

Kauffmann, Albrecht (Ed.); Rosenfeld, Martin T. W. (Ed.)

**Research Report**

## Städte und Regionen im Standortwettbewerb: Neue Tendenzen, Auswirkungen und Folgerungen für die Politik

Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, No. 238

**Provided in Cooperation with:**

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

*Suggested Citation:* Kauffmann, Albrecht (Ed.); Rosenfeld, Martin T. W. (Ed.) (2012) : Städte und Regionen im Standortwettbewerb: Neue Tendenzen, Auswirkungen und Folgerungen für die Politik, Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, No. 238, ISBN 978-3-88838-067-9, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-336864>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/87624>

**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.*



# Städte und Regionen im Standortwettbewerb

Neue Tendenzen, Auswirkungen  
und Folgerungen für die Politik

Albrecht Kauffmann, Martin T.W. Rosenfeld (Hrsg.)

# ARL



# Städte und Regionen im Standortwettbewerb

## Neue Tendenzen, Auswirkungen und Folgerungen für die Politik

FuS Bd. 238  
ISBN 978-3-88838-067-9  
ISSN 0935-0780

Alle Rechte vorbehalten • Verlag der ARL • Hannover 2012  
© Akademie für Raumforschung und Landesplanung  
Satz und Layout: A. Hahlbohm, G. Rojahn, O. Rose  
Druck: Books on Demand GmbH, 22848 Norderstedt

Bestellmöglichkeit:  
[shop.arl-net.de](http://shop.arl-net.de)

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL<sup>®</sup>)  
Leibniz-Forum für Raumwissenschaften  
Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover  
Tel. +49 511 34842-0, Fax +49 511 34842-41  
E-Mail: [arl@arl-net.de](mailto:arl@arl-net.de)  
Internet: [www.arl-net.de](http://www.arl-net.de)

Akademie für Raumforschung und Landesplanung



FORSCHUNGS- UND SITZUNGSBERICHTE  
DER ARL

# Städte und Regionen im Standortwettbewerb

Neue Tendenzen, Auswirkungen  
und Folgerungen für die Politik

Albrecht Kauffmann, Martin T.W. Rosenfeld (Hrsg.)

## Autorinnen und Autoren

*Aigner-Walder, Birgit*, Dr., Institut für Höhere Studien Kärnten, Klagenfurt

*Becker, Heinrich*, Dr., Institut für Ländliche Räume, Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei, Johann Heinrich von Thünen-Institut, Braunschweig

*Benz, Arthur*, Prof. Dr., Institut für Politikwissenschaft, Fachbereich Gesellschafts- und Geschichtswissenschaften, Technische Universität Darmstadt, Mitglied der ARL

*Blume, Lorenz*, Prof. Dr., Referat für Entwicklungsplanung in Forschung und Lehre, Universität Kassel, Korrespondierendes Mitglied der ARL

*Böcher, Michael*, Dr., Professur für Forst- und Naturschutzpolitik, Georg-August-Universität Göttingen

*Döring, Thomas*, Prof. Dr., Fachbereich Gesellschaftswissenschaften, Hochschule Darmstadt, Mitglied der ARL

*Forster, Stefan*, freiberuflich tätiger Dipl.-Geograph, Bayreuth

*Geppert, Kurt*, Dr., Abteilung Innovation, Industrie, Dienstleistung, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V., Berlin, Korrespondierendes Mitglied der ARL

*Gornig, Martin*, Prof. Dr., Abteilung Innovation, Industrie, Dienstleistung, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V., Berlin

*Gutjahr, Martin*, M.A. M.Sc., Institut für Systemisches Management und Public Governance, Universität St. Gallen

*Kauffmann, Albrecht*, Dr., Abteilung Stadtökonomik, Institut für Wirtschaftsforschung Halle

*Klüter, Helmut*, Prof. Dr., Institut für Geografie und Geologie, Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald

*Kohler, Sebastian*, Institut für Wirtschaftsforschung Halle

*Köller, Mareike*, Dr., Volkswirtschaftliche Abteilung, Konzernentwicklung & Volkswirtschaft, KfW Bankengruppe, Frankfurt

*Lueglinger, Stefan*, Prof. Dr., Architekt und Raumplaner

*Mäding, Heinrich*, Prof. Dr., Berlin, Mitglied der ARL

*Maier, Jörg*, Prof. Dr. Dr., RRV-GmbH Bayreuth-Kulmbach, Mitglied der ARL

*Rosenfeld, Martin T. W.*, Prof. Dr., Abteilung Stadtökonomik, Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Mitglied der ARL

*Saller, Raymond Richard*, Dr., Referat für Arbeit und Wirtschaft, Landeshauptstadt München, Mitglied der ARL

*Scherer, Roland, Dr.,* Abteilung Regional Science, Institut für Systemisches Management und Public Governance, Universität St. Gallen

*Schönert, Matthias, Dr.,* Amt für Wirtschaftsförderung, Bundesstadt Bonn

*Stiller, Silvia, Dr.,* Regionalökonomie und Stadtentwicklung, Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut gGmbH, Mitglied der ARL

*Weingarten, Peter, Prof. Dr.,* Institut für Ländliche Räume, Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei, Johann Heinrich von Thünen-Institut, Braunschweig, Mitglied der ARL

*Der Arbeitskreis hat die Entwürfe mehrfach mit den Autorinnen und Autoren diskutiert (interne Qualitätskontrolle). Die vom Arbeitskreis verabschiedeten Beiträge wurden darüber hinaus vor der Veröffentlichung durch einen Gutachter einer Evaluierung unterzogen (externe Qualitätskontrolle) und nach Berücksichtigung der Empfehlungen der externen Begutachtung der Geschäftsstelle zur Drucklegung übergeben. Die wissenschaftliche Verantwortung für die Beiträge liegt allein bei den Autorinnen und Autoren.*

Geschäftsstelle der ARL: WR II „Wirtschaft, Technik, Infrastruktur“  
Leitung bis 30.10.2011: Dr. Mareike Köller  
Leitung ab 01.02.2012: Dr. Martina Hülz (huelz@arl-net.de)



## Inhalt

<b>I</b>	<b>Einführung</b>	<b>1</b>
	<i>Martin T. W. Rosenfeld</i> Wie wirkt der verschärfte Standortwettbewerb auf die Stadt- und Regionalentwicklung? – Einführung in die Thematik und Erläuterungen zum Aufbau des Sammelbandes	2
<b>II</b>	<b>Querschnittsstudien / Veränderte Rahmenbedingungen / Ursachen und Implikationen</b>	<b>13</b>
	<i>Lorenz Blume</i> Ökonomische Rahmenbedingungen und Herausforderungen des Standortwettbewerbs	14
	<i>Albrecht Kauffmann</i> Transportkosten und Städtesystem	32
	<i>Helmut Klüter</i> Wettbewerbe und Rankings der Gebietskörperschaften – Regionale Entwicklung als Ergebnis eines „Spiels“?	49
	<i>Arthur Benz, Michael Böcher</i> Politischer Leistungswettbewerb zwischen Regionen – Voraussetzungen, Chancen und Grenzen	71
	<i>Raymond Richard Saller</i> Neue Formen des Wettbewerbs um Fördermittel von EU, Bund und Ländern und die Wettbewerbsfähigkeit von Städten und Regionen	90
	<i>Heinrich Mäding</i> Strategische Regionsbildung: Ein neuer Ansatz zur Positionierung der Kommunen im Standortwettbewerb	108
<b>III</b>	<b>Fallstudien zu ausgewählten Städten und Regionen</b>	<b>123</b>
	<i>Mareike Köller</i> Übersicht der Fallstudienregionen und ihre allgemeine Position im Standortwettbewerb	124
	<i>Kurt Geppert, Martin Gornig</i> Wettbewerb der Regionen – Berlin auf einem guten Weg	142

<i>Silvia Stiller</i>	Hamburg: Wissensbasierter Strukturwandel beeinflusst die Standortpolitik	163
<i>Martin T. W. Rosenfeld, Sebastian Kohler</i>	Lokale Wirtschaftsentwicklung zwischen Systemtransformation und Standortwettbewerb – Das Beispiel der Stadt Leipzig	181
<i>Matthias Schönert</i>	Von der Bundeshauptstadt Bonn zur wettbewerbsfähigen Bundesstadt Bonn	200
<i>Jörg Maier, Stefan Forster, Stefan Lueginger</i>	Regionale Entwicklungspolitik im Standortwettbewerb: Fallstudie Agglomerationsraum Linz/Oberösterreich	219
<i>Thomas Döring, Birgit Aigner-Walder</i>	Strukturschwache Räume im Standortwettbewerb – Fallanalyse Kärnten unter besonderer Berücksichtigung der Städte Klagenfurt und Villach	234
<i>Roland Scherer, Martin Gutjahr</i>	Die Bodenseeregion – Eine Wachstumsregion im Verborgenen	255
<i>Heinrich Becker, Peter Weingarten</i>	Der Eifelkreis Bitburg-Prüm: Vom peripheren Sorgenkind zu einer prosperierenden Wirtschaftsregion	273
<b>IV</b>	<b>Schlussfolgerungen</b>	<b>293</b>
<i>Martin T. W. Rosenfeld</i>	Raumentwicklung im Zeichen veränderter Strukturen des Standortwettbewerbs – Gesamtschau der Einzelbeiträge und Ableitung von Schlussfolgerungen	294
	Kurzfassungen/Abstracts	306



# Teil I

## Einführung

Martin T. W. Rosenfeld

# Wie wirkt der verschärfte Standortwettbewerb auf die Stadt- und Regionalentwicklung? – Einführung in die Thematik und Erläuterungen zum Aufbau des Sammelbandes

## *Gliederung*

- 1 Problemstellung und Zielsetzungen
- 2 Konkretisierung des Untersuchungsdesigns

Literatur

## **1 Problemstellung und Zielsetzungen**

Wettbewerb zwischen Städten oder Regionen ist sicherlich kein neues Phänomen. Ein Blick auf die historische Entwicklung zeigt, dass es nicht zuletzt zwischen einander benachbarten Städten, Kommunen und Regionen fast immer eine mehr oder weniger stark ausgeprägte Rivalität um Ressourcen aller Art gab. Diese Rivalität ging vielfach bis hin zu kriegerischen Auseinandersetzungen oder kam in dem Versuch lokaler und regionaler Körperschaften zum Ausdruck, durch die Nutzung von (in der Zuständigkeit von übergeordneten staatlichen Verbänden liegenden) Privilegien und Regulierungen wirtschaftliche Vorteile gegenüber dem jeweiligen Nachbarn zu erreichen. Der interlokale und interregionale Wettbewerb war immer auch *Standortwettbewerb*, bei dem es darum ging, bewegliche wohlstandsfördernde Faktoren (in erster Linie: Unternehmen, Sachkapital, Bewohner, Humankapital) an einen Standort zu binden oder zu attrahieren.

Im Standortwettbewerb gibt es stets Gewinner und Verlierer. Einige Städte oder Regionen können dabei so stark verlieren bzw. zurückbleiben, dass das dann in ihnen erreichte geringe Wohlstandsniveau aus gesamtgesellschaftlicher Sicht als inakzeptabel bewertet wird. Speziell in Deutschland wurde deshalb nach dem Zweiten Weltkrieg im Zeichen des im Grundgesetz verankerten Prinzips der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ bzw. – seit 1994 – der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ ein System des „kooperativen Föderalismus“ und der „interregionalen Ausgleichspolitik“ (vgl. Rosenfeld 2008; Rosenfeld et al. 2007) etabliert, mit dem der Wettbewerb zwischen den Ländern, Regionen und Kommunen zumindest von der Intention her begrenzt wurde. Es gab und gibt Vorschläge, dieses System durch einen sog. Wettbewerbsföderalismus zu ersetzen, von dem aufgrund der mit einem erhöhten Wettbewerb unter den Gebietskörperschaften verbundenen verstärkten Leistungsanreize für die regionalen und lokalen Entscheidungsträger vielfach positive Effekte auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung erwartet werden. Derartige Versuche blieben hierzulande jedoch bislang weitgehend ohne Erfolg. Auch die Einführung einiger wettbewerblicher Elemente z. B.

bei der Vergabe von Fördermitteln<sup>1</sup> hat an diesem Sachverhalt bislang nichts geändert. Aber auch ohne entsprechende institutionelle Veränderungen deuten sich – und zwar im Wesentlichen als weltweites Phänomen – seit etwa zwei bis drei Jahrzehnten eine erhebliche Verstärkung sowie eine strukturelle Veränderung des Wettbewerbs zwischen den lokalen und regionalen Einheiten an. Vieles spricht dafür, dass sich die Bedingungen und die Qualität des interlokalen und interregionalen Wettbewerbs gegenüber früheren Zeiten deutlich verändert haben. Es ist zu vermuten, dass diese Veränderungen auch die Entwicklung von Städten und Regionen erheblich beeinflussen und in neue Richtungen lenken bzw. bereits gelenkt haben.

Die Veränderungen im Standortwettbewerb werden bzw. wurden durch Bestimmungsfaktoren auf drei Ebenen veranlasst, wie in Abb. 1 zusammenfassend dargestellt ist. Die **erste Ebene** von Einflussfaktoren beinhaltet veränderte Bedingungen für den Wettbewerb zwischen Unternehmen, die sich ihrerseits auf strukturelle Veränderungen auf den Güter-, Faktor- und Finanzmärkten zurückführen lassen. Dies bewirkt über die Standortansprüche der Unternehmen auch neue Bedingungen für den Wettbewerb zwischen den Städten und Regionen<sup>2</sup> – verschärfter Wettbewerb auf den Märkten überträgt sich auf die Bedingungen für Städte und Regionen als Standorte für Unternehmen.<sup>3</sup>

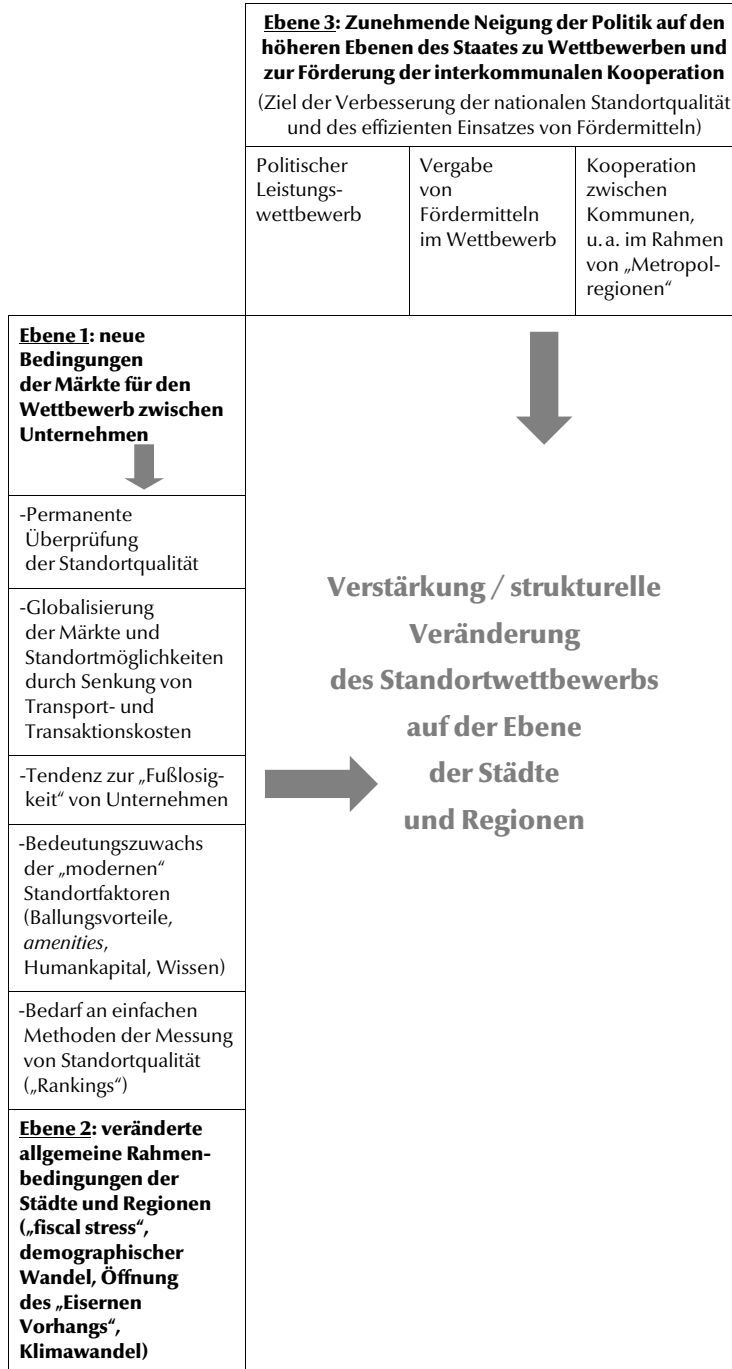
Die in den vergangenen Jahrzehnten erfolgten Veränderungen sowie die Verstärkung des Wettbewerbs zwischen den Unternehmen zwingt diese, ihre Standortentscheidungen (zumindest hinsichtlich einzelner Betriebsstandorte oder hinsichtlich der Frage nach Eigenproduktion oder Zukauf von Vorprodukten) permanent neu zu treffen. Damit wird auch die an einem Standort jeweils gegebene *Standortqualität* ständig neu auf den Prüfstand gestellt – und muss von den lokalen bzw. regionalen Entscheidungsträgern fortlaufend verbessert werden. Maßgebliche „Treiber“ für die Veränderungen auf der Ebene der Unternehmen sind die vom technologischen Wandel, aber auch durch politische Maßnahmen zum Abbau von Handelsbarrieren bewirkte radikale Reduzierung von Transport- und Transaktionskosten und die hierdurch bedingte Tendenz einer zunehmenden Globalisierung wirtschaftlicher Aktivitäten. Hinzu kommt die wachsende Bedeutung von *Wissen* und *Humankapital* für die Produktion. Zusätzlich spielt auch die zunehmende funktionale Spezialisierung von Standorten eine Rolle. Dispositive Funktionen („headquarters“) von Unternehmen können – ebenfalls wegen der gesunkenen Transport- und Transaktionskosten, verbunden mit einer Erleichterung der globalen Kommunikation – immer stärker von der eigentlichen Produktion von Gütern getrennt und tendenziell zunehmend räumlich konzentriert werden. In der Folge dieser strukturellen Veränderungen sind früher relevante Standortfaktoren wie z. B. naturräumliche Faktoren, Rohstoffvorkommen – zumindest relativ – entwertet worden. Andere Standortfaktoren treten zunehmend in den Vordergrund, auch wenn sie grundsätzlich bereits seit jeher wirksam waren und auch in der Wirtschaftstheorie

<sup>1</sup> Vgl. hierzu den Beitrag von Saller in diesem Band.

<sup>2</sup> Die Aussage von Porter: „Firms, not nations, compete in international markets“ (Porter 1990: 33) gilt analog auch für die Ebene von Städten und Regionen.

<sup>3</sup> Hierzu und zum Folgenden vgl. die Wettbewerbstypologie von Mäding (2006), der auf der Ebene von Städten und Regionen zwischen „Wettbewerb als Schicksal“ und „Wettbewerb als Strategie“ unterscheidet.

Abb. 1: Determinanten für strukturelle Veränderungen des Standortwettbewerbs im Überblick



Quelle: Eigene Darstellung

thematisiert wurden. Als derartige „moderne“ (heute stärker als früher betonte) Standortfaktoren werden in der Literatur zumeist das Vorhandensein von *Ballungsvorteilen* aller Art, speziell das geballte Angebot hoch qualifizierter Fachkräfte, unternehmensbezogener Dienstleistungen, lokaler *amenities* einschließlich des Images einer Stadt oder Region (nicht zuletzt als „Lockmittel“ für die Attrahierung von Fachkräften, aber auch als Teil der Identität von Unternehmen) sowie die verkehrliche Erreichbarkeit angeführt. Gerade für die Ansiedlung von *headquarters* und für die Ausübung der dispositiven Unternehmensfunktionen sind diese „modernen“ Standortfaktoren von besonderer Bedeutung. Aufgrund der geschilderten Strukturveränderungen kam und kommt es zu einer Abnahme der Bindung von Unternehmen an bestimmte Standorte (Tendenz zu den sog. *footloose industries*) sowie zu einer dramatischen Erweiterung der Standortoptionen der Unternehmen (vgl. Mäding 2006: 274). Damit verstärkt sich auch der Wettbewerb zwischen den Standorten erheblich.

Ein wichtiges neues Element im Rahmen der mit den geschilderten Entwicklungen im Unternehmenssektor verbundenen Veränderungen im Standortwettbewerb ist darin zu sehen, dass heute jede Stadt und jede Region mit nahezu jeder anderen Stadt bzw. Region auf der Welt – oder zumindest in Europa oder in Deutschland – im Wettbewerb steht. Demgegenüber konzentrierte sich der traditionelle Standortwettbewerb stärker oder sogar vorwiegend auf die Auseinandersetzung zwischen jeweils benachbarten Gebietskörperschaften.

Die dargestellten Veränderungen – zunächst auf der Ebene des Wettbewerbs zwischen Unternehmen und sodann auf der Ebene des Standortwettbewerbs der Städte und Regionen – haben auch den Bedarf an Informationen hinsichtlich der an einem Ort jeweils gegebenen Standortqualität deutlich erhöht. Wenn sich jede Stadt und jede Region mit jeder anderen Stadt bzw. Region im Wettbewerb sieht, stellt sich für die jeweils zuständigen politischen Akteure die Frage, „wie man im Standortwettbewerb dasteht“. Diese Frage interessiert heute natürlich auch die Unternehmen und die privaten Haushalte, die sich für einen Betriebs- bzw. Wohnstandort zu entscheiden haben, wesentlich stärker als in früheren Zeiten. Früher wurden in erster Linie die absolute Zahl der Einwohner und die Einwohnerentwicklung einer Stadt im Zeitverlauf als allgemein sichtbare Zeichen ihrer Attraktivität verstanden. Heute gibt es ein komplexes Angebot von statistischen Daten, mit denen entsprechende Aussagen weitaus differenzierter und tendenziell auch Prognosen über die zukünftige Entwicklung einer Stadt oder Region abgeleitet werden können. Da die richtige Interpretation dieser Daten ökonomischen Sachverstand voraussetzt, ist in den letzten Jahren zunehmend das Instrument des *Städte- und Regionen-Rankings* populär geworden, bei dem zahlreiche statistische Kennzahlen auf wenige Werte reduziert werden können. Aus diesen wird dann eine „Rangordnung“ zwischen den territorialen Einheiten abgeleitet. Derartige Rankings erfreuen sich in der Öffentlichkeit einer großen Popularität. Insoweit tragen sie zum einen zur Steigerung der Auflagen jener Zeitschriften bei, in denen die Rankings verbreitet werden, was zu einer immer weiter um sich greifenden Ranking-Bewegung führt. Zum anderen erzeugen sie in erheblichem Maße eine weitere Verschärfung des Standortwettbewerbs, weil es sich keine Stadt oder Region erlauben kann, auf Dauer stets nur auf den untersten Rangplätzen zu landen.



Auf einer **zweiten Ebene** (s. wiederum Abb. 1) wird der Standortwettbewerb verändert bzw. verschärft durch den Wandel allgemeiner Rahmenbedingungen (jenseits des Wettbewerbs zwischen Unternehmen), mit dem sich die Städte und Regionen zunehmend konfrontiert sehen bzw. in den vergangenen Jahrzehnten sahen. Speziell die Überwindung der Teilung Deutschlands und Europas seit 1990 durch die Öffnung des „Eisernen Vorhangs“ ließe sich auch der ersten Ebene von Einflussfaktoren zuordnen. Denn durch die neuen Märkte im Osten sowie die neuen Möglichkeiten, dort zu produzieren, werden teilweise ähnliche Veränderungen ausgelöst wie durch die allgemeine Tendenz zum Abbau von Transport- und Transaktionskosten (u. a. Abbau von Zöllen und Handelsbarrieren). Allerdings gehen die Auswirkungen der politischen Wende doch weit über diese Tendenz hinaus, insbesondere für die Städte und Regionen in Ostdeutschland sowie in Mittel- und Osteuropa, die von der Systemtransformation betroffen waren bzw. immer noch sind. Von daher werden diese Veränderungen der zweiten Ebene von Faktoren zugerechnet. In Anbetracht der Einmaligkeit dieser Ereignisse und der mit ihr verbundenen Notwendigkeit für Städte und Regionen, sich grundsätzlich neu zu positionieren, kann vermutet werden, dass die Effekte der Systemtransformation vielfach die anderen Wirkungszusammenhänge überlagern oder sogar dominieren.

Auf dieser zweiten Ebene des Standortwettbewerbs wirken diverse weitere säkulare Veränderungen, die für den Standortwettbewerb von Bedeutung sind. Hier seien explizit zwei Tendenzen angeführt: Der *demographische Wandel* im Sinne eines Rückgangs der Einwohner- bzw. Erwerbsfähigenzahlen in zahlreichen führenden Industrieländern erhöht den Wettbewerb der Standorte um Humankapital und fördert zusätzlich tendenziell die zentripetalen Kräfte. Der zunehmende Fachkräftemangel stärkt jene Standorte, die für qualifizierte Beschäftigte attraktiv erscheinen, weil sie ein gutes Image und eine gute Ausstattung mit *amenities* vorweisen können. Diese Tendenzen werden weiter verstärkt bzw. modifiziert durch die Erosion öffentlicher Finanzmittel (zunehmender *fiscal stress* der Gebietskörperschaften), nicht zuletzt aufgrund des vielfach bereits erreichten sehr hohen Verschuldungsgrades zahlreicher Gebietskörperschaften. In der Folge verfügen zunehmend nur noch die wirtschaftlich besonders prosperierenden Städte und Regionen über die erforderlichen Mittel, um die für den Standortwettbewerb relevante Infrastruktur auf dem Laufenden zu halten oder zu erweitern.

Die **dritte Ebene** von Determinanten für die Verschärfung des Standortwettbewerbs beinhaltet solche Veränderungen, die vonseiten der Politik auf den übergeordneten Ebenen des Staates mit dem Ziel veranlasst wurden bzw. werden, die Effizienz der eingesetzten Fördermittel zu erhöhen und/oder aus übergeordneter Sicht die Qualität von Standorten zu verbessern (wie in Abb. 1 dargestellt). Aus der Sicht einer gesamten Volkswirtschaft kann der Standortwettbewerb der Städte und Regionen mit Vorteilen, aber auch mit Nachteilen verbunden sein (vgl. Mäding 2006: 276). Nachteile zeigen sich, wenn aus dem Wettbewerb keine Steigerung der gesamten Wohlfahrt, sondern nur eine Umverteilung von Ressourcen zwischen verschiedenen Raumeinheiten resultiert. Ebenso negativ kann Wettbewerb wirken, wenn mit ihm eine Überversorgung (z. B. mit Einrichtungen der haushaltsnahen Infrastruktur) verbunden ist. Gesamtwirtschaftliche Vorteile kommen zustande, wenn der Standortwettbewerb dazu beiträgt, solche

Standorte zu profilieren und zu stärken, deren Qualität dann zu Gewinnen im internationalen Wettbewerb führt. Vor diesem Hintergrund spielen auch die oben bereits angedeuteten Veränderungen in der gesellschaftlichen und politischen Interpretation der gewünschten interregionalen Gleichwertigkeit bzw. des zulässigen Grades an Wettbewerb zwischen Städten und Regionen eine Rolle. Diese Veränderungen mündeten hierzulande bislang zwar nur in vom Umfang her sehr überschaubare Reformen des föderativen Staatsaufbaus. Dennoch zeichnet sich ab, dass Politik und Verwaltung das Instrument des Wettbewerbs zunehmend verwenden, wenn es um die räumliche Allokation von Finanzmitteln der übergeordneten staatlichen Ebenen geht. So zeigen sich in den letzten zwei Jahrzehnten Tendenzen zum gezielt organisierten politischen Leistungswettbewerb und zur Verteilung von staatlichen Fördermitteln an Städte und Gemeinden im Rahmen wettbewerblicher Vergabeverfahren.

In der Praxis konzentriert sich der *politische Leistungswettbewerb* auf die sog. Städte-, Dorf- und Regionenwettbewerbe, die von der EU und von diversen Ministerien auf der Bundes- und Landesebene, aber auch von Verbänden und Stiftungen ausgelobt werden (vgl. Mäding 2006: 278). Speziell für die Ministerien steht dabei das Ziel im Vordergrund, Informationen darüber einzuholen, welche lokalen oder regionalen Aktivitäten in bestimmten Politikfeldern in besonderem Maße bereits so weit gediehen sind, wie es den politischen Zielsetzungen entspricht. Weiterhin wird das Ziel verfolgt, Kommunen und Regionen zu veranlassen, bestimmte politisch gewollte regionalpolitische Ziele zu verfolgen. Darüber hinaus bietet u. a. die mit einem politischen Leistungswettbewerb stets verbundene Preisverleihung den jeweiligen politischen Funktionsträgern die Gelegenheit, sich werbewirksam in der Öffentlichkeit zu präsentieren. Anders als beim politischen Leistungswettbewerb geht es bei der *wettbewerblichen Vergabe von Fördermitteln* speziell an die kommunale Ebene nicht darum, *einen* Gewinner zu küren. Vielmehr kann es zahlreiche Gewinner geben, aber eben auch Verlierer, sofern die Kommunen den Anforderungen der jeweiligen Ausschreibung nicht hinreichend nahekommen.

Für die gesamte Volkswirtschaft kann es auch von Vorteil sein, wenn innerhalb von funktionalen Regionen die interkommunale Konkurrenz vermindert wird, sodass die betreffenden Regionen nach außen hin mit einer Stimme auftreten, ihre Potenziale bündeln und gegenüber den (inter-)nationalen Wettbewerbern damit deutlicher sichtbar werden können. Entsprechende Kooperationen werden auch unter dem Schlagwort der „Strategischen Regionsbildung“ diskutiert und erfolgen in jüngster Zeit nicht zuletzt im Zusammenhang mit der Formierung von *Metropolregionen* innerhalb bzw. im Umfeld der großen Ballungsräume. Solche Kooperationen beschränken sich in aller Regel auf bestimmte Bereiche des kommunalen Aufgabenspektrums, während in anderen Bereichen weiterhin Konkurrenzbeziehungen zwischen den beteiligten Kommunen bestehen (Situation der sog. *Coopetition*). Kooperationen werden vielfach auch oder in erster Linie von den betreffenden Kommunen selbst angestrebt, sodass es hier zu einer Deckungsgleichheit zwischen den Interessen der nationalen und der lokalen Ebene kommen kann. Im Ergebnis der Kooperation kommt es zwischen den resultierenden Zusammenschlüssen von Kommunen zu einem Wettbewerb auf gleichsam höherem Niveau – noch stärker sind hiervon jene Gebietseinheiten betroffen, die keiner größeren Regionseinheit angehören und gleichsam „zwischen den Stühlen sitzen“.

Vor dem skizzierten (und in Abb. 1 synoptisch dargestellten) Hintergrund stellen sich zunächst die Fragen nach einer Konkretisierung der angedeuteten Veränderungen im Standortwettbewerb sowie nach den ihnen zugrunde liegenden Ursachen. Weiterhin ist zu fragen, welche Konsequenzen sich aus den Veränderungen im Standortwettbewerb bislang bereits für die wirtschaftliche Entwicklung sowie für die Standortpolitik von Städten und Regionen ergeben haben. Schließlich muss diskutiert werden, ob und inwieweit die strukturellen Veränderungen des Standortwettbewerbs sowohl auf der Ebene einzelner Städte und Regionen als auch im Rahmen der Raumentwicklungspolitik des Bundes und der EU gegenwärtig hinreichend Beachtung finden und mit welchen Strategien etwaigen – aus gesamtgesellschaftlicher Sicht – negativen Konsequenzen ggf. zukünftig begegnet werden sollte. Hinsichtlich dieser Fragestellungen besteht ein erheblicher Forschungsbedarf. In vorliegenden Studien werden überwiegend immer nur einzelne Aspekte der zuvor im Überblick dargestellten Veränderungen des Standortwettbewerbs behandelt. Es fehlt an einer integrierten Betrachtung. Zwar werden die einzelnen Tendenzen vielfach ausführlich beschrieben; eine Konkretisierung für die lokale und regionale Ebene findet aber kaum statt. Umgekehrt gehen vorliegende Fallstudien zur Stadt- und Regionalentwicklung zumeist nicht systematisch auf die Tendenzen der Veränderungen im Standortwettbewerb ein. Mit den Beiträgen des vorliegenden Sammelbands soll versucht werden, die angeführten Lücken in der bisherigen Forschung zumindest teilweise zu schließen.

## 2 Konkretisierung des Untersuchungsdesigns

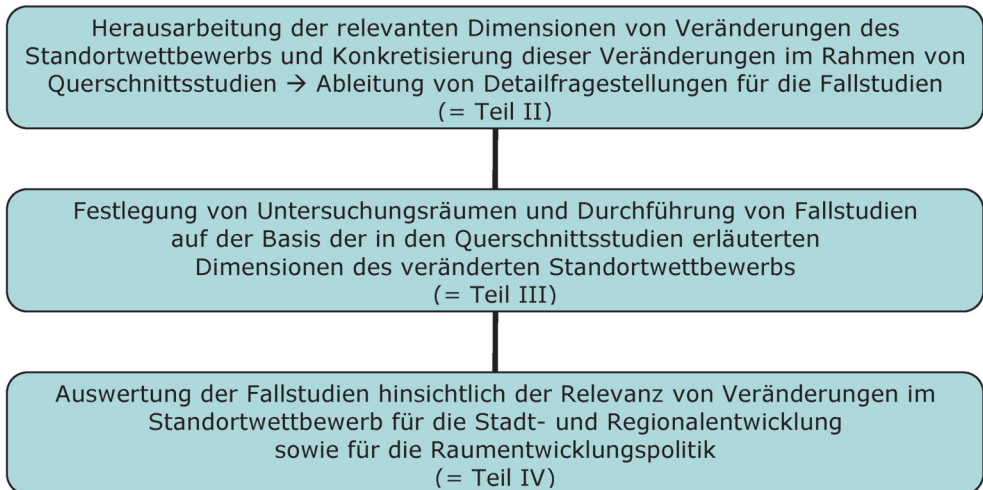
Gemäß den soeben erläuterten Fragestellungen werden zunächst in Teil II dieses Sammelbandes im Rahmen von Querschnittsstudien die verschiedenen Dimensionen der Veränderungen im Standortwettbewerb sowie die ihnen zugrunde liegenden Bestimmungsgründe detailliert erörtert. Hierauf aufbauend wird zudem gefragt, was allgemein – unabhängig von den konkreten Randbedingungen individueller Städte und Regionen – aus diesen Tendenzen für die Entwicklung vor Ort jeweils abzuleiten ist. In Teil III wird mithilfe von Fallstudien aus der Sicht einzelner Städte und Regionen den Fragen nachgegangen, (a) inwieweit sich dort jeweils die erwarteten Auswirkungen der Veränderungen im Standortwettbewerb nachweisen lassen, und (b) wie die jeweils zuständigen politischen Akteure hierauf bislang reagiert haben. Zuletzt geht es im abschließenden Teil IV um allgemeine Schlussfolgerungen aus den Fallstudien. Abbildung 2 stellt dieses Untersuchungsdesign zusammenfassend dar.

Für das in den Beiträgen des Teils II untersuchte Zustandekommen der Veränderungen im Standortwettbewerb und des erhöhten Wettbewerbsdrucks dürften – wie oben erläutert wurde – zunächst die langfristigen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Umbrüche der vergangenen Jahrzehnte verantwortlich sein (erste Ebene der Einflussfaktoren). In den Beiträgen von Blume sowie Kauffmann wird diesen Tendenzen näher nachgegangen, wobei Blume in einem Gesamtüberblick eine Erläuterung der Wirkungsweise aller maßgeblichen Faktoren gibt. Kauffmann konzentriert sich mit einer modelltheoretischen Betrachtung auf die Veränderungen der – für die betrachteten Tendenzen besonders relevanten – Bedeutung von Transportkosten für die Entwicklung von Städten auf verschiedenen zentralörtlichen Hierarchiestufen. Die Tendenz

zur Reduzierung des Standortwettbewerbs und der Standortqualität auf einzelne „Rangziffern“ – wie sie von den Unternehmen und der allgemeinen Öffentlichkeit zunehmend gewünscht wird und zur weiteren Verstärkung des Standortwettbewerbs beiträgt – fordert aus wissenschaftlicher Sicht zu Kritik heraus. Diese wird im Beitrag von Klüter zum Ausdruck gebracht.

Die auf der zweiten Ebene der Einflussfaktoren des Standortwettbewerbs wirksamen Faktoren (zunehmender *fiscal stress*, demographischer Wandel, Fall des „Eisernen Vorhangs“, Klimawandel) als allgemeine Veränderungen von Rahmenbedingungen der Stadt- und Regionalentwicklung werden in den Querschnittsstudien des Teils II nicht explizit erörtert, wohl aber im Kontext der Fallstudien aufgegriffen (in Teil III, s. dazu weiter unten).

Abb. 2: Darstellung des gewählten Untersuchungsdesigns



Quelle: Eigene Darstellung

Mit den oben als Einflussfaktoren der dritten Ebene zusammenfassend charakterisierten Veränderungen in der Lenkung des Wettbewerbs zwischen Städten und Regionen durch die Politik auf Länder- und Bundesebene befassen sich drei Beiträge: Von der Tendenz des zunehmenden politischen Leistungswettbewerbs handelt der Beitrag von Benz und Böcher. Saller geht in seinem Beitrag den Fragen nach, in welchem Umfang in den vergangenen Jahren wettbewerbliche Ansätze Eingang in die Vergabe von Fördermitteln staatlicher Stellen an die kommunale Ebene gefunden haben, und welche Effekte hiervon zu erwarten sind. Mäding befasst sich mit den Strukturelementen des neu entstandenen institutionellen Arrangements der interkommunalen Kooperation im Rahmen von Metropolregionen. Im Zentrum seines Beitrags stehen die Vorteile für die Stadt- und Regionalentwicklung, die mit einer solchen Kooperation im Zusammenspiel mit den anderen Elementen des veränderten Standortwettbewerbs verbunden sein können, sowie die verschiedenen Entscheidungsfelder, über deren Ausgestaltung die

für ein Vorhaben der interkommunalen Kooperation jeweils zuständigen politischen Akteure zu befinden haben.

Welche Rolle spielen die in den Querschnittsstudien erörterten Strukturen des Standortwettbewerbs und ihre in den vergangenen Jahrzehnten erfolgten Veränderungen in der Realität für die Stadt- und Regionalentwicklung? In Teil III geht es darum, diese Frage auf der Grundlage empirischer Evidenz zu beantworten. Hierbei soll insbesondere illustriert werden, welche Relevanz den folgenden allgemeinen Hypothesen zukommt:

1. Aufgrund der veränderten Bedingungen des Standortwettbewerbs dürften sich die wirtschaftliche Position und die Wettbewerbsfähigkeit der Städte und Regionen verschoben haben; jene Städte und Regionen, deren Standortqualitäten in besonderem Maße den heutigen Anforderungen entsprechen, werden sich günstiger entwickelt haben als andere Städte und Regionen.
2. Städte und Regionen werden auf die veränderten Strukturen des Standortwettbewerbs und auf die Veränderungen der maßgeblichen Standortfaktoren mit teilweise neuartigen Strategien und/oder mit einer Veränderung ihrer bisherigen Aktivitäten reagiert haben, die sie zwecks Attrahierung mobiler Faktoren (v. a.: Unternehmen und Sachkapital; Bewohner und Humankapital) einsetzen.
3. Neben den veränderten Bedingungen der Märkte für den Wettbewerb zwischen Unternehmen (Ebene 1) sowie der Tendenz der Politik, gezielt für mehr Wettbewerb zwischen Städten und Regionen zu sorgen (Ebene 3), dürften aufgrund der Einmaligkeit und der Schärfe der Einschnitte zumindest in Deutschland und Europa auch der 1989 eingeleitete Systemwechsel und die Öffnung des „Eisernen Vorhangs“ (als Elemente der Ebene 2) eine erhebliche Rolle gespielt und ggf. andere Veränderungen des Standortwettbewerbs überlagert oder sogar dominiert haben.

Beim Versuch einer empirischen Identifizierung der erwarteten Veränderungen ergibt sich das Problem, sie von den Auswirkungen anderer Einflussfaktoren zu isolieren. Als Ausweg bietet sich ein exploratives Vorgehen an. Im Rahmen von Fallstudien zu ausgewählten Städten und Regionen wird zunächst untersucht, in welchen Bereichen es in der jüngeren Vergangenheit in den untersuchten Raumeinheiten zu veränderten Aktivitäten der politischen Akteure sowie zu einer deutlichen Veränderung der jeweiligen wirtschaftlichen Situation gekommen ist. Sodann wird geprüft, ob und inwieweit diese Veränderungen auf die neuen Bedingungen des Standortwettbewerbs (auf einer der drei in Abb. 1 synoptisch dargestellten Ebenen) zurückzuführen sind.

Hinsichtlich der Auswahl von Fallstudien-Städten/-Regionen wurden folgende Kriterien zugrunde gelegt: Es sollten Städte/Regionen aus den alten ebenso wie aus den neuen Bundesländern Berücksichtigung finden, es sollten Städte unterschiedlicher Größenordnung ebenso wie eher ländlich strukturierte Regionen einbezogen werden, zudem sollten einige Städte und Regionen aus dem Ausland in die Untersuchung aufgenommen werden. Gleichzeitig ergab sich aus dem intendierten explorativen Vorgehen, dass nur eine begrenzte Zahl von Fallstudien Berücksichtigung finden konnte. Zudem standen nur begrenzte finanzielle Ressourcen zur Verfügung, sodass die Existenz von Studien zu bestimmten Städten/Regionen oder von spezieller wissenschaftlicher

Expertise zu diesen Raumeinheiten ein weiteres – pragmatisches – Kriterium für die Eingrenzung der empirischen Untersuchungen war. Im Ergebnis der Anwendung dieser Kriterien wurden folgende Fallstudien-Städte/-Regionen ausgewählt: die Bundeshauptstadt Berlin (Bearbeiter: Geppert und Gornig), die Hansestadt Hamburg (Bearbeiter: Stiller), die Bundesstadt Bonn (Bearbeiter: Schönert), die Messestadt Leipzig (Bearbeiter: Rosenfeld und Kohler), die Bodenseeregion mit den größeren Städten Konstanz, Friedrichshafen und St. Gallen (Bearbeiter: Scherer), der Agglomerationsraum Linz (Bearbeiter: Maier et al.), die Region Kärnten unter besonderer Berücksichtigung der Städte Klagenfurt und Villach (Bearbeiter: Döring und Aigner) sowie der Eifelkreis Bitburg-Prüm (Bearbeiter: Becker und Weingarten). In einem Einleitungsteil zu Teil III werden diese Fallstudien-Einheiten von Köller zusammenfassend und vergleichend anhand von Daten der amtlichen Statistik charakterisiert, um dem Leser eine Übersicht über das Gesamtspektrum des Untersuchungsraums und über gemeinsame wie unterschiedliche Entwicklungstendenzen der Fallstudien-Einheiten zu geben. Hinsichtlich der zeitlichen Dimension legten alle Bearbeiter ihren Studien den Zeitraum von 1990–2010 zugrunde. Eine Auswertung der Fallstudien, die von den Bearbeitern gemäß einem gemeinsam entwickelten, einheitlichen Analyseraster durchgeführt wurden, in Bezug auf die drei oben erläuterten allgemeinen Hypothesen wird im abschließenden Teil IV durchgeführt; hier wird auch auf die politischen Implikationen sowie auf weiterführende Forschungsfragen eingegangen, die sich aus den vorliegenden empirischen Befunden ergeben.

## Literatur

- Mäding, H. (2006): Städte und Regionen im Wettbewerb – ein Problemaufriss. In: Jann, W.; Röber, M.; Wollmann, H. (Hrsg.): Public Management – Grundlagen, Wirkungen, Kritik, Reichard-Festschrift. Modernisierung des öffentlichen Sektors 26. Berlin, 271-283.
- Porter, M. E. (1990): The Competitive Advantage of Nations. London und Basingstoke.
- Rosenfeld, M. T.W. (2008): (Wie) lassen sich „gleichwertige Lebensverhältnisse“ in Deutschland erreichen? Bisherige Ergebnisse und die Zukunft der interregionalen Ausgleichspolitik. In: Deutschland Archiv, Jg. 41, 2 / 2008. Bonn, 792-799.
- Rosenfeld, M. T.W.; Alecke, B.; Franz, P.; Heimpold, G.; Kilper, H.; Kunkel, K.; Untiedt, G. und Zillmer, S. (2007): Interregionale Ausgleichspolitik in Deutschland: Untersuchungen zu den Effekten ausgewählter Systeme zur Herstellung von „gleichwertigen Lebensverhältnissen“. IWH Sonderheft, 2 / 2007. Halle.



Teil II

Querschnittsstudien /

Veränderte

Rahmenbedingungen /

Ursachen und Implikationen



# Ökonomische Rahmenbedingungen und Herausforderungen des Standortwettbewerbs

## *Gliederung*

- 1 Interregionaler Standortwettbewerb im ökonomischen Diskurs
- 2 Die räumlichen Wirkungen der Globalisierung des Wirtschaftens
  - 2.1 Die Globalisierung des Wirtschaftens als sich selbst verstärkender Prozess
  - 2.2 Die Auswirkungen sinkender Raumüberwindungskosten und steigender Skalenerträge
- 3 Neue Anforderungen an die Politik der Regionen
- 4 Mögliche Erfolgsstrategien regionaler Wirtschaftspolitik im Standortwettbewerb
- 5 Schlussfolgerungen aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive

## Literatur

### **1 Interregionaler Standortwettbewerb im ökonomischen Diskurs**

In der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur wird die Frage des Standortwettbewerbs zwischen Regionen seit den 1990er Jahren auf zwei Ebenen diskutiert. Zum einen auf einer Ebene, die versucht, die realwirtschaftlichen Veränderungen der letzten zwei Jahrzehnte theoretisch zu erklären und empirisch nachzuzeichnen. Die Fragen, die hier im Mittelpunkt stehen, sind:

- Welche Auswirkungen haben die Globalisierung des Wirtschaftens und die damit einhergehenden Veränderungen im unternehmerischen Handeln auf die Verteilung der wirtschaftlichen Aktivitäten im Raum?
- Welche Standortfaktoren gewinnen aus Sicht der Unternehmen an Bedeutung, welche verlieren? Ergeben sich daraus systematische Veränderungen nach siedlungsstrukturellen Raumtypen und/oder im Gefüge der Regionen insgesamt (Konvergenz – Divergenz)?

Zum andern findet eine Diskussion statt, die eher um wirtschaftspolitische bzw. normative Fragestellungen kreist:

- Was sind die Folgen des verstärkten interregionalen Wettbewerbs? Wie sind diese zu bewerten?
- Welche Schlussfolgerungen ergeben sich für die Wirtschaftspolitik einerseits der Regionen selbst, andererseits aber auch der übergeordneten föderalen Ebenen?

Der vorliegende Beitrag fasst zunächst den Stand der Forschung zur ersten Ebene im Sinne eines Surveys zusammen (Abschnitt 2). Der Blick richtet sich dabei insbesondere auf die veränderten Rahmenbedingungen, wie sie sich aus Sicht regionalpolitischer Akteure darstellen. Darauf aufbauend konzentriert sich der Beitrag auf Herausforde-

rungen und mögliche Anpassungsstrategien regionaler Wirtschaftspolitik (Abschnitte 3 und 4). In diesem Bereich liegt das eigentliche Erkenntnisinteresse des Beitrags. Die Frage der Konsequenzen für die Wirtschaftspolitik der übergeordneten föderalen Ebenen (Land, Bund, EU) wird dabei nur am Rande angesprochen. Der Beitrag schließt mit einer Betrachtung aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive (Abschnitt 5).

## 2 Die räumlichen Wirkungen der Globalisierung des Wirtschaftens

### 2.1 Die Globalisierung des Wirtschaftens als sich selbst verstärkender Prozess

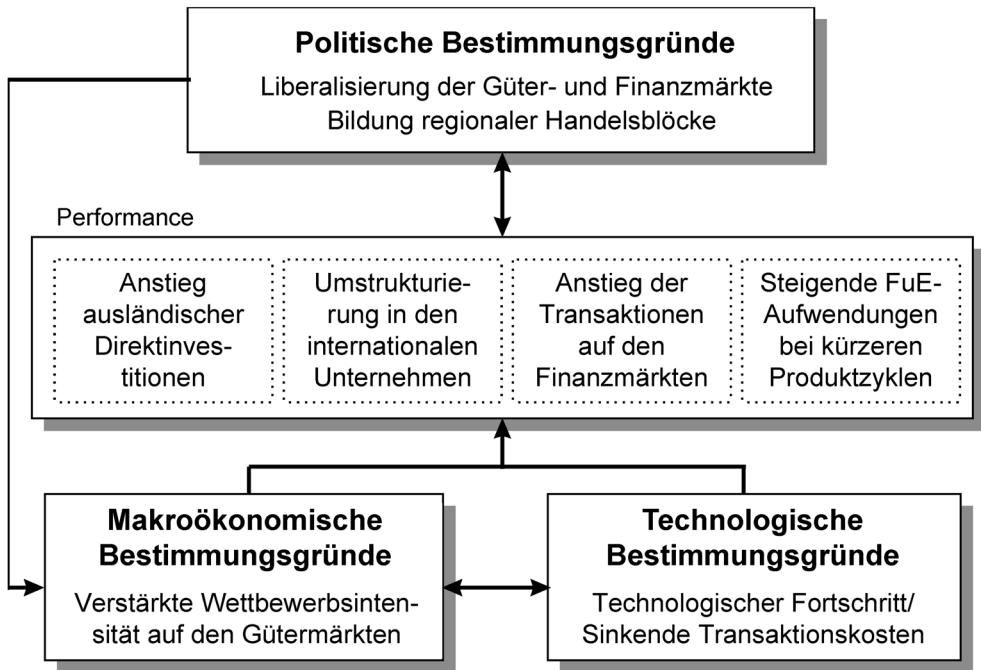
Der Versuch einer ökonomischen Erklärung des Phänomens der wirtschaftlichen Globalisierung hat insbesondere in den 1990er Jahren eine Vielzahl von Veröffentlichungen nach sich gezogen. Ganz allgemein lässt sich die Globalisierung des Wirtschaftens als ein „Prozess der Ausweitung des räumlichen Horizonts der Handlungsmöglichkeiten für Produzenten und Konsumenten verstehen“ (Egger, Pfaffermayr 1999: 41). Im Sinne einer Internationalisierung des Wirtschaftens, also einer Intensivierung des Außenhandels und der damit verbundenen Arbeitsteilung, ist die Globalisierung des Wirtschaftens kein neues Phänomen. Die neue Qualität der gegenwärtigen Globalisierung des Wirtschaftens wird empirisch i. d. R. an folgenden Veränderungen festgemacht, die sich seit Ende der 1980er Jahre beobachten lassen:

- Die ausländischen Direktinvestitionen steigen in Relation zu den Exporten überproportional an, v. a. zwischen, innerhalb und in der Peripherie der drei großräumigen hoch industrialisierten Handelsblöcke EU, NAFTA und Japan mit dem südostasiatischen Raum (vgl. Blonigen et al. 2007: 1303 ff.). Die Direktinvestitionen wirken dabei zumindest z. T. als Substitut für den internationalen Handel.
- Mit dieser Substitution von Handel durch Direktinvestitionen geht eine Veränderung der Organisationsstruktur internationaler Unternehmen einher, mit einer Tendenz einerseits zur Unternehmenskonzentration und andererseits zur Segmentierung der multinationalen Unternehmen in Einheiten, die sich auf ein Produkt oder ein Produktstadium spezialisieren (vgl. Kleinert, Klodt 2000).
- Der Umfang der Transaktionen auf den Kapitalmärkten wächst erheblich. Während auf den Arbeitsmärkten zurzeit noch von einer eher beschränkten grenzüberschreitenden Mobilität des „physischen Kapitals“ und der Arbeitskräfte – abhängig von ihrer Qualifikation – ausgegangen wird, lässt sich auf den Finanzmärkten inzwischen eine weitgehend unbeschränkte Kapitalmobilität beobachten (vgl. Apolte 1999: 21).
- Neue sektorübergreifende Technologien entstehen und die FuE-Aufwendungen steigen aufgrund kürzerer Produktzyklen stark an (vgl. Audretsch, Feldmann 1996: 253 ff.).

Als Ursache für diese empirisch beobachtbaren Veränderungen (Erscheinungsformen der Globalisierung) wird i. d. R. ein Wechselspiel ökonomischer, politischer und technologischer Faktoren genannt (vgl. z. B. Koch 2000). Globalisierung des Wirtschaftens

ist danach auf der einen Seite Produkt politisch bewusst gesetzter Rahmenbedingungen, auf der anderen Seite aber auch Ausdruck technologischen Fortschritts und einer verstärkten Wettbewerbsintensität auf den Gütermärkten aufgrund des Wegfalls der Systemkonkurrenz zwischen Marktwirtschaften und RGW-Staaten (Abb.1). Die einzelnen Parameter stehen hierbei in einem Wechselverhältnis von Ursache und Wirkung.

Abb. 1: Die Globalisierung des Wirtschaftens als sich selbst verstärkender Prozess



Quelle: Eigene Darstellung

## 2.2 Die Auswirkungen sinkender Raumüberwindungskosten und steigender Skalenerträge

Im Folgenden interessiert, wie sich dieser zurzeit selbstverstärkende Prozess der Globalisierung des Wirtschaftens auf die Verteilung der wirtschaftlichen Aktivitäten im Raum auswirkt. Dreh- und Angelpunkt ist die These, dass der gegenwärtige Globalisierungsprozess, so wie er hier mit seinen drei Determinanten (steigende Wettbewerbsintensität, technologischer Fortschritt, Liberalisierung der Güter- und Kapitalmärkte) beschrieben wurde, einerseits zu weltweit sinkenden Raumüberwindungskosten und andererseits zu steigenden Skalenerträgen in den kapitalintensiven Volkswirtschaften führt. Ganz im Sinne des interdependenten Erklärungsansatzes ist die Senkung der Raumüberwindungskosten dabei sowohl technologisch durch

sinkende Transport- und Informationskosten<sup>1</sup> als auch politökonomisch durch die Deregulierung der Güter- und Kapitalmärkte bedingt. Ein ähnliches Wechselspiel ökonomischer, politischer und technologischer Bestimmungsgründe steht auch hinter der Hypothese steigender Skalenerträge in den kapitalintensiven Volkswirtschaften: Mit zunehmendem Wettbewerbsdruck und zunehmender Liberalisierung gleichen sich die Kosten für die klassischen Produktionsfaktoren Kapital und Arbeit innerhalb der großräumigen Handelsblöcke zunehmend an, interregionaler Handel resultiert immer weniger aus den komparativen Vorteilen eines Produktionsstandorts und immer mehr aus den Skalenerträgen (vgl. Krugman 1991; Jaffe et al. 1993: 577 ff.). Mit zunehmender Bedeutung von wissens- und humankapitalbasierten Wettbewerbsvorteilen, bedingt durch die steigenden FuE-Aufwendungen bei kürzeren Produktzyklen v. a. im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien, verschiebt sich das Gewicht von den internen Economies of Scale (ökonomische Vorteile, die aus der Produktion großer Stückzahlen resultieren) hin zu den externen Economies of Scale (ökonomische Vorteile, die aus der Nähe zu anderen Unternehmen resultieren).

Durch die Senkung der Raumüberwindungskosten für unternehmerische Standortentscheidungen im weiteren Sinne (Direktinvestitionen, Kauf von Vorleistungen) können die Unternehmen Standortvorteile leichter nutzen. Die verstärkte Wettbewerbsintensität auf den Gütermärkten führt dazu, dass sie dies auch vermehrt tun. Zudem wird der relevante Markt aus Sicht der einzelnen Unternehmen größer, sodass Wettbewerbsvor- und -nachteile deutlicher belohnt und sanktioniert werden (vgl. Porter 1990). Die Unternehmen sind von dieser Entwicklung, je nach ihrer Branche, ihrer Betriebsgröße und dem für sie relevanten Markt, unterschiedlich betroffen.

Global agierende Konzerne stehen unter dem größten Anpassungsdruck, haben aber auch gleichzeitig die meisten Optionen. Für sie stellen sich Fragen nach der optimalen Konzernstruktur, den optimalen Produktionsstandorten und der Optimierung ihrer Lieferantenkette unter den veränderten Rahmenbedingungen. In erster Linie spielen dabei Kosten- und Absatzerwägungen eine Rolle. Auch die fast vollständige Deregulierung der Kapitalmärkte wirkt sich auf diese Unternehmen am stärksten aus. Sie sind hier Akteure in dem Sinne, dass sie ihre Renditeerwartungen auf den Gütermärkten mit den gestiegenen Renditemöglichkeiten auf den Kapitalmärkten, zu denen sie i. d. R. einen leichten Zugang haben, vergleichen können. Sie sind Betroffene in dem Sinne, dass der viel zitierte Shareholder-Value ihre unternehmerischen Entscheidungen viel schneller und deutlicher als in der Vergangenheit belohnt oder sanktioniert.

Kleinere und mittlere Unternehmen mit einem regionalen Absatzmarkt sind dann von der Globalisierung des Wirtschaftens betroffen, wenn sie Teil der Lieferantenkette eines global agierenden Unternehmens sind. Die Zahl ihrer Konkurrenten erhöht sich durch die Globalisierung der Gütermärkte unter Umständen sprunghaft. Kleine und mittelständische Konsumgüterproduzenten mit einem regionalen Absatzmarkt können auf zweierlei Weise von der Globalisierung des Wirtschaftens betroffen sein: Auf der einen Seite wird es für konkurrierende Anbieter leichter, durch Schaffung eines entsprechenden Angebots vor Ort in ihr „Revier“ einzubrechen, auf der anderen Seite

<sup>1</sup> Die Transportkosten für Industriegüter sind nach Glaeser und Kohlhase (2003) in den USA im Laufe des 20. Jahrhunderts um mehr als 90 Prozent gesunken (vgl. Glaeser, Kohlhase 2003: 1).

nimmt auch die Mobilität der Konsumenten zu. In vielen konsumnahen Branchen führt die Zunahme des Tele- und Internetshoppings beispielsweise zu erheblichen Veränderungen in der Wettbewerbsintensität und der Schnelligkeit des Strukturwandels.

Wie sich diese durch die sinkenden Raumüberwindungskosten im Zuge der Globalisierung des Wirtschaftens motivierten Veränderungen im unternehmerischen Standortverhalten auf die Verteilung der wirtschaftlichen Aktivitäten im Raum auswirken, wird kontrovers diskutiert (Konvergenz-Divergenz-Debatte). Kern der Diskussion ist die Suche nach, aus der regionalökonomischen Standorttheorie abgeleiteten, allgemeinen (tendenziellen) Aussagen über die räumlichen Wirkungen des veränderten Standortverhaltens der Unternehmen. Auf der einen Seite interessieren dabei kleinräumige Faktorwanderungen zwischen Agglomeration und Umland, auf der anderen Seite mögliche Veränderungen im Verhältnis der ausgeglichenen Funktionsräume (Regionen) zueinander. Die räumlichen Wirkungen sinkender Raumüberwindungskosten alleine sind dabei zunächst unbestimmt. Aus der Feststellung, dass Unternehmen bei sinkenden Raumüberwindungskosten ihren Standort optimieren, der relevante Markt größer wird und die Wettbewerbsintensität steigt, lässt sich noch nicht folgern, ob Ballungen in der Tendenz größer oder kleiner werden bzw. ob bestimmte Ballungsräume in Relation zu andern verlieren oder gewinnen werden. Aussagen in dieser Richtung sind nur möglich, wenn zusätzliche Annahmen entweder im Sinne steigender Skalenerträge oder komparativer Vorteile für bestimmte Raumtypen unterstellt werden (vgl. auch den Beitrag von Kauffmann in diesem Sammelband).

Auch ohne diese Annahmen lässt sich festzuhalten, dass die durch die sinkenden Raumüberwindungskosten bedingten Veränderungen im unternehmerischen Standortverhalten den Standortwettbewerb auch auf der politischen Ebene intensivieren. Da in Marktwirtschaften das Einkommen und damit der Wohlstand einer Volkswirtschaft, einer Region oder einer Kommune im Wesentlichen von den im entsprechenden Wirtschaftsraum erzielten Faktoreinkommen abhängt, haben die nationalen, regionalen und lokalen politischen Akteure einen unmittelbaren Anreiz, mobiles Kapital zu attrahieren und die Wettbewerbsfähigkeit der ansässigen Unternehmen zu verbessern (vgl. Scott, Storper 2003: 579 ff.). Ähnliches gilt im Übrigen für den gebietskörperschaftlichen Wettbewerb um einkommensstarke Haushalte und hoch qualifizierte Arbeit. Der Standortwettbewerb wird hier *ceteris paribus* umso stärker ausfallen, je geringer der institutionalisierte Umverteilungsmechanismus zwischen den Wirtschaftsräumen ausgebaut und je höher die Mobilität der Produktionsfaktoren ist. Parameter dieses Standortwettbewerbs sind neben „natürlichen“ Standortfaktoren (Rohstoffvorkommen, Lage), die von den politischen Akteuren nicht beeinflussbar aber durchaus vermarktbar sind, v. a. „künstliche“ Standortfaktoren wie das Angebot von öffentlichen Gütern und die Qualität der Institutionen.

Die bisher beschriebenen Veränderungen sollen im Folgenden unter dem Begriff „räumlicher Niveaueffekt“ der Globalisierung des Wirtschaftens zusammengefasst werden (Abb. 2), der sich in Kurzform folgendermaßen beschreiben lässt: Insgesamt steigt die Bedeutung der Qualität lokaler und regionaler (wie auch nationaler) Standortfaktoren durch die Globalisierung des Wirtschaftens deutlich an. Sei es, dass sie als Determinante in die zunehmenden Standortüberlegungen der Unternehmen einflie-

ßen, sei es, dass sie mittelbar die Qualität des Angebots der kommunalen und regionalen Unternehmen bestimmen, welche sich vermehrt im internationalen Konkurrenzkampf behaupten müssen. Die verstärkte Wettbewerbsintensität auf den Gütermärkten bei sinkenden Transaktionskosten für unternehmerische Standortentscheidungen führt so zu einem verstärkten Wettbewerb der Regionen um mobiles Kapital (Ansiedlungspolitik) und die Qualität des Angebots der bestehenden regionalen Unternehmen (Bestandspflege).

Abb. 2: Die Auswirkung der Globalisierung des Wirtschaftens auf die Ökonomie und Politik der Regionen



Quelle: Eigene Darstellung

Parallel zu diesen Überlegungen gibt es eine sehr intensive ökonomische Diskussion über die Frage, ob sich die Gewichtung einzelner Standortfaktoren aus Sicht der Unternehmen im Zuge der Globalisierung des Wirtschaftens verschoben hat, und wenn ja, in welche Richtung. Anders formuliert: Existiert neben dem „Niveaueffekt“ einer Verstärkung des allgemeinen Standortwettbewerbs durch die Globalisierung des Wirtschaftens, der sowohl die nationale als auch die regionale und lokale Ebene erfasst, auch noch ein „Struktureffekt“, der zu einer Verschiebung in der Gewichtung

einzelner Standortfaktoren führt? Die Erkenntnisse der modernen Regionalökonomik legen dies nahe (vgl. Krugman 1991). Im Zuge der globalisierungsbedingten Spezialisierung entwickelter Volkswirtschaften auf den Produktionsfaktor Wissen (Verkürzung der FuE-Zyklen) gewinnen wissens- und humankapitalorientierte Standortfaktoren (Innovative Milieus, weiche Standortfaktoren) relativ zu anderen Standortfaktoren an Bedeutung für das regionalwirtschaftliche Wachstum.

Empirischer Erfahrungshintergrund für diese These ist die Entstehung sog. technologischer Distrikte wie des Silicon Valley in Abgrenzung zu klassischen industriellen Distrikten (vgl. Paci, Usai 2000: 97 ff.) und die allgemein zu beobachtende Bedeutungszunahme des Produktionsfaktors „Wissen“ für die hoch entwickelten Volkswirtschaften in Relation zu den klassischen Produktionsfaktoren „Kapital“ und „Arbeit“ im sich verstärkenden internationalen Standortwettbewerb (vgl. Romer 1987: 56 ff.). Durch die sich insgesamt verstärkende internationale Arbeitsteilung kommt es zur Verlagerung von Produktionskapazitäten, die auf einfacher Arbeit beruhen, in periphere Länder. Die Produktion in den entwickelten Ländern wird kapital- und wissensintensiver. Gleichzeitig wird auch die unerklärte Reststreuung klassischer Produktionsfunktionen zunehmend größer (vgl. Hall, Jones 1999: 83 ff.). In der neuen Wachstumstheorie wird diese unerklärte Reststreuung im Wesentlichen mit technologischem Fortschritt und Wissensvermehrung erklärt; Wissensgenerierung wird als Produktionsfaktor neben Kapital und Arbeit gestellt. Diese auch empirisch belegbare Veränderung in der Produktionsfunktion entwickelter Volkswirtschaften wird von der Regionalökonomik aufgenommen und auf die Regionen übertragen (vgl. Varga 2000: 289 ff.).

In der neuen Regionalökonomik tritt entsprechend die Bedeutung von Netzwerkstrukturen, sog. innovativen Milieus, in den Vordergrund, da personengebundenes Wissen als wesentliche Determinante der neuen Wachstumstheorie zunächst intraregional diffundiert (vgl. Camagni 1991: 121 ff.; Fritsch et al. 1998: 243 ff.). Zwar verlieren auch bestimmte wissensgenerierende Agglomerationsvorteile (Nähe zu Bibliotheken) an Bedeutung, dies wird allerdings durch den Bedeutungszuwachs anderer wissensgenerierender Agglomerationsvorteile (personelle Netzwerke, Nähe zu Hochschulen) überkompensiert (Richardson 1995: 107 ff.).<sup>2</sup> Auch die empirisch belegbare Bedeutungszunahme anderer weicher humankapitalorientierter Standortfaktoren (Kultur, Wohnumfeld) zeigt in die gleiche Richtung. Wenn Wissen im Sinne von Humankapital an Bedeutung gewinnt, wird auch haushaltsnahe Infrastruktur und die Lebensqualität vor Ort zu einem zunehmend wichtigeren Standortfaktor, um hochqualifizierte Arbeitskräfte überhaupt am Arbeitsort zu halten. In der neuen Regionalökonomik wird folglich die „Liste“ der Agglomerationsvorteile nach ihrer volkswirtschaftlichen Bedeutung neu sortiert: Weiche Agglomerationsfaktoren wie Humanvermögen und Wissensspillovers wandern auf der „Liste“ nach oben (vgl. Funck 2000: 66 ff.; Gordon, Cheshire 2001: 137 ff.).

---

<sup>2</sup> Die in einigen Modellen der neuen ökonomischen Geographie postulierte nichtmonotone Wirkung sinkender Transportkosten (sinkende Transportkosten führen erst zu steigender Agglomeration, dann aber wieder zu zunehmender Dispersion der wirtschaftlichen Aktivitäten im Raum) konnte bisher empirisch nicht als verallgemeinerbarer Trend nachgewiesen werden (vgl. Behrens, Thisse 2007: 457 ff.).

Unter der Annahme, dass durch diese Neubewertung von wissens- und humankapitalorientierten Agglomerationsvorteilen eine größere Anzahl von Unternehmen als in der Vergangenheit in Verdichtungsräumen mit steigenden Grenzerträgen rechnen können, wird die Tendenz zur Ballung der wirtschaftlichen Aktivitäten im Raum verstärkt (vgl. Wößmann 2001: 65 ff.; Tichy 2001: 181 ff.). Die Tendenz zur Divergenz zwischen großen prosperierenden Agglomerationen (core) und strukturschwachen ländlichen Regionen (periphery) nimmt entsprechend zu. Aus Sicht der Unternehmen verschiebt sich zum einen das Gewicht von den internen Economies of Scale hin zu den externen Economies of Scale und zum andern das Gewicht von den durch Unterschiede in der klassischen Faktorausstattung (Boden, Arbeit, Kapital) bedingten komparativen Vorteilen eines Standorts hin zu lokalen Standortvorteilen durch steigende Skalenerträge (Fujita et al. 1999).

Für den weiteren Verlauf der Argumentation im vorliegenden Beitrag ist eine Darstellung der in diesen theoretischen Ansätzen angelegten Konvergenz-Divergenz-Debatte nicht notwendig. Es reicht festzuhalten, dass sich im Zuge der Globalisierung neben dem „Niveaueffekt“ auch ein räumlicher „Struktureffekt“ abzeichnet, der folgendermaßen definiert werden kann: Durch die Internationalisierung der unternehmerischen Tätigkeit, die verstärkte Wettbewerbsintensität auf den Gütermärkten bei gleichzeitig sinkenden Transportkosten und verkürzten FuE-Zyklen hat sich die Gewichtung der Standortfaktoren aus Sicht der Unternehmen in entwickelten Volkswirtschaften verschoben. Wissens- und humankapitalorientierte Standortfaktoren gewinnen in Relation zu anderen Standortfaktoren tendenziell an Bedeutung. Auf regionaler und lokaler Ebene verstärkt dies die Bedeutung bestimmter Agglomerationsvorteile, die sich mit den Begriffen „Innovatives Milieu“ und „Weiche Standortfaktoren“ bezeichnen lassen. Diese globalisierungsbedingte Verschiebung in der Bedeutung von Standortfaktoren führt bei ebenfalls globalisierungsbedingt sinkenden Raumüberwindungskosten tendenziell zu einer verstärkten Ballung der wirtschaftlichen Aktivitäten im Raum und verlangsamt die Konvergenzprozesse zwischen den Regionen.

### **3 Neue Anforderungen an die Politik der Regionen**

Die hier beschriebenen räumlichen Wirkungen der Globalisierung des Wirtschaftens stellen seit den 1990er Jahren neue Anforderungen sowohl an die „Regionalpolitik für die Regionen“ im Sinne der raumbezogenen Wirtschaftspolitik von EU, Bund und Ländern als auch an die „Regionalpolitik der Regionen“ im Sinne der Wirtschaftspolitik der regionalen und lokalen Akteure (Kommunen, Kammern, Arbeitsämter, Verbände) selbst. Im Mittelpunkt dieses Beitrags steht – wie schon einleitend erwähnt – die „Regionalpolitik der Regionen“. Je nach Ausgestaltung der „Regionalpolitik für die Regionen“ im Hinblick auf die Mobilität der Produktionsfaktoren gilt: Mit zunehmender Mobilität der Produktionsfaktoren steigt sowohl deren Abwanderungs- als auch deren Widerspruchsoption gegenüber der Politik. Giersch (1989: 1 ff.) definiert institutionellen Wettbewerb aus diesem Grund auch als Konkurrenz der räumlich immobilien Faktoren um die mobilen Produktionsfaktoren wie Kapital und hoch qualifizierte Arbeit. Die Handlungsstrategien der regionalen Akteure müssen sich somit zunehmend an den Bedürfnissen dieser mobilen Faktoren orientieren, eine wettbewerbs- und wirtschafts-



orientierte Regionalpolitik wird zum Primat der Politik (vgl. Friedrich, Jutila 2001: 13 ff.). Aus Sicht einer einzelnen Region liegen sowohl Chancen als auch Risiken in dieser Entwicklung. Durch innovative politische Maßnahmen können größere Wettbewerbsvorteile errungen werden als in der Vergangenheit, gleichzeitig werden aber auch „Fehlinvestitionen“ stärker sanktioniert. Pfadabhängige Entwicklungen werden zumindest mittel- und langfristig leichter initiierbar. Die Qualität regionaler Standortfaktoren ist vor dem Hintergrund sinkender Raumüberwindungskosten und einer verstärkten Wettbewerbsintensität auf den Gütermärkten nicht nur Parameter des allgemeinen Standortwettbewerbs, sondern auch eines speziellen inter- und intraregionalen Wettbewerbs, der von der Entstehung zunehmender räumlicher Disparitäten innerhalb der nationalen Volkswirtschaften angetrieben wird. Aus einzelwirtschaftlicher Sicht bieten sich dabei zunächst alle (erdenklichen) Maßnahmen der regionalen Wirtschaftsförderung an, mit denen die Region Wettbewerbsvorteile gegenüber anderen Wirtschaftsräumen erzielen kann, unabhängig davon, ob diese aus gesamtwirtschaftlicher Sicht zu begrüßen oder abzulehnen sind. Aus der „Froschperspektive“ der einzelnen Regionen lässt sich zusammenfassend formulieren: Regionale Wirtschaftspolitik wird aus einzelwirtschaftlicher Sicht umso erfolgreicher sein, je mehr es ihr gelingt, aufbauend auf ihren endogenen Potenzialen (und hier v. a. auf den wissens- und humankapitalorientierten Standortfaktoren) eine erfolgreiche Wettbewerbsstrategie einzuschlagen, die auf die Attrahierung mobiler Produktionsfaktoren und eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der bestehenden Unternehmen zielt.<sup>3</sup>

Wird dieser Gedanke weiter zugespitzt, so lässt sich durchaus von einem Paradigmenwechsel weg von der traditionellen bedarfsorientierten Regionalpolitik hin zu einer eher wettbewerbsorientierten Regionalpolitik sprechen. Das Selbstverständnis und entsprechend auch der Instrumenteneinsatz der regionalen Wirtschaftsförderung der späten 1960er, 1970er und 1980er Jahre orientierte sich sehr eng an der wohlfahrtstheoretischen (allokativ-statischen) Begründung regionaler Wirtschaftspolitik. Als Aufgaben hatte die regionale Wirtschaftspolitik danach zum einen, unternehmensbezogene öffentliche Güter wie Gewerbeflächen und Standortberatung anzubieten, und zum anderen, durch Planungsleistungen und Verordnungen für die Internalisierung kleinräumiger externer Effekte Sorge zu tragen. Die Instrumente der Wirtschaftspolitik waren im Kern auf Infrastrukturinvestitionen und Verwaltungsdienstleistungen beschränkt (vgl. Grätz 1983: S. 18 ff.). Diese Periode lässt sich deshalb als traditionelles bzw. bedarfsorientiertes Paradigma kommunaler Wirtschaftspolitik charakterisieren.

Ausgelöst durch die veränderten Rahmenbedingungen im Zuge der Globalisierung des Wirtschaftens, den verstärkten interregionalen Wettbewerb und die zunehmende Bedeutung wissens- und humankapitalorientierter Standortfaktoren einerseits, und einen normativen Paradigmenwechsel vom Fiskal- zum Wettbewerbsföderalismus andererseits, ist seit Anfang der 1990er Jahre eine Neubestimmung des Selbstverständnisses regionaler Wirtschaftspolitik v. a. im instrumentellen Bereich zu beobachten. Hartmann (1994: 84 ff.) benennt beispielsweise neun Bereiche regionaler Wirtschaftspolitik, in denen sich seither veränderte Anforderungen stellen:

---

<sup>3</sup>Wie diese einzelwirtschaftlichen Anpassungsstrategien aus der gesamtwirtschaftlichen „Vogelperspektive“ zu bewerten sind, wird in Abschnitt 4 thematisiert.

- von der Neuansiedlung zur Bestandspflege,
- von der Ausweisung neuer Gewerbeflächen zum Flächenrecycling,
- von der unspezifischen Förderung zum gezielten Einsatz von Finanzhilfen,
- von der traditionellen Förderung zur Innovations- und Technologieförderung,
- von der harten zur weichen Infrastrukturausstattung,
- vom Kirchturmdenken zum Regionalbewusstsein,
- von der Monostruktur zur Diversifikation der Wirtschaftsstruktur,
- von der herkömmlichen Öffentlichkeitsarbeit zum Standortmarketing und
- wachsende Bedeutung der Beschäftigungs- und Umweltschutzpolitik.

Sehr pointiert und etwas anders stellt auch Stember (1997) den Problem- und Aufgabenwandel der regionalen Wirtschaftspolitik seit 1970 dar. Seiner Ansicht nach bestand Wirtschaftsförderung im Jahr 1970 in der Hauptsache aus den Bereichen Ansiedlungspolitik und Bestandspflege sowie den Bereichen Technologie- und Arbeitsmarktpolitik, seit Mitte bis Ende der 1980er Jahre kamen dann die Aufgabenbereiche Regionalisierung, Marketing und Konversion hinzu. Kistenmacher et al. (1994) betonen v. a. die Notwendigkeit einer Weiterentwicklung der kommunalen Wirtschaftsförderung zu einer umfassenden Wirtschaftspolitik, indem kommunale Wirtschaftsförderung als ressortübergreifende Querschnittsaufgabe, als gemeindegrenzenübergreifende Aufgabe und als Bestandteil einer ganzheitlichen Marketingstrategie verstanden wird. Imhoff-Daniel (1994) stellt die Profile traditioneller und neuer Wirtschaftsförderung tabellarisch gegenüber, indem er sie nach Zielbestimmung (Ansiedlungspolitik vs. Bestandspflege), Aufgabenstellung (diskontinuierliche Einzelfallhilfe vs. Begleitung betrieblicher Entwicklungsprozesse), Informationsgrundlage (situationsbezogene Informationen vs. Standortinformationssysteme), Organisationsprinzipien (Arbeitsteilung vs. Kooperation) und Instrumenteneinsatz (traditionelle vs. moderne Instrumente) unterscheidet. Auffallend ist bei allen Beiträgen, dass sie eine Ausweitung und Neubestimmung der Aktivitäten regionaler Wirtschaftspolitik eher im immateriellen als im materiellen (fiskalischen) Bereich konstatieren. Ein Tatbestand, der sicherlich in erster Linie darin begründet liegt, dass die lokale Wirtschaftspolitik in ihrem traditionellen materiellen Bereich (z. B. der Investitionstätigkeit, den kommunalen Finanzhilfen oder der Gebühren- und Steuerpolitik) schon lange an die engen ökonomischen und juristischen Grenzen, die ihr hier von den übergeordneten föderalen Ebenen gesetzt werden, gestoßen ist.

Um die Vielzahl von Veröffentlichungen zu den Veränderungen regionaler Wirtschaftspolitik in den 1990er Jahren (vgl. Aigner, Miosga 1994; Hollbach-Grömig 1996, 2001; Icks, Richter 1999) theoriegeleitet zu strukturieren, wird im Folgenden ein Ansatz präferiert, der die neuen Anforderungen an eine erfolgreiche „Regionalpolitik der Regionen“ direkt aus dem im Zuge der Globalisierung des Wirtschaftens zunehmenden interregionalen Wettbewerb ableitet und so sehr pointiert den beschriebenen Paradigmenwechsel vom traditionellen, bedarfsorientierten Paradigma der Wirtschaftspolitik in den 1960er, 1970er und 1980er Jahren hin zu einem wettbewerbsorientierten Paradigma der Wirtschaftspolitik seit den 1990er Jahren begründet.

## 4 Mögliche Erfolgsstrategien regionaler Wirtschaftspolitik im Standortwettbewerb

Aus den bisherigen Ausführungen lässt sich schlussfolgern, dass die Maßnahmen der traditionellen bedarfsorientierten Wirtschaftsförderung wie Liegenschaftspolitik, Beratungstätigkeit, Gebühren- und Steuerpolitik, Analysetätigkeiten und Investitionen in unternehmensnahe Infrastruktur keine Standortvorteile im zunehmenden Wettbewerb der Regionen generieren, da sie in (weitgehend) ähnlicher Form in allen Regionen angeboten werden und deshalb keine diskriminierenden Erfolgsstrategien regionaler Wirtschaftspolitik darstellen. Nimmt man die Überlegungen zum wettbewerbsorientierten Paradigma regionaler Wirtschaftspolitik als Ausgangspunkt, so lassen sich Hypothesen über die Instrumente einer aus einzelwirtschaftlicher Sicht erfolgreichen (wettbewerbsorientierten) Wirtschaftspolitik der Regionen aus Analogien zum unternehmerischen Wettbewerb ableiten<sup>4</sup>:

1. Ähnlich wie die Unternehmen vor dem Hintergrund verstärkten Wettbewerbs auf den Gütermärkten mit ihrem Konzept der marktorientierten Unternehmensführung das gesamte unternehmerische Handeln vom Einkauf bis zum Absatz auf die Kundenwünsche eingestellt haben, müssen Regionen im verstärkten Standortwettbewerb um mobile Produktionsfaktoren und die Qualität der eigenen Unternehmensbasis ihr gesamtes fachpolitisches und finanzpolitisches Handeln auf die Wünsche der Unternehmen abstellen. Im Unterschied zu einem Nebeneinander verschiedener Fachpolitiken zielt solch eine wirtschaftsorientierte Regionalpolitik auf eine *Vernetzung sämtlicher Fachpolitiken* (Wirtschaftsförderungs-, Stadtentwicklungs-, Verkehrs-, Kultur-, Arbeitsmarkts- und Umweltpolitik) unter einem gemeinsamen wirtschaftspolitischen Leitbild. Die Wirtschaftsfreundlichkeit aller Fachpolitiken wird zu einem Parameter im interregionalen Wettbewerb.
2. Ähnlich wie im Unternehmenssektor können im Rahmen solch einer wirtschaftsorientierten Regionalpolitik auch besondere Zielgruppen definiert werden, von denen sich die Region aufbauend auf ihren vorhandenen Stärken in der interregionalen Arbeitsteilung (komparative Vorteile, bestehende Sektoralstruktur) die meisten Wettbewerbsvorteile erhofft. Je nach den Standortpräferenzen des umworbenen Unternehmens konkurrieren dabei die Regionstypen in verschiedenen Ligen miteinander. Für bestimmte Dienstleistungen kommt beispielsweise nur eine Ansiedlung in hoch verdichteten Ballungsräumen in Frage. Die Anzahl der konkurrierenden Mitanbieter im Wettbewerb der Regionen beschränkt sich so in Deutschland oft auf eine Gruppe von nicht mehr als fünf konkurrierenden Standorten (vgl. Lindemann 1999: 79). Nimmt man die These von der Orientierung an den endogenen Potenzialen einer Region ernst, folgt hieraus, dass eine *an den bestehenden sektoralen Clustern orientierte Ansiedlungspolitik* erfolgreicher ist als eine Ansiedlungspolitik nach dem Prinzip des „Fischernetzes“.

---

<sup>4</sup> Diese einzelwirtschaftlich „erfolgreichen“ Strategien sollten nicht mit einem normativen Leitbild für die Regionalpolitik der Regionen gleichgesetzt werden, da die gesamtwirtschaftliche Bewertung einzelwirtschaftlich optimaler Anpassungsstrategien durchaus kritisch ausfallen kann (hierzu Abschnitt 4.).

3. Ähnlich wie die Unternehmen vor dem Hintergrund verstärkten Wettbewerbs und einer Vergrößerung des relevanten Marktes mehr und mehr versuchen, zusätzliche Renditen durch Innovationen zu realisieren, versprechen auch auf regionaler Ebene *innovative Konzepte* erhöhte Pioniergewinne. Gefordert ist hierbei Experimentierfreudigkeit und die Bereitschaft zu Modellversuchen – allgemein gesprochen das Suchen nach neuen Wegen und nicht das Nachahmen sicherer Optionen. Innovative Maßnahmen der regionalen Wirtschaftspolitik können sich dabei grundsätzlich auf sämtliche Maßnahmen regionaler Politik beziehen, die aus Sicht bestehender oder ansiedlungswilliger Unternehmen als eine Verbesserung der lokalen Standortqualität interpretiert werden. Der innovative Charakter resultiert aus dem Zeitpunkt ihrer Realisierung. Die Palette möglicher Maßnahmen ist so groß wie die Phantasie der regionalen Entscheidungsträger. Aktivitäten, mit denen es gelingen könnte, im Wettbewerb der Regionen einen Vorsprung zu erzielen, wären z. B.: neue Wege der Kooperation zwischen Stadt, regionaler Wirtschaft und Forschungseinrichtungen, um bestimmte in der Region konzentrierte Kompetenzen im Rahmen eines Wissensmanagements in Netzwerken zu vertiefen, der Ausbau regionaler Weiterbildungsangebote, um Anpassungsfähigkeit, Selbständigkeit und Internationalität der ansässigen Wirtschaftssubjekte zu fördern, oder auch Einfallsreichtum bei der Bündelung von verschiedenen wirtschaftspolitischen Maßnahmen im Rahmen einzelner Projekte mit hoher Vorbildfunktion. Die Pioniergewinne schwinden hier jeweils, wenn andere Regionen dazu übergehen, die erfolgreichen Maßnahmen der innovativen Regionen zu imitieren.
4. Da im privatwirtschaftlichen Bereich im Zuge der Globalisierung des Wirtschaftens die Standortfaktoren „Wissen“ und „Humankapital“ an Bedeutung gewinnen, muss auch die regionale Wirtschaftspolitik diesen Standortfaktoren wie auch den endogenen Potenzialen der Region insgesamt ein höheres Gewicht beimessen. Zum einen werden somit *wissens- und humankapitalorientierte Maßnahmen* der Regionalpolitik zunehmend wichtiger, zum anderen verschiebt sich auch die Bedeutung der Aufgabenfelder Bestandspflege und Ansiedlungspolitik insgesamt zugunsten der Bestandspflege. Die regionale Politik muss zunehmend versuchen, technologie- und innovationspolitische Maßnahmen (Aufbau von Technologie- und Gründerzentren, Stärkung des Wissenstransfers, Stärkung von Netzwerken) auf lokaler Ebene zu adaptieren und die weichen Standortfaktoren zu verbessern, um hoch qualifiziertes Fachpersonal am Ort zu binden. Die regionale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik wird gezwungen, umzusteuern und verstärkt auf die Schaffung von wettbewerbsfähigen Arbeitsplätzen und die Qualifizierung der lokalen Arbeitskräfte zu setzen.
5. Ähnlich wie die Unternehmen unter dem wachsenden Wettbewerbsdruck gezwungen sind, kontinuierlich zu überprüfen, ob sie durch den Zukauf von Leistungen anstelle von Eigenproduktion Spezialisierungsvorteile nutzen und dadurch ihre Kosten senken können, werden auch die Regionen im Standortwettbewerb angehalten, eine umfassend angelegte *Aufgabenkritik* durchzuführen. Die Regionen (und ihre Bürger) müssen sich bei jeder kommunalen Leistung die Grundsatzfrage stellen, ob die Leistung überhaupt in Einzelregie der öffentlichen Hand angeboten

werden muss oder nicht auch in Zusammenarbeit mit anderen Akteuren (Public-Private-Partnership) bzw. ganz oder teilweise in privater Regie angeboten werden kann (Outsourcing kommunaler Leistungen). Die instrumentelle Palette der Aufgabenkritik reicht also von Rechtsformänderungen über Public-Private-Partnerships bis hin zur echten Privatisierung kommunaler Leistungen.<sup>5</sup> Im Hinblick auf die Organisationsform der regionalen Wirtschaftsförderung selbst wird in der aktuellen Diskussion z. T. die These vertreten, dass unter den Vorzeichen dieser verstärkten Bedeutung privat-öffentlicher Kooperation externe, privatrechtliche Wirtschaftsförderungsgesellschaften rein öffentlichen Organisationsformen der regionalen Wirtschaftsförderung überlegen sind.

6. Ähnlich wie die Unternehmen im Wettbewerb nach ihrer optimalen Betriebsgröße suchen, stellt sich auch in der regionalen Wirtschaftspolitik die Frage, inwieweit man den interregionalen statt den intraregionalen Wettbewerb im Auge hat, d. h. ein *kleinräumig abgestimmtes Verhalten* der wirtschaftspolitischen Akteure in einer Region existiert. Denn: Was einzelne Kommunen als Standort den Unternehmen bieten können, ist, gemessen an den vielfältigen Erfordernissen der Unternehmen, i. d. R. zu wenig. Nur größere Regionen, die sich mit ihren jeweils unterschiedlichen kleinräumigen Ausstattungen mit harten und weichen Standortfaktoren als Einheit verstehen, bieten ausreichende Potenziale zur Herausbildung eines innovativen Milieus und innovativer Netzwerke. Eine sinnvolle Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen regionalen Akteuren (Kammern, Verbänden, Forschungseinrichtungen, Kommunen usw.), die Qualität des Kommunikations- und Informationsaustauschs zwischen den regionalen Institutionen und die Intensität der Zusammenarbeit in konkreten Projekten wären dann entsprechend Erfolgsfaktoren regionaler Wirtschaftspolitik.
7. Analog zur zunehmenden Bedeutung des Controllings und der Einführung neuer Managementmethoden in privaten Unternehmen muss auch in den Regionen die *Einführung neuer Steuerungsmodelle*, sowohl in der Verwaltung als auch in den öffentlichen Unternehmen (Beteiligungscontrolling), vorangetrieben werden. Durch die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung und die Budgetierung der Mittel mit dezentraler Ressourcenverantwortung werden Anreize gesetzt, sich neben der Maxime der Rechtmäßigkeit einer Maßnahme auch an der ökonomischen Maxime der Zielerreichung mit minimalem Ressourceneinsatz zu orientieren. Durch die Definition von Produkten und die Einrichtung von Cost-/Profit-Centern kann zudem erreicht werden, dass die lokalen Verwaltungen sich mehr als Dienstleister denn als Träger hoheitlicher Aufgaben verstehen. Im Zuge der Einführung solch einer output-orientierten Globalsteuerung haben die Kommunalparlamente erstmals die Möglichkeit, sich auf die Verabschiedung der strategischen Ziele (globale Zielvorgaben) zu beschränken und der Verwaltung das operative Geschäft zu überlassen, ohne befürchten zu müssen, dass die Principal-Agent-Probleme in der administrativen Umsetzung Überhand nehmen. Durch die Abkehr von der alten kameralistischen Einnahmen-Ausgaben-Rechnung und die Einführung einer betriebswirtschaftlichen

---

<sup>5</sup> Der seit den 1990er Jahren vorherrschende Trends, im Ergebnis dieser Aufgabenkritik zu einem Mehr an privatwirtschaftlicher Beteiligung zu gelangen, wird am aktuellen Rand durch einen klar erkennbaren Trends zur Rekommunalisierung durchbrochen.

Kosten- und Leistungsrechnung wird die Kosten-Nutzen-Transparenz der öffentlichen Maßnahmen erhöht. Die Effizienz des operativen Verwaltungsgeschäfts kann dann bei dezentraler Budgetverantwortung durch ein geeignetes Controlling sichergestellt werden. Zudem ist hier natürlich wesentlich, ob die Verwaltung im Allgemeinen und die Wirtschaftsförderung im Speziellen überhaupt weiß, was die mobilen Produktionsfaktoren wünschen. Die Stichworte sind hier: dienstleistungsorientierte Verwaltung, Abbau von Bürokratie und Definition von Produkten. Regelmäßige Gespräche, aber auch standardisierte Befragungen, Benchmarking und die Evaluierung durchgeführter Maßnahmen sind ein wesentlicher Bestandteil dieser „Marktpflege“.

8. Vergleichbar mit dem *umfassenden Marketingansatz*, der im privatwirtschaftlichen Sektor verfolgt wird, muss auch in den Regionen sowohl über die Implementierung eines „Marketings nach innen“ im Sinne einer Bündelung lokaler Aktivitäten im Zuge intraregionaler Kooperation als auch eines „Marketings nach außen“ im Sinne klassischer Maßnahmen der Standortwerbung nachgedacht werden. Nur wenn auch nach innen an der Verbesserung der endogenen Potenziale der Region gearbeitet wird, lässt sich ebenso nach außen glaubhaft mit Werbebroschüren, Anzeigekampagnen oder Messepräsentationen Standortwerbung betreiben.

## 5 Schlussfolgerungen aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive

Insgesamt zeigt sich, dass sich aus der Suche nach Analogien mit dem unternehmerischen Wettbewerb eine Reihe zentraler Hypothesen über die Grundzüge einer wettbewerbsorientierten Regionalpolitik ableiten lassen. Zudem kann die Vielzahl der Vorschläge aus der regionalwissenschaftlichen Literatur mit diesem Ansatz theoriegeleitet in einem inhaltlich zusammenhängenden Hypothesengerüst geordnet werden. Ob diese aus der Gleichsetzung von unternehmerischem und interregionalem Wettbewerb gewonnen Anpassungsstrategien regionaler Politik tatsächlich Erfolgsstrategien darstellen, ist in der Literatur stark umstritten. Insbesondere wird darauf verwiesen, dass wettbewerbsorientierte Maßnahmen, die aus einzelwirtschaftlicher Sicht der Regionen Erfolg versprechen, aus gesamtwirtschaftlicher Sicht zu Ineffizienzen führen können. Ein ruinöser Subventionswettlauf, eine suboptimale Standortwahl der Unternehmen und eine Unterversorgung mit insbesondere haushaltsnahen öffentlichen Gütern sind mögliche negative Konsequenzen solch eines interjurisdiktionellen Wettbewerbs (vgl. Sinn 1997: 247 ff.). Die Attrahierung mobiler Produktionsfaktoren durch eine wettbewerbsorientierte regionale und kommunale Wirtschaftsförderung führt regelmäßig dazu, dass die Produktionsfaktoren an suboptimalen Standorten eingesetzt werden und die gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtswirkungen entsprechend negativ ausfallen (vgl. Dupont, Martin 2006: 223 ff.). Cheshire und Gordon (1998: 321 ff.) schlagen deshalb eine Systematik vor, die zwischen regionalpolitischen Maßnahmen, die aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ein Nullsummenspiel bzw. sogar ein Negativsummenspiel ergeben („Beggars my neighbour“), und Instrumenten, die auch aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive wohlfahrtsfördernd sind (Tab. 1), unterscheidet.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Auch der in den Regionen sehr weit verbreitete Ansatz clusterorientierter Ansiedlungspolitik ist aus dieser Perspektive durchaus kritisch zu beurteilen, da er im Gegensatz zu einer Infrastrukturpolitik, die allen Branchen nutzt, i. d. R. mit stark diskretionären Förderinstrumenten arbeitet (vgl. Martin et al. 2011: 108 ff.).

Tab. 1: Standortwettbewerb aus gesamtwirtschaftlicher Sicht

Politik der Regionen als Nullsummen- oder Negativsummenspiel	Gesamtwirtschaftlich wachstumsfördernde Politik der Regionen
Reiner Ansiedlungswettbewerb  Standortwerbung  Investitionsförderung  Subventionierte Preise	Qualifizierungsinitiativen  Existenzgründungsförderung  Unternehmensberatung  Reduktion von Unsicherheit  Netzwerkbildung  Infrastrukturinvestitionen

Quelle: In Anlehnung an Cheshire und Gordon 1998

Gleichzeitig werden dem interregionalen Wettbewerb aber auch viele positive Wirkungen zugeschrieben. Das wettbewerbsföderalistische Paradigma geht davon aus, dass es nicht nur auf die Sicherstellung statischer Allokationseffizienz, sondern v. a. auch dynamischer Allokationseffizienz ankommt. Diese dynamische Allokationseffizienz sehen die Apologeten des Institutionenwettbewerbs in einem Modell ohne Wettbewerb der Gebietskörperschaften aus zwei Gründen nicht gewährleistet. Zum einen bestehen zu wenige Anreize für die Politik, innovative Maßnahmen durchzuführen und so ein höheres Effizienzniveau zu realisieren. Zum anderen ist die (statische) Allokationseffizienz ständig bedroht, da es neben dem klassischen Marktversagen eben auch Staatsversagen, d. h. gemeinwohlschädigendes Verhalten der politischen und administrativen Akteure gibt (vgl. Siebert 2000). Kerngedanke des ersten Arguments, der Stärkung der Neuerungsfähigkeit des politischen Systems durch den Wettbewerb der Gebietskörperschaften, ist es, den politischen genau wie den privatwirtschaftlichen Entscheidungsprozess als gesamtwirtschaftlichen Trial-and-Error-Prozess zu organisieren. Im Wettbewerb der Regionen werden die einzelnen Regionen danach zu präferenzorientiertem, sparsamem und innovativem Verhalten angehalten, weil sie andernfalls im Wettbewerb mit den anderen Regionen um einkommensstarke Haushalte und erfolgreiche Unternehmen zurückfallen. Analog zum unternehmerischen Wettbewerb wird in dynamischer Hinsicht davon ausgegangen, dass auch der Wettbewerb der Gebietskörperschaften die Suche nach neuen Lösungsmöglichkeiten fördert. Erfolgreiche Angebote setzen sich im interregionalen Wettbewerb durch und werden nachgeahmt. Kerngedanke des zweiten Arguments, der Begrenzung gemeinwohlschädigenden Verhaltens der politischen und administrativen Akteure, ist die

These der Neuen Politischen Ökonomie, dass Politiker und Bürokraten in parlamentarischen Demokratien keine wohlmeinenden Diktatoren im Sinne von Max Weber sind, sondern eigennützig handeln. Die Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger werden von den Politikern unter dieser neuen Prämisse nicht mehr automatisch realisiert, wie in der klassischen Wohlfahrtstheorie angenommen. Vielmehr müssen die Bürgerinnen und Bürger versuchen, ihre Präferenzen über einen komplizierten Mechanismus von Wahlen, Kontrolle, Rechenschaft, die Bildung von Interessengruppen (Lobbyismus) und Abwanderung („Abstimmung mit den Füßen“) durchzusetzen. Gebietskörperschaftlicher Wettbewerb verringert aus dieser Sicht den gemeinwohlschädigenden Handlungsspielraum von Politik und Verwaltung, da sich die regionale Politik nun stärker als in der Vergangenheit an der Politik in anderen Regionen messen lassen muss.

Aus Sicht der Regionalpolitik für die Regionen von Ländern, Bund und EU wird es darauf ankommen, die Rahmenbedingungen für den Wettbewerb der Regionen so zu setzen, dass der Grenznutzen zusätzlichen Wettbewerbs genau den Grenzkosten der aus dem Wettbewerb resultierenden negativen Wirkungen entspricht. Eine Reduktion des Finanzausgleichs, um den Wettbewerb der Regionen zu erhöhen, oder auch eine weitere Senkung der Raumüberwindungskosten und damit eine Erhöhung der Mobilität der Produktionsfaktoren, sind aus dieser Perspektive nicht per se wünschenswert. Für eine ausgewogene Politik der überregionalen föderalen Ebenen sind wirtschaftspolitische Maßnahmen von Bedeutung, die die positiven Impulse des „Benchmarkings“ bewahren, aber gezielt gegen die negativen Wirkungen des interregionalen Wettbewerbs gerichtet sind. Ein Eckpfeiler ist hier sicherlich die Beihilfenkontrolle auf supranationaler Ebene. Aber auch an vertikale, zweckgebundene Zuweisungen für haushaltsnahe Infrastrukturprojekte und an die Setzung flächendeckender Mindeststandards ist in diesem Zusammenhang zu denken. Im Sinne der Schaffung einer geeigneten Wettbewerbsrahmenordnung muss das Ziel eine ausreichende finanzielle Ausstattung der Regionen mit ungebundenen Mittelzuweisungen (z. B. im Zuge des interkommunalen Finanzausgleichs) und einem kleinen Teil an zweckgebundenen Zuweisungen für haushaltsnahe Infrastruktur sein.

## Literatur

- Aigner, B.; Miosga, M. (1994): Stadtregionale Kooperationsstrategien. Neue Herausforderungen und Initiativen deutscher Großstadtregionen. Kallmünz, Regensburg.
- Apolte, T. (1999): Chancen und Risiken nationaler Wirtschaftspolitik bei hoher Kapitalmobilität. In: Apolte, T.; Caspers, R.; Welfens, P. (Hrsg.): Standortwettbewerb, wirtschaftspolitische Realität und internationale Ordnungspolitik. Baden-Baden, 21-44.
- Audretsch, D. B.; Feldman, M. P. (1996): Innovative Clusters and the Industry Life Cycle. In: Review of Industrial Organization 11 (2), 253-273.
- Behrens, K.; Thisse, J.-F. (2007): Regional Economics – a New Economic Geography Perspective. In: Regional Science and Urban Economics 37 (4), 457-465.
- Blonigen, B. A.; Davies, R. B.; Waddell, G. R.; Naughton, H. T. (2007): FDI in Space: Spatial autoregressive Relationships in Foreign Direct Investment. In: European Economic Review 51 (5), 1303-1325.



- Camagni, R. (1991): Local 'milieu', Uncertainty and Innovation Networks: Towards a New Dynamic Theory of Economic Space. In: Camagni, R. (Hrsg.): *Innovation Networks: Spatial Perspectives*. London, New York, 121-144.
- Cheshire, P.; Gordon, I. (1998): Territorial Competition: some Lessons for Policy. In: *The Annals of Regional Science* 32 (3), 321-346.
- Dupont, V.; Martin, P. (2006): Subsidies to Poor Regions and Inequalities: Some Unpleasant Arithmetic. In: *Journal of Economic Geography* 6 (2), 223-240.
- Egger, P.; Pfaffermayr, M. (1999): Theoretische Grundlagen der Globalisierungsdiskussion. In: *Wirtschaft und Gesellschaft* 25 (1), 41-69.
- Friedrich, P.; Jutila, S. (2001): Aspects of Policies of Regional Competition. In: Friedrich, P.; Jutila, S. (Hrsg.): *Policies of Regional Competition*. Baden-Baden, 13-61.
- Fritsch, M.; Koschatzky, K.; Schätzl, L.; Sternberg, R. (1998): Regionale Innovationspotentiale und innovative Netzwerke – Zum Stand der Forschung. In: *Raumforschung und Raumordnung* 56 (4), 243-252.
- Fujita, M.; Krugman, P.; Venables, A.J. (1999): *The Spatial Economy*. Cambridge (MA), London.
- Funck, R.H. (2000): Hard and Soft Determinants of Interregional Competition. In: Batey, P.; Friedrich, P. (Hrsg.): *Regional Competition*. Berlin, 66-86.
- Giersch, H. (1989): Anmerkungen zum weltwirtschaftlichen Denkansatz. In: *Weltwirtschaftliches Archiv* 125 (1), 1-16.
- Glaeser, E. L.; Kohlhase, J. E. (2003): *Cities, Regions and the Decline of Transport Costs*. Discussion Paper 2014. Cambridge (MA).
- Gordon, I.; Cheshire, P. (2001): Local Advantage and Lessons for Territorial Competition in Europe. In: Johansson, B.; Karlsson, C.; Stough, R. (Hrsg.): *Theories of Endogenous Regional Growth: Lessons for Regional Policies*. Heidelberg, 137-149.
- Grätz, C. (1983): *Kommunale Wirtschaftsförderung – Kritische Bestandsaufnahme ihrer Funktionen und Organisation*. Bochum.
- Hall, R. E.; Jones, C. I. (1999): Why do some Countries Produce so much more Output per Worker than others? In: *Quarterly Journal of Economics* 114 (1), 83-116.
- Hartmann, P. (1994): *Beziehungen zwischen Staat und Wirtschaft: Unter besonderer Berücksichtigung neuartiger Kooperationsformen im Bereich der regionalen und kommunalen Wirtschaftspolitik*. Baden-Baden.
- Hollbach-Grömig, B. (2001): *Kommunale Wirtschaftsförderung in der Bundesrepublik Deutschland – Ausgewählte Ergebnisse einer Umfrage im Jahr 2000*. Berlin.
- Hollbach-Grömig, B. (1996): *Kommunale Wirtschaftsförderung in den 90er Jahren – Ergebnisse einer Umfrage*. Berlin.
- Hollbach-Grömig, B. (2001): *Kommunale Wirtschaftsförderung in der Bundesrepublik Deutschland – Ausgewählte Ergebnisse einer Umfrage im Jahr 2000*. Berlin.
- Icks, A.; Richter, M. (1999): *Innovative kommunale Wirtschaftsförderung. Wege – Beispiele – Möglichkeiten*. Wiesbaden.
- Imhoff-Daniel, A. (1994): *Organisation und Instrumente kommunaler Wirtschaftsförderung in Niedersachsen: empirische Untersuchung der Arbeitsteilung und Zusammenarbeit zwischen Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden*. Münster.
- Jaffe, A. B.; Trajtenberg, M.; Henderson, R. (1993): Geographic Localization of Knowledge Spillovers as Evidenced by Patent Citations. In: *Quarterly Journal of Economics* 108 (3), 577-598.
- Kistenmacher, H.; Geyer, T.; Hartmann, P. (1994): *Regionalisierung in der kommunalen Wirtschaftsförderung*. Köln.
- Kleinert, J.; Klodt, H. (2000): *Megafusionen. Trends, Ursachen und Implikationen*. Tübingen.

- Koch, E. (2000): Globalisierung der Wirtschaft. München.
- Krugman, P. (1991): Geography and Trade. Cambridge, London.
- Lindemann, S. (1999): Theorie und Empirie kommunalen Wirtschaftsförderwettbewerbs: eine Konkurrenzanalyse in den neuen Ländern. Baden-Baden.
- Martin, P.; Mayer, T.; Mayneris, F. (2011): Public support to clusters: A firm level study of French 'Local productive systems'. In: Regional Science and Urban Economics 41 (2), 108-123.
- Paci, R.; Usai, S. (2000): Technological Enclaves and Industrial Districts: An Analysis of the Regional Distribution of Innovative Activity in Europe. In: Regional Studies 34 (2), 97-114.
- Porter, M. E. (1990): The Competitive Advantage of Nations. London.
- Richardson, H. W. (1995): Economies and Diseconomies of Agglomeration. In: Giersch, H. (Hrsg.): Urban Agglomeration and Economic Growth. Berlin, 107-116.
- Romer, P. R. (1987): Growth Based on Increasing Returns Due to Specialization. In: The American Economic Review 77 (2), 56-62.
- Scott, A.; Storper, M. (2003): Regions, Globalization, Development. In: Regional Studies 37/6-7, 579-593.
- Siebert, H. (2000): Zum Paradigma des Standortwettbewerbs. Tübingen.
- Sinn, H.-W. (1997): The Selection Principle and Market Failure in Systems Competition. In: Journal of Public Economics 66 (2), 247-274.
- Stember, J. (1997): Kommunale Wirtschaftsförderung: Innovation zwischen Regionalisierung, Globalisierung und Verwaltungsreform. Vieselbach, Erfurt.
- Tichy, G. (2001): Regionale Kompetenzzyklen – Zur Bedeutung von Produktlebenszyklus- und Clusteransätzen im regionalen Kontext. In: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie 45 (3), 181-201.
- Varga, A. (2000): Local Academic Knowledge Transfers and the Concentration of Economic Activity. In: Journal of Regional Science 40 (2), 289-309.
- Wößmann, L. (2001): Der Aufstieg und Niedergang von Regionen: Die dynamische Markttheorie von Heuß in räumlicher Sicht. In: Jahrbuch für Regionalwissenschaft 21 (1), 65-89.

# Transportkosten und Städtesystem

## *Gliederung*

- 1 Einführung
- 2 Nichthierarchische Modelle
- 3 Hierarchische Modelle
- 4 Transportkosten und funktionale Gliederung von Städtesystemen
- 5 Schlussfolgerungen

Literatur

## 1 Einführung

Die Kosten des Gütertransports im Zusammenspiel mit Skalenerträgen, Produktdiversifizierung und Staukosten sind wesentliche Faktoren bei der Herausbildung von Städtesystemen. Die Qualität der Transportwege und der notwendige Aufwand zu ihrer Überwindung haben die Städtesysteme mit geformt: man denke z. B. an die Poststraßen der Römer, deren Stationen häufig die Kerne zukünftiger Städte bildeten.<sup>1</sup> Der Handel zwischen Regionen, Ländern und Kontinenten schafft eine Angebotsvielfalt, die neben den Transportkosten auch von der Ballung von Produzenten und Nachfragern im Raum abhängt. Den agglomerierenden Kräften stehen dispensierende Faktoren entgegen, die dafür sorgen, dass sich nicht alle Menschen in einer einzigen Agglomeration zusammenballen. Hierzu zählen die Kosten der innerstädtischen Raumnutzung und -überwindung oder auch die Bindung bestimmter Wirtschaftsaktivitäten an den Faktor Boden.

Seit der Erfindung der Dampfmaschine sind die Kosten der Raumüberwindung in allen Teilen der Welt immer weiter zurückgegangen. Es ergeben sich aber auch Abweichungen vom Trend: So haben sich in den postsozialistischen Transformationsländern im Zuge der Preisliberalisierung Marktpreise für Transportdienstleistungen gebildet, die zu einer deutlichen Erhöhung der realen Kosten des Gütertransports im Vergleich zur früheren Bepreisung geführt haben. Auch die Besteuerung von Energieträgern und Kraftfahrzeugen (auch zur Kompensation bisher nicht berücksichtigter Umweltkosten), ebenso wie die Vernachlässigung von Straßen oder die Stilllegung von Eisenbahnstrecken, können zur Verteuerung von Transportdienstleistungen beitragen.

Transportkosten bestimmen die ökonomische Distanz zwischen den geographisch feststehenden Orten im Raum: Ihre Verringerung lässt Marktgebiete zusammenrücken, was zur Entstehung neuen bzw. Verschärfung existierenden Wettbewerbs führt; gleichzeitig

---

<sup>1</sup> Ein historisches Beispiel für die Auslösung wirtschaftlichen Wachstums als Folge der Marktintegration ist das Zusammenwachsen der autarken Gemeinden Chinas in der Zeit der Sung-Dynastie (805–1075 n. Chr.) zu einem Wirtschaftsraum infolge der Transportkostenreduktion durch die Binnenschifffahrt (vgl. Kelly 1997: 939 ff.)

bieten wachsende Märkte Expansionschancen für Unternehmen, die sich im Wettbewerb durchsetzen. Hohe Kosten der Raumnutzung wie auch Staukosten können Teile der Bevölkerung zum Wegzug in peripherer gelegene Städte veranlassen (oder vom Zuzug in zentraler gelegene Städte abhalten); die Größe dieser Bevölkerungssteile wird begrenzt u. a. durch das beschränkte Warensortiment in den Randregionen oder höhere Güterpreise. Das sich herausbildende räumliche Gleichgewicht, in dessen Ergebnis im Idealfall eine Bevölkerungsverteilung auf die Städte des Systems entsteht, in der kein Bewohner mehr eine Ortsveränderung wünscht, ist somit das Ergebnis konkurrierender Gravitations- und Zentrifugalkräfte, deren Verhältnis von den Kosten des Gütertransports in entscheidendem Maße mitbestimmt wird. Mit Bezug auf das Thema „Standortwettbewerb“ erheben sich die Fragen: Welche Auswirkungen haben sich verändernde Kosten des Gütertransports auf die Wettbewerbsposition (und damit auf das Wachstum) von Städten bestimmter Größenklassen? Welche Rolle spielt hierbei die geographische Lage im Zentrum oder am Rande des Systems? Welche Auswirkungen ergeben sich für Städte, in denen Güter mit besonders großer Reichweite produziert werden?

Die Wirkung veränderlicher Transportkosten auf Preise, Löhne, Wanderungs- und Standortentscheidungen können anhand von Gleichgewichtsmodellen mit mehreren Regionen aufgezeigt werden, in denen ein Teil der Güter unter unvollständigem Wettbewerb produziert wird und von Verbrauchern konsumiert wird, die eine Vorliebe für Vielfalt zeigen. Für diese Klasse von Modellen hat sich der Begriff „Neue Ökonomische Geographie“ (*New Economic Geography*, kurz NEG) eingebürgert.<sup>2</sup> Tatsächlich neu an diesen Modellen ist die Integration von monopolistischem Wettbewerb, Heterogenität der Güter und Preisentwicklung im Raum. Die NEG hat sich u. a. aus der „Neuen Außenhandelstheorie“ entwickelt (vgl. Krugman 1979: 469 ff.; 1980: 950 ff.), wobei die ersten Modelle Zwei- oder auch Drei-Regionen-Modelle waren und Antwort auf die Auswirkungen sich verstärkender Handelsbeziehungen auf die Schwerpunktbildung der wirtschaftlichen Aktivität in den angenommenen Regionen gaben. Der Theoriezweig ist noch relativ jung; es kommen immer noch spezifische Nutzen- und Produktionsfunktionen zum Einsatz, die der Problemstellung jeweils angepasst werden. Viele dieser Modelle führen zu nichtlinearen Gleichungssystemen, die sich nur mithilfe von Simulationen lösen lassen; analytisch lösbare Modelle verwenden meist eine quasilineare Nutzenfunktion.

Bereits in den 90er Jahren wurde die Möglichkeit der Modellierung sich erweiternder Städtesysteme mithilfe von NEG-Modellen erkannt. Hierbei stand zunächst die Modellierung des Verhaltens des Systems bei wachsender Bevölkerung im Vordergrund. Die Frage nach den Auswirkungen fallender Transportkosten auf ein Städtesystem wurde mithilfe eines NEG-Modells erstmals von Tabuchi, Thisse und Zeng (2002 und 2005, kurz: TTZ) beantwortet. TTZ greifen dabei auf das analytisch lösbare Modell von Ottaviano, Tabuchi und Thisse (2002, kurz: OTT) zurück. Ein Kritikpunkt an ihrer Modellierung ist die Reduktion der Zahl der Entfernungen auf eine einzige mithilfe einer speziellen Raumkonstellation (sternförmige Anordnung ohne Stadt im

<sup>2</sup> Der Begriff wurde von Krugman (1991) eingeführt (vgl. auch Krugman, 1998: 7 ff.). Trotz mancher Kritik von Wirtschaftsgeographen (vgl. Martin 1999, Güßefeld 2005), aber auch Ökonomen (vgl. Brakman et al., 2001: XX), hat er sich spätestens mit dem Standardwerk Fujita et al. (1999) durchsetzen können.

Zentrum), die zur völligen Ausblendung des geographischen Aspekts unterschiedlicher Entfernungen führt. Eine Ausweitung des OTT-Modells auf  $n$  Regionen bzw. Städte, die auf einer Linie angeordnet sind und dementsprechend  $n-1$  unterschiedliche Entfernungen aufweisen, nimmt Kauffmann (2010a, b) vor. Tabuchi und Thisse (2008) gehen schließlich der Frage nach der Auswirkung fallender Transportkosten auf ein Städtesystem nach, in dem Güter *unterschiedlicher* Reichweite erzeugt und verbraucht werden (was eine Güter- und damit auch eine Städtehierarchie impliziert). Der vorliegende Beitrag gibt eine Übersicht über die Annahmen dieser Modelle und ihre Aussagen bzgl. der aufgeworfenen Fragen.

Der folgende Abschnitt befasst sich mit der Frage der Auswirkung veränderlicher Transportkosten auf die Größenverteilung eines geschlossenen Städtesystems, zwischen dessen Orten ein heterogenes Gut gehandelt wird, dessen Arten (*varieties*) untereinander identisch substituierbar sind. Somit kann keine Hierarchie der Güter (und damit auch der Städte) im Modell entstehen. Im Modell von TTZ sind unterschiedliche urbane Kosten das einzige Element räumlicher Heterogenität. An deren Stelle treten in einem vom Verfasser entwickelten Modell unterschiedliche Entfernungen zwischen den einzelnen Städten. Im darauffolgenden Abschnitt 3 wird die Wirkung fallender Transportkosten auf ein hierarchisches Städtesystem vorgestellt. Hiermit im Zusammenhang steht auch die Frage nach den Auswirkungen fallender Transportkosten im weitesten Sinne (also auch der Kosten der Informationsübertragung) auf die funktionale Gliederung eines Städtesystems, der in Abschnitt 4 nachgegangen wird. In Abschnitt 5 werden diese Modelle noch einmal einander gegenübergestellt und Schlussfolgerungen für den Standortwettbewerb gezogen.

## 2 Nichthierarchische Modelle

Das außerordentlich starke Wachstum der großen Städte jener Länder, in denen die industrielle Revolution im 19. Jahrhundert ihre schnellste Ausbreitung fand, war zweifellos mit der Entwicklung des Transportsektors (die selbst Teil, vielleicht sogar Auslöser dieser Revolution war) eng verknüpft (vgl. Bairoch 1988: 11 f., 277 ff.; Bairoch 1991: 159 ff.; Bairoch, Goertz 1986: 285 ff.). Der billige Transport großer Güter- und Rohstoffmengen zwischen den Orten der Förderung bzw. der Erzeugung und der Weiterverarbeitung bzw. des Verbrauchs (wie auch der Transport von Gütern und Menschen innerhalb der Städte) ermöglichte die Ausnutzung von Skalenvorteilen in bisher nicht gekanntem Ausmaß und trug zum Entstehen großer Agglomerationen bei.<sup>3</sup> Gleichzeitig kam es zum Anstieg der Kosten der Raumnutzung (Bodenpreise, Mieten) und der Raumüberwindung (Staukosten) hauptsächlich in den großen Städten, was v. a. in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts zu „nachgelagerten“ Formen der Urbanisierung (Suburbanisierung, counterurbanization) führte, die sich u. a. im Anwachsen der kleinen Städte und Siedlungen im Speckgürtel der Großstädte manifestierten. TTZ (2005) zeigen in einem überraschend einfachen Modell, dass sowohl die Prozesse der Urbanisierung wie auch der Suburbanisierung mit fallenden Kosten des Gütertransports in Verbindung stehen bzw. (zumindest teilweise) darauf zurückzuführen sind.

<sup>3</sup> Zum schnellen Bevölkerungswachstum leisteten auch andere Faktoren einen Beitrag, z. B. die Fortschritte in der Medizin.

Ausgangspunkt ist das um urbane Kosten erweiterte „alternative“ Zwei-Regionen-NEG-Modell von OTT (2002).<sup>4</sup> In diesem Modell werden zwei Güter produziert und verbraucht: ein homogenes Gut unter Bedingungen vollständiger Konkurrenz und konstanter Skalenerträge unter Einsatz des Faktors  $A$  (einfache Arbeit), das auch als *Numéraire* bezeichnet wird, und ein heterogenes Gut unter Bedingungen monopolistischer Konkurrenz und steigender Skalenerträge unter Einsatz des Faktors  $L$  (qualifizierte Arbeit). Die  $A$ -Arbeiter seien immobil und auf beide Regionen gleichmäßig verteilt, während die  $L$ -Arbeiter ihren Wohnort wechseln können. Maßgeblich für ihre Wanderungsentscheidung ist dabei der zwischen Herkunfts- und Zielregion bestehende Nutzen- bzw. Reallohnunterschied. Die gleich groß angenommenen (im Grundmodell punktförmigen) Regionen werden mit  $H$  und  $F$  bezeichnet. Im räumlichen Gleichgewicht sind die Reallohne der  $L$ -Arbeiter ausgeglichen, oder es kommt zur vollständigen Konzentration der  $L$ -Arbeiter in einer Region. Im Unterschied zum sog. *core-periphery*-Modell Krugmans gehen OTT von einer quasilinearen quadratischen Nutzenfunktion aus;<sup>5</sup> aus dem Optimierungskalkül der Haushalte ergeben sich hiermit lineare Nachfragefunktionen nach den Ausprägungen (*varieties*) des heterogenen Gutes. Während für das  $A$ -Gut Transportkosten von null angenommen werden, kostet der Transport einer Einheit des  $L$ -Gutes z. B. von  $H$  nach  $F$   $\tau$  Einheiten des  $A$ -Gutes. Die Transportkosten schützen die heimischen Erzeuger vor Wettbewerb und schaffen ihnen somit einen Heimvorteil, während das zusätzliche Angebot importierter Güter einen überproportionalen Reallohnanstieg bewirkt, der die Attraktivität der jeweiligen Region für potenzielle Zuwanderer steigert. Fallende Transportkosten  $\tau$  führen somit zu steigendem Wettbewerb einerseits und zu steigenden Absatzchancen im gewachsenen Marktgebiet andererseits. Der für die Migrationsentscheidung der  $L$ -Arbeiter relevante Unterschied des indirekten Nutzens zwischen den Regionen  $\Delta V$  beträgt schließlich:

$$\Delta V = C \tau (\tau^* - \tau) (\lambda - 1/2) \quad (1)$$

Hierin ist  $C$  eine positive Konstante;  $\tau^*$  bezeichnet jenen Wert der Transportkosten, dessen Über- bzw. Unterschreitung durch  $\tau$  für das Ergebnis des Modells entscheidend ist, und  $\lambda$  repräsentiert den Anteil der  $H$ -Region an den  $L$ -Arbeitern. Die Werte von  $c$  und  $\tau^*$  ergeben sich aus den Modellparametern bzw. den in das Modell eingesetzten numerischen Werten der Modellvariablen, wobei  $\tau^*$  insbesondere vom Verhältnis der Anzahlen der  $A$ - und  $L$ -Arbeiter bestimmt wird: Ist der Anteil der  $L$ -Arbeiter an der Gesamtheit der Beschäftigten relativ klein ( $L/(A+L) < 1/4$ ), ergibt sich ein für die Stabilität des Dispersionsgleichgewichts hinreichend kleiner Wert von  $\tau^*$ . Im Falle der Gleichverteilung der  $L$ -Arbeiter ( $\lambda = 1/2$ ) ergibt sich also stets ein räumliches Gleichgewicht, das allerdings nicht stabil sein muss: Unterschreiten die Transportkosten den Wert  $\tau^*$ , führt eine (vielleicht zufällige) Wanderung von  $F$  nach  $H$  zum Anstieg des von den in  $H$  lebenden  $L$ -Arbeitern wahrgenommenen indirekten Nutzens, was weitere, nunmehr

<sup>4</sup> Eine ausführliche Erläuterung des OTT-Modells findet sich in Kauffmann (2010a), ein Vergleich mit den Resultaten des Krugman'schen Core-Periphery-Ansatzes in Ago et al. (2006).

<sup>5</sup> Die Nutzenfunktion geht auf Vives (1990) zurück. Unter bestimmten Voraussetzungen ergibt sich eine Vorliebe für Vielfalt, d. h. der Konsum kleiner Mengen aller Ausprägungen eines Bündels wird dem Konsum größerer Mengen einer Auswahl von Ausprägungen vorgezogen.

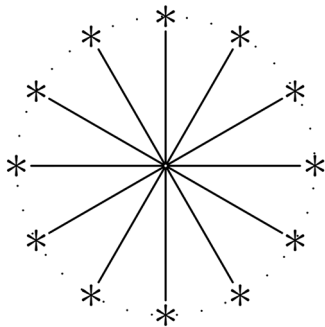
systematische Einwanderungen in die  $H$ -Region zur Folge hat (infolge der Symmetrie der Regionen gilt dies auch – mit umgekehrtem Vorzeichen – für die  $F$ -Region). Dieser Fall tritt umso eher ein, je größer der Anteil der  $L$ -Arbeiter unter den Beschäftigten ist. Das Dispersionsgleichgewicht „kippt“, und die Wanderungen führen zu einem neuen, stabilen Agglomerationsgleichgewicht. Solange  $\tau$  allerdings  $\tau^*$  übersteigt, fällt das Nutzenniveau in  $H$  bei einer Einwanderung, was zur Rückwanderung nach  $F$  führt; das symmetrische Gleichgewicht ist stabil.

Wird den Regionen  $H$  und  $F$  eine (eindimensionale) räumliche Ausdehnung zugestanden, fallen für den Transport innerhalb der Regionen (die nun als Städte aufgefasst werden, in deren punktförmigem Zentrum die Produktion stattfindet, während die  $L$ -Arbeiter entlang der Strecke zu beiden Seiten des Zentrums wohnen) wie auch für die Nutzung des Raumes für Wohnzwecke (von Kosten der Raumnutzung für die Produktion wird abstrahiert) Kosten an, die unter dem Begriff „urbane Kosten“ subsumiert werden. Dabei wird angenommen, dass der von den  $L$ -Arbeitern entrichtete Mietzins an die  $L$ -Arbeiter rückverteilt wird. Der Nutzenunterschied zwischen den Regionen bei Vorliegen urbaner Kosten  $\Delta V_u$  beträgt

$$\Delta V_u = (C \tau (\tau^* - \tau) - \frac{1}{2} \Theta L) (\lambda - \frac{1}{2}) \quad (2)$$

( $\Theta$  bezeichnet die Höhe der urbanen Kosten in Einheiten des A-Gutes); d. h. nur wenn der Term  $C \tau (\tau^* - \tau)$  die gesamten nicht rückverteilten urbanen Kosten  $\frac{1}{2} \Theta L$  (worin  $L$  die Gesamtzahl der  $L$ -Arbeiter bezeichnet) überschreitet, kommt es im Falle der Zuwanderung in die  $H$ -Region dort zur Agglomerationsbildung. Die urbanen Kosten wirken also der Agglomerationsbildung insbesondere bei niedrigen Transportkosten entgegen und setzen dem Wachstum der Städte eine Grenze.

Abb. 1: Raumstruktur des TTZ-Modells



Quelle: Kauffmann (2010a)

TTZ (2002 u. 2005) erweitern den Zwei-Regionen-Ansatz von OTT auf  $n$ -Regionen mit dem Ziel, die Wirkung von Änderungen der Kosten des Gütertransports zwischen den Städten im Zusammenspiel mit den Kosten der Raumnutzung und -überwindung in den Städten zu analysieren. Hierfür führen sie eine urbane Kostenfunktion  $\theta_i(\lambda_i)$  ein (hierin ist  $\lambda_i$  der Anteil der Stadt  $i$  an der konstant angenommenen Gesamtheit der  $L$ -Arbeiter), die die Abhängigkeit der urbanen Kosten von der Bevölkerungsentwicklung in den Städten beschreibt. Hierbei gelte  $\theta_i(0) = 0$ ,  $\theta_i(1) < \infty$  und  $\theta_i'(\theta_i) \geq 0$ . Um das Modell analytisch hand-

habbar zu gestalten, wird eine Raumstruktur unterstellt, die die Anzahl unterschiedlicher Entfernungen zwischen den Städten auf eine einzige reduziert. Dies ist genau dann der Fall, wenn alle Städte auf einer gedachten Kreislinie angeordnet sind und miteinander

über Wege verbunden sind, die durch den Mittelpunkt des Kreises verlaufen (hier befindet sich keine Stadt!) und folglich die Länge des Kreisdurchmessers aufweisen (vgl. Abb. 1).

Das neben der zum Ausgangszeitpunkt gegebenen Bevölkerungsverteilung (dem Vektor  $\lambda$ ) einzige heterogenitätsstiftende Element im Modell sind somit die urbanen Kosten pro Kopf der L-Bevölkerung, die annahmegemäß bei Zuzug in die Stadt ansteigen et vice versa. TTZ wählen für den Startzeitpunkt ihrer Betrachtung einen geschichtlich frühen Zeitpunkt mit sehr hohen Transportkosten und einer relativ ausgeglichenen Bevölkerungsverteilung (in Abb. 2 am rechten Ende der Graphen). Der Rückgang der Transportkosten im Zeitablauf führte zu Wanderungen zwischen den Städten, die zum Reallohnausgleich zwischen den Städten beitrugen.<sup>6</sup> Dabei kam es zunächst zum Anstieg der Bevölkerung in den zum Ausgangszeitpunkt bereits größeren Städten. Hierin spiegelt sich das Wachstum der großen Städte während und nach der industriellen Revolution wider. Mit zunehmendem Wachstum der Metropolen setzte jedoch eine Umkehrentwicklung ein: Wegen der steigenden urbanen Kosten (und der damit verbundenen sinkenden Lebensqualität) kam es bei weiter fallenden Kosten des Gütertransports zur Wanderung in die Vorstädte, die nun zu wachsen begannen, während die Großstädte schrumpften. Dies ist die Interpretation des „linken“ Zweiges der in Abb. 2 dargestellten Graphen.

Nach TTZ können fallende Transportkosten sowohl zur Zuwanderung in die Großstädte als auch zur Abwanderung aus den Großstädten in die Vorstädte beitragen – je nachdem, in welchem Entwicklungsstadium sich das Städtesystem befindet. Die Interpretation dieses Modells und das Ableiten wirtschaftspolitischer Schlussfolgerungen für ein konkretes System von Städten eines Landes oder einer Region muss somit im Hinblick auf den bisherigen Verlauf der Urbanisierung in diesem Land erfolgen. In Ostdeutschland setzte in den 1990er Jahren eine Welle der Suburbanisierung ein, mit teilweise fatalen Folgen z. B. der Zersiedelung der Landschaft oder der Verödung von Innenstädten. In Westdeutschland hat sich die Suburbanisierung über einen viel längeren Zeitraum vollzogen, mit allerdings ebenfalls teilweise unerwünschten Konsequenzen. Aus Sicht der Theorie von TTZ können fallende Transportkosten des Frachtverkehrs die Neigung zur Suburbanisierung verstärken.

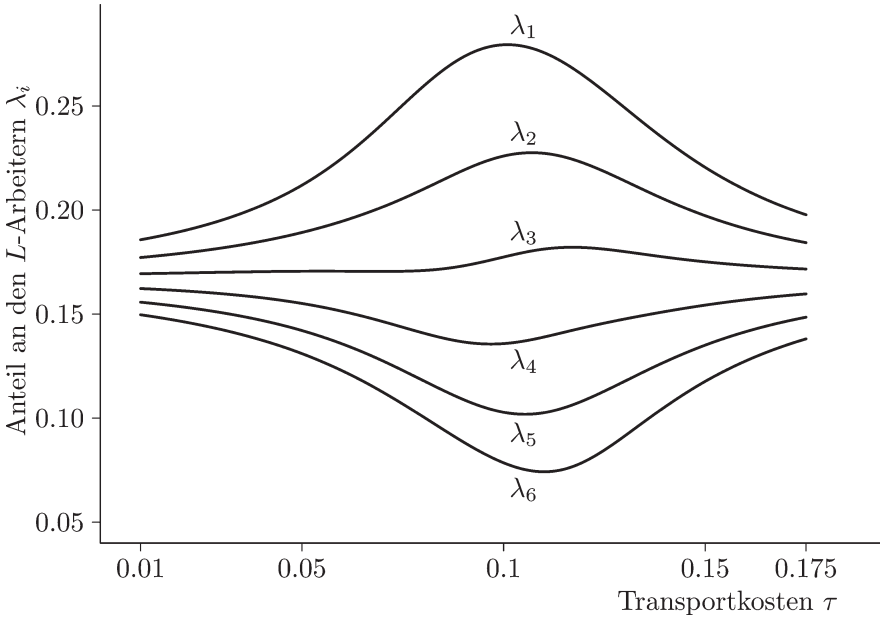
Die Frage nach der Wirkung veränderlicher Transportkosten auf das Verhältnis zwischen Zentren bzw. zentrumsnahen Regionen und peripheren Räumen kann das TTZ-Modell aufgrund seiner stark vereinfachten Raumstruktur nicht beantworten. Einen Versuch hierzu unternimmt Kauffmann (2010) mit der Erweiterung des OTT-Modells mit urbanen Kosten auf ein symmetrisches System von  $n = 2m - 1$  Städten, die äquidistant auf einer Linie angeordnet sind (vgl. Abb. 3).

---

<sup>6</sup> Jeder Querschnitt durch die in Abb. 2 dargestellten Graphen der Bevölkerungsentwicklung der Städte ist ein neuer Vektor  $\lambda$ , der sich als Lösung eines Gleichungssystems ergibt. Es wurden Punkte für eine endliche Anzahl von Werten des Transportkostenparameters  $\tau$  ermittelt und durch Splines verbunden. Vgl. hierzu TTZ (2005) S. 435 f. und Kauffmann (2007) S. 6 f.

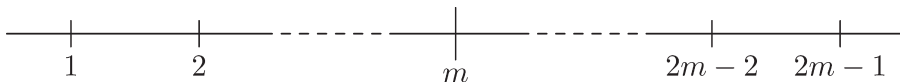


Abb. 2: Größenverteilung eines Systems von sechs Städten in Stern-Anordnung bei unterschiedlichen Transportkosten



Quelle: Eigene Darstellung nach Tabuchi/Thisse/Zeng (2005)

Abb. 3: Städtesystem mit linearer Anordnung



Quelle: Kauffmann (2010b: 6)

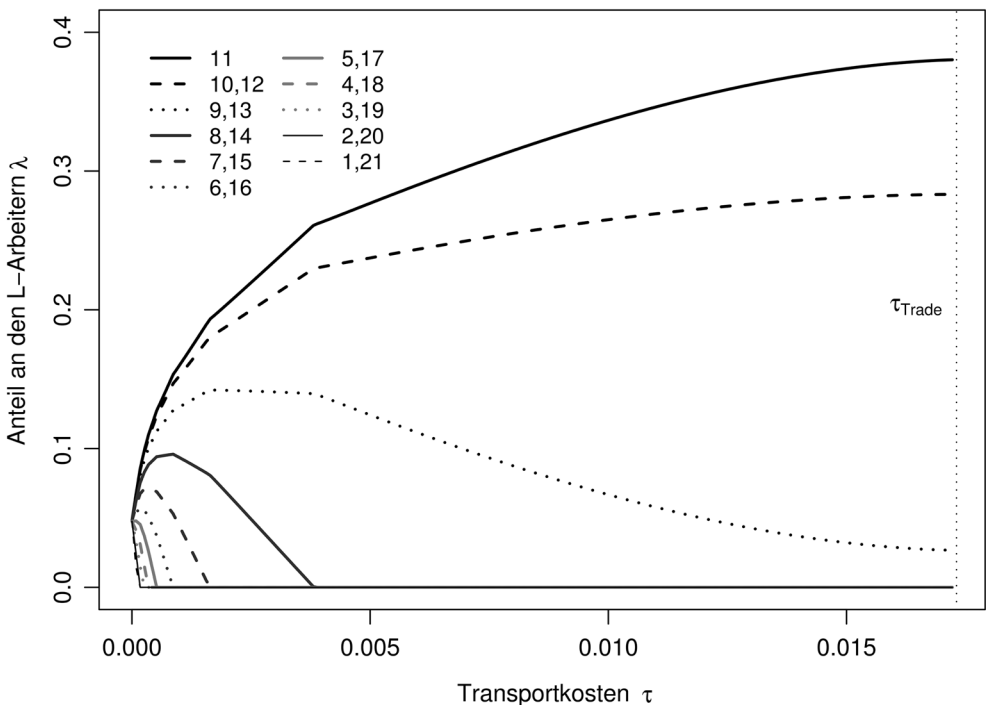
Das sich ergebende Gleichungssystem für die Ermittlung der Nutzenunterschiede zwischen den Städten lässt sich aufgrund der zahlreichen Fallunterscheidungen und Randlösungen nicht algebraisch lösen; eine numerische Lösung ist jedoch aufgrund der angenommenen Regularität problemlos möglich. Hierbei wurden (außer im Falle der urbanen Kosten) die den Darstellungen in TTZ zugrunde liegenden Parameter verwendet. Die bei unterschiedlichen Transportkosten sich im räumlichen Gleichgewicht ergebenden Größenverteilungen zeigt Abb. 4 am Beispiel von 21 Städten.

Um die Wirkung veränderlicher Transportkosten im Hinblick auf die unterschiedlichen Entfernungen zwischen den Städten von der Wechselwirkung mit den urbanen Kosten zu separieren, werden einheitliche urbane Kosten pro Kopf in allen Städten  $\theta$  ( $\lambda$ )  $> 0$  angenommen. Die Entfernungen zwischen den Städten sind (für  $\delta_{i,i+1} = 1$ ) in der Distanzmatrix  $\Delta$  zusammengefasst, die eine  $n \times n$  - Töplitz-Matrix ist:

$$\Delta = \begin{pmatrix} 0 & 1 & \dots & m-1 & \dots & n-2 & n-1 \\ 1 & 0 & \dots & m-2 & \dots & n-3 & n-2 \\ \vdots & \vdots & \ddots & \vdots & \ddots & \vdots & \vdots \\ m-1 & m-2 & \dots & 0 & \dots & m-2 & m-1 \\ \vdots & \vdots & \ddots & \vdots & \ddots & \vdots & \vdots \\ n-2 & n-3 & \dots & m-2 & \dots & 0 & 1 \\ n-1 & n-2 & \dots & m-1 & \dots & 1 & 0 \end{pmatrix} \quad (3)$$

Die Graphen enden bei Erreichen des Transportkostensatzes  $\tau_{\text{Trade}}$  bei welchem unversorgte Gebiete auftreten können.<sup>7</sup> Die Entwicklungen entsprechen bei fallenden Transportkosten den Suburbanisierungstendenzen, die sich aus Abb. 2 für den linken Teil der Graphen ableiten lassen: Bei fallenden Transportkosten kommen die dispensierenden Kräfte (urbane Kosten) stärker zur Geltung; die am Rande des Systems gelegenen Städte wachsen stärker bzw. bilden sich neu. Im Falle steigender Transportkosten

Abb. 4: Größenverteilung eines Systems von 21 Städten in linearer Anordnung bei unterschiedlichen Transportkosten



Quelle: Kauffmann (2010b: 17)

<sup>7</sup> Dies gilt auch für die Darstellung in Abb. 2

kommt es dementsprechend zur Konzentration der Bevölkerung in den zentralen bzw. größeren Städten bei gleichzeitiger Abwanderung aus den Städten peripherer Regionen.<sup>8</sup> Für Deutschland hat der Fall steigender Transportkosten für die peripheren Regionen der neuen Bundesländer eine gewisse Relevanz, wo die Transportinfrastruktur vergleichsweise schwach entwickelt ist und teilweise auch zurückgebaut wird. Dies kann zum weiteren Schwund der Bevölkerung in diesen Regionen beitragen. Für fallende Transportkosten ähneln die Aussagen des Modells denen des TTZ-Modells: Fortschreitende Suburbanisierung bzw. stärkere Besiedlung peripherer Räume werden durch einen Transportkostenrückgang gefördert.

