

Konrad Lammers

Nordwestdeutschland und seine Regionen im Standortwettbewerb*

Kurzfassung

Nordwestdeutschland hat sich seit Ende der 80er Jahre günstiger entwickelt als das übrige westdeutsche Bundesgebiet. Damit hat sich ein langanhaltender räumlicher Entwicklungstrend umgekehrt. Die Ursachen hierfür liegen teils in der spezifischen Wirtschaftsstruktur Nordwestdeutschlands begründet, teils sind sie aber auch auf eine verbesserte Standortsituation zurückzuführen. So hat die deutsche Einheit und die Öffnung Osteuropas die Region besonders begünstigt. Nordwestdeutschland konnte seine Attraktivität für das Sachkapital steigern, allerdings nicht für das Humankapital. Unter anderem deshalb ist nicht sichergestellt, daß Nordwestdeutschland dauerhaft auf einen steileren Wachstumspfad eingeschwenkt ist. Hamburg ist seit Ende der 80er Jahre zur treibenden Kraft der wirtschaftlichen Entwicklung in Nordwestdeutschland geworden. Die Stadt nimmt zunehmend eine Metropolfunktion für die Region wahr. Die administrative Gliederung in Stadtstaaten und Flächenländer stellt einen Nachteil für Nordwestdeutschland im Standortwettbewerb dar, da vielfach miteinander verflochtene Wirtschaftsräume administrativ zerschnitten werden. Dadurch sind die Bedingungen für eine optimale Standortpolitik in dieser Region weniger günstig als anderswo.

Großräumiger Entwicklungstrend unterbrochen – Nordwestdeutschland bleibt nicht länger zurück

1. In den 60er und 70er Jahren hat sich Nordwestdeutschland (Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Schleswig-Holstein zusammengefasst) hinsichtlich wichtiger ökonomischer Indikatoren (Wirtschaftswachstum, Beschäftigung, Arbeitslosigkeit, Investitionen) ungünstiger entwickelt als das übrige Bundesgebiet. Im Zuge dieser unterschiedlichen regionalen Dynamik, die häufig als Süd-Nord-Gefälle thematisiert worden ist¹, hat Nordwestdeutschland seinen Vorsprung hinsichtlich des Pro-Kopf-Einkommens eingebüßt, der noch zu Beginn der 60er Jahre gegenüber dem übrigen Bundesgebiet bestand² (vgl. Abb. 1).

Ende der 70er Jahre, Anfang der 80er Jahre lag Nordwestdeutschland beim Pro-Kopf-Einkommen und der Arbeitslosigkeit nur noch auf Bundesniveau. Auch in den 80er Jahren ist Nordwestdeutschland zunächst deut-

lich hinter der Entwicklung des übrigen Bundesgebietes zurückgeblieben, womit sich der Trend der 60er und 70er Jahre fortsetzte. Das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigtenentwick-

lung waren im Aufschwung nach 1982 weniger expansiv, insbesondere in den Jahren 1985 und 1987, und die Arbeitslosigkeit nahm weniger stark ab. Seit Ende der 80er Jahren haben sich

Abbildung 1
Pro-Kopf-Einkommen in westdeutschen Großregionen 1960–1995
(Westdeutschland = 100)



Quelle: Institut für Wirtschaftsforschung (HWWA), Hamburg

die regionalen Unterschiede allerdings umgekehrt: Bis 1992, in der Spätphase des Aufschwungs, waren die Expansionskräfte in Nordwestdeutschland stärker, und die Einbrüche während der Rezessionsphase danach waren weniger stark ausgeprägt. Der langanhaltende Trend seit Beginn der 60er Jahre scheint nunmehr – zumindest vorerst – unterbrochen.

Ursachen liegen teils auf ...

2. Die Ursachen für das Ende des langanhaltenden räumlichen Entwicklungstrends liegen teils in der besonderen Wirtschaftsstruktur Nordwestdeutschlands begründet, die der Nachfrageentwicklung in der Phase ab 1987 besser entsprach. Sie sind aber auch teils in verbesserten Standortbedingungen Nordwestdeutschlands und damit auf der Angebotsseite zu suchen.

... der Nachfrageseite ...

3. Was die Nachfrageseite angeht, so dürfte die spezifische Wirtschaftsstruktur Nordwestdeutschlands aus folgenden Gründen den Aufholprozeß seit 1987 gefördert haben:

- Ende der 80er Jahre trat der Aufschwung, der seit 1982 anhielt, in seine Spätphase. In Spätphasen der Konjunktur kommen die Impulse in Deutschland typischerweise überwiegend aus dem privaten Verbrauch. Da die Wirtschaftsstruktur Nordwestdeutschlands innerhalb des Industriebereichs auf Konsumgüter spezialisiert ist (unter anderem Automobilindustrie, Verbrauchsgüterorientierte Elektrotechnik, Nahrungs- und Genussmittelindustrie) und außerdem dem Handel besondere Bedeutung zukommt, konnte die Region an dieser Konjunkturphase überdurchschnittlich partizipieren.
- Die Öffnung der Grenzen und die deutsche Wiedervereinigung führten zu einer transfergespeisten Nachfrage der Bevölkerung Ost-

deutschlands, die sich ebenfalls auf Güter des privaten Verbrauchs richtete. Auch die Nachfrage nach Bauleistungen in den neuen Bundesländern stieg nach der Wiedervereinigung schnell und konnte zunächst aufgrund mangelnder Kapazitäten vor Ort nur durch Baufirmen aus den alten Bundesländern gedeckt werden. Aufgrund seiner spezifischen Wirtschaftsstruktur und seiner räumlichen Nähe zu Ostdeutschland wurde Nordwestdeutschland durch den Einigungsboom besonders begünstigt.

