

HANS-GOTTFRIED VON ROHR

Ansätze zur Milderung des Süd-Nord-Gefälles in der Bundesrepublik Deutschland — Der Fall Hamburg —

Kurzfassung

Im folgenden Beitrag wird davon ausgegangen, daß bei allen Ansätzen der großräumigen Umverteilung von Potentialen zwischen dem Süden und dem Norden der Bundesrepublik, die ohnehin wenig Chancen auf systematische Konzipierung besitzen, regionale Individualkonzepte der Entwicklungsförderung grundsätzlich nicht falsch sein können. Zwar besteht die Gefahr, daß solche Konzepte leicht zu unsinniger Konkurrenz zwischen verschiedenen, ähnlich entwicklungsschwachen Regionen führen. Die Alternative bestünde jedoch im Nichtstun und scheidet somit aus.

Die regionale Entwicklungspolitik für Hamburg, wie sie sich in einer Vielzahl von Einzelentscheidungen des Hamburger Senats dokumentiert, entspricht einer Strategie der individuellen Ausschöpfung der Hamburg-spezifischen Entwicklungspotentiale. Grundziel ist, die Position der Hamburger Region gegenüber den im Süden gelegenen Konkurrenzregionen zu verbessern, somit also die regionale Exportfähigkeit über möglichst viele Leistungsbereiche hinweg in Relation zum Süden überproportional zu steigern. In Anbetracht der besonderen Strukturstärken der Hamburger Wirtschaft ergibt sich eine Grundorientierung der Hamburger Stadtentwicklungspolitik auf die Förderung des tertiären Wirtschaftsbereiches. Eine solche Ausrichtung setzt jedoch voraus, daß positive Entwicklungen im Bereich des grundleistungsorientierten tertiären Wirtschaftsbereiches nicht durch Einbrüche in anderen Bereichen der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes aufgezehrt werden.

1. Ausgangsbedingungen einer Politik Hamburgs zur Stärkung seiner Position im Nord-Süd-Gegensatz

Die Existenz des Süd-Nord-Gefälles in der Bundesrepublik läßt sich nicht bestreiten. Die makro-statistischen Daten der Laufenden Raubeobachtung der Bundesforschungsanstalt

für Landeskunde und Raumordnung für Ländergruppen und Regionen¹ belegen für die gewählte Aggregationsstufe klare Nord-Süd-Unterschiede in der Beschäftigungsentwicklung, der Arbeitslosigkeit und den Binnenwanderungssalden. Zwischen diesen drei Merkmalsbündeln dürfen zwar nicht nur unmittelbare Abhängigkeiten postuliert werden, was an den Auswirkungen des Gefälles in den verschiedensten Politikbereichen jedoch nichts ändert.

Die Zielsetzung, den Nord-Süd-Unterschieden entgegenzuwirken, ist ebenfalls unbestritten. Sie wird bundespolitisch akzeptiert, wie die jüngste Diskussion um die Reduzierung der kommunalen Sozialhilfebelasten und um strukturpolitische Maßnahmen zeigt. Auch in der Fachdiskussion wird — ausgesprochen oder unausgesprochen — unterstellt, daß die Auseinandersetzung mit Ausmaß und Ursachen des Süd-Nord-Gefälles in konzeptionelle Ansätze zu seiner Milderung oder gar seiner Beseitigung einfließen sollte.

Die Entwicklung eines in diesem Sinne wirksamen Konzeptes setzt voraus, daß die Ursachen des Gefälles zutreffend ermittelt, auf deren Beseitigung zielende Maßnahmen gefunden und deren Einsatz hinsichtlich Zeitpunkt, Zusammensetzung und Dimensionierung zielkonform geplant werden. Bereits die erste dieser drei ohnehin schwer erfüllbaren Bedingungen trifft bisher jedoch nur teilweise zu. Die Diskussion um die Ursachen des Süd-Nord-Gefälles hat bisher keine klaren Ergebnisse gezeigt, außer daß man sich über die Tatsache verständigt hat, daß monokausale Erklärungen nicht weiterhelfen, vielmehr ein vielschichtiges Geflecht der verschiedensten Bestimmungsfaktoren zu vermuten ist².

