

## Funktionswandel von Hafenstädten — dargestellt am Beispiel Hamburg\*)

VON DR. ECKHARDT SPREEN, HAMBURG

### I. Funktionswandlungen und wirtschaftliche Entwicklung

#### 1. Funktionswandlungen in der Gesamtwirtschaft

Die wirtschaftliche Entwicklung Europas ist in den letzten 20 Jahren durch einen beispiellosen Wachstumsprozeß gekennzeichnet. Allen Stagnationsaposteln zum Trotz durchliefen die meisten Volkswirtschaften Kontinentaleuropas in der Nachkriegsära eine Entwicklung, die mit dem Schlagwort »das europäische Wirtschaftswunder« gekennzeichnet werden könnte. Dieser Fortschritt in den Gesamtwirtschaften heißt nicht Gleichschritt der Wirtschaftsteile.

Änderungen im Nachfrageverhalten, Verschiebungen im Bereich des Angebots an Produktionsfaktoren und von der Forschung entwickelte Verbesserungen der Produktionstechnik müssen ihren Niederschlag vielmehr in Wandlungen der Produktionsstrukturen finden, wenn eine optimale Allokation der Ressourcen und eine rasche Expansion der Produktion erreicht werden sollen. Verschiebungen der Wirtschaftstätigkeit zwischen den Produktionssektoren und Wirtschaftsregionen sind nicht die unerwünschten Auswirkungen des Entwicklungsprozesses, sondern häufig die Voraussetzung für ein rasches Wirtschaftswachstum. Der mit den Strukturwandlungen verbundene permanente Funktionswandel der Produktionsbereiche und der Wirtschaftsregionen ist das Gebot der Stunde in einer expansiven Wirtschaft. Nicht Gleichschritt als Stabilität, sondern Stabilität durch Funktionswandel sprechen von einem produktivitätsorientierten Strukturverhalten. Von der Wirtschaft muß deshalb gefordert werden, durch eine ausreichende »Bereitschaft zum Strukturwandel« (Sachverständigenrat), durch eine hohe Strukturflexibilität die Verteilung der Produktion auf Branchen und auf Wirtschaftsräume den sich wandelnden Erfordernissen und Möglichkeiten anzupassen.

#### 2. Funktionswandlungen in Hafenstädten

Der Zwang zur Umstellung, zum Wandel der wirtschaftlichen Funktionen stellt sich in allen Bereichen der Wirtschaft. Auch die großen europäischen Hafenstädte können diesen Wandlungsprozeß nicht unterlaufen; in einer scharfen Wettbewerbssituation sind sie vielmehr gezwungen, dem wachstumsbedingten Wandel durch eine flexible Hafenpolitik vorzugreifen oder doch wenigstens zu entsprechen.

\*) Vom 4.–11. Mai 1967 fand in Hamburg ein von der AIESEC (Association Internationale des Etudiants en Sciences Economiques et Commerciales) veranstaltetes Hafenseminar statt. In einem umfassenden Programm wurden die seewirtschaftlichen Probleme der großen Häfen der EWG (Hamburg — Le Havre — Rango) diskutiert. Die vorliegende Ausarbeitung enthält die leicht überarbeitete Fassung eines Referats, das der Verfasser im Rahmen dieser Vortragsreihe gehalten hat.

Der Funktionswandel der Hafenwirtschaft ergibt sich zunächst aus rein hafenwirtschaftlichen Entwicklungsprozessen. Verbesserte Umschlagstechniken und Änderungen der Schiffgrößen müssen durch eine Umgewichtung der Hafenfunktionen sanktioniert werden.

Diese partiellen, hafenwirtschaftlichen Aspekte sind durch globale, gesamtwirtschaftliche, ja sogar weltwirtschaftliche Gesichtspunkte zu ergänzen. Die Hafenwirtschaft ist kein autonomer Wirtschaftsbereich. Sie steht vielmehr in enger Beziehung zu zahlreichen Dienstleistungssektoren wie z. B. zum Groß- und Außenhandel, zu Banken und Versicherungen. Besonders aber die Bindungen der Hafenwirtschaft an die industrielle Entwicklung des Hinterlandes einerseits und die Abhängigkeiten von weltweiten Produktionsentwicklungen, Produktionsverlagerungen und Austauschbeziehungen andererseits zwingen zu einer umfassenden Entwicklungskonzeption der Hafenstädte.

Der weltweite Rahmen, auf den sich die Funktionen einer Hafenstadt beziehen, erfordert in Hafenstädten eine Aufgeschlossenheit gegenüber Struktur- und Funktionswandlungen, die über das übliche Maß in anderen Wirtschaftsregionen weit hinausreicht.

Die notwendigen Funktionswandlungen bestimmen das Bild einer zukunftsgerichteten Wirtschaftspolitik, sie spiegeln sich aber auch in den historischen Änderungen der Hafenwirtschaft. Aus diesem Grunde wird zunächst ein historischer Abriss der Funktionswandlungen innerhalb der Wirtschaft der Hafenstadt Hamburg vorangestellt. Daran anschließend sollen die eingetretenen und auch die zu erstrebenden Änderungen im Hinblick auf ihren Produktivitätsbeitrag kritisch beurteilt werden.

## II. Die Entwicklung der Hamburger Wirtschaft

Die Analyse der historischen Funktionswandlungen der Hamburger Wirtschaft läßt zwei typische Entwicklungsphasen hervortreten:

- Bis zum Beginn unseres Jahrhunderts war Hamburg weitgehend nur Hafenstadt.
- Seit der Jahrhundertwende ist eine multiple Strukturentwicklung zu beobachten: Aus der Hafenstadt wurde ein Industrie- und Dienstleistungszentrum, das einen bedeutenden Hafen beherbergt.

### 1. Unizentrische Entwicklung zur Hafenstadt von Weltrang

Hamburgs Aufstieg zur Weltstadt ist ohne den Hamburger Hafen nicht denkbar. Eine erste wirtschaftliche Blüte erlebte die Hafenstadt bereits in der Hansezeit. Handelsbeziehungen nach Skandinavien, den Handelsplätzen an der Nordsee und dem deutschen Hinterland wurden schon damals systematisch ausgebaut. Als Stapel- und Umschlagsplatz im Handel der Ostseehäfen mit ihren Handelsniederlassungen an der Nordsee erlangt Hamburg schon im ausgehenden Mittelalter besondere Bedeutung. Mit dem Hafen wuchs auch das Dienstleistungsgewerbe. Bereits 1558 wurde in der Hansestadt eine Börse gegründet. Die erste Hamburger Bank eröffnete ihre Tore als internationales Kreditinstitut 1619, versicherungsrechtliche Regelungen wurden 1624 zum ersten Mal vom Rat der Stadt dekretiert.

