

WULF DAMKOWSKI

Raumplanung über Ländergrenzen – Chance oder Illusion?

Das Beispiel des Ballungsraumes Hamburg

1.

Im Hamburger Umland sind im wesentlichen zwei Räume zu unterscheiden: das eigentliche Stadt-Umland und der größere Wirtschaftsraum Hamburg. Die Abgrenzung beider Räume ist schwierig. Unter Zugrundelegung der Kriterien Berufspendler, Einkaufsgewohnheiten und Verkehrsverbindungen läßt sich die ungefähre Umlandgrenze durch Städte wie Wedel, Elmshorn, Kaltenkirchen, Bad Oldesloe, Schwarzenbek und Geesthacht kennzeichnen. Dieser Planungsraum liegt auch dem „Entwicklungsmodell für Hamburg und sein Umland“¹ zugrunde, das zu den genannten Gemeinden von Hamburg ausgehende Entwicklungachsen

und Unterachsen vorsieht und die Achsenzwischenräume als Naherholungsgebiete versteht.

Dagegen hat der Wirtschaftsraum Hamburg eine größere Ausdehnung; er wird in Schleswig-Holstein etwa durch Städte wie Brunsbüttelkoog, Neumünster und Lübeck sowie durch die Zonengrenze markiert². Eine zusätzliche, über das Stadt-Umland-Problem hinausreichende Schwierigkeit entsteht dadurch, daß sich der Hamburger Umland- und Wirtschaftsraum sowie andere bis hin nach Cuxhaven und Bremerhaven reichende Wirtschaftsräume überschneiden. Diese sich überlappenden Räume lassen sich als sog. Unterelbe-Region zusammenfassen³.

¹ Vgl. hierzu: Für Hamburgs Zukunft. Das Entwicklungsmodell für Hamburg und sein Umland. Hrsg.: Senat der Freien und Hansestadt Hamburg – Staatliche Pressestelle. – Hamburg 1969. = Berichte und Dokumente aus der Freien und Hansestadt Hamburg, Nr. 186.

Krüger, Till: Das Entwicklungsmodell für Hamburg und sein Umland. In: Der Städtetag. 24. Jg. (1971) H. 6. S. 320ff.

Ebert, Klaus-Dieter; Edmund Schmidt-Eichberg; Uli Zech: Das Entwicklungsmodell für Hamburg und sein Umland. In: Bauwelt. 60. Jg. (1969) Nr. 38/39 (Stadtbauwelt 23) S. 206–211.

Vgl. allgemein zu den Hamburger-Umland-Problemen: Probleme des nördlichen Hamburger Umlandes. In: Bauwirtschaftliche Informationen. (1969) H. 11. S. 3, 4.

Jochimsen, Reimut; Peter Knobloch; Peter Treuner: Gebietsreform und regionale Strukturpolitik. Das Beispiel Schleswig-Holstein. – Opladen 1971. = Analysen, Veröffentlichungen der

Hochschule für Wirtschaft und Politik Hamburg, Bd. 8. S. 74ff.

Raumordnung an der Niederelbe. Methoden und Ziele. Hrsg. vom Ministerpräsidenten des Landes Schleswig-Holstein, Staatskanzlei – und der Freien und Hansestadt Hamburg, Senatskanzlei – und dem Niedersächsischen Ministerium des Innern. – Kiel 1968. = Schriften der Landesplanung Niedersachsen, Nr. 33. Insbes. S. 29ff., S. 79ff.

Regionalplanungsraum I des Landes Schleswig-Holstein. Hrsg.: Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise. – 1968.

² Nach Otremba; hierzu auch Kern, Helmuth: Ein Modell für die wirtschaftliche Entwicklung der Region Unterelbe. – Hamburg o.J. (1970). = Schriftenreihe der Behörde für Wirtschaft und Verkehr der Freien und Hansestadt Hamburg, Nr. 9. S. 5, 6.

³ Vgl. Kern, Helmuth, a.a.O.

2.

Die Problematik des Hamburger Umlands liegt vor allem in seiner engen Verflechtung mit der Kernstadt Hamburg. Eine für das Verhältnis Hamburgs zu seinem Umland wesentliche Frage ist die der Gestaltung der Verkehrsbeziehungen. Hier spielt der tägliche Pendlerstrom aus den Hamburger Randgebieten und dem weiteren Umland in die City der Kernstadt eine wichtige Rolle.

