

# ÖKONOMISCHER WANDEL

## Die Region Bonn / Rhein-Sieg / Ahrweiler als Exempel

### Ein Wunder in Bonn?

Als der Bundestag nach einer intensiven Diskussion 1991 beschloss, Berlin zur deutschen Hauptstadt zu machen, war die Betroffenheit in Bonn und Umgebung groß. Während es in den politischen Diskussionen zum Hauptstadtbeschluss viel um historische Bezüge und die Symbolik des Beschlusses ging, dachte man in Bonn sofort auch an die regionalökonomischen Effekte der Entscheidung.

In den vergangenen vier Jahrzehnten war nämlich der Hauptstadtcluster zur tragenden wirtschaftlichen Säule der Region geworden. Bundestag, Bundesregierung, Ministerien, Botschaften und zahlreiche (Lobby)Verbände stellten zehntausende von gut bezahlten Arbeitsplätzen. Der lokale Handel und die Gastronomie profitierten von der überdurchschnittlichen Kaufkraft und dem Konsumprofil der Beschäftigten. Nicht zu unterschätzen war auch der Polittourismus nach Bonn, auf den sich die Hotellerie und das Tourismusgewerbe eingestellt hatten.

Dies alles drohte nun binnen weniger Jahre wegzubrechen. Angesichts der Erfahrungen in Nordrhein-Westfalen mit den drastischen Folgen des Niedergangs von Textilindustrie, Steinkohlenbergbau und Stahlindustrie in vielen Städten und Regionen wurde auch für Bonn Schlimmes befürchtet, nämlich Arbeitslosigkeit, Bevölkerungszug, Krise im Einzelhandel, Wohnungs- und Büroleerstände und damit ein Verfall der Immobilienwerte sowie ein Image- und Bedeutungsverlust.

Ein Jahrzehnt später residieren Bundestag, Bundesrat, Bundesregierung, viele Ministerien und die meisten Botschaften und Verbände an der Spree. Doch zu der befürchteten Regionalkrise in Bonn ist es nicht gekommen. Ganz im Gegenteil: Bonn boomt! Die Stadt Bonn

und der benachbarte Rhein-Sieg-Kreis haben zwischen 1991 und 2001 im Saldo 81.000 Einwohner hinzu gewonnen (BN/SU +10,9%, NRW +3,1%). Die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätze nahm um 20.700 zu (BN/SU +8,2%, NRW -3,7%). Die Arbeitslosigkeit ist weit unterdurchschnittlich und liegt auf einem Niveau, das man eher aus Baden-Württemberg oder Bayern kennt. An allen Ecken und Enden wird gebaut; keine Spur von einem Preisverfall bei Immobilien. Kürzlich wurde in der Rheinaue in unmittelbarer Nachbarschaft des Langen Eugen eines der höchsten Bürohochhäuser Nordrhein-Westfalens (160 m hoch, 45.000 qm Bürofläche) fertig gestellt und bezogen. Insgesamt wurden in dem Jahrzehnt nach dem Bonn-Berlin-Beschluss 850.00 qm Bürofläche neu gebaut.

Natürlich hat sich Bonn trotz allem verändert. Mit dem Verlust der Hauptstadtfunktion hat Bonn einen Teil seiner Buntheit und Internationalität verloren. Bonn hat seine Sonderrolle abgelegt und ist wieder zu einer „normalen Stadt“ geworden. Aber an der Tatsache einer äußerst erfolgreichen Bewältigung des Strukturwandels geht kein Weg vorbei. Was ist in Bonn geschehen? War es ein Wunder? Oder ist die Entwicklung angesichts der Ausgangs- und Handlungsbedingungen gar nicht mal überraschend?

