

Jürgensen, Harald

Article — Digitized Version

Entwicklungsmöglichkeiten des norddeutschen Wirtschaftsraumes in einem teilintegrierten Europa

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Jürgensen, Harald (1963) : Entwicklungsmöglichkeiten des norddeutschen Wirtschaftsraumes in einem teilintegrierten Europa, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 43, Iss. 4, pp. 155-161

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133299>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Entwicklungsmöglichkeiten des norddeutschen Wirtschaftsraumes in einem teilintegrierten Europa

Prof. Dr. Harald Jürgensen, Hamburg

Mit der wachsenden Integration Europas zu einem einheitlichen Wirtschaftsgebiet werden Datenkonstellationen aufgehoben und neue Prämissen gesetzt. Die so veränderten wirtschaftlichen Gegebenheiten beeinflussen aber nicht nur die zwischenstaatlichen Wirtschaftsbeziehungen, sondern sind oft von einer Tiefenwirkung, die nicht selten Umgestaltungen der Produktionsstrukturen, der Verkehrs- und Transportwege und anderer Gebiete der Wirtschaft erforderlich macht. Regionalpolitische Lösungen, die auf eine Verhinderung sich anbahnender oder auf eine Beseitigung schon bestehender Wettbewerbsverzerrungen abzielen, sind ein wirksames, aber leider bis heute erst selten angewandtes Mittel, die Raumdaten im Sinne einer gesunden staatlich-regionalen, nationalen und internationalen Wirtschaftsstruktur zu setzen. Die bisherigen regionalen raumpolitischen Planungen waren noch allzuoft Ausdruck lokaler Interessen. Eine künftige aktive Strukturpolitik einzelner Wirtschaftsräume hat jedoch mindestens im gleichen Maße Kriterien zu berücksichtigen, die sich für die eigene Volkswirtschaft, für die in die Integration einbezogenen Volkswirtschaften und letztlich auch für die Umstrukturierung des Welthandels ergeben, will sie nicht nur pro tempore wirksam sein. Einen Einblick in die angesprochene Problematik gibt die folgende Abhandlung, in der der Verfasser die Entwicklung des norddeutschen Wirtschaftsraumes zu analysieren versucht. Ein solcher Vorschlag wurde bekanntlich Ende des vergangenen Jahres von dem Fraktionsvorsitzenden der Hamburger SPD, Gerhard Brandes, geäußert, der zu Diskussionen Anlaß gab. Das Projekt war im Grunde nicht mehr als eine „regionale Antwort“ auf die Herausforderung einer veränderten politischen und wirtschaftlichen Situation.

Die Raumdaten der norddeutschen Wirtschaft haben sich durch die Teilung Deutschlands und die Integration der Bundesrepublik in die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft so sehr verändert, daß zumindest im gesamten Ostteil Norddeutschlands eine Anpassung der Wirtschaftsstruktur an die neue Datenkonstellation langfristig unvermeidlich ist. Diese ohnehin diffizilen Probleme einer norddeutschen Raumordnungspolitik sind durch die jüngsten Ereignisse in Brüssel und Paris noch aktualisiert und erschwert worden. Denn der von de Gaulle verursachte Abbruch der Verhandlungen in Brüssel hat offensichtlich die Ungewißheit über die wirtschaftliche und politische Entwicklung in Europa vergrößert und damit die im norddeutschen Wirtschaftsraum notwendige, noch keineswegs abgeschlossene Strukturanpassung an die neuen Raumdaten erschwert. Zugleich haben diese Ereignisse aber auch das mögliche Ausmaß der Struktur Nachteile für den norddeutschen Wirtschaftsraum vergrößert und damit den Zwang zu rechtzeitigen strukturpolitischen Maßnahmen erhöht.

Die Überwindung dieses Dilemmas zwischen gesteigertem Zeitdruck und erhöhter Ungewißheit ist nur möglich, wenn man den durch die unabänderlichen Raumdaten bestimmten Freiheitsgrad ermittelt, der für die Entwicklung des norddeutschen Wirtschaftsraumes heute noch vorhanden ist. Die Lageanalyse muß also von den seit dem zweiten Weltkrieg für Norddeutschland eingetretenen Veränderungen der

Raumdaten ausgehen — und sie muß diesen Wandel der Datenkonstellation im Gesamtzusammenhang des europäischen Raumes sehen.

DESINTEGRATION UND RE-INTEGRATION DES EUROPÄISCHEN KERNGEBIETES

Aus der Rückschau sind drei Epochen der wirtschaftlichen Entwicklung Europas festzustellen:

1. die mit der ersten industriellen Revolution verbundene Integration West- und Mitteleuropas zu einem großen, im Innern und mit der Außenwelt eng verflochtenen industriellen Kerngebiet,
2. die in ihren Anfängen bis in die Zeit vor 1914 zurückreichende und durch die Weltwirtschaftskrise vollendete Desintegration Europas in sich voneinander isolierende nationalstaatliche Räume bzw. Blöcke und
3. die seit dem zweiten Weltkrieg unternommenen Versuche, die nach 1930 im Zuge der nationalstaatlich orientierten Vollbeschäftigungspolitik zerstörte internationale Arbeitsteilung zwischen den europäischen Industrieländern wiederherzustellen.¹⁾

Noch bevor die Re-Integrationsbestrebungen wirksam wurden, setzte jedoch die zweite Desintegration Europas ein: durch die politische und wirtschaftliche Abspaltung der Gebiete, die in den Einflußbereich der Sowjetunion gierten.

¹⁾ Vgl. A. Predöhl: „Verkehrspolitik“, Band 15 im Grundriß der Sozialwissenschaft, Göttingen 1958, S. 15 ff. und S. 318 ff., sowie H. Jürgensen: „Die Wirtschaftsgemeinschaft im Freihandelsraum“, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 4/1959, S. 38 f.

