

van Hooven, Eckart; Ernst, Werner; Thiel, Eberhard

Article — Digitized Version

## Neugliederung der Küstenländer?

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* van Hooven, Eckart; Ernst, Werner; Thiel, Eberhard (1988) : Neugliederung der Küstenländer?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 68, Iss. 2, pp. 63-70

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136365>

**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.*

# Neugliederung der Küstenländer?

*In jüngster Zeit wird insbesondere von Hamburger Politikern eine Neugliederung der Küstenländer propagiert. Ist sie sinnvoll? Welche Modelle kämen in Frage? Wie steht es um die Realisierungschancen? Dr. Eckart van Hooven, Professor Werner Ernst und Dr. Eberhard Thiel nehmen Stellung.*

Eckart van Hooven

## Der Nordstaat – eine Chance für die Küstenregion

Die wirtschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik ist von Dynamik im Süden und von Schwäche im Norden gekennzeichnet. Einige Fakten mögen dies belegen:

□ Das Wirtschaftswachstum betrug im Schnitt der Jahre 1983 bis 1986, also seit dem Ende der letzten Rezession, in Baden-Württemberg und Bayern gut 3 % und im Bundesdurchschnitt 2,3 %. In Norddeutschland lagen die Wachstumsraten dagegen nur zwischen 0,8 % (Bremen) und knapp 2 % in den übrigen drei Küstenländern.

□ Ein Süd-Nord-Gefälle zeigt sich auch bei der Arbeitslosigkeit. Die Abstände zwischen Süd und Nord sind seit 1970 absolut und relativ größer geworden. Gegenwärtig sind die Arbeitslosenquoten im Norden mehr als doppelt so hoch wie im Süden.

□ Die Insolvenzanfälligkeit der Wirtschaft im Norden ist größer als in anderen Bundesländern. Während 1986, bezogen auf 100 000 Unternehmen, in Bayern und Baden-Württemberg 52 bzw. 55 Insolven-

zen kamen, waren es in Bremen 107, in Schleswig-Holstein 95, in Niedersachsen 76 und in Hamburg 63.

□ Das Bild größerer Dynamik im Süden wird auch in der Wanderungsbewegung innerhalb der Bundesrepublik deutlich. Diese ist zwar außerordentlich vielschichtig; insgesamt verbleibt aber ein Wanderungsgewinn des Südens und ein Wanderungsverlust des Nordens.

Diese Divergenzen, denen – wie die letzten Jahre zeigen – eine Tendenz zur Selbstverstärkung inneohnt und die daher langfristig die Gefahr bergen, daß der Norden den Anschluß verliert, müssen abgebaut werden. Das Süd-Nord-Gefälle ist ja keinesfalls naturgegeben. Schließlich gab es lange Zeit noch ein umgekehrtes Gefälle: Der Norden war reicher.

### Ursachen für die Schwächen

Eine der Ursachen für den Wechsel liegt darin, daß der Norden seit Ende des Zweiten Weltkrieges viele Vorteile, die ihm aus der Lage an

der Küste erwachsen, eingebüßt hat. Die Teilung Deutschlands raubte ihm in vielerlei Hinsicht natürliches Hinterland. Die Öffnung Europas hat – zumindest insoweit es die Hinwendung zur Sechsergemeinschaft anlangt – eine Orientierung nach Süd- und Westeuropa zur Folge gehabt. Dies schmälerte auch die Bedeutung der Seehäfen. Zudem wurden diese lange Zeit durch Verkehrstarife, die die Häfen an der Rheinmündung begünstigten, diskriminiert. Hinzu kommt die wachsende Bedeutung, die der Luftverkehr auch beim Transport von Im- und Exportgütern erlangt hat.

Der Norden hat nicht nur Lagevorteile verloren, er ist auch mit einem strukturellen Wandel konfrontiert, der wegführt von Branchen, in denen die Region traditionell stark war, wie Schiffbau und Landwirtschaft. Davon betroffen sind auch der Bausektor und andere Bereiche der mittelständischen Wirtschaft.

Während einerseits der Anteil alternder Branchen in der Küstenregion relativ hoch ist, mangelt es an-

dererseits an Wachstumsbranchen. Obwohl das Verarbeitende Gewerbe und insbesondere der Dienstleistungssektor auch im Norden über eine lange Tradition verfügen – es sei nur an die Hanse erinnert –, haben sich diese Sektoren dort in den letzten Jahren nicht so rasch entwickelt wie andernorts. Gewiß liegt dies zum Teil darin begründet, daß sich die staatlichen Behörden und das Bankensystem, d. h. Bereiche mit besonders hohen Expansionsraten, nach dem Kriege vor allem aus politischen Gründen im Raum Köln/Bonn und Frankfurt konzentrierten. Daß jedoch auch alte Stärken im Versicherungsgewerbe und den Medien nicht zu allgemeiner Dynamik insbesondere in Hamburg führten, ist schon schwerer erklärbar.

