

Jürgensen, Harald

Article — Digitized Version

Regionalpolitik im Ballungsraum: Das Beispiel der Hamburger Wirtschaftsregion

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Jürgensen, Harald (1964) : Regionalpolitik im Ballungsraum: Das Beispiel der Hamburger Wirtschaftsregion, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 44, Iss. 8, pp. 321-328

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/133411>

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.

ABHANDLUNGEN

Regionalpolitik im Ballungsraum

Das Beispiel der Hamburger Wirtschaftsregion

Professor Dr. Harald Jürgensen, Hamburg

Verhältnismäßig spät ist erkannt worden, daß die Raumordnung eine politische Aufgabe von ökonomisch und sozial eminenter Bedeutung ist. Technischer Fortschritt und wirtschaftliches Wachstum haben Ballungsräume entstehen lassen, die auf nationaler und internationaler Basis nach einer Durchleuchtung ihrer Beziehungen zueinander und zu den sie umgrenzenden Entleerungsbereichen verlangen. Wenn eine Analyse nicht immer zufriedenstellend ausfiel, so hat das nicht selten an der mangelnden Einsicht in die funktionalen Raumbeziehungen gelegen, die dann Schlagworte wie „Zerschlagung der Ballungsräume“ und „Förderung der Entleerungsgebiete“ aufkommen ließ. Indessen sind solche Formeln nur zu leicht geeignet, die wahren Zusammenhänge zu verschleiern. Räumliche Konzentration an sich ist weder gut noch böse. Unter der Zielvorstellung der Schaffung kostengünstiger und wachstumsgerechter Raumstrukturen kann sie sogar erwünscht sein. Der folgende Beitrag über die Regionalpolitik der Hamburger Wirtschaftsregion setzt die regionalpolitischen Arbeiten fort, die der Verfasser, Direktor des Instituts für Europäische Wirtschaftspolitik der Universität Hamburg, in zwei früheren Aufsätzen in dieser Zeitschrift („Entwicklungsmöglichkeiten des norddeutschen Wirtschaftsraumes in einem teilintegrierten Europa“, Heft 4, 1963, und „Grundlagen einer produktivitätsorientierten Industrialisierungspolitik“, Heft 1, 1964) begonnen hat.

EIN REGIONALPOLITISCHES SCHWERPUNKTPROGRAMM FÜR DIE WIRTSCHAFTSZENTREN

Industrielle Kerngebiete wie die Bundesrepublik erfordern eine gesamtwirtschaftlich orientierte Regionalpolitik.¹⁾ Hier hat der marktwirtschaftliche Selbststeuerungsmechanismus seine Ordnungsfunktion gegenüber dem Raum eingebüßt. Er vermag die Entwicklung der Standort- und Siedlungsstrukturen nicht mehr in Richtung auf das gesamtwirtschaftliche Optimum zu lenken²⁾; ja er kann nicht einmal die Entstehung einer Raumstruktur verhindern, die das wirtschaftliche Wachstum gefährdet oder die durch ihre regionalen Ungleichheiten von Einkommen und Lebensbedingungen den sozialen Frieden bedroht. Ein aktuelles Beispiel für das wachstumshemmende Beharrungsvermögen einmal entstandener Raumstrukturen bietet heute das Ruhrgebiet, in dem die Ansiedlung wachstumsstarker Industriebetriebe durch oligopolistische Machtverhältnisse auf dem Grundstücksmarkt erschwert wird; das Musterbeispiel für die Gefährdung des sozialen Friedens durch extreme regionale Einkommensunterschiede bildet immer noch der Gegen-

satz zwischen Nord- und Südtalien. Die Forderung nach einer gesamtwirtschaftlich orientierten Regionalpolitik sollte somit unbestreitbar sein. Sie kann jedoch mit den vorhandenen politischen Institutionen und dem einsatzfähigen Arsenal an ordnungspolitischen Instrumenten³⁾ nicht realisiert werden. Leistungsfähigere Instrumente werden erst in einiger Zeit verfügbar sein. Gegenwärtig ist ihr Entwicklungsstadium in der Wirtschaftstheorie noch nicht abgeschlossen. Wegen dieser Diskrepanz zwischen den Aufgaben und Möglichkeiten ist die Regionalpolitik im Bundesgebiet bislang zur Unwirksamkeit verurteilt gewesen — mit der Folge, daß ihre Probleme immer dringlicher geworden sind.⁴⁾

Auch wenn die theoretischen Erkenntnisse und das verfügbare Instrumentarium unzulänglich sind, kann die Regionalpolitik nicht ruhen, bis die „regional sciences“⁵⁾ den Nachholbedarf an ordnungspolitischen

1) Regionalpolitik oder regionale Wirtschaftspolitik umfaßt den ökonomischen Bereich der Raumordnungspolitik und damit die Summe der wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die in den einzelnen Wirtschaftsräumen gesellschaftliche Leitbilder realisieren sollen.

2) Wie M i k s c h nachgewiesen hat, wird jedes raumwirtschaftliche Optimum durch die vorgegebene räumliche Verteilung der produzierten Produktionsmittel relativiert. Zum anderen können in hochindustrialisierten Räumen durch externe Ersparnisse und oligopolistische Strukturen so große Anteilbarkeitsprobleme auftreten, daß das marktwirtschaftliche Gleichgewicht instabil wird. Vgl. hierzu L. M i k s c h: „Zur Theorie des räumlichen Gleichgewichts“, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 66, 1951, Heft 1, S. 5 ff., und E. v. B ö v e n t e r: „Theorie des räumlichen Gleichgewichts“, Tübingen 1962, S. 191 ff.

3) Von dem diejenigen Instrumente zu unterscheiden sind, die aus statistischen bzw. verfahrenstechnischen Gründen in der Bundesrepublik heute (noch) nicht operational sind, wie die regionale Input-Output-Methode, die regionale Industriekomplex-Analyse oder auf alle Produktionsfaktoren ausgedehnte regionale Produktivitätsvergleiche.

4) Vgl. hierzu und zu den folgenden Ausführungen u. a. H. G i e r s c h: „Das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik“, in: „Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft, Festschrift für Andreas Predöhl“, S. 386 ff., Hrsg. H. Jürgensen; H. Jürgensen: „Antinomien in der Regionalpolitik“, ebda., S. 401 ff., N. K l o t e n: „Regionalpolitik und wirtschaftliches Wachstum“, in: Stabilität und Aufstieg, Hrsg. Parteivorstand der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, Hannover 1963, S. 43 ff.