Damit bieten die bisherigen Ergebnisse der Nord-Süd-Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland nur wenig Hilfestellung bei der Beantwortung einer strategischen Grundfragestellung, die sich insbesondere für Hamburg als wichtigstes Zentrum Norddeutschlands mit Metropolfunktion aufdrängt: Ist nur eine Strategie der großräumigen Umverteilung von

Entwicklungspotentialen und finanziellen Ressourcen im Rahmen einer bundesweit ansetzenden und vom Bund und allen Ländern gemeinsam umzusetzenden regionalen Strukturpolitik erfolgsversprechend? Oder geht es um den Abbau von in einzelnen schwächeren Regionen jeweils individuell bestehenden Strukturschwächen und Entwicklungsengpässen, um auf diese Weise die Voraussetzungen einer interregional ausgewogenen Entwicklung zu schaffen?

Diese Grundfragen sind zur Zeit nicht beantwortbar. Dies führt vor dem Hintergrund des Aktivitäts- und (Schein-)Erfolgswangs der wirtschaftspolitisch tätigen Institutionen insbesondere in den derzeit ökonomisch schwächeren Regionen zwangsläufig zu einer Politik des "sowohl als auch". Es wird also davon ausgegangen, daß bei allen Ansätzen der großräumigen Umverteilung, die ohnehin wenig Chancen auf systematische Konzipierung besitzen und letztlich zu einer fallbezogenen Grundforderung nach dem Motto "im Zweifel immer für den Norden" degenerieren, regionale Individualkonzepte der Entwicklungsförderung grundsätzlich nicht falsch sein können. Zwar ist die Gefahr nicht von der Hand zu weisen, daß solche Konzepte leicht zu unsinniger Konkurrenz zwischen verschiedenen, ähnlich entwicklungsschwachen Regionen führen können, Erfolge der einen also nur zu Lasten anderer Regionen im "Norden" gehen. Zudem muß befürchtet werden, daß auch ernstgemeinte Kooperationsbestrebungen zwischen den norddeutschen Ländern und Regionen diese Gefahr nicht abwenden können. Dennoch bietet sich einer einzelnen Stadt bzw. Region und insbesondere Hamburg mit seiner Eigenart als Stadtstaat keine kurz- und mittelfristig realistische Alternative zum Ansatz, sich "am eigenen Schopfe aus dem Sumpf herauszuziehen", wie er unter dem Motto "Selbstbehauptung" in der Regierungserklärung von Bürgermeister *Voscherau* präzisiert wurde³. Die Alternative bestünde im Nichtstun, da die Voraussetzung für die Entwicklung eines gemeinsamen, von den norddeutschen Bundesländern entwickelten Kooperationskonzeptes, nämlich eine gemeinsam getragene Identifizierung der jeweiligen regionalen Entwicklungsdefizite und der daraus abzuleitenden Prioritäten, nicht gegeben ist.

Vor diesem Hintergrund kann man nicht von übertriebenem Regionalismus — zumindest nicht größer als in München, Stuttgart, Frankfurt oder auch in Kiel, Hannover oder Bremen — sprechen, wenn die regionale Entwicklungspolitik, wie sie sich in einer Vielzahl von Einzelentscheidungen des Hamburger Senats dokumentiert, auf eine Strategie der individuellen Ausschöpfung der Hamburg-spezifischen Entwicklungspotentiale ausgerichtet ist⁴. Grundziel ist dabei, die Position der Hamburger Region gegenüber den im Süden gelegenen großstädtischen Regionen zu verbessern, letztendlich also die regionale Exportfähigkeit über möglichst viele Leistungsbereiche hinweg überproportional zu steigern. Die Zuversicht, dabei nicht von vornherein zur Erfolglosigkeit verdammt zu sein, wird dabei von vor allem zwei Sachverhalten gespeist:

1. Der Nord-Süd-Gegensatz in der Bundesrepublik ist vor allem ein Gegensatz zwischen den Zentren⁵ und ihren jeweiligen Regionen, wobei eine Beschränkung der Analyse allein auf die Kernstädte zu verzerrten Ergebnissen führt⁶. Es ist nur begrenzt möglich, zwischen beispielsweise der Oberpfalz und dem Emsland oder zwischen Niederbayern und Holstein Unterschiede festzustellen, die sich mit dem Süd-Nord-Gefälle in Verbindung bringen lassen⁷. Dieser

dokumentiert sich vor allem im Gegensatz zwischen beispielsweise Kiel und Augsburg, Bremen und Nürnberg oder Hamburg und München. Es kann also zumindest von der Prämisse ausgegangen werden, daß in Hamburg ergriffene Maßnahmen auch tatsächlich am richtigen Ort ansetzen.

2. Die technische Entwicklung in der Informations- und Kommunikationstechniken führt dazu, daß räumliche Lagebeziehungen an Bedeutung verlieren. Diese in der gesamten Diskussion um die Raumwirksamkeit der Telematik unbestrittene Ausgangsprämisse ist für Hamburg von besonderem Interesse, da die Blockbildung in Europa und die Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft die Hansestadt objektiv in eine Randlage drängten. Die schwierige Situation beispielsweise der Hafenwirtschaft in Konkurrenz insbesondere zu den Rheinmündungshäfen war und ist eindeutig auch lagebedingt. Von der Hafenwirtschaft abgesehen, kann hinsichtlich des breiten und vielschichtigen tertiären Sektors der Hamburger Wirtschaft unterstellt werden, daß Hamburg zukünftig immer weniger durch Lagenachteile gegenüber Köln, München oder Frankfurt in der Konkurrenz um Entwicklungspotentiale des EG-Binnenmarktes im Zuge der wachsenden Dienstleistungsfreiheit gehandicapt ist.

Aus der Kombination beider Punkte ergibt sich eine keineswegs überraschende Grundorientierung der Hamburger Stadtentwicklungspolitik, nämlich eine deutliche Priorität für die Förderung des tertiären Wirtschaftsbereiches. Die Struktur der Hamburger Wirtschaft weist hier, betrachtet man die Felder national und international besonders ausgeprägter Wachstumspotentiale, besondere Stärken auf. Die strukturellen und institutionellen Voraussetzungen für eine Förderung des tertiären Wirtschaftsbereiches sind in Hamburg besonders gut:

- Die Hansestadt ist in mehreren tertiären Wirtschaftszweigen der führende Standort innerhalb der Bundesrepublik, z.B. im Außenhandel, in der Versicherungswirtschaft oder in der Medienwirtschaft.
- Hamburg weist auch im internationalen Vergleich eine hohe Dichte von Institutionen des nationalen und internationalen "Informationsumschlags", aber auch der "Informationsproduktion" und der "Informationsverarbeitung" auf, wie internationale Handelsvertretungen, Konsulate, Agenturen, Börse, Messe, Sitze internationaler und nationaler Verbände, Presseunternehmen und Verlage, Kongreßzentrum.
- Beide Felder stehen in einem äußerst produktiven Wechselverhältnis zueinander. Vor diesem Hintergrund ist auch die bereits erwähnte Entwicklung der Telekommunikationstechniken in Hamburg besonders wirksam. Die Chance, daß sich die in diesem Zuge erwartete Vergrößerung der Standortunabhängigkeit wirtschaftlicher und insbesondere tertiärer Aktivitäten relativ früh in Hamburg durch einen Abbau bisheriger Lagenachteile bemerkbar macht, ist also zumindest nicht von der Hand zu weisen.

2. Förderung tertiärer Strukturstärken — Entwicklungsaufgabe "Stadtzentrum"

Die konkrete Umsetzung der Priorität für den tertiären Sektor erfolgt auf zwei sich ergänzenden Wegen. Der eine

entspricht dem Einsatz des gesamten herkömmlichen Wirtschaftsförderungsinstrumentariums, letztlich also dem auf das einzelne Unternehmen ausgerichteten Angebot an finanzieller Förderung, räumlichen Kapazitäten und personeller Beratung. Dieses Instrumentarium ist nicht nur auf den tertiären, sondern auch auf den sekundären Wirtschaftsbereich orientiert. Die in Hamburg verfolgte Kombination von einerseits Bestandspflege und andererseits Akquisition bisher nicht am Ort vertretener Investoren kann hier nicht näher beschrieben werden. In einigen Bereichen wird dieses Instrumentarium branchenspezifisch eingesetzt, beispielsweise in der Medienwirtschaft.

