

### Raumentwicklung im Zeichen veränderter Strukturen des Standortwettbewerbs - Gesamtschau der Einzelbeiträge und Ableitung von Schlussfolgerungen

Rosenfeld, Martin T. W.

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Rosenfeld, M. T. W. (2012). Raumentwicklung im Zeichen veränderter Strukturen des Standortwettbewerbs - Gesamtschau der Einzelbeiträge und Ableitung von Schlussfolgerungen. In A. Kauffmann, & M. T. W. Rosenfeld (Hrsg.), *Städte und Regionen im Standortwettbewerb: neue Tendenzen, Auswirkungen und Folgerungen für die Politik* (S. 294-305). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-337504>

#### Nutzungsbedingungen:

*Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.*

*Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.*

#### Terms of use:

*This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.*

*By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.*

*Martin T.W. Rosenfeld*

**Raumentwicklung im Zeichen veränderter Strukturen des Standortwettbewerbs – Gesamtschau der Einzelbeiträge und Ableitung von Schlussfolgerungen**

S. 294 bis 305

Aus:

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

**Städte und Regionen im Standortwettbewerb**

Neue Tendenzen, Auswirkungen und Folgerungen für die Politik

Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 238

Hannover 2012

# **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.