### Regionale Wettbewerbsfähigkeit als Metathema

Es ist mittlerweile zu einer gängigen und weithin akzeptierten Feststellung geworden, dass Städte und Stadtregionen miteinander im ökonomischen Wettbewerb stehen. Da aber eigentlich Unternehmen konkurrieren, bedarf es einer Erklärung, wenn der Wettbewerbsgedanke auf Städte und Regionen erweitert wurde. Offensichtlich sind klare regionale Unterschiede und eine gewisse endogene Gestaltbar-

keit regionaler Standortqualitäten und wirtschaftlichen Milieus von Bedeutung. Regionale Wettbewerbsfähigkeit zeichnet sich dann durch die Begabung aus, mobile Produktionsfaktoren (Arbeit, Investitionskapital) zu bewahren und neu anzuziehen.

Im Grunde zerfällt die regionale Wirtschaft überall in mehrere Segmente. Ein Teil (und zwar große wie kleine Unternehmen) beschäftigt sich mit international handelbaren Gütern und Dienstleistungen und steht damit im internationalen Wettbewerb um Innovationen und Marktanteile. Man kann verkürzt auch vom „globalisierten Sektor“ sprechen. Über vor- und nachgelagerte Verflechtungen prägt der globalisierte Sektor auch Quantität und Qualität der lokalen Wirtschaft, weswegen sich z.B. die gastronomischen Angebote in Frankfurt und Duisburg auch deutlich unterscheiden. Daneben gibt es auch einen wirtschaftlichen Bereich, der vom „globalisierten Sektor“ weitgehend unabhängig ist. Dieser „lokalisierte“ Sektor ist in allen Stadtregionen vergleichsweise ähnlich ausgeprägt. Die ökonomischen Unterschiede zwischen Städten bzw. Stadtregionen zeigen sich hingegen im „globalisierten Sektor“ und bei seinen Verflechtungseffekten. Hier kommt man auch zu den Möglichkeiten und Grenzen städtischer und stadtreionaler Entwicklungspolitik.

Obwohl gegenwärtig zu Recht vom Wettbewerb der Städte und Regionen gesprochen wird, tut man also gut daran, die im nationalen und internationalen Wettbewerb stehenden Unternehmen im analytischen Focus zu behalten. Ihr Aufstieg oder Niedergang wird – in Anlehnung an die Veröffentlichungen der OECD – von drei Faktorengruppen bedingt: (1) exogenen Faktoren, (2) unternehmensspezifischen Faktoren, (3) dem lokalen und regionalen wirtschaftlichen Umfeld.

Zu den exogenen Faktoren zählen Technologieinnovationen und die damit verbundene Entwicklungsdynamik von Wirtschaftssektoren, Nachfrageentwicklungen und Konjunkturzyklen sowie Regulierungen und Steuern. Die exogenen Faktoren bestimmen also, ob Unternehmen in wachsenden, stabilen, oder schrumpfenden Märkten agieren. Deshalb hatten in den 90er Jahren Regionen mit Unternehmensschwerpunkten in den Bereichen Informationstechnologie, Telekommunikation, Medien, Biochemie und Pharma, Finanzdienstleistungen, Distribution & Logistik günstige Entfaltungschancen, während die altindustrialisierten Regionen mit den Schwerpunkten auf Massentextil, Massentextil, Grundstoffchemie und Elektrogeräten wesentlich schwierigere Entwicklungsbedingungen hatten. Die ökonomischen Profile der Regionen München und Frankfurt sind in diesem Kontext einfach wesentlich günstiger als die des Ruhrgebietes, Nürnbergs oder des Saarlandes.

Nun ist ein günstiger sektoraler Kontext noch kein hinreichender Faktor für eine erfolgreiche Unternehmensentwicklung. Es gibt Unternehmen, die auch in einem expandierenden Sektor kränkeln oder untergehen. Andere bestehen gegen den main stream und expandieren in einem schrumpfenden Markt. Es kommt also darauf an, was aus den exogenen Rahmenbedingungen gemacht wird. Die Anbindung an Forschung und Entwicklung, die Anwendung neuer Technologien für Produkt- und Prozessinnovationen, die ständige Reflexion des Zeitgeistes in der Designentwicklung, Spezialisierungen, Einbindungen in Netzwerke und das avancierte Humankapital der Mitarbeiter kann hier entscheidend sein. Dass die durch Fahrzeug- und Maschinenbau dominierte Region Stuttgart ihre Strukturchwäche zu Beginn der 90er Jahre in kurzer Zeit so glanzvoll meistern konnte und nicht zu einer altindustrialisierten Niedergangsregi-

on wurde, dürfte vor allem auch dem Geschick der ansässigen Unternehmen zu verdanken sein, die sich einem offenen Wettbewerb stellen mussten und sich in ihm behaupten konnten.

