

SPILOVER-EFFEKTE ALS TEIL DER STADT-UMLAND-PROBLEMATIK AM BEISPIEL DER STADT FRANKFURT AM MAIN UND IHRES „SPECKGÜRTELS“

Oliver Kinkel*

SPILOVER - EFFECTS AS PART OF CITY - OUTSKIRT PROBLEMS ON THE EXAMPLE OF THE CITY FRANKFURT AND ITS PARTS OF OUTSKIRT'S CONCENTRATION

Abstract

*Fast development of outskirts resulted in **areas of concentration** of inhabitants, of building and of activities around cities, Frankfurt in this case. Outskirt is executing more and more functions for the city or is more and more connected to the same, which must be based on modern and better organized relationships between the city and its outskirt. The author is particularly pointing out financial relationships which improved with transfer of functions into the outskirt.*

Key words: *Urban geography, suburbanisation, agglomeration, regional development, Frankfurt*

SPILOVER – EFEKTI KOT DEL MESTNO – OBMESTNE PROBLEMATIKE NA PRIMERU MESTA FRANKFURT IN NJEGOVIH OBMESTNIH ZGOSTITEV

Izveček

Hiter razvoj obmestij je okoli mest, v tem primeru Frankfurta, ustvaril zgoštevna območja prebivalstva, pozidave in dejavnosti. Obmestje opravlja vedno več funkcij za mesto oziroma se z njim vedno bolj zrašča, za to so potrebni sodobni in boljše organizirani odnosi med mestom in okolico. Avtor še posebej izpostavlja finančne odnose, ki so se izostrili s prenašanjem funkcij na obmestje.

Gljučne besede: *Urbana geografija, suburbanizacija, aglomeracija, regionalni razvoj, Frankfurt*

* Dipl., geogr., Institut für Kulturgeographie, Stadt- und Regionalforschung der J.W.G. Universität, Senckenberganlage 36, 60325 Frankfurt am Main, Deutschland

EINLEITUNG

Die Diskussion um die finanzielle Lage der deutschen Kommunen wird schon seit einigen Jahren geführt. Reformen in der Finanzierung der Kommunen gab es, die letzte liegt jedoch über dreißig Jahre zurück. Die Art und Weise der kommunalen Finanzierung ist anpassungsbedürftig an die veränderten wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse geworden. Gerade die Städte, die als Zentrum oder Mittelpunkt in einem Verdichtungsraum liegen, erbringen aufgrund ihrer zentralörtlichen Stellung auf verschiedenen Ebenen Leistungen, die vom raumordnungspolitischen Ansatz her als Funktionen eines zentralen Ortes gewünscht sind, jedoch die städtischen Finanzen sehr belasten. Diese Leistungen werden von der Region „genutzt“. Finanziell ruht die Leistungserbringung jedoch zum überwiegenden Teil auf den Schultern der Kernstadt. In der Diskussion um die Stadt-Umland-Beziehungen werden diese Landkreise auch immer wieder als die Landkreise des sogenannten „Speckgürtels“ bezeichnet.

PROBLEMATIK

In der Bundesrepublik Deutschland ergibt sich aufgrund der Tatsache, daß es sich um einen Staat mit mehreren selbständigen Gebietskörperschaftsebenen handelt, die Notwendigkeit der Koordination und des Interessenausgleiches bezüglich des Anspruchs der Entscheidungsträger und der verfügbaren öffentlichen Finanzmittel. (VOSS 1991, S. 1)

Die Finanzausstattungen der Kernstädte, sowie der Städte und Gemeinden ihres Umlandes, scheinen -besonders nach Auffassung der (zentralörtliche Leistungen bereitstellenden) Städte- im Ungleichgewicht zu sein. Gerade in finanziell „schwierigen“ Zeiten werden Diskussionen geführt, die Finanzierung zentralörtlicher Leistungen auf das Umland umzulegen. Im Hinblick auf das Rhein-Main-Gebiet wird die Auffassung vertreten, daß sich die kreisfreien Städte (insb. Frankfurt am Main) aufgrund wachsender Aufgaben und leerer Kassen immer schwerer tun, während es den Landkreisen im Frankfurter Umland noch relativ gut geht. (GRETZ 1993, 1).

DER BEGRIFF „SPECKGÜRTEL“

Zunächst stellt sich die Frage, woher die Diskussion kommt; woher der Begriff „Speckgürtel“ als Bezeichnung für das die Stadt umgebende, „wohlhabende“ Umland stammt. Auf die Frage nach dem Schöpfer des Begriffes mutmaßten selbst Beamte aus der Frankfurter Verwaltung nur; eine konkrete Antwort konnte keiner der Befragten geben. Im Rahmen der Stadt-Umland Problematik des Hamburger Raumes taucht der Begriff „Speckgürtel“ ebenso auf, wie im Zusammenhang mit der Situation

in Brandenburg, wo sich seit der Wiedervereinigung im Berliner Umland ähnliche Prozesse zeigen.