5) Dieser relativ junge Bereich der Sozialwissenschaft hat sich in Deutschland bislang nicht zu einer eigenständigen Disziplin entwickelt. Entsprechend gibt es auch noch keinen allgemein anerkannten Ausdruck, der denselben Untersuchungsbereich abdeckt wie der Begriff der „regional sciences“.

Entscheidungskriterien und Instrumenten gedeckt haben. Daher ist für die Zwischenzeit ein Schwerpunktprogramm der theoretischen Forschung und landesplanerischen Arbeit zu entwickeln, das wenigstens weitere irreparable Fehler der Regionalpolitik verhindert. Dieses Schwerpunktprogramm muß sich in der Bundesrepublik zweifellos auf die Verdichtungsgebiete richten. In diesen Räumen ist nicht nur die wirtschaftliche Aktivität groß, sondern auch der Zuwachs an produzierten Produktionsmitteln am höchsten und damit der Mangel an brauchbaren ordnungspolitischen Kriterien und Instrumenten besonders stark spürbar. Hier potenziert sich also die Gefahr, daß falsche oder unterlassene ordnungspolitische Maßnahmen kostengünstige und wachstumsgerechte räumliche Kombinationen der Produktionsfaktoren verhindern. Dabei ist das Wort „optimal“ bewußt vermieden worden. Denn das Ziel der optimalen räumlichen Faktorallokation ist vorerst politisch noch unerreichbar.⁹⁾ Werden die instrumentalen Unzulänglichkeiten der Regionalpolitik heute immer mehr beachtet, so gilt das keineswegs auch bereits für jene institutionellen Probleme, die aus der zunehmenden Divergenz von wirtschaftlichen Problemräumen und regionalpolitischen Zuständigkeitsbereichen erwachsen oder allgemein ausgedrückt: die dadurch entstehen, daß das Wirtschaftswachstum durch inflexible politische bzw. administrative Grenzen gehemmt wird. Auch diese institutionellen Mängel der Regionalpolitik werden zwangsläufig zuerst und am stärksten in den Räumen mit hoher Wirtschaftsdynamik wirksam, sofern für diese Wirtschaftsräume mehrere regionalpolitische Instanzen gleichrangig kompetent sind. Das aber trifft heute für fünf der neun Ballungsräume des Bundesgebietes (ohne Westberlin) bereits auf Länderebene zu: für Hamburg, Bremen und die drei Ballungsgebiete am Rhein, ganz zu schweigen von den Koordinationsproblemen auf den Kreis- und Gemeindeebenen im Umland der Ballungen.

Ein Schwerpunktprogramm der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung und landesplanerischen Arbeit für die wirtschaftlichen Verdichtungsräume zielt also auf das Zentrum der Raumordnungsprobleme. Es hat drei ineinanderfassende Fragenkreise zu behandeln:

1. die Frage nach den Ursachen der räumlichen Wirtschaftskonzentration,
2. die Bestimmbarkeit des gesamtwirtschaftlichen Optimums für einen Verdichtungsraum und
3. das Problem, wie die Instrumente und Institutionen der Regionalpolitik auch unter Wachstumsbedingungen funktionsfähig erhalten werden können; dazu zählt nicht zuletzt die Aufgabe, die vorhandenen institutionellen Hemmnisse der Regionalpolitik zu minimieren und die Zuständigkeitsbereiche der einzelnen Institutionen mit den sich wandelnden Wirtschaftsräumen ex ante richtig abzustimmen.

⁹⁾ Vgl. H. Jürgensen: „Grundlagen einer produktivitätsorientierten Industrialisierungspolitik“, in: Wirtschaftsdienst, Heft 1/1964, S. 22 f.

Die Behandlung dieser drei Problemkreise setzt jedoch Klarheit über zwei elementare Fragen voraus: die Kenntnis der ökonomischen Determinanten von Wirtschaftsräumen und der Veränderungen, die sich bei diesen Determinanten im wirtschaftlichen Entwicklungsprozeß autonom vollziehen und die durch ordnungspolitische Maßnahmen bewirkt werden können. Obwohl beide Fragen in der Wirtschaftstheorie wenigstens in ihren Grundzügen geklärt sind, werden selbst diese gesicherten Erkenntnisse in der regionalpolitischen Praxis bei der Abgrenzung von Wirtschaftsregionen bzw. Planungsräumen und bei dem Entwurf raumordnungspolitischer Konzeptionen häufig nicht verwertet. Jede Regionalpolitik ist aber von vornherein zum Scheitern verurteilt, wenn sie ihre Aktionsräume falsch abgrenzt oder den durch die gesellschaftlichen Kosten ihrer Maßnahmen gezogenen Freiheitsgrad nicht beachtet. Gerade im gegenwärtigen Stadium der Diskussion über die Grundlagen einer gesamtwirtschaftlich orientierten Regionalpolitik für das Bundesgebiet erscheint es angebracht, auf diese Zusammenhänge erneut hinzuweisen. Dabei sollen die Ergebnisse der theoretischen Forschung an einem jener Ballungszentren empirisch verifiziert werden, die von politischen Grenzen durchschnitten werden: am Beispiel der Hamburger Wirtschaftsregion.

DIE ÖKONOMISCHEN DETERMINANTEN DER WIRTSCHAFTSRÄUME

Wirtschaftliche Grenzen

Wirtschaftsräume können von politischen oder geographischen Räumen in allen denkbaren Graden abweichen. Die Determinanten dieser drei Raumkategorien sind prinzipiell verschieden. Von der Vielzahl der raumprägenden Faktoren interessieren hier jedoch nur die ökonomischen Bestimmungsgründe der Wirtschaftsräume, d. h. jene Faktoren, die wirtschaftliche Grenzen und damit erst unterscheidbare Wirtschaftsräume schaffen. Diese Faktoren sind seit den Forschungen von Heinrich v. Thünen, Alfred Weber, Andreas Predöhl und August Lösch bekannt. Es sind erstens die internen und externen Ersparnisse — die Agglomerativfaktoren Alfred Webers —, zweitens die Transportkosten im Verhältnis zum örtlichen Kapital- und Arbeitsaufwand und drittens das Verhältnis von Bodennutzungen zu örtlichem Kapital- und Arbeitsaufwand — also die Determinanten für den Grad der räumlichen Wirtschaftskonzentration, für die Marktgrenzen und die Produktionsstruktur. Diese rein ökonomischen Faktoren haben auch im homogenen Raum differenzierende Kraft und damit die Fähigkeit, wirtschaftliche Grenzen entstehen zu lassen. Ihre ökonomischen Raumwirkungen werden zwar durch geographische, gesellschaftliche, politische und historische Faktoren beeinflusst, „in keinem Falle aber wird der Standort (erg. von Wirtschaftseinheiten)... durch außerökonomische Faktoren unmittelbar bestimmt.“⁷⁾ Außerökonomische Faktoren haben also