Ihren Ausgangspunkt hat die Pendlerfrage als Verkehrsproblem in dem starken Anwachsen der Bevölkerung in den vier Randkreisen während der letzten zwanzig Jahre. In dieser Zeit nahm die Bevölkerung in den Kreisen Pinneberg, Hzt. Lauenburg, Stormarn und Segeberg um ca. 90% zu⁴. In demselben Maße stieg die Zahl der von den Randkreisen nach Hamburg pendelnden Arbeitnehmer zwischen 1939 und 1960 von 16 500 auf 71 400⁴. Das sind fast 10% aller in Hamburg Beschäftigten⁵. In vielen Randgemeinden ist die Zahl der Pendler auf 75%, in Glashütte z. B. auf 89% der Berufstätigen angewachsen⁶.

Hohe Pendlerzahlen ziehen für die Randgemeinden und die Kernstadt erhebliche Belastungen auf dem Verkehrssektor nach sich. Sie erfordern eine Vielzahl neuer Verkehrseinrichtungen wie Schnellbahnen, Straßen, Parkplätze, Omnibusbahnhöfe an den Endpunkten der Vorortbahnen, die zu Umsteigestationen von Bus oder Einzelfahrzeug geworden sind.

Die Verwirklichung solcher Maßnahmen ist allerdings nicht geeignet, die Pendlerzahlen zu verkleinern; im Gegenteil besteht sogar die Möglichkeit, daß sie sich wegen der zunehmenden Attraktivität des Verkehrssystems weiter erhöhen werden.

Zu bedenken ist auch, daß bei dem Ausbau eines jeden Personenverkehrssystems gerade die entfernteren Fahrstrecken hinsichtlich Bau und Unterhaltung teurer werden. Das hat wiederum zur Folge, daß die Masse der Kurzstreckenfahrer, damit die Preise für längere Strecken tragbar bleiben, überhöhte Tarife zahlen muß⁷. Dieses ungerechte Ergebnis kann nur vermieden werden, wenn man sich entschließt, bei der Festsetzung von Verkehrstarifen

von betriebswirtschaftlichen Überlegungen Abstand zu nehmen und das noch herrschende Kostendeckungsprinzip aufzugeben. Fraglich erscheint aber, ob eine solche Maßnahme gerade unter dem Gesichtspunkt der Begrenzung der Pendlerzahlen sinnvoll ist; denn die Subventionierung der längeren Fahrstrecken würde dann wegen der verbilligten Tarife gerade einen Anreiz für das „In-die-Stadt-Pendeln“ bieten. Dem stünde allerdings als möglicher Vorteil einer solchen Maßnahme die Entlastung des Individualverkehrs gegenüber. Es ist demnach festzustellen, daß eine Einschränkung der Pendlerbewegung unter Berücksichtigung sowohl des Massen- als auch des Individualverkehrs durch verkehrspolitische Maßnahmen kaum erreichbar ist.

Große Aufgaben stellen sich für die Gemeinden des Hamburger Umlandes auf dem Gebiet des Wohnungsbaus mit seinen Folgeeinrichtungen wie auch im Bereich der Erschließung von Gewerbeflächen und der Ansiedlung von Industriebetrieben. Maßnahmen auf diesen beiden Gebieten sind weitgehend voneinander abhängig und müssen, weil sie erheblichen Einfluß auf die Gemeindestruktur haben können, als Einheit gesehen werden.

Die Notwendigkeit, den Bau von Wohnungen und Folgeeinrichtungen zu intensivieren, ergibt sich für die Gemeinden aufgrund ihrer ständig wachsenden Bevölkerung. Dieser verstärkte Wohnungsbau hat in den Umlandgemeinden soziologisch-strukturelle Probleme aufgeworfen insofern, als die neugebauten Wohnungen überwiegend von ehemaligen Hamburger Bürgern bezogen wurden, die ihren alten Arbeitsplatz in der Kernstadt behalten haben⁸. Der Grund für diese Umsiedlungsbewegung ist der in Hamburg noch nicht voll befriedigte Wohnraumbedarf und der Wunsch nach einer naturverbundenen Wohnform. Hierdurch laufen die Umlandgemeinden Gefahr, allmählich den Charakter von reinen Wohngemeinden anzunehmen. Reine Wohngemeinden aber, die sogenannten Schlafstädte, sind aus verschiedenen Gründen problematisch:

- Durch sie werden die Pendlerströme verstärkt; denn die Neubürger der Umlandgemeinden geben in den wenigen Fällen wegen des in den Gemeinden herrschenden Arbeitsplatzmangels ihren alten Arbeitsplatz in der Kernstadt auf.
- Die soziologische Struktur der Wohngemeinde ist einseitig und krisenanfällig. Wegen ihrer sozialen Undifferenziertheit und der nur schwachen Bindung der Neubürger an die Gemeinde wird die Erfüllung der Selbstverwaltungsaufgaben in der Gemeinde erschwert⁹.
- Wohngemeinden entstehen erfahrungsgemäß in Erholungslandschaften, die dann durch die Großstadtbevölkerung nur noch wenig genutzt werden können.