### Politische Zersplitterung

Sucht man nach Gründen hierfür, so muß als wichtigster die administrativ-politische Zersplitterung der Küstenregion angeführt werden. Die Aufspaltung des einheitlichen norddeutschen Wirtschaftsraums in vier Bundesländer erschwert die unternehmerische Betätigung in dieser Region und behindert deren wirtschaftliche Entwicklung. Wichtige Entscheidungsparameter für Unternehmen wie Rentabilität und Absatzmöglichkeiten werden überlagert durch einen regionalen Wettbewerb von Finanz- und Ansiedlungshilfen, der gesamtwirtschaftlich kontraproduktiv ist, weil damit lediglich Arbeitsplätze innerhalb Norddeutschlands hin und her geschoben werden.

Die unter ökonomischen Gesichtspunkten willkürliche Grenzziehung erschwert ferner die Infrastrukturpolitik der Küstenländer. Zum einen sinkt die Bereitschaft einzelner Länder, Infrastrukturmaßnahmen zu initiieren und zu finanzieren, wenn sie zwar deren Kosten tragen

müssen, der Nutzen solcher Maßnahmen aber auch in jenen Regionen anfällt, die keinen angemessenen Beitrag zu den Kosten leisten. Solche externen Effekte sind aufgrund der Struktur der Küstenregion bei größeren Infrastrukturmaßnahmen häufig zu erwarten. Hier wäre wirtschaftspolitische Kooperation im Norden sehr notwendig; bislang beschränkte sie sich freilich primär auf die Krisenbewältigung. Zum anderen fallen im Norden die aus den Aufgaben der einzelnen Länder resultierenden Ausgaben und ihre Möglichkeiten, Einnahmen zu erzielen, also Finanzbedarf und Finanzkraft, in eklatanter Weise auseinander. Benachteiligt sind insbesondere die Stadtstaaten, die Funktionen der Zentrale für die Flächenstaaten wahrnehmen. Die Durchführung staatlicher Aufgaben wird dadurch nicht leichter.

Nachteilig dürfte auch die oftmals motivationshemmende und innovationsfeindliche Politik der Stadtstaaten im Verkehrs-, Energie- und Medienbereich gewirkt haben, die zu

Die Autoren  
unseres  
Zeitgesprächs:

*Dr. Eckart van Hooven, 62, ist Vorstandsmitglied der Deutschen Bank AG, Frankfurt.*

*Prof. Dr. Werner Ernst, 78, Staatssekretär a. D., war Anfang der siebziger Jahre Vorsitzender der Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebietes.*

*Dr. Eberhard Thiel, 56, ist Leiter der Forschungsabteilung Wirtschaftsstruktur und Wirtschaftsordnung des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg.*

Orientierungsproblemen für die gesamte Region geführt hat. Demgegenüber war und ist die Politik in den südlichen Bundesländern frei von ideologisch motivierten Vorbehalten gegenüber der Wirtschaft; in aller Regel ist sie von Dialogbereitschaft und Kompetenz geprägt.

### Ein neuer Aufbruch

Diese Diagnose weist den Weg zur Lösung der Probleme. Der Norden muß einen neuen Aufbruch wagen. Es gilt die Chancen, die die geographische Lage bietet, aufzuspüren und konsequent zu nutzen. Die Politik muß die Rahmenbedingungen schaffen, die die Wirtschaft die Initiative ergreifen für die Gestaltung einer ausgewogenen zukunftsorientierten Wirtschaftsstruktur, in der sich neue Dynamik entfalten kann.

Auch wenn die Seehäfen in der Bundesrepublik nicht mehr die bedeutendsten Tore zur Welt sind, so ist und bleibt der Norden doch der natürliche Brückenkopf nach Skandinavien und Nord-Ost-Europa. Dieser Vorteil läßt sich jedoch nur nutzen, wenn geeignete Verkehrswege zur Verfügung stehen. Priorität im Infrastrukturprogramm der Küstenländer sollte der Ausbau des Hamburger Flughafens als Luftkreuz des Nordens haben. Kaum minder bedeutsam ist eine stärkere Anbindung des skandinavischen Raums an Schleswig-Holstein und Hamburg auf dem Schienen- und Straßenweg.

Eine durchgehende Schienen- und Straßenverbindung von Hamburg über Dänemark nach Schweden, für die unter der Bezeichnung „SCANLINK“ bereits eine Projektstudie existiert, könnte eine Initialzündung für den wirtschaftlichen Aufschwung der gesamten Küstenregion sein. Schon während der Bauzeit wären spürbare Multiplika-

tor- und Akzeleratoreffekte zu erwarten. Nach Vollendung des Brückenschlags würden Handel, Transport- und Fremdenverkehrsgewerbe dauerhaft profitieren. Ein solches Projekt wäre zudem ein Startsignal für einen verstärkten Personen- und Warenverkehr im gesamten Ostseeraum, der nicht zuletzt als Freizeit- und Urlaubsregion noch über große Entwicklungspotentiale verfügt. Dies braucht auch bei leeren Staatskassen keine Utopie zu bleiben. Weder gibt es technische Probleme, noch bestehen für eine private Finanzierung des Projekts unüberwindliche Hindernisse.