- Die schwache Auslandskonjunktur der Jahre 1989 bis 1991 traf vornehmlich süddeutsche Bundesländer, die mit ihrer Angebotspalette sehr viel stärker als Nordwestdeutschland auf Investitionsgüter spezialisiert sind. Infolge dieser Entwicklung konnte Nordwestdeutschland seinen Anteil an den bundesdeutschen Exporten zwischen 1988 und 1992 signifikant steigern.
- Die Rezession ab 1992 war durch einen starken Einbruch der Produktion in der Verarbeitenden Industrie, insbesondere in der Investitionsgüterindustrie gekennzeichnet. Dies traf die süddeutschen Bundesländer mit Spezialisierungsschwerpunkten bei Investitionsgütern wesentlich stärker als Nordwestdeutschland mit Schwerpunkten in den Verbrauchsgüterindustrien.

... und teils auf der Angebotsseite

4. Auf der Angebotsseite ist für die günstigere wirtschaftliche Entwicklung Nordwestdeutschlands von Bedeutung, daß die deutsche Einheit und die Öffnung Osteuropas die raumwirtschaftliche Lage der Region besonders verbessert haben. Insbesondere Hamburg hat einen Großteil seines natürlichen Hinterlandes wiedergewonnen. Neben der raumwirtschaftlichen Lage haben sich aber auch andere Standortfaktoren relativ verbessert: Die Bodenpreise und die Löhne entwickelten

sich in Nordwestdeutschland moderater³, was die preisliche Wettbewerbsfähigkeit auf den Märkten des Auslandes und anderer Regionen gestärkt hat. Die verbesserte Standortsituation kommt darin zum Ausdruck, daß Nordwestdeutschland seinen Anteil an den Investitionen ab Ende der 80er Jahre deutlich steigern konnte. Allerdings kann nicht durchgängig von einer Verbesserung der Standortbedingungen gesprochen werden. Das Engagement ausländischer Investoren nahm kaum zu und blieb damit noch deutlich hinter der sehr verhaltenen Zunahme der Direktinvestitionen in Westdeutschland insgesamt zurück. Nach wie vor weist Nordwestdeutschland auch einen merklichen Rückstand beim Einsatz von FuE-Personal auf. Die FuE-Beschäftigten in der Industrie wurden sogar stärker abgebaut als im Bundesgebiet. Der Rückstand im Personalbestand (etwa ein Viertel gegenüber dem Bundesgebiet) beruht zum Teil auf einer ungünstigen Branchenstruktur; er beruht aber auch darauf, daß in ansonsten FuE-intensiven Branchen in Nordwestdeutschland weniger als anderswo geforscht und entwickelt wird. Auch der Einsatz von hochqualifizierten Beschäftigten (Beschäftigte mit Hochschulabschluß) nahm nur weniger stark zu als im übrigen Bundesgebiet und blieb damit unterdurchschnittlich. Dies zeigt, daß Nordwestdeutschland als Ganzes gesehen seine Attraktivität für das „Kapital in den Köpfen“ nicht steigern konnte.

Räumliche Arbeitsteilung hat zugenommen

5. Die Wirtschaftsstruktur in Nordwestdeutschland ist traditionell dadurch gekennzeichnet, daß die Land- und Forstwirtschaft, der Handel und Verkehr sowie der Staatssektor überdurchschnittlich präsent, während das produzierende Gewerbe und innerhalb dieses Sektors insbesondere der eigentliche Industriebereich (das Verarbeitende Gewerbe) unterdurchschnittlich vertreten sind. Innerhalb des Verarbeitenden Gewerbes sind im Vergleich zum übrigen Bundesgebiet der

Automobilbau, die Nahrungs- und Genußmittelindustrie sowie andere verbrauchsgüterorientierte Industrien überdurchschnittlich ausgeprägt. Bei den Investitionsgüterindustrien ist Nordwestdeutschland vergleichsweise stark auf den Luftfahrzeugbau sowie insbesondere den Schiffbau konzentriert, und damit auf zwei Branchen, deren Entwicklung in hohem Maße von politischen Einflüssen abhängig ist. Innerhalb des Dienstleistungssektors kommt der Wohnungsvermietung vergleichsweise große Bedeutung zu, während die Sonstigen Dienstleistungen sowie das Kreditgewerbe und das Versicherungswesen unterdurchschnittlich vertreten sind. Seit 1980 hat sich wie in den zwei Dekaden zuvor der sektorale Strukturwandel in Nordwestdeutschland entlang der Entwicklungslinien vollzogen, die in Westdeutschland insgesamt vorherrschend waren: Land- und Forstwirtschaft sowie das Verarbeitende Gewerbe haben an Bedeutung eingebüßt, Kreditinstitute und das Versicherungsgewerbe sowie die Sonstigen Dienstleistungen haben stark an Bedeutung gewonnen. Allerdings veränderte sich die Bedeutung der einzelnen Sektoren in Nordwestdeutschland nicht in gleichem Tempo wie im übrigen Bundesgebiet: Sektorale Spezialisierungen und Despezialisierungen Nordwestdeutschlands haben sich tendenziell verstärkt; dies ist Zeichen einer intensivierte Arbeitsteilung mit anderen Regionen im In- und Ausland.