Auf die bisher genannten Kontexte wirtschaftlicher Entfaltung, d.h. die exogenen und die unternehmensspezifischen Faktoren, haben die Städte bzw. Stadtregionen keinerlei nennenswerten Einfluss. Gestaltbar ist jedoch das lokale und regionale wirtschaftliche Umfeld. Dabei geht es zum einen um physische Standortfaktoren wie Flächenangebote und verkehrliche Erreichbarkeit. Daneben gehört aber auch eine Wissenschafts- und Forschungslandschaft zu den wesentlichen Standortqualitäten. Deren Profil kann auf international orientierte Grundlagen- und Spitzenforschung ausgerichtet sein und damit einen eigenständigen ökonomischen Cluster kreieren. Sie kann aber auch ein stark anwendungsbezogenes Profil mit engen Bezügen zu den regionalen Branchenschwerpunkten aufweisen. Neben harten Faktoren des wirtschaftlichen Umfeldes sind natürlich auch die weichen Faktoren der Qualität der Netzwerke sowie der Qualität der Lebens- und Arbeitsbedingungen relevant. Gerade weil diese wirklich regional mitgestaltbar sind, zählen sie zu den wichtigen Arbeitsfeldern lokaler und regionaler Wirtschaftspolitik

Für alle großen Städte gleichermaßen gilt, dass das regionalökonomische Denken nicht an den Stadtgrenzen aufhören kann. Die Suburbanisierung von Arbeitsplätzen, die Profilbildung von Teilräumen einer Region und die Regionalisierung von Arbeitsmärkten und Lebensräumen sind ein Faktum. Die Bewältigung der Aufgaben, die aus der ökonomischen Entwicklung entstehen, muss deshalb im regionalen Verbund angegangen werden. Die Kernstädte sind plakatives Aushängeschild und symbolische Mitte dieser Regionen. Für einzelne Branchensegmente bieten sie auch weiterhin die gefragtesten Standorte. Aber ein „rundes Profil“ und eine nachfragegerechte Standortprofilierung ist nur unter Nutzung der Angebotsvielfalt einer Region möglich. Um in diesem Sinne regional arbeitsfähig zu werden, benötigen Stadtregionen eine entsprechende regionale Kooperation.

### **Strukturpolitik in der und für die Region Bonn**

Zurück zu Bonn! Wie erklärt sich die eingangs geschilderte dynamische regionale Entwicklung der Region Bonn im Jahrzehnt nach dem Bonn-Berlin-Beschluss?

Erstens: Der Bund hat sich wesentlich weniger aus Bonn zurückgezogen, als das gemeinhin im Lande wahrgenommen wird. Zwar sind der Bundestag, der Bundesrat, die Bundesregierung, die (meisten) Ministerien sowie die Botschaften und Verbände nach Berlin gegangen, aber Teile der Ministerien und nachgeordnete Bundesbehörden blieben in Bonn oder wurden zum Ausgleich in Bonn angesiedelt. Vor dem Regierungsumzug belegte der Bund in Bonn 720.000 qm Bürofläche. Nach dem Umzug sind es immer noch 620.000 qm (86%). Bonn hat zwar seine Rolle als Hauptstadt und das damit verbundene Flair und Image verloren, aber die Stadt am Rhein bleibt ein ganz wichtiger Verwaltungssitz des Bundes. Die Arbeitsplatzverluste aus dem Regierungsumzug sind letztlich viel geringer ausgefallen als zunächst befürchtet.