Anfangs wird noch vom *sogenannten* „Speckgürtel“ (in Anführungszeichen) gesprochen, während sich der Begriff mit der Zeit verselbständigt hat und als feststehender Terminus gebraucht wird. Dies geschieht mittlerweile nicht nur als Begriff, dem die finanzielle Beziehungen einer Stadt zu ihrem Umland zugrunde liegen; inzwischen hat der Speckgürtel (jetzt zum Teil auch ohne Anführungszeichen) in der Presse als Begriff zur Beschreibung und Abgrenzung eines Raumes Einzug gehalten.

RÄUMLICHE ABGRENZUNG

Im allgemeinen wird im Zusammenhang mit dem „Speckgürtel“ ein Raum finanziell gut gestellter Gebietskörperschaften im Frankfurter Umland angesprochen. Eine genaue Abgrenzung, was oder welche Kommune, welcher Landkreis zum „Speckgürtel“ zählen soll, findet jedoch selten statt. Zumeist ist von den „Speckgürtelgemeinden am Taunushang“ die Rede, die oft auch als „Beletage“ des Rhein-Main Gebietes bezeichnet werden.

Im Rahmen dieser Arbeit wurde zunächst ein weiterer Untersuchungsraum abgegrenzt, der zur Eingrenzung der dem „Speckgürtel“ zugehörigen Landkreise dienen soll und die Landkreise Limburg-Weilburg, Wetteraukreis, Rheingau-Taunus-Kreis,

Hochtaunuskreis, Main-Kinzig-Kreis, Main-Taunus-Kreis, Landkreis Offenbach, Landkreis Groß-Gerau, Landkreis Darmstadt-Dieburg, Landkreis Bergstrasse, Odenwaldkreis, sowie die kreisfreien Städte Wiesbaden, Frankfurt a.M., Darmstadt und Offenbach a.M.¹ umfaßt.

SPILOVER

Der Begriff „Spillover-Effekte“ läßt sich mit der deutschen Bezeichnung „Überschwapp-Effekte“ übersetzen. Dabei wird schon deutlich, worum es bei auftretenden Spillover-Effekten im Rahmen der Stadt-Umland-Problematik geht. Trivial ausgedrückt bedeutet dies: Wenn etwas überschwappt, etwas daneben abfällt, kann jemand von dem Übergeschwappten profitieren, ohne daß es für ihn gedacht war.

POLLAK/VOSS definieren Spillover-Effekte allgemein als „räumliche Externalitäten, d.h. wirtschaftlich relevante Abhängigkeiten zwischen räumlich abgegrenzten Gruppen von Individuen, die nicht über Marktbeziehungen zustande kommen.“ (POLLAK/VOSS, 1985, 133).

¹ Die Abgrenzung erfolgt in Annahme des Auftretens von Spillover-Effekten im Zusammenhang mit der räumlichen Nähe zu einem Zentrum. Vergl. GRETZ/KISSELER, 1995, S. 5.

Dabei wird als „räumlich abgegrenzt“ die Grenzen der politisch vorgegebenen Gebietskörperschaften angesehen.² Solche räumlichen externe Effekte entstehen, wenn gemeindliche Einrichtungen mit überörtlichen Versorgungsbereichen von „Externen“, (d.h. nicht der Gemeinde angehörigen) genutzt werden, ohne daß sie die vollen Kosten der Leistungserbringung tragen. (MÄDING, 1995, S. 376.)

In der Bundesrepublik Deutschland wird seit den sechziger Jahren in der Raumordnung bzw. Landesplanung das, auf der Theorie der zentralen Orte aufbauende, Zentrale-Orte-Konzept angewandt.

Durch die Anwendung dieses Konzeptes in der Raumordnungspolitik wurden zentrale Orte mit unterschiedlichem Zentralitätsgrad geschaffen, die wiederum für die Leistungserstellung bestimmter öffentlicher Güter auszubauen waren und auszubauen sind. Ein zentraler Ort nimmt die raumordnungspolitisch gewollte Aufgabe wahr, sein „Umland“ mit Gütern und Leistungen, die sich am Zentralitätsgrad des Ortes orientieren, zu versorgen. Dies führt dazu, daß innerhalb der Beziehung zwischen zentralem Ort und Umland Nutzenüberschüsse bzw. Spillover-Effekte auftreten.

Da sich die Aufgaben der Städte in den letzten Jahren gewandelt haben, veränderte sich auch die Problematik des Stadt-Umland-Verhältnisses.

Die kommunalen Aufgaben, die von den Gemeinden alleine ohnehin nicht mehr zu bewältigen waren, nahmen seitdem zu, obgleich sich der eine oder andere Fall problematischer Stadt-Umland-Verhältnisse durch die kommunalen Gebietsreformen der siebziger Jahre selbst löste.