⁴ Raum und Ordnung. Probleme der Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland. (Mit Beiträgen von Werner Ernst und Erich Dittrich.) Hrsg. vom Bundesminister für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung (in Zsarb. mit dem Institut für Raumordnung in der Bundesanstalt für Landeskunde und Raumordnung.) – Bad Godesberg 1963. S. 22. Vgl. auch Keil, Georg: Probleme der Stadtumlandplanung am Beispiel der Zusammenarbeit zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein. S. 157–168 in: Die Stadt und ihre Region. – Stuttgart 1962. = Neue Schriften des Deutschen Städtetages, H. 8. S. 159.

⁵ Speckter, Hans: Entwicklungsziele der Landesplanung im Wirtschaftsraum Hamburg. In: Neues Hamburg. Das neue Gesicht der Stadt. – Hamburg 1961. = Neues Hamburg, Nr. 14. S. 77, 78.

⁶ Sonderprobleme im Hamburger Randgebiet. Denkschrift der Kreise Pinneberg, Segeberg, Stormarn, Hzt. Lauenburg. – Pinneberg 1958. S. 6.

⁷ Speckter, Hans, a.a.O.; Entschließungen des Gemeinsamen Landesplanungsrates Hamburg/Schleswig-Holstein in der Zeit vom 5. April 1956 bis 12. Januar 1962. Hrsg. vom Ministerpräsidenten des Landes Schleswig-Holstein – Landeskanzlei – Landesplanungsbehörde. – Kiel 1963. = Landesplanung in Schleswig-Holstein, H. 3. S. 24.

⁸ Haarmann, Wennemar: Gemeinsame Landesplanung Hamburg/Schleswig-Holstein. In: Dt. Verwaltungsblatt. 81. Jg. (1966) Nr. 8, S. 292, 296.

⁹ Haarmann, Wennemar, a.a.O.; Keil, Georg: Raumordnung zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein. Ein Beitrag zum Stadt-Umland-Problem. In: Raumforschung und Raumordnung. 17. Jg. (1959) H. 1. S. 1, 3.

– Wohngemeinden sind wegen des geltenden Steuersystems auf längere Sicht nicht lebensfähig.

Um diesen Gefahren im Hamburger Umland wenigstens teilweise entgegenzutreten zu können, stellen sich für die Gemeinden folgende Aufgaben:

1. Bei günstigen Standortvoraussetzungen müssen schon vorhandene gewerbliche Ansätze weiterentwickelt oder neue Gewerbebetriebe angesiedelt werden. Eine solche Maßnahme ermöglicht eine Stärkung der Finanzkraft der Umlandgemeinden, die Schaffung von Arbeitsplätzen für die Neubürger der Gemeinde, eine Dämpfung der Pendlerentwicklung sowie eine stärkere Bindung des Neubürgers an seine Wohngemeinde.
2. Wo keine günstigen Standortbedingungen für eine Gewerbeanlagerung vorhanden sind, ist eine Beschränkung der Bauflächen in den Aufbauplänen als letztes Mittel erforderlich.
3. Im Einklang mit diesen Maßnahmen müßte der Teil der Hamburger Wirtschaftspolitik, der eine erhebliche Erweiterung des Industriepotentials in Hamburg vorsieht¹⁰, noch stärker mit einer zu intensivierenden gesamträumlichen Wirtschaftsförderung koordiniert werden, um auf diese Weise u. a. die Entwicklung der Pendlerzahlen zu bremsen. Diese notwendige, weit in den Wirtschaftsraum hineinreichende Gewerbeansiedlung sollte im Interesse einer ausgewogenen Wirtschaftsentwicklung der Region durch gestaffelte Anreize, die mit zunehmender Entfernung von der Kernstadt stärker werden, gezielt gefördert werden.

3.

