

Die Dynamik der industriellen Standortbedingungen in den Welthäfen des kontinentaleuropäischen Kernraumes

VON DR. HANS-GERHARD VOIGT, HAMBURG

1. Die europäischen Welthafenstädte im Entwicklungsprozeß der Weltwirtschaft

Welthafenstädte liegen im Überschneidungsbereich der von den weltwirtschaftlichen Gravitationszentren ausstrahlenden Kraftfelder. Ihre Wirtschaftsstrukturen werden daher nicht nur vom Wirtschaftswachstum im eigenen Kernraum, sondern auch vom Entwicklungsprozeß der Weltwirtschaft bestimmt. Beide Prozesse sind trotz vieler Wechselbeziehungen nur begrenzt voneinander abhängig. Ihre Struktur- und Raumwirkungen können sich in den Welthafenstädten gegenseitig verstärken, aber auch kompensieren. Immer aber sind — schon wegen der zeitlichen Abweichungen — bei den notwendigen struktur- und standortpolitischen Anpassungsmaßnahmen beide Effekte gleichzeitig zu berücksichtigen. Im Bereich der Welthafenstädte muß daher die Regionalpolitik¹⁾ hohen Anforderungen entsprechen. Den langfristigen, nicht synchronisierten Struktur- und Standortwirkungen der weltwirtschaftlichen und binnenwirtschaftlichen Entwicklungsprozesse kann nur dann erfolgreich begegnet werden, wenn die Regionalpolitik in den Wirtschaftsregionen der Welthafenstädte auf einer ausgesprochen langfristigen Raumordnungskonzeption beruht, zugleich aber in ihren Maßnahmen sehr flexibel gehalten wird.

Bereits zu Beginn der industriellen Revolution überlagerten sich in den europäischen Hafenstädten zwei raumwirtschaftliche Wirkungen des technischen Fortschritts und Wirtschaftswachstums — die technisch-ökonomische Überwindung der Raumweite und die Zunahme der Raumenge durch die phasenbedingt wachsenden Agglomerationsvorteile.²⁾ Ebenso überschneiden sich auch heute wieder die Wirkungen zweier raumwirtschaftlicher Entwicklungsprozesse im Bereich der Welthäfen Europas und Nordamerikas: die Struktur- und Raumeffekte des Übergangs von der trizentrischen zur multizentrischen Ordnung³⁾ und die Wirkungen der durch das beschleunigte Wirtschaftswachstum in den Kerngebieten der Welt entstandenen Umgewichtung der Standortfaktoren. Beide Prozesse schaffen für die einzelnen räumlichen Wirtschaftseinheiten — von der Wirtschaftsregion bis zur letzten Standorteinheit des Betriebes — eine neue, offenbar irreversible Datenkonstellation, die umfassende Struktur- und Standortanpassungen erfordert. Damit ist mehr denn je zuvor für die Hafenstädte „Regional- und Entwicklungsplanung im weitesten Sinn und für lange Fristen zum Gebot der Stunde“⁴⁾

¹⁾ Regionalpolitik wird hier als der „ökonomische Bereich der Raumordnungspolitik“ verstanden; sie umfaßt „die Summe der wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die in den einzelnen Wirtschaftsräumen gesellschaftliche Leitbilder realisieren sollen“. Vgl. Jürgensen, H., Grundlagen einer produktivitätsorientierten Industrialisierungspolitik, in: Wirtschaftsdienst, 44. Jg. (1964), S. 20.

²⁾ Vgl. Voigt, H.-G., Hamburger und Bremer Raumpolitik im 19. Jahrhundert, in: Historische Raumforschung V, Forschungs- und Sitzungsberichte des Ausschusses „Historische Raumforschung“ der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (in Vorbereitung).

³⁾ Vgl. Predöhl, A., Das Ende der Weltwirtschaftskrise, Reinbek 1962, S. 94 ff., und Voigt, H.-G., Der Seeverkehr in einer multizentrischen Weltwirtschaft, in: Hansa, 99. Jg. (1962), S. 2022 ff.

⁴⁾ Salin, E., Einführung zu Oldewage, R., Die Nordseehäfen im EWG-Raum (= Bd. 28 der Veröffentlichungen der List-Gesellschaft e.V.), Basel-Tübingen 1963, S. IX.

geworden. Von Wissenschaft und wirtschaftspolitischer Praxis wird jedoch bislang kaum beachtet, daß mit der fortschreitenden Wirtschaftsentwicklung auch die Probleme der Raumplanung für die Kerngebiete quantitativ und qualitativ in eine neue Größenordnung hineinwachsen, in der die bisherigen Werkzeuge und Institutionen der Regionalpolitik nicht mehr ausreichen.

Der Wandel der weltwirtschaftlichen Produktionsstruktur und die Umgewichtung der Standortfaktoren in den Kernräumen beeinflussen prinzipiell alle Funktionen der Hafenstädte: die Handels-, Verkehrs- und Industriefunktion. Die von diesen Entwicklungsprozessen verursachten regionalpolitischen Probleme verdichten sich jedoch zwangsläufig im Bereich der Industriefunktion — der Funktion, bei der die Betriebe am stärksten standortgebunden sind. In diesem Beitrag soll daher die Wirkung der weltwirtschaftlichen und binnenwirtschaftlichen Entwicklungsprozesse auf die industriellen Standortbedingungen in den Welthäfen des kontinentaleuropäischen Kernraumes⁵⁾ untersucht werden.⁶⁾ Wegen der immer noch völlig unzulänglichen internationalen Koordination der Hafen- und Industriestatistiken muß jedoch die statistische Analyse im wesentlichen auf Hamburg und Bremen beschränkt bleiben.

2. Die traditionelle Industriestruktur der Seehafenstädte

Die Welthäfen Europas⁷⁾ haben sich seit dem Beginn der industriellen Revolution immer mehr zu universellen Wirtschaftszentren entwickelt. Sie sind heute nicht nur Universalhäfen und bedeutende Handelsplätze, sondern auch binnenwirtschaftliche Verkehrsknotenpunkte, industrielle Ballungsräume und Verwaltungszentren. Den Impuls für diese Vervielfältigung ihrer Wirtschaftsfunktionen hat jedoch überall die originäre Funktion, die Handels- und Verkehrsfunktion gegeben. Vor allem in Hamburg und Bremen war die Industrie bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts noch völlig von Hafen und Handel geprägt.⁸⁾ Sie bestand fast nur aus dem Schiffbau, seinen Zulieferbetrieben und den Schiffsversorgungsbetrieben, die zusammen die *schiffahrtsverbundene Industrie* bilden, sowie der *importorientierten Industrie*: den auf Verarbeitung importierter Rohstoffe ausgerichteten Betrieben — einschließlich der Fischverarbeitungsindustrie und der sog. (Transit-)Händlerindustrie. Diese Industriegruppen wurden bislang als die *typische Hafenindustrie* bezeichnet.⁹⁾

Bemerkenswerterweise ist die Exportorientierung der Hamburger und Bremer Industrie weit weniger ausgeprägt als ihre Importabhängigkeit. Die NE-Metallindustrie ist als einziger größerer Industriezweig zweiseitig weltmarktabhängig. Einseitig nur exportorientiert sind außer dem Schiffbau in Hamburg der Maschinenbau sowie die feinmechanische und optische

⁵⁾ Das sind Hamburg, Bremen, Amsterdam, Rotterdam, Antwerpen und Le Havre, also die Welthäfen, die zum gleichen Teilern des europäischen Gravitationsfeldes gehören.