⁷⁾ A. Predöhl: „Außenwirtschaft“, Göttingen 1949, S. 38.

für die Frage nach den Grenzen von Wirtschaftsräumen stets nur den Charakter von Daten oder Konstanten, niemals zählen sie zu den Determinanten von Wirtschaftsräumen — ein Rang, der allein den drei genannten Faktoren zukommt. Diese raumdifferenzierenden Faktoren haben zwei Eigenschaften gemeinsam. Sie schaffen funktionale Beziehungen zwischen den einzelnen Teilbereichen eines Wirtschaftsraumes und tangieren unmittelbar oder mittelbar alle Märkte auf der Beschaffungs- und Absatzseite der Wirtschaftssubjekte.

Daraus folgt zwingend, daß die Grenzen eines Wirtschaftsraumes im Gegensatz zu den politischen bzw. administrativen Raumeinheiten nicht scharf umrissen sind und sich im Zeitablauf ändern. Lösck hat daher mit Recht darauf hingewiesen, daß politische Grenzen nicht nur schärfer sind als wirtschaftliche, sondern daß sie die Räume auch ungleich stärker trennen.⁸⁾ Da somit wirtschaftliche Grenzen den Charakter von mehr oder weniger breiten Randzonen haben, können Wirtschaftsräume nicht nach einem einzigen Kriterium funktionsgerecht bestimmt werden. Auch ist ihre Abgrenzung immer nur näherungsweise möglich, gleichwohl ist sie unerlässlich.

Grenzen von Wirtschaftsregionen

Die „regional sciences“ haben eine große Zahl von Kriterien und statistischen Verfahren zur Raumanalyse und -abgrenzung entwickelt. Alle diese Kriterien und Raumeinteilungen können jedoch unter zwei Gliederungsprinzipien subsumiert werden: das Funktional- und das Homogenitätsprinzip.⁹⁾ Wird mit dem ersten Prinzip die wechselseitige Verbundenheit von Teilräumen erfaßt, so sollen durch das zweite Prinzip jene Raumeigenschaften hervorgehoben werden, die für einen Raum einheitlich sind. A priori sind beide Prinzipien in ihrer Aussagekraft gleichrangig. Entscheidend ist immer die Fragestellung. Sie bestimmt die Brauchbarkeit und Kombinationsmöglichkeit der einzelnen Raumkriterien, so daß „die Möglichkeiten, Raumgliederungen nach den verschiedensten Gesichtspunkten vorzunehmen ... praktisch unbegrenzt“¹⁰⁾ sind. Für die Frage nach den Grenzen von Wirtschaftsräumen ist jedoch allein das Funktionalprinzip geeignet. Denn ökonomische Raumgrenzen lassen sich nur als Funktion der raumdifferenzierenden Faktoren ableiten.

In einem Raum mit völlig autarken Wirtschaftseinheiten sind die wirtschaftlichen Grenzen durch die Wirtschaftseinheiten selbst bestimmt. Hier gibt es kein Problem der Abgrenzung von Wirtschaftsräumen; es entsteht erst durch die funktionalen Beziehungen zwischen arbeitsteilig verbundenen Wirtschaftseinheiten. Prinzipiell hat daher jeder Wirtschaftsraum ebenso

viele Grenzen, wie es raumdifferenzierende ökonomische Faktoren gibt. Diese ökonomischen Grenzen stimmen in der Realität nur unter extremen geographischen und politischen Bedingungen überein. Ohne außerökonomische Einflüsse erstrecken sie sich stets über verschiedene Entfernungen. Daher ist die Frage nach „der“ Grenze eines Wirtschaftsraumes falsch gestellt, sie läßt sich überhaupt nicht beantworten. Feststellbar sind zunächst nur die Wirkungen der einzelnen raumdifferenzierenden Faktoren und damit die Grenzen der Agglomerationsvorteile, des regionalen Arbeitsmarktes, Grundstücksmarktes, der arbeitsteiligen Güterproduktion bzw. der Gütermärkte überhaupt. Erst durch den Vergleich dieser getrennt zu ermittelnden einzelnen Raumgrenzen wird dann erkennbar, in welchen geographischen Gebieten die Funktionalbeziehungen der Wirtschaft im Raum so eng sind, daß sich voneinander unterscheidbare Raumeinheiten abheben, die als Wirtschaftsregionen bezeichnet werden können. Mithin sind alle Versuche im Prinzip verfehlt, die Grenzen einer Wirtschaftsregion nach dem Homogenitätsprinzip bestimmen zu wollen, nach der Gleichartigkeit von Strukturmerkmalen des Raumes bzw. seiner Wirtschaftseinheiten. Denn eine Wirtschaftsregion wird durch kein anderes gemeinsames Strukturmerkmal gekennzeichnet als durch die Tatsache, daß ihre Wirtschaftseinheiten unter dem Einfluß der einzelnen raumdifferenzierenden Faktoren funktional enger miteinander verbunden sind als mit der Außenwelt.¹¹⁾

Das Versagen des Homogenitätsprinzips bei der Abgrenzung von Wirtschaftsregionen kann an den Ballungsräumen Isenbergs gut demonstriert werden. Diese Räume sind nach dem Kriterium der Bevölkerungsdichte als Bevölkerungsballungen durchaus sinnvoll abgegrenzt. Sie umfassen alle Gebiete mit einer Mindestzahl von 500 000 Einwohnern pro 500 qkm Fläche.¹²⁾ Da derartige Bevölkerungsballungen zwangsläufig auch Arbeitsmarktzentren und Verdichtungsräume der Wirtschaft sind, stellen sie zugleich Zentren von Wirtschaftsregionen dar — aber eben nur die Zentren. Ihre Grenzen decken sich nicht mit den Grenzen der Wirtschaftsregionen, wie auch aus den Ausführungen Isenbergs hervorgeht. Vielmehr reichen die Wirtschaftsregionen durchweg über die Ballungen hinaus. So verlaufen die Grenzen des Ballungsraumes von Bremen im Norden bereits durch den Landkreis Osterholz, während zur Wirtschaftsregion Bremen oder besser: Unterweser zweifelsfrei auch Bremerhaven, Nordenham und Brake gehören.