Für die Analyse der norddeutschen Wirtschaftssituation ist entscheidend, daß von diesen sich überlagernden Strukturprozessen die beginnende supranationale Re-Integration mit den westlichen Industrieländern Europas als irreversibel anzusehen ist und die radikale Herauslösung eines Teiles von Mittel-, Ost- und Südosteuropa aus seinen bisherigen Wirtschaftsbeziehungen ein vorerst unabänderliches Faktum darstellt. Wirtschaft und Wirtschaftspolitik können diese Datenänderungen nicht ignorieren.

Das Dilemma der Regionalpolitik im Zonengrenzgebiet

Je länger die Teilung Deutschlands dauert, desto mehr vergrößert sich zwangsläufig die Diskrepanz zwischen den beiden Aufgaben: die ökonomischen Voraussetzungen für den Tag der Wiedervereinigung Deutschlands zu bewahren und die Raumordnungspolitik für das Zonenrandgebiet an den gegebenen Raumdaten zu orientieren und zugleich zu aktivieren. Dieser Zwiespalt zwischen den politischen Zielen und den notwendigen wirtschaftspolitischen Entscheidungen darf die Raumordnungspolitik für das Zonenrandgebiet nicht lähmen.

Ferner muß eine Strukturpolitik für Norddeutschland und insbesondere für Hamburg die Feststellung berücksichtigen, daß eine Rückkehr zur liberalen Weltwirtschaft der Zeit vor 1930, also eine globale Wirtschaftsintegration über den Marktautomatismus, nicht mehr möglich ist. Ebenso können aber die Staaten auch nicht wieder in den nationalen Bilateralismus der 30er Jahre zurückfallen. Denn die damit verbundene Einschränkung der internationalen Arbeitsteilung würde bei der Enge der nationalen Märkte²⁾ in Europa einen Verzicht auf die bereits eingeführten neuen Produktionstechniken bedeuten, wie schon ein Blick auf die Entwicklung der optimalen Betriebsgrößen in der Stahlindustrie und Automobilindustrie beweist — von den Fragen der Atomenergietechnik ganz zu schweigen.

Durch die politische und wirtschaftliche Datenkonstellation ist also den europäischen Industrieländern das Ziel einer regionalen Integration vorgegeben. Da Arbeitslosigkeit größeren Umfanges heute politisch und sozialpolitisch als untragbar empfunden wird, da also der Verzicht auf eine aktive Konjunkturpolitik nicht möglich ist, erfordert die Wirtschaftsintegration zugleich eine Koordinierung der Wirtschaftspolitik.³⁾ Die europäische Integration muß daher über eine Zollunion hinaus zu einer supranationalen Wirtschaftsgemeinschaft führen.

²⁾ So betrug im Jahre 1961 der Exportanteil am Gesamtabsatz der westdeutschen Automobilindustrie 47 % und am Kraftfahrzeugabsatz des Volkswagenwerks sogar 56 %; Vgl.: „Tatsachen und Zahlen aus der Kraftverkehrswirtschaft 1961/62“, herausgegeben vom Verband der Automobilindustrie e. V., 26. Folge, Frankfurt/Main 1962, S. 108 f.

³⁾ Vgl. E. Kantzenbach: „Möglichkeiten und Grenzen der Konjunkturpolitik in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft“, Heft 20 der Vorträge und Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Göttingen 1959, S. 30 ff. und S. 69 ff.

Die EWG und die Drittländer

Während die Notwendigkeit einer europäischen Wirtschaftsgemeinschaft allgemein anerkannt wird, stehen die Fragen, welche Ausdehnung diese Wirtschaftsgemeinschaft haben soll und welche Politik sie gegenüber den Drittländern betreiben soll, gegenwärtig im Brennpunkt der wirtschaftspolitischen Diskussion. Auf die Argumente für und gegen einen Beitritt der EFTA-Länder zur EWG sowie für und gegen eine liberale oder protektionistische Außenhandelspolitik braucht hier nicht näher eingegangen zu werden. Unbestreitbar ist jedoch, daß in einer auf den Kontinent begrenzten EWG mit protektionistischer Haltung gegenüber der Außenwelt — wie sie offenbar zur Zeit von der französischen Regierung entgegen den Art. 18 und 110 EWG-Vertrag angestrebt wird — auch die bisher im wesentlichen intakt gebliebenen Wirtschaftsbeziehungen Norddeutschlands zu Nordeuropa und Übersee gefährdet würden. Eine derartige Autarkiepolitik widerspricht nicht nur den Interessen der norddeutschen Wirtschaft, sondern auch dem langfristigen Interesse der gesamten Bundesrepublik und Frankreichs selbst. Denn in demselben Maße, in dem sich die EWG der Sechs von der Außenwelt isoliert, vermindert sie die Chancen einer verstärkten Arbeitsteilung in und zwischen den industriellen Kerngebieten der Welt sowie die sinnvolle Zusammenarbeit zwischen den überseeischen Entwicklungsländern und den industriellen Kerngebieten, die erst die wirtschaftliche Zukunft der Entwicklungsländer sichert. Damit würden die EWG-Länder die Realisierung der heute optimalen weltwirtschaftlichen Ordnung verhindern; zudem würden sie durch eine derartige Ignoranz ihrer weltwirtschaftlichen Verantwortung⁴⁾ ihre eigene Zukunft nicht nur wirtschaftlich, sondern auch politisch gefährden.

Eine Analyse der Entwicklungsmöglichkeiten für den norddeutschen Wirtschaftsraum geht zweckmäßigerweise dennoch von den beiden Extremfällen aus, daß

- entweder die europäische Wirtschaftsgemeinschaft alle EWG- und EFTA-Länder umfaßt, mit den USA eine Atlantische Freihandelsgemeinschaft anstrebt und gegenüber den anderen Drittländern eine liberale Außenhandelspolitik verfolgt
- oder daß sich diese Wirtschaftsgemeinschaft auf Kontinentaleuropa beschränkt, keine Atlantische Gemeinschaft anstrebt und eine protektionistische Politik betreibt,

daß sie also entweder dem von der englischen Regierung oder dem von de Gaulle vertretenen Standpunkt zustrebt.