Da sich mit steigender Gemeindegröße für die kommunalen Gebietskörperschaften auch zunehmend zentralörtliche Funktionen ergeben, die mit geringerer Einwohnergröße nicht oder in geringerem Umfang wahrzunehmen sind, spielt die Gemeindegröße als Variable mit in die Problematik ein.

Eine Stadt in der Größe der Stadt Frankfurt a.M. stellt daher innerhalb eines Agglomerationsraumes -auch eines polyzentrischen- den zentralen Ort für die Region dar.

Ein typischerweise in Agglomerationsräumen zu beobachtendes Phänomen ist die fortschreitende Suburbanisierung. Hier nehmen die in Randgemeinden umgesiedelten ehemaligen Einwohner des zentralen Ortes „gewohnheitsmäßig“ weiterhin die zentralörtlichen Leistungen des Ortes in Anspruch und tragen so zu einer Ausweitung des Raumes bei, in dem und durch den Spillover-Effekte entstehen.

SPILOVER UND DAS RHEIN-MAIN GEBIET

Die Pressemeldungen der letzten (finanzschwachen) Jahre zeugen von einem „Entdecken des Umlandes“ durch die Stadt Frankfurt a.M. Die Ursachen dafür liegen

² Bei Betrachtung der Gemeindefinanzen muß bedacht werden, daß durch solche Spillover-Effekte beeinflusste Gemeindeausgaben ein verzerrtes Bild des Versorgungsgrades einer Gemeinde entstehen lassen können.

in der Vergangenheit, als es der Stadt Frankfurt a.M. finanziell gut ging und man sich um die Finanzierung großstädtischer Angebotsleistungen keine Sorgen machen mußte.

Das meistgenannte Beispiel stellt der gesamte Bereich des auf das Umland ausstrahlenden (städtischen) Kultur- und Bildungsangebotes dar, das von der Stadt Frankfurt a.M. finanziell alleine getragen wird.

Dabei kommen z.B. 70 % der Opernbesucher aus dem Umland, davon jeder Vierte aus einem Quellgebiet in einer Distanz von etwa 100 km.

Ein weiteres Beispiel für Spillover-Effekte stellen die durch Pendler verursachten Kosten dar, die der Stadt Frankfurt a.M. entstehen.

Die Bereiche, die hierbei tangiert werden, sind in erster Linie der ÖPNV, die Bewältigung des Individualverkehrs der Pendler sowie allgemeine Infrastruktureinrichtungen, die durch Pendler des Umlandes genutzt werden.

DIE FINANZKRISE DER STADT FRANKFURT A.M.

Die Spillover-Problematik wurde in der Region Rhein-Main erst wahrgenommen und als Problem angesehen, als es der Stadt Frankfurt a.M. finanziell nicht mehr so gut ging, wie noch vor einigen Jahren.

Als Erklärung der städtischen Finanzkrise werden die in der darauf folgenden Zeit nicht merklich angestiegenen Steuereinnahmen und die Explosion der Sozialausgaben herangezogen. Die Tilgung von Krediten der Milliardeninvestitionen der achziger Jahre, die durch die Bundesregierung vorgenommenen Aufgabenverlagerungen im Sozialbereich, die Kürzung der Arbeitslosenhilfe (die mehr Einwohner von der Sozialhilfe abhängig macht) und die steigende Zahl von Kriegsflüchtlingen aus allen Teilen der Welt belasten die kommunalen Finanzen der Stadt Frankfurt in solch hohem Maß, daß ein Punkt erreicht wurde, sich nach „neuen“ Quellen umzusehen.

DER INDIKATOR DER FINANZKRAFT

In der bereits erwähnten Untersuchung im Auftrag der Landesregierung wird der Bereich finanziell „gut“ gestellter Kommunen mit dem Indikator „Finanzkraft“ abgegrenzt.

Diesem Vorgehen wird auch hier aus Gründen der Vergleichbarkeit gefolgt.

- Die Finanzkraft ist definiert als die Summe aus Steuerkraft und den Schlüsselzuweisungen des Kommunalen Finanzausgleiches.
- Steuerkraft ist die Summe aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer je Einwohner und der Realsteuerkraft je Einwohner.