### 3 Hierarchische Modelle

Welche Konsequenzen haben fallende Transportkosten aber für ein Städtesystem, dessen Glieder hierarchisch geordnet sind, z. B. in der Art eines von Christaller oder Lösch modellierten Zentrale-Orte-Systems (vgl. Christaller 1933; Lösch 1940)? Um diese Frage beantworten zu können, müssen mindestens zwei heterogene Güter mit unterschiedlicher Substitutionselastizität zwischen den einzelnen Ausprägungen dieser Güter in die Modellbildung einbezogen werden. Tabuchi/Thisse (2008) formulieren einen dreistufigen allgemeinen Gleichgewichtsansatz, in welchem die Entstehung urbaner Hierarchien bei fallenden Transportkosten mikroökonomisch fundiert gezeigt wird.

Die Grundannahmen hinsichtlich der Güter und Produktionsfunktionen ähneln denen des TTZ-Modells. Alle Wirtschaftsaktivitäten spielen sich auf einem Kreisumfang ab, wobei die  $A$ -Arbeiter gleichmäßig verteilt, die  $L$ -Arbeiter in Städten leben, deren Zahl, Ort und Größe endogen bestimmt werden. Es sei  $n = 2^K$  ( $K \in \mathbf{N}$ ) die Anzahl der Städte zum Ausgangszeitpunkt (d. h. bei hohen Transportkosten  $\tau$ ) und  $I \geq 1$  die Anzahl heterogener Güter. Als Nutzenfunktion wird eine quasilinear-logarithmische Nutzenfunktion mit CES-Subnutzenfunktionen für die  $I$  heterogenen  $L$ -Güter (mit unterschiedlichen Substitutionselastizitäten  $\sigma_i$ ) angenommen. Der Transport der heterogenen Güter erfolgt ausschließlich entlang des angenommenen Kreises auf der jeweils kürzeren Strecke zwischen einer Stadt  $c$  und einem angenommenen Ort  $x$ . Die Kosten des Transports einer Einheit des heterogenen Gutes  $i$  von  $c$  nach  $x$  seien proportional  $\tau^{|x_c - x|}$ , wobei vereinfachend ein einheitlicher Transportkostensatz  $\tau > 1$  für alle  $i$  angenommen wird.

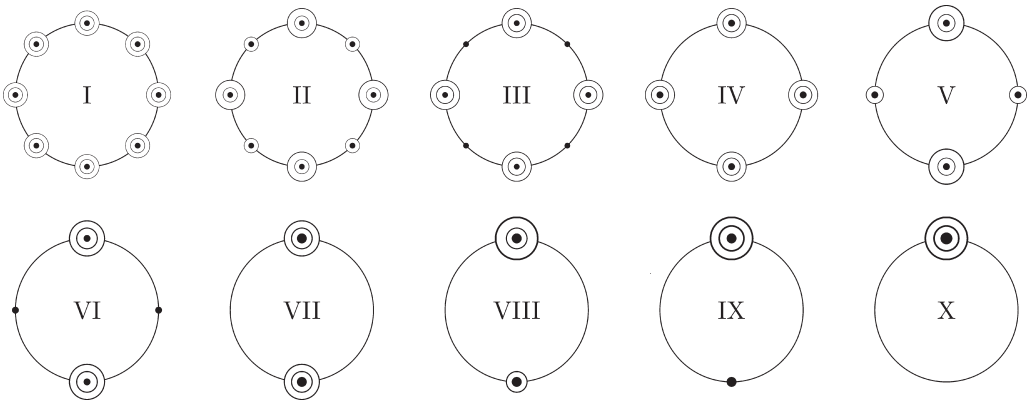
In der ersten Stufe wählen die  $L$ -Arbeiter ihren Wohnort, in der zweiten Stufe ihre Beschäftigung in einem der  $I$  Sektoren, und in der dritten Stufe werden Preise und Löhne in den Sektoren und Städten simultan bestimmt. Zunächst wird für den Fall  $I=1$  analytisch gezeigt, dass (unter Annahme der spezifizierten Nutzenfunktion) bei fallenden Transportkosten zunächst zwei alternierende Stadtgrößen auftreten (d. h. jeweils eine große und eine kleine Stadt im Wechsel) und bei weiterem Fallen von  $\tau$  die kleinen Städte verschwinden (d. h. ihre Einwohner wandern in die größeren Städte).

Im Falle mehrerer heterogener Güter ist das Gleichungssystem nicht mehr analytisch lösbar. Zum Ausgangszeitpunkt werden in allen  $n$  Städten alle  $I$  heterogenen

<sup>8</sup> In Kauffmann (2010a) Kap. 3 wird dies empirisch für die Russische Föderation 1993–2004 nachgewiesen.

Güter produziert. Mithilfe numerischer Simulationen wird gezeigt, dass bei fallenden Transportkosten zunächst in jeder zweiten Stadt die Beschäftigung im Sektor mit der höchsten Reichweite, der größten Produktdifferenzierung und der geringsten Substitutionselastizität die Beschäftigung sinkt, was zur Abwanderung dieser L-Arbeiter in die benachbarten Städte führt, welche entsprechend wachsen und die Produktion dieses Gutes an sich ziehen (Abb. 5 I u. II). Bei weiterem Rückgang der Transportkosten verschwindet der 1. L-Sektor aus den schrumpfenden Städten ganz (Abb. 5 II). Fallen die Transportkosten weiter, wandern auch Teile des 2. L-Sektors in die größeren Städte ab, bis sie aus den bereits kleiner gewordenen Städten ganz verschwinden (Abb. 5 III) usw. Verschwindet auch der 1. te heterogene Sektor aus der niedrigeren Hierarchieebene, fällt diese ganz aus dem System heraus, und es gibt nur noch  $2^{K-1}$  Städte doppelter Größe im Vergleich zum Zeitpunkt 0, in denen alle 1. heterogenen Güter produziert werden (Abb. 5 IV). Verringern sich die Transportkosten weiter, wiederholt sich der Vorgang bis zum Verschwinden jeder zweiten bisher verbliebenen Stadt etc. (Abb. 5 V-X), bis schließlich die gesamte Stadtbevölkerung sich in einer einzigen Stadt konzentriert (in der alle 1. L-Güter produziert werden).

Abb. 5: Entwicklung eines hierarchischen Städtesystems bei fallenden Transportkosten



Quelle: Eigene Darstellung nach Tabuchi/ Thisse (2008)

In der Realität ist natürlich eine weitaus geringere Regularität der Entwicklung zu erwarten, als in Abb. 5 zu erkennen ist, da sowohl die Reichweite der Güter, die Entfernung der Städte untereinander wie auch die Verbindung zwischen den Städten Unterschiede aufweisen, von denen im Modell abstrahiert wird. Auch muss es nicht zum völligen Verschwinden von Städten kommen, die in der Hierarchie der Städte einen Bedeutungsverlust erfahren haben. Auf die Frage, welche Städte in der Hierarchie zurückfallen oder aufsteigen werden, gibt das Modell mehrere Antworten: zum einen zeigt sich, dass es hinsichtlich der Chancen und Risiken von Metropolen auf ein und derselben Hierarchieebene keinen Determinismus gibt. Klar ist, dass die Überschneidung der Marktgebiete zur Standortkonkurrenz führt und es hierbei Gewinner und Verlierer geben wird; welche Städte dies sein werden, lässt sich unter ebendiesen Umständen

nicht vorhersagen. Sind die Veränderungen aber erst einmal auf den Weg gebracht, sind jene Städte, die in einer früheren Runde an Boden verloren haben, weiterhin abstiegsgefährdet. Schließlich werden sich am ehesten jene Städte bzw. Regionen behaupten, in denen Güter produziert werden, die die geringste Ersetzbarkeit haben: Dies sind Funktionen von Regierung, Verwaltung und Rechtsprechung auf höchster Ebene im öffentlich-rechtlichen Bereich und sog. *headquarters* überregional bzw. international operierender Unternehmen im privatrechtlichen Bereich.

Auf eine Einschränkung der Aussage, die Identifizierung der potenziellen Gewinner sei *ex ante* nicht möglich, muss jedoch hingewiesen werden: Dies gilt nur im Falle der Gleichheit der Reichweiten der Güterbündel. Die existierenden Metropolen unterscheiden sich indes im Hinblick auf ihr Angebot an urbanen, öffentlich- und privatwirtschaftlichen und kulturellen Leistungen deutlich voneinander (und versuchen zudem, diesen Eindruck gezielt zu erwecken), sodass möglicherweise von einer feingliedrigen (kontinuierlichen?) Güterhierarchie auszugehen ist, in der die Verhältnisse nicht so klar wie im Modell sind, und deren Reihung schon am fehlenden Messkonzept scheitert. Eine Konsequenz hieraus ist, dass manche Metropolen versuchen, sich durch öffentliche Großinvestitionen und Anwerbung von Führungszentralen großer Unternehmen einen Wettbewerbsvorteil, zumindest aber eine Sonderstellung zu schaffen (vgl. Bröcker 2009: 134 ff.).

#### 4 Transportkosten und funktionale Gliederung von Städtesystemen

Transportkosten im weitesten Sinne umfassen auch die Kosten der Übermittlung von Informationen zwischen den Marktteilnehmern, aber auch innerhalb der Unternehmen. Bereits seit mehreren Jahrzehnten ist ein Wandel hinsichtlich der Art der Arbeitsteilung zwischen Städten unterschiedlicher Hierarchieebenen zu beobachten, der mit dem Rückgang dieser Kosten in Verbindung steht: Unterschieden sich die Städte aus ökonomischer Sicht vormals v. a. in der sektoralen Struktur des am jeweiligen Ort ansässigen produzierenden Gewerbes, lassen sich zunehmend Unterschiede in der Verteilung der Funktionen von Unternehmensbereichen unterschiedlicher vertikaler Positionen auf Städte unterschiedlicher Hierarchieebenen feststellen: Während sich in manchen – meist großen – Städten die Führungszentralen großer Unternehmen und/oder deren Konstruktions-, Forschungs- und Designabteilungen konzentrieren, findet die Produktion an anderen Orten, häufig in kleineren Städten mit sektoraler Spezialisierung statt (vgl. Kolko 1999; Duranton, Puga 2004; Bade et al. 2004). Diese Entwicklung wurde möglich u. a. durch die enormen Fortschritte im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnik in der zweiten Hälfte des vorigen Jahrhunderts mit der Folge sinkender Transaktionskosten zwischen Führungs- und Produktionsbereichen.

Duranton/Puga zeigen in einem Modell, in dem die Produktion des Endprodukts einer Volkswirtschaft in einem vertikal zweistufigen Prozess (Produktionseinheiten und *headquarters*) stattfindet, dass eine Reduktion der Kosten der Datenübertragung zwischen den vertikalen Produktionsstufen einen Wandel der Spezialisierung von

Städten von sektoralen zu funktionalen Spezialisierungsmustern auslösen kann. Dabei kommt es im Falle der Separierung von *headquarters* und Produktionseinheit stets zur Ansiedlung in verschiedenen Städten (vgl. Duranton, Puga 2004).

Davis/Henderson (2004) zeigen empirisch, dass in den USA v. a. das Vorhandensein spezialisierter Unternehmensdienstleister als *input* für die Agglomeration von *headquarters* v. a. in großen Städten begünstigend wirken. Ein weiterer Faktor für die Ansiedlung ist die Nähe zu bereits am Ort befindlichen *headquarters*. Als weitere für die Ansiedlung von *headquarters* einflussreiche Größen nennen Strauss-Kahn/Vives die bereits erfolgte Ansiedlung weiterer Hauptniederlassungen im selben Wirtschaftszweig, eine gute Flughafenanbindung, niedrige Körperschaftssteuern und ein niedriges Lohnniveau, (vgl. Strauss-Kahn, Vives 2006). Eine gewisse Rolle spielen dabei auch „weiche“ Standortfaktoren wie ein reichhaltiges kulturelles Angebot, die Auflockerung einer Großstadt mit Gewässern und Grünflächen und weitere Annehmlichkeiten (*amenities*), da diese die Bereitschaft zum Verzicht auf einen Teil sonst möglicher monetärer Entlohnung fördern (vgl. Roback 1982: 1257 ff.).

Auch die aus Veränderungen der vertikalen Organisationsstruktur großer Unternehmen resultierenden räumlichen Muster können zur Bildung oder Veränderung einer Städtehierarchie beitragen, sofern die Führungsdienstleistung und das Konsumgut unterschiedliche Skaleneffekte aufweisen. In Duranton/Puga (2004) wird hiervon nicht explizit ausgegangen; Ziel des Beitrags ist nicht die Modellierung einer urbanen Hierarchie, sondern der Wandel der in den Städten ansässigen Unternehmen im Hinblick auf ihre Funktion: Aus Städten, in denen vertikal integrierte Unternehmen ihren Sitz haben, bilden sich infolge der Kostensenkung der Datenübertragung monofunktionale Städte, in denen sich entweder die Führungszentralen von Unternehmen unterschiedlicher Sektoren sowie deren vorgelagerte unternehmensnahe Dienstleistungsbetriebe oder die Produktionsanlagen eines Sektors einschließlich der Produzenten ihrer materiellen Vorleistungen befinden. Sofern die einzelnen Städte innerhalb des Systems hinreichend klein sind, erreichen sie ihre optimale Größe (vgl. Arnott, Stiglitz 1979: 471 ff.); bei Annahme unterschiedlicher Parameter in den Kostenfunktionen der vorgelagerten Dienstleistungen und der materiellen Zwischenprodukte ergeben sich unterschiedliche Größen von Städten, in denen entweder Dienstleistungen oder materielle Güter produziert werden.

## 5 Schlussfolgerungen

Im vorstehenden Beitrag wurde die Auswirkung veränderlicher Transportkosten auf die Proportionen bzw. die Größenverteilung eines Städtesystems untersucht. Hierfür wurden drei Modellansätze nebeneinandergestellt, die auf Standardansätze der Neuen Ökonomischen Geographie zurückgehen. Tabelle 1 fasst die wichtigsten Annahmen und Ergebnisse dieser Modelle zusammen.

Auf den ersten Blick scheint es wenig Übereinstimmung zwischen den Aussagen dieser Modelle zu geben. Die Interpretation der Ergebnisse dieser Modelle muss vor dem Hintergrund ihrer genauen ursprünglichen Intention erfolgen; es muss dabei

bedacht werden, dass die Annahmen für genau ebendiesen Zweck spezifiziert wurden und dass aufgrund der Komplexität dieser Modelle scheinbar geringfügige Variationen zu völlig verschiedenen Ergebnissen führen. Dennoch sollten diese Modelle auch auf Erscheinungen anwendbar sein, die gewisse Ähnlichkeiten mit den Phänomenen aufweisen, auf deren Beschreibung bzw. Erklärung das jeweilige Modell ursprünglich ausgerichtet war.

Tab. 1: Grundlegende Annahmen und Ergebnisse von Modellansätzen zur Wirkung veränderlicher Transportkosten auf ein Städtesystem

	Tabuchi/Thisse/Zeng (2005)	Kauffmann (2010a, b)	Tabuchi/Thisse (2008)
hierarchisch	nein	nein	ja
urbane Kosten pro Einwohner	abhängig von Stadtgröße	konstant	0
Städte unterscheiden sich durch ...	urbane Kosten	Entfernungen	Bündel heterogener Güter
fallende Transportkosten $\tau$ führen zu ...	Agglomeration ( $\tau$ hoch) Dispersion ( $\tau$ niedrig)	Dispersion	Agglomeration (Gewinn vs. Verlust zentralörtlicher Funktionen)

Quelle: Eigene Darstellung

TTZ (2005) zielt auf die Erklärung von Urbanisierungs- und Suburbanisierungsprozessen in historisch langen Zeiträumen ab. In Ländern mit modernen Systemen des öffentlichen und privaten Fern- und Nahverkehrs sind die Transportkosten im Sinne dieses Modells sicher als niedrig anzusehen. Für die Stadt- und Raumplanung ist insbesondere die Aussage des Modells relevant, dass fallende Transportkosten des Güterverkehrs bei überproportional hohen urbanen Kosten in den Metropolen die weitere Suburbanisierung befördern, u. a. mit der Folge steigender Nachfrage nach dezentral gelegenem Bauland. Gleichzeitig erfahren Suburbanisierungstendenzen durch höhere Kosten des Güterverkehrs, aber auch durch das Geringhalten der urbanen Kosten in den Metropolen, eine Einschränkung. Hierbei spielt z. B. eine Rolle, ob und wie es gelingen kann, die Kosten öffentlicher Versorger bei der Bereitstellung netzgebundener Dienstleistungen (z. B. Energie- und Fernwärmeversorgung, ÖPNV, Kosten des ruhenden Verkehrs) für die Nutzer dieser Leistungen spürbar zu senken.

Das Modell in Kauffmann (2010) wurde im Hinblick auf die Wirkung eines Transportkostenanstiegs auf ein Städtesystem mit Bandstruktur konzipiert. Die Ergebnisse sind für den Fall niedriger Transportkosten denen von TTZ (2005) ähnlich; der Schwerpunkt liegt hier auf der Wirkung veränderlicher Transportkosten auf Städte in zentralen und peripheren Regionen. Die Aussage, dass in einem Städtesystem mit Bandstruktur Transportkostenänderungen sich besonders stark auf die peripheren Enden des Systems auswirken, kann problemlos als Ergänzung der Aussagen des TTZ-Modells verstanden werden. Sie relativiert dessen Interpretation im Hinblick auf die Wirkung steigender Transportkosten: Soll die Besiedlung peripherer Räume erhalten bleiben, muss für die entsprechende Vorhaltung der Transportinfrastruktur Sorge getragen werden. Insbesondere muss die gute Erreichbarkeit der peripheren Subzentren gewährleistet sein.

Tabuchi/Thisse (2008) hingegen verfolgen ein völlig anderes Ziel: Das Modell soll die Wirkungen veränderlicher (i. d. R. fallender) Transportkosten auf ein hierarchisches Städtesystem zeigen. Allein auf die Stadtgrößen bezogen, widersprechen seine Aussagen denen der vorgenannten Modelle. Eine solche Interpretation wäre allerdings fehlgeleitet, insbesondere vor dem Hintergrund der Komplexität von Städtesystemen und insbesondere von Städtehierarchien. Nicht jede Transportkostenänderung korrespondiert mit einer entsprechenden Veränderung in der Städtehierarchie. Diese Vorgänge vollziehen sich in der Praxis in Schüben, und auch hier vielfach nur auf einzelnen regionalen Ebenen (z. B. eine Kreisreform) in einzelnen untergeordneten Gebietskörperschaften (z. B. Ländern). Suburbanisierungsbestrebungen treten indes sowohl in hierarchisch höher als auch niedriger stehenden Städten auf; ihre Wirkungen auf die Einwohnerzahl sind weniger gravierend, aber dennoch bedeutsam, da sie die Masse der Städte betreffen. Die Aussagen aller drei Modelle ergänzen sich somit gegenseitig bzw. unterscheiden sich deutlich im Erklärungsgegenstand.

Die wohl wichtigste Aussage von Tabuchi/Thisse (2008) ist, dass bei fortschreitender Integration mit weiteren Veränderungen im Städtesystem zu rechnen ist, in deren Zuge einige der an der Spitze der Hierarchie stehenden Städte Funktionen ihrer Schwesterstädte derselben Hierarchieebene, aber auch niedriger stehender Städte übernehmen. Die Werbung der Städte und Metropolen um Produzenten zentraler Dienstleistungen zwingt die lokal handelnden Akteure, Leitbilder für ihre Kommune zu entwickeln und effizient umzusetzen. In Einzelfällen kann die Regionalpolitik des Bundes oder des Landes diese Prozesse durch die Ansiedlung zentralörtlicher Funktionen unterstützen. Darüber hinaus können Städte und Gemeinden ihre Handlungsfähigkeit verbessern bzw. erhalten, indem sie miteinander kooperieren und dadurch Größenvorteile generieren. Dies kann z. B. im Rahmen von Gebietsreformen erfolgen, die einerseits zur Bündelung zentralörtlicher Funktionen führen, deren Ansiedlung aber, andererseits, dezentral erfolgen kann. Ein weiteres Feld übergemeindlicher Kooperation ist die Erstellung und der Betrieb von Infrastruktureinrichtungen im Rahmen von Zweckverbänden. Auch die Mitwirkung von Städten und Gemeinden in Metropolregionen institutionalisiert mögliche Kooperationen.



Der auf die gesunkenen Kosten der Datenübermittlung mit zurückzuführende Wandel von Städten als Standort funktionaler Einheiten vertikal gegliederter Unternehmen kann sich ebenfalls sowohl auf die Größenverteilung als auch auf die hierarchische Struktur eines Städtesystems auswirken. Dieser funktionale Wandel dürfte sich im existierenden Städtesystem langsam vollziehen. Dennoch wirkt er sich auf die sektorale Struktur der Beschäftigung und der Wertschöpfung in den Städten aus; ihre Veränderung kann ggf. auch im Zusammenhang mit der Entwicklung des Bestandes weitreichender Dienstleistungen in einer Stadt als Indikator des funktionalen Wandels interpretiert werden. Diese Daten sind in Deutschland der wissenschaftlichen Auswertung zugänglich.<sup>9</sup> Eine vergleichende Untersuchung dieser Art steht für deutsche Metropolen und ihr Umland noch aus.

Schließlich ist die Höhe der Kosten räumlicher Transaktionen selbst z. T. Ergebnis politischer Entscheidungen und damit von ihnen beeinflussbar: Die Förderung von Innovationen auf den Gebieten des Verkehrs, der Informationsverarbeitung und der Nachrichtenübermittlung und ihrer Umsetzung (oder auch deren Verzögerung), die die politische und wirtschaftliche Integration begleitende Gesetzgebung, die Besteuerung von Transaktionen und Energieträgern, wie auch Regulierungen im Verkehrswesen – sie alle haben eine Wirkung auf die Transportkosten und damit, über verschiedene Kanäle, Einfluss auf die Entwicklung des Städtesystems.

Die Frage nach der empirischen Bestätigung der vorgestellten Modelle kann gegenwärtig nur sehr vage beantwortet werden. Die Phänomene, zu deren Erklärung die beschriebenen Modelle entwickelt wurden, sind mehr oder weniger klar beobachtbar.<sup>10</sup> Auch einige innere Modellzusammenhänge finden empirische Bestätigung.<sup>11</sup> Die empirische Schätzung der in den Modellen auftretenden Parameter dürfte sich als äußerst schwierig, wenn nicht unmöglich erweisen, da hierfür u. a. räumliche Preisindizes auf Ebene der Städte erforderlich sind. Die Korrelationen von zu erklärenden Entwicklungen und vermuteten Ursachen sind indes positiv (die Modellergebnisse entsprechen den Beobachtungen); ihrer Anwendung sollte nicht widersprochen werden.

---

<sup>9</sup> Kauffmann (2008) unternimmt eine solche Untersuchung auf der Grundlage von Daten des Unternehmensregisters für die Stadt Berlin, den engeren Verflechtungsraum Berlin-Brandenburg und den äußeren Entwicklungsraum Brandenburgs.

<sup>10</sup> Im Falle steigender Transportkosten ergibt sich nach Kauffmann (2010) eine Neigung zur Konzentration der Bevölkerung in den Städten. Aufgrund von Unzulänglichkeiten des Datenmaterials gestaltete sich bereits der Nachweis dieses Fakts als schwierig.

<sup>11</sup> Für Russland konnte z. B. gezeigt werden, dass die Verstärkung der Konzentration der Stadtbevölkerung in den Zentren 1993–2004 v. a. auf Wanderungsbewegungen zurückzuführen war (ebd.).

## Literatur

- Ago, T.; Isono, I.; Tabuchi, T. (2006): Locational disadvantage of the hub. In: *Annals of Regional Science* 40 (4), 819-848.
- Arnott, R. J.; Stiglitz, J. E. (1979): Aggregate land rents, expenditure on public goods, and optimal city size. In: *The Quarterly Journal of Economics* 93 (4), 471-500.
- Bade, F.-J.; Laaser, C.-F.; Soltwedel, R. (2004): Urban Specialization in the Internet Age – Empirical Findings for Germany. = Kiel Working Paper 1215. Kiel.
- Bairoch, P. (1991): The city and technological innovation. In: Higonnet, P.; Landes, D. S.; Rosovsky, H. (Hrsg.): *Favorites of Fortune: Technology, Growth, and Economic Development since the Industrial Revolution*. Cambridge (Mass.), London (GB), 159-176.
- Bairoch, P. (1988): *Cities and Economic Development*. Chicago.
- Bairoch, P.; Goertz, G. (1986): Factors of urbanisation in the nineteenth century developed countries: a descriptive and econometric analysis. In: *Urban Studies* 23 (4), 285-305.
- Brakman, S.; Garretsen, H.; Marrewijk, C. van (2001): *An Introduction to Geographical Economics: Trade, Location and Growth*. Cambridge.
- Bröcker, J. (2009): Städtssystem und Globalisierung. In: Knieling, J. (Hrsg.): *Metropolregionen: Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit*. Hannover. = Forschungs- und Sitzungsbericht der ARL 231, 134-150.
- Christaller, W. (1933): *Die zentralen Orte in Süddeutschland*. Darmstadt.
- Davis, J. C.; Henderson, J. V. (2004): *The Agglomeration of Headquarters*. Rhode Island.
- Duranton, G.; Puga, D. (2004): *From Sectoral to Functional Urban Specialisation*. Toronto.
- Fujita, M.; Krugman, P. R.; Venables, A. J. (1999): *The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade*. London.
- Güßefeldt, J. (2005): *Die Raumwirtschaftstheorien von Christaller und Lösch aus der Sicht von Wirtschaftsgeographie und „New Economic Geography“*. Göttingen.
- Kauffmann, A. (2010a): *Das Städtssystem der Russischen Föderation aus Sicht der Neuen Ökonomischen Geographie*. Potsdam.
- Kauffmann, A. (2010b): *Transport Costs and the Size Distribution of a Linearly Arranged System of Cities*. IWH Discussion Paper No. 26, Halle Institute for Economic Research.
- Kauffmann, A. (2008): *Im Zentrum Europas: Die Metropolregion Berlin in der erweiterten Europäischen Union*. Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge 96. Potsdam.
- Kauffmann, A. (2007): *Transport Costs and the Size of Cities: the Case of Russia*. = Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge 93. Potsdam.
- Kelly, M. (1997): The dynamics of smithian growth. In: *The Quarterly Journal of Economics* 112 (3), 939-964.
- Kolko, J. D. (1999): *Can I Get some Service Here? Informaton Technology, Service Industries, and the Future of Cities*. Harvard University.
- Krugman, P. (1998): What's new about the new economic geography? In: *Oxford Review of Economic Policy* 14 (2), 7-17.
- Krugman, P. (1991): Increasing returns and economic geography. In: *Journal of Political Economy* 99 (3), 483-499.
- Krugman, P. (1980): Scale economies, product differentiation and the pattern of trade. In: *The American Economic Review* 70, 950-959.
- Krugman, P. R. (1979): Increasing returns, monopolistic competition, and international trade. In: *Journal of International Economics* 9 (4), 469-479.

- Lösch, A. (1940): Die räumliche Ordnung der Wirtschaft: Eine Untersuchung über Standort, Wirtschaftsgebiete und internationalen Handel. Jena.
- Martin, R. L. (1999): The new 'geographical turn' in economics: some critical reflections. In: Cambridge Journal of Economics 23 (1), 65-91.
- Ottaviano, G. I. P.; Tabuchi, T.; Thisse, J.-F. (2002): Agglomeration and trade revisited. In: International Economic Review 43 (2), 409-435.
- Roback, J. (1982): Wages, rents, and the quality of life. In: The Journal of Political Economy 90 (6), 1257-1278.
- Strauss-Kahn, V.; Vives, X. (2006): Why and Where Do Headquarters Move? IESE Business School 650. Navarra.
- Tabuchi, T.; Thisse, J.-F. (2008): Self-organizing Urban Hierarchy. CIRJE Discussion Paper F-414. Tokyo.
- Tabuchi, T.; Thisse, J.; Zeng, D. (2005): On the Number and Size of Cities. In: Journal of Economic Geography 5 (4), 423-448.
- Tabuchi, T., Thisse, J.-F., Zeng, D. (2002): On the Number and Size of Cities. CEPR Discussion Paper 3386. London.
- Vives, X. (1990): Trade association disclosure rules, incentives to share information, and welfare. In: RAND Journal of Economics 21 (3), 409-430.

# Wettbewerbe und Rankings der Gebietskörperschaften – Regionale Entwicklung als Ergebnis eines „Spiels“?

## *Gliederung*

- 1 Problemstellung
- 2 Primärwettbewerb, Ranking und Sekundärwettbewerb
- 3 Wettbewerb und Ranking von Städten und Regionen
- 4 Beispiel: Zukunftsatlas 2007 – oder: Das Wunder von Greifswald
- 5 Zur Vergleichbarkeit im Ranking von Städten und Kreisen nach Bundesländern
- 6 Ausgeschriebene Regionalwettbewerbe, Rankings und regionale Entwicklung
- 7 Einige Konsequenzen

## Literatur

## 1 Problemstellung

Die Bedeutung von Wettbewerben zur Findung optimaler Lösungen, zur Propagierung neuer Strategien, zur Stimulierung von Innovationen, zur Überwindung „phlegmatischer“ Politik, zur Bildung von Teams, die sich ohne Wettbewerbsausschreibung nicht gefunden hätten, sind bekannt und oft gelobt worden. Es stellt sich die Frage, nach welchen Kriterien der zu Lobende ausgewählt wird. Bei Wirtschaftsunternehmen ist das vergleichsweise einfach: Man konstatiert steigende Nachfrage, positive Bilanzen, Wachstum des Börsenwerts, Zunahme von Investitionen und Beschäftigung, Gründung neuer Filialen und viele andere Indikatoren. Sie können für mehrere Unternehmen in Rangfolgen auf einer klaren Positiv-Negativ-Skala zusammengestellt werden. Ein solches Ranking gibt Auskunft über den Erfolg oder Misserfolg eines einzelnen Unternehmens.

Im Folgenden wird gefragt, inwieweit diese Funktion – Rankings als Instrumente zur Messung von Wettbewerbserfolgen – auf Städte und Regionen, die i. d. R. als Gebietskörperschaften verfasst sind, übertragbar ist. Einige der o. g. Parameter sind für sie nicht verfügbar, andere sind nicht aussagefähig. Auch im Falle überragender Unternehmenserfolge ist Gebietskörperschaften die Vergrößerung – etwa durch territoriale Expansion – verboten. Erschwert wird eine Bewertung dadurch, dass unter Labels wie „Steuersenkung“, die häufig Einsparungen und Leistungsminderungen der betroffenen Gebietskörperschaften nach sich zieht, „demographischer Wandel“ oder „Stadtumbau“ regionalpolitische Negativziele salonfähig geworden sind. Schrumpfung und Leistungsminderung der Gebietskörperschaften werden dann nicht mehr sanktioniert, sondern als „Anpassungsleistung“ belohnt, also ebenfalls gelobt. Für die Analyse bedeutet das, dass unklar bleibt, ob das Maximum eines Parameters positiv oder negativ zu Buche schlägt. Die Begriffe von Misserfolg und Fehlleistung verlieren vor diesem Hintergrund an Schärfe.

Ebenso verwaschen bleibt die Frage, in welcher Disziplin der Wettbewerb ausgetragen werden soll: Finanzwirtschaft? Public Relations? Verwaltungsorganisation? Unternehmensneugründung? Es entbehrt daher nicht einer gewissen Logik, dass die Titelzeilen von Rankings, mit denen Erfolge gemessen werden sollen, von Leerformeln erobert werden: „Zukunftsfähigkeit“, „Unternehmerfreundlichkeit“, „Familienfreundlichkeit“. Auch ein Ranking nach „Krisenbetroffenheit“ gibt es inzwischen (vgl. INSM 2009). Gleichzeitig wird damit ein Anspruchsniveau an Interpretation mit der entsprechenden Erwartungshaltung beim Leser aufgebaut, das die meisten Indikatoren erheblich überfordert. Immerhin fällt auf, dass selbst bei drastischen Titelvariationen die Liste der verarbeiteten Indikatoren von Ranking-Agenturen meist recht ähnlich aussieht. Ihre Gewichtung variiert hin und wieder.

Eine Möglichkeit, Licht in den Wettbewerbsnebel zu bringen, besteht darin, neben dem allgegenwärtigen natürlichen Wettbewerb zusätzlich leichter messbare Wettbewerbe zu inszenieren. Eine den Kommunen und Regionen übergeordnete Körperschaft oder Organisation schreibt „Leistungswettbewerbe“ aus, bei denen sie selbst Ziele und Zwecke des Wettbewerbs, seine Regeln und die Kriterien der Gewinnerselektion zu bestimmen versucht. Dabei bedeutet Messbarkeit: Das Ergebnis wird auf eine Siegerliste, also ein eindimensionales Ranking der Teilnehmer, reduziert. Ähnlich wie beim Sport können die Beteiligten in einem solchen gespielten Wettbewerb mehr oder weniger abstrakte „Leistungen“ erbringen, über die innerhalb der Sporthalle der Gewinner jubeln darf, die aber außerhalb nicht immer gebührend honoriert werden – etwa weil es keine Nachfrage nach diesen „Leistungen“ gibt. Das macht nichts, denn die Frage, wer welche Fördergelder erhält, wird auf diese Weise grandios vereinfacht: der oder die Sieger. Wie im Sport oder in der Lotterie ist der Rechtsweg – und damit in gewisser Weise auch der Verstand – ausgeschlossen. Eine regionalanalytische, legitimierende Rechtfertigung der Vergabe von Finanzmitteln an genau diesen Verein, diese Gemeinde oder diese Region ist überflüssig, denn sie hat ja „gewonnen“.

Die Titel der inszenierten Wettbewerbe sind meist so gewählt, dass man nichts gegen sie haben kann: „Regionen aktiv“, „Gesundheitsregionen“, „InnoRegio“, „Regionen der Zukunft“. Fragt man, was die einzelnen Begriffe bedeuten sollen, ist eine gewisse Verwandtschaft zur Leerformelhaftigkeit der o. g. Ranking-Titel nicht zu übersehen. Schon diese semantischen Ähnlichkeiten lassen ahnen, dass die Beziehungen zwischen Ranking und Wettbewerb in Bezug auf Regionen weit über die gängige Instrumentalisierung – Ranking als Methode der Kontroll- und Erfolgsmessung einzelner Wettbewerbsteilnehmer in Bezug auf bestimmte Angebots-, Nachfrage- oder Gewinnindikatoren – hinausgehen. Auch das soll im Folgenden näher beleuchtet werden.

## 2 Primärwettbewerb, Ranking und Sekundärwettbewerb

Ranking hat es als ein Bewertungsinstrument im betrieblichen Controlling und in der analytischen Statistik schon immer gegeben (vgl. Giese, Klüter 1983: 321 ff.). Noch älter dürfte seine Verwendung im Sport sein: Nach einem Sportwettbewerb werden die Teilnehmer je nach Leistung auf eine Rangliste gesetzt, wobei der oder die ersten eine Auszeichnung erfahren. Die Aktivitäten, die dabei bewertet werden, sind in ihrer

Art und Weise durch Kommissionen oder Verbände genau definiert sowie auf einen bestimmten Ort zu einer bestimmten Zeit begrenzt. Das Wort „Konkurrenz“ zeichnet diesen Bedeutungshintergrund nach – in wörtlicher Übersetzung aus dem Lateinischen als „gemeinsames Laufen“. Es bezieht sich also direkt auf die Akteure, die den jeweiligen Sport betreiben.

Das heute meist synonym gebrauchte Wort „Wettbewerb“ bildet den Sachverhalt ursprünglich aus der Perspektive des Zuschauers ab: Man bewirbt sich mit einem Pfand oder einem anderen Einsatz in einem besonderen Spiel, wobei das eigentliche „Spiel“ bereits in der Antike von anderen, z. B. Pferden, Reitern, Läufern oder Gladiatoren, bestritten wurde. Auch beim Wetten wird eine Rangfolge gebildet, doch wird dieses Ranking vor dem eigentlichen Spiel- oder Sportereignis erstellt, und nicht nachher. Ranking und Wetten laufen dabei nach völlig anderen Regeln ab, als die Sportart oder das Spiel, dessen Ausgang bewettet wird. Der auf ein zukünftiges Ereignis gerichtete Aspekt des Wettens und die „richtige“ Vorhersage des Gewinners haben schon früh dazu geführt, dessen Ranking mit der Aura eines Orakels zu umgeben. Das Orakel konkurriert in gewisser Weise mit dem rationalen Planen innerhalb von Organisationen, das ebenfalls auf Zukunftssicherung ausgerichtet ist. Die Vergötterung des Wettbewerbs und des Rankings als Selbstzweck ist also keine Erfindung der Moderne, sondern hat spätestens seit den antiken Sportspielen im altgriechischen Olympia Tradition.

Die Aktivität der Sportler soll im folgenden Primärwettbewerb, die der Zuschauer Sekundärwettbewerb genannt werden. Beide Formen benötigen Schiedsrichter oder Organisationen, die über Gewinn oder Verlust entscheiden. Denn die erbrachten Leistungen sind derart abstrakt, dass sie im Alltagsleben wenig oder keinen Nutzen haben und entsprechend schwer zu bewerten sind. Schon der Aufwand für Organisation, Planung und Kontrolle zwingt dazu, das Spiel oder den Wettbewerb zeitlich und räumlich extrem zu begrenzen. Anders ausgedrückt: Die Planung geht dem eigentlichen Wettbewerb voraus. Das, was dann abläuft, ist ein geplanter, auf bestimmte Zeit begrenzter und organisierter Wettbewerb.

Im Wirtschaftsleben gilt genau dies nicht. Die Unternehmen produzieren Waren und Dienstleistungen, von denen sie erwarten, dass sie nachgefragt werden. Insofern ist der Wettbewerb am Markt beim heutigen Stand der Transport- und Kommunikationstechnik weder zeitlich noch geographisch beschränkt. Die Unternehmen stehen im Primärwettbewerb. Zwar gibt es für den Markt Zentralbanken, die den Geldfluss regulieren, Kartell- und andere Aufsichtsbehörden, doch die Stelle desjenigen, der den Wettbewerb wie im Sport oder in der Lotterie plant und organisiert, ist unbesetzt. Er wird nicht gebraucht, denn am Markt findet „strukturelle Selektion“ (vgl. Luhmann 1970: 221) statt, die das Gegenteil, die entscheidungsmäßige Selektion durch eine bestimmte Person oder Organisation, ausschließt.

Dennoch reizt es, die Rolle des Entscheiders, des Schiedsrichters, zu besetzen und den Zuschauern in Form von Sekundärwettbewerben mehr Vereinfachung und Unterhaltung zu bieten. Genau das versuchen Rating- und Ranking-Agenturen. Ähnlich wie die Buchmacher beim Pferderennen müssen sie neue Formen des Wettbewerbs kreieren, die spielbar, leicht messbar und v. a. leicht dechiffrierbar sind. Ein Ranking dieser Art ist

also ein geplanter, gespielter, drastisch vereinfachter und rudimentärer Wettbewerb, der schließlich mit nur einer einzigen Skala auskommt und mit der jeweiligen ökonomischen Realität nicht allzu viel gemeinsam zu haben braucht. Der Organisator des Spiels ist wie in einer Planwirtschaft gleichzeitig sein Schiedsrichter. Schon aufgrund dieser unспортlichen Personalunion hat der Durchführende eines Rankings ein besonderes Interesse daran, seine Bewertung als Ergebnis eines Primärwettbewerbs darzustellen.

### 3 Wettbewerb und Ranking von Städten und Regionen

Anders als beim Sport haben die eigentlichen Akteure, also die Unternehmen als Marktteilnehmer, keine direkte Möglichkeit, auf den Ausgang des Rankings der Gebietskörperschaften, in denen sie ihren Sitz haben, Einfluss zu nehmen. Sie sind zur Passivität verurteilt. Das Ranking der Städte und Regionen wird damit zu einem gespielten Wettbewerb, bei dem die Unternehmen als die eigentlichen Akteure auf die Zuschauertribüne verbannt sind und auf dem Spielfeld von den Gebietskörperschaften vertreten werden sollen. Wem diese Art der nicht autorisierten Vertretung zu mysteriös klingt, der kann sich nicht des Eindrucks erwehren, dass der Autor eines derartigen Rankings weitgehend mit sich selbst spielt.

Warum wird es dann trotzdem geradezu massenhaft betrieben? Kommunalentwicklung ist so unübersichtlich geworden, dass die Selektion der „Besten“ und die Generierung von Aufmerksamkeit für sie über ausgeschriebene Sekundärwettbewerbe, die sich leicht ranken lassen, zum Standardprogramm gehört. Einen gewissen Startpunkt stellt das Jahr 1961 dar, als der Wettbewerb „Unser Dorf soll schöner werden“ ins Leben gerufen wurde. Getreu der oben erwähnten Orakelfunktion von Rankings erhielt er ab 1998 den beschwörenden Zusatz „Unser Dorf hat Zukunft“. Seit 2007 ist dieser Zusatz der Titel des Wettbewerbs.

Ein weiterer Markstein der sechziger Jahre war die Einrichtung der Fußball-Bundesliga zur Saison 1963/4. Jeden Montag lasen die mächtigsten Oberbürgermeister und Ministerpräsidenten Westdeutschlands ein Ranking „ihrer“ Städte im Sportteil „ihrer“ Zeitung. Das konnte nicht ohne Folgen bleiben. Es wurden Rankings nach anderen Kriterien propagiert, die dann von einem entsprechenden Stadtmarketing zu verbreiten waren. Auch der Einstieg in den sog. Wettbewerb der Metropolregionen kann zumindest teilweise als verspätete Reaktion auf die Fußballbundesliga gesehen werden.

Hier zeigte sich bereits ein wesentlicher Unterschied zwischen dem Ranking von Unternehmen einerseits und dem von Städten und Regionen andererseits. Beim ersteren ist der „Sportler“ in der Organisationsform des Einzelunternehmens klar identifizierbar. Beim Ranking von Städten und Regionen ist der „Sportler“ eine Gruppe von Unternehmen, Vereinen, Körperschaften des öffentlichen Rechts, die als Verbindendes nur die gemeinsame Ortsansässigkeit haben. Es müsste also eher eine „Mannschaft“ sein, die den Wettbewerb bestreiten soll. Allerdings ist bei fast allen Mannschaftsmitgliedern der Standortwettbewerb i. d. R. kein Unternehmenszweck, sondern Nebeneffekt erfolgreichen Wirtschaftens. Bisweilen ist er eine mehr oder weniger nachgeordnete Aufgabe im Marketing oder anderen Managementbereichen.

Wenn Städte und Regionen gerankt werden, ist die Frage der Abgrenzung der Objekte eine Aufgabe, die der Autor des Rankings auf sich nimmt. Die Selektion und Definition der Spieler ist dann nicht mehr von außen vorgegeben, sondern wiederum ein Instrument, mit dem der Autor das Ergebnis beeinflusst.

Die besondere Bedeutung des Kriteriums der Ortsgebundenheit hat der Bürgermeister einer vorpommerschen Kleinstadt einmal auf den folgenden Punkt gebracht: „Wenn ich hier nicht Bürgermeister wäre, würde ich auch abwandern.“ Damit hat er festgestellt, dass alle anderen Beteiligten seiner „Mannschaft“ tendenziell mobil sind, die Gebietskörperschaften jedoch nicht. In der Welt der Lebewesen hat die Differenz zwischen mobilen und immobilen immerhin den Unterschied zwischen Pflanze und Tier hervorgebracht. Die Gebietskörperschaften entsprechen dabei den Pflanzen, die Unternehmen den Tieren. Die meisten Pflanzen sind darauf angewiesen, von Bienen oder Schmetterlingen bestäubt zu werden. Es können aber auch Heuschrecken kommen und die Pflanze kahlfressen. Die Frage, ob es einen Wettbewerb zwischen Tieren und Pflanzen geben kann, oder aber nur mehr oder weniger erfolgreiche Symbiosen zwischen ihnen, kann hier nicht entschieden werden. Unsere Allegorie verweist jedoch auf einige Folgedifferenzen:

1. Entscheidungsfindung und innere Strukturen von Tieren können über ihre Bewegungen und ihre Aktivitäten erschlossen werden. Bei Pflanzen ist das nicht so einfach. Wirtschaftsunternehmen werden überwiegend über die Nutzung harter Standortfaktoren und relativ einfache Input-Output-Differenzen beschrieben. Die Gebietskörperschaften entsprechen auch in dieser Beziehung den Pflanzen, da sie als Dienstleister v. a. über Input-Größen ökonomisch charakterisiert werden. Damit können die real erfolgten Leistungen nur schemenhaft erfasst werden. Doch selbst diese werden in den meisten Rankings unvollkommen dargestellt. Stattdessen wird fast immer auf Umweltfaktoren der Gebietskörperschaften ausgewichen: Bevölkerungs-, Bildungs-, Verkehrsausstattungs-, Gesundheits- und andere leicht zugängliche Datengruppen. Bestenfalls kann man sie als „weiche“ Standortfaktoren für die Administration der jeweiligen Gebietskörperschaften ansprechen. Sie hängen teilweise von Effekten gebietskörperschaftlicher Aktivitäten ab. Die Effekte gehen – wenn überhaupt – meist auf Entscheidungen in der Vergangenheit zurück, denn es dauert seine Zeit, bis sie von den Wirtschaftsunternehmen positiv wahrgenommen und verarbeitet werden. Zur Messung gegenwärtiger Aktivitäten am Standort sind sie nur sehr bedingt geeignet.
2. Nicht zuletzt aufgrund ihrer strikten Ortsansässigkeit und der damit verbundenen guten Beobachtungsmöglichkeiten durch Dritte sind Gebietskörperschaften nur beschränkt in der Lage, ihre „Produktionsgeheimnisse“ zu wahren. Die demokratische Willensbildung in politischen Abläufen behindert die Geheimhaltung ebenfalls. Der alle vier bis fünf Jahre stattfindende Wahlkampf besteht größtenteils darin, jeweils gegenwärtige Projekte und Aktivitäten, die aus Wettbewerbsgründen eigentlich geheim gehalten werden sollten, öffentlich zu diskutieren. Nach den Wahlen wird möglicherweise das Spitzenmanagement ausgetauscht, wodurch aufgrund der notwendigen Lern- und Einarbeitungsphase der neuen Mandatsträger die Wettbewerbsfähigkeit zusätzlich gemindert werden kann.



3. Pflanzen sind Voraussetzung für das tierische Leben. Idealtypisch sind die Gebietskörperschaften diejenigen Einrichtungen, die die Kommunikations-, Verkehrs-, Bildungs- und Sozialinfrastruktur bereitstellen müssen, damit der ökonomische Wettbewerb zwischen Unternehmen funktionieren kann. Faktisch sind sie ein institutionalisiertes Marktaxiom. Idealtypisch sollen die Gebietskörperschaften die dafür notwendigen Dienste und Ausstattungen möglichst gleichwertig in der Fläche anbieten, damit die Marktteilnehmer überall ähnliche Wettbewerbsrahmen vorfinden. Die entsprechende Förderpolitik ist darauf gerichtet, die schwachen Glieder der Territorialadministration derart zu stützen, dass die dort ansässigen Wirtschaftsunternehmen keine systematische Benachteiligung erfahren.

Der zuletzt genannte Punkt wird durch die Philosophie ausgeschriebener Regionalwettbewerbe in sein Gegenteil verkehrt: „Durch Regionalwettbewerbe sollen diejenigen Regionen identifiziert und durch Fördermittel und andere Maßnahmen [...] unterstützt werden, die am vielversprechendsten für die Erreichung bestimmter regionalpolitischer Ziele angesehen werden. Knapper werdende Fördermittel sollen nur noch „die besten“ erhalten [...]“ (Benz, Böcher 2012). Wenn der Staat einen Teil seiner Mittel an die Städte und Regionen nach Ausschreibungswettbewerben verteilt, führt dies automatisch dazu, dass Unternehmen, deren Standortregionen etwas gewonnen haben, unverdient besser gestellt werden und mehr oder bessere Serviceleistungen nutzen können, als solche Unternehmen, die zufällig in Regionen liegen, die in einem Wettbewerb unterlegen waren. Insofern können ausgeschriebene Regionalwettbewerbe den echten ökonomischen Wettbewerb der Wirtschaftsunternehmen beeinträchtigen.

#### **4 Beispiel: Zukunftsatlas 2007 – oder: Das Wunder von Greifswald**

Die o.g. Besonderheiten von Gebietskörperschaften werden von den meisten Ranking-Agenturen kaum berücksichtigt. Höchstens in Erläuterungstexten wird auf die eine oder andere Restriktion eingegangen. Ansonsten wird „gerankt“, was die statistischen Daten hergeben. Erst bei der Aufbereitung der Ergebnisse spielen strategische Gesichtspunkte eine Rolle. Das können zum Beispiel folgende sein:

1. Für ein Ranking-Unternehmen ist die Benennung bereits Marketing für den nächsten Auftrag: Also wird ein Koeffizient „Zukunftsfähigkeit“, ein anderer „Wirtschaftskraft“, „Familienfreundlichkeit“ oder „Unternehmerfreundlichkeit“ genannt, obwohl niemand genau weiß, was das sein soll. Das birgt den Vorteil, dass es kaum kritisiert werden kann. Im Gegenteil: Wenn jemand „Zukunftsfähigkeit“ als Ziel kritisiert, läuft er Gefahr, im Protokoll als rückwärtsgewandter Skeptiker vermerkt zu werden. Das inszenierte Spiel heißt dann nicht einfach „Wettbewerb“, sondern: „Deutschlands Regionen im Zukunftswettbewerb“ – so der Untertitel des Prognos-Zukunftsatlas 2007. Die Unbestimmtheit der Ziele steht oft in krassem Gegensatz zu den Stellen hinter dem Komma, nach denen die Ränge gebildet werden.
2. Das Ranking-Unternehmen tendiert dazu, „Gewinner“ und „Verlierer“ zu benennen, auch wenn die reale Spanne zwischen Maximum und Minimum eines Koeffizienten

so etwas nicht zulässt. Es ist ähnlich wie beim Sport: Ein Unentschieden hat geringeren Unterhaltungs- und Marktwert als ein Verlust. Und der wiederum hat einen geringeren Unterhaltungswert als ein Sieg.

Abb. 1: Einordnung der Region in die bundesweiten Zukunftsklassen

Region mit	N (2004)	N (2007)	Index werte	Beispiele Westdeutsch.	Beispiele Ostdeutsch.	Vorpommern	
<b>Top-Zukunftschancen</b>	6	8	59,5-52,6	München Lk, Ingolstadt München, Stuttgart, Erlangen			
<b>sehr hohen Zukunftschancen</b>	17	35	51,7-48,8	Hamburg, Düsseldorf, Frankfurt, Wolfsburg, Mainz	Potsdam, Dresden, Jena		
<b>hohen Zukunftschancen</b>	28	39	48,4-46,5	Braunschweig, Oldenburg, Bonn, Freiburg, Würzburg, Kaiserlautern			
<b>Zukunftschancen</b>	58	56	46,3-44,3	Gütersloh, Augsburg, Biberach, Stormarn, Osnabrück, Gernersheim	Greifswald	<b>Greifswald</b>	←
<b>ausgeglichener Chancen-Risiko-Mix</b>	210	203	44,1-38,9	Kiel, Lübeck, Göttingen Bremen, Essen, Berlin, Heilbronn	Leipzig, Rostock, Teltow-Fläming, Chemnitz, Freiberg		
<b>Zukunftsrisiken</b>	62	48	38,7-36,1	Herne, Bremerhaven, Lüchow-Dannenberg, Cham, Nienburg	Ludwigslust, Kamenz Vogtland, Görlitz, Dessau, Gotha		
<b>hohen Zukunftsrisiken</b>	47	40	35,9-32,5	Holzminden	Nordhausen, Stendal, Rügen, Schwerin, Elbe-Elster	<b>RÜG, HST, OVP, NVP</b>	←
<b>sehr hohen Zukunftsrisiken</b>	11	10	31,9-28,9		Uecker-Randow, Uckermark, Demmin, Hoyerswerda	<b>UER</b>	←

Quelle: Koch 2007: 12

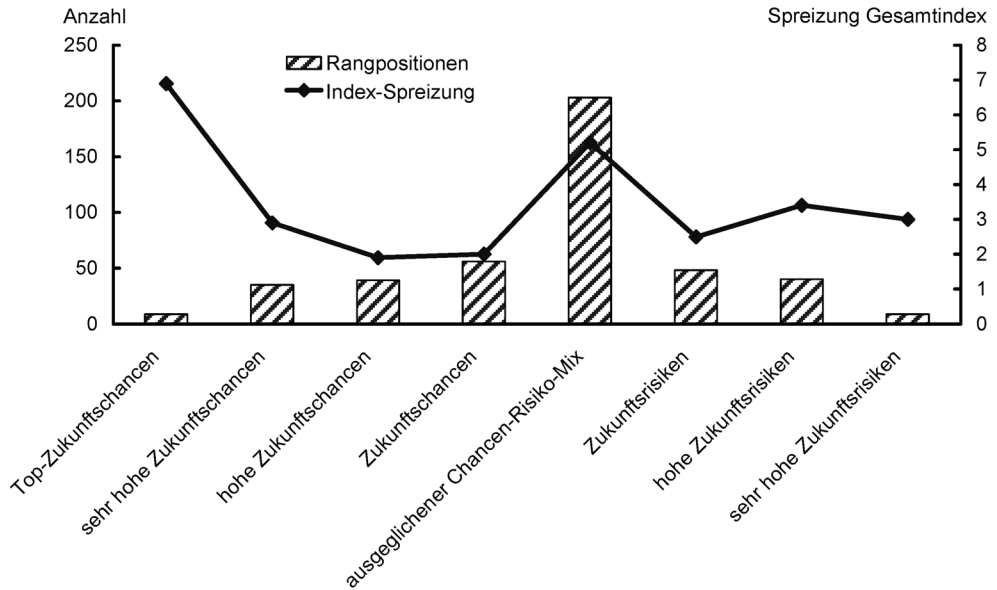
Eine Platzierung als Gewinner oder Verlierer ist journalistisch erheblich einfacher zu vermitteln als komplizierte Ziele einer optimalen Regionalentwicklung. Gerade für die Zielgruppe regionalplanerischer Laien, Politiker und Wähler substituieren gute Ranking-Plätze die viel aufwendigere Darstellung planerischer Zielerreichung.

Auf diese Weise findet eine Zielnivellierung statt: Während in normaler regionaler Entwicklungspolitik für jede Region oder jeden Regionstyp individuelle Ziele bestimmt werden, müssen sich in dem Ranking in Abb. 1 alle Bewerteten wohl oder übel nach dem im Indikatorengeflecht enthaltenen Idealbild richten lassen. Die Lektüre kommunaler und regionaler Leitbilder wird entsprechend langweilig. Das Idealbild beinhaltet beispielsweise eine hohe Fertilitätsrate, einen hohen Anteil an Hochqualifizierten, eine hohe Gründungsintensität, eine hohe Investitionsquote in der Industrie, möglichst viel FuE-Personal in der Wirtschaft oder eine hohe Patentintensität. All diese Dinge spielen beispielsweise für eine Region, die sich auf Tourismus spezialisiert hat, eine untergeordnete Rolle. Sie wird aber in Pauschalrankings nach diesen Kriterien gemessen (vgl. Prognos 2010: 6).

3. Das Ranking-Unternehmen ist für seine Ergebnisse (Abb. 1) auf breite Zustimmung angewiesen – denn sonst kauft sie niemand. Es muss eine Mehrheit geben, die die

Ergebnisse akzeptiert – ganz gleich, wie sie zustande gekommen sind. Das liefert das Motiv, die Grenzwerte für die mittlere Klasse („Durchschnitt“) so zu wählen, dass genau eine solche Mehrheit entsteht.

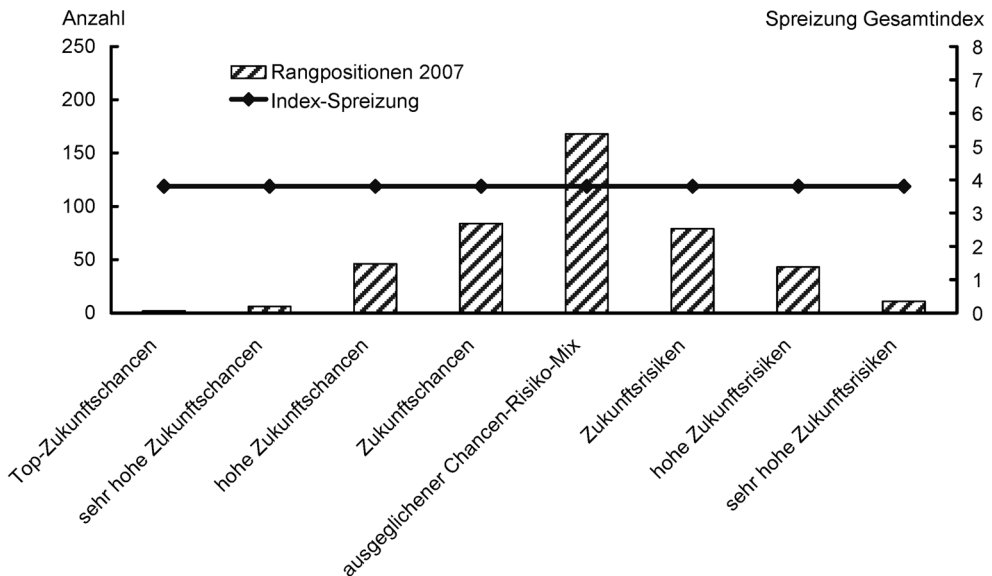
Abb. 2: Vergleich der Klassengrößen im Prognos-Zukunftsatlas 2007



Quelle: Eigene Darstellung. Berechnet nach den Werten aus Abb. 1, Koch 2007:12

In Abb. 2 verblüfft die Ungleichheit der Klassengrößen des Prognos-Zukunftsatlas: Die Mittelklasse („ausgeglichener Chancen-Risiken-Mix“) ist viermal so groß wie die benachbarten. Das ist kein analytisches Ergebnis, sondern Folge der Prognos-Strategie, unterschiedliche Spreizungen für die einzelnen Klassen vorzunehmen. Während die Nachbarklassen nur Spreizungen von 2 bis 3 Punkten (Koeffizientenwerte von 36,1 bis 38,7 bzw. 44,3 bis 46,6) umfassen, spreizen sich die Werte für die Klasse der Regionen mit „ausgeglichenem Chancen-Risiken-Mix“ von 38,9 bis 44,1, also über 5,2 Punkte. Auf diese Weise wurde die Mittelklasse künstlich vergrößert. Hätte man die 8 Klassen mit einer durchschnittlichen Indexspreizung von 3,8 Punkten gebildet (vgl. Abb. 3), dann wären 35 Kreise aus der Klasse mit „ausgeglichenem Chancen-Risiko-Mix“ in die weniger reputierliche Klasse mit „Zukunftsrisiken“ gerutscht. Unter den auf diese Weise „geretteten“ Städten befinden sich Wuppertal, Hagen, Mönchengladbach und Oberhausen. Am stärksten gespreizt ist die Gewinnerklasse mit den „Top-Zukunftschancen“ mit 6,9 Punkten. Bedenkt man, dass die Land- und Stadtkreise nicht nur Ranking-Analyseobjekte, sondern auch mögliche Auftraggeber für weiterführende Spezialstudien und Regionalmarketing-Projekte von Prognos sind, wird klar, dass man nicht allzu viele Kunden durch schlechte Rangplätze verprellen möchte.

Abb. 3: Mögliche Klassengrößen im Prognos-Zukunftsatlas 2007 bei gleicher Indexspreizung



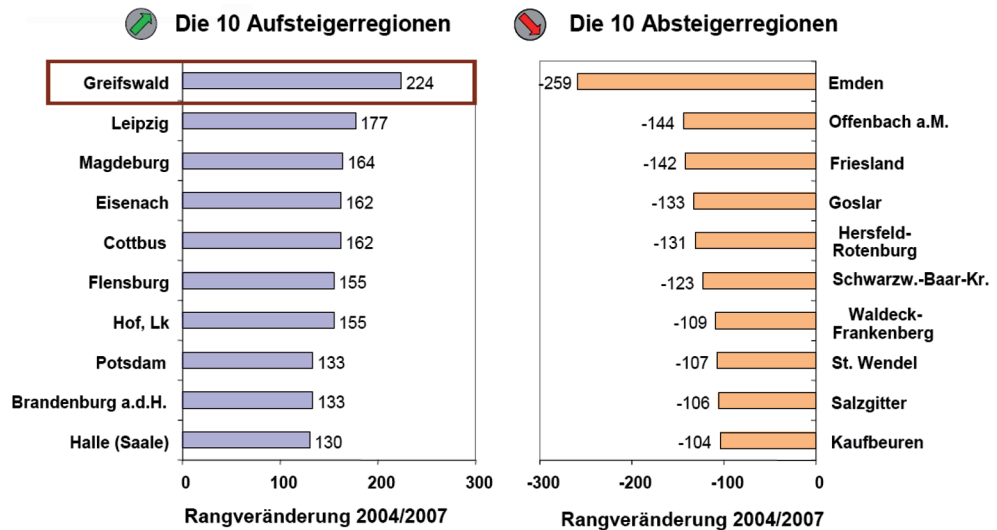
Quelle: Berechnet nach Werten in Abb. 1

Diese allgemein gehaltenen Ausführungen kann man durch weitere Argumente ergänzen, wenn man die Analyse bestimmter Regionen untereinander vergleicht. Die meisten Rankings über deutsche Teilregionen weisen einige Gemeinsamkeiten auf:

- Verstädterte Regionen werden höher als ländliche bewertet.
- Ostdeutsche Regionen werden automatisch niedriger bewertet,
  - da ihre Wirtschaft zu einem höheren Anteil aus Filialen besteht als die westdeutsche,
  - da Banken- und Versicherungssektor nur schwach entwickelt sind,
  - da es aufgrund der Besitzverhältnisse im Ländlichen Raum dort zu keiner breiten Kapitalbildung kommen kann (vgl. Klüter 2010: 133 ff.),
  - da im Dienstleistungssektor der Output durch den Input gemessen wird. Der aber fällt bei Geldindikatoren aufgrund der niedrigen Löhne niedriger aus.
- Viele Rankings spiegeln demnach v. a. unterschiedliche Monetarisierungsniveaus (vgl. Klüter 2003: 25 ff.).

Bezieht man die lokale Ebene mit ein, lässt sich die Liste jener Merkwürdigkeiten erweitern: Als Beispiel soll das „Wunder von Greifswald“ näher untersucht werden. Greifswald stieg innerhalb von drei Jahren laut Prognos-Atlas 2007 unter den 439 deutschen Kreisen von Rang 325 (2004) auf Rang 101 (2007) auf (Abb. 4).

Abb. 4: Rangveränderungen 2004/2007



Quelle: Koch 2007: 8

Zur Anatomie dieses „Aufstiegs“ ist Folgendes zu sagen:

- Greifswald führte ein Begrüßungsgeld für Studierende ein, die sich mit Erstwohnsitz dort anmeldeten.
- Nicht zuletzt aufgrund der Einführung von Studiengebühren in anderen Bundesländern verzeichnet die Universität Greifswald enorme Zuwächse an Studierenden.
- Es meldeten sich mehr junge Frauen als Männer an.
- Bereits diese Gruppe und ihre Kinder reichten aus, die demographische Bilanz, die von Prognos sehr hoch gewichtet worden war, auszugleichen – denn Greifswald ist ein Stadtkreis mit nur 53.800 Einwohnern. Allein die Zahl der Lebendgeburten stieg von 427 im Jahre 2005 auf 540 im Jahre 2010 (Stat. Amt MV 2011).
- Die Universität beeinflusst auch die Hochqualifiziertenbeschäftigtenquote von Greifswald. Hier zeitigt die geringe Größe des Stadtkreises positive Effekte.

Das letztgenannte Argument verleitet dazu, den Vergleich auf kleinere kreisfreie Städte einzuschränken. Greifswalds „Erfolg“ (Rang 101) schlägt dann in einen Mittelfeldplatz um: Bayreuth erzielte Rang 85, Bamberg 82, Straubing 81, Ansbach 77, Neustadt a. d. Weinstraße 76, Passau 65, Speyer 45, Baden-Baden 37, Landshut 33, Aschaffenburg 32, Landau 31 und Schweinfurt Rang 19. 22 kreisfreie Mittelstädte sind niedriger als Greifswald platziert. Das Prognos-Ranking bildet also nicht nur „Zukunftsfähigkeit“, sondern auch die umgekehrte Größenskala der Kreise ab – wobei die an Fläche kleinen Stadtkreise besonders gut abschneiden. Ihre Suburbanisierungsgebiete liegen außerhalb der Gemeindefläche, sodass der Divisor bei Pro-Einwohner-Indikatoren künstlich

klein gehalten wird. Der „Teilwettbewerb“ der kleineren kreisfreien Städte konzentriert sich auf solche Bundesländer, die eine kommunale Neuordnung noch nicht oder nur teilweise umgesetzt haben – v. a. auf Bayern, Rheinland-Pfalz und Mecklenburg-Vorpommern. Das kann wohl niemand für besonders „zukunftsfähig“ halten. In anderen Bundesländern sind Orte ähnlicher Größenordnung überwiegend eingekreist.

Fragt man, wie viel ökonomische oder politische Wettbewerbsrealität hinter einem solchen Ranking steht, müsste man aus Greifswalder Sicht sagen, dass die Stadt und die dort angesiedelten Unternehmen mit höchstens 50 bis 70 der im Prognos-Ranking aufgeführten Gebietseinheiten in mehr oder weniger direkter Konkurrenz steht. Die Verbindung zwischen Ranking-Bonität und realer Ansiedlungspolitik dürfte nicht allzu tragfähig sein. Anders ausgedrückt: Das Ranking schießt weit über das Ziel hinaus. Es wird sehr viel Ballast erzeugt. Das anfangs hervorgehobene Kriterium der Vereinfachung von Bewertungen geht hier teilweise wieder verloren.

2009 fand die Greifswalder Euphorie ein abruptes Ende: Das „wissenschaftliche“ Regional-Ranking der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft setzte Greifswald auf Rang 362 von 409 möglichen. Es rangierte nun zwischen Landkreis Bautzen und Hansestadt Rostock (vgl. INSM 2009). Im „Zukunftsatlas 2010“ platzierte Prognos Greifswald auf Rang 159 von 412 möglichen – und zwar nach Wolfenbüttel, aber vor (!) die Region Hannover. 2011 verlor Greifswald seine Kreisfreiheit an den 3.929 km<sup>2</sup> großen Landkreis Vorpommern-Greifswald, der 1,5-mal größer als das gesamt Saarland ist. Damit fällt Greifswald für das nächste Ranking auf Kreisebene als eigenständige Einheit aus.

Es soll hier nicht diskutiert werden, wie verallgemeinerungsfähig die hier dargestellten Ranking-Probleme sind. Die folgenden Faktoren scheinen grundlegend zu sein:

- Die Frage der Vergleichbarkeit der einzelnen Regionen, die eigentlich aus der Zielstellung abgeleitet werden müsste, wird selten befriedigend gelöst.
- Die meisten Rankings beschränken sich auf mathematische Vergleiche von Daten, die überwiegend aus den Veröffentlichungen des VGRDL, der Statistikämter der Länder und den Datensätzen einiger Fachministerien oder Verbände entnommen wurden. Datenkritik oder eigene Erhebungen werden selten geleistet. Das ist einfacher und billiger als Organisations-, Funktional-, Prozess-, Kompatibilitäts- und Zielvergleiche.

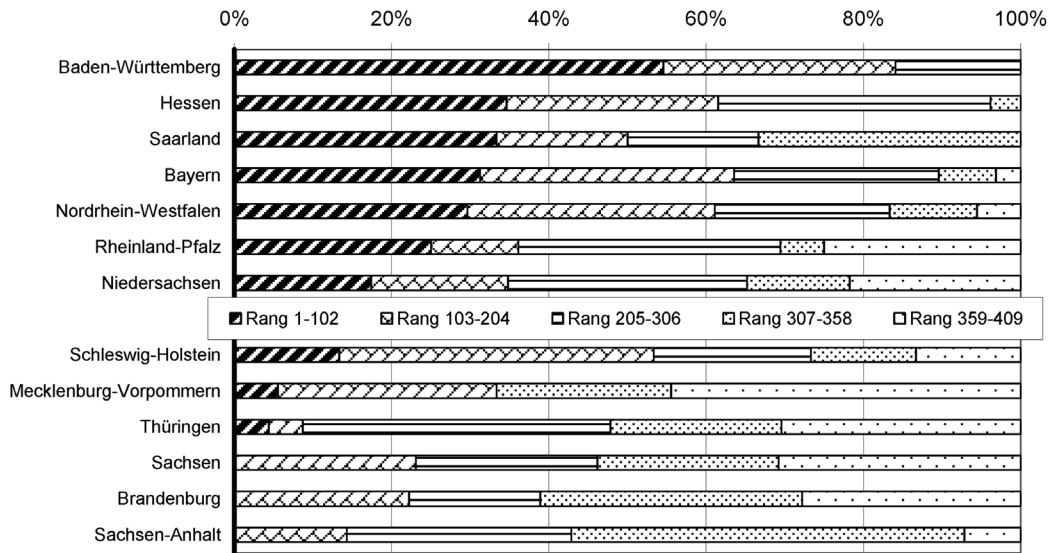
Geht man davon aus, dass diese Methoden der Erfolgsbewertung breiten Eingang bei der Bestimmung von „Siegern“ in Ausschreibungswettbewerben gefunden haben, lässt sich erahnen, wie ungerecht dort gewertet wird.

## 5 Zur Vergleichbarkeit im Ranking von Städten und Kreisen nach Bundesländern

Die oben angeschnittene Frage der Homogenität von Territorialeinheiten in Rankings soll am Beispiel der Regionalisierung auf NUTS-3-Ebene erläutert werden. Diese Ebene (Stadt- und Landkreise) wird von vielen Ranking-Agenturen als Grundlage benutzt (Prognos 2007, 2010; INSM 2009).

Die 409 kreisfreien Städte und Landkreise der Flächenbundesländer wurden in eine Rangfolge nach dem Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner gebracht. Sie wurden in vier Gruppen mit etwa 100 Elementen unterteilt. Die vierte Gruppe mit den Einheiten von 13.400 € pro Einwohner bis 21.600 € ist in Ostdeutschland so stark repräsentiert, dass sie in zwei Untergruppen unterteilt wurde, wobei die Teilungsgrenze bei Rang 358 liegt und einem BIP pro Einwohner von 19.500 € entspricht. Danach wurde die Beteiligung der einzelnen Bundesländer an den Ranggruppen untersucht (Abb. 5).

Abb. 5: Verteilung der bundesweiten Ränge der Kreise auf die Flächenbundesländer, Bruttoinlandsprodukt je Einwohner 2008



Berechnet nach: VGRDL (ed.): Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den kreisfreien Städten und Landkreisen Deutschlands 1992 und 1994 bis 2008, Reihe 2, Band 1.

Quelle: VGRDL (2010)

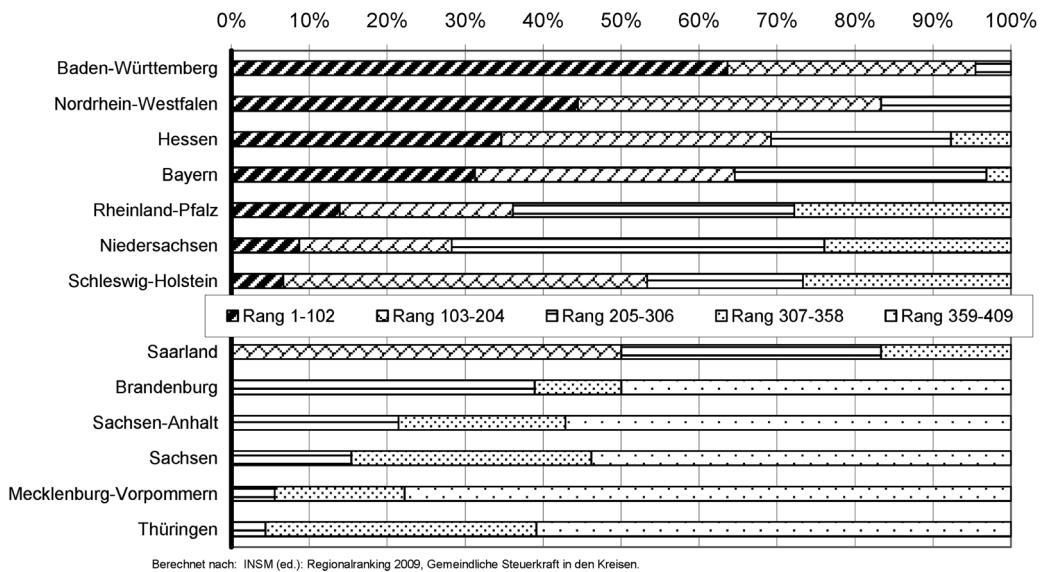
Es fällt auf, dass zwei ostdeutsche Bundesländer – Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen – in der obersten Klasse vertreten sind. Andererseits sind fünf westdeutsche Bundesländer auch in der untersten Klasse präsent. Die absoluten Minima wurden nicht von den „üblichen Verdächtigen“ Uecker-Randow oder Demmin (Mecklenburg-Vorpommern), sondern von den ungünstig geschnittenen Mantelkreisen Südwestpfalz (13.481 €) und Rhein-Pfalz-Kreis (13.759 €) gestellt.

Wendet man dasselbe Verfahren auf Daten zur gemeindlichen Steuerkraft an, ergibt sich ein völlig anderes Bild: Die Steuerkraft wird aus Grundsteuer, Gewerbesteuer und den Gemeindeanteilen an Einkommen- und Mehrwertsteuer errechnet, wobei die Gewerbesteuerumlage abgezogen wird (Abb. 6).

Zwar wird ein Teil der Disparitäten durch die Zuschüsse der Länder ausgeglichen, doch verfügen reiche Gemeinden i. d. R. über mehr freie Mittel, um Projektanträge zu

stellen und die jeweiligen Eigenbeiträge aufzubringen. Um die schärfsten Ungerechtigkeiten zu vermeiden, gibt es bei einigen Wettbewerben wie z. B. „Deutschland – Land der Ideen“ eine Quotenregelung für die schwachen Länder. Damit ist angedeutet, dass die Inhomogenitäten so groß sind, dass von einer Chancengleichheit aller Beteiligten keine Rede sein kann. Oder anders ausgedrückt: Die Gruppe der Wettbewerbsbefürworter ist nicht zuletzt deswegen so mächtig, weil man sich einige „Gewinner“ mehr oder weniger im Vorhinein ausrechnen kann. Die beiden Spitzenklassen sind nur in den westdeutschen, die schwächste Klasse nur in Ostdeutschland präsent. Kein ostdeutscher Kreis rangiert höher als Rang 204. Demgegenüber werden die Ränge 359 bis 409 ausschließlich von ostdeutschen Kreisen besetzt.

Abb. 6: Verteilung der bundesweiten Ränge der Kreise auf die Flächenbundesländer, Steuerkraft je Einwohner 2007



Quelle: INSM (2009)

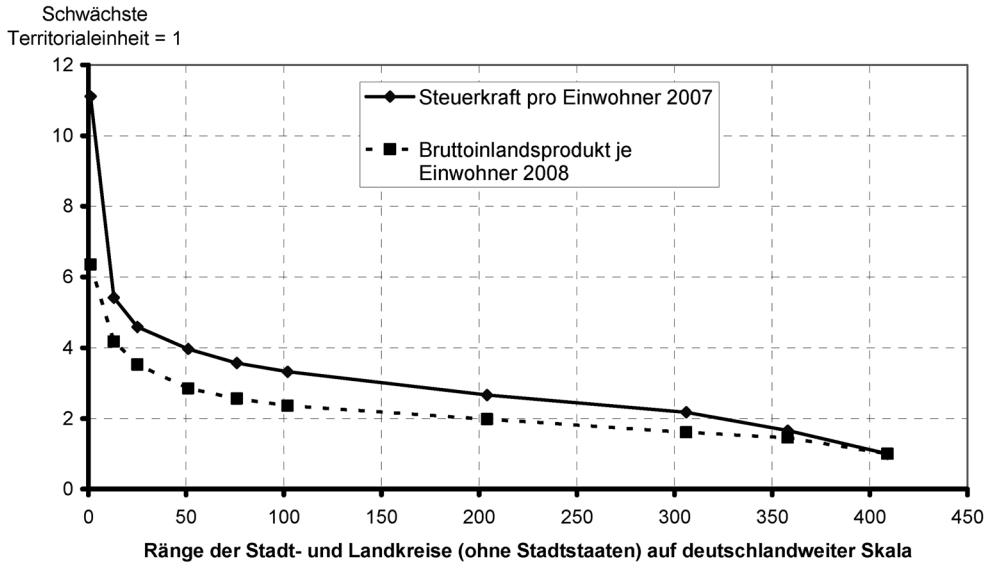
Die Inhomogenität der Verteilung der Kreise nach Steuerkraft ist in Deutschland erheblich größer als die der Verteilung nach dem Bruttoinlandsprodukt je Einwohner. Das zeigt der Verlauf der Kurven der beiden Verteilungen (Abb. 7). Dort sind beide Indikatoren auf den jeweils niedrigsten Wert (Rang 409 entspricht 1) standardisiert. Während bei der Steuerkraft je Einwohner der stärkste Kreis das 11-fache des schwächsten erreicht, ist der stärkste Kreis nach Bruttoinlandsprodukt je Einwohner „nur“ 6-mal stärker als der schwächste.

Aus diesen Disparitäten ist ansatzweise erkennbar, mit welcher unterschiedlichen Finanzkapazitäten sich Kreise und Kommunen an Ausschreibungswettbewerben beteiligen können. Da die aufgezeigten Disparitäten noch größer sind als die der Wohlstands-



verteilung nach dem Bruttoinlandsprodukt, lässt sich ziemlich einfach ausrechnen, wer die besten Gewinnchancen in solchen „Wettbewerben“ hat.

Abb. 7: Verteilung von Steuerkraft (Kernhaushalte) und Bruttoinlandsprodukt in Deutschland auf Kreisebene



Quelle: Eigene Darstellung. Berechnet nach: INSM (2009): Regionalranking 2009. Gemeindliche Steuerkraft nach Kreisen

## 6 Ausgeschriebene Regionalwettbewerbe, Rankings und regionale Entwicklung

Ausgeschriebene Regionalwettbewerbe können nur kurzfristige Zeithorizonte besetzen. Die Wettbewerbsfähigkeit der in Gebietskörperschaften ansässigen Unternehmen stellt auf lang- oder zumindest mittelfristige Versorgungssicherheit mit Infrastruktur ab. Lang- und mittelfristige Planungskalküle in Gebietskörperschaften werden unter den Stichworten Zuverlässigkeit und Vertrauensschutz durch die dort ansässigen Unternehmen gefordert, jedoch durch ausgeschriebene Regionalwettbewerbe hintangestellt. Dieses bedeutsame Wettbewerbskriterium zu prüfen und zu bewerten, ist für die meisten Ausschreibungswettbewerbe viel zu kompliziert und zu zeitaufwendig. Sie halten sich meist an leicht prüfbare, oft neu erfundene Zusatzleistungen („Akteursnetzwerkbildung“ usw.), sodass wir es ähnlich wie bei Pauschalrankings nicht mit natürlichem Wettbewerb, sondern mit Wettbewerbssurrogat zu tun haben – etwa vergleichbar dem planwirtschaftlichen „sozialistischen Wettbewerb“ in der früheren DDR.

Absurd wird die Situation, wenn in kurzfristigen Projekten langfristige Strategien entwickelt werden sollen. In Mecklenburg-Vorpommern hat dies zu einer Inflation Regionaler Entwicklungskonzepte geführt, die seinerzeit ebenfalls als „Regionalpo-

litisches Entdeckungsverfahren“ (vgl. Benz, Böcher 2012) propagiert wurden „REK werden als Instrument der Regionalentwicklung im Land Mecklenburg-Vorpommern in großem Umfang eingesetzt. 56 REK liegen vor oder sind aktuell in Erarbeitung. Eine Zusammenfassung der durch diese Konzepte abgedeckten Regionen ergibt, dass jeder km<sup>2</sup> des Bundeslandes ca. dreimal mit einem REK beplant ist. Die Hälfte dieser REK ist im Jahr 2002 entstanden.“ (Behrens et al. 2002: 18) Damit ist angedeutet, dass zu viele Regionalwettbewerbe sich gegenseitig behindern und die Idee an sich ausleiern.

Aus volkswirtschaftlicher Sicht handelt es sich bei der Ausschüttung von Mitteln aus Leistungswettbewerben um Subventionen. Da man vorher nicht weiß, ob man gewinnt, und die übergeordnete, ausschreibende Instanz nicht wissen darf, wer gewinnt, stellt sich die Frage, wie eine Ausschreibungswettbewerbsaktivität einer Gemeinde oder Region in die dortige Regionalentwicklung eingepasst werden kann. Zumeist erfordert die Wettbewerbsbeteiligung eine Abkehr von den regional gerade aktuellen Zielen hin zu denen, die die Wettbewerbsausschreibung quasi für ganz Deutschland definiert. Beispiel: Eigentlich wäre es dringend notwendig, sich mit Nachbargemeinden an einer neuen Verkehrswegeplanung zu beteiligen. Doch die wird hintangestellt, weil es profitabler erscheint, sich mit InnoRegio irgendein Akteursnetzwerk finanzieren zu lassen. Der auf diese Weise eingebrachte Fremdsteuerungsinput von oben ist enorm. Der Auslober des Wettbewerbs – meist die Landes-, Bundes- oder EU-Ebene – betätigt sich als kommunalpolitischer Besserwisser und greift direkt in die Zielfindung der eigentlich unabhängigen Gebietskörperschaft Gemeinde ein. Der Versuch einer Nivellierung kommunalpolitischer Ziele auf Bundesebene klingt nach einem Fall für das Verfassungsgericht. Deprimierend ist auch, dass die für Regionalwettbewerbe verschwendeten Arbeitskapazitäten und Gelder für individuelle, reale, dringend notwendige Entwicklungs- oder Infrastrukturprojekte der regulären Planung nicht mehr zur Verfügung stehen. Sollte sich trotz der oben skizzierten Zielnivellierung die eine oder andere „regionalpolitische Entdeckung“ gemäß mehrfach geäußerter Vermutungen (Benz, Böcher 2012) einschleichen, so ist sie teuer bezahlt. Beispielsweise haben die Planungsregion Mecklenburgische Seenplatte und einige der dort tätigen Körperschaften mehrere Regionalwettbewerbe gewonnen. An den dortigen Strukturproblemen hat das wenig geändert.

Die Situation reizt zum Vergleich mit dem ebenfalls zentrumsfernen Nordosten der Niederlande. Die Moorlandschaft der Provinz Groningen ist keineswegs so attraktiv wie die der touristisch interessanten Mecklenburgischen Seenplatte. Dennoch hat Groningen im letzten Jahrzehnt beim Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner die Provinzen der Metropolregion Randstad (Noordholland, Zuidholland, Utrecht) überholt. Es wäre absurd, diese Situation, die der Randstad große Sorgen beschert, auf einige gewonnene Regionalwettbewerbe zurückzuführen. Wichtige Entwicklungsfaktoren sind vielmehr eine sehr zielstrebige staatliche Infrastrukturpolitik, eine straff organisierte „Mittlere Ebene“ in Form der Provinzregierung, die die Aktivitäten von Kreisen, Gemeinden, Unternehmen und Fachplanungen erfolgreich koordiniert, und eine aufwendige, auf Mehrsprachigkeit ausgerichtete Bildungspolitik. Als nach 2000 die Erdgaspreise anzogen, war Groningens Höhenflug nicht mehr zu bremsen. 2007 betrug der Anteil der Rohstoffwirtschaft am Regionalprodukt 31 % (CBS 2009: 208). Pro Einwohner lag es 2008 bei 49.700 € in EU-Kaufkraft-Standards KKS (Eurostat 2011).

Inzwischen hat die Provinz nach Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner auch Oberbayern (2008: 40.500 € in KKS) als die führende deutsche Flächenregion überflügelt. Das gilt sowohl nach Absolutwerten als auch nach Umrechnung in EU-Kaufkraftstandards (Eurostat 2011).

Groningen ist kein Einzelfall. In Spanien wurde die Hauptstadt Madrid – lange Zeit „geborenes“ Wirtschafts- und Wohlstandszentrum (2008: 33.500 € pro Einwohner) – vom Pais Vasco, dem im äußersten Nordosten gelegenen Baskenland überholt, das 2008 ein Bruttoinlandsprodukt von 34.500 € pro Einwohner erzielte. In Italien hat die periphere Region Südtirol mit einem Bruttoinlandsprodukt von 34.300 € pro Einwohner die Regionen Lazio mit Rom, Piemont mit Turin, Venetien mit Venedig, und schließlich auch die Lombardei mit der Metropolregion Mailand überrundet. Die Wachstumsfaktoren ähneln denen Groningens: Institutionalisierte Mehrsprachigkeit, eine sehr starke „Mittlere Ebene“ mit der Provinzregierung in Bozen und zusätzliche Steuerungsmöglichkeiten gegenüber der Wirtschaft in Form großer Infrastrukturbauten, die durch die Lage in den Alpen technisch kompliziert und sehr aufwendig sind. Als externer Faktor spielt die Investorenangst vor der Administration im benachbarten ausländerfeindlichen Kärnten eine gewisse Rolle, die auch nach Jörg Haiders Tod dessen Politik weiter verfolgt. Kärnten ist mit einem BIP pro Einwohner von 26.100 € sogar hinter seinen slowenischen Nachbarn Zahodna Slovenija mit 27.300 € zurückgefallen. (Alle Angaben in EU-Kaufkraftstandards nach Eurostat 2011).

Könnte sich der Erfolg von Groningen oder Südtirol im Nordosten Deutschlands wiederholen? Aus niederländischer Sicht erscheint das kaum möglich. Als eines der größten Defizite Mecklenburg-Vorpommerns gilt das Fehlen einer leistungsfähigen Institution der „Mittleren Ebene“, also eine, die Monitoring, Controlling und Koordination der Fachplanungen oberhalb der Kreisebene leistet. Mit dem Controlling von 812 kreisangehörigen Gemeinden sind die sechs Landkreisverwaltungen hoffnungslos überfordert. Im Durchschnitt muss eine Landkreisadministration die Aktivitäten von 135 Gemeinden kontrollieren und koordinieren (vgl. Stat. Jahrb. MV 2011: 467). Außerdem wird das Controlling durch zahlreiche Personalunionen zwischen Gemeinden und Landkreisen und die dadurch bewirkte Klientelpolitik erschwert.

Projekte und Regionalwettbewerbe können punktuell und zeitlich beschränkt als funktionale Äquivalente für regionales Monitoring und regionale Koordination angesehen werden. Ein effektives Controlling und ein dauerhaftes, systematisches Monitoring können sie nicht ersetzen.

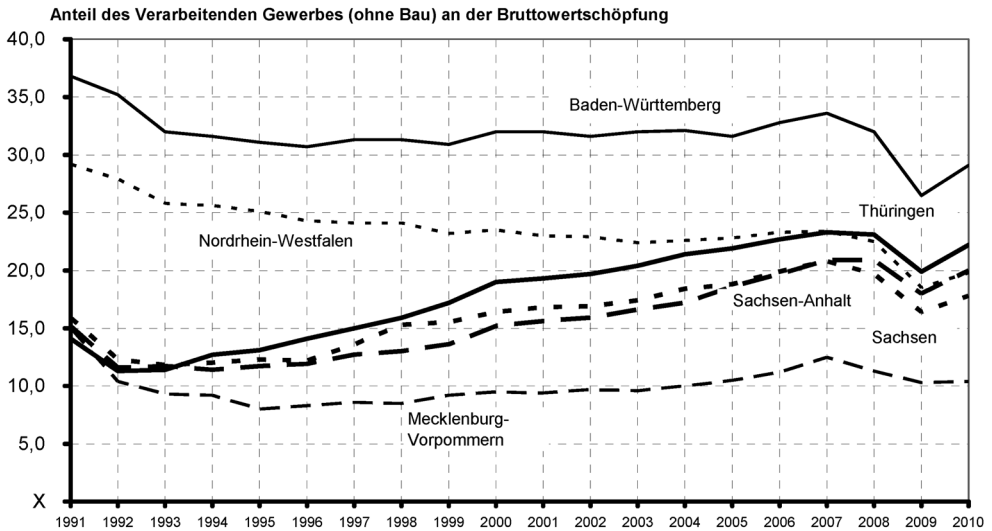
Implizit stellt sich die Frage, ob man Erfolge in Rankings planen kann oder soll. Das Ansinnen korreliert in gewisser Weise mit dem „Leuchtturm-Konzept“ der Landesentwicklung. Man konzentriert die zur Verfügung stehenden Fördermittel auf wenige Standorte und hofft, dass die für diese Zentren erzeugten Effekte auf die übrigen Regionen des Landes aufstrahlen. In Ostdeutschland ist Sachsen das Bundesland, das seit Mitte der 90er Jahre diesem Konzept am stärksten gefolgt ist.

Beispiel für eine dezentrale, mehr flächenorientierte Regionalentwicklung ist das Bundesland Thüringen. In Thüringen wurde der Wiederaufbau der Wirtschaft nach der Wende durch eine starke Landesentwicklungsgesellschaft forciert, die von der

Altlastensanierung bis zum Management von Industrieknoten fast alles aus einer Hand anbietet, was ein Unternehmen an Umfelddienstleistungen benötigt. Sie förderte auch abgelegene Standorte erfolgreich, wie das mittlere Saaletal mit Rudolstadt-Schwarza und Unterwellenborn.

Abbildung 8 zeigt, dass Thüringen und Sachsen-Anhalt in Bezug auf Reindustrialisierung Sachsens überflügelt haben. Sogar das klassische Industrieland Nordrhein-Westfalen wurde eingeholt. Die neue Positionierung Thüringens ist umso erstaunlicher, als das Land über Hunderte von Kilometern an die industriell sehr starken Konkurrenten Hessen und Bayern grenzt.

Abb. 8: Reindustrialisierung in Ostdeutschland



Quelle: Eigene Darstellung, berechnet nach VGRDL 2011

Aus der Sicht des jeweiligen Landes sind inszenierte Regionalwettbewerbe und die ausschließliche Ausrichtung der Politik auf die direkte „Eroberung“ von Ranking-Spitzenplätzen keineswegs das beste, was für ihre Entwicklung geleistet werden kann. Sie müssten demnach nach ihrem eigenen, oben bereits zitierten Selektionskriterium verschwinden. Möglicherweise ist diese Gefahr ein Motiv, sie mit dem Pleonasmus „Leistungswettbewerb“ zu belegen (vgl. Benz 2004: 5). Ein Wettbewerb ohne Leistung ist sowieso nicht vorstellbar. Die Betonung des Leistungscharakters verdeckt, dass hier der Wettbewerbsgedanke für Aktivitäten propagiert wird, die vielleicht sinnlos sind. Denn die Bearbeitung von Wettbewerbsausschreibungen erfordert v. a. in kleineren Gemeinden Kapazitäten, die von der Bearbeitung echter kommunaler Aufgaben abgezogen werden müssen. Die Administration leistet für ihre Bürger nicht mehr, sondern weniger. Die Ablenkungsfunktion durch Regionalwettbewerbssurrogate betrifft somit nicht nur die bereits erwähnten regionalspezifischen Ziele, sondern mindert die Arbeitskapazität für die eigentlichen Aufgaben. Belohnt wird schließlich nicht unbedingt die

„beste Gemeinde“, sondern die mit der schnellsten Reaktionsfähigkeit. Die Fähigkeit eines Sachbearbeiters, einen gewinnträchtigen Antrag in gegebener Zeit zu verfassen, wird zur Stellvertreterin der Qualität der Dienstleistungen einer ganzen Stadt- oder Regionalverwaltung. Wenn der Antrag nicht gewinnt, war der Einsatz vergeblich. Ausgeschriebene Regionalwettbewerbe sind für die beteiligten Verlierer Arbeitszeitvernichtung oder -verschwendung. 2007 gingen beim 22. Bundeswettbewerb „Unser Dorf hat Zukunft“ 3.892 Dörfer leer aus.

Es bleibt die Frage, ob man sich dem in Politik und Massenmedien erzeugten Pseudo-Wettbewerbs- und Rankingdruck entziehen kann. Bereits die Frage enthält eine Pauschalisierung, die in dieser Form nicht zu halten ist. Mit „brand eins Neuland“ gibt es eine Wirtschaftszeitschrift, die Regionen weitestgehend ohne Rankings analysiert. „Brand eins Neuland macht sich auf die Suche nach Unterschieden, will vermeintlich Vertrautes neu anschauen und die Visitenkarte von Regionen sein. Denn auch und gerade abseits der Metropolen ist Deutschland einfallreich, inspirierend und wirtschaftlich stark.“ (Risch 2007: 6). Bisher sind fünf Hefte erschienen, und zwar zur Südpfalz, zu Ostwestfalen-Lippe, Niederbayern, Niederrhein und zur Region Dresden. In redaktionellen Beiträgen über regionale Innovationen und Besonderheiten in Unternehmens- und Standortprofilen wird die Mehrdimensionalität von Regionalvergleichen eindrucksvoll dargestellt (vgl. brand eins Neuland 2007–2009).

## 7 Einige Konsequenzen

Mit der Einführung von Regionalwettbewerben ist die auf Zukunftssicherung und zukunftsbezogene Interessenkoordination ausgerichtete regionale Entwicklungspolitik um ein spekulatives Element bereichert worden, das die Planung auf unteren Ebenen zwingt, mit Unsicherheiten und Überraschungen nicht nur von außen – von den Unternehmen und Fachplanungen – zu rechnen, sondern auch von innen, also von den eigenen Ministerien.

Im Vergleich zum Marktwettbewerb der Wirtschaftsunternehmen tragen ausgeschriebene, organisierte Wettbewerbe – ähnlich wie im Sport – den Charakter eines geplanten, veranstalteten Spiels. Die Aktivitäten der beteiligten Sportler oder – in der Wirtschaft – der Unternehmen können als Primärwettbewerb, die der Zuschauer als Sekundärwettbewerb bezeichnet werden. Die Aufreihung in Rangskalen – in historischer Perspektive erwachsen mit den Wettaktivitäten der Zuschauer – ist somit Sekundärwettbewerb. Erstere laufen nach völlig anderen Regeln ab als Letztere. Beim Ranking von Städten und Regionen kommt hinzu, dass diese als die eigentlichen „Wettkämpfer“ keinen direkten Einfluss auf Art und Inhalt des Rankings haben. Das Ranking simuliert einen Wettbewerb, der von den Konkurrenzverhältnissen in der Realität sehr abgehoben sein kann. Diese Autonomisierung ist möglicherweise eine der Ursachen, warum in den letzten drei Jahrzehnten Ranking-Methoden sich von den übrigen Instrumenten der Regionalanalyse auf teilweise bizarre Art abgekoppelt und eigene, spezialisierte Unternehmen hervorgebracht haben. Die Nachfrage nach Rankings wird durch inszenierte Wettbewerbe geschürt. Durch die Behauptung genereller Vergleichbarkeit, die Auswahl und Gewichtung der Indikatoren bestimmt das Ranking-Unternehmen praktisch die Regeln des Spiels.

Ranking-Unternehmen stehen untereinander im Wettbewerb. Durch sie entsteht ein Informationsstrom, der die gebietskörperschaftliche Planung über die Politiker, über die Unternehmen und über die mehr oder weniger interessierte Öffentlichkeit in die Zange nimmt.

Verschärft wird die Situation dadurch, dass Rankings nicht nur im Analysebereich mit normaler Planung konkurrieren. Härter wirkt sich der im Wettdiskurs latente Orakel-Anspruch aus. Es wird beispielsweise suggeriert, dass man „Zukunftsfähigkeit“ für alle Gebietskörperschaften in Deutschland nach demselben Modus mit einem einzigen Indikatorenansatz messen kann. Für individuell ausgearbeitete Entwicklungspfade bleibt immer weniger Platz. In der Öffentlichkeit gerät nicht das häufig mit heißer Nadel gestrickte Ad-hoc-Ranking unter Rechtfertigungsdruck, sondern der Planer, der unter den gegebenen individuellen Bedingungen eine regionale Entwicklungsstrategie optimieren möchte.

Die dem Regional-Ranking immanente Propagierung des gebietskörperschaftlichen Wettbewerbs auf allen Ebenen kollidiert mit der Funktion des Staates, für die Wirtschaft diejenige Infrastruktur bereitzustellen, die ein Unternehmen erst zum erfolgreichen Marktwettbewerb befähigt. Das Wirtschaftsunternehmen, das das Pech hat, in einer „Verlierer“-Region zu liegen, die genau aus diesem Grund nicht gefördert wird, hat dann schlechtere Marktbedingungen, als das, das zufällig in einer „Gewinner“-Region liegt und dort von der zusätzlich gewonnenen Ausstattung profitiert. Insofern wirken Ranking und inszenierte Wettbewerbe nicht wettbewerbsfördernd, sondern wettbewerbsverzerrend.

Inszenierte Wettbewerbssurrogate, für die Anträge zu schreiben sind, binden in den Gebietskörperschaften Kapazitäten, die eigentlich dringend zur Abarbeitung regulärer Kommunal- und Planungsaufgaben benötigt werden. Unter diesem Aspekt führt die Beteiligung an Ausschreibungswettbewerben nicht automatisch zur Leistungsverbesserung, sondern zumindest in der Anfangsphase zu einem Leistungszug für Bürger und Unternehmen, und damit zu einer Leistungsver schlechterung.

Besonders kleine und mittlere Gebietskörperschaften in Ostdeutschland, die über nur geringe reguläre Einkünfte verfügen, greifen zur Verbesserung ihrer Einnahmesituation auf die Beteiligung an Wettbewerben zurück. Um einen Wettbewerb zu gewinnen, müssen etliche Anträge geschrieben werden. In Westdeutschland können solche Wettbewerbe aufgrund ihrer sachlichen und zeitlichen Begrenztheit zwar der Beschäftigungstherapie dienen, aber keine langfristigen Planungskalküle transportieren. Außerdem greifen sie mit ihren von außen herangetragenem Zielen tief in die Selbstverwaltung der Kommunen ein. Die dadurch implementierte Fremdsteuerung beflügelt nicht nur neue Ideen, wie ursprünglich einmal beabsichtigt, sondern trägt auch zur Nivellierung von Planungszielen und zur Resignation vor der an Realaufgaben orientierten Planung bei.

All dies ändert nichts daran, dass es sich bei ausgeschütteten Preisgeldern nach Ausschreibungswettbewerben um Subventionen handelt, die allerdings im Gegensatz zu anderen Subventionen wie Zweck- oder Schlüsselzuweisungen in ihren regionalen Auswirkungen kaum planbar sind: Man weiß erst nach dem Wettbewerb, welche

Stadt oder Region was oder wie viel gewonnen hat. Eine durch inszenierte Ausschreibungswettbewerbe verzerrte Regionalentwicklung mit Subventionierung nach dem Zufallsprinzip wird für Städte, Regionen und ihre Planer unberechenbar wie ein Spiel.

Aus wissenschaftlicher Sicht ergibt sich hier das Erfordernis einer Begriffsklärung: Wenn etwas eine Subvention ist, dann muss es so genannt werden und darf nicht mit Wettbewerbsfloskeln beweihräuchert werden. Wissenschaft sollte sich hier auf keinen Etikettenschwindel einlassen. Natürlicher Wettbewerb und der Wettbewerb, der sich im Rahmen der laut Kommunalverfassung zu erfüllenden Aufgaben für Gemeinden und Regionen ergibt, sollte nicht mit dem Wettbewerbersatz gleichgesetzt werden, den Ranking-Agenturen und Ausschreibungswettbewerbe liefern. Dass etwas in eine Ranking-Liste gezwungen wird, bedeutet noch lange nicht, dass zwischen den Elementen ein ökonomischer oder politischer Wettbewerb stattfindet oder stattfinden soll. Inszenierte Ausschreibungswettbewerbe kranken denn auch daran, dass im voraus niemand sagen kann, wer sich daran beteiligen wird. Wenn sich nur schlecht oder mittelmäßig Qualifizierte beteiligen, bedeutet das beispielsweise, dass aus ihrer Zahl, also aus der Zahl der zum natürlichen Wettbewerb Unfähigen, der „Sieger“ erkoren werden muss. Insofern wäre mit einem präzisierten Gebrauch des Begriffs „Wettbewerb“ bereits viel gewonnen.

Ähnliches gilt für das Ranking: Es kann dann ein interessantes Analyseinstrument sein, wenn vorher die Leistungsparameter, die Vergleichbarkeit der Elemente, die Vergleichsziele und die Adäquatheit der zur Verfügung stehenden Daten geklärt sind. Die Frage, inwieweit über Rankings die allgemeine wirtschaftliche und politische Wettbewerbsfähigkeit von Gemeinden, Regionen und anderen Gebietseinheiten erschlossen werden kann, ist in dieser Pauschalisierung negativ zu beantworten. Schon die Unterteilung Deutschlands auf NUTS-3-Ebene ist zu inhomogen, um komplizierte mehrdimensionale Entwicklungssachverhalte auf eine eindimensionale bundesweite Skala zu reduzieren. Tut man es dennoch, muss man beispielsweise damit leben, dass die eine Ranking-Agentur einen bestimmten Ort (Greifswald) auf den deutschlandweiten Rang 101, die andere unter Verwendung nahezu derselben Indikatoren ihn aber auf Rang 362 (von insgesamt 409) setzt. Schon daraus geht hervor, wie erklärungs- und ergänzungsbedürftig deutschlandweite Pauschalrankings auf kommunaler Ebene sind.

Mit dem Aufkommen von inszenierten Wettbewerben und Pauschalrankings hat sich ein journalistisch und politisch leicht verdaulicher Kult der Oberflächlichkeit etabliert, der seine Produkte mehr und mehr an die Stelle wissenschaftlicher Regionalvergleiche und der daraus abgeleiteten Regionalentwicklungsansätze platziert. Die Fallstudien in diesem Band zeigen, dass es unumgänglich ist, die statistischen Vergleiche durch Organisations-, Funktional-, Prozess-, Kompatibilitäts- und geographische Lagevergleiche der jeweiligen Gemeinden, Städte und Regionen zu ergänzen. Sie enthalten auch Hinweise darauf, wie vor diesem Hintergrund in einer oft durch Rankings vorgeprägten Öffentlichkeit konstruktive Regionalpolitik umgesetzt werden kann.

Gebietskörperschaften sind nach wie vor in bestimmten Infrastrukturbereichen Monopolisten und müssen über ein entsprechendes Angebot die Voraussetzungen für die Wettbewerbsfähigkeit der dort ansässigen Privatunternehmen sichern. Ist dies

nicht mehr gewährleistet, dann sind Wettbewerbsverzerrungen und Fehlallokationen in der Wirtschaft die unausweichliche Folge. Der reale Wettbewerb für Gemeinden und Regionen ist so hart, dass zusätzlich inszenierte Wettbewerbssurrogate die Vorhaltung von Infrastruktur und somit die Schaffung von Planungs- und Handlungssicherheit für die dort ansässigen Unternehmen oft weiter beeinträchtigt. Eine Marktwirtschaft benötigt für ihr Funktionieren stabile, verlässliche Politikträger und Infrastrukturprovider. Diese Aufgabe kann nicht erfüllt werden, wenn sich die Gebietskörperschaften in unnötigen Pseudowettbewerben gegenseitig demontieren.

## Literatur

- Behrens, H.; Dehne, P.; Hoffmann, J.; Kaether, J. (2002): Regionale Entwicklungskonzepte in Mecklenburg-Vorpommern – ein Überblick. In: Standpunkte (2002/1), 1-19.
- Benz, A. (2004): Leistungswettbewerbe in der regionalen Raumordnungspolitik. In: DISP 157 (2), 4-10.
- Benz, A.; Böcher, M. (2012): Regionalpolitik durch Leistungswettbewerbe. In: „brand eins Neuland – das Wirtschaftsmagazin der Regionen“ Hamburg 2007–2009. <http://www.neuland.brandeins.de/magazin/archiv.html> (02.03.2012)
- CBS – Centraal Bureau voor de Statistiek (Hrsg.) (2010): National accounts of the Netherlands 2009. Heerlen (NL).
- Eurostat (Hrsg.) (2011): Regionales BIP je Einwohner 2008. Pressemitteilung 28/2011 vom 24.02.2011. Luxemburg.
- Giese, E.; Klüter, H. (1983): Wie attraktiv sind die neugegründeten wissenschaftlichen Hochschulen? In: Informationen zur Raumentwicklung 82 (5). 321-337.
- INSM-Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (Hrsg.) (2009): Das wissenschaftliche Regionalranking. Berlin. [http://www.insm-regionalranking.de/2009\\_k\\_kreisfreie-stadt-greifswald.html](http://www.insm-regionalranking.de/2009_k_kreisfreie-stadt-greifswald.html) (02.03.2012).
- Klüter, H. (2010): Das Spannungsfeld zwischen Landwirtschaft, Agrarindustrie und Tourismus. Ein regionaler Vergleich. In: Beileites, M. et al. (Hrsg.): Klassenkampf gegen die Bauern. Die Zwangskollektivierung der ostdeutschen Landwirtschaft und ihre Folgen bis heute. Berlin, 133-157.
- Klüter, H. (2003): Räumliche Konzentrations- und Dekonzentrationsprozesse im Tertiärbereich. In: Braun, G.; Ellger, C. (Hrsg.): Der Dienstleistungssektor in Nordostdeutschland – Entwicklungsproblem oder Zukunftschance? Arbeitsmaterial der ARL 304. Hannover, 25-45.
- Koch, T. (2007): Zukunftsatlas 2007. Deutschlands Regionen im Zukunftswettbewerb. Sonderauswertung der Ergebnisse für die Universitäts- und Hansestadt Greiswald. Berlin. <http://www.invest-in-vorpommern.de/downloads-links/publikationen.html> (02.03.2012)
- Landtag Mecklenburg Vorpommern (Hrsg.) (2010): Kreisstruktur- und Funktionalreform Mecklenburg-Vorpommern. Schwerin.
- Luhmann, N. (1970): Soziologische Aufklärung. Aufsätze zur Theorie sozialer Systeme. Opladen.
- Paul, L. (2003): ‚Uns gab’s nur einmal‘. Mecklenburg-Vorpommern voor en na de Duitse hereniging. Delft (NL).
- Prognos AG (Hrsg.) (2007): Zukunftsatlas 2007. Deutschlands Regionen im Zukunftswettbewerb. Berlin. <http://www.prognos.com/Zukunftsatlas-2007-Regionen.173+M5fc46806cdb.0.html> (30.03.2012)
- Prognos AG (Hrsg.) (2010): Zukunftsatlas 2010. Ergebnisübersicht Gesamtranking. Berlin. [www.prognos.com/zukunftsatlas](http://www.prognos.com/zukunftsatlas) (17.02.2012)
- Risch, S. (2007): Entdecken Sie Neuland. In: brand eins Neuland (2007/1), 6.



## ■ Wettbewerbe und Rankings der Gebietskörperschaften

Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg.) (2011): Eheschließungen, Geborene, Gestorbene 1997 bis 2010. [http://sisonline.statistik.m-v.de/sachgebiete/A217701K/stand/14/Eheschliessungen\\_Geborene\\_Gestorbene\\_\\_absolute\\_Zahlen\\_](http://sisonline.statistik.m-v.de/sachgebiete/A217701K/stand/14/Eheschliessungen_Geborene_Gestorbene__absolute_Zahlen_) (15.03.2012)

Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg.) (2011): Statistisches Jahrbuch Mecklenburg-Vorpommern 2011. Schwerin.

VGRDL – Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (Hrsg.) (2010): Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den kreisfreien Städten und Landkreisen Deutschlands 1992 und 1994 bis 2008. Stuttgart. [http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de/Arbeitskreis\\_VGR/ergebnisse.asp?lang=de-DE#KR](http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de/Arbeitskreis_VGR/ergebnisse.asp?lang=de-DE#KR) (10.03.2012).

Arthur Benz, Michael Böcher

## Politischer Leistungswettbewerb zwischen Regionen – Voraussetzungen, Chancen und Grenzen

### *Gliederung*

- 1 Politischer Leistungswettbewerb im Kontext von „Regional Governance“
  - 2 Funktionsweise von Leistungswettbewerben
  - 3 Praktische Bedeutung regionaler Leistungswettbewerbe
  - 4 Anwendung von Leistungswettbewerben am Beispiel von „Idee.Natur“
    - 4.1 Hintergrund
    - 4.2 Ablauf
    - 4.3 Spielregeln: Institutionen und Verfahren
    - 4.4 Wirkungen von Idee.Natur und potenzielle Grenzen regionaler Leistungswettbewerbe
  - 5 Schlussfolgerungen
- Literatur

### **1 Politischer Leistungswettbewerb im Kontext von „Regional Governance“**

Der Wettbewerb zwischen Regionen ist inzwischen als grundlegende Rahmenbedingung der Raumentwicklungspolitik anerkannt (vgl. Bergmann, Jakubowski 2001). Im Vordergrund der Diskussion steht dabei vielfach noch der Standortwettbewerb um knappe Faktoren (vgl. Blume 2003). Im europäischen Binnenmarkt sind die Regionen in der Tat dem Wettbewerb um Unternehmen, Arbeitskräfte, Studenten und Konsumenten ausgesetzt. Dabei müssen sich einzelne Regionen entsprechend ihren natürlichen, historisch gewachsenen oder geschaffenen Gegebenheiten und ihrer Spezialisierung in unterschiedlichen Marktsegmenten orientieren.

Strukturschwache oder ländliche Regionen scheinen generell in diesem Wettbewerb benachteiligt zu sein (vgl. Moseley 2003). Deswegen fordern Vertreter dieser Räume noch immer, in traditionellen Verfahren des kooperativen Föderalismus und mit finanzieller Förderung unterstützt zu werden. Dabei übersehen sie, dass sie in einem Regionenwettbewerb erheblich profitieren können. Allerdings gilt dies nur, wenn die ohnehin wirkenden Kräfte des Marktes durch politische Steuerung in einem Leistungswettbewerb ergänzt werden (vgl. Elbe 2007: 248 f.). Dieser zielt nicht direkt auf die Attraktion mobiler Faktoren, sondern auf den interregionalen Vergleich von politischen Programmen und Maßnahmen mit dem Ziel, Stärken zu ermitteln und Regionen dazu zu motivieren, bessere Leistungen zu erbringen bzw. Lösungen für die Überwindung

von Schwächen zu finden (vgl. Benz 2004, 2007a).<sup>1</sup> Ein solcher Regionenwettbewerb ist keine vorgegebene Rahmenbedingung, an die sich Regionalpolitiker anpassen müssen, sondern ein Bestandteil von „Regional Governance“, also funktionsfähiger Formen der Steuerung und Koordinierung im föderalen Mehrebenensystem der regionalen Raumentwicklungspolitik.

Solche Leistungswettbewerbe werden inzwischen verstärkt zur kompetitiven Förderung von Regionen eingesetzt (vgl. Benz 2004). Sie dienen dazu, Regionen zu veranlassen, bestimmte politisch gewollte regionalpolitische Ziele (policies) zu verfolgen (vgl. Gerlach 2003: 293; Eickelpasch, Fritsch 2005: 1270). Sie können daher als neues Steuerungsinstrument in der Regionalpolitik bezeichnet werden (vgl. Giessen 2010). In der Praxis bislang beobachtbare regionalpolitische Leistungswettbewerbe haben Pilotcharakter. Sie dienen als Experimente und stellen „Modellvorhaben“ dar, die bestimmte regionalpolitische Strategien zunächst einmal anstoßen, damit diese sich dann langfristig selbst tragen sollen. In der Tendenz lässt sich eine Zunahme von regionalpolitischen Leistungswettbewerben beobachten. Dies trifft nicht zuletzt auf die Politik zur Entwicklung ländlicher Räume zu. Hier haben Elemente des politischen Leistungswettbewerbs mittlerweile Eingang in die Mainstream-Regionalpolitik gefunden (EU-Strukturpolitik: LEADER-Ansatz) (vgl. Böcher 2008: 378).

Regionale Leistungswettbewerbe funktionieren nicht von selbst, sondern nur unter bestimmten Voraussetzungen. Um ihre Wirkungen feststellen zu können, müssen die Funktionsweise des Wettbewerbs und die spezifischen Funktionsbedingungen geklärt werden. Dies soll im Folgenden zunächst unter Berücksichtigung theoretischer Kenntnisse erfolgen. Im Weiteren werden wir anhand einer empirischen Untersuchung eines Wettbewerbsverfahrens Möglichkeiten und Grenzen dieses Instruments regionalpolitischer Steuerung erörtern. Dabei wollen wir mit dem Beispiel eines gelungenen Leistungswettbewerbes zeigen, dass die erforderlichen Voraussetzungen in der Praxis zu verwirklichen sind. Damit sollen die Grenzen dieses Instruments nicht ignoriert werden. Für die Praxis ist es wichtig zu erkennen, unter welchen Bedingungen Leistungswettbewerbe die in sie gesetzten Erwartungen erfüllen. Diese Bedingungen zu identifizieren, ist Ziel unseres Beitrags.

## 2 Funktionsweise von Leistungswettbewerben

Wettbewerbe stellen Mechanismen der Handlungskoordination dar, bei denen Akteure aufgrund von Anreizen ihre Handlungen wechselseitig anpassen (vgl. Benz 2007b). Anreize resultieren aus der Aussicht, knappe Güter oder Werte zu gewinnen. Im Standortwettbewerb konkurrieren Regionen um die Attraktion von Unternehmern,

---

<sup>1</sup>Wir bezeichnen diesen Wettbewerb als „Leistungswettbewerb“. Mit Leistung erfassen wir den Gegenstand der Konkurrenz und meinen damit ein Ergebnis, das in Bezug auf bestimmte Aufgaben erzielt wird. Die hier verwendete Bezeichnung wird kritisiert mit der Behauptung, es ginge im Wettbewerb immer um Leistung. Nach unserem Verständnis von Leistung trifft dies nicht zu. Im Schönheitswettbewerb geht es um Schönheit, die jemand hat oder auch nicht, im Marktwettbewerb stehen Gewinne oder Marktanteile im Mittelpunkt, deren Erreichen nicht unbedingt mit Leistung zu tun hat, im Steuerwettbewerb geht es um Steuereinnahmen, deren Höhe von Leistungen der Politik in Gebietskörperschaften, aber auch von anderen Voraussetzungen abhängt, in der Wissenschaft konkurrieren Forscher um Ideen oder Problemlösungen, und zwar unabhängig davon, wie viel Leistung jemand erbringt.

Steuerzahlern, Studenten, Touristen etc., also letztlich um Chancen, die wirtschaftlichen Grundlagen und damit auch die öffentlichen Einnahmen zu steigern (vgl. Bergmann 2000: 226 f.). Im politischen Leistungswettbewerb stehen fiskalische Ressourcen nicht im Vordergrund, vielmehr geht es um die Verwirklichung von Zielen und öffentlichen Leistungen in Politikfeldern (vgl. Meyer, Elbe 2007). Anreize beruhen weniger auf materiellem Gewinn als vielmehr auf der Anerkennung für best practices. Bei regionalen Leistungswettbewerben können übergeordnete Instanzen, also die EU-Kommission oder zuständige Ministerien des Bundes oder der Länder, Prämien ausloben oder Fördergelder anbieten (vgl. Fürst 2010b: 63). Innerhalb der Region sorgt neben den in Aussicht gestellten Auszeichnungen die Neigung, besser sein zu wollen als andere, für die Motivation von zuständigen Akteuren, sich am Wettbewerb zu beteiligen und Leistungen zu steigern (vgl. Fürst 2010a: 108-110). Entscheidend ist dabei die Zustimmung, die Wettbewerbsteilnehmer innerhalb ihrer eigenen Organisation bei Vorgesetzten, Mitgliedern oder Wählern erreichen können. In demokratisch regierten Gebietskörperschaften funktioniert der Leistungswettbewerb, wenn Bürgerinnen und Bürger die Politik ihrer Regierung mit jener anderer Gebietskörperschaften vergleichen und relativ gute Politikergebnisse durch Zustimmung in Wahlen belohnen und schlechte Ergebnisse bestrafen (vgl. Salmon 1987: 32).

Leistungswettbewerbe bewirken nicht, wie andere regionalpolitische Steuerungsmodi, dass nur vorgegebene Ziele erreicht werden. Sie generieren Lernprozesse, deren Ausgang grundsätzlich offen ist. Sie stellen im Sinne von Friedrich Hayek ein „Entdeckungsverfahren“ (vgl. Hayek 1969) dar. Der Wettbewerb sorgt für die spontane Entdeckung neuer Handlungsoptionen und Lösungen und fördert dadurch Innovationen. Damit verbunden ist, dass nicht geplant und berechnet werden kann, was am Ende herauskommt. Wie Hayek betonte, bedeutet Wettbewerb, dass „seine Ergebnisse unvoraussagbar und im ganzen verschieden von jenen sind, die irgend jemand bewusst hätte anstreben können, sowie [...], dass er gewisse Absichten vereitelt und gewisse Erwartungen enttäuscht“ (Hayek 1969: 250). Politische Leistungswettbewerbe können auch für Überraschungen sorgen, wenn sich z. B. nicht intendierte Entwicklungen durch den Wettbewerb einstellen. Initiatoren müssen daher zwischen positiven Entdeckungseffekten und potenziellen Problemen durch Verluste an Planungssicherheit und Steuermöglichkeiten abwägen, wenn sie einen politischen Leistungswettbewerb veranstalten. Als Ergebnis sind jedenfalls Innovationen in Lernprozessen zu erwarten.

Lernprozesse entstehen im Leistungswettbewerb aber nicht automatisch. Darin liegt der entscheidende Unterschied zum Standortwettbewerb, der durch die Eigendynamik von Märkten bewirkt wird. Leistungswettbewerbe sind genuin politische Verfahren, weil sie nur unter der Bedingung funktionieren, dass über folgende Aspekte außerhalb des Wettbewerbs Entscheidungen getroffen werden (vgl. Benz 2007b: 54 ff.): Zunächst müssen erstens Verfahren festgelegt werden, die Regeln der Fairness beinhalten. Dann muss zweitens über Gegenstände, Ziele und Bewertungskriterien entschieden werden. Drittens sind Verfahren der vergleichenden Evaluierung der am Wettbewerb beteiligten Regionen zu bestimmen. Die Auswahl der Wettbewerbsteilnehmer, aber auch der Sieger oder der Ranglisten erfolgt ebenfalls in einem politischen Prozess, dessen Qualität und Ergebnisse durch die beteiligten Akteure und ihre Zusammenarbeit beeinflusst wird.

Ob ein Leistungswettbewerb funktioniert, hängt damit zunächst von Voraussetzungen ab, die auf einer übergeordneten Ebene geschaffen werden müssen. Kritisch ist dabei die Einigung über Ziele und Verfahren. Werden diese von einer eigenständigen Zentralinstanz festgesetzt, sind zwar die Entscheidungsprobleme gering, aber es ist nicht gewährleistet, dass beide von den Regionen, die am Wettbewerb teilnehmen sollen, auch akzeptiert werden. Um Akzeptanz zu erreichen, bietet es sich an, Regionen an der Festlegung von Zielen und Verfahren zu beteiligen. In diesem Fall können aber interregionale Konflikte oder Meinungsverschiedenheiten zwischen den Ebenen den Start des Wettbewerbs blockieren oder ihn zu einem wenig effektiven Verfahren machen. Die Problematik von Steuerung und Verhandlungen in Mehrebenenstrukturen ist also bei Leistungswettbewerben nicht ausgeräumt (vgl. Benz 2007a). Allerdings ist es leichter, sich auf einen Rahmen für Koordinierung zu einigen als auf Ergebnisse, die in Regionen zu erreichen sind, oder auf Maßstäbe für die Verteilung von Finanzzuweisungen.

Wettbewerbe werden in der Politik und Verwaltung nach wie vor negativ konnotiert, insbesondere weil sie mit Ungleichbehandlung verbunden sind. Erforderlich ist daher, dass das Verfahren grundsätzlich von allen Beteiligten akzeptiert ist und eine Art Wettbewerbskultur die eingespielten Routinen des kooperativen Föderalismus abschwächt. Gleichbehandlung ist dabei durch Chancengleichheit zu ersetzen, Bedarfsgerechtigkeit durch Leistungsgerechtigkeit, Vetomacht in Verhandlungen durch Gestaltungsmacht in Konkurrenz.

Eine solche Wettbewerbskultur entsteht nicht von selbst und auch nicht kurzfristig. Insbesondere im deutschen Föderalismus steht ihr eine lange Tradition von Kooperation, Gleichbehandlung und Subventionieren von strukturschwachen Regionen entgegen (vgl. Scharpf 1999). Doch Leistungswettbewerbe und kooperativer Föderalismus stellen keine Gegensätze dar. Die Festlegung von Zielen und die Verwirklichung von Auswahlverfahren erfordern ein Mindestmaß an geteilten Kompetenzen und Kooperation. Der Leistungsvergleich beruht auf Informationsaustausch zwischen Regionen und Lernen beruht auf der Kommunikation von Erfahrungen und Ideen. Regionen müssen also einerseits autonom ihre Leistungen entwickeln und Innovationen generieren, andererseits aber auch in horizontalen Kommunikationsstrukturen verbunden sein, die kollektives Lernen fördern. Die Schwierigkeit besteht dabei darin, dass Konkurrenten i. d. R. nicht bereit sind zu kooperieren, dass sie nicht willens sind, Informationen über ihre Politik auszutauschen oder sich von anderen beurteilen zu lassen. Um diesen Widerspruch aufzulösen, bedarf es der aktiven Promotoren und Moderatoren, die von den Regionen als unabhängig und kompetent anerkannt sind (vgl. Fürst 2010a: 110).

Neben diesen Rahmenbedingungen auf der übergeordneten Ebene des Leistungswettbewerbs müssen intraregionale Voraussetzungen erfüllt sein. In dieser Hinsicht gibt es zwischen Regionen erhebliche Unterschiede, je nachdem wie sie organisiert sind und je nach sozioökonomischen und natürlichen Gegebenheiten. Es macht einen erheblichen Unterschied, ob Gebietskörperschaften (Länder, Kreise) konkurrieren oder funktionsspezifische regionale Netzwerke oder Zweckverbände. Dafür sprechen folgende Gründe:

- Erstens müssen Regionen als Wettbewerbsteilnehmer über hinreichende Handlungs- und Lernfähigkeit verfügen. Sie müssen also in der Lage sein, neue Lösungen zu erfinden oder diese umzusetzen.
- Zweitens setzt der Leistungswettbewerb voraus, dass Regionen ihre Leistungen bewerten lassen und ihre Politik transparent machen. Dazu bedarf es der Kapazitäten, Informationen bereitzustellen und zu verarbeiten, aber auch der Bereitschaft, Transparenz herzustellen.
- Drittens löst ein Leistungswettbewerb nur Wirkungen aus, wenn Regionen sich an der Politik anderer Regionen orientieren, ohne Vorbilder ungeprüft zu übernehmen. Erforderlich sind also, wie im Wettbewerb generell, komparative Handlungsorientierungen verbunden mit einer kritischen Haltung gegenüber Beispielen aus anderen Regionen, d. h. mit einer Berücksichtigung von Kontexten der Leistungserzielung. Diese komplexe Handlungsorientierung des kritischen Vergleichs ist in Regionen nicht leicht zu verwirklichen, weil je nach Strukturen entweder die Kritik oder die komparative Orientierung in den Hintergrund rückt.

Strukturen von Regionen variieren erheblich, und dies ist bei der Einschätzung und Durchführung von Leistungsvergleichen zu beachten. Beim gegenwärtigen Stand der Forschung, angesichts des Fehlens systematischer Vergleichsstudien, können wir im Folgenden nur einige Hypothesen formulieren, die mit theoretischen Überlegungen gestützt sind und sich in den wenigen vorliegenden empirischen Untersuchungen als plausibel erwiesen haben (vgl. Meincke 2012; Böcher, Krott 2011):

1. Regionen, die als Gebietskörperschaften organisiert sind (Länder, Landkreise), sind stärker durch intraregionale Parteipolitik geprägt als Regionen, die als Verbände organisiert sind, sei es in Form von regionalen Planungsverbänden oder losen Zusammenschlüssen öffentlicher oder privater Akteure. Der intraregionale Parteienwettbewerb kann einer interregionalen Orientierung entgegenstehen. Regierungen oder Landräte, die auf die Unterstützung von Parteien angewiesen sind, haben eine geringe Neigung, sich dem Leistungswettbewerb zu stellen. Ihre Verwaltungen sind nach aller Erfahrung eher daran interessiert, ihre Leistungen gegen Transparenz zu schützen, als sie vergleichend bewerten zu lassen (Kuhlmann 2003: 125). Verbände und lose Formen von Regional Governance verfolgen dagegen eher „Missionen“, sie versuchen, ihre geringen Kompetenzen durch Initiativen und Innovationen zu kompensieren, und können leichter Konsens für neue Praktiken mobilisieren. Leistungswettbewerbe, die auf einzelne Politikfelder ausgerichtet sind, stehen im Zentrum des Interesses von funktionsspezifischen regionalen Verbänden, während die Politik in Gebietskörperschaften tendenziell an Ressourcengewinnen im Standortwettbewerb interessiert ist. Leistungswettbewerbe funktionieren hier eher als eine Angelegenheit von Fachverwaltungen, wobei dann aber die interne politische Unterstützung als Anreiz fehlt.
2. Hierarchische Strukturen in Regionen, die wir wiederum v. a. in Gebietskörperschaften finden, bieten günstige Voraussetzungen für Handlungsfähigkeit nach außen und damit für Konkurrenzfähigkeit. Innovationen werden eher durch netzwerkartige

Strukturen gefördert, die viele Akteure mit verschiedenen Informationen und Ideen einbeziehen. Netzwerke sind allerdings problematisch, um Innovationen durchzusetzen und Konflikte zu regeln, die mit Innovationen verbunden sein können (Benz, Fürst 2002).

3. Die sozioökonomische Situation stellt Regionen im Wettbewerb vor unterschiedliche Ausgangsbedingungen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Leistungswettbewerbe durch den Standortwettbewerb überlagert werden. Regionen, die wirtschaftlich benachteiligt sind, verweisen nicht nur auf Finanzknappheit, die ihrer Leistungsfähigkeit Grenzen setzt, sondern nehmen Leistungswettbewerbe oft auch als Konkurrenz um Ressourcen wahr, in der sie sich in einer ungünstigen Startposition befinden. Neben institutionellen Bedingungen haben daher auch unterschiedliche sozioökonomische Rahmenbedingungen Auswirkungen auf die Funktionsweise und die Effekte eines Leistungswettbewerbs (vgl. Löwis, Wiechmann et al. 2004: 53 ff.).

Beteiligte im Leistungswettbewerb können in diesem Prozess unterschiedlich agieren (vgl. Benz 2009: 186-191). Manche Regionen verhalten sich passiv und hoffen auf Anregungen aus anderen Regionen, andere versuchen sich als Vorreiter zu profilieren. Schneiden Regionen in Leistungsvergleichen schlecht ab, können ihre Vertreter versuchen, daraus Impulse zu gewinnen, um aus Erfahrungen zu lernen, sie können aber auch die Fairness der Verfahren, die Berechtigung der Bewertungen oder die Maßstäbe des Vergleichs in Zweifel ziehen. Repräsentanten in regionalen Entscheidungsorganen oder Kooperationspartner in der regionalen Entwicklungspolitik können den Leistungswettbewerb ihren Entscheidungen zugrunde legen oder aber ihn ignorieren. Je nach Strategie regionaler Akteure erreicht der Mechanismus seine koordinierende Wirkung oder er verfehlt seinen Zweck. Institutionen, die Leistungswettbewerbe zur Steuerung einsetzen, müssen neben den strukturellen Bedingungen auf den verschiedenen Ebenen auch die strategischen Handlungsmöglichkeiten der involvierten Akteure beachten.

### 3 Praktische Bedeutung regionaler Leistungswettbewerbe

Leistungswettbewerbe werden, wie im Folgenden erläutert wird, zunehmend praktiziert, gleichzeitig werden ihre Wirkungen kritisch diskutiert. Dafür gibt es gute Gründe, wie unsere theoretischen Überlegungen zeigen. Es gibt aber auch Gründe dafür, diese Verfahren als Chance für eine verbesserte regionalpolitische Steuerung zu betrachten und sich darum zu bemühen, die dafür erforderlichen Voraussetzungen zu klären und zu schaffen. Die soll das nachfolgend dargestellte Fallbeispiel belegen. Zunächst soll jedoch der Blick auf die generelle Anzahl solcher Leistungswettbewerbe in der deutschen Regionalpolitik gelenkt werden, um deren praktische Bedeutung besser abschätzen zu können.

Dass Leistungswettbewerbe im Zuge der Diskussion um Regional Governance als Anreizinstrumente eine wachsende Rolle spielen, lässt sich empirisch belegen. Die folgende Tabelle fasst Daten zu neun abgeschlossenen bzw. sich noch in der Umsetzung befindenden Wettbewerben zusammen, die seit Mitte der 1990er Jahre in Deutschland praktiziert wurden. Deutlich wird anhand der Ziele der Wettbewerbe, dass diese jeweils spezifischen politischen Programmen und Maßnahmen als Policies

Tab. 1: Übersicht über ausgewählte wichtige regionale Leistungswettbewerbe

<b>Wettbewerb</b>	<b>Zeitraumen</b>	<b>Initiator</b>	<b>Ziel (<i>policies</i>)</b>
Modellvorhaben LandZukunft	2011-2014	BMELV	Integrierte ländliche Entwicklung in peripheren Regionen
Bioenergie-Regionen	2008-2012	BMELV	Aufbau von Bioenergienetzwerken/ Klimaschutz
Idee.Natur	2007-2009 (Auswahlphase) Planungs- und Umsetzungsphase (seit 2009)	BMU/BMELV	Naturschutz und integrierte ländliche Entwicklung
Regionen Aktiv	2002-2007	BMVEL/BMELV	Integrierte ländliche Entwicklung
Lernende Regionen	2000-2008	BMBF	Regionale Netzwerke für Bildungsangebote („Lebenslanges Lernen“)
LEADER+	2000-2006	EU-Kommission	Integrierte ländliche Entwicklung
Unternehmen Region (Schirmprogramm)	Seit 1999	BMBF	Innovationen durch Netzwerke und Clusterbildung in den neuen Bundesländern
Darunter z. B. InnoRegio	1999-2006	BMBF	Innovationen durch Netzwerke in den neuen Bundesländern
Netzwerk Regionen der Zukunft	1997-2000	BMBau/BBR	Nachhaltige Regionalentwicklung
BioRegio (ab 1999: BioProfile)	1997-2007	BMBF	Biotechnologieentwicklung durch regionale Clusterbildung

Quelle: Böcher, Krott 2011: 60; BMELV 2011; Beckmann 2009: 41; Eickelpasch, Fritsch 2005: 1272; BMBF 2008: 7

dienen und allesamt Pilotcharakter aufweisen. Die dargestellten Wettbewerbe sind dadurch gekennzeichnet, dass eine staatliche höhere Instanz (Bundesministerium, EU-Kommission) Fördermittel in einem Wettbewerbsverfahren in Aussicht stellt, um innovative Lösungen hinsichtlich der gewünschten grundsätzlichen Ziele in Regionen



anzustoßen, die sich in einem Wettbewerbsverfahren gegenüber anderen Regionen durchgesetzt haben. In allen Wettbewerben haben sich die beteiligten Regionen hinsichtlich der politischen Ziele des Wettbewerbs konstituiert, ihr Raum deckt sich nicht zwingend mit den nach politisch-administrativen Kriterien abgegrenzten traditionellen Gebietskörperschaften (vgl. Böcher, Krott et al. 2008).

Der Wettbewerb „Idee.Natur“, der zwischen 2007 und 2009 ausgetragen wurde, soll im Folgenden dazu dienen, einige der zuvor getroffenen theoretischen Überlegungen empirisch zu illustrieren und Bedingungen eines erfolgreichen Einsatzes zu präzisieren. Anhand der Ergebnisse einer abgeschlossenen wissenschaftlichen Evaluation des Wettbewerbs, mit der die Universität Göttingen beauftragt war (vgl. Böcher, Krott 2011)<sup>2</sup>, können einige der zuvor formulierten Überlegungen verdeutlicht werden.

## 4 Anwendung von Leistungswettbewerben am Beispiel von „Idee.Natur“

### 4.1 Hintergrund

Der Wettbewerb „Idee.Natur“ stellt ein Modellvorhaben innerhalb eines etablierten nationalen Förderprogramms dar. Im Rahmen einer Optimierungsphase des Programms zur „Errichtung und Sicherung schutzwürdiger Teile von Natur und Landschaft mit gesamtstaatlich repräsentativer Bedeutung“ (Naturschutzgroßprojektprogramm, NGP), das seit 1979 das zentrale Förderinstrument des Bundes im Bereich Natur- und Landschaftsschutz darstellt, diente dieser Wettbewerb dazu, bestimmte bislang als unterrepräsentiert angesehene Regionstypen zu akquirieren (vgl. Böcher, Krott 2011: 11). Dabei sollte das als zu aufwendig empfundene Antragsverfahren verschlankt werden, und innovative Lösungen zwischen integrierter ländlicher Entwicklung und Naturschutz sollten angestoßen werden (vgl. Böcher, Krott 2011: 11). Bei Idee.Natur gab es erstmals eine Kooperation zwischen dem Bundesumweltministerium (BMU) und dem Bundeslandwirtschaftsministerium (BMELV). Letzteres beteiligt sich in der derzeit laufenden Umsetzung als Finanzierer von Maßnahmen zur integrierten ländlichen Entwicklung, welche die vom BMU finanzierten Maßnahmen des Naturschutzes ergänzen sollen. Somit handelt es sich bei Idee.Natur um einen Leistungswettbewerb im Politikfeld „Naturschutz“, der als Ziel best practices und Innovationen hinsichtlich der neuartigen Kooperation zwischen Naturschutz und ländlicher Entwicklung anstoßen will.

### 4.2 Ablauf

Wie oben erwähnt, stellen übergeordnete Instanzen den Regionen häufig Prämien oder Fördergelder in Aussicht, um Regionen zu motivieren, sich am Wettbewerb zu beteiligen. Zusätzlich sorgt intern die Motivation, besser sein zu wollen als andere, als Anreiz für innerregionale Kooperation und Leistungssteigerung. Bei Idee.Natur konnten beide Mechanismen beobachtet werden: Der Wettbewerb wurde in zwei Stufen

---

<sup>2</sup> Die Evaluation wurde vom Bundesamt für Naturschutz (BfN) mit Mitteln des Bundesumweltministeriums (BMU) gefördert (Z.1.3 – 88211-5/06). Die im Folgenden dargestellten Ergebnisse beruhen auf dem Endbericht des Vorhabens (vgl. Böcher, Krott 2011).

organisiert. Auf der Basis von Antragsskizzen wurden in einer ersten Wettbewerbsstufe zunächst zehn Siegerregionen ausgewählt, die eine Geldprämie (10.000 Euro) erhielten, öffentlichkeitswirksam vorgestellt und zur Erarbeitung von integrierten Projektanträgen (Vollanträgen) aufgefordert wurden (vgl. Böcher, Krott 2011: 65). Unter Zeitdruck mussten dann innerregional die erforderlichen Organisationsstrukturen gebildet werden, die es Regionen ermöglichen, später ein Naturschutzgroßprojekt entsprechend den Förderrichtlinien umzusetzen. Hierfür wurden z. B. Zweckverbände gegründet. Nach der Auswahl der endgültigen fünf Siegerregionen haben diese 2009 damit begonnen, Naturschutzgroßprojekte umzusetzen. Dabei können sie mit einer 10- bis 15-jährigen finanziellen Förderung mit einem Volumen im zweistelligen Millionenbereich rechnen, flankiert durch eine ca. 5-jährige Förderung des BMELV. Dass der Wettbewerb Idee.Natur auf eine sehr hohe Motivation bei Regionen traf, lässt sich anhand der Anzahl der Teilnehmer belegen: Galt der Wettbewerb für das BMU und das BfN ab einer Teilnehmerzahl von 50 als Erfolg, haben sich tatsächlich 122 Regionen mit Konzepten beworben, von denen wiederum 75 inhaltlich prinzipiell die naturschutzfachlichen Grundkriterien für Naturschutzgroßprojekte erfüllten (vgl. Böcher, Krott 2011: 129). Diese hohe Teilnehmerzahl belegt, dass ein Wettbewerb, unabhängig von der Aussicht auf Fördermittel, tatsächlich als starker Anreiz für Regionen wirken kann, Kooperationen aufzubauen und den Zielen des Wettbewerbs entsprechende Strategien trotz hohen Zeitdrucks zu entwickeln.