Globalisierungsprozeß hat auch Nordwestdeutschland erfaßt, aber nur unterdurchschnittlich

6. Auch Nordwestdeutschland ist vom Globalisierungsprozeß erfaßt worden. Die Warenexporte stiegen seit 1980 schneller als die Warenproduktion, und die Direktinvestitionen in das Ausland nahmen stärker zu als die Warenexporte. Allerdings verlief die Entwicklung weniger dynamisch als im übrigen Bundesgebiet. Auch die Direktinvestitionen aus dem Ausland wuchsen signifikant weniger stark an, obschon auch im übrigen Bundes-

gebiet insgesamt im Vergleich mit anderen europäischen Ländern die Direktinvestitionen nur weit unterdurchschnittlich zunahmen. Dies deutet auf eine geringe Standortattraktivität Norddeutschlands hin, verglichen mit anderen europäischen Regionen, jedenfalls in den Augen ausländischer Investoren.

7. Da Nordwestdeutschland in den vergangenen Jahren weniger stark an dem Globalisierungsprozeß teilgenommen hat als das übrige Bundesgebiet, blieb die internationale Verflechtung auf den Güter- und Faktormärkten unterdurchschnittlich. Die Exportquote liegt nach wie vor deutlich unter dem bundesdeutschen Wert, was Reflex des vergleichsweise geringen Industrieanteils ist. Auch die Kapitalverflechtungen mit dem Ausland sind geringer. Die nordwestdeutschen Unternehmen sind signifikant weniger stark an Unternehmen im Ausland beteiligt. Die geringere Verflechtung mit dem Ausland bedeutet allerdings nur bedingt, daß Nordwestdeutschland von der Entwicklung auf ausländischen Märkten weniger stark abhängig wäre. So beruht die überdurchschnittliche Bedeutung des Sektors Handel und Verkehr in Nordwestdeutschland unter anderem darauf, daß die Region einen Großteil des Außenhandels für die Bundesrepublik insgesamt abwickelt. Auch fehlen Informationen darüber, inwieweit Nordwestdeutschland Dienstleistungen exportiert.

8. Was die regionale Struktur der Verflechtungen mit dem Ausland angeht, so ist das Muster der Warenexporte zwischen Nordwestdeutschland und dem übrigen Bundesgebiet im großen und ganzen gesehen recht ähnlich. Es dominieren bei weitem die Warenexporte in die EU-Mitgliedsländer, gefolgt von den Exporten in asiatische Länder sowie in die Nafta, wobei der Exportanteil Nordwestdeutschlands in die asiatischen Länder über dem des Bundesgebietes liegt. Dies ist vor allem auf überdurchschnittliche Exportanteile im Handel mit China und Japan zurückzuführen. Eine weitere deutliche Exportspezialisierung Nordwestdeutschlands besteht hinsichtlich der

Ostseeanliegerstaaten, was die These eines positiven Zusammenhangs zwischen Exportanteil in eine Region und der Entfernung zu dieser Region stützt.

Bei den Kapitalverflechtungen spielen die EU-Mitgliedsländer für Nordwestdeutschland als Ziel- und Quellregion bei Direktinvestitionen eine noch größere Rolle als für das übrige Bundesgebiet. Nordwestdeutsche Investoren sind darüber hinaus deutlich stärker in Ländern mit niedrigeren Löhnen vertreten (Spanien, Irland, Belgien, Entwicklungsländer), was auf einen höheren Stellenwert von Lohnkostendifferenzen zum Ausland bei Investitionsentscheidungen der Unternehmen in Nordwestdeutschland hindeutet.

Ausgeprägte Unterschiede in der wirtschaftlichen Dynamik zwischen den Bundesländern

9. Die einzelnen Bundesländer haben unterschiedlich zu der Entwicklung in Nordwestdeutschland beigetragen. Das Zurückbleiben in der Beschäftigtenentwicklung und im Wirtschaftswachstum während der 80er Jahre ist vor allem auf die Entwicklung in den Stadtstaaten zurückzuführen. Das überdurchschnittliche Wirtschaftswachstum seit Ende der 80er Jahre beruht vor allen Dingen auf der Dynamik in Hamburg, in der Zeit von 1989 bis 1992 aber auch auf der in Niedersachsen. Die Zahl der Beschäftigten nahm seit Ende der 80er Jahre allein in den Flächenländern zu, was aber zu einem beträchtlichen Teil aus Suburbanisierungsprozessen der Stadtstaaten resultiert. Hamburg konnte seit Ende der 80er Jahre immerhin mit der Bundesentwicklung mithalten, während Bremen deutlich zurückblieb.