Zweitens: Rechtzeitig vor dem Abgang der Bundesregierung gebar die Deregulierung des Post- und Fernmeldewesens zwei neue privatwirtschaftliche Unternehmen, die sich zu Global Playern mauserten: die Deutsche Telekom<sup>1</sup> und die Deutsche Post World Net<sup>2</sup>. Diese aus

Bonner Ministerien hervorgegangenen Unternehmen waren nicht vom Bonn-Berlin-Beschluss betroffen. Sie entschieden sich für den Standort Bonn. Durch die Deregulierungen im Telekommunikationsmarkt und die technischen Entwicklungen im IuK-Bereich wurde die Telekommunikationsbranche in den 90er Jahren weltweit zu einem der wichtigsten Wachstumsfelder. Dem Bonner Unternehmen Telekom gelang es im Wesentlichen die vom staatlichen Monopolbetrieb ererbte Marktführerschaft in Deutschland zu behalten und international zu expandieren. Damit waren die Weichen für eine erhebliche Ausweitung der Beschäftigtenzahlen gestellt. Die starke Zunahme an Dienstleistungsarbeitsplätzen in der Region Bonn ist zu einem erheblichen Teil der Expansion der Telekom und der des darum gruppierten Branchenclusters zu verdanken.

Drittens: Neben der Rolle als Hauptstadt war Bonn und die Region seit langem auch Wissenschafts- und Forschungsstandort. Zusätzlich zur alteingesessenen Universität (mit geisteswissenschaftlichem Schwerpunkt) prägten einige Großforschungseinrichtungen (Fraunhofer IZB [früher GMD], DLR, FGAN, Max-Planck-Institute) und Einrichtungen der Wissenschaftspolitik- und verwaltung das Bild. Mit Mitteln der Ausgleichsgelder, die der Region Bonn vom Bund für Strukturanpassungsmaßnahmen zur Verfügung gestellt wurden, wurde diese Forschungslandschaft konsequent ausgebaut. Für die Spitzenforschung wurde die Forschungseinrichtung CAESAR etabliert. Eher anwendungsorientierte Studiengänge mit Regionalbezug prägen hingegen die zwei neuen dezentralen Fachhochschulen mit Standorten in Siegburg, St. Augustin, Rheinbach, Hennef und Remagen. Insgesamt zählen die wissenschaftlichen und wissenschaftsnahen Einrichtungen in der Region Bonn etwa 19.000 Beschäftigte.

Viertens: Der Bonn-Berlin-Beschluss von 1991 sorgte für Angst, nicht nur in Bonn sondern in der ganzen Region. Die im Zuge der Umsetzung vereinbarten Ausgleichsmaßnahmen enthielten aber auch 2,8 Mrd. Euro Strukturfördergelder für die Region. Beides zusammen – die gemeinsame Sorge und die durch das Geld gewonnenen Gestaltungsmöglichkeiten – bildeten die ideale Voraussetzung für eine verbesserte regionale Zusammenarbeit. Bonn / Rhein-Sieg / Ahrweiler wurde in den 90er Jahren zum gängigen Regionsbegriff. Es entstanden gemeinsame Einrichtungen, wie z.B. die inzwischen mit viel politischem Streit wieder aufgelöste gemeinsame Strukturförderungsgesellschaft. Es gelang aber vor allem eine informelle Kooperation zwischen den Kommunen der Region und den Landkreisen zu etablieren, in deren Zentrum zunächst eine Verständigung über Entwicklungsziele, Aufgabenteilungen und Handlungsprinzipien stand. Darauf aufbauend konnte eine abgestimmte Wohn- und Gewerbeflächenpolitik entwickelt werden, die zur Bewältigung des 90er Jahre-Booms beitrug. Die regionale Kooperation trug dazu bei, dass die weichen Standortfaktoren und das wirtschaftliche Klima in der Region günstig blieben.