⁶⁾ Die Wirkungen der welt- und binnenwirtschaftlichen Entwicklungsprozesse auf die Verkehrsfunktion der kontinentaleuropäischen Welthäfen und die damit verbundenen verkehrspolitischen Probleme werden in einem der folgenden Hefte dieser Zeitschrift von Dr. A. Rommel behandelt.

⁷⁾ Dazu rechnen Rotterdam, London, Antwerpen, Hamburg, Marseille, Genua, Liverpool, Le Havre, Bremen und Amsterdam — in der Reihenfolge der von ihnen 1960 erreichten Güterumschlagsmengen. Die Maßgröße der umgeschlagenen Gütermengen sagt allerdings wenig über die gesamtwirtschaftliche Bedeutung eines Hafens aus; sie sollte endlich durch ein besseres Kriterium ersetzt oder doch ergänzt werden, z. B. durch den Beitrag eines Hafens zum Brutto-Inlandsprodukt.

⁸⁾ Vgl. Voigt, H.-G., Hamburger und Bremer Raumpolitik im 19. Jahrhundert, a.a.O.

⁹⁾ Predöhl, A., Außenwirtschaft (= Bd. 17 im Grundriß der Sozialwissenschaft), Göttingen 1949, S. 58.

Industrie und in Bremen bis vor kurzem außerdem der Kraftfahrzeugbau. Das Gewicht dieser Industriezweige — die 1961 in Hamburg immerhin Exportquoten von 30 bzw. 35 v. H. (feinmechanische und optische Industrie, Maschinenbau) bis 43 v. H. (Schiffbau, 1960 sogar noch 64 v. H.) erreichten — vermag jedoch die Exportquoten der gesamten Hamburger und Bremer Industrie (1961 und 1962 in Hamburg jeweils 12,5 v. H. und in Bremen 17,2 und 13,1 v. H.) nicht über den Bundesdurchschnitt (1961: 15,1 v. H. und 1962: 14,9 v. H.) zu heben.¹⁰⁾

Diese traditionelle Struktur der Hamburger und Bremer Industrie entspricht völlig der bisherigen weltwirtschaftlichen Produktionsstruktur mit engen Kernverflechtungen und überwiegend komplementären Austauschbeziehungen zwischen den Kern- und Randländern. Sie ist daher ebenso vom Wandel der weltwirtschaftlichen Produktionsstruktur abhängig wie von der im Kernwachstum eintretenden Differenzierung der Produktionsstrukturen und Integration der Wirtschaftsräume. Durch beide Prozesse ist bereits der Anteil der traditionellen Hafенindustrie an der Gesamtindustrie von fast 100 v. H. zu Beginn der industriellen Revolution bis auf rd. 50 v. H. zurückgegangen.

In der Hamburger und Bremer Industrie ist also unabhängig von den bis 1957 eingetretenen wirtschaftlichen und politischen Datenänderungen der Anteil der hafенorientierten Industrie immer noch strukturprägend geblieben. Selbst die Teilung Deutschlands hat die Industriefunktionen der beiden Städte nicht wesentlich verändert, so hart sie die Verkehrs- und Handelsfunktionen von Hamburg getroffen hat.¹¹⁾ Auch die verstärkte Industrialisierungspolitik Hamburgs, die einen Ausgleich für diese politisch verursachten Funktionsverluste schaffen sollte und auch erzielt hat¹²⁾, konnte die traditionelle Industriestruktur der Stadt bislang nicht nachhaltig beeinflussen. Zwar hat Hamburg unter dem Druck der Kriegswirungen nach 1945 vor allem die Ansiedlung arbeitsintensiver Mittel- und Kleinbetriebe gefördert¹³⁾, durch die Re-Integration Deutschlands in die Weltwirtschaft erhielt jedoch auch die hafенorientierte Industrie neue Wachstumsimpulse. Daher „kann von einer echten und tiefgreifenden Strukturänderung der Hamburger Wirtschaft nicht gesprochen werden“.¹⁴⁾ Dieses Ergebnis gilt auch für Bremen — mit dem wesentlichen Unterschied, daß Bremens Wirtschaftsfunktionen von der Teilung Deutschlands nicht unmittelbar betroffen worden sind.

¹⁰⁾ Vor dem Zusammenbruch des Borgward-Konzerns lag allerdings die Exportquote der Bremer Industrie mit 20–24 v. H. erheblich über dem Bundesdurchschnitt.

¹¹⁾ Hamburgs Hinterlandverkehr mit Mitteldeutschland (ohne West-Berlin) ist von 4,1 Mio. t im Jahre 1936 auf 0,6 Mio. t im Jahre 1962 zurückgegangen. Im gleichen Zeitraum nahm der Transitverkehr der Tschechoslowakei über Hamburg nur um 0,2 Mio. t auf 0,9 Mio. t ab. Die Bremischen Häfen hatten dagegen auch vor dem zweiten Weltkrieg fast keinen Hinterlandverkehr mit Mitteldeutschland und der CSR. Vgl. Jürgensen, H., Entwicklungsmöglichkeiten des norddeutschen Wirtschaftsraumes in einem teiltintegrierten Europa, in: Wirtschaftsdienst, 43. Jg. (1963), S. 158, und Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesverkehrsministerium über die Entwicklung des Hafens Hamburg vom 19. 7. 1958 (= Heft 7 der Schriftenreihe des Wissenschaftlichen Beirats beim BVM), Würzburg 1959, S. 11 f.

¹²⁾ „Unter Zugrundelegung der Vorkriegsanteile läßt sich errechnen, daß der Güterumschlag des Hamburger Hafens heute nicht 31 Mio. t, sondern nur 18 Mio. t und damit noch nicht einmal den Vorkriegsstand erreicht haben würde, wenn es nicht gelungen wäre, die Industrialisierung Hamburgs nach dem Krieg so erfolgreich voranzutreiben.“ So Westendorf, H., in: Transport-Dienst, 36. Jg. (1963), S. 696.

¹³⁾ Noch 1952 betrug die Erwerbslosenquote (ohne Einpendler) in Hamburg und Bremen rd. 12 v. H., im Bundesgebiet (einschl. West-Berlin, ohne Saarland) dagegen nur rd. 6 v. H. Erst 1957 hatten sich die Hamburger und Bremer Erwerbslosenquoten an den Bundesdurchschnitt angeglichen. Vgl. die Veröffentlichungen der Statistischen Landesämter von Hamburg und Bremen.

¹⁴⁾ Schiller, K., Hamburg — Standort der Industrie, in: Hamburg als Industriepflicht, hrsg. von der Handelskammer Hamburg und der Behörde für Wirtschaft und Verkehr der Freien und Hansestadt Hamburg, Hamburg 1952, S. 12.

Der Anteil der hafенorientierten Industrie an den Beschäftigten und Umsätzen der Gesamtindustrie in Hamburg, Bremen und Rotterdam

	Hafенorientierte Industrie			Hafенunabhängige Industrie			Anteil der hafенorientierten Industrie an der ges. Industrie v. H.
	schiffahrtsverbunden	importabhängig	insges.	Investitionsgüterindustrie (o. Schiffbau u. Zulieferbetriebe)	Übrige Industrie	Gesamtindustrie	
Beschäftigte (in 1000) *)							
<i>Land Hamburg</i>							
1936	34	42	76	.	.	141	54
1950	20	44	64	.	.	143	45
1954	34	48	82	46	51	179	46
1957	49	58	107	59	52	218	49
<i>Land Bremen**)</i>							
1959	.	.	51	29	27	107	48
<i>Rotterdam Stadt</i>							
1960	.	.	45	22	22	89	50
Umsätze (in Mio. RM/DM) ***)							
<i>Land Hamburg</i>							
1936	250	1 050	1 300			1 850	70
1950	200	1 980	2 180			3 500	62
1954			3 900			6 290	62
1957	1 039	5 331	6 369			9 861	65

*) Betriebe mit 10 Beschäftigten und mehr.

