

INFORMATIONSDIENST

IÖW INSTITUT FÜR ÖKOLOGISCHE
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG GmbH

VÖW VEREINIGUNG FÜR ÖKOLOGISCHE
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG e.V.

Stadtregionen im Wettbewerb – Modernisierung zwischen Projektinszenierung und qualitativ orientiertem Innovationsmanagement

Die im Jahr 1992 durch das IÖW erstellten Gutachten für die Stadtregionen Bonn, Hannover und Köln (Schriftenreihe Nr. 50, 51 und 58) haben deutlich gemacht, daß sich die Städte der Bundesrepublik Deutschland in einem verschärften Wettbewerb befinden. Im Zuge dieser Wettbewerbsorientierung ist Wirtschaftsförderung längst mehr als nur die Erschließung von Flächen und Grundstücken und die Bereitstellung von Infrastrukturleistungen. Neue Ziele für eine integrierte Standortentwicklung werden formuliert, neue Methoden werden angewendet, um vermeintliche oder tatsächliche Standortvorteile zu erlangen. Der nachfolgende Beitrag gibt einen ersten Überblick über diese Entwicklungen und fragt abschließend, welche Anknüpfungspunkte es für eine sozial-ökologische Regionalentwicklung geben könnte.

Städtische Modernisierungsstrategien zeichnen sich vor allem durch die abgestimmte Ausrichtung zentraler Wettbewerbsfaktoren – wie die Faktorausstattung (z. B. Arbeitskräfte, Infrastruktur), die Nachfragestruktur, Kooperation und Vernetzung von Branchen¹ – an die zukünftige Wettbewerbssituation im europäischen Markt aus. „Es ist äußerst bemerkenswert, daß die dynamischen und entwicklungsbewußten Stadtregionen längst angefangen haben, in allen vier Bereichen gezielt ihre Entwicklungsvorteile zu stärken. Bei den Faktorbedingungen wird heute sehr viel in den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur investiert, sei es in die regionale Erreichbarkeit oder sei es in den Anschluß an das übergeordnete europäische Flug-, Eisenbahn- und Straßennetz. Zur Verbesserung der Nachfragebedingungen wird heute wesentlich gezielter Wohnbauförderung und Stadtentwicklungspolitik betrieben, um den qualitativ höheren Anforderungen an Wohnstandorte und Wohnumgebung der innovativen Kaderkräfte von Wirtschaft, Lehre, Forschung und Verwaltung genügen zu können. Ein besonders wichtiges Kapitel ist die Vernetzung von innovativen Betrieben und Branchen untereinander und mit staatlichen und halbstaatlichen Institutionen. Stichworte sind hierzu die Technologieparks mit ihrer charakteristischen Verknüpfung von High-Tech-Industrie und Universitäten oder technischen Hochschulen.“² Zentrale Standortfaktoren wie Flächenschließung, Verkehrsanbindung, Infrastruktur-

ausstattung, Angebot an Büro- und Wohnraum, Technologietransfer werden in ein Gesamtkonzept eingebunden. Stadt- und Regionalentwicklung werden immer stärker auf die Bedürfnisse der Wirtschaftspolitik zugeschnitten. Dabei sind Entwicklungsziele zunehmend an exogenen Faktoren ausgerichtet und gleichen sich von Stadt zu Stadt immer mehr an. Ausgestattet mit einem aktivistischen Steuerungs-Repertoire begibt sich die unternehmerische Stadt in den Konkurrenzkampf um die Ansiedlung dispositiver Managementfunktionen, projektbezogener Mittel der Forschungs- und Technologieförderung und um die Kaufkraft der höheren Einkommenschichten. Im Zuge dieser Wettbewerbsorientierung wird Großprojekten und der Inszenierung von Großereignissen (zentrale Sport- und Kulturveranstaltungen, Sondermessen wie die EXPO 2000) eine besondere Bedeutung beigemessen. Entsprechend wird systematisch darangegangen, die sozialen, ökologischen und infrastrukturellen Strukturen der Stadt auf die Anforderungen der tertiären Mega-Projekte auszurichten. Als ‚unverzichtbar‘ gelten:

- die Anbindung an einen internationalen Großflughafen,
- der Anschluß an das Hochgeschwindigkeitsnetz der Bundesbahn,
- leistungsfähige Kommunikationsinfrastrukturen und Medienzentren,
- eine moderne und vollüberdachte Großhalle,
- Ausbau der Messeaktivitäten, Veranstaltung von Sondermessen,

- gehobenes bzw. erstklassiges und vielfältiges Beherbergungswesen,
- ein auf Luxusgüter spezialisierter Einzelhandel mit einem entsprechenden städtebaulich aufgewerteten Umfeld,
- ein anspruchsvolles, internationales Kulturangebot,
- städtisches Ambiente, zumindest vordergründige „Urbanität“.

Der Ausbau dieser Standortmerkmale ist oft nicht mehr Angelegenheit der Fachressorts Wirtschaftsförderung, Stadtplanung und -entwicklung – von der Umweltverwaltung ganz zu schweigen – sondern wird als ‚Chefsache‘ der Verwaltungsspitze und von einem ihr zugeord-

Aus dem Inhalt

Stadt und Wirtschaftsverkehr Teil 1: Industriebeziehungen im Strukturwandel <i>Markus Hesse</i>	3
Einstieg in den Ausstieg oder Kapitulation vor der Atomwirtschaft? <i>Lutz Mez</i>	6
Ökologisierung vorhandener Produkte? Zum Gebrauchsnutzen von Kühlschränken und Autoklimaanlagen <i>Uta v. Winterfeld</i>	7
Die Organisationsfrage als Hürde des betrieblichen Umweltschutzes <i>Rolf Schwaderlapp</i>	9
Zur IÖW-Jahrestagung 1992 Neue Perspektiven für das Forschungsfeld ökologische Unternehmenspolitik <i>Jens Clausen</i>	11
Die Beweglichkeit der Tanker Umweltschutz in Betriebsvereinbarungen und Tarifverträgen Fachgespräch im Umweltbundesamt <i>Jürgen Freimann</i>	13
VÖW-Jahrestagung	16
Rezensionen	15

neten Stab gehandhabt. Demokratische Kontrolle dieser Vorgänge durch die zuständigen Ratsgremien bleibt dabei vielfach auf der Strecke bzw. erfolgt erst dann, wenn die Verhandlungen mit einem Investor bereits abgeschlossen sind.

Eine besondere Bedeutung wird einer image-trächtigen Außendarstellung beigemessen. Endogene Potentiale und weiche Standortfaktoren (Umweltqualität, Kulturangebote) werden systematisch in die Außendarstellung des Standortes und einzelner Großprojekte einbezogen. Professionelles Stadtmarketing soll für Aufbruchstimmung und Ambiente sorgen. Wirtschaftsförderung und Stadtentwicklung gehen Hand in Hand, die Stadt und die Region werden zur Firma. City-Management, City-Marketing und Standortimage sind analog zur Unternehmenspolitik entstandene Begriffe, um im unternehmerischen Sinne Städte und Regionen zu vermarkten. Eine solche Entwicklungsstrategie kann insgesamt als außenorientiert unter Vernachlässigung der endogenen Potentiale charakterisiert werden. Hierin liegen nicht nur ökonomische Chancen zur Sanierung der kommunalen Finanzen, sondern auch erhebliche ökonomische Risiken – aufgrund der verschärften Großstadtkonkurrenz und der Begrenztheit der Märkte im tertiären Bereich (alle bauen die gleichen Potentiale auf).

Zu den möglichen ökonomischen Unwägbarkeiten der tertiären Großprojekte kommen allerdings ökologische und soziale Risiken hinzu, die in ihrer Verknüpfung ein vielschichtiges Risikopotential ergeben. Die hohe Belastung des Naturraums durch mehr Verkehr und Flächenverbrauch, eine dauerhafte Sockelarbeitslosigkeit der Niedrigqualifizierten im gewerblichen Bereich und der soziale Verdrängungsdruck aufgrund steigender Mieten im Umfeld der Großprojekte nehmen aufgrund der tertiären Modernisierung signifikant zu.