Der zweite und spezifischer hamburgische Weg setzt bei der Tatsache an, daß die Hamburger Innenstadt den für den tertiären Sektor interessantesten und dementsprechend am häufigsten gewählten innerstädtischen Standort darstellt. Hier manifestiert sich räumlich und städtebaulich die "Informationsgesellschaft". Diese braucht die Zentren und die Zentren in den Zentren, um sich zu entfalten. Dabei geht die Hamburger Stadtentwicklungspolitik davon aus, daß diese Entwicklung vom technischen Fortschritt in den Telekommunikationstechniken deutlich unterstützt wird. Ohne hier die Frage der Raumwirksamkeit der Telematik aufrollen zu können, wird somit unterstellt, daß in diesem Prozeß

1. einmal mehr die großen Zentren, nicht jedoch die peripher gelegenen ländlichen Regionen profitieren;
2. die Hamburger Innenstadt ihre Position gegenüber dem Umland trotz aller Suburbanisierung behaupten und ausbauen kann.

Die Mobilisierung von Entwicklungsreserven in der Hamburger Innenstadt, verbunden mit einem weiteren Ausbau ihrer städtebaulichen Attraktivität, kommt deshalb — so die in Hamburg allgemein akzeptierte Ausgangsfeststellung für die Zentrumsentwicklung — unmittelbar der Entwicklung von Handel, Verkehr und Dienstleistungen zugute. Ohne daß die dementsprechende Politik bisher mit einem Schlagwort belegt worden wäre, könnte man den konzeptionellen Rahmen der mit dieser Zielsetzung getroffenen Vielzahl von Einzelentscheidungen als "Entwicklungsaufgabe Stadtzentrum" bezeichnen.

Für ein Mobilisieren räumlicher Entwicklungsreserven bieten sich im Hamburger Stadtzentrum drei grundsätzliche Ansatzpunkte:

1. Aktivierung und Modernisierung von Gebäudekomplexen und Freiräumen in den bereits heute sehr intensiv genutzten Teilen von Alt- und Neustadt,
2. Strukturverbesserungen und Funktionsaufwertungen in unmittelbar an die Innenstadt angrenzenden Arealen,
3. Entwicklung des nördlichen Hafenrandes.

Die eindrucksvollsten Beispiele für Maßnahmen der ersten Kategorie sind die vielbeschriebenen und -fotografierten Passagen der westlichen Innenstadt. Die ursprünglich wesentlich attraktivere östliche Innenstadt bietet ähnliche Potentiale, an deren Ausschöpfung intensiv gearbeitet wird. Einen Spezialansatz im Rahmen der ersten Kategorie bietet die Aktivierung von Bürogebäuden, die in bester Lage von Dienststellen der Verwaltung blockiert werden, die auf eine solch vorzügliche Lage nur in wenigen Fällen angewiesen sind. Extrembeispiele sind das Bieberhaus unmittelbar am Hauptbahnhof oder das

Gebäude der Finanzbehörde im Passagenviertel der Neustadt.

Bei der zweiten Kategorie geht es um städtebauliche Situationen, die sich wie eine Kette um Alt- und Neustadt von Reeperbahn/Spielbudenplatz über Fernsehturm/Sternschanzenbahnhof bis Kunsthalle, Hauptbahnhof und Deichtorplatz herumlegen. Es handelt sich um Gebäudekomplexe bzw. Areale, über deren ursprünglich sinnvollere Gestaltung und Funktionsausstattung die Entwicklung hinweggegangen ist, so daß sie heute unattraktiv bzw. funktionslos geworden sind. Die Neugestaltung des Spielbudenplatzes auf St. Pauli, der Neubau der Wandelhalle des Hauptbahnhofes sowie vor allem die Umwandlung der Deichtorhallen in Ausstellungshallen für zeitgenössische Kunst sind Projekte im Rahmen der zweiten Kategorie von Entwicklungsreserven.

