

Richert, Raimar

Article — Digitized Version

Wirtschaftspolitische Autonomie und norddeutsche Regionalpolitik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Richert, Raimar (1973) : Wirtschaftspolitische Autonomie und norddeutsche Regionalpolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 53, Iss. 8, pp. 427-430

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134580>

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.

Wirtschaftspolitische Autonomie und norddeutsche Regionalpolitik

K

Raimar Richert, Hamburg

Die Notwendigkeit regionalpolitischer Eingriffe in ein marktwirtschaftlich organisiertes System ist seit langem unbestritten. Der wachstumsbedingte Strukturwandel erfordert eine permanente Anpassung an neue Datenkonstellationen, die steigende Kapitalintensität der Produktion dagegen verstärkt tendenziell die Stabilität vorgegebener Strukturen. Dieser Antagonismus produziert gerade auch in räumlicher Hinsicht Ungleichgewichte, die das Wirtschaftswachstum selbst gefährden und auch unter gesellschaftspolitischer Zielsetzung eine bestmögliche Gesamtentwicklung eines Landes behindern können. Seit einigen Jahren nimmt dementsprechend in der Bundesrepublik der Stellenwert regionalpolitischer Fragen stetig zu. Neben den generellen Schwierigkeiten bei der Beurteilung räumlich relevanter Beziehungen ergeben sich aus der föderalistischen Struktur der Bundesrepublik zusätzliche Probleme, die die Effizienz einer gesamtstaatlichen Regionalpolitik beeinträchtigen.

Ablehnung des Nordstaates

Als die Landesregierungen der norddeutschen Bundesländer zu Beginn dieses Jahres auf die Schaffung eines Nordstaates angesprochen wurden, waren ihre Stellungnahmen überwiegend ablehnend. Die Sachverständigenkommission zur Neugliederung des Bundesgebietes¹⁾ begründete ihren Vorschlag u. a. mit dem zu erwartenden Integrationsgewinn einer einheitlichen regionalen Struktur- und Entwicklungspolitik für den norddeutschen Raum. Bezeichnenderweise wurde jedoch von den Kritikern des Nordstaates in einem Atemzug mit der Ablehnung ein stärkeres Engagement für eine einheitliche „norddeutsche Politik“ gefordert²⁾. Hier gibt es offensichtlich eine gewisse Übereinstimmung mit den Ansichten der Kommission insoweit, als beide Seiten die gegenwärtig praktizierte Regionalpolitik durchaus als verbesserungswürdig ansehen. Die einzelnen Landesregierungen werden jedoch in absehbarer Zeit nicht bereit sein, Kompetenzen auf dem Gebiet

der regionalen Wirtschaftspolitik abzugeben. Damit sind viele Erwartungen, die an eine norddeutsche Regionalpolitik gestellt werden, mit Vorbehalten belastet, die sich aus der Problematik der Koordination von Einzelpolitiken ergeben.

Vielfach wird darauf hingewiesen, daß ein bestimmtes Maß an gesamtwirtschaftlich orientierter Politik im norddeutschen Raum bereits durch die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern gewährleistet sei. Dies ist z. T. sicher richtig. Dennoch ergeben sich auch bei Bereichen, die regionalpolitisch relevant sind und für die die Kompetenzen beim Bund liegen (z. B. Fernstraßenbau), durch die fachliche Beteiligung der Länder wirksame Eingriffsmöglichkeiten. Ein weiteres Beispiel bieten die Regionalen Aktionsprogramme. Bei der Auswahl der zu fördernden Schwerpunkte lassen sich deutlich Einwirkungen einzelner Länder ablesen, die nicht unbedingt in das eigentlich verfolgte Konzept der Schwerpunktförderung passen. Fehlentwicklungen sind hier trotz der maßgeblichen Beteiligung des Bundes nicht auszuschließen³⁾.