Die wahrscheinliche Entwicklung dürfte ein Kompromiß zwischen diesen beiden Extremen sein, wobei zu wünschen ist, daß dieser so weit offen wie möglich ausfällt. Sind aber die von den beiden Extremfällen zu erwartenden Struktureffekte für den norddeutschen Raum bekannt, so ist ein Maßstab vorhanden,

⁴⁾ Vgl. H. Jürgensen: „Der Beitritt Großbritanniens zur EWG — Konsequenzen ökonomischer Alternativen“, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Band 13 (1962), Heft 3, S. 251 ff., insbes. S. 255.

an dem auch die Wirkungen abgelesen werden können, die bei einem zwischen den Extremen geschlossenen Kompromiß eintreten.

WIRKUNGEN DER VERÄNDERTEN EUROPÄISCHEN RAUMDATEN AUF DIE NORDDEUTSCHE WIRTSCHAFTSSTRUKTUR

Die sich überlagernden Struktureffekte durch die Re-Integration Westdeutschlands mit den westlichen Nachbarn und die gleichzeitige Desintegration zwischen West- und Mitteldeutschland wirken in den einzelnen Regionen der Bundesrepublik nahezu entgegengesetzt. Für das Rheinland und Südwestdeutschland bedeuten sie eine Veränderung von einer volkswirtschaftlichen Randlage zu einer europäischen Zentral-lage mit entsprechenden Wachstumsimpulsen für das Sozialprodukt. Für Hamburg, Schleswig-Holstein und Ostniedersachsen kehrt sich dagegen die bisherige Zentrallage in eine Randlage um. Dieser Wandel der Raumdaten verstärkt noch die Ballung der Wirtschaft auf das Rhein-Ruhr-Gebiet und das Rhein-Main-Neckar-Gebiet, die bereits seit etwa 20 Jahren festzustellen ist, die jedoch in dieser Zeit entsprechend den jeweiligen Strukturvorteilen der beiden westdeutschen Ballungsgebiete regional differenziert verlief.⁵⁾

Ebenso sind auch die Struktureffekte der Teilung Deutschlands und der verstärkten Westorientierung der wirtschaftlichen Aktivitäten im norddeutschen Raum regional differenziert. Am stärksten wirken sie sich auf den Ostteil Norddeutschlands von Lübeck über Hamburg bis Braunschweig-Salzgitter aus. Andere Gebiete, wie die Räume Hannover und Bremen, sind dagegen von diesem Wandel der Raumstruktur weit geringer betroffen. Z. B. hatten die Bremischen Häfen im Unterschied zu Hamburg auch vor dem zweiten Weltkrieg praktisch keinen Hinterlandverkehr mit Mitteldeutschland und der Tschechoslowakei.⁶⁾

Struktureffekte der Teilung Deutschlands

Der Strukturwandel des norddeutschen Wirtschaftsraumes kann in seinen Konturen wie folgt skizziert werden:

Die nachhaltigen, auch heute noch nicht überwundenen Auswirkungen der Teilung Deutschlands erstrecken sich auf eine Raamtiefe bis rd. 50 km westlich der Zonengrenze, das heißt etwa auf das Gebiet, das — abgesehen von Hamburg — zu den anerkannten Fördergebieten des Bundes gehört und das wirtschaftspolitische Unterstützungsmaßnahmen erfahren hat.

⁵⁾ So ist heute die Wachstumsrate der Wirtschaft in dem strukturell ausgeglicheneren Rhein-Main-Neckar-Gebiet erheblich höher als im Ruhrgebiet, wo der Bergbau und die eisenschaffende Industrie noch immer über 50 % aller in Industrie und Handwerk beschäftigten Angestellten und Arbeiter auf sich konzentrieren; vgl. P. Wiel: „Wandlungen der Beschäftigungsstruktur von Industrie und Handwerk in den Wirtschaftsgebieten Nordrhein-Westfalens“, in: Mitteilungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Essen, 12. Jg., Heft 10/11, Okt./Nov. 1961, S. 189 f.

⁶⁾ Vgl. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesverkehrsministerium über die Entwicklung des Hafens Hamburg vom 19. Juli 1958, Heft 7 der Schriftenreihe des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesverkehrsministerium, Würzburg 1959, S. 11 f.

Jenseits dieser 50-km-Zone nehmen jedoch die unmittelbaren Struktureffekte der Zonengrenze schnell ab. Diese Wirkungen konzentrieren sich zudem auf zwei Bereiche:

- auf die Industriebetriebe mit frachtempfindlichen Erzeugnissen und
- auf die Wirtschaftsbereiche, die eine Handels- und Speditionsfunktion ausüben.

Dagegen wirkt sich die Teilung Deutschlands auf die Landwirtschaft dieses Raumes nicht wesentlich aus — von den unmittelbar an der Zonengrenze gelegenen Betrieben abgesehen. Und auch die Industriezweige mit frachtunempfindlichen Erzeugnissen haben sich bisher bemerkenswert gut behaupten können, wie die optischen und feinmechanischen Betriebe in Braunschweig und Göttingen beweisen.

Industriebetriebe mit frachtempfindlichen Erzeugnissen sind dagegen im allgemeinen darauf angewiesen, den größten Teil ihrer Produktion innerhalb ihres Frachtvorteilsraumes abzusetzen. Dieser Frachtvorteilsraum ist jedoch für die Betriebe im Zonenrandgebiet durch die Spaltung Deutschlands stark reduziert worden. So verringerte sich der Frachtvorteilsraum für die Ilseder Hütte und analog für die Salzgitter AG auf etwa die Hälfte des Gebietes von 1938. Die Werke können also den Absatzrückgang in ihrem bisherigen Frachtvorteilsraum nur dadurch ausgleichen, daß sie verstärkt „gegen die Strecke liefern“, d. h. ihre Produkte mit geringerem Frachtvorteil oder sogar Frachtnachteil verkaufen, und/oder ihre Exportquote erhöhen. Die daraus resultierenden Gewinneinbußen belaufen sich allein für die Ilseder Hütte auf etwa 5 Mill. DM im Jahr.⁷⁾ In einer ähnlichen Situation befindet sich auch das Hochofenwerk Lübeck, dem es aber immerhin möglich war, seine Produktionsstruktur den veränderten Raumdaten in begrenztem Umfang anzupassen.