Neben die Handels-, Lager- und Speditionsfunktion trat eine — wenn auch nicht sehr bedeutende — Produktionsfunktion der Hamburger Wirtschaft. Kleine Schiffswerften und Schiffausrüster hatten schon sehr früh ihre Produktionsstätten in Hafengebieten. Im Handel erworbene Kenntnisse über die Marktverhältnisse in den Kristallisationspunkten der europäischen Wirtschaft führten auch zum Aufbau einer eigenen Produktionsbasis.

Die Wirtschaftsstruktur Hamburgs präsentierte sich also schon zu Beginn der Neuzeit als Mischung jener Funktionen, die später Hamburgs Aufstieg zum »Tor der Welt« bestimmen sollten. Hafenumschlag und hafensabhängige Produktionen, ein auf den bedeutendsten internationalen Märkten engagierter Handel, das Lager- und Speditionsgewerbe sowie schiffahrtsabhängige Banken und Versicherungen sind seit jener Zeit in Hamburg zu Hause. Die Hamburger Wirtschaft gründet sich folglich seit Jahrhunderten auf eine vielschichtige Struktur.

Mit der Gründung großer Kolonialreiche verlagert sich die Handelstätigkeit aus dem Ostseeraum nach Westen. Ziele der Seeschifffahrt werden die amerikanischen Kolonien, der indische Subkontinent und später auch Afrika. Durch diese Verlagerung der Handelsströme gewinnt Hamburg als Nordseehafen entscheidende Standortvorteile gegenüber den an der Ostsee gelegenen alten, ehemals dominierenden Hansestädten. Hamburg entwickelt sich zur wichtigsten deutschen Hafen- und Handelsstadt; eine Stellung, die es bis heute immer weiter ausbauen konnte.

Als Grundlage für die Entwicklung Hamburgs vom deutschen Hafen- und Handelszentrum zur Weltstadt kann die Einführung der Dampfschifffahrt im letzten Jahrhundert angesehen werden. Im 19. Jahrhundert wuchs Hamburg zu einem der Kristallisationskerne des Welthandels heran. Ein großer Teil des deutschen Überseehandels wird über Hamburg abgewickelt. Mit der Expansion des Außenhandels wächst auch das schiffahrtsabhängige Bank- und Versicherungsgewerbe. Ohne den intensiven Handelsverkehr Hamburgs mit der »Neuen Welt«, ohne die Verkehrsbeziehungen nach Ostasien, Australien und Afrika wäre die Eingliederung der deutschen Wirtschaft in die Weltwirtschaft und in den Weltverkehr, die sich in der zweiten Hälfte des vorigen Jahrhunderts vollzog, kaum denkbar gewesen.

Bedeutsam für die weitere Entwicklung der Stadt ist dann die Eingliederung Hamburgs in das deutsche Zollgebiet, bei der ein großer Teil des Hafens als Freihafen außerhalb der Zollgrenzen bleibt. Hier können ausländische Waren zollfrei eingeführt, gelagert und für den Export weiterverarbeitet werden. Dieses weiträumige Freihafengebiet bietet durch einen fortwährenden Ausbau der Verkehrsbeziehungen im Seeverkehr, durch eine rasch fortschreitende Erschließung des Hinterlandes und durch die erwähnten Zollvergünstigungen nicht nur Vorteile für die Seeschifffahrt; aus dem Zusammenwirken dieser Standortfaktoren entwickelt sich vielmehr in diesem Raum das Kerngebiet der Hamburger Industrie. In diesem Industriekern — im Freihafen — produzieren zunächst die Hamburger Werften und die ihnen komplementär zugeordneten Zulieferindustrien. Die Schiffbauindustrie mit ihren Zulieferbetrieben entwickelt sich als Schwerpunkt des deutschen Schiffbaus zum lebenswichtigsten Industriezweig Hamburgs.

Bei aller Vielfalt der ausgeübten Funktionen konnte die Hamburger Wirtschaft im ausgehenden letzten Jahrhundert noch als Hafenwirtschaft angesprochen werden. Zwar gab es ein hafensunabhängiges Gewerbe zur Selbstversorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen; der Schwerpunkt, die alles überlagernde und damit die bestimmende Kraft ging aber vom Hafen aus: trotz hafensunabhängiger Produktions- und

Dienstleistungsfunktionen war Hamburg im ausgehenden 19. Jahrhundert eine reine Hafenstadt. »Die wirtschaftliche Aktivität im Hamburger Raum kann zum überwiegenden Teil historisch auf den Hafen zurückgeführt werden, und zwar sowohl im produzierenden Sektor als auch im Dienstleistungsbereich.«<sup>1)</sup>

## *2. Multizentrische Strukturentwicklung zum Hafen-, Industrie- und Dienstleistungszentrum*

Die Bindung der Hamburger Wirtschaft an den Hafen hat sich seit der Jahrhundertwende immer mehr gelöst. Die verschiedenen Wirtschaftsbereiche haben selbständige Funktionen übernommen; weite Bereiche des Produktions- und Dienstleistungssektors sind nicht mehr als Teile der Hafenwirtschaft untergeordnet, sie stehen vielmehr gleichberechtigt neben der Hafenwirtschaft. Mit diesem grundlegenden Strukturwandel wurden die wirtschaftlichen Funktionen der Hansestadt auf völlig neue Aufgaben bezogen. Die aufgezeigte Funktionszerlegung hat dabei die Wirtschaftskraft der Stadt nicht geschwächt; sie zeugt vielmehr von einer Strukturflexibilität, die eine Ausschöpfung von Wachstumsmöglichkeiten durch Anpassung an einen sich wandelnden ökonomischen Horizont ermöglichte. Die Diverzifizierung der Hamburger Wirtschaftsstruktur konnte sich so zum Segen der ganzen Stadt auswirken. Das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf der Bevölkerung liegt in Hamburg heute weit über dem Bundesdurchschnitt; seine Höhe wird in keinem anderen Bundesland auch nur annähernd erreicht.

Die ausgeprägte Differenzierung der Hamburger Wirtschaft führt zu einer relativ geringen Konjunkturanfälligkeit. Der in jüngster Zeit zu beobachtende Rückgang der Wirtschaftstätigkeit ist in Hamburg deshalb schwächer als in anderen Bundesländern. Diese stabilisierenden Wirkungen gehen aber im wesentlichen von Industriezweigen aus, die in normalen Wirtschaftslagen nur noch unterdurchschnittlich stark expandieren. Die auf die Produktionsdifferenzierung gegründete Konjunkturstabilität spiegelt sich deshalb auch in unterdurchschnittlichen Entwicklungsraten in der Hochkonjunktur.