Außerdem wird auch argumentiert, daß nicht die Tatsache der Kompetenzen der vier Länder, sondern die Gemeindegrenzen das eigentliche Hindernis auf dem Wege zu einer einheitlichen Regionalpolitik wären⁴⁾. Zu den Schwierigkeiten, die

¹⁾ Vgl. Bericht der Sachverständigenkommission zur Neugliederung des Bundesgebietes. Hrsg. Bundesministerium des Innern, Bonn 1973.

²⁾ So der hamburgische Bürgermeister P. Schulz. Vgl. Nordstaat-Pläne stoßen überall auf große Skepsis. In: Die Welt v. 6. 1. 1973.

³⁾ Vgl. H. Hautau: Zentralität und Industrielle Schwerpunktförderung. In: WIRTSCHAFTSDIENST, 53. Jg. (1973), H. 7, S. 357 ff.

⁴⁾ Vgl. H. Weichmann: Der Rang Hamburgs und Bremens im Bundesstaat. In: Die Welt v. 19. 3. 1973.

Raimar Richert, 30, Dipl.-Volkswirt, ist Referent in der Abteilung Finanzpolitik und Raumordnung des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg.

aus dem kommunalen Bereich herrühren, kann folgendes gesagt werden: Die Gemeinden haben zwar nach dem Grundgesetz das Recht, lokale Angelegenheiten – die sicher über die Gemeindegrenzen hinaus wirksam sind – eigenverantwortlich zu regeln, doch nur insoweit dem nicht Gesetze entgegenstehen.

In dem hier behandelten Zusammenhang sind nur die gemeindliche Flächennutzungsplanung und die Bebauungsplanung in den beiden Flächenstaaten von Bedeutung. Niedersachsen und Schleswig-Holstein haben jedoch über das jeweilige Landesplanungsrecht die Möglichkeit, jede Gemeinde an die regionalpolitischen Vorstellungen der Landesregierungen zu binden. Zu ergänzen wäre noch, daß auch das Bundesraumordnungsgesetz nur abstrakt formulierte Grundsatzentscheidungen enthält, die erst auf Landesebene konkretisiert werden. Die Länder besitzen demnach eine weitgehende regionalpolitische Autonomie.

Die Chancen für eine gemeinsame norddeutsche Regionalpolitik hängen damit in erster Linie davon ab, ob es den vier Landesregierungen gelingt, im Konfliktfall Kompromißlösungen zu finden, aus denen sich insgesamt Integrationsgewinne ergeben. Geht man davon aus, daß ein *Zwang* zum Kompromiß unter den gegebenen Umständen ausscheidet, so ist eine gemeinsame Regionalpolitik notwendigerweise abhängig von der Einschätzung der Interessenlage durch jedes einzelne Bundesland. Um Anhaltspunkte darüber zu gewinnen, wie sich möglicherweise bei einigen Problemen die Interessen entwickeln werden, sind folgende Punkte zu beachten:

- Die räumlichen Wirkungen der bisherigen wirtschaftlichen Entwicklung,
- die überregionalen Entwicklungstendenzen, die für den norddeutschen Raum insgesamt von Bedeutung sind,
- die regionalpolitischen Konzeptionen der Landesregierungen und
- die fiskalischen Konsequenzen.

Ökonomische Kennziffern

Kennzeichnend für die Stellung der norddeutschen Länder im Vergleich zum Bundesgebiet insgesamt ist der leichte Rückgang der Anteilswerte am Bruttoinlandsprodukt (BIP) im Zeitablauf. Im Jahre 1960 betrug dieser Wert noch 20,9% des Bundesergebnisses, 1970 waren es dagegen nur noch 19,6%. Betrachtet man die Veränderungen des BIP von 1960–1971, so konnte nur Schleswig-Holstein einen Zuwachs erreichen, der über dem Bundesdurchschnitt lag. Die realen