Wirtschaftliche Dynamik in Hamburg hat Ausstrahlungskraft auf ganz Nordwestdeutschland

10. Hamburg ist seit Ende der 80er Jahre zur treibenden Kraft der wirtschaftlichen Entwicklung in Nord-

westdeutschland geworden. Dies zeigt sich sehr deutlich an den Investitionen. Damit haben sich die Verhältnisse gegenüber den 70er und 80er Jahren geradezu umgekehrt, als die Schwäche Nordwestdeutschlands bei den Investitionen vor allen Dingen ein Hamburger Phänomen war.⁴ Auch die Direktinvestitionen aus dem Ausland, bei denen Nordwestdeutschland insgesamt gegenüber dem Bundesgebiet zurückliegt, konzentrieren sich nach wie vor in hohem Maße auf Hamburg. Die dynamische Investitionsentwicklung in Hamburg betrifft allerdings nicht alle Wirtschaftsbereiche, sondern vornehmlich die Sektoren Kreditinstitute und Versicherungen, die Sonstigen Dienstleistungen und die Wohnungsvermietung. Bis 1992 war die Investitionsentwicklung auch in Niedersachsen recht dynamisch, danach ist sie deutlich zurückgefallen, was auf eine Wettbewerbsschwäche dieses Bundeslandes im Standortwettbewerb hindeutet. Wegen der Größe dieses Landes macht sich diese Investitionsschwäche für ganz Nordwestdeutschland besonders bemerkbar.

Hamburg nimmt zunehmend Metropolfunktion für ganz Nordwestdeutschland wahr

11. Zwischen den Bundesländern in Nordwestdeutschland bestehen ausgeprägte Unterschiede in den sektoralen Wirtschaftsstrukturen. Zwar hat der Strukturwandel in jedem Bundesland die gleiche Richtung eingeschlagen, die Bedeutung der einzelnen Sektoren hat jedoch in unterschiedlichem Tempo ab- oder zugenommen. Letzteres zeigt, daß auch die räumliche Arbeitsteilung zwischen den Bundesländern innerhalb Nordwestdeutschlands weiter vorangeschritten ist. Bremen ist ausgeprägt industrieorientiert (Schiffbau, Straßenfahrzeugbau) und darüber hinaus stark spezialisiert auf den Handel, Verkehr und die Nachrichtenübermittlung. Auch in Hamburg haben Handel, Verkehr und Nachrichtenübermittlung eine überdurchschnittliche Bedeutung. Anders als Bremen ist Hamburg aber stark auf dem Sektor

Kreditinstitute und Versicherungen und insbesondere dem der Sonstigen Dienstleistungen (Film, Theater, Rundfunk, Fernsehen, Verlags- und Pressewesen, Rechts- und Wirtschaftsberatung, Werbung, Ausstellungswesen) spezialisiert. Diese Spezialisierungen Hamburgs sind in den letzten Jahren größer geworden. Hamburg nimmt – anders als Bremen – zunehmend eine Metropolfunktion für ganz Nordwestdeutschland wahr. Im Vergleich mit Nordwestdeutschland ist in Niedersachsen der Industrieanteil zwar überdurchschnittlich, dies beruht aber fast ausschließlich auf der hohen Präsenz des Straßenfahrzeugbaus. Schleswig-Holstein entspricht mit seiner Wirtschaftsstruktur weitgehend dem Profil Nordwestdeutschlands, wenn auch die Bereiche Kreditinstitute und Versicherungen sowie Sonstige Dienstleistungen erkennbar geringer ausgeprägt sind. Dies dürfte auf der räumlichen Nähe zu Hamburg und der Stärke des Stadtstaates in diesen Bereichen beruhen.

Stadt-Umland-Problem in Nordwestdeutschland besonders ausgeprägt

12. Unterschiede in der wirtschaftlichen Entwicklung zwischen Stadtstaaten einerseits und Flächenländern andererseits beruhen teils auf den spezifischen Funktionen, die sie in der räumlichen Arbeitsteilung wahrnehmen. Zum Teil sind sie aber auch Reflex der Tatsache, daß die vergleichsweise engen Stadtgrenzen die ökonomische Expansion in den Stadtstaaten begrenzen. Zwar sind die Städte vielfach Impulsgeber für die wirtschaftliche Dynamik, das induzierte Wirtschaftswachstum und die Beschäftigungseffekte zeigen sich aber vornehmlich im Umland der Kernstädte und somit im Falle von Hamburg und Bremen auf dem Gebiet der Flächenländer (vgl. Abb. 2 für die Situation in und um Hamburg). Zwischen Kernstädten und ihren Umlandregionen haben sich vielfältige Verflechtungen und Komplementaritäten herausgebildet. Viele Beschäftigte ziehen