***) einschl. Bremerhaven.

***) in jeweiligen Preisen.

Die Beschäftigtenzahlen der hafенorientierten Industrie in Rotterdam sind näherungsweise ermittelt.

Quellen:

Lellau, W., Hamburgs Industrie, Hamburg 1953, S. 41 f.; Klugmann, W., Hamburgs seehafengebundene Industrie, in: Hansa, 92. Jg. (1955), S. 1851 ff.; Weniger, H., Die hamburgische Seehafenindustrie in ihrer Bedeutung für den Industrie- und Hafenplatz Hamburg, in: Schiff und Hafen, 11. Jg. (1959), S. 667 ff.; Bremen im Wiederaufbau 1945–1957, hrsg. vom Bremer Ausschuß für Wirtschaftsforschung, Bremen 1958, S. 90 f.; Statistische Mitteilungen aus Bremen, hrsg. vom Statistischen Landesamt Bremen, 13. Jg. (1959), Heft 3, S. 16; Isenberg, G., Existenzgrundlagen der Stadt Bremerhaven, als Manuskript herausgegeben im Auftrage des Magistrats der Stadt Bremerhaven, o. O., 1961; Rotterdam 1961–1962, herausgegeben von der Zeitschrift „Der Hafen-Kurier“, S. 21.

Die bisherige strukturelle Stabilität der hafенorientierten Industrie Hamburgs und Bremens darf nicht zu der Annahme verleiten, daß die Industriestruktur der Hafенstädte auch gegenüber den neuen weltwirtschaftlichen und binnenwirtschaftlichen Entwicklungsprozessen konstant bleiben wird. Denn die Datenänderungen nach 1945 trafen bislang trotz ihres Ausmaßes nicht die Standortbedingungen der hafенorientierten Industrie; und die weltwirt-

schaftliche Blockbildung der dreißiger Jahre war durch den zweiten Weltkrieg sowie die anschließenden Versuche, die Einheit der Weltwirtschaft wenigstens im westlichen Bereich wiederherzustellen, beseitigt worden, bevor sie die Industriestruktur der Welthafenstädte beeinflusst hatte.

3. Die Wirkungen des weltwirtschaftlichen Entwicklungsprozesses auf die Industriestruktur der kontinentaleuropäischen Welthäfen

Die Weltwirtschaft entwickelt sich von der trizentrischen zur multizentrischen Ordnung. Dieser ebenso von politischen wie ökonomischen Faktoren verursachte Wandel der weltwirtschaftlichen Produktionsstruktur überlagert immer mehr die überkommene Form der Arbeitsteilung zwischen den industriellen Gravitationszentren und den agrarischen bzw. rohstoff erzeugenden Randgebieten der Welt. Aus den heute vorhandenen weltweiten Systemen von Thünenschen Ringen um die alten Kernräume in Westeuropa und Nordamerika¹⁵⁾ entsteht allmählich eine Vielzahl sich überschneidender Ringsysteme.¹⁶⁾ Auch diese neue weltwirtschaftliche Raumordnung muß den „in die historisch-geographische Wirklichkeit projizierten Thünenschen Regeln“ (Predöhl) gehorchen. Sie wird jedoch von dem äußeren Erscheinungsbild der Thünenschen Ringe um so stärker abweichen, je mehr der Anteil der Transportkosten an den gesamten Produktionskosten sinkt¹⁷⁾ und/oder je mehr der technische Fortschritt im Verkehr die raumgebundene Leistungsfähigkeit der Verkehrsträger — z. B. im Knotenpunkt- und Flächenverkehr — verändert und damit die ökonomischen und geographischen Entfernungen differenziert.

Wie stets in den Anfangsstadien revolutionärer Wandlungen, so ist auch im weltwirtschaftlichen Entwicklungsprozeß zur multizentrischen Ordnung heute noch ein großer Freiheits- oder Unbestimmtheitsbereich vorhanden. Die Tendenz zur multi- oder polyzentrischen Weltwirtschaft kann — ähnlich wie in der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen — zu einem Antagonismus sich weitgehend abkapselnder Wirtschaftsböcke führen; ebenso groß ist aber auch die Chance, zu einer höheren Form der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung zwischen gleichmäßig entwickelten Gebieten vorzustoßen. Wegen dieser Ungewißheit über die Zukunft der weltwirtschaftlichen Ordnung sind regionale und sektorale Prognosen der weltwirtschaftlichen Produktionsstruktur nur sehr begrenzt möglich. Doch werden durch den multizentrischen Charakter der Weltwirtschaft von morgen einige Bereiche der Seehafenindustrie in ihrer Struktur bzw. ihren Standorten so stark gefährdet, daß sich die Größenordnung dieses Bereichs und die Richtungen der notwendigen Anpassungsmaßnahmen abschätzen lassen.

Im Entwicklungsprozeß zur multizentrischen Weltwirtschaft verstärkt sich gerade das bisher schwächste Glied in der Kette der weltwirtschaftlichen Austauschbeziehungen¹⁸⁾: der Güter-

¹⁵⁾ Das sowjetische Kraftfeld muß hier unberücksichtigt bleiben, da sein Standortaufbau weit stärker als in den übrigen Kernräumen von politischen Faktoren bestimmt wird. Dagegen beginnt Japan immer mehr zu einem eigenständigen Kernraum heranzuwachsen und die Produktionsstrukturen der südostasiatischen Länder auf sich auszurichten; vgl. Martin, H.-P., Japans Bedeutung im ozeanischen Wirtschaftsraum (= Heft 1 der Weltwirtschaftlichen Studien, herausgegeben von A. Predöhl), Göttingen 1962, S. 68 ff.

¹⁶⁾ Vgl. Voigt, H.-G., Der Seeverkehr in einer multizentrischen Weltwirtschaft, a.a.O., S. 2023.

¹⁷⁾ Vgl. Bögel, H.-D., Raumordnungspolitik und der Anteil der Verkehrspolitik, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 34. Jg. (1963), S. 60 f.

¹⁸⁾ Ohne den Außenhandel des Ostblocks und Rotchinas entfielen 1962 rd. 49 v. H. der Wellexporte auf den Kern-Binnenhandel, rd. 40 v. H. auf den Kern-Randhandel und erst 11 v. H. auf den Austausch zwischen den Randgebieten und Randkernen (einschl. Japan); vgl. Gatt, International Trade 1962, Geneva 1963, Table D.

austausch in und zwischen den bestehenden und neuen Randkernen und Randgebieten. Gliedert man die Welthandelsströme der Jahre 1955 und 1962 nach den Kriterien der alten, bizentrischen Ordnung¹⁹⁾, so zeichnet sich neben den Re-Integrationswirkungen auf die intra- und interregionale Kernverflechtung auch die zunehmende Kraft neuer Gravitationsfelder in den bisherigen Randgebieten der Weltwirtschaft bereits deutlich ab:

Die Entwicklung der Wellexporte von 1955—1962*) (in jeweiligen Preisen)

Exporte nach:	1955 = 100		bisherige Randgebiete der Weltwirtschaft
	Westeuropa	Nordamerika	
von:			
Westeuropa	186	185	120
Nordamerika	146	. **)	145
bisherige Randgebiete der Weltwirtschaft	124	128	133

*) Der Außenhandel des Ostblocks und Rotchinas muß wegen der politischen Einflüsse unberücksichtigt bleiben.
**) Da der Binnenhandel der USA fehlt, hat diese Zahl (126) keine Aussagekraft.