#### Abbau von Hemmnissen

Aber nicht nur zukunftsweisende Vorhaben werden für eine gesunde Wirtschaftsstruktur gebraucht; es müssen auch bestehende Hemmnisse für den Strukturwandel abgebaut werden: Dauerhafte Subventionen für schrumpfende Branchen hemmen das Wachstum längerfristig ebenso wie übertriebene Aufla-

gen für ansiedlungswillige Betriebe. Die Ressourcen, die die Strukturkonservierung beansprucht, ließen sich sinnvoller zur Förderung des wissenschaftlich-technischen Fortschritts einsetzen: So sollten die norddeutschen Hochschulen stärker auf die Naturwissenschaften ausgerichtet und dort die Grundlagenforschung ausgebaut werden. Positive Wachstumseffekte wären von einer solchen Maßnahme um so eher zu erwarten, je stärker der Wissenstransfer zwischen staatlichen Forschungseinrichtungen und der Wirtschaft durch eine entsprechende Kooperation intensiviert wird.

Im Bereich von Beratung und Wissensvermittlung ist auch noch viel Raum für privatwirtschaftliche Betätigung, die es generell zu ermutigen gilt. Dazu bedarf es einer praxisorientierten, pragmatischen Haltung von Behörden und Politikern gegenüber den Belangen der Wirtschaft. Die Sicherung einer kostengünstigen Energieversorgung stellt

ein weiteres Element einer umfassenden Infrastrukturoffensive dar.

Der notwendige Aufbruch kann letztlich nur dann gelingen, wenn der Norden in großen Dimensionen denken und planen kann und seine Ressourcen gebündelt einsetzt. Am besten ließe sich das durch einen norddeutschen Küstenstaat erreichen. Die gemeinsamen Interessen, die aus der maritimen Wirtschaft erwachsen, bilden ein tragfähiges Fundament für eine Fusion der Stadtstaaten Hamburg und Bremen mit Schleswig-Holstein und den entsprechenden Teilen Niedersachsens. Kleinstaatliches Denken, Länderegoismus, unsinnige Subventionswettläufe und Verzerrungen der Länderfinanzen hätten dann ein Ende. Ein Unternehmen, das in Bremen, Cuxhaven, Hamburg und Itzehoe tätig ist, müßte sich nicht länger auf vier Länderverwaltungen einstellen. Andere Formen der Kooperation zwischen den Küstenländern wären demgegenüber nur zweitbeste Lösungen.

Werner Ernst

## Länderneugliederung – noch oder wieder akut?

Mancher Leser mag sich fragen, ob das Thema nicht längst erledigt sei und es daher reine Zeitverschwendung darstelle, sich mit ihm noch zu befassen. Und er mag sich erinnern: Das Grundgesetz enthielt in Art. 29 zunächst ein zwingendes Gebot der Neugliederung der Länder, wobei es die Gesichtspunkte angab, die dafür maßgeblich sein sollten. Das Gebot wurde dann 1976 in eine Kann-Vorschrift geändert. Vorher hatte eine von der Bundesregierung berufene Sachverständigenkommission 1972 – neben kleineren Grenzveränderungen

– die Bildung von sechs bzw. fünf Ländern vorgesehen.

Für den norddeutschen Raum wurden alternativ zwei Lösungen vorgeschlagen:

- Entweder ein Nordstaat aus Bremen, Hamburg, Schleswig-Holstein und Niedersachsen
- oder zwei Nordstaaten, gebildet aus Schleswig-Holstein und Hamburg einschließlich der zum Einzugsbereich Hamburgs gehörenden niedersächsischen Kreise einerseits sowie Niedersachsen und Bremen andererseits.

Wesentliche Gründe für diese Vorschläge waren zum einen die wirtschaftliche und finanzielle Leistungsschwäche der beiden Flächenstaaten Schleswig-Holstein und Niedersachsen – inzwischen gehört auch Bremen zu den finanzschwachen Ländern; zum anderen die Tatsache, daß die Stadtstaaten Bremen und insbesondere Hamburg schon damals weit über ihre Grenzen hinausgewachsen waren und die Landesgrenzen die zusammengehörigen Wirtschaftsregionen durchtrennten. Auch die damit verbundene Problematik hat sich in der

Zwischenzeit weiter verschärft. Der frühere Bundeskanzler Helmut Schmidt hat in diesem Zusammenhang jüngst auf die erheblichen Entwicklungshemmnisse hingewiesen, die von dem viel zu klein gewordenen Hoheitsgebiet Hamburgs ausgingen.

Auf die Vorschläge zur Neugliederung des Bundesgebietes ist aber keine entsprechende politische Entscheidung erfolgt. Der Schritt vom Muß zum Kann bedeutet in der Praxis der Politik ja oft den Schritt vom Vielleicht zum Garnicht.

### **Der Verfassungsauftrag**

Aber dieser Schluß wäre doch so nicht richtig. Die Neugliederung in Auswertung der Vorschläge der

Sachverständigenkommission 1972 ist, genau genommen, nicht gescheitert, sie ist vielmehr niemals ernsthaft auch nur im Ansatz versucht worden. Die damalige Bundesregierung hat nach Vorlage des Gutachtens erklärt, daß Voraussetzung für eine Neugliederung ein breiter politischer Konsens sei, den sie nicht für gegeben halte. In kritischer Betrachtung muß man dem hinzufügen, daß die Bundesregierung nichts unternommen hat, um eine breite öffentliche Diskussion auch nur in Gang zu bringen, ohne die bei einem so komplexen Problem ja ein Konsens zunehmend kritisch denkender Bürger nicht zu erreichen ist. Wenn im Theater der Hauptdarsteller – und die Bundesregierung war hier zunächst einmal zum Handeln aufgefordert – nach dem ersten Akt die Bühne verläßt, obwohl kein anderer seine Rolle übernehmen kann, und sich dann in den Zuschauerraum setzt, so wird niemand erwarten, daß das Stück bis zum Ende gespielt wird und das Publikum applaudiert.

