

JÜRGEN AMBERGER

Regionale Kooperation als neues Instrument der kommunalen Wirtschaftsförderung am Beispiel des Rhein-Main-Gebiets

Kurzfassung

Die Entwicklung hin zum europäischen Binnenmarkt ist eine neue Herausforderung für die Region Rhein-Main als Gesamtheit. Diese Erkenntnis hat bei den verantwortlichen Akteuren im Rhein-Main-Gebiet zu einem Umdenken geführt. Zum ersten Mal wurde von der Politik und der Wirtschaft eine Verbindung zwischen wirtschaftlicher Erkenntnis des Rhein-Main-Gebiets und der Zusammenarbeit innerhalb der Region hergestellt.

Die Industrie- und Handelskammern des Rhein-Main-Gebiets haben in ihrer Studie "Wirtschaftsförderung im Rhein-Main-Gebiet" von den Gebietskörperschaften gefordert, ihre Aktivitäten auf dem Gebiet der Wirtschaftsförderung zu koordinieren. Das aus dieser Initiative hervorgegangene "Forum Rhein-Main" hat für die Region Felder der regionalen Kooperation definiert.

Gleichzeitig haben die Oberbürgermeister der Städte Frankfurt am Main, Darmstadt, Wiesbaden und Offenbach am Main sowie der Direktor des Umlandverbandes Frankfurt in ihrer "Rhein-Main-Erklärung" die Kooperation der Wirtschaftsförderung vereinbart.

Damit wurde für die Wirtschaftsförderer der Region offiziell die Grundlage, aber auch die Aufgabe einer regionalen Kooperation geschaffen. Dies bedeutet ein Umgestalten der Wirtschaftsförderungskonzeption, weg von der rein lokalen Optimierung, hin zur regionalen Zusammenarbeit.

Inzwischen hat sich im Rhein-Main-Gebiet ein regionaler Arbeitskreis Wirtschaftsförderung konstituiert. Dieser Arbeitskreis hat mögliche Kooperationsfelder erarbeitet und erste konkrete Projekte der Zusammenarbeit begonnen. Dabei wird insbesondere im Bereich Flächenmanagement, Strukturentwicklung, Gewerbebestandsentwicklung und bei der Vermarktung des Standorts kooperiert. Ziel ist es, mit diesen Projekten die Kooperation zu stärken und die wirtschaftliche Entwicklung der Region, aufbauend auf den vorhandenen Stärken und Schwächen, zu intensivieren.

1. Vorbemerkung

Die Entwicklung hin zum europäischen Binnenmarkt, die Erwartungen im Zusammenhang mit der Umgestaltung in

Osteuropa und nicht zuletzt die Ergebnisse vorliegender Studien zu den Auswirkungen dieser Prozesse auf die Rhein-Main-Region haben innerhalb der Region eine rege Diskussion entfacht. Bei den verantwortlichen Akteuren in der Region, ob Politiker oder Interessenvertreter verschiedenster Institutionen, hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, daß diese praktischen und wirtschaftlichen Veränderungen eine Herausforderung für die Region als Gesamtheit darstellen. Gleichzeitig fehlt jedoch ein gewachsenes Bewußtsein für regionale Problemstellungen. Am praktischen Problem hat bisher meist der kommunale Egoismus die Oberhand gewonnen.

Daher ist es besonders interessant, daß neuere Bemühungen um regionale Kooperation eine direkte Verbindung zwischen der wirtschaftlichen Entwicklung des Rhein-Main-Gebiets und der Zusammenarbeit in der Region herstellen.

Im folgenden sollen diese Bemühungen, die zum Ziel haben, die wirtschaftliche Stärke des Rhein-Main-Gebiets weiter auszubauen, kurz skizziert werden. Dabei wird die Diskussion in der regionalen Raumordnung, ob eine Dekonzentration wirtschaftlicher Aktivitäten durch administrativ planerisch unterstützten "Transfer" in die strukturschwachen Räume einer weiteren Stärkung des Verdichtungsraums vorzuziehen ist, außer acht gelassen.

Vielmehr wird aus der Sicht der Wirtschaftsförderer im Verdichtungsraum Rhein-Main dargestellt, welche Anforderungen an regionale Kooperation bei der Wirtschaftsförderung sich aus den politischen Vorgaben in der Region ergeben und welche konkreten Projekte bereits existieren.

2. Ausgangslage des Rhein-Main-Gebiets als wirtschaftliche Metropolregion

Bei der Beschreibung der Ausgangslage des Rhein-Main-Gebiets für die Bewältigung der Herausforderungen im Zuge der Änderungen in Europa wird nicht näher auf die Beschreibungen der Standortfaktoren der Region eingegangen. Alle Studien, die die Chancen des Rhein-Main-Gebiets im Vergleich der Region untersuchen, haben diese für die Wirtschaftsförderung wesentlichen Faktoren berücksichtigt bzw. bauen die Vergleiche darauf auf.

2.1 Chancen des Rhein-Main-Gebiets im regionalen Vergleich

Von den ökonomischen Änderungen in West- und Osteuropa werden starke Impulse auf die Regionen ausgehen. Das Schlagwort vom Europa der Regionen ist ein Ausdruck erwarteter Auswirkungen des EG-Binnenmarkts. Dabei wird allgemein angenommen, daß die Rhein-Main-Region zu den Räumen gehört, die vom EG-Binnenmarkt und von der Umgestaltung Osteuropas profitieren werden.

Daß das Rhein-Main-Gebiet beste Chancen hat, die gute Ausgangslage in positive wirtschaftliche Wachstumseffekte umzusetzen, ist in vielen Analysen festgestellt worden, von denen hier einige kurz skizziert werden sollen:

- * Eine Untersuchung der britischen University of Reading (1) bescheinigt Frankfurt – und gemeint ist hier nicht nur die Stadt, sondern die Region (2) – im Vergleich mit anderen europäischen Ballungsräumen geringere Agglomerationsprobleme, gut ausgebaute technische Infrastruktur und hohe Qualifikation und Motivation der Arbeitskräfte. Daraus leiten die Forscher für die Region Frankfurt einen Spitzenplatz im Vergleich europäischer Wirtschaftszentren ab, wenn es darum geht, positive Effekte aus der Neuordnung in Europa zu ziehen.
- * Das Ifo-Institut (3) hat im Auftrag der EG-Kommission eine Studie zum Thema Europa der Regionen angefertigt. In dieser Studie wurden die Einschätzungen von 11 000 europäischen Unternehmen ihrer Heimatregion ausgewertet. Auch bei dieser Untersuchung hat die Region Frankfurt – Südhessen – einen Spitzenplatz erreicht.
- * Eine Untersuchung der Stadt Frankfurt (4) kommt nach einer Diskussion der obengenannten Studien, vor allem aber nach genauer Darstellung der Situation der Stadt zu dem Ergebnis: "Die Frankfurter Region belegt auf jeden Fall im innereuropäischen Wettbewerb einen vorderen Platz und gehört zu den Regionen, die zu den Gewinnern des Binnenmarkt-Programms gezählt werden".
- * Die von der Fa. empirica GmbH im Auftrag der Bundes-SPD erstellte Studie "Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Entwicklung zum Binnenmarkt auf Sektoren und Regionen der Bundesrepublik Deutschland" überschreibt die Ausführungen zur Region Rhein-Main mit dem Titel: "Frankfurt – Kern eines integrierten Wirtschaftsraumes". Empirica kommt zu dem Schluß, daß Frankfurt im Prozeß des Binnenmarktes einen Wachstumsschub erleben wird. Sie macht aber gleichzeitig deutlich, daß die Wachstumsfolgen der Region Frankfurt nur regional sinnvoll bewältigt werden können (5).
- * In einem wissenschaftlichen Gutachten im Auftrag des Hessischen Ministeriums des Innern der Fa. Albert Speer

& Partner GmbH (6) analysiert Prof. *Speer* die Standortvorteile des Rhein-Main-Gebiets. Er attestiert dem Gebiet hervorragende Chancen, deren Ausschöpfung jedoch nur gelingt, wenn das Rhein-Main-Gebiet als Einheit zu einer europäischen Metropolregion entwickelt werden kann. Prof. *Speer* legt dar, wie, aufbauend auf dem Vorteil der polyzentralen Raumstruktur, durch Herausarbeiten eines Stadtimages für jede einzelne Stadt des Gebiets ein Regionsimage entstehen kann (7).