Wirtschaftsräume lassen sich nur durch ihre funktionalen Beziehungen abgrenzen. Aber auch das Funktionalprinzip wird bei der Vielzahl und unterschiedlichen Relevanz dieser Raumbeziehungen erst praktikabel, wenn es auf die Determinanten der Wirt-

8) A. Lösck: „Die räumliche Ordnung der Wirtschaft“, 3. Auflage, Stuttgart 1962, S. 140.

9) O. Boustedt u. H. Ranz: „Regionale Struktur- und Wirtschaftsforschung“, Bremen-Horn 1957, S. 36.

10) O. Boustedt u. H. Ranz: „Regionale Struktur- und Wirtschaftsforschung“, a.a.O., S. 35.

11) So auch B. Ohlin: „Interregional and International Trade“, Cambridge 1957, S. 9.

12) G. Isenberg: „Die Ballungsgebiete in der Bundesrepublik“, (als Manuskript vervielfältigt), Bad Godesberg 1957, S. 2.

schaftsräume bezogen wird. Daß der Ansatz zur Lösung des regionalpolitischen Problems einer sinnvollen, funktionsgerechten Abgrenzung der Wirtschaftsräume in der Frage nach den raumdifferenzierenden Faktoren liegt, ist unbestreitbar und in der Wirtschaftstheorie längst *opinio communis* geworden. Dennoch wird dieser elementare Zusammenhang immer wieder übersehen, wie das Beispiel der Raumordnungsversuche für die Hamburger Wirtschaftsregion belegt.

DIE GRENZEN DER HAMBURGER WIRTSCHAFTSREGION

Wirtschaftliche Grenzen und ihre autonomen Veränderungen

Die Hamburger Wirtschaftsregion entspricht nahezu vollkommen dem Modell einer zentral ausgerichteten Region. Sie ist daher in ihrer Raumgliederung und ihren Grenzen relativ leicht erfassbar. Der geringere Schwierigkeitsgrad für die funktionale Analyse zentral orientierter Regionen berechtigt allerdings noch nicht zu der Ansicht, daß „eine funktionale Raumeinheit... stets einen Raum dar(stellt), der in seiner Ausdehnung und Begrenzung durch die Anziehungskraft bzw. Reichweite eines übergeordneten sozialökonomischen Schwerpunktes bestimmt wird“. ¹³⁾ Auch andere Raumstrukturen, z. B. flächenhafte Verdichtungen wie das Ruhrgebiet und selbst wenig differenzierte Agrarzone, lassen sich in ihrer funktionalen Verflechtung und wirtschaftsräumlichen Gliederung erfassen. Die Abgrenzungsschwierigkeiten werden allerdings um so größer, je weniger sich eine Region von ihrer Umgebung abhebt bzw. je breiter und unschärfer ihre Grenzzonen sind. Die Lösung dieser Abgrenzungsprobleme wird durch die Unzulänglichkeiten der Wirtschaftsstatistik noch zusätzlich erschwert. Der Aussagewert der Wirtschaftsstatistik ist für regionalpolitische Fragen heute nur gering, da sie ausschließlich nach politischen und administrativen Raumeinheiten gegliedert ist und da die Zusammenarbeit zwischen Theoretikern, Politikern und Statistikern in der Konzeption und Auswertung der Wirtschaftsstatistik unzureichend ist. Daher muß mit Nachdruck betont werden, daß durch die einseitige räumliche Gliederung der Wirtschaftsstatistiken viele Funktionalbeziehungen und Eigenschaften der Wirtschaftsräume überhaupt nicht erfaßt und andere sogar verfälscht werden können. So sind insbesondere die funktionalen Verflechtungen der Güterproduktion in und zwischen den Wirtschaftsregionen erst zum Teil bekannt.

Am leichtesten feststellbar sind die Arbeitsmarktgrenzen der Hamburger Region, da die Ein- und Auspendlerzahlen für Hamburg und sein Umland in hinreichend tiefer räumlicher Gliederung bekannt sind. Demnach bestehen enge Arbeitsmarktverflechtungen innerhalb eines Raumes, der etwa durch die um den Hamburger Hauptbahnhof gezogene 90-Minuten-Iso-

chrone ¹⁴⁾ abgegrenzt werden kann. Dieser Raum umfaßt also das gesamte Gebiet, für das eine gemeinsame Landesplanung zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein einerseits sowie Hamburg und Niedersachsen andererseits entwickelt worden ist; und er deckt darüber hinaus auch den Raum Lübeck ab. ¹⁵⁾ Dagegen müssen die Arbeitsmarktzentren von Neumünster, Itzehoe und Lüneburg als weitgehend unabhängige, räumlich getrennte Märkte angesehen werden.

Die Grenzen des Arbeitsmarktes um Hamburg werden — bei gegebener Quantität und Qualität des Arbeitsplatzangebots — wie bei jedem Arbeitsmarkt durch eine Zeit-Kosten-Funktion bestimmt, deren Faktoren von dem Ausbaustand des Verkehrsnetzes, der Relation von Fahrtkosten zu verfügbarem Einkommen und damit auch dem Motorisierungsgrad der Bevölkerung, der Arbeitszeit und der Siedlungsstruktur gebildet werden. Alle diese Determinanten der Arbeitsmarktgrenzen verändern sich im Wirtschaftswachstum so, daß eine weitere Expansion der Arbeitsmärkte zu erwarten ist.

Wie die regionalen Arbeitsmärkte, so wachsen auch die Städte bzw. Ballungsräume als Bevölkerungs- und Wirtschaftszentren in ihr Umland hinein. Es handelt sich dabei aber um das Ergebnis von Agglomerations- und Deglomerationswirkungen. Agglomerativ wirken die durch soziologische Faktoren verursachte und durch die Rationalisierung der Landwirtschaft geförderte Bevölkerungsabwanderung aus den Agrarzone. Deglomerativ wirken dagegen die fortschreitende Umwandlung der Innenstädte von Wohnzentren in reine Geschäftsviertel und die wachsende Bodenknappheit für die Industriebetriebe. Ohne raumordnungspolitische Eingriffe wird sich dieser Umschichtungsprozess und die damit verbundene Auflockerung der Ballungen so lange fortsetzen, wie das Wachstum des „tertiären Sektors“ — der lageabhängigen, gegenüber den Kosten der Bodennutzung unempfindlichen Verwaltungs-, Handels- und Dienstleistungsbetriebe — anhält und die vom Wirtschaftswachstum wie vom technischen Fortschritt erzwungene Steigerung der Betriebsgrößen den Raumbedarf pro Arbeitskraft und Produktionsaggregat — nicht pro Erzeugungseinheit! — erhöht. Diese Deglomerativwirkungen sind jedoch auf die Innenstädte begrenzt. Sie führen zu aufgelockerten Ballungsformen, nicht zur Entballung. Unter den gegenwärtigen Bedingungen für die Standortwahl behalten daher die Verdichtungsräume ihre Anziehungskraft für Wirtschaft und Bevölkerung. ¹⁶⁾ Das trifft auch für den Hamburger Raum zu.