Bei einer ausführlichen Betrachtung der Entwicklung der Region Bonn müsste man natürlich noch auf einige weitere Facetten des Strukturwandels eingehen. Zu nennen wäre etwa die Ansiedlung von UNO-Einrichtungen, der Um- und Ausbau des Tourismus- und Kongresswesens und der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur in der Region. Sie runden den Strukturwandel ab und tragen zur Differenzierung des neuen Profils bei. Ohne die Kombination der oben dargestellten vier Bereiche (Bund, global player, Forschungslandschaft, Regionalkooperation) wäre die erfolgreiche Entwicklung der Region Bonn aber nicht möglich gewesen.

## Vom Fall Bonn lernen?

Die Region Bonn / Rhein-Sieg / Ahrweiler – eine relativ kleine Stadtregion mit etwa einer Million Einwohnern – ist nach dem Strukturwandel der 90er Jahre für die weitere Entwicklung zunächst gut aufgestellt. Aber genauso wie in der Vergangenheit werden ihre Chancen im Wettbewerb der Regionen von exogenen Faktoren (Entwicklung der Telekommunikationsbranche, Entwicklung der Bundesfinanzen), unternehmensspezifischen Faktoren (Entwicklung der örtlichen global player, möglicher Rutschbahneffekt bei Bundesbehörden) und dem lokalen und regionalen wirtschaftlichen Umfeld (u.a. Verstärkung der regionalen Kooperation) abhängen. Das Bestehen im Wettbewerb bleibt auch in der Region Bonn eine Daueraufgabe.

Während die Region Bonn in den 90er Jahren – dank günstiger Konstellationen und engagierten Handelns – zu den Gewinnern des ökonomischen und regionalen Strukturwandels zählte, stagnierten andere Regionen oder fielen zurück. In Zukunft dürfte sich der Wettbewerb zwischen den Regionen angesichts des demographischen Wandels mit seinem Rückgang an qualifizierten Arbeitskräften noch verstärken. Vieles spricht dafür, dass sich in diesem Wettbewerb die ökonomisch starken Regionen durchsetzen werden, während die ökonomisch Schwächeren zurückfallen. In nationalen Entwicklungsstrategien wird man trotzdem dem Ausgleich zwischen den Regionen vermutlich weniger Gewicht beimessen als früher, wie die Berichte der OECD unterstreichen.

Stattdessen zeichnen sich eher Ansätze der Förderung von Stadtregionen oder Metropolregionen ab. Die massive Förderung der Region Bonn im Zuge des Bonn-Berlin-Ausgleichs war unter Zugrundelegung bisheriger Maßstäbe ein Sonderfall. Sie war in der Logik eines traditionellen Ausgleichsziels sicherlich „ungerecht“ anderen Regionen gegenüber. Aber vermutlich muss man sich angesichts der internationalen Wettbewerbssituation an solche Ungerechtigkeiten stärker gewöhnen.

<sup>1</sup> Deutsche Telekom: 52 Mrd. Euro Marktwert und weltweit 252.000 Beschäftigte (Wirtschaftswoche: Internetabfrage 09/2003)

<sup>2</sup> Deutsche Post World Net: 13 Mrd. Euro Marktwert und weltweit 327.000 Beschäftigte (Wirtschaftswoche: Internetabfrage 09/2003)

## Literatur

ARL/DASL: Strategien für Großstadtregionen im 21. Jahrhundert (Bericht des gemeinsamen Arbeitskreises von ARL und DASL; Publikation für Herbst 2003 vorgesehen)

Bundesstadt Bonn: Jahreswirtschaftsbericht 2003. Bonn 2003.

<http://www.bonn.de/zukunft/wirtschaft/jahreswirtschaftsbericht2003.pdf> (download 3.9.2003)

OECD: Main Trends and Policy Challenges in OECD Regions: Metropolitan Regions in a global context. (by Mario Pezzini). <http://www.oecd.org/dataoecd/59/42/6098449.pdf> (download 3.9.2003)

OECD: Competitiveness in Metropolitan Regions (by Patrick Dubarle). <http://www.oecd.org/dataoecd/59/41/6098492.pdf> (download 3.9.2003)