Die hier zitierten Untersuchungen stellen nur einen kleinen Ausschnitt der Studien dar, die Standorte innerhalb Europas vor dem Hintergrund des EG-Binnenmarktes und der Öffnung in Osteuropa miteinander vergleichen.

Alle diese Studien haben jedoch eines gemeinsam: Sie gehen von einem regionalen Ansatz aus, der immer einen größeren Agglomerationsraum mit der Kernstadt Frankfurt im Zentrum betrachtet. Dieser Ansatz stützt sich auf die Erkenntnis, daß immer mehr eben nicht die Städte in der Region untereinander um die Ansiedlung einzelner Betriebe kämpfen, sondern sich die Region in der Konkurrenz anderer deutscher oder europäischer Räume wie München, Berlin, London, Paris, Brüssel oder Barcelona behaupten muß.

Die Ausgangslage für die Rhein-Main-Region in diesem Konkurrenzkampf ist, wie in den oben beschriebenen Studien dargelegt, sehr gut. Die Studien zeigen jedoch ein Problem in der Diskussion der Ausgangslage der Region auf: Dieses Problem ist die Abgrenzung bzw. die Definition der Region Rhein-Main.

2.2 Räumliche Situation des Rhein-Main-Gebiets

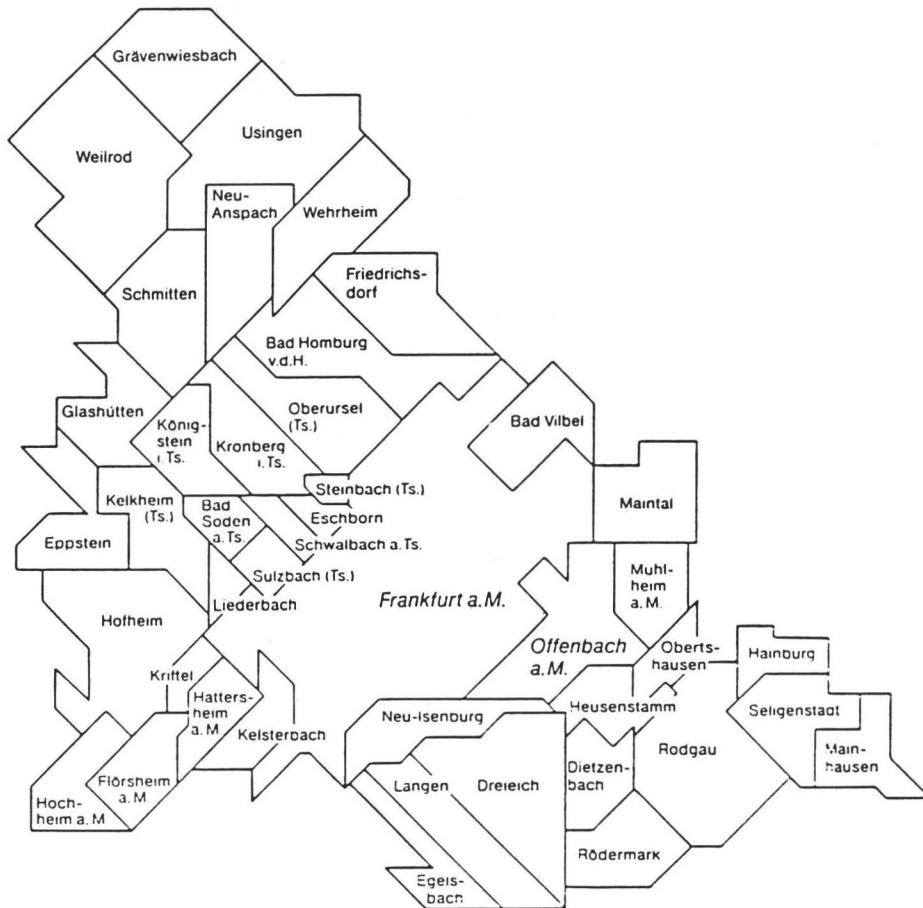
Die verschiedenen Studien, die sich mit dem Rhein-Main-Gebiet befassen, haben jeweils unterschiedliche eigene Abgrenzungen der Region gewählt. Sie alle gehen zwar von der Kernstadt Frankfurt und deren Standortvorteilen wie Flughafen, Autobahnnetz, ICE-Netz usw. aus, beziehen aber mehr oder weniger weiträumig die umliegenden Städte und Landkreise mit ein.

Der Grund für diese Probleme bei der Gebietsabgrenzung ist darin zu sehen, daß es weder bei übergeordneten Planungsgremien noch innerhalb des Gebietes selbst eine für alle Belange schlüssige Abgrenzung oder gar eine feststehende Definition gibt.

Die Bezeichnung Rhein-Main-Gebiet umfaßt kein einheitliches regionales Gebilde, sondern beschreibt eine räumliche Zuordnung eines Bereichs um die Kernstadt Frankfurt am Main.

In der Flächenplanung des Umlandverbands Frankfurt und des Regierungspräsidiums stellt sich die Situation ebenfalls uneinheitlich dar.