Um alle notwendigen Maßnahmen durchführen und die genannten Probleme lösen zu können, wäre eine ungeheure Finanzkraft der Umlandgemeinden erforderlich. Diese ist jedoch nicht vorhanden.

Wichtigste Steuerquelle der Gemeinden dürfte auch nach der Gemeindefinanzreform von 1969 die Gewerbesteuer bleiben¹¹. Soweit diese aus dem örtlichen Handels- und Versorgungsgewerbe gezogen wird, ist sie bei den Randgemeinden niedriger als bei den übrigen Gemeinden, da ein großer Teil des verdienten Einkommens in Hamburg umgesetzt wird und daher als Grundlage für das Geschäftsleben in den Randgemeinden ausfällt. Auch die Gewerbesteuer-einnahmen aus industriellem Gewerbe sind, wenn es sich um eine reine Wohngemeinde handelt, unerheblich. Eine gewisse Entschädigung kann hier die 14%ige Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer sowie der Anteil an der Mineralölsteuer nach dem Gemeindefinanzreform-

gesetz¹² bieten; demgegenüber steht allerdings – auch aufgrund der Gemeindefinanzreform – die Abführung der 40%igen Gewerbesteuerumlage. Wenn auch die Finanzreform den Gemeinden per Saldo eine gewisse Erleichterung gebracht hat, so kann auch die gegenwärtige kommunale Finanzsituation unter Berücksichtigung der stark zunehmenden Gemeindeaufgaben nicht befriedigen. Als angemessene Lösung zur Beseitigung der weiterhin bestehenden Finanznot der Gemeinden, insbesondere der Umland-Gemeinden, erscheint eine planvolle Gewerbeansiedlung zur Erschließung primären Steueraufkommens und eine Verteilung der Folgekosten zwischen Kernstadt und Umland bei größeren Umsiedlungen von Hamburg in das Umland erforderlich. Beide Maßnahmen müssen auf der Basis koordinierender Zusammenarbeit zwischen Hamburg, Schleswig-Holstein und der betroffenen Umland-Gemeinde erfolgen. Darüber hinaus wird generell im Hinblick auf die kommunale Finanzlage zu fordern sein, daß die begonnene Gemeindefinanzreform etwa in der Weise weiterentwickelt wird, daß die Kommunen noch mehr als bisher an Steuern des Bundes (Einkommen- und Mineralölsteuer) beteiligt werden¹³. Auf diese Weise dürfte sich eine Erhöhung der allgemeinen Steuerlastquote kaum vermeiden lassen, was im übrigen angesichts der immer stärkeren staatlichen Vorsorge für den Bürger auch gerechtfertigt erscheint¹³.

4.

Um zu einer sachgerechten Lösung der dargestellten Umlandprobleme zu kommen, ist eine vorausschauende Gesamtplanung für Hamburg und sein Umland notwendig. Diese stößt aber auf Schwierigkeiten, weil im Raume Hamburg die politischen und die wirtschaftlichen Grenzen divergieren. Für die Beseitigung solcher Schwierigkeiten bieten sich zwei Möglichkeiten an: entweder können die wirtschaftlichen und politischen Grenzen vereinheitlicht werden, oder es müssen Koordinierungsinstrumente entwickelt werden, die die Problemräume und die regionalen Zuständigkeitsbereiche aufeinander abstimmen. Im Hamburger Raum hat man sich vorerst für die letztere Lösung entschieden. Das hat zur Entstehung des Gemeinsamen Landesplanungsrates Hamburg/Schleswig-Holstein sowie neuerdings zur Schaffung der Norddeutschen Ministerpräsidentenkonferenz und des Norddeutschen Parlamentsrates geführt. Über die beiden letzteren Gremien lassen sich noch keine abschließenden Erfahrungen mitteilen¹⁴, wenn auch der Start gerade des Norddeutschen Parlamentsrates alles andere als ermutigend war.

¹⁰ Leitlinien der Hamburger Wirtschaftspolitik. Hrsg. vom Senat der Freien und Hansestadt Hamburg, Staatliche Pressestelle. – Hamburg 1965. S. 18.

¹¹ Klein, Hans Günter: Zur Finanzlage der Kreise und Gemeinden. In: Der Landkreis. 41 Jg. (1971) S. 92; Mäding, Erhard: Das Stadt-Land-Problem und die Verwaltung. In: Studium Generale. 16. Jg. (1963) S. 659, 669, 670.