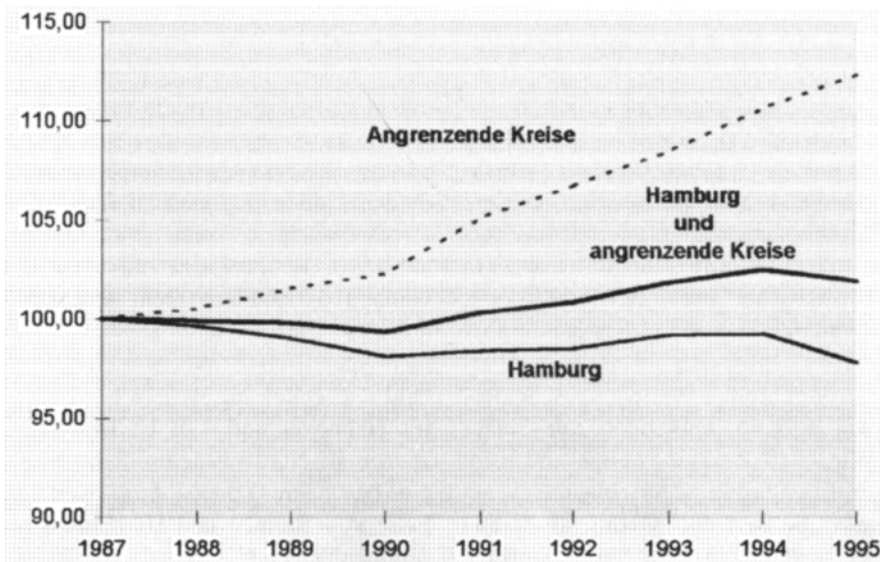
in das Umland, behalten ihren Arbeitsplatz aber in den Kernstädten. Auch viele Betriebe, insbesondere flächenintensiv produzierende, wandern in das Umland ab, bleiben mit ihren Bezugs- und Absatzverflechtungen aber auf die Kernstädte ausgerichtet und nutzen deren Infrastruktur weiterhin. Es bestehen gegenseitige Abhängigkeiten: Die wirtschaftliche Dynamik in den Umlandregionen ist ohne die Kernstädte nicht vorstellbar; umgekehrt gilt, daß die Kernstädte ohne ihr Umland ökonomisch nicht lebensfähig sind. Diese Zusammenhänge sind nicht spezifisch für Nordwestdeutschland und gelten im übrigen auch z.B. für Hannover und sein Umland. Sie weisen in Nordwestdeutschland aber eine besondere Dimension auf, weil im Falle von Bremen und Hamburg zusammenhängende Wirtschaftsräume durch Bundesländergrenzen durchschnitten werden.

Vielschichtige Strukturunterschiede zwischen Raumordnungsregionen

13. Das Problem zerschnittener Wirtschaftsräume bei der statistischen Analyse wird stark abgemildert, wenn Raumordnungsregionen als Beobachtungseinheiten gewählt werden. Es zeigt sich, daß seit 1988 eine besonders positive wirtschaftliche Entwicklung – und zwar sowohl gemessen an der Wertschöpfung als auch an der Beschäftigung – in der Region Hamburg inklusive Lüneburg zu konstatieren ist. Auch die Raumordnungsregion Bremen, also Kernstadt und Umland zusammengekommen, fallen nicht hinter der Entwicklung in Nordwestdeutschland zurück. Außer in Hamburg und Lüneburg gab es einen anderen Schwerpunkt besonderer wirtschaftlicher Prosperität im Westen Niedersachsens (Ostfriesland, Oldenburg, Emsland, Osnabrück). Diese Regionen sind auf gehobene Konsumgüter spezialisiert, und sie sind mit angrenzenden Wirtschaftsräumen in Nordrhein-Westfalen und auch in den Niederlanden recht eng verflochten. Bemerkenswert ist, daß sich nur einige Regionen an der ehemaligen Zonen-

Abbildung 2

Beschäftigte in Hamburg und angrenzenden Kreisen 1987–1995
(Anteile an Westdeutschland, 1987 = 100)



Quelle: Institut für Wirtschaftsforschung (HWWA), Hamburg

randgrenze besser entwickelt haben (Lüneburg, Ostholstein). Einige von ihnen sind deutlich hinter dem Durchschnitt zurückgeblieben (Braunschweig, Göttingen). Offensichtlich hat sich die Standortsituation in Nordwestdeutschland aufgrund der Öffnung der Grenzen kleinräumig gesehen nicht überall verbessert. In diesen Regionen dürfte sich zunehmend das hohe Fördergefälle zugunsten der angrenzenden Regionen in Ostdeutschland bemerkbar machen. Hinsichtlich der sektoralen Wirtschaftsstruktur fällt auf, daß in ehemals ländlich geprägten Regionen das Verarbeitende Gewerbe gegenüber den anderen Räumen relativ an Bedeutung gewonnen hat. Die FuE-Intensität der Unternehmen ist in starkem Maße auf hochverdichtete Raumordnungsregionen und solche mit Verdichtungsansätzen konzentriert. Neben Hamburg und Bremen ragt insbesondere die Raumordnungsregion Braunschweig heraus. Dies unterstreicht noch einmal die Bedeutung von Agglomerationen und Verdichtungsgebieten als Impulsgeber für die wirtschaftliche Dynamik von Regionen. Die Westküstenregionen von Schleswig-Holstein und Niedersach-

sen sind durchweg als forschungs- und entwicklungsfreie Zonen zu betrachten, soweit es um diesbezügliche Aktivitäten in den Unternehmen selbst geht.