Tabelle 1: Daten zur Finanzkraft ausgewählter hessischer Landkreise und kreisfreier Städte 1996

Einheit: DM je Einwohner, absteigend nach Finanzkraft sortiert

Gebietskörperschaft	Einkommensteuer-anteil	Realsteuer-aufbringungs-kraft	Steuerkraft	Schlüssel-zuweisungen	Finanzkraft
Frankfurt am Main,	727	2399	3126	189	3315
Wiesbaden, Stadt	754	1278	2032	387	2419
Darmstadt, Stadt	712	1217	1929	447	2376
Hochtaunuskreis	864	1129	1993	239	2232
Offenbach, Lkr.	780	1154	1934	207	2141
Offenbach a.M., Stadt	708	943	1651	466	2117
Main-Taunus-Kreis	884	1056	1940	158	2098
Groß-Gerau, Lkr.	729	832	1561	298	1859
Main-Kinzig-Kreis	641	654	1295	537	1832
Darmstadt-Dieburg,	666	711	1377	376	1753
Wetteraukreis	621	564	1185	451	1636
Bergstraße, Lkr.	628	595	1223	411	1634
Limburg-Weilburg,	515	630	1145	486	1631
Rheingau-Taunus-Kreis	674	511	1185	396	1581
Odenwaldkreis	541	463	1004	512	1516

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen.

DIE ABGRENZUNG DES „SPECKGÜRTELS“

Der Abgrenzung des „Speckgürtels“ anhand der Finanzkraft pro Einwohner, bezogen auf die Landkreise nach GRETZ, kann zunächst gefolgt werden. Ziele der kernstädtischen Argumentation, die auf finanzielle Beteiligungen an zentralörtlichen Leistungen abzielt, sind die steuereinnehmenden Kommunen; die Landkreise sind nur indirekt über die Kreisumlage an den Steuereinnahmen beteiligt.

Daher stellen die Städte und Gemeinden der Landkreise Groß-Gerau, Hochtaunus, Main-Taunus und, Offenbach (Landkreis) den Rahmen für eine differenzierte Betrachtung auf kommunaler Ebene dar. Die Gemeinden dieser Landkreise waren auch Ziel der Befragung mittels Fragebögen.

Die Kommunen des weiteren Untersuchungsraumes ergänzen die Darstellung, ebenso die Daten des Jahres 1980 als Referenzzeitpunkt.

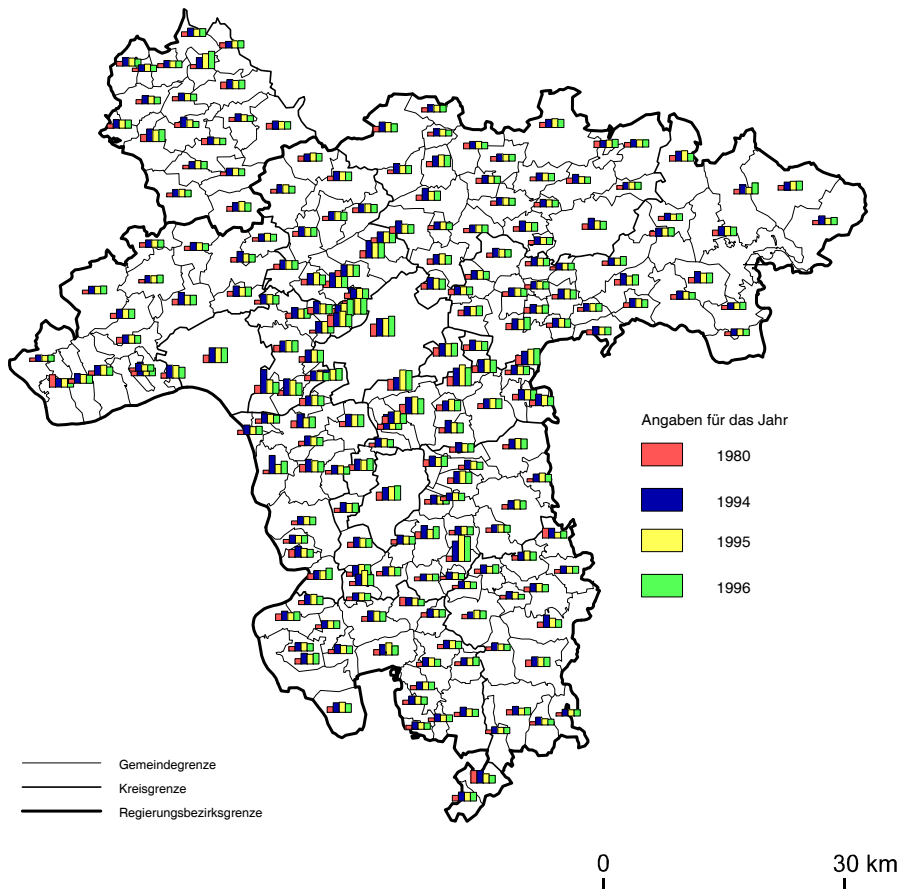
Bei Betrachtung der Darstellung fällt die Situation der Stadt Frankfurt a.M. auf, die sich wider Erwarten als finanziell (relativ) finanzstark darstellt.

Es fällt außerdem auf, daß die Entwicklung der Finanzkraft der Städte und Gemeinden in nahezu allen Kommunen ähnliche Verlaufsbilder zeigt.