¹² Elsner, Hermann; Manfred Schüler: Das Gemeindefinanzreformgesetz. Einführung in die Gemeindefinanzreform und Erläuterungen zum Gemeindefinanzreformgesetz. – Hannover 1970. S. 69.

¹³ Klein, Hans Günter, a.a.O.; hierzu auch Thieme, Werner: Verwaltungslehre. – Köln 1967. § 43, Rdnr. 457.

¹⁴ Vgl.: Bericht des Ausschusses für Stadtentwicklung und Flächennutzung der Hamburgischen Bürgerschaft vom 4.3. 1971, Drucksache VII/1031.

Die Arbeitsmethode des Gemeinsamen Landesplanungsrates sieht folgendermaßen aus¹⁵:

In seinen Unterausschüssen werden zu Einzelfragen unter Berücksichtigung der Gesamtkonzeption Lösungsvorschläge ausgearbeitet, die nach Beratung im Hauptausschuß und nach Anhörung der ortsbeteiligten Stellen dem Plenum des Rates zum Beschluß vorgelegt werden. Die so zustandegekommenen Entschlüsse des Plenums werden den beiden Regierungen zugeleitet, wo die Regierungsmitglieder des Gemeinsamen Landesplanungsrates für ihre Verwirklichung sorgen sollen.

Die planerische Konzeption des Gemeinsamen Landesplanungsrates für die Lösung der Umlandprobleme im Hamburger Raum geht von mehreren Grundentscheidungen aus:

- Die ohne planerische Lenkung zu erwartende bauliche Verdichtung im engeren Peripherieraum Hamburgs wird für unzweckmäßig gehalten.
- Durch Integration von Kernstadt und Umland ist der erweiterte Wirtschaftsraum einheitlich zu entwickeln.
- Lösungsversuche durch großflächige Eingemeindungen sollen nicht in Betracht gezogen werden.
- Die Entstehung von überwiegenden Wohngemeinden im Umland soll vermieden und gleichzeitig das Arbeitsplatzangebot in diesen Gemeinden vergrößert werden.

Ausgehend von diesen Grundentscheidungen, wird eine Entwicklungslenkung in die Tiefe des Raumes entlang der schon erwähnten Achsen angestrebt, deren Rückgrat vorhandene leistungs- oder ausbaufähige Verkehrslinien sind. Dabei wird den in den Achsenendpunkten gelegenen Städten besondere Bedeutung beigemessen. In diesen Gemeinden soll die Wirtschaftsentwicklung besonders intensiviert und die Einwohnerdichte vergrößert werden, so daß hier Trabantenstädte mit einem Eigengewicht gegenüber der Kernstadt entstehen. Durch Schnellbahnlinien in die Achsenendpunkte soll die Tiefenwirkung verstärkt werden. Aufgrund dieser Planung soll zwischen den einzelnen Endpunkten und der Kernstadt ein polares Verhältnis entstehen mit dem Ziel, die Verkehrsbeziehungen nicht einseitig auf die Kernstadt zu ordnen, sondern in den Achsenräumen einen Verkehrsstrom in beiden Richtungen zu fördern. Aus diesem Grunde sollen die übrigen Achsengemeinden auch nicht erheblich gefördert und nicht über das normale Maß hinaus entwickelt werden¹⁶.

Die zwischen den Achsen liegenden Räume sollen bewußt als Naherholungsgebiete für die Kernstadtbevölkerung und die Bevölkerung der Achsenräume reserviert bleiben.

5.

Wie steht es nun mit der Verwirklichung dieser Konzeption für Hamburg und sein Umland?

Die wesentlichste Methode der Planverwirklichung besteht in der finanziellen Förderung plangemäßer Objekte durch den Gemeinsamen Landesplanungsrat. Hierfür ist 1960 ein Förderungsfonds eingerichtet worden, aus dem Mittel zur Verbesserung solcher kommunaler Einrichtungen zur Verfügung gestellt werden, die ohne Zuschüsse nicht durchgeführt würden. Insbesondere werden Maßnahmen auf dem Gebiet des Verkehrs, der Ver- und Entsorgung, der Baulandbeschaffung, der Erschließung und der kulturellen Einrichtungen gefördert. Hierbei fließt gemäß der Achsenkonzeption der größere Teil der Mittel (52%) in die Achsenendgemeinden¹⁷.

Zu fragen ist allerdings, ob diese Methode, die Planungsimplementierung mittelbar durch finanzielle Anreize zu erreichen, ein hinreichendes Instrumentarium bietet.