Tagungshinweis

Die Ökologie-Stiftung NRW veranstaltet in Kooperation mit dem IÖW-Regionalbüro NRW am 24. April in Wuppertal (Forum Arrenberg, Arrenberger Straße 100) eine Tagung zum Thema

Regionalentwicklung zwischen Stadtmarketing und Risikomanagement

Referenten: Prof. Dr. Hartmut Häußermann (Uni Bremen), Prof. Dr. Rolf G. Heinze (Uni Bochum), Rainer Lucas (IÖW-NRW), Petra Wassner (Gesellschaft für Wirtschaftsförderung NRW). Podiumsdiskussion mit weiteren Experten und Expertinnen aus Verwaltung und Wissenschaft. Moderation: Peter Hanemann (Journalist in Köln).

Die Teilnahmegebühr beträgt DM 20,- zzgl. Verpflegungskosten. Anmeldung: Ökologie – Stiftung NRW, Huckarder Str. 12/Union Gewerbehof, 4600 Dortmund)

Im Rahmen der projektorientierten Modernisierungsstrategien werden die Interessen der umliegenden Gebiete unter die der Kernstadt untergeordnet oder dieser funktional zugeordnet. In den Handlungsfeldern Verkehr, Flächenerschließung und Siedlungsentwicklung zeichnet sich jedoch ab, daß die umliegenden Kreise nicht so ohne weiteres bereit sind, als Auffangbecken des städtischen Problemdrucks zu fungieren. Insofern sind die ‚städtischen Modernisten‘ zunehmend auf einen institutionalisierten Dialog zwischen Stadt und Umland angewiesen, um das Umland auf eine gemeinsame Problembewältigung zu verpflichten. Neben einer mehr projektorientierten Modernisierung sind auch unternehmensbezogene Innovationsstrategien anzutreffen, die auf eine neue Gewichtung der Standortfaktoren orientieren. Ein Beispiel hierfür ist die durch die Stadtverwaltung Köln ins Leben gerufene ‚Kölner Technologierunde‘, die folgende Aufgaben verfolgt:

- Dialog zwischen Wirtschaft, Wissenschaft und der Stadt Köln,
- Forschungs- und Technologietransfer,
- Projektinitiativen zur Neugründung von Unternehmen und Instituten,
- Förderung und Entwicklung angewandter Wissenschaft,
- wirtschaftliche Nutzung von Forschungsergebnissen.

Dieses Aufgabenspektrum zielt vor allem auf kleinere und mittlere Industriebetriebe, die sich auf die Herstellung hochtechnologisierter Produkte spezialisiert haben sowie den gesamten Bereich der wirtschaftsnahen Dienstleister (Ingenieure, Wirtschaftsberater, Labors, Studios etc.). Hinsichtlich der Standortanforderungen kommt in diesem Unternehmensbereich dem Potential an qualifizierten Arbeitskräften eine größere Bedeutung zu als anderswo. „Damit treten Qualifizierungsmaßnahmen, aber auch die Verbesserung der sogenannten weichen Standortfaktoren, die das Anwerben von qualifizierten Arbeitskräften erleichtern, in den Mittelpunkt des Interesses.“³ Die unternehmensbezogenen Innovationsstrategien sind auf neue Kooperationsformen angewiesen. Es geht um

- die Schaffung innovativer regionaler Milieus,
- die Mobilisierung der qualifikatorischen Potentiale des regionalen Arbeitsmarktes,
- die Innovationsdiffusion in regionalen Strukturen,
- die Schaffung technologischer Entwicklungsschwerpunkte im Umfeld der vorhandenen Forschungs- und Ausbildungseinrichtungen,
- die Stärkung der ‚economics of scope‘ (Qualitätsproduktion) im Rahmen der bestehenden Unternehmensstrukturen⁴.

Interessant ist nun, daß die Standortanforderungen einer qualitativen Innovationsstrategie zunehmend in Widerspruch geraten zu den Ansprüchen einer auf Großstrukturen orientierten Konzentration von Dienstleistungen in den Städten. Die Qualität weicher Standortfaktoren, auf der einen Seite gewollt, um hochqualifiziertes Personal zu binden, wird auf der anderen Seite

untergraben, indem Bürostandorte, Großhallen etc. mit entsprechendem Infrastrukturfeld mit großen sozialen und ökologischen Belastungen realisiert werden.