In den meisten Fällen stieg die Finanzkraft seit 1980 um das Doppelte oder mehr an, um 1994 bzw. 1995 den höchsten Wert zu erreichen und im Jahre 1996 wieder abnehmende Tendenzen erkennen zu lassen.

In den meisten Gemeinden und Städten liegen die Ausgangswerte zu Beginn der achtziger Jahre um einiges unter dem Niveau der Stadt Frankfurt a.M.

Karte 1: Der „Speckgürtel“ des Frankfurter Umlandes Finanzkraft der Städte und Gemeinden 1980, 1994-1996



Datengrundlage: Hessisches Statistisches Landesamt Wiesbaden, eigene Berechnungen

Die Kernaussagen der Expertenbefragungen stellen sich wie folgt dar:

- Der größte Teil der Gesprächspartner verneint, insbesondere als „betroffene“ Gebietskörperschaft die Existenz eines „Speckgürtels“ oder hält zumindest den Begriff für falsch bzw. für übertrieben.
- Der Ursprung des Begriffes wird im Hinblick auf Frankfurt a.M. immer als „Kampfbegriff“ der Kernstadt verstanden und gewissermaßen als Ausrede angesehen, um die Schuld an der Finanzsituation der Stadt (Frankfurt) nicht in der Stadt, sondern außerhalb zu suchen.
- Die unterschiedliche Höhe der Hebesätze für die Gewerbesteuer ist der meistgenannte Indikator für finanzielle Disparitäten in den kommunalen Haushalten des Frankfurter Umlandes. Dies betrifft in erster Hinsicht die Einnahmeseite. (Durchschnittlicher Hebesatz der Umlandgemeinden: 323 %, Hebesatz der Stadt Frankfurt: 515 %)
- Die höheren Belastungen im Sozialbereich werden von den Gesprächspartnern gesehen, aber gleichzeitig wird eingeräumt, daß die Stadt Frankfurt a. M. auf der Ausgabenseite sparen könnte.
- Die größten finanziellen Disparitäten werden im Bereich der Finanzausstattung/Steuern und den Bereichen Soziales, sowie Kultur gesehen werden.
- Die überwiegende Mehrheit der Kommunen kann sich mit der Aussage „Die Umlandgemeinden waren/sind sparsamer als die Kernstadt“ identifizieren.
- In bestimmten Bereichen erfüllt die Stadt Frankfurt a.M. alleine diese Bedürfnisse der Bevölkerung für die Region, insofern wird auch der Stadt zugute gehalten, daß Lasten für die ganze Region getragen werden.
- Leistungen des Umlandes für die Kernstadt werden von den Befragten gleichbedeutend als Spillover oder „Spill-back“ bezeichnet. Hierzu können die Nennungen „Wertschöpfung am Arbeitsplatz“, „Spill-Back“ und „Gegenseitige Ergänzung“ gezählt werden.
- Die Leistungen des Umlandes für die Kernstadt werden von den Befragten zu einem großen Teil als Leistungen im nichtmonetären, bzw. monetär nicht meßbaren Bereich verstanden. Die meisten Nennungen entfielen auf den Wohnungsbau mit der dazugehörigen Infrastruktur. Die Bereiche Freizeit, Naherholung und Aufwendungen für Naturschutz, nehmen zusammengefaßt den gleichen Stellenwert wie der Wohnungsbau ein.

AUSGLEICHSMECHANISMEN

Ein Mittel, um finanzielle Belastungen zwischen den Gebietskörperschaften auszugleichen, ist der kommunale Finanzausgleich (KFA).

Als Instrument in föderativen Staaten mit mehreren Ebenen von Gebietskörperschaften mit bestimmten Selbstverwaltungsrechten, wirkt der KFA sowohl als Aufgabenzuweisung an die Gebietskörperschaften, als auch als Verteilschlüssel, um Finanzen bzw. Lasten aufzuteilen. (VOSS, 1985, S. 16.)

Wird das Gesamtspektrum der durch den Finanzausgleich zu verteilenden Tatbestände mit in die Begriffsbildung einbezogen, so besteht der kommunale Finanzausgleich i.w.S., beschränkt auf die gebietskörperschaftliche Ebene, aus:

1. der Zuweisung der Aufgaben bzw. der Aufgabenspielräume an die kommunalen Gebietskörperschaften, sowie die Abgrenzung der diesbezüglichen Aufgabenkompetenzen,
2. der Zuweisung der Einnahmekompetenzen, insb. der Steuerhoheiten als originäre Einnahmequellen und
3. einem vertikalen / horizontalen System innerstaatlicher Finanzströme, das eine nachträgliche Korrektur der Steuereinnahmenverteilung im Hinblick auf die aus der Aufgabenzuordnung resultierende Finanzbedarfsverteilung bewirkt und daher ein ergänzendes Sekundärsystem ist (KFA im engsten Sinne (i.e.S.)).
(VOSS, 1985, S. 18 f).