Allgemein gilt für den gesamten Umlandraum folgendes: Die Entwicklung ist hier insoweit gemäß der Planvorstellung verlaufen, als diejenigen zentralen Orte in den Achsenräumen, die neue Arbeitsplätze zur Verfügung stellen, eine starke Anziehungskraft ausgeübt haben¹⁸. Daher wohnten 1964 bereits 43% der Umlandbewohner in Städten mit über 10 000 Einwohnern, während es in der Vorkriegszeit nur 16% waren. Weiter ist folgendes bemerkenswert: Zwar stieg von 1960 bis 1963 die Zahl der Auspendler nach Hamburg von 71 366 auf 77 666, aber gleichzeitig erhöhte sich auch die Zahl der Einpendler von Hamburg nach Schleswig-Holstein von 2348 auf 3307. Hinzu kommt, daß von 1961 bis 1964 in den Randkreisen 117 Betriebsneuan siedlungen, davon 9 in den Achsenendpunkten, zu verzeichnen waren.

Abgesehen von diesen positiven Entwicklungen, bestehen allerdings einige Zweifel an den Möglichkeiten der Planimplementierung des Gemeinsamen Landesplanungsrates. Entwicklungen tatsächlicher Art, die durchaus nicht im Sinne der Gesamtkonzeption erfolgen, deuten an, daß diese Möglichkeiten doch sehr beschränkt sind. Als Beispiel ist etwa die Achse nach Kaltenkirchen zu nennen, bei der sich der Achsenendpunkt nicht erwähnenswert weiterentwickelt hat¹⁹, während sich in den unmittelbaren Hamburg-Randgemeinden eine nicht angestrebte Ballung ergeben hat. Nicht zu verkennen ist auch, daß es die Planimplementierung durch mittelbare finanzielle Anreize nicht hat verhindern können, daß eine Reihe von Gemeinden unplanmäßige Projekte verwirklicht und sich insbesondere durch Ansiedlung planwidriger Industrien in der Nähe der Landesgrenze neue Steuermittel erschlossen hat²⁰. Hier läßt

¹⁷ Keil, Georg: Probleme, a.a.O.

¹⁸ Matti, Werner: Raumanalyse des Hamburger Umlandes im Umkreis von 40 km. S. 5-64 in: Hamburg in Zahlen. (1965) Sonderh. 1. S. 15.

¹⁹ Vgl. bereits die Entschlüsselung des Gemeinsamen Landesplanungsrates vom 12. 1. 1962 in: Entschlüsselungen des Gemeinsamen Landesplanungsrates Hamburg/Schleswig-Holstein in der Zeit vom 5. April 1956 bis 12. Januar 1962, a.a.O., S. 36.

²⁰ Bericht über die Arbeit des Gemeinsamen Landesplanungsrates Hamburg/Schleswig-Holstein und der Gemeinsamen Landespla-

¹⁵ Speckter, Hans: Organisation und Methoden der Zusammenarbeit im Gemeinsamen Landesplanungsrat Hamburg/Schleswig-Holstein. In: Raumforschung und Raumordnung. 17. Jg. (1959) H. 1. S. 25.

¹⁶ Speckter, Hans: Raumplanungen im Hamburger Umland. In: Der Städtetag. 18. Jg. (1965) Nr. 7, S. 337, 338.

sich möglicherweise einige Abhilfe durch die schon anfangs erwähnte Staffelung der finanziellen Anreize schaffen. Es ist denkbar, daß auf diese Weise eine stärker in den Wirtschaftsraum hineinreichende Industrieansiedlung gewährleistet werden kann.

Auch in anderer Hinsicht erscheinen einige Fragezeichen hinter der Arbeit und Konzeption des Gemeinsamen Landesplanungsrates angebracht: Immer stärker tritt zwischen Schleswig-Holstein und Hamburg ein Interessengegensatz dadurch zu Tage, daß einerseits durch die gemeinsame Planung die Abwanderung Hamburger Betriebe in das Umland begünstigt wird, andererseits aber Hamburg bemüht ist, sein eigenes Industriepotential zu erweitern²¹. Deshalb wird es für beide Länder darauf ankommen, vor allem die bisher außerhalb des Wirtschaftsraumes Hamburg liegende Industrie für das Hamburger Umland zu gewinnen.