Die für Hamburg bei weitem wichtigste innenstadtbezogene Entwicklungsreserve ist jedoch der Hafenrand⁸. Hamburg befindet sich hier in einer ähnlichen Situation wie viele andere Welthafenstädte. Im Hafenbereich haben sich in den vergangenen Jahren erhebliche Strukturdefizite ergeben, die am nördlichen Hafenrand kumulieren. Dieser ist in weiten Bereichen im Verlaufe der vergangenen 30 Jahre in ein funktionelles Vakuum geraten. Die Ursachen liegen in der Elbavärtsverlagerung des Hafenumschlags mit der Entwicklung der Containerterminals im westlichen Freihafen, im Trend zu immer kürzeren Liegezeiten der Seeschiffe und damit starker Verkürzung der Möglichkeiten des Landgangs für Seeleute, in der fortschreitenden Rationalisierung der Umschlagstechniken und damit stark abnehmenden Hafenarbeiterzahlen, in der Strukturkrise der Werften und in der Aufgabe der Hamburger Hochseefischereiflotte. Daraus resultieren sowohl unmittelbare Funktionsverluste für Hafen- und Kaianlagen als auch mittelbare Strukturveränderungen in den Zuliefer- und Ausrüstungsbetrieben für Reedereien, Seeleute, Hafenarbeiter etc., die sich ursprünglich am nördlichen Hafenrand konzentrierten.

Hier haben sich somit weite Gestaltungsspielräume ergeben, die in der dem Bild von Hamburg entsprechenden Lage am Wasser hohe Attraktivität im Blick auf den tertiären Sektor besitzen. Ein Beleg dafür ist das zur Zeit im Bau befindliche Verwaltungszentrum der Verlagsgesellschaft Gruner + Jahr am Baumwall. Das wichtigste derzeit konzeptionell in der Vorbereitung befindliche Vorhaben ist jedoch die Integration der Speicherstadt in die Entwicklung der Hamburger Innenstadt. Einen entsprechenden Beschluß hat der Hamburger Senat im März 1988 gefaßt. Die im Freihafen, also im Zollaussland liegende Speicherstadt ist in den 80er Jahren des 19. Jahrhunderts als seinerseits hochmodernes Zentrum für die Zwischenlagerung und Behandlung von Importgütern wie Kaffee, Tee, Kakao oder Gewürzen sowie als Domizil für im Stückgutumschlag tätige Lagereibetriebe angelegt worden. Inzwischen ist die Transport- und Umschlagstechnik soweit über die Speicherstadt hinweggegangen, daß absehbar ist, daß die heute noch vollständig, teilweise allerdings zweckentfremdet oder relativ extensiv genutzten 5- bis 6-geschossigen Lagerhäuser ihrer ursprünglichen Funktion nicht mehr gerecht werden können. Die unmittelbare Nachbarschaft zur Hamburger Innenstadt, die Lage am und im Wasser sowie die Hamburg-typische Gestaltung des Komplexes haben das Konzept vorgezeichnet, die Speicherstadt über einen Zeitraum von 10 bis 15, ggf. auch 20 Jahren schrittweise aus dem Freihafen herauszunehmen und einer Nutzung durch hochwertige Innenstadtfunktionen zuzuführen.