Damit ist in großen Zügen ein Bild von der Entwicklung der wirtschaftlichen Funktionen in der Hafenstadt Hamburg aufgezeigt: Der Hafen ist der Kristallisationspunkt der gesamten Hamburger Wirtschaft. Dieser Handels- und Umschlagsplatz wurde schon frühzeitig durch hafenabhängige Dienstleistungs- und Produktionsbereiche ergänzt. Auf der Basis dieser Hafenwirtschaft entwickelte sich Hamburg zu einem führenden europäischen Hafen. Aus der Hafenwirtschaft wuchsen im wirtschaftlichen Entwicklungsprozeß binnenwirtschaftlich orientierte Produktions- und Dienstleistungsbereiche heraus. Hamburg beherbergt deshalb heute nicht nur den größten Hafen der BRD, es ist gleichzeitig die größte Industriestadt und die Stadt mit den meisten Beschäftigten im Dienstleistungsbereich im Bundesgebiet.

Der Funktionswandel der Hamburger Wirtschaft kann als ein entscheidender Motor für die Entwicklung der Hansestadt angesehen werden. In den folgenden Ausführungen soll er in seinen Auswirkungen auf die verschiedenen Wirtschaftsbereiche umrissen werden, wobei die strukturellen Wandlungen in der Hafenwirtschaft schwerpunktmäßig herausgestellt werden.

<sup>1)</sup> Bericht über die Lage und Entwicklungsaussichten des Hamburger Hafens, Hrsg.: Freie und Hansestadt Hamburg, Hamburg 1967, S. 5.

### III. Niveau- und Strukturwandlungen im Hafenumschlag

Mit der steigenden Produktion im Binnenland und der raschen Expansion des Welthandels hat sich auch das Umschlagsvolumen des Hamburger Hafens ständig ausgeweitet. Die Umschlagsentwicklung ist somit Ausdruck des Wirtschaftswachstums bei zunehmender Verflechtung oder Integration der Weltwirtschaft. Volkswirtschaftliche und weltwirtschaftliche Entwicklungen mit ihren Umschichtungen der Produktionsverteilung auf Wirtschaftsbereiche und Wirtschaftsräume bedingen nicht nur Niveaushiftungen, also eine Expansion der Transportmengen, sie haben auch einschneidende Wirkungen auf die Verkehrsstruktur.

#### 1. Ausgangsstruktur zu Beginn unseres Jahrhunderts

Zu Beginn unseres Jahrhunderts bestand eine bizenrische Weltwirtschaft.<sup>2)</sup> Der industriellen Zusammenballung in Europa stand das wirtschaftliche Kraftfeld in Nordamerika gegenüber. Zwischen diesen beiden Produktionskernen wurden schwerpunktmäßig Fertigwaren gehandelt.

Die Arbeitsteilung zwischen den Produktionskernen und den Randzonen der Weltwirtschaft bestand dagegen im wesentlichen im Austausch von Rohstoffen und Agrarprodukten aus den Randgebieten gegen Fertigwaren aus den Kernbereichen der Weltwirtschaft. Durch diese eindeutig gegliederte Struktur der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung waren auch die Funktionen der Seehafenwirtschaft weitgehend festgelegt. Der Versand war bei geringerem Volumen stückgutorientiert, während im Empfang Massengüter mit hohem Umschlagsvolumen dominierten.

#### 2. Änderungen der Ausgangsstruktur

Die zu Beginn dieses Jahrhunderts bestehende weltwirtschaftliche Produktionsstruktur wurde durch die folgenden vier weitgehend »irreversiblen« Prozesse umgeformt:<sup>3)</sup>

- Durch die Industrialisierung der UdSSR, Japans und Rotchinas entstanden neue wirtschaftliche Gravitationsfelder.
- Die wirtschaftliche Emanzipation ehemaliger Kolonialgebiete führt zu Industrialisierungsbestrebungen in zahlreichen Entwicklungsländern.
- Die räumliche Teilintegration Europas in EWG, EFTA und COMECON bedingt eine Verlagerung der Handelsströme in Europa.
- Der rasche technische Fortschritt und Änderungen in der Nachfragestruktur in den alten Industrieländern beeinflussen die Handelsströme in Struktur und Niveau.

Diese sich überlagernden Determinanten der Strukturwandlung im Welthandel haben unterschiedliche Auswirkungen auf die Hamburger Hafenfunktionen: Die Entwicklung neuer Industriekerne führt zu einer Verlagerung der Handelsströme. Ehemalige Roh-

<sup>2)</sup> Predöhl, A., Außenwirtschaft, Göttingen 1949, S. 82 ff.

<sup>3)</sup> Jürgensen, H., Autarkie und weltwirtschaftliche Arbeitsteilung, in: Seewirtschaft, hrsg. vom Zentralverband der deutschen Seehafenbetriebe, Hamburg 1966, S. 88 f.

stofflieferanten und Käufer von Fertigprodukten liefern heute selbst Fertigprodukte; m. a. W.: der substitutive Handel wurde auf neue Räume ausgedehnt. Daraus ergibt sich für Reedereien und Außenhändler die Aufgabe, sich neuen Wirtschaftsräumen zuzuwenden. Das Einzugsgebiet der am Stückgutverkehr und -handel orientierten Reedereien und Außenhändler hat sich fortlaufend vergrößert. Der Stückgutverkehr, der bis zur Jahrhundertwende vornehmlich auf Europa und Nordamerika konzentriert war, hat heute ein weltweites Einzugsgebiet.

Erfolgreiche »Stückgutpolitik« setzt mithin einen dynamischen Außenhandel voraus. Vor einigen Jahrzehnten genügten für die Abwicklung des Fertigprodukthandels Handelsvertretungen in wenigen Kristallisationspunkten des Welthandels. Heute dagegen muß der Außenhandel auf allen Märkten der Welt handlungsfähig sein.

Auch die Teilintegrationen in Europa haben zu einer Verlagerung der Verkehrsströme geführt. Integrationsprozesse haben Wirkungen auf drei Ebenen:<sup>4)</sup>

- a) Statische Aufschließungseffekte ergeben sich innerhalb des Integrationsraumes durch Nachfrageverlagerungen und Produktionsanpassungen. Diese Effekte haben eine verkehrserzeugende Funktion innerhalb des Integrationsgebietes.
- b) Statische Aufschließungseffekte ergeben sich zwischen dem Integrationsraum und der übrigen Weltwirtschaft. Sie entstehen, wenn durch den Fortfall der Binnenzölle Güter, die bisher von Drittländern bezogen wurden, jetzt von Partnerländern gekauft werden. Die Abschließungseffekte haben verkehrsvernichtende Wirkungen.
- c) Dynamische Wachstumseffekte ergeben sich aus integrationsbedingten Produktivitätssteigerungen.

Produktivitätssteigerungen erhöhen einerseits die Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltmarkt und damit die Exporttätigkeit; andererseits bewirken sie über die erhöhte Produktion auch eine zunehmende Nachfrage nach Importgütern. Die dynamischen Integrationseffekte wirken also verkehrserzeugend.