Der Verfassungsauftrag zur Neugliederung des Bundesgebietes ist also nicht erfüllt worden aufgrund

der mangelnden politischen Kraft der verantwortlichen Instanzen des Bundes; dabei wirkte sich vor allem die faktische Abhängigkeit der Bundespolitik von den Gruppierungen der Landespolitik aus. Der regionale Partikularismus der politischen Parteien und natürlich auch vielfältige Interessen und Besitzstände, nicht nur im Bereich von Politik und Verwaltung, die von einer Länderneugliederung betroffen werden, haben sich als stärker erwiesen als der auf die Stabilität und Stärkung der Landesebene und des föderativen Systems gerichtete Verfassungsauftrag.

Die Bundesregierung hat 1976 die Umwandlung der Muß-Vorschrift in eine Kann-Vorschrift im Art. 29 GG auch nicht mit dem Argument begründet, die Neugliederung sei nicht mehr notwendig oder erwünscht, sie hat vielmehr ausdrücklich erklärt, sie halte an dem Ziel einer umfassenden Neugliederung des Bundesgebiets fest. Dieses Ziel solle mit der Neufassung des Art. 29 Abs. 4 insbesondere dadurch erreicht werden, daß der Bevölkerung in von Landesgrenzen zerschnittenen zusammenhängenden Siedlungs- und Wirtschaftsräumen – mit mindestens 1 Mill. Einwohnern – die Möglichkeit gegeben wird, Anstöße zur Neugliederung zu geben. Die Bundesregierung und das Parlament erhofften von der betroffenen Bevölkerung in diesen Gebieten – Hamburg und Bremen mit ihren Einzugsbereichen gehören dazu – einen stärkeren Druck in Richtung Neugliederung als von dem bis 1976 geltenden zwingenden Verfassungsauftrag. So ist es damals in den gesetzgebenden Beratungen ausdrücklich erklärt worden. Das Initiativrecht der Bevölkerung hat also unzweifelhaft in dem jetzt geltenden Recht der Neugliederung als Kann-Vorschrift eine besonders gewichtige, ja zentrale Bedeutung.

Vom Tisch ist das Thema von Gesetzes wegen nach dem bisherigen Verlauf also nicht. Offenbar ist es auch tatsächlich nicht vom Tisch. So melden sich in letzter Zeit immer wieder Stimmen sowohl im Bereich der Politik als auch der Wirtschaft, die auf die Notwendigkeit einer Neugliederung hinweisen. Das galt vor allem für den norddeutschen Raum und gilt so auch heute.

### **Kein Selbstzweck**

Nun ist die Neugliederung sicherlich kein Selbstzweck. Man muß sich gerade in einer Zeit, in der sich Gesellschaft und Wirtschaft rasch und tiefgreifend ändern und sich dabei auch die Anschauungen über die Werte nach Inhalt und Rangfolge deutlich wandeln, immer wieder fragen, ob die Ziele, denen die Neugliederung dienen soll, politisch noch heute bedeutsam sind und wenn ja, ob die Neugliederung ein sachgerechter Beitrag zur Erreichung dieser Ziele ist.

Ausgangspunkt solcher Überlegungen muß die Erkenntnis sein, daß die Neugliederung die bundesstaatliche Ordnung sichern und effizient erhalten will. Diese Ordnung setzt eigenständig leistungsfähige Länder voraus. Art. 29 Abs. 1 GG macht das in seiner Formulierung deutlich. (Abs. 1 Satz 1: Das Bundesgebiet kann neu gegliedert werden, um zu gewährleisten, daß die Länder nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können.) Die Leistungsfähigkeit muß auf die Aufgaben der Länder bezogen werden. Unter diesen Aufgaben sind in diesem Zusammenhang neben den rein exekutiven Funktionen die Sorge für die Funktionsfähigkeit des gesamten kommunalen Bereichs und die Ausgleichsfunktion zu nennen. Letztere zielt darauf hin, daß den Bürgern in allen Landesteilen annähernd gleichwertige Lebens-

bedingungen und Entwicklungschancen geboten werden – soweit die öffentliche Hand dies in unserer freiheitlichen Rechts- und Wirtschaftsordnung überhaupt bewirken kann. Bedeutende Unterschiede in diesem Bereich widersprechen der vorherrschenden Gerechtigkeitsvorstellung und werden daher auf die Dauer nicht hingenommen.