Quelle: Gatt, International Trade 1962, Geneva 1963, Table D.

Da die Unterschiede im Entwicklungsniveau zwischen Randkernen und Randgebieten noch weit größer als in den Kerngebieten sind, werden sich die bisherigen Niveau-Unterschiede auch in einer multizentrischen Weltwirtschaft nur langsam verringern. So sind vor allem die überbevölkerten Länder Südasiens und Südostasiens, aber auch einige Gebiete in Südamerika gezwungen, sich schnell zu industrialisieren, um für ihre rapide wachsende Bevölkerung genügend Arbeitsplätze zu schaffen. Dieser Zwang wird noch dadurch verstärkt, daß die für die Entwicklungsländer existenznotwendige Rationalisierung der Landwirtschaft Arbeitskräfte freisetzt. Die übrigen Randgebiete, vor allem in Afrika, haben dagegen bei ihrem gegenwärtigen Entwicklungsniveau vorerst nur sehr begrenzte Möglichkeiten, ihre Lage durch Strukturänderungen zu verbessern.²⁰⁾ Bleibt diese Datenkonstellation bestehen, so müssen sich in einer multizentrischen Weltwirtschaft die komplementären Austauschbeziehungen zwischen den alten Kern- und Randgebieten insgesamt relativ abschwächen, aber nur zum Teil auch strukturell verändern.

Zweifelloos wird ein erheblicher Teil des Rohstoff- und Fertigwaren-Austausches zwischen

¹⁹⁾ Während die Frage nach den generellen Intensitätsunterschieden der Austauschbeziehungen von Kern- und Randgebieten die Zuordnung der Gebiete nach ihrem jeweiligen Status verlangt — so auch in den Gatt-Statistiken —, muß der Status der Gebiete als Kern- oder Randraum konstant gehalten werden, wenn die regionalen Veränderungen des Welthandels erfaßt werden sollen.

Wie alle weltwirtschaftlichen und die meisten regionalwirtschaftlichen Untersuchungen wird auch diese statistische Darstellung dadurch beeinträchtigt, daß es nur Außenhandelsstatistiken, aber keine nach Wirtschaftsräumen gegliederte Statistik der Weltwirtschaft gibt. Die Raumwirtschaftstheorie und Regionalpolitik werden so lange empfindlich behindert bleiben, wie die Wirtschaftsstatistiken nur nach politischen Räumen aufbereitet werden. Vgl. hierzu Predöhl, A., Außenwirtschaft, a.a.O., S. 13.

²⁰⁾ So auch Jolmes, L., Gedanken zur Stellung der deutschen Seehäfen in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in: Beiträge zur Verkehrstheorie und Verkehrspolitik, Festgabe für Paul Berkenkopf, Düsseldorf 1961, S. 117.

den Kern- und Randgebieten vom Wandel der weltwirtschaftlichen Produktionsstrukturen nicht beeinträchtigt werden — z. B. der Austausch von Investitionsgütern und Eisenerzen, Erdöl und den meisten tropischen Nahrungs- und Genußmitteln. Die Absatzmöglichkeiten dieser überseeischen Komplementärgüter dürften sich vielmehr in den Kerngebieten weiter verbessern, da der technische Fortschritt im Seeverkehr und der Ausbau des Verkehrsnetzes in den Entwicklungsländern ihre Wettbewerbsfähigkeit auf den Weltmärkten bereits erhöht haben und weiter erhöhen. Hinzu kommt, daß das Wirtschaftswachstum in den Kerngebieten die Nachfrage nach diesen — in den Endprodukten zum Teil durchaus einkommenselastischen — Primärprodukten steigert.

Dagegen sind die sich aus den überkommenen „Kontrastrukturen“²¹⁾ zwischen den Kern- und Randgebieten ergebenden Wirtschaftsverflechtungen bereits heute anachronistisch geworden. Ihr politisches Fundament lag in dem Abhängigkeitsverhältnis der Randgebiete von den Industriestaaten. Es ist mit der Überwindung des Kolonialzeitalters zerstört worden. Und mit der beginnenden Industrialisierung der Entwicklungsländer wird auch die ökonomische Basis für zudiktierte komplementäre Formen der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung immer kleiner.²²⁾ Denn gerade in den als Kontrastrukturen entwickelten Wirtschaftsbereichen stößt die Industrialisierung der Entwicklungsländer auf die geringsten Widerstände.²³⁾ Hier bietet sich am ehesten der Weg einer marktwirtschaftlichen Industrialisierung, der für die kleineren, vom Weltmarkt abhängigen Entwicklungsländer — für die Hongkong das Extrembeispiel darstellt — unter der gegebenen Datenkonstellation zumindest kurzfristig die einzige reale Entwicklungschance ist.

Der Abbau der Kontrastrukturen verändert zwangsläufig die Wettbewerbs- und Standortbedingungen eines erheblichen Teils der importabhängigen Industrie in den europäischen und nordamerikanischen Seehäfen. Denn die bisher typischen Seehafenindustrien — wie die NE-Metallindustrie, Textilindustrie, Holzbearbeitung und ein Teil der Nahrungs- und Genußmittelindustrie — sind zugleich auch die Prototypen der „zentrifugalen Industrien“ (*Predöhl*). Sie verarbeiten fast ausschließlich Gewichtsverlustmaterialien. Fühlungsvorteile sind für diese Industrien relativ unbedeutend. Ihre Ansiedlung in den europäischen Hafenstädten beruht daher weniger auf produktionswirtschaftlichen Standortvorteilen und nicht einmal so sehr auf Zollvorteilen²⁴⁾; sie erklärt sich vielmehr aus „historischen Standortbedingungen“ (*Miksch*): den politischen Gegebenheiten zu Beginn der kolonialen Erschließung der Entwicklungsländer.

Im weltwirtschaftlichen Entwicklungsprozeß zur multizentrischen Ordnung wie im Kernwachstum müssen sich daher die Standortbedingungen für den auf Kontrastrukturen auf-

²¹⁾ Vgl. Schiller, K., Zur Wachstumsproblematik der Entwicklungsländer (= Kieler Vorträge NF, Heft 15), Kiel 1960, S. 8.

²²⁾ Seit Friedrich List ist bekannt, daß die Theorie der komparativen Kosten nur für Länder gilt, die ihre Produktivkräfte bereits entwickelt haben — wie auch in Ricardos Beispiel unterstellt ist, daß beide Länder beide Güter produzieren können.

²³⁾ Da die Rohstoffbasen für diese Industrien in den Entwicklungsländern bereits im Rahmen der Kontrastrukturen erschlossen wurden, ist in diesen Wirtschaftsbereichen die Gefahr geringer, daß die Entwicklungsländer durch das Auftreten von Engpässen oder durch überhöhte Anlaufkosten auf dem Weltmarkt wettbewerbsunfähig werden. Damit vergrößert sich zugleich die Chance, mit Hilfe dieser Industrien die im Inland bisher fehlenden Multiplikator- und Akzeleratoreffekte auszulösen bzw. zu verstärken. Hinzu kommt, daß es sich hier überwiegend um arbeitsintensive Industrien handelt, wie sie zur Heranbildung eines geschulten Arbeiterstammes notwendig sind; vgl. hierzu v. Spindler, J., Das Wachstum der Entwicklungsländer, Stuttgart 1962, S. 128 ff.