Integrationen haben folglich verkehrsvernichtende und verkehrserzeugende Wirkungen. Verkehrserzeugende Wirkungen ergeben sich aus dem Fortfall alter Zollgrenzen, vernichtende Effekte resultieren aus der Errichtung neuer Wirtschaftsgrenzen. In der Realität überlagern sich diese verschiedenen Entwicklungen. Die partiellen Integrationswirkungen können deshalb nicht quantifiziert werden. Trotz der Quantifizierungsproblematik ist der Einfluß von Integrationen auf das Verkehrsniveau und die Verkehrsstruktur aber ein gesicherter Tatbestand.

Die Teilintegration Europas in die Wirtschaftsblöcke der EWG, der EFTA und des COMECON haben auch die Verkehrsfunktionen des Hamburger Hafens beeinflußt:

- a) Innerhalb der EWG nimmt Hamburg aufgrund seiner geographischen Lage eine Randstellung ein. Die handelsablenkenden bzw. verkehrsvernichtenden Wirkungen der EWG treffen die Wirtschaft der Hansestadt deshalb überdurchschnittlich stark. Dagegen gehen die verkehrserzeugenden Integrationswirkungen teilweise an der Hamburger Wirtschaft vorbei. Sie begünstigen die Rheinachse und damit die Rheinmündungshäfen. Unter Abwägung der verschiedenen Integrationswirkungen muß festgestellt werden, daß

<sup>4)</sup> Predöhl, A. u. Jürgensen, H., Europäische Integration, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 3, S. 380.

die Entwicklungen der Wirtschaftsfunktionen Hamburgs durch die Gründung der EWG zwar weniger begünstigt wurde als das Wachstum in den Rheinmündungshäfen; ohne die Gründung der EWG wäre die Entwicklung in der Hansestadt aber sicherlich wesentlich ungünstiger verlaufen. Die Gründung der EWG hat die Funktionsentwicklung Hamburgs absolut begünstigt, Hamburgs Stellung gegenüber den Rheinmündungshäfen aber relativ verschlechtert.

b) Auch die Integration der EFTA-Staaten hat die Umschlagsentwicklung des Hamburger Hafens gehemmt. Die EFTA-Staaten gehören zum traditionellen Einzugsgebiet Hamburgs. Die integrationsbedingten Handelsablenkungen mußten deshalb gerade den Hamburger Hafen treffen. Der Verkehr mit den EFTA-Staaten wächst zwar, ohne die Blockbildung in Europa würde er aber sicherlich rascher expandieren und auch anders strukturiert sein.

c) Die Auswirkungen des COMECON auf die Verkehrsentwicklung sind nicht nur auf Änderungen im wirtschaftlichen Datenbereich zurückzuführen. Sie resultieren teilweise aus einer politisch motivierten Verkehrslenkung. Gegenüber dem Wirtschaftsraum des COMECON mußte Hamburg deshalb einschneidende Funktionsverluste hinnehmen. Der Verlust des Hinterlandes im Osten muß von der Hamburger Hafenwirtschaft durch eine Funktionsausweitung im Westen ausgeglichen werden. Die hier bestehenden Möglichkeiten sind allerdings gering. Gegenüber seinen Konkurrenten – den Rheinmündungshäfen – muß die Hansestadt in den Konkurrenzgebieten geographische Nachteile durch ein hohes Leistungsangebot überkompensieren. Entsprechende Möglichkeiten dürften aber nur im Stückgutverkehr gegeben sein.

Fassen wir zusammen: Die wirtschaftliche Blockbildung in Europa hat das Verkehrsniveau und die Verkehrsstruktur verändert. Diese Entwicklungen erzwingen Funktionsanpassungen der Hafenstädte, die sich bei erhöhtem Umschlagsniveau in der Regel auf neue Verkehrswege und eine veränderte güterliche Zusammensetzung des Verkehrs einstellen mußten. Die Hamburger Wirtschaft hat im Verlauf dieser Entwicklungen in der Summe keine absoluten Funktionsverluste, gegenüber ihren Konkurrenten aber relative Positionsverschlechterungen hinnehmen müssen.

Als letzten Grund für Änderungen der Welthandelsströme in ihrer Höhe und Struktur haben wir den raschen technischen Fortschritt und Änderungen der Nachfragegewohnheiten in den Industrieländern herausgestellt. Von besonderer Bedeutung sind in diesem Zusammenhang steigende Mineralölimporte, die sich aus der Motorisierungswelle und der Substitution von kohleerzeugter Energie durch mineralölerzeugte Energie ergeben. Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch der Erzverkehr.

Der Mineralölempfang der Rheinmündungshäfen und der deutschen Nordseehäfen hat von 1955 bis 1965 um nahezu 75 Mio t zugenommen. Damit entfällt mehr als die Hälfte des gesamten Empfangswachstums dieser Hafengruppe auf den Mineralöltransport; m. a. W.: die Entwicklung der Mineralöltransporte ist die entscheidende Determinante für das Umschlagswachstum eines Hafens.

Die aus der Zunahme des Mineralöltransports resultierenden Umschlagssteigerungen konnten sich in Hamburg aus zwei Gründen nur unterdurchschnittlich auswirken:

Die neuen Zentren der Mineralölindustrie in der BRD beziehen ihre Grundstoffe über die Wilhelmshavener Pipeline, die Rheinmündungshäfen oder direkt aus dem Mittel-

meerraum. Durch den Pipelinebau verlor Hamburg seine Standortqualifikation für die Mineralölindustrie. Daraus mußte sich — wenn auch kein Rückgang — so doch ein unterdurchschnittliches Wachstum im Erdöltransport ergeben.

Die unterproportionale Entwicklung im Mineralölempfang des Hamburger Hafens ist auch darauf zurückzuführen, daß der Ausbau des seewärtigen Zugangs mit der Entwicklung der Schiffsgrößen nicht schritthalten konnte. Die unzureichende Vertiefung der Unterelbe mußte so zu Standortnachteilen des Hamburger Hafens im Massengutverkehr führen.