Steilerer Wachstumspfad nicht gesichert

14. Welche Zukunftsaussichten hat Nordwestdeutschland? Kann Nordwestdeutschland dauerhaft eine bessere ökonomische Entwicklung gegenüber dem übrigen Bundesgebiet behaupten, und ist damit eine Trendumkehr in dem langanhaltenden großräumigen Wachstumsmuster in der Bundesrepublik eingetreten? Oder war die Entwicklung seit Ende der 80er Jahre nur ein vorübergehendes Phänomen? Es gilt, begünstigende und gefährdende Faktoren gegeneinander abzuwägen.

Für eine dauerhaft bessere Entwicklung Nordwestdeutschlands spricht:

- Mit der marktwirtschaftlichen Öffnung der osteuropäischen Länder und ihrer absehbaren Integration in den westeuropäischen Wirtschafts-

raum hat sich die raumwirtschaftliche Lage Nordwestdeutschlands zweifellos besonders verbessert. Günstiger ist die raumwirtschaftliche Lage auch durch die Erweiterung der EU um die neuen Mitgliedsländer Finnland und Schweden geworden.

- Als Vorteil auf längere Sicht könnte sich auch erweisen, daß Nordwestdeutschland überdurchschnittlich mit FuE-Kapazitäten in öffentlichen Einrichtungen ausgestattet ist. Voraussetzung dafür wäre allerdings, daß sich stärker als bisher Netzwerke zwischen öffentlichen Einrichtungen und privaten Akteuren herausbilden und sich daraus marktgängige Produkte, Dienste und Ideen entwickeln.

Es gibt allerdings auch eine Reihe von Faktoren, die nicht für eine dauerhaft bessere ökonomische Situation in Nordwestdeutschland sprechen:

- Eine Hypothek stellt die nach wie vor geringe Ausstattung mit Humankapital dar (FuE-Beschäftigte in den Unternehmen; Beschäftigte mit Hochschul- oder Fachhochschulabschluß). Die Erkenntnisse der neuen Wachstumstheorie haben noch einmal die These gestärkt, daß Vorsprünge in regionalen Wachstumsprozessen dann zu realisieren sind, wenn die Ausstattung mit „Kapital in den Köpfen“ günstig ist.
- Zu denken geben auch die relativ schwache Einbindung Nordwestdeutschlands in den Globalisierungsprozeß und insbesondere das geringe Engagement ausländischer Investoren in Nordwestdeutschland, was tendenziell auf eine geringe Attraktivität der Region für ausländische Investoren hinweist.
- Problematisch erscheint unter mittelfristigen Wachstumsperspektiven schließlich auch die Branchenstruktur im Verarbeitenden Gewerbe. Die relativ starke Orientierung auf Verbrauchsgüterindustrien und darunter den Automobilbau sowie innerhalb der Investitionsgüterindustrien auf die von politischen Entscheidungen abhän-

gigen Branchen Flugzeugbau und Schiffbau beinhalten erhebliche Risiken.

15. Begünstigende und belastende Faktoren zusammengekommen lassen es nicht als gesichert erscheinen, daß Nordwestdeutschland auf einen dauerhaft steileren Wachstumspfad eingeschwenkt ist. Nicht unwahrscheinlich scheint, daß in einem langanhaltenden Konjunkturaufschwung andere Regionen sich dynamischer entwickeln, weil dann die stärkere Einbindung in den Globalisierungsprozeß und die tiefgreifenden Rationalisierungsprozesse, die in der Rezessionsphase in süddeutschen Bundesländern stattgefunden haben, zum Tragen kommen können. Generell ist anzumerken, daß eine Einschätzung der mittelfristigen wirtschaftlichen Perspektiven für Nordwestdeutschland zur Zeit besonders schwierig ist, weil noch nicht abgesehen werden kann, ob und wie die grundlegenden und zum Teil vollkommen neuen Anpassungsprobleme, vor der die Wirtschaft in Deutschland insgesamt zur Zeit steht, bewältigt werden. Auch die Politik steht angesichts der Globalisierung, der europäischen Währungsunion, der Erweiterung der Europäischen Union gen Osten, der Enge in den öffentlichen Kassen sowie reformbedürftiger sozialer Sicherungssysteme vor großen Herausforderungen. Wie sich diese Einflußfaktoren sowie die darauf bezogenen politischen Reaktionen für Nordwestdeutschland auswirken, ist kaum prognostizierbar.