Auch die Aufgaben der Länder, Partner und Gegenspieler des Bundes bei der politischen Willensbildung im Gesamtstaat zu sein, können die Länder nur erfüllen, wenn ein ausgewogenes politisches Kräfteverhältnis zwischen Bund und Ländern besteht. Finanzschwache Länder sind wesentlich auf Zuwendungen des Bundes oder anderer Länder angewiesen und geraten damit auch in politische Abhängigkeiten – es gibt dazu sehr offene Geständnisse beteiligter Politiker – und werden dann der ihnen von der Verfassung zugeordneten Rolle nicht gerecht. Die wirtschaftlich unzweckmäßige Aufteilung zusammenhängender Wirtschaftsräume auf mehrere Länder, die wir in Norddeutschland im Bereich der Stadtstaaten vorfinden, ist dabei erfahrungsgemäß eine wesentliche Ursache für ungünstige wirtschaftliche Entwicklungen des Gesamttraums, weil sie eine einheitliche Planungs- und Infrastrukturpolitik für diesen behindern und damit die Entwicklungschancen spürbar mindern – was sich durch zahlreiche Beispiele belegen läßt.

### **Der Finanzausgleich**

Die oben angedeuteten Schwierigkeiten, die sich einer gesamten Neugliederung der Länder im Bundesgebiet entgegenstellen, machen es im Augenblick nicht wahrscheinlich, daß der Gesamtkomplex auf die Tagesordnung der Regierungspolitik gesetzt wird. Was in solchen Lagen allein möglich ist – und

nach dem Sinn der oben skizzierten Änderung des Grundgesetzes der gesetzgeberischen Intention entspricht – ist, den Gedanken der Neugliederung dort in den politischen Entscheidungsprozeß einzubringen, wo ein sachlicher Zusammenhang das rechtfertigt und ermöglicht.

In Hamburg ist das der Fall. Anlaß zu der gegenwärtigen Diskussion sind die Auseinandersetzungen über den Finanzausgleich und die Auswirkungen des Achten Gesetzes zur Änderung dieses Finanzausgleiches. Der wirkliche Grund für die Fortdauer der Diskussion liegt aber sicher darin, daß hier an den Finanzausgleich Erwartungen gestellt werden, die er seiner Natur nach nicht erfüllen kann.

Der Finanzausgleich ist seinem Wesen nach eine Gemeinschaftshilfe, welche die finanzielle Eigenverantwortung der Länder unangestastet lassen muß, den Willen der finanzschwachen Länder zur Selbsthilfe nicht schwächen und die Fähigkeit der übrigen Länder zur Eigeninitiative und Leistungssteigerung nicht übermäßig beeinträchtigen darf. Eine weitere Anspannung der Ausgleichsverpflichtungen im Finanzausgleich stößt daher an verfassungsmäßige Grenzen.

Zudem kuriert ein Finanzausgleich immer nur an den Symptomen eines Leistungsgefälles. Die Ursachen könnten nur durch eine wirksame regionale Entwicklungspolitik, vor allem im Bereich der Infrastruktur und der Wirtschaftsförderung, beseitigt werden. Aber einer solchen Politik steht eben die Leistungsschwäche der beteiligten Länder und die Aufteilung der Region in mehrere Staaten bei Durchschneidung zusammengehöriger Wirtschaftsräume entgegen.

Von den Gegnern der Neugliederung wird immer vorgebracht, daß

grenzüberschreitende Vereinbarungen der beteiligten Länder die Probleme mindestens ebenso gut lösen. Der Hamburger Bürgermeister hat allerdings vor kurzem eingestanden, die Zusammenarbeit mit Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Bremen zur Wahrung gemeinsamer Interessen in Norddeutschland müsse „eine neue Qualität“ bekommen. Solche Absichtserklärungen habe ich schon im Jahre 1971 als Vorsitzender der Neugliederungskommission von den norddeutschen Länderchefs gehört.

### **Unzureichende Zusammenarbeit**

Die guten Absichten, so zu planen, als ob Grenzen nicht vorhanden seien, werden aber wohl auch in Zukunft nur schwer zu verwirklichen sein. Jedes Land orientiert sich erfahrungsgemäß in erster Linie an den Interessen seines eigenen räumlichen Zuständigkeitsbereichs und tut sich ungemein schwer, die über die Landesgrenzen hinausreichende Region als ein zusammengehöriges Ganzes zu begreifen. Fachleute aus Wirtschaft und Verwaltung beklagen seit Jahren die fehlende Stadt- und Regionalplanung aus einem Guß für Stadt und Region, die unzureichende Zusammenarbeit in der Energiepolitik und bei der Entsorgung sowie die fehlende dreiseitige Koordinierung der Landesplanung in und um Hamburg.

Wenn man den Inhalt der tatsächlich zustande gekommenen Vereinbarungen kritisch betrachtet, so zeigt sich, daß alle fast ausnahmslos nur auf einzelne Vorhaben begrenzt und nur gelungen sind, wenn die Interessen der beteiligten Länder gleichgelagert waren. Bei ressortübergreifenden Maßnahmen von größerer Vielfalt und mit erheblicher finanzieller Tragweite ist diese

Voraussetzung aber im allgemeinen gerade nicht gegeben. Und die Notwendigkeit, Einstimmigkeit zu erzielen, führt, wenn schon das völlige Scheitern vermieden werden kann, zur Einigung auf der Grundlage des kleinsten gemeinsamen Nenners, womit eine umfassende und durchgreifende Lösung nicht erreicht werden kann.