Idee.Natur zielte auch darauf ab, neue Regionen mit unter Umständen neuen Lösungen für den Naturschutz verbunden mit Konzepten ländlicher Entwicklung zu entdecken. Dazu wurden drei thematische Schwerpunkte ausgeschrieben, von denen das BMU und das BfN den Eindruck hatten, dass sie noch zu wenig im Programm repräsentiert seien: Regionen mit schützenswerten Moorgebieten, solche mit Waldgebieten sowie, als völlig neuer Aspekt in diesem Programm, Regionen, die Naturschutz in urbanen/industriellen Landschaften umsetzen wollten (vgl. BfN, BMU et al. 2007 a: 5. Zu den zwei erstgenannten Themen existierten bereits Studien des Bundesamts für Naturschutz (BfN) zu der Frage, welche Gebiete hier in Deutschland als mögliche zukünftige Naturschutzgroßprojekte von besonderem Wert sind (Scherfose 2007). Diese Gebiete konnten im herkömmlichen Akquisitionsverfahren des Naturschutzgroßprojekteprogramms jedoch noch nicht für eine Umsetzung von Naturschutzgroßprojekten gewonnen werden.

Der von Hayek beschriebene Aspekt der geringen Planbarkeit von Wettbewerben mit eintretenden Überraschungen lässt sich bei Idee.Natur demonstrieren: So setzte sich als eine der fünf endgültigen Siegerregionen mit dem Schwäbischen Donautal (Bayern) ein Gebiet durch, das bislang für das Thema „Wald“ in den Studien des BfN noch nicht identifiziert worden war (vgl. Böcher, Krott 2011: 129). Im Themenfeld „urbane/industrielle Landschaften“ wurde der Wettbewerb gerade dazu genutzt, Überraschungen und Innovationen zu generieren, da es hierzu überhaupt keine Vorerwartungen oder Studien gab. Zudem stellte sich heraus, dass die auf Naturschutz in ländlichen Regionen zugeschnittenen Kriterien und Förderrichtlinien des NGP-Programms nur wenig kompatibel mit dieser neuen Programm-Klientel sind.

Während der Auswahlphase manifestierten sich die beschriebenen nicht intendierten Entwicklungen in den von den Regionen entwickelten Konzepten. So setzten die Regionen bei der vom BMU mit NGP geforderten auch langfristigen Sicherung von Schutzgebieten nicht zuvorderst auf die Ausweisung von Naturschutzgebieten, sondern schlugen auch – im Programm grundsätzlich mögliche – alternative, z. T. neuartige Lösungen zur Umsetzung von Schutzmaßnahmen vor, z. B. die Etablierung neuer Governance-Institutionen wie Public-Private-Partnerships (PPP) (vgl. Sack 2007). Zudem gab es Vorschläge für Naturschutzmaßnahmen, die von den Experten des BfN teilweise kritisch gesehen, von einer externen Jury jedoch als positiv betrachtet wurden.

Ein zentrales Ergebnis der Evaluation des Wettbewerbs Idee.Natur ist, dass mit einem Wettbewerb gerade im Naturschutzgroßprojekteprogramm des Bundes Verluste an Planungssicherheit und Steuerungsmöglichkeiten für das BMU und das BfN als Vollzugsbehörde einhergehen (vgl. Böcher, Krott 2011). Denn im etablierten Programm hat das BfN Regionen häufig direkt aufgefordert, einen Antrag zur NGP-Förderung zu stellen. Die Fachexperten des Amtes haben zudem meist eine Antragskizze bilateral, gemeinsam mit Akteuren aus einzelnen Regionen bis zur Antragsreife entwickelt und dabei auch konkrete Maßnahmen mitgeplant. Beim Wettbewerb war diese enge Kooperation in der Antragsphase nicht möglich. Wegen der Forderung nach Chancengleichheit und der Mitwirkung einer externen Jury an der Beurteilung der Anträge konnten die Experten des BfN nicht über Inhalte von Anträgen entscheiden. Die Experten hatten zwar weiterhin ein hohes Gewicht durch ihre Fachbewertungen, die der Jury als Entscheidungsgrundlage dienten, konnten jedoch auf die Anträge der Regionen selbst keinen Einfluss ausüben. Dass Wettbewerbe Innovationen und Lerneffekte erzeugen können, ist daher auch bei Idee.Natur zu beobachten (vgl. Böcher, Krott 2011: 124-125).

Insgesamt kann – gemessen an den Zielen der Veranstalter – Idee.Natur als erfolgreicher politischer Leistungswettbewerb gelten. Die Ziele, die das BMU und das BMELV mit dem Wettbewerb verfolgten, konnten erreicht werden (vgl. Böcher, Krott 2011: 128 ff.). Sie lauteten laut Veranstalter: Neue, zukunftsweisende und innovative Konzepte für Naturschutzgroßprojekte in Deutschland anzustoßen, erstmals eine Verbindung mit Maßnahmen zur integrierten ländlichen Entwicklung zu schaffen, naturschutzfachlich bedeutsame Gebiete in den drei bislang als unterrepräsentiert bzw. innovativ erachteten Themenschwerpunkten „Moore“, „Wälder“ und „urbane/industrielle Landschaften“ zu identifizieren und das NGP-Antragsverfahren zu verkürzen, ohne dass dabei die grundlegenden Kriterien für Naturschutzgroßprojekte – „Repräsentanz, Großflächigkeit, Naturnähe/Natürlichkeit, Beispielhaftigkeit und Gefährdung“ – in Frage standen (BfN, BMU et al. 2007b: 4; BfN, BMU et al. 2007a: 4 ff.).

Die Akquisitionsleistung des Wettbewerbs hinsichtlich neuer Gebiete für Naturschutzgroßprojekte kann als positiv eingestuft werden, da es eine große Anzahl an Wettbewerbsbeiträgen gab, die aus naturschutzfachlicher Sicht als qualitativ hochwertig einzuschätzen sind (vgl. Böcher, Krott 2011: 129 f.). Neben den Siegern gab es zudem aus Sicht des Bundesamtes für Naturschutz weitere sehr gute Anträge mit z. T. innovativen Schutzideen. Das Thema des Wettbewerbs und die entsprechende Kooperation mit dem BMELV führten zu einer Identifizierung besonderer Potenziale für eine Verbindung zwischen Naturschutz und integrierter ländlicher Entwicklung (vgl. Böcher, Krott

2011: 129). Hier wurden zur Umsetzung dieser Maßnahmen regionale Partnerschaften gegründet und konkrete auf die jeweilige Region zugeschnittene am Naturschutzpotenzial ausgerichtete Maßnahmen konzipiert, z. B. Tourismusangebote (vgl. Böcher, Krott 2011: 129). Auch andere als die fünf Gewinnerregionen werden evtl. zu einem späteren Zeitpunkt die Möglichkeit haben, sich um eine Förderung im Rahmen des Naturschutzgroßprojekteprogramms zu bewerben. Das Antragsverfahren von der Projektskizze bis hin zum Bewilligungsbescheid war bei Idee.Natur mit weniger als zwei Jahren deutlich kürzer als im bisherigen Förderprogramm (vgl. Böcher, Krott 2011: 130). Verglichen mit einer mitunter jahrelangen Antragsphase im „Normalverfahren“ konnten durch Idee.Natur Naturschutzgroßprojekte schneller in die Umsetzung gebracht werden (vgl. Böcher, Krott 2011: 130).

### 4.3 Spielregeln: Institutionen und Verfahren

Klare Regeln, die alle am Wettbewerb Beteiligten betreffen, sind zentral für die Qualität von Regionenwettbewerben. Diese beziehen sich wie weiter oben ausgeführt auf folgende Aspekte: Die Maßstäbe des Vergleichs und zur Anwendung gelangende Mess- oder Bewertungsmethoden, die Voraussetzungen, die Akteure erfüllen müssen, um zum Wettbewerb zugelassen zu werden, die Gewährleistung eines Mindestmaßes an Chancengleichheit, die Verhaltensregeln für Konkurrenten im Wettbewerb und die legitimierte Instanz, die die vergleichende Bewertung vornimmt und über Sieger oder Verlierer oder eine Rangliste entscheidet (vgl. Benz 2007b).

Idee.Natur folgte solchen klaren Spielregeln. Die Maßstäbe des Vergleichs wurden durch die für alle Teilnehmer geltenden Ausschreibungsbedingungen für die zwei Stufen des Wettbewerbs definiert: In jeder der beiden Wettbewerbsstufen wurden die eingegangenen Projektskizzen bzw. integrierten Projektanträge durch verschiedene Akteure hinsichtlich formaler und fachlicher Kriterien bewertet (vgl. Böcher, Krott 2011: 64). Das Bewertungsverfahren wurde a priori festgelegt und bestand aus formalen Prüfungen der eingegangenen Wettbewerbskizzen und Projektanträge durch eine vorab eingerichtete Geschäftsstelle sowie aus fachlich-inhaltlichen Prüfungen durch die Veranstalter des Wettbewerbs BMU, BfN und BMELV auf Basis der eingegangenen Unterlagen. In der zweiten Wettbewerbsstufe wurde dies ergänzt, indem die zehn verbliebenen Antragsregionen bereist wurden. Zudem ergänzte als externer Sachverständiger eine unabhängige Jury, die über die endgültige Auswahl der zehn bzw. fünf Sieger entschied, diese internen Bewertungen (vgl. Böcher, Krott 2011: 65).

Die Regeln für die verschiedenen Stufen der Bewertung wurden dabei leitfadenartig für die am Bewertungsprozess beteiligten Personen zusammengestellt (vgl. Böcher, Krott 2011: 66). Damit sollte gesichert werden, dass alle Bewerber die zur Anwendung gelangenden Kriterien in gleicher Weise interpretieren und ein fairer und transparenter Auswahlprozess gewährleistet ist (vgl. Böcher, Krott 2011: 66 f.). Die vorgenommenen Bewertungen folgten in beiden Stufen von Idee.Natur klaren, nachvollziehbaren und von allen am Wettbewerb teilnehmenden Akteuren akzeptierten „Spielregeln“ (vgl. Böcher, Krott 2011: 67). Durch die allen Regionen bekannten Ausschreibungsunterlagen und Informationen verfügten diese jeweils über den gleichen Informationsstand. Es war den Regionen nicht möglich, individuell Informationen durch Kontakte zu den beteiligten

politisch-administrativen Akteuren oder den Fachexperten im BfN zu gewinnen: Alle Fragen mussten der Geschäftsstelle gestellt werden, und die Antworten wurden dann für alle in Form von FAQ auf der Wettbewerbshomepage zur Verfügung gestellt. Es war den Fachexperten im BfN untersagt, individuelle Kontakte zu den Regionen zu pflegen.

Der wichtigen fachlich-inhaltlichen Bewertung durch die Experten aus BfN, BMU und BMELV, die der Jury in den zwei Wettbewerbsrunden als Orientierung diente, wurde ein detaillierter Bewertungsleitfaden zugrunde gelegt, der als Messlatte sowohl NGP-typische Kriterien als auch Aspekte integrierter ländlicher Entwicklung enthielt und innerhalb dessen eine Punktbewertung aller Aspekte vorgenommen werden musste (vgl. Böcher, Krott 2011: 66). Das Punktbewertungssystem, das in eine Rangliste der Regionen mündete, sorgte für eine Standardisierung und eine Steigerung der Nachvollziehbarkeit der Bewertung und wirkte sich positiv auf die Aspekte Transparenz, Fairness und Chancengleichheit des Wettbewerbs aus (vgl. Böcher, Krott 2011: 68). Die Arbeit der formal unabhängigen Jury, die sowohl in der ersten als auch zweiten Stufe des Wettbewerbs über die Auswahl der Siegerregionen entschied und aus elf Mitgliedern der Bereiche Naturschutz, Integration von Naturschutz in die ländliche Entwicklung, Forstwirtschaft, Landwirtschaft, Tourismus, Kommunen, Medien und Wissenschaft bestand, wurde durch eine Geschäftsordnung geregelt (vgl. Böcher, Krott 2011: 70). Die vorbereitete Rangliste sollte im Sinne der Geschäftsordnung der Jury eine informale Steuerung der Jury-Entscheidung darstellen, die als „Sicherheitsnetz“ für die aus Sicht der Initiatoren nicht planbare und unsichere Entscheidungsfindung der Jury fungierte. Allerdings verfügte die Jury trotzdem noch über Handlungsspielräume, da es prinzipiell anheimgestellt war, die zehn bzw. fünf Sieger unabhängig von den Fachbewertungen zu küren (vgl. Böcher, Krott 2011: 71). Die Jury entschied am 20. Mai 2009 über die fünf Sieger und wählte dabei im Themenschwerpunkt „Wälder“ die Region „Hohe Schrecke – Alter Wald mit Zukunft“ (Thüringen/Sachsen-Anhalt), „Im Reich von Aquila pomarina – Die Nordvorpommersche Waldlandschaft“ (Mecklenburg-Vorpommern), „Das Schwäbische Donautal: Auwaldverbund von nationaler Bedeutung“ (Bayern), im Themenschwerpunkt „Moore“ die „Allgäuer Moorallianz“ (Bayern) und im Themenschwerpunkt „urbane/industrielle Landschaften“ die „Landschaft der Industriekultur Nord“ (Saarland) als Gewinner aus (vgl. BMU, BfN 2009). Diese Auswahl wich in einem Fall von dem Ranking der Vorbewertung durch die Fachexperten aus BfN/BMU und BMELV ab (vgl. Böcher, Krott 2011: 79).

Die Ausschreibungsunterlagen definierten die Voraussetzungen, die von den teilnehmenden Regionen zu erfüllen waren, um an Idee.Natur teilzunehmen (vgl. BfN, BMU et al. 2007b): In Teilnehmerregionen musste eine kritische Masse an Akteuren dazu bereit sein, sich in einer Partnerschaft für die Ziele von Idee.Natur zusammenzuschließen. Darüber hinaus mussten die teilnehmenden Regionen über eine bestimmte naturräumliche Ausstattung hinsichtlich der thematischen Schwerpunkte des Wettbewerbs und über eine bestimmte Mindestgröße verfügen. Idee.Natur war prinzipiell offen für alle, die sich mit den Zielen des Wettbewerbs identifizieren. Es herrschte Chancengleichheit, wenn die Anträge die formalen Mindestkriterien erfüllten (vgl. Böcher, Krott 2011: 79).

Im Bewertungsverfahren wurden die gleichen Maßstäbe an alle Bewerber angelegt. Während des mehrstufigen Verfahrens wurden vorhandene subjektive Bewertungen

der beteiligten Fachexperten durch die Diskussion und Verabschiedung eines gemeinsamen Bewertungsleitfadens sukzessive standardisiert (vgl. Böcher, Krott 2011: 79). Die Jury besaß Handlungsspielräume und konnte in ihren Entscheidungen von den Vorbewertungen abweichen. Als Beitrag zur Chancengleichheit bündelte die Geschäftsstelle Informationen und Antworten auf Teilnehmerfragen und stellte wichtige Informationen als FAQ auf der Homepage des Wettbewerbs zur Verfügung. Für die Bereisung der Regionen wurden gleiche Zeitpläne festgelegt, um keine Teilnehmer zu bevorteilen (vgl. Böcher, Krott 2011: 80).

Die legitimierte Instanz, welche die vergleichende Bewertung vornahm, bestand innerhalb der Vorbewertungsprozesse der beiden Wettbewerbsstufen aus Vertretern der ausschreibenden Institutionen BfN, BMU und BMELV. Die Kooperation zwischen BMU und BMELV sorgte für Akzeptanz sowohl bei Akteuren des Naturschutzes als auch unter den Naturnutzern. Die Aufgaben der verschiedenen an der Bewertung beteiligten Akteure und die Zusammensetzung der Jury wurden klar definiert und öffentlich transparent gemacht. Die Jury-Mitglieder repräsentierten verschiedene wettbewerbsrelevante Institutionen, Verbände sowie Wissenschaft und Medien, wodurch von einer Legitimation der Jury ausgegangen werden kann. Die teilnehmende Beobachtung der Jury-Sitzungen durch die Evaluatoren erlaubt das Fazit, dass die bewertende Instanz rein fachlich anhand der zuvor im Bewertungsverfahren festgelegten Spielregeln entschied (vgl. Böcher, Krott 2011: 81). Auch das bei solchen Wettbewerben zu erwartende aktive Proporzdenken zugunsten einer bestimmten gleichmäßigen Verteilung der Siegerregionen über die verschiedenen Bundesländer hinweg konnte bei Idee.Natur nicht beobachtet werden. Am Ende befanden sich unter den fünf Gewinnern der zweiten Stufe zwei Regionen aus Bayern (vgl. Böcher, Krott 2011: 89).

Zur Legitimationssteigerung der auswählenden Instanz sorgte auch, dass die fünf Verliererregionen der zweiten Stufe Schreiben erhielten, in denen Schwächen und Stärken in motivierender Form formuliert wurden. Ziel war es, die fünf nicht erfolgreichen Gebiete im Sinne von „zweiten Gewinnern“ (schriftliche Auskunft BMU, 26.05.2009) zu betrachten und die Argumente, warum diese nicht prämiert wurden, präzise aufzuzeigen. Dieser Umgang mit den Verlierern erhöhte in manchen Fällen das Verständnis für die Entscheidung, sorgte jedoch auch für Unverständnis, wenn die Begründung als nicht zutreffend erachtet wurde. Dass solche ambivalenten Wirkungen durch die Auswahlentscheidung gerade in der zweiten Wettbewerbsstufe entstanden, liegt u. a. an dem für die Erarbeitung des integrierten Projektantrags notwendigen zeitlichen und personellen Aufwand (vgl. Böcher, Krott 2011: 82). Allerdings ergibt sich aus der Besonderheit, dass es sich bei Idee.Natur um einen Wettbewerb innerhalb eines etablierten und weiter fortgesetzten Förderprogramms handelt, die Möglichkeit für die abgelehnten Regionen, sich zu einem späteren Zeitpunkt erneut um eine Förderung zu bewerben. Dadurch könnten sich die für die Bewerbung bei Idee.Natur betriebenen regionalen Anstrengungen später doch noch auszahlen. Insgesamt können die Spielregeln bei Idee.Natur als wichtige institutionelle Faktoren mit positiver Ausprägung verstanden werden, die ihren Beitrag dazu geleistet haben, dass Idee.Natur von allen Beteiligten als Erfolg eingeschätzt wird.

#### 4.4 Wirkungen von Idee.Natur und potenzielle Grenzen regionaler Leistungswettbewerbe

Die Fallstudie zu Idee.Natur verdeutlicht, dass geeignete institutionelle Rahmenbedingungen zur Verfahrensgestaltung wesentlich zum Gelingen eines Leistungswettbewerbs in der Regionalpolitik beitragen. Darüber hinaus lassen sich Erkenntnisse hinsichtlich Wirkung und möglicher Grenzen solcher Wettbewerbe ableiten. Die im Folgenden zusammengefassten Einschätzungen haben vorläufigen Charakter. Sie basieren auf Gesprächen mit Programmverantwortlichen sowie der teilnehmenden Beobachtung eines Vernetzungstreffens zwischen BfN, BMU, BMELV und den Siegerregionen im März 2011 in Bonn. Die von uns formulierten Hypothesen über die Wirkung von regionalen Strukturen können anhand des regionalen Wettbewerbs Idee.Natur zwar nicht vollständig belegt werden; dieser Wettbewerb zeigt jedoch bestimmte Tendenzen auf, die verdeutlichen, dass sie plausibel sind.

In den Siegerregionen lässt sich zum einen feststellen, dass die Wirkungen des Wettbewerbs zu einer gesteigerten innerregionalen Vernetzung und interkommunalen Kooperation geführt haben. So arbeiten z. B. in der schon durch Regionen Aktiv geförderten Region „Schwäbisches Donautal“ gegenwärtig sechs Landkreise und insgesamt 78 Kommunen über Ländergrenzen hinweg im Rahmen der Regionalentwicklung zusammen. In allen Siegerregionen sorgte gerade die Verbindung zwischen Naturschutzgroßprojekteprogramm und Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung für eine Akzeptanzsteigerung und führte zu der Hoffnung, mit Naturschutz und ländlicher Entwicklung auch ökonomische Fortschritte zu erzielen und Arbeitsplätze im ländlichen Raum zu schaffen. In der Region Nordvorpommern beispielsweise konnten Gemeinden gerade wegen der ILE-Aussicht zur Kooperation bewogen werden, da diese ökonomisch positive Effekte versprach. Insgesamt wurden durch den Wettbewerb sehr hohe Erwartungen bei regionalen Akteuren geweckt.

Allerdings existieren auch bei der Umsetzung von Idee.Natur typische Problemlagen von Regionalwettbewerben, die die Gefahr bergen, die Weiterführung der zunächst durch die Wettbewerbs-„Hysterie“ initiierten positiven Effekte zu gefährden, und Hinweise auf mögliche Grenzen von Leistungswettbewerben liefern. So bestehen derzeit Schwierigkeiten, die durch das BMELV geförderten Maßnahmen zur ILE mit dem Naturschutz angemessen zu koordinieren. Das liegt zum einen daran, dass die unterschiedlichen Maßnahmen aus verschiedenen Töpfen stammen und auch administrativ unterschiedlich abgewickelt werden müssen. Zum anderen bestehen Probleme durch die uneinheitliche Zeittaktung: Während ILE-Maßnahmen sofort begonnen werden konnten, befinden sich die Naturschutzgroßprojekte noch in der Konkretisierung ihrer Planung. Für eine Integration der beiden Maßnahmen fehlt es daher z. T. noch an wichtigen Informationen über die Details der zukünftigen Naturschutzmaßnahmen. Eine Grenze von Leistungswettbewerben könnte darin liegen, dass diese häufig programmatisch eine Integration verschiedener politischer Maßnahmen über sektorale Interessen und Grenzen hinweg verfolgen, das politische Mehrebenensystem jedoch nach wie vor sektoral und wenig integrativ organisiert ist. In der Umsetzung kommt es dann zu Abstimmungs- und Koordinierungsschwierigkeiten zwischen den einzelnen

sektoral organisierten Strukturen der Abwicklung. Politikintegration funktioniert auf der übergeordneten Wettbewerbsebene dann deutlich besser als auf der regionalen und lokalen Ebene der konkreten Umsetzung einzelner Maßnahmen.

Daneben gibt es in der Umsetzung Konflikte, die der Wettbewerb Idee.Natur mit seinem strengen Zeitregiment zusammen mit der Motivation regionaler Akteure, sich im Wettbewerb durchsetzen zu wollen, überlagern konnte. Hier geht es beispielsweise um die gerichtliche Klärung von Waldbesitzstrukturveränderungen oder um Auseinandersetzungen zwischen Landwirten und Naturschützern, die in der auf den Wettbewerb folgenden Planungsphase der Naturschutzgroßprojekte (PEPL-Erstellung) eine zusätzliche externe Moderation erforderlich machen. Die positiven Wirkungen von Idee.Natur auf die Regionen bestehen auf jeden Fall darin, dass sich regionale Akteure zusammengetan haben und eine gemeinsame Entwicklungsstrategie unter dem Dach von Naturschutz und integrierter ländlicher Entwicklung starten wollen. In der gegenwärtigen Umsetzung können die positiven Wettbewerbswirkungen vor dem Hintergrund konkret umsetzungsbezogener Konflikte und Probleme beeinträchtigt werden. Die damit angedeutete Grenze von Wettbewerben liegt darin, dass bei regionalen Leistungswettbewerben in der Antragsphase der hohe Zeitdruck, die Aussicht auf Erfolg und die Motivation der regionalen Akteure grundsätzlich nach wie vor bestehende Interessenkonflikte zunächst überlagern können. Wenn es jedoch um die konkrete Umsetzung geht, bei der der Wettbewerb nicht mehr länger disziplinierend und konfliktmindernd wirkt, und die regionalen Akteure maßnahmenbezogene Zugeständnisse machen müssen, können Interessenkonflikte erneut aufbrechen, weil der zuvor im Wettbewerb erzielte Konsens sich als oberflächlich und fragil erweist.

Idee.Natur als Wettbewerb, der auf einzelne Politikfelder ausgerichtet ist, fördert eher regional-governance-typische Zusammenschlüsse regionaler Akteure und die Bildung von Netzwerken, in denen über politisch-administrative Grenzen und Sektoren hinweg Akteure kooperieren. Der Wettbewerb übte dabei so starke Anreize aus, dass über einen überschaubaren Zeitraum hinweg parteipolitische Aspekte und Standortwettbewerb zugunsten der Regionsbildung ausgeblendet wurden. Insbesondere die innovative Integration von Naturschutz und integrierter ländlicher Entwicklung sorgte dabei für eine besondere Motivation für regionale Akteure, sich am Wettbewerb zu beteiligen. In kurzer Zeit konnten notwendige Kreistagsbeschlüsse erreicht werden, regionale Zweckverbände für die Umsetzung eines Naturschutzgroßprojektes zu gründen. Die notwendigen Innovationen wurden angestoßen durch innerregionale Netzwerke, die quer zu etablierten Hierarchien der lokalen und Kreispolitik sowie Verwaltung agierten. Inwieweit diese Strukturen auch in der Lage sind, zukünftig auftauchende Konflikte zu regeln, muss sich jedoch – wie aufgezeigt – in der derzeit laufenden konkreten Planungs- und Umsetzungsphase erweisen.

Es konnte bei Idee-Natur beobachtet werden, dass die sozioökonomische Situation der einzelnen Regionen Auswirkungen auf Effekte des Leistungswettbewerbes hat, wenn Regionen vor unterschiedliche Ausgangsbedingungen stehen sowie sich dem Standortwettbewerb ausgesetzt sehen. So stellte sich zum einen heraus, dass Regionen einen Startvorteil haben, wenn sie z. B. bereits durch die Teilnahme an anderen Wettbewerben



Erfahrungen mit Anträgen und Rahmenbedingungen haben. Zudem war es in manchen teilnehmenden Regionen nicht in der vorgegebenen Zeit des Wettbewerbs möglich, alle noch bestehenden Konflikte für eine gemeinsame Regionalentwicklungsstrategie, die den Naturschutz in den Mittelpunkt stellt, auszuräumen. In solchen Regionen zeigte sich zweierlei: Zum einen überlagern klassische Argumente des Standortwettbewerbs, wie z. B. (Land)-Wirtschaft contra Naturschutz und einhergehender Verlust von Arbeitsplätzen, die Diskussionen über den Leistungswettbewerb. Zum anderen stellt in Fällen, in denen der notwendige Konsens über die einzuschlagende Strategie der Regionalentwicklung noch nicht zugunsten der Wettbewerbsziele erreicht wurde, der regionale Leistungswettbewerb nicht das optimale Instrument dar. Hier könnte sich das traditionelle Verfahren, Regionen in einem jahrelangen Prozess aktiv hin zu einem Antrag für ein Naturschutzgroßprojekt zu führen, als zielführender herausstellen. Im Hinblick auf den Zusammenhang zwischen Standort- und Leistungswettbewerb konnte aber auch beobachtet werden, dass mitunter diejenigen Regionen in einem Leistungswettbewerb besonders gut zu motivieren sind, die aufgrund ihrer strukturellen Voraussetzungen im klassischen Standortwettbewerb wenig Erfolgsaussichten hätten. Eine weitere Grenze des regionalen Leistungswettbewerbs könnte also darin bestehen, Regionen zu bevorzugen, die ohnehin über gute Startbedingungen oder bereits über Erfahrungen mit der Teilnahme an anderen Wettbewerben verfügen, während es wirkliche „Newcomer“ oder besonders strukturschwache Regionen schwer haben, sich im Leistungswettbewerb zu behaupten.

## 5 Schlussfolgerungen

Politische Leistungswettbewerbe stellen ein wichtiges „neues“ Instrument der Regionalpolitik dar, das sich aus theoretischer Sicht sowohl inhaltlich als auch in seinen Funktionen und Wirkungen vom Konzept des „Standortwettbewerbs“ grundsätzlich unterscheidet. Politische Leistungswettbewerbe stehen konzeptionell im Kontext von Regional Governance als ein mögliches Koordinierungsverfahren zur Initiierung und Steuerung von Regional-Governance-Prozessen, in denen sich regionale Netzwerke bilden, die quer zu hierarchischen Strukturen der kommunalen und regionalen Politik agieren und verschiedene Sektoren einbinden. Der Leistungswettbewerb aktiviert dabei weniger Gebietskörperschaften und an Parteipolitik orientierte politische Akteure, sondern regionale Zusammenschlüsse, die bestimmte policies verfolgen wollen.

Damit politische Leistungswettbewerbe erfolgreich sind, müssen sie eine Reihe von Funktionsbedingungen erfüllen: Erstens müssen sie motivierende Anreize setzen, damit überhaupt eine kritische Masse an Wettbewerbsteilnehmern erzeugt wird. Zweitens ist die institutionelle Ausgestaltung des Wettbewerbsverfahrens keine triviale Aufgabe für die Veranstalter. Nur durch klare Regeln und eine in den Augen aller Teilnehmer legitimierte Instanz, die Bewertungen vornimmt und Ranglisten aufstellt, kann erreicht werden, dass Wettbewerbe auf Akzeptanz bei den Teilnehmenden stoßen. Wichtig ist ferner der Umgang mit Verlierern im Wettbewerb, die ihr Abschneiden als umso rationaler bewerten, je transparenter und fairer das Auswahlverfahren war, und wenn sie prinzipiell gleiche Chancen wie die Gewinner hatten. Finanzielle Anreize sorgen

dabei häufig für eine Steigerung der Effizienz und Effektivität, was die Zielerreichung im betroffenen Politikfeld angeht.

Allerdings können Wettbewerbe auch Verzerrungen bewirken, wenn Teilnehmer zu unterschiedliche Startbedingungen haben. Möglicherweise kann ein Wettbewerb denjenigen Regionen, die z. B. aus sozioökonomischen Gründen schlechtere Startbedingungen haben, nicht gerecht werden. So besteht keine wirkliche Chancengleichheit. Einen weiteren ambivalenten Punkt stellen Unsicherheiten dar, mit denen Leistungswettbewerbe einhergehen. Ihr Ausgang ist nicht planbar, d. h. unter Umständen können etablierte Verfahren für die Umsetzung bestimmter policies in Regionen zielführender sein.

Über die Funktionen politischer Leistungswettbewerbe ist aus theoretischer Sicht durch die Regional-Governance-Forschung viel Wissen vorhanden; die tatsächlichen Wirkungen in der politischen Praxis, auch langfristig, müssen jedoch noch verstärkt auch vergleichend empirisch untersucht werden.

Der von uns als Beispiel genannte Wettbewerb Idee.Natur illustriert Voraussetzungen, Möglichkeiten und Grenzen regionaler Leistungswettbewerbe. Er aktivierte 122 Regionen für den Naturschutz, was eine große Leistung hinsichtlich der Effektivität und Effizienz des Naturschutzgroßprojekteprogramms des Bundes darstellt. Durch klare Regeln und wenig Proporzdenken entsprach der Wettbewerb einer fast idealtypischen Umsetzung des Auswahlprozesses. Innovationen konnten angestoßen werden, z. B. hinsichtlich der Verbindung zwischen Naturschutz und Maßnahmen integrierter ländlicher Entwicklung in den Regionen und hinsichtlich der Politikintegration auf Ressortebene (BMU und BMELV). Allerdings blieben auch Unsicherheiten, was die Zielerreichung des Wettbewerbs angeht. Zudem können sich in der derzeit laufenden Umsetzungsphase in den Siegerregionen Konflikte und Probleme entwickeln, die mögliche Grenzen von regionalen Leistungswettbewerben aufzeigen.

## Literatur

- Beckmann, I. (2009): Entrepreneurship-Politik. Neue Standortpolitik im politischen Spannungsfeld zwischen Arbeitsmarkt und Interessengruppen. Wiesbaden.
- Benz, A. (2009): Politik in Mehrebenensystemen. Wiesbaden.
- Benz, A. (2007a): Inter-Regional Competition in Co-operative Federalism. New Modes of Multi-level Governance in Germany. In: *Regional and Federal Studies* 17 (4), 421-436.
- Benz, A. (2007b): Politischer Wettbewerb. In: Benz, A. et al (Hrsg.) (2007): *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. Wiesbaden.
- Benz, A. (2004): Leistungswettbewerbe in der regionalen Raumentwicklungspolitik. In: *DISP – Dokumente und Informationen zur Schweizerischen Orts-, Regional- und Landesplanung* 157, 4-10.
- Benz, A.; Fürst, D. (2002): Policy Learning in Regional Networks. In: *European Urban and Regional Studies* 9 (1), 21-35.
- Bergmann, E. (2000): Nachhaltige Entwicklung im föderalen Kontext: Die Region als politische Handlungsebene. In: Bizer, K.; Linscheidt, B.; Truger, A. (Hrsg.): *Staatshandeln im Umweltschutz. Perspektiven einer institutionellen Umweltökonomik*. Berlin, 215-239.

- Bergmann, E.; Jakubowski, P. (2001): Strategien der Raumordnung zwischen Kooperation und Wettbewerb. In: Informationen zur Raumentwicklung 8, 465-479.
- BfN – Bundesamt für Naturschutz; BMU – Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit; BMELV – Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007a): vision mensch.natur.region – Bundeswettbewerb Naturschutzgroßprojekte und ländliche Entwicklung. Bonn.
- BfN – Bundesamt für Naturschutz; BMU – Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit; BMELV – Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007b): idee.natur. Ausschreibungsbedingungen Bundeswettbewerb Naturschutzgroßprojekte und ländliche Entwicklung. Bonn.
- Blume, L. (2003): Kommunen im Standortwettbewerb: theoretische Analyse, volkswirtschaftliche Bewertung und empirische Befunde am Beispiel Ostdeutschlands. Baden-Baden.
- BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (2008): Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken. Programmdarstellung. Berlin.
- BMELV – Bundesministerium Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2011): Modellvorhaben LandZukunft. Denkanstöße für die Praxis. Berlin.
- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit; BfN – Bundesamt für Naturschutz (2009): idee.natur Zukunftspreis Naturschutz. Bundeswettbewerb Naturschutzgroßprojekte und integrierte ländliche Entwicklung. Die Gewinner. Bonn.
- Böcher, M.; Krott, M. (2011): Regionenwettbewerb als Instrument zur Akquisition neuer Naturschutzgroßprojektgebiete. Bonn.
- Böcher, M. (2008): Regional Governance and Rural Development in Germany: the Implementation of LEADER+. In: Sociologia Ruralis 48 (4), 372-388.
- Böcher, M.; Krott, M.; Tränkner, S. (2008): Regional Governance und integrierte ländliche Entwicklung: Ergebnisse der Begleitforschung zum Modell- und Demonstrationsvorhaben „Regionen Aktiv“. Wiesbaden.
- Eickelpasch, A.; Fritsch, M. (2005): Contests for cooperation – A new approach in German innovation policy. In: Research Policy 34 (8), 1269-1282.
- Elbe, S. (2007): Die Voraussetzungen der erfolgreichen Steuerung integrierter Ansätze durch Förderprogramme. Untersucht am Beispiel des Modellvorhabens Regionen Aktiv. Aachen.
- Fürst, D. (2010a): Raumplanung. Herausforderungen des deutschen Institutionensystems. Detmold.
- Fürst, D. (2010b): Regional Governance. In: Benz, A.; Dose, N. (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden, 49-68.
- Gerlach, F. (2003): „Wettbewerbs-Regionalismus“ – ein neuer Ansatz in der regionalen Förderpolitik? In: Elsner, W.; Biesecker, A. (Hrsg.): Neuartige Netzwerke und nachhaltige Entwicklung. Komplexität und Koordination in Industrie, Stadt und Region. Frankfurt/M, 291-300.
- Giessen, L. (2010): Regional Governance für ländliche Räume – innovativer Ansatz, politischer Gegenwind und der Weg vorwärts. In: Raumforschung und Raumordnung 68 (1), 3-14.
- Hayek, F. (1969): Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren. In: Hayek, F. (Hrsg.): Freiburger Studien. Tübingen, 249-265.
- Kuhlmann, S. (2003): Benchmarking auf dem Prüfstand: Kosten, Nutzen und Wirkungen interkommunaler Leistungsvergleiche in Deutschland. In: Verwaltungs-Archiv 94, 99-126.
- Löwis, S. v.; Wiechmann, T.; Müller, B. (2004): Regionale Agenden in Deutschland – Akteure, Institutionen und Strategien nachhaltiger Regionalentwicklung am Beispiel der „Regionen der Zukunft“. In: Wiechmann, T.; Löwis, S. v.; Kaether, J. (Hrsg.): Das Modellvorhaben „Regionen der Zukunft“ – Erfahrungen und Schlussfolgerungen für eine nachhaltige Regionalentwicklung in Deutschland. Dresden, 13-78.

- Meincke, A. (2012): Regionen im Wettbewerb. Leistungswettbewerb als Steuerungsinstrument regionaler Netzwerke. Baden-Baden.
- Meyer, W.; Elbe, S. (2007): Initiating Network Governance by Competition. Experiences from 18 German Regions. In: Cheshire, L.; Higgins, V.; Lawrence, G. (ed.): Rural Governance: International Perspectives. London/New York, 81-97.
- Moseley, M. (2003): Rural Development – Principles and Practice. London/Thousand Oaks/New Delhi.
- Sack, D. (2007): Spiele des Marktes, der Macht und der Kreativität – Öffentlich-private Partnerschaften und lokale Governance. In: Schwalb, L.; Walk, H. (Hrsg.): Local Governance – mehr Transparenz und Bürgernähe? Wiesbaden, 251-278.
- Salmon, P. (1987): Decentralisation as an Incentive Scheme. In: Oxford Review of Economic Policy 3 (2), 24-43.
- Scharpf, F. (1999): Föderale Politikverflechtung. Was muß man ertragen – was kann man ändern? In: Morath, K. (Hrsg.): Reform des Föderalismus. = Beiträge zu einer gemeinsamen Tagung von Frankfurter Institut und Institut der deutschen Wirtschaft Köln. Bad Homburg, 23-36.
- Scherfose, V. (2007): Bundesweit bedeutsame Gebiete für den Naturschutz. Bonn-Bad Godesberg.

Raymond Richard Saller

# Neue Formen des Wettbewerbs um Fördermittel von EU, Bund und Ländern und die Wettbewerbsfähigkeit von Städten und Regionen

## *Gliederung*

- 1 Vorbemerkung
- 2 Die zunehmende Bedeutung von Wettbewerben
- 3 Veränderungstendenzen beim Einsatz von Fördermitteln im Wettbewerbsverfahren
- 4 Beteiligung an öffentlichen Wettbewerbsverfahren
- 5 Fazit: Schlussfolgerungen im Hinblick auf den Wert wettbewerblicher Vergaben

Literatur

## **1 Vorbemerkung**

Wettbewerbe haben in den letzten drei Jahrzehnten einen Bedeutungsgewinn im Rahmen der Politikimplementierung der Europäischen Union, aber auch der deutschen Bundesregierung erfahren. Wesentliche Impulse kamen von der Europäischen Kommission, deren Politik sich zunehmend auf den lokalen und regionalen Ebenen bemerkbar macht und die zur Umsetzung ihrer Politik auf entsprechende Partner vor Ort angewiesen ist, die es zu identifizieren gilt. Auch auf Länderebene werden zunehmend Wettbewerbe eingesetzt, auf die aber hier nicht eingegangen wird. Wesentliche Ursachen hierfür sind der Paradigmenwechsel<sup>1</sup> hin zum *enabling state* und eine Neuausrichtung der Politik zur Förderung der regionalen Entwicklung (vgl. Kooiman 2003: 3-8).

Im Rahmen von Wettbewerben konkurrieren Städte und Regionen um die Vergabe übergeordneter, knapper öffentlicher Mittel. Dabei sollen die Gebietskörperschaften zum Zug kommen, denen es gelingt, neuartige Verfahrensweisen als Wettbewerbsbeitrag zu formulieren, um somit einen Beitrag zu Weiterentwicklung der bestehenden öffentlichen Interventionen und zu deren Effizienzsteigerung zu erzielen. Zunehmend wird dabei besonderer Wert auf die Entwicklung integrierter Ansätze gelegt, im Rahmen derer die regionalen öffentlichen und privaten Schlüsselakteure zu einer Zusammenarbeit bewegt werden sollen.

Im Folgenden wird auf den Bedeutungsgewinn sowie auf die wesentlichen Faktoren eingegangen, die den Paradigmenwechsel zum *enabling state* verursacht haben. Dabei

---

<sup>1</sup> Nach Ernst Brugger und Guido Cavelti (2004) handelt es sich sogar um einen dreifachen Paradigmenwechsel: Von der Ausgleichspolitik hin zur Innovationsförderung; vom Top Down- zum Bottom Up-Ansatz und schließlich von der Bedürfnisorientierung, die er „Reparaturservice“ nennt, zur Katalysatorfunktion. Berücksichtigt man noch den Implementierungsprozess, so kommt mit der Umorientierung von „Steuerung“ hin zu „Governance-Prozessen“ noch ein vierter grundlegender Paradigmenwechsel zum Tragen (vgl. Mayntz 2008: 43 ff.).

wird deutlich, dass das Konzept der Stärkung der globalen Wettbewerbsfähigkeit im Mittelpunkt steht. Die durch die Globalisierung und den technologischen Wandel verursachte Steigerung der Wettbewerbsintensität hat nicht nur die Art der Mittelvergabe verändert, sondern gleichzeitig kam es auch zu einer Neuausrichtung der Förderprioritäten, auf die näher eingegangen werden wird.

Zunächst wird unter Punkt 2 die zunehmende Bedeutung von Wettbewerbsverfahren hervorgehoben, um dann anschließend unter Punkt 3 die Ursachen herauszuarbeiten, die hierfür ursächlich waren. Anschließend wird argumentiert, dass zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von Standorten die Teilnahme an EU- oder Bundeswettbewerben heute unerlässlich ist. Wenngleich über Wettbewerbe Fördermittel übergeordneter Gebietskörperschaften vergeben werden, so besteht für Kommunen und Regionen nicht nur aus monetärer Sichtweise ein Interesse, sich an derartigen Wettbewerben zu beteiligen. Unter Punkt 4 wird dargelegt, dass Städte und Regionen nicht nur durch die Förderung des Wettbewerbsbeitrages profitieren können, sondern dass es darüber hinaus weitere Vorteile gibt, die sich aus der Umsetzung des Wettbewerbsbeitrages ergeben können. Unter Punkt 5 wird die Beteiligung an Wettbewerbsverfahren einer kritischen Würdigung unterzogen. Dabei wird deutlich, dass die Beteiligung an Wettbewerben sorgfältig überlegt sein will, will man eine Effizienzsteigerung der regionalen und lokalen Politik generieren. Darüber hinaus wird aber auch ersichtlich, dass Wettbewerbsverfahren die traditionelle Vergabe übergeordneter knapper öffentlicher Mittel keineswegs ersetzen, allerdings umso mehr sinnvoll ergänzen können.

## 2 Die zunehmende Bedeutung von Wettbewerben

Seit Mitte der 1970er Jahre setzt die Europäische Kommission zunehmend auf eigene Förderprogramme zur Umsetzung ihrer politischen Ziele, die sie europaweit im Rahmen von Wettbewerbsverfahren ausschreibt. Damit unterscheidet sich die EU-Förderung deutlich von der bis dahin – und überwiegend auch heute noch – in Deutschland üblichen Praxis, die Vergabe von Fördermitteln in das Ermessen der Bundes- oder Landesbehörden zu stellen. Derartige Wettbewerbe zeichnen sich dadurch aus, dass sie europaweit durchgeführt werden und prinzipiell für alle regionalen und lokalen Akteure offen sind. Sie orientieren sich kaum an geographisch definierten Förderkulissen, sondern weisen einen thematischen Fokus auf. Im Folgenden soll dargelegt werden, warum ein derartiger Bedeutungsgewinn zu konstatieren ist.

Im Wesentlichen lässt sich der zunehmende Einsatz von Wettbewerben und die aktive Einbeziehung von Kommunen und Regionen auf die Veränderung der Rahmenbedingungen im globalen Maßstab zurückzuführen. Darüber hinaus führte die Globalisierung zu einer Verstärkung der Wettbewerbsintensität (vgl. Beitrag von Lorenz Blume). Hierbei kommt der Förderung produktnaher Innovationen ein verstärktes Gewicht zu. Ferner wurde erkannt, dass die bis in die 1990er Jahre praktizierten Bottom-up-Lösungen aufgrund der zunehmenden Komplexität an ihre Grenzen gestoßen sind. Schließlich kam es zu einer, maßgeblich von der neuen ökonomischen Geographie (vgl. Krugmann 1995: 59-65) geprägten, stärkeren Fokussierung auf die endogenen Standortfaktoren. Eine Stärkung des endogenen Potenzials ist aber nur in Kooperation mit den maßgeblichen Akteuren vor Ort möglich.

### 3 Veränderungstendenzen beim Einsatz von Fördermitteln im Wettbewerbsverfahren

Neben der Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes gelten der Paradigmenwechsel in der Regionalpolitik, das neue Staatsverständnis und die Veränderung der politischen Prioritäten als die wesentlichsten Ursachen des Bedeutungsgewinns von Wettbewerben. Auf alle vier Faktoren soll hier kurz eingegangen werden.

Mit der Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes 1992 hat sich zudem die Regelungsdichte erhöht. Schon früh wurde der damit verbundene schleichende Charakter der Kompetenzerweiterung der Organe der EU kritisiert (vgl. Saller 1999: 128). Im Rahmen der Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes haben die europäischen Organe ihren Regelungsbereich und ihre Regelungsdichte auf Bereiche ausgedehnt, die eindeutig lokale und regionale Gebietskörperschaften betreffen. Da diesen aber bei der europäischen Politikformulierung und Gesetzgebung keine Mitspracherechte eingeräumt wurden, haben sie als Gegenreaktion das Subsidiaritätsprinzip durchgesetzt, das ihnen einen gewissen politischen Gestaltungsspielraum offen lässt. Aufgrund des freiwilligen Charakters von Wettbewerbsverfahren können die europäischen Organe ihren Einfluss bis auf die lokale Ebene geltend machen, ohne dass sie dem Vorwurf der Missachtung der Kompetenzen der intrastaatlichen Einheiten ausgesetzt sind.

Da die Europäische Kommission keine Verwaltungskompetenz auf regionaler und kommunaler Ebene besitzt, ist sie zur Umsetzung ihrer Politik auf lokale und regionale Akteure angewiesen. Berücksichtigt man die regionale und lokale Vielfalt, so ist es nicht verwunderlich, dass die EU Wettbewerbsverfahren initiiert hat, um die relevanten Akteure zu identifizieren. Zur zielgerichteten Umsetzung der Inhalte der Politik der EU wurden eine Vielzahl von Förderprogrammen aufgelegt, mithilfe derer die lokalen und regionalen Akteure motiviert werden, die Vorgaben der EU mittels eigener Beiträge umzusetzen. Je nach Mitgliedsland haben die öffentlichen Einrichtungen eine unterschiedliche Stellung, abweichende Kompetenzen, Funktionen und Mittelausstattung. Dies liegt dem unterschiedlichen Staatsaufbau zugrunde. Nach wie vor gibt es in Europa unitarische, zentralistisch geprägte Systeme und Föderalstaaten nebeneinander. Ferner weicht die Einbindung der privaten Akteure bei der Politikimplementierung erheblich voneinander ab. Mittels des Wettbewerbsprinzips muss nicht auf regionale und kommunale Besonderheiten Rücksicht genommen werden und können von den europäischen Organen die regionalen und lokalen Akteure identifiziert werden, die für die Umsetzung der Politik der EU vor Ort die entsprechenden Kompetenzen und Ressourcen aufweisen. Da die Wettbewerbsverfahren der EU einer Vielzahl von regionalen und lokalen Akteuren (Kommunen, Kammern, Nichtregierungsorganisationen, kleineren und mittleren Unternehmen etc.) die Möglichkeit bieten, Beiträge einzureichen, sind sie europaweit universell einsetzbar. Sie vermeiden grundsätzlich eine strukturelle Diskriminierung einzelner Akteursgruppen und öffentlicher Institutionen, die sich zwangsläufig aus den unterschiedlichen intrastaatlichen Strukturen ergibt.

Neben dem Merkmal der Systemneutralität bei der Umsetzung der europäischen Politik ist die durch den Wettbewerb ermöglichte Identifikation innovativer und ziel-

orientierter Lösungsmöglichkeiten einer der wesentlichen Vorteile derartiger Verfahren. Hier kommt das Entdeckungsprinzip des Wettbewerbs zum Tragen (vgl. Hayek 1973: 12 ff.), da innovative Ideen für die staatliche Förderung lokaler und regionaler Entwicklungsperspektiven von großer Relevanz sind. Zudem zwingt die wettbewerbliche Organisation der Fördermittelvergabe die lokalen und regionalen Akteure zu mehr Kooperation, weil die meisten Wettbewerbe Prozesse fördern, die von integrierten Projektkonsortien umgesetzt werden. Damit folgen sie der Leitidee, dass der Bedeutung der Zusammenarbeit von relevanten Akteuren aus Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft im Zeitalter der Globalisierung zur erfolgreichen Standortpositionierung und -weiterentwicklung eine strategische Bedeutung zukommt, wie Michael Storper (1997) in seiner Studie zur Positionierung von Standorten im globalen Wettbewerb hervorgehoben hat.

Auch die deutsche Bundesregierung hat seit den 1990er Jahren des letzten Jahrhunderts eine Reihe von Wettbewerben initiiert, deren wichtigstes Motiv die Förderung von Innovationen auf regionaler und lokaler Ebene war. Wesentliche Politikbestandteile derartiger Ausschreibungen bildeten Konzepte zur Förderung der Mobilität in Ballungsräumen und die Entwicklung regionaler Zukunftskonzepte sowie Beiträge zur Förderung zukunftsfähiger Branchen. Gemeinsam war allen Ausschreibungen, dass sie die Bildung von Konsortien der wesentlichen regionalen Akteure – meist aus Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft – erforderten.

### *Paradigmenwechsel in der Stadt- und Regionalpolitik*

Bis in die siebziger Jahre galten integrierte Stadt- und Regionalentwicklungspläne als das vorherrschende Instrument zur politischen Steuerung der räumlich geprägten Entwicklung. Aufgrund des technologischen Wandels, der eine immer größere Flexibilität erfordert, werden die Steuerungsmöglichkeiten über integrierte Pläne zunehmend hinterfragt (vgl. Brugger, Calvetti 2004: 451 ff.). In der räumlichen Entwicklungsplanung findet deshalb seit den achtziger Jahren die Tendenz der Abkehr von großräumigen Detailplänen zugunsten der Entwicklungssteuerung durch Leitprojekte statt (vgl. Häussermann, Simons 2000: 56 ff.; Siebel, Ibert et al. 1999: 163 ff.). Der damit verbundene Paradigmenwechsel wurde von Renate Mayntz treffend als Abkehr von der hierarchischen Steuerung hin zu regionalen „Governance-Systemen“ umschrieben (vgl. Mayntz 2008: 43 ff.). Beispiele hierfür sind die strategischen Entwicklungskonzepte „Perspektive München“ und „Kreatives Hamburg“. In beiden Leitkonzepten werden Felder definiert, deren Ausgestaltung später meist über Projekte, die über EU- oder Bundeswettbewerbe gefördert werden, erfolgen kann. Damit wurde ein Prozess induziert, der sich selbst verstärkt. Die projektorientierte Umsetzung der Planung wird bereichert durch eine erfolgreiche Teilnahme an von der EU- und Bundesebene initiierten Ausschreibungen, die zunehmend als Instrument zur Stimulierung der räumlichen Entwicklung eingesetzt werden. Durch den damit verbundenen Wegfall traditioneller nationalstaatlicher Förderatbestände zugunsten thematischer Wettbewerbsbeiträge ergibt sich als Ausgleich die Notwendigkeit der aktiven Beteiligung von Kommunen und Regionen an derartigen Verfahren.



Durch die Annäherung der infrastrukturellen Ausstattung der Regionen Europas gewinnen weiche Standortfaktoren und v. a. regionale Kooperationen und Projekte an Bedeutung. Die Förderung klassischer Infrastrukturmaßnahmen verlor daher an Bedeutung, wohingegen die Implementierung von Pilotmaßnahmen und die Entwicklung von Leitprojekten, um regionale und lokale Entwicklungsimpulse zu setzen, immer wichtiger wurden. Die Stärkung des endogenen Potenzials hat dadurch gegenüber der traditionellen Infrastrukturförderung an Bedeutung gewonnen (s. u.). Ergebnis dieses Strategiewechsels sind Ideenwettbewerbe, um neuartige Pilotanwendungen zu entwickeln. Bei Erfolg sollen diese als *best practices* Bestandteil einer Regelförderung werden. Wettbewerbe ermöglichen dabei die punktuelle Mittelvergabe nach Leistungskriterien, um Prozesse anzustoßen oder Leitprojekte zu induzieren.

### *Verschuldung des öffentlichen Sektors*

Interessant wurde für Kommunen und Regionen die Akquisition von EU- und Bundesfördermitteln aufgrund der zunehmenden Verschuldungsproblematik und des damit verbundenen Zwangs, zur Erhaltung der Handlungsspielräume auf externe Mittel zurückgreifen zu müssen.

Die Schulden der öffentlichen Hand sind in den letzten Jahrzehnten nicht nur in Deutschland, sondern in den meisten Staaten Europas deutlich gestiegen (vgl. BMF 2012)

Die Verschuldung bringt mit sich, dass Kommunen, Bundesländer und die Bundesregierung heute einen hohen Prozentsatz der jährlichen Ausgaben für Zinsen und Schuldendienst aufbringen müssen. Damit werden ihre Handlungsspielräume zunehmend eingeschränkt. Die Beteiligung an Wettbewerben kann hier Abhilfe schaffen. Mit einem Kofinanzierungsanteil von i. d. R. 60–75% für deutsche Kommunen können meist projektbezogenen Aufgaben durchgeführt werden, die ansonsten verschoben worden wären. Die erfolgreiche Beteiligung an Wettbewerben ist heute zu einem integralen Bestandteil einer erfolgreichen Regional- und Stadtentwicklungspolitik geworden.

### *Endogenes Potenzial als Wettbewerbsfaktor*

Nach Michael Storper (1997) erfordert die Globalisierung die Herausbildung starker Regionen. Dies kann durch die konsequente Zusammenarbeit der regionalen Akteure erreicht werden. Die dadurch ermöglichte Sicherung und Steigerung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit mittels einer optimalen Ausnutzung des vorhandenen endogenen Potenzials wird zunehmend als Schlüssel zur wirtschaftlichen Entwicklung und zur Beschäftigung angesehen. Regionen und Kommunen, denen es gelingt, Wettbewerbsvorteile zu generieren, die aus dem Einsatz und der Weiterentwicklung neuer Technologien und neuen Wissens resultieren, werden langfristig eine vergleichsweise stärkere Wettbewerbsposition erlangen. Zur Außenwahrnehmung und Imagesteigerung im Rahmen des Stadtmarketings zählt auch die Beteiligung an Ausschreibungen zu internationalen Großveranstaltungen wie beispielsweise die Bewerbungen zur Ausrichtung Olympischer Spiele und um die Kulturhauptstadt Europas, denen heute

eine wichtige Rolle zukommt (vgl. Clark 2008: 22 f.; Häussermann, Siebel 1993: 7 ff.). Diese Sonderform von Wettbewerben findet hier – wie auch der globale Wettbewerb um Kongresse, Messen sowie um bestimmte Zielgruppen – keine Berücksichtigung.

Anstatt auf eine zentral gesteuerte Ausgleichs- und Förderpolitik setzt die Politik deshalb zunehmend auf die Motivation und Mobilisierung des endogenen regionalen Potenzials und auf rahmensetzende Zielvorgaben, auch als *Management by Objectives* bezeichnet. Damit ist ein klarer Strategiewechsel vom hierarchischen Steuerungsstaat zum *enabling state* (vgl. Kooiman 2003: 5) verbunden, der auf die regionale Selbstorganisation und auf die Selbstidentifikation der regionalen Stärken setzt. Aus den genannten Gründen werden Wettbewerbsverfahren gerade in den Bereichen verstärkt eingesetzt, von denen sich die Organe der EU Beiträge zur Stärkung der globalen Wettbewerbsposition Europas erhoffen. Davon verspricht man sich eine positive Wirkung für die regionale Wirtschaftsentwicklung, die über die klassische Regionalförderung hinausgeht.

### *Aktive Einbeziehung der Akteure*

Wettbewerbe sind ein akteurszentrierter Ansatz und fordern das aktive Engagement der Akteure vor Ort. Um erfolgreich europäische und nationale Politik in Städten und Regionen umsetzen zu können, müssen die Akteure als „Verbündete“ gewonnen werden. Hoheitsstaatliche Politik „von oben herab“ hat kaum noch Aussicht auf Erfolg. Die von Dietrich Fürst (2001) betonte Bedeutung der Selbststeuerung von Regionen gilt als Schlüssel zum Erfolg für eine aktive Regionalpolitik. Dabei gilt die Einbeziehung von privaten Akteuren – wie beispielsweise weltweit im Rahmen des Ansatzes zur Förderung von Wirtschaftsklustern, – als besonders erfolgversprechend.

### *Triple-Helix-Ansatz*

Zu Steigerung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit gilt es, regionale Netzwerke der wichtigsten Akteure aus Wirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung aufzubauen und gemeinsame Projekte zu initiieren. Die gezielte Zusammenarbeit der drei Akteursgruppen auf regionaler Ebene – auch als „Triple-Helix-Ansatz“<sup>2</sup> bezeichnet –, die sich meist im Rahmen von Clustern vollzieht, bewirkt eine regionale Steigerung der Innovationsfähigkeit und der Produktivität und erleichtert den Markteintritt von neuen Produkten sowie die Gründung von innovativen Unternehmen (vgl. Maskell et. al. 1998: 29-49).<sup>3</sup> Folgt man Michael Porter (1990), so sind regionale Innovationskooperationen, wie sie sich idealerweise in Clustern manifestieren, eine wichtige Voraussetzung, um Innovations- und Wettbewerbsvorteile zu erlangen. Aus diesem Grund erfordern eine Vielzahl von Förderprogrammen der EU und des Bundes als Voraussetzung für die Beteiligung die Ausbildung von Konsortien aus Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft.

<sup>2</sup> Der Begriff wurde maßgeblich geprägt durch Henry Etzkowitz und Loet Leydesdorff (1997).

<sup>3</sup> Die Rolle von regionalen Netzwerken zur Erlangung von Wettbewerbsvorteile betont auch Iain Begg (2002).

Cluster und Unternehmensnetzwerke sind jedoch keine statischen und klar hierarchisch gegliederten Einheiten. Einer ihrer wesentlichen Vorteile ist es gerade, dass sie durch eine flexible Kooperationskultur fähig sind, je nach Gegebenheit neue Akteure mit einzubeziehen. Und gerade dieses „Pick and Mix“-Verhalten ermöglicht Wettbewerbsvorteile und Innovationsvorsprünge (vgl. Cooke 2009: 35). Um diese nutzen zu können, ist es nur logisch, wenn die öffentliche Hand versucht, die Innovationsorientierung der Unternehmen im Rahmen der regionalen Wirtschaftsförderung verstärkt zu nutzen.

Zudem hat die Entwicklung von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft mit sich gebracht, dass die Großunternehmen ihre Forschungstiefe reduziert haben und ebenfalls Partnerschaften mit Instituten und kleineren und mittleren Unternehmen eingegangen sind. Dadurch vollzieht sich aber auch eine schleichende regionale Ausdifferenzierung zu einem netzwerkartigen Innovations- und Produktionsverbund, die es den übergeordneten Gremien zunehmend schwieriger erscheinen lässt, die geeigneten Projektpartner zu identifizieren (vgl. Breschi, Lissoni 2003: 25). Waren früher die Großkonzerne, wie beispielsweise die Siemens SE, die Adressaten der öffentlichen Auftragsforschung, so sind es heute Konsortien von kleineren und mittleren Unternehmen (KMU), gegebenenfalls unter Einbeziehung von Großunternehmen, die für derartige Aufträge infrage kommen. Diese Entwicklungen haben bewirkt, dass es für die öffentliche Hand zunehmend schwieriger wird, gezielt Adressaten im Rahmen der Innovationsförderung zu finden. Auch um dieses Problem zu umgehen, wird auf Wettbewerbe gesetzt, in deren Rahmen dessen die regionalen Akteure sich zu leistungsfähigen Projektkonsortien zusammenschließen müssen. Diese Entwicklung kann man auch im Forschungs- und Entwicklungsbereich beobachten, in dem ebenfalls eine Abkehr von wenigen großen Akteuren hin zu einer Vielzahl von Kooperations- und Forschungsverbänden stattgefunden hat.

### *Globaler Regulierungswettbewerb*

Seit Ende der 70er Jahre des letzten Jahrhunderts konnte weltweit ein verändertes Staatsverständnis beobachtet werden. Die Rolle des Staates wurde als Impulsgeber (*enabling state*) neu definiert, als dessen wichtigste Tätigkeit die Mobilisierung privaten Engagements angesehen wurde. Die Deregulierung und Liberalisierung der Märkte bildete die Kernaktivität des Umbaus der öffentlichen Verwaltungen (vgl. Basedow 2002: 12). Vor dem Hintergrund des wirtschaftlichen Bedeutungsgewinns wichtiger Schwellenländer wie beispielsweise Brasilien, Indien, aber v. a. China (vgl. Deutsche Bank Research 2010), drängte die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und Bewahrung der Wettbewerbsposition des europäischen Kontinents die klassische Regionalpolitik, die sich dem wirtschaftlichen Aufholprozess schwächerer Regionen widmete, in den Hintergrund. Unter dem Stichwort „Innovationsunion“ (Europäische Kommission 2010) forcierte die Europäische Kommission ihre Anstrengungen, die Innovationszentren, die die wirtschaftlich starken Regionen ausmachen, gezielt für den globalen Wettbewerb fit zu machen.

Damit dieses Ziel erreicht wird, wird die europäische Förderpolitik entsprechend ausgerichtet, um o. g. Projektkonsortien zu fördern. Kommunen und Regionen, denen

es gelingt, eng mit der lokalen Wirtschaft und Forschung zusammenzuarbeiten (beispielsweise als Pilotanwenderin, im Rahmen von „Living Labs“, etc.), können komparative Wettbewerbsvorteile gegenüber denen erlangen, die derartige im Rahmen von Wettbewerbsverfahren vergebene Mittel nicht abgreifen können.

### *Regionaler Ausgleich versus Stärkung der globalen Wettbewerbsfähigkeit*

Bis zu Beginn dieses Jahrhunderts gab es sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene klar abgegrenzte geographisch definierte Förderkulissen. Beispielsweise konnten in den Genuss europäischer Strukturfondsmittel nur Regionen und Städte gelangen, die in den entsprechenden klar abgegrenzten Zielgebieten lagen. Die deutsche Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) wies explizit Regionen aus, die als förderfähig galten. Zwar findet diese Politik des regionalen Ausgleichs immer noch ihre Anwendung. Sie hat in den letzten Jahren aufgrund der Akzentverschiebung mit dem Ziel, die globale Wettbewerbsfähigkeit zu stärken, aber einen Bedeutungsverlust erfahren hat. Heute können sich um Mittel aus der europäischen Strukturfondsförderung nach der Intention der Europäischen Kommission alle Regionen Europas bewerben. Zwar gilt nach wie vor eine Priorisierung auf die wirtschaftlich schwächsten Regionen Europas (sog. Ziel-1-Gebiete), aber in fast allen Bereichen ist eine Beteiligung auch wirtschaftlich stärkerer Regionen möglich. Außerdem haben EU-Programme, die sich vorrangig an die wirtschaftlich starken Regionen richten, wie beispielsweise die Forschungsrahmenprogramme, einen relativen Bedeutungsgewinn erfahren. Damit hat der „Lissabon-Prozess“, der die Europäische Union im globalen Standortwettbewerb stärken soll – und aktuell durch die Strategie „Europa 2020“ ein Nachfolgekonzzept erhalten hat – seinen Niederschlag in der Förderkulisse der EU gefunden. Durch die beiden Strategien ist ein relativer Bedeutungsverlust der regionalen Ausgleichspolitik zu beobachten, zugunsten einer Politik der Innovationsförderung, von der v. a. stärkere Regionen profitieren (vgl. Brugger, Cavelti 2004: 451 ff.). Gleichzeitig ist damit eine Zunahme der Wettbewerbsintensität um Fördermittel zu beobachten und die Tendenz, dass Fördermittel nicht mehr allein nach dem Maß der regionalen Bedürftigkeit, sondern nach dem Beitrag des Vorhabens zur Stärkung der globalen Wettbewerbsfähigkeit vergeben werden.

In den letzten Jahrzehnten wurden verstärkt von den Bundesbehörden nationale Wettbewerbe initiiert, deren Ziel es war, Deutschland im globalen Wettbewerb zu stärken. Beispiele hierzu sind v. a. branchenorientierten Wettbewerbe wie beispielsweise der BioRegio-Wettbewerb oder der Wettbewerb um „Spitzencluster“. Entgegen früheren Wettbewerben wurde bei diesen Wettbewerben auf eine „regionale Komponente“ verzichtet, d. h. es wurde allein der Beitrag nach globalen und nicht nach regionalen Kriterien bewertet, sodass hier oftmals die führenden Regionen ihren Wettbewerbsvorsprung ausspielen konnten. Prominentestes Beispiel für den Wandel ist zweifelsohne die erste Runde des Bundeswettbewerbs „Exzellenz-Universitäten“, in der keine ostdeutsche Universität den Zuschlag erhalten hat und eine eindeutige Konzentration der Fördermittel auf die ohnehin schon führenden Universitäten in Süddeutschland stattgefunden hat.

### *Bedeutungsgewinn des Faktors „Wissen“*

Auch inhaltlich hat es eine Umfokussierung der Regionalpolitik gegeben. Mit dem relativen Bedeutungsgewinn des Faktors „Wissen“ hat sich in der Regionalpolitik ein schleicher Umdenkungsprozess vollzogen. Die infrastrukturellen Standortgegebenheiten haben sich heute in weiten Teilen der EU stark angenähert, sodass die Infrastrukturförderung zugunsten der Förderung des Wissenstransfers und der Wissensgenerierung, d. h. der gezielten Ausnutzung des vorhandenen endogenen Potenzials, an Bedeutung verloren hat.

Eine Umorientierung der öffentlichen Regionalförderung wurde auch notwendig, da die Europäische Union regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften enge Grenzen auferlegt hat, um einen Subventionswettbewerb als Bestandteil der öffentlichen Wirtschaftsförderung zu unterbinden.

Mit der Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes wurde auch eine verbindliche Wettbewerbs- und Beihilfeordnung eingeführt, die der klassischen Regionalförderung mittels Industriepolitik Grenzen auferlegt hat. Gemäß Art 107 AEUV sind „[...] staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.“ Wettbewerbsverfahren umgehen das in Art. 107 ff. AEUV verankerte Beihilfeverbot durch ihren offenen und diskriminierungsfreien Charakter, der prinzipiell allen Akteure gleiche Teilnahmechancen eröffnet.

## **4 Beteiligung an öffentlichen Wettbewerbsverfahren**

Aus den o. g. Gründen haben sich in der Europäischen Union, in Deutschland und auch auf Länderebene Wettbewerbsverfahren zum Erreichen übergeordneter Ziele durch die entsprechenden Behörden durchgesetzt. Kommunen, Stadtregionen und wichtige regionale Akteure wie beispielsweise die Industrie- und Handelskammern und die Hochschulen sind meist antragsberechtigt. Dabei wurde deutlich, dass eine Verschiebung von der klassischen Infrastrukturförderung hin zu einer projekt- und prozessorientierten Förderung erfolgt ist, die Auswirkungen auf die Praxis der öffentlichen Aufgabenerfüllung hat. Im Folgenden wird kurz auf die wesentlichen Veränderungen eingegangen, die die Wettbewerbsordnung mit sich bringt.

### *Förderung der regionalen Kooperationskultur*

Wie Stefano Breschi und Francesco Lissoni (2003) betonen, kommt Netzwerken der regionalen Ebenen eine wichtige Bedeutung bei der Steigerung der Produktivität und Förderung des Technologietransfers zu. Nach Werner Heinz (2000) ist es für Kommunen von strategischer Bedeutung, im Rahmen der Leistungserbringung mit angrenzenden Gebietskörperschaften zusammenzuarbeiten. Wettbewerbe fördern die Notwendigkeit der Zusammenarbeit oftmals implizit oder explizit. Die Fähigkeit der Zusammenarbeit zwischen den regionalen Akteuren muss erlernt werden und auf Vertrauen basieren.

Durch die erfolgreiche kooperative Bearbeitung eines Wettbewerbsbeitrages durch regionale Akteure können sich persönliche Kontakte festigen und die Vertrauensbeziehung untereinander kann gestärkt werden. Beide Faktoren haben somit einen längerfristigen Vorteilscharakter für die Region, der über den Wettbewerbsbeitrag hinausgehen kann (s. a. Beitrag Benz, Böcher in diesem Band).

### *Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit lokaler und regionaler KMU*

Die Wettbewerbsfähigkeit der regionalen KMU kann durch die Beteiligung an verschiedenen Wettbewerbsprogrammen gefördert werden. Städte und andere öffentliche Einrichtungen haben hier eine „Türöffner-Funktion“, sie können Schwellen der Beteiligung für KMU senken.

Um die Auswahl geeigneter Fachkräfte zu erhöhen, können o. g. Marketing- und Imagekampagnen es erleichtern, den Wirtschaftsstandort für auswärtige Fachkräfte attraktiv erscheinen zu lassen. Durch gezielte Maßnahmen können Arbeitnehmer den Bedürfnissen der KMU entsprechend qualifiziert und eingesetzt werden. Besondere Gruppen mit Arbeitsmarkt-Integrationshemmnissen<sup>4</sup> können im Rahmen der von den Kommunen und den Kammern eingereichten (Pilot-)Projekte gemeinsam mit den KMU ausgebildet werden. Durch derartige Maßnahmen kann das regionale Beschäftigungsniveau gesteigert werden, eine Herausforderung vor allen vor dem Hintergrund des demographischen Wandels. Da die Auslobung von Wettbewerben zu einem großen Teil der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und Innovationsförderung dient, ist eine Beteiligung v. a. unter dem Aspekt der Förderung der regionalen und kommunalen Wirtschaftsförderung zu sehen.

### *Förderung des Qualifikationsniveaus und der Integration in den Arbeitsmarkt*

Dem Europäischen Sozialfonds (ESF) kommt eine wichtige Bedeutung zu, regional Arbeitnehmer und Arbeitslose zu qualifizieren bzw. durch Qualifikation in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Mittel des ESF werden von nationalen und europäischen Behörden meist über Wettbewerbsverfahren vergeben. Eine Beteiligung regionaler Akteure liefert einen aktiven Beitrag zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts auf lokaler Ebene und zur Vergrößerung des Arbeitskräftepotenzials. Gerade vor dem Hintergrund des demographischen Wandels erlangt die Qualifizierung von Arbeitnehmern eine wichtige Bedeutung dafür, das vorhandene regionale Arbeitskräftepotential besser auszunutzen. Durch die gezielte Förderung von „sozialen Innovationen“ sollen auch hier durch Wettbewerbsverfahren neuartige Ideen entwickelt und umgesetzt werden.

### *Stärkung der Wissensbasis und des Wissenstransfers*

Angesichts des fortschreitenden Strukturwandels hin zu einer Wissensökonomie nimmt die Bedeutung von Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie für hoch entwickelte Industrienationen weiter zu. Dabei gilt es, den Strukturwandel hin zur wissensbasierten Ökonomie aktiv zu nutzen statt zu verhindern. Europäische

<sup>4</sup> Wie beispielsweise jugendliche Schulabbrecher, Migranten, Ältere etc.

und nationale Förderprogramme<sup>5</sup> berücksichtigen im Besonderen die Stärkung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit durch gezielte Förderung von Maßnahmen vor Ort, die zu einer Stärkung der Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten führen, zur Entwicklung von Wachstumsbranchen beitragen und innovative Pilotanwendungen im Fokus haben. Dabei sollen „Lead Markets“ (vgl. Beise 2001: 8-14) etabliert werden und die Innovationsfähigkeit von KMU soll intensiviert werden. Die Cluster- und Netzwerkförderung steht dabei oftmals implizit im Mittelpunkt. Kommunen und Regionen haben dabei die Möglichkeit, derartige Kooperationen anzustoßen („Leitfunktion“) oder Pilotanwendungen durchzuführen. Wie die deutsche Bundesregierung in ihrem Bericht zur Modernisierungsstrategie für die Wasserwirtschaft (vgl. Deutsche Bundesregierung 2006) betont, können deutsche Unternehmen, die auf solche regionalen Erfahrungen und auf bewährte Kooperationspartner zurückgreifen können, erfolgreicher auf dem Weltmarkt agieren. Da eine Vielzahl der Wettbewerbe die Bildung regionaler Konsortien explizit erfordern, haben sie eine Katalysatorfunktion beim Aufbau derartiger Netzwerke.

### *Stimulierung öffentlicher Aktivitäten*

Dadurch dass sich Städte und Regionen aktiv an Wettbewerben beteiligen müssen, steigt die Motivation für die Fortentwicklung bestehender Ansätze, die das Grundgerüst für entsprechende Anträge bilden. Die Aktivitäten der Beteiligten werden dabei im Wesentlichen durch den Wettbewerb stimuliert, der bei einer erfolgreichen Beteiligung eine gewisse Außenwirkung entfachen kann und dadurch gerade den lokalen Politikern eine Bühne bieten kann, sich und die Stadt einer breiten Öffentlichkeit zu präsentieren. So war bei der Münchner Abschlusstagung des vom Bundesministerium für Verkehr, Infrastruktur und Stadtentwicklung geförderten Projekts „Mobinet“ der Bundesverkehrsminister persönlich anwesend und sorgte dadurch erst für eine gewisse Resonanz in der örtlichen Presse.

### *Marketing und Imagefunktion*

Als Folge des globalen Wettbewerbs haben die Kommunen und Regionen begonnen, ihr Standortmarketing zu intensivieren und ihre komparativen Standortstärken („Alleinstellungsmerkmale“) hervorzuheben. Standortmarketing und die Verbesserung des regionalen Images sind heute zu einem festen Bestandteil der regionalen und kommunalen Wirtschaftsförderung geworden. Die Verbreitung der Ergebnisse und eine ausgedehnte Öffentlichkeitsarbeit sind dabei feste Bestandteile der Anträge, die im Rahmen europäischer und nationaler Wettbewerbe ausgewählt wurden. Damit können die Wettbewerbsbeiträge einen direkten Beitrag zur Schärfung des lokalen Images leisten und das Standortmarketing ergänzen. Eine erfolgreiche Beteiligung an europäischen Wettbewerben, die herausragende Anstrengungen prämiieren wie beispielsweise „Europäische Kultur-Hauptstadt“, „Europas Grüne Hauptstadt“, „Stadt der Wissenschaften“ etc., berechtigt die Kommune, den Titel zu tragen und damit zu einem Alleinstellungsmerkmal beizutragen.

---

<sup>5</sup> V.a. durch die europäischen Forschungsrahmenprogramme und das europäische Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP).

Die erfolgreiche Beteiligung an Wettbewerben kann somit einen Beitrag zur Gewinnung von Talenten und Fachkräften und zur Anziehung von Touristen und Unternehmen leisten.

### *Überwindung von politischen Grenzen durch Projekte*

Die Umsetzung der regionalen und lokalen Politik wird oftmals durch tradierte Verwaltungsgrenzen geprägt, die dem realen Wirtschaftsstandort nicht mehr gerecht werden (vgl. Thierstein 2006: 16-19). Durch diese Beschränkung, die von Werner Heinz (2000) auch als Kirchturmpolitik bezeichnet wird, werden oftmals lediglich sub-optimale Politikergebnisse erzielt. Es gibt kaum lokale Anreize, diese Praktiken zu ändern, da der kommunalen Selbstverwaltung eine hohe Bedeutung zukommt. Wettbewerbsverfahren haben meist einen offenen Charakter, d. h. gefördert werden Projekte nach ihren regionalen und lokalen Wirkungen. Die Einbindung wesentlicher regionaler Akteure ist dadurch zwingend erforderlich. Die damit verbundene Bildung entsprechender regionaler Konsortien leistet somit einen wichtigen Beitrag zur Überwindung tradierter Verwaltungsgrenzen, der oftmals über das Projektende seine Wirkung entfalten kann. Dies kann man gut an dem Münchner Wettbewerbsbeitrag zum vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) ausgeschriebenen Wettbewerb „Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) – Nachhaltige Siedlungsflächenentwicklung“ illustrieren. Die dadurch entstandene interkommunale Arbeitsgruppe zum Thema Siedlungsentwicklung in der Region München arbeitete im Rahmen des Projektbeitrages erfolgreich zusammen, sodass sich dadurch auch eine Vertrauensbasis herausbilden konnte. Diese war wiederum Voraussetzung dafür, dass die Projektbeteiligten auch nach dem offiziellen Projektende auf dem Gebiet der Analyse und Steuerung der Siedlungsentwicklung zusammenarbeiten und sich erneut um eine Projektförderung zur Intensivierung ihrer Arbeit bemühen.

### *Innovativer Charakter und Marketing*

Wettbewerbsverfahren werden von der Europäischen Kommission, aber auch zunehmend von Bundes- und Landesbehörden eingesetzt, um innovative Verfahren und Prozesse zu „entdecken“ und die Bildung regionaler Netzwerke anzuregen. So hat beispielsweise das Land Nordrhein-Westfalen in der laufenden EU-Förderperiode erstmals einen Großteil der EU-Mittel zur Strukturförderung im Rahmen von Wettbewerbsverfahren vergeben, um mittels Pilotanwendungen eine Steigerung der Produktivität zu erlangen. Dadurch, dass es oftmals das erklärte Ziel der Ausschreibung ist, die damit gemachten Erfahrungen europaweit bzw. national- oder länderweit zu streuen, besitzen die Regionen, die sich erfolgreich an solchen Wettbewerben beteiligt haben, einen Erfahrungsvorsprung. Außerdem ist der Marketingeffekt nicht zu unterschätzen.



## 5 Fazit: Schlussfolgerungen im Hinblick auf den Wert wettbewerblicher Vergaben

In dem Beitrag wurde dargelegt, dass es durch die Globalisierung und Defizite bei der hierarchischen Politikimplementierung zu einem vierfachen Paradigmenwechsel bei der Ausführung staatlicher Aufgaben kam, an deren Ende das Leitmotiv des *enabling state* stand. Als Ergänzung zu der traditionellen Regionalpolitik haben sich Wettbewerbsverfahren etabliert, im Rahmen derer regionale projektorientierte Konsortien Vorhaben zur Stärkung der globalen Wettbewerbsfähigkeit und zur Erreichung europäischer Ziele umsetzen. In Bereichen, in denen es um die Förderung von Innovationen und die Stärkung der wissensbasierten Ökonomie geht, lösen Wettbewerbe die traditionelle Regionalpolitik ab. Den hier eingesetzten Wettbewerbsverfahren ist gemeinsam, dass es dabei um die Identifikation der Schlüsselakteure vor Ort und deren aktive Einbindung geht, sowie um die Weiterentwicklung bestehender politische Ansätze unter Nutzung neuartiger Ideen. Wenn man den damit erhofften Effizienzgewinn staatlicher Regionalpolitik in Betracht zieht, wird deutlich, dass es sich nur um eine Ergänzung staatlicher Verteilungspolitik handeln kann, wenngleich diesem Bereich durch die Zunahme des globalen Wettbewerbs eine verstärkte Bedeutung zukommt. Wettbewerbe können die traditionelle Politik nicht ersetzen, die vollständige Vergabe von übergeordneten öffentlichen Mitteln durch Wettbewerbe führt zu einem Effizienzverlust, wenn man berücksichtigt, dass nur wenige der eingereichten Anträge gefördert sind. Das „sinnlose“ Schreiben von aussichtslosen Anträgen ist zu Recht zu hinterfragen (vgl. Beitrag Klüter in diesem Band).

Die oben skizzierten neuen Formen von Wettbewerbsverfahren haben sich dabei meist als ein effektives Mittel erwiesen, die Akteure zu identifizieren und zu motivieren sowie innovative Ideen zu generieren, da sie neue Wege der Politikimplementierung beschritten haben.

Wettbewerbe sind allerdings kein neues Phänomen. Die Stimulanzwirkung von Wettbewerben zwischen Gebietskörperschaften konnte schon früher beobachtet werden. So vertritt der britische Historiker John Hall (1985)<sup>6</sup> die Ansicht, dass gerade der interstaatliche Ideenwettbewerb zu Beginn der industriellen Revolution ursächlich für den wirtschaftlichen Aufstieg des europäischen Kontinents im 19. Jahrhundert war. Die Beteiligung von lokalen und regionalen Akteuren an Wettbewerbsverfahren zur Stärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit ist heute keine reine Zusatzaufgabe mehr, sondern hat sich zu einem Bestandteil der Politik regionaler und kommunaler Gebietskörperschaften gewandelt, da eine Vielzahl übergeordneter Finanzierungsmöglichkeiten nur mehr über Wettbewerbsverfahren vergeben werden. Regionen, die sich nicht erfolgreich an derartigen Programmen beteiligen, haben einen klaren Wettbewerbsnachteil. Dies gilt umso mehr, als aufgrund des globalen Wettbewerbes die Europäische Union und die Deutsche Bundesregierung einen besonderen Förderschwerpunkt auf Programme zu Stärkung der globalen Wettbewerbsfähigkeit gelegt haben. Dabei stehen die Förderung von Innovationen und die Stärkung der globalen Wettbewerbsintensität

<sup>6</sup> Einen Überblick über die aktuelle Diskussion geben Peter Bernholz, Manfred Streit und Roland Vaubel (vgl. Bernholz, Streit et al. 1998: 3 ff.).

im Mittelpunkt. Wettbewerbe haben sich als Instrument bewährt, die Eigeninitiative der Akteure zu unterstützen, und neuartige Lösungen hervorzubringen. Gerade durch die oftmals explizit geforderte Einbeziehung anderer privater und öffentlicher Akteure sind Wettbewerbsbeiträge gegenüber reinen Verwaltungslösungen, die in Deutschland noch überwiegen<sup>7</sup>, im Vorteil.

Die wesentlichen Vorteile der Beteiligung an Wettbewerbsverfahren lassen sich dabei wie folgt zusammenfassen. Der Idee des Bottom-up-Ansatzes folgend, kommt der Einbeziehung lokaler und regionaler Akteure eine wichtige Rolle dabei zu, das endogene Potenzial optimal zu nutzen und die entsprechenden Akteure einzubinden. Gerade für die EU war es wichtig, diese identifizieren und zur Kooperation anregen zu können. Darüber hinaus wird immer deutlicher, dass die Ressourcen der öffentlichen Akteure begrenzt sind. Um Entwicklungsschwerpunkte setzen zu können, ist daher die Aktivierung der Ressourcen privater und anderer öffentlicher Akteure von Vorteil. Ferner ermöglichen Wettbewerbsverfahren eine Marktorientierung und erfordern ein professionelles Management, von der Antragsstellung bis hin zur Umsetzung. Schließlich ermöglichen Wettbewerbe eine Leistungs- und Performance-Orientierung, die über die klassische Form der Regionalförderung hinausgeht. Projektideen, die auf europäischen und nationalen Wettbewerben basieren, haben aber den Vorteil, dass ein Großteil der Projektsumme bezuschusst wird. Dabei handelt es sich meist um neuartige Verfahren und Vorgehensweisen, die zu einer Verwaltungsmodernisierung und zu einem effizienteren Umgang mit den knappen Ressortmitteln führen können. Schließlich führt die Beteiligung an Wettbewerbsverfahren zu einem positiven Marketingeffekt, der zwar eigene Marketingmaßnahmen der regionalen Akteure nicht ersetzen, aber sinnvoll ergänzen kann, denn die erfolgte Auswahl von Vorhaben und Projekten mittels Wettbewerbsverfahren lenkt die Aufmerksamkeit der regionalen Akteure auf sich. Dadurch können Projekte eine politische Priorität erlangen, die sich von den regionalen Notwendigkeiten und Herausforderungen unterscheidet. Die Auslobung von Wettbewerben hat sich für übergeordnete politische Ebenen als effizientes Instrument erweisen, wenn es darum geht, abseits der traditionellen Verteilungspolitik Stärken im globalen Wettbewerb zu identifizieren und gezielt zu fördern. Durch die Durchführung von Wettbewerbsverfahren erhält aber v. a. die Europäische Kommission mehr Informationen über Politikansätze, Strukturen, Netzwerke und Cluster in den Regionen, um darauf aufbauend effiziente Ansatzpunkte für Politikmaßnahmen auf den jeweiligen regionalen und kommunalen Ebenen zu erarbeiten.

Die Beteiligung an Wettbewerben ist dann erfolgversprechend, wenn die daraus resultierenden Projekte und Vorhaben sich in die Aufgabenkulisse einbetten lassen. Die Durchführung von Wettbewerbsverfahren kann sowohl dem europäischen Kontinent als auch den beteiligten öffentlichen Gebietskörperschaften einen Wettbewerbsvorteil im europäischen und globalen Standortwettbewerb bringen. Gerade vom Wettbewerb um innovative Lösungen kann man eine positive Anreizfunktion erwarten, die über die traditionelle Verteilungspolitik hinausgeht. Ferner gilt insbesondere für europäi-

---

<sup>7</sup> In Großbritannien haben die Kommunen traditionell vergleichsweise nur geringe Kompetenzen und Ressourcen und sind daher verstärkt bei der Politikimplementierung auf die Unterstützung anderer im Rahmen von Partnerschaften angewiesen.

sche Wettbewerbe, dass diese einen Beitrag zur Internationalisierung der Verwaltung durch Verbesserung der Sprachkompetenz und der interkulturellen Fähigkeiten leisten können. Neben den Marketingeffekten sind dies die wichtigsten Nebeneffekte, von denen größere Städte und Bundesländer im globalen Standortwettbewerb mittels Beteiligung an internationalen oder nationalen Wettbewerben langfristig profitieren können. Wenngleich die positiven Eigenschaften von Wettbewerbsverfahren gegenüber anderen Verfahren der Mittelvergabe und regionalen Förderung überwiegen, sollten folgende Begleiterscheinungen nicht unerwähnt bleiben:

Damit die Beteiligung an Wettbewerben einen positiven Beitrag zur Stärkung der Standorte leisten kann, ist eine sorgfältige Schwerpunktsetzung sowie eine gezielte Kosten-Nutzen-Analyse auf den lokalen und regionalen Ebenen unabdingbar.

Wettbewerbsverfahren sind theoretisch für alle denkbaren regionalen Kooperationsformen offen. Es besteht jedoch die Gefahr, dass sie dazu führen können, dass sich regionale Netzwerkkonsortien institutionalisieren und somit ihren innovativen Charakter verlieren. Nach Gernot Grabher (1993) sind derartige Verkrustungen („Lock-in-Beziehungen“) die Ursache für den schleichenden Wettbewerbsverlust des Ruhrgebietes seit den 1960er Jahren des letzten Jahrhunderts.

Es ist Werner Heinz (2000) zuzustimmen, dass „Win-win-Situationen“ das Kooperationsverhalten der regionalen Akteure positiv beeinflussen. Umgekehrt lässt sich aber dann schlussfolgern, dass sich Akteure nur bei Themen engagieren, für die es eine Kofinanzierung im Rahmen von Wettbewerben gibt. Ansonsten unterbleibt die Bearbeitung derartiger Themen, auch wenn es vom regionalen Nutzen wäre.

Schließlich können bestimmte Akteurskonstellationen sich von den räumlichen Notwendigkeiten und vorhandenen Verwaltungsstrukturen stark unterscheiden, sodass der dadurch bedingte *spatial mismatch* zu suboptimalen Lösungen für die Stadtregion führen kann.

Bei der projektbezogenen Politikumsetzung – kofinanziert aus Wettbewerbsprogrammen – besteht auch die Gefahr, dass die lokale oder regionale Politik an Transparenz und Stringenz verliert, da Projekte im Mittelpunkt stehen, deren Nachhaltigkeit im Sinne einer Dauerhaftigkeit nicht gegeben ist. Die Ausrichtung der Verwaltung an europäischen und nationalen Wettbewerben kann v. a. dann kritisch als Aktionismus gesehen werden, wenn die Beteiligung im Vordergrund steht und nicht die langfristige politische Strategie. Orientieren sich die regionalen Akteure lediglich an den Fördermöglichkeiten und nicht an ihren Wachstumschancen oder politischen Gestaltungsmöglichkeiten, so werden mit derartigen Programmen Entwicklungschancen nur suboptimal genutzt.

Außerdem besteht die Gefahr von Verdrängungseffekten (*crowding out*). Erhalten Kommunen und Regionen durch EU-Wettbewerbsverfahren Mittel zur Stärkung der wirtschaftlichen Struktur, kann es durchaus sein, dass entsprechende nationale Mittel anderen Zwecken zugeführt werden oder anderen Gebietskörperschaften zugute kommen und damit per se keine Verbesserung der Stellung erreicht werden kann. Im Rahmen dieses Beitrags wurde aber auch deutlich, dass obwohl sich die Politik offiziell immer noch an dem Postulat der Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen zu orientie-

ren hat, dieses gerade durch die Einführung von Wettbewerbsverfahren zur Stärkung der globalen wirtschaftlichen Position einen Bedeutungsverlust erfahren musste. Mit dem Wegfall der „Regional- oder Bedürftigkeitskomponente“ erhalten die Standorte einen Vorteil, die zu den Wachstums- und Innovationskernen zählen. Die Diskriminierung schwächerer Standorte verstärkt sich noch, wenn man berücksichtigt, dass die meisten Projekte im Rahmen von Wettbewerbsverfahren einen Kofinanzierungsanteil erfordern.

Zudem erfordert die Beteiligung an Wettbewerben zunehmend professionellere Projektskizzen, die von darauf spezialisierten privaten Agenturen mit den entsprechenden Kosten erarbeitet werden. Nicht die volkswirtschaftlich effizienteste Mittelvergabe steht dabei im Vordergrund, sondern das am Besten aufbereitete und präsentierte Konzept. Dadurch sind aber gerade schwächere Regionen und Kommunen benachteiligt, da diese sich einen professionellen Wettbewerbsbeitrag oftmals nicht leisten können.

Nach Horst Zimmermann (2005: 13) gibt es aber zu der impliziten Förderung der wirtschaftlichen und innovativen Konzentration kaum eine realistische Alternative, da hier Agglomerationsvorteile überwiegen. Er betont aber auch, dass sich der Gegensatz zwischen schwachen Regionen und starken Zentren nur langfristig auflösen kann, wenn das verstärkte Wachstum der ersten Phase es erlaubt, in einer zweiten Phase verstärkt Mittel für die Ausgleichspolitik bereitzustellen.

Zieht man diese Faktoren bei der Ausgestaltung von Wettbewerben in Betracht, so erweisen sie sich als effektiver Politikansatz. Durch die gezielte Förderung der endogenen Potenziale tragen sie zu einer Stärkung der Regionen und Kommunen bei, was zudem zu einer Verbesserung der Wettbewerbssituation Deutschlands und Europas führt. Dieser Wohlstandszuwachs kann im Rahmen einer Umverteilungsstrategie dann auch für eine bedürfnisorientierte Politik verwendet werden.

Die von Helmut Klüter in seinem Beitrag kritisierten kurzen Zeithorizonte der Wirkungen von Wettbewerbsergebnissen sind hinlänglich bekannt. So fordert inzwischen die Europäische Union bei den meisten Ausschreibungen die Einbringung eines Belegs darüber, wie die erfolgreichen Maßnahmen nach Beendigung der Wettbewerbsförderung weiter durchgeführt werden können. Analysiert man Projekte unter diesem Gesichtspunkt, ergibt sich ein uneinheitliches Bild. So lassen sich für München durchaus Beispiele finden, in denen innovative Aspekte der kommunalen Arbeitsmarktförderung, wie sie beispielsweise durch das EQUAL-Programm entwickelt wurden, Einzug in die Regelförderung durch das Münchner Beschäftigungs- und Qualifizierungsprogramm gefunden haben. Umgekehrt ist es bei einer Vielzahl von Projekten nicht gelungen, die Zusammenarbeit der Akteure nach Auslaufen der Wettbewerbsförderung fortzusetzen.

Wie in dem Beitrag deutlich wurde, kann eine wettbewerbsorientierte Politikausrichtung die traditionelle Regionalpolitik, bei der es um den intraregionalen Ausgleich und die Schaffung bzw. Bewahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse geht, nicht ersetzen. Diese Maßnahmen sind politisch intendiert und können nur zum Teil mit Wettbewerbsverfahren angereichert werden, wie beispielsweise der Bundeswettbewerb InnoRegio, der sich explizit nur an die Neuen Bundesländer richtete. Geht es aber darum, neue Verfahren zu entwickeln, neuen Ideen zum Durchbruch zu verhelfen und

neue Impulse zu setzen, so sind Wettbewerbsverfahren geeignet. Dabei kommt meist die Förderung von Pilotmaßnahmen in Betracht. Um einen wirklichen Mehrwert für alle Gebietskörperschaften zu erlangen, ist darauf zu achten, dass die neuen Erfahrungen und positiven Ergebnisse allen zugänglich gemacht werden, um die damit verbundenen Effizienzgewinne in der Breite zu nutzen.

## Literatur

- Basedow, J. (2002): Mehr Freiheit wagen – über Deregulierung und Wettbewerb. Tübingen.
- Begg, I. (2002): Conclusions and policy implications. In: Begg, I. (Hrsg.): Urban Competitiveness: Policies for dynamic cities. London, 312-317.
- Beise, M. (2001): Lead Markets. Country-Specific Success Factors of the Global Diffusion of Innovations. Heidelberg.
- Bernholz, P.; Streit, M.; Vaubel, R. (1998): Introduction and Overview. In: Bernholz, P.; Streit, M.; Vaubel, R. (Hrsg.): Political Competition, Innovation and Growth. Berlin, 3-11.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen: (2012): Schulden der öffentlichen Haushalte. [http://www.bundesfinanzministerium.de/DE/Wirtschaft\\_und\\_\\_Verwaltung/Finanz\\_und\\_\\_Wirtschaftspolitik/Oeffentlicher\\_\\_Gesamthaushalt/0508311a4001.html](http://www.bundesfinanzministerium.de/DE/Wirtschaft_und__Verwaltung/Finanz_und__Wirtschaftspolitik/Oeffentlicher__Gesamthaushalt/0508311a4001.html), 10.04.2012.
- Breschi, S.; Lissoni, F. (2003): Mobility and Social Networks: Localised Knowledge Spillovers Revisited. In: CESPRI 142. Milan.
- Brugger, E.; Calvetti G. (2004): Innovationsorientierte Regionalpolitik – zum notwendigen Paradigmenwechsel in der Regionalpolitik. In: Schaltegger, C., Schaltegger, S. (Hrsg.): Perspektiven der Wirtschaftspolitik – Festschrift zum 65. Geburtstag von Prof. Bruno Frey. Zürich, 451-459.
- Clark, G. (2008): Local Development Benefits from Staging Global Events. Paris.
- Cooke, P (2009): The Knowledge Economy, Spillovers, Proximity and Specialisation. In: Bonaccorsi, A. et al. (Hrsg.): The Question of R&D Specialisation – Perspectives and policy implications. Luxemburg. Report for the European Commission – Joint Research Center, 29-39.
- Deutsche Bank Research (Hrsg.) (2010): BRIC-Länder als internationale Finanzmächte. [http://www.dbresearch.de/PROD/DBR\\_INTERNET\\_DE-PROD/PROD0000000000253248.pdf](http://www.dbresearch.de/PROD/DBR_INTERNET_DE-PROD/PROD0000000000253248.pdf), (25.10.2012).
- Deutsche Bundesregierung (2006): Modernisierungsstrategie für die deutsche Wasserwirtschaft und für ein stärkeres Engagement der deutschen Wasserwirtschaft. Berlin.
- Deutsche Bundesregierung, Studie zur deutschen Beteiligung am 6. Forschungsrahmenprogramm der Europäischen Union. Berlin 2009.
- Etzkowitz, H.; Leydesdorff, L. (Hrsg.) (1997): Universities and the Global Knowledge Economy. London.
- Europäische Kommission (2010): Europa 2020. Mitteilung der Kommission 2020. Brüssel.
- Fürst, D: (2001): Regional Governance – ein neues Paradigma der Regionalwissenschaften? In: RuR – Raumforschung und Raumordnung 59 (5/6), 370-380.
- Grabher, G. (1993): The Weakness of Strong Ties: The Lock-In of Regional Development in the Ruhr Area. In: Grabher, G. (ed.): The Embedded Firm. On the Socioeconomics of Industrial Networks. London, 255-277.
- Hall, J. (1985): Powers and Liberties. The Causes and Consequences of the Rise of the West. Oxford.
- Häussermann, H.; Siebel, W. (1993): Die Politik der Festivalisierung und die Festivalisierung der Politik. Große Ereignisse in der Stadtpolitik. In: Häussermann, H.; Siebel, W. (Hrsg.): Festivalisierung der Stadtpolitik. Leviathan Sonderheft 1993, 7-31.
- Häussermann, H.; Simons, K. (2000): Die Politik der großen Projekte – am Beispiel des Stadtentwicklungsgebietes Adlershof. In: Archiv für Kommunalwissenschaften 39 (1), 56-71.

- Hayek, F. v. (1973): Die Anmaßung von Wissen. In: ORDO 26, 12-21.
- Heinz, W. (Hrsg.): Kooperation oder Koordination? Berlin.
- Kooiman, J. (2003): Governing as Governance. New York.
- Krugman, P. (1995): Development, Geography and Economic Theory. Cambridge, London.
- Maskell, P.; Eskelinen, H.; Hannibalsson, I.; Malmberg, A.; Vatne, E. (1998): Competitiveness, Localised Learning and Regional Development. Specialisation and prosperity in small open economies. London, New York.
- Mayntz, R. (2008): Von der Staatstheorie zum Global Governance. In: PVS Sonderheft 41, 43-60.
- Porter, M. (1990): The competitive advantage of nations. New York.
- Saller, R. (1999): Möglichkeit und Grenzen der Beteiligung von Kommunen und Regionen an den Entscheidungen der Europäischen Union. Würzburg.
- Siebel, W.; Ibert, O.; Mayer, H. (1999): Projektorientierte Planung – ein neues Paradigma? In: Informationen zur Raumentwicklung 1999 (3/4), 163-172.
- Storper, M. (1997): The regional world. London.
- Thierstein, A. (2006): Raumentwicklung im Verborgenen. Zürich.
- Zimmermann (2005): Die Kraft des regionalen Unterschieds. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12.11.2005, 13.

Heinrich Mäding

# **Strategische Regionsbildung: Ein neuer Ansatz zur Positionierung der Kommunen im Standortwettbewerb**

## *Gliederung*

- 1 Große Trends und Nachhaltigkeit: Zur Einordnung der Themenstellung
- 2 Globalisierung und Wettbewerb
- 3 Regionale Kooperation als ein Wettbewerbsparameter
- 4 Strategische Regionsbildung: Wo liegt das Neue?
- 5 Entscheidungsfelder der Kooperation
- 6 Strategische Regionsbildung als Prozess

Literatur

## **1 Große Trends und Nachhaltigkeit: Zur Einordnung der Themenstellung**

Die deutschen Städte und Regionen sehen sich mit einer Vielzahl von Herausforderungen konfrontiert. Die Listen dieser Herausforderungen sind lang und unterschiedlich, aber zu ihrem harten Kern gehören überall mindestens die folgenden drei und sie stehen in Gewicht und Dringlichkeit weit oben:

- die Globalisierung und ihre Folgen,
- der demographische Wandel und seine Folgen,
- der Klimawandel und seine Folgen (vgl. Mäding 2011).

Das Leitbild der Nachhaltigkeit fordert alle relevanten Akteure (nicht nur die Politiker, aber die vor allem!) dazu auf

- in der zeitlichen Perspektive: die Fairness zwischen den Generationen zu sichern,
- in der räumlichen Perspektive: die Fairness zwischen Teilräumen (Stadt und Land, Industrieländern und Entwicklungsländern) zu befördern,
- in der sachlichen Perspektive: die Ausgewogenheit von wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Zielen zu wahren.

Die drei großen Herausforderungen lassen sich mit ihren Folgen den drei Zielfeldern der Nachhaltigkeit zuordnen; jedes von ihnen ist mit einer dominanten externen Herausforderung konfrontiert. Dies gilt allerdings nur schwerpunktmäßig und nicht für Folgeeffekte, denn es gibt auch soziale Folgen der Globalisierung, ökonomische Folgen des Klimawandels etc.

Will man vor diesem Hintergrund das Thema „Strategische Regionsbildung“ verorten, so ist es am engsten mit der Globalisierung und den wirtschaftlichen Zielen verknüpft. Das zentrale Bindeglied lässt sich im Wettbewerb ausmachen. Globalisierung intensiviert den Wettbewerb nicht nur zwischen Unternehmen, sondern – als abgeleiteten Wettbewerb – auch zwischen Städten und anderen Gebietskörperschaften (vgl. Mäding 2006). Strategische Regionsbildung als eine spezielle Form der Kooperation ist ein Weg unter mehreren, wie Unternehmen und Städte – meist mehr oder weniger Hand in Hand – diesem intensivierten Wettbewerb erfolgreicher standzuhalten versuchen. Es ist also ein Handlungskonzept, kein analytisches Konzept, wie beispielsweise die geographische Abgrenzung von Verflechtungsbereichen oder von Arbeitsmarktregionen. Dieses Handlungskonzept kann vom Staat angestoßen werden, basiert aber zumeist auf kommunaler Initiative.<sup>1</sup>

## 2 Globalisierung und Wettbewerb

Etwa ab 1990 sammelten sich mehrere Diskussionstränge unter dem damals neuen Schlagwort „Globalisierung“, obwohl die analysierten Prozesse teilweise schon viel früher begannen.<sup>2</sup> „Die Debatte um die Folgen der Globalisierung ist u. a. deswegen so schwierig, weil je nach Blickwinkel die Globalisierung als dramatischer und neuer oder als kontinuierlicher und alter Entwicklungsprozess erscheint“ (Henckel 1998: 33).

Im Kern geht es um eine räumliche Expansion der Arbeitsteilung, sodass für immer größere Anteile der volkswirtschaftlichen Wertschöpfung die Entscheidungen in Beschaffung, Investition, Produktion und Absatz die nationalstaatlichen Grenzen überschreiten und transnationale, letztlich globale Verflechtungen entstehen. Dabei wächst der Welthandel schneller als das Weltsozialprodukt, wachsen die globalen Finanztransaktionen – weitgehend abgelöst von den Handelsströmen – schneller als der Welthandel. „Material-, Kapital- und Wissensströme sind räumlich immer mehr voneinander entkoppelt“ (Floeting, Hollbach-Grömig 2005: 14).

Die säkular sinkenden Transport- und Transaktionskosten und die neuen Möglichkeiten globaler Kommunikation, der schrittweise Abbau von Handelshemmnissen und das zunehmende Gewicht neuer Marktpartner in den Schwellenländern erweitern die Optionsräume von mehr und mehr Unternehmen, im übertragenen Sinne, etwa wenn sie sich fragen: „Make or buy? Soll ich das Vorprodukt oder den Teilprozess selber machen oder einkaufen?“ Aber auch im wörtlichen, geographischen Sinne, wenn sie sich fragen: „Wo in Europa, wo in der Welt ist der beste Standort für meine Produktion?“ Die Direktinvestitionen von deutschen Unternehmen im Ausland und von ausländischen Unternehmen in Deutschland wachsen, ganz zu schweigen von der wachsenden Bedeutung multinationaler Unternehmen.

Durch die geographische Expansion der Handlungsräume der Unternehmen wachsen auch die Überschneidungen der Marktgebiete, wächst die Konkurrenz.

<sup>1</sup> Wesentliche Teile der folgenden Überlegungen decken sich mit Mäding (2010). Dem VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, sei für seine Zustimmung gedankt.

<sup>2</sup> Zum Thema Globalisierung und Stadtentwicklung vgl. Heinz (2008).



Damit wächst der Druck zu rationalisieren und Optionen in Erwägung zu ziehen, die man gestern noch ausgeklammert hat. Aus sich heraus findet dieser Prozess kein Ende.

Städte stehen heute im Wettbewerb, ob sie wollen oder nicht, weil Unternehmen im Wettbewerb stehen und weil diese sich daher bei ihren im Prinzip freien Standortentscheidungen (Verlagerung, Investition) um ein günstiges Verhältnis von Nutzen zu Kosten am jeweiligen Standort bemühen müssen. Bei den Nutzen und Kosten vergleichen die Unternehmen interregional die (weitgehend immobilen) Standortfaktoren (z. B. Lage, Flächenverfügbarkeit, Flächenpreise, Arbeitskräfteverfügbarkeit, Lohnsätze/Produktivitäten, Infrastrukturangebote, deren Tarife, Steuersätze, Fördermittel u. a. m.) Diese Standortfaktoren steuern aber nicht nur Ansiedlungsentscheidungen und Bleibeentscheidungen von Unternehmen, sie beeinflussen auch in hohem Maße den wirtschaftlichen Erfolg aller Unternehmen vor Ort. Diese Standortfaktoren sind von den örtlichen politischen Entscheidungsträgern mehr oder weniger leicht gestaltbar, Steuersätze leichter als der Bildungsstand des lokalen Arbeitskräftepotenzials. Dabei stützt sich das Interesse der politischen Entscheidungsträger an der Attraktivität des Standortes und am wirtschaftlichen Erfolg der örtlichen Unternehmen auf zwei Wirkungsketten: auf das Interesse der Wähler an (gut bezahlten) Arbeitsplätzen und auf das Interesse der lokalen Politik und Verwaltung an lokalen Einnahmen, die beim vorherrschenden Finanzsystem mit der örtlichen Wirtschaftskraft verbunden sind. Auch hinter diesem Interesse steht in der Demokratie letztlich ein Wählerinteresse an den Leistungen, die mit diesen Einnahmen möglich werden.

Bei dieser Betrachtung des internationalen Städtewettbewerbs als einem abgeleiteten Wettbewerb muss noch ein weiterer Faktor ins Spiel gebracht werden: der sektorale Strukturwandel von der Industriegesellschaft zur Dienstleistungsgesellschaft mit einer Schlüsselstellung des Produktionsfaktors Wissen, die es erlaubt, heute von einer „Wissensgesellschaft“ zu sprechen. Mit diesem Strukturwandel ändert sich nicht nur die Bedeutung einzelner Standortfaktoren, vielmehr wird die Produktion insgesamt standortunabhängiger. In der Fachliteratur spricht man plastisch vom Vordringen der „footloose industries“, der Unternehmen ohne große Bodenhaftung, die eigentlich überall produzieren könnten und, weil die Verlagerungskosten sinken, daher auch – wie Nomaden – leichter als andere ihre Zelte abbrechen. Die wechselseitige Verstärkung dieses Trends mit der Globalisierung liegt auf der Hand.

### 3 Regionale Kooperation als ein Wettbewerbsparameter

Für die Stadtregierungen, in Stellvertretung für die lokale Bevölkerung, ist die Attraktivität für wirtschaftliche Aktivitäten auf dem städtischen Territorium aus den dargelegten Gründen von höchster Wichtigkeit. Im Wettbewerb der Städte müssen alle Register gezogen werden. Zum Spektrum der kommunalpolitischen Handlungsmöglichkeiten zur Verbesserung der Standortfaktoren sollen wenige Bemerkungen genügen:

Ihre geographische Lage ist für alle Städte ein Datum. Vor- und Nachteile aus der Lage variieren mit politischen Grenzen und deren Aufhebung, mit Änderungen der Verkehrstechnik und -infrastruktur, mit Änderungen der Zentren von Produktion und Konsum und in deren Gefolge: mit Änderungen in der Richtung der Verkehrsströme.

Lage ist ein Datum, Erreichbarkeit nicht. Daher entsteht das starke Interesse der Städte an Flughäfen oder dem Anschluss an die Netze des Schienenschnellverkehrs.

Flächenverfügbarkeit ist nicht allein eine Frage der Hektarzahlen. Es geht auch hier um Lage (z. B. Autobahnnähe), um Baurecht, Umweltauflagen, Leitungsanschlüsse u. a. m.

Voraussetzungsvoller ist der Einfluss auf das Angebot von Arbeitskräften. Einerseits lässt sich seine Qualifikationsstruktur vor Ort nur in längeren Zeiträumen verändern, andererseits ist Arbeitskraft potenziell mobil. Die ostdeutschen Bundesländer, Städte und Gemeinden haben in den zurückliegenden Jahren eine Schwächung ihrer Standortgunst (nicht notwendig auch: die Schwächung ihrer Wohlfahrtsposition) durch die erhebliche Netto-Abwanderung erfahren müssen.

Finanzwirtschaftliche Parameter spielen eine unterschiedliche und unterschiedlich eingeschätzte Rolle. Für die Entscheidung der Deutschen Börse, von Frankfurt nach Eschborn umzuziehen, hat sicher die Hebesatzdifferenz bei der Gewerbesteuer eine gewichtige Rolle gespielt. Andererseits wird die Bedeutsamkeit von Steuerlasten bei Umfragen unter Unternehmen aus Eigeninteresse systematisch überbetont.

Großes Gewicht wurde in Deutschlands Städten – mehr als im Bund und den Ländern – in den zurückliegenden 20 Jahren auf die sog. Binnenmodernisierung der Verwaltung gelegt, die überwiegend unter dem Sammelnamen „Neues Steuerungsmodell“ betrieben wurde. *One-stop-agencies* für Unternehmen sind inzwischen ähnlich weit verbreitet wie Bürgerbüros für die Einwohner. Da Zeit bekanntlich Geld ist, hat auch die verlässliche Beschleunigung aller unternehmensbezogenen Verwaltungsvorgänge in vielen Städten Aufmerksamkeit gefunden.

In der regionalökonomischen Theorie sind in den zurückliegenden Jahrzehnten verschiedene Erklärungen für den Erfolg von Regionen entwickelt worden. Fast immer spielen dabei die kooperativen Konzepte Cluster oder Netzwerke (zwischen Unternehmen und Unternehmen, zwischen Unternehmen und Forschungseinrichtungen) als Basis für „lernende Regionen“ und für die Verstetigung von Innovation eine zentrale Rolle (vgl. Floeting, Hollbach-Grömig 2005; Wiechmann 2002). Solche Cluster orientieren sich nicht an administrativen Grenzen, aber als Initiator und Moderator wird nicht selten der kommunalen Wirtschaftsförderung und ihrem Cluster-Management eine wichtige Aufgabe zugewiesen (vgl. Wiechmann 2002: 90 ff.; Läßle, Soyka 2007; Floeting, Hollbach-Grömig 2005). Auch der Staat gibt über regional ausgerichtete Wettbewerbe wie InnoRegio, BioRegio, Media@Komm oder den „Spitzencluster“-Wettbewerb des Forschungsministeriums Impulse auf diesem Feld.

#### 4 Strategische Regionsbildung: Wo liegt das Neue?

Über branchenspezifische Cluster-Konzepte geht die „Strategische Regionsbildung“ hinaus.<sup>3</sup> Als eine spezifische Form der Kooperation zielt sie darauf ab, die durch das Territorium vorgeprägte Begrenztheit der einzelnen Stadt und ihrer Ressourcen zu

<sup>3</sup> Überlegungen unter dem Terminus „Strategische Regionsbildung“ wurden von mir erstmals vorgestellt in Mäding (1999).

überwinden. Dabei geht es nicht nur um eine allein geographisch zu beschreibende räumliche Ausweitung, deren Akteure nach draußen anschließend mehr Ressourcen einsetzen und mehr Optionen anbieten können, sondern auch um eine Veränderung in der Art der Aufgabenwahrnehmung, sowohl in der Handlungsorientierung (Außenorientierung) als auch im Handlungsmodus (Kooperation mit Privaten).

Spätestens mit der Urbanisierung und Industrialisierung Deutschlands, beginnend im 19. Jahrhundert und mächtig fortschreitend über alle Krisen und Kriege hinweg bis etwa 1960/1970, wurde zunehmend offenkundig, dass selbst die größeren Städte als politisch-administrative, territorial abgegrenzte Gebietskörperschaften für die effektive und effiziente Bearbeitung vieler öffentlicher Aufgaben und die Lösung vieler Probleme oft räumlich zu klein geschnitten sind, dass interkommunale Aufgabenerfüllung und Problemlösung überlegen sind und dafür auch eigene regionale Trägerstrukturen geschaffen werden sollten.

In den Stadtregionen waren es v. a. zwei Typen von Aufgaben, die nach neuen überkommunalen Lösungen riefen (vgl. Beier, Matern 2007):

### 1. Raumplanung

Die rapide Siedlungsentwicklung führte zur Zunahme von Konflikten zwischen unterschiedlichen Raumnutzungsansprüchen, etwa zwischen Wohnen und Arbeiten, Siedlung und Freiraum. Sie stellte neue Ordnungsaufgaben, etwa was die Sicherung von Freiräumen zur wohnungsnahen Erholung anging oder die Trassierung der Verkehrsinfrastruktur oder die Bündelung des Wohnens um Haltepunkte des Schienenverkehrs. Sozioökonomische Verflechtungsräume und administrative Zuständigkeitsräume fielen mehr und mehr auseinander. Diese Probleme städtischer Ballungsräume sind die Geburtsstunde der Landes- und Regionalplanung in den 20er Jahren des vorigen Jahrhunderts, nicht nur beim oft genannten Vorreiter, dem Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk. Die Erfolge der Regionalplanung werden allerdings sehr unterschiedlich eingeschätzt bis hin zu Gansers Verdikt, sie sei „Protokollinstanz der Ohnmacht“ (Ganser 2005: 20).

### 2. Infrastruktur

Technische Entwicklungen, Netzzusammenhänge und betriebliche Optimierungen führten darüber hinaus in einigen technischen Infrastruktursektoren, v. a. bei der Ver- und Entsorgung und im Verkehrswesen, dazu, dass die einzelnen Gebietskörperschaften für die optimalen Betriebsgrößen zu klein wurden. Zweckverbände und Verkehrsverbände waren die angemessenen Antworten. Das galt ähnlich auch für soziale und kulturelle Infrastrukturen, etwa im Gesundheitswesen, im beruflichen Schulwesen oder bei den Volkshochschulen.

Bei diesen „traditionellen“ Regionsbildungen, die den Versuch unternahmen, administrative Strukturen der Lebenswirklichkeit der Bürger anzupassen, sind in Deutschland gegenwärtig Stuttgart (Verbandslösung) und Hannover (Regionalkreis) am weitesten – in verschiedenen Richtungen – vorangegangen und daher auch allgemein bekannt geworden.

Alle diese Regionalisierungen folgten primär der ökonomischen Vernunft und waren – eher reaktiv – auf die Verbesserung des inneren Funktionierens der Stadtregion gerichtet. Strategische Regionsbildung folgt eher der politischen Vernunft und agiert pro-aktiv. Der erste entscheidende Unterschied, den die Strategische Regionsbildung heute intendiert, besteht in der **Ausrichtung nach außen**:

- der *Erzeugung von Aufmerksamkeit* und positivem Image (Regionalmarketing im engeren Sinne),
- dem *Lobbying* beim Land, beim Bund, bei der EU (regionale „Außenpolitik“), beides letztlich mit dem Ziel
- der *Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit*, des „akquisitorischen Potenzials“, der Stadtregion.

Dieses akquisitorische Bemühen, diese Entwicklungs- statt Ordnungsorientierung, kann auf die *Anziehung oder Bindung unterschiedlicher mobiler Entwicklungspotenziale* gerichtet sein:

- Es richtet sich erstens auf das *Sachkapital*, d. h. auf produktive Investitionen meist privater Unternehmen als Voraussetzung für Arbeitsplätze und damit für Einkommenschancen der Bevölkerung und für Einnahmemechanismen für öffentliche Haushalte.
- Regionen konkurrieren zweitens um qualifizierte *Einwohner* als Anreiz für solche Investitionen und als Steuerquelle. Dieses Interesse am Einwohner als Arbeitskraft wird heute – gerade in Regionen mit Bevölkerungsrückgang – ergänzt um ein Interesse am Einwohner auch als Transferempfänger, etwa am Rentner, dessen Kaufkraft örtliche Nachfrage ebenfalls stabilisiert und der im einwohnerbezogenen Finanzausgleich positiv zu Buche schlägt.
- Drittens geht es um erwünschte öffentliche *Investitionen* höherer Ebenen (Verkehrsverbindungen, Hochschulen, Forschungsinstitute, Behördenstandorte) oder auch nur um Zuschüsse von oben, zunehmend auch von der EU.
- Schließlich gibt es eine Konkurrenz um attraktive *Ereignisse* in Kultur und Sport, die die Lebensqualität der Bewohner steigern und Besucher und Touristen und deren Kaufkraft anlocken und die die Stadt darüber hinaus weit, möglichst weltweit, bekannt machen sollen.

Die Verbesserung und Inszenierung der „weichen“ Standorteigenschaften im Rahmen des Regionalmarketing für die Gewinnung von mobilen Entwicklungspotenzialen ist eine zwar nach innen gerichtete, aber nach außen orientierte Teilstrategie der Strategischen Regionsbildung. Zielsetzungen richten sich auf eine intakte Umwelt und dabei auch auf die Verschonung von unerwünschten öffentlichen Investitionen (z. B. Müllverbrennungsanlagen), auf ein Klima von Sicherheit und Toleranz im öffentlichen Raum, auf ein Image der Verwaltung als „wirtschaftsfreundlich“<sup>4</sup> und/oder „kinder- und familienfreundlich“.

<sup>4</sup> In einer Untersuchung des Deutschen Instituts für Urbanistik erwies sich „Unternehmensfreundlichkeit“ als der wichtigste weiche Standortfaktor (vgl. Grabow, Henckel et al. 1995).

Dieses akquisitorische Bemühen im Wettbewerb zeigen zwar auch die einzelnen Städte, der entscheidende Unterschied in der Wirksamkeit liegt allerdings darin, dass sich die Region als Ganzes als „kooperativer Gesamtstandort“ (Brake 1997) anbieten kann. Damit vermag sie auch dann aus der Gesamtheit und Unterschiedlichkeit des regionalen Potenzials eine Lösung zu bieten, wenn die einzelne Gemeinde „passt“, wenn aus ihrer internen Diversität die Kraft geschöpft wird alle anzuziehen und sie sich zugleich als Ort des Business und der Entspannung, als Ort der Moderne und der Tradition darstellt, quasi mit „Laptop und Lederhose“.

Die zweite große Neuerung neben der Außenorientierung liegt in den **neuen Kooperationsformen** zwischen privater Wirtschaft und öffentlicher Hand. Die Unternehmen im Wettbewerb sowie die Städte und Regionen im Wettbewerb haben mit dessen Intensivierung nicht nur deutlicher zu spüren bekommen, sondern auch besser erkannt, dass sie in einem Boot sitzen, da sie wechselseitig Vorleistungen füreinander erbringen: Die Städte gestalten Standortfaktoren, auf die die Unternehmen angewiesen sind und die Unternehmen sind Hauptquelle der Wirtschaftskraft, von der die Städte über Arbeitsmarkt und Einnahmen profitieren.

Zu dieser Vorleistungsverflechtung tritt die Komplementarität („Synergie“) in den Handlungsmöglichkeiten und Orientierungen<sup>5</sup> hinzu. Beide Seiten haben ihre spezifischen Stärken und Schwächen: Die Gebietskörperschaften sind dauerhafter, gehen auch bei extremen Fehlentscheidungen nicht einfach unter, haben Finanzierungsmöglichkeiten über Steuern und Kredite, von denen Unternehmen nur träumen können, können über legitimierte Rechtsetzung, z. B. auch räumliche Pläne, wirtschaftliche Optionen eröffnen und verschließen. Die privaten Unternehmen andererseits sind insgesamt flexibler, können noch dort operieren, wo etwa das Gemeindefinanzrecht oder die EU-Richtlinien öffentliches Handeln begrenzen, sind wegen ihrer Verletzlichkeit stärker an Erfolg und Effizienz orientiert, haben im Geld einen einheitlichen Maßstab, der das Abwägen erleichtert.

Komplementaritäten spielen aber auch bei simpleren Fragen eine große Rolle, etwa wenn öffentliche Hand und Privatwirtschaft sich wechselseitig zusichern, bei der Akquise von Spitzenkräften möglichst auch für den Arbeitsplatz des Ehepartners zu sorgen (*Dual Career Program*).

Aus diesen und anderen guten Gründen haben beide Seiten in den letzten Jahrzehnten immer häufiger ihre Handlungsmöglichkeiten kombiniert: In gemischtwirtschaftlichen Unternehmen, in sog. Public Private Partnerships etwa bei den großen Projekten der Stadtentwicklung, im Konzept der Gewährleistungsverwaltung, wo die öffentliche Hand die Leistungen, z. B. im ÖPNV, plant und vergibt, mitfinanziert und kontrolliert, und die private Wirtschaft die Leistungen im engeren Sinne herstellt, also die Busse betreibt. Solche Kooperation charakterisiert auch die Strategische Regionsbildung. Sie ist damit ein Beispiel für den tiefgreifenden Wandel der Staatlichkeit, der dadurch gekennzeichnet ist, dass immer häufiger im Verhältnis zur Wirtschaft (übrigens auch zu den Bürgern) der Herrschaftsaspekt mit seiner expliziten Über- und Unterordnung

---

<sup>5</sup> Vgl. die Unterscheidung bei Fürst (2008) zwischen der eher territorialen Orientierung der Verwaltung und der eher funktionalen Orientierung der Wirtschaft, die in Metropolregionen zu Spannungen führt.

zurücktritt und der Aspekt der Suche nach Win-win-Konstellationen, der Kooperation „auf Augenhöhe“ und der Koproduktion nach vorn tritt.

Die Entscheidung für öffentlich-private Kooperation bedeutet nicht, dass hinfort alles gemeinsam gemacht wird. Die Umsetzung gemeinsamer Richtungsentscheidungen erfolgt oft separiert, entweder in öffentlicher oder in privater Verantwortung. Legitimationsprobleme, etwa zwischen der verhandelnden Verwaltung und dem ratifizierenden Rat, oder Verteilungskonflikte, etwa zwischen großen und kleinen Gemeinden, bleiben nicht aus.<sup>6</sup>

„Strategisch“ ist in den letzten Jahren als positiv qualifizierendes Beiwort auf dem Vormarsch, wie die Beliebtheit von Begriffen wie „Strategisches Management“ oder „Strategische Planung“ zeigt. Im Kontext der Regionsbildung können Entscheidungen, Projekte oder Kooperationen aus verschiedenen Gründen als „strategisch“ bezeichnet werden:

- wenn sie hohes Gewicht haben und „die große Richtung des Handelns“ (Schedler, Proeller 2003: 20) definieren,
- wenn sie auf lange Dauer und den langfristigen Erfolg angelegt sind, die Akteure also nicht den kurzfristigen Vorteil suchen, sondern beim Vorteils-Nachteils-Ausgleich unter den Kooperationspartnern den Faktor Zeit zur intertemporalen Paketbildung einsetzen können und so die Einigungschance erhöhen und die Basis für Vertrauensbildung legen können, oder
- wenn sie nicht in jedem Detail in der Stunde Null ausformuliert und damit festgeschrieben sind, sondern Anpassungsspielräume bieten und so mit wechselnden Rahmenbedingungen besser fertig werden können (Kühn 2008).

Alle drei Gründe treffen auf die Strategische Regionsbildung zu.

## 5 Entscheidungsfelder der Kooperation

Im Prozess der Strategischen Regionsbildung stehen drei interdependente Fragekreise jeweils im Mittelpunkt: regionale Reichweite, Aufgabenbreite und Trägerstruktur. Das Bild der gefundenen „Lösungen“, also der tatsächlichen Regionsbildungen, ist – auch wenn man nur Deutschland betrachtet – vielfältig, ja verwirrend. Die Lage wird dadurch erschwert, dass einzelne Regionen im Laufe der Zeit ihren „Zuschnitt“ geändert haben, dass die Unterscheidung, zwischen dem, was ist, und dem, was nach außen vermittelt wird, nur schwer von Externen getroffen werden kann<sup>7</sup> und dass es in einzelnen Regionen oft eine Gemengelage von regionalen Aktivitäten und Akteuren mit unterschiedlicher Reichweite, Aufgabenstellung und Trägerstruktur gibt, die sich teils ergänzen, teils überschneiden. Diese Gemengelage macht erst als Ganzes die Region aus, wird aber nicht von einer Entscheidungsinstanz zentral kommandiert. Solche regi-

<sup>6</sup> „[...] one should be careful not to overvalue networks and regional cooperation because of their inherent tendency towards oligarchic structures and economic interests“ (Fürst, Knieling 2002: 7).

<sup>7</sup> Hier brauchte es in die Tiefe gehende Fallstudien mit der ganzen Bandbreite der politikwissenschaftlichen Methoden (Experteninterviews, Dokumentenanalyse).

onalen Akteursnetze werden zukünftig nicht mehr nur links und rechts „mit Nachbarn“ konkurrieren (z. B. um Fördermittel, Aufmerksamkeit oder Image), sondern auch mit „Vorder- und Hintermännern“, also anderen Regionen und Netzen mit sachlich oder räumlich abweichendem Zuschnitt, aber überlappenden Aufgaben – und Gebietsdefinitionen. In einer Publikation der Akademie für Raumforschung und Landesplanung zum Thema „Regionalisierung und Regionsbildung im Norden“ mit vier Fallstudien aus Niedersachsen und Schleswig-Holstein wird schon von einer „Übermöblierung“ (vgl. Bernat, Diller et al. 2009: 20) gesprochen und am Beispiel der Region Göttingen/Süd-niedersachsen deutlich gemacht, wie die Konkurrenz zwischen zwei solchen regionalen Trägern (Regionalverband Süd-niedersachsen e. V./kommunalnah und Süd-niedersachsen-Stiftung e. V./wirtschaftsnah) entwicklungshemmend wirken kann: „Die regionalen Schlüsselakteure verharren in institutionell getrennten Systemen, die in Konkurrenz zueinander stehen [...]“ (Löb, Nischwitz 2009: 45). Im Folgenden wird v. a. auf Beispiele aus den inzwischen elf deutschen Regionen verwiesen, die durch Beschlüsse der Ministerkonferenz für Raumordnung in einen Kreis der „Europäischen Metropolregionen“ aufgenommen worden sind.

### *Regionale Reichweite*

Das grundlegende Dilemma bei der Bestimmung der regionalen Reichweite ist schnell beschrieben: Mit wachsender Größe wächst einerseits das Gesamtpotenzial (an Akteuren, an Geld, an Standorten), es wächst aber zugleich der Umfang der zu berücksichtigenden Interessen, und damit nehmen auch das Konfliktpotenzial und die Abstimmungsdauer zu. Letzteres ist v. a. dann von Nachteil, wenn wettbewerbliche Konstellationen ein rasches Handeln erfordern. Unterschiedliche Interessen wirken aber nicht nur verzögernd. Ihr Ausgleich im – vielleicht faulen – Kompromiss kann nach innen zu ineffektiven Projekten, nach außen zu verwaschenen Bildern führen, zu einem Profilverlust, der den Intentionen der Regionsbildung widerspricht.

Beim Blick auf die elf Metropolregionen erscheinen einige monozentrische in ihrer Abgrenzung weitgehend unproblematisch (Beispiele Stuttgart, München), bei anderen stellt sich sehr deutlich die Frage der Erstreckung in ländliche Räume, so v. a. bei der räumlich größten, Berlin-Brandenburg, die das ganze ländlich geprägte Land Brandenburg mit umfasst, aber auch bei Nürnberg. Gaben im Berliner Fall landespolitische Rücksichten auf Brandenburg den Ausschlag, so war es im Nürnberger Fall wohl eher die Sorge, die Mindesteinwohnerzahlen zu verfehlen – die man als Voraussetzung für die politische Zustimmung durch die MKRo unterstellte. Größe geht aber leicht zu Lasten der internen Handlungsfähigkeit (vgl. Fürst 2008: 226). Dass auch „Überregionale Partnerschaften“ funktionieren können, soll ein neues Modellprojekt der Raumordnung (MORO) belegen (vgl. BBR 2008: 6). Besondere Abgrenzungsprobleme werfen polyzentrische Neukonzeptionen auf, wie die Metropolregion Sachsendreieck (heute: Mitteldeutschland) mit ihren fünf (traditionell konkurrierenden) Großstädten Chemnitz, Dresden, Halle, Leipzig und Zwickau oder der Raum Hannover – Braunschweig – Göttingen, der den Verwaltungsraum des Regionalkreises, des Nachfolgers des Verbandes Großraum Hannover, deutlich übersteigt. Hier liegt das Gewicht der Binnenkooperation inzwischen auf vier Teilregionen (Hannover, Braunschweig, Göttingen und Weserbergland) (vgl. Bernat, Diller et al. 2009).

Besondere Schwierigkeiten und Abgrenzungsprobleme gibt es auch in Nordrhein-Westfalen (vgl. Mielke, Münter 2010) mit der Metropolregion Rhein-Ruhr wegen der Größe der erfassten Bevölkerung (11,5 Mio. Einwohner), wegen der Vielzahl und relativen Gleichwertigkeit der umfassten 20 kreisfreien Städte mit jeweils mehr als 100.000 Einwohnern, wegen der Unterschiedlichkeit der beiden Teilregionen Ruhrgebiet und Rheinschiene, aber auch wegen alter Rivalitäten, wie bekanntlich zwischen Köln und Düsseldorf. Hier erscheint das Konzept einer vom jeweiligen Thema abhängigen variablen räumlichen Abgrenzung bei der Regionsbildung besonders naheliegend, bei der eine Stadt wie Bonn teils gemeinsam mit ihren zwei angrenzenden Kreisen als Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler, teils im Verbund mit Köln (REGIONALE 2010 Köln/Bonn) (vgl. Kuss, Meyer et al. 2010), teils in der Teilregion Rheinschiene und nur in den seltensten Fällen im größten Regionszuschnitt, nämlich im Kontext der Metropolregion Rhein-Ruhr, aktiv wird. Wir haben es dann mit einer gestuften, konzentrischen Identität zu tun, die der Einzelperson ja auch nicht fremd ist, die sich als Bonner, Rheinländer, Deutscher und Europäer fühlen kann.

### *Aufgabenbreite*

Die nach außen gerichteten Funktionen (Regionalmarketing, Lobbying und Wirtschaftsförderung, v. a. in Richtung Akquisition) sind die neuen prägenden Kennzeichen der Strategischen Regionsbildung. In einzelnen Regionen werden aber auch die beiden klassischen Aufgabenfelder für regionale, d. h. überkommunale Zusammenarbeit wahrgenommen, nämlich räumliche Planung für Siedlung und Freiraum, so bei den Metropolregionen Stuttgart und Rhein-Neckar, und die Zuständigkeit für bestimmte regional wichtige Infrastruktursektoren wie Verkehr, Energie- und Wasserversorgung, Abfallentsorgung, doch verschiebt sich das Aufgabenfeld vermehrt hin zu Technologietransfer, Forschung und Entwicklung, Bildung und Qualifizierung.

Wegen ihrer Außenwirkung stellen auch die sportlichen und kulturellen Großereignisse ein Aufgabenfeld der Strategischen Regionsbildung dar, wie bei der Kulturhauptstadt Ruhr 2010 deutlich wird. Überblicke über das Selbstverständnis und die Aktivitäten der Metropolregionen (vgl. IKM 2006) oder auch der Regionalverbände (vgl. AG 2006) belegen die große Bandbreite der heute tatsächlich praktizierten Kooperationsaktivitäten und die unterschiedliche Schwerpunktsetzung zwischen traditioneller Kooperation und Strategischer Regionsbildung.

Zwischen Aufgabenbreite und regionaler Reichweite besteht ein direkter Zusammenhang: Für reine Marketingaktivitäten mögen sehr große Kooperationsräume geeignet sein – man denke etwa an die bekannten Inseratkampagnen des Kommunalverbandes Ruhrgebiet, „Ein starkes Stück Deutschland“, oder des Landes Baden-Württemberg, „Wir können alles außer hochdeutsch“ – für detaillierte Zusammenarbeit bei Leistungen der Wirtschaftsförderung (Technologie- und Gründerzentren, gemeinsame Gewerbegebiete, Liegenschaftsfonds, Technologietransfer oder Förderung von Existenzgründern) scheinen kleinere Zuschnitte eher zielführend zu sein.



### *Trägerstruktur*

Die grundlegende Frage ist allenthalben zugunsten der Kooperation von öffentlichen und privaten Trägern entschieden. Versteht man „strategisch“ in der Bedeutung von langfristig und dauerhaft, werden weder freiwillige Arrangements wie gelegentliche Gesprächsrunden (Regionalkonferenzen, Technologierunden) oder auch aufwendige Leitbildprozesse ausreichen noch Berge von individuellen Verträgen bei einer Kooperation „von Fall zu Fall“. Ein organisatorischer Kern ist erforderlich. Je nach der konkreten Aufgabenstellung bieten sich in erster Linie die Rechtsformen der GmbH, des eingetragenen Vereins oder auch der (kommunalen) Arbeitsgemeinschaft für die formalisierte und dauerhafte Kooperation an. Dies ist ausdrücklich nicht als eine Ja/nein-Entscheidung aufzufassen. In vielen Fällen treten die Formen verzahnt nebeneinander auf.

Die organisatorischen Schemata werden schnell komplex, wenn man für die Gesamtsteuerung und die verschiedenen Einzelaufgaben jeweils passgerechte organisatorische Lösungen konzipiert. Besonders komplex muss die Trägerstruktur in Räumen ausfallen, die Ländergrenzen überschreiten. Dafür ist die Metropolregion Rhein-Neckar ein besonders gutes Beispiel. Hier bilden drei Großstädte aus zwei Bundesländern (Mannheim und Heidelberg aus Baden-Württemberg, Ludwigshafen aus Rheinland-Pfalz) zusammen mit mehreren Landkreisen, von denen einer in einem dritten Bundesland, in Hessen, liegt, einen eng verflochtenen Wirtschaftsraum. Hier hatte es schon längere Zeit einen zweistufigen Planungsverband gegeben, in dem die regionalen Planungen der Teilräume koordiniert wurden. Der neue einstufige Verband, der bis 2020 einen einheitlichen Raumordnungsplan erstellen soll, wurde 2005 durch einen Staatsvertrag als Verband Region Rhein-Neckar (VRRN) auf eine neue Grundlage gestellt. Zusammen mit den Industrie- und Handelskammern und dem Verein Zukunft Metropolregion Rhein-Neckar<sup>8</sup>, der der strategischen Steuerung und der Mobilisierung dient, wurde eine GmbH gegründet, die neben den Geschäftsstellen von Verband und IHKs eigene Vollzugsaufgaben wahrnimmt. Hier – wie übrigens auch am Bodensee oder Oberrhein – ist es ein Ziel, durch Kooperation quasi aus drei Randlagen einen gemeinsamen Wachstumspol zu entwickeln.

## **6 Strategische Regionsbildung als Prozess**

Neue Organisationsformen brauchen Ressourcen, um ihre Ziele zu erreichen. In der politik- und verwaltungswissenschaftlichen Literatur werden verschiedene solcher Ressourcen unterschieden, v. a.:

- das Recht als Handlungsbasis des öffentlichen Sektors im modernen Rechtsstaat,
- das Geld als Steuerungsmedium der Wirtschaft,
- das Wissen, das technische Produkte und soziale Strategien effektiver und effizienter macht, und

---

<sup>8</sup> Vormals Rhein-Neckar-Dreieck.

- die Macht, die aus Recht, Geld und Wissen oder personalen Faktoren („Charisma“) abgeleitet wird.

Abschließend wird die These vertreten, dass diese Ressourcen, die die sozialwissenschaftlichen Theorien dominieren, beim Aufbau regionaler Kooperationen nicht im Mittelpunkt stehen, sondern dass es hier primär um etwas geht, das in der politikwissenschaftlichen Systemtheorie (vgl. Easton 1965) „Unterstützung“ (Support) genannt wird. Dies ist die freiwillige, durch Anreize gestützte, dauerhaft internalisierte Bereitschaft der einzelnen Akteure, die gemeinsamen Ziele zu fördern („Teamgeist“ und „Commitment“). Bei den „modernen“ Formen der Strategischen Regionsbildung spielt das Kosteneinsparungsargument eine geringere Rolle als bei den traditionellen Zweckverbänden. Daher ist für den Erfolg der hier eingesetzten „weichen“ Handlungsformen ein höheres Maß an regionalem Selbstverständnis („Identität“) und an regionalem, nicht kommunalem „Commitment“ erforderlich.

Bei aller Strukturoptimierung im Rahmen der Strategischen Regionsbildung darf nicht vergessen werden, dass regelmäßig Führungspersönlichkeiten (aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft) als Meinungsführer und Promotoren für Erfolg und Scheitern der Regionsbildung eine große Rolle spielen. Diese brauchen neben wechselseitigem Vertrauen, neben Führungsqualitäten und regionalem *Commitment* auch politische Sensibilität, um gerade die kleineren Gemeinden nicht durch ein machtpolitisch getöntes Selbstbewusstsein der Städte zu verschrecken oder die sozialen und ökologischen Interessen in der Zivilgesellschaft durch eine zu weit gehende Ausrichtung auf wirtschaftliche Entwicklungsziele zu provozieren. Besonders wichtig sind die *Organising Capacities* und *Management Skills* dieser Personen.