Der KFA schafft somit eine Institution zur Finanzierung der Kommunen außerhalb, bzw. neben den Finanzierungsmöglichkeiten aus Steuereinnahmen.

Hauptaufgabe dieser Komponente des KFA ist die Finanzierung der kommunalen Haushalte im eigentlichen Sinn. Eine finanzielle Mindestausstattung einer Gemeinde wird durch Aufstockung der kommunalen Finanzmasse unter Berücksichtigung der Aufgabenbelastung der Gemeinde gewährleistet.

Instrument des KFA als „vertikaler Finanzausgleich mit horizontalem Effekt“, sind die Schlüsselzuweisungen des Landes an kreisangehörige Gemeinden, kreisfreie Gemeinden, Landkreise und den Landeswohlfahrtsverband Hessen.

Die Schlüsselzuweisungen werden aus einer im jährlichen Landeshaushalt ausgewiesenen Schlüsselmasse gezahlt, für die je nach Gebietskörperschaftstyp eine Vorabaufteilung besteht.

Die Höhe der Zahlungen bemisst sich für jede Gemeinde, im Verhältnis zu anderen Gemeinden, nach ihrer Steuerkraft und ihren Aufgabenbelastungen im Verhältnis zur Einwohnerzahl.

Das FAG sieht Zahlungen zu bestimmten Ausgaben in den Bereichen Erziehung/Kinderbetreuung, Sozialhilfe, Jugendhilfe, ÖPNV, Theater und Straßen vor. Diese Zuweisungen werden von den Ausgaben zur Finanzierung von Investitionen ergänzt, die den Kommunen und Kreisen über die zweckgebundenen Zuweisungen hinaus zur Verfügung gestellt werden können.

Die Zuwendungen sind pauschalisiert und die Höhe des jeweiligen Anteils ist im jeweiligen Landeshaushalt festgelegt.

WEGE AUS DER PROBLEMATIK

Die Antwort auf die Frage nach Möglichkeiten zur Verbesserung der Stadt-Umland-Beziehungen reduziert sich zum größten Teil auf die Forderung nach Verbesserung der finanziellen Lastenverteilung unter den Gebietskörperschaften auf regionaler

Ebene, d. h. den Landkreisen, den Städten und Gemeinden, sowie der kreisfreien Städte.

Zur Frage nach geeigneten Mitteln für eine angemessene Lastenverteilung aus Sicht der „Speckgürtel“-Kommunen, wurden den befragten Kommunen eine Auswahl von Maßnahmen, resultierend aus den Expertengesprächen, zur Bewertung vorgelegt.

Tabelle 2: Was wären geeignete Mittel für eine angemessene Finanzen-/Lastenverteilung ?

Bewertung: 1 bis 5 (1: Trifft voll zu. 5: Trifft am wenigsten zu)

Maßnahme	1	2	3	4	5
a) Modifizierter KFA	9	8	6	4	0
b) Anhebung der Gewerbesteuer der Umlandgemeinden	2	2	2	4	18
c) Gemeinsame Trägerschaften (z.B. Kulturfinanzierung)	1	5	11	8	4
d) Zweckverbände	2	7	10	3	6
e) UVF in jetziger Form	1	3	4	6	13
f) Gemeinsame Schul-/Bildungsfinanzierung	3	2	6	7	8
g) Funktionalreform	9	12	3	2	2
h) Gebietskörperschaftsreform	4	9	3	2	9
i) Kombination g) und h)	7	5	5	1	6
j) Mehr Engagement auf Landesregierungsebene	9	15	3	1	0
k) Bedarfserhebung (Finanzstromanalyse)	7	11	5	2	3

Quelle: Eigene Erhebung

Entscheidend für alle Befragten ist, daß sie im Falle einer Zusammenarbeit auch über ein adäquates Mitgestaltungsrecht verfügen sollten.

Es wird scharf abgelehnt, daß das Umland finanziell „zur Kasse gebeten wird und auf der anderen Seite in Frankfurt weiter bestimmt wird“.

Als Vorschläge wurden z.B. genannt:

- Bei Umlandbeteiligungen in Frankfurt auch Beteiligungen der Stadt im Umland (Naherholungseinrichtungen etc.)
- Kooperation wird grundsätzlich als erforderliches und geeignetes Werkzeug zur Problemlösung angesehen, die Notwendigkeit bzw. der Handlungsbedarf wird aber oft eher in anderen Gebietskörperschaften, als der eigenen gesehen.
- Finanzstromanalyse für die Region-Rhein-Main.
- Pflichtzusammenarbeit, da freiwillige Zusammenarbeit nicht funktioniert.