Abbildung 1:
Städte und Gemeinden im Umlandverband Frankfurt



Quelle: Umlandverband Frankfurt

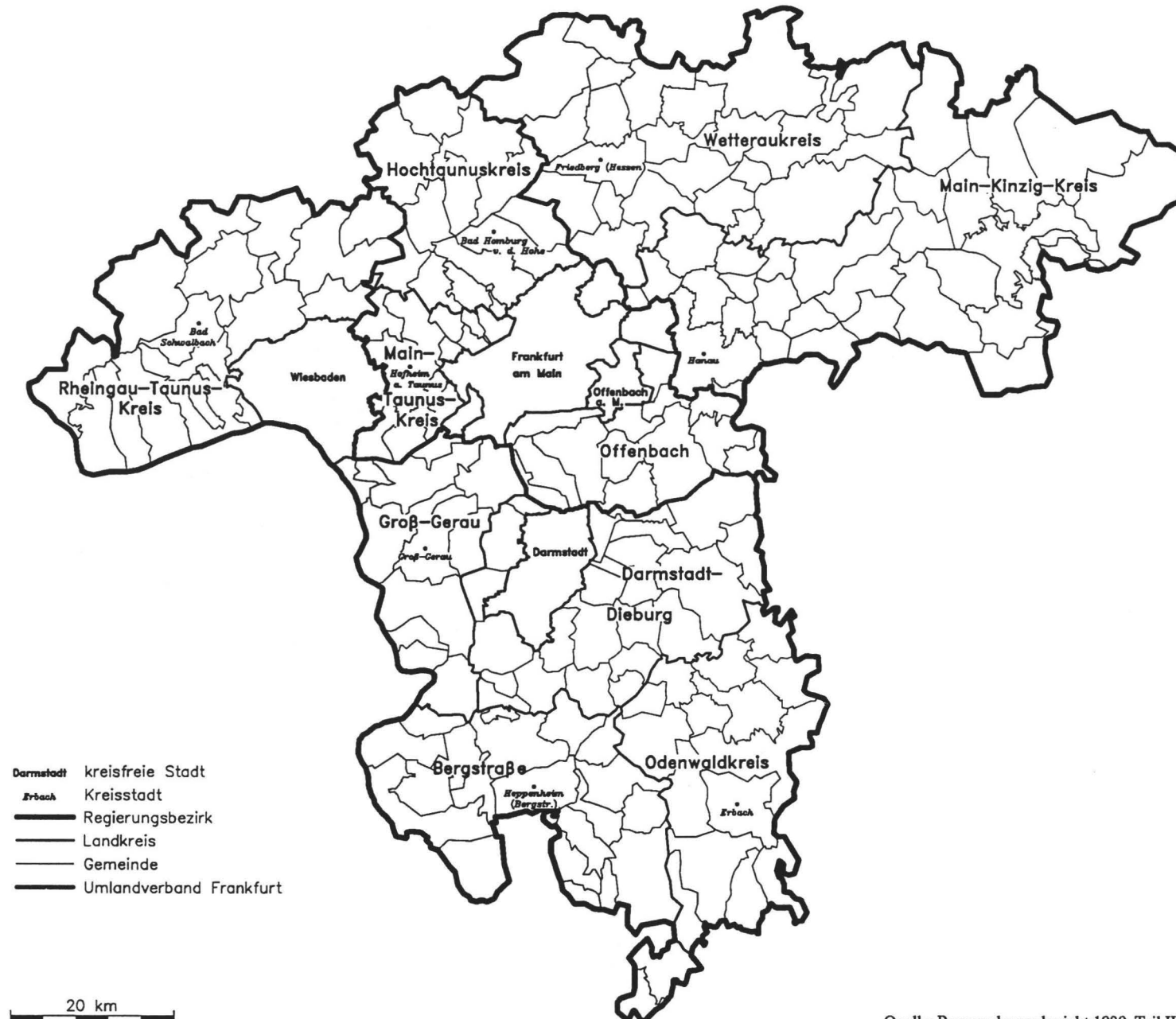
Die Flächennutzungsplanung des Umlandverbands Frankfurt umfaßt eine Fläche von 1 427 km² mit ca. 1,5 Mio. Einwohnern und ca. 980 000 Arbeitsplätzen, verteilt auf 43 Städte und Gemeinden sowie die kreisfreien Städte Frankfurt am Main und Offenbach am Main. Von der gesamten Bruttowertschöpfung des Landes Hessen 1986 (8) wurden mit 81,7 Mrd. DM rund 43 % im Gebiet des Umlandverbands Frankfurt erwirtschaftet. Dabei umfaßt das Gebiet des UVF nur ca. 7 % der Fläche Hessens.

Die Obere Landesplanungsbehörde beim RP-Darmstadt definiert als die Planungsregion Südhessen eine Fläche von 7 455 km² mit ca. 3,4 Mio. Einwohnern und ca. 1,5 Mio. Arbeitsplätzen. Dieses Gebiet umfaßt 35 % der Gesamtfläche Hessens.

Von der Bruttowertschöpfung in Hessen entfielen 1986 mit 136,4 Mrd. DM nahezu 72 % auf die Planungsregion Südhessen (9).

Auch in der politischen Diskussion ist keine einheitliche Abgrenzung des Gebiets sichtbar. Im Sommer 1991 wurde von den Oberbürgermeistern der Städte Frankfurt a.M., Darmstadt, Wiesbaden und Offenbach a.M. sowie dem Direktor des Umlandverbands Frankfurt die "Rhein-Main-Erklärung" vorgelegt. In diesem Papier wurden Kooperationsfelder formuliert und eine von fruchtbarer Nachbarschaft und abgestimmtem Vorgehen getragene Regionalpolitik angekündigt.

Daneben wurde im letzten Jahr, also zeitgleich zur Rhein-Main-Erklärung, eine Studie im Auftrag der IHK's Aschaffenburg, Darmstadt, Frankfurt, Friedberg, Hanau-Gelnhausen-Schlüchtern, Limburg, Offenbach, Rheinhausen in Mainz, Wiesbaden und der Wirtschaftspolitischen Gesellschaft von 1947, Frankfurt, zum Thema Wirtschaftsförderung im Rhein-Main-Gebiet abgeschlossen.



Quelle: Raumordnungsbericht 1989, Teil III

Beide aus der Region heraus und von den Entscheidungsträgern in der Region initiierten Vorstöße zielen in Richtung Verstärkung der Kooperation. Dabei unterscheidet sich das Regionalbild der Rhein-Main-Erklärung der Oberbürgermeister und des Verbandsdirektors stark von dem der Kammern in ihrer regionalen Untersuchung "Wirtschaftsförderung im Rhein-Main-Gebiet".

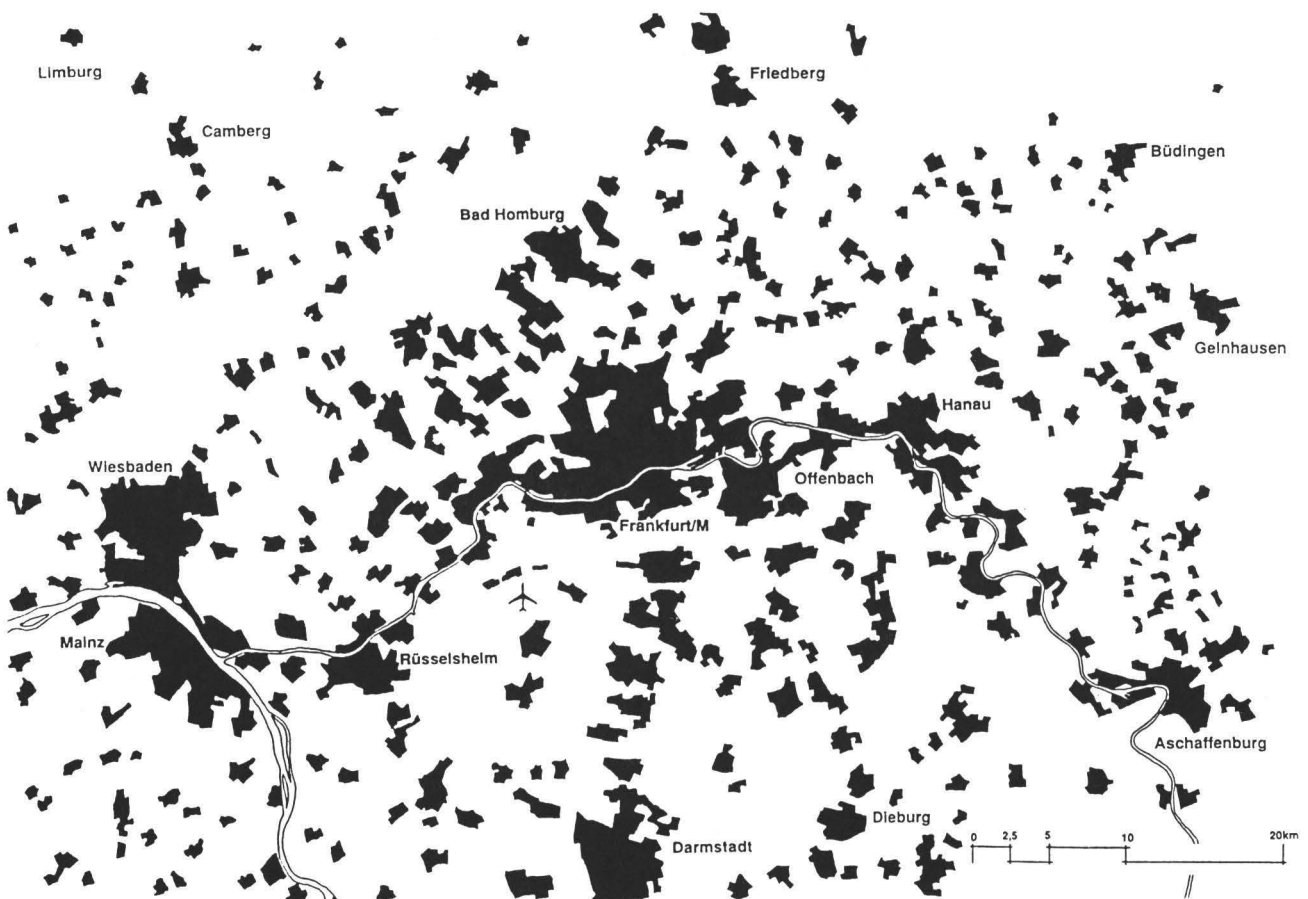
Neben den hier dargestellten Untersuchungen und Erklärungen gibt es eine ganze Reihe von Arbeiten, die sich mit dem Rhein-Main-Gebiet befassen. Zum Teil haben sich diese Arbeiten bestehender Abgrenzungen, wie z.B. der Systematik der Raumordnungsregionen der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, bedient. Zum Teil wurden problembezogen jeweils eigene Abgrenzungen gewählt.