Die negativen Struktureffekte auf die Wirtschaft in dem 50-km-Streifen des Zonenrandgebietes bedeuteten bisher keinen trendartigen wirtschaftlichen Rückgang, sondern nur eine Schmälerung des im vergangenen Jahrzehnt generell hohen Wirtschaftswachstums. Diese Feststellung gilt jedoch nicht ohne weiteres auch für die Zukunft. Denn nachdem die Periode des Wiederaufbaus der Wirtschaft abgeschlossen und der aufgestaute Nachholbedarf der Bevölkerung gedeckt ist, muß künftig mit geringeren Wachstumsraten der Wirtschaft gerechnet werden, zumal die bisherigen Wachstumsraten schon wegen der zunehmenden Knappheit des Arbeitsvolumens nicht aufrechtzuerhalten sein dürften.

Die zu erwartende Verschärfung der Konkurrenz trifft aber zwangsläufig die strukturell schwachen Bereiche am stärksten. Sind solche Bereiche auch noch regional konzentriert, so ist die Gefahr eines negativen Multi-

⁷⁾ Vgl. H.-G. Voigt: „Die Standortprobleme der Ilseder Hütte im Wandel der Zeit“, in: Geographische Rundschau, 10. Jg., Heft 3, März 1958, S. 118.

plikatoreffektes vorhanden. Zudem sind die bislang im Zonenrandgebiet eingetretenen Struktureffekte überwiegend auf die Teilung Deutschlands zurückzuführen; sie stellen also Desintegrationswirkungen dar. Die Integrationseffekte der EWG auf die norddeutsche Wirtschaft zeichnen sich dagegen erst zum Teil ab. Einmal hat die Ungewißheit über die Entwicklung der EWG und ihrer Beziehungen zur Außenwelt manche Entscheidung der Unternehmen aufgeschoben; zum anderen ist zwischen den EWG-Ländern zwar die Gütermobilität bereits weitgehend erreicht, die Freizügigkeit der Produktionsfaktoren ist dagegen noch begrenzt.

Die tendenziellen Integrationswirkungen der EWG auf die norddeutsche Wirtschaft lassen sich daher am besten erkennen, wenn man die Wirtschaftsstruktur betrachtet, die auf eine Änderung der außenwirtschaftlichen Bedingungen am empfindlichsten reagiert. Das ist aber nicht die Produktionsstruktur der Industriebetriebe, zumal nicht der rohstofforientierten Grundstoffindustrie, sondern die von den Handels- und Speditionsbetrieben bestimmte Hamburger Wirtschaftsstruktur.

Entwicklung der Speditionsfunktion Hamburgs

Von den drei Funktionen der Hamburger Wirtschaft — der Speditions-, Handels- und Industriefunktion — ist die Speditionsfunktion allein durch die Teilung Deutschlands stark eingeschränkt worden. In einem kleineuropäischen Integrationsraum mit einer protektionistischen Außenhandelspolitik werden aber auch die Handels- und die Industriefunktion Hamburgs gefährdet.

Die Wirkungen der Teilung Deutschlands auf die Speditionsfunktion des Hamburger Hafens kommen in dem absoluten Rückgang des über Hamburg geleiteten Transitverkehrs der Zone und der Tschechoslowakei deutlich zum Ausdruck. So ist Hamburgs Hinterlandverkehr mit Mitteldeutschland (ohne Westberlin) von 4,1 Mill. t im Jahre 1936 auf 1,6 Mill. t im Jahre 1960 und 0,6 Mill. t im Jahre 1962 zurückgegangen. Im gleichen Zeitraum nahm der Transitverkehr der Tschechoslowakei über Hamburg um 0,2 Mill. t auf 0,9 Mill. t ab. Durch die Teilung Deutschlands und die Integrationswirkungen innerhalb des COMECON-Bereiches verkümmert also die Speditionsfunktion Hamburgs gegenüber Mitteldeutschland und dem übrigen Hinterland, soweit es heute in den COMECON eingegliedert ist, immer mehr. Dieser Prozeß ist von Hamburg nicht beeinflussbar; er wird sich vielmehr noch fortsetzen, wie auch aus dem verstärkten Ausbau der Infrastruktur im COMECON-Bereich, insbesondere des Hafens Rostock, gefolgert werden kann.

Zu den Desintegrationswirkungen für Hamburg kommen die bereits eingetretenen negativen Integrationswirkungen der EWG auf den Speditionsverkehr Hamburgs mit Westdeutschland. Denn außer dem Verkehr mit Mitteldeutschland und Berlin ist auch der Ablaufver-

kehr von Hamburg nach Westdeutschland in allen Nachkriegsjahren kleiner als 1936 gewesen. Diese negativen Integrationswirkungen ergeben sich zwangsläufig aus der fast spiegelbildlichen Veränderung der Wettbewerbssituation zwischen Hamburg und den Beneluxhäfen: durch den Abbau der nationalen Wirtschaftsschranken in der EWG und durch die verstärkte Konzentration der wirtschaftlichen Aktivität auf das Rhein-Rhone-Gebiet. Gegenüber 1936 hat Hamburg Verkehrsgewinne nur in drei Verkehrsbereichen erzielen können:

- in dem Zulaufverkehr aus der Bundesrepublik,
- in dem Skandinavien- und Osterreich-Transit sowie
- in dem Eigenverkehr.