Zuwachsraten des Jahres 1971 lagen dagegen in allen norddeutschen Ländern – bis auf Hamburg – über dem Bundesergebnis (2,7%), wobei Schleswig-Holstein mit über 4% wiederum die Spitze übernahm⁵⁾. Die Struktur des Leistungsergebnisses zeigt ebenfalls deutliche Unterschiede. Zu erwähnen sind die immer noch relativ hohen Anteile der Landwirtschaft und des Bereichs Handel und Verkehr sowie der Rückstand im Vergleich zum gesamten Bundesgebiet beim Warenproduzierenden Gewerbe. In welchem Maße die einzelnen Länder zu diesem Ergebnis beigetragen haben, läßt sich aus Tabelle 1 entnehmen.

Tabelle 1
Anteile der Bereiche am Bruttoinlandsprodukt in % 1971

Zusammengefaßte Bereiche	Schleswig-Holstein	Hamburg	Niedersachsen	Bremen	Bundesgebiet
Land- u. Forstwirtschaft	7,2	0,6	5,8	0,9	2,8
Warenprod. Gewerbe	43,4	40,5	52,4	48,5	54,1
Handel u. Verkehr	19,6	28,8	16,5	26,5	17,5
Dienstleistungen	29,8	30,1	25,3	24,1	25,5
Insgesamt	100	100	100	100	100

Quelle: Hamburg in Zahlen, Heft 7/1972.

Als Bereich mit der durchschnittlich höchsten Produktivität je Beschäftigten hat das Warenproduzierende Gewerbe besondere strategische Bedeutung für das Wachstum des Bruttoinlandsproduktes. Zwischen 1961 und 1970 verminderten sich in Hamburg die Arbeitsplätze in diesen Bereichen um 15,5% und in Bremen um 4,0%, während Schleswig-Holstein und Niedersachsen Zuwächse von 5,0% bzw. 5,2% erzielten⁶⁾. Dies bedeutete für Hamburg einen Verlust von mehr als 60 000 Arbeitsplätzen im Warenproduzierenden Gewerbe, Niedersachsen und Schleswig-Holstein konnten dagegen ein Plus von 64 000 bzw. 18 000 aufweisen.

Die günstige Entwicklung in den Flächenstaaten darf jedoch nicht davon ablenken, daß der Abstand zu den beiden Stadtstaaten erheblich ist. Setzt man das BIP bezogen auf die Wirtschaftsbevölkerung für das Bundesgebiet gleich 100, so liegen Hamburg und Bremen mit 144 bzw. 110 deutlich besser als Schleswig-Holstein und Niedersachsen (84 bzw. 88)⁷⁾. Ein entsprechendes

⁵⁾ Vgl. E. Böhm: Das Bruttoinlandsprodukt in Hamburg 1960 bis 1971. In: Hamburg in Zahlen, Heft 7/1972, S. 222.

⁶⁾ Vgl. Bericht der Sachverständigenkommission zur Neugliederung des Bundesgebietes, a. a. O., S. 147.

⁷⁾ Vgl. Bericht der Sachverständigenkommission, a. a. O., S. 69.

Bild ergibt sich beim Vergleich der Lohn- und Gehaltssummen je Beschäftigten. Lediglich der Industriebesatz erreicht in keinem der norddeutschen Länder den Bundesdurchschnitt. Die Diskrepanzen bei tieferer räumlicher Gliederung sind auch hier groß. Werte von über 180 Industriebeschäftigten auf 1 000 Einwohner erreichen neben Hannover und Osnabrück vor allem die Zentren in Südniedersachsen. In die Klasse von 120 bis unter 150 fallen u. a. Bremen, Lübeck und Emden, aber auch Kreise wie Peine und Gandersheim. Hamburg und die Randkreise Storman und Pinneberg sowie Kiel erreichen Werte zwischen 90 und 120. Große Teile Niedersachsens und Schleswig-Holsteins liegen jedoch noch bei weitem unter diesem Niveau⁸⁾.