Für die auf der Grundlage der politischen Vorgaben aus der

Region geführte Diskussion um regionale Kooperation ist zunächst der Ansatz im Gutachten von Prof. *Speer* (10) am praktikabelsten, da er relativ flexibel alle Gebietskörperschaften einbezieht, die sich selbst als zum Rhein-Main-Gebiet gehörig bezeichnen. Damit ist sichergestellt, daß die Kooperationspartner auch ein Eigeninteresse an der Mitarbeit haben.

Auf dieser Grundlage wird das Rhein-Main-Gebiet als der Raum zwischen Mainz und Aschaffenburg und Butzbach bis Darmstadt beschrieben. Dieser Raum ist in der Ausdehnung relativ klein (zum Rhein-Main-Flughafen benötigt man jeweils nicht mehr als ca. 45 Minuten Fahrzeit), streift aber drei Bundesländer (Rheinland-Pfalz, Hessen, Bayern) und damit drei Raumordnungsregionen, was die Kooperation und damit das Entwickeln einer regionalen Identität nicht unbedingt erleichtert.

Karte 2:
Region Rhein-Main



Diese flexible Abgrenzung bietet aber die Möglichkeit, daß ein Regionalbewußtsein aus der Kooperation, quasi von innen heraus, wachsen kann.

3. Wirtschaftsförderung im Rhein-Main-Gebiet

3.1 Lokale Optimierung

Die Wirtschaftsförderung genießt in allen Gebietskörperschaften des Rhein-Main-Gebiets einen hohen Stellenwert. Sie wird in der Regel von Wirtschaftsförderungsämtern bei den Städten und Kreisverwaltungen betrieben. Daneben gibt es Sonderfälle wie die privatrechtliche GmbH oder den Zweckverband.

Die Aufgabenstellung ist jedoch von Gebietskörperschaft zu Gebietskörperschaft sehr ähnlich. Die Wirtschaftsförderung hat das Ziel, die örtliche Situation in bezug auf Arbeitsplätze, Gewerbesteuer, Flächennutzung usw. zu optimieren.

Die Schwerpunkte der Tätigkeit liegen in Bestandsentwicklung, Betriebsansiedlung und Standortwerbung für die eigene Gemeinde oder Gebietskörperschaft. Von diesem quasi egoistischen Ansatz aus wird jedoch mit der Stärke der ganzen Region geworben. Die Standortfaktoren der Region sind jedem Wirtschaftsförderer der Städte des Gebiets bekannt und werden aus der jeweils eigenen Sicht als eigener Standortvorteil dargestellt. Daher umfaßt die Werbung der Wirtschaftsförderungen im Rhein-Main-Gebiet in der Regel:

- die Stärke der eigenen Stadt und ihre Besonderheiten,
- die eigenen Gewerbegebiete und ihre Lage im Raum,
- die weichen Standortfaktoren der Stadt.

Aber sie umfaßt auch die wesentlichen regionalen Stärken wie:

- die Nähe zum Finanzplatz Frankfurt,
- die Nähe zum Rhein-Main-Flughafen Frankfurt,
- die ICE-Anbindung bzw. die Nähe zum ICE-Knotenpunkt Frankfurt,
- den Autobahnknotenpunkt sowie
- die Metropolfunktionen in der Region.

Damit haben die Wirtschaftsförderer in ihren, an kommunalen Interessen orientierten Aktivitäten auf die regional ausgerichtete Standortwahl der Unternehmen reagiert. Die Unternehmen sind, anders als die Kommunalpolitiker bisher, in der Mehrzahl auf die Ausstattung der Region ausgerichtet. Die Betriebe nutzen die zentrale Lage, die Verkehrsanbindung und die Nähe zu anderen wichtigen Unternehmen – und ihre Beschäftigten nutzen die vielfältigen Einkaufs- bzw. Erholungsmöglichkeiten in der Region.

Dennoch wird die Wirtschaftsförderung in Konkurrenz zu den Nachbargemeinden betrieben. Dies führt mitunter dazu, daß die Konkurrenz um ansiedlungs- oder umsiedlungswillige Firmen über die Fläche ausgetragen wird. Im Rhein-

Main-Gebiet bringt dies bei erheblichem Flächenmangel und gleichzeitig ansteigender Nachfrage immer größere Probleme. Diese Situation ist inzwischen bei nahezu allen Städten der Region erkannt, und als Reaktion darauf wird mehr und mehr über gemeinsame, regionale Lösungen nachgedacht.

3.2 Regionalpolitische Vorgaben

Vor dem Hintergrund der oben dargelegten Flächenproblematik und dem Wandel in Europa haben die Oberbürgermeister der Städte Darmstadt, Frankfurt a.M., Mainz, Offenbach a.M. und Wiesbaden sowie der Direktor des Umlandverbands in ihrer Rhein-Main-Erklärung (11) festgehalten: "Politische Planung in der Rhein-Main-Region erfordert Kooperation und Arbeitsteilung. Produktion und Handel, Wohnen und Dienstleistung, Freizeit und Erholung kann es nicht in gleichem Umfang überall geben. Die Gebietskörperschaften müssen ihre Planungen, die Auswirkungen haben auf die Gesamtregion, aufeinander abstimmen."

In dieser Rhein-Main-Erklärung wurde Kooperation in den Bereichen:

- Verkehr
- Wohnen,
- Wirtschaft und Arbeitsplätze,
- Umwelt sowie
- Sport, Kultur und Bildung

vereinbart.

Für den Bereich Wirtschaft und Arbeitsplätze heißt es wörtlich: "Die Kooperation der mit Wirtschaftsförderung betrauten Stellen wird vereinbart. Wir werden in Zukunft die Ausweisung von Gewerbegebieten untereinander abstimmen. Bei der internationalen Werbung unserer Städte werden wir gemeinsam Initiativen ergreifen. So werden wir ein gemeinsames Auftreten auf internationalen Messen (Wirtschaft und Tourismus) anstreben".