In der schleswig-holsteinischen Landesplanung scheint es gewisse Interessengegensätze zwischen den Förderungsprogrammen für die nördlichen und westlichen Landesteile²² und für das Hamburger Umland zu geben. Das hat sich für die Arbeit im Rat nicht immer fruchtbar ausgewirkt.

Eine andere Schwäche der Achsenkonzeption liegt in ihrer Fiktion, daß als Arbeitskräfte für die Industrien in den Achsenendpunkten die heutigen Fernpendler in größerem Umfange mobilisiert werden könnten. Diese Fiktion ist fragwürdig, weil die Fernpendler häufig qualifizierte Arbeitskräfte sind, die in der Wohngemeinde keine angemessene Arbeit finden würden, oder auch ältere Leute, die persönliche oder materielle Bindungen an den städtischen Betrieb haben²³.

Schließlich ist es zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein eine ungeklärte konzeptionelle Streitfrage, ob die Entwicklungsachsen über ihre Endpunkte hinaus in den Wirtschaftsraum Hamburg – so die Hamburger Vorstellungen – verlängert werden sollten²⁴.

6.

Abschließend soll kurz die Frage nach alternativen Konzepten für die Lösung der Hamburger Umland-Probleme angesprochen werden.

In zunehmendem Maße werden Stimmen laut²⁵, die Ein-

gemeindungen nach Hamburg als Lösungsmöglichkeit ansprechen. Eine derartige Alternative dürfte ihre Berechtigung für kleinere Agglomerationen mit relativ geringen Expansionsstendenzen haben; sie wird sich auch für größere Ballungen wie die Hamburger Region für solche Fälle anbieten, in denen – wie im Raume Norderstedt – die Umlandgemeinden mit der Kernstadt sozio-ökonomisch so eng verflochten sind, daß wesentliche Gemeindefunktionen ihnen von der Kernstadt abgenommen werden²⁶. Grundsätzlich dürften Eingemeindungen für das Stadt-Umland-Problem jedoch kein voll befriedigendes Konzept sein, da sie die Problemräume voraussichtlich nur um wenige Kilometer weiter nach außen verschieben würden²⁷. Das hat mit Deutlichkeit die Entwicklung im Raum Hamburg seit den Eingemeindungen aufgrund des Groß-Hamburg-Gesetzes gezeigt. Trotzdem ist zuzugeben, daß die Forderung nach Eingemeindungen im Ansatz berechtigt ist, da sie davon ausgeht, daß wirtschaftliche und administrative Raumgrenzen möglichst zur Deckung zu bringen sind, d. h., daß ökonomische Räume nicht durch Verwaltungsgrenzen zerschnitten werden dürfen. Daß es das Ziel milderer Koordinierungsinstrumente – wie sie etwa zur Zeit noch im Hamburger Raum angewandt werden – ist, die Spannungen aufgrund der Deckungsungleichheit von administrativen und Wirtschaftsgrenzen abzubauen, ist schon gesagt worden. Es ist gleichfalls festgestellt worden, daß diese Instrumente wegen der Schwierigkeiten bei der Planimplementierung unvollkommen sind. Will man also Verwaltungs- und Wirtschaftsgrenzen zur Übereinstimmung bringen, so erfordert dies für die Hamburger Region bei weitem großräumigere Lösungen, als es punktuelle Eingemeindungen sind. Geht man davon aus, daß der Wirtschaftsraum Hamburg nördlich der Elbe von Städten wie Brunsbüttelkoog, Neumünster, Lübeck und Lauenburg markiert wird und südlich der Elbe Städte wie Stade, Buxtehude, Buchholz und Lüneburg umfaßt, geht man weiter davon aus, daß dieser Wirtschaftsraum von dem weiteren bis hin nach Cuxhaven reichenden Wirtschaftsraum Unterelbe überlappt wird, so ist es hier undurchführbar, Gemeindegrenzen mit ökonomischen Grenzen in Einklang zu bringen; denn erstere würden in einer derart weiträumig expandierenden Region immer wieder überschritten. Hier könnte nur die Korrektur von Ländergrenzen Abhilfe schaffen²⁸.

nungsarbeit Hamburg/Niedersachsen für den Zeitraum 1960–1964. (Hrsg.: Freie und Hansestadt Hamburg). Senat. – Hamburg 1964. = Mitteilungen des Senats an die Bürgerschaft, Nr. 128.