Widersprüche in der Standortstrategie, unterschiedliche Interessen zwischen Stadt und Umland und unterschiedliche Interessen zwischen den alten und neuen Sektoren der Wirtschaft führen zu einem verstärkten Kommunikationsbedarf. Insofern geht es nicht nur um Vermarktung, sondern auch um Vermittlung und im Zuge dessen um neue Kommunikations- und Kooperationsformen. Der ‚runde Tisch‘ hat Hochkonjunktur, städtische und regionale Kooperation und regionaler Konsens werden mittels einer ‚public-private-partnership‘ angestrebt. Die Inhalte der regionalen Kooperation können sich dabei auf ganz verschiedene Themenbereiche und Problemkreise beziehen (daher sollte man sie auch nicht generell als intrigantes Manöver verteufeln, sondern im Einzelfall überprüfen):

- die Schließung strategischer Allianzen zur Risikominderung bei Großprojekten,
- die effektivere Akquisition von Fördergeldern der EG und des Bundes,
- eine abgestimmte und systematische Außendarstellung,
- ein abgestimmtes Regionalmanagement beim Ausbau der Infrastruktur,
- eine neue funktionale Arbeitsteilung in der Region hinsichtlich der Bereiche Gewerbeansiedlung, Wohnen und Freizeit/Erholung,
- die Verständigung über Innovationspartnerschaften und Innovationsnetzwerke.

Vielfach wird versucht, die unterschiedlichen Teilbereiche der regionalen Kooperation über ein Leitbild zu verbinden. Hierbei besteht die Gefahr, daß Widersprüche und unterschiedliche Interessen allzu schnell geglättet werden und es letztlich nur zu einer schönfärberischen Außendarstellung kommt. Demgegenüber halten wir eine Leitbilderstellung für sinnvoll, die von vornherein nicht nur ein mögliches Zukunftsbild der Region entwirft, sondern verschiedene Szenarien (Entwicklungspfade) erstellt. Diese verschiedenen Entwicklungspfade sollten der Öffentlichkeit zur Diskussion gestellt werden und können so auch einen Beitrag zur Demokratisierung der städtischen Modernisierungspolitik leisten.

Städtische Modernisierung und sozialökologische Regionalentwicklung – sind Bündnisse möglich?

Die Orientierung auf eine qualitative Standortentwicklung im Rahmen unternehmensbezogener Modernisierungsstrategien eröffnet unserer Auffassung nach neue Chancen für die Verankerung einer sozialökologischen Regionalentwicklung. Zwischen dem Ansatz einer unternehmensorientierten Innovationsförderung und dem Ansatz einer sozialökologischen Regionalentwicklung⁵ sehen wir folgende inhaltliche Berührungspunkte:

Stadt und Wirtschaftsverkehr

Teil 1: Industriebeziehungen im Strukturwandel

Im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus des Bundesbauministeriums bearbeitet das IÖW seit 1991 das Forschungsvorhaben „Stadtverträglicher Wirtschaftsverkehr im Bergischen Städtedreieck“. Ziel des Vorhabens ist es, den Zusammenhang zwischen städtischen Funktionen und Qualitäten einerseits und den Erfordernissen des Wirtschaftsstandorts nach Warenversorgung und Dienstleistung andererseits zu ermitteln und daraus resultierende Konflikte – auch mit Blick auf städtebauliche Handlungsstrategien – zu thematisieren. Nachdem die erste größere Projektphase abgeschlossen ist und der Kommunikationsprozeß läuft, ist es Zeit für eine kleine Zwischenbilanz.