²⁴⁾ Abgesehen von Hochschutzzöllen oder administrativem Protektionismus ist für arbeitsintensive Wirtschaftszweige ein Zollschatz gegenüber Ländern mit entwicklungsbedingt niedrigem Lohnniveau meist unwirksam.

gebauten Teil der Seehafenindustrie ständig verschlechtern. Damit wird dieser Industriebereich gezwungen, seinen Standort oder seine Struktur den neuen Daten anzupassen. Bereits heute wird die Konkurrenz der in den Randgebieten errichteten Leichtindustrien²⁵⁾ auf dem Weltmarkt immer stärker spürbar. Sie kann in den Kerngebieten allenfalls durch einen — auch binnenwirtschaftlich gegen die optimale Faktorallokation verstoßenden — Protektionismus abgewehrt werden. In jedem Fall aber verringern sich im Wachstumsprozeß die Expansionsmöglichkeiten für diese Industriezweige im Inland; denn ihre Produkte gehören bei dem heutigen Einkommensniveau der Kerngebiete zu den Gütern mit einer geringen Einkommenselastizität oder sogar zu den inferioreren Gütern.

Es ist zwar problematisch, die Gruppen der standort- und wachstumsgefährdeten Seehafenindustrie nach den groben Merkmalen der amtlichen Industriestatistik abzugrenzen; da hier jedoch nur die Größenordnung dieses Industriebereichs zur Diskussion steht, mag es vertretbar sein, daß ihm heute die folgenden Industriegruppen insgesamt zugerechnet werden: die Textilindustrie, die Mühlen- und Ölmühlenindustrie, die Margarine-Industrie, die Holzbearbeitung und ein Teil der NE-Metallindustrie.²⁶⁾ Diese Industriezweige, bei denen die negativen Standort- und Wachstumseffekte zusammentreffen, weisen in Hamburg und Bremen in den Beschäftigtenzahlen wie auch nach dem Index der arbeitstäglichen Produktion seit 1957 eindeutige Schrumpfungstendenzen auf.²⁷⁾

Erheblich umfangreicher als die vom weltwirtschaftlichen Entwicklungsprozeß gefährdete Industriegruppe ist heute die hafensorientierte Industrie, deren Wachstum durch Strukturinflüsse innerhalb der Kernräume und/oder politische Faktoren beeinträchtigt wird. Zu diesem Bereich gehören der Schiffbau, dessen internationale Wettbewerbsfähigkeit durch die immer stärkere Politisierung und Nationalisierung von Schifffahrt und Schiffbau behindert wird, und die Mineralö Raffinerien in Hamburg und Bremen, für die sich der Transportkostenminimalpunkt im Wirtschaftswachstum vom rohstoff- zum absatzorientierten Standort verlagert hat.²⁸⁾ Diese strukturgefährdeten und wachstumsbeeinträchtigten Industriezweige umfassen in Hamburg und Bremen rd. 75 v. H. der Beschäftigten in der hafensorientierten Industrie. Auch an der Gesamtzahl der Industriebeschäftigten gemessen haben sie mit einem Anteil von 28–30 v. H. noch erhebliches Gewicht.

Im anhaltenden Wirtschaftswachstum der letzten Jahre hat also der Marktautomatismus das Problem der Strukturanpassung bereits absolut und relativ reduziert. Jedoch besteht auch bei seinem gegenwärtigen Umfang noch die Gefahr, daß die strukturellen Störungen in der Seehafenindustrie das Wachstum der hafunenabhängigen Industriezweige hemmen.

Auf der anderen Seite eröffnen sich langfristig für die hafunenabhängige Investitionsgüterindustrie neue Chancen, wenn die überseeischen Entwicklungsländer zu aufnahmefähigeren Märkten für Investitionsgüter werden. In einem fortgeschrittenen Stadium der Entwicklung zur multizentrischen Weltwirtschaft bieten sich gerade hier Ansatzpunkte für einen verstärkten weltwirtschaftlichen Güteraustausch. Auf diesen überseeischen Absatzmärkten, deren Entwicklung heute noch von den politischen Unsicherheiten überschattet ist, hätte die

²⁵⁾ z. B. hat Indien unter den Ausfuhrländern von Baumwollwaren den zweiten Platz (nach Japan) erreicht.

²⁶⁾ Von der NE-Metallindustrie ist bereits im Rahmen der Kontrastrukturen ein erheblicher Teil in die überseeischen Entwicklungsländer verlagert worden; vgl. Kantzenbach, E., Art. Nichteisenmetallwirtschaft, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, 7. Bd., Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1961, S. 587 f.

²⁷⁾ Vgl. die Veröffentlichungen der Statistischen Landesämter von Hamburg und Bremen.

²⁸⁾ „Es ist sicher unbestreitbar, daß sich der Rohöldrumsatz der Werke an der Elbe nur noch langsam erhöhen wird.“ So Schaart, A., Hamburg und die Industriezentren an der Elbe, in: Schiff und Hafen, 16. Jg., Heft 1, Januar 1964, S. 23.

Hamburger und Bremer Industrie zudem keinen lagebedingten Wettbewerbsnachteil gegenüber den vom Integrationsprozeß der EWG stärker begünstigten Regionen.

Die Entwicklung der Beschäftigtenzahlen im strukturgefährdeten und wachstumsbeeinträchtigten Bereich) der Hamburger und Bremer Industrie von 1957–1962*

(in v. H. der Industriebeschäftigten insgesamt)

	Hamburg**)		Bremen**)	
	1957	1962	1959	1962
1. Strukturgefährdeter Bereich der importabhängigen Seehafenindustrie***)	9	7	10	9
2. Schiffbau mit Zulieferbetrieben sowie Mineralölraffinerien	26	21	24	21
3. Übrige Industrie	65	72	66	70
4. Industrie insgesamt	100	100	100	100
Industriebeschäftigte (in 1000)	218	232	107	95

*) Die Gruppen der strukturgefährdeten bzw. wachstumsgehemmten Industrie sollen einen Überblick über Größenordnungen vermitteln. Sie besagen nichts über die Situation einzelner Betriebe sowie über die Notwendigkeit und Möglichkeit ihrer Strukturanpassung.

***) Land Hamburg und Land Bremen.

**) Metallgießereien, Holzbearbeitung, Textilindustrie, Mühlen-, Ölmühlen- und Margarine-Industrie.

Quellen: s. Tabelle S. 51 und die Industriestatistik der Statistischen Landesämter in Hamburg und Bremen.

4. Die Wirkungen des Kernwachstums auf die Industriestruktur der kontinentaleuropäischen Welthäfen

Gleichzeitig mit dem Wandel der weltwirtschaftlichen Produktionsstruktur verändern der technische Fortschritt, das Wirtschaftswachstum und die Umformung der gesellschaftlichen Verhältnisse, kurz: der wachsende Reifegrad der Wirtschaft die Gewichte der Standortfaktoren in den Kerngebieten der Welt und mit ihnen den gesamtwirtschaftlichen Standortaufbau. Raumwirtschaftliche Ergebnisse dieser Umgewichtung der Standortfaktoren sind der Trend von Werken der Schwerindustrie zur Küste und die Abwanderung von Industriebetrieben aus dem Zentrum an den Rand der Städte.