### Politischer Kraftakt

Sachliche Argumente für den Nordstaat gibt es also genug. Die Verwirklichung kann freilich nur gelingen, wenn eine breite Diskussion sachkundig geführt wird. Allein sie kann zu dem notwendigen politischen Konsens führen.

Einem ehemaligen Hamburger Senator wird das Wort zugeschrieben, Hamburg werde eines Tages auf Knien um die Neugliederung bitten. Es ist wohl richtig, daß Ham-

burg als Großstadt in einem Nordstaat, befreit von den finanziellen Lasten der Landesaufgaben (u. a. Schulen, Hochschulen, Polizei), in finanzieller Hinsicht besser stünde als heute. In der Tat sind die Landesgrenzen für die Hansestädte weit nachteiliger als für die angrenzenden Flächenstaaten, und diese Tendenz dürfte sich eher noch verstärken.

Sicher macht die Bildung eines Nordstaates einen außerordentlichen politischen Kraftakt erforderlich. Der Präses der Handelskammer Hamburg hat in seiner traditionellen Jahresschlußansprache von 10 bis 15 Jahren gesprochen, die wir brauchten, um einen Nordstaat zu schaffen und uns an ihn zu gewöhnen. Diese Perspektive, so meine ich, sollte kein Grund zur Resignation sein. Der Nordstaat könnte heute längst lebendige Realität

sein, wenn die Aufgabe 1972 nach Vorlage des Gutachtens entschlossen angepackt worden wäre. Ich möchte daher der Schlußfolgerung des Präses gar nicht widersprechen, die da lautet: „Wir haben den Nordstaat nicht, also lassen Sie uns durch noch bessere Zusammenarbeit so tun, als hätten wir ihn.“ Aber ich möchte hinzufügen: Versuchen wir zugleich, den Nordstaat jetzt auf den Weg zu bringen, damit uns die Probleme nicht in weiteren 10 bis 15 Jahren ganz über den Kopf gewachsen sind.

Überblickt man die bisherige Entwicklung und den derzeitigen Stand der Diskussion dieses Themas, so wird man an ein Wort von Seneca erinnert – er besaß ja politische Erfahrung genug: Nicht weil es schwierig ist, wagen wir es nicht, sondern weil wir es nicht wagen, ist es schwierig.

---

Eberhard Thiel

## Den Argumenten für eine Neugliederung ist weitgehend zuzustimmen

---

Immer wenn Länder oder Gemeinden in finanzwirtschaftliche Schwierigkeiten geraten, scheint die Zeit besonders geeignet zu sein, früher einmal erörterte, dann aber nicht weiter verfolgte Vorhaben wiederzubeleben. Dazu gehören traditionell Pläne zur Privatisierung bisheriger Staatsaktivitäten und insbesondere Überlegungen zu Gebietsreformen.

Daher ist es nicht überraschend, wenn in diesen Wochen erneut Diskussionen um die Bildung eines Nordstaates in der Bundesrepublik Beachtung finden. Führende Mitglieder der Exekutive und der Legislative der Freien und Hansestadt

Hamburg haben sich – neben anderen – öffentlich Gedanken darüber gemacht, ob das System des Föderalismus erneut überdacht werden müsse, ob kleine Stadtstaaten ihren elementaren Problemen vielleicht nicht mehr gewachsen sind oder ob für eine effiziente Integration der Hansestadt mit ihrem Umland die Schaffung eines Nordstaates erforderlich sei.

Diese der Bildung eines Nordstaates zum Teil recht positiv gegenüberstehenden Meinungen kontrastieren zum einen mit den wesentlich zurückhaltenderen und gar ablehnenden Stellungnahmen der Vertreter anderer norddeutscher Bun-

desländer. Zum anderen sind erhebliche Unterschiede zwischen den heute positiv klingenden Verlautbarungen und früheren offiziellen Stellungnahmen zur Neugliederungsproblematik festzuhalten.

So betonte Hamburg noch vor 15 Jahren unter anderem, daß die Schaffung eines Nordstaates die Beendigung der Selbständigkeit nachweislich leistungsfähiger Bundesländer bedeuten würde, ohne daß nachgewiesen worden wäre, daß dieser Vorgang zu einer nachhaltigen Verbesserung der Gesamtsituation beitragen würde. Überdies wurde bemängelt, daß bei der Begründung der Neugliederungsvorschläge überwiegend ökonomische

Meßgrößen verwendet wurden und daß durch die besondere Betonung der strukturpolitischen Aufgabenstellung der Bundesländer andere Kriterien nicht ausreichend beachtet würden. Heute sind es aber nun gerade die ökonomischen Indikatoren und die Strukturprobleme, die zum Nachdenken veranlassen.