Mangelnde Standortgunst und unzureichende Zugangsmöglichkeiten für den Massenguttransport haben auch die Möglichkeiten einer Steigerung im Erzumschlag eingeengt. Dagegen haben die Standortgunst und gut ausgebaute Verkehrswege in den Rheinmündungshäfen zu einer Steigerung des Erzverkehrs geführt, die die gesamte Umschlagssteigerung des Hamburger Hafens im Versand und Empfang aller Güter zusammen in der Zeit von 1955—1965 um mehr als 50% übertrifft. Die Standortgunst der Rheinmündungshäfen im Massengutverkehr erklärt also weitgehend das unterdurchschnittliche Wachstum des Hafenumschlags in Hamburg:

Von 1955—1965 nahm der Umschlag der Rheinmündungshäfen um über 80% zu. Dagegen wurde im Hamburger Hafen nur eine Wachstumsrate von weniger als 50% erreicht. Diese Entwicklungsschere beruhte im wesentlichen auf unterschiedlichen Wachstumsraten im Massengutverkehr. Klammern wir nämlich den Massengutverkehr aus der Entwicklungsanalyse aus, so ergeben sich heute noch annähernd gleich große Entwicklungsraten für die Rheinmündungshäfen und den Hamburger Hafen. Die aufgezeigten Entwicklungslinien des Welthandels haben Hamburgs Position als Massenguthafen (relativ) verschlechtert, seine Stellung im Stückgutverkehr aber nur wenig betroffen. Das geringe Zurückbleiben des Stückgutumschlags im Hamburger Hafen ist sicherlich weniger auf Standortnachteile als vielmehr auf die diskriminierenden Wirkungen einer ungleichen Subventionierung des Binnenverkehrs in den Mitgliedsländern der EWG zurückzuführen. Fassen wir zusammen:

- a) Aus den Änderungen der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung resultieren fortwährende Strukturwandlungen des Verkehrs. Diese betreffen sowohl die räumliche als auch die güterliche Verkehrsverteilung. Das Funktionsgebiet des Außenhandels dehnt sich deshalb aus.
- b) Der Fortfall alter Wirtschaftsgrenzen durch die Teilintegrationen Europas in die Wirtschaftsblöcke EWG, EFTA und COMECON hat den Hamburger Hafen nicht so stark begünstigt wie die Rheinmündungshäfen; die nachteiligen Auswirkungen der neuen Grenzziehungen im Rahmen der Blockbildung Europas treffen die Wirtschaft der Hansestadt dagegen überdurchschnittlich stark.
- c) Das Wachstum im Massengutverkehr bestimmt die Entwicklung im Umschlagsvolumen der europäischen Häfen. Der Hamburger Hafen wurde durch diese Entwicklungen nur wenig begünstigt, da er für die im Massengutverkehr eingesetzten Schiffstypen wenig geeignet ist und zudem im Hamburger Hinterland kein ausreichender Bedarf an Massengütern besteht.
- d) Im Stückgutverkehr wird die Funktionsausdehnung der Hamburger Hafenvirtschaft im wesentlichen nur durch eine ungleiche Subventionierung der Binnenverkehrsträger durch die Mitgliedsländer der EWG gehemmt.

#### IV. Beurteilung der Funktionswandlungen der Hamburger Wirtschaft

##### 1. Problemstellung

Die Datenänderungen im Bereich des Seeverkehrs ermöglichen nur ein unterdurchschnittliches Umschlagswachstum im Hamburger Hafen. Sie scheinen sich also zum Nachteil der Hamburger Hafenwirtschaft auszuwirken. An dieser Stelle ist aber zu fragen, ob die tonnenbezogene Umschlagsentwicklung überhaupt ein Kriterium zur Beurteilung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eines Hafens ist; und zwar aus folgenden zwei Gründen:

a) Für regionalpolitische Ziele ist nicht die Umschlagsentwicklung, sondern die Wachstumsrate der Wertschöpfung der Hafenwirtschaft von Belang. Diese ist nicht nur abhängig vom Umschlagsniveau, sie wird vielmehr entscheidend durch die Umschlagsstruktur beeinflusst. Hiermit werden mikroökonomische Abstimmungsprobleme der Hafenwirtschaft angesprochen.

b) Eine Expansion der Hafenwirtschaft ist nicht sinnvoll, wenn sie Produktionsfaktoren in Anspruch nimmt, die in anderen Wirtschaftsbereichen produktiver eingesetzt werden können. Hiermit werden makroökonomische Abstimmungsprobleme der Hafenwirtschaft angesprochen.

Mikroökonomische und makroökonomische Produktivitätskriterien erfordern keine Maximierung des Hafenumschlags, sondern eine Optimierung der Umschlagsentwicklung im Rahmen einer an Produktivitätskriterien orientierten Regionalpolitik.

##### 2. Mikroökonomische Abstimmungsprobleme der Hafenwirtschaft

Die tonnenbezogene Wertschöpfung liegt im Stückgutumschlag weit über der des Massengutumschlags. »Nach Schätzungen von fachmännischer Seite wird beim Umschlag einer Tonne Stückgut mindestens eine dreimal so hohe Wertschöpfung erzielt wie beim Umschlag einer Tonne Massengut. Besonders niedrig ist die Tonnen-Wertschöpfung beim Mineralölumschlag; sie macht nur etwa ein Zwölftel der Wertschöpfung je t Stückgut aus.«<sup>5)</sup> Aus diesen Gründen ist es denkbar, daß sich hohe Massengutumschläge zum Nachteil der Hafenwirtschaft auswirken, wenn sie die Hafenfazilitäten dem Stückgutumschlag und damit einer produktiveren Verwendung entziehen. Diese Feststellung gilt besonders dann, wenn Hafenbecken, Lagerflächen und Verkehrswege zum Hinterland zu den Engpässen für die Expansion der Hafenwirtschaft zählen. Hiermit haben wir die mikroökonomischen Perspektiven der Arbeitsteilung im Hafen angesprochen. Diese erfordern bei knappem Angebot an Produktionsfaktoren eine Verlagerung der Hafenaktivitäten vom Massengutumschlag auf den Stückgutumschlag.

Aus der Sicht der gesamten Hafenwirtschaft müssen die Investitionen im Hamburger Hafen deshalb schwerpunktmäßig der Förderung des Stückgutumschlages dienen. Auf diese Weise wird zwar keine Maximierung, wohl aber eine Optimierung des Hafenum-

<sup>5)</sup> Bericht über die Lage und Entwicklungsaussichten des Hamburger Hafens, a.a.O., S. 11.

schlags erreicht. Hamburger Hafenpolitik muß deshalb im Kern eine »Stückgut«-Politik sein.

Diese Leitlinie einer produktivitätsorientierten Hafenpolitik ist nicht neu; sie tritt uns vielmehr in zahlreichen bereits abgeschlossenen oder in der Durchführung begriffenen Entwicklungsvorhaben entgegen, die auf eine entsprechende Funktionsgestaltung der Hafenwirtschaft abzielen. In diesem Zusammenhang können genannt werden:

- der Bau des »Übersee-Zentrums« als Großanlage zur Verteilung von Export-sammelnut;
- die Förderung des Container-Verkehrs;
- der Ausbau des Roll-on/Roll-off-Verkehrs und
- die Entwicklung und der verstärkte Einsatz weiterer wirtschaftlicher Umschlagsverfahren (z. B. Einheitspaletten, truck to truck-Verkehr etc.).