Dies war das erste Mal, daß von den politisch Verantwortlichen regionale Kooperation im Rhein-Main-Gebiet als Aufgabe der Wirtschaftsförderung definiert wurde.

Auch die von der Prognos AG im Auftrag der IHK's der Region erstellte Studie "Wirtschaftsförderung im Rhein-Main-Gebiet – Forderungen der Wirtschaft an die Kommunalpolitik" (12) kommt zu dem Ergebnis, daß eine regionale Kooperation auf dem Gebiet der Wirtschaftsförderung aus der Sicht der Wirtschaft notwendig ist. Prognos stellt fest, daß die bislang praktizierte Wirtschaftsförderungspolitik der lokalen Optimierung langfristig negative Auswirkungen auf die regionale Entwicklung haben wird. Als erstes Ergebnis der Studie wurde von den Kammern das Forum Rhein-Main gegründet. Dieses Forum soll Themen und Aufgaben für regionale Kooperation erarbeiten.

Aus beiden Initiativen haben sich inzwischen Arbeitskreise gebildet. Dabei gibt es bei den Kammern und den Städten jeweils Arbeitskreise für Wirtschaftsförderung. Eine erste, dringende Aufgabe für die regionale Kooperation der

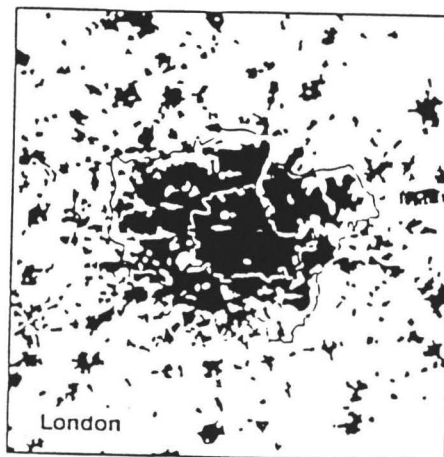
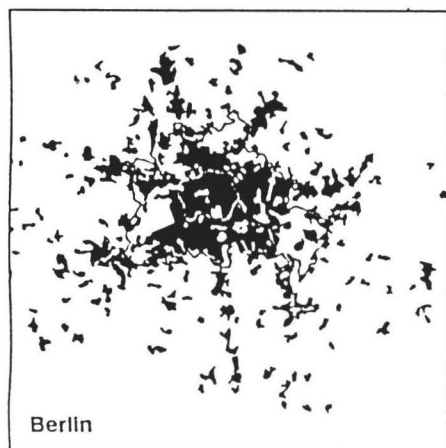
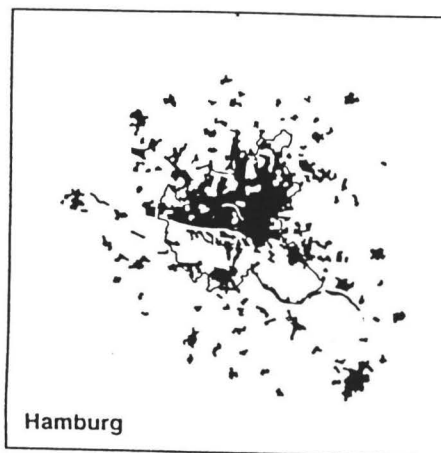
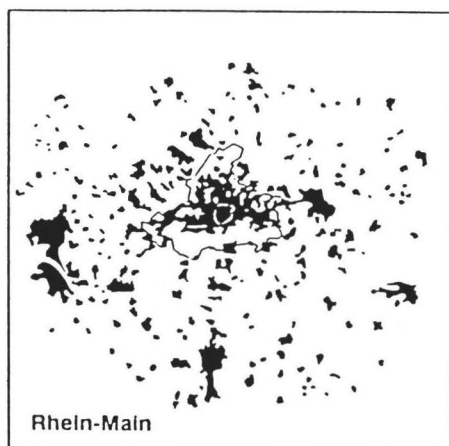
Wirtschaftsförderung wird es sein, diese unbefriedigende Situation zu ändern. Ziel muß es sein, in einem abgestimmten Arbeitskreis für Wirtschaftsförderung die Bemühungen zu kanalisieren und gemeinsam erste Aufgabenfelder zu definieren.

3.3 Organisationsform der regionalen Kooperation

Das Rhein-Main-Gebiet ist ein polyzentrisch strukturierter Verdichtungsraum bzw. Wirtschaftsraum. Das bringt große Vorteile in bezug auf die Vielfalt der Region und damit auch

für die Qualität der Standortfaktoren. Das Gebiet besitzt dadurch eine hohe Lebens- und Umweltqualität bei gleichzeitig optimalen wirtschaftlichen Grundlagen. Ein Vergleich der Raumstruktur des Rhein-Main-Gebiets mit den Verdichtungsräumen Hamburg, Berlin (13) oder London zeigt deutlich die vergleichsweise geringe Verdichtung und den hohen Freiflächenanteil des Rhein-Main-Gebiets (vgl. Karte 3).

Karte 3:
Vergleich verschiedener Stadtregionen



Quelle: Senatsverwaltung Berlin

Die Raumstruktur mit vielen starken und vor allem selbständigen Gebietskörperschaften führt aber auch dazu, daß das Rhein-Main-Gebiet als Einheit nicht zentral gesteuert wird.

Aufgrund des Vorstoßes der Oberbürgermeister und des Verbandsdirektors sowie der Initiative der IHK's wird im Rhein-Main-Gebiet die Frage der Organisationsform einer Kooperation diskutiert. Prognos kommt in der oben zitierten Studie zu dem Schluß, daß eine formale Organisation gegründet werden sollte, die alle Gebietskörperschaften der Region einbezieht. Dabei ist nach der Vorstellung von Prognos eine Ausweitung des Umlandverbands Frankfurt oder eine neu zu gründende Körperschaft öffentlichen Rechts denkbar. Die beteiligten Gebietskörperschaften sollen in dieser Organisation politisch vertreten sein und sollen klar definierte Aufgaben an diese abtreten (14).

Die Oberbürgermeister und der Verbandsdirektor (15) präferieren eine Kooperation auf der Basis einzelner Projekte. Dabei sollen die Projekte auf der Grundlage der Rhein-Main-Erklärung von der Arbeitsgruppe der Wirtschaftsförderer betreut werden.

In der Diskussion der Wirtschaftsförderer in der Region wird die Bildung einer neuen, großen Organisation mit administrativ-politischer Struktur, also eine Art Überbehörde, abgelehnt. Es wird bezweifelt, daß eine solche Behörde die gestellten strukturpolitischen Aufgaben effizient lösen kann. Diese Ablehnung gründet auf dem Wissen, daß die politische Bereitschaft der Gebietskörperschaften, ureigene Aufgaben an eine neue Organisation zu übertragen, bisher nicht vorhanden ist. Vielmehr sind Initiativen, die auf bereits bestehende Ansätze einer Zusammenarbeit zurückgreifen, eher geeignet, die Arbeitsgrundlagen zu schaffen, auf denen aufbauend eine engere Kooperation entstehen kann. Dabei ist nicht ausgeschlossen, daß an irgendeinem Punkt der Zusammenarbeit eine neue Organisationsform für die Weiterführung begonnener Zusammenarbeit entstehen kann.

Zunächst ist es jedoch wichtig, die Akteure der Region zu überzeugen, ihre Kompetenz für die regionale Herausforderung einzusetzen und bei den von ihnen betreuten Projekten über die Gemarkungsgrenzen hinauszublicken. Die wirkungsvollste Triebfeder ist dabei der eigene Vorteil oder aber das Erkennen eines gemeinsamen Problemkreises, der allein nicht bewältigt werden kann. Erst wenn die Kooperationsfelder feststehen, kann über den formalen Überbau entschieden werden.