„Unsicheres Wissen, individuelle Wertvorstellungen und die Komplexität der Wirkungszusammenhänge erfordern einen kommunikativen Lern- und Suchprozess und eine offene Diskussionskultur zwischen Akteuren aus Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft“ (Wiechmann 2004: 3). Auch nach Einrichtung einer Region ist über eine kontinuierliche Beobachtung von Schwachstellen eine gelegentliche Anpassung von Reichweite, Aufgaben und Organisation erforderlich. Oft wird man nach einer Phase der Suche nach Win-win-Konstellationen, die für den Start freiwilliger Kooperation unersetzlich sind, zu Problemen mit Verteilungsfragen vordringen müssen. Wichtig ist also nicht die lange anfängliche Suche nach einer richtigen Lösung für möglichst alle zukünftigen materiellen und prozeduralen Probleme, sondern die Bereitschaft, einen innovativen und fairen Prozess „gelenkter Selbstorganisation“ (vgl. Birk, Dumont du Voitel 2006) zu beginnen, in den Kommunen und Wirtschaft, Hochschulen und Bürgergruppen ihre Ideen von nachhaltiger Regionalentwicklung und öffentlich-privater Kooperation einbringen können. Ein solcher Prozess bedarf zur Steuerung und Priorisierung (zwischen Teilräumen, zwischen sektoralen Gruppierungen) eines inneren Führungszirkels engagierter Personen. Dass eine externe Moderation nützlich sein kann, ist unbestritten. Die Idee eines Coaching der Akteure hat sich beim Netzwerk „Regionen der Zukunft“ als geeignetes Beratungsinstrument in der Regionalentwicklung erwiesen (vgl. Wiechmann 2004).

Den kontinuierlichen Prozess der Aushandlung, Anpassung und Verbesserung hinsichtlich materieller Ziele und organisatorischer Strukturen diskutieren Wissenschaft und Praxis heute auch in den deutschsprachigen Staaten überwiegend unter dem Stichwort „Regional Governance“ (vgl. Benz 2001; Benz, Fürst 2003a,b; Fürst 2001, 2004, 2007, 2008). Man versteht darunter variable regionale Netzwerke öffentlicher und privater Akteure, wobei die öffentlichen Akteure verschiedenen Ebenen (EU, Bund, Land, Region und Kommune) und Fachressorts (Wirtschaft, Landwirtschaft, Raumordnung, Wissenschaft und Forschung) angehören. Die Interaktionen sind gekennzeichnet durch eine Mischung von Steuerungsmechanismen: verhandlungsbasierte Kooperation, hierarchische Regulierung und Förderung, politischen Wettbewerb. Es ist offenkundig, dass solche Entscheidungsprozesse in zentralen Phasen außerhalb der traditionellen demokratischen Entscheidungsstrukturen der Kommunen ablaufen und dadurch Impulse der Politik wecken, sie in kommunale Vertretungsorgane zurückzuholen oder wenigstens regionale Vertretungsorgane einzurichten. Es ist aber ebenso offenkundig, dass damit sowohl Vorteile lateraler Kooperation (v. a. mit den Unternehmen) als auch die Projektorientierung und Anpassungsflexibilität der Entscheidungen leiden müssten. Dies wäre kein geringer Preis, denn „mit zunehmender Unsicherheit und Komplexität wird die Anpassungsfähigkeit und -geschwindigkeit als solche immer entscheidender“ (Birk, Dumont du Voitel 2006: 292). Die Verknüpfung von demokratischer Legitimation und effektiver sowie effizienter Aufgabenerfüllung bleibt eine dauerhafte Herausforderung für das politisch-administrative Handeln, gerade auch auf der regionalen Ebene und bei der Strategischen Regionsbildung.

## Literatur

- AG – Arbeitsgemeinschaft der Regionalverbände in Ballungsräumen; Regionalverband Ruhr (Hrsg.) (2006): Regionalverbände. Starke Partner für die Zukunftsgestaltung in den Ballungsräumen. Essen.
- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2008): Überregionale Partnerschaften. In: Informationen aus der Forschung des BBR (2), 6.
- Beier, M.; Matern, A. (2007): Stadt-Umland-Prozesse und interkommunale Zusammenarbeit. Stand und Perspektiven der Forschung. ARL- Arbeitsmaterial 332. Hannover.
- Benz, A. (2001): Vom Stadt-Umland-Verband zu „regional governance“ in Stadtregionen. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 40 (2), 55-71.
- Benz, A.; Fürst, D. (2003a): Region – „Regional Governance“ – Regionalentwicklung. In: Adamaschek, B.; Pröhl, M. (Hrsg.): Regionen erfolgreich steuern: Regional Governance – von der kommunalen zur regionalen Strategie. Gütersloh, 11-66.
- Benz, A.; Fürst, D. (2003b): Erfolgsbedingungen für „Regional Governance“ – Resümee. In: Adamaschek, B.; Pröhl, M. (Hrsg.): Regionen erfolgreich steuern: Regional Governance – von der kommunalen zur regionalen Strategie. Gütersloh, 189-211.
- Bernat, E.; Diller, C.; Frank, K.; Hirschfeld, M.; Löb, S.; Mensing, K.; Nischwitz, G. (2009): Regionalisierung und Regionsbildung im Norden. ARL-Arbeitsmaterial 347. Hannover.
- Birk, F.; Dumont du Voitel, R. (2006): Strategisches Management für Kommunen: Stadtmarketing als gelenkte Selbstorganisation strategischer Initiativen in der kooperativen Stadtentwicklung. In: Birk, F.; Grabow, B.; Hollbach-Grömig, B. (Hrsg.): Stadtmarketing – Status quo und Perspektiven. Difu-Beiträge zur Stadtforschung 42. Berlin, 279-307.

- Brake, K. (1997): Städtenetze – ein neuer Ansatz interkommunaler Kooperation. In: Archiv für Kommunalwissenschaften 36 (1), 98-115.
- Easton, D. (1965): A Framework for Political Analysis. New York.
- Floeting, H.; Hollbach-Grömig, B. (2005): Neuorientierung der kommunalen Wirtschaftspolitik. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 44 (1), 10-39.
- Fürst, D. (2008): Metropolregionen, Wissensregion und Governance. In: Raumforschung und Raumordnung 66 (3), 219-229.
- Fürst, D. (2007): Regional Governance. In: Benz, A.; Lütz, S.; Schimank, U.; Simonis, G. (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden, 353-365.
- Fürst, D. (2004): Regional Governance. In: Benz, A. (Hrsg.): Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden, 45-64.
- Fürst, D. (2001): Regional Governance – ein neues Paradigma der Regionalwissenschaften? In: Raumforschung und Raumordnung 59 (5-6), 370-380.
- Fürst, D.; Knieling, J. (Hrsg.) (2002): Regional Governance. New Modes of Self-Government in the European Community. ARL – Studies in Spatial Development 2. Hannover.
- Ganser, K. (2005): Die Region die Stadt der Zukunft – Perspektiven für die Regionalisierung. In: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): Perspektiven der Regionalisierung. Zukunft von Stadt und Region 2. Wiesbaden, 19-26.
- Grabow, B. Henckel, D.; Hollbach-Grömig, B. (1995): Weiche Standortfaktoren. Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik 89. Stuttgart.
- Heinz, W. (2008): Der große Umbruch. Deutsche Städte und Globalisierung. Edition Difu 6. Berlin.
- Henckel, D. (1998): Stadtentwicklungspolitische Konsequenzen der Globalisierung. In: Globalisierung. Dokumentation der 66. Sitzung des (Berliner) Stadtforums am 5.12.1997, 33-41.
- IKM – Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland (Hrsg.) (2006): Europäische Metropolregionen in Deutschland. Ansatz – Akteure – Aktivitäten. Stuttgart.
- Kühn, M. (2008): Strategische Stadt- und Regionalplanung. In: Raumforschung und Raumordnung 66 (3), 230-243.
- Kuss, M.; Meyer, C.; Reimer, M. (2010): Die REGIONALEN als Instrument regionalisierter Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen – Das Beispiel der REGIONALE 2010 Köln/Bonn. In: Mielke, B.; Münter, A. (Hrsg.): Neue Regionalisierungsansätze in Nordrhein-Westfalen. ARL-Arbeitsmaterial 352. Hannover, 117-139.
- Läpple, D.; Soyka, A. (2007): Raumwirtschaftliche Transformationen in der Stadtregion Frankfurt/Rhein-Main. Schriftenreihe „Zwischenstadt“ 10. Wuppertal.
- Löb, S.; Nischwitz, G. (2009): Region Göttingen/Südniedersachsen. In: Bernat, E.; Diller, C. et al. (Hrsg.): Regionalisierung und Regionsbildung im Norden. ARL-Arbeitsmaterial 347. Hannover, 36-46.
- Mäding, H. (2011): Raumplanung unter veränderten Verhältnissen: Große Trends. In: ARL (Hrsg.): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Hannover, 21-40.
- Mäding, H. (2010): Strategische Regionsbildung – eine neue Form der interkommunalen Zusammenarbeit. In: Bogumil, J.; Kuhlmann, S. (Hrsg.): Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel. Stadtforschung aktuell 115. Wiesbaden, 205-220.
- Mäding, H. (2006): Städte und Regionen im Wettbewerb – ein Problemaufriss. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 45 (2), 121-133.
- Mäding, H. (1999): Perspektiven für ein Europa der Regionen. In: Die Region ist die Stadt. ARL – Forschungs- und Sitzungsberichte 206. Hannover, 10-22.
- Mielke, B.; Münter, A. (Hrsg.) (2010): Neue Regionalisierungsansätze in Nordrhein-Westfalen. ARL-Arbeitsmaterial 352. Hannover.

Schedler, K.; Proeller, I. (2003): New Public Management. Bern.

Wiechmann, T. (2004): Das Modellvorhaben „Regionen der Zukunft“. In: Wiechmann, T.; Löwis, S. v.; Kaether, J. (Hrsg.): Das Modellvorhaben „Regionen der Zukunft“. Erfahrungen und Schlussfolgerungen für eine nachhaltige Regionalentwicklung in Deutschland. Dresden, 3-9.

Wiechmann, T. (2002): How to promote regional networks? The German Inno Regio experience and its implications for the role of regional planners in shaping regional governance. In: Fürst, D.; Knie-ling, J. (Hrsg.): Regional Governance – New modes of self-government in the European Community. Hannover, 89-102.

## Teil III

# Fallstudien zu ausgewählten Städten und Regionen

# Übersicht der Fallstudienregionen und ihre allgemeine Position im Standortwettbewerb

## *Gliederung*

- 1 Einleitung
- 2 Auswahl der Indikatoren und Regionsabgrenzung
- 3 Lage und Zentralität der Fallstudienregionen
- 4 Bevölkerungsstruktur
- 5 Wohlstand
- 6 Arbeitsmarkt
- 7 Wirtschaftsstruktur
- 8 Zusammenfassung

Literatur

## **1 Einleitung**

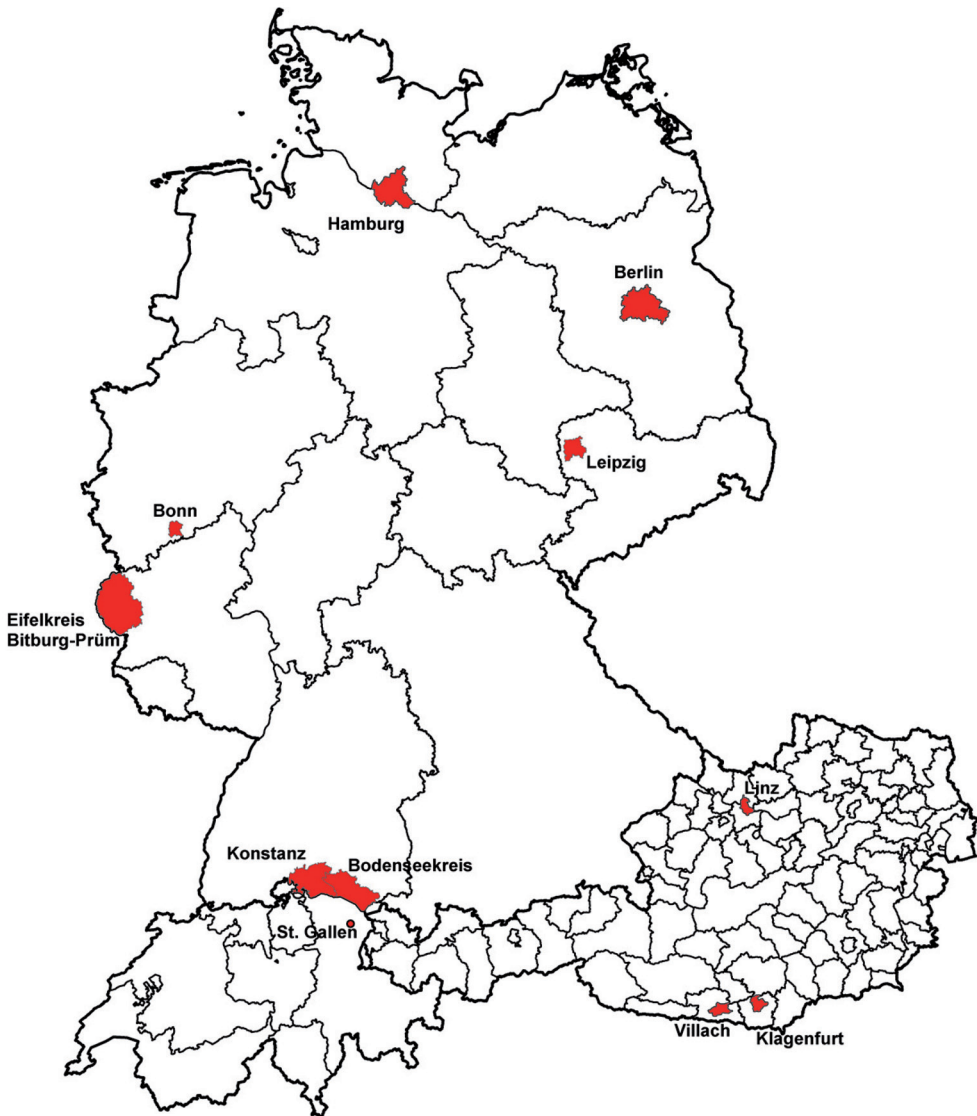
Die vorangegangenen Beiträge zeigen deutliche Veränderungen im Standortwettbewerb in den letzten Jahren auf. Diese Wirkungen betreffen jedoch weder gleichmäßig noch gleichgerichtet die einzelnen Regionen. Mithilfe von acht Fallstudien werden dafür Details zu den Veränderungen des Standortwettbewerbs ermittelt. In den Fallstudienregionen, die in Größe, wirtschaftlicher und geographischer Situation ebenfalls unterschiedlich sind, werden die neuen Formen des Wettbewerbs untersucht und Gesetzmäßigkeiten aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen, der strategischen Maßnahmen und der historischen Entwicklung entwickelt, um Ansatzpunkte für neue Strategien der Regional- und Stadtentwicklungspolitik abzuleiten. Aus diesen Ergebnissen können konkrete Handlungsempfehlungen für politische Akteure auf lokaler, regionaler und auch auf nationaler Ebene entwickelt werden.

Es werden folgende Regionen untersucht: (s. Abb. 1):

- die Bundeshauptstadt Berlin mit über 3 Mio. Einwohner
- die Hansestadt Hamburg mit ca. 1,7 Mio. Einwohnern
- das ostdeutsche Agglomerationszentrum Leipzig mit ca. 500.000. Einwohnern
- die ehemalige Bundeshauptstadt Bonn mit etwas über 300.000 Einwohnern
- die österreichische Stadt Linz als Hauptstadt des Bundeslandes Oberösterreich mit rund 200.000 Einwohnern
- das österreichische Bundesland Kärnten mit der Landeshauptstadt Klagenfurt und der Stadt Villach, mit jeweils unter 100.000 Einwohnern

- die Bodenseeregion als grenzübergreifende Region mit insgesamt 3,6 Mio. Einwohnern; hier näherungsweise dargestellt mit dem Landkreis Konstanz, dem Bodenseekreis und der Stadt St. Gallen mit nur 70.000 Einwohnern (s. Abb. 1)
- die Region Bitburg-Prüm ohne größeres Oberzentrum an der Grenze zu Luxemburg mit insgesamt nur knapp 100.000 Einwohnern

Abb. 1: Lage der Fallstudienregionen



Quelle: Daten BKG; eigene Darstellung.



Die vorgestellten Fallstudienregionen sind in ihrer wirtschaftlichen, sozialen und geographischen Situation zwar sehr unterschiedlich, nichtsdestotrotz stehen sie untereinander und mit anderen Regionen im Wettbewerb. Die untersuchten westdeutschen Städte mit Wachstumstendenzen und positiven Bevölkerungsentwicklungen (Hamburg, Bonn), ostdeutsche Städte mit dem problematischen Hintergrund des politischen und wirtschaftlichen Umbruchs (Berlin, Leipzig), eher ländlich geprägte Regionen mit spezifischen Besonderheiten (Bitburg-Prüm) sowie Regionen aus dem grenznahen Ausland (Linz, Kärnten, Bodensee-Region) müssen sich alle den verschiedenen Veränderungen in den letzten Dekaden stellen. Ziel dieses Beitrags ist es, einen Überblick über die allgemeine Situation der Fallstudienregionen und deren Entwicklungstendenzen zu geben. Genauere Hintergründe, Zusammenhänge sowie Erklärungen für die Entwicklungen folgen in den einzelnen Fallstudienanalysen und werden hier bewusst vernachlässigt.

## 2 Auswahl der Indikatoren und Regionsabgrenzung

Für die Ermittlung der Attraktivität von Regionen und deren Erfolg im Standortwettbewerb gibt es inzwischen eine Vielzahl von Rankings, Untersuchungen und Ergebnisse, die sich teilweise widersprechen, zumindest jedoch die Bedeutung von einzelnen Faktoren unterschiedlich bewerten.<sup>1</sup> Zumeist werden sowohl Faktoren zur Abbildung der aktuellen Situation als auch Faktoren, die die zukünftigen Entwicklungschancen der Stadt oder Region betreffen, in die Beurteilung aufgenommen. Dieser Beitrag konzentriert sich auf Indikatoren, die eine erste Beschreibung und einen Vergleich der Regionen ermöglichen und deren Bedeutung (unabhängig von der Gewichtung) für den Standortwettbewerb in den meisten Arbeiten bestätigt wird.<sup>2</sup> Die Kennzahlen spiegeln dafür einerseits erste Indikatoren für eine erste Beschreibung der aktuellen Situation der Fallstudienregionen wider (Zentralität der Region, Wohlstand, Wirtschaftsstruktur), andere Kennzahlen sind insbesondere für die mögliche Entwicklung der Fallstudienregionen von großem Interesse (Arbeitsmarkt, Bevölkerungsstruktur, Schuldenstand, Innovationskraft).

Aufgrund der unterschiedlichen Regionen und Regionsabgrenzungen (insb. zwischen deutschen und ausländischen Regionen) ist in vielen Fällen nur ein Kompromiss zwischen theoretisch begründbaren Indikatoren und auf kommunaler/regionaler Ebene vorhandenen Daten, die diesen Indikator rudimentär abbilden, möglich. Beispielsweise ist die gesamte Bodenseeregion mit mehreren Städten und auch ländlichen Regionen kaum durch einzelne Kennzahlen mit Bonn oder Leipzig vergleichbar. Um eine größtmögliche Vergleichbarkeit bei gleichzeitiger Datenverfügbarkeit zu erreichen, werden in diesem Beitrag die beiden Landkreise in Deutschland (Landkreis Konstanz und Bodenseekreis), die den Großteil der deutschen Bodenseeregion abbilden, sowie die Stadt St. Gallen für den schweizerischen Teil die Bodenseeregion vertreten. In den österreichischen Fallstudienregionen werden die Städte Linz, Villach und Klagenfurt

<sup>1</sup> Siehe dazu bspw. den 6. Großstadtvergleich von IW Consult GmbH (2009a), Döll/Stiller (2010), IW Consult GmbH (2009b), Thierstein (1996), Krätke (2007). Für eine kritische Überprüfung von regionalen Benchmarking-Untersuchungen s. Huggins (2010).

<sup>2</sup> Es erfolgt dabei keine Zusammenführung der Indikatoren und darauf aufbauend eine Bewertung im Sinne eines Rankings. Hier soll soweit nur eine deskriptive Darstellung der Situation erfolgen.

betrachtet, in einigen Fällen sind aufgrund der Datenverfügbarkeit (insb. bei Wirtschaftsdaten und Zeitreihen) die NUTS-3-Regionen Linz-Wels (Linz inkl. Umland mit insgesamt 500.000 Einwohnern) bzw. das Bundesland Oberösterreich sowie Klagenfurt-Villach (die beiden Städte inkl. Umland mit insgesamt knapp 300.000 Einwohnern) bzw. Kärnten als Maßstab zu sehen.

Ausführliche Vergleichsanalysen bis zu einem „Ranking“ der Städte sowie genauere Erklärungsmöglichkeiten sind folglich nur schwer möglich und werden den einzelnen Fallstudienanalysen überlassen. Im Folgenden wird daher ein Überblick über die Lage (Kap. 3), die Bevölkerungs- (Kap. 4) und Wohlstandssituation (Kap. 5) sowie die Arbeitsmarkt- (Kap. 6) und Wirtschaftssituation (Kap. 7) in den acht Fallstudienregionen gegeben.

### 3 Lage und Zentralität der Fallstudienregionen

Die Lage und Zentralität der Fallstudienregionen wird insbesondere über die Erreichbarkeit anderer Städte und Regionen sowie die Pendleraktivitäten abgebildet. Die Indikatoren Erreichbarkeit anderer Agglomerationszentren und -räume per PKW, Bahn oder Flugzeug sollen die Verbindungs- und Vernetzungsmöglichkeiten mit anderen Städte dokumentieren, während die Pendleraktivitäten stärker die Zentralität der betrachteten Städte in der Region abbilden. In Tab. 1 sind die dazugehörigen Kennzahlen der Regionen zusammengefasst.

Eine starke Zentralität – auch bei Berücksichtigung der Unterschätzung der Kreise bzw. Überschätzung der kleineren Städte aufgrund ihrer unterschiedlichen Regionsabgrenzung – ist in der Region Bonn festzustellen, die sowohl eine im Vergleich sehr gute Anbindung an andere Agglomerationszentren, als auch einen hohen Pendleranteil aufweist. Den höchsten Pendleranteil hat die Stadt St. Gallen mit einem Anteil von Einpendlern an den Beschäftigten vor Ort von über 80 Prozent. Ebenfalls hohe Anteile in der Pendleraktivität sind in den österreichischen Städten zu verzeichnen, wobei auch hier wieder eine Überschätzung der kleineren Städte ohne Umland in der Regionsabgrenzung vorliegen dürfte. Negative Pendlersaldos – also mehr Aus- als Einpendler in der Region – sind in den beiden ländlichen Regionen Bitburg-Prüm und dem Landkreis Konstanz festzustellen. Beide Kreise liegen nah an starken Arbeitsstandorten (Luxemburg, gesamte Bodenseeregion) und weisen selbst keine größeren Agglomerationsräume auf, sodass diese Kreise eher Wohnort für die dort wohnende Bevölkerung sind.

Bei alleiniger Betrachtung der Verkehrsanbindung sind in den deutschen Regionen die zentralen Städte insbesondere Bonn und Hamburg, die grenznahen Regionen haben hingegen die geringste Erreichbarkeit zu (anderen) Agglomerationszentren. Insbesondere Bitburg-Prüms Erreichbarkeit von und zu Agglomerationszentren ist sehr begrenzt. Die österreichischen Städte liegen in ihrer PKW- und Bahnanbindung relativ ungünstig, jedoch sind die Städte über die internationalen Flughäfen relativ gut zu erreichen. Die topographische Lage macht die Verkehrsanbindung „auf der Fläche“ etwas schwieriger, dafür scheint der Ausbau der Flugverbindungen dies etwas zu mildern.

Insgesamt ist in den deutschen Fallstudienregionen ein positiver Zusammenhang zwischen Erreichbarkeit und Pendleraktivität zu verzeichnen: Die Städte mit einer hohen Erreichbarkeit haben auch hohe Pendleraktivitäten. In der Bodenseeregion und in den österreichischen Fallstudienregionen ist im Durchschnitt eine relativ hohe Pendleraktivität zu verzeichnen, wobei die Erreichbarkeit – im Verhältnis zur Mobilität in Deutschland – relativ gering ist.

Tab. 1: Lage und Zentralität der Regionen – ausgewählte Indikatoren

	<b>Größe</b>	<b>Bahn- anbindung</b>	<b>PKW- Anbindung</b>	<b>Flughafen- Anbindung</b>	<b>Anteil Einpender</b>	<b>Pendler- saldo</b>
	km <sup>2</sup>	Fahrtzeit zu den 3 nächsten Agglomerationszentren <sup>1</sup> , in Min. (2007)	Fahrtzeit zu den 3 nächsten Agglomerationszentren, in Min. (2007)	PKW-Fahrtzeit zum nächsten int. Flughafen, in Min. (2010)	in % der SV-Beschäftigten am Arbeitsort, 2008	Je Tsd. SV-Beschäftigte am Arbeitsort, 2008
<b>Deutschland</b>	<b>357.112</b>	<b>108</b>	<b>109</b>	<b>69</b>	<b>38,8</b>	<b>4</b>
Berlin	892	53	85	18	21,5	90
Hamburg	755	42	62	17	38,2	267
Leipzig	297	43	78	23	41,6	212
Bonn	141	60	61	20	58,7	367
Oberösterreich						
Linz	96	114	109	11	57,9	363
Kärnten						
Klagenfurt	120	124	87	10	45,3*	357*
Villach	135	121	87	32	46,0*	257*
Region Bodensee						
Landkreis Konstanz	818	112	92	62	12,9	-10
Bodenseekreis	665	133	122	21	23,8	37
Stadt St. Gallen	39	54	49	65	84,1**	602**
Eifelkreis Bitburg-Prüm	1.626	175	109	99	23,3	-53

\*: 2001, \*\*: 2000.

<sup>1</sup> Von 36 Agglomerationszentren in Deutschland und dem benachbarten Ausland (nach BBR).

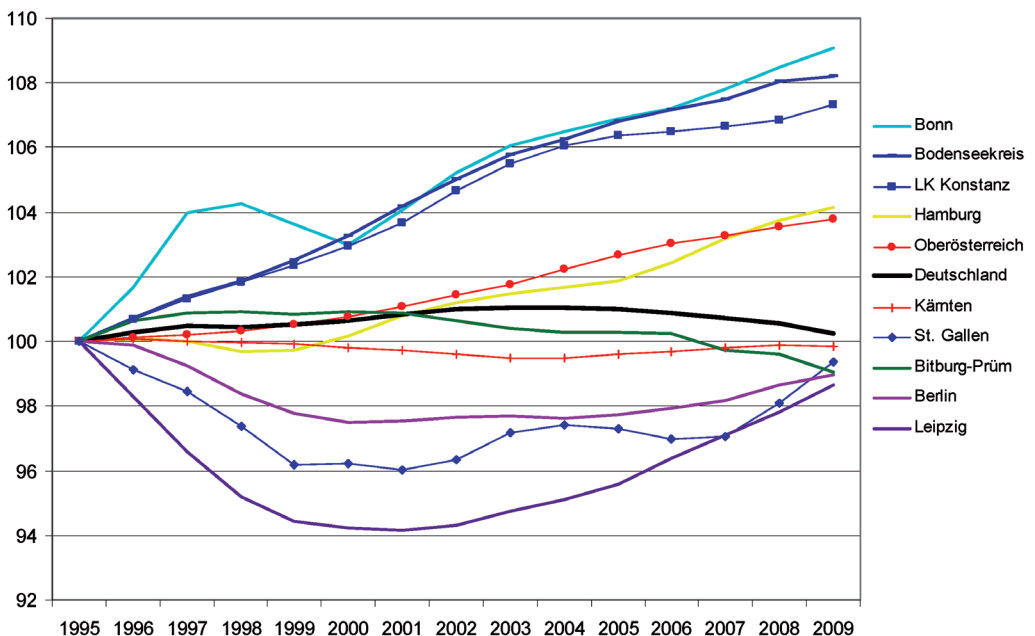
Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, BBSR (2010b), Deutsche Bahn, Bundesamt für Statistik Schweiz, Statistik Austria, WIBIS Kärnten. Eigene Berechnung und Darstellung.

## 4 Bevölkerungsstruktur

Die Bevölkerung und deren Struktur stellen einen wichtigen Entwicklungsfaktor einer Stadt oder Region im Wettbewerb dar. Die Regionen haben insgesamt ein breites Spektrum in den Einwohnerzahlen (s. Tab. 2): Von Berlin als größter Stadt mit über 3,4 Mio. Einwohnern und einer Einwohnerdichte von fast 4.000 Einwohnern pro Quadratkilometer bis zu den Städten St. Gallen und Villach mit nur 60.000 Einwohnern und einer Einwohnerdichte im Eifelkreis Bitburg-Prüm von nur 58 EW/km<sup>2</sup> im Durchschnitt. Die Einwohnerdichte liegt in Berlin am höchsten, mit einigem Abstand folgen dann Bonn, Hamburg und Linz. Die kompakte Siedlung zu DDR-Zeiten und die fehlenden Ausweichmöglichkeiten ins Umland (West-Berlin) scheinen noch immer sichtbar zu sein.

Die Bevölkerung hat dabei in den Regionen eine sehr unterschiedliche Entwicklung vollzogen (s. Abb. 2): In Bonn, dem Bodenseekreis und dem Landkreis Konstanz stieg die Bevölkerung in den letzten 15 Jahren kontinuierlich um fast 10 Prozent, in Hamburg und Oberösterreich zumindest um 4 Prozent. In allen anderen Regionen ist die Einwohnerzahl 2009 fast genauso hoch wie 1995, jedoch ist der Verlauf sehr unterschiedlich: In den ostdeutschen Regionen (insb. Leipzig) und St. Gallen nahm die Bevölkerung bis 2001 stark ab, um dann wieder das alte Niveau langsam zu erreichen. Bitburg-Prüm weist als einzige Region in den letzten Jahren einen negativen Trend in der Bevölkerungsentwicklung auf.

Abb. 2: Bevölkerungsentwicklung 1995–2009 in den Fallstudienregionen (1995 = 100)



Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Bundesamt für Statistik Schweiz, Statistik Austria. Eigene Berechnung und Darstellung.

Tab. 2: Bevölkerungsstruktur – Stand 2009

	Einwohner	EW-Dichte	Anteil ausl. Be- völkerung	Altersgruppen			natürliche Bev.- Prognose
				< 20 Jahre	20–60 Jahre	> 60 Jahre	
	2009	EW/km <sup>2</sup> , 2009	in %, 2009	in %, 2009	in %, 2009	in %, 2009	Saldo Geburten - Sterbefälle 2008–2030 in % der Bevölkerung 2008
<b>Deutschland</b>	<b>81.802.300</b>	<b>229</b>	<b>8,7</b>	<b>18,8</b>	<b>55,3</b>	<b>25,9</b>	<b>-8,5</b>
Berlin	3.436.500	3853	14,0	16,3	59,4	24,3	-4,0
Hamburg	1.774.224	2350	13,5	17,3	58,7	24	-1,5
Leipzig	518.862	1747	6,5	14,3	58,3	27,4	-4,0*
Bonn	319.841	2268	15,8	18,7	58,1	23,2	+2,8
Oberösterreich							-4,0
Linz	189.122	1970	14,6	18,2	56,9	24,9	
Kärnten							-5,2
Klagenfurt	93.478	779	10,4	18,9	56,7	24,4	
Villach	58.949	437	12,2	19,6	55,7	24,7	
Region Bodensee							
Landkreis Konstanz	277.555	339	11,5	18,9	55,8	25,3	-8,9
Bodenseekreis	207.710	312	9,5	20,3	53,5	26,2	-8,2
Stadt St. Gallen	72.313	1854	28,1	18,5	58,6	22,9	-1,1**
Eifelkreis Bitburg-Prüm	94.349	58	5,9	20,7	53,8	25,5	

\*: bis 2025, \*\*: Kanton St. Gallen.

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Bundesamt für Statistik Schweiz, Statistik Austria. Eigene Berechnung und Darstellung.

Die Bevölkerungsstruktur in den betrachteten Regionen lässt ein differenziertes Bild über die Situation in den Städten zu (s. Tab. 2). Unabhängig von der Einwohnergröße sind die Ausländeranteile in den „zentraleren“ Städten höher, den höchsten Anteil hat St. Gallen<sup>3</sup> gefolgt von Bonn. Insgesamt sind die Ausländeranteile in fast allen Fallstudienregionen höher als im Bundesdurchschnitt, was sowohl die Internationalität einer Stadt als auch mögliche soziale Probleme abbilden kann. Die Altersstruktur als Maßstab

<sup>3</sup> In Grenzstädten, insb. zu anderen deutschsprachigen Ländern, sind die Anteile ausländischer Bevölkerung tendenziell höher und können daher nur bedingt die Internationalität einer Stadt abbilden.

für das aktuelle und zukünftige Erwerbspersonenpotenzial zeigt in den ländlichen Regionen (Bitburg-Prüm, Bodenseekreis) einen etwas höheren Anteil der jüngeren Bevölkerung bis 20 Jahre als der Bundesdurchschnitt, während insbesondere die Anteile der Jüngeren in den größeren Städte deutlich unter dem Bundesdurchschnitt liegen. Der Anteil der Über-60-Jährigen, die kaum noch Erwerbspersonen stellen und zumeist Transferzahlungen beziehen, liegt in allen Regionen bei ca. einem Viertel der Bevölkerung, wobei auch hier der Anteil in vielen Fällen unter dem Bundesdurchschnitt liegt. Den geringsten Anteil hat St. Gallen zu verzeichnen (wobei die gesamte Bodenseeregion etwas höher liegt), gefolgt von Bonn und Hamburg. Die höchsten Anteile mit mehr als 27 Prozent besitzt Leipzig.

## 5 Wohlstand

Bei der Betrachtung der finanziellen Situation der Städte und ihrer Bewohner als Maßstab für die Kauf- und Wirtschaftskraft sind in Tab. 3 für die Einwohner das BIP pro Kopf und das verfügbare Einkommen, für die öffentliche Hand die Steuereinnahmen und die Verschuldungssituation abgebildet.

Die Einkommenssituation ist – sowohl nach dem BIP pro Kopf als auch dem verfügbaren Einkommen – in Hamburg am besten, danach folgen mit ähnlichen Werten Bonn, Linz-Wels, der Bodenseekreis und auch (beim verfügbaren Einkommen) Klagenfurt. Die geringen Abgaben in der Schweiz sind am geringen Unterschied zwischen BIP/Kopf und Haushaltseinkommen im Kanton St. Gallen zu erkennen, dort ist auch das verfügbare Einkommen am höchsten. Unter dem Bundesdurchschnitt liegt die Einkommenssituation der Bevölkerung in den ostdeutschen Städten und Bitburg-Prüm.

Die Haushaltssituation der Stadt bzw. des Kreises bilden die Steuereinnahmen und den Schuldenstand pro Kopf ab. Die den Städten bzw. Kreisen zur Verfügung stehenden Einnahmen (ohne Zuweisungen u. Ä.) werden insbesondere von der wirtschaftlichen Situation der Unternehmen vor Ort und der Einkommenssituation der Einwohner bestimmt und sind dementsprechend ähnlich wie die Einkommenssituation in den Regionen: Während Bitburg-Prüm, Leipzig und Berlin deutlich unter 1.000 Euro pro Kopf generieren, erzielen Bonn, der Bodenseekreis und Hamburg bei den deutschen Regionen weit über 1.000 Euro. Beim Schuldenstand ist der Zusammenhang nicht so deutlich zu sehen: Der Schuldenstand ist insbesondere in Bonn und Bitburg-Prüm relativ hoch,<sup>4</sup> die anderen ländlichen Regionen liegen hingegen deutlich unter dem Durchschnitt. Für die Stadtstaaten Berlin und Hamburg kann eine alleinige Darstellung des kommunalen Schuldenstands nicht vorgenommen werden. Berlin hat dabei mit erheblichen Schulden auf kommunaler und landesweiter Ebene zu kämpfen, während die Situation in Hamburg (insbesondere im Verhältnis zur extremen Verschuldungssituation vieler Kommunen) noch relativ stabil aussieht.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Beide Regionen liegen in den hochverschuldeten Ländern NRW und Rheinland-Pfalz und stellen damit nicht nur ein spezifisches Problem der Region dar, sondern ein strukturelles des gesamten Bundeslandes.

<sup>5</sup> Bspw. hat Hamburg 2007 eine Nettoneuverschuldung vermieden und konnte beginnen, die Verzinsung der Altschulden zu begleichen (Freie und Hansestadt Hamburg 2009: 18).

Tab. 3: Finanzielle Situation der Kommunen und Einwohner

	<b>Pro-Kopf-Einkommen</b>	<b>Verfügbares Einkommen</b>	<b>Steuer-einnahmen</b>	<b>Schulden kommunale Haushalte</b>
	BIP/Einwohner, 2008 (zu Marktpreisen)	Verfügbares Einkommen der HH je EW, 2008	Steuereinnahmen je EW, in €, 2008	Schuldenstand/ Nettoschuld je Einwohner, 2008
<b>Deutschland</b>	<b>30.428</b>	<b>18.974</b>	<b>1.015</b>	<b>1.375</b>
Berlin	25.814	15.736	851	k.A. möglich
Hamburg	49.366	23.455	1.783	k.A. möglich
Leipzig	26.775	17.791	705	1.651
Bonn	42.966	20.123	1.068	2.876
Oberösterreich				
Linz	41.900*	20.022	1.891	2.085
Kärnten				
Klagenfurt	32.100**	19.536	1.622	1.001
Villach		k.A. möglich	1.610	1.771
Region Bodensee				
Landkreis Konstanz	29.218	19.973	930	910
Bodenseekreis	36.307	21.011	1.178	1.413
Stadt St. Gallen	28.152***	25.244****	1.196****	304
Eifelkreis Bitburg-Prüm	23.278	18.127	585	3.612

\*: Linz-Wels; \*\*: NUTS 3-Region Klagenfurt-Villach; \*\*\*: Kanton St. Gallen; \*\*\*\*: 2007.

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Statistik Austria, Fachstelle für Statistik Kanton St. Gallen, Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee (2010), Stadt St. Gallen (2010). Eigene Berechnung und Darstellung.

Ein Vergleich zu den schweizerischen und österreichischen Regionen ist hierbei aufgrund der unterschiedlichen Gesetzesgrundlage nur bedingt möglich. Innerhalb der Schweiz und Österreichs liegen sie in ihrer finanziellen Situation jedoch über dem Durchschnitt und stellen reichere Städte des Landes dar (s. dazu auch die Beiträge von Döring/Aigner-Walder zu Kärnten, Maier et al. zu Linz und Scherer/Gutjahr zum Bodensee in diesem Band).

## 6 Arbeitsmarkt

Die Situation auf dem Arbeitsmarkt wird neben der Arbeitslosen- und Erwerbsquote durch die Struktur der Beschäftigten (Ausländeranteil, Anteil Langzeitarbeitslosigkeit) in Tab. 4 dargestellt. Die Bodenseeregion und Linz stechen durch sehr geringe Arbeits-

Tab. 4: Arbeitsmarktsituation – ausgewählte Indikatoren

	ALQ	Langzeit-AL	Erwerbs- quote	Anteil ausl. Arbeitskräfte	Anteil Studie- rende	Anteil ausl. Studierende
	2010	Anteil LZAL (>1Jahr) an AL, 2010	Erwerbs- personen je 100 EW im erwerbs- fähigen Alter, 2008	Anteil ausl. SV-Beschäftigter an Gesamt SV-Beschäftigten, 2010	je Tsd. EW, 2008	in % der Studierenden, 2008
<b>Deutschland</b>	<b>7,5</b>	<b>33,2</b>	<b>69,0</b>	<b>6,8</b>	<b>24,7</b>	<b>11,8</b>
Berlin	13,3	32,8	61,1	6,9	39,5	16,0
Hamburg	8,0	25,6	64,0	8,2	40,4	11,9
Leipzig	14,1	37,2	65,1	1,7	69,8	9,2
Bonn	6,9	35,6	64,1	8,1	85,4	13,3
Oberösterreich						
Linz	4,5	k.A. möglich	70,2	k.A. möglich	82,2	12,0
Kärnten						
Klagenfurt	11,0	k.A. möglich	70,6	6,2	95,7	12,9
Villach	12,8	k.A. möglich	69,8	k.A. möglich	11,0	k.A. möglich
Region Bodensee						
LK Konstanz	5,2	27,4	67,3	10,7	44,1	12,6
Bodenseekreis	3,5	5,4 <sup>1</sup>	69,2	9,4	5,8	2,6
Stadt St. Gallen	3,9		78,2	20,8	114,0	k.A. möglich
Bitburg-Prüm	2,9	18,0	67,3	3,6	0	-

<sup>1</sup> Im Bodenseekreis werden die Langzeitarbeitslose auf der Grundlage des sog. Optionsmodells betreut, wonach Arbeitsagentur die Arbeitslosen nach SGB II und die Gemeinde die Langzeitarbeitslosen betreut. Siehe dazu auch BBSR (2010a): 16ff.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, BBSR (2010b), Arbeitsmarktservice Österreich (AMS), Statistik Austria, Statistisches Jahrbuch Oberösterreich 2009, Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee (2010), Stadt St. Gallen (2010). Eigene Berechnung und Darstellung.

losenquoten und gleichzeitig hohe Erwerbsquoten positiv hervor, Bitburg-Prüm kann ebenfalls sehr geringe Arbeitslosenzahlen vorweisen. Hohe Arbeitslosenquoten und auch relativ geringe Erwerbsquoten haben die beiden ostdeutschen Städte Berlin und Leipzig, die Arbeitslosenquote liegt hier fast doppelt so hoch wie im Bundesdurchschnitt. Die Erwerbsquoten liegen in den ausländischen Fallstudienregionen gänzlich höher als in den deutschen Regionen, die ebenfalls allesamt unter dem Bundesdurchschnitt liegen.<sup>6</sup> Der erwartete Zusammenhang zwischen hoher Arbeitslosenquote und

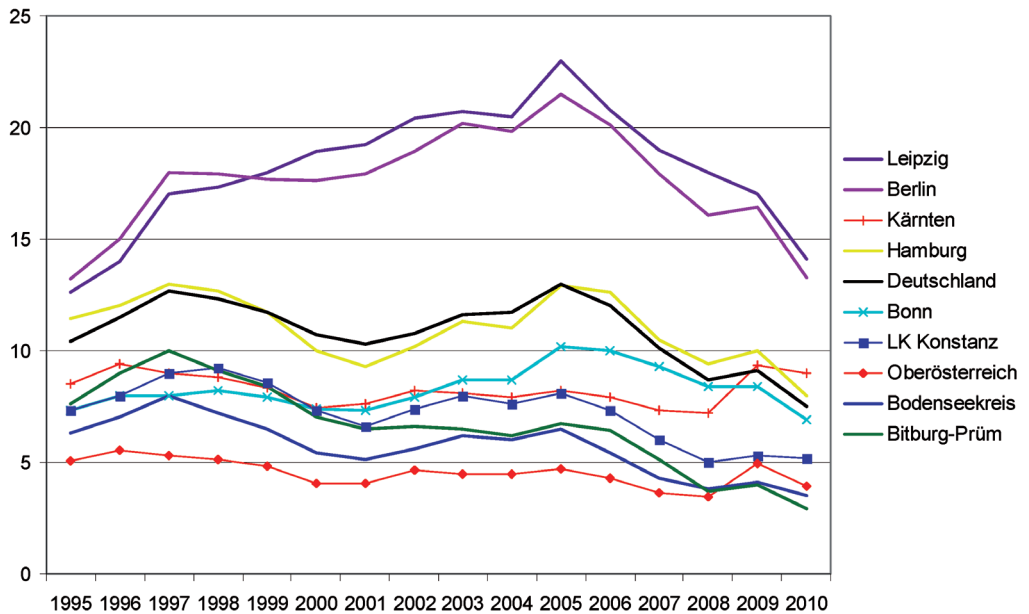
<sup>6</sup> Dies könnte jedoch auch durch rein statistische Gründe in der Erfassung hervorgerufen sein.



hoher Langzeitarbeitslosenquote ist nur in Bonn nicht festzustellen: Die Arbeitslosenzahl ist dort zwar relativ gering, die Arbeitslosen scheinen jedoch größtenteils dauerhaft arbeitslos zu sein.

Durch den Verlauf der Arbeitslosenquoten der letzten 15 Jahre lassen sich zusätzlich einige Trends erkennen (s. Abb. 3). Die beiden ostdeutschen Städte liegen im gesamten Zeitverlauf erheblich über dem Niveau der anderen Fallstudienregionen und entfernten sich davon bis 2005 auch weiter, nähern sich nach historischen Arbeitslosenquoten von über 20 Prozent seitdem aber wieder dem Durchschnitt an. Während Hamburg im Zeitverlauf stark mit dem Bundesdurchschnitt korreliert, zeigt der Trend in Bonn eher steigende Arbeitslosenquoten: Nach deutlich geringeren Werten liegt er nun fast auf Durchschnittsniveau. Eine genau entgegengesetzte Entwicklung ist in Bitburg-Prüm festzustellen: Nach Arbeitslosenquoten von 10 Prozent 1997 sank die Quote kontinuierlich und liegt nun unter 3 Prozent. Damit ist in der Region bei Berücksichtigung der Sucharbeitslosigkeit fast Vollbeschäftigung erreicht. Die Nähe zu Luxemburg und die weitere EU-Integration scheinen einen positiven Einfluss auf Bitburg-Prüm zu haben.<sup>7</sup> Ebenfalls lag in beiden österreichischen Regionen und in der Bodenseeregion die Arbeitslosenquote in den 15 Jahren unter dem deutschen Durchschnitt. Einzig in Kärnten sind steigende Tendenzen zu erkennen.

Abb. 3: Entwicklung der Arbeitslosenquoten 1995–2010 in den Fallstudienregionen

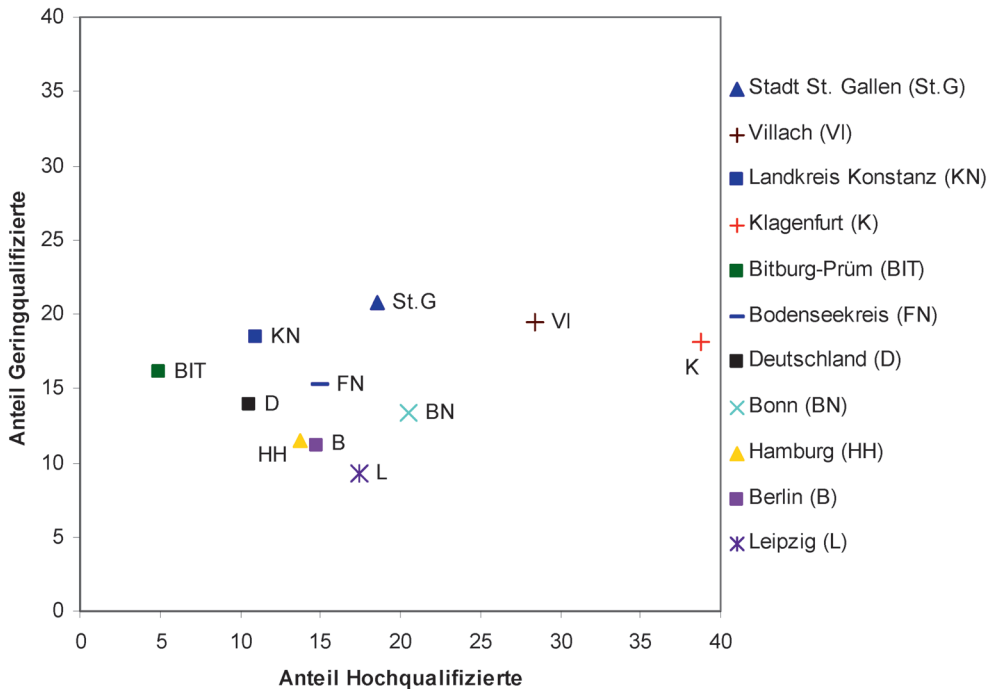


Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Statistik Austria. Eigene Berechnung und Darstellung.

<sup>7</sup> Zur genaueren Analyse s. den Beitrag von Becker/Weingarten in diesem Band.

Bei Betrachtung der Anteile ausländischer Arbeitskräfte liegt ebenfalls die Bodensee-region an der Spitze (s. Spalte 5 in Tab. 4), wobei die Grenznähe einen entscheidenden Einfluss haben dürfte. Sehr geringe Werte sind in Leipzig festzustellen, die sogar unter dem geringen Wert der ländlichen Region Bitburg-Prüm liegen. Hohe Werte in Deutschland können Hamburg und Bonn vorweisen, Berlins Anteil liegt als Bundeshauptstadt nur im Durchschnitt des Landes, die historische Situation in Ostberlin scheint sich noch auszuwirken.

Abb. 4: Qualifikationsstruktur der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, 2010



Anmerkung: Anteil der Hochqualifizierten sind Beschäftigte mit FHS/HS-Abschluss an allen SV-Beschäftigten. Anteil der Geringqualifizierten sind Beschäftigte ohne Ausbildung an allen SV-Beschäftigten. Daten für Kärnten sind von 2009, von St. Gallen von 2000. Für Linz sind keine Werte verfügbar.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, WIBIS Kärnten, Bundesamt für Statistik Schweiz. Eigene Darstellung.

Für die zukünftigen Entwicklungschancen sind zusätzlich der Studierendenanteil sowie der Anteil ausländischer Studierender aufgeführt, da sie die Internationalität der Fallstudienregionen mit abbilden können. Der Anteil der Studierenden ist insbesondere in den mittleren Großstädten Bonn, Leipzig, St. Gallen, Linz und Klagenfurt sehr hoch, der Anteil ausländischer Studierender hingegen in den Großstädten Berlin und Hamburg, ebenfalls aufgrund des UN-Campus noch in Bonn. Die hohen Anteile (ausländischer) Studierender im Landkreis Konstanz sind durch die Universität der Stadt Konstanz sowie das grenznahe Ausland zu relativieren. Die Anteile in Linz und

Klagenfurt liegen – trotz ihrer geringen Größe – relativ hoch, möglicherweise durch hohe Anteile deutscher Studierender.

Bei der Betrachtung der Qualifikation der Beschäftigten mit den beiden Indikatoren „Anteile der Hoch- und Geringqualifizierten an den SV-Beschäftigten“ stechen die beiden Städte in Kärnten positiv hervor (s. Abb. 4).<sup>8</sup> In Klagenfurt sind sehr hohe Werte für den Anteil der Hochqualifizierten ausgewiesen, ebenfalls Villach hat höhere Werte als die restlichen Regionen. Die Fachhochschule sowie die Technologieparks scheinen hier einen extrem hohen Einfluss auf den Arbeitsmarkt auszuüben (s. dazu auch den Beitrag von Döring/Aigner-Walder). Ebenfalls viele Hochqualifizierte verzeichnen St. Gallen und Bonn, die beide über einen hohen Anteil an Universitäten, angrenzende Institute und öffentliche Einrichtungen verfügen. Insgesamt ist in allen Regionen – Ausnahme Bitburg Prüm – der Anteil Hochqualifizierter höher als im Bundesdurchschnitt. Bei den Geringqualifizierten liegen einige unter dem Durchschnitt (insb. die städtischen Regionen), während die ländlichen Regionen über dem Durchschnitt liegen. Die einfachen Tätigkeiten lassen sich anscheinend eher in den ländlichen Regionen finden.

## 7 Wirtschaftsstruktur

Erste Indikatoren für eine Übersicht der wirtschaftlichen Situation stellen die Produktivität (als BIP pro Erwerbstätigen) und die Aufgliederung der Beschäftigten in die drei Sektoren dar. Diese sind in Tab. 5 abgebildet. Die Produktivität ist – analog zur Einkommenssituation – in Hamburg und Linz-Wels am höchsten, mit einigem Abstand folgen Klagenfurt-Villach und die Bodenseeregion. Geringe Werte sind ebenfalls analog zum Pro-Kopf-Einkommen in Berlin, Leipzig und Bitburg-Prüm zu finden, jedoch nicht mit so großem Abstand zu den restlichen Regionen. Geringe Werte hat – relativ zur Einkommenssituation – die Stadt Bonn zu verzeichnen.

Die Entwicklung der Produktivität verlief in den Fallstudienregionen relativ unterschiedlich (s. Abb. 5). Während sich Berlin, aber auch Bitburg-Prüm, seit 1995 vom Bundesdurchschnitt immer weiter entfernen, liegt das Niveau in Hamburg deutlich über dem Durchschnitt und kann diese Position auch über die Jahre halten. Der Bodensee-Kreis hebt sich ebenfalls immer mehr vom Bundesdurchschnitt ab und stellt die Region mit der zweitgrößten Produktivität dar. Die österreichischen Bundesländer liegen zwar unter dem Durchschnitt Deutschlands, die Indikatoren der Städte für 2008 zeigen aber ein sehr viel höheres Niveau (s. Tab. 5). Eher eine unterdurchschnittliche Entwicklung ist in Bonn zu verzeichnen, dessen Produktivität seit 1999 unter dem Bundesdurchschnitt liegt. Die geringere Produktivität in Leipzig zeigt sich im gesamten Zeitverlauf: Die Entwicklung verlief fast parallel zum Bund auf sehr viel geringerem Niveau, sodass ein Aufholen nicht zu sehen ist.

---

<sup>8</sup> Da die Daten für Österreich und Deutschland nicht aus einer Quelle stammen, könnten hier auch Unterschiede in der statistischen Erfassung/Definition einen Teil erklären.

Tab. 5: Wirtschaftsstruktur – ausgewählte Indikatoren

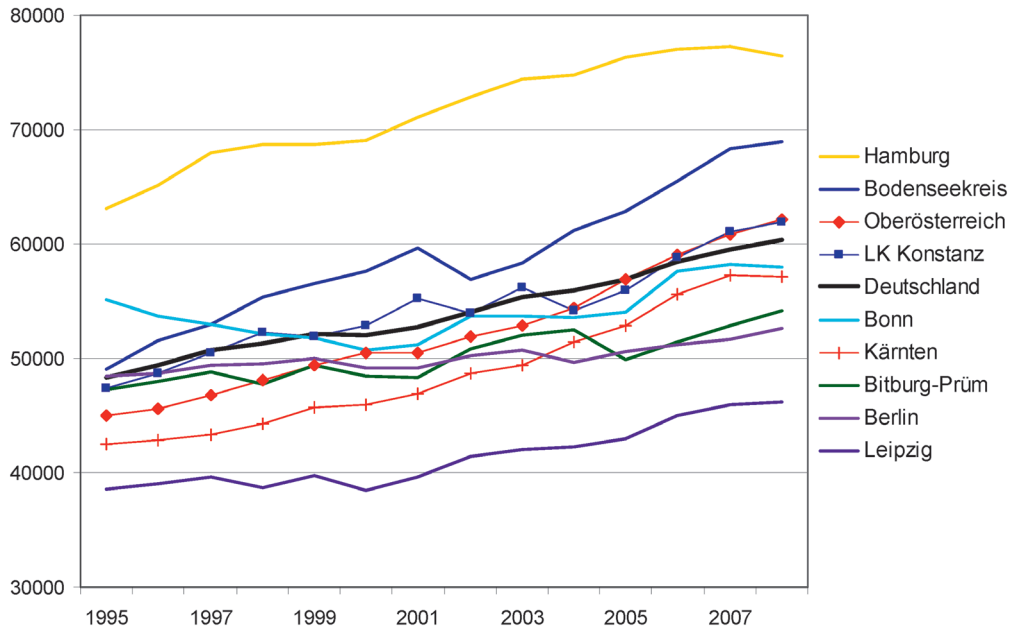
	Produktivität	Wirtschaftsstruktur		
		Primärer Sektor	Sekundärer Sektor	Tertiärer Sektor
	Reales BIP/Erwerbstätiger; 2008	Anteil an den Erwerbstätigen in %, 2008	Anteil an den Erwerbstätigen in %, 2008	Anteil an den Erwerbstätigen in %, 2008
<b>Deutschland</b>	<b>60.334</b>	<b>2,1</b>	<b>25,4</b>	<b>72,5</b>
Berlin	52.659	0,3	13,3	86,4
Hamburg	76.452	0,5	14,7	84,8
Leipzig	46.181	0,3	15,6	84,1
Bonn	57.936	0,3	8,0	91,7
Oberösterreich				
Linz	75.046*	0,2**	21,6**	78,2**
Kärnten				
Klagenfurt		0,2	13,3	86,5
Villach	68.039	0,3	31,0	68,7
Region Bodensee				
Landkreis Konstanz	61.882	2,4	24,8	72,8
Bodenseekreis	68.903	3,3	37,1	59,6
Stadt St. Gallen	56.057**	0,2	17,8	82,0
Eifelkreis Bitburg-Prüm	54.105	6,0	31,2	62,7

\*: Linz-Wels, \*\*: 2007, \*\*\*: Kanton St. Gallen.

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Statistik Austria, WIBIS Kärnten, Stadt Linz, BBSR (2010b), Stadt St. Gallen (2010). Eigene Berechnung und Darstellung.

Die Wirtschaftsstruktur in den Fallstudienregionen zeigt die Unterschiede zwischen den ländlichen Regionen und den Städten (s. Tab. 5): Der Anteil am Primär- und Sekundärsektor ist in den ländlichen Regionen, insbesondere im Eifelkreis Bitburg-Prüm, höher als in den anderen Fallstudienregionen, der tertiäre Sektor liegt hingegen deutlich darunter. Sehr hohe Anteile der Erwerbstätigen im tertiären Sektor hat Bonn mit über 90 Prozent zu verzeichnen, alle anderen Städte haben ebenfalls Werte über 70 Prozent. Neben den ländlichen Regionen weisen noch die beiden österreichischen Städte Linz und Villach hohe Beschäftigungsraten im sekundären Sektor auf: In Linz begründet durch die historische Basis der Schwer- und Chemieindustrie, Villach stellt einen hochwertigen Technologiestandort dar.

Abb. 5: Entwicklung des realen BIP pro Erwerbstätigen, 1995–2008



Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, BBSR (2010b), Statistik Austria. Eigene Berechnung und Darstellung.

Tab. 6: Innovationskraft – ausgewählte Indikatoren

	Gewerbean- & -abmeldungen	F&E-Beschäftigte	Entwicklung F&E-Beschäftigte
	Saldo je Tsd. EW, 2009	je Tsd. SV-Beschäftigte, 2007	2003-2007
<b>Deutschland</b>	<b>1,66</b>	<b>11,9</b>	<b>8,1</b>
Berlin	3,23	9,1	-21,7
Hamburg	2,82	8,4	7
Leipzig	1,52	3,6	-38,8
Bonn	1,32	5,6	26,8
Region Bodensee			
Landkreis Konstanz	1,61	19,0	9,7
Bodenseekreis	1,30	59,8	-10,1
Eifelkreis Bitburg-Prüm	1,72	0,7	-39,3

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, BBSR (2010b). Eigene Darstellung.

Die Innovationskraft und Forschungsaktivität sind in Tab. 6 abgebildet.<sup>9</sup> Der Saldo der Gewerbean- und -abmeldungen als Maßzahl für die Innovationsfähigkeit und Dynamik der Wirtschaft zeigt insbesondere für Hamburg und Berlin hohe Werte, geringe Werte sind in den ländlichen Regionen zu finden. In Bonn ist – möglicherweise durch die Dominanz öffentlicher und semi-öffentlicher Einrichtungen – ein relativ geringer Saldo festzustellen. Bei der Betrachtung der F&E-Beschäftigten sind in allen Fallstudienregionen geringere Werte als im Bundesdurchschnitt ausgewiesen, die einzige Ausnahme mit sehr hohen Anteilen bildet die Bodenseeregion.

## 8 Zusammenfassung

Insgesamt zeigen sich zwischen einigen Fallstudienregionen Gemeinsamkeiten. Die Hauptstadt Berlin besitzt aufgrund ihrer Größe ähnliche Strukturen wie die Hansestadt Hamburg: Die Bevölkerungsstruktur mit den Ausländeranteilen und den Altersgruppen sind in Berlin, Hamburg, aber auch Bonn relativ ähnlich, ebenso zeigt der Arbeitsmarkt zwischen Berlin und Hamburg in den ausgewählten Indikatoren – außer der Arbeitslosenquote – ähnliche Charakteristika. Der Beschäftigtenanteil in den drei Sektoren ist ebenfalls relativ ähnlich, wobei diese sehr grobe Einteilung keine Rückschlüsse über Ähnlichkeiten in den Branchen zulässt. In Bezug auf andere Strukturen ähnelt Berlin eher Leipzig: Beide ostdeutschen Städte haben hohe Arbeitslosenquoten und liegen in ihrer Wohlstandssituation (Pro-Kopf-Einkommen, verfügbares Einkommen, Steuereinnahmen, aber auch in der Produktivität) auf geringem Niveau unter dem bundesweiten Durchschnitt.

Zwischen Leipzig und Bonn sind trotz der relativ ähnlichen Größe als Universitätsstädte in einem Agglomerationsraum weitere Ähnlichkeiten bisher nicht zu erkennen. Hingegen hat Hamburg viele Gemeinsamkeiten mit Bonn: Die Zentralität, Bevölkerungsstruktur und Bevölkerungsprognose sind in beiden Städten relativ positiv, ebenfalls in der Wohlstandssituation liegen beide Städte – zusammen mit Linz – auf sehr hohem Niveau. Hamburgs Werte sind dabei tendenziell etwas höher/besser, die Schuldensituation, die Produktivität und die Innovationskraft liegen ebenfalls in Hamburg besser als in Bonn, jedoch kann ein höherer Anteil Hochqualifizierter, Studierender und eine noch stärkere Dienstleistungsorientierung in Bonn festgestellt werden. Beide Städte befinden sich damit in einer guten bis sehr guten wirtschaftlichen Situation, wobei die Entwicklungsperspektiven in Hamburg – nach den ersten Kennzahlen – positiver ausfallen.

Die ländlichen Regionen Bitburg-Prüm sowie der Bodenseekreis und der Kreis Konstanz weisen einige charakteristische Merkmale einer ländlichen, peripheren Region auf (geringe Zentralität, geringe Einwohnerdichte und Ausländeranteil, höherer Anteil am primären Sektor und an der jüngeren Bevölkerung, unterdurchschnittliches Pro-Kopf-Einkommen), jedoch zeigen sie starkes Entwicklungspotenzial: In Bitburg-Prüm herrscht fast Vollbeschäftigung und die Nähe zu Luxemburg lässt im Zuge der europäischen Integration die periphere Lage in Deutschland unwichtiger werden. In der Bodensee-

<sup>9</sup> Für die ausländischen Regionen konnten keine passenden Vergleichsindikatoren gefunden werden.

region gibt es ebenfalls geringe Arbeitslosenzahlen, die Produktivität liegt sogar höher als in Bonn und der Anteil der F&E-Beschäftigten ist sehr hoch. Sie präsentiert somit trotz ihrer peripheren Lage momentan eine gute wirtschaftliche Situation und setzt auch für die zukünftige Entwicklung positive Zeichen.

Die österreichischen Städte sind im österreichischen Vergleich insgesamt sehr gut positioniert und bilden jeweils – insbesondere Klagenfurt und Linz – für ihre Region ein zentrales Wachstumszentrum. Alle Städte weisen hohe Pro-Kopf-Einkommen und Produktivität aus, der Anteil der Hochqualifizierten und Studierenden ist sehr hoch und die finanzielle Situation der öffentlichen Hand zeigt sich stabil.

Die noch schwache wirtschaftliche Entwicklung in den beiden ostdeutschen Fallstudienregionen zeigt, dass die historische Entwicklung sich bisher noch stark ausgewirkt zu haben scheint. Inwieweit weitere Hintergründe und Pfadabhängigkeiten die bisherige Entwicklung und Situation der hier kurz vorgestellten Städte und Regionen geprägt haben und welche Möglichkeiten sich in Zukunft im veränderten Standortwettbewerb ergeben, wird nun in den nachfolgenden Beiträgen analysiert.

## Literatur

- BBSR - Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2010a): Deutschland anders sehen. Atlas zur Raum- und Stadtentwicklung. Analysen Bau.Stadt.Raum 2. Bonn.
- BBSR - Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2010b): Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung (INKAR). Bonn.
- Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.) (o. J): [www.arbeitsagentur.de](http://www.arbeitsagentur.de)
- Bundesamt für Statistik Schweiz (Hrsg.) (o. J): [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch)
- Döll, S.; Stiller, S. (2010): HWWI / Berenberg-Städteranking 2010. Die 30 größten Städte Deutschlands im Vergleich. Hamburg.
- Fachstelle für Statistik Kanton St. Gallen, [www.statistik.sg.ch/home/Ffs.html](http://www.statistik.sg.ch/home/Ffs.html)
- Freie und Hansestadt Hamburg (2009): Finanzbericht 2009/2010. Allgemeiner Vorbericht zum Haushaltsplan-Entwurf 2009/2010. Hamburg.
- Huggins, R. (2010): Regional Competitive Intelligence: Benchmarking and Policy-making. In: *Regional Studies* 44 (5), 639-658.
- IW Consult GmbH (2009a): Deutsche Großstädte im Vergleich. Untersuchung für das Jahr 2008 und den Zeitraum von 2003 bis 2008. Köln.
- IW Consult GmbH (2009b): Regionalranking 2009. Untersuchung von 409 Kreisen und kreisfreien Städten. Köln.
- Krätke, S. (2007): Europas Stadtsystem zwischen Metropolisierung und Globalisierung. = Beiträge zur europäischen Stadt- und Regionalforschung 3. Berlin.
- Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee (Hrsg.) (2010): Statistisches Jahrbuch der Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee 2010. Berichtsjahr 2009/10. Klagenfurt.
- Stadt St. Gallen (Hrsg.) (2010): Statistisches Jahrbuch der Stadt St. Gallen. St. Gallen.
- Statistik Austria (Hrsg.) (o. J): [www.statistik.at](http://www.statistik.at)
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.) (o. J): [www.statistikportal.de](http://www.statistikportal.de)

Thierstein, A. (1996): Auf der Suche nach der regionalen Wettbewerbsfähigkeit – Schlüsselfaktoren und Einflußmöglichkeiten. In: Raumforschung und Raumordnung 54 (2/3), 193-202.  
WIBIS Kärnten (Hrsg.) (o. J): [www.kwf.at/wibis](http://www.kwf.at/wibis)



Kurt Geppert, Martin Gornig

## Wettbewerb der Regionen – Berlin auf einem guten Weg

### *Gliederung*

- 1 Einleitung
- 2 Wirtschaft
- 3 Bevölkerung
- 4 Standortpotenziale
- 5 Strategien
- 6 Fazit

Literatur

### **1 Einleitung**

Mit Hamburg und Berlin sind nicht nur die beiden größten Städte Deutschlands als Fallstudienregionen ausgewählt worden, sondern auch zwei Regionen, die sich von der Vereinigung des Landes kräftige Entwicklungsimpulse – und damit eine Stärkung im regionalen Wettbewerb – versprechen konnten. Das wirtschaftliche Einzugsgebiet Hamburgs hat sich durch den Wegfall der innerdeutschen Grenze erheblich ausgedehnt, und Berlin hat im Grunde überhaupt erst ein Hinterland sowie ungehinderten Zugang zu überregionalen Märkten bekommen. In Berlin hat diese Öffnung, verbunden mit der Perspektive, die Hauptstadtrolle zu übernehmen, Euphorie bzgl. der künftigen Entwicklung ausgelöst. Vergessen wurde dabei aber vielfach, dass die Stadt zwar einerseits von lästigen Grenzen befreit worden war, andererseits aber auch einen Schutzschirm verloren hatte. Vergessen wurde auch ein Tatbestand, der für die wirtschaftliche Entwicklung von Regionen so wichtig ist: Pfadabhängigkeit. Beide Stadthälften waren – auf unterschiedliche Weise – vom nationalen und globalen Wettbewerb der Regionen abgekoppelt, und beide konnten unter ihren jeweiligen Bedingungen keine wettbewerbsfähigen wirtschaftlichen Strukturen aufbauen. Wenn in den thematischen Beiträgen im vorderen Teil dieses Bandes oft von zunehmendem Wettbewerb der Regionen der Rede ist, so muss man im Fall Berlins sicher von einem Wettbewerbsschock sprechen.

### **2 Wirtschaft**

#### *Die Folgen der Teilung*

Die wirtschaftliche Entwicklung Berlins und die gegenwärtige ökonomische Position der Stadt werden nur verständlich, wenn man sich nicht nur die systembedingte Schwäche der Wirtschaft im Ostteil der Stadt, sondern auch das Ausmaß der lagebedingten Defizite im Westteil klarmacht (vgl. Brenke, Geppert 1992; Geppert 1999). Die Wirtschaft in West-Berlin litt in den Nachkriegsjahrzehnten zwar zunächst auch unter der schlichten

Verlagerung von Produktionskapazitäten nach Westdeutschland, auf längere Sicht viel entscheidender war aber die massive funktionale Auszehrung. Zum Zeitpunkt der Vereinigung hatte von den 100 größten westdeutschen Unternehmen (ohne Banken und Versicherungen und ohne öffentliche Unternehmen) nur ein einziges seinen Sitz in West-Berlin. In Hamburg waren es dagegen 14, in Frankfurt am Main 10, in München 9 und in Köln 6 Unternehmen (vgl. Schmacke 1990).

Wie stark der Bedeutungsverlust Berlins in den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg war, lässt sich an den Beschäftigungsanteilen der Stadt an Deutschland insgesamt zeigen. Im Jahr 1939 war mehr als ein Zehntel der Erwerbstätigen in dem Gebiet, das der heutigen Bundesrepublik entspricht, in Berlin tätig. Bis zum Fall der Mauer im Jahr 1989 hat sich dieser Anteil halbiert (Tab. 1). Und dabei wird die Position Berlins noch zu günstig dargestellt, denn die überpersonalisierten, wirtschaftlich nicht tragfähigen Kombinate und der Staatsapparat der DDR waren stark auf Ost-Berlin konzentriert. Die Daten lassen auch erkennen, dass sich der Bedeutungsverlust Berlins sehr schnell vollzogen hat. Bis zum Bau der Mauer war der Beschäftigungsanteil der Stadt schon sehr stark gesunken.

Tab. 1: Anteil Berlins an der Beschäftigung in Deutschland 1939 – 1989  
(in Prozent, heutiges Staatsgebiet)

	1939	1961	1989
Produzierendes Gewerbe	8,7	4,7	3,8
Handel und Verkehr	10,6	5,5	5,3
Dienstleistungen	15,9	8,3	5,0
Staat und Organisationen	16,5	7,7	7,1
Insgesamt	10,3	5,6	5,0

Quelle: Gornig, Häußermann (1999)

Das Ausmaß der strukturellen Defizite und der wirtschaftlichen Schwäche West-Berlins lässt sich an den Kennziffern zur Wirtschafts- und Finanzkraft ablesen. Das Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen blieb 1990 in West-Berlin um 12 bis 60 Prozent hinter dem Niveau in den vier größten Städten Westdeutschlands zurück, und die kommunalen Steuereinnahmen je Einwohner waren im Durchschnitt dieser Städte mehr als dreimal so hoch wie in West-Berlin (Tab. 2). Insgesamt war die Teilstadt bei der Vereinigung weit von eigenständiger wirtschaftlicher Lebensfähigkeit entfernt, und sie spielte ökonomisch im Netzwerk der deutschen und westeuropäischen Metropolen keine Rolle. Erst mit der Beendigung der Teilung Deutschlands trat Berlin praktisch in den Wettbewerb mit den etablierten Wirtschaftszentren ein.

Tab. 2: Kennziffern zur Wirtschafts- und Finanzkraft der vier größten Städte Westdeutschlands und West-Berlins im Jahr 1990 (West-Berlin = 100)

	Hamburg	Köln	Frankfurt am Main	München	West- Berlin
Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen 1990	132	112	160	138	100
Gemeindliche Steuereinnahmen je Einwohner 1990 (netto)					
Steuern insgesamt	280	282	476	341	100
Einkommensteuer	286	248	262	285	100
Realsteueraufbringungskraft <sup>1</sup>	136	141	265	181	100

<sup>1</sup>Gewerbesteuer und Grundsteuern unter Zugrundelegung fiktiver bundeseinheitlicher Hebesätze.

Quelle: Geppert, Vesper (2006). Eigene Berechnungen.

In der ersten Hälfte der 1990er Jahre machten beide Stadthälften – jede auf ihre Weise – einschneidende Transformationsprozesse durch. Das Ergebnis war eine städtische Rumpfökonomie, die keinen gewachsenen Platz in der Arbeitsteilung der Großstädte hatte und die über keinerlei wirtschaftliches Profil verfügte. Die Tragweite dieser Situation für die längerfristige Entwicklung Berlins wurde erst allmählich im Lauf der 1990er Jahre erkannt; zuvor hatten allzu optimistische Erwartungen bzgl. der wirtschaftlichen Perspektiven Ostdeutschlands und speziell Berlins vorgeherrscht.

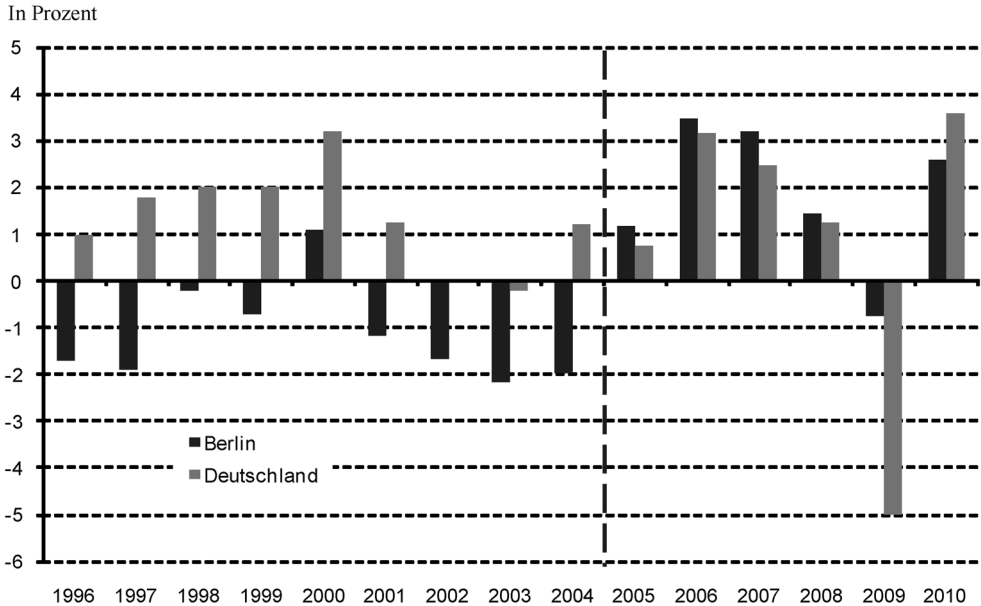
### *1995 bis 2004 – ein Jahrzehnt wirtschaftlicher Schrumpfung*

Nur vor dem Hintergrund dieser denkbar ungünstigen Ausgangslage lässt sich der Entwicklungspfad, den die Wirtschaft Berlins ab Mitte der 1990er Jahre nahm, erklären. Die reale wirtschaftliche Leistung der Stadt ging von 1995 bis 2004 um 10 Prozent zurück, im gleichen Zeitraum expandierte die Wirtschaft Hamburgs um mehr als 10 Prozent. In jedem einzelnen Jahr dieser Periode der Schrumpfung blieb Berlin deutlich hinter der wirtschaftlichen Entwicklung im nationalen Durchschnitt zurück (Abb. 1). Dies machte sich auch bei der Beschäftigung bemerkbar. Die Zahl der Erwerbstätigen sank von 1995 bis 2004 in Berlin um 5 Prozent, während sie in Deutschland insgesamt um mehr als 3 Prozent stieg (Abb. 2). Als Folge davon nahm die ohnehin relativ hohe Arbeitslosigkeit in Berlin weiter stark zu. Die Arbeitslosenquote stieg von 12,4 Prozent 1995 auf rund 18 Prozent 2004, und die Differenz zur bundesdurchschnittlichen Quote erhöhte sich von 3 Prozentpunkten auf mehr als 7 Prozentpunkte (Abb. 3).

Die ausgeprägte Wachstumsschwäche Berlins von Mitte der 1990er Jahre an hat Lücken im Pro-Kopf-Einkommen und bei der gesamtwirtschaftlichen Produktivität gegenüber anderen Großstädten noch weiter wachsen lassen. Das (nominale) Bruttoinlandsprodukt je Einwohner war 1995 in Berlin mit rund 23.000 Euro noch etwas

höher gewesen als in Deutschland insgesamt, im Jahr 2004 lag es aber mit 22.900 Euro um fast 17 Prozent unter dem nationalen Durchschnitt und war um die Hälfte niedriger als in Hamburg.

Abb. 1: Wachstum des realen BIP in Deutschland und Berlin 1996 – 2010

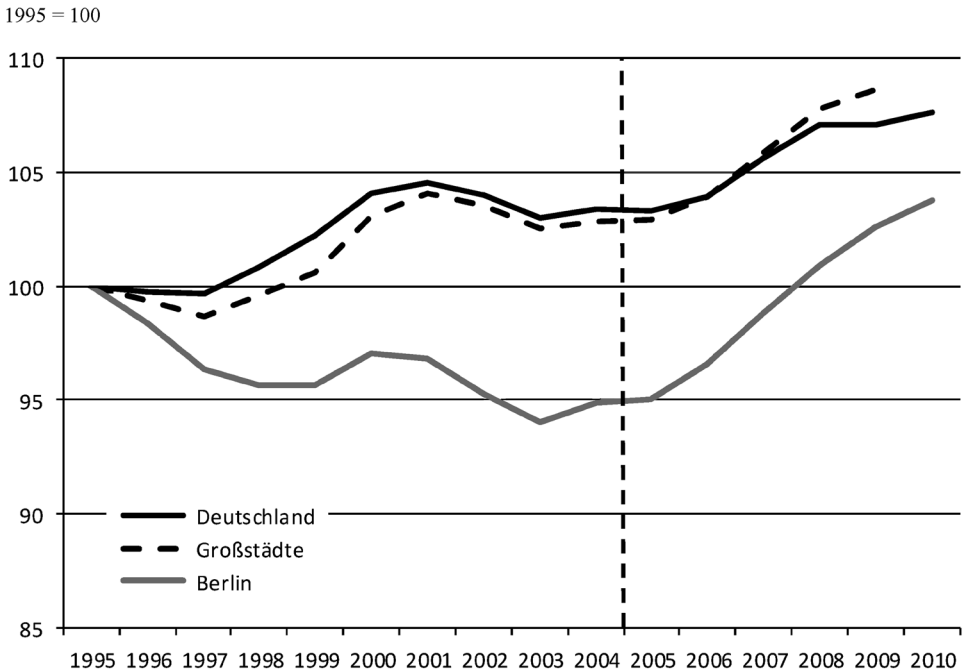


Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (o. J.). Eigene Berechnungen und Schätzungen.

Da zur Wirtschaftsleistung von Städten auch viele außerhalb des jeweiligen Stadtgebiets Wohnende beitragen, ist es – zumindest für Zwecke des regionalen Vergleichs – sinnvoll, das Wirtschaftsergebnis nicht nur auf die Bevölkerung, sondern auch auf die Zahl der innerhalb der Stadt Arbeitenden zu beziehen. Auf dieser Basis fällt der Vergleich für Berlin jedoch nicht viel besser aus. Das Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen der Stadt ist von 1995 bis 2004 kaum gewachsen (Abb. 4). Es war im Jahr 2004 um gut ein Zehntel niedriger als in Deutschland insgesamt und lag um ein Drittel unter dem Niveau Hamburgs. Mit der Benchmark Hamburg wird die Messlatte für Berlin zwar recht hoch gelegt, denn die Hansestadt gehört zu den Regionen, die am meisten von der Vereinigung Deutschlands profitiert und sich in den vergangenen 20 Jahren sehr dynamisch entwickelt haben (vgl. die Beiträge von Köller und Stiller in diesem Band). Aber auch gegenüber dem Durchschnitt der anderen deutschen Großstädte mit mehr als einer halben Million Einwohnern zeigt sich für Berlin kein grundsätzlich anderes Bild (vgl. Drescher-Bonny, Geppert et al. 2009: 31).

Eine sektoral differenzierende Analyse macht das grundlegende wirtschaftliche Problem Berlins deutlich: Prosperität und Wachstum von Regionen werden wesentlich

Abb. 2: Entwicklung der Erwerbstätigkeit in Berlin und Deutschland 1995 – 2010



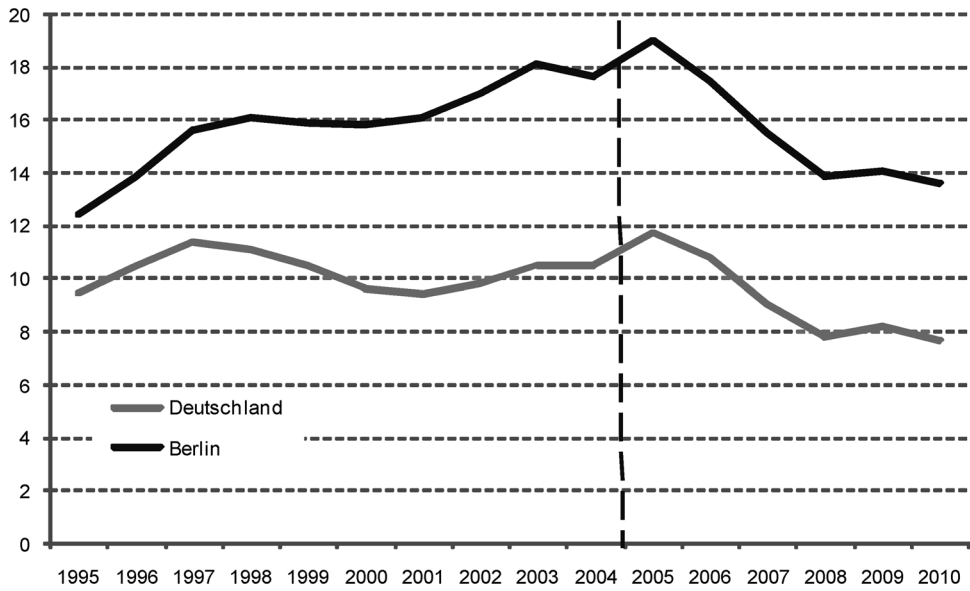
Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt (o. J.). Eigene Berechnungen und Schätzungen.

bestimmt von ihrem Marktanteil bei überregional gehandelten Waren und Diensten.<sup>1</sup> In diesem Bereich, dem keine Grenzen durch das lokale Nachfragepotenzial gesetzt sind, können die Regionen je nach Standortgunst ihre eigenen Spezialisierungsmuster und Wachstumspfade herausbilden. Sie stehen dabei aber unmittelbar im Wettbewerb miteinander um mobile Produktionsfaktoren. Branchen, die solche Leistungen erstellen, haben in Berlin einen Anteil an der Gesamtbeschäftigung von rund 40 Prozent, in den anderen drei Millionenstädten Deutschlands liegt er dagegen zwischen 54 und 58 Prozent (vgl. Drescher-Bonny, Geppert et al. 2009: 54). Die jahrzehntelange Abgeschiedenheit hat dazu geführt, dass die Position Berlins auf überregionalen Märkten zum Zeitpunkt der Vereinigung wesentlich schwächer war, als es der Größe der Stadt entsprach. Auch 15 Jahre nach der Beendigung der Teilung Deutschlands und Europas hatte sich daran noch nichts Wesentliches geändert. Die Schwäche in der überregionalen Konkurrenz wirkte sich stark dämpfend auf den gesamten Wirtschaftskreislauf der Stadt aus. Sie hatte gravierende Auswirkungen auf die Einkommens- und Beschäftigungssituation der Bevölkerung.

<sup>1</sup> Handelbare Güter werden v. a. in der Landwirtschaft, dem Bergbau, dem verarbeitenden, aber auch in vielen Dienstleistungsbranchen hergestellt (Drennan, Larsen et al. 2002; Porter 2003; Brenke, Eickelpasch et al. 2007; Jensen 2008). Allerdings weisen auch die „Exportsektoren“ teilweise erhebliche Anteile intraregionalen Absatzes auf (Beyers 2005). Dies gilt v. a. für Beratungsdienste, bei denen ein Großteil der Standardleistungen im lokalen Rahmen ausgetauscht werden, während außergewöhnliche und hoch spezialisierte Leistungen meist über größere Distanzen gehandelt werden.

Abb. 3: Arbeitslosigkeit in Deutschland und Berlin

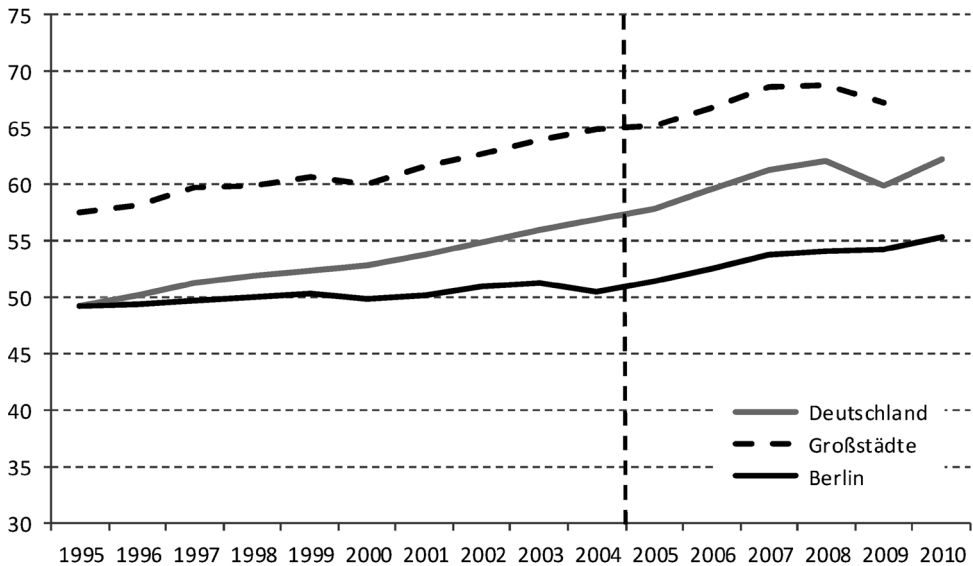
In Prozent der zivilen Erwerbspersonen



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (o. J.).

Abb. 4: Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen in Deutschland und Berlin

In 1 000 Euro



Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (o. J.). Eigene Berechnungen und Schätzungen.

### *2005 – Trendwende in der wirtschaftlichen Entwicklung*

Die Phase der wirtschaftlichen Schrumpfung Berlins war auch geprägt von einem tiefgreifenden strukturellen Wandel. Lange Zeit überwogen dabei die negativen Effekte, die aus dem Abbau nicht mehr tragfähiger oder finanzierbarer Aktivitäten resultierten. Allein im verarbeitenden Gewerbe gingen von 1995 bis 2004 fast 65.000 Arbeitsplätze verloren. Etwa ab 2005 haben jedoch die expansiven Kräfte in der Wirtschaft Berlins die Oberhand gewonnen – und zwar wesentlich deutlicher, als das in Ostdeutschland insgesamt der Fall war. Die reale gesamtwirtschaftliche Leistung wuchs in Berlin von 2004 bis 2010 um rund 12 Prozent, und damit fast doppelt so schnell wie in Deutschland insgesamt (Abb. 1). Die Tatsache, dass die Wachstumsraten Berlins kontinuierlich über denen im nationalen Durchschnitt liegen, spricht dafür, dass die neue wirtschaftliche Dynamik der Stadt kein Intermezzo bleibt, sondern den Beginn eines nachhaltigen Wachstumsprozesses markiert, in dessen Verlauf Berlin seinen enormen Rückstand gegenüber anderen deutschen Großstädten und europäischen Metropolen verkleinert.<sup>2</sup>

Noch deutlicher als bei der wirtschaftlichen Leistung fiel die Trendwende bei der Beschäftigungsentwicklung in Berlin aus. Mit einem Zuwachs von 9,4 Prozent stieg die Zahl der Erwerbstätigen von 2004 bis 2010 mehr als doppelt so stark wie in Deutschland insgesamt (Abb. 2). Im Vergleich zwischen den deutschen Großstädten weist Berlin hinter Hamburg die zweitstärkste Beschäftigungsdynamik auf (vgl. Geppert, Gornig 2010: 8). Das stark erhöhte Angebot an Arbeitsplätzen in Berlin hätte eigentlich zu einer weitgehenden Angleichung der Arbeitslosenquoten zwischen Berlin und Deutschland führen müssen, tatsächlich hat sich die Differenz aber nur von gut 7 Prozentpunkten im Jahr 2004 auf knapp 6 Prozentpunkte 2010 verringert (Abb. 3). Dies bedeutet, dass auch die Zahl der Erwerbspersonen, d. h. die Nachfrage nach Arbeitsplätzen, in Berlin relativ stark gewachsen ist. Offensichtlich wird ein erheblicher Teil der neuen Arbeitsplätze durch Zuwanderer besetzt, während sich die Beschäftigungschancen der einheimischen Arbeitslosen, die häufig nur eine geringe Qualifikation aufweisen, kaum verbessern (Brenke 2010).

Im Zuge der kräftigen Steigerung der wirtschaftlichen Leistung in Berlin seit 2005 sind zwar auch das Pro-Kopf-Einkommen und die Produktivität gestiegen. Und anders als in den 10 Jahren zuvor ist der Rückstand Berlins bei diesen Größen gegenüber dem nationalen Durchschnitt und den anderen Großstädten nicht mehr gewachsen – er hat sich aber auch nicht wesentlich verringert (Abb. 4). Die gesamtwirtschaftliche Produktivität (Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen) war im Jahr 2010 – wie schon 2004 – in Berlin um fast 12 Prozent niedriger als in Deutschland insgesamt. Die in Europa, und vermutlich weltweit, einmalige Konstellation, dass die Hauptstadt bei Einkommen und Produktivität deutlich unter dem Landesdurchschnitt liegt, ist im Wesentlichen historisch bedingt. Eine Rolle spielt aber auch die sich neu formierende Struktur der Berliner Wirtschaft. Die wirtschaftliche Dynamik der Stadt beruht z. T. auf der Expansion von Branchen, in denen Einkommen und Produktivität unter dem gesamtwirtschaftlichen

---

<sup>2</sup> Im Jahr 2010 war das Wachstum in Berlin schwächer als im nationalen Durchschnitt, dies war aber nur Reflex des extremen Einbruchs der Wirtschaftsaktivität in Deutschland insgesamt im Jahr zuvor. In Berlin hatten sich dagegen die Einbußen infolge der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise in engen Grenzen gehalten.

Durchschnitt liegen. Ein Beispiel dafür ist der Tourismussektor. Wichtiger noch als solche Branchenstruktureffekte dürfte sein, dass Berlin den typischen Entwicklungsbedingungen von Regionen unterliegt, die nach einer langen Durststrecke und einem radikalen Umbruch aufzuholen beginnen. Wachstum und ein neues wirtschaftliches Profil entstehen in solchen Fällen meist nicht aus der schnellen Ansiedlung großer hochproduktiver Unternehmen, sondern aus dem Sprießen vieler neuer Initiativen, die zu Beginn noch relativ wenig Ertrag abwerfen.

### 3 Bevölkerung

Die Einwohnerzahl Berlins ist in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre um 3 Prozent – rund 100.000 Personen – zurückgegangen. Ein wesentlicher Faktor war dabei die Wanderung ins Umland der Stadt, die für die meisten Berliner erst nach dem Fall der Mauer zu einer Option wurde. Der Höhepunkt dieses Suburbanisierungsprozesses wurde um die Jahrhundertwende erreicht. Seither hat sich der negative Wanderungssaldo Berlins gegenüber seinem Umland, dem „engeren Verflechtungsraum“, von jährlich rund 30.000 auf deutlich weniger als 10.000 Einwohner verringert. Anders als im Durchschnitt der deutschen Großstädte verharnte die Einwohnerzahl Berlins aber zunächst auf dem Niveau vom Ende der 1990er Jahre. Erst als sich die Bevölkerungsdynamik der Großstädte generell erhöhte und die Wirtschaft Berlins zu wachsen begann, nahm auch die Einwohnerzahl der Stadt wieder zu (Abb. 5; vgl. auch Abb. 2 im Beitrag von Köller).

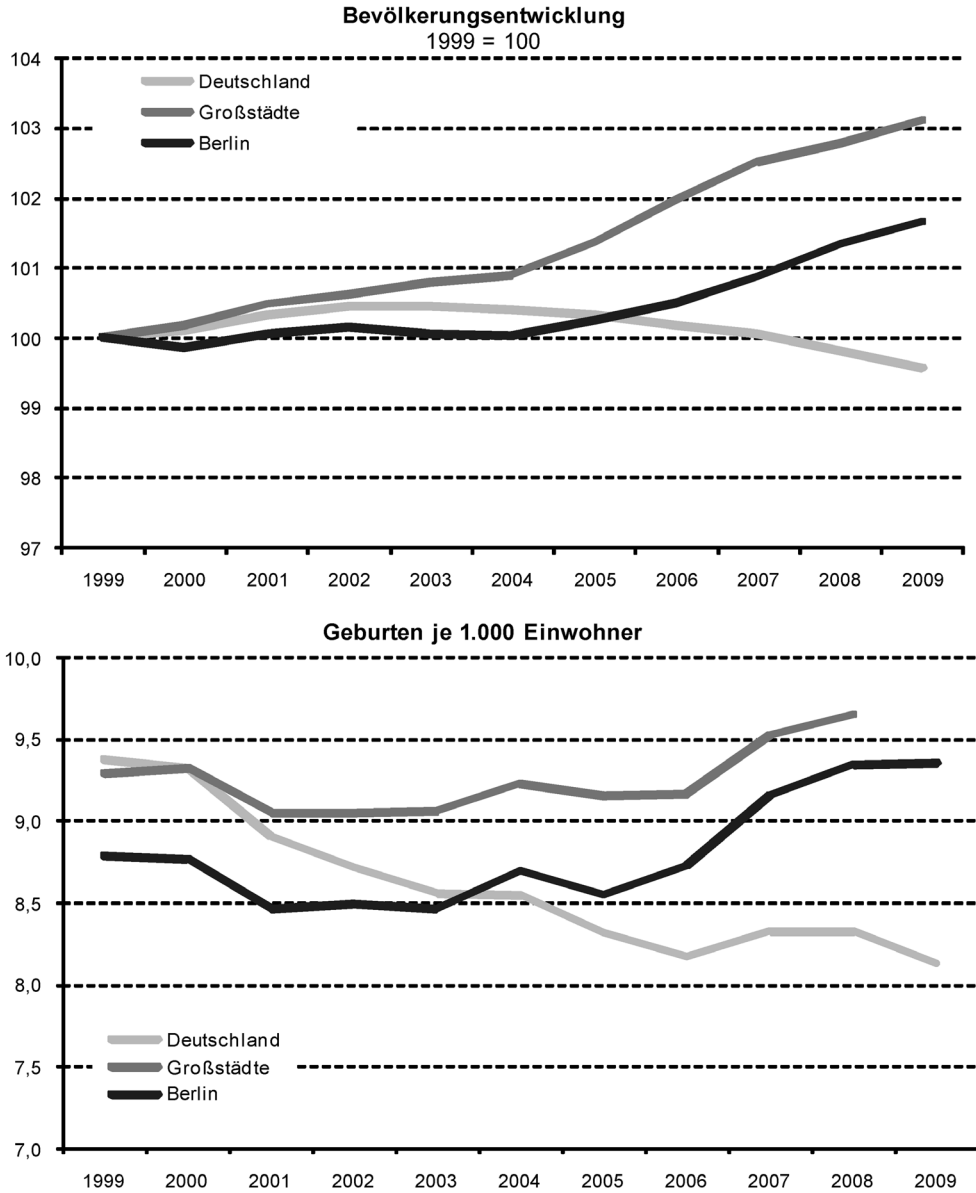
Ein wichtiger Grund dafür, dass die Großstädte entgegen dem allgemeinen Trend wachsen, ist offenbar, dass immer mehr junge Menschen das großstädtische Leben bevorzugen. Die Städte werden im Vergleich zu den übrigen Regionen jünger (vgl. Geppert, Gornig 2010). Am deutlichsten wird die Veränderung in der Wohnortpräferenz bei den 25- bis 30-Jährigen. In dieser Altersgruppe hat die Einwohnerzahl der großen Städte von 1999 bis 2009 um 13 Prozent zugenommen, während sie in den übrigen Regionen um mehr als 8 Prozent gesunken ist. In Berlin war der Zuwachs mit fast 15 Prozent etwas stärker als im Durchschnitt der Städte. Für die nächsthöhere Altersgruppe (30 bis 35 Jahre) zeigen sich ganz ähnliche Relationen zwischen den beiden Regionstypen, und Berlin entwickelt sich wiederum ähnlich wie der Durchschnitt der Großstädte.

Traditionell profitieren die Städte von der Zuwanderung junger Menschen, die eine weiterführende Ausbildung absolvieren wollen, und der Anteil derjenigen, die eine solche Ausbildung anstreben, nimmt nach wie vor zu. Relativ neu ist aber, dass immer mehr dieser Menschen nach Abschluss der Ausbildung in den großen Städten bleiben (oder erst dorthin ziehen) und auch Familien gründen. Dies zeigt sich bei der Geburtenentwicklung. Während in Deutschland insgesamt die Zahl der Geburten von 1999 bis 2008 abgenommen hat, ist sie in den Großstädten gestiegen. Berlin ist diesem Trend gefolgt und hat in den letzten Jahren sogar seinen Rückstand gegenüber dem Durchschnitt der Städte deutlich verringert (Abb. 5, unterer Teil).<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Eine Differenzierung nach Deutschen und Ausländern zeigt, dass die hier dargestellten Tendenzen der Bevölkerungsentwicklung nicht durch Immigration oder das Verhalten von ausländischen Bürgern getrieben sind. Sie resultieren vielmehr aus Veränderungen bei den einheimischen Deutschen.



Abb. 5: Kennziffern zur Bevölkerungsentwicklung



Großstädte = kreisfreie Städte mit mehr als 500.000 Einwohnern.

Durch Eingemeindungen hat sich die Einwohnerzahl Dresdens und Leipzigs 1999 deutlich erhöht. Die hier dargestellten Zeitreihen zur Bevölkerungsentwicklung beginnen daher erst mit diesem Jahr. Ein Vergleich mit den Jahren vor 1999 wäre durch den Niveausprung gestört.

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (o. J.). Eigene Berechnungen.

In welchem Zusammenhang steht die Bevölkerung mit der wirtschaftlichen Entwicklung? Ohne Zweifel werden gut ausgebildete Menschen, die generell räumlich mobiler sind als weniger Qualifizierte, von prosperierenden Regionen angezogen. Dies erklärt beispielsweise die starken Bevölkerungsgewinne Münchens. Allerdings erscheint eine Sichtweise, die allein unternehmerische Standortentscheidungen ins Zentrum rückt und die Beschäftigung sowie die Bevölkerung als davon abgeleitete Größen behandelt, immer weniger gerechtfertigt. Je knapper gut ausgebildete Menschen in der Wissensgesellschaft werden, umso eher können sie sich von der Sogwirkung des regionalen Arbeitsplatzangebots lösen. Es gibt empirische Belege dafür, dass hoch Qualifizierte sich bei ihrer Wohnortwahl inzwischen z. T. autonom verhalten (vgl. Markusen, Schrock 2006; Glaeser, Gottlieb 2006; Borck 2007). Das spezifische Angebot an öffentlichen Gütern wie Bildung und Kultur, die vielfältigen privaten und beruflichen Kontaktmöglichkeiten sowie das städtische Leben ziehen v. a. jüngere gut gebildete und an beruflichem Erfolg orientierte Menschen an (vgl. Moretti 2004; Yankow 2006). Viele Unternehmen, die solche Beschäftigte suchen, folgen dieser Entwicklung mit ihren Standortentscheidungen.

Sicher sind beide Wirkungsrichtungen von Bedeutung: Unternehmen ziehen Menschen an und Menschen ziehen Unternehmen an. Während Berlin in Bezug auf die erste noch einen großen Rückstand aufzuholen hat, gehört es bei der zweiten, die in Zukunft an Bedeutung gewinnen wird, schon zu den bevorzugten Standorten in Deutschland.

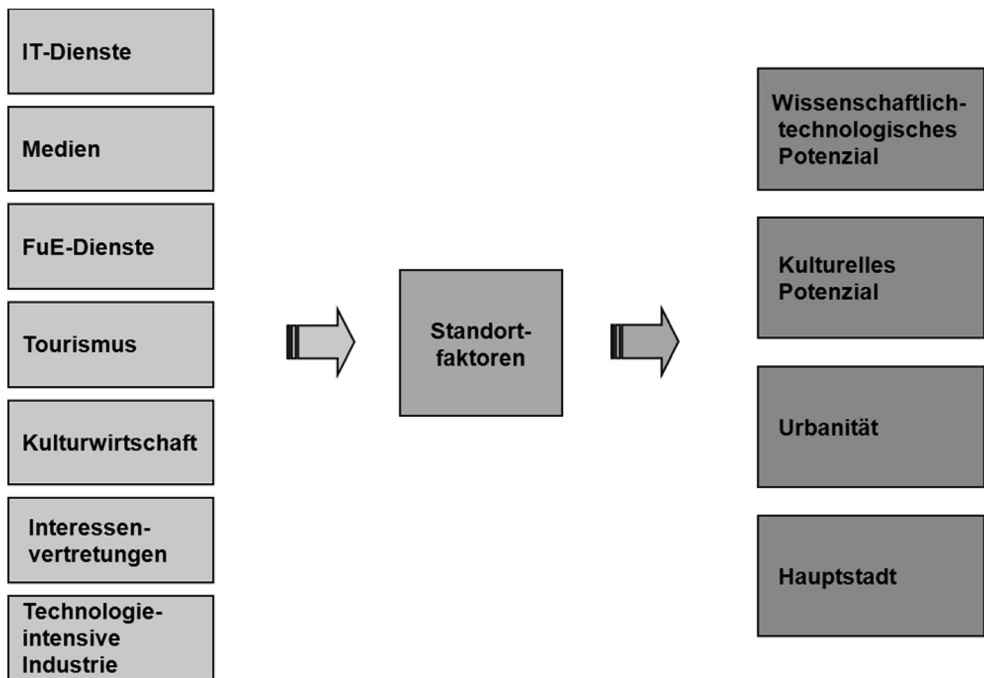
Der recht eindeutige Befund, dass Berlin gut ausgebildete Menschen anzieht, obwohl die Stadt mit ihrem Arbeitsplatzangebot und ihrem Einkommensniveau bei Weitem noch nicht an andere deutsche Metropolen heranreicht (Geppert, Gornig 2010), bestätigt die oben zitierten Forschungsergebnisse zur Wohnortwahl Hochqualifizierter und weist so über Berlin hinaus. Neben den üblichen unternehmensbezogenen Standortfaktoren wird der regionale Wettbewerb immer mehr auch über Lebensqualität – im Sinn von *amenities* – ausgetragen. Dieser Faktor wird noch erheblich an Gewicht gewinnen, da die Marktmacht gut Ausgebildeter auf dem Arbeitsmarkt bei fortschreitender Strukturverschiebung hin zur Wissensgesellschaft und bei anhaltendem demographischen Wandel deutlich zunehmen wird.

## 4 Standortpotenziale

Hinweise darauf, wo die Entwicklungspotenziale Berlins im Wettbewerb mit den anderen großstädtischen Standorten in Deutschland und Europa liegen, ergeben sich zum einen aus Befragungen von wirtschaftlichen Akteuren, insbesondere von Unternehmen. Dabei wird immer wieder auf Hochschulen und Forschungseinrichtungen, ein kreatives und innovatives Milieu, urbane Lebensqualität und die Nähe zu politischen Entscheidungsträgern als Potenzialfaktoren Berlins verwiesen (vgl. Drescher-Bonny, Geppert et al. 2009: 111 ff.; McKinsey Berlin 2010; Prognos 2010; OECD 2010). Zum anderen können aber auch aus der Beobachtung aktueller Trends Schlussfolgerungen bzgl. der künftigen Entwicklung gezogen werden. Vor dem Hintergrund des bisher relativ geringen Marktanteils Berlins im überregionalen Waren- und Dienstleistungshandel wurde anhand der Beschäftigungsentwicklung untersucht, bei

welchen „Export“-sektoren Berlin bereits eine relativ starke Position und/oder eine hohe Dynamik aufweist.<sup>4</sup> Bei einer Reihe von Branchen im Bereich der überregionalen Unternehmensdienste holt Berlin gegenüber den anderen deutschen Großstädten seit Ende der 1990er Jahre auf. Dies gilt ganz ausgeprägt für Informationstechnologie und Werbung. Bei privaten Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen hat Berlin seinen Beschäftigtenanteil Ende der 1990er Jahre deutlich verbessert und behauptet seither seine starke Position. Ähnliches gilt für einige technologieintensive Industriebranchen wie die Medizintechnik und die Biotechnologie (vgl. Deutsche Bank Research 2011).

Abb. 6: Dynamische Branchen und Potenzialfaktoren Berlins



Quelle: Eigene Darstellung

In zwei Teilbereichen der überregionalen Konsumdienste – Medien und Tourismus – weitet Berlin seine Anteile an der Beschäftigung aller Großstädte stetig aus. Im Fall der Tourismuswirtschaft ist bereits eine deutliche Spezialisierung der Stadt zu beobachten. Zu diesem Querschnittsbereich werden hier neben dem Gastgewerbe auch kulturelle Dienste gezählt. Das Kulturangebot Berlins wird zu einem erheblichen Teil von Touristen in Anspruch genommen. Für viele Besucher ist es sogar der Hauptgrund, die Stadt zu besuchen (DIW Berlin 1992; Frank et al. 2002). Im Mediensektor nimmt Berlin bisher nur in der Filmwirtschaft eine starke Position ein, Verlage sowie Rundfunk und Fernsehen haben dagegen keine besonders hohen Beschäftigtenanteile in der Hauptstadt.

<sup>4</sup> Datenbasis ist dabei die Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit.

Bestätigt werden alle diese auf Branchen bezogenen Ergebnisse durch eine Analyse der Beschäftigungsentwicklung nach Berufen. Berlin holt im Bereich höher qualifizierter Tätigkeiten gegenüber den anderen deutschen Großstädten deutlich auf (vgl. Brenke 2010).

Für die Investitions- und Standortentscheidungen der Branchen, die sich in den vergangenen 10 bis 15 Jahren in Berlin dynamisch entwickelt haben, sind offenbar Faktoren von Bedeutung, über die die Stadt in hohem Maß verfügt. Die Zusammenführung der Informationen über die Standortanforderungen dieser Branchen mit den Einschätzungen zu den Potenzialfaktoren Berlins lässt vier Säulen erkennen, auf denen die Stadt ein neues wirtschaftliches Profil und ein solides Wachstum aufbauen kann: Wissenschaft und Technologie, Kultur, Urbanität, Politiknähe (Abb. 6).

Die Beobachtung der tatsächlichen Entwicklung einzelner Branchen wird hier – neben der Erhebung subjektiver Bewertungen von Akteuren – als Verfahren der Entdeckung regionaler Wachstumspotenziale genutzt. Damit ist indes in keiner Weise gesagt, dass der Kreis der wachstumsstarken Branchen exakt so bestehen bleiben wird. Vielmehr dürften sich in den kommenden Jahren – auch unter dem Einfluss der wirtschaftspolitischen Schwerpunktsetzungen Berlins – weitere Branchen in den Vordergrund schieben, die sich bisher noch nicht als dynamisch gezeigt haben. Auch dies werden aber Branchen sein, die an die hier identifizierten wesentlichen Potenzialfaktoren Berlins anknüpfen.

## 5 Strategien

### *Reaktionen der Politik*

Die Entwicklungsstrategien der Berliner Stadtpolitik in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung waren geprägt durch die hohen Wachstumserwartungen für die Stadt und die Stadtregion. Diese bezogen sich sowohl auf die Verbesserung der Wirtschaftskraft als auch die Erhöhung der Bevölkerungszahl. Die Stadtpolitik befasste sich demnach v. a. mit der Entwicklung von Strategien zur Bewältigung des erwarteten ökonomischen und demographischen Wachstums.

Eine zentrale Bühne der Stadtpolitik war das sog. Stadtforum (vgl. Fassbinder 1994). Es wurde als institutionalisiertes Diskussionsforum mit einer festen Mitgliederzahl und Organisationsstruktur von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz eingerichtet. Alle wesentlichen Akteursgruppen aus Politik, Gesellschaft und Wirtschaft waren daran beteiligt.

Niederschlag fanden die Diskussionen im Stadtforum (1991 bis 1996) v. a. in der Ausgestaltung des neuen gesamtstädtischen Flächennutzungsplans für Berlin. Aus wirtschaftlicher Sicht ging es dabei insbesondere um die Sicherung von Gewerbeflächen und die Schaffung von Expansionsräumen für die erwartete Wachstum der Büroflächennachfrage. Für das Land Brandenburg wurde ein räumliches Entwicklungskonzept der dezentralen Konzentration entworfen, welches die Wachstumsüberschüsse der Metropole Berlin weit ins Hinterland lenken sollten. Daneben wurden regionale wie überregionale Infrastrukturprojekte wie der gemeinsame Großflughafen angestoßen.

Als dann allerdings das angenommene Wirtschaftswachstum und spürbare Bevölkerungszunahme für Berlin und Brandenburg ausblieben, fehlte den meisten Konzepten der Nährboden. Eine Reaktion der Stadtpolitik fand dennoch nicht statt. Das Stadtforum wurde auf eine lockere Kolloquiumsreihe reduziert. Die Ideen des Berliner Flächennutzungsplans und das Konzept der dezentralen Konzentration in Brandenburg wirkten fort. Über Jahre hinweg schien die Politik gelähmt, um auf die immer schlechter werdenden wirtschaftlichen Rahmendaten zu antworten. Sie war vielmehr mit sich selbst und ihren Problemen wie dem Bankenskandal oder dem Scheitern der Länderfusion beschäftigt.

Die Verantwortung der Stadtpolitik für die wirtschaftliche Entwicklung Berlins trat erst nach der Jahrtausendwende wieder stärker in den Vordergrund (vgl. Gornig 2009). Sie war verbunden mit einer instrumentellen wie institutionellen Modernisierung der Stadtpolitik. Aus unserer Sicht kann dieser Politikwechsel an der Arbeit der 2003 eingesetzten Enquete-Kommission des Berliner Abgeordnetenhauses Zukunft Berlin und der parallelen Entwicklung einer breitgefächerten Wachstumsinitiative festgemacht werden. Eine Folge der Enquete-Kommission war dabei die Entwicklung einer fokussierten Clusterpolitik. Sie wird im nächsten Abschnitt am Beispiel der Innovationspolitik dargestellt. Die Wachstumsinitiative wiederum steht für die Entstehung neuer Allianzen zwischen Wirtschaftsverbänden, Gewerkschaften und Politik. Das Ergebnis solcher Allianzen wird hier am Beispiel der Entwicklung eines Masterplans Industriestadt Berlin aufgezeigt.

### *Clusterbildung in der Berliner Innovationspolitik*

Ein wesentlicher Anstoß zur stärkeren Fokussierung der Wirtschaftspolitik in Berlin ging von der Enquete-Kommission des Abgeordnetenhauses Zukunft Berlin aus. Im Bericht der Kommission wurde eine stärkere Konzentration der Förderaktivitäten Berlins hin auf Wachstumsfelder, in denen die Stadt besondere Entwicklungschancen besitzt, gefordert. Bei der Ableitung solcher Wachstumsfelder stützte sich der Berliner Senat wesentlich auf die wissenschaftlichen Ergebnisse der „BerlinStudie“. In ihr wurden unter dem Motto „Stadt des Wissens“ insbesondere mögliche Wachstumspotenziale der Dienstleistungswirtschaft in Berlin aufgezeigt. Als Leitlinien der Innovationspolitik in Berlin gelten seit 2005 drei Zielcluster (vgl. SenWTF, SenIAS 2010):

- Gesundheitswirtschaft
- Kommunikation/Medien/Kultur
- Verkehr und Mobilität

Der Kernbereich des Zielclusters Gesundheitswirtschaft ist die ambulante und stationäre Versorgung. Besonderes Merkmal des Standorts Berlin ist dabei die Charité, in der die Universitätsmedizin der Stadt gebündelt ist. Sie ist die mit Abstand größte Einrichtung ihrer Art in Deutschland. Wesentlicher Teil des Clusters sind auch die sog. Health Care Industries wie die Pharmazie, Medizin- und Gerontotechnik sowie Bio- und Gentechnologie. Berlin besitzt hier bedeutende wirtschaftlich-technische Anknüpfungspotenziale sowohl durch die Niederlassungen zweier großer Pharmakonzerne als auch über eine Reihe privater und öffentlicher Forschungseinrichtungen. Als

Nachbarbereiche werden zudem gesundheitsbezogene Dienstleitungen aus Feldern wie Tourismus, Wellness, Ernährung im Cluster berücksichtigt.

Das Zielcluster Kommunikation/Medien/Kultur beginnt bei den eher hardwareorientierten Bereichen EDV und IKT und erreicht über die Softwaredienstleister und die Medienbereiche die Musik-, Kunst- und Kulturszene. Innerhalb des Clusters setzt Berlin insbesondere bei der Internetsoftware, dem Werbe- und Designbereich und der Filmwirtschaft Akzente. Dabei sind die meisten großen Unternehmen der betreffenden Branchen aktiv. Vor allem aber sind es die vielen freischaffenden Künstler und die großen staatlichen Kulturbetriebe, die das Cluster in Berlin prägen und die überregionale Ausstrahlung bestimmen.

Die Verkehrsträgerbereiche Schiene und Straße sowie der Luft- und Raumfahrzeugbau bilden den einen Teil des Zielclusters Verkehr und Mobilität. Die Region Berlin-Brandenburg zählt dabei im Bereich Bahntechnik zu einem der großen europäischen Standorte. Im Straßen- sowie im Luft- und Raumfahrzeugbau sind andere Standorte in Deutschland stärker profiliert. In einigen Marktsegmenten allerdings, wie der Herstellung von Motorädern oder Kleinsatelliten, nimmt die Region europaweit eine führende Position ein. Neben den klassisch nach Verkehrsträgern gegliederten Bereichen sind im Zielcluster auch die Verkehrstelematik und die Logistikdienstleistungen vertreten. Profilbildend für die Region sind hier insbesondere Forschungseinrichtungen.

Die Maßnahmen der Innovationspolitik umfassen direkte Unterstützungen für einzelne Technologien, aber auch die Hilfestellungen bei der Vernetzung der Akteure und der Profilierung in der Außenwirkung (vgl. PricewaterhouseCoopers 2009). Für die Umsetzung der Maßnahmen sind in Berlin insbesondere die Technologiestiftung, Partner Berlin und die Investitionsbank Berlin zuständig, im Nachbarland ist es die ZukunftsAgentur Brandenburg gemeinsam mit der Investitionsbank des Landes Brandenburg.

Die Koordinierung der Maßnahmen erfolgt in den Zielclustern unterschiedlich. Für den Bereich Gesundheitswirtschaft haben Berlin und Brandenburg einen länder- und ressortübergreifenden Masterplan entwickelt und 2007 verabschiedet (vgl. Senatskanzlei Berlin, Staatskanzlei Brandenburg 2007). In diesem Plan werden auf der Basis eines Leitbildes für die Gesundheitsregion Berlin-Brandenburg 12 strategische Handlungsfelder definiert. Im Rahmen der Handlungsfelder werden die Ziele festgelegt und mögliche Maßnahmen und Beteiligte beschrieben.

Im Zielcluster Kommunikation/Medien/Kultur war in Berlin zunächst ein Lenkungs-kreis bei der Senatsverwaltung für Wirtschaft aktiv. Mittlerweile wird das Cluster im Rahmen der Landesinitiative Projekt Zukunft betreut (vgl. SenWTF 2010). Die ressort- und länderübergreifende Abstimmung erfolgt nicht formal institutionalisiert, sondern eher am Einzelfall orientiert.

Stärker auf die Region Berlin-Brandenburg ausgerichtet ist wiederum das Zielcluster Verkehr und Mobilität. Die Maßnahmenorganisation wird allerdings i. d. R. sektoral vorgenommen (vgl. SenWTF, SenIAS 2010). Genutzt werden dabei die verschiedenen

Netzwerke des Clusters wie die Aerospace Alliance, Raumfahrtinitiative Kleinsatelliten, TelematicsPro etc. Es gibt aber auch sektorübergreifende Aktivitäten. Ein aktuelles Beispiel ist die Initiative Modellregion Elektromobilität Berlin-Potsdam. Dabei geht es insbesondere um die Entwicklung gemeinsamer Konzepte von Hardware (Automobil-, Bahntechnik) und Software (Telematik, Logistik).

Die 2005 eingeleitete Umstrukturierung der Innovationspolitik in Berlin scheint insgesamt tatsächlich zu einer Bündelung der Maßnahmen geführt zu haben (vgl. Drescher-Bonny, Geppert et al. 2009). So sind grundsätzlich die Clusterinitiativen Nordrhein-Westfalens oder Bayerns sehr viel breiter aufgestellt. Allerdings handelt es sich hier um Bundesländer mit unterschiedlichen regionalen Schwerpunkten. Aber auch wenn man einzelne Standorte wie Köln oder München herausgreift, scheint die Clusterbildung offener zu sein. Dies gilt insbesondere auch für die beiden auf der institutionellen Ebene mit Berlin leichter vergleichbaren Stadtstaaten Hamburg und Wien. Die Innovationsförderkonzepte von Hamburg und Wien schließen zunächst weitgehend die Berliner Zielcluster mit ein. Darüber hinaus werden regionale wie thematische Schwerpunktbereiche wie China oder Humankapital ausgearbeitet.

Betrachtet man die Berliner Innovationspolitik im Zeitablauf, so finden sich nach der Konzentrationsphase zur Mitte der 2010er Jahre mittlerweile auch in Berlin wieder zunehmende Ausdifferenzierungstendenzen. So weist die aktuelle Förderkulisse etliche Initiativen der Innovationspolitik außerhalb der drei Zielcluster auf (vgl. SenWTF, SenIAS 2010). Hierzu zählen die sog. Kompetenzfelder optische Technologien/ Mikrosystemtechnik und Energietechnik sowie die Innovationsfelder Umweltwirtschaft und Wasser.

Inwieweit nun die Berliner Innovationspolitik mit ihren drei Zielclustern erfolgreich war, ist nur sehr schwer einzuschätzen. Die Zuordnung von Erfolgsfaktoren beispielsweise zur wirtschaftlichen Dynamik ist aufgrund statistischer Probleme häufig nicht möglich. Noch schwieriger ist es, bestimmte Erfolge oder Misserfolge kausal auf den Einfluss der Innovationspolitik zurückzuführen. Soweit Einschätzungen vorliegen (z. B. Drescher-Bonny, Geppert et al. 2009; Gornig, Mundelius 2011), weisen sie darauf hin, dass sich Berlin in den drei Zielclustern gut behauptet hat und in den letzten Jahren auch von ihnen mehr Wachstumsimpulse auf die Stadt insgesamt ausgingen, als das noch Anfang des Jahrzehnts der Fall war.

### *Entwicklung des Masterplans Industriestadt Berlin*

Nachdem auch im Anschluss an den Regierungsumzug keine Anzeichen für eine durchgreifende Verbesserung der Wirtschaftskraft in Berlin zu erkennen waren, schien man sich vielerorts in der Stadt mit der wirtschaftlichen Misere arrangieren zu wollen. Symptomatisch hierfür ist sicherlich die Beschreibung der Situation in Berlin mit den Eigenschaften „arm aber sexy“. Um der einsetzenden Lethargie entgegenzuwirken, formierten sich zunächst die verschiedenen Wirtschaftsverbände in Berlin. Die Präsidenten der Vereinigung der Unternehmensverbände, der Industrie- und Handelskammer, der Handwerkskammer und des Bauindustrieverbandes entwarfen hierzu 2004 gemeinsam mit dem Senator für Wirtschaft, Arbeit und Frauen eine Wachstumsinitiative für Berlin.

Die Wachstumsinitiative Berlin 2004–2014 sah ihre Aufgabe zunächst v. a. darin, aufzurütteln und mögliche ökonomische Entwicklungschancen der Stadt aufzuzeigen. Die Kernbotschaften wurden dabei mit Leitsätzen zur Internationalität, zur Innovationsfähigkeit, zur Ost-West-Metropole, zum Kunst-, Kultur- und Tourismuscluster oder mit dem Motto „junge Hauptstadt“ umrissen (vgl. Amsinck, Elsholtz et al. 2004). Substanzielle strategische Maßnahmen wurden kaum ins Auge gefasst. Lediglich beim Ausbau der Verkehrsinfrastruktur konnte man sich auf konkrete Forderungen einigen. Ansonsten dominierten eher allgemeine strategische Handlungsansätze wie die Forderung nach einer effizienteren und weltoffeneren öffentlichen Verwaltung in Berlin.

Es blieb allerdings nicht bei diesem einmaligen Anstoß. Entsprechend der selbst gesteckten Notwendigkeit der Evaluation der Wachstumsinitiative entwickelte diese sich in der Folge weiter. Zum einen erweiterte sich der Initiativkreis. Neben der Politik und den Wirtschaftsverbänden waren nun auch die Gewerkschaften Teil der konzertierten Aktion. Zum anderen erhielt die Initiative eine wesentliche inhaltliche Konkretisierung durch ihre Fokussierung auf die Industrie. 2007 wurde die weiterentwickelte Strategie der Wachstumsinitiative Berlin 2004–2014 unter dem Leitgedanken „Berliner Industrie – modern, innovativ und Motor für wirtschaftliches Wachstum“ vorgestellt (VUV et al. 2007). Das Ziel war es, Handlungsfelder einer künftigen Industriepolitik in Berlin zu skizzieren. Als prioritär wurden folgende Felder benannt:

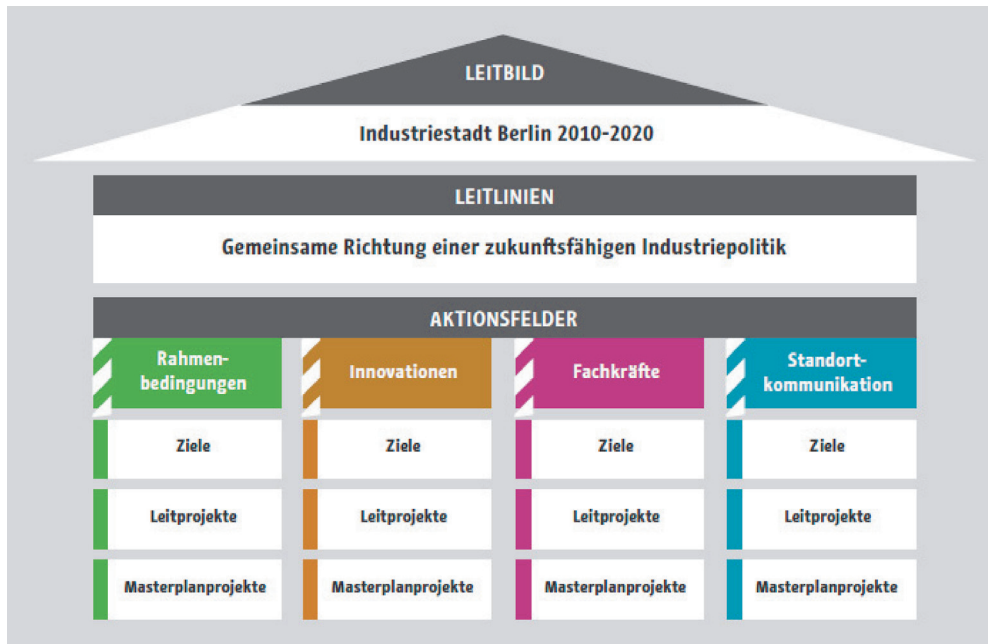
- Dialog von Industrie und Wissenschaft intensivieren
- Regionale Wertschöpfungsketten stärken
- Fachkräfte und Nachwuchs sichern
- Verwaltung als Dienstleister entwickeln
- Ansiedlungsbedingungen verbessern
- Verkehrsinfrastruktur weiter verbessern
- Industrieflächensicherung stärken
- Wirtschaftsförderung überregional koordinieren
- Industrie im Stadtmarketing platzieren

Parallel wurde eine wissenschaftliche Begleitung der Wachstumsinitiative über die Hans-Böckler-Stiftung organisiert. Durch international vergleichende Analysen sollten insbesondere Hinweise auf die künftigen Standortanforderungen der Industrie und auf die Positionierung der Berliner Industrie gewonnen werden (vgl. Drescher-Bonny, Geppert et al. 2009). Die Wachstumsinitiative fühlte sich durch die Forschungsergebnisse in ihrer Einschätzung bestärkt, dass Industrie in Berlin Zukunft hat. Um die Umsetzung der Handlungsempfehlungen der Wachstumsinitiative voranzutreiben, wurde eine Konkretisierung der Handlungsoptionen angestrebt. Ähnlich wie in Hamburg sollte ein Masterplan für die Industrieentwicklung erarbeitet werden. Neben der Maßnahmenkonkretisierung wurde eine zentrale Aufgabe des Masterplans Industriestadt Berlin insbesondere auch darin gesehen, die Einbindung der anderen Senatsverwaltungen in die Industriepolitik zu befördern (vgl. Decision Institute, Kearney 2010).



Im Mai 2010 wurde der Masterplan Industriestadt Berlin vom Netzwerk Industriepolitik, das im Wesentlichen aus den Mitgliedern der Wachstumsinitiative besteht, verabschiedet. Im Juli wurde es per Senatsbeschluss zur Strategie für die Wirtschaftspolitik in Berlin erklärt. Der Masterplan beschreibt dabei ausgehend von dem Leitbild Industriestadt zunächst die Leitlinien der gemeinsamen Industriepolitik der Stadt 2010 bis 2020 (vgl. Abb. 7). Aus den Leitlinien wurden die vier Aktionsfelder Rahmenbedingungen, Innovationen, Fachkräfte und Standortkommunikation abgeleitet. Für jedes Aktionsfeld werden spezifische Ziele definiert und jedem Aktionsfeld werden konkrete Projekte zugeordnet.

Abb. 7: Struktur des Masterplans Industriestadt Berlin



Quelle: Decision Institute, Kearney (2010)

Die insgesamt 12 prioritären Leitprojekte und 22 Masterplanprojekte betreten allerdings inhaltlich nicht unbedingt immer Neuland. In vielen Fällen scheinen häufig die Projekte schon seit längerem geplant. Der Masterplan hilft in diesen Fällen wohl nur, sie rascher umzusetzen. So ist im Aktionsfeld Standortkommunikation vorgesehen, durch offensive Ansiedlungspolitik bekannte Lücken in den regionalen Wertschöpfungsketten zu schließen. Verantwortlich ist hier die Wirtschaftsförderungsagentur Berlin Partner. Im Bereich Fachkräfte sollen Unterrichtsmodule für die Sekundarschulen in Kooperation mit Industrieunternehmen entwickelt werden. Verantwortlich ist hier die Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung. Im Aktionsfeld Innovation ist u. a. die Entwicklung einer Internetplattform für den Technologietransfer vorgesehen. Verantwortlich ist hier die TSB Innovationsagentur. Im Aktionsfeld Rahmenbedingungen geht

es u. a. um die Verbesserung der Versorgung von Industriebetrieben mit Risikokapital. In einem Masterplanprojekt soll dazu die Gründung eines Wagniskapital-Dachfonds Berlin geprüft werden. Verantwortlich ist hier die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen.

Die Umsetzung des Masterplans unterliegt einem Controlling. Die Kontrollaufgabe obliegt in erster Linie dem Netzwerk Industriepolitik, das zu diesem Zweck eine Lenkungs- und Projektgruppe bestellt. Darüber hinaus wird die Arbeit durch eine Geschäftsstelle bei der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen unterstützt. Bei Querschnittsaufgaben kann zudem der beim Regierenden Bürgermeister angesiedelte Steuerungskreis Industriepolitik aktiv werden (vgl. Decision Institute, Kearney 2010).

Verzichtet wurde dagegen auf eine Vereinbarung zur verbindlichen Evaluierung des Masterplans. Eine Verantwortung dafür, ob also nicht nur die Projekte umgesetzt werden, sondern ob sie auch tatsächlich zu einer Stärkung des Industriestandortes Berlin führen, wollten die Initiatoren nicht übernehmen. Es besteht daher die Gefahr, dass letztlich der Masterplan nur als Handlungsnachweis verwendet wird und eine nachhaltige Verbesserung der industriellen Entwicklungsbedingungen unterbleibt. Als besonderes Umsetzungsproblem könnte sich zudem erweisen, dass anders als beispielsweise beim Masterplan Gesundheitsregion auf eine Abstimmung mit den Konzepten im Nachbarland Brandenburg verzichtet wurde. Gefahren des Subventionswettbewerbs sind damit nicht gebannt.

Unabhängig davon kann aus heutiger Sicht festgestellt werden, dass offenbar die Wachstumsinitiative und der daraus entstandene Masterplan einen Wendepunkt in der Wahrnehmung der Wirtschaft und insbesondere der Industrie in der Stadt markiert. Die Industrie als zentraler Partner bei der Überwindung der Schwächen Berlins in der Wirtschaftskraft scheint wieder konsensfähig. Ein Beispiel hierfür sind die Überlegungen zur Nachnutzung der mit der Eröffnung des neuen Großflughafens Berlin-Brandenburg-International verfügbaren Flächen des Flughafens Tegel. Im Masterplan ist die Erzielung einer industriellen Nachnutzung für den Flughafen Tegel als Leitprojekt definiert. Dabei geht es sowohl um die Schaffung planungsrechtlicher Voraussetzungen als auch die Installierung eines Entwicklungsträgers. Verantwortlich ist in diesem Falle die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung.

## 6 Fazit

Die Politik reagierte – wenn auch zeitlich verzögert und angestoßen von anderen gesellschaftlichen Gruppen wie Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften – auf die ökonomische Entwicklung. Dies kann anhand der dargestellten quantitativen Ergebnisse zur wirtschaftlichen Entwicklung Berlins und der Einschätzungen zu wirtschaftspolitischen Maßnahmen in der Stadt recht gut belegt werden. Ohne Zweifel wäre es aber noch interessanter, auch die umgekehrte Frage zu stellen, ob die Stadtpolitik die wirtschaftliche Entwicklung positiv oder negativ beeinflusst hat. In vielen vergleichenden Studien – zuletzt u. a. Döring, Blume et al. 2008 – wird der Einfluss der regionalen Politik auf die aktuelle wirtschaftliche Entwicklung der Regionen eher als gering eingeschätzt. Lediglich indirekt sei über die Veränderung zentraler Standortfaktoren wie des Sozial-

und Humankapitals langfristig eine signifikante Einflussnahme statistisch nachweisbar. Eine Fallstudie, wie hier vorgelegt, kann ein solches Ergebnis allerdings weder bestätigen noch widerlegen. Es können lediglich außerhalb von statistischer Signifikanz Hinweise gegeben werden auf mögliche Auswirkungen des politischen Handelns der Region auf den ökonomischen Erfolg oder Misserfolg.

Fragt man die Verantwortlichen selbst, so wird gerne auf die Ansiedlungserfolge Berlins verwiesen. Die Politik habe wesentlich zu solchen Standortentscheidungen für Berlin beigetragen, etwa die Verlegung der Deutschlandzentrale des Pharmakonzerns Pfizer, die Zusammenführung der Finanz- und Personaldienstleistungen von BASF oder der Umzug der BILD-Redaktion im Springer Verlag. Allerdings lassen sich ebenso Standortscheidungen gegen Berlin finden, die durchaus auch Ausdruck politischer Aktivitäten sein können. So hat einer der führenden Solarhersteller Q-Cells SE seinen Standort in Berlin aufgegeben und BMW hat sich bei der Prüfung verschiedener neuer Produktionsstandorte gegen Berlin entschieden. Als Beleg für den Einfluss der Wirtschaftspolitik lassen sich solche anekdotischen Unternehmensbeispiele weder im positiven noch im negativen Sinn nutzen.

Dennoch, Berlin gilt wieder als „in“. Dass dies so ist, hat auch mit Stadtpolitik zu tun. Trotz prekärer Haushaltlage hat die Stadt ihre zentralen Standortmerkmale Kultur, Bildung und Forschung profiliert oder zumindest gesichert. Gleichzeitig haben viele Aktivitäten stattgefunden, die zu einer Verbesserung des Images Berlins als Wohn-, aber auch als Wirtschaftsstandort beigetragen haben. Beispielhaft für solche Aktivitäten sind die Unterstützungen für die Fashion und Music Week oder die Initiative E-Mobility. Der direkte Beitrag zur Wirtschaftsleistung Berlins mag dabei gering sein. Aber durch solche Aktivitäten kommen interessierte aktive Menschen in die Stadt. Und dieses Humankapitalpotenzial war es auch – so unsere Überzeugung –, das die wirtschaftliche Trendwende in Berlin seit 2005 begründet hat.

Die Neuorientierung der Berliner Politik ist in jedem Fall als eine Reaktion auf die ökonomische Krise anzusehen, die wiederum unmittelbar Folge des nach der Vereinigung einsetzenden Wettbewerbs war. Die zeitliche Verzögerung der Reaktion selbst ist dabei zunächst auf die makroökonomisch günstigen Rahmenbedingungen Anfang der 1990er Jahre zurückzuführen. Erst als die ökonomische Situation mehr und mehr aussichtslos erschien, konnte sich auch ein Konsens für eine Neuausrichtung der Stadtpolitik durchsetzen. Die Neuausrichtung selbst nahm ebenfalls eine erhebliche Zeit in Anspruch.