¹⁴⁾ bezogen auf die Fahrzeiten der öffentlichen Nahverkehrsmittel.

¹⁵⁾ Lübeck selbst ist zwar nicht nach dem Hamburger Arbeitsmarkt orientiert, sondern bildet ein eigenständiges Arbeitsmarktzentrum. Die Arbeitsmärkte von Hamburg und Lübeck überschneiden sich jedoch im Raum von Bad Oldesloe und Reinfeld; zudem entwickeln sich die Determinanten dieser beiden Märkte in eine Richtung, so daß der Gesamttraum von Hamburg bis Lübeck langfristig zu einem einheitlichen Arbeitsmarkt werden muß.

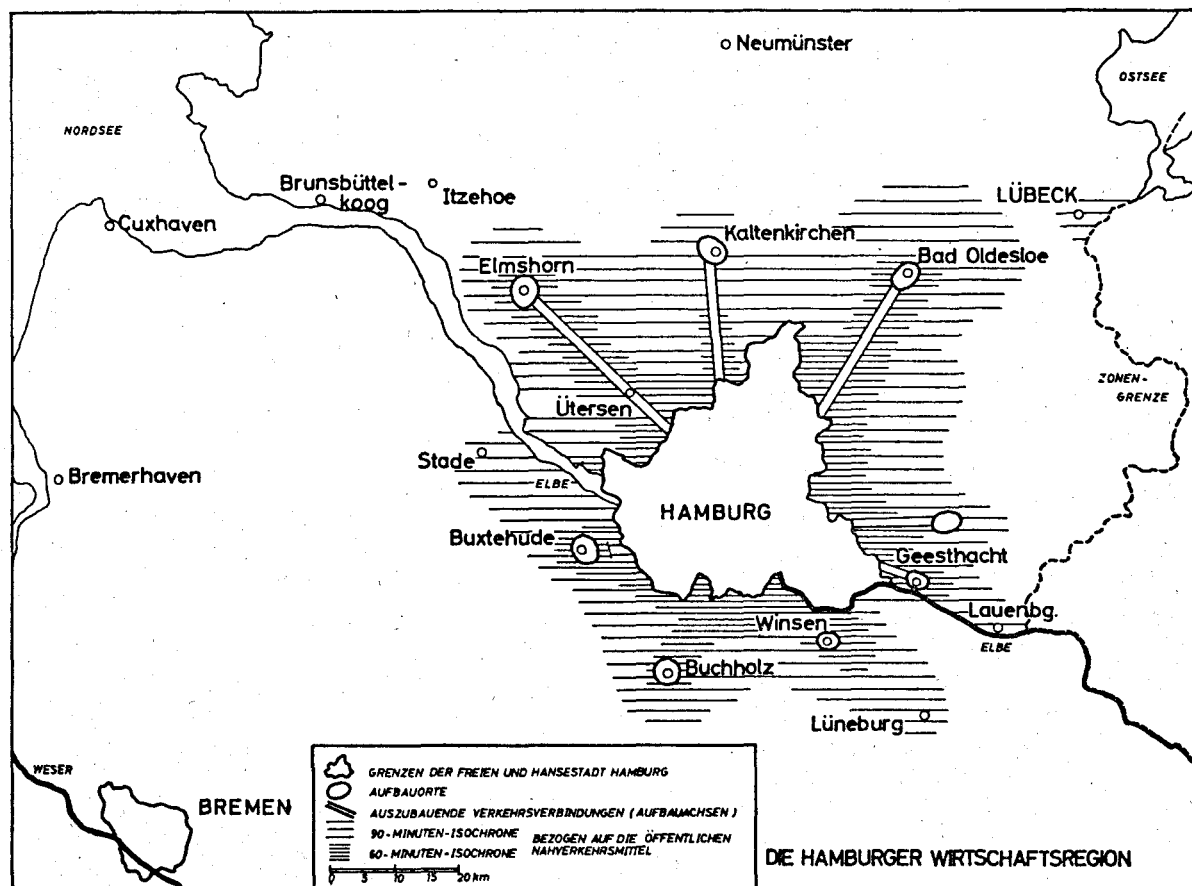
¹⁶⁾ Dabei ist jedoch zu beachten, daß die privaten und gesellschaftlichen Kosten der Produktion und Standortwahl heute noch oft voneinander abweichen.

¹³⁾ O. Boustedt u. H. Ranz: „Regionale Struktur- und Wirtschaftsforschung“, a.a.O., S. 39.

Nach den vorliegenden Ergebnissen der Volkszählung von 1961 hat die Bevölkerung innerhalb der um den Hamburger Hauptbahnhof gezogenen 90-Minuten-Isochrone in der Zeit von 1939 bis 1961 um 455 000 Menschen zugenommen. In den einzelnen Bereichen dieses Raumes — der sich mit den Arbeitsmarktgrenzen weitgehend deckt — bestanden jedoch entgegengesetzte Tendenzen der Bevölkerungsentwicklung. Teilt man den Raum in die drei Zeitzonen von 0 bis unter 20 Minuten, von 20 bis unter 60 Minuten und von 60 bis unter 90 Minuten, so ergibt sich folgendes Bild 17):