Bemerkenswert ist, daß bisher nur der überwiegend aus frachtempfindlichen Massengütern bestehende Ablaufverkehr in die Bundesrepublik gegenüber 1936 zurückgegangen ist, aber nicht der Zu- und Ablaufverkehr der hochwertigen Erzeugnisse. Da der Anteil der hochwertigen Erzeugnisse an den Warenströmen im Integrationsraum und langfristig auch in der Weltwirtschaft steigt⁸⁾, bieten sich in diesem Verkehr Entwicklungschancen für den Hamburger Hafen, sofern die EWG ihre handelspolitische Verhandlungsmacht zu einer Verstärkung der internationalen Arbeitsteilung mit den anderen industriellen Kerngebieten einsetzt.⁹⁾

Insgesamt gesehen wird jedoch Hamburg seine Speditionsfunktion gegenüber den außerhalb seines unumstrittenen Einzugsbereichs liegenden Gebieten nicht wesentlich ausbauen können, solange die Desintegration Europas in einen westlichen und östlichen Wirtschaftsblock andauert.¹⁰⁾ Die Entwicklung des Speditionsverkehrs mit dem „sicheren“ Hinterlandsbereich, d. h. Schleswig-Holstein und Ostniedersachsen, muß im Zusammenhang mit den Wachstumschancen dieses Gebietes gesehen werden.

Funktionsverluste im Handelsbereich

Die negativen Integrationswirkungen für Hamburg beschränken sich jedoch nicht auf die Speditionsfunktion. Wie eine im Institut für Wirtschaftsintegration der Universität Hamburg durchgeführte Forschungsarbeit ergab, macht sich die Tendenz bemerkbar, daß auch die in Hamburg ansässigen Handelshäuser ihre Waren in zunehmendem Umfang über andere Grenzstellen als Hamburg leiten. Auch diese Entwicklung, die durch die neuesten Zahlen bestätigt wird, erstreckt sich bisher im wesentlichen auf die frachtempfindlichen Massengüter. Zum Teil ist sie aus der Tatsache erklärbar, daß sich die Hamburger Handelshäuser in den rasch wachsenden Binnenhandel innerhalb des EWG-Raumes einschalten¹¹⁾, bei dem die Warenwege zu-

⁸⁾ Vgl. H.-G. Voigt: „Der Seeverkehr in einer multizentrischen Weltwirtschaft“, in: HANSA, 99. Jg., Heft 20, Oktober 1962, S. 2025.

⁹⁾ Vgl. H. Jürgensen: „Der Beitritt Großbritanniens zur EWG — Konsequenzen ökonomischer Alternativen“, a.a.O., S. 251 ff.

¹⁰⁾ Vgl. auch den Bericht der Handelskammer Hamburg für das Jahr 1962, S. 82.

¹¹⁾ Ebenda, S. 22 f.

meist über die „grüne Grenze“ und nicht über See führen; zum Teil handelt es sich hierbei jedoch auch um eine Verlagerung der Warenwege von Hamburg auf die Beneluxhäfen. Denn mit dem Abbau der nationalstaatlichen Schranken wird der frachtempfindliche Massengüterverkehr zwangsläufig immer stärker auf den billigsten Transportweg gelenkt. Der aber liegt für West- und Südwestdeutschland in dem Weg über die Beneluxhäfen.

Auf die Dauer muß die Randlage Hamburgs zum EWG-Raum dazu führen, daß eine Tendenz zur Abwanderung von Außenhandelsfirmen nach den Rheinmündungshäfen entsteht — zunächst in Form der Gründung von Zweigniederlassungen, dann aber auch in Form von Betriebsverlagerungen, die ja für Handels- und Speditionsunternehmen relativ leicht sind. Auf diese Gefahr haben bereits der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesverkehrsministerium in seinem 1958 veröffentlichten Gutachten über die Entwicklung des Hafens Hamburg¹²⁾ und P. Schulz-Kiesow¹³⁾ hingewiesen. In einer auf Kontinentaleuropa beschränkten EWG wird Hamburg also auch in seiner Handelsfunktion Verluste erfahren, zumal da die zunehmende Standardisierung der Waren und die Steigerung des Direktexports und -imports der Industrie das Geschäft der Außenhandelsfirmen und damit die Handelsfunktion der Seehäfen ohnehin beeinträchtigen. Diese Funktionsverluste Hamburgs würden durch die Einbeziehung Großbritanniens und Skandinaviens in den EWG-Raum zwar nicht beseitigt, aber verringert.

Schwerpunktverlagerung zur Industriefunktion

Bisher konnten die Funktionsverluste, die für Hamburg im Speditions- und Handelsbereich eingetreten sind, durch die Verstärkung der Industriefunktion Hamburgs kompensiert werden — allerdings nicht so weit, daß Hamburg in seinem Wachstum mit den Hafenstädten der Benelux-Staaten Schritt zu halten vermochte. Die von Hamburg betriebene Industrialisierungspolitik hat jedoch die lokale Industriestruktur nicht verändert. Seit dem Beginn der Industrialisierung hat der Hafen die Struktur der Hamburger Industrie bestimmt. Ebenso wie 1936 und 1949 ist auch heute fast die Hälfte der Hamburger Industrie vom Weltmarkt und von der Seeschifffahrt abhängig.¹⁴⁾ Bei der übrigen Industrie handelt es sich vor allem um die Konsumgüterindustrie, die schon durch die Zusammenballung von rd. zwei Millionen Konsumenten angezogen wird. Die Standortbedingungen der Hamburger Industrie werden also entscheidend durch die Außenwirt-

schaftspolitik der Bundesrepublik, die weltwirtschaftliche Ordnung und die Kaufkraft der ortsansässigen Bevölkerung bestimmt.

Bisher entsprachen sich die Struktur und die Standortbedingungen der Hamburger Industrie vollkommen. Die Standortbedingungen der Hamburger Industrie müssen sich jedoch verändern, wenn sich die EWG vom Weltmarkt isoliert; und sie werden selbst in einer weltoffenen EWG nicht konstant bleiben, da die fortschreitende Industrialisierung der Entwicklungsländer die bisherige internationale Arbeitsteilung und damit eine der Grundlagen für die Hafensorientierung der Hamburger Industrie verändert.¹⁵⁾ Für die Erkenntnis der Entwicklungsmöglichkeiten Hamburgs, und das heißt in Anbetracht des Gewichts der Hamburger Wirtschaft zugleich des gesamten norddeutschen Grenzraumes, ist daher die Frage entscheidend, welche Branchenstruktur für diesen Raum unter den veränderten Standortbedingungen der Zukunft optimal sein wird. Diese Frage wird seit einiger Zeit im Institut für Wirtschaftsintegration der Universität Hamburg untersucht.