### Die Grundproblematik

Nun ist einzuräumen, daß damals die sektoralen und regionalen Strukturveränderungen in Norddeutschland hinsichtlich Richtung und Intensität nicht in allen Einzelheiten vorherzusagen waren. Aber ein entscheidendes Hemmnis, das die Chancen für eine günstigere wirtschaftliche Entwicklung in einem Gebiet mindert, das durch das Nebeneinander zweier Stadtstaaten und zweier Flächenstaaten gekennzeichnet ist, wurde damals deutlich erkannt und führte zu den Neugliederungsvorschlägen: Angesichts des hohen Staatsanteils in der Bundesrepublik und in den Teilregionen kommt es zu Friktionen bei Entscheidungen und Entwicklungen, wenn keine Identität von staatlicher Verwaltungsregion und der für eine wirksame staatliche Aufgabenerfüllung erforderlichen Aktivitätsregion besteht. Eng verflochtene Wirtschaftsräume, die von administrativen Grenzen durchschnitten werden, können dadurch in ihrer Entwicklung behindert werden. Das gilt für den öffentlichen wie auch für den privaten Bereich.

Ein Kriterium für die Beurteilung der politisch-administrativen Leistungsfähigkeit einer oder mehrerer territorialer Einheiten ist darin zu erblicken, ob es gelingt, für die Wirtschaftsregion die erforderlichen Planungen und Maßnahmen sinnvoll zu konzipieren, zu finanzieren und sie letztlich auch durchzuführen. Im Hinblick auf die staatliche Gliederung in Norddeutschland gibt

es erhebliche Zweifel, ob unter diesen Aspekten die staatlichen Aktivitäten positiv beurteilt werden können.

Diese Grundproblematik hat auch heute wieder zur Debatte über einen Nordstaat geführt, wie sich anhand einiger Problemkreise demonstrieren läßt: So erlitten die beiden Hansestädte nicht nur aufgrund der demographischen Strukturen, sondern auch aufgrund von Wanderungen ins Umland erhebliche Bevölkerungsverluste. Diese Wanderungsbewegung erfaßte aber nicht nur die Wohnbevölkerung, sondern in verstärktem Maße auch Betriebe des industriellen und schließlich auch des Dienstleistungssektors. Dies führte zu bemerkenswerten Einbußen an Steuerkraft der beiden Stadtstaaten, die auch nicht durch die geltenden Finanzausgleichsregelungen kompensiert werden konnten. Die Aufwendungen für die Infrastruktur stiegen pro Kopf der Wohnbevölkerung in den großen Städten erheblich an, so daß sich sehr bald finanzwirtschaftliche Probleme auftraten, die in einer verstärkten Verschuldung resultierten.

Die durch die Suburbanisierung erforderliche Vervielfältigung der Infrastrukturausstattung in der Gesamtregion führte zu erheblichen gesamtwirtschaftlichen Mehrkosten. Die Suburbanisierungsproblematik läßt sich freilich auch bei der Existenz von Gemeindegrenzen nicht leicht lösen; die Probleme potenzieren sich jedoch bei der Existenz von Landesgrenzen. In Flächenstaaten können die Landesregierungen negative Effekte eher durch Ausgleichsmaßnahmen oder im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs vermeiden.

Die Belastung der Städte durch Arbeitslosigkeit, die auch mit Hilfe der Subventionierung von nicht mehr konkurrenzfähigen Branchen (z. B. Schiffbauindustrie) nicht zu

vermeiden war, vermehrte zusätzlich die finanzwirtschaftlichen Probleme der Zentren.

### Grenzen der Kooperation

Nicht nur die sektorale, sondern auch die regionale Strukturpolitik verzerrte die Situation in Norddeutschland. So profitierten einzelne Gebiete in der Region Hamburg in unterschiedlichem Ausmaße von regionalpolitischen Maßnahmen. Einige bis an die Stadtgrenzen Hamburgs reichenden Gebiete werden im Rahmen der Zonenrandförderung begünstigt; die Diskriminierung der anderen Teilregionen entbehrt jeder ökonomischen Begründung. Auch die von den Ländern zu vertretende Subventionskonkurrenz zwischen den einzelnen Teilregionen des norddeutschen Raumes trug zu Ungleichgewichten bei.

Kooperationen zwischen den vier norddeutschen Bundesländern waren und sind immer dann möglich und erfolgreich, wenn es sich um spezielle Anlässe handelt, bei denen die Interessen aller Beteiligten in etwa gleichgerichtet sind. Auch die bestehenden gemeinsamen Landesplanungen konnten im Rahmen der zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen durchaus Teilerfolge erzielen. Es mangelte jedoch an einer weitergehenden großräumigen Zusammenarbeit; naturgemäß traten im Rahmen der Kooperationsbemühungen immer dann Probleme auf, wenn es sich um die Festlegung von Prioritäten handelte, die nur einen Partner begünstigten. In Norddeutschland hat sich die Erkenntnis noch nicht ausreichend durchgesetzt, daß die Verbesserung der Situation in einer Teilregion auch einen Gewinn für die gesamte Region darstellen kann. Insoweit hat der Staat aufgrund der bestehenden territorialen Gliederung den Herausforderungen der geänderten ökonomischen und so-

zioökonomischen Situation nicht effizient genug begegnen können.

Der oftmals geäußerten Hoffnung, daß eine erneute Umgestaltung des Länderfinanzausgleichs zu einer wesentlichen Entlastung der Hansestädte oder auch der anderen norddeutschen Länder führen könnte, muß skeptisch begegnet werden. Das letzte Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Länderfinanzausgleich hebt zwar die notwendige Berücksichtigung der Andersartigkeit der beiden Stadtstaaten hervor, betont jedoch, daß die durch die „Einwohnerverteilung“ erreichte Beachtung staatsstaatlicher Eigenarten kein Instrument zur Kompensierung von Veränderungen in der Wohlstandsskala der Bundesländer sein könne.