Die ökonomischen Kennziffern müssen auch im Zusammenhang mit dem Verdichtungsprozeß in Norddeutschland gesehen werden. In fast allen acht Verdichtungsräumen⁹⁾ nahm die Bevölkerung in den Kernzonen ab und verlagerte sich in die umliegenden Randkreise. Auf diese Entwicklung ist die Abnahme der Wohnbevölkerung Hamburgs teilweise zurückzuführen. Bremen konnte sich diesem Trend bisher entziehen, wenn man einmal von dem Rückgang des Jahres 1970 absieht.

Überregionale Entwicklungstendenzen

Als überregionale Entwicklungstendenz für Norddeutschland insgesamt ist der immer noch anhaltende Wanderungsverlust gegenüber dem Süden der Bundesrepublik anzusehen, auch wenn seine Intensität nachgelassen hat¹⁰⁾. Ein bedeutender Faktor ist des weiteren die Randlage zu den großen europäischen Produktions- und Konsumzentren entlang der Rheinachse, die sich durchaus als entwicklungshemmend bemerkbar gemacht hat. Die relative Verbesserung der Situation durch den Beitritt Dänemarks zur EG dürfte für alle norddeutschen Länder überwiegend positive Impulse auslösen. Ob jedoch die Randlage durch den Beitritt Großbritanniens gemildert wird, bleibt aus verkehrspolitischen Gründen zweifelhaft. Für die Zukunft Norddeutschlands sind dagegen die Standortvorteile des seeschifftiefen Wassers, die zunehmend von der Grundstoffindustrie (Stahl, Aluminium, Chemie) genutzt werden, von besonderer Bedeutung.

Nach diesem Überblick läßt sich sagen, daß die überregionalen Entwicklungstendenzen – abgesehen von den Standortvorteilen des tiefen Wassers – kaum zu Interessenkonflikten führen dürf-

ten. Auch der Abstand zum Bundesniveau bei einzelnen Indikatoren der räumlich-ökonomischen Entwicklung weist auf generelle Gemeinsamkeiten hin. Unterschiedliche Beurteilungen der jeweiligen Interessenlage können meistens dann vermutet werden, wenn es sich um Tatbestände handelt, bei denen sich der Mangel an Kongruenz zwischen sozio-ökonomischen Räumen und staatlichen Hoheitsräumen besonders negativ auswirkt.

Notwendigkeit zur Koordination

Das hohe Niveau der Bruttoinlandsprodukte kennzeichnet Bremen und Hamburg eindeutig als wirtschaftliche Schwerpunkte für weite Gebiete Niedersachsens und Schleswig-Holsteins. Die Rolle als Schwerpunkt bzw. Wachstumspol bedingt in beiden Fällen ein hohes Maß an räumlicher Arbeitsteilung mit dem Umland, die sich auf die Funktionen Wohnen, Arbeiten, Bildung und Erholung erstreckt. Diese vorgegebenen intensiven Verflechtungen machen es notwendig, daß die Landesregierungen Ziele und Maßnahmen für die Schwerpunkträume Bremen und Hamburg koordinieren. Zwischen Bremen und Niedersachsen geschieht dies seit 1963 in der sogenannten gemeinsamen Landesplanungsarbeit. Seit 1965 besteht ein gemeinsamer Aufbaufonds, durch den bis 1972 ein Betrag von 33 Mill. DM für Infrastrukturprojekte bereitgestellt wurden¹¹⁾. Auch Hamburg und Schleswig-Holstein bzw. Niedersachsen haben entsprechende Regelungen getroffen (1955 bzw. 1958); auch hier gibt es je einen Aufbaufonds.