Die Analyse der Situation Hamburgs, die im wesentlichen auch für Lübeck zutrifft, führt also zu dem Ergebnis, daß das Wirtschaftswachstum dieses Raumes künftig noch stärker als heute von den positiven oder negativen Struktureffekten im Industriesektor bestimmt sein wird. Dem Hamburger Hafen, der bisher Deutschlands und Mitteleuropas Tor zur Welt war, droht zwar nicht das Schicksal Brügges, in einer klein-europäischen EWG muß aber Hamburg langfristig hinter seinen Konkurrenzhäfen zurückbleiben und durch die relativen bzw. sogar absoluten Funktionsverluste vom Welthafen zum Regionalhafen absinken. In dem Maße, in dem der Einzugsbereich des Hamburger Hafens zusammenschrumpft, gewinnt jedoch für ihn die Aufgabe an Bedeutung, Hamburgs Tor zur Welt zu bleiben.

Diese Schwerpunktverlagerung von der Speditions- und Handelsfunktion zur Industriefunktion ist durch die Trennung Hamburgs von seinem eigentlichen Hinterland unabänderlich gegeben. Für ihren Grad — und das heißt zugleich für die Größe der Probleme, denen Hamburg gegenübersteht — ist jedoch entscheidend, ob die EWG in ihrer gemeinsamen Handelspolitik liberal oder protektionistisch orientiert sein wird.

ANSATZPUNKTE EINER REGIONALPOLITIK FÜR DAS NORDDEUTSCHE ZONENRANDGEBIET

Die bisherigen und zu erwartenden Wirkungen der europäischen Integrationsprozesse auf die Wirtschaftsstruktur des Raumes von Hamburg und Lübeck bis Braunschweig-Salzgitter lassen erkennen, daß dieses Gebiet annähernd gleich stark durch dieselbe Veränderung seiner Raumdaten betroffen wurde: durch die Umkehr seiner Zentrallage in eine Randlage und die

¹²⁾ a.a.O., S. 22.

¹³⁾ P. Schulz-Kiesow: „Die Eigenhandels- und Verkehrsstruktur der Häfen Hamburg und Bremen im Blickfeld der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft“, Buchreihe des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität Köln, Nr. 15, Düsseldorf 1958, S. 5.

¹⁴⁾ Vgl. H. Timm: „Untersuchungen über Hamburgs Wirtschaftsstruktur und -entwicklung mit Folgerungen für die Investitionspolitik“ (Manuskript), Hamburg, September 1949, Tabelle 5, und Statistisches Jahrbuch der Freien und Hansestadt Hamburg, herausgegeben vom Statistischen Landesamt, 1961, S. 124 ff.

¹⁵⁾ Auf die ersten Auswirkungen dieses langfristigen Trends weist bereits die Handelskammer Hamburg in ihrem Bericht für das Jahr 1962 hin, a.a.O., S. 101.

Verschärfung dieser Situation im Falle einer Beschränkung der EWG auf den Kontinent. Schon die Tatsache, daß der Wandel der Raumdaten für dieses Gebiet kausal und tendenziell gleich ist, legt eine landesplanerische Zusammenarbeit bei der Anpassung der Wirtschaftsstruktur an die neue Datenkonstellation nahe. Diese Zweckmäßigkeit einer regionalen Landesplanung wird aber in dem Maße zwingend, in dem das Gebiet bereits zu einer Wirtschaftsregion zusammengewachsen ist, zumal da die „Wirtschaftsregion“ in der EWG allmählich die Rolle der Grundeinheit übernehmen wird, die bei der Planung der Gemeinschaft noch den Nationalwirtschaften zukam.¹⁶⁾

Notwendige regionale Landesplanung

Als Wirtschaftsregion soll die letzte Stufe vor der nationalen bzw. später der supranationalen Ebene verstanden werden, die als Raum eine Homogenität aufweist, deren innere Beziehungen also so geartet sind, daß auf den Faktor- und/oder Gütermärkten zwischen den verschiedenen Teilen des regionalen Gebiets ein stärkerer Grad wechselseitiger Abhängigkeit besteht als in den Beziehungen, die die Region mit anderen Räumen unterhält.¹⁷⁾ Dieses Kriterium einer Wirtschaftsregion trifft für das Zonenrandgebiet von Hamburg und Lübeck bis Braunschweig-Salzgitter schon weitgehend zu; zumindest hat die wirtschaftliche Entwicklung dieses Gebiets seit dem zweiten Weltkrieg den Grad wechselseitiger Abhängigkeit der Teilräume ständig erhöht.

Bekannt ist, daß die Wirtschaftsräume von Hamburg und Lübeck aufeinander zuwachsen und sich bereits im Raum von Bad Oldesloe überschneiden, wie ein Blick auf eine Karte der Ballungsräume in der Bundesrepublik bestätigt.¹⁸⁾

Obwohl der Raum Hamburg—Lübeck und die Industriegebiete von Braunschweig—Salzgitter und Hannover durch die Agrarzone der Lüneburger Heide getrennt sind und die Verkehrsverbindungen zwischen diesen Räumen erst seit einigen Jahren verbessert werden¹⁹⁾, ist die Wirtschaftsverflechtung auch zwi-

schen diesen Räumen eng. So konzentrierten sich 1955 — also vor der Verbesserung des norddeutschen Verkehrsnetzes — im innerdeutschen Verkehr (ohne Saarland und Berlin) rd. 40% der gesamten Transporte von Industrieerzeugnissen des Elbe-Ostsee-Gebiets und Ost-Niedersachsens²⁰⁾ auf diese beiden Räume.²¹⁾