SCHLUBBETRACHTUNG

Das Verhältnis der Stadt zum Umland hat Albert SPEER auf zwei Punkte gebracht:
„Das Spannungsfeld zwischen Stadt und Umland ist oftmals gekennzeichnet durch zwei Pole:

- Arroganz / Überheblichkeit in der Kernstadt gegenüber dem Umland und
- „Starren“ auf die Kernstadt, mit Abwehr von allem „was von dort kommt“, weil es ja nur etwas Schlechtes sein kann.“
(SPEER, Albert, in: SCHMIDT, Alfons, WOLF, Klaus (Hrsg.) 1996, S. 71)

Diese Grundhaltungen konnten tendenziell auch im Rahmen der Untersuchung festgestellt werden und hier liegt eine der Hauptursachen für ausbleibenden Erfolg der Stadt-Umland-Diskussion.

Die eindeutig negativ behaftete Bezeichnung „Speckgürtel“ ist zum verselbstständigten Begriff in der Regionaldiskussion geworden. Was einst als „Kampfbegriff“ in Richtung Umland zielte (und auch noch zielt) beschreibt, für den einen oder anderen unreflektiert, einen Raum.

Hinter der Benutzung des Wortes „Speckgürtel“ steckt der Gedanke, Forderungen zu stellen. Forderungen nach Beteiligung, Mitfinanzierung, Kooperation, gemeinsamen Trägerschaften und ähnliches mehr. Die Liste der Vorschläge ist, entgegen einiger Meinungen, schon recht lang.

Die Auswertung des statistischen Materials und die kartographische Umsetzung der Finanzkraft des „Speckgürtels“ hat meines Erachtens gezeigt, daß die Verwendung des Begriffes nicht den Gegebenheiten entspricht.

Die Finanzkraft der Stadt Frankfurt a.M. stellt sich, auch bei dynamischer Betrachtung, als relativ hoch dar. Richtig ist, daß die Kommunen des Umlandes seit den achtziger Jahren „aufholen“ konnten, der Scheitelpunkt dieser Entwicklung scheint jedoch Mitte der neunziger Jahre erreicht worden sein.

Frankfurt a.M. ist unbestritten der „Motor“ der gesamten Region, nicht nur auf historischer Ebene betrachtet. Die zentralörtlichen Funktionen, die Frankfurt a.M. anbietet, bzw. die in Frankfurt a.M. vorgehalten oder angeboten werden, dienen der gesamten Region. Überraschend ist hierbei, daß in der Gemeindebefragung bestimmte Kommunen die Stadt Frankfurt als *den* zentralen Ort, zu dem funktionale Verflechtungen bestehen, nicht nannten.

Die Umlandgemeinden haben meiner Ansicht nach ein Selbstverständnis entwickelt, das sie zu Nischenanbietern des Umlandes macht. Sie bieten dem, der nicht in Frankfurt wohnen will, der nicht in Frankfurt arbeiten will und der sich außerhalb Frankfurts erholen will, Alternativen zum Lebensraum Kernstadt.

Bestehende Ausgleichsmechanismen müssen auf ihre Tauglichkeit hin geprüft werden, um evtl. erforderliche Modifikationen vornehmen zu können.

Forderungen, beispielsweise nach einem Regionalkreis, oder andere tiefer- greifende Veränderungen innerhalb der Verwaltungsebenen werden aus meiner Sicht aufgrund der derzeitigen Sichtweisen der Umlandgemeinden und -kreise mittelfristig nicht zu verwirklichen sein.

„Spillover-Effekte als Teil der Stadt-Umland-Problematik...“ ist der Titel dieser Arbeit und die übliche Bezeichnung „Stadt-Umland-*Problematik*“ impliziert damit schon die Qualität des Verhältnisses der Gebietskörperschaften zueinander in der ansonsten prosperierenden Region. Stattdessen den Begriff „Stadt-Umland-*Beziehungen*“ zu verwenden, wäre schon ein kleiner Schritt aufeinander zu.