## Literatur

- Amsinck, C.; Elsholtz, T.; Reus, O. (2004): Berlin 2004–2014. Eine Wachstumsinitiative. Berlin.
- Beyers, W. B. (2005): Services and the Changing Economic Base of Regions in the United States. In: *The Service Industries Journal* 25 (4), 461-476.
- Borck, R. (2007): Consumption and Social Life in Cities: Evidence from Germany. In: *Urban Studies* 44 (11), 2105-2121. Brenke, K. (2010): Berliner Wirtschaft: Nach langem Schrumpfen auf einem Wachstumspfad. Wochenbericht des DIW 32. Berlin
- Brenke, K.; Eickelpasch, A.; Geppert, K.; Gornig, M. (2007): Beschäftigungspotenziale in ostdeutschen Dienstleistungsmärkten. In: *Politikberatung kompakt*. DIW 30. Berlin.
- Brenke, K.; Geppert, K. (1992): Die Wirtschaft im Raum Berlin. In: Moser, H. (Hrsg.): *Berlin-Report. Eine Wirtschaft im Aufschwung*. Wiesbaden.
- Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.) (o. J.): Arbeitslose und Unterbeschäftigung. [www.statistik.arbeitsagentur.de](http://www.statistik.arbeitsagentur.de)
- Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.) (o. J.): Beschäftigungsstatistik. [www.statistik.arbeitsagentur.de](http://www.statistik.arbeitsagentur.de)
- Decision Institute; Kearney, A. T. (2010): *Masterplan Industrie Stadt Berlin 2010–2020*. Berlin.
- Deutsche Bank Research (2011): Deutschlands Biotechnologieregionen. Konzentration setzt sich fort. Frankfurt/ M.
- DIW Berlin – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (1992): *Kultur als Wirtschaftsfaktor in Berlin*. Berlin.
- Döring, T.; Blume, L.; Türk, M. (2008): Ursachen der unterschiedlichen Wirtschaftskraft der deutschen Länder – Gute Politik oder Resultat günstiger Rahmenbedingungen. Baden-Baden.
- Drennan, M.; Larsen, S.; Lobo, J.; Strumsky, D. (2002): Sectoral Shares, Specialisation and Metropolitan Wages in the United States, 1969–96. In: *Urban Studies* 39 (7), 1129-1142.
- Drescher-Bonny, I.; Geppert, K., Gornig, M.; Ring, P.; Wilke, P.; (2009): *Neue Wachstumschancen für Berlin. Wirtschaftskraft, Branchenprofil und industriepolitische Strategien im Metropolenvergleich*. Berlin.
- Fassbinder, H. (1994): Stadtforen und Planungsstrategien. *Das Stadtforum Berlin als Lehrstück*. In: Wohnbund (Hrsg.): *Wohnpolitische Innovationen*. Jahrbuch Darmstadt, 16-39.
- Frank, B.; Geppert, K.; Vesper, D. (2002): *Kultur als Wirtschaftsfaktor in Berlin*. Berlin
- Geppert, K. (1999): Berlin – Dienstleistungszentrum der Zukunft? In: Momper, W. et al. (Hrsg.): *Berlins Zweite Zukunft*. Berlin.
- Geppert, K.; Gornig, M. (2010): Mehr Jobs, mehr Menschen: Die Anziehungskraft der großen Städte wächst. Wochenbericht des DIW Berlin 19. Berlin.
- Geppert, K.; Vesper, D. (2006): Einnahmen- und Ausgabeneffekte der Hauptstadtfunktion für Berlin. DIW Berlin: *Politikberatung kompakt* 14.
- Glaeser, E.; Gottlieb, J. D. (2006): Urban Resurgence and the Consumer City. In: *Urban Studies* 43 (8), 1275-1299.
- Gornig, M. (2009): Berlin: von der Wachstumsbremse zum Wachstumsmotor? Wochenbericht des DIW 31, 532.
- Gornig, M.; Häußermann, H. (1999): Der steinige Weg zur Dienstleistungsmetropole. In: *Berliner Festspiele*. In: Architektenkammer Berlin (Hrsg.): *Berlin: offene Stadt, Band 2 – Die Erneuerung seit 1989*. Berlin, 76-89.
- Gornig, M.; Mundelius, M. (2011): Reurbanisierung und wissensbasierte Ökonomie. In: Brake, K.; Herfert, G. (Hrsg.): *Reurbanisierung zwischen Diskurs und Materialität*. Wiesbaden.
- Hessisches Statistisches Landesamt (Hrsg.) (o. J.): *Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder*. <http://www.ak-etr.de/>

- Jensen, J. B. (2008): Trade in High-Tech Services. In: Journal of Industry, Competition and Trade 8 (3), 181-197.
- Markusen, A.; Schrock, G. (2006): The Distinctive City: Divergent Patterns in Growth, Hierarchy and Specialisation. In: Urban Studies 43 (8), 1301-1323.
- McKinsey Berlin (2010): Berlin 2020. Unsere Stadt. Wirtschaftliche Perspektiven durch neue Wachstumskerne. Berlin.
- Moretti, E. (2004): Human Capital Externalities in Cities. In: Henderson, J.V; Thisse, J.-F. (ed.): Handbook of Urban and Regional Economics 4 (1). Amsterdam, 2243-2291.
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (2010): Higher Education in Regional and City Development. Berlin.
- Porter, M. (2003): The Economic Performance of Regions. In: Regional Studies 37 (6/7), 549-578.
- PricewaterhouseCoopers (2009): Evaluierung der Berliner Innovations- und Technologieförderung der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen. Zwischenbericht. Berlin.
- Prognos (2010): Eine Zukunft für Berlin. Prognos-Studie zu den Perspektiven der Stadt im Auftrag der Berliner Bank. Berlin
- Schmacke, E. (Hrsg.) (1990): Die großen 500. Neuwied.
- Senatskanzlei Berlin; Staatskanzlei Brandenburg (2007): Masterplan „Gesundheitsregion Berlin – Brandenburg“. Berlin, Potsdam und Potsdam, *mimeo*.
- SenWTF – Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung (2010): Projekt Zukunft – Initiative für Berlin. Kreativ – kommunikativ – innovativ. Berlin, *mimeo*.
- SenWTF – Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung; SenIAS - Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (2010): Wirtschafts- und Arbeitsmarktbericht Berlin 2009/2010. Berlin, *mimeo*.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.) (o. J.): Regionaldatenbank Deutschland. <https://www.regionalstatistik.de/genesis/online/logon>
- Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (Hrsg.) (o. J.): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder VGRdL. [http://www.statistik-bw.de/Arbeitskreis\\_VGR/](http://www.statistik-bw.de/Arbeitskreis_VGR/)
- VUV – Vereinigung der Unternehmensverbände; SenWTF - Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung; IHK – Industrie- und Handelskammer; Handwerkskammer; Bauindustrieverband (Hrsg.) (2007): Berlin 2004–2014. Eine Wachstumsinitiative. Berliner Industrie – modern, innovativ und Motor für wirtschaftliche Entwicklung. Berlin, *mimeo*.
- Yankow, J. J. (2006): Why Do Cities Pay More? An Empirical Examination of Some Competing Theories of the Urban Wage Premium. In: Journal of Urban Economics 60 (2), 139-161.

# Hamburg: Wissensbasierter Strukturwandel beeinflusst die Standortpolitik<sup>1</sup>

## *Gliederung*

- 1 Herausforderung Standortwettbewerb
- 2 Demographische Entwicklung und Pendler
  - 2.1 Bevölkerung
  - 2.2 Pendler
- 3 Wirtschaftsstruktur und Spezialisierungen
- 4 Standortpolitik

Literatur

## **1 Herausforderung Standortwettbewerb**

Die Rahmenbedingungen für die Positionierung Hamburgs im internationalen und nationalen Standortwettbewerb befinden sich – so wie vielerorts – im permanenten Wandel. Zu den hierfür relevanten Einflussfaktoren zählt u. a. die Globalisierung, welche in einer zunehmenden Internationalisierung des unternehmerischen Handels zum Ausdruck kommt (vgl. Beitrag Blume in diesem Sammelband). Das im Zuge der fortschreitenden Globalisierung und europäischen Integration expandierende Welt-handelsvolumen hat günstigen Einfluss auf die mittel- und langfristigen ökonomischen Entwicklungsperspektiven der Hafenstadt Hamburg (vgl. Bräuninger et al. 2011: 5 ff.).

Aufgrund seiner geographischen Lage war Hamburg auch in besonderer Weise positiv von der Öffnung der mittel- und osteuropäischen Länder betroffen, die den Kreis der Standortkonkurrenten in der EU erweitert hat. Die EU-Erweiterung hat den Hamburger Unternehmen ebenso wie der Fall der Mauer aber auch neue Absatzchancen eröffnet, deren Erschließung für die wirtschaftliche Entwicklung der Hansestadt bedeutsam war. Dies zeigen beispielsweise die expandierenden Handelsbeziehungen Hamburgs mit den östlichen Ostseeanrainern (vgl. Stiller 2011: 19 f.). Hamburg rückte im Zuge der EU-Osterweiterung, wie auch bereits durch die Norderweiterung der EU in den 90er Jahren geschehen, stärker in das geographische Zentrum des gesamten EU-Wirtschaftsraumes.

Die zukünftigen Entwicklungsperspektiven der Hansestadt werden auch von dem sich intensivierenden Standortwettbewerb der Metropolregionen um mobile Produktionsfaktoren beeinflusst (vgl. Blume in diesem Sammelband), in dem es sich als attraktiver Standort zu behaupten gilt. Weltweit entwickeln sich Städte zu Zentren der Wissenswirtschaft, die um qualifizierte Arbeitskräfte und Unternehmen konkurrieren. Auch für den zukünftigen ökonomischen Erfolg der Hansestadt ist deshalb ihre

---

<sup>1</sup>Weite Teile dieses Beitrags basieren auf dem HWWI / Berenberg-Städteranking 2010 – Hamburg (vgl. Döll et al. 2010).

Standortattraktivität für wissensintensive Dienstleistungsbranchen wie beispielsweise Architektur- und Ingenieurbüros, Werbung, Medien- und Kulturwirtschaft sowie forschungsintensive Industrien bedeutsam.<sup>2</sup> Denn insbesondere die hohe Arbeitsplatzdynamik der wissensintensiven Wirtschaftszweige trägt zur überdurchschnittlich guten ökonomischen Performance der deutschen Großstädte bei (vgl. Geppert et al. 2010: 2 ff.). Hierdurch verbessern die deutschen Großstädte ihre Position in der räumlichen Arbeitsteilung sowohl gegenüber den weniger verdichteten und ländlichen Regionen als auch gegenüber ihrem Umland (vgl. Geppert et al. 2010: 2 ff.). Es gibt Argumente dafür, dass der wissensbasierte wirtschaftsstrukturelle Wandel die Attraktivität von Städten für Fachkräfte weiter erhöht, weil die verdichtete Siedlungsstruktur von Städten hohe Potenziale für Wissensaustausch eröffnet und dort überregionale Verkehrsverbindungen vorhanden sind.

Die o.g. Argumente sind auch für die Bewertung der Entwicklungsperspektiven der Hansestadt Hamburg relevant und implizieren, dass der wissensbasierte Strukturwandel in der Tendenz die Bedeutung Hamburgs als Impulsgeber für regionales Wachstum im norddeutschen Wirtschaftsraum weiter stärkt. Dieser Prozess bringt zusätzliche Potenziale für Agglomerationsvorteile mit sich, welche die Standortattraktivität Hamburgs stärken. Als urbanes Zentrum bietet Hamburg den Unternehmen der Wissenswirtschaft im Allgemeinen attraktivere Standortbedingungen als ländliche Räume in Norddeutschland. Das Qualifikationsniveau der Stadtbevölkerung ist vergleichsweise hoch (vgl. Kowalewski et al. 2009: 21) und zahlreiche Universitäten und Forschungseinrichtungen sind hier angesiedelt. Die räumliche Nähe und Konzentration von Unternehmen, welche den Wissens- und Erfahrungsaustausch fördert sowie Innovationen und die Weiterentwicklung von Technologien forciert, ist zudem in Hamburg höher als im Umland der Hansestadt sowie in weiten Teilen Norddeutschlands.

Im Jahr 2009 hat zudem der damalige Senat der Freien und Hansestadt Hamburg beschlossen, den weiteren Wandel zur Wissenswirtschaft mit einem integrierten Stadtentwicklungskonzept, welches die Bedeutung von Wissen für die Stadtentwicklung in den Vordergrund rückt, zu fördern (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2010: 2 ff.). Diese Initiative basierte auf der Einschätzung, dass die zukünftige Entwicklung der Freien und Hansestadt Hamburg im Wesentlichen davon abhängt, wie sie sich als Standort der Wissenswirtschaft im Wettbewerb der europäischen Metropolen behaupten kann.

Im Folgenden werden die ökonomischen und demographischen Strukturen, welche die Rahmenbedingungen für den wissensbasierten Strukturwandel sind, dargestellt. Daran schließt sich eine Analyse der gegenwärtigen Wirtschaftsstruktur mit ihren Spezialisierungen an, vor deren Hintergrund die standortpolitische Strategie Hamburgs sowie ihre Neuausrichtung in der jüngeren Vergangenheit dargestellt werden.

---

<sup>2</sup> Zu diesen Wirtschaftszweigen zählen die forschungsintensiven Zweige der Industrie und die wissensintensiven Dienstleistungen. Die FuE-intensiven Zweige der Industrie sind die wichtigsten Lieferanten von Technologien und umfassen alle Güterbereiche, in denen überdurchschnittlich forschungsintensiv produziert wird. Wissensintensive Dienstleistungen werden unter anderem anhand des Einsatzes von Akademikern sowie der Beschäftigung in Forschung, Entwicklung und Planung klassifiziert (vgl. Gehrke et al. 2009: 1 ff.).

## 2 Demographische Entwicklung und Pendler

### 2.1 Bevölkerung

Die Freie und Hansestadt Hamburg ist mit 1,8 Mio. Einwohnern nach Berlin die zweitgrößte deutsche Stadt. Hamburg ist das Zentrum der Metropolregion Hamburg (vgl. Abb. 1), in der 4,3 Mio. Menschen leben und 2,1 Mio. Arbeitsplätze existieren. Die Metropolregion dehnt sich auf einer Fläche von 20.000 km<sup>2</sup> aus und umschließt 14 Kreise in Niedersachsen und Schleswig-Holstein sowie die Stadt Hamburg.

Abb. 1: Metropolregion Hamburg



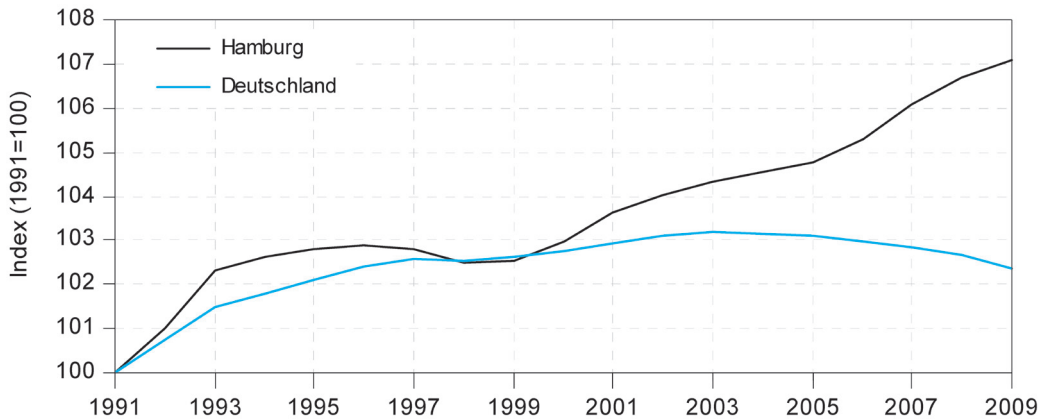
Quelle: HWWI (2010)

Im Zeitraum von 1991 bis 2009 nahm die Bevölkerung Hamburgs stetig zu, insgesamt um 71%, während sie in Deutschland lediglich um 2,4% stieg (vgl. Abb. 2). In der jüngeren Vergangenheit, von 2000 bis 2009, stieg die Einwohnerzahl der Hansestadt um 3,4%, wobei der Bevölkerungszuwachs auf die Attraktivität der Stadt für Zuwanderer zurückzuführen ist. So sind im Zeitraum von 2000 bis Ende 2009 netto etwa 80.000 Menschen zugewandert. Dabei stammte der Großteil der Zuwanderer nicht aus der Metropolregion Hamburg, sondern aus anderen Regionen Deutschlands und aus dem Ausland. Besonders junge Menschen zieht es nach Hamburg. Das Zuwanderungsplus in der Altersklasse von 18 bis 25 Jahre betrug im Zeitraum von 2000 bis 2009 rund 100.000 Menschen.



Der Ausländeranteil an der Bevölkerung beträgt 13,8 % und 28 % der Menschen – 487.999 Einwohner – in Hamburg haben einen Migrationshintergrund (vgl. Statistikamt Nord 2010). Auf Menschen mit ausländischer Staatsbürgerschaft entfallen 8 % der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse in der Hansestadt (vgl. Statistikamt Nord 2010). 18 % aller Selbstständigen in Hamburg haben einen Migrationshintergrund (vgl. El-Cherkeh et al. 2010: 3 ff.).

Abb. 2: Bevölkerungsentwicklung

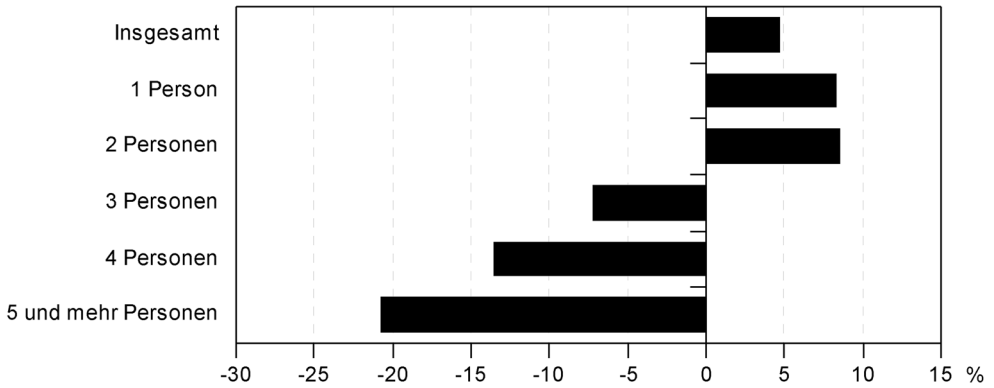


Quelle: Arbeitskreis VGR der Länder (2010); Berechnungen HWWI

Gemäß der Bevölkerungsprognose des Statistikamtes Nord wird die Bevölkerung Hamburgs im Zeitraum von 2010 bis 2020 um 3,3 % wachsen. Im Vergleich der 30 größten deutschen Städte weisen nur München (+6,0 %), Bonn (+6,0 %), Düsseldorf (+5,9%), Köln (+5,8%) und Münster (+3,4%) höhere Prognosewerte auf. Auch hinsichtlich der Entwicklung der erwerbsfähigen Bevölkerung bis zum Jahr 2020 gehört Hamburg mit einem Plus von 3,4% zur Spitzengruppe. Hamburgs Bevölkerung ist im deutschlandweiten Vergleich relativ jung (vgl. Otto et al. 2009: 9). Im Vergleich der Fallstudienregionen befindet sich Hamburg mit der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung bis 2025 im Mittelfeld. Ein höheres Bevölkerungswachstum wird v. a. für die Regionen Bodensee und Linz-Welz prognostiziert (vgl. Beitrag Köller in diesem Sammelband).

In den nächsten Jahrzehnten wird sich – auch wenn die Bevölkerungsgröße sich nur leicht verändert – die Haushaltsstruktur in Hamburg aufgrund von Veränderungen im Bevölkerungsaufbau wandeln (vgl. Abb. 3). Insgesamt wird die Anzahl der Haushalte steigen (+5%). Diese Entwicklung wird getragen von der Zunahme der Ein- und Zweipersonenhaushalte. Die Anzahl von Haushalten mit drei und mehr Personen wird hingegen zurückgehen. Das BBSR prognostiziert für das Jahr 2025 eine Anzahl von 531.200 Singlehaushalten (52,6% an allen Haushalten) in Hamburg.

Abb. 3: Prognose der Entwicklung der Haushaltsstruktur in Hamburg, 2006 bis 2025

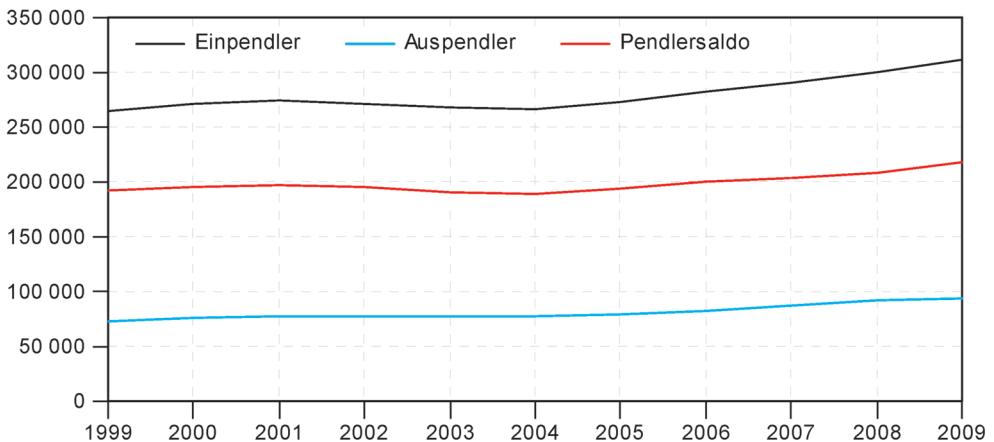


Quelle: BBSR (2009); Berechnungen HWWI

## 2.2 Pendler

Die Stadt Hamburg ist ein Beschäftigungszentrum, in welchem die Beschäftigungsmöglichkeiten in den vergangenen Jahren kontinuierlich angestiegen sind. Es gibt eine positive Differenz zwischen den in Hamburg Beschäftigten und den in Hamburg wohnenden Beschäftigten. Entsprechend übersteigt die Zahl der Einpendler jene der Auspendler mit einem Pendlersaldo von 218.516 im Jahr 2009. Im Gegensatz zu den bundesweit sinkenden Pendlerzahlen ist der Trend in Hamburg positiv (vgl. Abb. 4). So hat beispielsweise von 1990 bis 2009 die Zahl der Einpendler in Hamburg um etwa 50.000 Menschen täglich zugenommen (vgl. Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein 2010).

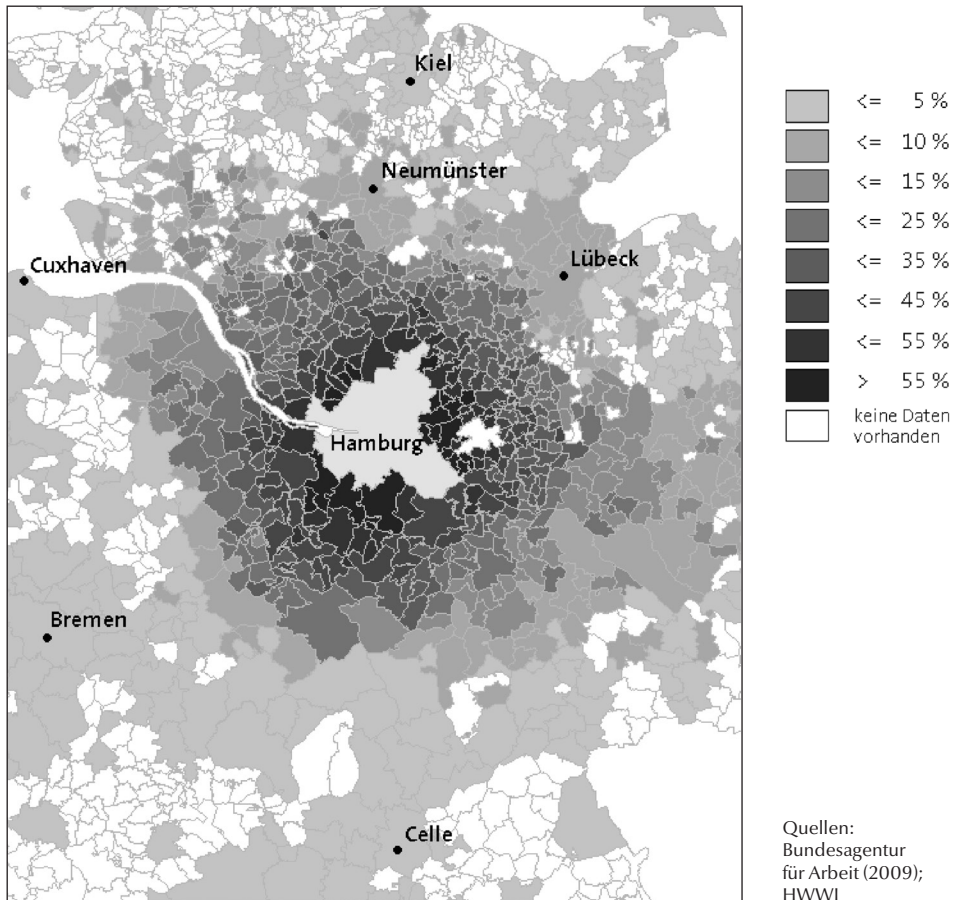
Abb. 4: Ein- und Auspendler, Hamburg, 1999 bis 2009



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2011); Darstellung HWWI

Abbildung 5 stellt den Prozentsatz der Beschäftigten dar, die in Nachbargemeinden wohnen und nach Hamburg pendeln. Es zeigt sich, dass der Anteil der Pendler umso größer ist, je näher die Gemeinde an Hamburg liegt. In zahlreichen Gemeinden in Hamburgs Umland haben mehr als die Hälfte der dort wohnenden Beschäftigten ihren Arbeitsplatz in der Hansestadt, was die Bedeutung Hamburgs als Arbeitgeber für die Metropolregion unterstreicht.

Abb. 5: Anteil der Beschäftigten, die aus Umlandgemeinden nach Hamburg pendeln, 2008<sup>3</sup>

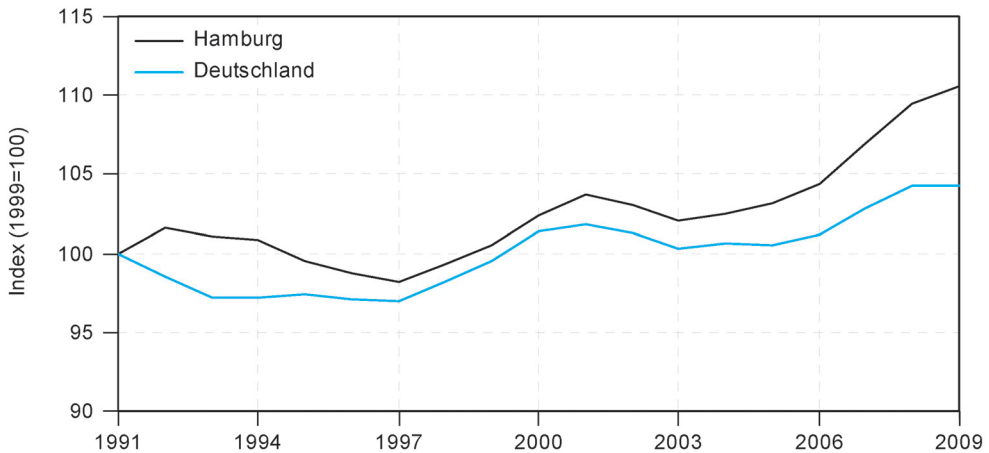


<sup>3</sup> Als Pendler werden hierbei Personen bezeichnet, deren Wohn- und Beschäftigungsorte sich in verschiedenen Kommunen befinden. § 28a Abs.3 SGB IV verlangt von Arbeitgebern, dass sie die Adressen ihrer Beschäftigten angeben, wenn diese für die Sozialversicherung angemeldet werden. Das Gesetz unterscheidet dabei jedoch nicht explizit zwischen Erst- und Zweitwohnsitz. Weiterhin erlauben die Daten keine Aussage darüber, wie häufig gependelt wird. Dies ist insbesondere dann zu beachten, wenn man die Ströme von Langstreckenpendlern analysiert. Weiterhin können Uneindeutigkeiten auftreten, wenn einzelne Firmenteile in unterschiedlichen Bezirken angesiedelt sind (s.a. die Argumentation im Kontext funktionaler Spezialisierung in Abschnitt 5). Dann bilden die Pendlerströme Bewegungen hin zur Firmenzentrale ab (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2008).

### 3 Wirtschaftsstruktur und Spezialisierungen

Die Anzahl der Arbeitsplätze in der Hansestadt hat in den letzten 20 Jahren um 10,5% zugenommen (vgl. Abb. 6), womit diese Dynamik jene in Deutschland insgesamt deutlich übertroffen hat (+4,2%). Im Jahr 2009 gab es in Hamburg 1,12 Mio. Arbeitsplätze, was einem Anteil von 2,8% an allen Arbeitsplätzen in Deutschland entspricht.

Abb. 6: Entwicklung der Erwerbstätigenzahlen



Quelle: Arbeitskreis VGR der Länder (2010); Berechnungen HWWI

Hamburg ist eine der führenden deutschen Dienstleistungsmetropolen, in der im Jahr 2009 83,7% der Bruttowertschöpfung im Dienstleistungssektor erbracht wurden. Die hohe Bedeutung der Dienstleistungssektoren für die Hansestadt belegt auch deren Relevanz als Arbeitgeber. Von den betrachteten deutschen Fallstudienregionen ist der Anteil der Dienstleistungen an den Erwerbstätigen am höchsten in Berlin (86,4%), Bonn (91,7%) und Hamburg (84,8%) (vgl. Beitrag Köller in diesem Sammelband).

Den höchsten Anteil an der Bruttowertschöpfung in der Hansestadt hatte im Jahr 2009 der Wirtschaftszweig Finanzierung, Vermietung und Unternehmensdienstleister (38,6%), gefolgt von Handel, Gastgewerbe und Verkehr (25,1%) und von den privaten und öffentlichen Dienstleistungen (20,0%). Demgegenüber erwirtschaftet der industrielle Sektor 13,9%. Die Wertschöpfungsanteile des Baugewerbes (2,5%) und des primären Sektors (0,2%) sind verhältnismäßig klein (vgl. Statistikamt Nord 2010). Der fortschreitende Strukturwandel zur Dienstleistungsökonomie spiegelt sich in der sektoralen Entwicklung der Erwerbstätigen wider, welche die Selbstständigen mit einschließen. Diesbezüglich konnte der Wirtschaftsbereich Finanzierung, Vermietung und Unternehmensdienstleister mit einem Plus von 17,6% die höchsten Arbeitsplatzzuwächse im Zeitraum von 2003 bis 2009 realisieren. Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Hamburg hat im Zeitraum von 2003 bis 2009 um 6,5% zugenommen, wobei diese Entwicklung auf den Ausbau von Arbeitsplätzen im Dienstleistungsbereich zurückzuführen ist.

Für die Wettbewerbsposition Hamburgs im nationalen und internationalen Standortwettbewerb ist das Spezialisierungsmuster der Metropole relevant. Dieses lässt sich mit dem sog. Lokationsquotient darstellen, der das Verhältnis zwischen regionalen und nationalen Beschäftigtenanteilen eines Wirtschaftszweiges an der Gesamtbeschäftigung misst. Beträgt der Wert des Quotienten in Hamburg eins, so impliziert dies eine am nationalen Durchschnitt gemessen durchschnittliche Konzentration der Beschäftigten in entsprechenden Wirtschaftszweigen. Je mehr der Wert eins übersteigt, umso spezialisierter ist Hamburg in diesem Wirtschaftszweig, wohingegen Werte unterhalb von eins auf das Gegenteil hinweisen. Weil dieses Maß auch auf wissensintensive Wirtschaftszweige angewendet wird, dient es als Indikator für die Spezialisierung Hamburgs in wissensintensiven Wirtschaftszweigen (vgl. Tab.1).

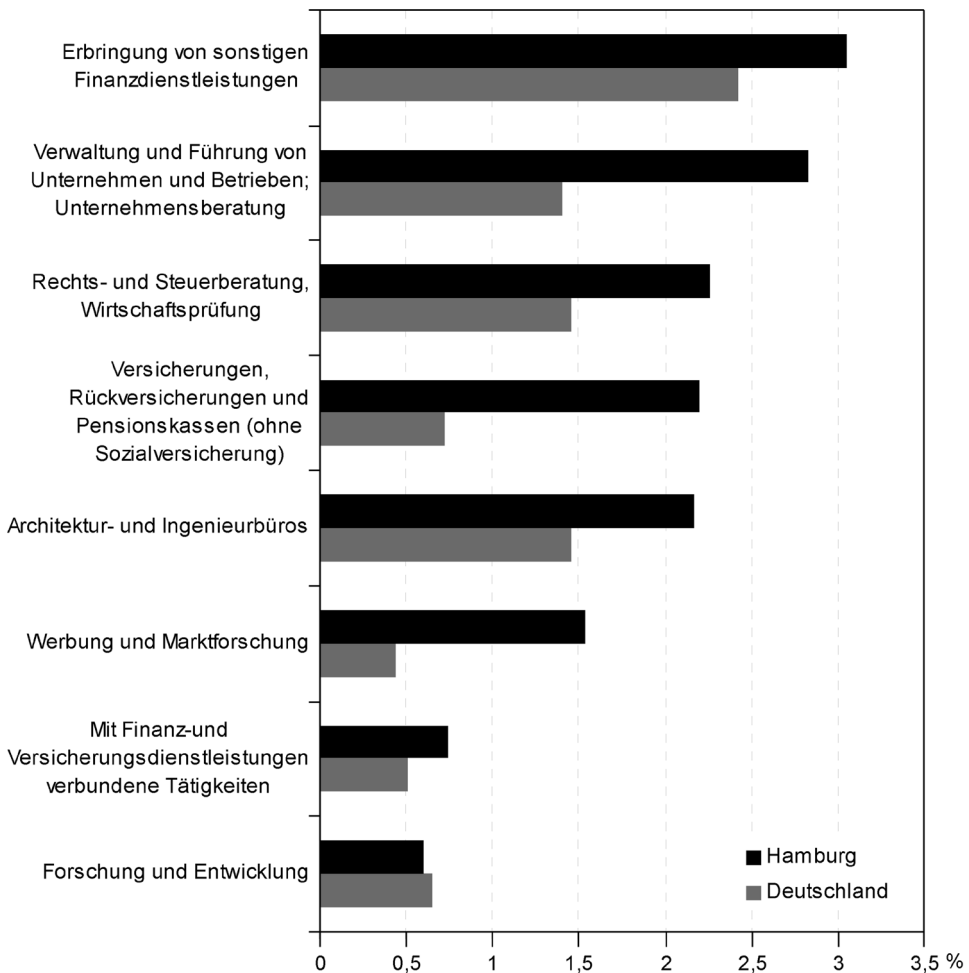
Tab. 1: Spezialisierungsmuster im Hamburger Dienstleistungssektor, 2009

	Anteil an der Beschäftigung Deutschlands	Lokationskoeffizient	Beschäftigungsanteil Hamburgs	Beschäftigungsanteil Deutschlands
<b>Finanzierung; Vermietung und Unternehmensdienstleister</b>				
Werbung und Marktforschung	10,4	3,5	1,5	0,4
Versicherungen, Rückversicherungen und Pensionskassen (ohne Sozialversicherung)	8,9	3,0	2,2	0,7
Verlagswesen	7,0	2,4	1,2	0,5
Sonstige freiberufliche, wissenschaftliche und technische Tätigkeiten	6,9	2,3	0,4	0,2
Vermietung von beweglichen Sachen	6,1	2,1	0,5	0,3
Verwaltung und Führung von Unternehmen und Betrieben; Unternehmensberatung	6,0	2,0	2,8	1,4
Reisebüros, Reiseveranstalter und Erbringung sonstiger Reservierungstätigkeiten	5,5	1,9	0,5	0,3
Grundstücks- und Wohnungswesen	5,0	1,7	1,3	0,8
Wach- und Sicherheitsdienste sowie Detekteien	4,7	1,6	0,7	0,5
Rechts- und Steuerberatung, Wirtschaftsprüfung	4,6	1,6	2,3	1,5
Erbringung von wirtschaftlichen Dienstleistungen für Unternehmen und Privatpersonen a. n. g.	4,6	1,6	1,4	0,9
Vermittlung und Überlassung von Arbeitskräften	4,6	1,5	3,2	2,1
Architektur- und Ingenieurbüros	4,4	1,5	2,2	1,5
Mit Finanz- und Versicherungsdienstleistungen verbundene Tätigkeiten	4,3	1,5	0,7	0,5
<b>Handel; Gastgewerbe und Verkehr</b>				
Schifffahrt	34,2	11,6	1,3	0,1
Informationsdienstleistungen	10,1	3,4	0,7	0,2
Herstellung, Verleih und Vertrieb von Filmen und Fernsehprogrammen; Kinos; Tonstudios und Verlegen von Musik	9,0	3,0	0,5	0,2
Lagerei sowie Erbringung von sonstigen Dienstleistungen für den Verkehr	6,2	2,1	4,9	2,3
Erbringung von Dienstleistungen der Informationstechnologie	5,1	1,7	2,8	1,6
Luftfahrt	4,6	1,6	0,3	0,2
Großhandel (ohne Handel mit Kraftfahrzeugen)	4,3	1,5	7,1	4,9
<b>Öffentliche und private Dienstleister</b>				
Kreative, künstlerische und unterhaltende Tätigkeiten	6,2	2,1	0,5	0,2
Bibliotheken, Archive, Museen, botanische und zoologische Gärten	4,8	1,6	0,2	0,1
Spiel-, Wett- und Lotteriewesen	4,6	1,6	0,2	0,1

Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2010); Berechnungen HWWI

Tabelle 1 stellt diesen Indikator für ausgewählte Dienstleistungsbereiche dar und verdeutlicht Hamburgs Standortstärken. Hervorzuheben sind die Werbung und Marktforschung sowie Versicherungen, die einen Anteil an der Gesamtbeschäftigung in Deutschland von etwa 10 % bzw. 9 % ausmachen und deren Lokationsquotient den Wert drei übersteigt. Deutlich überdurchschnittlich ist die Bedeutung von kreativen, künstlerischen und unterhaltenden Tätigkeiten mit einem Beschäftigtenanteil von 6,2 % und einem Lokationsquotienten von 2,09 (vgl. auch Abb. 7). Zum Vergleich enthält diese Tabelle auch die Beschäftigungsanteile Deutschlands in dem jeweiligen Wirtschaftszweig. Die o. g. Wirtschaftszweige gehören ausschließlich zu den wissensintensiven (vgl. Gehrke et al. 2010: 1 ff.). Es lassen sich damit für eine Reihe von wissensintensiven Wirtschaftszweigen Spezialisierungen der Hansestadt feststellen.

Abb. 7: Beschäftigungsanteil einzelner Wirtschaftszweige 2009



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2010); Berechnungen HWWI

Einen hohen Spezialisierungsgrad erreicht die Stadt ebenfalls bezogen auf die Schifffahrt, was die besondere Bedeutung des Hamburger Hafens für die Spezialisierung im Logistikbereich verdeutlicht. Mit einem Anteil von 34,2% an allen in der deutschen Schifffahrt Beschäftigten und einem Lokationsquotienten von 11,6 ist diese Branche räumlich in Hamburg konzentriert. Das Ergebnis zeigt außerdem deutlich, dass der Hafen weiterhin ein wichtiger Arbeitgeber ist, auch wenn Hamburgs Wirtschaft in den letzten Jahrzehnten einen Strukturwandel durchlaufen hat. Die aus dem Hafen resultierenden Wertschöpfungseffekte belaufen sich auf 14,8% des Bruttoinlandsprodukts. Die hafenabhängige Beschäftigung beträgt in Hamburg 141.733 Personen; dies entspricht einem Erwerbstätigenanteil von 12,7% im Jahr 2008 (vgl. PLANCO Consulting 2009: 16; Bräuninger et al. 2010 a: 1 ff.).

Im Zusammenhang mit dem Hamburger Hafen sind zudem Standortvorteile für die maritime Wirtschaft zu nennen, die sich aus der Ballung von Unternehmen, Institutionen, Dienstleistungsanbietern und Arbeitskräften dieser Branche ergeben. Diese haben ihren Ausgangspunkt ebenfalls in der Leistungsfähigkeit des Hamburger Hafens. Eine Studie der PLANCO Consulting, welche im Jahr 2009 im Auftrag der Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg erstellt worden ist, kommt zu dem Ergebnis, dass sich die maritime Industrie in Hamburg mittel- und langfristig auf einem Wachstumspfad befindet (vgl. PLANCO Consulting 2009). Deshalb dürften von diesem Wirtschaftszweig auch zukünftig weiterhin positive Impulse für die Entstehung von Arbeitsplätzen – auch in wissensintensiven Bereichen (bspw. Finanzdienstleistungen, Versicherungen, Forschung und Entwicklung) – ausgehen. Gleichzeitig sind die Wachstumsaussichten für den Hamburger Hafen vor dem Hintergrund eines wachsenden Welthandels sehr gut. Hamburg profitiert dabei von seiner Ausrichtung auf das Fahrtgebiet Asien mit einem Anteil von 60% am gesamten Hamburger Containerumschlag. Die Voraussetzung dafür, dass der Hafen dauerhaft ein ökonomischer Impulsgeber für die Hansestadt und die Metropolregion bleibt, ist seine beständige Wettbewerbsfähigkeit, insbesondere gegenüber den direkten Konkurrenten in der Nordrange, aber auch gegenüber Mittelmeer- und Ostseehäfen. Der dominierende Hafen Europas und der Nordrange und damit der wichtigste Konkurrent zum Hamburger Hafen ist Rotterdam, gefolgt vom zweitplazierten Antwerpen, welches Hamburg 2009 beim Containerumschlag überholt hat (vgl. Bräuninger et al. 2011: 12 f.).

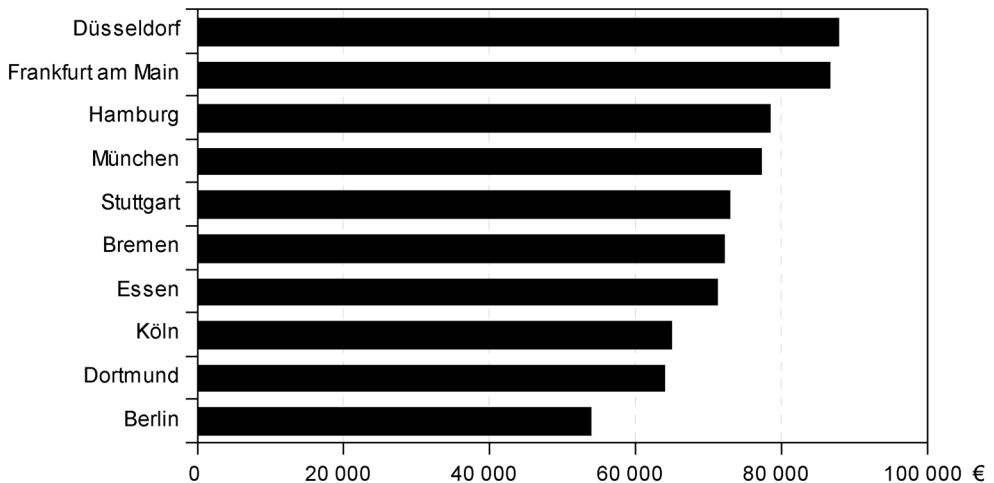
Darüber hinaus ist der Hamburger Hafen ein wichtiger Standortfaktor, der potenziell Einfluss auf die Standortwahl von Unternehmen unterschiedlicher Wirtschaftszweige hat (vgl. Ott et al.; Boje et al.). Aus der Perspektive der Neuen Ökonomischen Geographie (vgl. zu dieser Theorierichtung auch den Beitrag von Kauffmann in diesem Sammelband) sprechen zahlreiche Argumente dafür, dass sich die Attraktivität Hamburgs als Standort für Industrieunternehmen aufgrund von Marktpotenzialeffekten zukünftig erhöht, was die Agglomeration Hamburg stärken würde.

Generell besitzt Hamburg zahlreiche Vorteile als Industriestandort, auch wenn die Bedeutung des industriellen Sektors, in seinen arbeitsintensiven Zweigen, als Arbeitgeber in der Hansestadt in den letzten Jahren kontinuierlich zurückgegangen ist.

Standortstärken lassen sich hinsichtlich der forschungsintensiven Industrien feststellen, zu denen beispielsweise die Herstellung von Kraftwagen und Kraftfahrzeugteilen, Kokerei, Mineralölverarbeitung, Maschinenbau sowie Medizin-, Mess-, Steuer- und Regelungstechnik zählen. In den forschungsintensiven Wirtschaftszweigen konnte Hamburg im Zeitraum von 1999 bis 2007 unter den westdeutschen Bundesländern am stärksten zulegen (vgl. Kowalewski et al. 2009: 10). Dies ist ein wichtiger Indikator für das Fortschreiten des wissensbasierten Strukturwandels in der Hansestadt, der auch vom industriellen Sektor getragen wird. Der Beschäftigungsanteil von forschungsintensiven Industrien am verarbeitenden Gewerbe war in Hamburg im Jahr 2007 mit 63 % der höchste unter den deutschen Bundesländern.

Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang das Luftfahrt-Cluster in Hamburg, das auch zukünftig Impulsgeber für die Entstehung von Arbeitsplätzen sein könnte (vgl. Bräuninger et al. 2010 b: 9 ff.). Der Standort Hamburg wird insbesondere durch Airbus und die damit einhergehende Vernetzung mit Toulouse geprägt. Die Bedeutung der Luftfahrtindustrie in Hamburg zeigt sich, direkt und indirekt, in insgesamt 30.605 Beschäftigten, die eine Wertschöpfung von 2,2 Mrd. Euro generieren. Die weltweite Luftfahrtindustrie profitiert auch weiterhin von der fortschreitenden Globalisierung und dem Aufholprozess der Schwellenländer. Aktuelle Schätzungen zufolge reagiert das Passagieraufkommen mit einer Erhöhung um 1,5% auf ein einprozentiges Wachstum des Bruttoinlandsprodukts. In Verbindung mit der HWWI-Prognose zur Entwicklung des Welt-BIPs ergibt sich in den nächsten Jahrzehnten eine jährliche Erhöhung der Passagierzahlen um 6%. Davon begünstigte Flugzeugbauer produzieren weltweit nur an wenigen Orten, die sich zu Luftfahrtclustern entwickelt haben. In Europa gehören Toulouse und Hamburg zu den wichtigsten Clustern.

Abb. 8: Produktivität, 2008



Quelle: Arbeitskreis VGR der Länder (2010); Berechnungen HWWI



Für Hamburg eröffnet der wissensbasierte Strukturwandel auch ökonomische Chancen im Zusammenhang mit den bereits existierenden Spezialisierungsvorteilen in den wissensintensiven Branchen der Kreativ- und Kulturwirtschaft, zu der u. a. die Musikwirtschaft, Designunternehmen, der Werbemarkt und die Software/Games-Industrie zählen. Diese haben einen Anteil von 8,6 % an allen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen in Hamburg. Mit 12.229 Künstlern hat Hamburg deutschlandweit die zweitgrößte Anzahl, was eine breite Basis für die Entwicklung der Kreativwirtschaft darstellt (vgl. Otto et al. 2010: 13).

Die zunehmende Spezialisierung Hamburgs in wissens- und forschungsintensiven Wirtschaftszweigen ging einher mit kontinuierlichen Produktivitätszuwächsen, d. h., das im Durchschnitt von einem Erwerbstätigen produzierte BIP ist angestiegen. Aus ökonomischer Sicht ist die Produktivitätsentwicklung ein wichtiger Maßstab für die Beurteilung der Entwicklung der Standortbedingungen, weil sie als ein Indikator für die technologische Leistungsfähigkeit betrachtet werden kann. Im Jahr 2008 hatte Hamburg nach Düsseldorf und Frankfurt die dritthöchste Produktivität unter den deutschen Großstädten (vgl. Abb. 8). In keiner der betrachteten Fallstudien ist die Produktivität höher als in der Hansestadt, auf die Linz (75.046 Euro) und der Bodenseekreis folgen (68.903 Euro) (vgl. Beitrag Köller in diesem Sammelband).

#### 4 Standortpolitik

Die Anforderungen an Hamburg im Hinblick auf die erfolgreiche Positionierung im Standortwettbewerb der Metropolen verändern sich im Zuge des wissensbasierten Strukturwandels. Aufgrund der anstehenden wirtschaftsstrukturellen Veränderungen wird der Bedarf an (hoch) qualifizierten Arbeitskräften in Hamburg zukünftig weiter expandieren. In der Tendenz stärkt der strukturelle Wandel zu wissensintensiven Dienstleistungen und forschungsintensiven Industrien die Agglomerationsprozesse in der Metropolregion Hamburg zugunsten der Hansestadt aufgrund der positiven Produktionseffekte räumlicher Nähe. Die Potenziale für Face-to-Face-Kontakte sind in der Stadt Hamburg aufgrund der höheren Bevölkerungsdichte stärker ausgeprägt. Persönliche Kontakte spielen für zahlreiche Dienstleistungsbranchen wie beispielsweise Unternehmensberatungen und Werbeagenturen eine zentrale Rolle. Ferner ist die Konzentration von Forschungs- und Entwicklungsinstitutionen, welche einen wichtigen Standortfaktor für wissensintensive Wirtschaftszweige darstellen, in Hamburg höher als in den anderen Teilen der Metropolregion.

Generell stellen die Veränderungen der Produktpalette und der Arbeitsweise von Unternehmen – die zunehmend Dienstleistungen produzieren – neue Herausforderungen an die Standortqualitäten Hamburgs. Die Hansestadt steht vor der Herausforderung, sich im Zeitalter der Wissensgesellschaft mit einem für qualifizierte Arbeitskräfte attraktiven Jobangebot und hochwertigen Lebensbedingungen zu präsentieren. Denn Firmen wählen ihre Standorte nicht mehr vorrangig nach traditionellen Standortfaktoren (z. B. Höhe der Steuersätze, Immobilienpreise und Flächenangebote), sondern zunehmend nach dem Vorhandensein von qualifizierten Arbeitskräften aus. Auch Blume betont in seinem Beitrag in diesem Sammelband, dass sich die Handlungsstrategien der regiona-

len Akteure zunehmend an den Bedürfnissen der mobilen Faktoren orientieren sollten. Der ausschlaggebende Erfolgsfaktor dafür, ob Hamburg zukünftig von dem allgemeinen Trend wissensbasierten ökonomischen Wachstums profitieren kann, ist deshalb seine Attraktivität als Arbeitsort für (hoch) qualifizierte Arbeitskräfte und als Standort für Unternehmen der Wissensökonomie. Die strukturelle Ausgangsbasis hierfür ist gegeben: Die Stadt an der Elbe hat bereits Spezialisierungsvorteile in zahlreichen wissensintensiven Wirtschaftszweigen, beispielsweise im Flugzeugbau, in der Chemischen Industrie, in der Werbung und Marktforschung sowie in der Kreativwirtschaft. Flankierend können insbesondere die Förderung von Forschungs- und Entwicklung sowie die Stärkung des qualifizierten Arbeitskräftepotenzials den wissensbasierten Strukturwandel fördern.

Allerdings befindet sich Hamburg als Hafenstandort in einer besonderen Situation. Wenngleich für die Unternehmen der Wissenswirtschaft die relative Bedeutung harter Infrastruktur von der Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte dominiert wird, so bleiben für die Hafenwirtschaft die Flächenverfügbarkeit sowie der Fahrrinnenausbau der Elbe die zentralen Hebel der standortpolitischen Entwicklung. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass es im Umfeld des Hamburger Hafens Wettbewerbsveränderungen gibt, welche die Hafenwirtschaft vor neue Herausforderungen stellen, wie die zunehmende Bedeutung großer Schiffe für den seewärtigen Handel, die Dynamik neuer Hafenstandorte – beispielsweise im Ostseeraum – und die Entwicklung neuer Fahrrouten.

Blume verdeutlicht in seinem Beitrag in diesem Band, dass sich aufgrund des intensivierte Standortwettbewerbs, in den Städte und Regionen eingebunden sind, ein Paradigmenwechsel von einer traditionellen bedarfsorientierten Regionalpolitik zu einer eher wettbewerbsorientierten Regionalpolitik erkennen lässt. Dies erfordert neue Instrumente der Wirtschaftspolitik, u. a. bzgl. der Förderung der weichen Infrastruktur, der Entwicklung eines Standortmarketings und der Diversifikation der Wirtschaft. Ein wichtiges Instrument ist dabei eine wirtschaftsorientierte Regionalpolitik, welche sämtliche Fachpolitiken vernetzt und auf ein wirtschaftspolitisches Leitbild ausgerichtet ist.

Entsprechende Entwicklungstendenzen spiegeln sich in der Veränderung der standortpolitischen Positionierung Hamburgs im Zeitablauf wider. Zur Stärkung seiner Position im Standortwettbewerb hat Hamburg bereits im Jahr 2003 ein Leitbild für die Ausrichtung der Standortpolitik entworfen, in welchem die unterschiedlichen Standortforderungen der verschiedenen Wirtschaftszweige berücksichtigt werden sollten. Im Rahmen des Leitbildes „Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“ hat der Hamburger Senat Handlungsfelder zum Erreichen von vier Zielen entwickelt. Diese waren (vgl. Freie und Hansestadt Hamburg 2002):

- Ausbau der Metropolenfunktion Hamburgs und Stärkung der internationalen Attraktivität
- Förderung eines überdurchschnittlichen Wachstums (im innerdeutschen Vergleich) von Wirtschaft und Beschäftigung
- Erhöhung der Einwohnerzahl durch Reduzierung der Umlandabwanderung, Familienförderung und Zuwanderung von hoch qualifizierten Arbeitskräften aus dem In- und Ausland

- Sicherung von Lebensqualität und Zukunft

Als Handlungsfelder wurden u. a. die folgenden Bereiche identifiziert:

- Erhöhung der Verfügbarkeit von Wohnbau- und Gewerbeflächen, Verbesserung des Flächenmanagements, Förderung des Wirtschafts- und Beschäftigungswachstums; Kompetenz-Cluster mit internationaler Ausstrahlung; Potenziale der Ostseeregion; Mittelstandsförderung und Arbeitsmarktpolitik
- Stärkung des Bildungs- und Wissenschaftsstandortes und des Know-how-Transfers
- Steigerung der internationalen Attraktivität
- Stärkung der Metropolregion Hamburg
- Familienförderung und Verbesserung der Rahmenbedingungen für Familien
- Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur und des Mobilitätsmanagements

Mit diesem Leitbild hat Hamburg auf die Herausforderungen des internationalen Standortwettbewerbs reagiert sowie seine Standortpolitik insbesondere auch auf die sog. „weichen Standortfaktoren“ ausgerichtet. Zudem hat sich der Hamburger Senat mit diesem Stadtentwicklungskonzept im Jahr 2003 für Clusterpolitik als zentrale Industriepolitik entschieden (vgl. BWA 2003). Der Fokus lag auf der Entwicklung der Kompetenzcluster Life Science, Nanotechnologie, Hafen und Logistik, Luftfahrt, ICT/Medien (Kreativwirtschaft), China-Kompetenz und Erneuerbare Energien. In die Clusterinitiativen sind die Kreise der Metropolregion eingebunden. Als prioritäre clusterpolitische Maßnahmen gelten der Informationsaustausch und die Netzwerkbildung, Forschung und Entwicklung, die Sicherung eines qualifizierten Fachkräftepotenzials und das clusterspezifische Marketing (vgl. Freie und Hansestadt Hamburg 2011: 3).

Die Freie und Hansestadt Hamburg hat dabei spezifische Ziele der Clusterpolitik definiert, die konzeptionell dem wettbewerbsorientierten Ansatz von Regionalpolitik entsprechen. Dabei sieht die Stadt Hamburg die Rolle der öffentlichen Hand in einer Clusterinitiative nicht allein in der Finanzierung von Netzwerken. Die Aufgabe der politischen Entscheidungsträger sollte dabei umfassender sein und die Ausrichtung verschiedenster Politikbereiche an den Bedarfen der Cluster einschließen. Demnach impliziert Clusterpolitik eine Bündelung von wirtschafts-, arbeitsmarkt-, wissenschafts-, forschungs- und bildungspolitischen Maßnahmen unter einer gemeinsamen wirtschaftspolitischen Agenda (vgl. Freie und Hansestadt Hamburg 2011: 3).

Die Ansätze, die durch das Leitbild im Hinblick auf die Steigerung der Attraktivität Hamburgs für qualifizierte Arbeitskräfte gesetzt worden sind, sollten im Rahmen der Initiative „Talentstadt Hamburg“ weiterentwickelt werden. Eine entsprechende Untersuchung hat der Senat im Jahr 2007 bei Roland Berger in Auftrag gegeben. Der wesentliche Inhalt dieser Untersuchung war die Analyse der „drei Ts“ – Technologie, Talent, Toleranz –, die von Richard Florida als wesentliche Kriterien für die Attraktivität von Städten für hoch qualifizierte Arbeitskräfte definiert worden sind.

Ferner findet sich in der Analyse ein Vergleich Hamburgs mit anderen europäischen Städten (Dublin, Kopenhagen, Amsterdam, Barcelona, Wien), welche als Konkurrenten

Hamburgs im internationalen Standortwettbewerb klassifiziert worden sind. Basierend auf dem Gutachten sind Handlungsempfehlungen für die Standortbedingungen Technologie, Toleranz und Talente formuliert worden. Diese sind teilweise ergänzend zum Leitbild „Wachsende Stadt“ aufgenommen worden.

Relevant sind in diesem Zusammenhang zudem die Aktivitäten der Hamburg Marketing GmbH (HMG), welche die „Marke Hamburg“ durch ihre Aktivitäten entwickeln, steuern und kommunizieren soll. Sie wurde im Jahr 2004 zum Zwecke des Standortmarketings – im In- und Ausland – gegründet, wobei die Ansprache von qualifizierten Arbeitskräften ein Aspekt der Aktivitäten ist. Die Initiativen Hamburgs, qualifizierte Arbeitskräfte anzuziehen, werden zudem durch das Hamburg Welcome Center gestärkt. Diese Serviceeinrichtung der Freien und Hansestadt Hamburg ist eine Anlaufstelle für ausländische Arbeitskräfte, die neu in die Stadt kommen, und bietet Beratung bzgl. unterschiedlichster Lebensbereiche.

Sowohl die Aktivitäten Hamburgs im Hinblick auf die Stärkung der internationalen Bekanntheit, beispielsweise durch die international relevanten Initiativen von Hamburg Marketing, als auch die Erhöhung der Attraktivität für qualifizierte Zuwanderer aus dem Ausland sind für die Weiterentwicklung des Standortfaktors „Internationalität“ in der Hansestadt von hoher Relevanz. Gegenwärtig zeigt sich bzgl. der Internationalität im Vergleich mit anderen deutschen Großstädten Aufholbedarf. Dies betrifft beispielsweise die Internationalität der Erwerbstätigen und des Bildungswesens sowie die Attraktivität als touristisches Ziel für Ausländer (vgl. Döll et al. 2010). Hier weisen andere deutsche Städte, wie Frankfurt am Main, München und Düsseldorf, günstigere Standortbedingungen auf. Die Voraussetzungen für die weitere Internationalisierung der Hansestadt werden durch ihre gute internationale Erreichbarkeit gestärkt (vgl. Döll et al. 2010: 21).

Hamburg hat sich ferner im europaweiten Wettbewerb mit seiner erfolgreichen Bewerbung als europäische „Green Capital“ des Jahres 2011 international positioniert. Dieses Image gilt es, in entsprechenden Projekten für die positive Entwicklung der weichen Standortfaktoren, welche relevant für die Stärkung der Lebensqualität und damit der Attraktivität der Hansestadt für ihre Bewohner sind, zu nutzen. Im Hinblick auf die Lebensbedingungen ist ferner Europas größtes Stadtentwicklungsprojekt, die HafenCity, bedeutsam. Hier wird auf einem ehemaligen Hafengebiet bis zum Jahre 2020 Raum für etwa 45.000 Arbeitsplätze und mehr als 12.000 Bewohner geschaffen und die Fläche der Innenstadt um 40 % erweitert.

In der Tendenz sind die Voraussetzungen für einen weichen Strukturwandel zur Wissensökonomie in Hamburg aufgrund der diversifizierten Wirtschaftsstruktur mit Spezialisierungsvorteilen sowohl in expansiven Dienstleistungsbranchen sowie in forschungsintensiven Industrien gegeben. Diese Entwicklung wird durch zahlreiche Initiativen flankiert, welche Hamburgs Position im internationalen Standortwettbewerb stärken sollen. Zudem ist es positiv zu bewerten, dass sich die Hansestadt den neuen Herausforderungen an die Gestaltung von Stadtentwicklungspolitik stellt.

Generell ist zudem das Bildungsniveau der Erwerbstätigen ein wichtiger Einflussfaktor für den wissensbasierten Strukturwandel. Städtevergleiche zeigen deutlich, dass es im Bereich Bildung und bei der Qualifikation der Arbeitskräfte in Hamburg noch beson-

deren Handlungsbedarf gibt (vgl. Döll et al. 2010: 19. So lag beispielsweise in Frankfurt am Main und München der Anteil der hoch qualifizierten Beschäftigten im Jahre 2009 mit 19,6% bzw. 21,7% deutlich höher als in der Stadt an der Elbe (13,8%). Hoch qualifizierte Arbeitskräfte sind ihrerseits die Basis für technologische Leistungsfähigkeit und die Expansion wissens- und forschungsintensiver Wirtschaftszweige.

Im Jahr 2010 hat der Hamburger Senat das neue Leitbild „Wachsen mit Weitsicht“ beschlossen (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2010). Es löst „Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“ ab. Die wesentlichen Ziele im neuen Stadtentwicklungskonzept sind die Förderung von Talenten sowie deren Anziehung. Perspektivisch soll Hamburg eine hohe kulturelle Vielfalt und Innovationskraft aufweisen. Konkrete Maßnahmen sind die Förderung von Bildung, Forschung sowie innovativer Branchen, die Erhöhung der internationalen Attraktivität und die Familienförderung. In dem Konzept wird stärker als bisher auf die Bedeutung von Wissen für die Stadtentwicklung Bezug genommen. Geplante Maßnahmen sind die explizite Förderung kreativer Potenziale im Zusammenhang mit dem Cluster Kreativwirtschaft. Seit 2010 gibt es die Hamburg Kreativ Gesellschaft, welche eine direkte Anlauf-, Beratungs-, Informations- und Servicestelle ist, die allen kreativen Akteuren offensteht.

Um die Effektivität der Clusterpolitik zu stärken, hat der Hamburger Senat im April 2010 ferner beschlossen, eine clusterpolitische Gesamtstrategie für Hamburg zu entwickeln und umzusetzen. Etablierte beziehungsweise im Aufbau befindliche Cluster in der Hansestadt sind gegenwärtig Medien, IT und Telekommunikation, Luftfahrt, Logistik, maritime Industrie, erneuerbare Energien und Klimaschutz, Kreativwirtschaft, Gesundheitswirtschaft/Life Science und China-Kompetenz. Die clusterpolitische Gesamtstrategie 2010 gibt Leitlinien für die Clusterpolitik vor mit dem Ziel, Stärken zu forcieren und Zukunftsfelder mit Innovationspotenzial (Kreativwirtschaft, erneuerbare Energien) gezielt aufzubauen. Es wird angestrebt, eine Arbeitsgruppe zu bilden, um den Erfahrungsaustausch zwischen den Clustern zu fördern. Ferner sind clusterübergreifende Kooperationen vorgesehen, um sich zwischen diesen abzustimmen und Schnittstellen zu erschließen. Den Vorsitz der Arbeitsgruppe hat die Stabsstelle Clusterpolitik, die in der Behörde für Wirtschaft und Arbeit neu geschaffen wurde.

Gegenwärtig wird im Auftrag der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovationen in Hamburg ein indikatorbasiertes Evaluations- bzw. Benchmarkingsystem für die Metropolregion Hamburg entwickelt, um die Effektivität der Clusterpolitik der Hansestadt zu bewerten. Entsprechende Ergebnisse hierzu liegen bisher aber nicht vor. Es ist in diesem Zusammenhang positiv zu bewerten, dass die Hansestadt anvisiert, die Entwicklung der Cluster und der Clusterpolitik einer regelmäßigen Analyse zu unterziehen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass Hamburg frühzeitig auf die neuen Anforderungen an die Standortpolitik, die u. a. aus intensiviertem internationalen Standortwettbewerb sowie dem wissensbasierten Strukturwandel resultieren, reagiert hat. Als eine wichtige Maßnahme zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit ist die permanente Weiterentwicklung der Zusammenarbeit in der Metropolregion Hamburg zu bewerten. Ein zentrales Ziel dieser interregionalen Zusammenarbeit ist die Stärkung der Position der Region im Standortwettbewerb und ihrer ökonomischen Potenziale. Dies

kommt auch darin zum Ausdruck, dass die Geschäftsstelle der Metropolregion bei der Behörde für Wirtschaft und Arbeit in Hamburg angesiedelt ist. Neben der Umsetzung beschlossener Programme entwickelt die Geschäftsstelle Konzepte und Analysen zur Zukunft der Metropolregion.

Mit der Neuausrichtung seiner Stadtentwicklungspolitik im Rahmen der „Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“ aus dem Jahr 2003 und dem aktuellen Leitbild „Wachsen mit Weitsicht“, das der Hamburger Senat im Jahr 2010 beschlossen hat, verfolgt Hamburg die Implementierung einer integrierten Stadtentwicklungspolitik. Hierunter versteht man die räumliche, zeitliche und sachliche Abstimmung und Vernetzung unterschiedlicher politischer Handlungsfelder und Fachplanungen, bei der unter Vorgabe bestimmter (finanzieller) Instrumente definierte Ziele erreicht werden sollen (vgl. Sinning 2008: 193 ff.). Wird dieses zukunftsweisende Konzept entsprechend in die Praxis umgesetzt, eröffnet es wertvolle Potenziale durch die Realisierung von Synergien aus der – die Ressortgrenzen überschreitenden – Bündelung von finanziellen Ressourcen und Know-how. Für die Stärkung seiner praktischen Funktionsfähigkeit wäre es ebenso wie in Bezug auf die Clusterpolitik anzustreben, dieses Politikinstrument einer regelmäßigen Evaluierung zu unterziehen.

## Literatur

- Bundesagentur für Arbeit (2011): Pendlerstatistik.
- Bundesagentur für Arbeit (2010): Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach Wirtschaftsabteilungen WZ 2008 am Stichtag 30.06.2009. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2009): Pendlerstatistik.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2009): Raumordnungsprognose 2025/2050. Bonn.
- Boll, C.; Reich, N. (2010): Wie leben und arbeiten Hamburgs Eltern? Auftrag und Chance für Hamburger Unternehmen. In: HWWI Policy Paper 1-33. Hamburg.
- Boje, A.; Ott, I.; Stiller, S. (2010a): Metropolitan Cities under Transition: The Example of Hamburg/ Germany. *Managing Global Transitions* 8 (4), 327-352.
- Boje, A.; Ott, I.; Stiller, S. (2010b): Entwicklungsperspektiven für die Stadt Hamburg: Migration, Pendeln und Spezialisierung. HWWI Policy Paper 1-24, Hamburg.
- Bräuninger, M.; Biermann, F.; Stiller, S.; Teuber, M. (2011): Gut gerüstet für die Zukunft? Der Hafen als Impulsgeber für den Logistikstandort Hamburg. Das Haspa Mittelstandsbarometer Hafen & Logistik 2011. Hamburg.
- Bräuninger, M.; Otto, A. H.; Stiller, S. (2010 a): Die volkswirtschaftliche Bedeutung des Hamburger Hafens in Abhängigkeit vom Fahrrinnenausbau von Unter- und Außenelbe In: HWWI Policy Paper, 1-32. Hamburg.
- Bräuninger, M.; Döll, S.; Nolte, A.; Wohler, E. (2010 b): Zukunftsperspektiven der Luftfahrtindustrie – Chancen und Risiken für das Luftfahrtcluster in der Metropolregion Hamburg. Hamburg.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2010): Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft – Leitbild Hamburg: Wachsen mit Weitsicht. Drucksache 19/5474, 19.Wahlperiode. Hamburg.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2009): Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft. Musikstadt Hamburg. Drucksache 19/3697, 19.Wahlperiode. Hamburg.

- BWA – Behörde für Wirtschaft und Arbeit (2003): Clusterpolitische Gesamtstrategie für Hamburg. <http://www.hamburg.de/pressearchiv-fhh/2227894/2010-04-27-bwa-clusterpolitik.html> (21.02.2012).
- Collani, F.; Kapherr, R.; Lange, M.; Leschus, L.; Schwarz, D.; Stiller, S.; Vöpel, H. (2009): Strategie 2030 – Mobilität. In: Berenberg Bank & HWWI (Hrsg.): Strategie 2030 – Vermögen und Leben in der nächsten Generation. Hamburg.
- Damelang, A.; Steinhardt, M.; Stiller, S. (2010): Die ökonomischen Potentiale kultureller Vielfalt: Eine Standortbestimmung deutscher Großstädte. In: Sozialer Fortschritt 59 (1), 7-16.
- Döll, S.; Stiller, S. (2010): HWWI / Berenberg-Städteranking 2010. Die 30 größten Städte Deutschlands im Vergleich. Hamburg.
- El-Cherkeh, T.; Schaland, A.; Tolciu, A. (2010): Migrant Entrepreneurship in Hamburg: Results from a Qualitative Study with Turkish Entrepreneurs. = HWWI Research Paper, 3-22.
- Freie und Hansestadt Hamburg (2011): Clusterpolitisches Glossar. Hamburg.
- Freie und Hansestadt Hamburg (2002): Leitbild: Metropole Hamburg – Wachsende Stadt. [http://www.wachsender-widerstand.de/wachsende\\_stadt.pdf](http://www.wachsender-widerstand.de/wachsende_stadt.pdf) (21.02.2012).
- Gehrke, B.; Rammer, C.; Frietsch, R.; Neuhäusler, P.; Leidmann, M. (2010): Listen wissens- und technologieintensiver Güter und Wirtschaftszweige. Zwischenbericht zu den NIW/ISI/ZEW-Listen 2010/2011. In: Studien zum deutschen Innovationssystem, 19. Berlin.
- Gehrke, B.; Legler, H. (2009): Forschungs- und wissensintensive Wirtschaftszweige. Produktion, Wertschöpfung und Beschäftigung in Deutschland sowie Qualifikationserfordernisse im europäischen Vergleich. In: Studien zum deutschen Innovationssystem, 3. Berlin.
- Geppert, K.; Gornig, M. (2010): Mehr Jobs, mehr Menschen: die Anziehungskraft der großen Städte wächst. In: Wochenbericht des DIW Berlin 19, 2-10.
- Immobilienverband Deutschland (1999, 2009): Wohn-Preispiegel. Berlin.
- Knittel, T.; Kaiser, P.; Sommer, I.; Freitag, K. (2007): Familienatlas 2007 – Standortbestimmung, Potenziale, Handlungsfelder. Bonifatius GmbH. Paderborn.
- Kowalewski, J.; Reich, N.; Stiller, S. (2009): Wohlstandsbasis oder Störfaktor? Der industrielle Sektor in Norddeutschland. Hamburg.
- Kriedel, N.; Stiller, S. (2009): Der Takt der Zukunft – Hamburg setzt auf Musik. Hamburg.
- Otto, A. H.; Stiller, S.; Wedemeier, J.; Bunde, H.; Louzil, K. (2010): L(i)ebenswertes Hamburg. Die Lebensqualität in der Hansestadt im deutschen Metropolenvergleich. Hamburg.
- Otto A. H.; Stiller, S. (2009): Demografischer Wandel und Arbeitskräfteangebot: Perspektiven und Handlungsoptionen für hamburgische Unternehmen. In: HWWI Policy Report 12. Hamburg.
- PLANCO Consulting (2009): Fortschreibung der Berechnungen zur „Regional- und gesamtwirtschaftliche Bedeutung des Hamburger Hafens im Jahr 2001“. Essen.
- Sinning, H. (2008): Integrierte Stadtentwicklung in Europa. In: Raumplanung 140, 193-198.
- Statistikamt Nord (2010): Daten für Hamburg und Schleswig-Holstein. <http://www.statistik-nord.de/daten/> (21.02.2012).
- Stiller, S.; Wedemeier, J. (2011): Zukunft Ostseeraum: Potenziale und Herausforderungen. In: HWWI Policy Report 16. Hamburg.

Martin T. W. Rosenfeld<sup>1</sup>, Sebastian Kohler

# Lokale Wirtschaftsentwicklung zwischen Systemtransformation und Standortwettbewerb – Das Beispiel der Stadt Leipzig

## *Gliederung*

- 1 Systemtransformation als Chance zur Nutzung veränderter Bedingungen im Standortwettbewerb?
  - 2 Die aktuelle Position Leipzigs im Standortwettbewerb: Indikatoren der lokalen Wirtschaftsleistung
  - 3 Sektorale Struktur der Wirtschaft
  - 4 Lokale Ausstattung mit Potenzialfaktoren
  - 5 Politisch-institutionelle Faktoren
  - 5.1 Folgewirkungen der deutschen Teilung und der Wiedervereinigung
  - 5.2 Wirksamkeit politischer Maßnahmen seit 1990
  - 6 Fazit
- Literatur

## **1 Systemtransformation als Chance zur Nutzung veränderter Bedingungen im Standortwettbewerb?**

Vor dem Hintergrund der sich in den vergangenen Jahrzehnten abzeichnenden Tendenzen einer Intensivierung des Standortwettbewerbs<sup>2</sup> stellen sich die Fragen, inwieweit diese Veränderungen bereits sichtbaren Einfluss auf die wirtschaftliche Entwicklung konkreter Städte und Regionen nehmen konnten und/oder sich in den Strategien der dortigen politischen Handlungsträger wiederfinden lassen. Eine Beantwortung dieser Fragen am Beispiel der sächsischen Großstadt Leipzig ist aus drei Gründen von besonderem Interesse:

*Erstens* war Leipzig – wie sämtliche Städte in Ostdeutschland sowie in allen ehemals sozialistischen Staaten Mittel- und Osteuropas – nach 1989 dem abrupten Übergang von der Plan- zur Marktwirtschaft ausgesetzt, der notwendigerweise eine Entwertung gegebener wirtschaftlicher Potenziale mit sich brachte (vgl. IWH 2010). Dies hat diese Städte dazu gezwungen, sich ruckartig von alten wirtschaftlichen Strukturen zu befreien, sich auf die allgemein veränderten Bedingungen des Standortwettbewerbs einzustellen und diese für sich so weit wie möglich nutzbar zu machen. Insoweit kann in der

---

<sup>1</sup> Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Forschungsabteilung Stadtökonomik, Kleine Märkerstraße 8, 06108 Halle an der Saale (Deutschland). E-Mail: Martin.Rosenfeld@iwh-halle.de

<sup>2</sup> Hierzu sei auf die im ersten Teil dieses Bandes enthaltenen Querschnittsanalysen von Blume, Kauffmann, Benz/Böcher, Mäding, Klüter und Saller verwiesen.



Systemtransformation – bei allen mit ihr verbundenen negativen Nebenerscheinungen – für die betroffenen Städte auch eine Chance gesehen werden, sich rascher als ihre Pendanten im Westen auf die veränderten Anforderungen umzustellen. Andererseits konnten Folgelasten aus der Zeit der Planwirtschaft auf die wirtschaftliche Entwicklung bremsend wirken, entsprechende Bremseffekte können auch aus den spezifischen Ausprägungen der Transformation herrühren. *Zweitens* war Leipzig vor dem Zweiten Weltkrieg einer der bedeutendsten deutschen Banken-, Börsen- und Messestandorte, Sitz des Reichsgerichts sowie von 50 ausländischen Konsulaten (vgl. Henckel et al. 1993: 467). Neben Berlin, Hamburg, München und Köln hatte sich Leipzig als eine der fünf führenden deutschen Großstädte etabliert (vgl. Henckel et al. 1993: 466). Nach dem Übergang zum planwirtschaftlichen Regime verlegten zahlreiche Firmen ihren Sitz nach Westdeutschland. Verbliebene Unternehmenszentralen wurden zudem von der – von Ost-Berlin aus gelenkten – staatlichen Wirtschaftsplanung abhängig. Es stellt sich die Frage, ob und inwieweit – und: weshalb ggf. nicht – Leipzig nach der politischen Wende im Bereich der *headquarters* wieder an frühere Stärken anschließen konnte. *Drittens* war Leipzig seit dem Mittelalter traditionell eine Stadt des Wissens<sup>3</sup> und des Handels (Messewesen, Verlagswesen, Börsenwesen)<sup>4</sup> – damit sind Faktoren bzw. Aktivitäten angesprochen, denen gerade unter den heutigen Bedingungen des Standortwettbewerbs eine hohe Bedeutung zukommt. Für die günstige Entwicklung der Stadt Leipzig in der vorindustriellen Zeit spielten die lokalen Rohstoffvorkommen (speziell an Braunkohle) keine wesentliche Rolle, vielmehr war die Erreichbarkeit der Stadt ein wichtiger Faktor (vgl. Abschnitt 4). Es ist zu fragen, ob die Stadt in den vergangenen zwei Jahrzehnten ihre traditionelle wirtschaftliche Basis erfolgreich reaktivieren und ggf. ausbauen konnte, um sich den aktuellen wirtschaftlichen Herausforderungen zu stellen.

Im Folgenden wird zunächst kurz die aktuelle Position Leipzigs im interlokalen Standortwettbewerb charakterisiert; es wird ein Überblick über verschiedene Indikatoren (im Sinne von „Ergebnisfaktoren“) gegeben, mit denen das aktuelle wirtschaftliche Gesamtergebnis der Stadt Leipzig abgebildet werden kann (Abschnitt 2). Anschließend wird in den Abschnitten 3–5 der Frage nachgegangen, welche Faktoren mit welchen konkreten Ausprägungen zur Erklärung der gegenwärtigen Situation herangezogen werden können; hierbei wird zwischen der gegebenen sektoralen Struktur der Wirtschaft, lokalen Potenzialfaktoren sowie der politischen Einflussnahme auf die Stadtentwicklung unterschieden und zudem herausgearbeitet, inwieweit bestimmte Entwicklungen auf Folgen der Systemtransformation oder auf die Intensivierung des Standortwettbewerbs zurückgeführt werden können. Im abschließenden Abschnitt 6 wird sodann aus der Sicht Leipzigs gefragt, was vor Ort getan werden könnte, um die wirtschaftliche Entwicklung weiter zu fördern.

---

<sup>3</sup> Die Universität Leipzig wurde als eine der ältesten Einrichtungen dieser Art in Deutschland bereits im Jahr 1409 gegründet, ausgelöst durch kirchenpolitische Interessenkonflikte an der Universität Prag und die damit verbundene Abwanderung vieler Akademiker in Richtung Leipzig (Blecher, 2006: 62).

<sup>4</sup> Die Stadt Leipzig erhielt im Jahr 1497, ergänzt um weitere Bestimmungen aus dem Jahr 1507, das Messeprivileg als künstliches Monopol (innerhalb von Mittelddeutschland) zur Abhaltung von Messen (vgl. Brühbach 1994: 412 f.). Hierbei spielte vermutlich das Machtpotenzial des Landesherren – relativ zu jenen der zersplitterten umliegenden Territorien – eine wichtige Rolle (vgl. Straube 1997: 19). Zu den Ursachen für die Verdrängung Frankfurts durch Leipzig im Bereich des Buchhandels seit dem 18. Jahrhundert vgl. Lehmstedt 1997: 66–68.

## 2 Die aktuelle Position Leipzigs im Standortwettbewerb: Indikatoren der lokalen Wirtschaftsleistung

Leipzig liegt im Zentrum der drei mitteldeutschen Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Gegenüber den benachbarten Großstädten Dresden und Chemnitz im sächsischen Raum sowie Halle im angrenzenden Sachsen-Anhalt (vormals: Preußische Provinz Sachsen) befand sich Leipzig stets in einer gewissen Konkurrenzsituation, aber es gab immer auch Komplementaritäten zwischen den Städten. So fungiert innerhalb Sachsens die Stadt Dresden seit mehreren Jahrhunderten als Regierungssitz, Chemnitz hatte traditionell eine Rolle als Produktionsstandort (als das „sächsische Manchester“) inne, während Leipzig stets v. a. als Stadt des Handels galt (vgl. z. B. Plöger 2007: 4). Seit dem 19. Jahrhundert kam es aber auch in Leipzig sowie im Umland der Stadt zum Aufbau eines industriellen Sektors (vgl. Karlsch et al. 2006: 80 ff.).

Die Einwohnerentwicklung sowie speziell die Zu- und Abwanderungszahlen sind relevante Indikatoren für die Attraktivität einer Stadt. Im Verlauf der Industrialisierung war Leipzigs Einwohnerzahl auf mehr als 700.000 zu Beginn der 1930er Jahre angestiegen (vgl. Henckel et al. 1993: 466; Plöger 2007: 6). Nach dem Zweiten Weltkrieg und der deutschen Teilung ging die Einwohnerzahl deutlich zurück, nach 1990 setzte sich diese Entwicklung noch einmal fort, bis auf einen Tiefstand von etwa 440.000 Einwohnern gegen Mitte der 1990er Jahre. Durch die Eingemeindung von umliegenden Kommunen in den späten 1990er Jahren konnte die Einwohnerzahl (in den neuen Grenzen) dann wieder auf mehr als 500.000 angehoben werden. In den letzten Jahren nahm die Einwohnerzahl auch ohne weitere territoriale Erweiterung, innerhalb der jetzt bestehenden Gebietsgrenzen, wieder leicht zu, was zumindest im ostdeutschen Vergleich eher selten ist und als ein Indiz für eine tendenziell stabile Position gewertet werden kann. Diese leicht positive bis stabile Bevölkerungsentwicklung kommt in erster Linie über Zuwanderungen zustande, die sich auch als Zeichen der Attraktivität des Standortes Leipzig interpretieren lassen. In allerjüngster Zeit nahm allerdings die Zahl der Zuwanderungen wieder ab, sodass Leipzig zum 31. Dezember 2010 geringfügig weniger Einwohner als die Landeshauptstadt Dresden aufwies (vgl. Statistisches Landesamt Sachsen 2011: 1).

Mit Blick auf weitere wesentliche Indikatoren für das lokale wirtschaftliche Ergebnis zeigt sich für Leipzig am aktuellen Rand bei einer deutschlandweiten Betrachtung eine eher ungünstige Position (vgl. Franz 2009). Innerhalb Ostdeutschlands steht Leipzig zwar hinsichtlich des lokalen wirtschaftlichen Ergebnisses vergleichsweise günstig da, aber bei weitem nicht so gut wie die sächsische Landeshauptstadt Dresden. Wie aus der Tab. 4 des Beitrags von Köller (2011; in diesem Band) hervorgeht, liegen sowohl die Werte für das verfügbare Einkommen pro Kopf als auch das BIP je Einwohner unter dem Durchschnittswert für Deutschland; das verfügbare Einkommen je Einwohner ist in Leipzig sogar niedriger als in der ländlich strukturierten (westdeutschen) Untersuchungsregion Bitburg-Prüm. Entsprechend der im bundesweiten Vergleich niedrigen lokalen Wirtschaftsleistung in Leipzig liegen auch die Steuereinnahmen je Einwohner unterhalb der Vergleichswerte für andere Großstädte (vgl. Köller, in diesem Band, Tab. 4). Die ungünstige kommunale Finanzsituation schlägt sich auch in einer hohen Pro-Kopf-Verschuldung (kommunal) nieder (vgl. Köller 2011, in diesem Band, Tab. 4).

Hinsichtlich der *headquarters* hatten im Jahr 2006 sieben Unternehmen aus der Liste der 100 dem Umsatz nach größten ostdeutschen Unternehmen ihren Sitz in Leipzig; in Dresden waren es neun, in Chemnitz drei und in Halle zwei (vgl. Rosenfeld et al. 2011: 161). Neben öffentlichen Unternehmen handelte es sich dabei um zwei Firmen aus der Automobilbranche, ein Recycling-Unternehmen, ein Unternehmen aus der IT-Branche und ein Unternehmen aus der Energieversorgungswirtschaft. Zumindest die *headquarters* aus der Automobilbranche sind allerdings hinsichtlich ihrer Dispositionsmöglichkeiten stark von den Entscheidungen der Deutschlandzentralen der betreffenden Firmen abhängig.

In vorliegenden „Rankings“ nimmt Leipzig – wie alle anderen Standorte – immer wieder die unterschiedlichsten Positionen ein. Das siebte „Städteranking“ der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM) und der Zeitschrift WirtschaftsWoche weist Leipzig den Platz 90 unter den 100 einwohnerstärksten kreisfreien Städten in Deutschland zu (INSM 2011b). Zum Vergleich: die Nachbarstädte Dresden, Chemnitz und Halle erreichten die Ränge 74 (INSM 2011c), 78 (INSM 2011a) sowie 88 (INSM 2011d). Gegenüber derartigen Rankings sind große Vorbehalte angebracht;<sup>5</sup> hinsichtlich der „Rangfolge“ zwischen den vier genannten Städten ergibt sich aber doch eine tendenzielle Übereinstimmung mit dem Gesamtbild des – ohne eine quantitative Gewichtung durchgeführten – Städtevergleichs im Rahmen der Leipzig-Studie des IWH (Rosenfeld et al. 2011).

### 3 Sektorale Struktur der Wirtschaft

Vor der politischen Wende des Jahres 1989 wurden in Leipzig noch 100.000 Arbeiter im Bereich der Industrie beschäftigt, 1996 waren es nur noch 10.000, seither gab es wieder einen Zuwachs (vgl. Plöger 2007: 10; Rosenfeld et al. 2011: 46, Tab. 3.21.1). Allerdings: Wie in Ostdeutschland insgesamt, war der Neuaufbau der Industrie bislang fast ausschließlich mit der Ansiedlung von reinen Produktionsstandorten verbunden, die *headquarters* der größeren Unternehmen haben ihren Sitz in anderen Städten. Demgemäß sind auch die FuE-Aktivitäten der Industrie zumeist nicht am Standort Leipzig konzentriert, viele Firmen sind nur „verlängerte Werkbänke“, die relativ leicht an andere Standorte verlegt werden können (Rosenfeld et al. 2011: 47).

Der umsatzstärkste Bereich der Industrie war im Jahr 2008 der Fahrzeugbau, der gleichzeitig mit einer Exportquote von 60,9 % den zweithöchsten Exportanteil aller Sektoren hatte (IHK Leipzig 2009: 12). Nur in der Chemischen Industrie lag der Exportanteil noch höher. Hierbei ist darauf hinzuweisen, dass Leipzig im Fahrzeugbau kaum Tradition aufzuweisen hat; hier handelt es sich um einen neuen Sektor, der erst nach der Jahrtausendwende etabliert wurde. Dabei konzentrieren sich die Hersteller auf die Endmontage von Komponenten, die aus anderen Regionen zugeliefert werden. Die fehlende Tradition im Fahrzeugbau kommt auch darin zum Ausdruck, dass (im Jahr 2006) in Leipzig lediglich elf Unternehmen der Automobil- und Zulieferindustrie angesiedelt waren, von insgesamt 681 Firmen, die am sächsischen automobilbezogenen Netzwerk AMZ beteiligt waren (vgl. Rosenfeld et al. 2011: 48). Auch hinsichtlich

---

<sup>5</sup> Vgl. hierzu den Beitrag von Klüter, in diesem Band.

der Beschäftigtenzahlen ist die Kfz-Industrie für Leipzig der wichtigste Industriezweig (3579 Beschäftigte), gefolgt vom Maschinenbau (2886), dem Druck- und Verlagsgewerbe (2694) sowie der Herstellung von Metallserzeugnissen (2489).<sup>6</sup>

Das Druck- und Verlagsgewerbe war in der Vergangenheit gleichsam ein Aushängeschild der Leipziger Wirtschaft. Am Ende des 17. Jahrhunderts entwickelte sich Leipzig zum Zentrum des Buchhandels in Deutschland (Lehmstedt 1997: 65).<sup>7</sup> 1825 gründete sich in Leipzig der Börsenverein des deutschen Buchhandels, als zentraler Branchenverband des Buchhandels. Bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts gab es in Leipzig zudem die größten deutschen Druckereien und die größten Hersteller von Druckmaschinen (vgl. Gormsen 1996: 9). 1912 wurde als komplementäre Einrichtung die Deutsche Bücherei als Nationalbibliothek in Leipzig gegründet. Heute existieren in Leipzig vorwiegend nur noch Klein- und Kleinstverlage. Daneben gibt es einige Zweigniederlassungen größerer Verlage aus Westdeutschland (vgl. Kohler 2009: 53). Es fehlen aber größere Verlage mit einem Hauptsitz in Leipzig. Der Börsenverein und die Nationalbibliothek haben nur noch eine Zweigstelle bzw. einen Zweitsitz in Leipzig. Hinsichtlich des Drucks von neuen Büchern (Erstauflagen) wurden in Leipzig im Jahr 2007 insgesamt 1114 Titel produziert. Damit erreichte Leipzig lediglich den Platz 14 unter allen deutschen Städten (vgl. Börsenverein des Deutschen Buchhandels 2009).

Wie oben bereits erwähnt wurde, war Leipzig traditionell eine Stadt des Handels. Dies kam – wie ebenfalls bereits angeführt wurde – in besonderem Maße in der Position Leipzigs als Messestandort zum Ausdruck, die auch das Image der Stadt über Jahrhunderte stark geprägt hat: „Keine andere Stadt ist so eng mit ihrer Messe verwoben wie Leipzig ...“ (Rodekamp 1997: 353). Am Ende des 19. Jahrhunderts war die Messe in Richtung auf eine sog. Mustermesse verändert worden, bei welcher – wie heute bei Industriemessen allgemein üblich – nur Muster von Gütern ausgestellt werden und kein direkter Warenhandel mehr stattfindet. Heute ist die Leipziger Messe vorwiegend eine Besuchermesse, d. h. eine Konsumgüterausstellung für Privatbesucher. In Bezug auf seine Ausstellungsfläche nimmt Leipzig im nationalen Vergleich den zehnten Platz ein (vgl. AUMA 2009: 119). Trotz ihrer relativ geringen nationalen und internationalen Bedeutung arbeitet die Messe seit Jahren nach eigenen Angaben mit Gewinn. Nach einer Studie des Ifo-Instituts hängen in Leipzig direkt und indirekt mehr als 6.000 Arbeitsplätze von der Messe ab (vgl. Penzkofer 2006: 58). 72% der Besucher kamen im Messejahr 2005 aus der Region Leipzig, lediglich 4,6% aus den alten Bundesländern und nur 2% aus dem Ausland (vgl. Penzkofer 2006: 59, Tab. 1). Es gibt derzeit in Leipzig nur wenige Fachmessen mit überregionaler Ausstrahlungskraft. Die (ursprünglich vor einigen Jahren am Standort Leipzig neu entwickelte) Messe „Games Convention“ hat mittlerweile den Standort verlassen und ist nach Köln gezogen. Auch die überregional durchaus vielbeachtete Leipziger Buchmesse ist eher eine Besuchermesse, während die Frankfurter Buchmesse hauptsächlich als Verkaufsmesse einzuordnen ist (vgl. Kohler

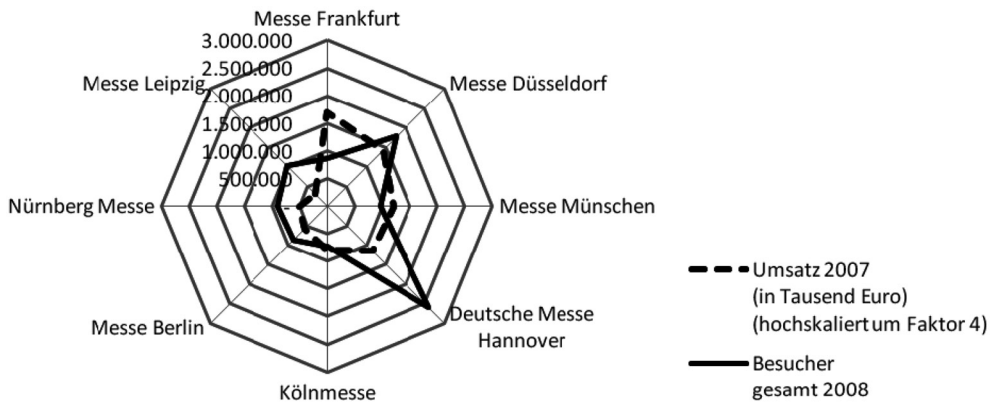
<sup>6</sup> Stand: 2009; Quelle: Eigene Ermittlungen des IWH auf der Basis der Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit.

<sup>7</sup> Zu den Ursachen für die Verdrängung Frankfurts durch Leipzig seit dem 18. Jahrhundert vgl. Lehmstedt 1997: 66-68.

2009: 48). Auf jeden Fall ist die Messe unverändert ein wichtiger Imagefaktor für die Stadt, der die externe Wahrnehmung in den Medien unterstützt. Und mit der Messe „Beach & Boat“ hat Leipzig in jüngster Zeit ein neues Konzept etablieren können, dessen Erfolg allerdings abzuwarten bleibt. Es ist noch darauf hinzuweisen, dass Messen heute – anders als früher – relativ volatil geworden sind; ihre Standortbindung ist deutlich geringer als ehemals, sodass immer auch die Gefahr einer Abwanderung gegeben ist. Insofern sind Messen heute eher mit anderen Großveranstaltungen zu vergleichen und damit als relevante Objekte des modernen Standortwettbewerbs zu betrachten.

Abbildung 1 zeigt die Zahl der Besucher der großen deutschen Messen im Jahr 2008 und stellt diesen Zahlen die Messeumsätze des Jahres 2007 gegenüber. Beide Größen sind zwar Erfolgsindikatoren, jedoch lässt sich an diesen auch die jeweilige Ausrichtung einer Messe (als Besucher- vs. Verkaufsmesse) ablesen. Die Leipziger Messe hat in Bezug auf die Besucherzahlen einen durchaus günstigen Wert aufzuweisen, der dabei generierte Umsatz ist allerdings im Vergleich zu anderen Messen sehr niedrig.

Abb. 1: Umsatz und Besucher der wichtigsten deutschen Messen nach Standorten, skaliert



Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis der Bilanz von 2008 des Ausstellungs- und Messeausschuss der Deutschen Wirtschaft e.V.

Eine moderne Branche, die es früher in der heutigen Abgrenzung nicht gab und von deren Entwicklungsdynamik (die mit den allgemeinen Veränderungen des Standortwettbewerbs eng verwoben ist) auch die Stadt Leipzig zu profitieren hofft, ist die Logistikwirtschaft. Die Stadt Leipzig bezeichnet sich selbst als einen „trimodalen Logistikknoten“ (vgl. Stadt Leipzig 2009a: 23). Die Stadtverwaltung betrachtet die Stadt als im Schienensystem, im Straßensystem und in der Luftfahrt gut aufgestellt. Jedoch gibt es derzeit keinen Anschluss an eine überregional bedeutsame Wasserstraße. Die Erreichbarkeit der Stadt im überregionalen Personenverkehr der Bahn ist im Vergleich zu anderen Städten aufgrund einer relativ geringen Zahl von Verbindungen via IC und ICE eher ungünstig. Positiv verlief in den letzten Jahren die Entwicklung im Bereich der Luftfracht, hier gab es eine deutliche Steigerung des Umschlages (vgl. Kohler 2009: 56). Beim Passagieraufkommen kam es demgegenüber zu einer Stagnation. Insgesamt

gesehen befindet sich der Flughafen Leipzig/Halle im unteren Mittelfeld der deutschen Flughäfen (vgl. ADV 2009). Verschiedene Logistik- und Transportunternehmen haben sich in den letzten Jahren im Umfeld des Flughafens angesiedelt. „Seit dem Jahr 2008 nutzt die Deutsche Post World Net [den Flughafen] Leipzig/Halle als ihr europäisches DHL-Drehkreuz“ (Stadt Leipzig 2009b: 10). In Anbetracht der hohen Arbeitslosigkeit in Leipzig gerade unter den Geringqualifizierten ist der Logistiksektor ein wichtiger Bereich zur Erhöhung der Beschäftigung (vgl. Kohler 2009: 59).

Auch die Tourismusbranche zählt zu jenen Sektoren, die sich in den vergangenen Jahrzehnten in allen Industrieländern sehr positiv entwickelt haben. In früheren Zeiten war der Tourismus auf Städte und Regionen mit speziellen Attraktionen konzentriert und spielte v. a. dort eine Rolle als Wirtschaftsfaktor. Hingegen sind heute Touristen generell für die Attraktivität einer Stadt von Bedeutung (z. B. für das Angebot an gastronomischen Betrieben) und können auch ihr externes Image beeinflussen; auch dies sind neuere Tendenzen im Standortwettbewerb. Für Leipzig lässt sich ein kontinuierlicher Aufbau der Beschäftigung im Gastgewerbe konstatieren, auch die Zahl der Übernachtungen nahm zumindest bis 2006 deutlich zu (vgl. Rosenfeld et al. 2011: 60). Allerdings stagnierte die Aufenthaltsdauer zwischen 2001 und 2006 bei 1,9 Tagen. Zudem bewegte sich (im Jahr 2004) die Zahl der Übernachtungen je 1.000 Einwohner lediglich auf dem gesamtdeutschen Durchschnittsniveau; die Stadt Dresden konnte hier unverändert deutlich höhere Werte vorweisen.

#### 4 Lokale Ausstattung mit Potenzialfaktoren

Die in diesem Beitrag vorgenommene Trennung zwischen „Ergebnisfaktoren“ (die im Abschnitt 2 vorgestellt wurden) und „Determinanten der Wirtschaftsleistung“ ermöglicht eine klare gedankliche Strukturierung verschiedener Sachverhalte und der zwischen ihnen vermuteten Kausalitäten innerhalb einer Stadt oder Region. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass die Ergebnisfaktoren ihrerseits auch immer „Determinanten der Wirtschaftsleistung“ sein können. Ein hohes Einkommen z. B. wirkt sich positiv auf die Umsätze in einer Stadt aus; eine hohe wirtschaftliche Aktivität in einer bestimmten Branche kann zu Lokalisationsvorteilen für Unternehmen aus dieser Branche führen. Hinsichtlich des derzeit nur maßvollen Erfolgs der Messe spielt z. B. der Umstand eine Rolle, dass in Leipzig bislang keine starke heimische Industrie vorhanden ist, deren Güter auf der Leipziger Messe präsentiert werden könnten.<sup>8</sup>

Bei den „Determinanten der Wirtschaftsleistung“ wird im Folgenden zwischen „Potenzialfaktoren“ (die in diesem Abschnitt behandelt werden)<sup>9</sup> und „politisch-institutionellen Faktoren“ (s. dazu: Abschnitt 5) unterschieden; auch diese Trennung ist genau genommen eine Fiktion, in der Realität bestehen auch zwischen diesen beiden Kategorien zahlreiche Interdependenzen. Hinsichtlich der Potenzialfaktoren ist zu berücksichtigen, dass sie grundsätzlich bereits seit jeher eine wichtige Rolle für die Entwicklung einer

<sup>8</sup> Die Messe InTec (Fachmesse für Fertigungstechnik, Werkzeugmaschinen- und Sondermaschinenbau), die vor einigen Jahren von Chemnitz nach Leipzig gewandert ist, könnte von dem in Chemnitz (sowie im mitteldeutschen Raum insgesamt) vorhandenen Potenzial an Maschinenbauunternehmen profitieren.

<sup>9</sup> Grundsätzlich zum Begriff der Potenzialfaktoren vgl. Biehl et al. 1975: 14 ff.

Stadt spielten, jedoch einige von ihnen in den vergangenen Jahrzehnten – im Kontext der Intensivierung des Standortwettbewerbs – an Bedeutung gewonnen haben und sowohl in der Wissenschaft als auch in der Wirtschaftspolitik heute mehr Beachtung als in früheren Zeiten finden. Entsprechende, quasi „moderne“ Potenzialfaktoren, die durch jüngere Theorien wie die endogene Wachstumstheorie sowie die New Economic Geography verstärkt Eingang in die Diskussion gefunden haben, sind das Humankapital, die Innovationskompetenz, die Bildungs- und Wissenschaftsinfrastruktur, die Tourismusinfrastruktur und touristisch relevante Amenities, die lokalen Voraussetzungen für Ballungsvorteile sowie das lokale Image.<sup>10</sup> Für andere Faktoren wie z. B. für die Lage einer Stadt im Raum hat sich deren Bedeutung im Zeitverlauf etwas relativiert (s. hierzu weiter unten, unter „Verkehrsinfrastruktur und Erreichbarkeit“).

**Einwohner und Humankapital:** Die Gesamteinwohnerzahl von Leipzig liegt deutlich unter einer Million, selbst wenn man das Umland relativ großzügig mit einberechnet. Grundsätzlich haben mittlere Großstädte gegenüber Millionenstädten natürlich auch Vorteile. Allerdings kann manchmal die Gesamtzahl der Einwohner eine wesentliche Restriktion für wirtschaftlichen Erfolg darstellen. Der Bundesverband Interaktive Unterhaltungssoftware e. V. führte für seine Entscheidung, die Messe „Games Convention“ nach Köln zu verlegen, u. a. den zu geringen Einzugsbereich (die zu geringe Anzahl an potenziellen Messebesuchern) an. Dies lässt sich so interpretieren, dass – für das Angebot von Messen – in Leipzig der *home market effect* gering ausfällt und nicht dazu in der Lage ist, für eine Basis-Nachfrage in diesem Bereich zu sorgen.<sup>11</sup>

Hinsichtlich der Struktur der Bevölkerung in Leipzig ist bemerkenswert, dass hier besonders viele Hochqualifizierte (Personen mit abgeschlossenem Hochschulabschluss) beschäftigt sind, auch die Zahl der Studierenden und jene der Abiturienten sind überdurchschnittlich hoch. Auf der anderen Seite gibt es eine hohe Zahl von Langzeitarbeitslosen sowie hohe Anteile von nur gering qualifizierten Beschäftigten und von Schulabgängern ohne Schulabschluss (vgl. Rosenfeld et al. 2011: 73 ff.). Hinsichtlich des Anteils der Hochqualifizierten an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ist noch zu konstatieren, dass dieser in Leipzig unterhalb des Wertes für die Stadt Dresden liegt. Gleichwohl kann der Stadt Leipzig insgesamt eine günstige Humankapitalausstattung zugebilligt werden.

Unter Bezugnahme auf Floridas „*Theorie der Kreativen Klasse*“ (Florida 2002) hat das IWH für das Jahr 2006 einen Vergleich zwischen Leipzig und den drei benachbarten Großstädten hinsichtlich der jeweiligen Ausstattung mit sozialversicherungspflichtig Beschäftigten durchgeführt, die der „Kreativen Klasse“ zugeordnet werden können. Demzufolge weist Leipzig v. a. für die Teilgruppe der „Bohemiens“ (= der künstlerisch

---

<sup>10</sup> Vgl. hierzu u. a. die Beiträge von Blume und Kauffmann in diesem Band.

<sup>11</sup> „Den Nintendos und Microsofts ist Leipzig zu klein geworden. Zu wenige Betten, zu wenige Flüge, zu wenig Messefläche. Und: zu weit vom Schuss, für Besucher wie Aussteller.“ (Artikel „Computerspiele – Abbau Ost“. In: Die Zeit Online, [http://www.zeit.de/online/2008/35/games\\_convention](http://www.zeit.de/online/2008/35/games_convention) (20.12.2011). Hierbei muss beachtet werden, dass der Verband selbst seinen Sitz in Köln hat. Es ist möglich, dass dieser Umstand bei der Verlagerung der Messe die entscheidende Rolle spielte und andere – wenngleich plausible – Argumente nur zur Legitimation der Entscheidung vorgeschoben wurden.

Tätigen) mit 2,0% aller SV-Beschäftigten einen deutlich höheren Wert als die Vergleichsstädte auf (vgl. Rosenfeld et al. 2011: 150).

**Innovationskompetenz:** Es stellt sich die Frage, ob die bislang erläuterten Bedingungen bzw. Faktoren in Leipzig auch in wirtschaftlich relevante Innovationen umgesetzt werden können. Betrachtet man hierfür als Näherungsgröße die Zahl der Patentanmeldungen – mit der allerdings eigentlich Inventionen, nicht Innovationen gemessen werden – je 1.000 Einwohner, so zeigt sich für Leipzig für den Zeitraum 2000–2005 mit 1,1 der bei weitem niedrigste Wert im Vergleich zu den Nachbarstädten Chemnitz, Dresden und Halle; für Deutschland insgesamt liegt der Wert bei 3,2 (vgl. Rosenfeld et al. 2011: 144). Der Anteil der FuE-Beschäftigten je 1.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigter ist in Leipzig sehr gering; dieser Wert wird – im Vergleich zwischen den in diesem Band untersuchten Städten und Regionen – nur von Bitburg-Prüm noch unterschritten (vgl. Köller, in diesem Band, Tab. 7).

**Bildungs- und Wissenschaftsinfrastruktur:** Die Universität Leipzig wurde als eine der ältesten Einrichtungen dieser Art in Deutschland bereits im Jahr 1409 gegründet. Mittlerweile sind im Umfeld der Universität zahlreiche weitere Wissenschaftseinrichtungen etabliert worden. Studien auch des IWH haben allerdings gezeigt, dass eine reine örtliche Massierung von Wissenschaftseinrichtungen keineswegs ausreicht, um positive Effekte für die wirtschaftliche Entwicklung zu erzeugen (vgl. Rosenfeld et al. 2005: 142 f.). Unter anderem spielt die „Absorptionsfähigkeit“ der privaten Unternehmen in einer Stadt eine wesentliche Rolle für die Wirksamkeit von Wissenschaftseinrichtungen. Vieles spricht dafür, dass eine gewisse Deckungsgleichheit oder „Kongruenz“ zwischen der fachlichen Ausrichtung der Wissenschaftseinrichtungen und jener der privaten Unternehmen in einer Region für den Wissenstransfer und damit für die Wirksamkeit der Wissenschaftseinrichtungen von Vorteil ist. Das IWH hat hierfür den Begriff der „Branchenkongruenz“ geprägt und eine Operationalisierung vorgeschlagen, mit welcher sich die Branchenkongruenz für einzelne Städte messen und vergleichen lässt (vgl. Rosenfeld et al. 2011: 153–157). Für Leipzig konnte – im Vergleich zu Chemnitz, Dresden und Halle – die niedrigste Branchenkongruenz ermittelt werden. Hierin kommt die relativ geringe technisch-naturwissenschaftliche Ausrichtung der Leipziger Wissenschaftseinrichtungen zum Ausdruck. Speziell für das verarbeitende Gewerbe kann diese Ausstattung ein Entwicklungshemmnis darstellen und sowohl die Innovationstätigkeit als auch die Versorgung mit Humankapital erschweren; allerdings können die Unternehmen auf entsprechende Wissenschaftseinrichtungen in den Nachbarstädten Zugriff nehmen, dann aber ohne Vorteile der Nähe, die sich am Standort Leipzig ergeben könnten.

**Privates Sachkapital:** Im Vergleich zu anderen Städten in Ostdeutschland, speziell gegenüber der Stadt Dresden, sind in Leipzig seit der Wende vergleichsweise geringe private Investitionen getätigt worden. Demgegenüber wurde in Leipzig v. a. in die kommunale Infrastruktur investiert (vgl. Rosenfeld et al. 2011: 81–87).

**Verkehrsinfrastruktur und Erreichbarkeit:** Zumeist wird hervorgehoben, dass Leipzig schon seit dem Mittelalter eine sehr günstige verkehrliche Lage hat, nämlich im Kreuzungspunkt der von Skandinavien nach Italien und von Spanien nach Osteuropa führenden zwei wichtigen Handelsstraßen „Via regia“ und „Via imperii“ (vgl. Brübach 1994:



399). Der Flughafen ist direkt an das Autobahn- und Schienennetz angeschlossen. Es gibt dort vier Umschlagterminals (Straße-Schiene) (vgl. Stadt Leipzig 2009a: 25). Der Leipziger Hauptbahnhof zählt aus der Sicht der Leipziger Stadtverwaltung zu den acht wesentlichen Fernverkehrsknoten der Deutschen Bahn (vgl. Stadt Leipzig 2009a: 23).

Die verkehrsgünstige Lage war ursprünglich ein wesentlicher Faktor für die Entwicklung der Leipziger Messe; solange diese eine Verkaufsmesse war, konnte ein zentral gelegener Ort vorteilhaft sein, zu dem die zum Verkauf angebotenen Güter kostengünstig transportiert werden konnten. Durch den von Leipzig selbst initiierten Übergang zu einer Mustermesse im ausgehenden 19. Jahrhundert wurde dieser Vorteil relativiert. Andere Branchen profitieren demgegenüber unverändert von der guten Erreichbarkeit. Dies gilt natürlich nicht zuletzt für den Logistiksektor. Es bleibt darauf hinzuweisen, dass die gute schienenmäßige Anbindung Leipzigs sowie der moderne Flughafen nicht automatisch zu einer guten Erreichbarkeit per Bahn oder per Flugzeug führen. So weist Leipzig (Stand: 2008) hinsichtlich der täglichen Abfahrten im Fernverkehr der DB lediglich eine Zahl von 79 auf, die deutschen mittleren Großstädte kommen im Durchschnitt auf 105; allerdings erreichte die Stadt Dresden im Jahr 2008 aufgrund ihrer peripheren Lage nur eine Zahl von 34, Chemnitz lag sogar bei 0 (vgl. Rosenfeld et al. 2011: 135). Hinsichtlich des (Personen-)Flugverkehrs ist das geringe Angebot an Linienflügen ein deutliches Manko. So führte der Bundesverband Interaktive Unterhaltungssoftware e. V. für seine Entscheidung, die Messe „Games Convention“ nach Köln zu verlegen, u. a. auch die Vorteile Kölns bei der Verkehrsanbindung an (FTD 2008).

**Tourismusinfrastruktur und touristisch relevante Amenities:** Die Leipziger City mit ihren Handelshöfen weist eine recht hohe Attraktivität für den Einzelhandel auf. Das Gewandhaus mit seinen hochwertigen musikalischen Angeboten hat eine erheblich überregionale Ausstrahlung. Daneben gibt es zahlreiche weitere kulturelle Einrichtungen mit hoher touristischer Relevanz in Leipzig. Der Umgebung von Leipzig wurde in der Vergangenheit zumeist ein nur geringer landschaftlicher Reiz zugebilligt. Der Braunkohlentagebau im vergangenen Jahrhundert hat zu einer zusätzlichen Verschlechterung des Erholungswerts der Region Leipzig geführt. Nach der Wende hat sich dies durch die Restrukturierung und Flutung der Tagebaue verändert. Mit entsprechenden Maßnahmen, die in kleinerem Umfang auch bereits vor der Wende erfolgt waren, soll ein „Leipziger Seenland“ geschaffen werden, das auch für den Erholungstourismus attraktiv sein soll (vgl. hierzu auch unten, Abschnitt 5.2). Darüber hinaus ist die Aufenthaltsqualität in Leipzig v. a. durch Großinvestitionen im Bereich des Zoologischen Gartens verbessert worden; in diesem Zusammenhang ist im Juli 2011 das Großprojekt „Gondwanaland“ (eine künstliche Tropenerlebniswelt) abgeschlossen worden (vgl. Zoo Leipzig 2011).

**Potenziale für Ballungsvorteile:** Zur Ermittlung von lokalen Branchenschwerpunkten (= räumlich konzentrierte Vorkommen von Firmen aus ein- und derselben Branche) kann der Lokalisationskoeffizient<sup>12</sup> Anwendung finden. Im Bereich des Verarbeitenden Gewerbes und unter Zugrundelegung der Zahl der in einer Branche jeweils tätigen

---

<sup>12</sup> Der Lokalisationskoeffizient gibt das Verhältnis zwischen dem Anteil einer Branche an allen Beschäftigten in einer Sub-Region (hier: Leipzig) und dem Anteil dieser Branche an allen Beschäftigten in einer die Sub-Region einschließenden Großregion (hier: Ostdeutschland) an.

sozialversicherungspflichtig Beschäftigten wurden vom IWH für das Jahr 2006 sieben herausragende Branchenschwerpunkte ermittelt (mit einem Lokalisationskoeffizienten von mindestens 1,4): Verlagsgewerbe, Druckgewerbe, Gießereien, Herstellung von Dampfkesseln, Herstellung von Elektrizitätsverteilungs- und Schalteinrichtungen, Herstellung von sonstigen elektrischen Ausrüstungen, Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenmotoren (vgl. Rosenfeld et al. 2011: 91). Eine Analyse der Netzwerkbeziehungen macht – unter Zugrundelegung von Daten zu formellen Netzwerken – deutlich, dass sich die in Leipzig vorhandenen Unternehmensnetzwerke insbesondere in den Branchen entwickelt haben, die von der Stadt Leipzig als Schwerpunktbranchen besonders hervorgehoben werden (s. hierzu weiter unten unter „Politik“). Allerdings sind weniger als die Hälfte der Leipziger Netzwerke auf die zuvor genannten örtlichen Branchenschwerpunkte bezogen; in Dresden und in Chemnitz hingegen sind nahezu alle Netzwerke in jenen Bereichen etabliert worden, in denen es dort auch jeweils einen Branchenschwerpunkt gibt. Dies deutet darauf hin, dass den Netzwerken in Leipzig – zumindest zum Zeitpunkt der Erhebung durch das IWH – eine Untersetzung durch wirtschaftliche Aktivitäten fehlt bzw. fehlte (vgl. Rosenfeld et al. 2011: 106 ff.). Gleichwohl kann in den bestehenden Netzwerken ein Potenzial für zukünftige Entwicklungen gesehen werden. Ihre Existenz ist zum großen Teil von der Politik unterstützt bzw. initiiert worden. (s. hierzu weiter unten, Abschnitt 5.2)

*Image:* Nach der Wende galt Leipzig zunächst als „Boomtown“, als Ort der fast unbegrenzten Entwicklungsmöglichkeiten. Das hat sich mittlerweile relativiert, wenngleich das allgemeine, überregionale Image Leipzigs unverändert überwiegend positiv sein dürfte.

## 5 Politisch-institutionelle Faktoren

### 5.1 Folgewirkungen der deutschen Teilung und der Wiedervereinigung

Für die Einwohnerentwicklung in Leipzig seit dem Zweiten Weltkrieg dürfte die deutsche Teilung insoweit eine wichtige Rolle gespielt haben, als – ebenso wie in allen anderen Regionen Ostdeutschland – ein großer Teil der wirtschaftlichen Elite in die westlichen Landesteile abwanderte. Möglicherweise traf dies Leipzig aufgrund der traditionellen sektoralen Ausrichtung der Stadt stärker als andere Städte. Die politische Wende wirkte sich auf die Einwohnerschaft durch Migrationsströme sowohl nach Westdeutschland als auch in das Umland der Stadt aus. Die zuvor aufgrund der in der DDR herrschenden Bedingungen „eingefrorene“ Stadtentwicklung (vgl. Franz 1998: 12) wurde durch eine große Suburbanisierungswelle drastisch verändert. Dabei blieben die nunmehr im suburbanen Raum angesiedelten Bewohner für die Stadt Leipzig als (potenzielle) Arbeitskräfte erhalten.

Hinsichtlich der räumlichen Lage von Leipzig innerhalb staatlicher Strukturen ist zu berücksichtigen, dass bereits durch die Abtrennung der früheren deutschen Ostgebiete nach dem Zweiten Weltkrieg die Stadt Leipzig innerhalb Deutschlands an Zentralität eingebüßt hatte. Die Teilung Deutschlands bewirkte einen weiteren Rückgang an Zentralität; in der DDR war Ostberlin das Zentrum, Leipzig hatte nur noch Bedeutung als Hauptstadt eines DDR-Bezirks. Durch die Wiedereinführung der Länder nach der

Wende hat sich die Stellung Leipzigs im Verwaltungssystem nicht grundlegend verändert. Dresden, nicht Leipzig, wurde Landeshauptstadt von Sachsen. Möglicherweise wirkt sich die heutige Landesgrenze zwischen Sachsen und Sachsen-Anhalt ungünstiger für die interkommunale Zusammenarbeit aus als die frühere Grenze zwischen den DDR-Bezirken. Dies könnte speziell für die Kooperation zwischen Leipzig (ehemals zugehörig zum Bezirk Leipzig, jetzt zum Freistaat Sachsen) und Halle (ehemals zugehörig zum Bezirk Halle, jetzt zum Land Sachsen-Anhalt) relevant sein.

Neben den Einwohnern wanderten mit der deutschen Teilung auch diverse *headquarters* von Leipzig in die westlichen Regionen ab. Insbesondere Firmen aus dem Bereich des Verlagswesens hatten zwar auf der einen Seite eine deutliche Bindung an den Standort Leipzig gehabt, auf der anderen Seite war es für sie relativ einfach, den Standort zu verlagern, da sie in erster Linie ihre Kunden- und Autorendateien als ihr zentrales Kapital mit in den Westen nehmen mussten.<sup>13</sup> Entsprechende Zusammenhänge dürften auch für die früher in Leipzig vorhandenen *headquarters* von Versicherungsfirmen und Banken gelten; vermutlich hat hier zusätzlich die zentrale Wirtschaftslenkung der DDR zu einer Aushöhlung oder Eliminierung der betreffenden Unternehmen gesorgt. Nach der Wende war es aufgrund der wirtschaftlichen Präponderanz Westdeutschlands innerhalb von Gesamtdeutschland und der im Westen bereits bestehenden oligopolistischen Strukturen im Banken- und Versicherungssektor kaum möglich, in Leipzig oder in anderen ostdeutschen Städten neue Firmen in diesem Bereich zu etablieren; es fehlten im Osten infolge der jahrzehntelangen Planwirtschaft zudem auch die *entrepreneurs*, die entsprechende Initiativen hätten entfalten können.

Die noch immer – im Vergleich zum Westen – geringere Produktivität der ostdeutschen (und damit auch der Leipziger) Unternehmen ist als eine Folge der sozialistischen Wirtschaftsplanung in der DDR (unzureichende Anpassung an technologische Entwicklungen und neue Produktionstechniken) einzustufen, aber auch als Folge der Wiedervereinigung: Noch immer wird vielfach für Ostprodukte ein geringerer Preis als für vergleichbare Westprodukte gezahlt, weil Ostprodukte in Westdeutschland unverändert einen geringen Bekanntheitsgrad und damit Absatzschwierigkeiten haben. Die Produktivität der ostdeutschen Industrie insgesamt lag 1991 auf einem Niveau von unter 30 % des westdeutschen Wertes, bis zum Jahr 2008 konnte ostdeutschlandweit (ohne Berlin) ein Wert von ca. 82 % erreicht werden (vgl. Heimpold 2009: 429). Aus der geringen Produktivität zum Zeitpunkt der politischen Wende leitete sich die fehlende Wettbewerbsfähigkeit ostdeutscher Firmen am Weltmarkt ab (und die folgende Massenarbeitslosigkeit). Nur in Spezialbereichen (Beispiel: Feinoptische Industrie in Jena) wurde das Weltniveau erreicht. Im Prinzip stand Leipzig nach der Wende in allen ökonomischen Bereichen als „Newcomer“ dar. Ein Großteil der Industrie war in einem wettbewerblichen System nicht konkurrenzfähig, die betreffenden Betriebe mussten schließen. Damit einher ging ein starker Einbruch der wirtschaftlichen Leistung in der Stadt.

---

<sup>13</sup> Hierbei ist zu berücksichtigen, dass ein relativer Niedergang des Verlags- und Druckereigewerbes in Leipzig bereits vor dem Zweiten Weltkrieg zu verzeichnen war. Einerseits gab es bereits nach dem Ersten Weltkrieg eine Tendenz zur Verlagerung der Zeitungs- und Zeitschriftenproduktion nach Berlin und München; andererseits trug nach 1933 die Kulturpolitik des NS-Staates dazu bei, die Exportchancen der Verlagsproduktionen zu vermindern (vgl. Hess 1996: 77).

Die fehlende internationale Wettbewerbsfähigkeit der Industrie in der DDR spielte vermutlich auch für den Niedergang des Verlags- und Druckereigewerbes in Leipzig eine Rolle. Darüber hinaus wurde das Verlagswesen durch gegebene institutionelle Regelungen zum Zeitpunkt der Wende negativ getroffen. Die Lizenzen der ostdeutschen Verlage wurden von einem Tag auf den anderen wertlos, weil die ostdeutschen Verlage nur Lizenzen für den Druck von Büchern in Ostdeutschland hatten. Westdeutsche Verlage hingegen, die ostdeutsche Autoren bereits unter Vertrag hatten, konnten nun ihren Vertrieb auch auf Ostdeutschland ausweiten (vgl. Links 2009: 34 f.).

In Bezug auf das Messewesen gab es für Leipzig nach 1945 zunächst durchaus – scheinbar – positive Veränderungen. Unter dem Regime der DDR wurde Leipzig für alle sozialistischen Staaten Mittel- und Osteuropas zu einem „Schaufenster des Sozialismus“ (Rodekamp 1997: 356). Innerhalb der DDR erhielt die Leipziger Messe erneut ein Monopol, als einzige Messe in der DDR, als zentrale Messe für den gesamten sozialistischen Block und zudem auch als ein Forum für Kontakte von Wirtschaftsführern und Politikern aus Ost und West (vgl. Rodekamp 1997: 356). Allerdings, wie bereits erwähnt, änderte sich im Zeitverlauf weltweit die Nachfrage nach Messen. So wurde im Westen das Konzept der Spezialmessen sowie der Verbrauchermessen durchgesetzt, in Leipzig hielt man hingegen – geschützt durch das Monopol und die Abschottung vom Wettbewerb mit westlichen Messestädten – an der Universalmesse fest (vgl. Rodekamp 1997: 355 f.). Nach der Wende fiel diese Konzeption in sich zusammen; Leipzig hatte nicht die Gelegenheit, rechtzeitig vor diesem Schock neue, eigene Spezial- und Verbrauchermessen zu entwickeln. Mit der Wende fielen zudem auch die osteuropäischen Märkte fort, sodass es an Ausstellern aus diesen Ländern fehlte, die ggf. für eine Stabilisierung der Messe in Leipzig hätten sorgen können. In der Folge hat Leipzig im gesamtdeutschen Konzert der Messestädte heute noch immer die Position eines *newcomers*. Ein solcher hat durchaus die Chance, eine größere und bedeutende Messe entweder neu zu etablieren oder von anderen Standorten abzuwerben; Messen sind heute vergleichsweise volatil, wie bereits oben erläutert wurde.

## 5.2 Wirksamkeit politischer Maßnahmen seit 1990

Bereits in den bisherigen Ausführungen wurde mehrfach auf den Einfluss politischer Maßnahmen der Stadt Leipzig verwiesen, wobei die städtische Politik immer im Kontext mit Maßnahmen der sächsischen Staatsregierung und Förderprogrammen auf der Bundesebene gesehen werden muss. Hier lässt sich keine Veränderung in der Intensität der politischen Einflussnahme seit 1990 feststellen; allerdings gab es strukturelle Veränderungen, die in erster Linie in den Objekten der Wirtschaftsförderung sowie in der auch in Leipzig – wie überall – seit dem Ende der 1990er Jahre üblichen „Clusterpolitik“ zum Ausdruck kommen. Die Clusterpolitik stellt insgesamt eine deutliche Reaktion auf die strukturellen Veränderungen des Standortwettbewerbs dar, auch wenn hinsichtlich der jeweiligen örtlichen Ausrichtung und ihrer Erfolgchancen Zweifel bestehen mögen. Im Folgenden werden die Inhalte von wesentlichen Bereichen der lokalen Wirtschaftspolitik in ihren Grundzügen skizziert.

**Industriepolitik:** In Bezug auf die Objekte der Wirtschaftsförderung haben – nach Einschätzung verschiedener Experten – die kommunalen Politiker zu Beginn der Transformation darauf gesetzt, Leipzig zu einer reinen Dienstleistungsmetropole zu machen. Dies hatte eine gewisse Vernachlässigung der Möglichkeiten einer Reaktivierung der industriellen Basis zur Folge. Hierbei spielten auch die negativen Erfahrungen mit der „schmutzigen Industrie“, wie sie in der DDR üblich war, eine Rolle. Aufgrund des starken Rückgangs der Industrieproduktion wurde zu Beginn der 1990er Jahre in Ostdeutschland allgemein darüber diskutiert, inwieweit die ostdeutschen Städte den säkularen Wandel von der Industrie- zur Dienstleistungs- und Informationsgesellschaft gewissermaßen vorwegnehmen könnten. Es herrschte teilweise die Auffassung vor, die industrielle Produktion würde langfristig weitgehend obsolet werden, und die Politik sollte dies sogar noch weiter verstärken. In Leipzig wurde diese Politik aufgrund der traditionellen Orientierung der Stadt auf den Dienstleistungssektor von vielen Akteuren besonders stark aufgegriffen. (Vgl. zu der Annahme, dass „... eine Stärkung des Dienstleistungssektors erforderlich“ ist: Henckel et al. 1993: 468 f.) Mittlerweile hat sich diese Strategie allerdings als nur sehr bedingt tragfähig erwiesen. Die Dienstleistungsbranche ist im Allgemeinen v. a. dort günstig entwickelt, wo eine industrielle Basis (mit einer Nachfrage nach den sog. unternehmensnahen Dienstleistungen) vorhanden ist. Allein mit haushaltsnahen Dienstleistungen ist es aufgrund ihrer nur bedingt gegebenen Handelbarkeit kaum möglich, die wirtschaftliche Entwicklung voranzubringen. Vor diesem Hintergrund und auch aufgrund mangelnder Erfolge bei der Entwicklung des Dienstleistungssektors in Leipzig wurde mittlerweile auch in Leipzig die Strategie verändert und der industriellen Entwicklung wieder ein breiterer Raum zugebilligt. Dies zeigt sich nicht zuletzt in der Ansiedlung von zwei namhaften Pkw-Herstellern, welche die Endmontage für einige ihrer Modelle an den Standort Leipzig verlegt haben. Die Idee der Dienstleistungsmetropole war eng mit dem Image der „Boomtown Leipzig“ verbunden, das von der Stadtverwaltung im Verbund mit Marketing-Experten und Investment-Firmen verbreitet wurde: Das Bild einer internationalen Handels-, Messe- und Medienstadt. In diesem Zusammenhang kam es zu Beginn der 1990er Jahre in Leipzig zu einem weltweit beachteten Boom in der Bauwirtschaft, sozusagen als besonders herausragendes Element des allgemeinen Aufschwungs der Bauaktivitäten im Osten Deutschlands.

**Kommunalwirtschaftspolitik:** Eine weitere „Leipzig-typische“ Politikausrichtung war und ist die hohe Relevanz der Kommunalwirtschaft. Die Tätigkeit der kommunalen Unternehmen in Leipzig wurde auch als Anker für eine günstige Beschäftigungsentwicklung angesehen und entsprechend unterstützt. So positiv dieses Anliegen grundsätzlich ist, muss doch auch festgestellt werden, dass es in Teilbereichen zu einer Konkurrenz der städtischen mit den privaten Anbietern in Leipzig kommen kann, mit entsprechenden negativen Folgen für die private Wirtschaftsentwicklung. Speziell das Engagement kommunaler Firmen auf ausländischen Märkten birgt Risiken für den städtischen Haushalt (vgl. Rosenfeld et al. 2011: 183).

**Clusterpolitik:** Leipzig hat sich – wie heute die meisten größeren Städte – den Clustergedanken zu eigen gemacht. Die von der Stadt besonders geförderten Branchen sind Energie- und Umwelttechnik, Gesundheit/Biotechnologie/Medizintechnik/Life Sciences, Medien und Kommunikationstechnik/IT sowie Automobil- und Automo-

bilzulieferindustrie (vgl. Rosenfeld et al. 2011: 88 ff.). Für diese Branchen existieren in Leipzig sowohl besondere Potenziale als auch Wachstumshemmnisse. Es gibt eine deutliche Korrespondenz zwischen diesen Branchen und den in Leipzig vorhandenen Unternehmensnetzwerken. Dies deutet darauf hin, dass sich die Netzwerke in die Förderpolitik der Stadt einordnen. Hinsichtlich der möglichen Erfolge dieser Politik ist allerdings darauf hinzuweisen, dass die geförderten Branchen kaum Wertschöpfungsketten aufweisen, die intraregional geschlossen sind (vgl. Rosenfeld et al. 2011: 124 ff.). Demgemäß lässt sich die Clusterstrategie in Leipzig als sehr ambitioniert oder sogar als tendenziell wenig tragfähig bewerten.

Es bleibt darauf hinzuweisen, dass die Akteure in Leipzig das sich verändernde Umfeld nur bedingt wahrnehmen und teilweise davon ausgehen, dass ihre Stadt zur „Europa-Liga“ der Städte gehören. Die Realität sieht anders aus. So wird z. B. die zunehmende Bedeutung von Erfurt (ein ehemaliger Wettbewerber Leipzigs auf dem Messe-Markt, jetzt auch auf dem Logistik-Markt) von den politischen Entscheidungsträgern in Leipzig nur unzureichend wahrgenommen. In der Folge werden dann z. T. Strategien gewählt, die der tatsächlichen Situation nicht gerecht werden können.

**Messepolitik:** In früheren Zeiten bildete – neben staatlichen Privilegien – v. a. die Lage im Raum, an wesentlichen Fernhandelstraßen, den wesentlichen Faktor für das Entstehen eines Messeplatzes. Heute ist dieser Faktor kaum noch von Bedeutung, wie bereits gezeigt wurde. Wichtiger geworden ist die kleinräumige Erreichbarkeit per Pkw (einschließlich vorhandener Parkplätze) und ÖPNV; auch die technischen Anforderungen an Messehallen sind heute deutlich anders als früher. Da das alte Messegelände nicht mehr den modernen Ansprüchen genügte, wurde in Leipzig bereits im Jahr 1992 der Beschluss gefasst, eine neue Messe zu errichten. Das neue Messeareal entstand auf dem ehemaligen Flugplatz Leipzig-Mockau im Norden der Stadt, der gut zu erreichen ist (Flughafen Leipzig-Halle, Autostraßen, Parkplätze, Bahn-Anbindung). Die Großinvestitionen in die Leipziger Neue Messe bringen den Versuch der lokalen Wirtschaftspolitik (unterstützt von Bund und Land) zum Ausdruck, die Leipziger Messe national und international wieder wettbewerbsfähig zu machen. Ob die Investitionen sich langfristig rentieren können, ist eine andere Frage. Ein neues Messemonopol, mit dessen Hilfe eine Konzentration aller Messen auf wenige Standorte innerhalb Deutschlands möglich wäre (Leipzig, Frankfurt, Köln ...?), brächte allerdings zahlreiche neue Probleme mit sich.

**Amenity-Strategie:** Nachdem die Braunkohlenförderung im Umland von Leipzig zum größten Teil eingestellt worden war, wurde damit begonnen, die ehemaligen Tagebaugelände in eine Naturlandschaft umzuformen. Hierfür wurden bzw. werden die Tagebaulöcher geflutet, eine neue künstliche Seenlandschaft ist im Entstehen. Mittel von Bund, Ländern und Kommunen (der Umlandkommunen von Leipzig) kommen zum Einsatz. Vonseiten der beteiligten Leipziger Akteure wird in der Seenlandschaft nicht nur ein Potenzial für die Naherholung der Leipziger gesehen, sondern auch für den überregionalen Tourismus. Damit tritt Leipzig in Konkurrenz zu Seengebieten mit einer langen Tradition, wie z. B. die Mecklenburgische Seenplatte. Auch im Umfeld von Halle in Sachsen-Anhalt sowie in der Lausitz werden vergleichbare Seenlandschaften neu geschaffen. Ob sich hieraus dann längerfristig auch innerhalb der Stadtgrenzen eine

Wertschöpfung ergeben wird, bleibt abzuwarten (vgl. Kauffmann et al. 2010: 483). Zwar ließe sich mithilfe von Mega-Projekten in einer Kommune ein neuer Entwicklungspfad legen (vgl. ebd.). Ob hierfür die Investitionen im Leipziger Seenland eine hinreichende Basis bieten, wird die Zukunft zeigen. Gleichwohl kann in der Entwicklung des Leipziger Seenlands auf jeden Fall ein Beitrag zur Verbesserung der Naherholungsqualität in Leipzig gesehen werden; demgemäß hat Leipzig mit der Seen-Politik einen Aspekt aufgegriffen, der für die Positionierung der Stadt im heutigen Standortwettbewerb immer bedeutsamer wird. Ähnliches gilt für die Mega-Investition im Leipziger Zoo, der zu einem besonderen Aushängeschild der Leipziger Kulturlandschaft geworden ist. Mit der Eröffnung der bereits oben erwähnten tropischen Erlebniswelt im Jahr 2011 dürfte sich die nationale Ausstrahlung des Zoos weiter erhöhen (vgl. Zoo Leipzig 2011).

Die bereits an anderer Stelle angeführte konzentrierte Bauaktivität in Leipzig zu Beginn der 1990er Jahre hat nicht zuletzt dazu beigetragen, das System der Einkaufspassagen in Leipzig weiter auszubauen und allgemein die Gebäudesubstanz in den Haupteinkaufsstraßen zu modernisieren. Damit wurde Aufenthaltsqualität in diesem Bereich der Stadt deutlich höher als in den meisten anderen deutschen Städten. Allerdings ist die Einzelhandelszentralität Leipzigs niedriger als die von Dresden (vgl. Rosenfeld et al. 2011: 167).

Mit der Olympia-Strategie versuchte Leipzig, durch die Austragung der Olympischen Spiele im Jahr 2012 auf einen Schlag wieder zu einer Metropole von europäischem Rang aufzusteigen (vgl. Kronthaler, Franz 2004). Auch dieser Ansatz lässt sich den veränderten Bedingungen des Standortwettbewerbs zuordnen. Zwar verlief die Bewerbung erfolglos; gleichwohl hat die Bewerbung dazu beigetragen, das „Wir-Gefühl“ der Leipziger weiter zu steigern und den Bekanntheitsgrad der Stadt zu erhöhen. Ggf. hätten diese Effekte aber auch mit einem geringeren Mitteleinsatz erreicht werden können.

**Verkehrspolitik:** Innerhalb der fünf Cluster, die von der Stadt Leipzig als entwicklungs-fähig angesehen werden, wird eines vom Bereich Logistik und Dienstleistungen gebildet (vgl. Stadt Leipzig 2009a: 3). Neben Großinvestitionen im Bereich des Flughafens Leipzig/Halle wurde in erheblichem Umfang auch in die Bahn-Infrastruktur investiert. So wird zur Überwindung der Nachteile eines Kopfbahnhofs ein S-Bahn-Tunnel vom Hauptbahnhof zum Bayerischen Bahnhof gebaut. Dies ist allerdings für die Fernverkehrs-anbindung Leipzigs ohne Bedeutung. Es wird jedoch damit gerechnet, dass durch einen Haltepunkt unmittelbar in der Leipziger City deren Attraktivität erhöht werden kann (vgl. Gormsen 1996: 2) und dass hiervon der innerstädtische Handel profitieren wird. Der derzeitige Ausbau der ICE-Strecke Berlin-Erfurt-München ist für Leipzig ebenfalls nur partiell von Vorteil; die Strecke wird im südlichen Stadtgebiet von Halle in zwei Trassen aufgespalten, von denen die eine über Leipzig nach Berlin führt, die andere über den (für den Fernverkehr wesentlich günstigeren) Durchgangsbahnhof Halle. Die Option, eine neue ICE-Strecke zu bauen, die das Stadtzentrum nur tangiert hätte (und mit einem Umsteigen am Flughafen-Bahnhof verbunden gewesen wäre), wurde verworfen, um möglichst alle Fahrgäste direkt in die Innenstadt zu leiten.

**Metropolregions-Strategie:** Wie in anderen Teilen Deutschlands, so hat sich auch in Mitteldeutschland seit dem Ende der 1990er Jahren eine Bewegung zur interlo-

kalen Vernetzung der Städte etabliert. Die seit 2010 so genannte „Metropolregion Mitteldeutschland“ wurde allerdings bislang eher halbherzig unterstützt, teilweise ausschließlich getrieben von der Erwartung auf Fördermittel für Metropolregionen – die bis heute ausblieben. Es ist zu fragen, unter welchen Bedingungen eine polyzentrische Metropolregion funktionieren kann. In verschiedenen Bereichen weist die Kooperation zwischen den mitteldeutschen Städten Mängel auf. Beim Stadtmarketing zeigen sich Defizite hinsichtlich der Vernetzung von Angeboten – z. B. im Kultursektor – der Stadt Leipzig mit entsprechenden Angeboten in der Region, durch welche die Stadt an Exzellenz gewinnen könnte (vgl. Knieling et al. 2007; Kauffmann 2011).

## 6 Fazit

Leipzig verfügt grundsätzlich durchaus über eine gute bis sehr gute Ausstattung bei wesentlichen Potenzialfaktoren. Es stellt sich aber die Frage, wie aus dieser Ausstattung mehr als bislang gemacht werden könnte. Immerhin gibt es in jüngster Zeit einige sehr hoffnungsvolle Entwicklungen. So soll bei der Produktion des neuen Porsche-Geländewagens Cajun die Fertigungstiefe am Standort Leipzig gegenüber den bisherigen Baureihen des Automobilherstellers erhöht werden. Gleichwohl wird es in Leipzig auch in Zukunft keine Forschungs- und Entwicklungstätigkeit dieses Herstellers geben (vgl. Schulze 2011).

Ungeachtet der günstigen Ausstattung mit Potenzialfaktoren und der positiven Entwicklungen in jüngster Zeit, auch bei einer weitsichtigen sowie an den gegebenen Stärken und Schwächen der Stadt orientierten kommunalen Wirtschaftspolitik ist nicht zu erwarten, dass Leipzig in absehbarer Zeit wieder seine frühere Position im deutschen Städtesystem erreichen könnte. Das Streben nach dieser Position hat den Vorteil, dass die Politiker eine klare Vision vor Augen haben und auch daran gemessen werden, inwieweit sie die Stadt Stück für Stück weiter nach vorn bringen. Aber bei all dem ist zu bedenken, dass auch eine Stadt auf der zweiten Stufe der Städtehierarchie eine hohe Lebensqualität und eine hohe Wirtschaftsleistung bieten kann. Und soweit mit den Maßnahmen der Wirtschaftsförderung der Einsatz kommunaler Finanzmittel verbunden ist, sollte stets sorgfältig geprüft werden, ob die jeweils geplanten Maßnahmen nicht überdimensioniert sind und sich zu sehr an der Vision, zu wenig an den aktuellen Erfordernissen der Stadtentwicklung und an den in Leipzig ansässigen Unternehmen orientieren.

## Literatur

- ADV - Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen (2009): ADV-Monatsstatistik August. [http://www.adv.aero/fileadmin/pdf/statistiken/2009/August\\_2009.pdf](http://www.adv.aero/fileadmin/pdf/statistiken/2009/August_2009.pdf) (13.10.2009).
- AUMA - Ausstellungs- und Messeausschuss der Deutschen Wirtschaft e.V. (2009): [http://www.auma.de/\\_pages/d/16\\_Download/download/Messewirtschaft/AUMA\\_Bilanz\\_2008.pdf](http://www.auma.de/_pages/d/16_Download/download/Messewirtschaft/AUMA_Bilanz_2008.pdf) (18.04.2010).
- Biehl, D. et al. (1975): Bestimmungsgründe des regionalen Entwicklungspotentials. = Kieler Studien 133. Tübingen.