Die mit diesen Umstellungen verbundenen Investitionen im Infrastrukturbereich des Hafens sind eine *conditio sine qua non*, wenn Hamburg seine Stellung als wichtiger europäischer Umschlagsplatz für Stückgüter erhalten will. Die Einführung des Großbehälterverkehrs kann als Übergang von arbeitsintensiven zu kapitalintensiven Umschlagsverfahren gekennzeichnet werden. Bisher variable Arbeitskosten werden durch fixe Kapitalkosten ersetzt. Daraus wird sich ein erhöhter Zwang zur Kapazitätsauslastung ergeben. Es ist damit zu rechnen, daß sich über diesen Auslastungszwang die Konkurrenz zwischen den nordwesteuropäischen Seehäfen erhöhen und die Verkehrskonzentration zunehmen wird.

Aufgrund der Randlage der Hansestadt ist es kaum wahrscheinlich, daß Hamburg durch intensive Bemühungen im Bereich der Umschlagsrationalisierung seine Position als Stückguthafen wesentlich verbessern kann. Es ist vielmehr als Erfolg zu werten, wenn der gegebene Marktanteil gehalten werden kann. Zu diesem Zweck sind die aufgezeigten Maßnahmen im Infrastrukturbereich des Hafens durch Infrastrukturmaßnahmen im Hinterland zu ergänzen. Ein Stückguthafen kann seine qualitativen Vorzüge im Umschlag hochwertiger Güter im Konkurrenzkampf mit anderen Häfen nämlich nur dann voll ausspielen, wenn sein Hinterland durch ein modernes Verkehrssystem erschlossen ist. In diesem Zusammenhang sind der Abschluß der Elektrifizierung der Eisenbahnstrecken im großräumigen Hinterland und die mit der Fertigstellung der Hansa-Linie zu erwartende vollkommene Erschließung des mitteleuropäischen Hinterlandes über das Autobahnsystem zu begrüßen. Diese Infrastrukturmaßnahmen ergänzen die Ziele der Hamburger Hafenpolitik. Sie decken sich gleichzeitig mit anderen regionalpolitischen Erfordernissen des Hamburger Wirtschaftsraumes.

Zweifelhaft scheint in diesem Zusammenhang der Entschluß zu sein, das Hinterland Hamburgs durch den Bau eines Elbe-Seitenkanals weiter zu erschließen. Dieses Vorhaben verschlingt riesige Kapitalmengen. Seine Wirkungen auf den Hafenumschlag können höchstens in einer Steigerung des Massengutumschlags gesehen werden. Dadurch aber werden knappe Faktoren einer produktiveren Verwendung entzogen. Der Ausbau des Elbe-Seitenkanals wird den quantitativ-orientierten Umschlagsaposteln der Hafenwirtschaft das Herz höher schlagen lassen, denn die Umschlagsziffern im Massengutverkehr werden ohne Zweifel ansteigen; im Rahmen einer produktivitätsorientierten Hafenpolitik kann dieser Kanal aber als Fehlinvestition angesehen werden.

### 3. Makroökonomische Abstimmungsprobleme der Hafenwirtschaft

Mit der Diskussion der Abstimmungsprobleme zwischen der Hafenwirtschaft und der infrastrukturellen Erschließung des Hinterlandes haben wir uns bereits jenem Fragenkreis genähert, den wir als »makroökonomisches Abstimmungsproblem« einer rationalen Funktionsentwicklung der Hafenwirtschaft bezeichnet haben.

Die Diskussion der mikroökonomischen Produktivitätskriterien stellte auf eine sachgerechte Funktionsverteilung *innerhalb* der Hafenwirtschaft ab. Ihr Ergebnis ist die Forderung nach einer Orientierung auf den Stückgutverkehr. Die Zuordnung der gesamten Hafenwirtschaft auf die anderen Wirtschaftsbereiche erfordert Überlegungen, die sich an makroökonomischen Produktivitätskriterien orientieren.

Um hier liegende Probleme herauszuarbeiten, sollen in einem kurzen Abriss die jüngeren Entwicklungen der Funktionsverteilung innerhalb der Hamburger Wirtschaft gekennzeichnet werden. Wir hatten festgestellt, daß die Hamburger Wirtschaft aus der Hafenwirtschaft herausgewachsen ist. Innerhalb der Hafenwirtschaft entwickelte sich ein zunächst völlig hafenabhängiges Produktions- und Dienstleistungsgewerbe, das sich später zunehmend verselbständigte. Innerhalb der Gesamtwirtschaft gibt es im Produktions- und Dienstleistungssektor heute Wirtschaftszweige, deren Funktionen von der Hafenwirtschaft völlig unabhängig, bedingt abhängig oder vollkommen abhängig sind. Es zeigt sich eine Verlagerung von Wirtschaftsfunktionen aus dem hafenabhängigen in den hafenunabhängigen Bereich. Eine eindeutige Grenzziehung innerhalb dieser Gruppierung ist allerdings nicht möglich — und für die Zwecke unserer Analyse auch nicht nötig. Wir können vielmehr die folgenden allgemeinen Zusammenhänge herausstellen, die diesen Funktionswandel hinlänglich erklären:

#### a) Funktionswandlungen der Produktionswirtschaft

Die hafenabhängige Produktionswirtschaft läßt sich in zwei Bereiche gruppieren: Auf der einen Seite produzieren hafenabhängige Industrien für die Schifffahrt. Diesen vom Output an die Seewirtschaft gebundenen Bereichen sind zum Beispiel Werften und Schiffsmaschinenbaufabriken zuzuordnen.

Auf der anderen Seite sind hafenabhängige Industrien auf die Veredelung von Rohstoffen eingestellt, die sie in der Regel im Massengutverkehr — zum großen Teil aus Entwicklungsländern — beziehen. Sie sind von der Inputseite her an den Hafen gebunden. Für beide Bereiche sind jeweils typische Funktionswandlungen festzustellen.

Die Funktionswandlungen im »output-abhängigen« Bereich sind durch Änderungen in der Produktionstechnik und der Nachfrage zu erklären. Hier zwingt z. B. der Trend zum großen Schiff zu einer Rationalisierung der Produktionsprogramme und zur Zusammenfassung kleinerer Werften zu großen Einheiten. Nur Großwerften von bisher in Europa nicht gekannten Ausmaßen können in Zukunft noch eine bedeutende Rolle im Weltschiffbau spielen. Die Funktion kleinerer Werften wird mehr in der hochspezialisierten Einzelfertigung liegen. Die durch die Einführung technischer Neuerungen gegebenen Rationalisierungsmöglichkeiten können im Bereich der hafenabhängigen Industrien zu einer »technologischen Arbeitslosigkeit« führen. Werden dagegen die Rationalisierungsmöglichkeiten nicht ausreichend genutzt, so kann sich bei verminderter Wettbewerbsfähigkeit eine nachfragebedingte Faktorfreesetzung ergeben. Beide Erscheinungen werden:

Faktorbewegungen aus der Hafenwirtschaft in die hafenumabhängigen Bereiche der Industrie in Gang setzen.