Der Trend von Betrieben der Schwerindustrie zur Küste ist bekannt. Er wird in der Stahlindustrie wie in der Chemischen Industrie durch technologische Veränderungen im Rohstoffeinsatz bestimmt, die im „Materialindex“ (Alfred Weber) dieser Werke das Gewicht der aus Übersee bezogenen Rohstoffe (Erze, Erdöl) gegenüber den inländischen Rohstoffen (Kohle, Schrott, Kalk) erhöhten²⁹⁾ und damit den Transportkostenminimalpunkt nach der Küste hin verlagerten. Sofern diese möglichen Transportkostensparnisse für das Standortkalkül entscheidend wurden, sind die neu entstehenden Hüttenwerke zugleich in Richtung auf den

²⁹⁾ Vgl. Mommsen, E.-W., Strukturwandlungen in der Rohstoffversorgung der europäischen Eisen- und Stahlindustrie, in: *Kyklos*, Vol. XV, 1962, Fasc. 4, S. 763.

Transportkostenminimalpunkt und in bereits bestehende Zentren der Eisenverarbeitung gelenkt worden, wie die Klöcknerhütte in Bremen. Als Resultat dieser veränderten Standortbedingungen sind in den letzten 10 Jahren in allen Welthäfen des kontinentaleuropäischen Kernraumes – außer in Hamburg – Werke der Schwerindustrie gebaut bzw. erweitert worden.³⁰⁾

Mit dem Trend von Werken der Schwerindustrie zur Küste entstehen für die Hafenstädte zugleich verkehrs- und regionalpolitische Probleme. Abgesehen von den landesplanerischen Aufgaben, die mit der Ansiedlung eines jeden größeren Industriekomplexes verbunden sind, stellt die Anlage von Werken der Schwerindustrie in den Hafenstädten neue Ansprüche an die Leistungsfähigkeit der Häfen und ihrer Seeverbindungen. Sie erfordert heute, daß der Hafen oder sein Vorhafen von voll abgeladenen Schiffen bis mindestens 40 000 tdw angefahren werden kann.³¹⁾ Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, daß der Trend zum großen Schiff bei den Tankern wie Bulkarriern bislang unvermindert angehalten hat.³²⁾ Unter den Häfen des kontinentaleuropäischen Kernraumes sind aber heute erst wenige Häfen für Schiffe über 40 000 tdw ausgebaut: Europoort und Rotterdam selbst, Wilhelmshaven, Bremerhaven, Le Havre und demnächst auch Amsterdam-IJmuiden – also die Häfen, in denen der Mineralölumschlag und/oder der Passagierverkehr erhöhte Bedeutung haben, d. h. die beiden Verkehrsbereiche, in denen der Trend zum großen Schiff bereits lange Zeit besteht. Antwerpen und Hamburg haben dagegen den Ausbaustand für das 40 000 tdw Schiff erst knapp überschritten; die Hafenplanungen zielen jedoch in Antwerpen beim Haupthafen bereits auf das 70 000 tdw Schiff und langfristig ebenso wie in Hamburg beim Vorhafenprojekt auf das 100 000 tdw Schiff.³³⁾ Emden, obwohl Spezialhafen für den Erzumschlag, kann zur Zeit nur 35 000 tdw Schiffe aufnehmen.³⁴⁾

Durch den Trend der Schwerindustrie zur Küste verschärft sich mithin der Druck auf die Hafen- und Wasserstraßenverwaltungen, den Ausbaustand von Hafenbecken und Seeverbindungen auf die extremen Schiffsgrößen auszurichten. Insoweit wiederholt sich heute bei den trockenen Schüttgütern (Erz, Kohlen, Getreide) nur die im Mineralölverkehr bereits seit längerem wirkende Tendenz, gesamtwirtschaftlich gesehen Überkapazitäten an Hafenanlagen zu schaffen. Eine Parallele besteht zwischen beiden Vorgängen auch darin, daß jeweils oligopolistische Unternehmen den Gebietskörperschaften gegenüberreten, zwischen denen ebenfalls eine Art oligopolistischer Konkurrenz herrscht. Dennoch divergieren die Wirkungen beider Fälle in einem Punkt erheblich.

Mineralölumschlag induziert kaum anderen Seeverkehr – vom lokalen und regionalen

³⁰⁾ Diese Entwicklung hat am stärksten in den niederländischen und belgischen Häfen, schwächer in Bremen und bislang noch gar nicht im Hamburger Raum eingesetzt; sie verlief mithin durchaus „modellgerecht“ im Sinne der Theorie *Predöhl's*.

³¹⁾ Zur Zeit hat Hamburg für den Umschlag von „trockenen“ Schüttgütern nur 15 Liegeplätze mit einer Wassertiefe von mehr als 10,50 m bei MNW, Antwerpen dagegen 125 und Rotterdam 84; vgl. Ministry of Transport, Report of the Committee of Inquiry into the Major Ports of Great Britain, London 1962, S. 250. Die Ausbaupläne für den Hamburger Hafen sehen jedoch eine erhebliche Erweiterung der Massengutumschlaganlagen vor.

³²⁾ Vgl. Naumann, K.-E., Anpassung der Seehäfen an die Wandlungen des Weltverkehrs, in: *Weltverkehr und Seehäfen* (= Heft 2 der Schriftenreihe des Internationalen Archivs für Verkehrswesen, September 1957), S. 19 f.; Voigt, H.-G., Verkehrspolitische Konsequenzen des Trends zum großen Schiff, in: *Hansa*, 100. Jg. (1963), S. 701 f.; Bolle, A., Wechselbeziehungen zwischen Schiffs- und Hafengestaltung, in: *Hansa*, 100. Jg. (1963), S. 2441.

³³⁾ „Rotterdam, Amsterdam sowie neuerdings auch Wilhelmshaven glauben . . . sich auf 100 000 tdw Erzfrachter einrichten zu müssen“ – eine Erwartung, die heute noch sehr hoch gesteckt zu sein scheint; vgl. Bolle, A., Wechselbeziehungen . . ., a.a.O., S. 2442.

³⁴⁾ Als bisher größtes Schiff hat ein Erzfrachter von 54 500 tdw nach Teilladung in Rotterdam eine Restladung von 35 000 t Erz in Emden gelöscht; vgl. *Deutsche Verkehrs-Zeitung* vom 28. 1. 1964, S. 11.

Verteilungsverkehr abgesehen; anders dagegen der Verkehr von modernen Bulkcarriern. Denn während die Überseetanker in den europäischen Häfen im allgemeinen keine Fracht (Öl oder Getreide) finden, können die seit 1960 entwickelten Typen der mit Hängedecks ausgerüsteten Bulkcarrier im ausgehenden Verkehr Kraftwagen oder andere in großen Mengen anfallende Stückgüter laden und auch hierbei ihre stärkere Kostendegression gegenüber den kleineren Schiffen voll ausnutzen. Mehr als bisher kann daher der Massengutverkehr heute einen Hafen auch für andere Gütertransporte attraktiv machen, also Güterverkehr induzieren.³⁵⁾

Ebenso sind auch die Agglomerationswirkungen der Stahlwerke stärker als die von Mineralölraffinerien. Denn noch immer ist die Stahlindustrie „das beherrschende Element der Raumordnung“ (Predöhl). Sie zieht wegen der Transportempfindlichkeit ihrer Produkte eisenverarbeitende Industrie an³⁶⁾ und schafft bzw. verstärkt damit an ihren Standorten Zentren der gesamten Investitionsgüterindustrie. Bei den Mineralölraffinerien bleiben dagegen die Agglomerationswirkungen bislang auf die Erdölchemie begrenzt; sie nehmen jedoch zu, da sich für die Produkte der Erdölchemie noch ständig neue Verwendungsmöglichkeiten eröffnen. Die Agglomerationswirkungen von Betrieben der Schwerindustrie beeinflussen langfristig die Industriestruktur und Standortverteilung in den Hafenstädten. Denn wie die Hüttenwerke in Bremen, Ijmuiden, Gent und die Erdölchemie in Rotterdam und Antwerpen werden auch die neuen Betriebe der weiterverarbeitenden Industrie immer mehr in das Umland der Hafenstädte gedrängt.³⁷⁾ „Raum ist in fast allen Häfen größte Mangelware“³⁸⁾ geworden.