In der ersten Zone, die ganz im Hamburger Stadtgebiet liegt, nahm die Wohnbevölkerung von 1939 bis 1961 um 237 000 Einwohner ab; die Beschäftigtenzahl erhöhte sich dagegen um rd. 100 000 Arbeitnehmer. In der zweiten und dritten Zone nahm dagegen die Einwohnerzahl im gleichen Zeitraum um 599 000 bzw. 93 000 Personen zu. Bei diesen beiden Zonen läßt sich die Entwicklung der Beschäftigtenzahlen (ohne landwirtschaftlich Beschäftigte) nur von 1950 bis 1961 verfolgen. In dieser Zeit hat die Beschäftigtenzahl in der zweiten Zone um 137 000 Personen zugenommen, in der dritten Zone dagegen nur um 14 000. Innerhalb

der 60-Minuten-Isochrone liegen auch die meisten derjenigen Trabantenstädte, die nach der Konzeption der gemeinsamen Landesplanung von Hamburg, Schleswig-Holstein und Niedersachsen gefördert werden sollen.¹⁸⁾ Liegen die Aufbauorte dagegen außerhalb der 60-Minuten-Isochrone¹⁹⁾, bleibt die Zunahme der neugeschaffenen Arbeitsplätze im allgemeinen hinter dem Bevölkerungszuwachs zurück, so daß zahlreiche Arbeitnehmer nach Hamburg einpendeln müssen. Diese Entwicklung widerspricht jedoch der Raumordnungskonzeption für das Hamburger Umland, Denn eine weitere Zunahme der Pendlerzahlen sollte gerade durch die gemeinsame Landesplanung verhindert werden. In der dritten Zone konnte also die landesplanerische Konzeption bislang nicht gegen die autonomen Entwicklungstendenzen des Wirtschaftsraumes durchgesetzt werden. Die Grenze dieser Zone — die 90-Minuten-Isochrone — deckt sich offenbar mit der Grenze der Agglomerationswirkungen im Hamburger Raum. Der starke Abfall in der Zunahme von Bevölkerung und Arbeitsplätzen zwischen der zweiten und dritten Zeitzone deutet darauf hin, daß im Bereich der dritten Zone die Anziehungskraft des Hamburger Wirtschaftszentrums allmählich endet. Ihre



Ausführung: cand. rer. pol. J. Habertag

17) Die Unterlagen wurden freundlicherweise von Herrn Dr. P. Möller, Landesplanungsamt Hamburg, zur Verfügung gestellt. 18) Wie Elmshorn, Uetersen, Bad Oldesloe und Winsen. 19) Wie Schwarzenbek und Kaltenkirchen.

äußere Grenze wird jedoch nicht an der Konzentration von Bevölkerung und Betrieben sichtbar, sondern an den Marktgrenzen im Nahversorgungsbereich von Handel und Dienstleistungen. Die Marktbeziehungen im Bereich der Güterproduktion und des nicht konsumnahen Handels- und Dienstleistungssektors erstrecken sich dagegen bei einer Hafenstadt mit Seehafenindustrie und Außenhandelsgewerbe über die ganze Welt, so daß hier für die Hamburger Region keine wirtschaftliche Raumgrenze wirksam wird.

Der Einzugsbereich Hamburgs als Einkaufszentrum reicht ebenfalls bis zur 90-Minuten-Isochrome.²⁰⁾ Entsprechend der Bevölkerungsverteilung nimmt auch hier die Anziehungskraft Hamburgs zwischen der 60- und 90-Minuten-Isochrome stark ab. Bemerkenswert ist jedoch, daß sich der engere wie der weitere Einzugsbereich gegenüber allen jenen Orten erweitert, die günstige Verkehrsverbindungen nach Hamburg haben und/oder sich durch eine höhere Kaufkraft von ihrem Umland unterscheiden, wie Lüneburg, Neumünster und Cuxhaven.

Die Grenzen der Arbeitsmarktverflechtungen und der Agglomerationsvorteile im Hamburger Wirtschaftsraum lassen sich mit Hilfe der genannten Kriterien genügend zuverlässig ermitteln bzw. abschätzen. Es gibt jedoch nur wenige Anhaltspunkte für das Ausmaß und die Grenzen der arbeitsteiligen Produktionsverflechtungen im Hamburger Raum. Die Industriestatistik versagt gegenüber dieser Frage. Lediglich die Verkehrsstatistik liefert einige Ergebnisse, wenn die Frage negativ formuliert wird, d. h. wenn nur festgestellt werden soll, mit welchen Räumen keine engeren produktionswirtschaftlichen Verflechtungen bestehen. Demnach sind die Verkehrsbeziehungen der Hamburger Wirtschaft mit den meisten Teilen Schleswig-Holsteins und Niedersachsens gering, zum Teil sogar rückläufig. Eine Zunahme des Güterverkehrs zeichnet sich nur gegenüber den Räumen um Hannover, Braunschweig und auch Bremen ab, nicht aber gegenüber Kiel, Neumünster und dem niedersächsischen Elbegebiet. Genauere Aussagen sind nur für die Hafengewirtschaft möglich. Hier läßt sich zweifelsfrei nachweisen, daß Hamburg mit seinem weiteren Umland produktionswirtschaftlich wenig verflochten ist. Im Untereiberaum gibt es keine über Hamburg hinausreichende arbeitsteilige Hafengemeinschaft und Hafenindustrie, wie sie durch Privatinitiative an der Unterweser bereits um die Jahrhundertwende und in den letzten Jahren noch ausgeprägter im Raum von Rotterdam entstanden ist.

Bereits in diesem Stadium der funktionalen Raumanalyse beginnt sich die Hamburger Wirtschaftsregion abzuzeichnen. Die ermittelten Grenzen der Arbeitsmarktverflechtungen, der Bevölkerungsballung und der Agglomerationskräfte decken sich weit-

gehend. Alle diese wirtschaftlichen Grenzen liegen in der Nähe der 90-Minuten-Isochrome. Nichts deutet darauf hin, daß die produktionswirtschaftlichen Verflechtungen über diesen Raum weit hinausreichen. Die Hamburger Wirtschaftsregion ist also in hohem Grade konzentrisch ausgerichtet; sie hat selbst zu den wenigen benachbarten Industriestandorten keine engeren funktionalen Verbindungen. Wie die Beispiele der Wirtschaftsregionen um Bremen und Rotterdam mit ihrer weit größeren Zahl von intraregionalen Wachstumszentren beweisen, sind diese Strukturmerkmale für die Wirtschaftsregion eines Welthafens keineswegs typisch. Sie erklären sich vielmehr aus der geschichtlichen Entwicklung des Hamburger Wirtschaftsraumes, die dann selbst zu einer „historischen Standortbedingung“ (Miksch) geworden ist.²¹⁾

Regionalpolitische Gestaltungsmöglichkeiten der Raumstruktur

Die Raumordnungspolitik konzentrierte sich in der Hamburger Wirtschaftsregion bislang auf die üblichen Stadt-Umland-Probleme eines zentralorientierten Ballungsraumes. Eine in den Zielen bzw. Aktionsräumen weiterreichende Politik war weder notwendig noch möglich. Sie war nicht erforderlich, weil das regionale Wirtschaftswachstum durch diese Raumstruktur und ihre Grenzen nicht merklich behindert worden ist; sie war und ist aber bislang auch nicht möglich gewesen, weil die Raumordnungspolitik in ihrem Aktionsbereich durch die Unzulänglichkeit des verfügbaren wirtschaftspolitischen Instrumentariums begrenzt war. Je weiter das Wirtschaftswachstum fortschreitet, um so mehr gewinnen jedoch die Aufgaben der Raumordnungspolitik an Gewicht, die bislang nicht lösbar waren: die Fragen nach dem Optimum der räumlichen Wirtschaftskonzentration und nach den raumordnungspolitischen Bedingungen für eine gesamtwirtschaftlich wachstumsgerechte Faktorallokation im Raum.