4. Bestehende Kooperation in der Wirtschaftsförderung

Im folgenden sollen einige konkrete Beispiele der interkommunalen Kooperation aus dem Bereich der Wirtschaftsförderung Offenbachs dargestellt werden. Obwohl es sich dabei in der Regel um bilaterale oder auf den Bereich Frankfurt, Umlandverband und Offenbach beschränkte Kooperation handelt, bieten sie gute Ansatzpunkte für eine Ausweitung auf die Region. Dabei soll das Problem der Flächenknappheit und die daraus resultierenden Kooperationserfordernisse aus Sicht der Stadt Offenbach exemplarisch

dargestellt werden. Die weiteren bestehenden Kooperationen werden dann nur angerissen.

4.1 Entwicklung gewerblicher Bauflächen

Eine Analyse der konkreten Arbeit der Wirtschaftsförderung der Gebietskörperschaften des Rhein-Main-Gebiets ergibt, daß die Ähnlichkeiten der jeweiligen Ausgestaltung der Wirtschaftsförderung auf eine relative Knappheit an verfügbaren gewerblichen Bauflächen zurückzuführen ist. Zur Bewältigung dieser Problemstellung ist eine regionale Kooperation auf zwei Ebenen notwendig. Zum einen kann die Forderung nach der Ausweisung neuer Gewerbegebiete, wie sie z.B. auch vom Oberbürgermeister der Stadt Frankfurt am Main in seiner Rede zur Lage der Stadt am 30.1.1992 aufgestellt wurde, in regionaler Abstimmung und eingebettet in ein Gesamtkonzept bedeutend wirkungsvoller vorgebracht werden. Zum anderen kann durch Kooperation bei An- oder Umsiedlung von Firmen in der Region der Flächenverbrauch minimiert werden. Zunächst ist es in regionaler Zusammenarbeit oft möglich, investitionswillige Firmen, wenn nicht in der eigenen Stadt, so doch in der Region zu behalten. In diesem Zusammenhang hat es bereits gemeinsame Standortberatungen der Wirtschaftsförderung Offenbachs, Frankfurts und des Umlandverbands Frankfurt gegeben.

Es mag zunächst etwas erstaunen, wenn die Wirtschaftsförderung Frankfurts, des Umlandverbands und Offenbachs gemeinsam zu einem Frankfurter Betrieb gehen und ihm die Verlagerungsalternativen innerhalb Frankfurts, aber auch nach Offenbach und in das Umland aufzeigen. Letztendlich ist diese Kooperation jedoch für alle Beteiligten vorteilhaft. Der Betrieb wird umfassend informiert, er bleibt in der Region und die freiwerdende Fläche kann dann bei Neuansiedlung oder Umsiedlung von Betrieben intensiver genutzt werden.

Welchen Stellenwert die Aufgabe des aktiven Flächenmanagements im Rhein-Main-Gebiet hat, wird am Beispiel der Gewerbeflächensituation in Offenbach deutlich (16).

Laut Flächennutzungsplan (FNP) der Stadt verfügt Offenbach über 318 ha gewerblicher Bauflächen (GE+GI), sowie ca. 154 ha Mischfläche, auf denen ebenfalls Gewerbenutzung möglich ist. Eine Bilanz der Reserveflächen (Stand März 1990) (17), die der Umlandverband auf der Grundlage von Befliegung und Luftbildauswertung erstellt hat, weist für Offenbach eine Reserve von 66,7 ha gewerblich nutzbarer Bauflächen (M+G-Flächen) nach. In dieser Zahl sind sowohl städtische als auch private Flächen enthalten.

Da diese Angabe über Reserveflächen keine Verfügbarkeitskriterien berücksichtigt, beinhalten diese Zahlen also auch alle Flächen, die aus bestimmten Gründen nicht verfügbar sind. Die Hemmnisse, die einer Nutzung dieser Flächen in absehbarer Zeit entgegenstehen können, sind sehr vielfältiger Natur und deshalb nur im Einzelfall überprüfbar. Die Wirtschaftsförderung Offenbach hat jedoch in einer Detailstudie die Verfügbarkeit dieser Flächen analysiert. Danach sind von den 66,7 ha unbebauter, gewerblich nutzbarer Fläche in Offenbach 11,5 ha in

Unternehmensbesitz. Dies sind in der Regel Flächen, die auf gewerblich genutzten Grundstücken als Erweiterungs- bzw. Reserveflächen der Unternehmen nicht überbaut sind und für die auch keine konkrete Überbauungsabsicht vorliegt.

Weitere 15 ha unbebauter Flächen sind an private oder öffentliche Nutzer vergeben und die Bebauung ist momentan in der konkreten Planung. Zum Teil liegen Baugenehmigungen vor, zum Teil ist auch bereits mit der Bautätigkeit begonnen worden (die Bilanz der Reserveflächen datiert vom März 1990).

Ein weiterer großer Teil der ermittelten Freiflächen, insgesamt 30,2 ha, ist frühestens in drei bis fünf Jahren nutzbar. Dabei handelt es sich um Flächen, die in Umlegung sind oder für die ein Bebauungsplan, der eine angestrebte Nutzung sichert, erstellt wird. Die Zahl von 30,2 ha enthält darüber hinaus auch Flächen, bei denen die Eigentümer unter bestimmten Bedingungen Verkaufsbereitschaft signalisiert haben. Bei ihnen kann jedoch nicht realistisch abgeschätzt werden, wann sie tatsächlich auf den Markt kommen.

Zieht man all die Flächen ab, die, wie eben dargestellt, nicht, noch nicht oder nicht mehr verfügbar sind, so bleibt ein sofort nutzbares Freiflächenpotential in Offenbach von 10 ha gewerblich nutzbarer Bauflächen (siehe Tab. 1).

Tabelle 1:
Freiflächenbilanz aus Befliegung des UVF

Gewerbliche Bauflächen nach FNP (GE+GI)	318,0 ha
gemischte Bauflächen nach FNP (MI+MK)	154,0 ha
Flächen für mögliche gewerbliche Nutzung	472,0 ha
Freifläche gem. Auswertung des UVF (G+M)	66,7 ha
Fläche im Unternehmensbesitz	– 11,5 ha
bereits vergeben, in Bebauung	– 15,0 ha
ab ca. 1995 nutzbar	– 30,2 ha
sofort nutzbares Freiflächenpotential	10,0 ha

Anders ausgedrückt, bedeutet dies: Von den 66,7 ha gewerblich nutzbarer Freiflächen in Offenbach stehen der Wirtschaftsförderung heute nur ca. 15 % zur direkten Verwertung zur Verfügung.

Anders sieht die Situation aus, wenn man nicht von den aus der Befliegung ermittelten Freiflächen, sondern von den Ergebnissen einer internen Flächenbilanz der Wirtschaftsförderung ausgeht. Bei dieser im Herbst 1991 durchgeführten Untersuchung wurden stadtteilbezogen all die gewerblichen Bauflächen ermittelt, die momentan am Markt angeboten werden.

Neben den aus der Untersuchung des Umlandverbands Frankfurt ermittelten Freiflächen beinhaltet die Analyse der Wirtschaftsförderung auch die Flächen, die zwar noch von Firmen genutzt werden, die aber dennoch zum Verkauf anstehen. Insgesamt kommt man dabei auf ein Potential von ca. 100 ha gewerblich nutzbarer Baufläche, die für eine Verwertung anstehen.