In Bereichen, die durch die Verwendung von Rohstoffen an den Hafen gebunden sind, erzwingen dagegen die folgenden Entwicklungen Funktionswandlungen:

Die Rohstoffbasis dieser Industriebereiche liegt in der Regel in Entwicklungsländern. Mit der fortschreitenden Industrialisierung dieser Länder entwickeln diese auch die auf ihrer Rohstoffbasis aufbauenden Wirtschaftsbereiche. Aufgrund höherer Gestehungskosten können dann die hafenumabhängigen Industrien in den Industriestaaten ihre Konkurrenzfähigkeit verlieren. Die Kostenminimalpunkte wandern von der Küste zur Rohstoffbasis nach Übersee.

Die Hafenindustrien müssen sich auf neue Produktionen umstellen, die dann häufig keine enge Bindung an den Hafen mehr unterhalten. Dieser Funktionswandel ist vom Standpunkt einer optimal dimensionierten internationalen Arbeitsteilung zu begrüßen. Die Entwicklungsprogramme der industrialisierten Welt für die unterentwickelten Zonen würden ihre innere Glaubwürdigkeit verlieren, wenn den Entwicklungsländern der Aufbau einer eigenen Industrie auf der Basis ihrer Rohstoffe unmöglich gemacht würde, weil die Industriestaaten eigene Produktionen — z. B. durch Zollschutz — künstlich erhielten.

Als weiterer Grund eines Funktionswandels hafenumabhängiger Industrien kann folgender Zusammenhang angesehen werden: Aufgrund neuer Entwicklungen im Transportwesen verlagern sich Transportkostenminimalpunkte von der Küste zum Bedarf hin, d. h. in das Binnenland. Durch den Ausbau des Pipeline-Systems in der BRD hat sich z. B. das Hinterland der in Hamburg ansässigen Mineralölindustrie fortlaufend verkleinert. Die Mineralölwirtschaft verlagerte deshalb wenigstens den Zuwachs ihrer Aktivitäten in das Binnenland. Dadurch wurden Produktionsfaktoren für den Einsatz in hafenumabhängigen Bereichen frei, die ohne diese Entwicklung an die Hafenwirtschaft gebunden worden wären.

Von der Input- und der Outputseite her treten also Änderungen im ökonomischen Datenbereich ein, die eine Verlagerung von bisher hafenumabhängigen Produktionswirtschaften in hafenumabhängige Bereiche bedingen. Dieser Funktionswandel entspricht den veränderten Produktionsverhältnissen. Er ergibt sich aus der Einführung technischer Neuerungen, aus Nachfrageverlagerungen sowie aus der Wanderung der Kostenminimalpunkte aus den Häfen zur Rohstoffbasis oder zum Verbrauchszentrum.

Für die Industrieansiedlungspolitik läßt sich aufgrund der aufgezeigten Zusammenhänge folgende Schlußfolgerung ziehen: Die Industrieansiedlung hat nach Produktivitätskriterien zu erfolgen. Bei der Projektwahl darf es in einer Hafenstadt wie Hamburg nur von sekundärer Bedeutung sein, ob durch zusätzliche Produktionen die Hafenwirtschaft gefördert wird. Entscheidend ist vielmehr der Produktivitätsgewinn für die Gesamtregion. Aus diesem Grunde ist eine Selektionspolitik in dem Sinne zu betreiben, daß potentielle Träger des technischen Fortschritts in die Wirtschaftsregion gezogen werden. Eine derartige Politik kann im Verlauf einer Rezession keine augenfälligen Erfolge zeitigen. Die augenblickliche Beruhigung der wirtschaftlichen Entwicklung sollte aber als infrastrukturelle Aufbauphase genutzt werden, um in Zeiten eines forcierten wirtschaftlichen Wachstums umso erfolgreicher handeln zu können.

Der Erfolg entsprechender Bemühungen ist allerdings immer dann gefährdet, wenn energieintensive Bereiche angesiedelt werden sollen. Aufgrund des »energiepolitischen

Notstandes« in der Bundesrepublik Deutschland müssen die deutschen Häfen im Bereich der Industrieansiedlung gegenüber ihren Konkurrenten an der Rheinmündung teilweise erhebliche Wettbewerbsverfälschungen hinnehmen. Sie begleichen einen Teil der Rechnung, die eine verfehlte Energiepolitik an der Ruhr entstehen ließ. Da ein Ausweichen der energieintensiven Industrien auf holländische und belgische Standorte nicht verhindert werden kann, steht den aus überhöhten Energiekosten resultierenden Lasten in den deutschen Küstenstandorten kaum ein Gewinn an der Ruhr gegenüber, der zur Lösung der Strukturkrise in der deutschen Energiewirtschaft beitragen könnte. Die gegen billige Importkohle und das weitere Vordringen des Öls gerichtete Energiepolitik des Bundes nützt insoweit weniger dem Ruhrbergbau, als sie den deutschen Hafenstädten Schaden zufügt. Die nachteiligen Folgen überhöhter Energiepreise sind evident.

Nach einer Schätzung des Energiewirtschaftlichen Instituts an der Universität zu Köln ist davon auszugehen, daß bei einer 50%igen Preisdifferenz im Energiesektor die deutschen Exporte um 9% verteuert werden.<sup>6)</sup> Bei den zur Zeit bestehenden Energiepreisdifferenzen zwischen den Rheinmündungshäfen und deutschen Küstenplätzen wird die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Häfen im Bereich der Industrieansiedlung unzumutbar beeinträchtigt. Die verantwortlichen politischen Instanzen der Küstenländer müssen darauf dringen, daß diese Sachzusammenhänge in der energiepolitischen Konzeption der Bundesregierung ausreichend berücksichtigt werden, um dem norddeutschen Raum die ihm von seinem Produktionspotential mögliche wirtschaftliche Entfaltung zu sichern.

#### b) Funktionswandlungen im Dienstleistungssektor

Ausgeprägte Strukturwandlungen deuten sich im hafengebundenen Dienstleistungsbereich an. Mit der Einführung eines integrierten Containersystems und der Zunahme des Roll-on/Roll-off-Verkehrs werden revolutionäre technische Neuerungen die Produktivität der beim Güterumschlag eingesetzten Arbeitskräfte stark erhöhen. Bezogen auf das zu erwartende Umschlagsvolumen wird diese Produktivitätssteigerung zu erheblichen Freisetzungen von Arbeitskräften führen, für die im Hafengebiet kaum neue Einsatzmöglichkeiten bestehen dürften. Für diese Arbeitskräfte müssen in hafengebundenen Wirtschaftsbereichen Arbeitsplätze geschaffen werden, wenn sie der Region nicht verloren gehen sollen.