Hier sei nur am Rande erwähnt, daß sich die Politik der Attraktivitätssteigerung des Standorts "Hamburger Stadtzentrum" für den tertiären Wirtschaftsbereich nicht nur auf die Branchen mit besonderer hamburgischer Strukturstärke im überregionalen Vergleich, wie Medienwirtschaft, Versicherungen, Consulting- und Softwarefirmen, Reedereien und Expeditionen oder Groß- und Außenhandel bezieht, sondern auch auf

- Einzelhandel: Hier zeichnet sich ab, daß die östliche Innenstadt, die gegenüber der westlichen Innenstadt mit ihren Passagen an Attraktivität verloren hat, aufzuholen beginnt.
- Freizeit und Kultur: Insbesondere in der Verschränkung mit der Hamburger Medienszene bieten sich hier besondere Entwicklungschancen.
- Tourismus: Das verfolgte Innenstadtkonzept trägt unmittelbar dazu bei, Hamburg als Ziel im Städte- und Veranstaltungstourismus attraktiver zu machen. Dem entspricht die schon heute intensive und planerisch sorgfältig begleitete Ausweitung der gastronomischen und Beherbergungskapazitäten.

Zugleich wird es möglich sein, im Zuge der schrittweisen Nutzung der bestehenden Innenstadt-Kapazitätsreserven auch die Wohnfunktion des Zentrums zu stärken. Die in allen großstädtischen Regionen der Bundesrepublik zu beobachtende Strukturveränderung der Wohnungsnachfrage zeichnet sich unter anderem dadurch aus, daß die Zahl der Haushalte ohne den Anspruch eines kindergerechten Wohnumfeldes sowie mit besonderem Bedarf an Kommunikation und Freizeitangeboten auch auf längere Sicht noch steigt.

3. Voraussetzungen einer auf den tertiären Sektor ausgerichteten Politik der überregionalen Positionsverbesserung

Wie eingangs beschrieben, leitet sich die Priorität für die Entwicklungsförderung des tertiären Sektors aus der Ausgangszielsetzung ab, zur Milderung des Süd-Nord-Gefälles Hamburgs Position gegenüber interregional konkurrierenden Zentren relativ zu verbessern. Da in Frankfurt, Köln, Düsseldorf, Stuttgart oder München sowohl mit kommunalen Instrumenten als auch mit Landesmitteln kontinuierlich eine ähnliche Zielsetzung verfolgt wird, muß Hamburg sich auf seine wichtigsten Strukturstärken konzentrieren, um überhaupt eine Chance zu haben, im Sinne der interregionalen Positionsverbesserung erfolgreich zu sein.

Dies setzt jedoch voraus, daß positive Entwicklungen im Bereich des grundleistungsorientierten tertiären Wirtschaftsbereiches nicht durch Einbrüche in anderen Bereichen der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes aufgezehrt werden. In der Vergangenheit war dies der Fall. Der Abbau von Arbeitsplätzen beispielsweise bei den Werften oder in der Mineralölindustrie, was kaum auf Versäumnisse und Fehler Hamburger Wirtschaftspolitik zurückgeführt werden kann, überdeckte sämtliche in der Arbeitsmarktbilanz enthaltenen positiven Effekte anderer Sektoren. Um dies in der Zukunft so weit wie möglich zu vermeiden, muß Hamburg auch im sekundären Wirtschaftsbereich eine Politik verfolgen, die bestehenden Strukturen in der laufenden Modernisierung und damit im Ausschöpfen der bestehenden Entwicklungspotentiale zu fördern. Auch im industriell-gewerblichen Sektor verzeichnet die Hamburger Wirtschaft einige spezifische Strukturstärken. Die finanzielle Förderung von Forschung und Entwicklung,

des Innovationstransfers und generell technologisch hochstehender Unternehmen und Branchen sowie der Ausbau der Hochschulkapazitäten insbesondere an der Technischen Universität Hamburg-Harburg bilden deshalb eine weitere wichtige Priorität in dem Bestreben, Hamburgs überregionale Position zu sichern. Allerdings geschieht dies primär in der Absicht, eine Vergrößerung des Rückstandes beispielsweise gegenüber München oder gegenüber der Region Mittlerer Neckar zu verhindern.