Standortpolitik für Nordwestdeutschland

16. Die Politik kann die Perspektiven für die zukünftige ökonomische Entwicklung in Nordwestdeutschland verbessern. Die gegenwärtigen gravierenden Probleme auf dem Arbeitsmarkt und die unbefriedigende Wachstumsdynamik sind allerdings kein nordwestdeutsches, sondern ein bundesweites Phänomen. Gefordert sind also Maßnahmen, die sich auf das ganze Bundesgebiet erstrecken, und

hierfür liegt die Kompetenz zumeist auf der Bundesebene. Maßnahmen, die den Standort Bundesrepublik insgesamt stärken, kommen auch Nordwestdeutschland zugute. Standortpolitik ist aber nicht nur eine nationale Aufgabe, sondern sie ist auch und gerade eine originär regionale und kommunale Angelegenheit. Deshalb sind auch die einzelnen Bundesländer und Kommunen in Nordwestdeutschland gefordert, die Perspektiven für die wirtschaftliche Entwicklung Nordwestdeutschlands günstiger zu gestalten. Welche Maßnahmen auf Bundesebene einerseits, auf der Ebene der einzelnen nordwestdeutschen Bundesländer und Kommunen andererseits zu ergreifen wären, soll hier nicht im einzelnen diskutiert werden, auch wenn auf der Bundesebene sowie der der *einzelnen* Bundesländer und Kommunen zweifellos die Hauptverantwortung der Standortpolitik lastet. Bei einer länderübergreifenden Betrachtung des nordwestdeutschen Raumes – wie sie hier angestellt wird – ist von Interesse, was die nordwestdeutschen Länder *gemeinsam* auf den Weg bringen könnten, um ihre Position im Standortwettbewerb zu verbessern. Hier gibt es im wesentlichen zwei Ansatzpunkte. Der erste Ansatzpunkt sind Maßnahmen zur Beseitigung von Nachteilen, die aus den engen Grenzen um die Stadtstaaten resultieren, durch die zusammenhängende Wirtschaftsräume administrativ zerschnitten werden. Den zweiten Ansatzpunkt stellen große Infrastrukturprojekte dar, die die Interessen mehrerer Bundesländer berühren.

Nordstaat ökonomisch von Vorteil

17. Die engen Grenzen um die Stadtstaaten, die vielfach miteinander verflochtene Wirtschaftsräume zerschneiden, stellen einen Nachteil im Standortwettbewerb dar. Denn die politischen Entscheidungen in Bremen und Hamburg haben weitreichenden Einfluß auf die ökonomische Entwicklung in den angrenzenden Flächenländern, und umgekehrt ist die wirtschaftliche Situation in den Stadtstaa-

ten auch stark abhängig von Entscheidungen in Hannover und Kiel und in den Umlandkreisen von Hamburg und Bremen. Da die Verantwortlichkeit der Landespolitik vor dem Wähler jedoch auf das jeweilige Staatsgebiet begrenzt bleibt, ist der Verbund zwischen Entscheider, Nutzer und Zahler aufgehoben. Unter solchen Bedingungen ist nicht zu erwarten, daß eine optimale Standortpolitik für Nordwestdeutschland insgesamt betrieben wird. Die starken ökonomischen Verflechtungen einerseits und die deutlich voneinander abweichenden Entwicklungen zwischen den Stadtstaaten und den Umlandregionen andererseits machen eine optimale Standortpolitik in Norddeutschland immer schwieriger. Dieses Problem wird auch nicht grundsätzlich durch das regionale Entwicklungskonzept für die Metropolregion Hamburg und die gemeinsame Landesplanung zwischen Bremen und Niedersachsen gelöst, wenn auch im einzelnen nützliche Abstimmungen im Do-ut-des-Verfahren zwischen den beteiligten Landesregierungen zustande kommen mögen. Bessere Entscheidungen für den Standort wären dann zu erwarten, wenn der Verbund zwischen Entscheider, Nutznießer und Zahler politischer Maßnahmen wiederhergestellt wird. Dies wäre bei anderen administrativen Ländergrenzen in Nordwestdeutschland möglich. Eine Länderneugliederung wäre im übrigen nicht nur auf die vier nordwestdeutschen Länder zu beschränken; da der Einzugsbereich von Hamburg bis weit nach Mecklenburg-Vorpommern reicht, wäre bei einer Neugliederung auch zu überprüfen, ob Teile dieses Bundeslandes einbezogen werden müßten. Die (vorerst) gescheiterte Fusion von Berlin und Brandenburg hat die ökonomischen Gründe für eine Neugliederung nicht beseitigt. Sie sollte Ansporn sein, Strategien zu entwickeln, wie Widerstände und Vorbehalte gegen eine Länderneugliederung im norddeutschen Raum in der Bevölkerung, aber auch in etablierten Institutionen, die ein Interesse am Status quo haben, aus dem Weg geräumt werden können.

Große Verkehrsprojekte umstritten

18. Infrastrukturprojekte, die die Interessen mehrerer Bundesländer betreffen, wären z.B. zum einen die von Hamburg geforderte Vertiefung der Elbe von der Mündung bis zum Hamburger Hafen sowie eine zusätzliche Elbquerung, die Ziel- und Quellverkehre von und nach Skandinavien, aber auch der im Bau befindlichen Ostseeautobahn aufnehmen und um Hamburg vorbeileiten können. Was die Elbvertiefung angeht, so wird sie von Hamburg gefordert, um die Wettbewerbsfähigkeit des Hafens gegenüber den Rheinmündungshäfen für große Containerschiffe zu erhalten. Wegen der engen Verflechtung Hamburgs mit dem Umland dürfte dieses Vorhaben auch positive ökonomische Effekte auf Schleswig-Holstein und Niedersachsen haben. Schleswig-Holstein und Niedersachsen sind dieser Einschätzung nun gefolgt und haben ihre Zustimmung zur Elbvertiefung gegeben, nachdem sie lange Zeit ökologische Bedenken gegen eine Elbvertiefung höher zu gewichten schienen.