Neben den bereits beschriebenen 10 ha sofort nutzbarer Freifläche und 30,2 ha mittelfristig nutzbarer Freifläche gibt es demnach in Offenbach ein Potential von 58,8 ha gewerblich nutzbarer Fläche, die für eine Umnutzung bzw. Neuentwicklung anstehen (siehe Tab. 2).

Tabelle 2:
Flächenangebot am Markt

Freiflächen sofort verfügbar	10,0 ha
Freiflächen ab 1995 verfügbar	30,2 ha
Flächen die genutzt, aber bereits zum Verkauf angeboten werden	58,8 ha
Gewerblich nutzbares Flächenpotential in Offenbach	100,0 ha

Quelle: Untersuchung der Wirtschaftsförderung Offenbach

Bei diesen Flächen handelt es sich nicht um Brachflächen. Vielmehr wird die Mehrzahl der Flächen seit Jahren intensiv genutzt. Die Gründe für die angestrebten Firmenverlagerungen sind sehr vielfältig. Ob eine Firma verlagert werden soll, um das inzwischen wertvoll gewordene Firmengelände zu verkaufen, oder ob notwendige Zukunftsinvestitionen auf dem bisherigen Gelände nicht realisiert werden können, ist unwesentlich. Wichtig ist, daß in der Mehrzahl der Fälle ein Gelände durch Firmenverlagerungen frei wird und gleichzeitig ein Ersatzgelände für die verlagerungswillige Firma benötigt wird.

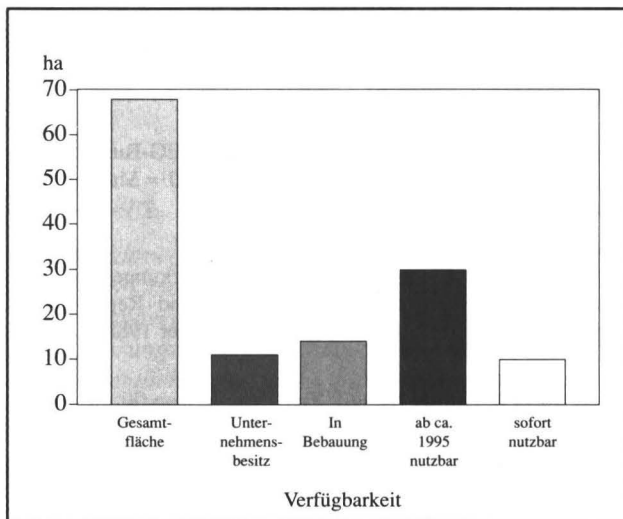
Die Chance, bisher genutztes Gewerbegelande intensiver und zukunftsorientierter einzusetzen, kann jedoch zum großen Teil nur im regionalen Zusammenhang optimal genutzt werden.

Es wird Gelände benötigt, um Umsiedlungen unterstützen zu können. Nur so kann sichergestellt werden, daß umsiedlungswillige Firmen in der Region bleiben. Daher sollte die Beratung der Wirtschaftsförderung sich auch auf Flächenalternativen in der Region ausrichten, wenn es keine geeigneten Flächen im eigenen Stadtgebiet gibt. Eine solche umfassende Beratung spart den Firmen Zeit und damit Geld.

Die Wiedernutzung freiwerdender Flächen muß planungsrechtlich abgesichert werden. Es entsteht dabei oft enormer Druck seitens der Grundstückseigentümer auf die Stadt. Diese versuchen eine Aufwertung des Grundstücks zu erreichen, um höhere Bodenpreise zu realisieren. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, ein regionales Informationssystem aufzubauen, damit Flächenausweisungen bzw. -umwidmungen so vorgenommen werden, daß sie die Gesamtentwicklung der Region unterstützen.

Für die Stadt Offenbach wird das deutlich, wenn man sich nochmals die Aufteilung des Gewerbeflächenangebots vor Augen führt. 10 % der Flächen können direkt genutzt werden. Die restlichen 90 % sind zwar am Markt, können aber ohne Verlagerung der bisherigen Nutzer bzw. ohne planungsrechtliche Sicherung nicht oder nicht optimal verwertet werden.

Abbildung 2:
Verfügbarkeit der Flächen in Offenbach a.M.



In diesen Zahlen zeigt sich die vollzogene Änderung der Arbeit der Wirtschaftsförderung von den reinen Betriebsansiedlungen hin zur Firmenbetreuung und zum Flächenmanagement. Diese Aufgabe kann jedoch aufgrund fehlender eigener Flächenreserven für die zeitgleiche Umsetzung der Betriebe in der Stadt Offenbach nur in regionaler Zusammenarbeit optimal bewältigt werden.

Aus den Kontakten zu den Wirtschaftsförderern in den anderen Gebietskörperschaften der Region ist bekannt, daß die Situation dort nicht grundlegend anders ist. Daher ist es notwendig und auch machbar, die bisherige Kooperation zwischen Frankfurt, Offenbach und dem Umlandverband Frankfurt auf andere Gebietskörperschaften der Region auszudehnen.

4.2 Weitere Beispiele interkommunaler Kooperation

– Institutionalisierte Informationsgespräche

Die bisher praktizierten Kooperationen gründen in der Regel auf persönlichen Kontakten zwischen einzelnen Akteuren der Wirtschaftsförderung. Damit diese Ansätze weiterverfolgt werden konnten, haben Frankfurt, der Umlandverband Frankfurt sowie Offenbach regelmäßige Treffen eingeführt. Bei diesen Routinetreffen werden anstehende Probleme der Wirtschaftsförderung besprochen und Erfahrungen ausgetauscht. Dabei profitieren die Wirtschaftsförderer vom Fachwissen der Kollegen.

Die Routinetreffen und die dadurch geschaffene Vertrauensbasis zwischen allen Beteiligten hat auch noch einen weiteren Effekt. Die Konkurrenz um Betriebsansiedlungen bleibt zwar bestehen, sie wird aber nicht mehr über die reine Flächengröße ausgetragen. In einem Verdichtungsraum wie dem Rhein-Main-Gebiet kann es nicht angehen, daß sich Städte mit Flächengrößen gegenseitig überbieten, um einen Betrieb anzusiedeln, während gleichzeitig große Anstrengungen unternommen werden, mindergenutzte Grundstücke zu reaktivieren. Die Kooperation führt hier zu sparsamem

Flächenverbrauch, und das kommt der gesamten Region zugute.

– Vergabe von Studien und Gutachten

Inzwischen hat dieser Gesprächskreis bereits gemeinsame Untersuchungen, die für alle Beteiligten von Interesse waren, in Auftrag gegeben. Der Vorteil des gemeinsamen Vorgehens liegt darin, daß das Problem regional abgeschätzt werden kann und gleichzeitig die Kosten für die beteiligten Städte geringer werden.

Bei Studien, die von der Wirtschaftsförderung einer der Städte oder des Umlandverbands Frankfurt in Auftrag gegeben wurde, sind die Kollegen in die projektbegleitende Arbeitsgruppe miteinbezogen, so daß deren Fachwissen wieder in die Untersuchung einfließen kann.

– Stellungnahmen zu übergeordneten Planungen

Ein weiteres Beispiel regionaler Kooperation war der Versuch der Wirtschaftsförderer der Städte Darmstadt, Frankfurt, Offenbach, Wiesbaden sowie des Umlandverbands, eine gemeinsame Stellungnahme zur Fortschreibung des regionalen Raumordnungsplans Südhessen zu verfassen.