- Blecher, J. (2006): Vom Promotionsprivileg zum Promotionsrecht. Das Leipziger Promotionsrecht zwischen 1409 und 1945 als konstitutives und prägendes Element der akademischen Selbstverwaltung. Leipzig.
- Börsenverein des Deutschen Buchhandels (2009): Zahlen und Fakten. [http://www.boersenverein.de/de/sachsen\\_sachsenanhalt\\_thueringen/Zahlen\\_und\\_Fakten/158464](http://www.boersenverein.de/de/sachsen_sachsenanhalt_thueringen/Zahlen_und_Fakten/158464) (gelesen am 08.09.2009).
- Brübach, N. (1994): Die Reichsmessen von Frankfurt am Main, Leipzig und Braunschweig. = Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialgeschichte. Stuttgart.
- Florida, R. (2002): *The Rise of the Creative Class. And How It's Transforming Work, Leisure, Community, and Everyday Life.* New York.
- Franz, P. (2009): Wo stehen die ostdeutschen Städte im gesamtdeutschen Städtesystem? Eine Zwischenbilanz anhand ökonomischer Indikatoren nach 20 Jahren Deutscher Einheit. In: *Wirtschaft im Wandel* 15 (10), 435-444.
- Franz, P. (1998): Wie lässt sich die Naherholungsqualität der ostdeutschen Stadtregionen verbessern? Defizite und Handlungsbedarf bei einem weichen Standortfaktor. In: *Wirtschaft im Wandel* 4 (15), 10-15.
- FTD – Financial Times Deutschland (2008): Games Convention zieht von Leipzig nach Köln. <http://www.ftd.de/it-medien/it-telekommunikation/:games-convention-zieht-von-leipzig-nach-koeln/322308.html> (30.03.2011).
- Ganteföhr, M. (2008): Abbau Ost. Die Games Convention 2008 ist zu Ende. Sie war wieder ein Erfolg, auch für Leipzig. Trotzdem ziehen die Branchengrößen 2009 zur GamesCom nach Köln um. Die Sachsen sind sauer. In: *Die Zeit*, 28.11.2008. <http://www.zeit.de/online/2008/35/games-convention> (20.12.2011).
- Gormsen, N. (1996): Leipzig – Stadt, Handel, Messe. Die städtebauliche Entwicklung der Stadt Leipzig als Handels- und Messestadt. Leipzig.
- Heimpold, G. (2009) Von der De-Industrialisierung zur Re-Industrialisierung: Sind Ostdeutschlands industrielle Strukturen nachhaltig? In: *Wirtschaft im Wandel* 15 (10), 425-434.
- Henckel, D. et al. (1993): *Entwicklungschancen deutscher Städte – Die Folgen der Vereinigung*, Stuttgart etc. = Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik 86. Stuttgart.
- Hess, U. (1998): Sachsens Industrie in der Zeit des Nationalsozialismus: Ausgangspunkte, struktureller Wandel, Bilanz. In: Bramke, W.; Hess, U. (Hrsg.): *Wirtschaft und Gesellschaft*. Leipzig, 53-88.
- IHK Leipzig – Industrie- und Handelskammer Leipzig (2009): Statistischer Bericht. I. Quartal 2009. [http://www.leipzig.ihk.de/de/Portaldata/1/Resources/dokumente/01\\_sop/wipo/konjunktur/statistikportal/QUARTAL-2009.pdf](http://www.leipzig.ihk.de/de/Portaldata/1/Resources/dokumente/01_sop/wipo/konjunktur/statistikportal/QUARTAL-2009.pdf) (08.09.2009).
- INSM – Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (Hrsg.) (2011a): Städteranking 2010: Das Stärken-Schwächen-Profil – Chemnitz. [http://www.insm-wiwo-staedteranking.de/2010\\_stadt\\_chemnitz.html](http://www.insm-wiwo-staedteranking.de/2010_stadt_chemnitz.html) (22.02.2012).
- INSM – Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (Hrsg.) (2011b): Städteranking 2010: Das Stärken-Schwächen-Profil – Leipzig. [http://www.insm-wiwo-staedteranking.de/2010\\_stadt\\_leipzig.html](http://www.insm-wiwo-staedteranking.de/2010_stadt_leipzig.html) (22.02.2012).
- INSM – Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (Hrsg.) (2011c): Städteranking 2010: Das Stärken-Schwächen-Profil – Dresden. [http://www.insm-wiwo-staedteranking.de/2010\\_stadt\\_dresden.html](http://www.insm-wiwo-staedteranking.de/2010_stadt_dresden.html) (22.02.2012).
- INSM – Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (Hrsg.) (2011d): Städteranking 2010: Das Stärken-Schwächen-Profil – Halle (Saale). [http://www.insm-wiwo-staedteranking.de/2010\\_stadt\\_halle-saale.html](http://www.insm-wiwo-staedteranking.de/2010_stadt_halle-saale.html) (22.02.2012).
- IWH – Institut für Wirtschaftsforschung Halle (Hrsg.) (2010): 20 Jahre Deutsche Einheit: Von der Transformation zur europäischen Integration. In: IWH – Institut für Wirtschaftsforschung Halle (Hrsg.): „20 Jahre Deutsche Einheit – Von der Transformation zur europäischen Integration“ am 11. und 12. März 2010 in Halle (Saale). = Sonderheft des IWH 3. Halle, 463.

- Karlsch, R.; Schäfer, M. (2006): Wirtschaftsgeschichte Sachsens: im Industriezeitalter. Leipzig, 80 ff.
- Kauffmann, A. (2011): Metropolregion Mitteldeutschland: Wie stark sind die Pendlerverflechtungen zwischen den Städten? In: *Wirtschaft im Wandel* 17 (2), 70-78.
- Kauffmann, A.; Rosenfeld, M. T.W. (2010): Ausbau der kommunalen Tourismus-Infrastruktur in Sachsen: Positive Effekte in Urlaubsorten mit Tradition, Chancen für Newcomer sind begrenzt. In: *Wirtschaft im Wandel* 16 (10), 475-483.
- Knieling, J. et al. (2007): Metropolregionen – Chancen der Raumentwicklung durch Polyzentralität und regionale Kooperation. In: *Werkstatt: Praxis Heft* 54. Bonn.
- Kohler, S. (2009): Chancen kommunaler Wirtschaftspolitik im interregionalen Standortwettbewerb – Eine Untersuchung anhand ausgewählter Handlungsfelder der Stadt Leipzig. = Diplomarbeit an der Juristischen und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.
- Kronthaler, F.; Franz, P. (2004): Methoden und Probleme der Abschätzung regionalökonomischer Effekte großer Sportveranstaltungen – dargestellt am Fall der Ausrichtung der Olympischen Spiele 2012 in der Region Leipzig. In: *Tourismus Journal* 7 (4), 439-455.
- Lehmstedt, M. (1997): „Ein notwendiges Übel“, Die Leipziger Buchhändlermesse. In: *Stadt Leipzig* (Hrsg.): Leipzig, Stadt der wa(h)ren Wunder; 500 Jahre Reichsmesseprivileg. Leipzig.
- Links, C. (2009): Das Schicksal der DDR-Verlage. Die Privatisierung und ihre Konsequenzen. Leipzig.
- Penzkofer, H. (2006): Wirtschaftliche Bedeutung der Leipziger Messen: Über 6000 Personen durch Veranstaltungen und Kongresse beschäftigt. In: ifo Schnelldienst 24/2006. [http://www.cesifo-group.de/pls/guest/download/ifo%20Schnelldienst/ifo%20Schnelldienst%202006/ifosd\\_2006\\_24\\_3.pdf](http://www.cesifo-group.de/pls/guest/download/ifo%20Schnelldienst/ifo%20Schnelldienst%202006/ifosd_2006_24_3.pdf) (20.04.2009).
- Plöger, J. (2007): Leipzig City Report. [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1163152#](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1163152#) (20.04.2009).
- Rodekamp, V. (1997): Messe im 20. Jahrhundert. Wendezeiten – Zeitbilder. In: *Stadt Leipzig* (Hrsg.): Leipzig, Stadt der wa(h)ren Wunder. 500 Jahre Reichsmesseprivileg. Leipzig.
- Rosenfeld, M. T.W.; Franz, P.; Haug, P.; Heimpold, G.; Horny, C.; Schwart, M.; Weiß, D. (2011): Wirtschaftliche Perspektiven für Leipzig: Wachstumspotentiale im Städtevergleich und mögliche Entwicklungsstrategien. Halle (IWH-Sonderheft 4/2011).
- Rosenfeld, M. T. W.; Franz, P.; Roth, D. (2005): Was bringt die Wissenschaft für die Wirtschaft in einer Region? Baden-Baden. In: *Schriften des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle* 18. Halle.
- Schulze, M. (2011): „Cajun wird in Leipzig gebaut“. In: *Sächsische Zeitung*, 17.03.2011. <http://www.sz-online.de/nachrichten/artikel.asp?id=2715089> (29. 04.2011).
- Stadt Leipzig, Dezernat Wirtschaft und Arbeit (2009a): Leipzig facts 2009. [http://www.leipzig.de/imperia/md/content/80\\_wirtschaftsfoerderung/03\\_downloads/leipzigfacts2009.pdf](http://www.leipzig.de/imperia/md/content/80_wirtschaftsfoerderung/03_downloads/leipzigfacts2009.pdf) (gelesen am 11.10.2009).
- Stadt Leipzig, Dezernat Wirtschaft und Arbeit (2009b): Wirtschaftsbericht 2009. [http://www.leipzig.de/imperia/md/content/80\\_wirtschaftsfoerderung/03\\_downloads/wirtschaftsbericht2009.pdf](http://www.leipzig.de/imperia/md/content/80_wirtschaftsfoerderung/03_downloads/wirtschaftsbericht2009.pdf) (gelesen am 11.10.2009).
- Statistisches Landesamt Sachsen (Hrsg.) (2011): Vorläufige Bevölkerung des Freistaates Sachsen am 31. Dezember 2010 nach Gemeinden. Gebietsstand 31. Dezember 2010. [http://www.statistik.sachsen.de/download/100\\_Berichte-A/A\\_1\\_2\\_hj1\\_10.pdf](http://www.statistik.sachsen.de/download/100_Berichte-A/A_1_2_hj1_10.pdf) (18.03.2011).
- Straube, M. (1997): „Wir Maximilian von Gottes Gnaden ...“ – Über die Bedeutung des Messeprivilegs Maximilians I von 1497. In: *Stadt Leipzig* (Hrsg.): Leipzig – Stadt der Wa(h)ren Wunder: 500 Jahre Messeprivileg, 17-20.
- Zoo Leipzig (2011): Gondwanaland: Ein tropisches Paradies in Leipzig. [http://www.zoo-leipzig.de/index.php?strg=9\\_13\\_56&baseID=56](http://www.zoo-leipzig.de/index.php?strg=9_13_56&baseID=56) (30.03.2011).

Matthias Schönert

# Von der Bundeshauptstadt Bonn zur wettbewerbsfähigen Bundesstadt Bonn

## *Gliederung*

- 1 Einleitung
- 2 Position Bonns im Städtewettbewerb und Veränderungen seit 1990
  - 2.1 Räumliche Lage und regionale Kooperationen
  - 2.2 Demographische Entwicklung
  - 2.3 Beschäftigungsentwicklung, Wirtschafts- und Unternehmensstrukturen
  - 2.4 Bonn in Städterankings
- 3 Strategische Entwicklungsansätze seit 1990
  - 3.1 „5-Säulen-Modell“ aus dem Jahr 1991
  - 3.2 Strukturwandel und Entwicklungspotenziale im Jahr 2010
    - 3.2.1 Bundesstadt Bonn
    - 3.2.2 Internationale Zusammenarbeit und Konferenzstandort
    - 3.2.3 Wissenschaft und Forschung
    - 3.2.4 Zukunftsorientierte Wirtschaftsstruktur
    - 3.2.5 Städtelandschaft, Kultur- und Tourismusregion
  - 3.3 Bundesviertel/Bonner Bogen: Umbau der physischen Stadtstrukturen
- 4 Fazit: Zukünftige Entwicklungsperspektiven für Bonn

Literatur

## **1 Einleitung**

Seit etwa 20 Jahren ist Bonn nicht mehr die deutsche Bundeshauptstadt. Am 20. Juni 1991 hat der Deutsche Bundestag mit 338 zu 320 Stimmen beschlossen, den Sitz des Parlaments und Teile der Regierungsfunktionen nach Berlin zu verlagern. Dadurch wurde ein Prozess des strukturellen Wandels in der Stadt Bonn und in den eng mit Bonn verflochtenen Umlandkreisen ausgelöst. Bereits drei Wochen nach dem Umzugsbeschluss konnten die regionalen Akteure aus der Stadt Bonn, dem Rhein-Sieg-Kreis und dem Kreis Ahrweiler mit dem „Fünf-Säulen-Modell“ erste Ideen für eine neue regionale Zukunftsstrategie präsentieren. Dadurch wurde nach einem kurzen „Schockzustand“ über die unerwartete Entscheidung angesichts der seinerzeit diskutierten Auswirkungen wie Arbeitsplatzverlusten und dem drohenden regionalen Abstieg recht zügig versucht, mit einem neuen regionalen Leitbild die anstehenden Veränderungen strukturiert zu bewältigen und optimistisch anzugehen (vgl. Salz 2006).

Die fünf Säulen setzten dabei an den vorliegenden regionalen Potenzialen an: (1) „Bonn als Bundesstadt“, (2) „Zentrum für internationale Zusammenarbeit“, (3) „Region

der Wissenschaft und Forschung“, (4) „Region zukunftsorientierter Wirtschaftsstruktur“ und (5) „Modell einer umweltgerechten Städtelandschaft und Kulturregion“. Die Verbindung eines regionalökonomischen Strukturkonzeptes mit definierten regionalplanerischen und stadtentwicklungspolitischen Zielen wurde somit zur Leitlinie der regionalen Akteure. Der zeitliche Handlungsdruck verbunden mit der Diskussion um den sinnvollen Einsatz der durch den Bund gewährten finanziellen Ausgleichsmittel haben zu einer engen informellen Kooperation in der Region geführt. Im Folgenden soll zur Klärung folgender Fragen beigetragen werden: Sind die befürchteten Arbeitsplatz- und Einwohnerverluste eingetreten? Welche strukturellen Veränderungen haben in den letzten 20 Jahren stattgefunden und wie ist die Stadt Bonn heute auf den zunehmenden Standortwettbewerb von Städten und Regionen vorbereitet?

Zunächst werden im zweiten Kapitel die Position von Bonn im Städtewettbewerb und die Veränderungen seit 1990 beschrieben. Dabei werden regionale Bezüge der Stadt Bonn erläutert und Basisdaten zu den Umlandkreisen genannt. Die strategischen Entwicklungsansätze seit 1990 sind Inhalt des dritten Kapitels. Dabei wird die Umsetzung der Maßnahmen des 5-Säulen-Modells ausgeführt und der heutige Stand der für den Standortwettbewerb relevanten Potenziale erläutert. Im vierten Kapitel werden die Zukunftsperspektiven für Bonn eingeschätzt.

## 2 Position Bonns im Städtewettbewerb und Veränderungen seit 1990

### 2.1 Räumliche Lage und regionale Kooperationen

Bonn ist eine etwa 320.000 Einwohner zählende Stadt im Südwesten des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen. Zusammen mit der größten NRW-Stadt Köln mit ca. 1 Million Einwohnern und der Landeshauptstadt Düsseldorf (ca. 590.000 Einwohner) bildet Bonn den städtischen Kern einer räumlichen Entwicklungsachse im Rheinland. Wichtige europäische Entscheidungszentren wie der Raum Brüssel oder ökonomisch bedeutende Zentren wie die Rhein-Main-Region sind innerhalb von ein bis zwei Stunden mit dem Auto oder mit den Hochgeschwindigkeitszügen ICE bzw. THALYS erreichbar. Zudem sind die internationalen Flughäfen Frankfurt/Main, Düsseldorf sowie Köln/Bonn in weniger als einer Stunde anzufahren. Die Stadt Bonn kooperiert auf verschiedenen räumlichen Ebenen mit den benachbarten Städten und Kreisen (vgl. Abb.1).

In der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler besteht seit dem Umzugsbeschluss des Deutschen Bundestages im Jahr 1991 eine über zwei Bundesländer hinweg reichende, regionale Kooperation. Dabei werden nicht nur gemeinsame Messeauftritte realisiert, sondern es bestehen zudem über viele Jahre gewachsene Arbeitsbeziehungen bei der Unterstützung des strukturellen Wandels bei Clusteransätzen (z. B. Gesundheitswirtschaft oder Geo-Information), bei der Zusammenarbeit von Wirtschaft und Wissenschaft („Wissenschaftsregion Bonn“) oder bei der räumlichen Planung mit dem regionalen Arbeitskreis „Entwicklung, Planung und Verkehr (:rak)“. Auf der Ebene der *Arbeitsmarktregion Bonn/Rhein-Sieg* arbeiten die Wirtschaftsförderungseinrichtungen beispielsweise im Rahmen der Regionalagentur an gemeinsamen Konzepten zur Unterstützung der Beschäftigungsperspektiven in der Region. Darüber hinaus gibt es Kooperationen auf

Abb. 1: Räumliche Lage und regionale Kooperationen



Quelle: Eigene Darstellung

der Ebene der *Metropolregion Köln/Bonn*, die aus den drei kreisfreien Städten Köln, Bonn und Leverkusen sowie sechs umliegenden Landkreisen besteht und Mitglied im „Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland (IKM)“ ist. Dahinter steht der Verein Region Köln/Bonn e. V., in dem neben Städten und Kreisen zudem Handwerkskammern, Industrie- und Handelskammern, Sparkassen, der Landschaftsverband Rheinland und der Deutsche Gewerkschaftsbund vertreten sind. Als gemeinsame Aktivitäten gelten etwa die Projekte der REGIONALE 2010, ein NRW-Strukturförderkonzept oder die Vorhaben der Gesellschaft Cologne Bonn Business, in der das Marketing auf

der Ebene der Metropolregion gebündelt ist. Diese Kooperationsbeziehungen spielen eine wichtige Rolle bei der Diskussion um die Positionierung von Stadt und Region im internationalen Standortwettbewerb (vgl. Blotevogel et al. 2009; Mäding 2010). Zu anderen Städten der Rheinschiene bestehen bislang nur vereinzelte Kooperationsinitiativen, etwa mit Düsseldorf bei der gemeinsamen Präsentation der Städte Köln, Düsseldorf und Bonn auf der Tourismusmesse ITB in Berlin.

Die Stadt Bonn ist das Arbeitsplatzzentrum für die umliegenden Kreise und es existieren enge Pendlerverflechtungen, insbesondere mit dem Kreis Rhein-Sieg und dem in Rheinland-Pfalz liegenden Kreis Ahrweiler. Nicht zuletzt aus diesem Grund ist die Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler als „Ausgleichsregion“ in den entsprechenden Vereinbarungen des Berlin/Bonn-Gesetzes festgelegt worden. Im Jahr 2010 pendelten 90.141 Personen zu ihrem Arbeitsplatz nach Bonn ein, während lediglich 34.091 von Bonn auspendelten. Die größten Pendlersalden aus Bonner Sicht bestehen mit dem Rhein-Sieg-Kreis in Höhe von 31.400 Personen (ca. 41.400 Ein- und 10.000 Auspendler). Aber auch mit der Stadt Köln bestehen enge Verflechtungen: So pendelten 7.500 Personen nach Bonn ein und 8.200 pendelten nach Köln (Saldo: -700 aus Bonner Sicht).

## 2.2 Demographische Entwicklung

Die Stadt Bonn hatte Ende 2009 insgesamt 319.841 Einwohner. Im Vergleich zum Jahr 1990 mit 292.234 Einwohnern ist Bonn somit um +9,4% bzw. absolut um 27.607 Einwohner gewachsen. Laut aktuellen Prognosen von IT.NRW wird die Bevölkerung im Zeitraum von 2008 bis 2030 prozentual in Bonn um +11,8% auf dann 353.614 Einwohner weiter ansteigen. Dies ist das stärkste prozentuale Bevölkerungswachstum aller kreisfreien Städte und Kreise in Nordrhein-Westfalen. Dabei setzt sich das Wachstum zu +9,0% aus dem Überschuss der Zu- und Fortgezogenen und zu +2,8% aus dem Überschuss der Geborenen und Gestorbenen zusammen. Der starke Geburtenüberschuss ist insofern eine Besonderheit, als nur ganz wenige Kreise und kreisfreie Städte über einen positiven Saldo verfügen. Auch im Rhein-Sieg-Kreis wird ein Wachstum der Bevölkerung um +3,1% prognostiziert, während im Kreis Ahrweiler die Einwohnerzahlen um -5,9% sinken werden. Insgesamt wird die *Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler* somit im Zeitraum 2008 bis 2030 um ca. +4,6% von 1.044.500 auf 1.092.800 Einwohner anwachsen.

Die Alterung der Bevölkerung in Bonn wird sich ähnlich dem Landestrend entwickeln. So wird das Durchschnittsalter von 41,8 Jahren (2008) auf 44,7 Jahre (2030) ansteigen. Insbesondere der Zuwachs der Bevölkerung um jeweils über +50% in den Altersklassen der 60- bis 80-Jährigen und der über 80-Jährigen wird die Stadt zunehmend prägen. Wegen des Wachstums der jungen Altersgruppen (z. B. Unter-19-Jährige +6,4%) fällt im Landesvergleich die Alterung insgesamt jedoch relativ moderat aus: Die Stadt Bonn wird zusammen mit Köln und Düsseldorf im Jahr 2030 voraussichtlich zu den drei „jüngsten“ Städten bzw. Kreisen in ganz NRW zählen. Daraus resultiert auch die Prognose der Landesstatistiker von IT.NRW, dass die drei Rheinland-Städte die einzigen Städte bzw. Kreise in ganz Nordrhein-Westfalen sind, in denen überhaupt noch ein Wachstum von Privathaushalten mit drei und mehr Personen bis zum Jahr 2030 vorhergesagt wird (Bonn und Düsseldorf jeweils +5,1%, Köln +8,7%). Bei den Ein- und

Zwei-Personen-Haushalten wird – wie im Landestrend – auch in Bonn ein Wachstum von +9,7% zu erwarten sein. Die Zahl der Haushalte wird dadurch (nach der konstanten Prognosevariante) von 171.070 auf 186.100 zunehmen. Dabei wird der Anteil von Ein- und Zwei-Personen-Haushalten etwa 80% aller Haushalte ausmachen.

### 2.3 Beschäftigungsentwicklung, Wirtschafts- und Unternehmensstrukturen

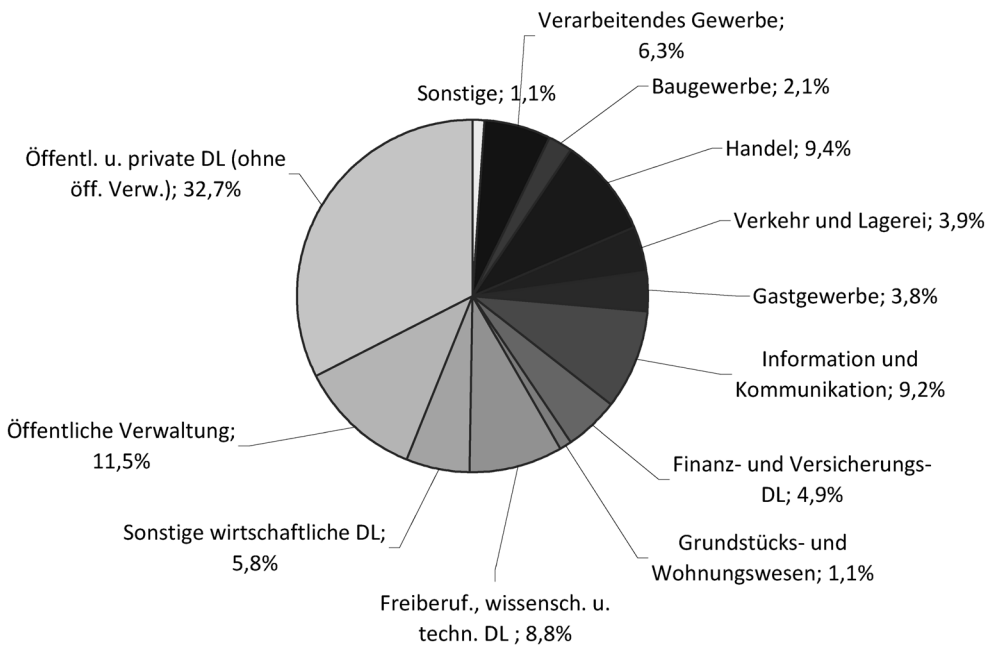
In Bonn wurden Ende Juni 2009 insgesamt 151.310 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte registriert, was einen neuen Höchststand in der Beschäftigung bedeutet. Im Bonn/Berlin-Umzugsjahr 1999 wurden 148.130 Beschäftigte gezählt. Gegenüber dem Jahr des Bonn/Berlin-Umzugsbeschlusses im Jahr 1991 mit 134.199 Beschäftigten hat deren Zahl somit um mehr als 17.100 (+12,8%) zugenommen. Nach den aktuell vorliegenden Schätzungen des Arbeitskreises „Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder“ liegt die Erwerbstätigenzahl am Arbeitsort Bonn für 2008 bei 224.900. Demnach beträgt der Anteil der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung an allen Erwerbstätigen in Bonn 66,9%, bzw. ein Anteil von 33,1% (NRW = 33,3%) ist nicht sozialversicherungspflichtig. Gegenüber dem Jahr 1991 ist ein Wachstum in Höhe von 35.100 Erwerbstätigen (+18,5%) festzustellen.

Der in hoch entwickelten Volkswirtschaften zu beobachtende Wandel zu Dienstleistungsgesellschaften ist in Bonn seit jeher besonders weit fortgeschritten; Mitte 2009 konnten 90,8% aller Beschäftigten dem Tertiären Sektor zugeordnet werden; entsprechend waren nur noch 9,1% aller Beschäftigten im Produzierenden Gewerbe tätig. Sonderauswertungen aus dem Unternehmensregister zeigen, dass die insgesamt 15.978 Betriebe zu über 99% dem Mittelstand (nach IfM-Abgrenzung) zuzuordnen sind, wobei dieser mit 65,9% etwa zwei Drittel der Beschäftigung auf sich vereint. Großbetriebe machen weniger als ein Prozent aller Unternehmen aus und stellen nach den Daten des Unternehmensregisters mit 34,1% etwa ein Drittel der Gesamtbeschäftigung. Im Kammerbezirk der IHK Bonn/Rhein-Sieg sind im Jahr 2010 die drei an der Deutschen Börse gelisteten Unternehmen Deutsche Telekom, Deutsche Post DHL und die Postbank mit zusammen 24.762 Beschäftigten die größten privaten Arbeitgeber am Standort Bonn. Alleine die beiden Konzerne Deutsche Telekom und Deutsche Post steuern von ihren Unternehmenssitzen in Bonn die Strategien für weltweit etwa 745.500 Beschäftigte. Entsprechende Schwerpunkte zeigen sich in der sektoralen Wirtschaftsstruktur der Stadt Bonn: So verfügte 2009 der Wirtschaftsabschnitt „Information und Kommunikation“ über einen Anteil von 9,2% an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, der Bereich „Freiberuflich, wissenschaftlich und technische Dienstleistungen“ 8,8% und die Finanz- und Versicherungs-Dienstleistungen besaßen einen Anteil von 4,9%. Da Bonn weiterhin ein wichtiger Behördenstandort ist, sind im Bereich „Öffentliche Verwaltung“ noch 11,5% aller Beschäftigten tätig (vgl. Abb.2).

Der Arbeitsmarkt der Stadt Bonn profitiert von den positiven regionalen Wachstumstendenzen bei Beschäftigung und Bevölkerung. Im Bundes- und Landesvergleich zeichnet sich Bonn durch eine relativ geringe Arbeitslosenquote aus. Im Durchschnitt des Jahres 2009 liegt die Arbeitslosenquote in der Stadt Bonn bei 7,6%, in Nordrhein-

Westfalen bei 8,9% und im Bund bei 8,2%. Aufgrund des hohen Dienstleistungsanteils der Bonner Wirtschaft und des Wachstums in den höherwertigen, wissensintensiven Dienstleistungen in Wirtschaft und Wissenschaft nimmt der Bedarf an hoch spezialisierten Fach- und Führungskräften stetig zu. Mittlerweile verfügt mehr als jeder fünfte sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort Bonn über einen Hochschul- bzw. Fachhochschulabschluss; aus der Perspektive des Wohnortes ist es sogar etwa jeder vierte Beschäftigte. Auf der anderen Seite bestehen Vermittlungsprobleme von Arbeitslosen insbesondere mit niedrigem Qualifikationsstand. Im Vergleich zum Bund ist der Anteil der Langzeitarbeitslosen und der Ausländer an allen Arbeitslosen deutlich höher.

Abb. 2: Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten 2009



Quelle: Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen

## 2.4 Bonn in Städterankings

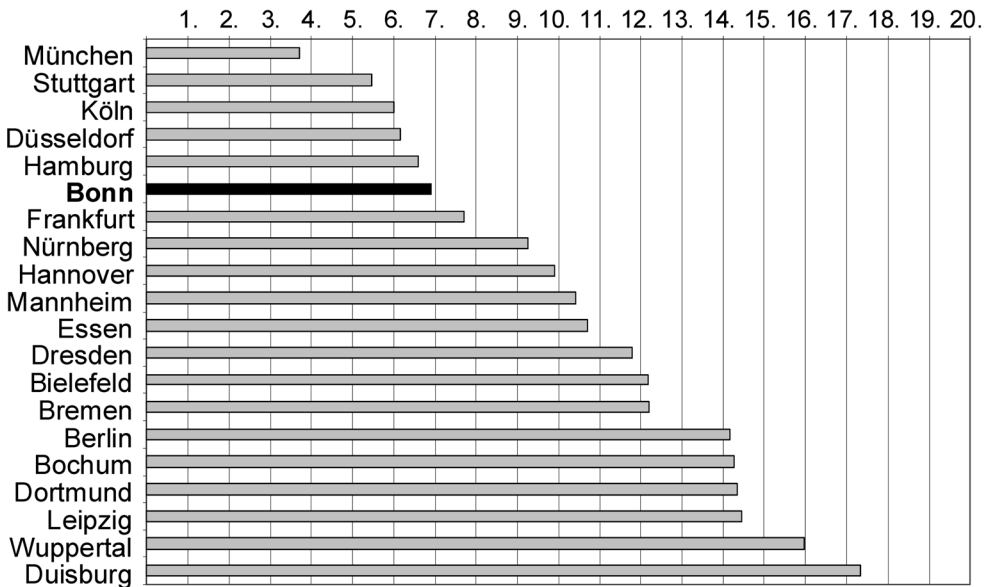
Wo ist die beste Stadt zum Arbeiten oder Wohnen? Mit derartigen Fragestellungen finden Städterankings in Nachrichten- und Wirtschaftsmagazinen seit vielen Jahren große öffentliche Aufmerksamkeit (vgl. dazu auch Klüter in diesem Band). Aufgrund der großen Resonanz der Rankings und der Wiederkehr ähnlicher Rangfolgen wird das öffentliche Bild einer Stadt maßgeblich beeinflusst (vgl. Schönert 2003). Die Auswertung von 20 Städterankings der Jahre 1994 bis 2008 zeigt, dass – im direkten Vergleich der



20 größten deutschen Städte untereinander – München mit einem durchschnittlichen Rangplatz von 3,7 die beste Platzierung erhält (vgl. Abb. 2). Die gute Position resultiert aus einer Kombination harter (z. B. Wirtschaftskraft, Beschäftigungssituation) und weicher (z. B. Freizeitwert, Umweltqualität) Standortfaktoren. Nach dem Urteil der ausgewerteten Rankings liegt die Bundesstadt Bonn über die Jahre 1994 bis 2008 mit einem Durchschnittswert von 6,9 auf dem 6. Rangplatz im relativen Vergleich der 20 größten deutschen Städte. Die Stärken werden beispielsweise in der positiven Arbeitsmarktsituation oder in den Wachstumsprognosen der Bevölkerung gesehen. Bemerkenswert ist zudem die Konstanz der guten Stellung Bonns im Standortwettbewerb über den Zeitraum von 15 Jahren.

Auch aktuelle Auswertungen von acht relevanten Rankings aus dem Jahr 2010 zeigen, dass Bonn – bis auf eine Ausnahme – in allen untersuchten Studien im oberen Fünftel der jeweiligen Vergleichsgruppe, bei drei Rankings unter den besten 10 % liegt. Die Wirtschaftsforschungsinstitute HWWI aus Hamburg und prognos aus Basel sagen in den aktuellen Studien „HWWI/Berenberg-Städteranking“ bzw. „Prognos-Zukunftsatlas“ für Bonn gute Zukunftsperspektiven im internationalen Standortwettbewerb voraus. In vier Rankings konnten Ranggewinne, in zwei Rankings Rangverluste gegenüber den jeweiligen Vorgängerstudien beobachtet werden (Bundesstadt Bonn 2011).

Abb. 3: Die relative Position von Bonn in Rankings 1994 bis 2008 im Vergleich der 20 größten Städte untereinander



Quelle: 20 Städterankings in Nachrichten- und Wirtschaftsmagazinen, eigene Berechnungen

### 3 Strategische Entwicklungsansätze seit 1990

#### 3.1 „5-Säulen-Modell“ aus dem Jahr 1991

Bereits drei Wochen nach dem Umzugsbeschluss im Jahr 1991 entwickelten die regionalen Akteure aus der Stadt Bonn, dem Rhein-Sieg-Kreis und dem Kreis Ahrweiler eine neue Zukunftsstrategie, wobei das zugrunde liegende räumliche Leitbild nach Trommer (2003: 110 f.) verständlich, zielorientiert und identifikationsstiftend war. Das „Fünf-Säulen-Modell“, das den regionalen Strukturwandel fortan im Rahmen einer informellen regionalen Kooperation steuerte, besteht aus folgenden Säulen und regionalpolitischen Ansatzpunkten:

- *Säule 1 „Bonn als Bundesstadt“*: Die Ausnutzung 40-jähriger Erfahrung als Hauptstadt und Regierungssitz ist hier der Ansatzpunkt. Die im Berlin/Bonn-Gesetz festgelegten Vereinbarungen weisen Bonn weiterhin eine bedeutende Rolle als wichtige Verwaltungstadt für den Bund zu.
- *Säule 2 „Zentrum für internationale Zusammenarbeit“*: Die internationale Kompetenz mit den Vereinten Nationen, Nicht-Regierungs-Organisationen (NGOs), internationalen Institutionen, Unternehmen und Bildungseinrichtungen prägen den Kern dieser Säule.
- *Säule 3 „Region der Wissenschaft und Forschung“*: Dabei werden akademische Traditionen beispielsweise als Universitätsstadt Bonn und als international orientierter Standort für Wissenschaft, Forschung und Lehre aufgegriffen und weiterentwickelt.
- *Säule 4 „Region zukunftsorientierter Wirtschaftsstruktur“*: In dieser Säule bilden die dynamischen Perspektiven in zukunftsorientierten Forschungs- und Dienstleistungsfeldern die wesentlichen Ansatzpunkte.
- *Säule 5 „Modell einer umweltgerechten Städtelandschaft und Kulturregion“*: Dabei werden die Stärken der Region als Wohnstandort, als kulturelles Zentrum und als Zusammenspiel von abwechslungsreichem Natur- und Kulturraum fortentwickelt.

Tab. 1: Bilanz der Ausgleichsmaßnahmen für die Region Bonn vom 29. Juni 1994

Wissenschaftsstandort	ca. 861 Mio.€
Kulturstandort	ca. 60 Mio. €
Wirtschaftlicher Strukturwandel Region Bonn	ca. 74 Mio. €
Verkehr (ICE-Anbindung an Flughafen Köln-Bonn)	ca. 256 Mio. €
Soforthilfe (einschl. Darlehen)	ca. 97 Mio. €
Grundstücksleistungen	ca. 51 Mio. €
IKBB-Rücklage (heutiges WCCB)	ca. 38 Mio. €
<b>Gesamt:</b>	<b>1,437 Mrd. €</b>

Quelle: BVBW 2004

Mit dem Berlin/Bonn-Gesetz wurde im Jahr 1994 eine entsprechende gesetzliche Regelung formuliert, in der u. a. die neue Organisation der Bundesregierung und die Maßnahmen des Bundes für die Region Bonn festgelegt worden sind. Insgesamt sind zwischen 1994 und 2004 finanzielle Mittel in Höhe von etwa 1,437 Milliarden Euro in 90 Ausgleichsprojekte und weitere 210 Einzelmaßnahmen geflossen (vgl. Tab. 1).

## 3.2 Strukturwandel und Entwicklungspotenziale im Jahr 2010

### 3.2.1 Bundesstadt Bonn

Im Berlin/Bonn-Gesetz von 1994 ist eine dauerhafte und faire Arbeitsteilung zwischen der Bundeshauptstadt Berlin und der Bundesstadt Bonn vereinbart worden. Demnach ist der Erhalt und die Förderung politischer Funktionen in der Bundesstadt Bonn in fünf Politikbereichen umzusetzen: (1) Bildung und Wissenschaft, Kultur, Forschung und Technologie, Telekommunikation; (2) Umwelt und Gesundheit; (3) Ernährung, Landwirtschaft und Forsten; (4) Entwicklungspolitik, nationale, internationale und supranationale Einrichtungen und (5) Verteidigung. Zudem wurde festgelegt, dass sich Bundesministerien in Berlin und Bonn befinden, wobei der Bundeskanzler bzw. die Bundeskanzlerin die Geschäftsbereiche der jeweiligen Bundesminister/-ministerinnen und den Verbleib der Bundesministerien am Standort Bonn bestimmt. Dabei erhalten Bundesministerien in Bonn einen (zweiten) Dienstsitz in Berlin und Bundesministerien in Berlin einen (zweiten) Dienstsitz in Bonn.

Heute haben sechs Bundesministerien ihren ersten Dienstsitz in Bonn, die mit den seinerzeit festgelegten Politikbereichen übereinstimmen. Insbesondere die Ministerien mit erstem Dienstsitz besitzen enge räumliche Verflechtungen zu den in Bonn vorhandenen oder neu angesiedelten Einrichtungen. Als Beispiel dafür gilt das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), das eng mit den in Bonn ansässigen Einrichtungen der Wissenschaftsverwaltung wie der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) oder dem Deutschen Akademischen Auslandsdienst (DAAD) kooperiert. Zudem gibt es enge Arbeitsbeziehungen zwischen den Bundesministerien für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) bzw. für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und den in Bonn etablierten 18 Organisationen der Vereinten Nationen (UNO).

Nach den Festlegungen im Berlin/Bonn-Gesetz soll die Organisation der Bundesregierung so gestaltet werden, dass insgesamt der größte Teil der Arbeitsplätze der Bundesministerien in der Bundesstadt Bonn erhalten bleibt. Allerdings zeigt der Teilkostenbericht der Bundesregierung im engeren Bereich der Bundesministerien im Jahr 2010 nur noch 8.328 Bedienstete in Bonn gegenüber 9.879 Mitarbeitern in Berlin. Damit sind von insgesamt 18.207 Arbeitsplätzen etwa 46% in Bonn angesiedelt. Der in den letzten Jahren immer wieder diskutierte „Rutschbahneffekt“, der die Verlagerung von Ministerien und weiteren Arbeitsplätzen nach Berlin thematisiert, hat durch die Bundeswehrreform wieder neue Aktualität erhalten. So hat der Bericht der Strukturkommission der Bundeswehr aus dem Jahr 2010, der „Weise-Bericht“, nicht nur eine deutliche Reduzierung der Mitarbeiterzahl empfohlen. Darüber hinaus enthielt der Bericht die Empfehlung, dass das Ministerium so schnell wie möglich am Dienstsitz Berlin zusammenzuführen ist (vgl. Strukturkommission der Bundeswehr 2010: 35).

Neben dem Verbleib von Bundesministerien am Standort Bonn wurden zum Ausgleich für die Folgen der Verlagerung des Parlaments und von Teilen der Regierung (etwa 21.000 Arbeitsplätze) ca. 20 Bundesbehörden und Behördenteile nach Bonn verlagert (etwa 7.000 Arbeitsplätze). Darunter waren beispielsweise die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Bafin), das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM), die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE), der Bundesrechnungshof, das Bundesversicherungsamt, das Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) und das Bundeskartellamt. Aus nationaler Sicht ist damit Bonn nach Berlin das zweite politische Zentrum der Bundesrepublik geblieben und führt aus diesem Grund den Titel „Bundesstadt“. Neben dem Behördenstandort ist Bonn zudem weiterhin ein wichtiger Verbändestandort: Von den insgesamt 2.165 Verbänden („Lobbyliste des Deutschen Bundestages“) entfallen auf die Stadt Bonn 266 gegenüber etwa 615 Verbänden mit Hauptsitz in Berlin.

### 3.2.2 Internationale Zusammenarbeit und Konferenzstandort

Im Rahmen der Ausgleichsvereinbarung 1994 wurde Bonn von der Bundesregierung beim Ausbau als Standort für Entwicklungspolitik sowie bei der Ansiedlung von nationalen, internationalen und supranationalen Einrichtungen in besonderer Weise unterstützt. Dies zeigt sich v. a. in der Bedeutung von Bonn als deutsche UNO-Stadt mit mittlerweile 18 Sekretariaten und Organisationen der Vereinten Nationen. Die etwa 850 bei der UNO angestellten Mitarbeiter in Bonn beschäftigen sich schwerpunktmäßig mit dem Thema Nachhaltigkeit. Zu den Sekretariaten zählen beispielsweise das Klimasekretariat, das Sekretariat zur Bekämpfung der Wüstenbildung und das Freiwilligenprogramm der Vereinten Nationen. Weitere Themen sind Frühwarnung vor Naturkatastrophen, Natur- und Artenschutz, Gesundheit, Bildung und nachhaltiger Tourismus (CIS 2009).

Räumlicher Schwerpunkt der UNO-Einrichtungen ist das heutige Bundesviertel rund um das ehemalige Abgeordnetenhochhaus, in dem fast alle Bonner UN-Organisationen ihren Sitz haben. In diesem Umfeld wird auch der sog. UN-Campus entwickelt, wobei die Konferenzinfrastruktur aus der Zeit von Bonn als Bundeshauptstadt (ehemaliger Plenarsaal, Wasserwerk) eine wichtige Rolle spielt. Insbesondere für die Durchführung großer Kongresse, wie beispielsweise bei der UN-Vertragsstaatenkonferenz zur Biologischen Vielfalt im Jahr 2008 mit 6.000 Teilnehmern, bietet die vorhandene Tagungsinfrastruktur gute Voraussetzungen.

Zur weiteren Aufwertung des Konferenzstandortes Bonn wurde mit der Erstellung eines Erweiterungsbaus begonnen, der nach Vollendung in UNO-Standards bis zu 5.000 Delegierte aufnehmen wird. Neben Konferenzen der UNO sollen die neuen Einrichtungen auch für den allgemeinen Kongressbetrieb am Standort Bonn zur Verfügung stehen. Durch die besondere Qualität der neuen Einrichtungen wird eine maßgebliche Stärkung des Kongressstandortes Bonn insgesamt erwartet. Damit wäre das letzte größere Projekt der Berlin/Bonn-Ausgleichsvereinbarungen abgeschlossen. Derzeit ruhen allerdings die Arbeiten, da die Fertigstellung des Erweiterungsbaus sowie des Konferenzhotels im Jahr 2009 aufgrund komplexer Insolvenzverfahren seitens der beteiligten Investoren und Betreiber erheblich verzögert worden ist. Aufgrund der Bedeutung der Erweiterung für

den UNO- und Wirtschaftsstandort Bonn strebt die Stadt Bonn die schnellstmögliche Lösung der rechtlichen Fragen und die anschließende Fertigstellung des Erweiterungsbaus sowie des Hotels mit einem neuen Finanzierungsmodell bis zum Jahr 2014 an.

Neben den Einrichtungen der UNO wurde der Standort für internationale Beziehungen insbesondere aufgewertet durch die Übersiedlung wichtiger Einrichtungen der Entwicklungspolitik von Berlin nach Bonn, unter ihnen InWEnt, der Deutsche Entwicklungsdienst (DED) und das Deutsche Institut für Entwicklung (DIE). Diese drei Einrichtungen sind in der heutigen Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH gebündelt worden, die in mehr als 130 Ländern aktiv ist und weltweit mehr als 17.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beschäftigt. Zusammen mit den bereits vorher ansässigen 150 staatlichen, halbstaatlichen, kirchlichen und privaten Institutionen konnte dieser Schwerpunkt somit in besonderer Weise weiterentwickelt werden.

Die internationalen Einrichtungen profitieren dabei – genauso wie die Akteure aus Wirtschaft und Wissenschaft – von der guten internationalen Erreichbarkeit der Stadt Bonn. Das zentrale Projekt zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur im Rahmen der Ausgleichsvereinbarungen war der Anschluss des Flughafens Köln-Bonn an die ICE-Neubaustrecke Köln-Rhein/Main. Für dieses Vorhaben wurden vom Bund etwa 256 Mio. Euro bereitgestellt.

### 3.2.3 Wissenschaft und Forschung

Der Ausbau von Wissenschaft und Forschung war und ist ein wesentlicher Kernbaustein in den strategischen Förderansätzen von Stadt und Region Bonn. Im Rahmen des 5-Säulen-Programms sind zwischen 1994 und 2004 mit 861 Mio. Euro ca. 60 % aller Ausgleichsmittel in diesen Bereich geflossen. Mit den Geldern wurde im Wesentlichen in der Stadt Bonn die Spitzenforschung (Stiftung „caesar“) und in den beiden Umlandkreisen die angewandte Forschung/Ausbildung durch die Neugründung von Fachhochschulen gestärkt.

Die größte Einzelförderung im Bereich Wissenschaft und Forschung wurde dabei für den Aufbau der Stiftung „caesar“ – „center of advanced european studies and research“ – verwendet. Seit Beginn des Jahres 2008 konzentriert sich „caesar“ auf die Spitzenforschung im Bereich der Neurowissenschaften unter dem Dach der Max-Planck-Gesellschaft. „caesar“ ergänzt damit den neurowissenschaftlichen Schwerpunkt der Wissenschaftsregion Bonn, zu dem auch die ebenfalls mit Ausgleichsmitteln finanzierte Technologieplattform „LIFE & BRAIN“ auf dem Gebiet der angewandten Biomedizin beiträgt. Zu erwähnen ist auch das kürzlich gegründete „Deutsche Zentrum für die Erforschung Neurodegenerativer Erkrankungen“ (DZNE) mit Hauptsitz auf dem Gelände des Universitätsklinikums Bonn. Insgesamt 60 Millionen Euro wird der Bund künftig jedes Jahr für das Kernzentrum und die Kooperationspartner bereitstellen. Unter dem Dach der Helmholtz-Gemeinschaft deutscher Forschungszentren werden fast 400 Wissenschaftler die Ursachen und potenzielle Therapien von neurodegenerativen Erkrankungen erforschen, davon allein 300 Mitarbeiter in Bonn.

Ebenfalls mit Ausgleichsmitteln wurde die Hochschule Bonn-Rhein-Sieg mit den Standorten Sankt Augustin, Rheinbach und Hennef gegründet. Ihre Aufgaben liegen in praxisorientierter Ausbildung, Forschung und Transfer. Mittlerweile sind über 5.300 Studierende in 24 Studiengängen eingeschrieben. Der größte Bereich ist die Informatik mit sechs Studiengängen wie z. B. dem interdisziplinären Studiengang Business Information Systems. Das Angebot umfasst u. a. Betriebswirtschaft, Maschinenbau, Technikjournalismus, Chemie mit Materialwissenschaften, Biomedical Sciences und Sozialversicherung. Als einer von drei Standorten der Fachhochschule Koblenz wurde der RheinAhrCampus in Remagen ebenfalls im Rahmen des Bonn-Berlin-Ausgleichs gegründet; er ergänzt das bestehende Hochschulangebot und arbeitet mit regionalen Einrichtungen und Unternehmen zusammen.

Die neuen wissenschaftlichen Einrichtungen haben sich mittlerweile in die Wissenschaftsregion mit ihren bereits bestehenden Einrichtungen integriert. Als größte und traditionsreiche Einrichtung gilt dabei die Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. Sie ist eine Forschungsuniversität mit starker internationaler Ausrichtung und rund 28.000 Studierenden. Die besonderen Stärken der Universität liegen in den Bereichen Mathematik, Ökonomie, Physik/Astronomie, Chemie, Pharma-Forschung, Lebenswissenschaften, Genetische Medizin, Neurowissenschaften sowie Philosophie und Ethik. Die Universität und das Universitätsklinikum Bonn (UKB) gehören mit zusammen rund 8.800 Mitarbeitern nicht nur zu den größten Arbeitgebern der Region, sie bringen auch pro Jahr rund 3.100 hochqualifizierte Absolventen hervor. In der Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder konnte sich die Universität Bonn in der sog. ABC-Region – neben der als „Elite-Universität“ erfolgreichen RWTH Aachen – mit einem Exzellenzcluster im Fach Mathematik und zwei Graduiertenschulen in den Bereichen Ökonomie und Physik/Astronomie profilieren. Die Graduiertenschule Physik/Astronomie kooperiert eng mit der Universität zu Köln.

Darüber hinaus ist Bonn Sitz zahlreicher Einrichtungen der Wissenschaftspolitik und von Förderorganisationen. Die meisten Einrichtungen konzentrieren sich rund um das Wissenschaftszentrum im Stadtbezirk Bad Godesberg. Beispielsweise sind dort die Zentralen der Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren (HGF) und der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz (WGL) angesiedelt. Im weiteren Umfeld finden sich die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) oder der Deutsche Akademische Austauschdienst (DAAD). Auch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) hat seinen ersten Dienstsitz in Bonn.

Im Zuge des Ausbaus der Wissenschaftsregion wurde 1996 das sog. Wissenschaftsmarketing durch den Berlin/Bonn-Ausgleich initiiert. Ziele der Aktivitäten sind die Imagebildung und die Kommunikation der Potenziale nach innen und außen, die Förderung und der Aufbau von regionalen Kooperationen und Netzwerken zwischen Wissenschaft und Wirtschaft. Das Wissenschaftsmarketing ist grundsätzlich partnerschaftlich organisiert und wird von kommunaler Seite in Kooperation mit den Wissenschaftsinstitutionen durchgeführt. Es ist bei den drei Wirtschaftsförderungen der Stadt Bonn, des Rhein-Sieg-Kreises und des Kreises Ahrweiler verankert, die sehr eng kooperieren. Schlüsselpartner auf wissenschaftlicher Seite sind die Stellen für Transfer und Öffentlichkeitsarbeit.

### 3.2.4 Zukunftsorientierte Wirtschaftsstruktur

Die technologischen Veränderungen und die Zunahme der weltweiten Arbeitsteilung haben dazu geführt, dass höherwertige Dienstleistungen in Verbindung mit hochqualifizierter Beschäftigung für die wirtschaftlichen Perspektiven in entwickelten Volkswirtschaften eine immer größere Bedeutung erlangt haben. Die Stadt Bonn und die Region konnten aufgrund der vorhandenen Potenziale und der neu aufgebauten Strukturen von diesen Tendenzen in besonderer Weise profitieren. Nach einer Untersuchung des Niedersächsischen Institutes für Wirtschaftsforschung und des Stifterverbandes der Deutschen Wissenschaft zur regionalen Verteilung von Innovationspotenzialen in 97 deutschen Regionen liegen die besonderen Kompetenzvorteile der Region Bonn/Rhein-Sieg einerseits in den Forschungs- und Entwicklungskapazitäten in Hochschulen und wissenschaftlichen Einrichtungen. Andererseits macht der regionale Vergleich besonders deutlich, dass die Spezialisierung der Region Bonn bei den wissensintensiven Dienstleistungen liegt. Dabei sind regionale Kompetenz- und Wettbewerbsvorteile insbesondere in den Bereichen Gesundheit, Medien, nicht-technische Forschung und Beratung sowie Finanzen und Vermögen festgestellt worden (vgl. Gehrke et al. 2010). Die Zahl der IHK-Unternehmen hat sich seit 1991 fast verdoppelt und liegt in Bonn und dem Rhein-Sieg-Kreis mittlerweile bei ca. 52.500.

Große Arbeitsplatzeffekte sind v. a. auf die Nachfolgeeinrichtungen des ehemaligen Bundesministeriums für Post und Telekommunikation, die heutigen Aktiengesellschaften Deutsche Telekom AG, Deutsche Post AG und Deutsche Postbank AG, zurückzuführen. Die Ansiedlungsentscheidung zugunsten von Bonn ist von der Bundesregierung im Umfeld des Beschlusses vom 20. Juni 1991 getroffen worden. Im Jahr 2010 waren die drei Konzerne im Kammerbezirk der IHK Bonn/Rhein-Sieg mit etwa 25.000 Beschäftigten die größten privaten Arbeitgeber am Standort Bonn und beschäftigten weltweit etwa 770.000 Mitarbeiter. Der Logistikkonzern Deutsche Post DHL ist zudem, bezogen auf die Anzahl der weltweit bei deutschen Unternehmen beschäftigten Mitarbeiter, der größte private Arbeitgeber in Deutschland (vgl. FAZ 6.7.2011). Der Wandel Bonns zum Standort national und international bedeutender Unternehmen zeigt sich beispielsweise bei einer genaueren Betrachtung der Marktkapitalisierung der Unternehmen, die im DAX, MDAX und TecDAX gelistet sind und ihren Firmensitz in Bonn haben. Neben den Unternehmen Deutsche Telekom AG und Deutsche Post AG gehört dazu auch die IVG Immobilien AG, eine Immobiliengesellschaft mit Niederlassungen in deutschen und europäischen Metropolen. Zudem hat die SolarWorld AG, ein Konzern, der die gesamte solare Wertschöpfungskette abdeckt, ihren Sitz in Bonn und beschäftigt derzeit weltweit etwa 3.600 Mitarbeiter.

Im Mai 2011 lag die Marktkapitalisierung der vier Bonner Unternehmen zusammen bei 63,9 Mrd. Euro (Stichtag 16.05.2011). Gemessen am Börsenwert besitzen lediglich die Städte München, Düsseldorf und Frankfurt eine höhere Marktkapitalisierung. Dies ergab eine Untersuchung der Strategieberatung Simon-Kucher & Partners, die seit 2005 ein derartiges Ranking durchführt. Im Zeitverlauf wird deutlich, dass die Rangfolge der Städte relativ stabil ist: Die vier genannten Städte befinden sich beständig an der Spitze der größten Marktkapitalisierung. Die früher in Bonn stark ausgeprägten politischen Steuerungsfunktionen werden somit zunehmend durch unternehmerische

Steuerungsfunktionen ersetzt. Dieser Zusammenhang wird auch bei einer Betrachtung der Konzentrationen und Spezialisierungen der lokalen Wirtschaftsstruktur in Bonn deutlich (vgl. Tab. 2). Dabei wird zum einen die räumliche Konzentration anhand des Beschäftigtenanteils einer Stadt an allen Beschäftigten des gesamten Bundesgebietes in der jeweiligen Branche gemessen. Zum anderen wird die räumliche Spezialisierung mithilfe des Lokalisationskoeffizienten berechnet. Der Lokalisationskoeffizient wird gebildet, indem der Beschäftigtenanteil einer Branche in einer Stadt durch den bundesdurchschnittlichen Anteil dieser Branche an der Gesamtbeschäftigung dividiert wird. Dadurch wird es möglich, regionale Spezialisierungen bzw. räumliche Arbeitsteilungen der jeweiligen Branche zu analysieren (Werte über 1).

Tab. 2: Spezialisierung der Bonner Wirtschaftsstruktur (30.6.2009)

<b>Branche (WZ 2008, 2-Steller-Ebene)</b>	<b>Konzentration (in %)</b>	<b>Spezialisierung (Werte über 1)</b>
Telekommunikation (61)	5,64	<b>10,20</b>
Rundfunkveranstalter (60)	4,20	<b>7,60</b>
Interessenvertretungen und Vereinigungen (94)	2,51	<b>4,54</b>
Bibliotheken, Archive, Museen, Zoo (91)	2,37	<b>4,29</b>
Verwaltung und Führung; Unternehmensberatung (70)	1,87	<b>3,39</b>
Post-, Kurier- und Expressdienste (53)	1,41	<b>2,56</b>
Exterritoriale Organisationen/Körperschaften (99)	1,37	<b>2,48</b>
Dienstleistungen der Informationstechnologie (62)	1,17	<b>2,12</b>
Kreative, künstlerische & unterhaltende Tätigkeiten (90)	1,10	<b>1,99</b>
Öffentliche Verwaltung; Verteidigung; Soz.vers. (84)	1,04	<b>1,88</b>
Mit finanz- & versicherungs-DL verbund. Tätigk. (66)	1,00	<b>1,81</b>
Reparatur von DV-Geräten und Gebrauchsgütern (95)	1,00	<b>1,80</b>
Private Haushalte mit Hauspersonal (97)	0,97	<b>1,75</b>
Sonstige überwiegend persönliche Dienstleistungen (96)	0,91	<b>1,64</b>
Reisebüros, -veranstalter; sonst. Reservierungs-DL (79)	0,87	<b>1,57</b>
Erziehung und Unterricht (85)	0,83	<b>1,51</b>
Verlagswesen (58)	0,83	<b>1,50</b>
Gesundheitswesen (86)	0,83	<b>1,50</b>

Quelle: Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit 2009, eigene Berechnungen

Die Betrachtung aller 99 Branchen auf der 2-Steller-Ebene (WZ 2008) zeigt nach Rangfolgen, dass in der Branche Telekommunikation mit 5,44% aller in Deutschland



Beschäftigten und einem Lokalisationskoeffizienten von 10,20 die größte räumliche Spezialisierung einer Branche in Bonn vorliegt (zum Vergleich s. a. die Ergebnisse von Stiller für Hamburg in diesem Band). In Verbindung mit anderen Branchen wie den „Dienstleistungen der Informationstechnologien“ oder auch dem Bereich „Rundfunkveranstalter“ werden besondere Schwerpunkte im Bereich IuK/Medienwirtschaft deutlich.<sup>1</sup> Auch die Branche „Verwaltung und Führung von Unternehmen / Unternehmensberatung“ (mit etwa 7.200 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten) verfügt über eine nennenswerte Spezialisierung mit einem Wert von 3,39. Zudem macht die Tabelle aber auch die weiterhin große Relevanz von Bonn als Verwaltungszentrum deutlich: So sind in der Branche „Interessenvertretungen und Vereinigungen“ beispielsweise viele Organisationen der Forschungsverwaltung enthalten.

Die Entwicklung von wachstumsorientierten Branchenclustern wie der Informations- und Kommunikationsbranche, aber auch der Gesundheitswirtschaft wird von den regionalen Akteuren in besonderer Weise unterstützt. Dabei wird auf den gewachsenen regionalen Kooperationen aufgebaut und Clusteraktivitäten werden auch heute in der „Ausgleichsregion“ Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler durchgeführt. Beispiele dafür sind die „Geobusinessregion“ oder Aktivitäten zur Förderung der Gesundheitswirtschaft. Die Vernetzung der Gesundheitspartner in der gesamten Metropolregion Köln/Bonn hat zur Gründung des Vereins „Gesundheitsregion Köln Bonn e. V.“ geführt.

### 3.2.5 Städtelandschaft, Kultur- und Tourismusregion

Im Jahr 2009 konnten 1.140.052 Übernachtungen für Bonn registriert werden. Im NRW-Vergleich erreichen Münster (1,15 Mio.) und Essen (1,07 Mio.) ähnliche Übernachtungszahlen wie Bonn; deutlich führend sind die Messestädte Köln (4,13 Mio.) und Düsseldorf (3,2 Mio.). Bonn gilt mit einer durchschnittlichen Verweildauer von rund zwei Tagen als typische Kurzreisedestination. Etwa 76 % der Gäste reisen aus dem Inland an. Die verbleibenden 24 % kommen im Wesentlichen aus den Benelux-Ländern, dem Vereinigten Königreich, den USA, der Schweiz sowie Österreich und den Arabischen Staaten. Statistische Erhebungen zeigen, dass die Besucher Bonns sich zu je einem Drittel aus Geschäftsreisenden, Kongress- und Tagungsgästen sowie Kultur- und Freizeitreisenden zusammensetzen. Ziel ist es, zu dem bereits etablierten Kongressbereich neue Zielgruppen im Freizeittourismus zu erschließen.

Dabei gelten Stadt und Region Bonn als Standort mit hoher Lebensqualität, die sich zum einen in den landschaftlichen Besonderheiten wie dem Siebengebirge zeigen. Zum anderen ist die Ausstattung der Stadt Bonn mit kulturellen Einrichtungen, nicht zuletzt

---

<sup>1</sup> Zu ähnlichen Ergebnissen zur besonderen Dynamik der Medienwirtschaft in Bonn kommen auch frühere Studien, die die räumlichen Spezialisierungsmuster im Vergleich der 20 größten deutschen Städte detailliert untersucht haben (Schönert 2004). Auch der IKT-Branchenreport (2005) sieht Bonn in einer früheren Untersuchung im bundesweiten Vergleich auf den vordersten Plätzen; Spitzenreiter ist München mit einem IKT-Anteil von 11,7% an allen Beschäftigten. Laut einer Studie des Forschungsinstituts prognos wächst die Region Bonn zudem sehr dynamisch in diesem Sektor. So waren im Zeitraum 2000 bis 2004 sehr hohe Wachstumsgewinne zu verzeichnen und Bonn zählte zu den 10 dynamischsten deutschen Standorten. Der Beschäftigtenzuwachs erfolgte v. a. in den Bereichen Festnetz- und Mobilfunkdienste, Datendienstleistungen und Systemsoftware (prognos 2006).

aufgrund der Zeit als Bundeshauptstadt, als besonders hochwertig einzuschätzen. Beispielsweise konnten allein die mit dem Begriff der Museumsmeile (z. B. das Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland oder die Kunst- und Ausstellungshalle der Bundesrepublik Deutschland) umfassten fünf Häuser im Jahr 2009 insgesamt fast 1,8 Mio. Besucher verzeichnen.

Derartige Vorteile bei den „weichen“ Standortfaktoren sollten einerseits nicht unterschätzt werden, da die Stadt Bonn über Ausstattungsmerkmale verfügt, die beispielsweise für die Gewinnung von hochqualifizierten Mitarbeitern in weltweit agierenden Konzernen oder für international orientierte Experten aus Wissenschaft und Forschung hilfreich sein können. Andererseits muss die Stadt Bonn derartige Einrichtungen jetzt ohne „Repräsentanzzuschüsse“ aus dem städtischen Haushalt finanzieren, der – wie in vielen anderen Kommunen auch – sehr angespannt ist. Im Hinblick auf die Kulturstadt Bonn wird deshalb ein umfassendes Gesamtkonzept unter Einbeziehung der Region angestrebt. Dabei spielen die Planungen für ein neues Festspielhaus, das mit erheblicher finanzieller Unterstützung von Privatunternehmen wie der Deutschen Post DHL realisiert werden soll, eine herausgehobene Rolle. Nicht zuletzt hat die Pflege des Beethoven-Erbes eine besondere Bedeutung für Bonn, da mit seinem Namen auch erhebliche Imageeffekte verbunden sind. Dies kommt auch bei der neuen städtischen Dachmarke „FREUDE.JOY.JOIE.BONN.“ zum Ausdruck.

### 3.3 Bundesviertel/Bonner Bogen: Umbau der physischen Stadtstrukturen

Die Umsetzung des 5-Säulen-Modells hat in der Stadt Bonn auch zum Umbau der physischen Stadtstrukturen insbesondere im Bereich des ehemaligen Regierungsviertels geführt (vgl. Appelbe et al. 2010). Das etwa 481 ha umfassende heutige Bundesviertel liegt zwischen der Bonner Innenstadt und Bad Godesberg. Nach der Festlegung von Bonn als Bundeshauptstadt im Jahr 1949 wurden in den 50er Jahren erste Ministerien und Einrichtungen gebaut. Eine koordinierte städtebauliche Entwicklung setzte allerdings erst 1975 mit dem Beschluss der Entwicklungsmaßnahme „Bonn – Parlaments- und Regierungsviertel“ ein. Mit der Entscheidung des Deutschen Bundestages zur Verlagerung der Bundeshauptstadt nach Berlin im Jahr 1991 wurden die Planungen für das Gebiet erneut modifiziert. Dies führte zu einer städtebaulichen Aufwertung mit einigen architektonischen Besonderheiten. Als Beispiele gelten die Hauptsitze der Deutschen Telekom und der Deutschen Welle oder das Forschungszentrum caesar. Mit dem 2003 eröffneten und 162,5 m hohen Posttower wurde zudem eine Landmarke für das „neue“ Bonn realisiert: Der vom Architekten Jahn aus Chicago geplante Bau ist Deutschlands höchstes Gebäude außerhalb von Frankfurt/Main. Zudem sind die meisten Bonner UNO-Mitarbeiter im Jahr 2006 in das ehemalige Abgeordnetenhochhaus eingezogen. Im Umfeld des „Langen Eugen“ entsteht der sog. UN-Campus, in dem adäquate Arbeits- und Konferenzbedingungen für die Mitarbeiter der Vereinten Nationen gewährleistet sein sollen. Zwischen 1987 und 2003 wurden im Bundesviertel ca. 530.000 qm zusätzliche Bruttogeschossfläche errichtet. Dadurch konnten ca. 17.600 neue Büroarbeitsplätze bereitgestellt werden. Die geschätzte Zahl der Arbeitsplätze im Bundesviertel liegt heute etwa bei 41.000. Weitere Investitionsprojekte für neue Büroarbeitsplätze werden derzeit umgesetzt.

Gegenüber dem Bundesviertel liegt auf der anderen Rheinseite das als „Bonner Bogen“ bezeichnete etwa 12,2 ha große Entwicklungsgebiet. Zwischen 1858 und 1987 wurde das Gelände als Produktionsstandort für Portland-Zement genutzt. Die Grundstücke wurden mit Ausgleichsmitteln auf der Grundlage des Berlin/Bonn-Gesetzes erworben und für eine neue Nutzung aufbereitet. Seit 2003 entwickelt das Unternehmen BonnVisio Real Estate auf acht Baufeldern verschiedene Projekte nach der Rahmenplanung des Architekten Karl-Heinz Schommer. Ziel der Investorengruppe innerhalb der nächsten Jahre ist es, auf dem gesamten Areal eine Bruttogeschosfläche von 150.000 qm mit Schwerpunkt Büronutzung zu realisieren. Dabei wird Platz für ca. 4.000 Arbeitsplätze geschaffen in einem gemischten Quartier mit Büros, Wohnungen, Gastronomie, Praxen, Hotel und Kindergarten. Das Hotel Kameha Grand Bonn hat den Betrieb am Bonner Bogen 2009 aufgenommen. Bereits kurz nach der Eröffnung erhielt das Hotel den Status „Leading Hotel of the World“ und gewann zudem den renommierten Mipim Award 2010 der Immobilienwirtschaft. Damit wurden positive Imageeffekte für den Immobilien- und Hotelstandort Bonn ausgelöst.

Die beiden Beispiele städtebaulicher Entwicklung sollen verdeutlichen, dass neben dem historischen Zentrum der 2000-jährigen Stadt Bonn ein qualitativ hochwertiger Umbau der physischen Stadtstrukturen im ehemaligen Regierungsviertel stattgefunden hat. Zudem zeigt das Gebiet des Bonner Bogens als Büro- und Dienstleistungsstandort, dass von außen kommende Privatinvestoren von den Zukunftsaussichten am Standort Bonn überzeugt sind und diese zudem als regionale „Botschafter“ für das gewandelte Bonn gelten können. Der Bonner Büromarkt ist mittlerweile als „B-Standort“ mit einer relativ geringen Leerstandsquote von ca. 4% bekannt. Große Büroflächen und -immobilien wurden in den letzten Jahren von Konzernen sowie von öffentlichen Einrichtungen (beispielsweise von Bundesministerien) nachgefragt. Kleine und mittelständische Unternehmen suchen üblicherweise Flächengrößen unter 500 qm. Dabei handelt es sich häufig um wissensbasierte unternehmensnahe Dienstleister, die hochqualifiziertes Personal benötigen und aus den Branchen Informations- und Kommunikationswirtschaft, Bildung und Erziehung oder der Gesundheitswirtschaft stammen.

#### **4 Fazit: Zukünftige Entwicklungsperspektiven für Bonn**

Die beim Umzugsbeschluss vor etwa 20 Jahren befürchteten Arbeitsplatz- und Einwohnerverluste sind nicht eingetreten und auch ein Zurückfallen im Städtewettbewerb kann nicht festgestellt werden. Vielmehr befindet sich die Bundesstadt Bonn in einer guten bis sehr guten wirtschaftlichen Situation (vgl. auch die Analyse von Köller in diesem Band). Welche Faktoren im Entwicklungsprozess der vergangenen 20 Jahre für die vergleichsweise gute wirtschaftliche Position von Bonn letztlich verantwortlich sind, ist schwer einzuschätzen. Es ist davon auszugehen, dass die Umsetzung der Festlegungen im Berlin/Bonn-Gesetz, die Verwendung der vornehmlich investiven Ausgleichsmittel im regionalen Strukturkonzept und die allgemeinen Wachstumstendenzen in den Bereichen Wissensorientierte Dienstleistungen, Information und Kommunikation oder der Gesundheitswirtschaft in ihrem Zusammenwirken zu diesem positiven Ergebnis geführt haben.

Mehrere Arbeiten, die den strukturellen Wandel der Stadt Bonn und die Umsetzung des Berlin/Bonn-Ausgleichs analysiert haben, beschreiben den Wandlungsprozess und das Vorgehen der regionalen Akteure insgesamt als erfolgreich (vgl. Aring 2003; Kunzmann 2004; Regionomica 2005; Wiegandt 2006). Auch viele öffentlichkeitswirksame Rankings stellen die Position der Stadt Bonn überwiegend in einem guten Licht dar. Die damit verbundenen positiven Imageeffekte sind hilfreich, um den Prozess des strukturellen Wandels und die neue Position Bonns als international orientierte Stadt mit zukunftsfähigen Potenzialen in Wirtschaft und Wissenschaft auch nach außen sichtbar zu machen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass in Bonn und der Region in allen „fünf Säulen“ wichtige Potenziale für das Bestehen im internationalen Standortwettbewerb neu aufgebaut bzw. weiterentwickelt worden sind. Beispielsweise ist die Stadt heute wirtschaftlich breiter aufgestellt (z. B. DAX-Konzerne, Wachstum in wissensorientierten Dienstleistungen und im IT-Sektor), die Investitionen in Wissenschaft und Forschung (z. B. caesar, Hochschule Bonn-Rhein-Sieg) haben zu neuen Innovationspotenzialen mit einer hochqualifizierten Beschäftigtenstruktur geführt und die Neuansiedlungen von UNO-Einrichtungen weisen Bonn weiterhin eine wichtige Rolle als internationales Entscheidungs- und Kontrollzentrum zu (vgl. Blotevogel et al. 2009; Growe et al. 2010).

Allerdings zeigt sich auch, dass in allen „fünf Säulen“ Veränderungen stattfinden und teilweise erheblicher Standortwettbewerb festzustellen ist. So sorgt die Funktion von Bonn als „Bundesstadt“ derzeit wieder für Diskussionsstoff, da mittlerweile – entgegen den im Berlin/Bonn-Gesetz festgelegten Vereinbarungen – die Mehrzahl der ministeriellen Arbeitsplätze nach Berlin verlagert worden ist. Aktuell wird die Bundeswehrreform zu bundesweitem Stellenabbau und vermutlich zu organisatorischen Veränderungen im Bundesverteidigungsministerium am Standort Bonn führen. Aber auch im Bereich der privaten Unternehmen zieht der Branchenwettbewerb erhebliche Veränderungen nach sich, und dies auch bei etablierten DAX-Unternehmen: So hält die Deutsche Bank seit Ende 2010 die Mehrzahl der Anteile an der Deutschen Postbank AG. Im Kulturbereich kann Bonn nicht mehr auf umfassende Bundeszuschüsse – wie sie derzeit in Berlin in hohem Maße fließen – setzen, sondern muss zunehmend private Geldgeber finden oder stärker in regionalen Verbänden agieren.

Im Hinblick auf die regionale Kooperation bleibt festzuhalten, dass durch die konkrete Umsetzung des 5-Säulen-Programms zwischen den Jahren 1994 und 2004 eine gewachsene informelle regionale Kooperation entstanden ist, die auch 20 Jahre nach dem Umzugsbeschluss noch weitgehend intakt und von hoher Relevanz für die Formulierung von neuen Zukunftsstrategien im internationalen Standortwettbewerb sein kann (vgl. Mäding 2010). Dabei wäre zunächst im Detail zu definieren, welche Rolle die Stadt Bonn in Zukunft aus regionaler, nationaler und internationaler Perspektive im Städtewettbewerb einnehmen kann. Die in der Breite bzw. in „Fünf Säulen“ aufgebauten Entwicklungspotenziale bieten jedenfalls gute Voraussetzungen und vielfältige Ansatzpunkte, um auch weiterhin im Städtewettbewerb bestehen zu können.

## Literatur

- Appelbe, V.; Schönert, M. (2010): Maßgeschneiderte Lösungen – Immobilien und Büroflächen. In: Kommunikation & Wirtschaft; IHK Bonn-Rhein-Sieg (Hrsg.): Wirtschaftsregion Bonn/Rhein-Sieg. Edition „Städte – Kreise – Regionen“. Oldenburg, 137-141.
- Aring, J. (2003): Ökonomischer Wandel: Die Region Bonn / Rhein-Sieg / Ahrweiler als Exempel. In: Polis 15 (3), 21-23.
- Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.
- Blotvogel H. H.; Münter, A.; Terfrüchte, T. (2009): Raumwissenschaftliche Studie zur Gliederung des Landes Nordrhein-Westfalen in regionale Kooperationsräume. = Abschlussbericht der Technischen Universität Dortmund. Dortmund.
- Bundesstadt Bonn (2011): Städterankings aus der Perspektive der Stadt Bonn für das Jahr 2010. = Mitteilungsvorlage 1110167. Bonn.
- BVBW - Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2004): Vereinbarung über die Ausgleichsmaßnahmen für die Region Bonn vom 29. Juni 1994 (Kompensation für die Folgen des Verlustes des Sitzes von Parlament und Regierung). o.O.
- CIS – Gemeinsame Informationsstelle der Organisationen der Vereinten Nationen in Bonn (2009): UNO in Bonn – für eine nachhaltige Entwicklung weltweit. Bonn.
- FAZ – Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 06.07.2011: „Die 100 größten Unternehmen“.
- Gehrke, B.; Legler, H.; Schasse, U.; Grenzmann, C.; Kreuels, B. (2010): Regionale Indikatoren zu Forschung und Entwicklung, Sektorstrukturen und zum Einsatz von Qualifikationen in der Wirtschaft. In: Studien zum deutschen Innovationssystem, 3. Berlin.
- Growe, A.; Volgmann, K. (2010): Die deutschen Metropolräume im globalen Standortwettbewerb – Stärken und Schwächen metropolitaner Funktionen in fünf deutschen Wirtschaftsräumen. In: RaumPlanung, 153, 295-299.
- Kunzmann, K. R. (2004): Und der Sieger heisst (noch)... Bonn! Zur Gegenwart und zur Zukunft der Hauptstädte Berlin und Bonn 15 Jahre nach der Wiedervereinigung und 10 Jahre nach dem Bonn-Berlin-Gesetz. In: DISP, H. 156 (1), 88-97.
- Mädling, H. (2010): Strategische Regionsbildung – eine neue Form der interkommunalen Zusammenarbeit. In: Bogumil, J.; Kuhlmann, S. (Hrsg.): Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel. Stadtforschung aktuell 115. Wiesbaden.
- Prognos (2006): ITK Cluster Bonn/Rhein-Sieg, Ansiedlungsorientierte Branchenkompetenzen in NRW, Gutachten für die GfW – Gesellschaft für Wirtschaftsförderung des NRW mbH. Bremen.
- Regionomica (2005): Potenzialanalyse der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler. = Bericht an die Stadt Bonn, den Rhein-Sieg-Kreis und den Landkreis Ahrweiler. Bonn
- Salz, A. (2006): Bonn – Berlin: Die Debatte um Parlaments- und Regierungssitz im Deutschen Bundestag und die Folgen. Münster.
- Schönert, M. (2004): Zur Lage der Medienwirtschaft in den deutschen Großstädten 2003. In: BAW-Monatsbericht 5. Bremen.
- Schönert, M. (2003): Städteranking und Imagebildung – Die 20 größten deutschen Städte in Nachrichten- und Wirtschaftsmagazinen. In: BAW-Monatsbericht 2. Bremen.
- Strukturkommission der Bundeswehr (2010) (Hrsg.): Bericht der Strukturkommission der Bundeswehr Oktober 2010 – Vom Einsatz her denken, Konzentration, Flexibilität, Effizienz. Berlin.
- Trommer, S. (2003): Zusammenarbeit in der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler. In: Adamaschek, B.; Pröhl, M. (Hrsg.): Regionen erfolgreich steuern – Regional Governance – von der kommunalen zur regionalen Strategie. Gütersloh, 109-123.
- Wiegandt, C. -C. (2006): Bonn boomt. Von der Bundesstadt zur internationalen Stadt. In: Geographische Rundschau 58 (6), 52-61.

Jörg Maier, Stefan Forster, Stefan Lueglinger

# **Regionale Entwicklungspolitik im Standortwettbewerb: Fallstudie Agglomerationsraum Linz/Oberösterreich**

## *Gliederung*

- 1 Wirtschaftliche Entwicklungsphasen und -pfade in Oberösterreich und im Agglomerationsraum Linz als Begründung für die entwicklungspolitischen Herausforderungen
    - 1.1 Ausgangslage
    - 1.2 Wirtschaftshistorische Entwicklungsphasen
  - 2 Grunddaten und Rahmeninformationen zum Agglomerationsraum Linz: Zur Position im Wettbewerb bzw. zur Wettbewerbsfähigkeit
    - 2.1 Bevölkerungsentwicklung und -struktur
    - 2.2 Beschäftigungssituation
    - 2.3 Wirtschaftsentwicklung und -struktur
  - 3 Leitbilder, Ziele und Strategien der regionalen und lokalen Entwicklungspolitik in Oberösterreich und im Raum Linz
    - 3.1 Regionale Entwicklungspolitik der 1990er Jahre
    - 3.2 Das Oberösterreich 2000<sup>+</sup>-Konzept und das Strategische Programm „Innovatives OÖ 2010“
    - 3.3 Anpassungen an den Wettbewerb und Evaluierung der Strategien
  - 4 Ausgewählte unternehmerische und lokale Ansätze der regionalen Entwicklungspolitik im Agglomerationsraum Linz
    - 4.1 Das Kunststoff-Cluster Oberösterreich als Beispiel für ein erfolgreiches Clustermanagement
    - 4.2 Der Entwicklungskomplex Markt Hagenberg als Beispiel einer erfolgreichen Ansiedlungs- und Standortpolitik
  - 5 Kurzes Fazit zu den Erfolgsfaktoren der regionalen Wirtschaftspolitik
- Literatur

## **1 Wirtschaftliche Entwicklungsphasen und -pfade in Oberösterreich und im Agglomerationsraum Linz als Begründung für die entwicklungspolitischen Herausforderungen**

### **1.1 Ausgangslage**

Oberösterreich, die ausgewählte Untersuchungsregion, ist mit knapp 12.000 km<sup>2</sup> flächenmäßig das viertgrößte Bundesland und umfasst ca. 14 % der Fläche Österreichs. Gemessen an der Bevölkerungszahl mit etwa 1,4 Mio. Menschen ist es sogar das

drittgrößte Bundesland, verglichen mit Bayern entspricht es jedoch eher einem Regierungsbezirk und ist daher, nicht zuletzt auch aufgrund seiner regionalen Vielfalt, sehr geeignet als Untersuchungsregion, zumal mit der Stadt Linz eine überaus innovative Großstadt (2009 war sie eine der beiden Kulturhauptstädte Europas) mit einer sich gut positionierten Universität als dynamischem Zentrum vorhanden ist. Die verschiedenen Typen ländlicher Räume sind seit vielen Jahren Quellen neuer Strategien im Bereich landwirtschaftlicher Produkte und Maschinen, industriell-gewerblicher Entwicklungen, dezentraler Kommunikationsstrukturen oder auch neuer Ansätze im Heilbad-Tourismus (u. a. Vital-Regionen). Dabei ist es von Bedeutung, dass die Bevölkerung sich stark mit der jeweiligen Untergliederung in einzelne Teilräume identifiziert. Eine gewisse Sonderstellung nimmt Oberösterreich in wirtschaftlicher bzw. wirtschaftsstruktureller Hinsicht ein, zählt die Untersuchungsregion doch zu den am stärksten entwickelten und dynamischsten Räumen Österreichs, begründet auf der historischen Basis der Schwer- und Chemie-Industrie (25 % der Industriebeschäftigten Österreichs) und der überaus guten Anbindung mit Bahn und Straße (einer der mengenmäßig größten Transiträume Europas), und besitzt mit dem Blue Danube Airport Linz auch einen internationalen Flughafen.

Die Landeshauptstadt Linz, im Ranking von 70 europäischen Mittelstädten der Universitäten Delft, Ljubljana und TU Wien (unter Leitung von Prof. Dr. Giffinger) immerhin an 9. Stelle stehend, vor Salzburg, Innsbruck und Graz, zählt mit ihrem Agglomerationsraum zu den bedeutendsten Wirtschaftsregionen Österreichs. Der Bevölkerungszahl von 190.000 Einwohnern (2009) in der Stadt Linz (407.000 Menschen im Agglomerationsraum) stehen ebenso viele Berufstätige gegenüber, was bedeutet, dass täglich rund 90.000 Berufstätige in die Stadt einpendeln.<sup>1</sup>

Die wirtschaftlichen Leitbetriebe in der Stadt Linz lassen sich gut mit vier Branchenschwerpunkten bzw. deren Slogans beschreiben:

- „Linz stählt Zukunft“ mit Stahl, Industrieanlagen und Maschinenbau
- „Linz entwickelt Chemie“ mit Pharma-, Lebensmittel- und Agrarchemie
- „Linz bewegt Technik“ mit Informationstechnologie, Regel- und Steuerungstechnik, Automatisierung und Elektronik
- Linz denkt Innovation“ mit Design Center, techCenter und Logistikcenter der ÖBB-RailCargo Austria.

Neuerdings findet auch eine Forcierung in Richtung Kreativwirtschaft statt. Dies kann man als vorläufigen Schlusspunkt im Bemühen der Stadt sehen, das ehemals negative Image der staubigen Stahlstadt durch viele Initiativen im Umweltschutz- und Kulturbereich (u. a. Linzer Klangwolke, Bruckner-Fest, Prix Ars Electronica) abzulösen, in Richtung einer Kulturstadt.

---

<sup>1</sup> Daten der Stadt Linz aus Präsentationen im Internet und der Statistik Austria, Volkszählungen 1991 und 2001 sowie vorläufige Auszählungsergebnisse. [www.linz.at/zahlen/040\\_BEVOELKERUNG/086\\_Volkszählung/](http://www.linz.at/zahlen/040_BEVOELKERUNG/086_Volkszählung/) (12.10.2012).

## 1.2 Wirtschaftshistorische Entwicklungsphasen

Dieses Bemühen wird besonders deutlich, wenn man die wichtigsten wirtschaftlichen Entwicklungsphasen für den Zeitraum der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts in Oberösterreich und im Agglomerationsraum Linz Revue passieren lässt. Lackinger (1997) und Kropf (1981) unterschieden nach der Industrialisierung und der Verkehrserschließung Mitte des 19. Jahrhunderts und des frühen 20. Jahrhunderts grundsätzlich fünf Phasen:

### *Phase 1:*

Die *Okkupation im Nationalsozialismus (1938–1945)* mit der Gründung von Großbetrieben der Eisen- und Metallindustrie, v. a. mit der Spezialisierung auf Rüstungsbetriebe (z. B. Hermann-Göring-Werke).

### *Phase 2:*

Der *Aufstieg zum Industriebundesland Nr. 1 (1946–1976)* mit einer Zweiteilung Oberösterreichs bis zum Staatsvertrag 1955 in das sowjetisch besetzte Mühlviertel und die in der US-amerikanischen Zone liegenden Gebiete südlich der Donau. Dort vollzogen sich, nicht zuletzt durch die Verstaatlichungsgesetze 1946 und 1947, beachtliche wirtschaftliche Entwicklungsschübe, im Gegensatz zum Mühlviertel. Ab 1955 erhielt das Mühlviertel umfangreiche Aufbauhilfe, um die strukturellen und wirtschaftlichen Differenzen möglichst rasch zu beseitigen.

### *Phase 3:*

*Wachstumsverlangsamung und Krise der verstaatlichten Industrie (1976–1989)*. Nach dem wirtschaftlichen Höhepunkt 1980 erfolgte durch die Krise bei der voestalpine AG ab 1986 ein massiver Rückgang der Beschäftigungszahlen und eine erhebliche Umstrukturierung.

### *Phase 4:*

*Privatisierung der verstaatlichten Industrie und Ost-Öffnung (1989–1995)*. Dank der wichtigen Rolle der KMU und auch der Privatisierung der verstaatlichten Industrie sowie der Ostöffnung kam es zu Beginn der 1990er Jahre zu einem erneuten Aufschwung. Der Anteil der Beschäftigten in der verstaatlichten Industrie z. B. sank von 28 % aller Beschäftigten in der Industrie Oberösterreichs Anfang der 1980er Jahre auf 4 % Mitte der 90er Jahre.

### *Phase 5:*

*EU-Beitritt, Internationalisierung und Wahrung der industriellen Vormachtstellung (1995 bis heute)*. Ein wesentlicher Zeitpunkt für die wirtschaftliche Entwicklung war der Beitritt Österreichs zur EU 1995, in Oberösterreich nicht zuletzt auch deshalb, weil große Teile des Bundeslandes als Fördergebiete in der Periode 1995–1999 ausgewiesen wurden.



Die Internationalisierung trug ebenso wesentlich zur Entwicklung bei, bundesdeutsche Unternehmen wie BMW, MAN oder Siemens investierten im großen Umfang, mit dem Ergebnis, dass die Industrie auch weiterhin der Motor der wirtschaftlichen Entwicklung des Bundeslandes blieb (vgl. Zürker 2007).

Somit erklären sich auch die vielfältigen Anstrengungen und z. T. neuen Wege des Standort- und Regionalmarketings bzw. der neuen Regionalpolitik der letzten 10 Jahre, etwa in Gestalt des Strategischen Programms „Innovatives Oberösterreich 2010“.

## **2 Grunddaten und Rahmeninformationen zum Agglomerationsraum Linz: Zur Position im Wettbewerb bzw. zur Wettbewerbsfähigkeit**

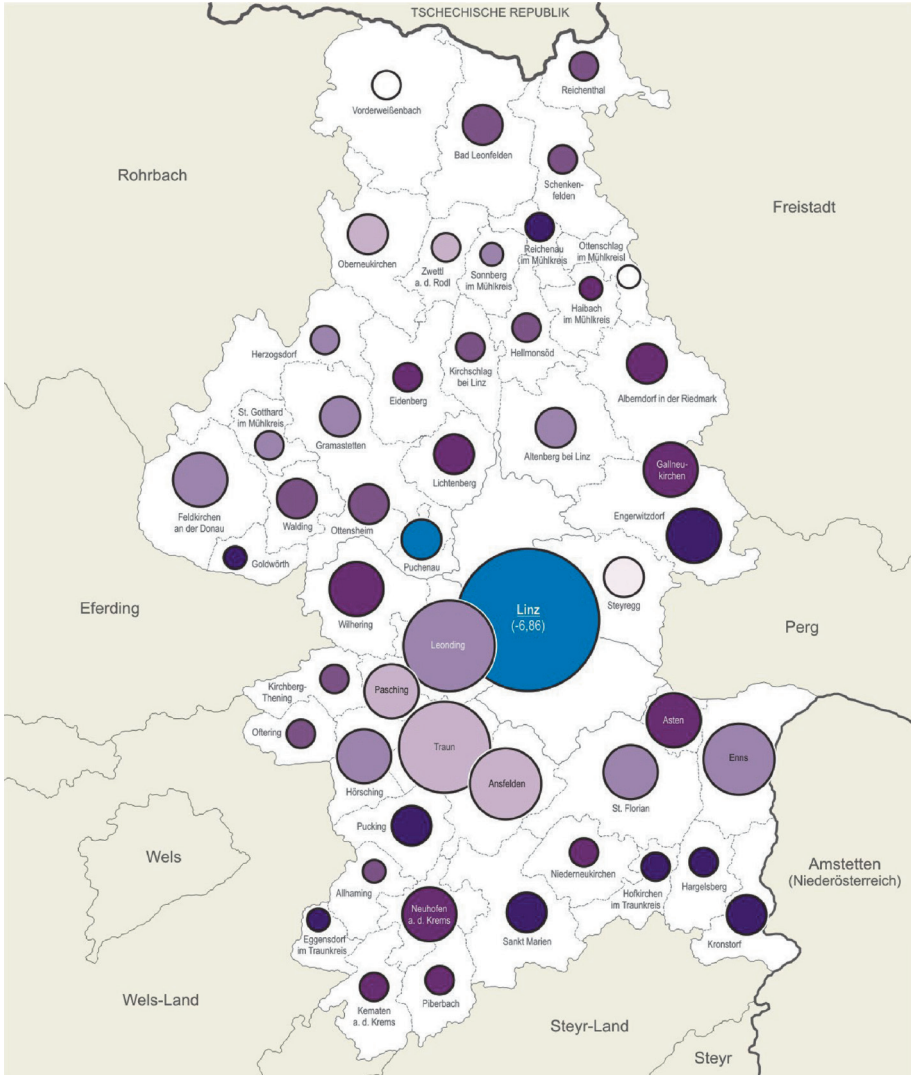
Um jedoch die soziale und wirtschaftliche Situation im Zeitraum 1991 bis 2006 bzw. 2007 (vorliegende statistische Daten im Agglomerationsraum Linz) beschreiben zu können, sollen nun einige Ausführungen zur Bevölkerungsentwicklung und -struktur, zur Beschäftigungssituation und zu den Pendlerverflechtungen sowie zur Wirtschaftsentwicklung gemacht werden. Dabei spielen in Österreich die Pendlerverflechtungen eine wesentliche raumgestalterische Rolle, wurden sie doch etwa auch zur Abgrenzung der Agglomerationsräume herangezogen. So zählt danach neben dem Stadt- und Landbezirk Linz noch der Bezirk Urfahr-Umgebung zum Agglomerationsraum Linz.

### **2.1 Bevölkerungsentwicklung und -struktur**

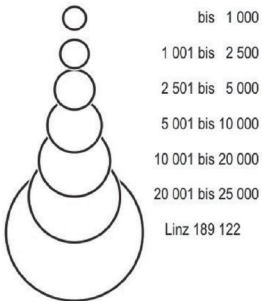
Im Zeitraum 1991–2008 kann man nicht nur ein Bevölkerungswachstum im Süden der Stadt Linz erkennen, sondern die Suburbanisierungstendenz trifft ebenso für die Gemeinden im Norden der Donau zu, mit wachsender Distanz zur Stadt etwas schwächer werdend. Für die Stadt selbst, die zwischen 1971 und 1991 ihren höchsten Bevölkerungsstand erreichte, hatte dies zu Folge, dass sie in den 1990er Jahren rd. 20.000 Menschen an die Umlandgemeinden verlor. In den letzten 10 Jahren versuchte die Stadtentwicklungspolitik deshalb neben einer Reihe von Infrastrukturprojekten (z. B. dem Neubau des Hauptbahnhofes und beeindruckenden Bürogebäuden der ÖBB des Landes Oberösterreich, der Energie AG der Raiffeisenlandesbank und dem stadteigenen Wissensturm) durch mehrere Wohnprojekte (z. B. Solar City Pichling, Lenaupark, Erschließung des Stadtgebietes im Süden) verstärkt Wohnraum zu schaffen. Damit konnten zwischen 2001 und 2006 rd. 5.000 Einwohner zurück- oder neu gewonnen werden.

Abbildung 1 belegt für die jüngste Zeit, wie sich insbesondere im Süden von Linz-Land, nicht zuletzt auch in Verbindung mit der wachsenden Zahl und Fläche neuer Gewerbegebiete und Shopping Center, die Bevölkerungszunahmen nach außen verlagert haben.

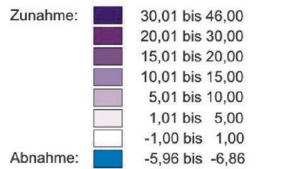
Abb. 1: Veränderung der Bevölkerung im Grenzraum Linz zwischen 2001 und 2008



Anzahl der Wohnbevölkerung am 1.1.2009:



Bevölkerungsveränderung gegenüber 2001 (in %):



## 2.2 Beschäftigungssituation

Dabei zeigt sich die aktuelle Wirtschaftskrise auch in Oberösterreich, hat die Arbeitslosenrate – obwohl im Agglomerationsraum Linz mit 3,4% 2007 nahe der Vollbeschäftigung, ein Sonderfall in Österreich neben dem Raum Salzburg – doch gerade in den südlich gelegenen Gemeinden mit teilweise hohem Gewerbeanteil deutlich zugenommen, während dies in den eher ländlich strukturierten Gemeinden weit weniger zutraf (eine auch aus Deutschland bekannte regionale Differenzierung).

Auch am Beispiel eines weiteren Indikators, dem Anteil der Studenten, zeigt sich, dass die nördlich der Donau gelegenen Gemeinden gegenüber den 1950er und 1960er Jahren erheblich aufgeholt haben. So kommen zu den mehr als 3.200 Studenten in Linz weitere 1.600 in Linz-Land und etwa 1.200 im Bezirk Urfahr und Umgebung hinzu. Trotz des hohen Anteils an Erwerbstätigen im Dienstleistungssektor in Linz mit 44,3% 2006 ist die Stadt wohl weiterhin v. a. durch moderne Industrie geprägt. Wie sehr sie dabei mit dem Umland verflochten ist, zeigen die Pendlerverflechtungen, wobei viele Pendler aus teilweise großer Entfernung, auch aus den Nachbarländern, kommen.

## 2.3 Wirtschaftsentwicklung und -struktur

Dies liegt nicht zuletzt daran, dass Oberösterreich das wichtigste industrielle Bundesland Österreichs ist, wobei – gemessen etwa an dem Indikator „Patente je 1000 Einwohner“ – die Stadt Linz mehr als doppelt so hohe Raten aufweist als Oberösterreich im Durchschnitt. In vergleichbarer Weise zeigt sich dies auch in Bezug auf die seit einiger Zeit hoch bewertete Kreativwirtschaft. In der Stadtregion Linz waren z. B. im Jahr 2004 rd. 3.400 Betriebe bzw. über 55.000 Beschäftigte in den Bereichen Buchmarkt und Presse, Werbewirtschaft sowie Forschung, Bildung und Entwicklung tätig (vgl. Lechner et al. 2006). Dies waren beinahe 20% der Gesamtwirtschaft der Betriebe und 15% der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten der Region. In den 2.100 Betrieben der Kreativwirtschaft i. e. S. waren die meisten, d. h. 25% in der IuK-Wirtschaft, der Multimedia- und Internetwirtschaft zu finden.

In enger Zusammenarbeit mit der Wirtschaftskammer, der Kammer der Architekten und Ingenieurkonsulenten, der Kunstuniversität, Ars Electronica, Künstlern und kreativen Unternehmen betreibt die Stadtpolitik und -verwaltung Lobbyarbeit für kreative Leistungen, etwa durch kreative GründerInnenzentren mit Mietzuschüssen oder einem Netzwerk Design und Medien (vgl. TMG 2009). Das heißt, aus der traditionellen industriellen Produktion von Eisen und Stahl sowie Chemie hat sich im Laufe von 20 Jahren eine überaus moderne Industrieproduktion sowie eine Dienstleistungsstruktur entwickelt, die Beleg für einen erfolgreichen Strukturwandel ist.

*Gibt es, neben den unternehmensinternen bzw. branchenspezifischen Erklärungsfaktoren im Sinne der Fragestellung des Arbeitskreises auch Faktoren des Einflusses von staatlichen bzw. städtischen Institutionen und deren Konzepten?*

Von staatlichen Institutionen:

- Erweiterung der Johannes Kepler Universität mit dem „Science Park“
- Vergrößerung des Angebotes und der Forschungseinrichtungen der Anton-Bruckner-Privat-Universität
- Neupositionierung der OÖ Landesmuseen als Universalmuseum mit enger Verflechtung mit den Museen im ganzen Bundesland

### **3 Leitbilder, Ziele und Strategien der regionalen und lokalen Entwicklungspolitik in Oberösterreich und im Raum Linz**

#### **3.1 Regionale Entwicklungspolitik der 1990er Jahre**

Der Niedergang der verstaatlichten Industrie und deren Privatisierung war ein entscheidender Wendepunkt der Wirtschaftsentwicklung in Oberösterreich. Die Privatisierungserlöse waren auch die Grundlage für eine neue Standort- und Technologiepolitik, mit der Einrichtung eines „Zukunftsfonds“ und der Aufstellung von „Strategischen Programmen“, mit der Industrie im Mittelpunkt sowie dem Aufbau und der Entwicklung von Clustern. Die oberösterreichische Technologie- und Marketinggesellschaft mbH (TMG) formulierte als wesentliches Ziel ihrer Aktivitäten „die Wettbewerbsfähigkeit von Regionen nicht durch die Stärken einzelner Unternehmen, sondern durch die Innovationskraft ganzer Industriekomplexe (Cluster) bestimmt zu sehen.“ Diese historisch begründete Aussage ist angesichts der Rolle der Großbetriebe in der Vergangenheit verständlich und weist auch auf einen Unterschied zu Deutschland hin. Waren die Entwicklungen bis 2000 noch durchaus parallel zu Deutschland zu sehen, so wurde die Clusterpolitik doch zeitlich erheblich schneller umgesetzt als etwa in Bayern (erst 2005).

#### **3.2 Das Oberösterreich 2000<sup>+</sup>-Konzept und das Strategische Programm „Innovatives OÖ 2010“**

In den Jahren 1997/98 wurde von der TMG ein regionales Entwicklungskonzept ausgearbeitet, vom Land initiiert und von den verschiedenen Akteursgruppen durch entsprechende Mitarbeit gestaltet. Die Laufzeit war auf fünf Jahre ausgelegt und sollte auch zur Stärkung der benachteiligten Gebiete beitragen. Mitte 2005 wurde das Programm fortgeschrieben, auf raumplanerischer Ebene begleitet durch die oberösterreichischen Raumordnungsnovellen 2005 und 2006. Beteiligt bei der Entwicklung des Programms waren nicht nur Vertreter der Politik, sondern auch Experten aus Wissenschaft, Wirtschaft und Verwaltung. Die Nachfolgerin war das Strategische Programm „Innovatives OÖ 2010“ mit 600 Mio. € und 43 Maßnahmen mit einer Betonung

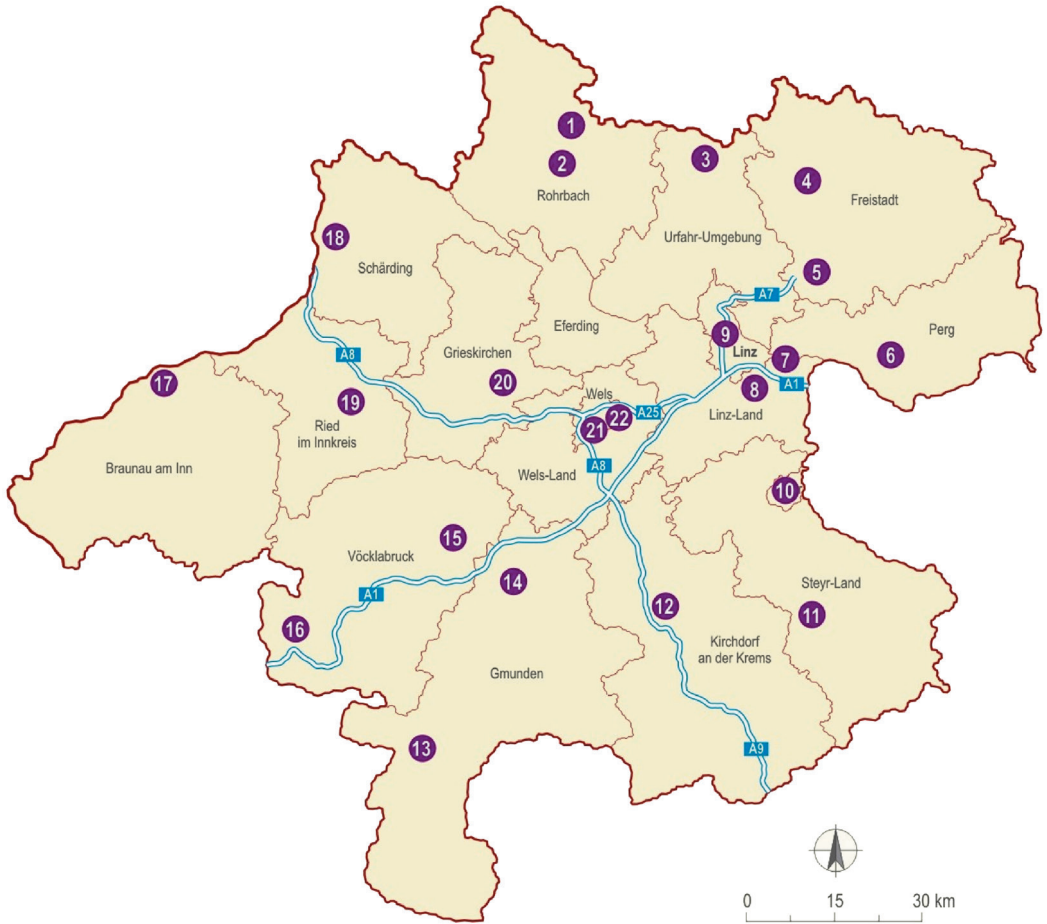
- der F&E-Mitwirkung in den fünf Forschungsschwerpunkten Mechatronik und Prozessautomatisierung, IuK-Technologie, Life Sciences, Leichtbau und innovative Werkstoffe, sowie Logistik;
- des Themenfeldes Wirtschafts- und Technologiestandort und den vier Strategien Wirtschafts-, Technologie- und Regionalförderung, Betriebsansiedlung, Standortentwicklung, Infrastruktur und Energie, den Impulszentren (Oberösterreich verfügt über ein breit ausgebautes Netzwerk an Impuls- und Technologiezentren (21), Hauptaufgaben sind u. a. Förderung der Gründung und Entwicklung innovativer/technologieorientierter Unternehmen, Unterstützung des Wissenstransfers) (vgl. TMG 2005) und dem Standortmarketing;
- des Themenfeldes berufliche Qualifikation mit dem Tenor „innovationsbewusste Bildung über Generationen hinweg“;
- des Themenfeldes EU-Networking mit dem Ziel einer noch aktiveren Rolle der Region in Brüssel.

Die TMG spielt als umsetzungsorientierte Einrichtung eine entscheidende Rolle, auch bei der Anfang des Jahres 2009 erfolgten Kick-Off-Veranstaltung für die Erstellung des Folgeprogramms für die Jahre 2010–2013, in enger Verbindung mit der 100 %igen Tochter Upper Austrian Research, dem Hightech-Inkubator tech2b, der CATT Innovation Management GmbH als Beratungsgesellschaft, der Clusterland Oberösterreich GmbH und den 15 Technologiezentren.

Die Stadt Linz setzt besonders auf ihre soziale Kompetenz als Hochschul- und Bildungsstandort und organisiert zusammen mit der TMG den sog. Education Highway, u. a. mithilfe des Kompetenzzentren-Programms COMET (z. B. Holzforschungszentrum WOOD oder MET für metallurgische Forschung), insgesamt schon 99 Unternehmen mit 66 wissenschaftlichen Partnern. In die gleiche Richtung zielen die fünf Wirtschaftsparks oder das Bildungs-TV über Internet (inzwischen verfügen über 100 Schulen über Großbildschirme).

Jüngstes Konzept für die Bemühungen, hochqualifizierte Erwerbspersonen nach Linz zu holen bzw. sie hier zu binden, ist der Erwerb der ehemaligen Tabakfabrik (ein architektonisches Meisterwerk aus den 1920er Jahren) durch die Stadt Linz mit dem Ziel, das Areal als Ort für Kreativität und Bildung kulturell zu nutzen.

Abb. 2: Impuls- und Technologiezentren in Oberösterreich (Stand Dezember 2008)



- |   |  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>1 Technologie- &amp; Dienstleistungszentrum Donau Böhmerwald/ Haßlachl</li> <li>2 Technologie- &amp; Dienstleistungszentrum Donau Böhmerwald/ Neufelden</li> <li>3 Tourismus Gastronomie Dienstleistungszentrum Bad Leonfelden</li> <li>4 Technologiezentrum Freistadt</li> <li>5 Softwarepark Hagenberg</li> <li>6 Technologiezentrum Perg</li> <li>7 Logistikzentrum Ennshafen</li> <li>8 Technologie- &amp; Innovationszentrum St. Florian</li> <li>9 Techcenter Linz</li> <li>10 Technologie- &amp; Innovation Center Steyr</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>11 Technologie- &amp; Dienstleistungszentrum Ennstal</li> <li>12 Technologie- &amp; Innovationszentrum Kirchdorf</li> <li>13 Technologiezentrum Bad Ischl</li> <li>14 Technologiezentrum Gmunden</li> <li>15 Technologiezentrum Attnang-Puchheim</li> <li>16 Technologiezentrum Mondseeland</li> <li>17 Techno-Z Braunau</li> <li>18 Technologie- &amp; Gründerzentrum Schärding</li> <li>19 Techno-Z Ried</li> <li>20 Technologie- &amp; Innovationszentrum Grieskirchen</li> <li>21 Gründer- &amp; Technologiezentrum Wels</li> <li>22 Business- &amp; Innovationszentrum Wels</li> </ul> |
|---|--|

Quelle: TMG 2009

### 3.3 Anpassungen an den Wettbewerb und Evaluierung der Strategien

Wie schon der Vergleich der beiden Programme OÖ 2000+ und Innovatives OÖ 2010 zeigt, wurde das Nachfolgeprogramm spezifischer und konzentrierter auf Themen und Branchen ausgerichtet. In beiden Fällen stehen hinter den Konzepten die Landespolitik, die Wirtschaftsvertretungen und die Sozialpartner, wobei die TMG die operative Einheit darstellt. Insgesamt handelt es sich um eine Gruppe von rd. 260 Personen. Dabei ist sicherlich von Vorteil, dass parteipolitische Differenzen kaum eine Rolle spielen, nicht zuletzt auch deshalb, weil sowohl Vertreter der ÖVP, der SPÖ und der Grünen etwa in der Stadtpolitik von Linz gemeinsam Verantwortung tragen.

Was die Umsetzung der Maßnahmen angeht, so sind sicherlich auch Hemmnisse und Hürden vorhanden, die dynamische Art der TMG und wohl auch die kurzen Wege der Kommunikation haben dazu beigetragen, dass sämtliche Projekte im Prozess sind. Von Vorteil ist dabei, dass die Kepler-Universität in ihren Vertretern über sehr pragmatisch und angewandt arbeitende Hochschullehrer und Mitarbeiter verfügt.

Dies wird auch durch verschiedene Studien zur Evaluierung der Programme deutlich, so etwa bei Schneider und Holzberger (vgl. Schneider et al. 2003), die – bezogen auf die Clusterinitiativen, die Technologiezentren und die innovationsorientierten Studiengänge an den Linzer Hochschulen – der TMG bescheinigen, durch den Ausbau der Forschungs- und Innovationsinfrastruktur große Bedeutung für die regionale und überregionale Wirtschaftsentwicklung entfaltet zu haben. Die Maßnahmen hätten den Arbeitsmarkt belebt und entsprechend nicht zuletzt auch voll den Zielen der EU-Politik (u. a. durch die Anhebung der F&E-Quote im Sinne einer Verbesserung der Innovationsfähigkeit) entsprochen.

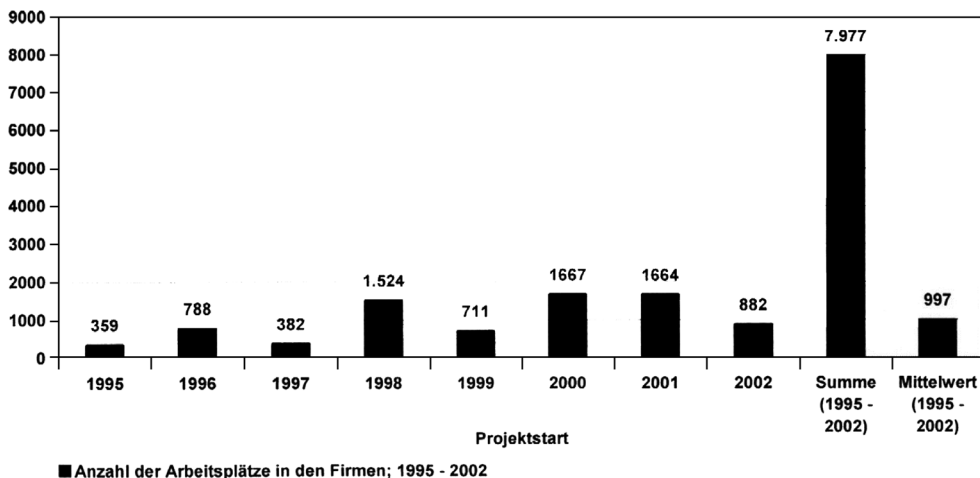
Kritisch aus Sicht der Raumforschung ist anzumerken, dass neben dem erfolgreichen Einsatz der Impulszentren noch keine Studie angeregt und durchgeführt worden ist – etwa in Gestalt der Reaktionen auf der Bürgermeister-Ebene und im Vergleich mit der niederbayerischen Situation –, wie dieses System der endogenen Planung ohne staatliche Festlegung Zentraler Orte funktioniert. Aktuell wird in Oberösterreich auf wissenschaftlicher Ebene, angeregt durch die bereits laufenden Gemeindekooperationen, über eine Neudefinition „zentralörtlicher Funktionen“ nachgedacht. Die Planungen des Landes OÖ in der überörtlichen Raumplanung erfolgten weitgehend auf politischem Konsens der Parteien und Körperschaften einerseits und zwischen Land und Gemeinden andererseits. Inzwischen schwächt sich der „Wettbewerb“ unter den Gemeinden etwas ab zugunsten gemeinsamer Überlegungen auf Bürgermeisterebene. Belohnt wird dieses kooperative Verhalten mit höheren und/oder schnelleren Förderungen bzw. Mittelzuweisungen.

## 4 Ausgewählte unternehmerische und lokale Ansätze der regionalen Entwicklungspolitik im Agglomerationsraum Linz

### 4.1 Das Kunststoff-Cluster Oberösterreich als Beispiel für ein erfolgreiches Clustermanagement

Ein Ziel der oberösterreichischen Wirtschafts- und Technologiepolitik war auf die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und Attrahierung der Region ausgerichtet. Insgesamt acht verschiedenen Clusterinitiativen haben das Ziel, die Innovationsfähigkeit der Unternehmen insbesondere durch kooperative Zusammenarbeit im Netzwerk zu fördern. Die Betrachtung des Kunststoff-Clusters Oberösterreich soll hier als „Best Practice“ eines erfolgreichen, zielgerichteten und zukunftsfähigen Clustermanagements dienen. Dies soll und kann nicht heißen, dass Clusterpolitik die wesentliche Strategie einer modernen Regionalentwicklungspolitik darstellt, ebenso sollen auch die historischen Aspekte einer solchen Strategie nicht ausgeblendet werden.

Abb. 3: Anzahl der generierten Arbeitsplätze, Projektstart 1995–2002



Quelle: Schneider et al. 2003: 20

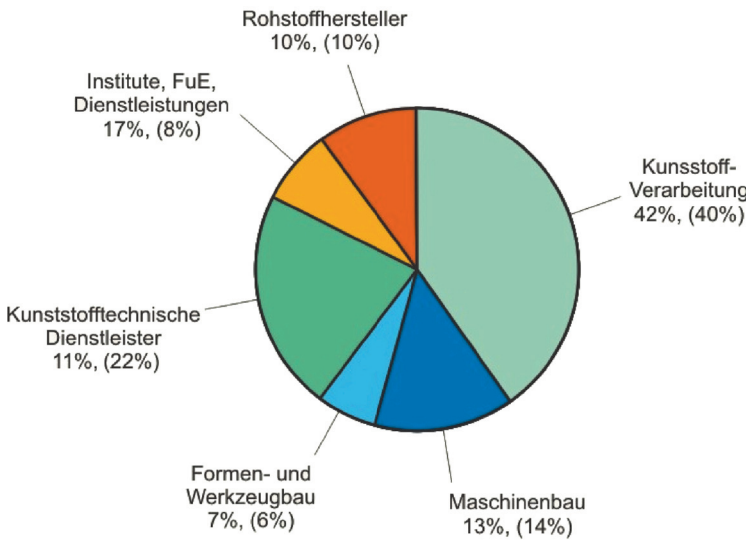
Im Jahr 2011 kooperieren 430 Partnerunternehmen im Cluster. Es umfasst rd. 45.000 Beschäftigte und einen Gesamtumsatz von etwa 18 Mrd. Euro (Clusterland Oberösterreich GmbH 2011). Bereits in den ersten acht Jahren wurden fast 8000 Arbeitsplätze generiert (vgl. Abb. 3).

Das Clustermanagement des Kunststoff-Clusters (KC) wurde im April 1999 eingerichtet. Die Trägerorganisation ist die TMG. Der Kunststoff-Cluster Oberösterreich ist derzeit das größte branchenübergreifende Kunststoffnetzwerk in Europa. Von 366 Part-



nerunternehmen mit über 46.000 Beschäftigten und einem Umsatz von 9,4 Mio. € im Jahre 1999 hat sich das Netzwerk inzwischen über die Grenzen Oberösterreichs hinaus ausgedehnt, Anfang 2006 wurde ein Servicebüro in Wien eingerichtet (vgl. Gutgesell 2006). Mitgliedsunternehmen sind bereits in allen österreichischen Bundesländern zu finden, wenngleich eine deutliche räumliche Konzentration in Oberösterreich gegeben ist. Dabei zeigt sich, auf die verschiedenen Branchensegmente bezogen, eine Stabilisierung. Der zeitliche Vergleich zwischen 2005 und 2011 belegt dies bei einer Gewichtsverlagerung zwischen „Instituten/FuE“ und „Dienstleistern“, was damit zusammenhängt, dass im Laufe der Entwicklung immer stärker Aspekte der konkreten Umsetzung von Projekten eine Rolle spielen. Durch das Vorhandensein einer so großen Zahl an Unternehmen sowie Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen besteht ein großes Potenzial zur Generierung von kooperativen Innovationsprojekten zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und damit auch der Region. Als besonders positiv hat sich bei der Evaluierung der Clusterinitiative die Einrichtung des Clusterbeirats erwiesen, da damit ein direkter Bezug zu den Belangen der Unternehmen hergestellt wird.

Abb. 4: Mitglieder des Kunststoff-Clusters nach Branchensegmenten 2005 (2011)



Quelle: Gutgesell, M. (2006); Datengrundlage TMG (2005): 4

Die Finanzierung der Clusterinitiativen erfolgt zum Großteil aus dem oberösterreichischen Zukunftsfonds. Seit dem Jahr 2002 müssen auch die Unternehmen zur Finanzierung des Clustermanagements durch Zahlung von fixen Mitgliedsbeiträgen beitragen. Die Beiträge richten sich nach Größe und Umsatz der Unternehmen, sie lagen 2011 zwischen 299 und 1.195 € ohne MwSt. Neben den

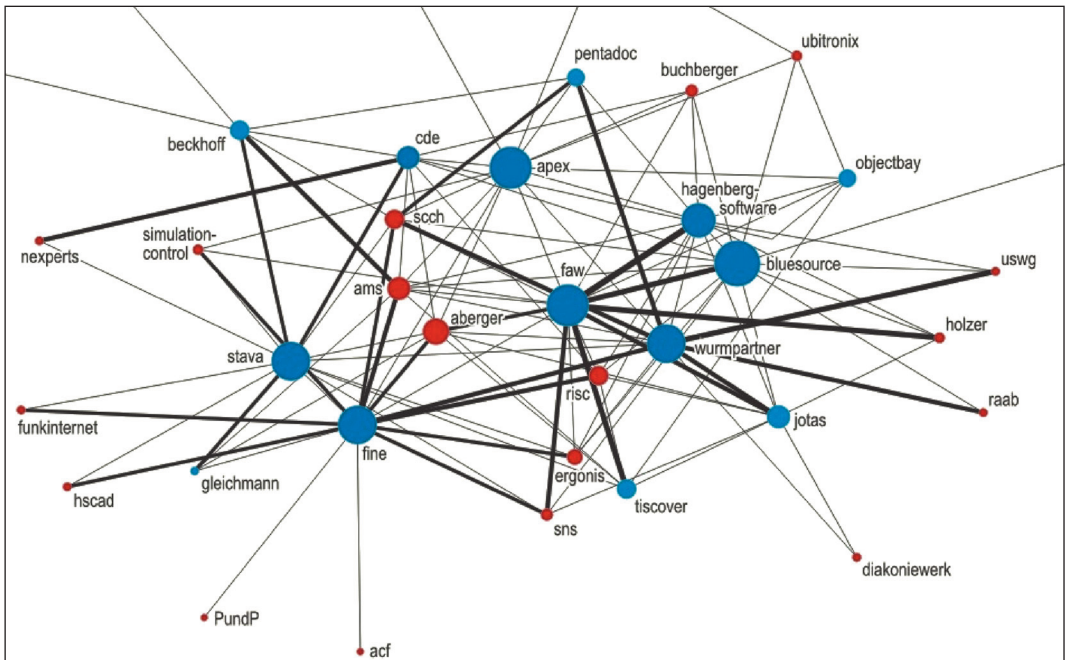
Mitgliedsbeiträgen finanziert sich das Clustermanagement noch über Einnahmen von Veranstaltungen, Sponsorengeldern und aus dem Verkauf von Dienstleistungen (vgl. Bleier et al. 2010).

## 4.2 Der Entwicklungskomplex Markt Hagenberg als Beispiel einer erfolgreichen Ansiedlungs- und Standortpolitik

Im Geschäftsbereich Standortmarketing hat die TMG folgende Aufgaben übernommen:

- Betriebsansiedlung im Sinne eines One-Stop-Shops für Investoren
- Sicherung, Entwicklung und Vermarktung von Standorten
- Service für die Gemeinden
- Touristische Leitprojekte und
- Technologiezentren

Abb. 5: Verflechtung zwischen den Unternehmen im Raum Hagenberg



Quelle: <http://www.Softwarepark-Hagenberg.com>

Ein konkretes Beispiel für die Umsetzung des Konzepts bildet der Softwarepark Hagenberg. Ca. 20 km nordöstlich von Linz gelegen, war ein abbruchreifes Schloss die Basis für den heutigen Sitz des „Research Institute für Symbolic Computation“. Im Jahr 1991 wurde in der Nähe der Softwarepark gegründet, 1993 kam der Campus Hagenberg für Informatik, Kommunikation und Medien der Fachhochschule Oberösterreich hinzu. Wesentlicher Motor dieser Entwicklung war und ist Prof. Dr. Bruno Buchberger mit seinem Konzept der „Smart Synergies“, einer wechselseitigen Befruchtung der Bereiche Forschung, Ausbildung und unternehmerischer Umsetzung (vgl. Abb. 5).

Aktuell umfasst der Softwarepark (2009) acht Forschungsinstitute, den Standort der FH Oberösterreich mit 1200 Studierenden, insgesamt mit über 1000 Beschäftigten, eine erstaunliche Entwicklung in nicht einmal 20 Jahren.

## 5 Kurzes Fazit zu den Erfolgsfaktoren der regionalen Wirtschaftspolitik

Die Bewältigung des wirtschaftlichen Strukturwandels, die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und Region sowie die Anpassung an die wachsenden Standortanforderungen waren die Ziele der regionalen und kommunalen Wirtschaftspolitik in Verbindung mit den Wirtschafts- und Sozialpartnern in Oberösterreich und im Agglomerationsraum Linz. Möglich wurde die rasche Umsetzung durch finanzielle Beiträge (u. a. des Zukunftsfonds) von öffentlicher Hand und privater Wirtschaft, vor allem aber durch dynamisch und unternehmerisch agierende Einrichtungen, wie etwa die TMG, aber auch der Hochschulen, bis hin zu den jüngsten Aktionen auf internationaler Ebene. Basis sind dabei ohne Zweifel die funktionierenden Netzwerke von Personen, Unternehmen und Institutionen, das vorhandene Vertrauen zwischen den Partnern („Handschlagqualität“) und eine wachsende Gruppe „kluger Köpfe“, deren Ideen man sie auch realisieren lässt. Grundlegend war außerdem das Konzept, dass man für jede Maßnahme einen „Kümmerer“ eingesetzt hat und es genügend Plattformen gibt, wo sich die Ergebnisse präsentieren lassen (Tagungen, Messen, Austria Business Agency).

Es gibt aufgrund der geschaffenen Rahmenbedingungen also ausreichend Chancen für Eigeninitiative und Unternehmergeist sowohl im privatwirtschaftlichen wie öffentlich-rechtlichen Raum. Die Offenheit für Neues, gegebenenfalls auch ein Kopieren erfolgreicher Strategien in anderen Regionen (Benchmarking) auf der einen Seite und das Einbringen des speziellen Wissens und der Potenziale (*tacit knowledge*) auf der anderen Seite sind sicherlich weitere Erfolgsfaktoren.

### Literatur

- Bleier, H.; Pamminer, W. (2010): Kunststoffstandort Oberösterreich. Linz.
- Clusterland Oberösterreich GmbH (Hrsg.) (2011): Kunststoff-Cluster. KC-Datenbank. [www.kunststoff-cluster.at/1698\\_DEK\\_HTML.php](http://www.kunststoff-cluster.at/1698_DEK_HTML.php) (12.10.2012).
- Gutgesell, M. (2006): Cluster im Wirtschaftsraum Oberfranken – Clusterstrukturen sowie Ansatzpunkte für ein Clustermanagement. In: Arbeitsmaterialien zur Raumordnung und Raumplanung 245. Bayreuth.
- Lackinger, O. (1997): 50 Jahre Industrialisierung in Oberösterreich, 1945–1995. Linz.
- Lechner, D.; Philipp, T. (2006): Kreativwirtschaft in der Stadregion Linz. Linz.
- Kropf, R. (1981): Oberösterreichs Industrie (1873–1938). Ökonomisch-strukturelle Aspekte einer regionalen Industrieentwicklung. In: Linzer Schriften zur Sozial- und Wirtschaftsgeschichte. Linz.
- Land Oberösterreich, Statistik. Bearbeitung: J. Feilner. Fachgebiet Wirtschaftsgeographie und Regionalplanung der Universität Bayreuth 2009.
- Schneider, F.; Holzberger, M. (2003): Volkswirtschaftliche Analyse ausgewählter Maßnahmen der oberösterreichischen Standort- und Technologiepolitik. Eine empirische Untersuchung. Linz.

Softwarepark Hagenberg (2011): <http://www.Softwarepark-Hagenberg.com>.

TMG - Technologie- und Marketinggesellschaft (2012): <http://www.tmg.at> (12.10.2012).

TMG – Technologie- und Marketinggesellschaft (2008): Geschäftsbericht 2008, Entwicklung und Tätigkeit der Geschäftsbereiche „Standortmarketing“ und „Innovation & Technologie“ der TMG im Geschäftsjahr 2008, Linz 2008.

Wirtschaftsservice der Stadt Linz (2009): .Linz. [www.linz.at/wirtschaft/3529.asp](http://www.linz.at/wirtschaft/3529.asp) (12.10.2012).

Zürker, M. (2007): Cluster als neue Konzepte der wirtschaftsbezogenen Raumentwicklung – Diskussion der Anforderungen, Möglichkeiten und Grenzen des Ansatzes auf der Basis der Erkenntnisse einer Evaluation der Clusterpolitik Oberösterreichs. In: Materialien zur Regionalentwicklung und Raumordnung 22. Kaiserslautern.

Thomas Döring, Birgit Aigner-Walder

# **Strukturschwache Räume im Standortwettbewerb – Fallanalyse Kärnten unter besonderer Berücksichtigung der Städte Klagenfurt und Villach**

## *Gliederung*

- 1 Einleitung
- 2 Zum wirtschaftlichen Entwicklungsmuster Kärntens
  - 2.1 Bestimmungsfaktoren der Wirtschaftsentwicklung in historischer Sicht
  - 2.2 Gegenwärtige Ausrichtung der regionalen Wirtschaftspolitik
- 3 Der Kärntner Zentralraum: Die Städte Klagenfurt und Villach
  - 3.1 Standortentwicklung und ausgewählte Strukturdaten – Villach
  - 3.2 Standortentwicklung und ausgewählte Strukturdaten – Klagenfurt
  - 3.3 Ausgestaltung der Wirtschaftsförderungspolitik in beiden Städten
  - 3.4 Standortbedingungen aus Sicht der ortsansässigen Unternehmen
- 4 Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse

Literatur

## **1 Einleitung**

Im Rahmen der vorliegenden Fallanalyse wird mit Kärnten das südlichste Bundesland Österreichs unter besonderer Berücksichtigung der Städte Klagenfurt und Villach im Hinblick auf das wirtschaftliche Entwicklungsmuster und die Ausgestaltung der Wirtschaftsförderungspolitik analysiert. Mit dem Bundesland Kärnten wurde hierbei eine Region ausgewählt, die als vergleichsweise ländlich strukturiert und in wirtschaftlicher Hinsicht eher strukturschwach charakterisiert werden kann. So belegte Kärnten im Jahr 2008 sowohl gemessen am Bruttoregionalprodukt je Einwohner (28.500 €) als auch bezogen auf das verfügbare Pro-Kopf-Einkommen (19.000 €) den vorletzten bzw. den letzten Platz im Vergleich der österreichischen Bundesländer. Auch der ehemals wirtschaftlich bedeutsame Tourismussektor hat in den vergangenen Jahrzehnten zunehmend an Signifikanz verloren. So hat sich die Zahl der Nächtigungen seit Ende der 1970er Jahre bis heute annähernd halbiert (Rückgang von 16,9 Mio. in 1980 auf 8,8 Mio. in 2010) (vgl. Klingelmeyer 2010) und macht gegenwärtig nur noch rund 5% der regionalen Wirtschaftsleistung des Bundeslandes aus. Hinzu kommt darüber hinaus, dass sich Kärnten – nach Jahrzehnten der wenig vorteilhaften Grenzlage im europäischen Binnenmarkt – aufgrund der EU-Osterweiterung sowohl mit neuen Chancen für die Standortentwicklung als auch mit gestiegenen Herausforderungen im Wettbewerb mit mittel- und südosteuropäischen Wirtschaftsstandorten konfrontiert sieht.

Der in den zurückliegenden Jahren nicht zuletzt durch massive wirtschaftspolitische Steuerungsmaßnahmen des Landes eingeleitete Strukturwandel in Richtung einer stärker auf Technologie und Wissen ausgerichteten Produktions- und Dienstleistungsstruktur deutet jedoch darauf hin, dass auch in einem durch komparative Strukturschwäche und nachholende Entwicklung geprägten Wirtschaftsraum, wie dies für Kärnten über lange Jahre der Fall war und nach wie vor ist, Veränderungen im Rahmen der Standortentwicklung erkennbar sind. Dies gilt insbesondere für die beiden Städte Klagenfurt und Villach, die als regionale Ballungszentren kleineren Maßstabs einen bedeutenden Entwicklungsmotor für den Gesamttraum Kärntens darstellen (vgl. Döring et al. 2010a; Döring et al. 2011; Köller 2012).

In neueren Beiträgen zu den Auswirkungen der wirtschaftlichen Globalisierung sowie des Strukturwandels in Richtung Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft auf den Standortwettbewerb von Kommunen und Regionen findet sich die Vermutung, dass eine auf die Produktionsfaktoren „Wissen“ und „neue Technologien“ setzende Strategie zur Erzeugung von Standortvorteilen in Hocheinkommensländern wie Deutschland oder Österreich nicht nur für städtische Ballungsräume, sondern auch für stärker ländlich geprägte Regionen wie Kärnten als erfolgversprechend angesehen wird (vgl. Blume 2012; Döring 2011; Döring et al. 2010b; Döring et al. 2010). Damit verknüpft ist die Annahme, dass angesichts der gewandelten Rahmenbedingungen die klassischen Instrumente kommunaler Wirtschaftsförderung (Steuererleichterungen, Flächenmanagement, Ausbau der Verkehrsinfrastruktur etc.) an Wirkungskraft verlieren und neue Instrumente der Standortförderung (z. B. Clusterbildung, verstärkte Kooperation zwischen Ämtern und Behörden, Organisation des Stadtmarketings, Verbesserung der Kooperation zwischen Wirtschaft und Wissenschaft, effektivere Verwaltungsstrukturen, Ausbau von Kultur- und Sozialeinrichtungen etc.) an Bedeutung gewinnen. Zugleich wird durch die zunehmende Pluralität an relevanten Standortfaktoren aber auch die Zahl der Wettbewerbsparameter erhöht, mit denen Kommunen die eigene Attraktivität in Konkurrenz zu anderen Standorten steigern können. Daraus lassen sich die folgenden Fragestellungen für die Fallanalyse ableiten:

- Sind bezogen auf Kärnten und unter besonderer Berücksichtigung der Städte Klagenfurt und Villach empirische Anhaltspunkte für den theoretisch propagierten Wandel in den Rahmenbedingungen des Standortwettbewerbs von Kommunen und Regionen zu finden?
- Bestehen Hinweise auf einen Bedeutungsverlust der klassischen Instrumente der kommunalen Wirtschaftsförderung zugunsten von „neuen“ Instrumenten zur Verbesserung der Standortqualität?

## 2 Zum wirtschaftlichen Entwicklungsmuster Kärntens

### 2.1 Bestimmungsfaktoren der Wirtschaftsentwicklung in historischer Sicht

Bis zu Beginn der 1990 Jahre befand sich Kärnten sowohl wirtschaftlich als auch geographisch in einer Randlage. Die Folgen dieser jahrelangen wirtschaftlichen Randlage sind auch gegenwärtig noch zu erkennen. Erst mit der EU-Osterweiterung und der damit verbundenen Integration der südöstlichen Nachbarn in den europäischen Binnenmarkt verfügt Kärnten wieder über eine raumwirtschaftlich vorteilhafte Lage (vgl. Bundeskanzleramt Österreich 2007; Kazianka 2008). Aus ökonomischer Sicht trägt dazu nicht nur die unmittelbare Nachbarschaft zu den wachstumstarken Märkten in Südosteuropa bei. Auch die räumliche Nähe zu Oberitalien als sehr forschungs- und innovationsintensive Nachbarregion hat hier zu einer Verbesserung der gegenwärtigen Standortbedingungen Kärntens beigetragen.

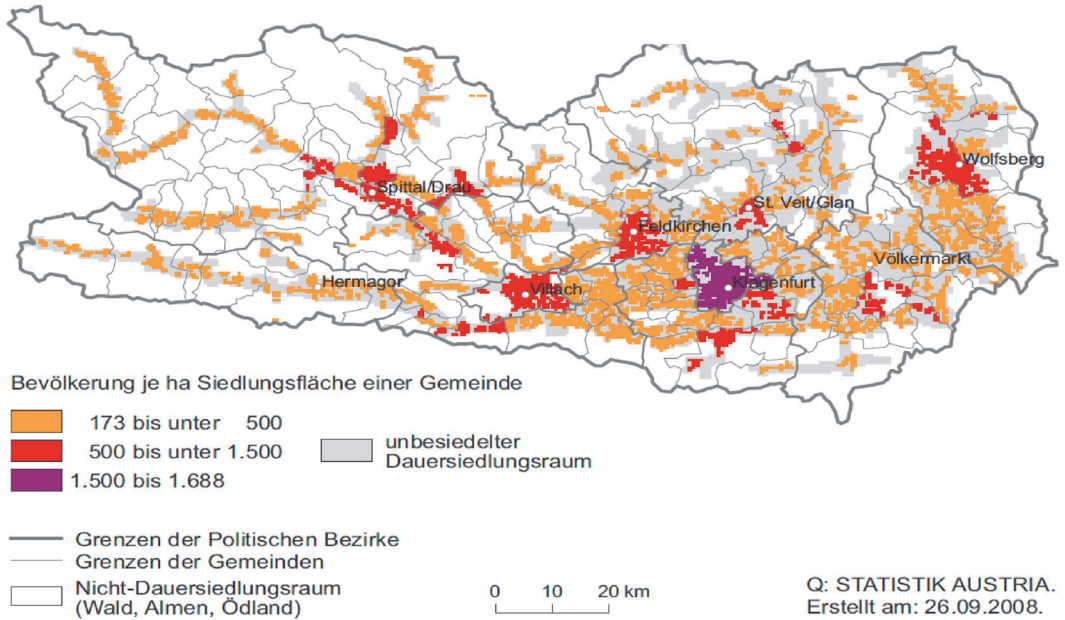
Diese aus gegenwärtiger Sicht positive Bewertung trifft jedoch nicht auf die wirtschaftliche Entwicklung Kärntens seit der Nachkriegszeit zu (vgl. Palme 1992; Bodenhöfer 1997; Steiner 1991). Zwar war Kärnten – anders etwa als die Steiermark – nur in geringfügiger Form von sektoralen oder regionalen Monostrukturen geprägt, was dazu geführt hat, dass Strukturkrisen in vormals wachstumsträchtigen Branchen wie der Textil-, Eisen- oder Stahlindustrie in Kärnten nur wenig merklich waren. Allerdings war auch der Technologiesektor als Träger des wirtschaftlichen Wachstums in der Nachkriegszeit nur unterdurchschnittlich repräsentiert, was insbesondere zu einer Strukturschwäche des Kärntner Zentralraums (Klagenfurt und Villach) führte, wodurch auf längere Sicht keine den anderen Bundesländern vergleichbare wirtschaftliche Leistungsfähigkeit entwickelt werden konnte. Belastet wurde die frühe Phase der wirtschaftlichen Entwicklung darüber hinaus durch Faktoren wie die Kriegszerstörung, die neuerlich umstrittene Südgrenze des Landes, eine unzureichend ausgebaute Verkehrsinfrastruktur sowie die ökonomisch wenig vorteilhafte Grenzlage am Rande des westlichen Europas (Bodenhöfer, Hüttner 1989: 8; Vogel 2001: 147ff.; Schrom 1980).

Aber auch die in den 1960er Jahren einsetzende dynamischere Entwicklung (Intensivierung der Industrieansiedlung, Ausbau der Wasserkraft, Wachstum des Fremdenverkehrs, Expansion der Bauwirtschaft) erfolgte weniger auf der Grundlage von spezifischen Wettbewerbsvorteilen der ortsansässigen Unternehmen, sondern war besonders stark von Standortfaktoren wie natürlichen Ressourcen (Bodenschätze, Landschaft) und kostengünstigen Arbeitskräften geprägt. Die bestehende Abhängigkeit von diesen wenigen Schlüsselstandortfaktoren hat die Kärntner Wirtschaft dabei in eine Lage gebracht, in der sie Entwicklungstrends weniger beeinflussen konnte als vielmehr hinnehmen musste. Die Folge dieses Mangels an innovativer Wettbewerbsstärke und strategischer Kompetenz der Unternehmen vor Ort war eine mittel- bis langfristige „Ausdünnung“ der regionalen Produktionsstrukturen. Oder anders formuliert: In der Vergangenheit nahm „Kärnten [...] meist früh an Entwicklungen teil, die mit der Ressourcenausstattung

zusammenhängen und von Rohstoffstandorten ausgingen, und spät an solchen, die von Basisinnovationen ausgelöst wurden“<sup>1</sup> (Palme 1992: 438).

Dies führte dazu, dass Kärnten – anders als noch in den 1960er und 1970er Jahren, wo das regionale Wirtschaftswachstum oberhalb oder zumindest im österreichweiten Durchschnitt lag – spätestens ab den 1980er Jahren durch eine nachlassende wirtschaftliche Dynamik gekennzeichnet war, die mehr oder weniger deutlich hinter der gesamtwirtschaftlichen Wachstumsrate zurückblieb. Dabei ist festzustellen, dass im Vergleich zur österreichischen Wirtschaftsstruktur im Wachstum zurückbleibende Wirtschaftsbranchen wie beispielsweise die Land- und Forstwirtschaft, der Bergbau, die Holzwirtschaft oder auch die Stein- und Glaswarenindustrie in Kärnten überproportional vertreten waren. Gleiches gilt für den Bereich des öffentlichen Dienstes in Kärnten, dessen Anteil klar über dem Wert für das restliche Österreich lag (und nach wie vor liegt) (vgl. Bodenhöfer et al. 1989: 11ff.).

Abb. 1: Bevölkerungsdichte in Kärnten bezogen auf die Siedlungsfläche nach Gemeinden (2008)



Siedlungsflächen sind all jene 250m-Rasterzellen, in denen die kombinierte Einwohner- und Arbeitsplatzdichte je ha über 1 ist.

Quelle: Statistik Austria und Österreichischer Städtebund 2008

<sup>1</sup>Zudem wird festgestellt, dass Kärnten aufgrund seiner Randlage „zu wenig zentral im Hinblick auf Bezugs- und Absatzmärkte“ und hinsichtlich der Zentrifugalkräfte von Arbeitskostenvorteilen „zu wenig randlich“ lag, „um entwicklungsstark im globalen Maßstab zu sein“ (Palme 1992: 438; Bodenhöfer, Hüttner 1992: 6ff.).