Ähnlich wie die wachsende Ballung der Wirtschaft und Bevölkerung im Ruhrgebiet bereits in den Jahren vor dem ersten Weltkrieg eine Planungsgemeinschaft für das gesamte Ruhrgebiet erforderte, die dann 1920 in dem Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk entstand, ergibt sich heute für das norddeutsche Randgebiet der Zwang zu einer regionalen Landesplanung aus der Tatsache, daß eine gesamte Wirtschaftsregion von der gleichen Veränderung der Raumdaten betroffen wurde; nur handelt es sich hier um exogene Faktoren. Bei einer Vielzahl von einzelnen Raumplanungen müßte die entstehende neue Wirtschaftsstruktur des norddeutschen Zonenrandgebiets zwangsläufig von der raumoptimalen Struktur abweichen, die sich bei einer gemeinsamen Raumplanung ergibt. Zudem würden nicht nur Struktur Nachteile, sondern bei einer erforderlichen zweiten Strukturanpassung auch nochmalige Friktionsverluste entstehen. Damit wird eine gemeinsame Raumplanung für das norddeutsche Zonenrandgebiet zu einer Sache der ökonomischen Vernunft.

Dieser aus den Fakten zwingend abgeleiteten Konsequenz für die Regionalpolitik in Norddeutschland wird der im Dezember 1962 entwickelte „Brandes-Plan“ einer Norddeutschen Wirtschaftsgemeinschaft im wesentlichen gerecht. Die Logik dieser Grundidee sollte in der Diskussion über die institutionellen Probleme nicht übersehen und bei der Realisierung des Planes nicht verwässert werden.

Regionalpolitik als Teil einer gesamtwirtschaftlichen Raumordnungspolitik

Die neuen Raumdaten für das norddeutsche Zonenrandgebiet begründen die Notwendigkeit einer gemeinsamen Raumordnungspolitik der Küstenländer und engen zugleich deren Freiheitsgrad ein; sie determinieren jedoch nicht den institutionellen Lösungsbereich. Die institutionelle Lösung des Problems einer Planungsgemeinschaft für das norddeutsche Zonenrandgebiet ist jedoch von untergeordnetem Interesse, solange sie funktionsgerecht ist. Diese Forderung wird allerdings von keiner der vorhandenen Planungsebenen erfüllt.

Die Raumordnungspolitik des Bundes ist über Ansätze bisher nicht hinausgekommen; das Bundesraumordnungsgesetz befindet sich noch im Beratungsstadium.

¹⁶⁾ Vgl. Sitzungsdokumente des Europäischen Parlaments: „Bericht von Herrn B. Motte im Namen des Ausschusses für die langfristige Wirtschaftspolitik, für Fragen der Finanzen und der Investitionen über Probleme der Regionalpolitik und die Mittel und Wege für die Verwirklichung einer solchen Politik innerhalb der Gemeinschaft der Sechszehn“, Dokument 24 vom 9. Mai 1960, S. 2.

¹⁷⁾ F. Perroux: „L'Economie régionale, espace opérationnel“, in: Cahiers de l'Institut des services économiques appliqués, zitiert nach B. Motte, a.a.O., S. 4, und B. Ohlin: „Interregional and International Trade“, Harvard Economic Studies, Vol. XXXIX, Cambridge 1957, S. 9 ff. und S. 232 f.

¹⁸⁾ Vgl. „Die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland“, Gutachten des Sachverständigenausschusses für Raumordnung, Stuttgart 1961, Karten 2 und 3, sowie W. Erwig: „Industrie in und um Hamburg“, in: Mitteilungen der Handelskammer Hamburg, Februar 1963, S. 84 f.

¹⁹⁾ Durch die Vollendung des Baues der Autobahnstrecke Hamburg—Hannover und den Beginn der Elektrifizierung der Bahnstrecke Hamburg—Hannover, eine ausreichende Binnenschiffahrtsverbindung würde dagegen erst durch den Bau des Nord-Süd-Kanals entstehen, da der Elbeweg seit der Spaltung Deutschlands störungsanfällig und in seinem Ausbaustand bereits seit langem unzureichend ist — vgl. hierzu R. Funck/H. Durgeloh: „Die volkswirtschaftliche Beurteilung des Baues künstlicher Wasserstraßen, insbesondere des Nord-Südkanals“, in: Vorträge und Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Heft 27, Göttingen 1962.

²⁰⁾ Einschl. einiger statistisch nicht zu trennender Gebiete Süd-Niedersachsens und Nordhessens.

²¹⁾ Vgl. Statistisches Bundesamt: „Der Verkehr in der Bundesrepublik Deutschland“, Reihe 9 — Sonderbeiträge, Heft 1: Güterbewegung auf Eisenbahnen, Straßen und Wasserwegen 1955, Stuttgart und Mainz 1961, S. 32 f., 56 f., 60 f. und 62 f. Dabei ist der Güternahverkehr auf der Straße nicht erfaßt.

Die Landesplanung der Bundesländer vermag dagegen das Problem einer Raumordnungspolitik für das norddeutsche Randgebiet nicht optimal zu lösen, da sie durch die Ländergrenzen eingeengt ist. Das gilt prinzipiell auch für die bereits zwischen Hamburg und seinen Nachbarländern bestehenden Landesplanungsräte. Diese gemeinsame Landesplanung hat in der Stadt-Umlandplanung im Hamburger Raum wertvolle Arbeit geleistet; sie erfaßt jedoch ebenfalls nicht die gesamte Wirtschaftsregion und damit auch nicht das vorliegende Raumordnungsproblem. Die Aufgabe der norddeutschen Regionalpolitik in einem teilintegrierten Europa, ein Leitbild der optimalen Wirtschaftsstruktur für das gesamte norddeutsche Randgebiet zu entwickeln²²⁾, erfordert daher eine neue Planungsebene.