Gegenüber beiden Problemen hat die Raumwirtschaftstheorie in der letzten Zeit einige Fortschritte erzielen können.²²⁾ Die politische Verwertung dieser neuen Erkenntnisse steht selbstverständlich noch aus. Für die Raumordnungspolitik in der Hamburger Wirtschaftsregion sind vor allem diejenigen Ergebnisse interessant, die Aufschluß geben über den Freiheitsgrad der Raumordnungspolitik gegenüber den wachstumsbedingten Veränderungen der wirtschaftlichen Raumstrukturen und -grenzen. Mit der Klärung dieser Frage werden zugleich die Ansatzpunkte zur Beeinflussung des regionalen Wirtschaftswachstums offengelegt.

21) Vgl. H.-G. Voigt: „Hamburger und Bremer Raumpolitik im 19. Jahrhundert“, in: Historische Raumforschung V, Forschungsberichte des Ausschusses „Historische Raumforschung“ der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (in Vorbereitung).

22) Vgl. E. v. Böventer: „Die Struktur der Landschaft“, in: Optimales Wachstum und optimale Standortverteilung, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, NF, Bd. 27, Berlin 1962, S. 77 ff.; H. Giersch: „Das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik“, in: Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft, a.a.O., S. 386 ff.; I. Esenwein-Rothe: „Über die Möglichkeiten einer Quantifizierung von Standort-Qualitäten“, ebenda, S. 492 ff.; D. Marx: „Regionale Produktivitätsmessung als Ansatzpunkt überregionaler Raumordnungspolitik“, ebenda, S. 414 ff., ders., „Wirtschaftliches Wachstum durch Raumordnung“ (unveröffentlichtes Manuskript).

20) Vgl. Gesellschaft für Konsumforschung e.V.: „Absatzzentrum Hamburg“, in: Die westdeutschen Großstädte als Absatzzentren, Bd. 5, Nürnberg 1958.

Nach den neuesten Ergebnissen der raumwirtschaftstheoretischen Forschung kann es als sicher gelten, daß für eine hochindustrialisierte Wirtschaft auch in der Zukunft „ein System von begrenzten Ballungen die optimale Raumstruktur“ bildet.²³⁾ Die wachsende Substitution von Arbeit durch Kapital, die Verringerung der Transportkostenbelastung für die meisten Güter und vor allem für die Energieträger haben zwar den Freiheitsgrad in der Standortwahl für Produktionsstätten erhöht; gleichzeitig haben jedoch das Wachstum des zentripetalen tertiären Sektors und die mit der Höhe des Pro-Kopf-Einkommens steigende Nachfrage nach öffentlichen Grundleistungen die Tendenz zur räumlichen Wirtschaftskonzentration verstärkt. Zudem begrenzen die mit den Betriebsgrößen steigenden Ansprüche an das Verkehrsnetz auch heute noch die Freiheit der Standortwahl für die Produktionsbetriebe auf Räume, in denen die Vorteile der Massenproduktion für den Gütertransport und die öffentlichen Grundleistungen genutzt werden können. Die Raumordnungspolitik steht daher vor der Aufgabe, die gesamtwirtschaftlichen Optima der räumlichen Wirtschaftskonzentration zu finden. Sie muß in der Lage sein, die Ballungsräume nach suboptimalen und überoptimalen Konzentrationen zu unterscheiden. Denn eine Polarisierung der Problemgebiete in aufzulösende Ballungsräume und förderungswürdige Entleerungsgebiete ist mit dem Streben nach kostengünstigen und wachstumsgerechten Raumstrukturen unvereinbar. Eine derartige Konzeption ruft nur den Verdacht hervor, daß die Raumordnungspolitik nach „sozialromantischen“ Vorstellungen betrieben wird.

Die Gefahr, daß die Regionalpolitiker aus Unkenntnis der funktionalen Raumbeziehungen den Weg zu einer optimalen Raumstruktur versperren — eine Gefahr, die solange nicht beseitigt ist, wie operationale Entscheidungskriterien fehlen —, besteht für die Hamburger Wirtschaftsregion nicht. Die in der gemeinsamen Landesplanung von Hamburg, Schleswig-Holstein und Niedersachsen im Hamburger Umland entwickelten Aufbauachsen und Ausbauorte harmonisieren im Prinzip mit dem Streben nach einer kostengünstigen Raumstruktur. Ungelöst ist dagegen das Problem der wachstumsgerechten Raumordnung im interregionalen Bereich.

Das Wachstum jeder Wirtschaftsregion wird einmal bestimmt von der Entwicklung der internen und externen Nachfrage und zum anderen von der Anpassungsfähigkeit der regionalen Produktionsstrukturen an strukturelle Nachfrageänderungen. Bei langfristiger Betrachtung verliert jedoch die interne Nachfrage der Region an Gewicht. Die Größe, die langfristig das regionale Wirtschaftswachstum bestimmt, ist die „Export“-Fähigkeit der Region, ihre Fähigkeit, Güter zu produzieren, die in anderen Regionen abgesetzt wer-

den können. Diese sog. „regional export theory“²⁴⁾ beruht auf dem Gedanken, daß die Wachstumsmöglichkeiten einer Region — bei gegebenen Ressourcen — erst dann ausgeschöpft sind, wenn alle gebotenen Möglichkeiten einer intra- und interregionalen Arbeitsteilung verwirklicht sind. Wie das Wachstum der Gesamtwirtschaft, so muß sich auch das Wachstum der Regionen in einem „Prozeß der industriellen Mutation“ vollziehen, in einem Prozeß, „der unaufhörlich die Wirtschaftsstruktur von innen heraus revolutioniert, unaufhörlich die alte Struktur zerstört und unaufhörlich eine neue schafft“.²⁵⁾ Jede Raumordnungspolitik gleicht also einem Schießen auf ein bewegliches Ziel. Sie hat auf die im Wachstum eintretenden, wachstumsnotwendigen Strukturwandlungen Rücksicht zu nehmen und muß selbst die Raumstrukturen so beeinflussen, daß weiteres Wirtschaftswachstum möglich wird.