Eine weitere dezentralisierende Komponente der raumwirtschaftlichen Entwicklung entsteht durch die im Kernwachstum überall zunehmende Tendenz, Industriebetriebe aus den Stadtzentren in das Stadtumland zu verlagern³⁹⁾ — ein Vorgang, der ebenfalls aus Gewichtsveränderungen der Standortfaktoren resultiert. Zu seinen Ursachen zählen u. a. die Tendenz zur verstärkten zwischenbetrieblichen und damit zugleich räumlichen Arbeitsteilung — die um so mehr zunimmt, je größer der Konflikt zwischen dem Streben nach Produktdifferenzierung und dem mit der Kapitalintensität steigenden Zwang zur Kontinuität des Produktionsablaufs wird —, die immer mehr auf eine Dezentralisation gerichteten Raumwirkungen des technischen Fortschritts⁴⁰⁾ und der mit wachsender Ballung zwangsläufig eintretende Umschlag der Agglomerationstendenzen in Deglomerationsstendenzen.

Zu einer — begrenzten — Abwanderung von Industriebetrieben aus den Stadtzentren und

³⁵⁾ Dieser inzwischen auch auf die Nord- und Ostseefahrt übergreifende Strukturwandel im Seeverkehr wirkt sich jedoch nur dann für einen Hafen positiv aus, wenn er neuen massenhaften Stückgutverkehr heranzieht; denn anderenfalls kann er in Häfen wie Hamburg mit einer ohnehin passiven Ladungsbilanz im Stückgutverkehr vom Tonnageangebot des Linienverkehrs her zu einem „transport diverting effect“ führen.

³⁶⁾ Vgl. Jürgensen, H., Die westeuropäische Montanindustrie und ihr gemeinsamer Markt (= Forschungen aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Bd. 10), Göttingen 1955, S. 174 ff.

³⁷⁾ Der technische Fortschritt führt nicht nur beim Produktionsfaktor Kapital, sondern auch beim Produktionsfaktor Boden zu Unteilbarkeitsproblemen; z. B. braucht ein modernes Hüttenwerk 8–10 km² Fläche.

³⁸⁾ Bolle, A., Wechselbeziehungen . . . , a.a.O., S. 2442.

³⁹⁾ Vgl. Jürgensen, H., Die volkswirtschaftlichen Wirkungen administrativer Raumgrenzen — ein Problem der Raumordnungspolitik, herausgegeben von der Arbeits- und Sozialbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg, Hamburg 1963, S. 20 f. Demnach sind von 161 Betrieben, die zwischen 1955 und 1961 aus Hamburg verlegt wurden, 139 Betriebe im Hamburger Umland angesiedelt worden. Eine ähnliche Entwicklung vollzieht sich in den USA; vgl. hierzu Stolper, W. F., Standorttheorie und Theorie des internationalen Handels, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 112. Bd. (1956), S. 205.

⁴⁰⁾ Vgl. Blair, J. M., On the Causes of Concentration, in: Die Konzentration in der Wirtschaft, hrsg. von H. Arndt, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF, Bd. 20/II, Berlin 1960, S. 825.

einer Differenzierung der industriellen Entwicklung von Stadt und Stadtumland kommt es allein schon durch das Wirken zweier Deglomerativkräfte: dadurch, daß für die Industrie in den Stadtzentren Betriebserweiterungen immer schwieriger werden und daß mit dem „tertiären Sektor“ (Fourastié) gerade der Wirtschaftszweig am stärksten wächst, der am meisten lageabhängig und mithin am wenigsten empfindlich gegenüber den Kosten der Bodennutzung ist. Mit fortschreitender Wirtschaftsentwicklung verringert sich also zwangsläufig der Optimalwert für den Industriebesatz der Städte. Es wäre daher unsinnig, dieser Umverteilung der Industrie zwischen Stadtzentrum und -umland regionalpolitisch entgegenwirken zu wollen.

5. Die raumwirtschaftlichen Entwicklungstendenzen im Bereich der kontinentaleuropäischen Welthäfen und ihre regionalpolitischen Konsequenzen

Die Industriestruktur der Welthafenstädte verliert durch die Entwicklung einer multizentrischen Weltwirtschaft wie im binnenwirtschaftlichen Wachstum das bisher „für diese Städte charakteristische Industriegepräge“⁴¹⁾. Abgesehen vom Schiffbau und den übrigen schiffahrtsverbundenen Industriezweigen wird sie gegenüber den anderen Industrieräumen immer weniger spezifische Strukturmerkmale aufweisen.

Mit der Industriestruktur wandelt sich zugleich der gesamtwirtschaftliche Standortaufbau. Wie in anderen Industrieräumen tendiert die raumwirtschaftliche Entwicklung im Bereich der Welthäfen mit steigendem Reifegrad der Wirtschaft zu einer industriellen Landschaft, „in der an jedem Ort nur ein oder ein paar Erzeugnisse hergestellt werden, die nur dort hergestellt werden. In diesem Fall sind alle Güter in ihrer Produktion örtlich völlig spezialisiert“⁴²⁾. Parallel zu dieser industriellen Entwicklungstendenz verläuft in der Verkehrswirtschaft die Entstehung arbeitsteiliger regionaler Hafengemeinschaften.⁴³⁾ Im wirtschaftlichen Entwicklungsprozeß werden also die heute noch als Ballungszentren inmitten von relativ schwach strukturiertem Umland liegenden Welthafenstädte immer mehr zu Mittelpunkten von Industrieregionen.

Dieser Strukturwandel der Industrie und ihrer Standorte in den Welthafenstädten hat zusammen mit dem technischen Fortschritt in der Seeschifffahrt die Hafenkonkurrenz verschärft.⁴⁴⁾ Wenn auch die Entwicklung der Welthäfen zu Zentren von Industrieregionen langfristig neue Möglichkeiten für eine begrenzte Arbeitsteilung zwischen den Welthäfen schafft, so wird doch zunächst — für die Zeit des Strukturbruchs — eine erhöhte Hafenkonkurrenz vorherrschen. Diese Struktur- und Standortdynamik bestimmt die Entwicklung der Wirtschaftsräume und damit zugleich die Probleme und Aufgaben wie den Freiheitsgrad der Regionalpolitik im Bereich der kontinentaleuropäischen Welthafenstädte.

Wird mit Giersch das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik als die Aufgabe definiert, die gesamtwirtschaftlich optimale Faktorallokation im Raum auch unter Wachstumsbedingungen zu sichern, so hängt die Effizienz der Regionalpolitik gerade im Bereich der

⁴¹⁾ Predöhl, A., Außenwirtschaft, a.a.O., S. 58.

⁴²⁾ Stolper, W. F., Standorttheorie und Theorie des internationalen Handels, a.a.O., S. 213.

⁴³⁾ Vgl. Voigt, H.-G., Verkehrspolitische Konsequenzen des Trends zum großen Schiff, a.a.O., S. 703.

⁴⁴⁾ Gegenüber dem Ausbau von Raffineriekapazitäten konnte sich eine Hafenverwaltung wie Bremen noch desinteressiert verhalten. Betriebe mit starker Agglomerationskraft und großen „transport creating effects“ erzwingen dagegen geradezu die Konkurrenz der Seehäfen.