Diese neue Planungsebene kann und soll nicht die bestehende Landesplanung und die Ortsplanung der Gemeinden ersetzen. Sie soll vielmehr das aus der Situation Norddeutschlands in einem teilintegrierten Europa notwendig gewordene zusätzliche Planungselement einer regionalen Strukturkonzeption in die bestehenden Raumplanungen einfügen.²³⁾

Selbstverständlich hat eine derartige Planungsgemeinschaft nichts mit einer norddeutschen „Klein-EWG“ gemein. Diese wäre der unsinnige Versuch, einen in sich und künftig auch in der EWG integrierten Wirtschaftsraum nochmals zu integrieren. Denn in dem norddeutschen Raum sind ja die Datenänderungen für die Wirtschaft, die durch die Wirtschaftsintegration geschaffen werden sollen — die Freiheit der Güter- und Faktorbewegungen im gesamten Integrationsraum —, längst gegeben. Außerdem sind einer regionalen Wirtschaftspolitik durch die übergeordnete nationalstaatliche und künftig auch supranationale Wirtschaftspolitik enge Grenzen gesetzt, die aber in der Bundesrepublik im Gegensatz zu den Partnerländern bei weitem noch nicht ausgenutzt sind.

VORAUSSETZUNGEN EINER LANGFRISTIG RAUMOPTIMALEN WIRTSCHAFTSSTRUKTUR

Die Lageanalyse hat gezeigt, daß die Entwicklungsmöglichkeiten des norddeutschen Grenzraumes durch die heute unabänderlichen Raumdaten der Spaltung Deutschlands und der Teilintegration Europas sowie durch die übergeordnete nationalstaatliche und supranationale Wirtschaftspolitik bestimmt sind. Die norddeutsche Wirtschaftsstruktur kann sich nur in optimaler Anpassung an diese Daten entwickeln.

Der tatsächliche Freiheitsgrad des raumwirtschaftlichen Leitbildes für den norddeutschen Grenzraum ist zudem sicherlich kleiner als dessen gegenwärtiger Unbestimmtheitsgrad, da dieser durch eine Untersuchung der Standortbedingungen für die norddeutsche Wirtschaft in einem teilintegrierten Europa noch verringert

²²⁾ Diese Aufgabe wird auch von der Handelskammer Hamburg in ihrem Bericht für das Jahr 1962 herausgestellt, a.a.O., S. 82 f.

²³⁾ Dabei bietet sich an, neben den vorliegenden Erfahrungen aus der Arbeit der zwischen Hamburg und seinen Nachbarländern gebildeten Landesplanungsgemeinschaften die Arbeit des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk und die Konzeption der „Planregionen“ in der französischen Regionalpolitik zu studieren.

werden dürfte. Die Wissenschaft vermag jedoch nur die durch die unabänderlichen Daten und die politischen Ziele bestimmten Grenzen der Wahlmöglichkeiten aufzuzeigen, nicht aber die innerhalb dieser Grenzen zu fallenden wirtschaftspolitischen Entscheidungen vorwegzunehmen.

Unabhängig von den weiterhin notwendigen Untersuchungen können bereits heute für eine norddeutsche Raumordnungspolitik, die das Ziel einer langfristig raumoptimalen Wirtschaftsstruktur anstrebt, folgende Leitsätze aufgestellt werden:

1. Die Strukturpolitik für den norddeutschen Raum sollte sich an gesamtwirtschaftlichen Kriterien, d. h. insbesondere an der volkswirtschaftlichen Produktivität der Wirtschaftsbereiche orientieren.²⁴⁾ Das heißt zugleich, daß nicht die betriebswirtschaftlichen, sondern die volkswirtschaftlichen Kosten der Produktion zu berücksichtigen sind, also alle Kosten, die von den Betrieben an irgendeiner Stelle der Wirtschaft verursacht werden. Die bisher üblichen Maßstäbe der Industrialisierungspolitik — wie das Steueraufkommen der Betriebe, die Zahl der zusätzlichen Arbeitsplätze oder die Wirkung neuer Industriebetriebe auf das Verkehrsaufkommen des Hamburger Hafens — müssen den gesamtwirtschaftlichen Kriterien als sekundäre Orientierungsgrößen untergeordnet werden, wenn eine langfristig raumoptimale Wirtschaftsstruktur erreicht werden soll.
2. Der Gesichtspunkt der Strukturerneuerung hat grundsätzlich den Vorrang vor dem Gesichtspunkt des Strukturschutzes. Ein Verzicht auf eine — zeitlich befristete — Strukturhaltungspolitik ist jedoch nicht möglich, weil der durch die eingetretenen Datenänderungen gefährdete Wirtschaftsbereich zu groß ist. Im Hamburger Wirtschaftsraum wird die Anpassung der Wirtschaftsstruktur zweifellos dadurch erleichtert, daß der Bereich der Konsumgüterindustrie, schon wegen der Bevölkerungszahl des Hamburger Ballungsraumes, nicht von der Strukturkrise erfaßt werden kann.
3. Bei der Konzeption und Realisierung der Raumordnungspolitik ist ferner zu berücksichtigen, daß die Zeitspanne, die noch verstreichen wird, ehe die Wirtschaftsstruktur des norddeutschen Randgebietes den veränderten Raumbedingungen angeglichen sein wird, an Gewicht gewonnen hat, seitdem die Verhandlungen über den Beitritt Großbritanniens zur EWG gescheitert sind. Denn wie die Lageanalyse ergab, erhöhen sich die Gefahren einer Strukturverschlechterung des norddeutschen Randgebietes in einer kontinentalen EWG beträchtlich.

Die Maßnahmen für eine Verbesserung der Wirtschaftsstruktur des norddeutschen Randgebietes müssen daher wirksam werden, bevor diese Strukturverschlechterung voll zum Zuge kommt, bevor die ertragsstarken Betriebe der Wachstumsindustrien durch die Umlenkung ihrer Investitionen in andere Räume abgewandert sind. Gelingt es jedoch, für das norddeutsche Randgebiet eine langfristige und in sich geschlossene Raumordnungspolitik zu entwerfen und zu realisieren, dann könnte der Herausforderung begegnet werden, die die politische Entwicklung für diesen Raum gebracht hat.

²⁴⁾ Die Entwicklung entsprechender Kriterien ist das Ziel einer Untersuchung, die gegenwärtig im Institut für Wirtschaftsintegration der Universität Hamburg von Diplom-Volkswirt D. Marx durchgeführt wird.