Auch in den 1980er und 1990er Jahren erweisen sich die naturräumlichen Gegebenheiten von Nachteil für die regionalwirtschaftliche Entwicklung Kärntens. So entfällt der Großteil des Landes auf langgestreckte Täler mit schmalen Talsohlen und starken Steigungen, deren verkehrsbezogene und damit ökonomische Integration durch die gegenseitige Abgeschlossenheit ebenso wie die weite Entfernung zum wirtschaftlichen Zentrum teilweise bis in die Gegenwart erschwert wird (s. Abb. 1). Demgegenüber war und ist lediglich in den wenigen Beckenlandschaften (wie dem Klagenfurter Becken oder dem unteren Lavanttal) eine gewisse Siedlungsbreite möglich, wobei selbst im Kärntner Zentralraum die gegebene Agglomerationsdichte als vergleichsweise gering zu bewerten ist. Die im Vergleich zu anderen Bundesländern wenig ausgeprägte, weitgehend polyzentrische Agglomerationsstruktur hat sich somit auch in den späteren Entwicklungsphasen des Landes kaum verändert mit der Konsequenz, dass wirtschaftliche Agglomerationsvorteile nur in begrenztem Maße genutzt werden konnten (vgl. Jausz 1985: 389; Bodenhöfer, Hüttner 1989: 10).

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass fast schon traditionell in der Kärntner Wirtschaft weniger höher qualifizierte Arbeitskräfte beschäftigt sind, als innerhalb der Landesgrenzen ausgebildet werden. Die Folge ist ein mehr oder weniger stark ausgeprägter „Braindrain“. Bereits seit Jahren kommt es zu einer Abwanderung oder zu einem Auspendeln des qualifizierten Humankapitals in Regionen mit hohen Einkommenschancen (Bainschab et al. 2009).

## **2.2 Gegenwärtige Ausrichtung der regionalen Wirtschaftspolitik**

Um sich den steigenden Herausforderungen, die von Globalisierung und EU-Osterweiterung ausgehen, als Wirtschaftsstandort zu stellen, aber auch um die in der Vergangenheit wirksamen wirtschaftsstrukturellen Defizite zu kompensieren, zielt die aktuelle Entwicklungsstrategie des Landes Kärnten darauf ab, vorrangig die Innovationsneigung in Verbund mit der Quote für Forschung und Entwicklung auf betrieblicher Ebene zu erhöhen, wobei das Augenmerk v. a. auf den kleinen und mittelständischen Betrieben liegt (vgl. Bundeskanzleramt Österreich 2007: 22). Ziel ist es, die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu erhöhen und durch eine entsprechende Ausgestaltung des regionalen Innovationssystems in ausgewählten Bereichen die Technologieführerschaft zu erlangen. Die Fördermaßnahmen sind dabei v. a. in drei Schwerpunktbranchen (Informations- und Kommunikationstechnologie, Mikroelektronik und Erneuerbare Energien) angesiedelt. Angestrebt wird zudem eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für Forschung und Entwicklung sowie eine gezielte Bewerbung Kärntens als Standort für forschungsintensive Betriebe.

Erste Erfolge dieser Entwicklungsstrategie können durchaus schon verzeichnet werden. Während 2000 noch lediglich 23,7 Mio. Euro an Landesmitteln für Forschung und Forschungsförderung aufgewendet wurden, hat sich dieser Betrag bis 2006 mit 41,1 Mio. Euro fast verdoppelt. Bezogen auf die Bevölkerung Kärntens ergibt dies Pro-Kopf-Förderausgaben in Höhe von 73,3 Euro, was deutlich über dem österreichischen Durchschnittswert in Höhe von 40,5 Euro liegt (vgl. Bundeskanzleramt Österreich 2007: 22). Dieser positive Entwicklungstrend wird auch mit Blick auf die entsprechenden Daten zur FuE-Quote des Landes bestätigt. Während die FuE-Quote Kärntens 1998 noch bei

lediglich 1,08% lag, hat sich dieser Wert bis 2006 mit 2,55% mehr als verdoppelt und liegt damit erstmals über dem österreichischen Bundesdurchschnitt von 2,46% (vgl. Institut für Höhere Studien Kärnten 2009: 69). Mit der hohen FuE-Quote und den Zuwachsraten der zurückliegenden Jahre von über 19% bewegt sich Kärnten damit nicht allein im innerösterreichischen Vergleich auf vorderen Rängen, sondern zählt auch in der EU zu jenen Top-30-Regionen mit den höchsten FuE-Quoten (vgl. Rodiga-Laßnig 2009a: 4; Institut für Höhere Studien Kärnten 2009: 71 ff.).

Im Kern ist die regionale Wirtschaftspolitik in Kärnten seit der Jahrtausendwende durch eine Entwicklungsstrategie geprägt, wie sie bereits zu Beginn der 1990er Jahre auf der Grundlage einer Standortanalyse vom Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) der Landesregierung im Rahmen eines entsprechenden Wirtschafts- und Entwicklungskonzeptes für Kärnten vorgeschlagen wurde (vgl. Palme 1992; Steiner 1991). Danach sollte die Wettbewerbsfähigkeit der Kärntner Wirtschaft dadurch gesteigert werden, dass „an hochrangigen Standorten des Zentralraums [...] in einigen Spezialbereichen jene Kernkompetenz“<sup>2</sup> (vgl. Palme 1992: 443) erzeugt wird, welche zur Erhöhung der „technologischen Konkurrenzfähigkeit“ der ortsansässigen Unternehmen erforderlich ist. Den Städten Klagenfurt und Villach kommt dabei die Rolle von „wissenschaftsorientierten Entwicklungspolen“ als Grundlage einer stärker innovations- und wissensorientierten Regionalentwicklung mit entsprechenden räumlichen Ausbreitungseffekten zu. Da von den Marktkräften allein keine Überwindung der Strukturschwäche des Kärntner Wirtschaftsstandortes zu erwarten sei, wird in der WIFO-Studie – in Anlehnung an das Konzept der „competitive advantages“ (vgl. Porter 1990) – dafür votiert, dass die Akteure der Regionalpolitik die Wirtschaftsstruktur Kärntens durch strategische Entscheidungen und langfristige Planungen nachhaltig in die skizzierte Richtung umgestalten sollten.

Mit einer 2008 vom Kärntner Wirtschaftsförderungsfonds (KWF) vorgelegten Studie (vgl. KWF 2008) wird in zeitgemäßer Form an dieses frühe Strategiekonzept angeknüpft. Unter der grundlegenden Zielsetzung der Bereitstellung einer attraktiven Infrastruktur für Forschung, Technologie und Innovation soll der verstärkt seit 2001 eingeschlagene Entwicklungspfad auch für die weitere Zukunft festgeschrieben und entsprechend umgesetzt werden. Die Schwerpunktfelder der Strategie liegen in den Bereichen „Bildung“, „Forschung“ und „Innovation“, wobei neben einer Stärkung des Hochschulsektors im Sinne einer technikorientierten Standortentwicklung einschließlich einer Intensivierung des Wissenstransfers zwischen Hochschulen und Wirtschaft (vornehmlich in den Bereichen Elektronik, Informationstechnologien, regenerative Energien sowie im branchenübergreifenden Bereich der Produkt- und Prozesstechnologie) auch die Zahl der FuE-betreibenden Unternehmen erhöht werden soll. Zugleich gelte es, die Schnittstellen zu anderen Politikbereichen (v. a. der Familien-, Bildungs- und Verkehrspolitik) noch weiter zu verbessern, um Kärnten zu einem attraktiven Innovationsraum für Unternehmen und hoch qualifizierte Arbeitskräfte mit internationaler Kompetenz zu machen.

---

<sup>2</sup> In instrumenteller Hinsicht wird hierzu u. a. die Einrichtung von Wissenschafts- und Technologieparks ebenso wie die Etablierung von Innovations- und Gründerzentren im Hochschulumfeld empfohlen.

Parallel zu dieser (Neu-)Positionierung Kärntens unter den gewandelten Kontextbedingungen des Standortwettbewerbs (Globalisierung der Märkte, EU-Osterweiterung, Entwicklung in Richtung Informations-, Wissens- und Dienstleistungsgesellschaft) ist zugleich eine Gewichtsverschiebung innerhalb der als entwicklungsrelevant anzusehenden Standortfaktoren zu erkennen. So zeigt sich in der Entwicklungsstrategie des Landes ebenso wie in der Praxis der regionalen Wirtschaftspolitik einerseits eine klare Betonung dynamischer Standortfaktoren (Verbesserung des Wissenstransfers zwischen Unternehmen, Hochschulen und Forschungseinrichtungen, Schaffung innovativer Cluster und kooperativer Netzwerke, Anziehung hoch qualifizierter Arbeitskräfte etc.) in Ergänzung zur Pflege traditioneller Faktoren (Ausbau der Verkehrsinfrastruktur, günstige Bereitstellung von Gewerbeflächen etc.) (Döring 2008; Döring et al. 2010b).

Andererseits ist aber auch die Bedeutung weicher Standortfaktoren stärker ins Zentrum von Strategie und Praxis der Kärntner Wirtschaftsförderung gerückt. Exemplarisch können hier die Bereiche der Familien- und Bildungspolitik genannt werden, in denen Kärnten etwa beim Ausbau der Betreuungseinrichtungen<sup>3</sup> ebenso wie bei der Etablierung von neuen Schulkonzepten<sup>4</sup> österreichweit eine Vorreiterrolle einnimmt. Entsprechende Maßnahmen der Familien- und Bildungsförderung werden dabei – nicht allein, aber auch – als ein bewusster Beitrag zur Erhöhung der regionalen Standortattraktivität angesehen. Gleiches gilt für den Ausbau der kulturellen Angebote (wie z. B. der Wörtherseebühne) in den zurückliegenden Jahren. Diese Angebote sollen über den engeren Bereich der Tourismusförderung hinaus auch als Instrument zur allgemeinen Steigerung der regionalen Lebensqualität und damit einer Verbesserung der Wettbewerbsposition von Kärnten als Wirtschaftsstandort dienen.

### **3 Der Kärntner Zentralraum: Die Städte Klagenfurt und Villach**

Soweit in der Vergangenheit eine positive Wirtschaftsentwicklung Kärntens zu verzeichnen war, wurde diese meist entscheidend durch die beiden Städte Klagenfurt und Villach bestimmt, die unter Einbezug des jeweiligen Umlandes mit ca. 280.000 Einwohnern rund die Hälfte der Kärntner Bevölkerung auf sich vereinigen (vgl. Vogel 2001; Tertschnig 1994; Statistik Austria und Österreichischer Städtebund 2008). Beide Stadtregionen eingehender zu betrachten, ist insofern lohnend, als sich beiderorts in den zurückliegenden Jahren ein grundlegender Wandel in der Wirtschaftsstruktur in Richtung wissensintensiver Produktions- und Dienstleistungstätigkeiten vollzogen hat.

#### **3.1 Standortentwicklung und ausgewählte Strukturdaten – Villach**

Villach hat in den zurückliegenden Jahren einen grundlegenden Transformationsprozess von einer „Eisenbahnerstadt“ (zentraler Logistik- und Knotenpunkt der ÖBB im südlichen Österreich) zu einem modernen Hochschul- und High-Tech-Standort durchlaufen.

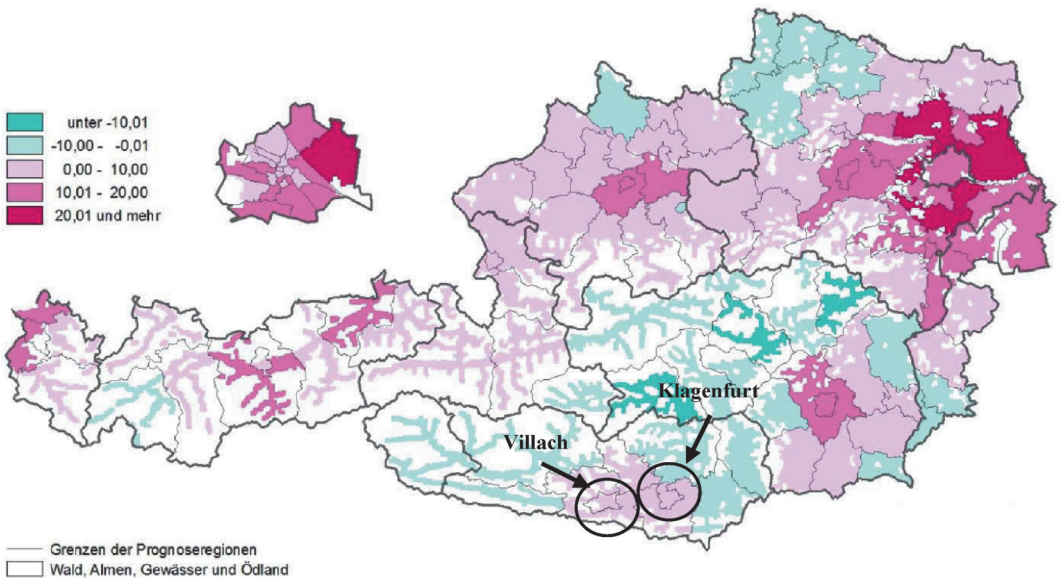
---

<sup>3</sup> So gibt es beispielsweise nach Lackner (2008: 35) gegenwärtig nur im ungleich bevölkerungsreicheren Wien mehr Betreuungsplätze als in Kärnten.

<sup>4</sup> Hier kann für Kärnten exemplarisch auf die flächendeckende Einführung der „Neuen Mittelschule“ ebenso wie das österreichweit einzigartige Ausbildungsmodell „Lehre mit Matura“ verwiesen werden (Rodiga-Laßnig 2009b: 268 ff.).

Dieser Prozess wurde – neben einer unterstützend wirkenden Wirtschaftsförderungspolitik des Landes – v. a. durch entsprechende Entscheidungen und Maßnahmen auf kommunaler Ebene vor rund 10 Jahren aktiv eingeleitet und seitdem systematisch vorangetrieben. Villach ist einer der wenigen Wirtschafts- und Technologiestandorte in Kärnten, die über eine hochwertige und international wettbewerbsfähige Industriestruktur verfügen (vgl. Institut für Höhere Studien Kärnten 2009: 112 ff.). Hinzu kommt eine besondere Lagegunst der Stadt: Sie bildet den südlichsten Verkehrsknotenpunkt Österreichs in unmittelbarer Nähe zur italienischen und slowenischen Grenze und liegt damit im Zentrum des Alpen-Adria-Raumes mit räumlichen Anschluss an die neuen Wachstumsmärkte in Südosteuropa. Mit knapp 60.000 Einwohnern ist Villach gegenwärtig die siebtgrößte Stadt Österreichs, wobei die Bevölkerungsentwicklung seit dem 19. Jahrhundert nicht nur kontinuierlich angestiegen ist, sondern das Wachstum auch weit über demjenigen der Landesbevölkerung lag.<sup>5</sup>

Abb. 2: Prognostizierte Bevölkerungsentwicklung nach Regionen bis 2030



Quelle: Statistik Austria und ÖROK 2010.

Gemäß der gemeinsamen Bevölkerungsprognose von Statistik Austria und ÖROK (s. Abb. 2) werden Villach und Klagenfurt bis 2030 die einzigen Stadtregionen in Kärnten sein, die – entgegen dem Landestrend – noch mit einem leichten Bevölkerungszugewinn rechnen können, der allerdings hinter dem zurückbleibt, was andere Ballungsräume Österreichs innerhalb der nächsten 20 Jahre an Bevölkerungswachstum erwarten dürfen.

<sup>5</sup> Wählt man 1869 als Basisjahr (Indexwert = 100), hat sich bis in die Gegenwart der entsprechende Wert für Villach knapp verfünffacht (Indexwert für 2008 = 498), während er im gleichen Betrachtungszeitraum für Kärnten insgesamt gerade einmal um den Faktor 1,5 gestiegen ist (Indexwert für 2008: 151).

Tab. 1: Beschäftigte nach Branchen in Villach (2003–2007)

	2003	2004	2005	2006	2007	Villach anteilig 2007	Kärnten anteilig 2007
<b>INSGESAMT - Villach</b>	<b>20.105</b>	<b>20.420</b>	<b>19.867</b>	<b>19.995</b>	<b>20.321</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>PRIMÄRER SEKTOR: A/B Land-/Forstwirtschaft *)</b>	<b>146</b>	<b>135</b>	<b>137</b>	<b>142</b>	<b>144</b>	<b>0,7</b>	<b>1,0</b>
<b>SEKUNDÄRER SEKTOR GESAMT (= 100%): DAVON</b>	<b>7.580</b>	<b>7.906</b>	<b>7.632</b>	<b>7.586</b>	<b>7.771</b>	<b>38,2</b>	<b>28,5</b>
C Bergbau, E Energie	1	23	25	26	24	0,3	7,7
D Sachgütererzeugung	5.809	5.983	5.657	5.650	5.797	74,6	61,0
... 15/16: Nahrungs- und Genussmittel und Getränke	3.803	4.133	3.858	3.900	4.112	70,9	42,5
... 17/18: Textilien und Textilwaren; Bekleidung	593	569	577	570	532	9,2	12,4
... 19: Ledererzeugung und Verarbeitung	29	27	26	21	18	0,3	1,1
... 20: Be- und Verarbeitung von Holz	18	20	22	22	19	0,3	2,5
... 21: Herstellung und Verarb. von Papier und Pappe	6	8	8	9	6	0,1	7,5
... 22: Verlagswesen und Druckerei	0	0	0	0	0	0,0	2,4
... 23/24: Chemikalien und chem. Erz.; Kokerei	103	31	30	33	32	0,6	4,1
... 25: Gummi- und Kunststoffwaren	170	172	171	170	173	3,0	5,4
... 26: Baustoffe - Glas, Waren aus Steinen und Erden	55	55	49	52	51	0,9	2,3
... 27/28: Metallherzeugung und -bearbeitung; Metallwaren	614	605	604	605	584	10,1	6,8
... 29: Maschinenbau	309	290	283	294	311	5,4	11,7
... 30-33: Elektrotechnik/Elektronik	452	448	445	445	499	8,6	13,3
... 34/35: Fahrzeugbau, Sonstiger Fahrzeugbau	2.735	3.065	3.038	3.096	3.299	56,9	18,2
... 36/37: Sonstige Erzeugung: Möbel, etc.; Recycling	446	448	204	189	141	2,4	5,6
F Bauwesen	279	245	200	144	132	2,3	6,7
	1.770	1.900	1.950	1.910	1.950	25,1	31,3
<b>TERTIÄRER SEKTOR GESAMT (= 100%): DAVON</b>	<b>12.382</b>	<b>12.380</b>	<b>12.098</b>	<b>12.269</b>	<b>12.409</b>	<b>61,1</b>	<b>70,5</b>
G Handel, Reparatur	3.254	3.359	3.511	3.658	3.688	29,7	24,1
H Beherbergungs- und Gaststättenwesen	1.668	1.570	1.573	1.563	1.620	13,1	8,9
I Verkehr und Nachrichtenübermittlung	2.122	2.082	1.627	1.536	1.384	11,2	8,0
J Kredit- und Versicherungswesen	226	230	229	261	264	2,1	5,0
K Wirtschaftsdienste	2.026	1.856	2.015	2.081	2.218	17,9	10,1
... Wissensintensive UDL (Ö-NACE-No. 72, 73, 74.1-74.4)	1.257	1.007	1.117	1.130	1.128	50,9	41,2
... 70/71: Realitätenwesen; Vermietung	266	267	260	266	277	12,5	11,7
... 72: Datenverarbeitung und Datenbanken	113	136	194	181	176	7,9	6,5
... 73/74: unternehmensbez. DL; Forschung/Entwicklung	1.647	1.453	1.561	1.634	1.765	79,6	81,8
L-Q Öff. Verwaltung, Unterrichtswesen, Gesundheits/Sozialwesen, Sonst. Dienstleistungen	3.086	3.283	3.143	3.170	3.235	26,1	43,8
<b>BRANCHENGRUPPE KWF TECHNOLOGIEFONDS</b>	<b>5.563</b>	<b>5.722</b>	<b>5.613</b>	<b>5.715</b>	<b>6.053</b>	<b>29,8</b>	<b>13,7</b>

(\* = in der Branche „Land- und Forstwirtschaft“ machen die Selbständigen den größten Teil der Beschäftigten aus).

Quelle: JOANNEUM RESEARCH 2008.

Bezogen auf die Situation der öffentlichen Finanzen zählt Villach zu jenen Kommunen Österreichs, die durch ein hohes Einnahmepotenzial gekennzeichnet sind. So belief sich die Finanzkraft pro Einwohner in 2007 auf 1.508 Euro. Dem stehen jedoch auch Finanzschulden pro Einwohner in Höhe von 1.811 Euro gegenüber, die allerdings ausschließlich auf finanzielle Altlasten der Stadt zurückzuführen sind. In den zurückliegenden zehn Jahren wurden jedoch regelmäßig Haushaltsüberschüsse erwirtschaftet, die zur Schuldentilgung eingesetzt wurden. Erst jüngst wurde das Schulden- und Finanzmanagement der Stadt Villach vom Rechnungshof als vorbildlich bewertet (vgl. Rechnungshof 2009).

Mit Blick auf wirtschaftsstrukturbezogene Kennzahlen ist festzustellen, dass an keinem anderen Standort in Kärnten der Anteil an Beschäftigten im sekundären Sektor so hoch wie in Villach ist (s. Tab. 1). Während im Jahr 2007 im Landesdurchschnitt 28,5% aller Beschäftigten in diesem Bereich zu finden sind, beläuft sich der Anteilswert für Villach auf 38,2%. Innerhalb des sekundären Sektors liegt auch der Beschäftigtenanteil in der Sachgütererzeugung mit 74,6% deutlich über dem Landeswert (61,0%). Am markantesten fallen jedoch die Abweichungen zwischen den jeweiligen Anteilswerten der Beschäftigten für jene Branchen innerhalb der Sachgütererzeugung aus, die dem Technologiebereich zugerechnet werden können. Beträgt der Wert für Kärnten 42,5%, so ist für Villach ein Anteil von 70,9% ausgewiesen. Aus der Binnenperspektive der städtischen Branchenstruktur zeigt sich zudem, dass im Zeitraum 2003 bis 2007 die Zahl der Beschäftigten im Technologiebereich kontinuierlich angestiegen ist (von 3.803 auf 4.112), während die Gesamtbeschäftigung im Bereich der Sachgütererzeugung mehr oder weniger stagnierte (5.809 im Vergleich zu 5.797). Besonders auffällig ist auch der Unterschied der Beschäftigtenanteile in der Elektrotechnik-/Elektronik-Branche (Kärnten: 18,2%; Villach: 56,9%). Damit weist Villach im Bereich der forschungsintensiven Industrie auch im innerösterreichischen Vergleich einen Spitzenwert auf.

Der Beschäftigtenanteil im tertiären Sektor für Villach liegt hingegen mit 61,1% unter dem entsprechenden Wert für Gesamtkärnten (70,5%). Dabei fällt allerdings auch hier auf, dass der Bereich der unternehmensbezogenen Dienstleistungen (Wirtschaftsdienste) anteilmäßig (17,9%) vor dem Wert für Gesamtkärnten (10,1%) rangiert. Dies gilt insbesondere für die sog. wissensintensiven Dienstleistungen (50,9% im Vergleich zu 41,2%). Lediglich bei jenen unternehmensbezogenen Dienstleistungen mit Bezug zu Forschung und Entwicklung liegt der Anteilswert für Villach (79,6%) leicht unter dem Wert für Kärnten insgesamt (81,8%).

Die auffallend positive Entwicklung des Standortes im Bereich von Produktions- und Dienstleistungsunternehmen mit hoher Technologie- und Wissensintensität ist – neben unternehmens-, branchen- ebenso wie marktspezifischen Einflussfaktoren – auch das Ergebnis einer gezielten Förderpolitik zum Aufbau von Netzwerk- und Clusterstrukturen im High-Tech-Segment. Seit 2001 kommt dabei dem neu aufgebauten Technologiepark Villach die Rolle eines Katalysators für die Verknüpfung von Forschung, Entwicklung und akademischer Ausbildung an einem Standort zu. Die inhaltliche Schwerpunktsetzung umfasst die Bereiche Mikroelektronik, Erneuerbare Energien, Geoinformatik, Informations- und Kommunikationstechnologien sowie die dazugehörigen Zulieferer

und Dienstleister. Als tragende Säulen fungieren hierbei etwa das sog. Mikroelektronik-Cluster (me2c), das Forschungs- und Kompetenzzentrum Carinthian Tech Research (CTR) sowie das Kompetenzzentrum für Automobil- und Industrieelektronik (KAI). Aber auch ortsansässige Unternehmen wie Infineon Technologies Austria, Micronas-Halbleiterentwicklung GmbH oder Lam Research Corporation sind hier zu nennen. Hinzu kommen die Fachhochschule Kärnten und das Gründerzentrum Kärnten, die für eine entsprechende Ausbildungsqualität sowie einen institutionalisierten Wissenstransfer zwischen Hochschule und Wirtschaft sorgen.

### **3.2 Standortentwicklung und ausgewählte Strukturdaten – Klagenfurt**

Als Landeshauptstadt mit den klassischen Merkmalen eines Verwaltungsstandortes kann in den zurückliegenden Jahren auch für Klagenfurt eine (politisch aktiv begleitete) Transformation in Richtung wissensintensiverer Produktions- und Dienstleistungsstrukturen festgestellt werden. Soweit man auch im Fall von Klagenfurt von einer besonderen Lagegunst sprechen kann, betrifft diese allerdings nicht allein die geographische Nähe zu den norditalienischen und südosteuropäischen Märkten.<sup>6</sup> Hinzu kommt die räumliche Nähe zur Landesregierung, ohne deren massive finanzielle Unterstützung der Strukturwandel der jüngeren Vergangenheit nicht hätte vollzogen werden können. Mit knapp 100.000 Einwohnern ist Klagenfurt die sechstgrößte Stadt Österreichs, wobei die Bevölkerungsentwicklung seit dem 19. Jahrhundert nicht nur einen kontinuierlichen Anstieg aufweist, sondern das Wachstum – wenn auch nicht ganz so ausgeprägt, wie dies für Villach der Fall war – auch weit über demjenigen der Landesbevölkerung lag.<sup>7</sup>

Mit Blick auf die öffentlichen Finanzen und bezogen auf das Einnahmepotenzial ergibt sich für Klagenfurt ein im Vergleich zu Villach analoges Bild. So verfügt auch Klagenfurt mit 1.520 Euro pro Einwohner im Jahr 2007 über eine weit überdurchschnittliche Finanzkraft. Dem stehen wiederum Finanzschulden pro Einwohner in Höhe von 1.129 Euro gegenüber, womit die Pro-Kopf-Belastung unterhalb derjenigen von Villach liegt. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass – anders als im Fall von Villach – der „rentierliche Anteil“ der Pro-Kopf-Verschuldung, d. h. jener über Beiträge, Zuschüsse, Gebühren und Mieteinnahmen gedeckter Teil, in den zurückliegenden Jahren von vormals 68,2% (1990) auf mittlerweile 31,3% (2007) gesunken ist.

Bezogen auf die relevanten wirtschaftsstrukturbezogenen Kennzahlen zeigt sich, dass an keinem anderen Standort in Kärnten der Anteil an Beschäftigten im tertiären Sektor so hoch wie in Klagenfurt ist (s. Tab. 2). Während 2007 im Landesdurchschnitt 70,5% aller Beschäftigten in diesem Bereich zu finden sind, beläuft sich der Anteilswert für Klagenfurt auf 86,5%. Innerhalb des tertiären Sektors ist es dabei in erster Linie der Beschäftigtenanteil im Bereich der öffentlichen Verwaltung und sonstiger Dienstleistungen (einschließlich Unterrichts-, Gesundheits- und Sozialwesen) mit einem Anteilswert

---

<sup>6</sup> Während für Villach hierbei die Funktion als Straßen- und Schienenverkehrsknotenpunkt einen Standortvorteil markiert, spricht für Klagenfurt der aufgrund des Flughafens vorhandene Anschluss an das internationale Flugverkehrsnetz.

<sup>7</sup> Wählt man wiederum 1869 als Basisjahr (Indexwert = 100), hat sich der entsprechende Wert für Klagenfurt bis in die Gegenwart knapp vervierfacht (Indexwert für 2008 = 398).

von 54,6%, der deutlich über dem Landeswert (43,8%) liegt. In diesen Werten spiegelt sich v. a. die Funktion von Klagenfurt als zentraler Standort der Landesverwaltung, aber auch als maßgeblicher Standort für das Angebot von Gesundheits- und Bildungsdienstleistungen. Demgegenüber liegt der Beschäftigtenanteil im Bereich der unternehmensbezogenen Dienstleistungen („Wirtschaftsdienste“) mit lediglich 9,3% unterhalb des Landesdurchschnitts (10,1%), wobei hier insbesondere die Anteilswerte im Bereich der wissensintensiven Dienstleistungen (36,8% im Vergleich zu 41,2%), aber auch jene im Bereich der FuE-bezogenen Dienstleistungen (80,4% im Vergleich zu 81,8%) teilweise deutlich vom Landesdurchschnitt abweichen.

Die absolute Zahl der Beschäftigten im tertiären Sektor stieg in Klagenfurt im Zeitraum von 2003 bis 2007 von 73.174 auf 80.816 an. Im Vergleich dazu zeigte sich bei der entsprechenden Beschäftigtenzahl für Villach ein lediglich marginaler Anstieg von 12.382 auf 12.409. Damit scheint der Wandel in Richtung Dienstleistungsgesellschaft mit Blick auf die Landeshauptstadt in den zurückliegenden Jahren merklich ausgeprägter erfolgt zu sein, als dies im Gegenzug für Villach geltend gemacht werden kann. Ebenfalls auffällig – wenn auch mit umgekehrtem Vorzeichen – fällt der Vergleich der Beschäftigtenanteile für jene Branchen innerhalb der Sachgütererzeugung aus, die dem Technologiebereich zugerechnet werden können. Klagenfurt liegt hier – deutlich abweichend von den entsprechenden Werten für Villach – lediglich im Landesdurchschnitt (42,0% im Vergleich zu 42,5%). Für den Zeitraum 2003 bis 2007 zeigt sich darüber hinaus, dass die Zahl der Beschäftigten im Technologiebereich kontinuierlich gesunken ist (von 3.410 auf 2.894), was einen markanten Unterschied zur Entwicklung in Villach darstellt. Auch die Abweichung bei den Beschäftigtenanteilen in der Elektrotechnik-/Elektronik-Branche fällt im Vergleich zum Land, v. a. aber im Vergleich zu Villach sehr deutlich aus (Kärnten: 18,2%; Klagenfurt: 15,9%; Villach: 56,9%).

Diese Divergenz ist insofern bemerkenswert, wie bezogen auf die Standortentwicklung in der jüngeren Vergangenheit sowohl im Rahmen der Struktur- und Technologiepolitik des Landes als auch durch die Stadtentwicklungspolitik enorme Anstrengungen unternommen wurden, um Klagenfurt – analog zu Villach – als High-Tech-Standort zu etablieren. So verfügt Klagenfurt seit 1992 nicht nur über den seinerzeit ersten Technologiepark des Bundeslandes, der in unmittelbarer Nachbarschaft zur ortsansässigen Fachhochschule und komplementär zu den dort bestehenden Studien- und Forschungskompetenzen über einen Firmenschwerpunkt im Bereich von Telematik, Informatik, Medizintechnik sowie Neue Medien verfügt. Mit dem in 2005 eröffneten „Lakeside Science und Technology Park“ (LSTP) wurde zudem ein Forschungs- und Entwicklungszentrum unter der Zielsetzung geschaffen, in räumlicher Nähe zur Universität Klagenfurt eine Plattform für den Wissenstransfer und damit die Verknüpfung von Forschungsaktivitäten, der Ausbildung im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie sowie der Ansiedlung entwicklungsorientierter Unternehmen zu schaffen.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Folgt man Rodiga-Laßnig (2009b: 267), handelt es sich beim LSTP um das derzeit größte Technologieprojekt Österreichs, das zudem den europäischen Status eines Business Innovation Centers (BIC) hat. In der Endausbaustufe, mit der im Frühjahr 2009 begonnen wurde, soll der Park über zehn Gebäude mit einer Gesamtnutzungsfläche von 28.000 qm und 2000 Mitarbeitern verfügen.



Tab. 2: Beschäftigte nach Branchen in Klagenfurt (2003-2007)

	2003	2004	2005	2006	2007	Klagenfurt anteilig 2007	Kärnten anteilig 2007
<b>INSGESAMT - Klagenfurt</b>	<b>87.124</b>	<b>88.373</b>	<b>89.363</b>	<b>92.008</b>	<b>93.399</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>PRIMÄRER SEKTOR: A/B Land-/Forstwirtschaft *)</b>	<b>428</b>	<b>456</b>	<b>447</b>	<b>434</b>	<b>392</b>	<b>0,4</b>	<b>1,0</b>
<b>SEKUNDÄRER SEKTOR GESAMT (= 100%): DAVON</b>	<b>13.519</b>	<b>13.018</b>	<b>12.544</b>	<b>12.714</b>	<b>12.191</b>	<b>13,1</b>	<b>28,5</b>
C Bergbau, E Energie	2.842	2.830	2.774	2.756	2.433	20,0	7,7
D Sachgütererzeugung	7.726	7.534	7.039	7.026	6.890	56,5	61,0
	3.410	3.183	3.008	2.971	2.894	42,0	42,5
	1.294	1.300	1.170	1.168	1.107	16,1	12,4
... 15/16: Nahrungsmittel und Getränke	61	60	60	63	74	1,1	1,1
... 17/18: Textilien und Textilwaren; Bekleidung	331	291	289	303	312	4,5	2,5
... 19: Ledererzeugung und Verarbeitung	86	84	88	99	102	1,5	7,5
... 20: Be- und Verarbeitung von Holz	47	44	46	49	58	0,8	2,4
... 21: Herstellung und Verarb. von Papier und Pappe	909	948	932	936	911	13,2	4,1
... 22: Verlagswesen und Druckerei	406	390	392	387	390	5,7	5,4
... 23/24: Chemikalien und chem. Erz.; Kokerei	185	171	31	21	22	0,3	2,3
... 25: Gummi- und Kunststoffwaren	424	428	406	396	408	5,9	6,8
... 26: Baustoffe - Glas, Waren aus Steinen und Erden	510	530	525	548	564	8,2	11,7
... 27/28: Metallherzeugung und -bearbeitung; Metallwaren	1.431	1.440	1.449	1.479	1.350	19,6	13,3
... 29: Maschinenbau	1.108	1.023	1.059	1.041	1.094	15,9	18,2
... 30-33: Elektrotechnik/Elektronik	465	330	108	64	60	0,9	5,6
... 34/35: Fahrzeugbau, Sonstiger Fahrzeugbau	469	495	484	472	438	6,4	6,7
... 36/37: Sonstige Erzeugung: Möbel, etc.; Recycling	2.951	2.654	2.731	2.932	2.868	23,5	31,3
F Bauwesen							
<b>TERTIÄRER SEKTOR GESAMT (= 100%): DAVON</b>	<b>73.174</b>	<b>74.897</b>	<b>76.370</b>	<b>78.860</b>	<b>80.816</b>	<b>86,5</b>	<b>70,5</b>
G Handel, Reparatur	14.552	14.827	15.624	16.298	16.863	20,9	24,1
H Beherbergungs- und Gaststättenwesen	1.974	2.124	2.266	2.433	2.530	3,1	8,9
I Verkehr und Nachrichtenübermittlung	5.504	5.237	4.573	4.442	4.473	5,5	8,0
J Kredit- und Versicherungswesen	5.228	5.235	5.315	5.399	5.350	6,6	5,0
K Wirtschaftsdienste	5.382	6.189	6.504	6.920	7.511	9,3	10,1
... Wissensintensive UDL (Ö-NACE-No. 72, 73, 74.1-74.4)	2.333	2.353	2.517	2.598	2.763	36,8	41,2
... 70/71: Realitätenwesen; Vermietung	761	797	844	919	969	12,9	11,7
... 72: Datenverarbeitung und Datenbanken	462	428	437	432	506	6,7	6,5
... 73/74: unternehmensbez. DL; Forschung/Entwicklung	4.159	4.964	5.223	5.569	6.036	80,4	81,8
L-Q Off. Verwaltung, Unterrichtswesen, Gesundheits/Sozialwesen, Sonst. Dienstleistungen							
	40.534	41.285	42.088	43.337	44.120	54,6	43,8
<b>BRANCHENGRUPPE KWF TECHNOLOGIEFONDS</b>	<b>8.020</b>	<b>8.564</b>	<b>8.657</b>	<b>8.962</b>	<b>9.426</b>	<b>10,1</b>	<b>13,7</b>

(\* = in der Branche „Land- und Forstwirtschaft“ machen die Selbstständigen den größten Teil der Beschäftigten aus).

Quelle: JOANNEUM RESEARCH 2008.

Ergänzend hierzu wurden 2008 sowohl die sog. Lakeside Laps gegründet, die auf Grundlagenforschung wie angewandte Forschung im Bereich von „Selbstorganisierenden vernetzten Systemen“ ausgerichtet sind, als auch aus Landesmitteln sechs technisch orientierte Lehrstühle an der Universität Klagenfurt zur Unterstützung des angestrebten IT-Clusters neu eingerichtet. Vervollständigt wird diese auf Technologieförderung ausgerichtete Infrastruktur durch ein mit Universität, Technologie- und Wissenschaftspark vernetztes Gründerzentrum zur Stimulierung von innovativen Geschäftsideen im Bereich akademischer Ausgründungen. Vor diesem Hintergrund bleibt abzuwarten, ob in den nächsten Jahren auch in Klagenfurt die Bedeutung des Technologiesektors ansteigen wird, wie dies für Villach bereits in den zurückliegenden Jahren festgestellt werden kann. Ein besonderes Gewicht kommt hierbei der lokalen Wirtschaftsförderungspolitik zu.

### 3.3 Ausgestaltung der Wirtschaftsförderungspolitik in beiden Städten

Für eine Analyse der bestehenden Ausgestaltung der Wirtschaftsförderung kann auf die Ergebnisse von Interviews mit Schlüsselpersonen der kommunalen Wirtschaftsförderung beider Städte zurückgegriffen werden. Die Befragungen wurden Ende 2008 bzw. Anfang 2009 auf der Grundlage eines strukturierten Interviewleitfadens durchgeführt, der neben einer allgemeinen Bewertung standortrelevanter Entwicklungstrends auch Fragen zu den Zielen und Strategien, der Organisationsstruktur sowie dem Instrumenteneinsatz der jeweiligen Wirtschaftsförderungspolitik umfasste. Die Befragungsergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Hinsichtlich der für die zukünftige Standortentwicklung als relevant anzusehenden Veränderungen in den grundlegenden Rahmenbedingungen wird aus Sicht der Befragten in beiden Städte unisono auf die Öffnung der Ostgrenzen und die damit verbundene Erweiterung des europäischen Binnenmarktes verwiesen, was im Ergebnis als eine „größere Standortkonkurrenz“ bzw. als eine im Vergleich zu früheren Jahren „schwierigere Konkurrenzsituation“ aufgrund „billigerer Arbeitskräfte und Produktionsstandorte“ wahrgenommen wird. Als Mittel, um in diesem intensiveren Wettbewerbsumfeld bestehen zu können, wird v. a. auf das „Vorhandensein von speziellem Know-how und einzigartigen Produkten“, die Mitarbeiter als das „Hauptkapital“ der ortsansässigen Unternehmen, aber auch auf die durch die Grenzöffnung in der Region „höhere Kaufkraft“ ebenso wie die „Schnelligkeit von Entscheidungen“ im Bereich der kommunalen Verwaltungen verwiesen.
- Mit Blick auf die innerhalb der Wirtschaftsförderung verfolgten Ziele und Strategien wird aus Villacher Sicht – neben der Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen und einer Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur vor Ort – der „Qualifizierung von Arbeitskräften und unternehmenseigenen Mitarbeitern“ ein besonderes Gewicht beigemessen. Während in den zurückliegenden Jahren unter Verweis auf den Auf- und Ausbau des Technologieparks eine strategische Schwerpunktsetzung zur Steigerung der Standortattraktivität „im Bereich High Tech“ lag, wird aktuell der Innenstadtentwicklung ebenfalls besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Aus Klagenfurter Sicht wird als vorrangiges Ziel der Wirtschaftsförderung die „Forcierung

von Clustern“ im universitären Umfeld „mit dem Schwerpunkt IT und Forschung und Entwicklung“ genannt. Anstelle der Entwicklung einer eigenen Standortstrategie bedient sich die Stadt „hauptsächlich der bereits vorhandenen Programme des Kärntner Wirtschaftsfonds“ und folgt somit den durch die Landesebene vorgegebenen Schwerpunktsetzungen.

- Die v. a. im Fall Klagenfurts bestehende enge Verzahnung zwischen Strukturpolitik des Landes und städtischer Wirtschaftsförderungspolitik kommt auch bei jenem Fragenkomplex zum Ausdruck, der auf die Organisationsstruktur und damit die Zuständigkeitsverteilung im Bereich der kommunalen Wirtschaftsförderung ausgerichtet ist. So wird nicht allein darauf verwiesen, dass insbesondere „die Förderung von Großprojekten eher auf der politischen Ebene mit dem Landeshauptmann und dem Bürgermeister“ erfolgt. Zudem bestehe „generell [...] eine enge Zusammenarbeit mit dem KWF durch Schnürung gemeinsamer Förderpakete“. Schließlich wird auch der landeseigenen Entwicklungsagentur (EAK) eine bedeutende Rolle bei der Förderung von Innovationen, Kooperationen sowie der Ansiedlung von Unternehmen beigemessen: „Ihre Zuständigkeiten gelten für Stadt und Land“. Im Unterschied dazu scheint die politische Einflussnahme des Landes im Fall von Villach weit weniger ausgeprägt zu sein, was erklären würde, dass bei den Fragen zur Zuständigkeitsverteilung im Bereich der Wirtschaftsförderung (fast) ausschließlich auf stadteigene Abteilungen und Initiativen verwiesen wurde.
- Bezogen auf die als relevant anzusehenden Standortfaktoren und die diesbezügliche Gewichtung der zum Einsatz kommenden Förderinstrumente zeigt sich im Fall von Klagenfurt sowohl eine Ausrichtung auf die klassischen „harten“ Standortfaktoren – genannt werden Investitionen in die Erweiterung der städtischen Energieversorgung, des Verkehrsnetzes ebenso wie die Erweiterung des Flughafens – als auch die dynamischen Faktoren (Förderung von Lakeside Park, Gründerzentrum etc.). Die Förderung von „weichen“ Standortfaktoren (z. B. Ausbau und Bestandspflege der vorhandenen Kulturangebote wie Stadttheater, Stadtgalerien, Jazzclub etc.) wird demgegenüber nur am Rande genannt. Mit Blick auf Villach kann eine weitaus klarere Gewichtsverschiebung der zur Anwendung kommenden Förderinstrumente in Richtung dynamischer ebenso wie weicher Standortfaktoren festgestellt werden. Sieht man einmal vom klassischen Instrument des Flächenmanagements ab, werden ausschließlich diesen beiden Determinanten der Standortattraktivität zurechenbare Projekte und Aktivitäten der Wirtschaftsförderung genannt. Exemplarisch sei auf die Verbesserung der Lebensqualität durch vielfältige Kultur- und Freizeitangebote (Carinthischer Sommer, Jazz Over Villach, Ausbau des Radwegenetzes etc.), Investitionen in den Ausbau von Ausbildungs- und Betreuungseinrichtungen (Fachhochschule, Neue Mittelschule, Musikschule, Kindergärten) oder eine verbesserte Serviceorientierung der städtischen Verwaltung (z. B. Einrichtung eines „Runden Tisches“ als One-Stop-Shop für ansiedlungswillige Unternehmen) verwiesen.

Die zurückliegenden Ausführungen machen deutlich, dass sich für beide Städte sowohl Gemeinsamkeiten als auch Unterschiede im Umgang mit den Herausforderungen zeigen, die mit der Öffnung der Grenzen im Rahmen der EU-Osterweiterung verbunden waren und nach wie vor sind. So versuchen Villach wie Klagenfurt unter

anderen mit einer verstärkten Ausrichtung auf dienstleistungsorientierte und wissensintensive Wirtschaftsbereiche sowie einer besseren Vermarktung der vor Ort vorhandenen Lebensqualität auf die Intensivierung des Standortwettbewerbs zu reagieren. Neben den traditionellen „harten“ Standortfaktoren (Verkehrsinfrastruktur, Flächenmanagement, Subventionen), welche auch weiterhin als relevant angesehen werden, wird dabei „weichen“ Standortfaktoren eine zunehmende Bedeutung insbesondere im Wettbewerb mit osteuropäischen Standorten zuerkannt. Über diese Gemeinsamkeiten hinaus ist jedoch ebenso festzustellen, dass lediglich im Fall von Villach von einer umfassenden und systematischen Einbeziehung dynamischer wie weicher Standortfaktoren in Maßnahmen zur Attraktivitätssteigerung des Wirtschaftsstandortes ausgegangen werden kann. So setzt Villach weitaus stärker als Klagenfurt auf eine erhöhte Serviceorientierung gegenüber Unternehmen. Zudem werden neben einer expliziten Schwerpunktsetzung im Bereich Umweltorientierung auch systematisch Fördermaßnahmen im Bereich der sozialen Infrastruktur sowie zur Freizeit-, Kultur- und Wohnwertsteigerung durchgeführt.

Auffallend ist, dass in den Befragungen der Wirtschaftsförderer aus beiden Städten die aktuelle wie zukünftige Bedeutung einer intensiveren interkommunalen Kooperation mit anderen Kärntner Kommunen zur Steigerung der lokalen wie der regionalen Standortattraktivität unerwähnt geblieben ist. Zwar wird der gemeindlichen Zusammenarbeit – wie eine aktuelle Studie für Kärnten zeigt (vgl. Grabuschnig et al. 2008) – ein hohes Gewicht bei der Erfüllung verschiedener kommunaler Aufgaben beigemessen. Die dabei mit weitem Abstand kooperationsintensivsten Bereiche (Abfall- und Abwasserentsorgung, Tourismus, Altenpflege) deuten jedoch darauf hin, dass dieses Instrument nicht vorrangig zur besseren Anpassung an die neuen Herausforderungen im wirtschaftlichen Standortwettbewerb genutzt wird. Auch dürfte diesbezüglich von Bedeutung sein, dass in Kärnten v. a. die kleineren der insgesamt 132 Gemeinden entsprechende Kooperationen zur Effizienzsteigerung des Verwaltungshandelns nutzen, während nicht zuletzt die schon historische Rivalität zwischen Klagenfurt und Villach ein großräumig ausgerichtetes gemeinsames Handeln im Kärntner Zentralraum bislang verhindert hat. Es muss an dieser Stelle offen bleiben, ob durch eine kooperative und komplementäre Strategie der bisherige Entwicklungserfolg beider Städte nicht noch größer hätte ausfallen können oder ob gerade diese intensive Rivalität auf kleinstem Raum – v. a. mit Blick auf Villach – als ein Schlüsselfaktor für die bislang erfolgreiche Umgestaltung der kommunalen Standortbedingungen angesehen werden muss. Aufgrund einer beschränkten Datenlage ebenfalls ungeklärt bleiben muss, in welchem Umfang die Entwicklungserfolge beider Städte sich auf bloße Mitnahmeeffekte zurückführen lassen oder inwiefern diese das alleinige oder überwiegende Ergebnis zusätzlicher wirtschaftspolitischer Anstrengungen waren bzw. sind.

### 3.4 Standortbedingungen aus Sicht der ortsansässigen Unternehmen

Um auch die Perspektive der ortsansässigen Unternehmen in die Betrachtung mit einzubeziehen, erfolgte im Zeitraum von Anfang November 2009 bis Ende Januar 2010 ergänzend zu den Interviews mit Schlüsselpersonen der kommunalen Wirtschaftsförderung eine standardisierte Befragung von 106 Unternehmen. Die befragten Unternehmen verteilen sich annähernd hälftig auf beide Städte und umfassen sowohl

Dienstleistungs- als auch Industriebetriebe unterschiedlicher Größe.<sup>9</sup> Neben der generellen Zufriedenheit mit dem jeweiligen Standort sowie den aus Unternehmenssicht als relevant anzusehenden Veränderungen in den sozioökonomischen Rahmenbedingungen wurde schwerpunktmäßig nach der Relevanz einzelner Standortfaktoren einschließlich deren Bedeutungsveränderung im Zeitablauf gefragt. Die in Tab. 3 ausgewiesenen Befragungsergebnisse können wie folgt zusammengefasst werden:

- Mit Blick auf die als relevant anzusehenden Veränderungen in den sozioökonomischen Rahmenbedingungen der zurückliegenden 15 Jahre wird von den befragten Unternehmen in beiden Städten unisono Österreichs Integration in den europäischen Binnenmarkt in all seinen Facetten (EU-Beitritt, Einführung des Euro, Grenzöffnung nach Osten, Erhöhung der Wettbewerbsintensität) mit 55% aller Nennungen als die zentrale Herausforderung der jüngeren Vergangenheit bewertet. Auf den Strukturwandel hin zur Wissens- und Dienstleistungsgesellschaft entfallen demgegenüber 29% aller Nennungen, während bei den restlichen 16% Aspekte wie etwa die (eingeschränkte) Verfügbarkeit benötigten Humankapitals genannt werden.
- Hinsichtlich der Frage nach der Standortzufriedenheit zeigt sich ein leicht unterschiedliches Bild zwischen beiden Städten. So bekundeten 91% der befragten Unternehmen in Villach eine „sehr hohe“ bzw. eine „hohe“ Zufriedenheit mit den gegebenen Standortbedingungen (bei 4% mit „niedriger“ und 5% mit „sehr niedriger“ Zufriedenheit). Demgegenüber äußerten nur 81% der befragten Klagenfurter Unternehmen eine sehr hohe bzw. eine hohe Standortzufriedenheit (bei zugleich 19% mit niedrigen Zufriedenheitswerten). Die Ursache für diese unterschiedliche Bewertung könnte darin bestehen, dass Villach sich in den zurückliegenden Jahren konsequenter als Klagenfurt auf die Bewältigung der neuen Herausforderungen, die aus dem allgemeinen Strukturwandel für den eigenen Wirtschaftsstandort erwachsen, eingestellt hat.
- Bezüglich der aus unternehmerischer Sicht für die eigene Standortwahl als bedeutsam angesehenen Standortfaktoren zeigt sich in der gemeinsamen Auswertung der Befragungsergebnisse für beide Städte, dass – wie aus Tab. 3 ersichtlich – traditionelle Standortfaktoren (wie die Nähe zu Absatzmärkten, der Ausbau und Erhalt des Straßennetzes oder auch die Höhe von Gewerbemieten und Grundstückskosten) nach wie vor als relevant angesehen werden. Daneben wird aber auch deutlich, dass dynamischen Faktoren (v. a. der Kommunikations- und Informationsinfrastruktur, der Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte oder auch bestehenden Weiterbildungsangeboten) ein hoher Stellenwert beigemessen wird. Auffällig ist allerdings auch, dass – sieht man einmal von der Kooperation mit anderen Unternehmen und öffentlichen Behörden ab – die Relevanz von weichen Standortfaktoren als nachrangig angesehen wird. Betrachtet man die Ergebnisse für beide Städte getrennt, ist zudem hervorzuheben, dass die in Villach befragten Unternehmen den harten

---

<sup>9</sup> Von den 106 befragten Unternehmen stammen 54 aus Klagenfurt und 52 aus Villach, wobei wiederum 58 Unternehmen dem Dienstleistungsbereich (davon 30 aus Klagenfurt) und 48 dem Industriebereich (davon 24 aus Klagenfurt) zugerechnet werden können. Hinsichtlich der Unternehmensgröße wurden zudem sowohl kleine und mittlere Betriebe als auch Großbetriebe bei den Befragungen in beiden Städten berücksichtigt.

Standortfaktoren ein im Vergleich zu den Klagenfurter Unternehmen geringeres Gewicht beimessen. Diese Bewertung korreliert jedoch nicht mit einer höheren Gewichtung der dynamischen oder gar der weichen Standortfaktoren.

Tab. 3: Bedeutung von Standortfaktoren und deren Veränderung im Zeitablauf aus Sicht von Unternehmen der Städte Klagenfurt und Villach

	Relevanz der Standortfaktoren			Bedeutungsveränderung		
	Gesamt	Klagenfurt	Villach	Gesamt	Klagenfurt	Villach
Nähe zu Absatzmärkten/Kunden	1,61	1,72	1,50	0,50	0,48	0,52
Kommunikations- und Informationsinfrastruktur	1,63	1,44	1,85	0,66	0,76	0,55
Zusammenarbeit mit Unternehmen und Behörden	1,71	1,67	1,74	0,43	0,44	0,42
Verfügbarkeit von qualifizierten Arbeitskräften	1,81	1,77	1,90	0,54	0,65	0,42
Ausbau und Erhalt des Straßennetzes	1,94	1,85	2,02	0,39	0,41	0,37
Gewerbemieten, Grundstückskosten	1,96	1,89	2,06	0,44	0,44	0,44
Parkraum für Kunden- und Lieferverkehr	2,02	2,09	1,92	0,35	0,24	0,47
Steuer- und Abgabenbelastung	2,03	1,85	2,22	0,50	0,62	0,37
Arbeits-, Energie- und Materialkosten	2,08	2,00	2,14	0,60	0,67	0,52
Weiterbildungsangebote	2,09	1,91	2,31	0,50	0,63	0,35
Naherholungsgebiete, landschaftliche Attraktivität	2,10	2,08	2,14	0,22	0,21	0,23
Wohnraumangebot	2,11	2,02	2,22	0,26	0,34	0,17
Standortmarketing	2,27	2,32	2,21	0,36	0,35	0,37
Nähe zu Beschaffungsmärkten/Zulieferern/Dienstleistern	2,30	2,33	2,27	0,22	0,22	0,21
Hochschulen und Forschungseinrichtungen	2,34	2,23	2,51	0,44	0,54	0,33
Räumliche Nähe zu öffentlichen Einrichtungen	2,36	2,32	2,40	0,11	0,15	0,08
Subventionen	2,37	2,33	2,45	0,43	0,51	0,35
Verfügbarkeit von Gewerbeflächen	2,40	2,35	2,44	0,28	0,24	0,31
Kulturelles Angebot	2,42	2,42	2,46	0,12	0,06	0,18
Öffentliches Personennahverkehrsnetz	2,47	2,48	2,44	0,23	0,19	0,28
Nähe zu Italien und Slowenien	2,48	2,56	2,37	0,28	0,30	0,26

Quelle: Eigene Darstellung. Anmerkung: Insgesamt wurden 106 Unternehmen befragt. Für die Berechnung der Mittelwerte wurden folgende Skalen herangezogen: Relevanz der Standortfaktoren: 1=sehr wichtig, 4=unwichtig; Veränderung der Relevanz: 1=an Bedeutung gewonnen, 0=in Bedeutung unverändert, -1=an Bedeutung verloren.

- Richtet man den Blick auf die Frage nach dem Bedeutungswandel einzelner Standortfaktoren im Zeitablauf, geht für beide Städte aus Tab. 3 hervor, dass traditionelle Faktoren wie etwa Kosten- und Abgabenbelastungen (wieder) stärker in den Fokus der Unternehmen rücken.<sup>10</sup> Daneben werden aber auch jene Determinanten der Standortqualität als zunehmend bedeutsamer eingestuft, die – wie die Kommunikations- und Informationsinfrastruktur, die Qualität der Arbeitskräfte oder auch die vor Ort verfügbaren Fort- und Weiterbildungsprogramme – den dynamischen Faktoren zugerechnet werden können. Demgegenüber wird die Relevanz weicher Standortfaktoren auch für die Zukunft als vergleichsweise niedrig eingestuft.

<sup>10</sup> Es kann hierbei allerdings nicht ausgeschlossen werden, dass dieses aus theoretischer Sicht etwas überraschende Ergebnis auf den Einfluss der Finanz- und Wirtschaftskrise zurückzuführen ist, die – aufgrund einer einbrechenden Nachfrage an den Märkten – bei den befragten Unternehmen einen Bedarf für Kostenreduktion entstehen lässt.

Vor dem Hintergrund der beiden zuletzt genannten Punkte muss mit Blick auf Klagenfurt und Villach festgestellt werden, dass – abweichend von den Resultaten der Befragung der für die Wirtschaftsförderung verantwortlichen Personen – die Ergebnisse der Unternehmensbefragung lediglich auf eine gestiegene Relevanz der dynamischen Faktoren hindeuten. Ein ebensolcher Bedeutungszugewinn der weichen Standortfaktoren ist demgegenüber nicht eindeutig zu erkennen. Inwieweit dies auf die Zusammensetzung des Samples der befragten Unternehmen oder auf Strukturspezifika beider Städte oder gar der gesamten Region zurückzuführen ist, muss an dieser Stelle offen bleiben.

#### **4 Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse**

Mit dem Bundesland Kärnten wurde für die Fallanalyse eine Region ausgewählt, die – gemessen an anderen Regionen Österreichs – in wirtschaftlicher Hinsicht als strukturschwach charakterisiert werden kann. Der in den zurückliegenden Jahren durch massive wirtschaftspolitische Steuerungsmaßnahmen auf Landesebene eingeleitete technologieorientierte Strukturwandel deutet jedoch darauf hin, dass auch in einem durch Stagnation und nachholende Entwicklung geprägten Wirtschaftsraum, wie dies für Kärnten gilt, die beschriebenen Veränderungen von Prozessen des Standortwettbewerbs deutlich erkennbar sind. Dies gilt insbesondere für die beiden Städte Klagenfurt und Villach, die als regionale Ballungszentren einen Entwicklungsmotor für das gesamte Bundesland darstellen. Nach Jahrzehnten der wenig vorteilhaften Grenzlage im europäischen Binnenmarkt sieht sich Kärnten aufgrund der EU-Osterweiterung sowohl mit neuen Chancen für die Standortentwicklung als auch mit gestiegenen Herausforderungen im Wettbewerb mit mittel- und südeuropäischen Wirtschaftsstandorten konfrontiert.

Soweit positive Trends bezogen auf die wirtschaftliche Entwicklung Kärntens in der Vergangenheit zu verzeichnen waren, wurden diese meist entscheidend durch den Kärntner Zentralraum und damit die beiden Städte Klagenfurt und Villach bestimmt. Beide Stadtregionen verfolgten in der jüngeren Vergangenheit eine Entwicklungsstrategie, bei der der Ausbau zum Hochtechnologiestandort einschließlich Netzwerk- und Clusterbildung auf der Grundlage einer entsprechenden Infrastruktur im Vordergrund stand. Bezogen auf die zum Einsatz kommenden Förderinstrumente lassen die mit Vertretern der kommunalen Wirtschaftsförderung beider Städte durchgeführten Interviews im Fall von Klagenfurt eine mehr oder weniger gleichgewichtige Ausrichtung auf harte wie weiche Standortfaktoren erkennen. Im Unterschied dazu kann für Villach eine weitaus klarere Gewichtsverschiebung bei den Förderinstrumenten in Richtung dynamischer ebenso wie weicher Determinanten der Standortentwicklung festgestellt werden. Die aus der Befragung von Industrie- und Dienstleistungsbetrieben beider Städte gewonnenen Ergebnisse zur Relevanz einzelner Standortfaktoren deuten demgegenüber lediglich auf einen Bedeutungsgewinn dynamischer Standortfaktoren hin.

## Literatur

- Bainschab, J.; Oberlechner, K. (2009): Kärnten verliert clevere Junge. In: Kleine Zeitung, 17.02.2009, 16-17.
- Blume, L. (2012): Rahmenbedingungen und Herausforderungen des Standortwettbewerbs um Unternehmen und Einwohner aus ökonomischer Sicht. In diesem Band.
- Bodenhöfer, H. (1997): Kärnten 1945–1995 – Wirtschaftspolitische Probleme und Leitlinien, Universität Klagenfurt. = Schriftenreihe des Instituts für Wirtschaftswissenschaften 97-02. Klagenfurt.
- Bodenhöfer, H.; Hüttner, G. (1992): Wirtschaftskonzept Kärnten. Band I: Wachstum und Strukturwandel. Wien.
- Bodenhöfer, H.-J.; Hüttner, G. (1989): Wirtschaftliche Entwicklung und Industrielles Wachstum in Kärnten. Klagenfurt.
- Bundeskanzleramt Österreich (2007): Innovative Strategien – Regionalentwicklung und EU-Strukturpolitik in Österreich. Wien.
- Döring, T. (2011): Stadt, Land, Raum – Koexistenz von Stadtregionen und ländlichem Raum. In: Forum Public Management 2011 (1), 15-19.
- Döring, T. (2008): Kommunen und Regionen im Standortwettbewerb – Relevante Erfolgsfaktoren und politische Implikationen. In: Brodel, D. (Hrsg.): Handbuch Kommunales Management. Wien, 345-362.
- Döring, T.; Aigner, B. (2010a): Wirtschaftliche Standortentwicklung Kärntens unter besonderer Berücksichtigung der Städte Klagenfurt und Villach. In: Kärntner Jahrbuch für Politik 17, 286-326.
- Döring, T.; Aigner, B. (2010b): Standortwettbewerb, unternehmerische Standortentscheidungen und lokale Wirtschaftsförderung – Zum Stand der theoretischen und empirischen Forschung aus ökonomischer Sicht. In: Korn, T.; Van der Beek, G.; E. Fischer (Hrsg.): Aktuelle Herausforderungen in der Wirtschaftsförderung. Lohmar, 13-49.
- Döring, T.; Aigner-Walder, B. (2011): Lokale Wirtschaftsförderung und unternehmerische Standortzufriedenheit – eine vergleichende Analyse ausgewählter Kärntner Städte. In: Kärntner Jahrbuch für Politik 18.
- Döring, T.; Knappitsch, E.; Aigner, B. (2010): Municipalities and Regions in Locational Competition – New Economic Considerations. In: Intereconomics – Review of European Economic Policy 45, 239-248.
- Grabuschnig, M.; Rauter, R. (2008): Interkommunale Zusammenarbeit zahlt sich aus. In: Kommunal 6, 86-89.
- Institut für Höhere Studien Kärnten (2009): Wirtschaftsbericht des Landes Kärnten 2008. Klagenfurt.
- Jausz, F. (1985): Geld und Wirtschaftsentwicklung in Kärnten seit dem Vormärz. Klagenfurt.
- JOANNEUM RESEARCH – Zentrum für Wirtschafts- und Innovationsforschung (2008): Wirtschaftspolitisches Berichts- und Informationssystem Kärnten, Graz.
- Kaziánka, C. (2008): Die künftigen Entwicklungschancen Kärntens aus wirtschaftsgeographischer und regionalpolitischer Sicht. Klagenfurt.
- Klingelmeyer, A. (2010): Kärntens Sommertourismus weiter rückläufig. In: IHS Kärnten Konjunkturreport 10(4), 3-4.
- Köller, M. (2012): Übersicht der Fallstudienregionen und ihre allgemeine Position im Standortwettbewerb. In diesem Band.
- KWF – Kärntner Wirtschaftsförderungsfonds (2008): Kärnten 2020 – die FTI-Strategie. Klagenfurt.
- Lackner, H. (2008): Armer Süden. In: Profil 38, 34-35.
- Palme, G. (1992): Entwurf zu einem Wirtschaftskonzept für Kärnten. In: WIFO Monatsberichte 65 (8), 438-446.



- Porter, M.E. (1990): *The Competitive Advantage of Nations*. London.
- Rechnungshof (2009): *Finanzierungsinstrumente der Gebietskörperschaften mit Schwerpunkt Stadt Villach, Bericht des Rechnungshofs*. In: *Reihe Kärnten 6*. Wien.
- Rodiga-Laßnig, P. (2009a): *FTI-Strategie Kärnten 2020*. In: *IHS Kärnten Konjunkturreport 9 (2)*, 4-5.
- Rodiga-Laßnig, P. (2009b): *Wirtschaftliche Entwicklung Kärntens – Bilanz 1999 bis 2008*. In: *Kärntner Jahrbuch für Politik 16*, 253-288.
- Schrom, A. (1980): *Die regionale Entwicklung in Kärnten aus sozioökonomischer Sicht*. Klagenfurt.
- Statistik Austria und ÖROK (2010): *Bevölkerungsprognose 2009*. Wien.
- Statistik Austria und Österreichischer Städtebund (2008): *Österreichs Städte in Zahlen 2008*. Wien.
- Steiner, M. (1991): *Wirtschaftskonzept Kärnten, Band II: Innovations- und Technologieaktivitäten*. Wien.
- Tertschnig, W. (1994): *Klagenfurt – Strukturwandel und Entwicklungstendenzen der Arbeitsstätten und der Beschäftigungsgruppengrößen an den Ausfallstraßen, der Südumfahrung und den angrenzenden Industriezonen*. Klagenfurt.
- Vogel, A. (2001): *Internationale Wettbewerbsfähigkeit durch technologieorientierte Regionalentwicklung unter besonderer Berücksichtigung der Strukturen und Entwicklungen in sowie der Konzepte, Strategien und Initiativen für Kärnten*. Klagenfurt.

Roland Scherer, Martin Gutjahr

## Die Bodenseeregion – Eine Wachstumsregion im Verborgenen

### *Gliederung*

- 1 Einleitung
- 2 Die Raumstruktur der Region
- 3 Die Wirtschaftsstruktur
- 4 Die Stärken und Schwächen des Wirtschaftsstandorts
- 5 Die Bodenseeregion und die neuen Strukturen des Standortwettbewerbs
- 6 Die „Neue Standortpolitik“ in der Bodenseeregion
- 7 Die Zukunftsperspektiven
- 8 Schlussfolgerungen für eine „Neue Standortpolitik“

Literatur

### **1 Einleitung**

Die Bodenseeregion ist der Grenzraum zwischen Deutschland, Österreich, Liechtenstein und der Schweiz mit dem Bodensee als gemeinsamem Gewässer im Zentrum. Wirtschaftlich zählt die Bodenseeregion zu den dynamischen Regionen und ist in den meisten Regionenrankings immer in den Spitzengruppen zu finden. Das Nordufer, v. a. der Raum Friedrichshafen-Ravensburg, ist einer der prosperierendsten Räume in der Bundesrepublik Deutschland. Dies gilt sowohl für die Bevölkerungsentwicklung und die Wirtschaftsentwicklung als auch für den regionalen Arbeitsmarkt. In verschiedenen Regionenvergleichen nimmt die Region immer wieder Spitzenplätze ein. So liegt der Landkreis Bodenseekreis in dem von der Zeitschrift Focus Money 2010 durchgeführten Vergleich von 401 Landkreisen und kreisfreien Städten der Bundesrepublik Deutschland auf Rang 4. Auch die Landkreise Sigmaringen (Rang 106) und Ravensburg (Rang 109) finden sich im vorderen Drittel der Rangliste (Hartmann 2010). Im Innovationsindex des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg lag der Bodenseekreis zwischen 2004 und 2010 stets auf Rang 2. Der Prognos Zukunftsatlas 2010 klassiert den Bodenseekreis auf Rang 23 aller deutschen Landkreise und schreibt ihm sehr hohe Zukunftschancen sowie eine hohe Konzentration von Unternehmen aus denjenigen Branchen zu, welche für Deutschlands Wirtschaftswachstum von zentraler Bedeutung sind. Trotz der Kritikpunkte an derartigen Rankings, wie sie z. B. von Klüter (2012) in dem vorliegenden Band formuliert wurden, zeigen diese Einstufungen der Region, dass sie im aktuellen raumordnungspolitischen Leitbild des Bundes zu Recht als ein „Wachstumszentrum außerhalb eines Metropolraumes“ bezeichnet wird (vgl. Ministerkonferenz für Raumordnung 2006).

Die Bodenseeregion ist schon seit langem durch eine multifunktionale Nutzung geprägt. Sie ist sowohl attraktive Ferienregion, leistungsfähiger Wirtschaftsstandort und attraktive Wohngegend als auch überregional bekannter Produktionsstandort für landwirtschaftliche Produkte, Trinkwasserspeicher für 6 Millionen Menschen und Naturraum von europäischer Bedeutung. Diese unterschiedlichen Raumnutzungen sind mit dafür verantwortlich, dass das Regionsbild des Bodensees nicht primär durch seine wirtschaftliche Bedeutung geprägt wird, sondern durch andere Raumnutzungen, allen voran durch den Tourismus. So haben aktuelle Erhebungen im Zusammenhang mit der Entwicklung einer „Marke Bodensee“ deutlich gezeigt, dass der Bodensee primär als Tourismusregion angesehen wird, obwohl dieser in der Region regionalökonomisch mit einem Anteil von rd. 3% an der regionalen Wertschöpfung nur eine untergeordnete Rolle spielt (vgl. Scherer, Schwanke, Gutjahr 2011). Im Folgenden soll vor dem Hintergrund der vorangegangenen Ausführungen in diesem Band zur Verstärkung und zu neuen Tendenzen des Standortwettbewerbs die wirtschaftliche Entwicklung der Bodenseeregion näher betrachtet werden und nach den Gründen gefragt werden, wieso diese Region sich so positiv entwickeln konnte und welche Rolle regionalpolitische Aktivitäten dabei spielten.<sup>1</sup>

## 2 Die Raumstruktur der Region

Die Bodenseeregion zeichnet sich durch eine raumstrukturelle Vielfalt aus. Einerseits befindet sich die Region in einer zentralen Lage in Europa, andererseits liegen ihre Teilräume fernab der nationalen Hauptstädte Berlin, Wien und Bern. Die Region liegt dabei in ähnlicher direkter Entfernung zu den drei Metropolitanräumen Stuttgart, München und Zürich. Die Metropolregion Zürich ist offiziell sogar Teil der Bodenseeregion, doch erfüllt sie nur für Teile der Bodenseeregion Zentrumsfunktion. Innerhalb des Bodenseeraums gibt es sowohl dynamische Wirtschaftsstandorte, die zu den wettbewerbsfähigsten Regionen ihrer Nationalstaaten gehören, als auch ländliche, vom Tourismus geprägte Räume. Zu den dynamischen Standorten gehören etwa das Schussental von Friedrichshafen über Ravensburg in Richtung Ulm, das Vorarlberger und das Schweizer Rheintal, der Raum Konstanz oder die Region St. Gallen. Das Allgäu, der Bregenzerwald und das Toggenburg sind Beispiele für Räume, die stark ländliche Gemeinden genauso umfassen wie Tourismuszentren und (alt-)industrialisierte Orte. In der Region befinden sich somit städtische Gebiete mit hoher Dichte und stark ländliche Gebiete in direkter Nachbarschaft.<sup>2</sup>

Wenn man die Stadt Zürich einmal ausnimmt, dominieren innerhalb der Bodenseeregion kleinere und mittelgroße regionale Zentren mit 20.000 bis 100.000 Einwohnern. Winterthur, nach Zürich die zweitgrößte Stadt der Region, zählt knapp 100.000 Einwohner. In Konstanz leben 81.500 und in St. Gallen 721.5000 Menschen. Insgesamt

---

<sup>1</sup> Die folgenden Ausführungen basieren auf einer Reihe von Studien und Projekten, welche die Autoren in den vergangenen Jahren in der Regio Bodensee durchgeführt haben und in denen verschiedene statistische und empirische Analysen für die Gesamtregion erstellt wurden.

<sup>2</sup> Ein Vergleich der Regio Bodensee mit den anderen Fallstudienregionen findet sich in dem Beitrag von Köller in diesem Band.

haben nur 26 Städte in der Bodenseeregion mehr als 20.000 Einwohner, aber 74 % der Städte und Gemeinden weniger als 5.000 Einwohner. Jede (größere) Stadt beansprucht vielmehr innerhalb einer Teilregion ihre eigene Zentrumsfunktion als Ober-, Mittel- oder Unterzentrum mit Funktionen für ihr Umland. Dabei orientieren sich die Funktionsräume an den Entwicklungsachsen der jeweiligen Teilregionen. Diese sind in den Teilregionen jedoch nationalstaatlich und nicht grenzüberschreitend ausgerichtet. Trotz dieser nationalstaatlichen Ausrichtung zeigen sich großräumige Entwicklungsachsen, die grenzüberschreitend weiterentwickelt werden müssen (v. a. die großräumige Entwicklungsachse Allgäu-Vorarlberg-Rheintal). Gleichzeitig machen sich Verwerfungen der nationalen Entwicklungsachsen bemerkbar, die teilweise nicht über die Grenzen weitergeführt werden (z. B. die Entwicklungsachse Singen-Konstanz).

In der Bodenseeregion leben – je nach Abgrenzung der Region – derzeit rund 3,1 Millionen Menschen. Die mittlere Bevölkerungsdichte beträgt etwa 210 Einwohner pro km<sup>2</sup>. Damit liegt das Programmgebiet knapp unter dem Mittelwert für Deutschland (230), aber sowohl deutlich über dem EU-Mittel (116) als auch ebenso deutlich über der mittleren Bevölkerungsdichte der Schweiz (173). Die Bevölkerungszahl in der Region ist in den vergangenen Jahren kontinuierlich angestiegen. So weisen beispielsweise die Verdichtungsräume am nördlichen Bodenseeufer, im oberen Rheintal oder im Raum St. Gallen für den Zeitraum von 1992–2007 Wachstumsraten von bis zu 80 Prozent auf.

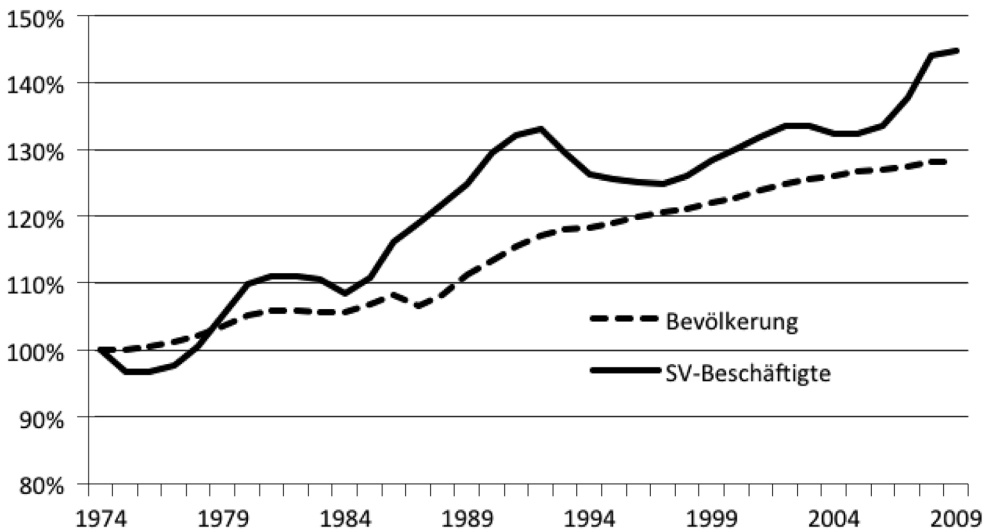
Die positive Bevölkerungsentwicklung der vergangenen Jahre ist im Wesentlichen auf die Zuwanderung zurückzuführen, welche sich insbesondere auf der Schweizer Seite und in den deutschen Landkreisen bemerkbar machte. Die aktuellen Bevölkerungsprognosen zeigen, dass dieses bisherige Bevölkerungswachstum auch in den kommenden Jahren fast unvermindert weitergehen wird. In einzelnen Teilregionen wird für die Jahre 2005–2015 mit einem weiteren Anstieg der Bevölkerung um rund 15 % gerechnet (z. B. Vorarlberg, Zürich, Schussental, Konstanz).

### 3 Die Wirtschaftsstruktur

Die Bodenseeregion verfügt über eine höchst dynamische und innovative Wirtschaftsstruktur. Insgesamt konnte die Beschäftigung in der Bodenseeregion zwischen 1995 und 2009 um 5,6 % gesteigert werden. In der Bodenseeregion sind ca. 1,8 Mio. Beschäftigte im produzierenden (sekundären) Sektor und im Dienstleistungssektor (tertiären Sektor) tätig. Diese sind jedoch in der Region nicht gleich verteilt, sondern werden von der Schweizer Seite dominiert. Alleine der Kanton Zürich weist mit ca. 730.000 Beschäftigten im sekundären und tertiären Sektor 40 % aller Beschäftigten in der Region auf. Alle Teilregionen weisen – bis auf den Kanton Zürich und die Stadt Kempten – einen vergleichsweise höheren Anteil im sekundären Sektor auf als der jeweilige Nationalstaat. Doch auch in der Bodenseeregion setzt sich – wie in vielen Teilen Europas – der Trend zu einer Verlagerung vom sekundären zum tertiären Sektor fort. Heute schon zählen Dienstleistungen für Unternehmen, Banken und Versicherungen, Unterricht und Forschung sowie die öffentliche Verwaltung zu den wichtigsten Branchen. Gleichwohl sind die produzierenden Unternehmen, die stark exportorientiert sind, immer noch die stärksten Treiber der Wirtschaftsentwicklung in der Bodenseeregion.

Die wirtschaftliche Entwicklung der Bodenseeregion wird im Folgenden am Beispiel des baden-württembergischen Bodenseekreises näher analysiert, da diese Teilregion die größte Dynamik in der Entwicklung besitzt und dort exemplarisch auch die Treiber dieser positiven Entwicklung dargestellt werden können. Innerhalb der Bodenseeregion ist dieser Landkreis einer der wichtigsten Industriestandorte, gleichzeitig findet auch ein großer Teil des „klassischen“ Bodenseetourismus dort statt. Im Vergleich zu anderen Räumen der Region fand in dieser Teilregion ein überproportionales Wachstum statt, das sich deutlich in dem seit Anfang der 70er Jahre beständigen Bevölkerungs- und Arbeitsplatzzuwachs in der Region zeigt. So nahm die Einwohnerzahl von 1974 bis 2009 um 28 % von 162.200 auf 207.700 zu, die der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten gar um 44,7 % von 51.900 auf 75.100. Zwischen den beiden Entwicklungstrends bestand in der Vergangenheit ein enger Zusammenhang. Vor allem in den 80er Jahren fand ein starker Anstieg der Beschäftigtenzahlen in den großen Industrieunternehmen der Region statt. Die starke Nachfrage nach Arbeitskräften führte zu einem deutlichen Bevölkerungswachstum, da die Nachfrage nicht mehr aus dem regionalen Arbeitskräftepotenzial gedeckt werden konnte. Unter dem Motto „Arbeiten, wo andere Urlaub machen“ wurde hier von der regionalen Wirtschaft die Zuwanderung von hochqualifizierten Arbeitskräften aktiv gefördert.

Abb. 1: Entwicklung der Gesamtbevölkerung sowie der Beschäftigung im Bodenseekreis 1974–2009 (1974=100 %)



Quelle: Eigene Darstellung. Datengrundlage: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg

Der Bodenseekreis kann auf eine lange Industriegeschichte zurückblicken, die ihre Wurzeln primär im Luftschiffbau und daraus folgend im Flugzeugbau hat. Die Region beruft sich deshalb noch heute auf den Grafen Zeppelin als den „Gründervater“ der regionalen Industrie. Die heutige regionale Wirtschaftsstruktur, die stark geprägt ist

durch verschiedene global tätige Großunternehmen, lässt sich in großen Teilen direkt auf dessen Aktivitäten zurückführen. Ein erheblicher Teil der größten Industriebetriebe im Bodenseekreis sind Ausgründungen aus dem ursprünglichen Unternehmen, teilweise sind es Unternehmen, die aus der Übernahme von Betriebsteilen durch (internationale) Unternehmen entstanden sind. In diesen Unternehmen, die kausal auf die Aktivitäten des Grafen Zeppelin zurückgeführt werden können, sind heute rund 16.500 Arbeitskräfte beschäftigt, was einem Anteil von 44% an allen Arbeitskräften im produzierenden Gewerbe entspricht (Wirtschaftsförderung Bodenseekreis, 2010). Es kann also eine starke Pfadabhängigkeit in der Wirtschaftsentwicklung der Region festgestellt werden.

Die heutige Wirtschaftsstruktur im Bodenseekreis ist stark durch global tätige Unternehmen gekennzeichnet, die in ihren Bereichen größtenteils zu den jeweiligen Weltmarktführern gehören: die ZF Friedrichshafen im Bereich der Fahrzeuggetriebe, die MTU bzw. Tognum im Bereich der Schiffs- und Panzermotoren, die Astrium und Cassidian (Tochtergesellschaften von EADS) im Bereich Satelliten und die Zeppelin GmbH im Bereich Baumaschinen und Silos. Die starke Internationalisierung der Wirtschaft im Bodenseekreis zeigt sich deutlich in einer überdurchschnittlich hohen Exportquote: Über 60% der Produktion der regionalen Unternehmen wird ins Ausland exportiert. Dies hatte zur Folge, dass die Region durch die letzte Finanzmarktkrise stark betroffen war. Die aktuelle Entwicklung zeigt aber, dass die Unternehmen der Region die Finanzkrise überstanden haben, ohne in größerem Umfang Arbeitsplätze abzubauen. Vielmehr ist sogar das Gegenteil der Fall und die Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften ist in der Region im Jahr 2010 überproportional angestiegen (vgl. Translake 2011). Betrachtet man die Branchenstruktur, können hier zwei starke Cluster identifiziert werden, die einen Großteil der Arbeitsplätze im produzierenden Sektor umfassen. Auf der einen Seite ist dies ein Luft- und Raumfahrtcluster, auf der anderen Seite ein Automobilzuliefercluster. In beiden Bereichen gibt es einzelne Weltmarktführer, die ihren Standort im Bodenseekreis haben und daneben mehrere kleinere Unternehmen, die im Verbund mit den jeweiligen Großunternehmen arbeiten. Auffallend ist, dass es zu diesen Clustern aber keinerlei universitäre oder andere öffentlichen Forschungseinrichtungen im näheren Umfeld gibt. Die nächsten Technischen Universitäten haben ihren Sitz in den umliegenden Metropolräumen Stuttgart, München oder Zürich. Ebenso existiert bislang für beide Cluster noch kein eigenständiges Clustermanagement, das sich explizit um die Kooperation und die Förderung der beiden Cluster kümmert. Für den Bereich der Luft- und Raumfahrt wird durch die Wirtschaftsförderung derzeit ein entsprechendes Clustermanagement aufgebaut.

Die wirtschaftliche Entwicklung im Bodenseekreis wird schon seit langen Jahren v. a. durch den produzierenden Sektor – und hier v. a. durch das verarbeitende Gewerbe – getragen. Der Anteil der Beschäftigten des produzierenden Sektors liegt konstant bei rund 50% und es konnten hier auch während der Finanzmarktkrise keine größeren Rückgänge bei den Beschäftigtenzahlen festgestellt werden. Bezogen auf die regionalen Umsätze ist die Bedeutung sogar nochmals deutlich höher. Hier lag 2008 der Anteil allein des verarbeitenden Gewerbes bei rund 70,6%. Betrachtet man den Beschäftigtenanteil der verschiedenen Branchen, so zeigt sich hier deutlich, dass das

Außenbild der Region, das stark durch den Tourismus geprägt ist, dringend revidiert werden muss: Touristisch stellt der Bodenseekreis mit rund 2,6 Mio. Logiernächten im Jahr 2009 eine der wichtigsten Destinationen in Baden-Württemberg dar. Bezogen auf die Arbeitsplatzeffekte und auf die regionale Wertschöpfung ist die regionalwirtschaftliche Bedeutung aber sehr gering (Wertschöpfung: ca. 3%, Arbeitsplätze ca. 6%) und der Sektor spielt für die ökonomische Entwicklung der Region keine zentrale Rolle (vgl. Scherer et al. 2010). Konkret bedeutet dies, dass die Bodenseeregion – wirtschaftlich gesehen – keine Tourismusregion ist, sondern eine Industrieregion.

#### 4 Die Stärken und Schwächen des Wirtschaftsstandorts

Es zeigt sich, dass die Bodenseeregion sich seit langem sehr positiv entwickelt hat, sowohl was die Wirtschaftsentwicklung als auch die Bevölkerungsentwicklung angeht. Es stellt sich nun die Frage nach den Stärken und den Schwächen, die diesen Wirtschaftsraum prägen. In den vergangenen Jahren wurden für verschiedene Teilregionen am Bodensee verschiedene Unternehmensbefragungen durchgeführt, um konkretere Aussagen hierüber treffen zu können. Vergleicht man die verschiedenen Analysen, so zeigt sich hier ein ziemlich eindeutiges Bild: Als eindeutig größtes Standortvorteil wird die hohe Lebensqualität der Bodenseeregion angesehen, als größte Standortnachteile die Verkehrsanbindung der Region und die periphere Lage abseits der großen Metropolräume. Insgesamt wird der Standort durch die Unternehmen sehr positiv bewertet und mit Ausnahme der Verkehrsanbindung bestehen, wie aktuelle Unternehmensbefragungen zeigen, kaum Standortnachteile für die regionalen Unternehmen (vgl. Scherer et al.; Gutjahr 2011). Trotz der überwiegend positiven Bewertung des gesamten Wirtschaftsstandortes bestehen zwischen den Teilregionen teilweise erhebliche Unterschiede. Dies gilt v. a. für die Steuerbelastung, die Höhe der Lohnkosten und der Lohnnebenkosten sowie die Verfügbarkeit von Gewerbeflächen und -immobilien. Bei der Steuerbelastung und den Lohnnebenkosten besteht ein deutlicher Niveauunterschied zwischen dem deutschen und dem schweizerischen Bodenseeufer, d. h. die Werte für die Schweiz liegen hier rund 25% unter den vergleichbaren Werten in Deutschland. Ähnliche Niveauunterschiede bestehen auch bei den Lohnkosten, die sich jedoch aufgrund der erheblich höheren Jahresarbeitszeit in der Schweiz wieder teilweise ausgleichen. Im Bereich der Gewerbeflächen und -immobilien bestehen in verschiedenen Teilräumen der Bodenseeregion derzeit extreme Engpassituationen. Diese Problematik trifft dabei alle Länder am Bodensee gleichermaßen, die räumlichen Unterschiede bestehen hier v. a. zwischen den stark verdichteten städtischen Räumen und den ländlichen Räumen, in denen die Verfügbarkeit von Gewerbeflächen derzeit (noch) kein Standortproblem darstellt.

In der folgenden Tabelle ist ein SWOT-Profil für die Bodenseeregion dargestellt, wie es im Jahr 2007 im Zusammenhang mit der Erstellung des INTERREG IVA-Programmes „Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein“ von den regionalen Entscheidungsträgern erarbeitet wurde. Aktuelle Interviews zeigten, dass dieses SWOT-Profil auch aktuell noch Gültigkeit hat.

Tab. 1: SWOT-Profil für die Wirtschaftsstruktur der Bodenseeregion

Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Leistungsstarke Regionalwirtschaft in den Teilräumen im nationalen Vergleich</li> <li>– Strukturwandel in großen Teilen bewältigt</li> <li>– Hohe Innovationsfähigkeit und gute F&amp;E-Struktur in den Teilregionen</li> <li>– Mischung aus Regionen mit sektoralem Schwerpunkt (z. B. Industrie, Tourismus) sowie diversifizierten Regionen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Kein einheitlicher und kein gemeinsamer Wirtschaftsraum</li> <li>– Ländlicher Raum hat mit den Folgen des Strukturwandels zu kämpfen</li> <li>– Defizite beim grenzüberschreitenden Wissens- und Innovationstransfer</li> <li>– Imageproblem hinsichtlich der wirtschaftlichen Leistungskraft</li> </ul>
Chancen	Gefahren
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Gutes Image bei der Lebensqualität als Ausgangspunkt</li> <li>– Metropolregion Zürich als Impulsgeber</li> <li>– Integration dynamischer Wirtschaftsräume wie Vorarlberger und St. Galler Rheintal oder Schussental</li> <li>– Gute Verwaltung und staatliche Initiativen zur Standortförderung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Imageschwäche schadet im internationalen Standortwettbewerb</li> <li>– Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte dringend notwendig</li> <li>– Mögliche Nutzungskonflikte zwischen industrieller Entwicklung, Siedlung und Naturraum (z. B. Bodensee)</li> </ul>

Quelle: Regierungspräsidium Tübingen et al. 2006

Dieses SWOT-Profil zeigt eindeutig die Stärken und Schwächen der Gesamtregion: Auf der einen Seite ist sie in fast allen Teilräumen ein leistungsstarker Wirtschaftsstandort mit einer hohen Innovationsfähigkeit und guten F&E-Strukturen. Auf der anderen Seite wird der Wirtschaftsraum Bodensee nicht als solcher wahrgenommen und hat damit im nationalen und internationalen Standortwettbewerb ein Imageproblem, da die Region immer nur als Tourismusregion gesehen wird. Das fehlende Image der Region, auch ein dynamischer Wirtschaftsstandort zu sein, zeigt sich beispielweise bei der Planung und Umsetzung von für die Region dringend notwendigen Verkehrsinfrastruktureinrichtungen (z. B. Südbahn, Gäubahn, B31-Ausbau, B33-Ausbau). Auch hier führt das einseitige Image der Region oftmals dazu, dass politische Entscheidungsträger die Priorität für diese Maßnahmen als nicht so hoch einschätzen, da es sich bei der Bodenseeregion ja „nur“ um eine Tourismusregion handle.

## 5 Die Bodenseeregion und die neuen Strukturen des Standortwettbewerbs

Wie andere Regionen auch ist die Bodenseeregion mit den Auswirkungen der neuen Strukturen des Standortwettbewerbs konfrontiert, wie er in dem Beitrag von Blume in diesem Band beschrieben wird. Vor allem die starke Industrielastigkeit der regionalen Wirtschaft mit ihrer starken Exportorientierung führt dazu, dass die regionalen Unter-



nehmen in einem immer stärkeren Wettbewerb stehen und laufend ihre Produkte und Produktionsprozesse durch Innovationen verändern. Die Unternehmen konfigurieren sich dabei laufend neu und überprüfen ständig ihre Standorte darauf, ob diese in der aktuellen Situation noch optimal sind. Die Unternehmen sind in diesem neuen Standortwettbewerb in ihren Standortentscheidungen freier geworden und können heute für ihre Leistungserstellung den Ort wählen, der ihnen die besten Bedingungen bietet und wo ihnen die Produktionsfaktoren (Arbeitskräftepotenzial, Vernetzungsmöglichkeiten mit anderen Firmen, Infrastruktur, Steuern u.v.m.) am meisten zusagen. Die Unternehmen befinden sich damit in einem anhaltenden Prozess, die Qualität des jeweiligen Standortes permanent zu überprüfen und möglicherweise diesen dann auch zu verändern. Dies kann im Extremfall zu den sog. *footloose industries* führen, wie sie heute bereits kritisch benannt werden.

Die Suche der Unternehmen nach den jeweils optimalen Standorten führt dann natürlich zu dem heute feststellbaren Wettbewerb der Standorte untereinander, der nicht mehr nur regional ist, sondern global. Optimale Standortbedingungen und eine breite „Vermarktung“ des eigenen Standortes werden damit zu zentralen Aufgaben der regionalen Wirtschaftspolitik. In der Bodenseeregion kann dieser neue Standortwettbewerb in den vergangenen Jahren auf zwei Ebenen festgestellt werden. Auf der einen Ebene steht die gesamte Region in einem interregionalen und internationalen Wettbewerb. Dabei geht es v. a. um Investitionsvorhaben von Unternehmen, um Fachkräfte, um Infrastruktureinrichtungen und natürlich auch um öffentliche Fördermittel. Sie steht dort in einem Wettbewerb mit Standorten außerhalb der Region. Seit einigen Jahren kann innerhalb der Bodenseeregion ein zunehmender Wettbewerb auch zwischen den Teilregionen festgestellt werden, bei dem es v. a. um Unternehmen, Arbeitskräfte aber auch um Steuerzahler, Touristen oder Einkäufer geht. Dieser interregionale Wettbewerb findet v. a. über die nationalstaatlichen Grenzen hinweg statt und geht heute soweit, dass einzelne Teilregionen aktiv in den Nachbarregionen versuchen zu „akquirieren“. Beispielhaft seien hier die Aktivitäten der Ostschweizer Standortpromotion im Landkreis Konstanz genannt. Dieser interregionale Wettbewerb führt zu zunehmenden Spannungen und Konflikten innerhalb der gesamten Bodenseeregion und damit bei der grenzüberschreitenden Kooperation.

Im Vergleich zu anderen Regionen ist die Bodenseeregion bislang aber nicht in dem Ausmaß vom neuen Standortwettbewerb betroffen wie andere Regionen. Dies liegt v. a. darin begründet, dass die Wirtschaftsstruktur der Region, wie am Beispiel des Bodenseekreises dargestellt, noch eine sehr hohe regionale Verankerung aufweist und es bislang noch keine *footloose industries* im klassischen Sinne gibt. Mitverantwortlich dafür sind sicherlich die oftmals sehr speziellen Eigentümerstrukturen verschiedener industrieller Großbetriebe, wie die ZF Friedrichshafen AG, die indirekt im Mehrheitsbesitz der Stadt Friedrichshafen ist. Andererseits spielen auch die *amenities* der Region und das damit zusammenhängende Image („Arbeiten, wo andere Urlaub machen“) eine zentrale Rolle dabei, dass ein Großteil der Wirtschaftsunternehmen der Region hier auch ihre *headquarters* haben. Gleichwohl muss die Bodenseeregion aktiv werden, damit sie ihre – sehr spezifischen Standortvorteile – auch in dem neuen Standortwettbewerb behalten und diese positiv für die weitere Entwicklung nutzen kann.

## 6 Die „Neue Standortpolitik“ in der Bodenseeregion

Seit einigen Jahren können in der Bodenseeregion eine Vielzahl von Aktivitäten festgestellt werden, mit der die Region bzw. die einzelnen Teilregionen versuchen, auf den neuen Wettbewerb zu reagieren. Entsprechend den Überlegungen, wie sie in den anderen Beiträgen dieses Bandes bereits formuliert wurden, lassen sich diese Aktivitäten grob in zwei Dimensionen zusammenfassen: (1) die institutionellen Rahmenbedingungen der regionalen Entwicklung und (2) deren strategische Zielsetzungen. Im Folgenden werden für die Bodenseeregion diese beiden Dimensionen der „Neuen Standortpolitik“ beschrieben, wobei immer zwischen der Gesamtregion und der Ebene der einzelnen Teilregionen unterschieden werden muss.

### *Die institutionellen Rahmenbedingungen der regionalen Entwicklung*

Die von Mäding in diesem Band formulierten Beweggründe für eine strategische Regionsbildung können für die Bodenseeregion in ihrer Gesamtheit nicht festgestellt werden, da die Regionsbildung hier bereits auf eine lange Tradition der regionalen (grenzüberschreitenden) Zusammenarbeit in Fragen der räumlichen und wirtschaftlichen Entwicklung zurückblicken kann. Bereits im 19. Jh. wurden hier grenzüberschreitende aktuelle Probleme gelöst und bereits erste grenzüberschreitende Institutionen gegründet, die teilweise noch heute existieren. Was ursprünglich als meist informelle Plattformen zur Diskussion von Raumplanung und Umweltfragen begann, hat sich im Laufe der Jahre zwar institutionalisiert, aber insgesamt sind die Strukturen der grenzüberschreitenden Kooperation in der Regio Bodensee wenig formalisiert. Wesensmerkmal der Zusammenarbeit ist nach wie vor die geringe Verbindlichkeit und das hohe Maß an Informalität und Netzwerkbeziehungen – es bestehen keine staatsvertraglichen Grundlagen bei den zentralen Institutionen. Dies hat zur Folge, dass einerseits eine Zusammenarbeit nur bei gemeinsamen Zielen funktioniert, andererseits die Reaktionsfähigkeit der AkteurInnen sehr hoch ist. Verbindende Grundlage dieser netzwerkartigen Strukturen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit war dabei die Existenz von Leitbildern, in denen Vorstellungen von der zukünftigen Entwicklung der Gesamtregion formuliert wurden. Diese Leitbilder – unabhängig davon, ob sie explizit formuliert wurden oder implizit vorhanden waren – waren auch ihrem Wesen nach geprägt von der jeweils vorherrschenden gesellschaftlichen Perzeption des Regionalen, wie sie z. B. der Tübinger Kulturwissenschaftlicher Hermann Bausinger (1996:27 f.) für verschiedene Zeitabschnitte differenziert.

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Bodenseeregion ist heute von einer Vielzahl von Kooperationen geprägt. Müller-Schnegg identifizierte bereits 1994 über 250 unterschiedliche Institutionen und Gremien, die in der Bodenseeregion auf verschiedenen Ebenen grenzüberschreitend operieren: von losen Akteursnetzen und zielorientierten Koalitionen über internationale Verbände bis zu zwischenstaatlichen Kommissionen und Verwaltungsgemeinschaften (vgl. Müller-Schnegg 1994). Neuere Erfassungen legen nahe, dass diese Zahl heute bei weit über 500 Kooperationen liegt.

Als zentrale Organisation der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit hat sich die Internationale Bodenseekonferenz (IBK) der Regierungschefs der Länder und Kantone etabliert, die bereits 1972 gegründet wurde. Interessanterweise operiert die IBK ohne eine formelle Rechtsgrundlage, etwa in Form eines Staatsvertrages. Darin unterscheidet sich die IBK von ähnlichen Gremien anderer Regionen, wie etwa der Oberrheinkonferenz. Im Fehlen eines formellen Fundaments zeigt sich ein generelles Kennzeichen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit am Bodensee: Sie basiert eher auf Kooperation und auf Netzwerken als auf formal-rechtlichen Grundlagen. Dies zeigt sich auch darin, dass i. d. R. alle Entscheidungen innerhalb der IBK nach dem Einstimmigkeitsprinzip gefasst werden.

Das Thema der wirtschaftlichen Entwicklung der Bodenseeregion wird innerhalb der IBK vorrangig in der Kommission Wirtschaft behandelt, aber auch andere Kommissionen, z. B. Verkehr oder Bildung, beschäftigen sich mit einzelnen Teilbereichen der regionalen Entwicklung. In der Wirtschaftskommission sitzen leitende Mitarbeiter der jeweiligen Fachverwaltungen der Länder und Kantone. Dies bedeutet, dass für die deutsche Seite Mitarbeiter der Wirtschaftsministerien aus Stuttgart und München Einsitz in der Kommission haben und regionale Akteure nur ein „Gastrecht“ genießen. Die Kommission selbst besitzt keine personellen Kapazitäten und alle ihre Leistungen werden durch die staatlichen Fachverwaltungen und ggf. durch Dritte erbracht.

Konkret bedeutet dies, dass die übergeordnete Struktur, die konkrete Aufgaben im Bereich der Wirtschaftsförderung wahrnehmen sollte, institutionell dazu nicht in der Lage ist. Konkrete Aktivitäten müssen deshalb auf einer anderen Ebene initiiert werden. Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass derzeit jede Teilregion im Bodenseeraum über eine eigene Organisation verfügt, die für Aufgaben der Standortförderung in der Region verantwortlich ist. Die Organisationsstrukturen und auch die Aufgabenbereiche der einzelnen Wirtschaftsförderungen sind dabei sehr unterschiedlich, wie aus der folgenden Abbildung ersichtlich ist. Ebenfalls bestehen erhebliche Unterschiede hinsichtlich der (finanziellen und personellen) Ressourcen, die zur Verfügung stehen, sowie der Förderinstrumente, die eingesetzt werden können.

Tab. 2: Organisationsstrukturen der Wirtschaftsförderung in der Bodenseeregion

Organisationsform	Organisation
Staatliche Verwaltungslösung	Kanton Zürich, Kanton Thurgau, Kanton St.Gallen, Kanton Appenzell AR, Kanton Appenzell IR
Kommunale Verwaltungslösung	Landkreis Konstanz, Landkreis Lindau
Verwaltungsauslagerung	Kanton Schaffhausen
PPP-Organisation	WfB Bodenseekreis, WISTO Vorarlberg, Region St.Gallen-Bodensee, Bodensee Standortmarketing, Greater Zurich Area

Quelle: Eigene Erhebung

Wie Tab. 2 zeigt, geht hier jede Teilregion ihren eigenen organisatorischen Weg. Auffallend ist dabei, dass auf der deutschen Bodenseeseite die Wirtschaftsförderungseinrichtungen erst Anfang 2000 als eigenständige Organisationseinheiten entstanden sind, während sie in den anderen Bodenseeanrainerstaaten schon seit längerem bestehen. Das Entstehen dieser neuen Institutionen auf der deutschen Seite kann als eine Reaktion auf die neue Qualität des Standortwettbewerbs verstanden werden, für den neue problemadäquate Institutionen geschaffen werden mussten. Auf dieser Ebene werden damit die von Mäding in diesem Band formulierten Beweggründe teilweise bestätigt.

Die Finanzierung der Wirtschaftsförderungseinrichtungen erfolgt – bis auf einige wenige Mittel aus der Privatwirtschaft – durch die jeweiligen politischen Strukturen der Teilregionen. Dies hat zur Folge, dass die Wirtschaftsförderungen sehr stark territorial orientiert sind, da sie sich primär gegenüber den jeweiligen öffentlichen Geldgebern legitimieren müssen. Eher funktionsräumliche Aktivitäten der Wirtschaftsförderungen, die den Gesamttraum Bodensee betreffen, werden dadurch erschwert, v. a. weil hier der Wirkungsnachweis für die „eigene“ Region problematisch ist.

Insgesamt ist die Wirtschaftsförderung in der Bodenseeregion systembedingt stark auf die einzelnen Teilregionen fokussiert. Eine Gesamtbetrachtung ist zwar erwünscht, aber aufgrund der fehlenden Kapazitäten auf dieser Ebene nur begrenzt möglich. Teilweise wird die Gesamtbetrachtung der Bodenseeregion auch dadurch erschwert, dass die einzelnen Teilregionen auf bestimmten Märkten auch als direkte Konkurrenten auftreten. Teilweise wird sogar offensiv von einzelnen Teilregionen versucht, Unternehmen aus anderen Teilregionen des Bodensees abzuwerben. Eine kooperative Zusammenarbeit innerhalb der informellen Strukturen der grenzüberschreitenden Kooperation, insbesondere innerhalb der Bodenseekonferenz, wird dadurch nicht erleichtert. Aktuell können aber einige Aktivitäten identifiziert werden, bei denen im Bereich der Standortentwicklung substanziell zusammengearbeitet werden kann. Dazu gehören v. a. gemeinsame Standortpromotionsauftritte und die Entwicklung einer „Marke Bodensee“.

### *Die strategischen Zielsetzungen*

Die Frage der wirtschaftlichen Entwicklung des Bodenseeraums beschäftigt schon seit langem die politischen Akteure und Gremien in der Region. Dabei wurden zahlreiche Ideen entwickelt, wie diese Randregion wirtschaftlich vorangebracht werden könnte. Viele dieser Ideen sind – wie man aus heutiger Sicht sagen kann – glücklicherweise gescheitert, wie z. B. die Schiffbarmachung des Rheins von Basel bis Konstanz (mit einem Schiffshafen nach Basler Vorbild im Rheindelta bei Fussach) oder der Bau einer Autobahnbrücke über den Bodensee. Die Diskussionen über die regionale Entwicklung waren immer stark beeinflusst durch die multifunktionale Nutzung des Raumes als Ferienregion, Wirtschaftsstandort, Wohngegend, landwirtschaftlicher Produktionsstandort, Naturraum und nicht zuletzt als Trinkwasserspeicher. Die Bodenseeregion versucht dabei seit langem, den Konflikten zwischen diesen verschiedenen Nutzungen durch den Einsatz verschiedener planerischer und rechtlicher Instrumente entgegenzuwirken. Anfang des 20. Jh. konnten bereits erste Initiativen gestartet werden, die einen Ausgleich zwischen den verschiedenen Nutzungsansprüchen zu schaffen versuchten. Auch in den folgenden Zeitperioden spielte der Versuch des Ausgleiches immer eine

wichtige Rolle. Vor allem von der Raumplanung wurden im Laufe der Jahre zahlreiche Konzepte und Maßnahmen umgesetzt, mit denen dieser Ausgleich erreicht werden sollte. In allen Zeitperioden fand immer eine polarisierte Diskussion über die zukünftige Entwicklung der Bodenseeregion statt. Diese Diskussionen waren meist geprägt durch eine „Wachstums“-Fraktion auf der einen Seite und eine „Käseglocken“-Fraktion auf der anderen Seite.

Angesichts der bestehenden institutionellen Strukturen der Bodenseeregion mit ihrem stark informellen Charakter ist es sehr schwierig, verbindliche strategische Zielsetzungen für den Gesamttraum zu formulieren. In der Praxis führt dies dazu, dass sich die Region im zunehmenden Standortwettbewerb nur unzureichend positionieren und gegenüber anderen Regionen abgrenzen kann. Gleichzeitig fehlt ein verbindlicher Orientierungsrahmen, an dem die Akteure in der Region ihr eigenes Handeln ausrichten können. Dieser Mangel führt(e) dazu, dass in den vergangenen Jahren innerhalb der Bodenseeregion interne Konflikte massiv zugenommen haben. Die Konflikte bestehen dabei sowohl zwischen einzelnen Teilregionen als auch zwischen verschiedenen sektoralen Politikfeldern. Beispiele hierfür sind z. B. Konflikte mit den Flughäfen in der Region oder der innerregionale Wettbewerb um Unternehmensansiedlungen.

Obwohl es keine verbindlichen strategischen Vorgaben für die wirtschaftliche Entwicklung der Bodenseeregion gibt, haben sich in den vergangenen Jahren zwei Strategiekonzepte herauskristallisiert, die nicht nur für den wirtschaftlichen Bereich breit akzeptierte strategische Vorgaben liefern. Zum einen handelt es sich hier um das INTERREG IVA-Programm „Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein“, auf dessen Grundlage konkrete Projekte der grenzüberschreitenden Kooperation gefördert werden, zum anderen um das Bodenseeleitbild der Internationalen Bodenseekonferenz von 2008, in dem umfassende Zielvorstellungen für die gesamte Region ebenso formuliert sind wie ein entsprechendes Maßnahmenprogramm. Beide Konzepte sind eng aufeinander abgestimmt und beinhalten eine Reihe von strategischen Zielsetzungen hinsichtlich der wirtschaftlichen Entwicklung. Übergeordnete Zielsetzung ist es, dass die Bodenseeregion „international als dynamischer Wirtschaftsstandort mit hoher Lebensqualität, Freizeitattraktivität, Wettbewerbsfähigkeit und bedeutendem Wachstumspotenzial“ wahrgenommen und weiterentwickelt wird (vgl. IBK 2008: 8). Konkret will man sich „für die Entwicklung und Stärkung einer vielfältigen und zukunftsfähigen Wirtschaft sowie einen für Unternehmen und Beschäftigte gleichermaßen attraktiven grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt“ einsetzen. Dies soll v. a. durch Schaffung attraktiver rechtlicher und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen, durch Unterstützung von Innovationen, durch Ausbau der Infrastruktur und des Bildungsangebotes sowie durch verstärkte Zusammenarbeit im Tourismus geschehen (vgl. IBK 2008:18). Diese strategischen Zielsetzungen sollen durch den in Tab. 3 dargestellten Maßnahmenkatalog umgesetzt werden.

Aktuell werden mehrere dieser Maßnahmen der Wirtschaftsförderung umgesetzt. Zu nennen sind hier z. B. ein Projekt zur Entwicklung einer integrierten Standortmarke für die Bodenseeregion, ein Positionierungsprojekt der Tourismusregion, verschiedene Clusterprojekte sowie der Aufbau eines umfassendes Wissens- und Technologietransferprojektes für die Gesamtregion. Die Finanzierung der meisten dieser grenzüberschreitenden Wirtschaftsförderungsprojekte wird durch das INTERREG-Programm

der EU, an dem auch die Schweiz als Nicht-EU-Land teilnimmt, stark gefördert. Für die grenzüberschreitende Standortförderung spielt diese EU-Förderung damit eine zentrale Rolle als „Endorser“ für derartige Projekte. Wie die Evaluationen der früheren INTERREG-Programme am Bodensee nämlich gezeigt haben, wäre ein Großteil dieser Projekte ohne die INTERREG-Förderung nicht durchgeführt worden.

Tab. 3: Maßnahmenkatalog zum Leitbild der IBK (Stand: 3. Dezember 2010)

<b>Ziel</b>	<b>Maßnahmen</b>
Positionierung und Vermarktung des Bodenseeraumes als Wirtschaftsstandort	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Präsentation der wirtschaftlichen, touristischen Potenziale und der im wirtschaftlichen und touristischen Bereich tätigen Organisationen der internationalen Bodenseeregion unter einem Markendach</li> <li>• Unterstützung des Wissens- und Technologietransfers zwischen Hochschulen und Unternehmen mittels Veranstaltungen und Orientierung über Förderungsmöglichkeiten im Rahmen der EU</li> <li>• Vernetzung vorhandener Institutionen und Unternehmungen zur Förderung der Innovationsfähigkeit (z. B. Stärkung bestehender Netzwerke wie Biolago oder Nano-Cluster Bodensee)</li> <li>• Weiterentwicklung der Dialogplattformen unter dem Titel „Zukunftskonferenzen Bodensee“ unter Berücksichtigung einer nachhaltigen Entwicklung in Anlehnung an die Bodensee Agenda 21</li> </ul>
Förderung der Freizügigkeit von Personen, Waren und Dienstleistungen rund um den Bodensee	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vertiefung der Zusammenarbeit der Behörden, Kommunen und Verbände beim Vollzug des Gewerbe-, Arbeits- und Steuerrechts zur Erleichterung des grenzüberschreitenden Arbeitens, Handels und der Erbringung von Dienstleistungen für Arbeitnehmende und Unternehmen</li> <li>• Erarbeitung von gemeinsamen politischen Initiativen der Regierungen in der IBK zur Weiterentwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen auf nationaler wie europäischer Ebene im Hinblick auf eine Erleichterung des grenzüberschreitenden Austausches</li> <li>• Weiterführung des grenzüberschreitenden Lehrlingsaustauschs „X Change“</li> <li>• Aktualisierung und Aufbereitung statistischer Angaben auf der Web-basierten „Statistikplattform Bodensee“</li> <li>• Aktualisierung der bestehenden und bedarfsorientierten Erarbeitung von neuen Informationsmitteln zu den Themen Arbeit und Wirtschaft im Bodenseeraum, z. B. in Kooperation mit EURES</li> </ul>

Quelle: IBK 2008

Insgesamt spielen die grenzüberschreitenden Projekte im Bereich der Standortförderung nur eine untergeordnete Rolle hinsichtlich der gesamten Aktivitäten in diesem Bereich. Eine deutlich größere Bedeutung haben vielmehr die teilregionalen Institutionen der Wirtschaftsförderung, wie sie in Tab. 2 dargestellt wurden. Betrachtet man die strategischen Ausrichtungen dieser teilregionalen Wirtschaftsförderungen, so zeigen sich hinsichtlich der übergeordneten Zielsetzungen große Übereinstimmungen: In allen Regionen geht es um eine angepasste Wirtschaftsentwicklung in hochtechnologischen und innovativen Wirtschaftsbereichen, um die Herausstellung der hohen Lebensqualität als zentralen Standortvorteil und um die Notwendigkeit, sich als (verkannter) Wirtschaftsstandort zu positionieren. Betrachtet man aber die Aktivitäten der einzelnen Teilregionen genauer, so kann doch eine ganze Reihe von strategischen Unterschieden in der Wirtschaftsförderungspolitik festgestellt werden. Vor allem auf zwei Ebenen bestehen große Unterschiede zwischen den einzelnen Akteuren:

- **Strategischer Fokus:** Auf der einen Seite gibt es Teilregionen, die ihren Fokus stark auf regionsinterne Wachstumsimpulse setzten, andere Teilregionen dagegen stark auf regionsexterne. Dabei handelt es sich aber um ein Kontinuum, bei dem immer beide Aspekte berücksichtigt werden, wenn auch in unterschiedlicher Ausprägung. Auffallend ist, dass es v. a. die Schweizer Teilregionen sind, die stark auch auf eine Ansiedlungspolitik setzen, hier auch sehr erfolgreich waren in den vergangenen Jahren und dadurch in erheblichem Umfang neue Arbeitsplätze schaffen konnten. Allein der Kanton St. Gallen konnte im Jahr 2010 durch 30 Ansiedlungsprojekte ein Investitionsvolumen von rd. 300 Mio. CHF generieren und es wurden bereits im ersten Jahr 250 Arbeitsplätze neu geschaffen. Andere Teilregionen, wie z. B. das Land Vorarlberg, setzten dagegen stark auf eine Entwicklung von innen heraus, also auf eine Bestandsentwicklung. Der Technologie- und Innovationspolitik kommt dabei eine besondere Bedeutung zu.
- **Instrumenteneinsatz:** Aufgrund der rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen bestehen hinsichtlich der eingesetzten Instrumente der Wirtschaftsförderung erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Teilregionen. Vor allem Vorarlberg und die Schweizer Kantone verfügen hier über ein breites Set an unterschiedlichen Förderinstrumenten. Dabei spielen die jeweiligen Regionalförderprogramme eine wichtige Rolle (EU-Strukturfonds in Vorarlberg, Bundesgesetz zur neuen Regionalpolitik für die Schweiz). Damit können konkrete Subventionierungen von einzelnen Projekten vorgenommen werden, wobei die Entscheidungshoheit über diese Finanzmittel in den jeweiligen Regionen selbst liegt. Das gesamte deutsche Bodenseegebiet verfügt nicht über vergleichbare Förderinstrumente und ist auch was die jeweils zur Verfügung stehenden Ressourcen angeht deutlich schlechter ausgestattet als die nichtdeutschen Teilregionen des Bodensees.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die Bodenseeregion auf verschiedenen Ebenen über strategische Vorstellungen hinsichtlich der Standortpolitik verfügt. Diese werden teilweise auf der regionalen Ebene, wie z. B. im Land Vorarlberg, sehr konsequent umgesetzt und es werden dafür ebenso wie im Schweizer Bodenseegebiet auch die entsprechenden Ressourcen (Personal, Finanzen) zur Verfügung gestellt.

Anders stellt sich die Situation für das deutsche Bodenseegebiet dar, wo erst in den vergangenen Jahren erste Verwaltungskapazitäten für die regionale Wirtschaftsförderung aufgebaut wurden und diese, gerade im internationalen Vergleich mit den anderen Bodenseeländern, auf deutlich geringerem Niveau liegen. Dies hat zur Folge, dass die Standortpolitik in diesen Räumen weniger aktiv bzw. gestaltend ist und der Fokus stattdessen eher auf der Bereitstellung „optimaler“ Standortbedingungen gerade auch für die lokal ansässigen Unternehmen liegt. Da die Wirtschaftsförderungen gerade im deutschen Bodenseeraum oftmals nicht über die entsprechenden Kompetenzen und Zuständigkeiten verfügen, ist eine strategische Standortentwicklungspolitik deshalb nur begrenzt möglich.

## 7 Die Zukunftsperspektiven

Die sehr positive Entwicklung der Bodenseeregion wird aller Voraussicht nach auch in den kommenden Jahren weitergehen. Die aktuellen Bevölkerungsprognosen gehen davon aus, dass es zu einem weiteren Anstieg der Einwohnerzahl kommen wird. Als eine der wenigen Regionen in der Bundesrepublik Deutschland wird hier aufgrund von Zuwanderungen auch mittelfristig mit einer Erhöhung der Bevölkerungszahlen gerechnet. Trotz der positiven Zukunftsperspektiven steht die Standortpolitik am Bodensee vor einer Reihe von großen Herausforderungen, die starke Auswirkungen auf die weitere Entwicklung haben können. Die folgenden beiden Themen werden hier für die Zukunft eine zentrale Rolle spielen:

- **Verkehrsinfrastruktur:** Innerhalb der Bodenseeregion gibt es derzeit eine Reihe von Defiziten bei der Verkehrsinfrastruktur. Dies gilt sowohl für die innerregionale Erschließung als auch für die überregionale Anbindung der Region. Innerregional bestehen im Bereich der Straßeninfrastruktur Probleme, was die Erschließung der Oberzentren angeht. Diese weisen aufgrund der starken Berufspendlerbeziehungen deutliche Überlastungen auf, die mit denen in Metropolräumen vergleichbar sind. Im Bereich der überregionalen Anbindung der Region bestehen erhebliche Defizite bei der Anbindung an das überregionale Hochgeschwindigkeitseisenbahnnetz. Keine der Zulaufstrecken auf der deutschen Bodenseeseite verfügt über eine zeitgemäße Ausstattung, teilweise sind diese sogar nicht elektrifiziert. Trotz langjähriger politischer Aktivitäten sind hier mittelfristig – mit Ausnahme der Strecke Lindau–München – keine substanziellen Verbesserungen zu erwarten. Ohne Investitionen in die Verkehrsinfrastrukturen besteht für die Region aber die Gefahr, dass sie (noch mehr als bislang) von den internationalen Verkehrsverbindungen abgeschnitten wird.
- **Fachkräftemangel:** Die Problematik der Arbeitskräfterekrutierung stellt eines der größten Standortprobleme der regionalen Wirtschaft dar, und zwar nicht nur auf der Ebene der „High Potentials“, sondern auf fast allen Ebenen. Bereits in der Vergangenheit hat die Nachfrage das Angebot des regionalen Arbeitsmarktes erheblich überstiegen. Der Arbeitskräftebedarf konnte nur durch Zuwanderungen gedeckt werden. In der Zwischenzeit wurde erheblich in die regionalen Ausbildungsstrukturen investiert und es gibt z. B. heute in der Bodenseeregion allein 27 Universitäten und Hochschulen. Gleichzeitig besteht in verschiedenen Branchen ein Bedarf an Fach-



kräften, der nicht gedeckt werden kann, z. B. werden Ingenieure, Fachkräfte in der Gastronomie oder Pflegepersonal gesucht. Der Fachkräftemangel hat verschiedene Konsequenzen: Zum einen können die regionalen Unternehmen ihre (betrieblichen) Wachstumspotenziale nicht in der Region umsetzen, da ihnen hierfür die entsprechenden Arbeitskräfte fehlen. Zum anderen ist auch die Ansiedlung neuer Unternehmen problematisch, da sich dadurch der regionale Wettbewerb um das knappe Gut „Arbeitskraft“ noch weiterverschärfen wird. Das „fehlerhafte“ Image der Bodenseeregion, die nicht als Wirtschaftsregion wahrgenommen wird, verschärft die Problematik der Akquisition von Fachkräften von außerhalb der Region.

Mittelfristig die größte Herausforderung für die weitere Entwicklung der Bodenseeregion stellt aber ein anderes Themenfeld dar. Wie bereits ausgeführt stellt die Region einen multifunktionalen Raum dar, der durch unterschiedliche räumliche Nutzungen geprägt ist. Das starke Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum der vergangenen Jahre und Jahrzehnte ging einher mit einem starken Wachstum der Siedlungsflächen. In großen Teilen der Bodenseeregion, v. a. in den dynamischen städtischen Räumen, sind heute bereits die Wachstumsgrenzen erreicht und es sind kaum mehr Siedlungsflächen verfügbar. Dies führt zu massiv zunehmenden Nutzungskonflikten um die knappen Restflächen. Aktuelle Beispiele aus der Region zeigen nun, dass Gewerbeflächen bzw. Gewerbebauten nur noch unter erschwerten Bedingungen (und zu hohen Bodenpreisen) umgesetzt werden können, teilweise sogar am Widerstand der regionalen Bevölkerung scheitern. Selbst Entwicklungsprojekte von stark regional verankerten Unternehmen wie der MTU Friedrichshafen können dann nur noch schwer umgesetzt werden.

Die Standortpolitik am Bodensee kann deshalb, wie in der gesamten Vergangenheit, nie allein unter dem wirtschaftlichen Gesichtspunkt gesehen werden. Möglicherweise stärker als in anderen Regionen muss sie immer im Kontext mit den anderen Nutzungsarten betrachtet werden. Standortentwicklung am Bodensee muss darum der Zielsetzung einer nachhaltigen Raumentwicklung folgen, wie sie z. B. von der ARL schon seit langem gefordert wird. Nur dann kann der bisher erfolgreiche Entwicklungspfad der Region weitergeführt werden. Die Regionalpolitik am Bodensee hat diese Notwendigkeit bereits frühzeitig erkannt und handelt entsprechend. Betrachtet man nämlich die Entwicklung der Bodenseeregion, so zeigt sich, dass es in den vergangenen 100 Jahren gelungen ist, die verschiedenen Ansprüche der Nutzer annähernd gleichberechtigt zu befriedigen, ohne dass bislang eine der Funktionen der Bodenseeregion darunter entscheidend gelitten hätte. Und diese Entwicklung war auch wirtschaftlich gesehen erfolgreich und wird es aller Voraussicht nach auch zukünftig sein. Gleichwohl zeigen sich bereits erste Risiken, die diese positive Entwicklung möglicherweise beeinflussen können, da in großen Teilen der Region bereits heute die „Grenzen des Wachstums“ v. a. im räumlichen Kontext erreicht werden und damit die weitere Entwicklung stark eingeschränkt wird.

## 8 Schlussfolgerungen für eine „Neue Standortpolitik“

- Die Erfahrungen aus der Bodenseeregion zeigen deutlich, dass es tatsächlich zu einer massiven Intensivierung des Standortwettbewerbes gekommen ist. Selbst in dieser Region, wo die wichtigsten Unternehmen stark regional verankert sind, gibt es einen laufenden Optimierungsprozess der Unternehmen hinsichtlich ihrer Standorte. Auch in der Bodenseeregion findet ein Wettbewerb um diese Investitionen in die Standorte statt. Interessant ist dabei, dass es sich hier nicht um Verlagerungen handelt, sondern fast immer um Erweiterungen oder die Neuschaffung von Kapazitäten. Innerhalb eines globalen Unternehmens, wie z. B. der ZF Friedrichshafen AG, kommt es dann zu einem regelrechten Wettbewerb zwischen den einzelnen Unternehmensstandorten um diese Investitionen. Ähnlich sieht es auch bei dem Wettbewerb um Fachkräfte aus. Auch da stehen die regionalen Unternehmen oftmals mit anderen Unternehmensstandorten oder zu Unternehmen aus anderen Regionen in Konkurrenz. In beiden Fällen findet in der Bodenseeregion eine enge Kooperation zwischen den Unternehmen und dem Standort bzw. der Region statt, um sich in einer gemeinsamen Aktion in der jeweiligen Konkurrenzsituation gut zu positionieren und für den eigenen Standort – sei es aus Unternehmenssicht, sei es aus Sicht der Region – erfolgreich zu sein. Dieses kooperative Verhältnis zwischen Unternehmen auf der einen Seite und der öffentlichen Hand auf der anderen Seite scheint einer der zentralen Erfolgsfaktoren der Region Bodensee zu sein.
- Dabei kann oftmals eine klare Aufgabenteilung festgestellt werden: Die öffentliche Hand, sprich die Politik, ist für die Schaffung optimaler Rahmenbedingungen verantwortlich. Das unternehmerische Engagement kann und soll sich unter diesen Rahmenbedingungen selbst entfalten. Dabei übernehmen die Regionen aber auch einen substanziellen Beitrag für die Verbesserung dieser Rahmenbedingungen, von denen sie ja direkt profitieren und die ihnen helfen, langfristig wirtschaftlich erfolgreich zu sein. Exemplarische Beispiele sind hier die Zeppelin University Friedrichshafen oder das Weiterbildungszentrum der Universität St. Gallen, die komplett von der Wirtschaft finanziert werden. Dieses regionale Engagement der Unternehmen in der Bodenseeregion kann sogar so weit gehen, dass diese sich bereit erklären, die Vorfinanzierung für den Bau einer Bundesstraße zu übernehmen, um damit den Verkehrsproblemen in der Region Friedrichshafen entgegenzuwirken.

Dieses starke Engagement der Wirtschaft auch im Bereich der infrastrukturellen Rahmenbedingungen hängt sicherlich auch damit zusammen, dass die Bodenseeregion in dem politischen Leistungswettbewerb, wie er im Beitrag von Benz und Böcher (in diesem Band) dargestellt wurde, oder auch bei der Vergabe von Fördermitteln, wie im Beitrag von Saller (in diesem Band) dargestellt, bislang noch nicht stark reüssieren konnte und nur in begrenztem Maße entsprechende Fördermittel für die Region ausgelöst werden konnten. Dies gilt insbesondere für das deutsche Bodenseeufer, aber auch das österreichische Vorarlberg oder die Ostschweiz beklagen eine Vernachlässigung ihrer Regionen bei der Vergabe von überregionalen Fördermitteln des Bundes oder gar der EU. Diese mangelhafte Positionierung der Bodenseeregion im jeweils national ausgerichteten politischen Leistungswettbewerb oder im Wettbewerb um Fördermittel

hängt von verschiedenen Gründen ab. Zum einen ist es sicherlich die Grenzsituation mit dem Fehlen einer starken politischen Vertretung der Region – alle Teilregionen der Bodenseeregion sind – politisch gesehen – periphere Räume. Andererseits spielt natürlich auch das bislang „falsche“ Image der Bodenseeregion als reine Tourismusregion eine wichtige Rolle. Durch die gemeinsamen Anstrengungen mit der Ende des Jahres 2011 geschaffenen neuen Marke „VierLänderRegion Bodensee“ kann hier vielleicht Abhilfe geschaffen und die Bodenseeregion auch in diesen Wettbewerben besser positioniert werden.

## Literatur

Translake (2011): Beschäftigung in der REGIO Bodensee. Konstanz.

Bausinger, H. (1996): Zur Entwicklung des modernen Regionalbegriffs: Die kulturelle Komponente. In: Ellwein, T.; Mittelstrass, J. (Hrsg.): Regionen – Regionalismus – Regionalentwicklung. Oldenburg, 18-22.

Hartmann, A. (2010): Landkreis-Ranking 2010: Deutschlands starker Süden. In: Focus Money. [http://www.focus.de/immobilien/kaufen/tid-20764/landkreis-ranking-2010-deutschlands-starker-sueden\\_aid\\_582228.html](http://www.focus.de/immobilien/kaufen/tid-20764/landkreis-ranking-2010-deutschlands-starker-sueden_aid_582228.html) (01.02.2011).

IBK – Internationale Bodenseekonferenz (2008): Ein Leitbild für die Bodenseeregion. Konstanz.

Ministerkonferenz für Raumordnung (2006): Leitbilder und Handlungsfelder für die Raumentwicklung in Deutschland. Berlin.

Müller-Schnegg, H. (1994): Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Bodenseeregion. Hallstadt.

Prognos (2010): Zukunftsatlas Branchen 2010. [http://www.prognos.com/fileadmin/pdf/downloads/Gesamtranking\\_Zukunftsatlas\\_2010\\_Regionen.pdf](http://www.prognos.com/fileadmin/pdf/downloads/Gesamtranking_Zukunftsatlas_2010_Regionen.pdf) (31.01.2011).

Regierungspräsidium Tübingen (2006): Interreg IV-Programm „Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein“. Tübingen.

Scherer, R.; Schwanke, K.; Gutjahr, M. (2011): Die Kreativwirtschaft im Bodenseekreis. St. Gallen.

Scherer, R.; Strauf, S. (2010): Die Tourismusregion Bodensee – Stärken und Schwächen einer grenzüberschreitenden Destination. St. Gallen: IDT-HSG.

Wirtschaftsförderung Bodenseekreis (2010): Unveröffentlichte interne Erhebung. Friedrichshafen.

Heinrich Becker, Peter Weingarten

# Der Eifelkreis Bitburg-Prüm: Vom peripheren Sorgenkind zu einer prosperierenden Wirtschaftsregion

## *Gliederung*

- 1 Einleitung
- 2 Lage im Raum
- 3 Topographische und siedlungsstrukturelle Prägung
- 4 Wirtschaftsnahe Infrastruktur
- 5 Demographische Entwicklung
- 6 Vom Notstandsgebiet zum erfolgreichen Wirtschaftsstandort
- 7 Konversion der US Air Base Bitburg
- 8 Grenzgänger nach Luxemburg
- 9 Fazit

Literatur

## **1 Einleitung**

Diskussionen um den Standortwettbewerb von Regionen konzentrieren sich zumeist auf Ballungsgebiete und größere Städte und nicht auf ländliche Räume. Dies gilt erst recht für dünn besiedelte und eher peripher gelegene Regionen. Allerdings vollzieht sich die wirtschaftliche Entwicklung auch in ländlichen Räumen im Wettbewerb mit anderen Regionen. Die auffälligen Entwicklungsergebnisse, die viele ländliche Räume in diesem Wettbewerb zu verzeichnen haben, passen nur wenig zu der angesprochenen Ausrichtung der Diskussionen. Die vorliegende Fallstudie will am Beispiel der erfolgreichen Entwicklung des Eifelkreises Bitburg-Prüm – von einem Notstandsgebiet und der „Roten Zone“ der Nachkriegszeit zu einer Region mit einer der niedrigsten Arbeitslosenraten in Deutschland<sup>1</sup> – dem Wandel des Standortwettbewerbs und seinen Bedingungen nachgehen. Hierzu werden zuerst die Strukturfaktoren Lage im Raum (Kap. 2), topographische und siedlungsstrukturelle Prägung der Fallregion (Kap. 3), die wirtschaftsnahe Infrastruktur (Kap. 4) sowie die demographische Entwicklung (Kap. 5) betrachtet. Auch mit Blick auf mögliche Pfadabhängigkeiten wird dann die längerfristige Entwicklung des Eifelkreises Bitburg-Prüm skizziert (Kap. 6) und der Standortwettbewerb in den letzten 20 Jahren am Beispiel der Konversion (Kap. 7) und der besonderen Bedeutung der Wirtschaftsdynamik Luxemburgs (Kap. 8) untersucht. Der Beitrag schließt mit einem Fazit (Kap. 9).

---

<sup>1</sup> Im Raumordnungsbericht 2000 wurde der Kreis als prosperierender ländlicher Raum „auf dem Weg von einem ‚peripheren Sorgenkind‘ zu einem stadtnahen, wirtschaftlich dynamischen Raum“ charakterisiert (BBR 2000: 71).

An mehreren politischen Leistungswettbewerben (s. den Beitrag von Benz und Böcher in diesem Band) hat der Eifelkreis Bitburg-Prüm erfolgreich teilgenommen. Zu nennen sind hier der vom Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft 2001 ausgelobte Wettbewerb „Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft“ (vgl. Krott et al. 2007; Kroes et al. 2006). Der Eifelkreis gehört zudem zur „Bioenergie-region Eifel“, einer von 25 vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz 2009 ausgewählten Bioenergie-Regionen (FNR 2012).

## 2 Lage im Raum

Die Lage des Eifelkreises Bitburg-Prüm im Westen des Bundeslandes Rheinland-Pfalz wird geprägt durch die Grenzen zu Belgien (51 km gemeinsame Grenze) und Luxemburg (75 km gemeinsame Grenze). Diese Grenzlage war noch vor wenigen Jahrzehnten mit für die periphere Lage des Untersuchungsgebiets verantwortlich. Seitdem hat die europäische Integration neue Chancen und Möglichkeiten eröffnet und im übertragenen Sinn die gesamte Region Trier, zu der der Eifelkreis gehört, von der Peripherie in das Zentrum Zentraleuropas katapultiert. Bezogen aber auf den Hauptwirtschafts- und Verkehrsraum in Europa, die sog. Blaue Banane, die von London bis Norditalien reicht, werden Luxemburg und seine unmittelbaren Umlandregionen als „am Rande“ liegend eingestuft (Moll 2004) mit Gefahren für die weitere raumwirtschaftliche Entwicklung (vgl. Thiel et al. 2008: 366).

In der Tat sind die Ballungsgebiete am Rhein und Main relativ weit entfernt: Die Landeshauptstadt Mainz (198.000 Einwohner<sup>2</sup>) und damit der Rhein-Main-Ballungsraum liegen von der Stadt Bitburg 125 km (Luftlinie) bzw. ca. 2 h PKW-Fahrzeit entfernt. Der auch als traditionelles Pendlerziel bedeutsame Köln-Bonner-Ballungsraum mit den Städten Köln (995.000 Einwohner) und Bonn (318.000 Einwohner) ist ca. 112 bzw. 93 km entfernt (PKW-Fahrzeiten ca. 1:45 h). Als erster größerer Anknüpfungspunkt in Belgien ist die Stadt Lüttich (190.000 Einwohner) 88 km Luftlinie bzw. etwas mehr als 1 h PKW-Fahrzeit entfernt. Angesicht dieser Entfernungen kann von einem nahen und dichten Ballungsstädte-Netz, von dem die Entwicklung in Bitburg-Prüm profitieren könnte, nur bedingt die Rede sein.

Von größerer Bedeutung für die Entwicklung und das Leben in der Untersuchungsregion sind die beiden relativ kleinen Zentren in der Region selbst, das Oberzentrum Trier mit 105.000 Einwohnern und die Stadt Luxemburg, die Hauptstadt des gleichnamigen Großfürstentums, mit 92.000 Einwohnern. Trier liegt etwa 30 km von der Kreisstadt Bitburg (PKW-Fahrzeit 30–45 Minuten) und Luxemburg etwa 60 km (PKW-Fahrzeit 50–60 Minuten) entfernt.

Der Eifelkreis ist in mehrere, sich räumlich und teilweise thematisch überschneidende regionale Kooperationen eingebunden (s. allgemein zu Kooperationen den Beitrag von Mäding in diesem Band). Zu nennen sind hier insbesondere die Zukunftsinitiative Eifel (Stärkung der Wirtschaftsregion Eifel) oder die Region SaarLorLux bzw. die hieraus entstandene Großregion (grenzüberschreitende Zusammenarbeit).

---

<sup>2</sup> Stand 31.12.2009, gerundet.

Auch wenn sich die physische Lage des Eifelkreises im Raum nicht verändert hat, haben die Transportkosten oder allgemeiner die „Raumüberwindungskosten“ (s. Beitrag von Kauffmann in diesem Band) im Laufe der Zeit abgenommen, insbesondere aufgrund des Bedeutungsverlusts der Grenze zu Luxemburg (infolge der zunehmenden europäischen Integration, s. Kap. 8) und des Ausbaus des Straßennetzes (s. Kap 4.1).

### 3 Topographische und siedlungsstrukturelle Prägung

Mit einer Fläche von 1.627 km<sup>2</sup> ist der 1970 im Zuge der damaligen Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz neu gebildete Kreis Bitburg-Prüm<sup>3</sup> bzw. Eifelkreis Bitburg-Prüm (zur Umbenennung s. u.) der mit Abstand flächengrößte Kreis in Rheinland-Pfalz. Seine Flächengröße entspricht knapp zwei Dritteln der Fläche des Saarlandes oder des Staatsgebiets von Luxemburg. Angesichts der Größe des Untersuchungsgebiets (maximale Nord-Süd-Ausdehnung: 57 km Luftlinie, maximale Ost-West-Ausdehnung: 41 km Luftlinie) sind auch die Topographie und die Siedlungsstruktur im Kreis selbst mögliche Einflussfaktoren für die Wettbewerbsfähigkeit der Region.

#### 3.1 Topographie und Landnutzung

Naturräumlich ist der Eifelkreis Bitburg-Prüm Teil des grenzüberschreitenden Mittelgebirgsraums Eifel. Die Topographie des Kreisgebiets wird durch eine Abfolge unterschiedlicher landschaftlicher Teilräume und einen deutlichen Höhenabfall von Norden nach Süden in Richtung Mosel geprägt: Im Norden ragt markant die Schneifel, ein 2 km schmaler und 15 km langgestreckter Waldrücken (600–650 m Höhe) aus den umgebenden Hochflächen heraus. Der Schwarze Mann, mit 697 m die höchste Erhebung im Kreis und die dritthöchste der gesamten Eifel, erinnert mit seinem Namen an den Bleierzabbau vergangener Zeiten. Die angrenzenden Hochflächen der Westeifel liegen zwischen 500 und 580 m hoch und fallen über das Bitburger Gutland mit Höhenlagen um die 400 m auf solche von 250 m am Rand der außerhalb des Kreisgebiets liegenden Felskante zum Moseltal. Der in dieser Region bis zu bis zu 250 m tiefe Reliefeinschnitt der Mosel trennt die Eifel vom Hunsrück (Meynen et al. 1957; Staatskanzlei Rheinland-Pfalz 1968: 4 ff.). Die wenig bewegten Hochflächen mit flachen Kuppen und seichten Tälern werden von bis zu 200 m tiefen (Eng-)Tälern der Flüsse Kyll, Prüm, Our/Sauer, Nims und Enz durchschnitten und begrenzt. Das sich daraus ergebende abwechslungsreiche und touristisch interessante Relief erschwert gleichzeitig den Verkehr zwischen den Städten und Gemeinden des Kreises erheblich. 54% der Kreisfläche entfallen auf Landwirtschaftsfläche (Rheinland-Pfalz: 43%), 36% auf Waldfläche (Rheinland-Pfalz: 42%) und 9% auf Siedlungs- und Verkehrsflächen (Rheinland-Pfalz: 14%).