²¹ Prognos-Gutachten. In: Die Gemeinde. (1966) S. 278; Leitlinien der Hamburger Wirtschaftspolitik. Hrsg. vom Senat der Freien und Hansestadt Hamburg, Staatliche Pressestelle. – Hamburg 1965. S. 8; Die Welt vom 24. 12. 1966, S. 13.

²² Vgl.: 20 Beiträge auf Gemeinschaftskurs im Programm Nord. (Hrsg.): Claus Bielfeldt. – Kiel 1965.

²³ Voß, Fritz: Industrie aufs Land? S. 105–114 in: Raumordnung, Landesplanung, Städtebau. Referate und Diskussionen eines Fachseminars des Deutschen Industrie- und Handelstages, veranstaltet vom 7. bis 9. Juni 1961 in Münster. Hrsg. vom Deutschen Industrie- und Handelstag. – Bonn 1961. = Deutscher Industrie- und Handelstag, Schriftenreihe, H. 75. S. 111.

²⁴ Bericht des Ausschusses für Stadtentwicklung und Flächennutzung der Hamburgischen Bürgerschaft vom 4. 3. 1971, Drucksache VII/1031.

²⁵ Ordnungsprinzipien und Funktionen im Wirtschaftsraum

Hamburg. Betrachtung aus Anlaß der 25jährigen Wiederkehr des Inkrafttretens des Groß-Hamburg-Gesetzes. In: Raumforschung und Raumordnung. 20. Jg. (1962) H. 3. S. 148.

²⁶ Vgl. Willing, G.: Verwaltungsprobleme des städtischen Großraumes Kiel. – Kiel 1954. S. 103–104; Zwischengemeindliche Zusammenarbeit. Gesamtbearbeitung: Erhard Mäding. (Hrsg.): Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung. – Köln 1963. S. 40; Weber, Werner: Gegenwartsprobleme der interkommunalen Ordnung. S. 7–30 in: Weber, Werner; H. A. Berkenhoff: Die Gemeinden im nachbarschaftlichen und im bundesstaatlichen Spannungsfeld. – Göttingen 1962. S. 13; Hahn, Jürgen: Stadtregion und Region. S. 521–544 in: Kommunalwirtschaft. (1963) Nr. 12. S. 524.

²⁷ Galette, Alfons: Zur Methodik interkommunaler Zusammenarbeit. S. 35–61 in: Das Problem Stadt und Umland als gemeinsame kommunale Aufgabe. – Hannover 1959. S. 46.

²⁸ Hierzu Wagener, Frido: Neubau der Verwaltung. Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert. – Berlin 1969; passim.

Zusammenfassung in Thesen

1. Aus der Verflechtung der Kernstadt Hamburg mit ihrem Umland sind Probleme, insbesondere auf dem Gebiet des Verkehrs, des Städtebaus, der öffentlichen Einrichtungen und der Gemeindefinanzen entstanden.
2. Diese Probleme erfordern eine organisatorische Neuordnung des Verflechtungsraumes; hierbei können entweder die administrativen Grenzen der Ausdehnung des Umlandes angepaßt werden, oder es müssen – wie zur Zeit im Raume Hamburg - Koordinierungsinstrumente zur Milderung der Spannungen zwischen Kernstadt und Umland geschaffen werden.
3. Auf der Grundlage dieser Neuordnung muß für den Umlandraum eine Gesamtplanung und für die einzelnen Problemgebiete eine Detailplanung unter Berücksichtigung der Gesamtkonzeption entwickelt werden.
4. Für die Lösung der Umlandprobleme ist die Planimplementierung von entscheidender Bedeutung. Dabei muß die planerische Konzeption anpassungsfähig sein und neue Erkenntnisse und Entwicklungen berücksichtigen.
5. Der Gemeinsame Landesplanungsrat Hamburg/Schleswig-Holstein und andere neugeschaffene Koordinierungsinstrumente haben im wesentlichen nur Möglichkeiten der mittelbaren Planungsimplementierung. Das führt zu der Schwierigkeit, daß planwidrige Entwicklungen letztlich nicht auszuschließen sind.
6. Punktuelle Eingemeindungen sind kein alternatives Konzept zu mittelbaren Koordinierungsinstrumenten. Sie können administrative und ökonomische Grenzen in größeren Agglomerationen nicht zur Deckung bringen und verschieben nur die Problemräume.
7. Im Ballungsraum Hamburg dürfte die Zerschneidung ökonomischer Räume durch administrative Grenzen nur durch die Korrektur von Ländergrenzen vermieden werden können.