Aus der Perspektive des Forschungsvorhabens wird „Stadtverträglichkeit“ des Verkehrs erstens mit Nutzungsmischung und Dichte (Stadt als Summe verschiedenartigster Ansprüche am Ort), zweitens mit Entwicklungsfähigkeit der Stadt (Optionen für verschiedene Entwicklungspfade) und drittens mit Partizipation der Beteiligten bei der Ausgestaltung dieser Entwicklung definiert. Damit ist der Anspruch verbunden, erstens über die Gestaltung des Straßenraumes und -umfeldes hinaus die Entwicklung der den Wirtschaftsverkehr bestimmenden Stadtstrukturen (Lage und Verteilung der Nutzflächen im Stadtraum, Wechselwirkungen Stadtstruktur und Wirtschaftsverkehr) sowie die Rahmenbedingungen unternehmerischen Handelns zu berücksichtigen; zweitens ist beabsichtigt, mit Blick auf die Akzeptanz der Beteiligten zu verträglichen Lösungen für Stadtbenutzer und Stadtbewohner zu kommen.

Ausgangssituation und Probleme des Wirtschaftsverkehrs lassen das Bergische Städtedreieck (Gebiet der Städte Wuppertal, Solingen und Remscheid) als prädestiniert für dieses Forschungsvorhaben erscheinen: die Region liegt im Windschatten der Ballungsräume an Rhein und Ruhr, gehört aber zu den industriellen Zentren Deutschlands und ist – aufgrund kleinteiliger Betriebsstrukturen und der Nähe zu den Nachbarstädten – Schwerpunktort des Verkehrsgewerbes. Dichte Nutzungsmischungen, Gemengelage von Industrie, Gewerbe und Wohnen und wachsende Nutzungskonflikte kennzeichnen die siedlungsräumliche und städtebauliche Ausgangssituation. Hatte der öffentliche Verkehr, vor allem

die Eisenbahn, einst eine Schlüsselfunktion für Industrialisierung und Siedlungsentwicklung, so dominiert heute der Straßenverkehr. Dieser wird unter erschwerten topographischen bzw. stadtstrukturellen Bedingungen des Verkehrsraumes abgewickelt. Obwohl sich im Laufe der Zeit eine gewisse Übung im Umgang mit diesen Restriktionen ergeben hat, verschärft sich die Lage zusehends. Dies wird je nach Standpunkt und Interessenlage auf eine künstliche Verknappung des Verkehrsraumes (Verkehrsberuhigung, Straßen-„Rückbau“, zumindest keine Anpassung der Infrastrukturen an das Verkehrswachstum) oder aber auf Wachstumseffekte und steigende Anteile unverträglicher Dimensionen von Verkehrsabwicklung bzw. Fahrzeuggröße zurückgeführt. Beide Positionen sind aus der Sicht des jeweiligen Akteurs zunächst nachvollziehbar, in beiden Handlungsmilieus (Städtebau, Unternehmung) besteht aber auch wachsender ökonomischer und ökologischer bzw. städtebaulicher Problemdruck.

Industriestruktur und Gütertransport

Der Güterverkehr ist im Hinblick auf die unternehmerische Landschaft durch einen hohen Organisationsgrad gekennzeichnet, der vielleicht als logistisches Problemlösungspotential gelten kann. Industrie- und Güterstruktur führen zu einem tragenden Anteil der Güterabteilung 9 im Straßengüterfernverkehr: Fahrzeuge, Maschinen, Halbfertigteile sowie Sammel- und Stückgüter sind die dominierenden Frachten im Empfang bzw. (stärker) Versand. Der relative Anteil dieser Güter am gesamten Warenumsatz ist in

Wachstumsrate unterdurchschnittlich. Die Ladungen werden zu 80–90 % durch gewerbliche Transporteure befördert, wobei die langjährige Kooperation zwischen Versender und dem Spediteur vor Ort (Schwerpunkt Sammelladungsverkehr) noch ein wichtiger Standortvorteil der hiesigen Transportwirtschaft ist. Die Eisenbahn besitzt noch einen Anteil von ca. 25 % des Güterfernverkehrs (Gesamtaufkommen ca. 6 Mio. t/a), dessen größerer Teil am Umschlagbahnhof des Kombinierten Verkehrs verladen wird. Die Tendenz ist allerdings sowohl bei den konventionellen Wagenladungen als auch im Teillaadungsbereich fallend. Naheliegender ist, daß der Versand der Güter in diesem Raum eine größere Bedeutung als der Empfang hat. Obwohl die Region als exportorientiertes Industriegebiet par excellence gilt, werden rund 70 % des gesamten Tonnageaufkommens in Beziehungen zu nur 25 % aller (deutschen) Verkehrsbezirke abgewickelt; dabei besteht eine intensive Verflechtung mit den Verkehrsbezirken Nordrhein-Westfalens, nicht zuletzt für den Bezug von Rohstoffen und Vorprodukten (Massengüter) aus den Montanregionen in NRW. Hauptversandbezirke sind die Verdichtungsräume in Nord- und Süddeutschland, nicht zuletzt auch die Standorte der Automobilfertigung, mit denen die Zulieferbetriebe der Bergischen Region in engen Lieferbeziehungen stehen, zum Teil fertigungssynchron (Just-in-time).