Trotz dieser formalen Regelungen der Koordination ist bei weitem nicht sichergestellt, daß gemeinsam festgesetzte Ziele nicht doch von einem Partner unterlaufen werden. Im einfachsten Fall geschieht dies dadurch, daß kritische Fragen nur sehr zögernd behandelt werden, während die Entwicklung ungestört weiterlaufen kann. So hat es z. B. sehr lange gedauert, bis zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein Einigkeit darüber bestand, nur noch ausgewählte Schwerpunkttore zu fördern, die auf den gemeinsam festgelegten Entwicklungsachsen liegen. Nach den Erfahrungen der vergangenen Jahre sollte man gegenwärtig noch skeptisch sein, ob in der Praxis der täglichen Politik wirklich Änderungen eintreten werden.

Besonders dann, wenn fiskalische Betrachtungen die Regionalpolitik einzelner Landesregierungen mit beeinflussen, führt die Autonomie der Entscheidungsträger regelmäßig zu Interessenkonflikten. Wie bereits erwähnt, nimmt die Wohnbevölkerung Hamburgs seit Jahren ab, während insbesondere in den nördlichen Randkreisen beträchtliche Zuwächse zu verzeichnen sind. In

⁸⁾ Vgl. Raumordnungsbericht der Bundesregierung 1972, Karte: Industriebeschäftigte und Industriebesatz in den Kreisen der Bundesrepublik Deutschland am 1. 6. 1971.

⁹⁾ In der Abgrenzung gemäß der Empfehlung der Ministerkonferenz für Raumordnung v. 21. 11. 1968.

¹⁰⁾ Vgl. Raumordnungsbericht der Bundesregierung 1972, S. 29.

¹¹⁾ Vgl. H. Hollmann: Landesplanung in Bremen. In: Raumordnung in den Ländern I, Mitteilungen aus dem Institut für Raumordnung, Heft 70, Bonn-Bad Godesberg 1971, S. 70.

einem Flächenstaat wie Niedersachsen sind z. B. im Großraum Hannover ähnliche Bewegungen zu beobachten, sie können jedoch wegen der einheitlichen Planung und Leitung durch den Großraumverband weitaus besser beeinflusst werden. Dadurch wird vermieden, daß die aufnehmenden Gemeinden über diese finanziellen Möglichkeiten hinaus mit Folgeinvestitionen im Bereich der Infrastruktur belastet werden.

In jüngster Zeit wurde auch in Hamburg nachdrücklich auf die fiskalischen Folgen des Bevölkerungsrückganges hingewiesen¹²⁾. Da die Steuer- verteilung zwischen den Ländern z. T. von der Wohnbevölkerung abhängt, kann eine permanente Abwanderung langfristig nicht nur beim horizontalen Finanzausgleich zwischen den Ländern, sondern auch bei der Umsatzsteuer zu Verlusten führen, denn der Länderanteil wird nicht nach dem örtlichen Aufkommen, sondern nach der Einwohnerzahl aufgeteilt. Aus Tabelle 2 ist ersichtlich, wie sich die unterschiedliche Bevölkerungszahl in den norddeutschen Ländern bei der Verteilung der kassenmäßigen Einnahmen der Umsatzsteuer aus- gewirkt hat.

Tabelle 2
Verteilung der kassenmäßigen Einnahmen
der Umsatzsteuer¹⁾ 1971
(in Mill. DM)

	Hamburg	Schleswig- Holstein	Nieder- sachsen	Bremen
Landes- aufkommen	3256	967	2795	908
an Bund	- 2286	- 677	- 1956	- 636
Landesanteil vor Verteilung	970	290	839	272
- nach Verteilung	339	650	1938	137
Differenz	- 631	+ 360	+ 1099	- 135

1) einschließlich Einfuhrumsatzsteuer.

Quelle: Statistisches Jahrbuch 1972, S. 408 f.