Es darf nicht überraschen, daß bei der hier beschriebenen Blickrichtung der überregionalen Positionsverbesserung, letztlich gemessen an der Bereitstellung zusätzlicher Arbeitsplätze und damit am Abbau der hohen Arbeitslosigkeit, eine eindeutig wirtschaftsförderungsorientierte Ableitung stadtentwicklungspolitischer Prioritäten erfolgt. Dessen ungeachtet ist die Voraussetzung für die Wirksamkeit wirtschaftsfördernder Maßnahmen, daß Engpässe und Strukturprobleme in — aus der Sicht der Wirtschaft — flankierenden Politikbereichen abgebaut werden. Dies betrifft die Verkehrs-, Bildungs- oder Kulturpolitik, den Städtebau, die Wohnungs- oder die Umweltpolitik. Hier fehlt der Raum, um die Zusammenhänge detaillierter zu beschreiben. Im Bereich der Verkehrspolitik zeigen sie sich besonders deutlich, beispielsweise im Ausbau des Flughafens, in der Erweiterung der Elbtunnelkapazität oder im Anschluß Hamburgs an das ICE-Netz.

Spätestens an dieser Stelle muß auf die dritte und wichtigste Voraussetzung des Erfolgs im Sinne einer überregionalen Stellenwertanhebung Hamburgs hingewiesen werden, nämlich auf die Gewährleistung einer angemessenen finanziellen Beweglichkeit. Zum einen ist am Ausgangspunkt der Darstellung anzuknüpfen, daß nämlich bis heute nicht eindeutig geklärt ist, ob die Ursachen des Süd-Nord-Gefälles allein in von Region zu Region unterschiedlichen, individuellen Strukturdefiziten und Entwicklungsengpässen liegen, oder ob sie — auch — in der Wirksamkeit regionsübergreifender, gefälleverstärkender Mechanismen der fortlaufenden Potentialkonzentration im Süden zu suchen sind. So gibt es einige Zusammenhänge, die darauf hinauslaufen, daß strukturschwächebedingte hohe Arbeitslosigkeit zu überproportional hoher finanzieller Belastung derjenigen Institutionen führt, die ihr Geld gerade dringend für den Abbau der Strukturschwäche benötigen. Ein solcher selbstverstärkender Effekt der Mittelknappheit⁹ besteht beispielsweise in der Regelung, daß die Sozialhilfelasten im weitesten Sinne zumindest zur Hälfte von den Ländern und Gemeinden zu tragen sind. Dieser Mechanismus ist deshalb nicht zu Unrecht in der Nord-Süd-Diskussion aufgegriffen worden. Ein ähnlicher Effekt ist in der Nord-Süd-Differenzierung der Arbeitgeberanteile zur Krankenversicherung AOK-versicherter Arbeitnehmer festzustellen. Hier werden die Unternehmen, von denen ganz besondere Anstrengungen in der Sicherung bestehender und in der Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze erwartet werden, in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit durch überdurchschnittlich hohe Lohnnebenkosten zusätzlich belastet¹⁰.

Zum anderen muß der Hamburger Senat, wie auch immer die weitere Diskussion um Ursache und Wirkung im Blick auf bundesweit übergreifende Auslöser des Nord-Süd-Gegensatzes laufen mag, Hamburg-spezifische Wege der Verbesserung der finanziellen Beweglichkeit verfolgen. Die Möglichkeiten, durch effizienteren Umgang mit den finanziellen Ressourcen Beweglichkeit zu schaffen, haben sich im Laufe der 80er Jahre immer mehr auf eine rigorose, rein fiskalische Sparpolitik

reduziert, die aus fachpolitischer Sicht bereits kontraproduktive, zumindest aber prozyklische Züge zeigt. Vor diesem Hintergrund sind auch die Bemühungen des Hamburger Senats zu sehen, die Regelungen des Länderfinanzausgleichs zugunsten Hamburgs zu verändern. Zugrunde liegt die inzwischen in einer Ifo-Studie empirisch erhärtete Feststellung¹¹, daß die in Hamburg je Einwohner zur Verfügung stehenden Steuereinnahmen aufgrund der Umverteilung im Finanzausgleich weit niedriger als in Frankfurt, Stuttgart, Düsseldorf oder München, aber auch niedriger als beispielsweise in Hannover liegen. Bei der Erfüllung seiner Metropolfunktionen ist Hamburg finanziell erheblich gehandicapt, was vor allem darauf zurückzuführen ist, daß bei der Berechnung des Länderfinanzausgleichs die Tatsache zu wenig berücksichtigt wird, daß die Stadtstaaten nicht mit Flächenländern, sondern mit Großstädten ähnlicher Funktion verglichen werden müssen. Diesen kommen außer dem kommunalen Steueraufkommen zusätzlich in jedem Flächenland weit überproportionale Anteile auch des Landeshaushalts zugute. Dadurch ergeben sich Verzerrungen in der finanziellen und insbesondere auch investiven Beweglichkeit, die zwischen einzelnen Städten bis in die Größenordnung von 2 : 3 gehen¹².