---

<sup>3</sup> Er wurde gebildet aus dem Altkreis Bitburg, den überwiegenden Teilen des Altkreises Prüm und Randteilen der ehemaligen Kreise Trier und Wittlich.

### 3.2 Siedlungsstruktur

Die Einwohnerzahl des Eifelkreises beträgt 94.394 (Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz 2010: 32, Stand 2010). Die Bevölkerungsdichte ist mit 58 Einwohnern/km<sup>2</sup> die geringste aller Kreise in Rheinland-Pfalz, wobei der Norden des Eifelkreises deutlich geringer besiedelt ist als der Süden. Die Unterschiede der Bevölkerungsdichte werden noch durch die nicht in der Einwohnerstatistik erfassten ca. 14.000 amerikanischen Soldaten und ihre Familienangehörigen verstärkt, die im Südosten des Kreises auf der US Air Base Spangdahlem, in deren Nähe und in der Stadt Bitburg leben.

Die Siedlungsstruktur des Eifelkreises Bitburg-Prüm ist dispers. Mit 235 selbstständigen Gemeinden ist der Eifelkreis Bitburg-Prüm der gemeindereichste Landkreis in Deutschland. Ein Drittel der Gemeinden hat weniger als 100 Einwohner, nur jede Zwölfte hat mehr als 1.000 Einwohner (vgl. LAG 2010: 11). Die Gemeinden sind verwaltungsmäßig in 7 Verbandsgemeinden zusammengefasst. Nur die Stadt Bitburg ist verbandsgemeindefrei. Die beiden Zentralen Orte und größten Städte im Landkreis, die Kreisstadt Bitburg (12.772 Einw.) und die ehemalige Kreisstadt des gleichnamigen Altkreises, Prüm (5.280 Einw., Stand jeweils 31.12.2009), sind als Kleinstädte anzusprechen, auch wenn ihnen die Funktionen eines Mittelzentrums zugewiesen werden (vgl. ISM 2009: 172). Nur ein weiterer Ort im Landkreis hat wegen der topographischen Verhältnisse die Funktion eines Mittelzentrums im Ergänzungsnetz, die Stadt Neuerburg mit 1.496 Einwohnern. Bis auf ganz wenige Ausnahmen wird dem gesamten Kreis von der Raumordnung des Landes eine „niedrige Zentrenreichbarkeit und -auswahl (max. 3 Zentren in ≤ 30 Pkw-Minuten)“ attestiert (vgl. ISM 2009: 172 f.). Der Eifelkreis Bitburg-Prüm ist ein Beispiel dafür, dass auch dünn und dispers besiedelte Regionen, die keine Agglomerationsvorteile aufweisen, prosperieren können.

## 4 Wirtschaftsnahe Infrastruktur

Die folgende Darstellung konzentriert sich auf drei Punkte:

- die Verkehrsinfrastruktur als Rückgrat jeder wirtschaftlichen Aktivität
- die Nähe zu Universitäten und Hochschulen, der gerade im Hinblick auf die Wissensgesellschaft große Bedeutung zugeschrieben wird
- die als Schlüsseltechnologie geltende Telekommunikationsstruktur

### 4.1 Verkehrsinfrastruktur

Die Eifel und insbesondere der Raum Prüm galten lange Zeit als verkehrsmäßig schlecht angebundenes Gebiet. Von einer generell peripheren Situation kann nach Meinung der befragten Akteure vor Ort heute nicht mehr die Rede sein. Die veränderte verkehrsmäßige Anbindung beruht ausschließlich auf dem Straßenverkehr. Von zentraler Bedeutung ist dabei die Autobahn A 60.<sup>4</sup> Besonders nach der Fertigstellung des vier-

---

<sup>4</sup> Diese führt vom Autobahnkreuz Wittlich (A1/A 48 Luxemburg-Trier-Koblenz) über die belgische Autobahn A 27 nach Lüttich und weiter in Richtung der 180 km entfernten Hafenstadt Antwerpen.

spurigen Ausbaus der Teilstrecke zwischen Prüm und Bitburg im Jahr 2000 hat sich die „Eifelautobahn“, die 45 km durch den Eifelkreis führt, zum Rückgrat des Verkehrs entwickelt. In Verbindung mit der ausgebauten Bundesstraße 51<sup>5</sup> hat sich eine viel befahrene Verkehrsachse im westlichen Rheinland-Pfalz entwickelt (vgl. ISM 2009: 266). Allerdings weist das Straßenverkehrssystem in der Region noch erhebliche, Zeit und Kosten verursachende Lücken auf.<sup>6</sup>

Der Bahnverkehr hat für die Anbindung von Personen und Gütern des Kreises nach außen und erst Recht für die Mobilität im Kreis keine nennenswerte Bedeutung (mehr). Im Hinblick auf die verstärkte Ausrichtung des Eifelkreises auch auf den Tourismus stellt dies allerdings ein Entwicklungshemmnis dar. Die letzte verbliebene Bahnstrecke (Trier-Köln) verläuft am östlichen Rand des Kreises im Kylltal über weite Strecken nur eingleisig und lässt große Teile des Kreisgebiets unberührt. Viele Trassenabschnitte der ehemaligen Querbahnen sind inzwischen zu Radwegen umgebaut. Ein internationaler Flughafen kann in rund einer Stunde in Luxemburg erreicht werden, im Hunsrück (Frankfurt-Hahn Airport) in 1:20 h. Diese Fahrzeiten können sich durch die angestrebte Inbetriebnahme des Bitburger Flugplatzes für den Fracht- und Personenverkehr (s. u.) noch erheblich reduzieren. Der öffentliche Personennahverkehr im Kreis orientiert sich im Wesentlichen an den Belangen der Schul- und Kindergartenkinder (vgl. LAG 2010: 15 f.). Angesichts dieser Verhältnisse ist die Bedeutung des Autoverkehrs im Eifelkreis Bitburg-Prüm hoch und weitgehend alternativlos.

## 4.2 Nähe zu Universitäten und Hochschulen

Die Entfernung zu Universitäten ist gering. Sowohl Trier als auch Luxemburg und die größeren Zentren verfügen über Universitäten. Allerdings ist die nächstgelegene Universität Trier (14.500 Studierende) – 1970 als Doppelgründung und in Arbeitsteilung mit der technisch ausgerichteten Universität Kaiserslautern entstanden – traditionell geisteswissenschaftlich ausgerichtet (darunter auch Wirtschaftswissenschaften). Die relativ kleine und als multilinguale Hochschule angelegte Universität Luxemburg (4.800 Studierende) ist angesichts der Entwicklung des Großherzogtums (s. u.) überraschend erst 2003 gegründet worden und lokal ausgelegt. Die einseitige Ausrichtung insbesondere der Universität Trier wird in der Region beklagt, erschwert sie doch die Anwerbung von dringend benötigten hoch qualifizierten technischen Fachkräften. Die Fachhochschule Trier mit Studiengängen u. a. für Gestaltung, Informatik und Wirtschaft kann allein diesen Anforderungen nach Meinung der befragten Experten nicht entsprechen.

---

<sup>5</sup> Die B 51 durchquert den Kreis in nordsüdlicher Richtung und bindet nach Einschätzung der befragten Akteure das nördliche Kreisgebiet um Prüm über die Anschlussstelle Blankenheim der Autobahn A 1 gut an den Kölner Raum an und stellt im Süden die direkteste Verbindung nach Trier und gleichzeitig auch eine der Hauptverbindungen nach Luxemburg dar.

<sup>6</sup> Die bedeutendsten Lücken sind die fehlende Verbindung der A 1 von Köln nach Trier zwischen den Anschlussstellen Blankenheim und Daun, der unvollständige Ausbau der A 60 auf dem Gebiet des Eifelkreises von Prüm zur belgischen Grenze, die Engpässe beim Moselabstieg der B 51 nach Trier und die schon lange ausstehende Umfahrung von Trier. Die Fahrzeit auf der von Vianden (Luxemburg) durch den Eifelkreis nach Mainz in Ost-West-Richtung verlaufenden B 50 bzw. B 50n wird sich durch die Fertigstellung des umstrittenen Hochmoselübergangs bei Wittlich deutlich reduzieren.



### 4.3 Telekommunikationsinfrastruktur

Hinsichtlich dieser als Schlüsseltechnologie geltenden Infrastruktur besteht im Eifelkreis – nicht zuletzt der Topographie und Siedlungsstruktur geschuldet – Ausbaubedarf. Dies ist allerdings ein Problem, das die Region mit vielen anderen in Deutschland teilt (vgl. LAG 2010: 16; Bundesregierung 2009). Wie die „Liste der mit Breitband unterversorgten Städte und Gemeinden“ der Bundesnetzagentur (2009) ausweist, besteht in einzelnen Gemeinden überhaupt kein Breitbandzugang und alle Gemeinden sind in der Liste der höchsten Prioritätsstufe 1 zugeordnet, bis auf die Städte Bitburg und Prüm (Prioritätsstufe 2).<sup>7</sup>

Strukturen wie die eben geschilderten stellen auf dem Reißbrett nicht unwesentliche Hindernisse für die wirtschaftliche Entwicklung einer Region und den Standortwettbewerb mit anderen Regionen dar. Für die dort lebenden Menschen und wirtschaftenden Unternehmen sind sie nichts weiter als Faktoren, mit denen sie sich auseinandersetzen müssen.

## 5 Demographische Entwicklung

Die demographische Entwicklung ist eine große Herausforderung nicht nur für den Eifelkreis, sondern für die gesamte Region Trier – und dies insbesondere wegen des zu erwartenden Arbeitskräftemangels. Diese These mag auf den ersten Blick überraschen, wenn doch der Eifelkreis im Regionalranking Demographie 2009 der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft relativ gut abschneidet, und zwar auf Rang 14 bezogen auf 36 Regionen in Rheinland-Pfalz und auf Rang 141 bezogen auf 409 Regionen in Deutschland (vgl. INSM 2009). Auch sind die Befürchtungen hinsichtlich eines bereits stärker um sich greifenden Bevölkerungsrückgangs, wie er in der 2. regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung für Rheinland-Pfalz 2050 (Basisjahr 2006) für den Eifelkreis für 2010 berechnet wurde, nicht eingetreten (vgl. Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz 2010 und 2007). Ein genauerer Blick auf die demographischen Prozesse unterstreicht jedoch deren Eigenheiten – auch und gerade im Hinblick auf die wirtschaftliche Entwicklung.

Im Vergleich zu 1950 liegt die Bevölkerungszahl im Gebiet des heutigen Eifelkreises Bitburg-Prüm um 7,7% höher. Der Anstieg ist damit deutlich weniger stark als in Rheinland-Pfalz (+35,6%). Das Bevölkerungswachstum vollzog sich im Wechsel von Phasen mit unterschiedlichen Entwicklungsvorzeichen: 2000 wurde mit 96.468 Einwohnern die höchste Bevölkerungszahl erreicht. Seitdem hat die Bevölkerung statistisch um 2,2% abgenommen (Rheinland-Pfalz: -0,5%). Die beiden Nachbarkreise Vulkaneifel und Berncastel-Willich verzeichneten einen Bevölkerungsrückgang von 4,0% bzw. 2,0%. Dagegen stieg die Bevölkerungszahl im Kreis Trier-Saarburg und in der kreisfreien Stadt Trier zwischen 2000 und 2009 um 2,8% bzw. um 5,2% an (vgl. Reichert-Schick 2010).

Den Wanderungen über die Kreisgrenzen des Eifelkreises Bitburg-Prüm kommt im Hinblick auf den regionalen Standortwettbewerb eine besondere Bedeutung zu. Der Saldo aus Zu- und Fortzügen kann als Ergebnis eines solchen Wettbewerbs interpre-

---

<sup>7</sup> In der Mehrzahl der Gemeinden liegt die Verfügbarkeit von Breitband (1 Mbit/s) bei weniger als 75 % der Haushalte.

tiert werden. In dieser Hinsicht fällt der Saldo für den Eifelkreis auf den ersten Blick ernüchternd aus: Seit 2000 sind 2.106 Einwohner mehr weg- als zugezogen. Alleine in den letzten vier Jahren seit 2005 summiert sich der Negativsaldo auf 1.615 Menschen. Gleichzeitig aber ist der Anteil der Ausländer an der Bevölkerung von 2,3% 1990 auf 5,9% 2009 (5.587 Personen) gestiegen. Die Interpretation der Daten, dass zunehmend zuwandernde Ausländer den Wegzug der Einheimischen ersetzen, greift nicht nur wegen der Struktur des Ausländerzuzugs, sondern auch aufgrund möglicher, aber nicht zu quantifizierender Verzerrungen der Wanderungsstatistik zu kurz.<sup>8</sup>

Die Struktur der im Eifelkreis Bitburg-Prüm wohnhaften Ausländer wird zu einem großen Teil durch die Immobiliennachfrage aus Luxemburg definiert: Alleine zwischen 2003 und 2007 sind in Rheinland-Pfalz 2.575 Personen mehr aus Luxemburg zugezogen als in umgekehrter Richtung abwanderten, davon haben sich 914 Personen im Eifelkreis Bitburg-Prüm angesiedelt (vgl. ISM 2009: 28). Die Verteilung der Ausländer im Eifelkreis Bitburg-Prüm nach Nationalitäten ergibt daher ein eher ungewohntes Bild: Luxemburger stellen mit 28,8% die größten Ausländergruppe, gefolgt von Polen mit 9,6%, Niederländern mit 8,9% und Belgiern mit 5,4%.

Im Hinblick auf die Gesamtzahl der im Kreisgebiet lebenden Einwohner ist die Einwohnerstatistik des Eifelkreises Bitburg-Prüm zu ergänzen: Zusätzlich zu der statistisch ausgewiesenen Bevölkerung des Kreises leben derzeit ca. 14.000 amerikanische Soldaten und ihre Familienangehörigen im Kreisgebiet.

Der vermutlich anhaltende Bedarf an Arbeitskräften (s. u.) im Kreis und in der Region Trier wird nach heutigem Kenntnisstand durch die einfache Fortschreibung der demographischen Prozesse kaum zu decken sein.

Aufgrund der Bedeutung Luxemburgs für die Entwicklung des Eifelkreises wird im Folgenden kurz auf die Bevölkerungsentwicklung dieses Nachbarstaates eingegangen. Luxemburg hat in Anpassung an die wirtschaftliche Entwicklung und zu deren Beförderung eine ausgeprägte Einwanderungspolitik (und eine Ausdehnung der Beschäftigung von Grenzgängern, s. Kap. 8) betrieben bzw. betreibt eine solche Politik (vgl. Willens et al. 2008: 65 ff.). Von 1947 bis 2010 stieg die Einwohnerzahl um 73% auf 502.000. Anders als in Deutschland (-0,1%) war auch in den letzten Jahren die Wachstumsrate der Bevölkerung Luxemburgs mit 1,2% (2005–2010) hoch (vgl. Statistisches Bundesamt 2009: 689). Diese wurde v. a. von der EU-weit höchsten Nettoeinwanderung von 1,3% verursacht. Im Ergebnis dieser Politik ist der Ausländeranteil trotz zunehmender Einbürgerungen mit rd. 45% hoch. In der Hauptstadt Luxemburg stellen Ausländer sogar zwei Drittel aller Einwohner.

---

<sup>8</sup> Die Wanderungen über die Kreisgrenzen wurden in den letzten Jahren durch die Einführung der Steuer-Identifikationsnummer und Einführungen von Zweitwohnsitzsteuern verzerrt, ohne dass sich diese Effekte, denen keine realen Veränderungen der Lebenssituationen zugrunde liegen, quantifizieren lassen (Ickler 2010: 542 ff.). Verzerrende Effekte durch Einführungen der Zweitwohnsitzsteuer dürften noch einige Jahre anhalten, da beginnend mit Aachen 2003, Köln 2005, Heidelberg 2006, Trier 2007, Saarbrücken 2008 und Kaiserslautern 2009 zwar viele Universitätsstädte im Umfeld des Eifelkreises eine Zweitwohnsitzsteuer eingeführt haben, aber eben noch nicht alle. Bonn wird z. B. 2011 folgen.

## 6 Vom Notstandsgebiet zum erfolgreichen Wirtschaftsstandort

Der Weg von einem Notstandsgebiet zu einem guten Wirtschaftsstandort war für den Eifelkreis Bitburg-Prüm lang. Im Folgenden werden die Ausgangslage nach dem 2. Weltkrieg, die regionalpolitischen Aktivitäten und die derzeitige Wirtschaftsstruktur skizziert.

### 6.1 Die Ausgangslage

Die Ausgangslage für die wirtschaftliche Entwicklung des Bitburger und Prümer Raums nach dem Ende des 2. Weltkriegs war äußerst prekär: Die Landwirtschaft bildete angesichts der wenigen vorhandenen industriellen Betriebe und Eisenbahnerdörfern an den vereinzelt Eisenbahnlinien die wirtschaftliche Basis der Region (vgl. Wiegand 1951: 22; Land Rheinland-Pfalz 1950: 9). Aber gerade in landwirtschaftlicher Hinsicht galt die Eifel seit langem als Notstandsgebiet (vgl. Wiegand 1951: 19).<sup>9</sup> Die Probleme der Landwirtschaft resultierten neben den relativ ungünstigen natürlichen Bedingungen in einer ungenügenden Größe der landwirtschaftlichen Betriebe und einer damit einhergehenden Flurzersplitterung. Die Region war nach dem Krieg durch eine deutliche „Übevölkerung“ der Landwirtschaft gekennzeichnet (vgl. Dittrich 1951: 82). 1950 betrug der Anteil der landwirtschaftlichen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung im Landkreis Prüm 55% (dies war der höchste Wert in Rheinland-Pfalz) und im Landkreis Bitburg 48% im Vergleich zu 23% in Rheinland-Pfalz (vgl. Staatskanzlei Rheinland-Pfalz 1968: 29).

Die strukturellen Probleme der Region wurden durch die massiven Kriegszerstörungen, die beide Kreise als unmittelbares Kampfgebiet erlitten hatten, noch drastisch verschärft. Um auf diese – die Möglichkeiten des Landes weit übersteigenden – Probleme aufmerksam zu machen, wählte das Land für die Notgebiete in Anlehnung an frühere militärische Kennzeichnungen den Begriff der „Roten Zone“ (vgl. Land Rheinland-Pfalz 1950).

### 6.2 Regionalpolitische Veränderungen

Beide Kreise wurden gemeinsam mit weiteren Gebieten der Region durch den Interministeriellen Ausschuss für Notstandsgebietsfragen (IMNOS) als vom Bund zu unterstützende Notstandsgebiete anerkannt (vgl. Müller et al. 1963: 1). Diese Einstufung stellte den Beginn einer Förderung dar, die dann im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) fortgesetzt wurde (vgl. Deutscher Bundestag o. J. b: 49 ff.) und endgültig erst unter gänzlich anderen Bedingungen (grundsätzliche Veränderungen der Anforderungen an die Struktur- und Regionalpolitik durch die Wiedervereinigung Deutschlands) im Jahr 2000 mit der Neuabgrenzung der Fördergebiete (vgl. Deutscher Bundestag 2004)<sup>10</sup> endete.

---

<sup>9</sup> Die Eifel wurde auch als „Preußisch Sibirien“ titulierte (Reichert-Schick 2010).

<sup>10</sup> Seit der Neuabgrenzung wird kein Gebiet des Eifelkreises mehr in dem Regionalen Förderprogramm Rheinland-Pfalz aufgeführt (vgl. Deutscher Bundestag 2004: 135 ff.).

Die eingeleiteten Hilfen stellten von Anfang an nicht weniger dar als den Versuch eines kompletten Umbaus der regionalen Wirtschaft. In klarer Erkenntnis der begrenzten Wirksamkeit ausschließlich agrarpolitischer Hilfen setzen die Programme gezielt auf die Ansiedlung von Industriebetrieben (vgl. Institut für Raumforschung Bonn 1952: 22 f.; Dittrich 1951: 84 und 90)<sup>11</sup>, besonders in vorab festgelegten Zentralen Orten. Als solche wurden Bitburg und Prüm zu „Bundesausbauorten“ deklariert. Der Erfolg der Maßnahmen ließ jedoch insbesondere im Raum Prüm lange auf sich warten (vgl. Müller et al. 1963: 45, 91) und stellte sich im Raum Bitburg in erster Linie durch Maßnahmen gänzlich anderen Charakters ein.

Im Kreis Prüm lag noch 1961 der Anteil der landwirtschaftlichen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung bei 42,5%, dem höchsten Wert in Rheinland-Pfalz (Bitburg: 32,5%, Region Trier: 26,0%, Rheinland-Pfalz 13,9%) (vgl. Staatskanzlei Rheinland-Pfalz 1968: 29). Während in Trier und anderen Orten bereits industrielle Ansiedlungserfolge in den 1960er Jahren realisiert werden konnten, gelang dies im Raum Prüm durchschlagend erst in jenem besonderen Zeitfenster von 1969 bis 1973, in dem erstmalig eine „konjunkturbedingte Investitionswelle in starkem Maße in agrarische und industrielle Problemgebiete gelenkt“ werden konnte.<sup>12</sup> Es handelte sich dabei um zwei größere Niederlassungen von Konzernen mit gänzlich unterschiedlicher Struktur (Metallverarbeitung/Magnesium-Gießerei und Hausbaukomponenten/Fertighäuser). Anders als bei anderen Ansiedlungen, bei denen „verlängerte Werkbänke“ mit dem Wandel der Konjunktur später wieder verschwanden, sind die am Standort Prüm angesiedelten Betriebe bzw. ihre anders strukturierten Nachfolger noch heute wichtige Arbeitgeber. Die Unternehmensleitungen betonen immer wieder die aus ihrer Sicht sinnvollen Ansiedlungsentscheidungen. Gerade wegen der deutlich unterschiedlichen Tätigkeitsfelder der angesiedelten Unternehmen hat sich der Ansiedlungsstandort als relativ krisenfest herausgestellt.

Im Süden des Eifelkreises, dem ehemaligen Kreis Bitburg, wirkte eine andere Maßnahme sehr viel schneller und durchgreifender auf die Veränderung der regionalen Wirtschaftsstruktur: die Anlage der beiden US-Flugplätze bei Bitburg und Spangdahlem und der dazu gehörenden Einrichtungen (Housing in Bitburg). Insbesondere die Bauwirtschaft profitierte von den umfangreichen Militäraufträgen (vgl. Müller et al. 1963: 43). Zudem waren 1960 alleine auf der Air Base Bitburg 2.000 Deutsche beschäftigt, hinzu kamen – geschätzt – 500 privat finanzierte Hausangestellte. Rund 600 amerikanische Familien wohnten privat (vgl. Kaufmann 1998: 362).

Der Entwicklungspfad mit seiner Vielfalt von Wendungen auf dem Weg in eine immer unbekanntere Zukunft verdeutlicht auch den Erfolg einer Strategie, nichts unversucht und keine Möglichkeiten verstreichen zu lassen, wohl wissend, dass auch Fehlschläge in Kauf zu nehmen sind.

---

<sup>11</sup> Nicht nur Dietrich (1951) plädierte parallel auch für eine Umsiedlung von Bevölkerungsteilen.

<sup>12</sup> Offiziell sprach man davon, in diesem Zeitfenster insgesamt nicht weniger als 500.000 neue gewerbliche Arbeitsplätze geschaffen zu haben (vgl. Deutscher Bundestag o.J.a: 9; zu den Phasen der Ansiedlung von Industrieunternehmen in der Region Trier vgl. IHK Trier 2004).

### 6.3 Die heutige Wirtschaftsstruktur

Die heutige Wirtschaftsstruktur sieht grundsätzlich anders aus als zu Beginn der 1950er Jahre. Die heutige große Vielfalt der wirtschaftlichen Unternehmen verdeutlicht nicht nur für den Eifelkreis Bitburg-Prüm, sondern auch für die Region Trier die geringen Ansatzpunkte für jede Art von regionalpolitischen Clusterstrategien.

Die heutige Unternehmensstruktur des Eifelkreises Bitburg-Prüm lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- ihren Tätigkeitskreis erweiternde und sich spezialisierende Handwerksbetriebe,
- Industriebetriebe mit deutlichen Schwerpunkten in der Nahrungsgüterproduktion, im Bereich der Zulieferung für die Automobilproduktion, im industriellen Haus(Komponenten)bau, im Ingenieur- bzw. Spezialmaschinenbau (Investitionsgüterproduktion),<sup>13</sup>
- eine sich stärker entwickelnde und die Eifel als Gesamtregion in den Blick nehmende Tourismusbranche,
- 1.693 (davon 48 % im Haupterwerb geführte) vornehmlich auf Milchproduktion spezialisierte landwirtschaftliche Betriebe – auch als Basis eines großen, überregional tätigen Milchverarbeitungsunternehmens<sup>14</sup> (Nahrungsgüterproduktion) – mit überproportionalem Engagement bei erneuerbaren Energien.

Es handelt sich sowohl im Eifelkreis Bitburg-Prüm als auch in der Region Trier um eine klein- bis mittelständische Betriebsstruktur.<sup>15</sup> Rund 80–90 % aller Unternehmen sind inhabergeführt.<sup>16</sup> Dies trifft auch auf viele der in diesem Umfeld größeren Unternehmen zu. Dieser auch in vielen anderen Regionen anzutreffende Sachverhalt bleibt bei Diskussionen von Konzepten des regionalen Standortwettbewerbs jedoch häufig weitgehend ausgeblendet.

Insgesamt führt das Unternehmensregister für den Eifelkreis 4.700 gewerbliche Unternehmen auf (Stand 31.12.2008) (vgl. Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz 2009: 189). Je nach Tätigkeitsfeld sind Unternehmen aus der Eifel in unterschiedlichen Märkten tätig bis hin zu einer fast ausschließlichen Weltmarktorientierung. Das

---

<sup>13</sup> Zur Branchenstruktur der Industrie in der Region Trier vgl. IHK Trier (2009).

<sup>14</sup> Milch-Union Hocheifel eG (MUH), 780 Beschäftigte und 46 Auszubildende laut Geschäftsbericht 2011. Milch-Union Hocheifel eG (Hrsg.) (2012: 9).

<sup>15</sup> Beispiele für weitere größere Unternehmen im Eifelkreis Bitburg-Prüm: Stahl, Prüm (Tochterunternehmen), Gießerei, Magnesium, ca. 600 Beschäftigte in Prüm; Steif, Prüm, Fertighäuser, ca. 200 Beschäftigte; Prüm Türdesign, Prüm, Türen, ca. 440 Beschäftigte; Grohmann Engineering, Prüm, Automatikmaschinen, Bauelemente, ca. 400 Beschäftigte; Eifelwerk Fahrzeugtechnik, Malbergweich, Autozulieferer, mehrere Hunderte Beschäftigte im Kreis.

<sup>16</sup> Zu den Entwicklungschancen und -anforderungen der gewerblichen Wirtschaft vgl. IHK Trier und Handwerkskammer Trier (2010).

größte Unternehmen im Eifelkreis Bitburg-Prüm sowie eines der größten in der Region Trier – in der Region Trier hat kein Unternehmen mehr als 1.500 Beschäftigte (vgl. IHK Trier 2009) – ist eine bekannte Brauerei mit Sitz in Bitburg (Bitburger Brauerei) mit ca. 1.000 Beschäftigten am Ort. Hervorgegangen aus einer Gründung im Jahr 1817 wird vom Firmensitz Bitburg eine große Brau-Gruppe mit verschiedenen Braustätten und bekannten Biersorten gesteuert.

Bezogen auf die Erwerbstätigen am Arbeitsort (zur Erwerbstätigkeit in Luxemburg für Grenzgänger s. Kap. 8) sieht die Wirtschaftsstruktur des Eifelkreises Bitburg-Prüm wie folgt aus (vgl. Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz 2009: 152):

- Land- und Fortwirtschaft: 6,1%
- Produzierendes Gewerbe: 30,5% (Durchschnitt der Landkreise in Rheinland-Pfalz: 28,6%)
- Dienstleistungsbereiche: 63,4% (Durchschnitt der Landkreise in Rheinland-Pfalz: 67,3%)

Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Erwerbstätigen im Eifelkreis Bitburg-Prüm liegt mit 54.064 Euro (Daten für 2007) unter dem Durchschnittswert der Landkreise in Rheinland-Pfalz (54.584 Euro) (vgl. Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz 2010; Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz 2009: 374). Diese Angaben sind wegen der wirtschaftlichen Verflechtungen des Kreises mit dem Nachbarland Luxemburg nur als Produktionsindikator zu interpretieren. Besonderen Verzerrungen unterliegt die oft als Wohlstandsindikator interpretierte Kennzahl BIP je Einwohner, da bei dessen Berechnung die Einkommen, die Grenzgänger in Luxemburg erwirtschaften, nicht berücksichtigt werden.

Die vielfältige Wirtschaftsstruktur in Verbindung mit der Inhaberführung der Betriebe hat sich sowohl in der Region Trier als auch im Eifelkreis in der jüngsten Wirtschafts- und Finanzkrise als relativ krisenresistent herausgestellt. Die Arbeitslosenquote, die zentrale Kennziffer der wirtschaftlichen Entwicklung (allerdings unter Einschluss der Entwicklung in Luxemburg), lag im Eifelkreis Bitburg-Prüm im Juni 2010 bei nur 2,9%. Damit weist der Eifelkreis Bitburg-Prüm die niedrigste Arbeitslosenquote in Rheinland-Pfalz auf (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2010).

Das augenfälligste Symbol für völlig veränderte Gegebenheiten ist in historischer Perspektive die Umbenennung des Kreises Bitburg-Prüm durch die Hinzusetzung der früher negativ assoziierten Bezeichnung Eifel zum „Eifelkreis Bitburg-Prüm“ (seit 01.01.2007). Heute steht der Namenszusatz Eifel für eine attraktive, erfolgreiche Region.

## 7 Konversion der US Air Base Bitburg

Die Konversion der Air Base Bitburg nach 1995 ist für die Frage des regionalen Standortwettbewerbs von besonderer Bedeutung, da sich hier am konkreten Beispiel Einflussfaktoren und Möglichkeiten dieses Wettbewerbs darstellen lassen.

### 7.1 Das Problem

Die Ankündigung vom 30.06.1993, die US Air Base Bitburg zum 01.10.1994 zu schließen, kam für die regionalverantwortlichen Akteure überraschend und wurde in der Bevölkerung in Bitburg und dem Eifelkreis keineswegs als Friedensdividende erlebt, sondern eher als eine große regionalwirtschaftliche (Existenz-)Bedrohung wahrgenommen.

Diese Wahrnehmung wird angesichts des Problemumfangs verständlich: 1987 waren genauso viele US-Soldaten einschließlich ihrer Familien an der Air Base Bitburg ansässig wie Bitburg Einwohner hatte (ca. 12.000). Anhand der amerikanischen Ausgaben und ihrer regionalen Verteilung wurde für 1987 der Beitrag der US Air Base Bitburg und der dort stationierten US-Soldaten einschließlich ihrer Familienangehörigen an der Bruttowertschöpfung des gesamten Kreises auf etwa 13% geschätzt. Auch wenn sich dieser Beitrag in den Jahren danach durch zwischenzeitlichen Abzug von Soldaten vermindert hatte, wurde er für Anfang der 1990er Jahre immer noch auf über 10% geschätzt. Die Schließung würde, so ergaben wissenschaftliche Untersuchungen, v. a. infolge der indirekten Wirkungen einen Beschäftigungsrückgang im Kreis von ca. 9,5% oder 2.227 Personen auslösen (vgl. Bach et al. 1994; Kaufmann 1998: 364 ff.).

Die mit der Schließung der US Air Base Bitburg verbundenen Herausforderungen verdeutlichen folgende Angaben: Gesamtfläche 484 ha, davon 190 ha flugtechnische Anlagen (darunter eine Start- und Landebahn mit 3.600 m Länge), 480 Hochbauten auf dem Gelände, davon waren einige erst wenige Jahre alt. Zu den Hochbauten gehörten auch 72 Shelter (bombensichere Flugzeughangars) und 66.600 m<sup>2</sup> Wohnflächen (Soldatenunterkünfte). Das *housing areal* in Bitburg wurde von einer möglichen Konversion ausgenommen. Es wurde und wird von der Air Base Spangdahlem weiter als Wohnquartier genutzt (s. u.) (vgl. Berscheid 1998: 177).

Die andere US Air Base im Eifelkreis Bitburg-Prüm, Spangdahlem, wurde im Zuge der Abrüstungsmaßnahmen in den 1990er Jahren nicht geschlossen, sondern durch die Übernahme von Aufgaben der aufgelösten US Air Base Rhein-Main (Flughafen Frankfurt) mit Abschluss 2005 weiter ausgebaut (vgl. Spehl et al. 2004; Troeger-Weiß, Weber 2004).<sup>17</sup>

### 7.2 Die Konversionsvoraussetzungen

Für die Umsetzung der Konversion existierten keine institutionellen Einrichtungen. Sie entstanden erst im Laufe der und in Anpassung an die Entwicklung des Konversions-

---

<sup>17</sup> Die Aufgabe der US Air Base Rhein-Main auf dem Flughafen Frankfurt/Main fällt nicht unter die Konversionsproblematik. Der Abzug von Frankfurt erfolgte wegen des steigenden Platzbedarfs des internationalen Flughafens Frankfurt/Main.

vorhabens und in Anpassung daran – und waren auch nicht immer friktionsfrei. Letztendlich entstand ein kommunaler „Zweckverband Flugplatz Bitburg“ zur Entwicklung des Geländes und eine mehrheitlich kommunal kontrollierte „Flugplatz Bitburg GmbH“ zur Umsetzung der weiteren fliegerischen Nutzung.

Der Versuch des Bundes als Eigentümer, die Liegenschaft in einem Stück an einen internationalen Projektentwickler zu vermarkten, scheiterte mangels Nachfrage.<sup>18</sup> Da eine parzellierte Vermarktung auch dem kommunalen Planungsrecht genügen musste, brachte dies den regionalen „Zweckverband Flugplatz Bitburg“ in die operative Verantwortung. Die entscheidende Frage der Finanzierung wurde in dem sog. Bitburger Modell, das später auch in weiteren Konversionsprojekten in Rheinland-Pfalz zur Anwendung kam, wie folgt gelöst: Im „Bitburger Modell“ wurden in einem städtebaulichen Vertrag die Erschließung und die Vermarktung des Flugplatzgeländes dem Zweckverband übertragen. Die Erschließungslast von 36,7 Mio. DM wurde nach langen Verhandlungen verteilt auf den Bund als Eigentümer (50 % der gesamten Erschließungskosten, die über Grundstücksverkäufe refinanziert werden), das Land (45 % der Erschließungskosten) und den Zweckverband (5 % der Erschließungskosten) (vgl. Berscheid 1998: 197).

### 7.3 Die Konversionserfolge

In einer konzertierten Aktion konnten – abgesehen von Vorruehstählern – alle verbliebenen 722 Zivilbeschäftigten (Stand Juni 1993) in neue Beschäftigungsverhältnisse überführt werden. Für die Konversion waren die Gewerbeansiedlungen und die Weiterführung des Flugbetriebs von Bedeutung.

#### 7.3.1 Die Gewerbeansiedlung

Im Ergebnis konnten bis heute auf dem Gelände 190 Betriebe mit rd. 1.400 Arbeitsplätzen angesiedelt werden. Zu diesem eindrucksvollen Ergebnis haben auch drei Hotels mit zusammen ca. 1.500 Betten beigetragen, die u. a. auch die reichlich vorhandenen Sportanlagen nutzen. Diese Gewerbeansiedlung erfolgte wie andere immer in Konkurrenz zu anderen Gewerbeflächenangeboten, wie den ebenfalls sehr gut nachgefragten Gewerbegebieten der Stadt Bitburg und auch zu den anderen Konversionen im Kreisgebiet. Hierzu zählen (vgl. Landkreis Bitburg-Prüm 2000):

- Die Schließung der US Air Station bei Prüm: Die Radar- und Kommunikationsanlage nebst Hubschrauberlandeplatz, auf der zeitweise bis zu 1.000 Soldaten stationiert waren, wurde bis 2004 komplett geräumt. Die Prümer US-Wohnsiedlung (housing) wurde in zivile Wohnnutzung und zum betreuten Wohnen in einem Wohnheim für Geistigbehinderte umgewandelt.
- Die Auflösung des französischen Tanklagers in Üttfeld: Hier entstanden 140 gewerbliche Arbeitsplätze.

---

<sup>18</sup> Zu den frühen Vorstellungen der Nutzung des Geländes der Air Base Bitburg vgl. Zander 1995.



- Die Aufgabe des französischen Tanklagers in Irrel: Sechs gewerblich-industrielle Betriebe bieten insgesamt 41 Dauerarbeitsplätze.
- Die nicht fertiggestellte US-Abwehr ракетenstation (Patriot) in Idenheim: Hier entstand ein Handwerker- und Gewerbepark mit 73 Voll- und 38 Teilzeitarbeitsplätzen.

Die ansiedlungswilligen Unternehmer (darunter auch Quereinsteiger) auf dem Flugplatz Bitburg kamen aus der näheren Umgebung und aus fernerer Regionen. Als wichtig für die entscheidende Kontaktaufnahme haben sich vor allen anderen gesteuerten Marketinginstrumenten Unternehmensnetzwerke herausgestellt. Die Phase einer forcierten Gewerbeansiedlung ist etwa seit 2000 vorbei.

### 7.3.2 Die Weiterführung des Flugbetriebs

Die weitere fliegerische Nutzung war deutlich konfliktreicher als die Gewerbeansiedlung. Die Landesregierung hatte sich auf die Konversion der US Base Hahn zum heutigen Flugplatz Frankfurt-Hahn als Vorzeigeprojekt der Konversion in Rheinland-Pfalz festgelegt. Zu diesem sollte jede Konkurrenz durch einen größeren Ausbau eines anderen ehemaligen US-Militärflugplatzes und v. a. desjenigen in Bitburg für die zivile Luftfahrt vermieden werden. Auf der anderen Seite bestand in der Region bei verschiedenen Akteuren und auch auf verschiedenen Wegen das Bestreben, gerade eine solche zivile Nutzung des Flugplatzes Bitburg deutlich über die Sportfliegerei hinaus zu ermöglichen (vgl. Berscheid 1998: 188 f.). Der in seiner Länge zu Beginn deutlich unterschätzte Prozess – in dem von Landesseite durch das Angebot der Ansiedlung einer Rehabilitationseinrichtung quasi die Fluginteressen abgekauft werden sollten (letztendlich wurde ohne Aufgabe der Flugplatzambitionen die Einrichtung in Bitburg angesiedelt) – kam im Sommer 2010 begleitet von Auseinandersetzungen um die fliegerische Nutzung (vgl. Deutscher Bundestag 2010a; Deutscher Bundestag 2010b) zu einem vorläufigen Abschluss: Am 27.06.2010 unterzeichneten die kommunalen Vertragspartner mit einem privaten Projektentwickler die Absichtserklärung, diesem die kommunalen Anteile an der Flugplatz Bitburg GmbH zu übertragen, wenn er in 18 Monaten einen tragfähig geprüften Businessplan zur Entwicklung des Flugplatz Bitburg zu einem Fracht- und Passagier-Airport vorlegt (vgl. Zweckverband Flugplatz Bitburg 2010a). Der Projektentwickler beabsichtigt, mit der Übernahme der gesamten noch nicht gewerblich genutzten Flächen bis zum Jahr 2025 ca. 400 Mio. € zu investieren und rd. 2.000 Arbeitsplätze zu schaffen (vgl. Zweckverband Flugplatz Bitburg 2010b). Auch dieser Projektentwickler ist dem Objekt über Unternehmensnetzwerke nähergekommen.

Auch wenn sich mit der Entwicklung der fliegerischen Nutzung der ehemaligen US Air Base die Konversionsproblematik an diesem Standort „erledigen“ sollte, steht für Bitburg und den Eifelkreis eine neue Runde mit der 2012 beginnenden, schrittweisen Konversion der Bitburger Housing, dem US-Wohn- und Kasernengelände, an (vgl. Hammermann 2010). Die Fläche dieses Geländes beträgt das Siebenfache der Innenstadt von Bitburg und verlangt durch seine Lage in unmittelbarer Nähe zu derselben ganz neue Umnutzungsantworten.

## 8 Grenzgänger nach Luxemburg

Die deutsch-luxemburgische Grenze wird von den Menschen beiderseits der Grenze vielfach kaum noch als eine solche wahrgenommen. Mit über 7.000 Grenzgängern in das Land Luxemburg ist dieses „mit Abstand der größte Arbeitgeber“ für den Eifelkreis Bitburg-Prüm. Als Grenzgänger oder zutreffender Grenzpendler werden solche Arbeitnehmer bezeichnet, die im konkreten Fall täglich über die Grenze nach Luxemburg zur Arbeit fahren. Zusätzlich zu den Grenzgängern nicht nur aus dem Eifelkreis, sondern auch aus anderen Gebieten der Region Trier – 2008 sind aus der Region Trier rd. 25.000 Menschen zur Arbeit nach Luxemburg gependelt (vgl. Helbach 2009) – sind auch viele Unternehmen aus dem Trierer Raum in Luxemburg tätig. Der wirtschaftliche Einfluss von Luxemburg ist deutlich spürbar.<sup>19</sup> Neben attraktiven Arbeitsplätzen lockt auch ein Sozialversicherungswesen, das bei vergleichbaren Leistungen wegen höherer Staatsfinanzierung mit deutlich geringeren Beiträgen auskommt.<sup>20</sup>

Die Arbeitsmarktentwicklung in Luxemburg fußt auf einer erfolgreichen Umstrukturierung des Landes von einer stark von der Stahlproduktion geprägten Industriegesellschaft in Richtung einer wissensbasierten Dienstleistungsgesellschaft. Dabei ist Luxemburg diesen Weg – entgegen gängigen theoretischen Annahmen zur Bedeutung der Nähe entsprechender Einrichtungen der Wissensproduktion – weitgehend ohne eine eigene Universität (die erst 2003 gegründet wurde) gegangen. Dem Grunde nach basiert die Expansion des Arbeitsmarktes insbesondere auf der Entwicklung im Bankensektor und auf den Erweiterungen der in Luxemburg ansässigen EU-Institutionen (vgl. zur wirtschaftlichen Entwicklung in Luxemburg Ambrosi 2008). Angesichts des entstehenden großen Arbeitskräftebedarfs bei schon hoher Einwanderung wird die Hinwendung zu Grenzgängern als Teil einer bewussten oder z. T. unbewussten Politik interpretiert. „Sie benötigen keine Wohnungen, keine Schulen, sie verlangen kein politisches Mitspracherecht und sie bereichern noch das Land mit ihrem Wissen und ihrer Arbeit“ (Schmit 1998: 198; zur Arbeitsmarktpolitik vgl. auch Zahlen 2008).

Der weitaus größte Anteil der Grenzpendler nach Luxemburg kommt aus Frankreich, auch wenn in jüngster Zeit deutliche Zuwächse aus Deutschland zu verzeichnen waren (vgl. Interregionale Arbeitsmarktbeobachtungsstelle 2005: 18, 41 ff.). Eine auffällige Veränderung zeichnet sich gegenüber der noch gar nicht lange zurückliegenden Vergangenheit ab: Nicht mehr überall liegen im Normalfall oder auch in Zeiten konjunktureller Abschwächungen die Arbeitslosenzahlen in Luxemburg unter denen in den Herkunftsregionen der Grenzgänger (vgl. Zahlen 2008: 262; Eser, Scholtes 2008: 288). Zumindest die Region Trier und insbesondere der Eifelkreis Bitburg-Prüm weisen seit geraumer Zeit niedrigere Arbeitslosenquoten auf (vgl. Helbach 2009), und dies,

---

<sup>19</sup> „Wenn Luxemburg hustet, haben wir Schnupfen“, drückte dies einer der befragten Experten aus.

<sup>20</sup> Als Hinweis zu diesen Unterschieden muss an dieser Stelle genügen, dass die Arbeitnehmer ab 2014 einheitlich einen Beitragssatz von 12,35 % vom Lohn/Gehalt für die Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung zahlen müssen (vgl. Arbeiterkammer des Saarlandes 2009: 33). Anreize für die Verlagerung von Unternehmen nach Luxemburg bestehen aufgrund des höheren Lohnniveaus nicht und spielen auch keine Rolle. Vereinzelt haben Handwerke Zweigniederlassungen in Luxemburg gegründet in der Erwartung, hierdurch ihre Chancen für Aufträge aus Luxemburg zu verbessern.

obwohl sich Grenzgänger im Fall der Arbeitslosigkeit in den Wohnregionen arbeitslos melden müssen.

Angesichts der engen ökonomischen Verflechtungen, die sich nicht nur auf Grenzgänger beziehen, sondern z. B. auch die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen von Unternehmen im Eifelkreis Bitburg-Prüm und die Immobiliennachfrage von Luxemburgern im Eifelkreis betreffen, ist für diesen die weitere wirtschaftliche Entwicklung Luxemburgs von Bedeutung. Die Finanzkrise relativ unbeschadet überstanden, wird dem Finanzsektor der Stadt Luxemburg auch unter veränderten Bedingungen (Angleichung der Bankgeheimnisse) von vielen Beobachtern eine expansive Rolle zugetraut. Luxemburg selbst setzt auf eine weitere Expansion der Wirtschaft und damit auch zentral auf die von Grenzgängern (vgl. Innenministerium, Transportministerium, Ministerium für Öffentliche Bauten, Umweltministerium 2004: 53 ff.; Ewringmann et al. 2010). Einen Einfluss auf ebendiese Nachfrage nach Grenzgängern haben die Herkunftsregionen nicht, sie können, um davon zu profitieren, nur die Qualifikationen ihrer Bewohner verbessern.

## 9 Fazit

Die Entwicklung des Eifelkreises Bitburg-Prüm vom Notstandsgebiet zum erfolgreichen Wirtschaftsstandort – oder, um den Raumordnungsbericht 2000 zu zitieren: „von einem ‚peripheren Sorgenkind‘ zu einem stadtnahen, wirtschaftlich dynamischen Raum“ – hat sich in einem permanenten Strukturwandel vollzogen, der sich in Zukunft fortsetzen wird. Das sich dabei deutlich abzeichnende Handlungsmuster regionaler Akteure war und ist, nichts unversucht zu lassen und der Zukunft zu überlassen. Dies wird sich letztlich als erfolgreich erweisen. Der beeindruckend erfolgreiche Weg war ohne die deutliche Unterstützung von Bund und Land nicht möglich – auch wenn sich die Akteure vor Ort, wie die Konversion der US Air Base Bitburg zeigt, Handlungsmöglichkeiten teilweise trickreich erschließen mussten –, und wäre auch nicht ohne die äußerst positive wirtschaftliche Entwicklung Luxemburgs möglich gewesen.

Marktstarke kleine und mittlere, zumeist inhabergeführte Unternehmen in unterschiedlichen Branchen, die oftmals für den europäischen Markt produzieren, und eine starke Arbeitsmarktnachfrage direkt vor der eigenen „Haustür“ jenseits der deutsch-luxemburgischen Grenze gehen heute mit einer Arbeitslosenquote einher, die Vollbeschäftigung signalisiert. Gleichwohl stehen die Akteure unter Druck: Angesichts einer vermutlich anhaltenden hohen und konkurrenzfähigen Nachfrage nach Arbeit und eines nur noch begrenzten und im Zuge des demographischen Wandels rückläufigen Arbeitsangebots wird sich der Wettbewerb um Arbeitskräfte weiter intensivieren und letztlich über die Entwicklung vieler Unternehmen entscheiden. Es sei denn, es gelingt der Region besser als in der Vergangenheit, sich im Wettbewerb um Menschen erfolgreich durchzusetzen.

Die Entwicklung des Eifelkreises vom peripheren Sorgenkind zu einer prosperierenden Wirtschaftsregion zeigt, dass auch dünn besiedelte, wirtschaftlich strukturschwache ländliche Räume, die keine Agglomerations- und Clustervorteile aufweisen, sich im Laufe der Zeit sehr positiv entwickeln und im Standortwettbewerb bestehen können.

## Literatur

- Ambrosi, G. (2008): Wirtschaft- und Gesellschaftspolitik. In: Lorig, W.; Hirsch, M. (Hrsg.): Das Politische System Luxemburgs. Eine Einführung. Wiesbaden, 231-252.
- Arbeiterkammer des Saarlandes (2009): Ratgeber für Grenzgänger Deutschland-Luxemburg. Saarbrücken.
- Bach, G. et al. (1994): Konversion. Analyse der Folgewirkungen durch die Schließung der Air Base Bitburg auf die Region Bitburg-Prüm. In: Ambrosi, G.; Hallet, M. (Hrsg.): Wirtschaft und Umwelt in Trier als europäischer Grenzregion. Trier, 35-44.
- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2000): Raumordnungsbericht 2000. Bonn.
- Berscheid, H. (1998): Schließung und Konversion. In: Zweckverband Flugplatz Bitburg (Hrsg.): Flugplatz Bitburg – Air Base Bitburg, Entstehung, Entwicklung, Schließung, Konversion. Bitburg, 175-204.
- Bundesagentur für Arbeit (2010): Arbeitsmarkt in Zahlen; Arbeitsmarktreport Rheinland-Pfalz, Juli 2010. <http://statistik.arbeitsagentur.de> (22.02.2012).
- Bundesnetzagentur (2009): Entscheidung der Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen vom 12. Oktober 2009 über die Verbindung der Vergabe von Frequenzen in den Bereichen 790 bis 862 MHz sowie 1710 bis 1725 MHz und 1805 bis 1820 MHz mit dem Verfahren zur Vergabe von Frequenzen in den Bereichen 1,8 GHz, 2 GHz und 2,6 GHz für den drahtlosen Netzzugang zum Angebot von Telekommunikationsdiensten sowie über die Festlegungen und Regelungen für die Durchführung des Verfahrens zur Vergabe von Frequenzen in den Bereichen 800 MHz, 1,8 GHz, 2 GHz und 2,6 GHz für den drahtlosen Netzzugang zum Angebot von Telekommunikationsdiensten. In: Verfügung 59/2009 im Amtsblatt der Bundesnetzagentur 20/2009, 21.10.2009.
- Bundesregierung (2009): Handlungskonzept der Bundesregierung zur Weiterentwicklung der ländlichen Räume. Berlin.
- Deutscher Bundestag (2010a): Risiken durch die geplante Privatisierung des Bitburger Flugplatzes. = Drucksache 17/2107. Berlin.
- Deutscher Bundestag (2010b): Risiken durch die geplante Privatisierung des Bitburger Flugplatzes. = Drucksache 17/2380. Berlin.
- Deutscher Bundestag (2004): Neunundzwanzigster Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für den Zeitraum 2000 bis 2003. Drucksache 14/3250. Berlin.
- Deutscher Bundestag (1974): Dritter Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für den Zeitraum 1974 bis 1977. = Drucksache 7/1769. Berlin.
- Deutscher Bundestag (o. J. b): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für den Zeitraum 1972 bis 1975. = Drucksache VI/2451. Berlin.
- Dittrich, E. (1951): Ungelöste Sanierung der Notstandsgebiete. In: Institut für Raumforschung Bonn (Hrsg.): Deutsche Notstandsgebiete 1951, Informationen. Bad Godesberg, 81-90.
- Eser, T.; Scholtes, M. (2008): Raumentwicklung, Regionalpolitik und Landesplanung. In: Lorig, W.; Hirsch, M. (Hrsg.): Das Politische System Luxemburgs. Eine Einführung. Wiesbaden, 286-310.
- Ewringmann, D. et al. (2010): Sichert ein Wirtschaftswachstum von 4% eine nachhaltige Entwicklung in Luxemburg? Köln.
- FNR – Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe e. V. (Hrsg.) (2012): Bioenergieregion Eifel. [www.bioenergie-regionen.de/index.php?id=21188&region=91](http://www.bioenergie-regionen.de/index.php?id=21188&region=91) (15.11.2012).
- Hammermann, K. (2010): Bitburgs neuer Stadtteil muss warten. Trierischer Volksfreund. <http://www.volksfreund.de/totallokal/bitburg> (21.02.2012).
- Helbach, M. (2009): Der Arbeitsmarkt im Eifelkreis Bitburg-Prüm. Bitburg.

- Ickler, G. (2010): Demographische Entwicklung 2009 – Weiter rückläufige Bevölkerung. In: Statistische Monatshefte Rheinland-Pfalz 07, 541-548.
- IHK Trier (2004): Die Entwicklung der regionalen Industriewirtschaft. [www.ihk-trier.de/upload/dokumente.100929.pdf](http://www.ihk-trier.de/upload/dokumente.100929.pdf).
- IHK Trier (2009): Die Industrie in der Region Trier. Vielfältige Struktur im Zentrum der europäischen Märkte. Trier. <http://cms.ihk-trier.de/ihk-trier/Integrale?SID=CRAWLER&MODULE=Frontend.Media&ACTION=ViewMediaObject&Media.Object.ObjectType=full&Media.PK=5506> (22.05.2012).
- IHK Trier; Handwerkskammer Trier (2010): Region Trier 2020. Wirtschaftlich fit für das neue Jahrzehnt. Trier.
- Innenministerium, Transportministerium, Ministerium für Öffentliche Bauten, Umweltministerium (2004): Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept. [www.ivl.public.lu](http://www.ivl.public.lu) (22.02.2012).
- INSM – Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (2009): Das bundesweite Ranking, sortiert nach Demografie. [www.insm-regionalranking.de/2009\\_bl\\_deutschland\\_i\\_demografie.html](http://www.insm-regionalranking.de/2009_bl_deutschland_i_demografie.html) (22.02.2012).
- Institut für Raumforschung Bonn (1952): Deutsche Notstandsgebiete 1951, Informationen. Bad Godesberg.
- Interregionale Arbeitsmarktbeobachtungsstelle, c/o INFO-Institut (2005): Grenzgänger und grenzüberschreitender Arbeitsmarkt in der Großregion. In: Interregionale Arbeitsmarktbeobachtungsstelle; c/o INFO-Institut (Hrsg.): Stand, Perspektiven und Handlungserfordernisse des Arbeitsmarktes der Großregion bis 2020. Saarbücken.
- Kaufmann, B. (1998): Die Air Base Bitburg als Wirtschaftsfaktor der Region In: Zweckverband Flugplatz Bitburg (Hrsg.): Flugplatz Bitburg – Air Base Bitburg, Entstehung, Entwicklung, Schließung, Konversion. Bitburg, 359-371.
- Kroes, G.; Middelman, U.; Weiß, K. (2006): Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft, Begleitforschung 2004 bis 2006. = Abschlussbericht des Moduls 6. Die ökonomische Analyse des Regionen Aktiv-Ansatzes. Dortmund.
- Krott, M.; Böcher, M.; Tränkner, S. (2007): Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft, Begleitforschung 2004 bis 2006. = Endbericht des Moduls 5 Erfolgsfaktoren und Rahmenbedingungen. Göttingen.
- LAG – Lokale Aktionsgruppe Bitburg-Prüm (2010): Lokales integriertes ländliches Entwicklungskonzept der LAG Bitburg-Prüm für das Programm Paul – Schwerpunktachse LEADER 2007–2013. Bitburg.
- Landkreis Bitburg-Prüm (2000): Erfolgreiche Konversionsbeispiele, Stand 2000. In: Kreisnachrichten 26/2000, 01.07.2000.
- Land Rheinland-Pfalz (1950): Denkschrift des Landes Rheinland-Pfalz zu dem Antrag auf Anerkennung der Roten Zone und des Oberwesterwaldes als Notstandsgebiet. Mainz.
- Meynen, E.; Schmithüsen, J. (1957): Handbuch der naturräumlichen Gliederung Deutschlands.
- Milch-Union Hocheifel eG (Hrsg.) (2012): Geschäftsbericht 2001. Promsfeld.
- ISM - Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz (Hrsg.) (2009): Raumordnungsbericht Rheinland-Pfalz 2008. Mainz.
- Moll, P. (2004): Am Rande der „Blauen Banane“. Grenzen überwinden – Grenzen erhalten. Zum Stand der interregionalen Kooperation im SaarLorLux-Raum. In: Raumentwicklung und Raumplanung in Europa. Rhein-Mainische Forschungen 125. Frankfurt/M., 46-72.
- Müller, G. et al. (1963): Die wirtschaftliche Entwicklung in den Fördergebieten des Bundes. Einzeluntersuchung ausgewählter Gebiete. Bd. 1, Eifel. = Mitteilungen aus dem Institut für Raumforschung 50. Bad Godesberg.
- Reichert-Schick (2010): Auswirkungen des demographischen Wandels in regionaler Differenzierung: Gemeinsamkeiten und Gegensätze ländlich-peripherer Entleerungsregionen in Deutschland – die Beispiele Vorpommern und Westeifel. In: Raumforschung und Raumordnung 68 (3), 153-168.

- Schmit, C. (1998): 30 Jahre Grenzgänger in Luxemburg (1956–1995). In: Schneider, R. (Hrsg.): Grenzgänger. In: Veröffentlichungen der Kommission für Saarländische Landesgeschichte und Volksforschung 33. Saarbrücken, 197-206.
- Spehl, H. et al. (2004): Gutachterliche Stellungnahme zu den regionalökonomischen Effekten des Umzugs der Rhein-Main-Airbase nach Rammstein und Spangdahlem.
- Staatskanzlei Rheinland-Pfalz (Hrsg.) (1968): Landesentwicklungsprogramm Rheinland-Pfalz 1. Mainz.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2009): Statistisches Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland 2009. Wiesbaden.
- Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (2010): Regionaldaten: Meine Heimat. <http://www.statistik.rlp.de/regionaldaten/meine-heimat/> (22.05.2012).
- Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (Hrsg.) (2009): Statistisches Jahrbuch Rheinland-Pfalz 2009. Bad Ems.
- Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (Hrsg.) (2010): Statistisches Jahrbuch Rheinland-Pfalz 2010. Bad Ems.
- Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (Hrsg.) (2007): Rheinland-Pfalz 2050: 2. regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung, Basisjahr 2006. Ergebnisse für den Eifelkreis Bitburg-Prüm. Bad Ems.
- Thiel, S.; Lorig, W. (2008): Luxemburg und die Großregion. In: Lorig, W.; Hirsch, M. (Hrsg.): Das Politische System Luxemburgs. Eine Einführung. Wiesbaden, 364-379.
- Troeger-Weiß, G.; Weber, K. (2004): Gutachten zum Thema „Wirkung der Verlagerung der Rhein-Main-Airbase nach Ramstein und Spangdahlem (Kurzfassung). In: Planungsgemeinschaft Trier (Hrsg.): Materialien und Informationen 25. Trier.
- Wiegand, J. (1951): Raumordnerische Maßnahmen in den Notstandsgebieten des Grenzregierungsbezirks Trier (Eifel und Hunsrück). In: Institut für Raumforschung Bonn, Informationen (1952): Deutsche Notstandsgebiete 1951 Bad Godesberg, 19-26.
- Willens, H.; Milmeister, P. (2008): Migration und Integration. In: Lorig, W.; Hirsch, M. (Hrsg.): Das politische System Luxemburgs. Eine Einführung. Wiesbaden, 62 – 92.
- Zander, I. (1995): Konversionsmanagement: Abrüstungsfolgen und Bewältigungsstrategien: Tagungen der Friedrich-Ebert-Stiftung am 01.September 1994 in Kaiserslautern und am 06. April 1995 in Potsdam. In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Wirtschaftspolitische Diskurse 76. Bonn.
- Zahlen, P. (2008): Arbeitsmarktpolitik. In: Lorig, W.; Hirsch, M. (Hrsg.): Das Politische System Luxemburgs. Eine Einführung. Wiesbaden, 253-285.
- Zweckverband Flugplatz Bitburg (2010a): Letter Of Intent zwischen den Gesellschaftern der Flugplatz Bitburg GmbH. Bitburg.
- Zweckverband Flugplatz Bitburg (2010b): Absichtserklärung für den BIT Airport. [http://www.flugplatz-bitburg.de/newssystem/include\\_this/news.php?id=39](http://www.flugplatz-bitburg.de/newssystem/include_this/news.php?id=39) (21.02.2012).

### Anmerkung der Verfasser:

Leitfadengestützte Experteninterviews wurden im Juni und Juli 2010 mit Vertretern folgender Einrichtungen geführt: Amt für Kreisentwicklung und Wirtschaftsförderung des Eifelkreises Bitburg-Prüm; Agentur für Arbeit Bitburg; Bauern- und Winzerverband Rheinland-Nassau, Kreisverband Bitburg-Prüm; Dienstleistungszentrum Ländlicher Raum Eifel, Bitburg; Eifel Tourismus GmbH; Zweckverband Flugplatz Bitburg; Handwerkskammer Trier; Industrie- und Handelskammer Trier; Planungsgemeinschaft Trier.



# Teil IV

## Schlussfolgerungen



# **Raumentwicklung im Zeichen veränderter Strukturen des Standortwettbewerbs – Gesamtschau der Einzelbeiträge und Ableitung von Schlussfolgerungen**

## *Gliederung*

- 1 Zur Struktur der Auswertung der Detail-Analysen
- 2 Empirische Relevanz der veränderten Strukturen des Standortwettbewerbs auf der Ebene einzelner Städte und Regionen
- 3 Zur Rolle der neuen Strukturen des Standortwettbewerbs im Rahmen politischer Handlungsstrategien
- 4 Schlussfolgerungen für die zukünftige Standortpolitik auf lokaler und regionaler Ebene
- 5 Schlussfolgerungen für die Politik von EU und Bund
- 6 Zukünftiger Forschungsbedarf

Literatur

## **1 Zur Struktur der Auswertung der Detail-Analysen**

Den in Teil II und III dieses Sammelbands zusammengeführten Untersuchungen zum Standortwettbewerb (und zu seiner veränderten Struktur) auf der Ebene von Städten und Regionen lag – wie in Teil I begründet wurde – die gemeinsame Absicht zugrunde, zur Beantwortung der folgenden Fragen beizutragen:

- Wie lassen sich die Veränderungen im Standortwettbewerb sowie die ihnen zugrunde liegenden Ursachen im Rahmen von Querschnittsstudien sowie auf der Ebene von Fallstudien für einzelne Städte und Regionen konkretisieren und systematisieren?
- Welche Konsequenzen hatten die Verstärkung und die strukturellen Veränderungen des Standortwettbewerbs bislang für die wirtschaftliche Entwicklung sowie für die Standortpolitik von Städten und Regionen?
- Finden die Strukturveränderungen des Standortwettbewerbs sowohl auf der Ebene der Politik einzelner Städte und Regionen als auch im Rahmen der Politik auf den Ebenen des Bundes und der EU gegenwärtig hinreichend Beachtung?
- Mit welchen Strategien sollte etwaigen – aus gesamtgesellschaftlicher Sicht – negativen Konsequenzen des „Neuen Standortwettbewerbs“ zukünftig begegnet werden?

Entsprechend diesen Fragestellungen wurden in Teil II dieses Sammelbands die verschiedenen Dimensionen der Strukturveränderungen des Standortwettbewerbs sowie die ihnen zugrunde liegenden Bestimmungsgründe mithilfe von „Querschnittsstudien“ v. a. auf der Basis von bereits vorliegenden theoretischen sowie empirischen Untersuchungen nachgezeichnet, geordnet und konkretisiert. Die im einleitenden Teil I

dargestellte Abb. 1 gibt eine Übersicht über die wichtigsten Gruppen von Faktoren und Veränderungen, die sich drei verschiedenen Ebenen zuordnen lassen und im Rahmen der Querschnittsstudien ausführlich erläutert wurden.

Da es in der vorliegenden Literatur zum Standortwettbewerb weitestgehend an empirischen Belegen zu den konkreten Folgen der veränderten Wettbewerbsbedingungen fehlt, wurde in Teil III mithilfe von explorativen Fallstudien für ausgewählte Städte und Regionen den Fragen nachgegangen, inwieweit sich dort die aufgrund der neuen Strukturen des Standortwettbewerbs erwarteten Veränderungen nachweisen lassen und wie die jeweils zuständigen politischen Akteure hierauf bislang reagiert haben. Den Fallstudien wurden die drei im Einleitungskapitel aufgestellten allgemeinen Hypothesen zugrunde gelegt:

1. Aufgrund der veränderten Bedingungen des Standortwettbewerbs dürften sich die wirtschaftliche Position und die Wettbewerbsfähigkeit der Städte und Regionen verschoben haben; jene Städte und Regionen, deren Standortqualitäten in besonderem Maße den heutigen Anforderungen entsprechen, werden sich günstiger entwickelt haben als andere Städte und Regionen.
2. Städte und Regionen werden auf die veränderten Strukturen des Standortwettbewerbs und auf die Veränderungen der maßgeblichen Standortfaktoren mit teilweise neuartigen Strategien und/oder mit einer Veränderung ihrer bisherigen Aktivitäten reagiert haben, die sie zwecks Attrahierung mobiler Faktoren (v. a.: Unternehmen und Sachkapital; Bewohner und Humankapital) einsetzen.
3. Neben den veränderten Bedingungen der Märkte für den Wettbewerb zwischen Unternehmen (Ebene 1) sowie der Tendenz der Politik, gezielt für mehr Wettbewerb zwischen Städten und Regionen zu sorgen (Ebene 3), dürften aufgrund der Einmaligkeit und der Schärfe der Einschnitte zumindest in Deutschland und Europa auch der 1989 eingeleitete Systemwechsel und die Öffnung des „Eisernen Vorhangs“ (als Elemente der Ebene 2) eine erhebliche Rolle gespielt und ggf. andere Veränderungen des Standortwettbewerbs überlagert oder sogar dominiert haben.

In diesem abschließenden Kapitel sollen nun die in den Fallstudien ermittelten Ergebnisse (aus der Perspektive der in den Querschnittsstudien dargelegten neuen Wettbewerbsbedingungen) zusammenfassend bewertet werden, um zu einer vorläufigen Aussage hinsichtlich der bisherigen Auswirkungen der strukturellen Veränderungen des Standortwettbewerbs für die Raumentwicklung zu gelangen. Ein wichtiger genereller Befund ist, dass sich der Einfluss der veränderten Bedingungen des Wettbewerbs zwischen Unternehmen (Ebene 1) bislang stärker bei den in den Städten und Regionen jeweils gewählten Entwicklungsstrategien manifestiert (s. Abschnitt 3), weniger in der realwirtschaftlichen Entwicklung der untersuchten Raumeinheiten (s. Abschnitt 2). Hinsichtlich Letzterer waren offenbar die Faktoren der Ebene 2 wirksamer als die Faktoren der Ebene 1, insbesondere gilt dies – wie mit der Hypothese 3 vermutet – für die Effekte der Öffnung des „Eisernen Vorhangs“. Vor dem Hintergrund der Ergebnisse der Abschnitte 2 und 3 wird sodann im Abschnitt 4 nach Schlussfolgerungen für die zukünftige Standortpolitik auf lokaler und regionaler Ebene gefragt, der Abschnitt 5

behandelt mögliche Schlussfolgerungen für die Raumentwicklungspolitik der übergeordneten staatlichen Ebenen. Schließlich wird im Abschnitt 6 auf den weiteren Forschungsbedarf eingegangen.

## **2 Empirische Relevanz der veränderten Strukturen des Standortwettbewerbs auf der Ebene einzelner Städte und Regionen**

Gibt es in der Empirie ausgewählter Städte und Regionen Hinweise für die veränderten Formen des Standortwettbewerbs und für die von der Theorie her erwarteten Effekte dieser Veränderungen? Welche Konsequenzen hatten die Verschärfung und die veränderten Strukturen des Standortwettbewerbs bislang für die dortige Entwicklung?

Im Rahmen der Fallstudien war zu Beginn zu klären, ob sich die wirtschaftliche Position der jeweils betrachteten Untersuchungseinheit im betrachteten Zeitraum (1990–2010) sichtbar verändert hat. Dann war nach den Ursachen hierfür zu suchen und herauszuarbeiten, welche Rolle jeweils die Bedingungen des veränderten Standortwettbewerbs gespielt haben. Veränderungen in der wirtschaftlichen Struktur und beim wirtschaftlichen Ergebnis gab es in allen Untersuchungsräumen. Für alle Untersuchungsräume lässt sich grundsätzlich eine positive Entwicklung konstatieren. Diese fiel aber unterschiedlich stark aus. Es lassen sich zwei Gruppen von Untersuchungsräumen unterscheiden:

- Für Hamburg, Linz, Villach, die Bodenseeregion sowie den Eifelkreis kam es im Untersuchungszeitraum zu einer insgesamt günstigen wirtschaftlichen Entwicklung, was insbesondere bei Linz und beim Eifelkreis eine deutliche Umkehr früherer Trends bedeutet, die eher in Richtung Stagnation gingen.
- In Berlin, Bonn, Leipzig und Klagenfurt gab es zwar auch positive Entwicklungen, insbesondere in Bonn und Berlin sind – v. a. infolge des Umzugs der Bundesregierung – deutliche Strukturverschiebungen erfolgt. Im Vergleich zu der zuvor betrachteten Gruppe von Untersuchungseinheiten ist der wirtschaftliche Aufschwung – bei Betrachtung jeweils der gesamten Wirtschaft – aber weniger stark ausgeprägt.

Zunächst einmal zeigt die Auswertung der Fallstudien, dass die Effekte der Strukturveränderungen des verschärften Wettbewerbs zwischen privaten Unternehmen (Ebene 1) für die Stadt- und Regionalentwicklung bislang offenbar vergleichsweise schwach waren und vielfach von anderen Faktoren überlagert wurden. Dies liegt vermutlich daran, dass die Veränderungen des Standortwettbewerbs auf dieser Ebene kontinuierlich und langfristig wirken. Gleichwohl gibt es eine Reihe von Indizien für eine realwirtschaftliche Wirksamkeit der veränderten Bedingungen des Standortwettbewerbs infolge des verschärften Wettbewerbs im Unternehmenssektor.

Allerdings: Entgegen den Erwartungen, die im ersten Kapitel dieses Sammelbands erläutert wurden, spielen auch heute nicht ausschließlich die „modernen“ Standortfaktoren eine Rolle für die Position einer Stadt oder Region. Vielmehr haben u. a. die naturräumlichen Faktoren durchaus ihre Bedeutung behalten. Dies zeigt sich für die

Tourismusregionen Bodensee sowie Kärnten, auch wenn dort heute der Tourismus keineswegs mehr als zentraler Sektor der Wirtschaft anzusehen ist. Für Kärnten spielt der Naturraum auch unverändert eine Rolle als Restriktion der wirtschaftlichen Entwicklung, weil die Lage im Tal eine Ausweitung der Siedlungsflächen begrenzt. Für die Stadt Hamburg ist die Lage am seeschifftiefen Wasser unverändert ein wesentliches Attribut.

Darüber hinaus wird deutlich: Auch ohne ausgeprägte Ballungsvorteile, ohne gute Erreichbarkeit und ohne technisch-naturwissenschaftliche Forschungseinrichtungen können Städte und Regionen gute wirtschaftliche Ergebnisse erzielen. Hohe Lebensqualität gibt es auch außerhalb von Großstädten. So weist die in wirtschaftlicher Hinsicht sehr erfolgreiche Bodenseeregion zwar eine Reihe von qualitativ herausragenden Wissenschaftseinrichtungen auf, zählt aber nicht zu den besonders stark verdichteten Raumeinheiten und hat aus überregionaler Sicht eher das Image einer Tourismusregion. Ballungsnachteile im Großraum Luxemburg sind vermutlich mit verantwortlich für die Ausbreitungseffekte, die von Luxemburg auf den benachbarten (eher dünn besiedelten) Eifelkreis ausgehen.

Entgegen der erwarteten Tendenz einer zunehmenden „Fußlosigkeit“ von Unternehmen lässt sich zeigen, dass zumindest in einigen Regionen die dort vorhandenen Unternehmen nach wie vor sehr stark verankert sind, so etwa in der Bodenseeregion oder im Eifelkreis. Hierbei spielen u. a. Eigentumsverhältnisse eine Rolle; durch die Beteiligung der Kommunen oder örtlich gebundener Stiftungen an privaten Unternehmen kann eine Übernahme durch größere Firmen und eine damit möglicherweise verbundene Standortverlagerung verhindert werden. Es stellt sich allerdings die Frage, ob entsprechende Regelungen der Eigentumsverhältnisse als Modell für andere Regionen dienen können und/oder zumindest langfristig mit Effizienznachteilen verbunden sind.

Als Beispiel für negative Effekte der zunehmenden „Fußlosigkeit“ von Unternehmen ist die Entwicklung im Bereich des Messewesens in Leipzig anzuführen. In diesem Sektor ist die Standortbindung schwach ausgeprägt, soweit in einer Stadt oder Region keine „Ankerbranche“ als Branchenschwerpunkt vorhanden ist, an welcher bestimmte Fachmessen jeweils anknüpfen können.

Sinkende Transport- und Transaktionskosten spielten für die Entwicklung der untersuchten Städte und Regionen vielfach eine Rolle, allerdings zumeist im Zusammenhang mit der Öffnung von Grenzen und dem Abbau von Grenzbarrieren (speziell im Kontext des Wegfalls des „Eisernen Vorhangs“), weniger im Zusammenhang mit den technologischen Treibern des Kostenrückgangs. Diese Entwicklung kann für manche Raumeinheiten von Vorteil sein, sich aber auch nachteilig auswirken. Hinsichtlich des empirischen Nachweises dieser Effekte ist zu berücksichtigen, dass sich die Veränderungen nicht von heute auf morgen ereignen. Zahlreiche Verlagerungen von Unternehmen und Betriebsstätten, die in den letzten Jahrzehnten ihre Standorte in den Untersuchungsräumen verlassen haben, dürften hier einzuordnen sein.

Verschiedene Fallstudien weisen auf die positiven Effekte des Abbaus von Grenzbarrieren für die in der Nähe der Grenzen liegenden Raumeinheiten hin. So profitierte der Eifelkreis davon, dass die Erreichbarkeit des prosperierenden Nachbarraums Luxemburg

erleichtert wurde (Deutsche pendeln nach Luxemburg und finden dort Arbeit; Ansiedlung von Luxemburgern im Eifelkreis). In besonderem Maße beeinflusste die Deutsche Einheit bzw. der Wegfall des „Eisernen Vorhangs“ die innereuropäischen Transport- und Transaktionskosten. Diese Öffnung von Grenzen im Kontext der politischen Wende in Mittel- und Osteuropa unterscheidet sich grundsätzlich nicht von der allgemeinen Tendenz in der Welthandelspolitik, Grenzbarrieren zu reduzieren. Insbesondere die günstigen wirtschaftlichen Entwicklungen in Hamburg, Linz und Villach sind teilweise auf die Öffnung des „Eisernen Vorhangs“ zurückzuführen. Diese Städte gewannen hierdurch (wieder) eine zentrale Lage innerhalb Deutschlands bzw. Europas. Im Kontext einer allgemein günstigen verkehrlichen Lage profitierte z. B. Linz davon, dass deutsche Firmen die Stadt als Standort wählten, um von dort aus eine günstige Position für ihre nach Südosteuropa gerichteten Aktivitäten zu haben. Ähnliches gilt für Kärnten, speziell für Villach. Auch Hamburg hatte Vorteile aufgrund der Grenzöffnung und der Erweiterung des Hinterlands der Stadt, wie bereits zuvor aufgrund der EU-Norderweiterung.

Negative Effekte der sinkenden Transport- und Transaktionskosten zeigen sich in früher als Tourismusregionen besonders geschätzten Wirtschaftsräumen, so z. B. in Kärnten. Diese Regionen leiden darunter, dass die Erreichbarkeit entfernterer Destinationen heute leichter als ehemals ist und sie mit deren Attraktivität nicht mithalten können.

Im Kontext der strukturellen Veränderungen des Standortwettbewerbs werden vermutlich jene Standorte gestärkt, an denen Güter und Leistungen produziert werden, die sich explizit auf die Senkung von Transport- und Transaktionskosten beziehen. Beispiele hierfür sind die Städte Hamburg und Bonn als Logistikstandorte sowie Bonn als Standort großer LuK-Anbieter. Ebenso ist die Bodenseeregion insoweit anzuführen, als ein wesentlicher Teil der dort hergestellten Produkte auf den Transportsektor ausgerichtet ist. Hamburg kann zusätzlich auf Spezialisierungsvorteile für die Kreativwirtschaft, speziell im Bereich Werbung und Marktforschung, verweisen.

Die Bedeutung der lokalen *amenities* und des Images einer Stadt oder Region wird in verschiedenen Fallstudien betont. Ob diese Faktoren aber tatsächlich an Gewicht gewonnen haben, lässt sich auf der vorhandenen empirischen Basis nicht beantworten. Deutlicher zeigt sich in einem Einzelfall ein negativer Image-Effekt: Am Beispiel der Bodenseeregion wird deutlich, dass sich auch ein positives Image (hier: als Tourismusregion) hemmend auf die wirtschaftliche Entwicklung auswirken kann (fehlende Anerkennung als Industriestandort durch die Landesregierung von Baden-Württemberg).

Die Effekte der Strukturveränderungen des Standortwettbewerbs auf den in Teil I dieses Sammelbands erläuterten Ebenen 1 (neue Bedingungen der Märkte für den Wettbewerb zwischen Unternehmen) und 3 (zunehmende Neigung der Politik auf den höheren Ebenen des Staates zu Wettbewerben und zur Förderung der interkommunalen Kooperation) wurden in verschiedenen Städten und Regionen deutlich durch die Veränderungen im Kontext der deutschen Einheit und der Öffnung des „Eisernen Vorhangs“ (als Element der Ebene 2 des veränderten Standortwettbewerbs) überlagert. Auf den Aspekt der mit dem Wegfall der innereuropäischen Grenzen verbundenen Senkung von Transport- und Transaktionskosten wurde bereits oben verwiesen. Darüber hinaus

sind die Verlagerungen von Behörden im Kontext der deutschen Einheit anzuführen. Diese haben v. a. die Städte Berlin und Bonn getroffen, hatten aber für Bonn offenbar nur bedingt negative Auswirkungen auf die Stadtentwicklung aufgrund von Ausgleichsmaßnahmen des Bundes (z. B. Ansiedlung von UN-Einrichtungen) sowie aufgrund eines Zuwachses im Bereich anderer Branchen. Für Berlin kam es mit dem Status als Bundeshauptstadt zur Neuansiedlung von Behörden. Damit verfügt Berlin über eine solide „Ankerbranche“, zum anderen resultieren aus dem Hauptstadtstatus positive Imageeffekte. Leipzig verlor nach der Wende seinen Status als Bezirksstadt; dies könnte sich ungünstig auf die Stadtentwicklung ausgewirkt haben (vgl. Kauffmann 2009). Grenzbarrieren und staatliche Wirtschaftslenkung haben ostdeutsche Städte wie Berlin und Leipzig bis 1990 vor dem internationalen Standortwettbewerb abgeschirmt. In der Folge war an diesen Standorten die Produktivität gering und Nachfrageveränderungen mussten nicht in dem Maße beachtet werden, wie dies unter marktwirtschaftlichen Verhältnissen erforderlich ist. Exemplarisch lässt sich hier anführen, dass die Leipziger Messe bis zur Wende nicht auf den weltweiten Trend zu Spezialmessen hin ausgerichtet war, sondern am überkommenen Produkt der Universalmesse festhielt. Für die Entwicklung der ostdeutschen Städte spielen über die Effekte der Wende hinaus auch die Pfadabhängigkeiten eine Rolle, die sich aufgrund der deutschen Teilung nach 1945 ergeben haben. So wanderten z. B. nach der Übernahme des Besatzungsregimes durch die Sowjetunion die meisten Verlage aus Leipzig nach Westdeutschland ab. Ihrer Rückwanderung nach 1990 standen vermutlich die mittlerweile an den westdeutschen Standorten entwickelten Netzwerkbeziehungen und Ballungsvorteile entgegen. Im Kontext der deutschen Einheit und der Öffnung des „Eisernen Vorhangs“ ist für den Eifelkreis des Weiteren auf die Schließung von Militärstützpunkten und die damit verbundenen Herausforderungen hinzuweisen.

### **3 Zur Rolle der neuen Strukturen des Standortwettbewerbs im Rahmen politischer Handlungsstrategien**

Deutlicher als im Bereich der realwirtschaftlichen Entwicklung spiegeln sich die neuen Bedingungen des Wettbewerbs auf der Ebene der Unternehmen in den wirtschaftspolitischen Strategien wider, mit denen die lokalen und regionalen Entscheidungsträger versuchen, die wirtschaftliche Position ihrer Stadt bzw. Region zu verbessern. Dies zeigt sich in nahezu allen untersuchten Raumeinheiten. Dabei lässt sich nicht eindeutig klären, inwieweit die von den lokalen und regionalen Akteuren durchgeführten Veränderungen ihrer Politik tatsächlich eine Reaktion auf veränderte Bedingungen beinhalten oder vielmehr durch die wissenschaftliche sowie öffentliche Diskussion über die strukturellen Veränderungen im Standortwettbewerb verursacht wurden und eher eine Art „Modeerscheinung“ darstellen.

Alle untersuchten Städte und Regionen haben sich in den vergangenen zwanzig Jahren, verstärkt seit dem Ende der 1990er Jahre, auf die veränderten Bedingungen des Standortwettbewerbs (oder das, was darunter verstanden wird) durch veränderte Strategien eingestellt. Inwieweit diese Strategien erfolgreich waren, lässt sich bislang

nur in Einzelfällen bewerten. So kommen z. B. vorliegende Untersuchungen des Instituts für Wirtschaftsforschung (IWH) zur Wirksamkeit von Technologie- und Gründerzentren (TGZ) zu einer eher ungünstigen Einschätzung der Effekte derartiger Einrichtungen (vgl. Schwartz 2009).

### *Betonung und Erzeugung von Ballungsvorteilen*

Cluster- und Netzwerkstrategien sollen Ballungsvorteile und damit ein wesentliches „modernes“ Element des Standortwettbewerbs stärken. Entsprechende Strategien, in deren Mittelpunkt jeweils ausgewählte Branchen stehen, gibt es seit Ende der 1990er Jahre nahezu überall. Dabei stehen immer wieder ganz bestimmte Branchen im Mittelpunkt, die dann jeweils von zahlreichen Städten und Regionen hervorgehoben werden, z. B. die Gesundheitswirtschaft. Hierbei spielt eher eine Rolle, dass diese Branchen *generell* als besonders zukunftsfruchtig angesehen werden, weniger die Frage, ob die entsprechenden Branchen am jeweiligen Standort tatsächlich einen Branchenschwerpunkt bilden und/oder mit günstigen Zukunftsaussichten rechnen können. Für Leipzig konnte empirisch belegt werden, dass sich die Branchen, die von der Stadt schwerpunktmäßig gefördert werden sollen, innerhalb Leipzigs nur in geringem Umfang auf vorhandene Wertschöpfungsketten stützen können, was ihrem Erfolg entgegenstehen dürfte. Der Eifelkreis mit seiner Vielzahl marktstarker kleiner und mittlerer Unternehmen in unterschiedlichen Branchen ist ein Beispiel dafür, dass auch Regionen ohne Clusterbildung wirtschaftlich sehr erfolgreich sein können.

### *Verstärkung der interkommunalen Kooperation und Bildung von Metropolregionen*

Die Arbeitsteilung im Rahmen von Metropolregionen oder auch nur zwischen benachbarten Kommunen soll u. a. dazu dienen, Ballungsvorteile zu generieren, die ohne eine entsprechende Bündelung der kommunalen Potenziale nicht zu erreichen wären. Ansätze zu derartigen Kooperationen finden sich in nahezu allen Untersuchungsräumen. Allerdings ist zu fragen, ob diese Kooperationen auch tatsächlich mit Leben gefüllt werden; dies konnte mithilfe der Fallstudien nicht hinreichend geklärt werden. Zweifel kommen insbesondere in Regionen wie z. B. Bonn auf. Hier existieren verschiedene räumliche Abgrenzungen, in denen eine Kooperation der Kernstadt mit dem Umland bzw. mit dem benachbarten Kernstädten stattfindet. Auch im Raum Leipzig existieren verschiedene Gremien, die sich mit der interkommunalen Kooperation – auch über die Landesgrenzen hinweg – befassen, aber eine Koordinierung dieser Gremien untereinander fehlt. Vielfach stehen unverändert traditionelle Rivalitäten zwischen den Städten einer erfolgreichen Kooperation entgegen, so z. B. in Kärnten.

### *Betonung der Faktoren Wissen und Kreativität*

Die Bedeutung der Faktoren Wissen und Kreativität wird heute von allen Akteuren auf der Ebene von Städten und Regionen anerkannt. So stellen zahlreiche Raumeinheiten die jeweils vorhandenen Wissenschaftseinrichtungen in das Zentrum ihrer Standort-

werbung, in der Erwartung von Wissenstransfers zwischen diesen Einrichtungen und privaten Firmen. Zumeist finden sich kommunale Einrichtungen, mit denen die Wissenstransfers gefördert werden sollen, z. B. die bereits oben erwähnten TGZ. Stadtentwicklungskonzepte – wie etwa in Hamburg – stellen die Bedeutung des Faktors Wissen in den Vordergrund, andere Städte gründen „Zentren für Kreativität“ (z. B. in der alten Tabakfabrik in Linz). Dabei ergibt sich der Eindruck einer gewissen Beliebigkeit. Hierbei spielt auch eine Rolle, dass bislang das Spektrum „relevanter“ kreativer Beschäftigung nur unzureichend identifiziert werden konnte und von den lokalen Entscheidungsträgern vielfach sehr weit gefasst wird. Denn ohne „Generatoren“ für Wissen und Kreativität will keine Stadt oder Region mehr dastehen. Aber zu klären, ob von den jeweils betonten Kapazitäten und den neu geschaffenen Einrichtungen tatsächlich positive Effekte ausgehen, muss zukünftigen Untersuchungen vorbehalten bleiben.

### *Attrahierung von Humankapital*

Einige Städte und Regionen setzen explizit auf die Attrahierung von Einwohnern, speziell von solchen mit einem hohen Humankapital. Linz führt hierzu neue Wohnprojekte durch, Kärnten sieht zunehmend in der Attrahierung von Einwohnern eine wesentliche Aufgabe der Wirtschaftsförderung und versucht, sich durch Betonung der hohen Qualität des vorhandenen Humankapitals gegenüber Standorten in Südosteuropa abzugrenzen. Die meisten Raumeinheiten beschränken sich allerdings auf die Betonung der jeweils weichen Standortfaktoren, um Einwohner zu attrahieren (Kulturangebote, Kitas, Schulen ...). Die Stadt Leipzig stärkt ihre *amenities* u. a. durch den Ausbau des Leipziger Zoos, die Schaffung von Großinfrastruktur im Sinne des Leipziger Seenlands und die Verbesserung der Erlebnis- und Einkaufsqualität der Innenstadt. Auch die Verbesserung des Images der Städte und Regionen dient der Attrahierung von Humankapital. Hier ist z. B. die Olympia-Bewerbung der Stadt Leipzig für die Olympiade 2012 einzuordnen, die sich zwar lediglich auf nationaler Ebene durchsetzen konnte, aber doch erheblich zur Steigerung des Bekanntheitsgrades der Stadt beigetragen hat. Zudem hat die kommunale Wirtschaftsförderung die Zielgruppe der Studierenden entdeckt, die es gilt, langfristig an einen Standort zu binden.

### *Veränderungen von Organisation und Ausrichtung der kommunalen Wirtschaftsförderung*

In verschiedenen Untersuchungsräumen gab es neue Organisationsformen für die kommunale Wirtschaftsförderung, um deren Effizienz zu steigern, z. B. durch Verlagerung von Aufgaben auf außerkommunale Einrichtungen wie die TMG in Linz. Alle Kommunen versuchen, ihre Serviceorientierung gegenüber den Unternehmen zu verbessern, so z. B. in Villach. In manchen Städten (exemplarisch sei hier die Stadt München angeführt, die allerdings nicht im Rahmen der Fallstudien untersucht wurde) richtet sich die Wirtschaftsförderung zunehmend international aus, z. B. werden Dienstleistungen angeboten, die Ausländer bei ihrem Gang durch das deutsche Verwaltungssystem unterstützen sollen.



## 4 Schlussfolgerungen für die zukünftige Standortpolitik auf lokaler und regionaler Ebene

Zwar konnte die Frage nach der Relevanz der strukturellen Veränderungen des Standortwettbewerbs für die Stadt- und Regionalentwicklung auf der mit den Fallstudien verfügbaren empirischen Evidenz nicht abschließend geklärt werden. Immerhin gibt es Hinweise darauf, dass auch die traditionellen Standortfaktoren unverändert relevant sein können und dass regionale Spezifika dazu beitragen können, einen Wirtschaftsraum auch ohne seine Ausrichtung auf die veränderten Bedingungen des Standortwettbewerbs attraktiv zu halten. Diese Befunde sollten vor einer voreiligen Übernahme der gängigen „Rezepte“ für eine moderne Standortpolitik berücksichtigt werden.

Im Abschnitt 3 wurde nun allerdings gezeigt, dass sich die Politik der Städte und Regionen – jedenfalls soweit die untersuchten Raumeinheiten betroffen sind – bereits weitgehend auf die veränderten Bedingungen des Standortwettbewerbs eingestellt hat, entsprechend den Ausführungen im Beitrag von Blume zur Ableitung von Handlungsanweisungen für die Politik. Jedoch bestehen deutliche Zweifel, ob die neue Politik der Städte und Regionen mehr als nur eine gleichsam „kosmetische“ Korrektur der bisherigen Strategien darstellt und vielfach nur dem Marketing dient; dies muss im Rahmen zukünftiger Untersuchungen zu klären versucht werden.

So ist es sicherlich vor dem Hintergrund des verschärften Standortwettbewerbs positiv zu bewerten, wenn regionale und lokale Akteure zunehmend den Faktor Kreativität betonen. Allerdings bleibt hierbei zumeist völlig unklar, wie sich Kreativität stimulieren lässt und wie Kreativität mittelfristig zu einer Erhöhung der Wirtschaftsleistung beitragen kann. In manchen Fällen steht hinter einer solchen Strategie nicht mehr als der Wunsch, das reichhaltige – und vielfach überdimensionierte – kommunale Kulturangebot zu bewahren.

Was die geschilderten Veränderungen hinsichtlich der Bedingungen des Standortwettbewerbs betrifft, so ist die Tendenz zur interkommunalen Kooperation ebenfalls positiv zu bewerten, sei es im Rahmen von Metropolregionen oder kleinräumigeren Verbänden. Auf diese Weise kann – im Fall von Metropolregionen – das jeweilige Zentrum einer Metropolregion auf eine höhere Stufe der Zentralität innerhalb des deutschen und europäischen Städtesystems gelangen. Inwiefern hiervon auch die zentrumsferneren Teilräume profitieren, bleibt zu erforschen. Ballungsvorteile, wie sie v. a. in polyzentrischen Regionen fehlen, können mithilfe der interkommunalen Kooperation erreicht werden, wodurch diese Regionen gegenüber anderen an Standortattraktivität gewinnen können. Es ist aber auch hier wichtig, die entsprechenden Kooperationen zu konkretisieren; solange sich die Bestrebungen zum Aufbau einer Metropolregion auf politische Sonntagsreden beschränken, werden die erstrebten Effekte nicht zustande kommen.

In Städten wie Leipzig, die in letzter Zeit stark auf den Ausbau der lokalen *amenities* gesetzt haben, ist kritisch über mögliche alternative Verwendungsformen der Finanzmittel zu reflektieren. Möglicherweise hätte eine Unterstützung anderer Bereiche der Infrastruktur – z. B. die Förderung einer stärker technischen Ausrichtung der Universität

Leipzig – die Stadtentwicklung eher begünstigen können. Der Erfolg des Leipziger Zoos als herausragendes Aushängeschild der Stadt kann nicht in Abrede gestellt werden. Jedoch stellt sich die Frage, ob die gewünschten Effekte nicht auch mit anderen Maßnahmen hätten erzielt werden können.

Wie bereits im Beitrag von Blume betont wird, sollten die kommunalen und regionalen Akteure bedenken, dass ihre Standortwerbung nur dann erfolgreich sein kann, wenn sie die tatsächlich vorhandenen Potenziale glaubhaft nach außen darstellt – und wenn die Akteure bei Bedarf diese Potenziale so stärken, dass sie tatsächlich als Attraktivitätsmerkmale gelten können.

## 5 Schlussfolgerungen für die Politik von EU und Bund

In den Fallstudien konnten keine Indizien dafür gefunden werden, dass die strukturellen Veränderungen und die Verschärfung des Standortwettbewerbs sowie die auf diese Tendenzen fokussierte Politik der Städte und Regionen insgesamt zu volkswirtschaftlichen Nachteilen führt. Im Gegenteil kann die Bewegung in der lokalen und regionalen Politik in Richtung auf neue Strategien der Wirtschaftsförderung grundsätzlich eher positiv bewertet werden, weil durch sie die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft insgesamt gestärkt wird.

Einige Aspekte der strukturellen Veränderungen im Standortwettbewerb können es naheliegend erscheinen lassen, dass es verstärkt zu einer räumlich polarisierten Entwicklung kommt. Dies konnte mit den Fallstudien dieses Sammelbands nicht hinreichend untersucht werden. Immerhin deutet die relativ schwache wirtschaftliche Entwicklung in Städten wie Berlin oder Leipzig darauf hin, dass es entsprechende Effekte geben kann. Der demographische Wandel und der mit ihm verbundene zunehmende Fachkräftemangel dürften ebenfalls polarisierend wirken. Andererseits hat sich der Eifelkreis in den letzten Jahrzehnten „... von einem ‚peripheren Sorgenkind‘ zu einem stadtnahen, wirtschaftlich dynamischen Raum“ (BBR 2000) entwickelt.

Negative Effekte könnten sich auch aufgrund einiger Aspekte der neuen Standortpolitik der Städte und Regionen ergeben. So kann es gesamtwirtschaftliche Nachteile geben, wenn es zu einer ineffizienten Überversorgung in bestimmten Bereichen (z. B. Kultur) kommt; auch hierzu lässt sich auf der Basis der Fallstudien keine Aussage machen, auch hier besteht weiterer Forschungsbedarf. Soweit die Kommunen ihre entsprechenden Angebote aus eigenen Mitteln finanzieren, sollte die Frage nach einem etwaigen Überangebot jedoch für Bund und EU eigentlich nicht von Interesse sein. Die günstigste Veränderung auf diesen Ebenen könnte darin bestehen, staatliche Programme zur Förderung kommunaler Angebote abzubauen. Bei Infrastrukturbereichen, in denen eine deutliche Tendenz zur Überversorgung besteht (z. B. Messen, Flughäfen), könnte auch eine Übernahme in die Zuständigkeit des Bundes überlegt werden – soweit dann nicht der „Regionalproporz“ auch wiederum zu einer Überversorgung führt.

Teilweise wird eher ein *race to the bottom* infolge des sich verstärkenden interregionalen Wettbewerbs befürchtet. Als Gegenmaßnahme empfiehlt Blume in seinem Beitrag, dass vonseiten des Bundes für wesentliche infrastrukturelle Einrichtungen

Mindeststandards gesetzt werden sollten und dass zudem die Finanzierung dieser Einrichtungen durch den Bund mithilfe von zweckgebundenen Finanzzuweisungen gesichert werden sollte. Es bestünde dann allerdings die Gefahr, dass der Bund – wie in anderen Fällen – entsprechende Kompetenzen nutzt, um immer weitere Aufgaben an sich zu ziehen und immer höhere Regulierungsanforderungen zu stellen – mit den Folgen einer weiter steigenden Verschuldung und Finanznot zumindest auf nationaler Ebene. Eine Abwälzung von Teilen dieser Lasten auf die Kommunen ist zu befürchten, sodass die Situation der finanzschwachen Kommunen sogar noch ungünstiger als im Status quo werden könnte.

Um die interkommunale Kooperation zu fördern, könnten Bund und Länder dafür sorgen, dass die Kooperation über staatliche Grenzen hinweg erleichtert wird. Ein Mangel an interkommunaler Kooperation kann allerdings auch eine Folge der Überregulierung und der zu geringen Spielräume der Kommunen und Regionen sein, d. h. im Status quo fehlt es ihnen möglicherweise an Anreizen für eine effektive Zusammenarbeit.

## 6 Zukünftiger Forschungsbedarf

Eine Gesamtbetrachtung der Fallstudien lässt den Eindruck entstehen, dass die strukturellen Veränderungen und die Verschärfung des Standortwettbewerbs – soweit sie auf veränderten Bedingungen auf der Ebene der privaten Unternehmen basieren (Ebene 1) – bislang nur einen begrenzten Einfluss auf die wirtschaftliche Entwicklung von Städten und Regionen hatten. Es lässt sich vermuten, dass dies zum einen der Tatsache geschuldet sein dürfte, dass die über den Unternehmenssektor vermittelten Veränderungen in der Wettbewerbssituation von Städten und Regionen einen eher schleichenden Charakter haben und damit erst langfristig nachweisbar sind. Zum anderen ist hier auch eine Folge der interregionalen Ausgleichspolitik und der starken Regulierung kommunaler Entscheidungsfindung durch den Staat in Deutschland zu vermuten. Dadurch konnte eine – aufgrund der veränderten Bedingungen des Wettbewerbs im Unternehmenssektor mögliche, aber bislang nicht nachgewiesene – Tendenz der verstärkten räumlichen Polarisierung bislang verhindert werden. Diese Zusammenhänge wären im Rahmen von zukünftigen Studien zu untersuchen.

Darüber hinaus wurde in den vorangehenden Abschnitten bereits eine ganze Reihe von relevanten weiteren Fragestellungen angeführt, die sich aus den in diesem Band enthaltenen Forschungsergebnissen ableiten lassen und die den Anlass für weiterführende Untersuchungen bilden sollten. So sollten zukünftige Forschungsprojekte der Frage nachgehen, ob die neue Politik der Städte und Regionen mehr als nur eine gleichsam „kosmetische“ Korrektur der bisherigen Strategien darstellt und/oder vielfach nur dem Marketing dienen soll. Hinsichtlich der von den Kommunen und Regionen gewählten neuen Strategien ist nicht zuletzt auch zu untersuchen, ob diese (stärker als die bisherigen Strategien) tendenziell zur Überversorgung mit lokalen Angeboten an öffentlichen Gütern und Leistungen führen können. Von wesentlicher Bedeutung ist die Frage nach sichtbaren Erfolgen der veränderten lokalen bzw. regionalen Strategien. Damit verbunden ist die allgemeinere Frage, inwieweit welche Akteure mit welchen Strategien unter welchen Rahmenbedingungen (speziell unter veränderten Bedingun-

gen des Standortwettbewerbs) tatsächlich „etwas bewegen“ und ihre Stadt bzw. Region erfolgreich neu positionieren konnten. Die Beantwortung dieser Frage setzt vermutlich voraus, dass neben einer rein ökonomischen Betrachtungsweise auch politikwissenschaftliche Erklärungsansätze (etwa aus dem Bereich der Governance-Forschung) zur Anwendung kommen bzw. dass ökonomische und politikwissenschaftliche Ansätze stärker als bisher miteinander kombiniert werden.

## Literatur

BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2000): Raumordnungsbericht 2000. Bonn.

Kauffmann, A. (2009): Von der Bezirks- zur Landeshauptstadt: Zum Einfluss der Zuordnung staatlicher Funktionen auf das ostdeutsche Städtesystem. In: *Wirtschaft im Wandel* 15 (12), 523-532.

Schwartz, M. (2009): Beyond Incubation: An Analysis of Firm Survival and Exit Dynamics in the Post-graduation Period. In: *Journal of Technology Transfer* 34 (4), 403-421.

## Kurzfassungen/Abstracts

### **Städte und Regionen im Standortwettbewerb – Neue Tendenzen, Auswirkungen und Folgerungen für die Politik**

#### ***Cities and regions in locational competition – New tendencies, effects and policy consequences***

Lorenz Blume

### **Ökonomische Rahmenbedingungen und Herausforderungen des Standortwettbewerbs**

Die veränderten ökonomischen Rahmenbedingungen im Zuge der sich seit Anfang der 1990er Jahre beschleunigenden Globalisierung des Wirtschaftens stellen neue Anforderungen sowohl an die „Regionalpolitik für die Regionen“, also die regionale Strukturpolitik durch EU, Bund und Länder, als auch die „Regionalpolitik der Regionen“, definiert als das Handeln der regionalen Akteure (Kommunen, Kammern, Verbände) selbst. Die vielfach im Sinne eines Paradigmenwechsels weg von einer bedarfsorientierten Regionalpolitik hin zu einer wettbewerbsorientierten Regionalpolitik formulierte Empfehlung an die regionalen Akteure, sich nunmehr verstärkt auf die Attrahierung mobiler Produktionsfaktoren zu konzentrieren, führt aus volkswirtschaftlicher Sicht zu ambivalenten Ergebnissen: Einige der aus Analogien zum unternehmerischen Wettbewerb abgeleiteten Anpassungsstrategien verbessern die dynamische Allokationseffizienz, andere wiederum führen aus gesamtwirtschaftlicher Sicht zu Nullsummen- oder sogar Negativsummenspielen.

#### ***Economic framework conditions and the challenges of locational competition***

*With the accelerating globalisation of the economy from the beginning of the 1990s, economic framework conditions have changed and now present new challenges for both “regional policies for regions”, i.e. the regional structural policies of the EU, federal authorities and state authorities, and for “regional policies of the regions”, defined as the activities of regional actors (municipalities, chambers of commerce and industry, associations) themselves. In the context of a paradigm shift involving a move away from needs-oriented regional policy towards competition-oriented regional policy, regional actors have been much encouraged to concentrate more on attracting mobile factors of production. From the point of view of the national economy this has led to ambivalent results. Some of the adaptation strategies, which have been derived from analogies to competition between businesses, have improved dynamic allocative efficiency, while other strategies have led to zero-sum or even minus-sum games in macroeconomic terms.*

Albrecht Kauffmann

## Transportkosten und Städtesystem

Die mittleren Kosten des Gütertransports in einer Volkswirtschaft gehören zu jenen Faktoren, die maßgeblich an der Ausformung ihres Städtesystems mit beteiligt sind. Der Beitrag geht der Frage nach, welche Effekte Transportkostenänderungen (hierbei kann es sich sowohl um einen Rückgang als auch um einen Anstieg handeln) auf das Städtesystem ausüben können. Dabei finden unterschiedliche Modelle Anwendung, die auf Grundannahmen der Neuen Ökonomischen Geographie aufbauen. Die spezifischen Annahmen dieser Modelle werden miteinander verglichen, ihre Ergebnisse einander gegenübergestellt. Es zeigt sich, dass die auf teilweise sehr restriktiven Annahmen aufgebauten Modellergebnisse sich in ihren Aussagen scheinbar widersprechen bzw. dass eine Interpretation dieser Modelle nur im Hinblick auf ihre spezifischen Fragestellungen vorgenommen werden darf. Hierzu gehören Suburbanisierungstendenzen, die Erschließung peripherer Regionen und die Konzentration der Führungszentralen von Unternehmen.

### *Transport costs and urban systems*

*The average costs of transporting goods in a national economy are one of the factors that significantly contribute towards the shaping of the urban system. This paper pursues the question of what effect changes in transport costs (this can include a reduction as well as an increase) can have on the urban system. Various models based on the fundamental assumptions of New Economic Geography are applied. The specific assumptions of these models are compared with one another and their results contrasted. It is demonstrated that the modelling results, which in some cases are based upon very restrictive assumptions, appear to contradict one another in terms of their findings, or, alternatively, that the findings of these models should only be interpreted with regard to the specific questions that each pose. These include suburbanisation tendencies, the opening up of peripheral regions, and the concentration of company headquarters.*

Helmut Klüter

## Wettbewerbe und Rankings der Gebietskörperschaften – Regionale Entwicklung als Ergebnis eines „Spiels“?

Wettbewerbe und Rankings breiten sich zunehmend aus der Sphäre des Sports in andere gesellschaftliche Bereiche aus. Mit Rankings werden inzwischen auch komplexe Aufgaben wie die Bewertung regionaler Entwicklung mediengerecht vereinfacht. Annahmen über Vergleichbarkeit von Daten und die statistische Generalisierung auf meist eine einzige, irgendwie komponierte Bewertungsskala sind dabei fragwürdig. Wenn Städte- oder Regionalrankings einander widersprechen, zeigen sie bereits dadurch, dass sie fundierte analytische Regionalvergleiche nicht ersetzen können.

Soll man Städte und Regionen in Ausschreibungswettbewerben zusätzlich zum natürlichen Wettbewerb gegeneinander antreten lassen, um zu besser begründeten Rankings zu kommen? Fördermittel werden dabei zu Prämien, die an die Sieger jenes inszenierten Spiels vergeben werden. Dies aber korrumpiert die Konkurrenzbedingungen für dort ansässige Wirtschaftsunternehmen, denn diese sind darauf angewiesen, dass die Gebietskörperschaften als Infrastrukturprovider möglichst überall gleichwertige Rahmenbedingungen für den Markt garantieren.

### ***Competition and rankings of local authorities – regional development as the result of a “game”?***

*Competition and rankings are increasingly spreading from the sphere of sport into other social areas. Rankings are these days used to simplify complex tasks such as the evaluation of regional development for the media. Assumptions about the comparability of data and the statistical generalisation involved in somehow composing one single scale of evaluation are questionable. When rankings of cities or regions contradict one another, then this is an indication that they cannot replace well-founded analytical regional comparisons.*

*Should, in addition to natural competition, competitive bidding between cities and regions be introduced in order to come up with more substantiated rankings? Subsidies would become the prizes awarded to the winners of this staged game. This would, however, corrupt competitive conditions for the companies located in the cities and regions concerned. They depend on the local authorities as infrastructure providers to guarantee as far as possible equivalent framework conditions for the market everywhere.*

Arthur Benz/Michael Böcher

### **Politischer Leistungswettbewerb zwischen Regionen – Voraussetzungen, Chancen und Grenzen**

Politische Leistungswettbewerbe werden zur kompetitiven Förderung von Regionen zunehmend eingesetzt. Regionale Leistungswettbewerbe funktionieren jedoch nicht von selbst, sondern nur unter bestimmten Voraussetzungen. Der Beitrag analysiert zunächst anknüpfend an theoretische Erkenntnisse Funktionsweise und spezifische Funktionsbedingungen regionaler Leistungswettbewerbe. Daran anschließend werden auf der Basis einer empirischen Untersuchung des Regionen-Wettbewerbs „Idee.Natur“ Möglichkeiten und Grenzen dieses Instruments regionalpolitischer Governance erörtert. Es soll gezeigt werden, dass die erforderlichen Voraussetzungen in der Praxis zu verwirklichen sind, ohne dabei jedoch die Grenzen dieses Instruments zu vernachlässigen. Ziel des Beitrags ist es, die für die Praxis wichtigen Bedingungen zu identifizieren, unter denen Leistungswettbewerbe die in sie gesetzten Erwartungen erfüllen.

### ***Policy competition between regions – conditions, opportunities and limitations***

*Policy competitions are being increasingly used for the competitive promotion of regions. Regional competitions do not, however, function automatically but require specific conditions. This paper first analyses the functioning and specific conditions necessary for the operation of regional competitions, linking discussion to theoretical findings. Next an empirical investigation of the regional competition "Idee.Natur" ("Idea.Nature") provides the basis for discussion of the possibilities and limitations of this instrument of regional policy governance. It should become clear that it is possible to effectively implement the necessary conditions, without neglecting the limitations of this instrument. The aim of the paper is to identify the conditions important for practice under which the competitions can fulfil the expectations invested in them.*

Raymond Richard Saller

### **Neue Formen des Wettbewerbs um Fördermittel von EU, Bund und Ländern und die Wettbewerbsfähigkeit von Städten und Regionen**

Europäische und nationale Fördermittel zur Verbesserung der regionalen Strukturen werden zunehmend im Rahmen von Wettbewerben vergeben. Bei dieser Form der Mittelvergabe treten oftmals Parameter wie „regionale Bedürftigkeit“ oder geographische Besonderheiten in den Hintergrund, an denen sich früher die öffentlichen Förderstrategien ausgerichtet haben.

Der Artikel beleuchtet die Ursachen, die zu der Änderung der Vergabeverfahrens geführt haben. Dabei wird deutlich, dass die Globalisierung und die zunehmende Innovationsförderung zur Erzielung von Produktivitätsfortschritten maßgeblich zu der neuen Vergabepaxis beigetragen haben. Wesentlichen Anteil an der Durchsetzung von Wettbewerbsverfahren hatten auch Behörden der EU, die zur Umsetzung ihrer Politik auf Partnerschaften mit regionalen und lokalen Akteuren angewiesen sind.

In dem Artikel wird dargestellt, dass Wettbewerbe einen Beitrag liefern können, neuartige Pilotverfahren zu entwickeln und zusammen mit regionalen Partnern umzusetzen. Gleichzeitig kann diese Wettbewerbsorientierung zu einer Polarisierung zwischen Kommunen und Regionen führen und bestehende regionale Disparitäten verstärken.

### ***New forms of competition for subsidies from the EU, federal authorities and state authorities, and the competitive ability of cities and regions***

*European and national subsidies intended to improve regional structures are increasingly being granted within a competitive framework. Parameters such as "regional need" or geographical specificities, which in the past were the focus of public subsidy strategies, often take a backseat with this form of subsidy award.*



*This paper sheds light on the reasons that have led to the change in subsidy distribution. It becomes clear that globalisation and the increasing promotion of innovation intended to advance productivity have significantly contributed to the new award practices. An important role in the establishment of the competitive awards was also played by the EU authorities, who rely on partnerships with regional and local actors for the implementation of their policies.*

*The article illustrates that competitions can contribute towards the development of new pilot processes and their implementation in cooperation with regional partners. At the same time this competitive orientation can lead to a polarisation between municipalities and regions and intensify existing regional disparities.*

Heinrich Mäding

### **Strategische Regionsbildung: Ein neuer Ansatz zur Positionierung der Kommunen im Standortwettbewerb**

Traditionelle interkommunale Zusammenarbeit fand ihre Schwerpunkte in regionaler Planung und in Zweckverbänden für einzelne Infrastrukturen. Globalisierung und intensivierter Standortwettbewerb haben neue interkommunale Kooperationsformen erzeugt, die gleichzeitig durch Außenorientierung und die Kooperation mit Privaten gekennzeichnet sind („Strategische Regionsbildung“). Die elf „Europäischen Metropolregionen“ sind in Deutschland die wichtigsten Beispiele für diese Entwicklung.

Regionale Reichweite, Aufgabenbreite und Trägerstruktur sind die grundlegenden, interdependenten Entscheidungsfelder der Strategischen Regionsbildung. Für deren Erfolg ist die Ressource „Unterstützung“ zentral, d. h. die Bereitschaft aller Akteure, sich freiwillig für regionale Ziele einzusetzen. Die Gewährleistung dauerhafter Unterstützung für diese Form der „Regional Governance“ setzt in Konfliktlagen bei allen Beteiligten politische Sensibilität und Fairness voraus. Dabei muss auch das Spannungsverhältnis zwischen einer effektiven Steuerung durch interne Führungszirkel und einer Legitimation durch demokratische Entscheidungsprozesse ausbalanciert werden.

### ***The formation of strategic regions: a new approach to municipal positioning in locational competition***

*Traditional inter-municipal cooperation was focused on regional planning and joint associations for individual infrastructure projects. Globalisation and intensified locational competition have created new forms of inter-municipal cooperation that are characterised by both an outwards orientation and cooperation with the private sector (“formation of strategic regions”). The 11 “European metropolitan regions” are the most important examples of this development in Germany.*

*Regional scope, the breadth of tasks and sponsorship structures are the fundamental, interdependent fields of decision making for the formation of strategic regions. Of central importance for the success of such projects is the resource “support”, i.e. the willingness of all actors to voluntarily champion regional goals. Achieving sustainable support for this form of*

*“regional governance” requires all those involved to show political sensibility and fairness in situations of conflict. Here it is also necessary to strike a balance between effective management by an inner circle and legitimation through democratic decision making processes.*

Mareike Köller

## **Übersicht der Fallstudienregionen und ihre allgemeine Position im Standortwettbewerb**

Veränderungen im Standortwettbewerb betreffen Städte und Regionen weder gleichmäßig noch gleichgerichtet. Die in den nachfolgenden Beiträgen untersuchten Fallstudienregionen sind in ihrer wirtschaftlichen, sozialen und geographischen Situation zwar sehr unterschiedlich, nichtsdestotrotz stehen sie untereinander und mit anderen Regionen im Wettbewerb. Die untersuchten westdeutschen Städte mit Wachstumstendenzen und positiven Bevölkerungsentwicklungen (Hamburg, Bonn), ostdeutsche Städte mit dem problematischen Hintergrund des politischen und wirtschaftlichen Umbruchs (Berlin, Leipzig), eher ländlich geprägte Regionen mit spezifischen Besonderheiten (Bitburg-Prüm) sowie Regionen aus dem grenznahen Ausland (Linz, Kärnten, Bodensee-Region) müssen sich alle den verschiedenen Veränderungen in den letzten Dekaden stellen. In diesem Beitrag wird dafür zunächst ein Überblick über die allgemeine Situation der Fallstudienregionen im Standortwettbewerb und deren Entwicklungstendenzen gegeben.

### ***Survey of the case-study regions and their overall position in locational competition***

*Changes in locational competition do not affect cities and regions either equally or fairly. The case study regions investigated in the following papers are very different in terms of their economic, social and geographical situations, but they are nonetheless in competition with both one another and with other regions. The case studies investigated include West German cities with growth tendencies and positive population development (Hamburg, Bonn), East German cities with the problematic background of political and economic upheaval (Berlin, Leipzig), more rural regions with their own specific peculiarities (Bitburg-Prüm), and regions in other countries close to the German border (Linz, Kärnten, the Lake Constance region). All have had to face the various changes of recent decades. This paper therefore provides a survey of the overall position of the case study regions in terms of locational competition and development trends.*

Kurt Geppert/Martin Gornig

## **Wettbewerb der Regionen – Berlin auf einem guten Weg**

Heute gilt Berlin wieder als „in“. Trotz prekärer Haushaltslage hat die Stadt ihre zentralen Standortmerkmale Kultur, Bildung und Forschung profiliert. Die Investitionen der Wirtschaft steigen, die Zahl der Menschen, die hier Arbeit finden, ebenfalls. Allerdings

sah es nach der Euphorie der Wendezeit lange anders aus. Das Ende der deutschen Teilung führte in der Stadt zu einem Wettbewerbsschock. In der Folge schrumpfte die Wirtschaft Berlins erheblich, und der Rückstand gegenüber anderen Großstädten wurde noch größer. Auf den ökonomischen Verfall reagierte die Politik deutlich verzögert und angestoßen von Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften. Ein wesentlicher Grund für die ökonomische Trendwende in Berlin liegt darin, dass der regionale Wettbewerb neben den üblichen unternehmensbezogenen Standortfaktoren immer mehr auch über Faktoren der Lebensqualität ausgetragen wird. Und hier konnte Berlin besonders punkten. Die Stadt hat im Überfluss das, was die Wirtschaft in der Wissensgesellschaft braucht: junge, kreative Köpfe.

### ***Competition between regions – Berlin on the right path***

*Berlin is "in" again these days. Despite its budget deficit, the city has distinguished itself through the key locational characteristics of culture, education and research. Economic investment is rising, as is the number of people who find jobs here. Nonetheless, for a long time after the euphoria of reunification had died down, the situation looked very different. The end of the division of Germany threw the city into competitive shock. As a result the Berlin economy shrank considerably and the city fell increasingly behind other metropolises. Policymakers reacted slowly to the economic decline, and only after business associations and unions took the initiative. A significant cause of the economic turnaround in Berlin is that regional competition increasingly involves not only the usual business-related locational factors but also factors related to quality of life. And here Berlin has been able to score. The city has a surplus of that which the economy in the knowledge society needs: young, creative minds.*

Silvia Stiller

### **Hamburg: Wissensbasierter Strukturwandel beeinflusst die Standortpolitik**

Die Rahmenbedingungen für die Positionierung Hamburgs im internationalen und nationalen Standortwettbewerb befinden sich im permanenten Wandel. Von hoher Relevanz hierfür ist der wissensbasierte Strukturwandel, welcher insbesondere in den Städten zur Entstehung neuer Arbeitsplätze beiträgt. Wichtige Standortfaktoren für die Unternehmen der Wissenswirtschaft sind qualifizierte Arbeitskräfte und regionale Kapazitäten in der Forschung und Entwicklung. Die Hansestadt hat bereits im Jahr 2003 mit dem Leitbild „Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“ auf diese neuen standortpolitischen Herausforderungen reagiert. Im Jahr 2010 hat der Hamburger Senat mit „Wachsen mit Weitsicht“ ein neues Leitbild für die Stadtentwicklung beschlossen, welches Schwerpunkte auf die Förderung und Anziehung von Talenten sowie auf Bildung legt. Insgesamt zeigt die Implementierung der jüngeren standortpolitischen Strategien in Hamburg eine Erweiterung der Handlungskonzepte um neue Aspekte, was zur Stärkung der Position Hamburgs im internationalen Metropolenwettbewerb und als Wissensstandort beitragen soll.

### ***Hamburg: knowledge based structural change influences locational policies***

*The framework conditions for the international and national competitive positioning of Hamburg are continuously changing. Of great relevance in this context is knowledge based structural change that, particularly in the cities, contributes to the creation of new jobs. Important locational factors for knowledge based businesses are a qualified workforce and regional research and development capacities. Hamburg reacted early to these new competitive challenges with the guiding principle "Metropole Hamburg – Wachsende Stadt" ("Metropolis Hamburg – Growing City") of 2003. In 2010 the Hamburg Senate then passed "Wachsen mit Weitsicht" ("Growth with Vision"), a new guiding principle for urban development that focused on promoting and attracting talent and education. Overall the implementation of the recent locational policy strategies in Hamburg demonstrates a broadening of action concepts to include new aspects. This is intended to strengthen Hamburg's position in international competition between metropolises and increase its importance as a knowledge centre.*

Martin T.W. Rosenfeld/Sebastian Kohler

### **Lokale Wirtschaftsentwicklung zwischen Systemtransformation und Standortwettbewerb – Das Beispiel der Stadt Leipzig**

Am Beispiel Leipzigs werden die Effekte der strukturellen Veränderungen und der zunehmenden Verschärfung des Standortwettbewerbs untersucht. Leipzig ist von besonderem Interesse, weil die Stadt traditionell ein Ort des Wissens und des Handels war; dies sind Faktoren bzw. Aktivitäten, denen gerade unter den heutigen Bedingungen des Standortwettbewerbs eine besondere Bedeutung zukommt. Aktuell verfügt Leipzig zwar über eine gute Ausstattung bei wichtigen Potenzialfaktoren. Hinsichtlich des wirtschaftlichen Ergebnisses hat die Stadt jedoch bislang nicht wieder die Position erreichen können, welche sie vor dem Zweiten Weltkrieg innehatte. Hierbei spielen die Folgen von Planwirtschaft und Systemtransformation ebenso eine Rolle wie die Veränderungen im Standortwettbewerb. Besonders deutlich wird der Einfluss dieser Veränderungen in Leipzig u. a. darin, dass die Stadt sich – wie andere Städte auch – „moderner“ wirtschaftspolitischer Strategien (Clusterförderung, Amenity-Strategie, Metropolregionstrategie) bedient.

### ***Local economic development between system transformation and locational competition – the example of the city of Leipzig***

*The example of Leipzig is used to investigate the effects of structural changes and increasingly intense locational competition. Leipzig is particularly interesting because the city was traditionally a location for knowledge and trade, factors and/or activities that are being assigned particular significance under present day conditions of locational competition. Leipzig is currently well equipped with important potential factors. However, in terms of economic results the city has not yet been able to regain the position it occupied before the*

*Second World War. In this context the consequences of the command economy and system transformation have played just as important a role as the changes in locational competition. The influence of these changes in Leipzig is made particularly clear by, among other things, the way in which the city – in common with other cities too – applies “modern” economic policy strategies (cluster promotion, amenity strategy, metropolitan region strategy).*

Matthias Schönert

### **Von der Bundeshauptstadt Bonn zur wettbewerbsfähigen Bundesstadt Bonn**

Der Fall des „Eisernen Vorhangs“ führte in der Bundeshauptstadt Bonn zu erheblichen Konsequenzen: So wurde im Jahr 1991 vom Deutschen Bundestag mit knapper Mehrheit der Beschluss getroffen, den Sitz des Parlaments und Teile der Regierungsfunktionen nach Berlin zu verlagern. Dadurch wurde ein Prozess des strukturellen Wandels in Bonn und den Umlandkreisen ausgelöst. Dieser Beitrag klärt folgende Fragen: Sind die befürchteten Arbeitsplatz- und Einwohnerverluste eingetreten? Welche strukturellen Veränderungen haben stattgefunden und wie ist Bonn heute auf den zunehmenden Standortwettbewerb von Städten und Regionen vorbereitet? Die Fallstudie zeigt im Ergebnis, dass die beim Umzugsbeschluss vor etwa 20 Jahren befürchteten Arbeitsplatz- und Einwohnerverluste nicht eingetreten sind und auch ein Zurückfallen im Städtewettbewerb nicht festzustellen ist. Vielmehr befindet sich die Bundesstadt Bonn in einer wirtschaftlichen Situation mit erfolgsversprechenden Zukunftsperspektiven. Wesentlich dazu beigetragen hat das „5-Säulen-Programm“, das im Rahmen des Berlin/Bonn-Gesetzes zwischen den Jahren 1994 und 2004 umgesetzt worden ist.

### ***From the Federal Capital of Bonn to the competitive Federal City of Bonn***

*The collapse of the “iron curtain” had significant consequences for the Federal Capital of Bonn. In 1991 the German parliament passed with a small majority the decision to relocate the seat of parliament and certain government functions to Berlin. This triggered a process of structural change in Bonn and the surrounding districts. This paper clarifies the following issues: Has the number of jobs and residents actually declined, as was feared? What structural changes have occurred and how well prepared is Bonn today for the increasing competition between cities and regions? The case study results show that although it was feared that a loss of jobs and residents would result from the relocation decision taken about 20 years ago this has not occurred, and Bonn cannot be shown to have fallen behind in competition with other cities. It is rather the case that the Federal City of Bonn finds itself in an economic situation which promises much success in the future. The “5-Säulen-Programm” (“Five Pillar Programme”) drawn up in the context of the Berlin/Bonn Act and implemented between 1994 and 2004 has contributed significantly to this result.*

Jörg Maier/Stefan Forster/Stefan Lueglinger

## **Regionale Entwicklungspolitik im Standortwettbewerb: Fallstudie Agglomerationsraum Linz/Oberösterreich**

Die Einbeziehung der Fallbeispiele aus Österreich geschah in erster Linie im Sinne unterschiedlicher Faktorkräfte zu den deutschen Beispielen, sowohl was die externen Rahmenbedingungen staatlicher Entwicklung und internationaler Verflechtung als auch wirtschafts- und regionalpolitische Konzepte sowie Instrumente anging.

Die Bewältigung des wirtschaftlichen Strukturwandels, die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und Region sowie die Anpassung an die wachsenden Standortanforderungen waren die Ziele der regionalen und kommunalen Wirtschaftspolitik in Verbindung mit den Wirtschafts- und Sozialpartnern in Oberösterreich und im Agglomerationsraum Linz. Möglich wurde die rasche Umsetzung durch finanzielle Beiträge (u.a. des Zukunftsfonds) von öffentlicher Hand und privater Wirtschaft, vor allem aber durch dynamisch und unternehmerisch agierende Einrichtungen, wie etwa die TMG, aber auch der Hochschulen, bis hin zu den jüngsten Aktionen auf internationaler Ebene. Basis sind dabei ohne Zweifel die funktionierenden Netzwerke von Personen, Unternehmen und Institutionen, das vorhandene Vertrauen zwischen den Partnern („Handschlagqualität“) und eine wachsende Gruppe „kluger Köpfe“, deren Ideen man sie auch realisieren lässt. Grundlegend war außerdem das Konzept, dass man für jede Maßnahme einen „Kümmerer“ eingesetzt hat und es genügend Plattformen gibt, wo sich die Ergebnisse präsentieren lassen (Tagungen, Messen, Austria Business Agency).

### ***Regional development policy in locational competition: the case study of the agglomeration Linz/Upper Austria***

*The inclusion of case studies from Austria was primarily motivated by the differences in relevant factors from the German examples, both in terms of the external framework conditions of national development, international interconnections, and economic and regional policy concepts and in terms of the instruments applied.*

*The aims of regional and municipal economic policy, together with economic and social partners in Upper Austria and the agglomeration of Linz, were to deal with economic structural change, to enhance the competitive ability of businesses and the region, and to adapt to the growing demands made on locations. The rapid implementation was made possible by financial contributions (for instance from the Future Fund) from the public authorities and private business, but particularly by the dynamic and enterprising activities of institutions such as the TMG and colleges, which even include recent international campaigns. The basis for this is undoubtedly provided by the active networks of people, businesses and institutions, the existent trust between the partners (“based on a handshake”), a growing group of bright minds whose ideas are also implemented, the concept that each measure implemented has a dedicated “trouble shooter” and that there are enough platforms on which results can be presented (congresses, exhibitions, Austria Business Agency).*

Thomas Döring /Birgit Aigner-Walder

### **Strukturschwache Räume im Standortwettbewerb – Fallanalyse Kärnten unter besonderer Berücksichtigung der Städte Klagenfurt und Villach**

Mit Kärnten wurde eine Region untersucht, die im Vergleich zu anderen Regionen Österreichs eher ländlich strukturiert und wirtschaftlich strukturschwach ist. Nach Jahrzehnten der Grenzlage im europäischen Binnenmarkt sieht sich Kärnten aufgrund der EU-Osterweiterung sowohl mit neuen Chancen für die Standortentwicklung als auch mit einem erhöhten Wettbewerbsdruck aufgrund osteuropäischer Konkurrenz konfrontiert. Der in den zurückliegenden Jahren durch wirtschaftspolitische Maßnahmen auf Landesebene eingeleitete technologieorientierte Strukturwandel zeigt, dass auch in einem durch nachholende Entwicklung geprägten Wirtschaftsraum auf neue Herausforderungen im Standortwettbewerb erfolgreich reagiert werden kann. Dies gilt vor allem für die beiden Städte Klagenfurt und Villach, die als regionale Ballungszentren einen Entwicklungsmotor für das gesamte Bundesland bilden.

### ***Structurally weak spaces in locational competition – the case study analysis of Kärnten with a particular focus on the cities of Klagenfurt and Villach***

*Here the investigation turns to Kärnten, a region that is more rural and has a weaker economic structure than other Austrian regions. After decades of being a border region in the European internal market, the eastwards extension of the EU is now bringing the Kärnten location both new development chances and also increased competitive pressure due to East European competition. In recent years the state has been pursuing economic policy measures to introduce technology-oriented structural transformation, a course that shows that even in an economic area characterised by catch-up development it is possible to react successfully to new challenges in locational competition. This is particularly true of the two cities of Klagenfurt and Villach, regional conglomerations that drive development for the entire federal state.*

Roland Scherer/Martin Gutjahr

### **Die Bodenseeregion – Eine Wachstumsregion im Verborgenen**

Die Bodenseeregion ist eine Grenzregion, in der eine vielfältige Zusammenarbeit zwischen den vier Anrainerstaaten Deutschland, Österreich, Schweiz und Liechtenstein stattfindet. Es handelt sich um eine Region ohne ein eigentliches städtisches Zentrum, die durch eine polyzentrische Siedlungsstruktur mit mehreren Oberzentren geprägt ist. Trotz ihrer peripheren Lage zwischen den Metropolräumen hat sich die Region wirtschaftlich gesehen über lange Zeit sehr positiv entwickelt. Dies gilt vor allem für den produzierenden Sektor, der in der Region eine dominierende Rolle spielt und durch stark regional verankerte, aber global tätige Unternehmen geprägt ist. In der Außenwahrnehmung spiegelt sich dies aber nicht und wird die Region vor allem mit dem Tourismus in Verbindung gebracht, der aber ökonomisch mit einem Anteil von

rd. 3% an der Wertschöpfung eine untergeordnete Rolle spielt. Eine gemeinsame Wirtschaftsförderpolitik für die Gesamtregion existiert bislang nicht. Zwar gibt es derzeit Ansätze für ein gemeinsames bodenseeweites Standortmarketing, inwieweit sich dieses aber aufgrund der unterschiedlichen Wirtschaftsförderungspolitik in den einzelnen Ländern durchsetzen kann, wird sich zeigen. Gemeinsam mit Fragen einer nachhaltigen Raumnutzung liegen hier die größten Herausforderungen für die künftige Entwicklung der Region.

### ***The Lake Constance region – a hidden growth region***

*The Lake Constance region is a border region in which there are many diverse forms of cooperation between the four neighbouring countries of Germany, Austria, Switzerland and Liechtenstein. The region has no real urban centre but is characterised by a polycentric settlement structure with a number of major regional centres. Despite its peripheral location between metropolitan regions the area has displayed very positive economic development over a long period of time. This is particularly true for the manufacturing sector, which plays a dominating role in the region and is characterised by regionally rooted companies that are also globally active. External perceptions of the region do not reflect this situation but tend to associate the region with tourism, which with about 3% value added only plays a subsidiary role in economic terms. A joint economic promotion policy for the entire region does not yet exist but joint location marketing for the whole of the Lake Constance area is currently being introduced. However, owing to the different economic promotion policies of the individual countries, it is as yet unclear to what extent this initiative can be enforced. Together with questions related to the sustainable use of space this issue presents the greatest challenges for the future development of the region.*

Heinrich Becker/Peter Weingarten

### **Der Eifelkreis Bitburg-Prüm: Vom peripheren Sorgenkind zu einer prosperierenden Wirtschaftsregion**

Die Entwicklung des Eifelkreises Bitburg-Prüm vom peripheren Sorgenkind zu einer prosperierenden Wirtschaftsregion hat sich in einem permanenten Strukturwandel vollzogen. Sie zeigt, dass auch dünn besiedelte, wirtschaftlich strukturschwache ländliche Räume, die keine Agglomerations- und Clustervorteile aufweisen, im Standortwettbewerb bestehen können. Das Handlungsmuster regionaler Akteure im Eifelkreis war und ist, nichts unversucht zu lassen und es der Zukunft zu überlassen, was sich als erfolgreich erweisen wird. Der beeindruckend erfolgreiche Weg wäre ohne die Unterstützung von Bund und Land und die positive wirtschaftliche Entwicklung Luxemburgs nicht möglich gewesen. Marktstarke kleine und mittlere, zumeist inhabergeführte Unternehmen in unterschiedlichen Branchen und eine starke Arbeitsmarktnachfrage in Luxemburg gehen heute mit einer Arbeitslosenquote einher, die Vollbeschäftigung signalisiert. Angesichts eines im Zuge des demographischen Wandels rückläufigen Arbeitsangebots wird der Wettbewerb um Arbeitskräfte zunehmen.



### ***The Eifel district Bitburg-Prüm: from peripheral problem child to prosperous economic region***

*The development of the Eifel district Bitburg-Prüm from peripheral problem child to prosperous economic region has been accomplished in the form of permanent structural transformation. This case study demonstrates that even sparsely populated rural spaces with a weak economic structure and no agglomeration economies or clustering effects can survive in locational competition. The patterns of activity of the Eifel district actors were and continue to be characterised by a determination to leave nothing untried and then to wait and see what proves to be successful. This impressive success would not have been possible without the support of both federal and state authorities and the positive economic development of Luxemburg. Strong small and medium sized, mostly owner-managed businesses in various verticals and a large labour market demand characterise Luxemburg today, and are accompanied by an unemployment rate that indicates full employment. In the face of demographic change causing a decline in labour supply, competition for labour will increase.*

Martin T. W. Rosenfeld

### **Raumentwicklung im Zeichen veränderter Strukturen des Standortwettbewerbs – Gesamtschau der Einzelbeiträge und Ableitung von Schlussfolgerungen**

Vor dem Hintergrund von explorativen Fallstudien für ausgewählte Städte und Regionen wird versucht, zu einer vorläufigen Aussage hinsichtlich der bisherigen Auswirkungen der strukturellen Veränderungen des Standortwettbewerbs für die Raumentwicklung zu gelangen. Ein wichtiger genereller Befund ist, dass sich der Einfluss der veränderten Bedingungen des Wettbewerbs zwischen Unternehmen bislang stärker bei den in den Städten und Regionen jeweils gewählten Entwicklungsstrategien manifestiert, weniger in der realwirtschaftlichen Entwicklung der untersuchten Raumeinheiten. Dies lässt sich damit erklären, dass die Veränderungen des Standortwettbewerbs kontinuierlich und langfristig wirken und kurzfristig von anderen Faktoren (wie der Systemtransformation seit 1990) überlagert werden. Zukünftige Forschungsprojekte sollten u. a. der Frage nachgehen, ob die neue Politik der Städte und Regionen mehr als eine gleichsam „kosmetische“ Korrektur der bisherigen Strategien darstellt oder vielfach nur dem Marketing dienen soll.

### ***Spatial development under the influence of changed structures of locational competition – overview of the individual papers and the drawing of conclusions***

*Against the background of the explorative case studies of selected cities and regions the attempt is made to come to an initial conclusion about the effects of the structural changes of locational competition on spatial development to date. An important general finding is that the influence of the changed competitive conditions between businesses has so far mani-*

*fested itself more strongly in terms of the individual development strategies chosen for the cities and regions than it has in the actual economic development of the spatial units under investigation. This can be explained by the fact that changes in locational competition have continual long term effects that have in the short term been superimposed by other factors (such as the system transformation since 1990). Future research projects should, among other things, investigate whether the new policies of the cities and regions represent more than a quasi "cosmetic" correction of past strategies or in many cases serve only for marketing.*

## Über die ARL

Die Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) untersucht die Wirkung menschlichen Handelns auf den Raum und analysiert die Möglichkeiten einer nachhaltigen Raumentwicklung. Dies geschieht auf den Feldern Wirtschaft, Soziales, Ökologie und Kultur.

Die ARL ist das zentrale, disziplinübergreifende Netzwerk von Expertinnen und Experten, die in der Raumforschung und Raumplanung arbeiten. Damit bietet sie die ideale Plattform für den raumwissenschaftlichen und raumpolitischen Diskurs. Forschungsgegenstand sind räumliche Ordnung und Entwicklung in Deutschland und Europa.

Die Akademie ist eine selbstständige und unabhängige raumwissenschaftliche Einrichtung öffentlichen Rechts von überregionaler Bedeutung und gesamtstaatlichem wissenschaftspolitischem Interesse. Sie wird gemeinsam von Bund und Ländern finanziert und gehört der Leibniz-Gemeinschaft an.

Sie vereint Fachleute aus Wissenschaft und Praxis in ihrem Netzwerk. Dadurch können Grundlagenforschung und Anwendung eine direkte Verbindung eingehen – eine wichtige Voraussetzung für eine fundierte Beratung von Politik und Gesellschaft.

Dank ihrer Netzwerkstruktur und der Arbeitsweise in fachübergreifenden Gruppen ermöglicht die ARL den effizienten Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen allen Akteuren. So sind erfolgreiche Kommunikation und Wissenstransfer auf allen Ebenen gewährleistet. Auf der Basis des personellen Netzwerks fungiert die ARL als Mittlerin zwischen Wissenschaft, Verwaltung, Politik, Wirtschaft und Öffentlichkeit.

Nähere Informationen über die ARL finden Sie unter [www.arl-net.de](http://www.arl-net.de).



Aufgrund anhaltender Globalisierungstendenzen und zunehmender Intensität des Austauschs von Informationen, Gütern und Dienstleistungen wird sich der Wettbewerb zwischen Regionen vermutlich weiter verschärfen. Dabei ergeben sich aus den in vielfacher Hinsicht veränderten Rahmenbedingungen auch neuere Planungs- und Steuerungsansätze. Diese reichen von den unterschiedlichen Wettbewerbsarten bis hin zu Fragen neuer Strategien der Regional- und Stadtentwicklungspolitik.

Anhand verschiedener Fragestellungen werden in diesem Band die vielseitigen Dimensionen von Strukturveränderungen im Standortwettbewerb und deren Ursache mithilfe von „Querschnittsstudien“ vor allem auf der Basis vorliegender Untersuchungen nachgezeichnet, geordnet und konkretisiert. Da es in der bestehenden Literatur weitestgehend an empirischen Belegen zu den konkreten Folgen der veränderten Wettbewerbsbedingungen fehlt, wurde in explorativen Fallstudien für ausgewählte Städte und Regionen untersucht, inwieweit sich die erwarteten Veränderungen aufgrund der neuen Strukturen des Standortwettbewerbs nachweisen lassen und wie die jeweils zuständigen politischen Akteure hierauf bislang reagiert haben.

Due to ongoing globalisation tendencies and the increasing intensity of exchanges of information, goods and services, competition between regions seems likely to continue to intensify. Numerous changes in framework conditions also give rise to new approaches to planning and management. These range from various types of competition to questions relating to new strategies for regional and urban development policy.

This volume uses various different issues to trace, order and specify the multiple dimensions and underlying causes of structural changes in competition between locations, supported by cross-sectional studies primarily based on existing investigations. As empirical proof of the concrete consequences of changed competitive conditions is largely lacking in the existing literature, explorative case-studies of chosen cities and regions are also used to investigate the extent to which changes expected to arise from new structures of locational competition can be verified and how the political actors responsible have reacted thus far.

ISBN: 978-3-88838-067-9



9 783888 380679