Eine weitere Elbquerung auf der Straße und Schiene wird in erster Linie von Schleswig-Holstein gefordert, um die Anbindung des Landes nach Süden zu verbessern. Schon seit Anfang der 80er Jahre leidet diese Anbindung zunehmend darunter, daß die bedeutenden Straßen- und Schienenverbindungen nach Süden über Hamburg verlaufen⁵; wenn die Verkehre von und nach Skandinavien und den baltischen Raum noch zunehmen, kommt es zu verschärften Engpässen in Hamburg mit Zeitverlusten für den durchfließenden Verkehr. Für Hamburg selbst wäre zwar die Entlastung der Elbquerungen von durchlaufendem Verkehr auch von Vorteil; Hamburg befürchtet aber, daß die schnelleren Verkehre um Hamburg herum zum Teil zu Lasten seines Hafens gehen, weil dann der Containerverkehr auf Straße und Schiene zwischen den Rheinmündungshäfen und dem Ostseeraum lukrativer würde. Für Niedersachsens Position hinsichtlich einer festen neuen Elbquerung scheinen bislang die

ökologischen Bedenken bestimmend zu sein.

19. Es ist an dieser Stelle nicht leistbar, die verschiedenen Infrastrukturprojekte in ihren ökonomischen und anderen, z.B. ökologischen, Auswirkungen näher zu betrachten und die verschiedenen Länderinteressen gegeneinander abzuwägen. Auch können hier nicht die verschiedenen Möglichkeiten zur Lösung der Stadtstaatenproblematik ausdiskutiert werden; hier besteht noch großer Forschungsbedarf. An dieser Stelle sollte lediglich beispielhaft aufgezeigt werden, wo anzusetzen wäre, wenn die nordwestdeutschen Länder gemeinsam die Bedingungen ihrer Region im Standortwettbewerb verbessern wollen.

Anmerkungen

* Die folgenden Ausführungen stellen das zusammenfassende Kapitel einer Untersuchung dar, die im Rahmen der Arbeitsgruppe „Strukturberichterstattung Norddeutschland“ der Landesarbeitsgemeinschaft Bremen/Hamburg/Niedersachsen/Schleswig-Holstein der Akademie für Raumforschung und Landesplanung durchgeführt wurde. Vgl. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Landesentwicklung in Norddeutschland, Nordwestdeutschland und seine Regionen im Standortwettbewerb*. – Hannover 1997. Diese Veröffentlichung beinhaltet Einzeluntersuchungen von: Lammers, K.: Die sektorale Spezialisierung Nordwestdeutschlands und seiner Regionen, S. 51–81; Legler, H.; Machate-Weiß, V.: *Zukunftsorientierung der nordwestdeutschen Wirtschaft – Investitionen in Sachanlagen, Forschung & Entwicklung und Humankapital*, S. 83–118; Richert, R.: *Nordwestdeutschlands Verflechtungen mit dem Ausland*, S. 119–157; Voss, G.: *Die Entwicklung der Wirtschaftsleistung des Einkommens und der Beschäftigung in Nordwestdeutschland*, S. 19–49. Auf deren Ergebnissen basiert das zusammenfassende Kapitel.

(1)

Vgl. z.B. Brune, R.; Köppel, M.: Das Nord-Süd-Gefälle verstärkt sich. Zur großräumigen Wirtschaftsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland. In: *Mitteilungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung*, 1980, S. 225–247; Kunz, D.: Das Süd-Nord-Gefälle. Ein entwicklungstheoretischer Ansatz zu seiner Erklärung.

In: *Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung*. e.V. (Hrsg.): *Süd-Nord-Gefälle in der Bundesrepublik? – Hannover 1984*. = NIW-Workshop 1984, S. 1–20

(2)

Lammers, K.: Regionale Struktur- und Wachstumsunterschiede in der Bundesrepublik – Wo steht Ostdeutschland? In: *Die Weltwirtschaft* (1994) H. 2, S. 177–193

(3)

Legler, H.: Erfolgsbilanz, Struktur und Entwicklung: Niedersachsens Wirtschaft im Wettbewerb. In: *Neues Archiv für Niedersachsen* (1996) H. 1, S. 15–41

(4)

Lammers, K.: Die Attraktivität Norddeutschlands für Investoren. Befunde für die 70er und 80er Jahre. In: *Akademie für Raumforschung und Landesplanung* (Hrsg.): *Landesentwicklung in Norddeutschland, Strukturberichterstattung Norddeutschland*. – Hannover 1992, S. 45–64

(5)

Hoffmeyer, M. u.a.: Struktur und Perspektiven der Wirtschaft Schleswig-Holsteins. = Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel (Hrsg.): *Kieler Sonderpublikation*. – Kiel 1990, S. 115 ff.

Dr. Konrad Lammers
Abteilungsleiter Regionalökonomie
und Regionalpolitik
HWWA Institut für Wirtschaftsforschung
Neuer Jungfernstieg 21
20347 Hamburg