LITERATUR

- Eckey Hans-Friedrich 1995: Möglichkeiten der Anpassung und Veränderungen des kommunalen Finanzausgleichssystems für raumorderische Zielsetzungen. In: Informationen zur Raumentwicklung H. 8-9, S. 583-596. Bonn.
- Gretz Wendelin 1993: Finanzkraft der hessischen Gemeinden 1988-1992. Ein Beitrag zur Stadt-Umland-Diskussion. =HLT-Report-Nr.: 409. HLT-Gesellschaft für Forschung Planung Entwicklung mbH. Wiesbaden.
- Gretz Wendelin, Kisseler, Wolfgang, 1995: Finanzkraft und Zuschußbedarf hessischer Kommunen. =HLT-Report-Nr.: 474. HLT-Gesellschaft für Forschung Planung Entwicklung mbH. Wiesbaden.
- Hessisches statistisches Landesamt (Hrsg.): Hessische Gemeindestatistik. Ausgewählte Strukturdaten aus Bevölkerung und Wirtschaft.
- Mäding Heinrich 1995: Gemeindeaufgaben, Gemeindeausgaben. In: Handwörterbuch der Raumordnung. ARL 1995. S. 372-377.
- Pollak Helga; Voss, Wolfgang, 1985: Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs. =Veröffentlichungen der Akademie für Raumordnung und Landesplanung. Band 159. S. 133-157. Hannover.
- Schmidt Alfons, Wolf, Klaus (Hrsg.) 1996: Rhein-Main 2000. Perspektiven einer regionalen Raumordnungs- und Strukturpolitik. Institut für Wirtschaft, Arbeit und Kultur. Frankfurt a. M.
- Stadt Frankfurt A.M., Der Magistrat - Stadtkämmerei -, 1996: Die Metropole stärken.“ Daten und Argumente zu den Finanzbeziehungen zwischen Frankfurt, dem Land und dem Umland, Stand Mai 1996.
- Voss Wolfgang, 1991: Nutzenspillover-Effekte als Problem des kommunalen Finanzausgleichs: Ein Beitrag zur ökonomischen Rationalität des Ausgleichs zentralitätsbedingten Finanzbedarfs. = Europäische Hochschulschriften: Reihe 5; 1185. Frankfurt a.M.

**»SPILLOVER EFEKTI« KOT DEL MESTNO- OBMESTNE
PROBLEMATIKE NA PRIMERU MESTA FRANKFURT
IN NJEGOVIH OBMESTNIH ZGOSTITEV**

Povzetek

»Spillover efekti« so zunanji prostorski učinki, ki nastanejo ob delovanju neke prostorsko omejene skupine, čeprav ji niso bili namenjeni. Ti učinki so skupaj s centralno prostorskimi dejavniki posebej pogosti v zgostitvenih območjih, tudi v regiji Ren- Maina. To velja za nekatere občine in okrožja v okolici Frankfurta, ki se označujejo za »Speckguertel«.

Delo sloni na statističnih podatkih financ na občinski in okrožni ravni v obdobju 1994-96, v primerjavi z letom 1980.

Iz podatkov hesenske statistike občin je bil izračunan indikator »finančne moči« s pomočjo katerega je bil opredeljen in kartografsko prikazan »Speckguertel«. Vidno je naslednje:

- »Speckguertel« ni tako izrazit kot je bilo pričakovati.
- Finančno stanje občin kaže, tudi v primerjavi s Frankfurtom, skoraj vedno enako podobo.
- Samo mesto Frankfurt izkazuje najmanjšo finančno moč na prebivalca.

Za oceno stanja z vidika prizadetih obmestnih občin, so bili opravljeni pogovori z okrožnimi strokovnjaki, ki so vsi odgovorili na vprašalnik. Ugotovitve so naslednje :

- večina vprašanih zanika obstoj »Speckguertla« ali smatra to za pretirano oznako,
- V preteklosti je bil to, zlasti v primeru Frankfurta, dober izgovor za iskanje krivcev zadolževanja mesta Frankfurt izven mesta samega.
- Različno visoke obdavčitve so najpogostejši indikator za fizične razlike gospodinjstev v frankfurtskem obmestju. V prvi vrsti prizadene to dohodke, povprečni količnik za odmero davka okolnih občin je 323%, Frankfurta pa 515%.
- Najvišje obremenitve na področju sociale so sicer dogovorjene, pri čemer si mesto Frankfurt prizadeva čim več prihraniti.
- Največ občin se lahko pohvali, da so varčnejše od mesta.
- Na posameznih področjih mesto Frankfurt zadovoljuje potrebe cele regije.
- Storitve, ki jih obmestje ponuja mestu, označujejo za »Spillover« ali »Spill-back«.
- Najvišje obremenitve so predvidene na področju finančnih ustanov, davkov, sociale in kulture,
- Storitve, ki jih okolica nudi mestu niso številne.

Obstajajo možnosti za izboljšanje stanja. Trde upravne reforme, kot tudi prostovoljne akcije pa po odgovorih vprašanih ne prinašajo večjih sprememb. Vprašani so izpostavili predvsem naslednje :

- udeležba mesta v obmestju, če se obmestje v mestu finančno angažira.
- Sodelovanje je v osnovi uspešno orodje za predvideno odpravo problemov. Vendar vsak vidi glavne potrebe iz svojega zornega kota.
- Potrebna je analiza finančnih tokov v regiji Ren-Maina.
- V kolikor prostovoljno sodelovanje ne uspeva, je treba dati prednost obveznemu sodelovanju.

»Spillover efekti« in »Speckguertel« sta pojma, ki blažita velike finančne razlike in prekomerno premožnost. V bistvu pomenita zmanjševanje prevelikih regionalnih razlik. Kako vskladiti razvojne razlike je ena najpomembnejših nalog prostorske politike v naslednjih letih. Če to ne uspe, je vsa regija v nevarnosti, da bo soudeležena v finančnih težavah mesta Frankfurt.