Welthäfen davon ab, daß drei instrumentale bzw. institutionelle Vorbedingungen erfüllt sind:⁴⁵⁾

In der Zeit einer sich wandelnden Weltwirtschaft und einer erhöhten Dynamik der industriellen Standortbedingungen muß die Regionalpolitik mehr denn je zuvor durch Analysen des regionalen Entwicklungspotentials und durch *komparative Industriekomplex-Analysen* zu klären suchen, welche Industriestruktur und Industriedichte für die einzelnen Regionen gesamtwirtschaftlich optimal sind. Ohne diese Erkenntnisse dürften die regionalpolitischen Raumordnungskonzeptionen mehr von politischen Wunschorstellungen als von gesamtwirtschaftlicher Rationalität bestimmt werden.

Darüber hinaus stellt sich gerade im Bereich der Seehäfen die *ordnungspolitische* Aufgabe, die oligopolistische Konkurrenz der Gebietskörperschaften — die ein gesellschaftspolitisches Datum ist— an gesamtwirtschaftliche Entscheidungskriterien zu *binden* und damit neben der gesellschaftspolitischen auch ihre gesamtwirtschaftliche Funktion zu verbessern.

Eng verbunden mit diesen analytischen und ordnungspolitischen Problemen ist die Frage der sachlichen und räumlichen Kompetenz der regionalpolitischen Planungsinstanzen.⁴⁶⁾ Erst die zweckentsprechende Lösung dieses *institutionellen* Problems der Regionalpolitik schafft die Möglichkeit, die Planungsregionen mit der wirtschaftlichen Entwicklung ex ante so abzustimmen, daß sie den Wirtschaftsregionen von morgen auch tatsächlich entsprechen, daß sie mithin nicht mehr nur Planungsräume einer ex post betriebenen regionalen Strukturpolitik für bereits entstandene Wirtschaftsregionen sind.

Wird die Regionalpolitik tätig, ohne ihre Raumordnungskonzeption an Raumwirtschaftsanalysen zu orientieren und ohne daß ihre Maßnahmen an gesamtwirtschaftliche Entscheidungskriterien gebunden sind, so entstehen erhöhte gesellschaftliche Kosten und Wachstumshemmungen; größer aber ist noch die Gefahr, daß die Tätigkeit der regionalpolitischen Instanzen in diesem Fall das raumwirtschaftliche Optimum selbst irreparabel verfälscht. Diese Gefahr ist heute gerade in den europäischen Welthafenstädten vorhanden — in Räumen, in denen Wandlungen der Industriestruktur mit einer erhöhten Dynamik der industriellen Standortbedingungen und einer verschärften Konkurrenz der Gebietskörperschaften zusammentreffen.

⁴⁵⁾ Vgl. hierzu *Giersch, H.*, Das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik; *Jürgensen, H.*, Antinomien in der Regionalpolitik; *Marx, D.*, Regionale Produktivitätsmessung als Ansatzpunkt überregionaler Raumordnungspolitik, in: *Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft*, Festschrift für Andreas Predöhl, Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Göttingen 1964.

⁴⁶⁾ Vgl. *Jürgensen, H.*, Die volkswirtschaftlichen Wirkungen administrativer Raumgrenzen, a.a.O., S. 26 ff.

Buchbesprechungen

Stadtplanung, Landesplanung, Raumordnung. Vorträge und Berichte. Hrsg. von der Landesgruppe Nordrhein-Westfalen der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung, Westdeutscher Verlag, Köln/Opladen 1962, 133 S., 4 Abb., 5 farb. Karten, 11,80 DM.

Nachdem im ersten Jahrzehnt nach dem II. Weltkrieg die Fragen der Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland fast völlig in den Hintergrund getreten waren, ist insbesondere in den letzten Jahren die Raumordnungspolitik immer mehr in den Mittelpunkt gesellschafts- und wirtschaftspolitischer Tagesdiskussionen gerückt worden. Die Landesplanung war nach 1945 in die Hände der Länder übergegangen, während nach Art. 75 Ziffer 4 des Grundgesetzes dem Bund auf dem Gebiete der Raumordnung lediglich die Befugnis zugestanden wurde, Ramenvorschriften zu erlassen. Die sich daraus ergebende Problematik einer Abstimmung zwischen dem Bund und den Ländern hat in der Vergangenheit eine Reihe grundsätzlicher Fragen — insbesondere Rechtsfragen — aufgeworfen. Obwohl man sich seit Jahren bemüht, durch die Schaffung administrativer Einrichtungen die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet der Raumordnung zu fördern und zu intensivieren, kann bis heute noch nicht von einer befriedigenden Lösung gesprochen werden. Die Raumordnungspolitik des Bundes blieb daher zwangsläufig auf eine Anzahl räumlich ausgerichteter Einzelmaßnahmen beschränkt.

Demgegenüber konnte die Landesplanung aufgrund der ihr gegebenen gesetzlichen Möglichkeiten bereits relativ früh ihre Arbeit aufnehmen. In seinem Beitrag über die Ziele der Landesplanung in Nordrhein-Westfalen geht *N. Ley* ausführlich auf die landesplanerische Arbeit in den vergangenen Jahren sowie auf die räumlichen Ordnungsvorstellungen ein. Die Aufgabe der Landesplanung wird mit Recht in erster Linie in der Koordinierung der

Fachplanungen gesehen. Durch die Anerkennung des Grundsatzes, daß sich die Planung des kleineren Raumes in die des größeren Raumes einfügen hat, ist auch das Verhältnis zwischen Landesplanung und Stadt- bzw. Gemeindeplanung bestimmt: „Das, was die Landesplanung der Gemeinde mitteilt, sind die aus dem größeren Raum sich ergebenden übergeordneten Gesichtspunkte und für dessen Entwicklung für erforderlich gehaltenen Planungen, die den gebietlichen Bereich, aber auch das strukturelle Gefüge der betreffenden Gemeinde beeinflussen.“

Gleiches muß aber erst recht für das Verhältnis zwischen den einzelnen Ländern und dem Bund gelten. Die ordnungs- und strukturpolitischen Vorstellungen der Länder müssen aus den Zielen der Raumordnungspolitik des Bundes abgeleitet bzw. entwickelt werden. Es wäre verhängnisvoll, wollte man den umgekehrten Weg beschreiten, indem man versucht, aus einer „integrierenden Zusammenfassung der Länderkonzeptionen“ eine Bundesraumordnung zu entwickeln.

Die Ausführungen von *N. Ley* finden eine gute Ergänzung in drei weiteren, speziellen Beiträgen. *J. Umlauf* beschäftigt sich mit den Möglichkeiten und Grenzen der Landesplanungsgemeinschaften, die als eigentliche Träger der Landesplanungsarbeit anzusehen sind und die Landesplanungsbehörde beraten. Der Verfasser, der die als Selbstverwaltungsorgane wirkenden Landesplanungsgemeinschaften grundsätzlich bejaht, ihnen jedoch nicht völlig kritiklos gegenübersteht, kommt in seinem sehr bedeutungsvollen Referat letztlich zu der Überzeugung, daß Staat und Selbstverwaltung in einer Arbeitsteilung miteinander zu verbinden sind, in der die besonderen Wirkungsmöglichkeiten beider Seiten für die Landesplanung ausgeschöpft werden können.

F. Halstenberg befaßt sich in seinem Beitrag mit den organisatorischen Grundfragen der Planung, d. h. mit der Frage, welche Stellen