Die langfristigen Aufgaben einer wachstumsgerechten Ordnung der interregionalen Strukturbeziehungen werden von den Tagesproblemen der intraregionalen Raumordnung oft allzusehr in den Hintergrund gedrängt. Für die Hamburger Wirtschaftsregion stellen sie heute das zentrale Raumordnungsproblem dar. Denn hier sind die interregionalen Verflechtungen weit stärker gestört als die intraregionale Struktur. Hier — und nur in dieser Region — überschneiden sich heute die Auswirkungen der Teilung Deutschlands, der Teilintegration Europas und des Wandels der Weltwirtschaft von der trizentrischen zur multizentrischen Ordnung. Gegenüber diesen Wandlungen kann die Struktur der Hamburger Wirtschaftsregion nicht konstant bleiben. In einigen Bereichen ist die Struktur-anpassung bereits gelungen. Weitere Veränderungen werden notwendig sein.²⁶⁾

Die Regionalpolitik Hamburgs und seiner Nachbarländer kann also heute nicht defensiv betrieben werden. Es gilt nicht mehr, die überkommenen Strukturen zu schützen, sondern die Durchsetzung neuer Strukturen zu ermöglichen, um damit die Chancen zu nutzen, die auch die neue Datenkonstellation für Norddeutschland bietet.

Wenn sich auch in der gegenwärtigen Phase des Übergangs von alten zu neuen Ordnungen der Weltwirtschaft die Produktionsstrukturen von morgen erst in einigen Zügen deutlich abzeichnen, so ist doch eines sicher: Entscheidend für das Wirtschaftswachstum in der Hamburger Region wird die wachstumsgerechte Ordnung der interregionalen Wirtschaftsbeziehungen sein. Die intraregionale Raumordnung ist hierbei eine notwendige, aber keine hinreichende Vor-

²³⁾ D. Marx: „Raumordnungsprobleme im Wirtschaftswachstum“, erscheint in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 121. Bd. (1965).

²⁴⁾ Vgl. D. C. North: „Location Theory and Regional Economic Growth“, in: Journal of Political Economy, Vol. 63, 1955, S. 243 ff.; N. Lenort: „Strukturforschung und Gemeindeplanung“, Köln und Opladen 1960.

²⁵⁾ J. A. Schumpeter: „Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie“, 2. Aufl., Bern 1950, S. 137 f.

²⁶⁾ Vgl. hierzu H.-G. Voigt: „Die Dynamik der industriellen Standortbedingungen in den Welthäfen des kontinentaleuropäischen Kernraumes“, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 35. Jahrg., Heft 1/1964, S. 48 ff.

aussetzung. Neben die gemeinsame Landesplanung von Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein muß daher eine gemeinsame Regionalpolitik treten. Schwerpunkte dieser Politik werden die Infrastrukturpolitik und eine selektive Industrialisierungspolitik sein. Allein diese Koordination von Landesplanung und regionaler Wirtschaftspolitik und ihre Orientierung an gesamtwirtschaftlichen Maßstäben²⁷⁾ gewährleistet den Regionen eine wachstumsgerechte Struktur. Leider erkennen jedoch manche Politiker immer noch nicht, daß eine souveräne Regionalpolitik der Bundesländer unter den neuen Raumdaten längst zu einem Anachronismus geworden ist.

REGIONALPOLITISCHE KONSEQUENZEN

Der Raum, der für das Wachstum einer Wirtschaftsregion entscheidend ist, liegt nicht innerhalb der Grenzen einer Region, sondern in den Grenzen, die von den interregionalen Wirtschaftsverflechtungen gezogen werden. Das bedeutet, daß der Raum, in dem die Zukunft Hamburgs stattfindet, nicht die Elberegion ist und auch nicht einmal der norddeutsche Wirtschaftsraum. In beiden Räumen zeichnen sich bislang keine Möglichkeiten ab, über die bisherige interregionale Arbeitsteilung zu neuen, höheren Formen der Arbeitsteilung vorzustoßen. Auch unter den veränderten politischen Raumdaten wird die Zukunft Hamburgs in den internationalen Wirtschaftsfunktionen liegen, in seinen europäischen und überseeischen Wirtschaftsbeziehungen. Nur wird die Industriefunktion durch die Differenzierung der Zuwachsraten bei Handel, Verkehr und Industrie für die Hamburger Wirtschaftsregion immer mehr zur Schlüsselfunktion werden.

²⁷⁾ Vgl. H. Jürgensen: „Grundlagen einer produktivitätsorientierten Industrialisierungspolitik“, a.a.O., S. 22 f.

Die Analyse der Determinanten für die Grenzen einer Wirtschaftsregion und ihre Veränderungen im Wirtschaftswachstum liefert einige Ergebnisse, die bei der Regionalpolitik für die Hamburger Wirtschaftsregion zu beachten sein werden, wenn sich die Politik nicht bereits in ihrem Ansatz den Weg zum Ziel einer kostenorientierten und wachstumsgerechten Raumordnung verbauen will.

Vor allem ist es notwendig, die gemeinsame Landesplanung von Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein durch eine gemeinsame regionale Wirtschaftspolitik zu ergänzen. Dabei wäre es zumindest zweckmäßig, regionalpolitische Institutionen zu schaffen, an denen alle drei Länder beteiligt sind. Zudem müssen die landesplanerischen und regionalpolitischen Zuständigkeitsbereiche dem Problemraum besser angepaßt werden. Insbesondere ist es angebracht, den Bereich der gemeinsamen Landesplanung auch auf den Raum von Lübeck auszudehnen, da sich die wirtschaftlichen Funktionalbeziehungen zwischen Hamburg und Lübeck im Wirtschaftswachstum weiter verdichten werden. Ferner ist es dringend notwendig, die interregionalen Verkehrsverbindungen zu Wirtschaftszentren auszubauen, die aktuelle oder potentielle Wachstumszentren sind; und schließlich muß die Selektion der neu anzusiedelnden Betriebe — ein Problem, das mit jeder Industrialisierungspolitik verbunden ist — nach gemeinsamen Kriterien betrieben werden. Die Lösung dieser Koordinationsaufgaben wird letztlich zum entscheidenden Problem. Denn wie für jeden Bereich der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, so gilt auch für die Raumordnungspolitik, daß sie nur dann erfolgreich sein kann, wenn sie in allen Teilbereichen aufeinander abgestimmt und aus einem Guß betrieben wird.