Es darf somit nicht verwundern, daß eine Landesregierung, die von dieser Tatsache überzeugt ist, das Bundesverfassungsgericht erneut bemüht, nachdem der erste Prozeß und die darauf basierende Neuregelung des Länderfinanzausgleichs nur marginale Verbesserungen für Hamburg gebracht haben.

Es bedarf keiner näheren Erläuterung, daß die vom Hamburger Senat verfolgte Politik der Stärkung Hamburgs und insbesondere des Abbaus der unerträglich hohen Arbeitslosigkeit nicht auf andere Städte und Regionen des "Nordens" übertragen werden kann. Es ist zudem offen, ob diese Strategie ohne eine auf Bundesebene ansetzende systematische Politik der Eingriffe in die derzeitigen Nord-Süd-Verteilungs- und Entwicklungsmechanismen zugunsten des Nordens erfolgreich sein kann. Als unbestreitbar kann jedoch unterstellt

werden, daß auch eine auf den Abbau des Süd-Nord-Gefälles zielende "Bundesstrukturpolitik", würde man sich auf Bundesebene darauf verständigen, in den einzelnen Regionen des "Nordens" gleichwohl durch individuelle Strategien der Entwicklungsstärkung flankiert werden müßte.

Anmerkungen

1 Vgl. Sinz, M.; Hillesheim, D.; Runge, L.: Nord-Süd-Kontraste im Spiegel der Laufenden Raumbbeobachtung. In: Informationen zur Raumentwicklung (1986) H. 11/12, S. 933 ff.

2 Vgl. Sinz, M.: Das Ausmaß und mögliche Ursachen des Süd-Nord-Gefälles in der Bundesrepublik Deutschland. In: Verhandlungen des Deutschen Geographentages, Bd. 46. — Wiesbaden 1988 (im Druck).

3 Voscherau, H.: Regierungserklärung vom 7. September 1988. In: Staatliche Pressestelle der Freien und Hansestadt Hamburg, Berichte und Dokumente Nr. 875, 1988.

4 von Dohnanyi, K.: Unternehmen Hamburg. In: Staatliche Pressestelle der Freien und Hansestadt Hamburg, Berichte und Dokumente Nr. 713, 1983.

5 Vgl. Häußermann, H.; Siebel, W.: Neue Urbanität. — Frankfurt 1987, insbes. S. 54.

6 Vgl. Sinz, M.: Nord-Süd-Kontraste der Stadtentwicklung — Was ist Sachstand? In: Stadtbauwelt 98, 1988, S. 1000—1004.

7 Lobkamp, M.: Auseinanderentwicklung ländlicher Räume. In: Informationen zur Raumentwicklung (1986) H. 11/12, S. 845—857.

8 Kossak, E.: Stadt am Wasser — Entwicklungsprogramm: Nördliches Elbufer und die Innenstadt Hamburgs. In: Deutsche Bauzeitung März 1988, S. 41 ff.

9 Vgl. Sinz, M. (s. Anm. 6), S. 1004.

10 Vgl. Tichy, R.; Plassmann, W.: Gesunde gesucht. Wirtschaftswoche Nr. 5, 29.1.1988, S. 16 f.

11 Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung: Die Einwohnerwertung der Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich. Gutachten im Auftrage des Bundesministers der Finanzen. — München 1987.

12 Vgl. Freie und Hansestadt Hamburg, Staatliche Pressestelle: Memorandum über die Benachteiligung Hamburgs im Finanzausgleich. — Hamburg 1988.