Neben den bisher diskutierten Sachverhalten wird häufig auch auf „gewachsene“ Unterschiede in den wirtschaftspolitischen Konzeptionen der norddeutschen Bundesländer hingewiesen und daraus eine Divergenz der Interessenlagen hergeleitet: Hamburg und Bremen wären in erster Linie maritim eingestellt, in den Flächenstaaten dagegen herrsche eine binnenländische Orientierung der Politik vor. Sicher sollte man die Bedeutung des Standortfaktors „Seehafen“ für Bremen und Hamburg nicht unterschätzen. So zeigte eine Untersuchung¹³⁾ über die Beziehungen der in Hamburg ansässigen Industrie zum Hafen, daß gemessen am Umsatz 15% der Lieferungen über den Hafen

liefen; beim Materialbezug der untersuchten Betriebe waren es sogar 38%. Diese Zahlen zeigen aber auch, daß für weite Teile der hamburgischen Wirtschaft das traditionelle Bild von der maritimen Orientierung nicht gilt. Die Verhältnisse in Bremen dürften nur graduell von diesem Ergebnis abweichen.

Gemeinsame maritime Orientierung

Man kann sagen, daß jedes norddeutsche Bundesland in dem Maße maritim eingestellt sein muß, wie es Standort von Unternehmen ist, die beim Bezug oder Absatz ihrer Produkte auf Transportleistungen über See angewiesen sind. Wenn z. B. geplant wird, die Erzversorgung der Stahlwerke in Salzgitter und Peine über den Elbe-Seiten-Kanal abzuwickeln, so werden sich dadurch – bei der Bedeutung der Stahlproduktion für die Entwicklung dieses Raumes – sehr enge Verflechtungen zur Küste ergeben, an der die niedersächsische Regierung im Rahmen ihrer Regionalpolitik nicht vorbeigehen kann.

Versteht man unter maritimer Orientierung lediglich die Nutzung der Standortqualität des seeschifftiefen Wassers, so kann keinesfalls von einer abweichenden Konzeption der Flächenstaaten gesprochen werden. Dies zeigen die bereits erfolgreichen Industrieansiedlungsbemühungen Niedersachsens bei Wilhelmshaven und Stade. Schleswig-Holstein geht mit der Entwicklung Brunsbüttels in die gleiche Richtung. Wenn es bei der Ansiedlung von küstenorientierten Industriebetrieben zwischen den norddeutschen Ländern zu Interessenkonflikten kommt, so liegt die Ursache darin, daß alle Beteiligten gleichermaßen von diesem Trend profitieren möchten und jeder versucht, von der begrenzten Nachfrage einen möglichst großen Anteil auf sein Territorium zu lenken. Da gegenwärtig kein norddeutsches Bundesland bei seinen Bemühungen nachhaltige Mißerfolge zu verzeichnen hat, sind Konfliktmöglichkeiten lediglich latent vorhanden. Die Situation kann sich jedoch sehr schnell ändern, wenn man die Wirkungen des geplanten Tiefwasserhafens Neuwerk mit in Ansatz bringt.

Sicher ist es richtig, wenn verantwortliche norddeutsche Politiker darauf hinweisen, daß die Autonomie der vier Bundesländer eine gemeinsame Regionalpolitik nicht unmöglich macht. Ebenso wenig werden sich die sachlichen Probleme bei der Bestimmung von Prioritäten durch die Einsetzung einer zentralen Entscheidungsinstanz ändern, wohl aber die Möglichkeiten einer gesamtstaatlichen Beurteilung der hier angesprochenen Problemkreise. Daher wäre es von Vorteil, wenn man eine Lösung fände, die ein Mehr an Verbindlichkeit für alle Beteiligten beinhalten würde.

¹²⁾ Vgl. Handelskammer Hamburg: Bericht über das Jahr 1972, S. 35. Danach beträgt der Verlust durch einen aus Hamburg abgewanderten Einwohner je nach den zugrunde gelegten Annahmen zwischen 1400 DM und 2000 DM.

¹³⁾ Vgl. Hamburg in Zahlen. Heft 11/1966.