Das von dieser Arbeitsgruppe entwickelte Papier wurde dann von mehreren Städten als eigene Stellungnahme verwendet. Noch größeres Gewicht hätte das Papier erhalten, wenn es als gemeinsame, regional abgestimmte Stellungnahme verwendet worden wäre.

– Marketingmaßnahmen

Das Rhein-Main-Gebiet bewirbt sich um die Ausrichtung der Weltkonferenz der Wirtschaftsunioren 1995. Auch diese Bewerbung ist ein Kooperationsprojekt. Das von den Wirtschaftsunioren des Rhein-Main-Gebiets initiierte Projekt wird von allen Gebietskörperschaften der Region nachhaltig unterstützt, da bei diesem Kongreß mehr als 7 000 Nachwuchskräfte der Wirtschaft aus aller Welt in das Rhein-Main-Gebiet kommen würden. Eine solche regional ausgerichtete Großveranstaltung könnte das Regionalbewußtsein verstärken und für die Region werben.

– Gebietsentwicklung

Das Kaiserleigebiet ist ein gewerblich nutzbares Areal, das zum Teil auf Frankfurter, zum Teil auf Offenbacher Gemarkung liegt. Dieses Gebiet konnte lange Jahre nicht genutzt werden, da sich die Städte nicht auf ein gemeinsames Konzept einigen konnten. Inzwischen ist es in vielen Gesprächen gelungen, die Nutzung abzustimmen. In einem gemeinsam von beiden Städten getragenen städtebaulichen Wettbewerb wird momentan die Nutzungsdichte und die städtebauliche Gestaltung erarbeitet. Durch diese Kooperation war es nicht nur möglich, das Gelände baureif zu machen, sondern es konnte eine Nutzungsstruktur entwickelt werden, die das Wirtschaftsgefüge beider Städte ergänzt.

Die bisher angerissenen Beispiele interkommunaler Kooperation auf der Arbeitsebene zeichnen sich dadurch aus,

daß die Motivation der Teilnehmer dadurch sehr hoch ist, daß alle Beteiligten Vorteile aus der Kooperation haben.

– Infrastrukturkonzepte

Ein letztes, etwas anders gelagertes Beispiel ist der Arbeitskreis Häfen des Rhein-Main-Gebiets. Dieser regionale Arbeitskreis ist speziell zur Untersuchung eines Problemkreises eingerichtet worden, der alle beteiligten Städte betrifft. In den Häfen des Gebiets besteht überall die Situation, daß diese innenstadtnahen Flächen im Verhältnis zu ihrer Standortqualität untergenutzt sind. Gleichzeitig haben die hafenspezifischen Nutzungen immer mehr abgenommen. Hier wird in einer Kooperation der Versuch unternommen, eine abgestimmte Strategie für ein Hafenkonzept in der Region zu entwickeln. Dieses Hafenkonzept soll die Bündelung und Arbeitsteilung der Häfen am Untermain beinhalten.

5. Fazit

Die hier dargestellten Kooperationsprojekte sind Beispiele bestehender Zusammenarbeit der Wirtschaftsförderer im Rhein-Main-Gebiet. Es sind ohne Ausnahme Projekte aus der jüngeren Zeit, in der die Politik in der Region die Aufgabenstellung Kooperation zunehmend diskutiert hat. Die regionale Wirtschaftspolitik hat sich dabei verstärkt an der Förderung der endogenen Entwicklung der Region orientiert, und zwar auf der Basis der eigenständigen Stärken und Schwächen der Region.

Für die Wirtschaftsförderer der Region bedeutet das, daß zum erstenmal ein regional abgestimmter Auftrag zur Kooperation vorliegt. Als Effekt dieses politischen Auftrags hat sich Anfang Februar 1992 der Arbeitskreis "Wirtschaftsförderung in der Rhein-Main-Region" konstituiert.

Die erste Aufgabe des Arbeitskreises, in dem die Wirtschaftsförderer der großen Städte der Region und des Umlandverbands Frankfurt vertreten sind, war es, künftige Kooperationsziele und -felder zu erarbeiten.

Die ersten beiden Projekte sind bereits begonnen. Zunächst wird in der Zusammenarbeit aller Wirtschaftsförderer der beteiligten Städte eine Gewerbeflächenbilanz für die Region erstellt. Gleichzeitig entwickelt der Arbeitskreis einen Stärken-Schwächen-Katalog für die Städte, mit dem Ziel, daraus eine regionale Imagestrategie abzuleiten.

Neben dem Arbeitskreis Wirtschaftsförderung haben sich auch die Arbeitskreise Verkehr, Wohnen, Umwelt und Sport-Kultur-Bildung konstituiert bzw. werden in nächster Zeit gebildet.

In diesem Zusammenhang wird es eine wichtige Aufgabe werden, die Wirkung dieser umfassenden Kooperationsbemühungen zu erfassen und ihre Effekte für die Region und deren Entwicklung im regionalen Konsens zu ermitteln und zu diskutieren.

Anmerkungen

- (1) University of Reading, Joint Centre for Land Development Studies: Urban Problems and Regional Policy in the European Community. – Luxembourg 1988

- (2) Henke, R.; Pannitschka, W.: Innenstadtentwicklung in der Metropole "Rhein-Main". In: Raumplanung 50/1990, S. 168
- (3) Ifo-Institut im Auftrag des Manager Magazins. In: Manager Magazin 3/1990, S. 204 ff.
- (4) Kania, P.: Voraussichtliche Auswirkungen des EG-Binnenmarkts auf Frankfurt. – Frankfurt a.M. 1990. = Magistratsbericht B 354 vom 23.4.1990
- (5) empirica (Hrsg.): Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Entwicklung zum Binnenmarkt auf Sektoren und Regionen der Bundesrepublik Deutschland. – Bonn, Dezember 1988, S. 26 ff.
- (6) Albert Speer & Partner (Hrsg.): Zielvorstellungen für die Gestaltung des engeren Verdichtungsraumes Rhein-Main bis zum Jahr 2000 und Handlungsstrategien zur Umsetzung. – Frankfurt a.M., März 1990
- (7) Albert Speer & Partner (Hrsg.), a.a.O., S. 124 ff.
- (8) Umlandverband Frankfurt (Hrsg.): Statistik-Informationen 1991
- (9) Regierungspräsidium Darmstadt (Hrsg.): Raumordnungsbericht 1989
- (10) Albert Speer & Partner (Hrsg.), a.a.O.
- (11) Städte Darmstadt, Frankfurt a.M., Mainz, Offenbach a.M., Wiesbaden und Umlandverband Frankfurt (Hrsg.): Rhein-Main-Erklärung. Sommer 1991
- (12) Prognos AG: Wirtschaftsförderung im Rhein-Main-Gebiet. Forderungen der Wirtschaft an die Kommunalpolitik. – Basel, Januar 1991
- (13) Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz (Hrsg.): Räumliche Entwicklung in der Region Berlin. Planungsgrundlagen. – Berlin, Oktober 1990
- (14) Prognos AG, a.a.O., S. 53 ff.
- (15) Städte Darmstadt, Frankfurt a.M., Mainz, Offenbach a.M., Wiesbaden und Umlandverband Frankfurt (Hrsg.): Rhein-Main-Erklärung. Sommer 1991
- (16) Wirtschaftsförderung Offenbach am Main; eigene Berechnungen
- (17) Umlandverband Frankfurt: Befliegung des Gebietes des UVF. – Frankfurt a.M., März 1990

Dipl.-Volksw. Jürgen Amberger
Amt für Wirtschaftsförderung
Stadtverwaltung Offenbach am Main
Waldstraße 10
6050 Offenbach am Main