Eine Verbesserung der Situation der Hansestädte im Rahmen des Länderfinanzausgleichs wäre zwar eine Erleichterung, scheint jedoch angesichts der zur Debatte stehenden Größenordnungen nicht auszureichen. Eine Mitfinanzierung der von den Hansestädten auch für das Umland bereitgestellten metropolen Leistungen durch die angrenzenden Regionen ließe sich im Rahmen eines Nordstaates sicherlich eher erreichen als durch Verhandlungen zwischen verschiedenen Landesregierungen.

Wenn man den Nordstaat anstrebt, sieht Artikel 29 des Grundgesetzes zwei Möglichkeiten zur Eröffnung des Verfahrens vor: Zum einen kann die Initiative wie bei jedem sonstigen Gesetzgebungsverfahren vom Bundesrat, von der Bundesregierung oder vom Bundestag ausgehen; zum anderen gibt es ein Initiativrecht der Bevölkerung zusammenhängender Wirtschaftsräume. Beide Verfahren erfordern zeitaufwendige Volksbegehren.

Selbst wenn diese Verfahren zur Bildung eines Nordstaates führen

würden, wären damit nicht alle Probleme gelöst. Wohl kann man damit rechnen, daß die Abstimmung auf der Planungsebene des Landes und der Gemeinden, die Lenkung finanzieller Ressourcen und die Vermeidung von Konkurrenzaktivitäten erleichtert würden. Auch die finanzwirtschaftlichen Probleme der Stadtstaaten ließen sich im Rahmen eines Nordstaates wohl eher als bei der bisherigen Regelung lösen. Vor und nach einer Neugliederung würden sich zunächst aber noch Umstellungsprobleme ergeben, die auch für den privaten Sektor Unsicherheitsmomente über die künftige Richtung der Wirtschafts- und Sozialpolitik enthalten. Hinzu kommt noch die notwendig werdende Einigung über den Sitz einer künftigen Landesregierung. Man darf annehmen, daß sich die Vorteile eines norddeutschen Bundesstaates mit weitgehend einheitlicher politischer Zielrichtung erst im Laufe einer mittelfristigen Periode zeigen werden.

Nach der Bildung eines Nordstaates werden sich manche Unternehmen in ihren Entscheidungen zwar durch eine geringere Zahl öffentlicher Entscheidungsträger als bisher beeinflusst fühlen. Letztlich bleibt aber die Bestimmung der Richtung und des Tempos des Strukturwandels und damit der wirtschaftlichen Dynamik im Norden Aufgabe der Unternehmen.

### **Politische Widerstände**

Die bisher weitgehende Ablehnung von Neugliederungsplänen war überwiegend wohl nicht auf eine fehlende Einsicht in ökonomische Zusammenhänge und auch keineswegs lediglich auf eine Überbetonung traditioneller Motive zurückzuführen. Vielmehr sahen sich die Parlamente und Regierungen mit einer politischen Entscheidung konfrontiert, die über den Erhalt,

den möglichen Verlust oder den Zugewinn an Macht befinden würde. Eine Neugliederung bedeutet nun einmal eine Machtverschiebung gegenüber der bisher bestehenden Ordnung. Die Dispositionsmöglichkeiten im politischen Raum gehen auf andere oder auf neue Machtträger über, für die möglicherweise andere Kriterien bei ihren politischen, also auch wirtschaftspolitischen Entscheidungen gelten könnten, als sie bisher in den Teilgebieten üblich waren. Bei Bejahung einer Neugliederung in Norddeutschland müßte ein solcher Machtübergang akzeptiert werden. Zwar werden die einzelnen Teilregionen mit ihren speziellen Anliegen dann nicht von der Meinungsbildung des Nordstaates ausgeschlossen; ihre Durchsetzung hängt möglicherweise jedoch mehr als bisher von dem relativen Gewicht ihrer Begründungen ab.

Wenn man den Argumenten für die Bildung eines Nordstaates auch weitgehend zustimmt, wird man weiterhin hinsichtlich der Chancen zur Realisierung dieser Pläne sehr skeptisch bleiben müssen. Ob das Diktat leerer Kassen in diesem Falle tatsächlich heilsam wäre, muß bezweifelt werden; denn größere finanzielle Schwierigkeiten könnten zu abrupten Lösungen führen, die weder für den öffentlichen noch für den privaten Bereich in Norddeutschland von Vorteil wären. Aus der Geschichte läßt sich eine Dynamik ableiten, die immer wieder Anpassungen der Gebietsgrößen an neue gesellschaftliche und ökonomische Strukturen erkennen läßt. Gerade traditionsbewußte Hansestädte sollten auf die Durchschlagskraft ihrer Argumente im Rahmen der Willensbildung einer größeren territorialen Einheit vertrauen. Nicht immer ist die Welt das Feld, auf dem man sich zu behaupten hat, oftmals sind es die umliegenden Flächenländer.