Güter- und Wirtschaftsverkehr ist zu einem signifikanten Teil lokaler Verkehr. Vom Gesamtverkehr mit Lkw entfallen z. B. in Remscheid rund 53 % auf örtliche Transportbeziehungen, wiederum mehr als die Hälfte davon verlassen nicht das Stadtgebiet. Hierbei handelt es sich hauptsächlich um örtliche Sammel- und Verteilfahrten (auch zu den Gewerbegebieten im Außenbereich), kleinräumige Zulieferverkehre und Bautransporte sowie Versorgungsfahrten (Kommunalwirtschaft). Wesentlich höher als sein mengenmäßiger Anteil am Gesamtverkehr ist der Beitrag des Wirtschaftsverkehrs zur Belastung der Stadt und der Lebenssituation der Menschen: Luftschadstoffe, Lärm und Erschütterungen sind vor allem beim Schwerverkehr extrem (große, schwere Güter; Trend zu zielreinem Verkehr mit großen Behältern).

- Beide Ansätze setzen aus unterschiedlichen Gründen auf Anpassung durch Innovation. Es besteht ein Interesse an der Vernetzung regionaler Technologie- und Forschungspolitik und dem Aufbau entsprechender Institutionen.
- Beide Ansätze haben ein Interesse an der lokalen bzw. regionalen Eingebundenheit der Unternehmen. Führungsvorteile, Lieferverflechtungen und Kooperation werden als wichtige Elemente einer Qualitätsproduktion angesehen.
- Beide Ansätze plädieren für vorbeugende Strategien zur Verminderung von Strukturrisiken. Die Verständigung über ökologische Strukturrisiken angesichts der globalen Um-

weltprobleme könnte hier ein wichtiger Ansatzpunkt für Gemeinsamkeiten sein.

- Beide Ansätze beziehen eine dezentrale Infrastrukturentwicklung und das Humankapital des Arbeitsmarktes als zentrale Standortfaktoren mit ein.
- Beide Ansätze sind auf diskursorientierte Methoden und Verfahren zur Verankerung ihrer Ziele angewiesen.

Dieser mögliche Konsens auf einer eher funktional-prozessualen Ebene wird jedoch nur in dem Maße tragfähig sein, wie es gelingt, sich über die regionalen Ziele eines ökologischen Strukturwandels zu verständigen.

Rainer Lucas, Wuppertal

- 1 Diese Einteilung der Wettbewerbsfaktoren beruht auf der Wettbewerbstheorie von M. Porter (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, London
- 2 Burkhalter, R./Ramseier, U./Messerli, P. (1992): Verschärfter Standortwettbewerb im europäischen Städtesystem. In: *Disp* 110: 18–24, 19.
- 3 Kampmann, R. (1991): Großstädte im Wandel – eine Analyse der Auswirkungen regionaler und sektoraler Entwicklungstendenzen, in: *RWI-Mitteilungen*, Jg. 42: 215–248, 248.
- 4 Vgl. auch Kilper, H., Latniak, E.; Simonis, G. (1990): Regionale Gestaltungsnetzwerke und betriebliche Innovation (Regi), Gelsenkirchen
- 5 Der Ansatz ist ausführlich dargestellt in: R. Lucas (1993), *Die Region Köln im strukturellen Wandel*, Kap. 1. IÖW-Schriftenreihe Nr. 58, Berlin-Wuppertal

(c) 2010 Authors; licensee IÖW and oekom verlag. This is an article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial No Derivates License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.