Funktionswandlungen zeichnen sich auch im hafengebundenen Speditionsbereich ab. Bedingt durch die Bedeutung Hamburgs als Hafenstadt hat die Hansestadt ein infrastrukturell gut erschlossenes Hinterland. Ausgezeichnete überregionale Verkehrsbeziehungen haben die geographischen Entfernungen im Hamburger Hinterland ökonomisch verkürzt. Diese für die Hafenwirtschaft geschaffenen Verkehrsbeziehungen lassen sich auch für hafengebundene Verkehre nutzen. Die Hafenwirtschaft schafft damit externe Ersparnisse im Bereich des hafengebundenen Speditionsgewerbes, so daß dieses über besondere Standortvorteile in seiner Entwicklung begünstigt wird.

Auch das Geschäft der in Hamburg ansässigen Banken und Versicherungen erstreckt sich heute nicht mehr schwerpunktmäßig auf die Finanzierung und Versicherung der Seeschifffahrt und des Außenhandels. Es hat vielmehr wichtige hafengebundene, überregionale Funktionen übernommen.

<sup>6)</sup> Wessels, Th., Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Energiekosten, München 1966, S. 51.

Während früher das Dienstleistungsgewerbe einseitig von der Hafenwirtschaft abhängig war, bestehen heute auch umgekehrt Abhängigkeiten der Hafenwirtschaft von Entwicklungen im Dienstleistungsbereich. Aufgrund dieser Datenkonstellationen gehört Hamburg heute zu den Kristallisationspunkten des Dienstleistungsgewerbes in der BRD; der Beschäftigtenzahl nach muß die Hansestadt als größtes Dienstleistungszentrum in der BRD angesehen werden.

Diese Stellung ist als gute Ausgangsposition für zukünftige Funktionsgewinne anzusehen. In den Dienstleistungsbereichen — nach *Fourastié* der sog. tertiäre Sektor — wurden in der Vergangenheit relativ niedrige Produktivitätssteigerungen beobachtet. Hier sind in Zukunft einschneidende Änderungen zu erwarten. Durch den Einsatz von Großrechenanlagen im Bereich der Datenverarbeitung und der Entscheidungsaufbereitung kann eine Revolution im Dienstleistungsbereich eintreten. Hohe Produktivitätsfortschritte werden diesen vom technischen Fortschritt bisher nur wenig begünstigten Sektor umformen. Es ist vorstellbar, daß dieser Wirtschaftsbereich die Rolle als Schrittmacher der Produktivitätsentwicklung übernehmen wird, die bisher der Industrie zukam. Die Hansestadt Hamburg würde von einer derartigen Entwicklung nur begünstigt werden, vorausgesetzt, daß mit der Politik von heute nicht die Weichen für morgen falsch gestellt werden.

## V. Schlußfolgerungen

Unsere Überlegungen zeigen, daß die Funktionswandlungen der Hamburger Wirtschaft aus einer einseitig orientierten Hafenstadt ein Wirtschaftszentrum mit multizentrischer Struktur entstehen ließen. Hamburg ist heute nicht mehr nur Hafenstadt, sondern gleichzeitig ein Zentrum der industriellen Produktion und ein Kristallisationspunkt des Dienstleistungsgewerbes. Zwischen diesen Wirtschaftsbereichen bestehen — von Ausnahmen abgesehen — keine einseitigen Beziehungen. Sie sind in einem wechselseitigen Interdependenzfeld eng miteinander verflochten.

Die breite Produktionsdifferenzierung sichert die Hamburger Wirtschaft zwar vor starken konjunkturellen Einbrüchen, sie verhindert aber auch eine überdurchschnittliche Entwicklung in Zeiten der Hochkonjunktur. Diese geringere Elastizität in Zeiten rascheren wirtschaftlichen Wachstums resultiert auch aus einem relativ knappen Faktorpotential, so daß die Hamburger Wirtschaft in verstärktem Maße von einer reibungslosen Umsetzung der Produktionsfaktoren in die produktivsten Bereiche abhängig ist.

Eine weitere günstige Entwicklung der Wirtschaftstätigkeit im Hamburger Raum setzt deshalb voraus, daß die Nachfrage der Wirtschaftsbereiche nach Produktionsfaktoren mit dem Angebot abgestimmt wird. Engpässe können sich dabei besonders im Grundstücksbereich ergeben. Aus diesem Grunde ist auch ein großangelegtes Erschließungsprogramm angelaufen. Für den Hafenumschlag und für die Industrieansiedlung werden im Hafenerweiterungsgebiet Flächen im großen Stil erschlossen. Dieses Programm wird durch mehr punktuelle Maßnahmen in anderen Gebieten ergänzt. Bei der Vergabe der knappen Investitionsmittel müssen Produktivitätskriterien verwendet werden. Wenn auch im Einzelfall aufgrund unzureichender Möglichkeiten einer gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsmessung keine exakten Entscheidungskriterien zur Verfügung stehen dürften, so

scheint doch eine Lenkung der Wirtschaftsfunktionen in die folgende Richtung am sinnvollsten zu sein:

- Weiterer Ausbau des Hamburger Hafens als Stückguthafen.
- Das Verkehrssystem im Hamburger Hinterland ist weiter auszubauen. Dabei spielt der Bau des Elbe-Seitenkanals keine entscheidende Rolle.
- Wettbewerbsverzerrungen im Binnenverkehr müssen durch den Ausbau einer sachgerechten Verkehrspolitik innerhalb des EWG-Raumes beseitigt werden.
- Die Industrieansiedlung muß bei niedrigen Flächenproduktivitäten besonders in den Randgebieten der Hamburger Wirtschaftsregion vorangetrieben werden.
- Die engen Komplementaritätsbeziehungen zwischen der Hafenwirtschaft und der Industrie erfordern auch eine verstärkte Industrieansiedlung im Hafengebiet. Diese darf sich nicht nur auf hafengebundene Wirtschaftsbereiche beschränken.
- Die Rationalisierung in hafengebundenen Industrien ist zu forcieren. Frei werdende Produktionsfaktoren müssen in hafengebundenen Industrien überführt werden.
- Die Einführung technischer Neuerungen im Dienstleistungssektor muß beschleunigt werden. Dieser Bereich könnte in Zukunft zum Schrittmacher der Produktivitätsentwicklung der Hamburger Wirtschaft heranwachsen.

Die Maßnahmen für eine sachgerechte Abstimmung der internen hafengewirtschaftlichen Funktionsverteilung und der an Produktivitätskriterien ausgerichteten Ordnung der Funktionsverteilung zwischen den Wirtschaftsbereichen müssen durch die Forderung ergänzt werden, die durch die Blockbildung in Europa entstandenen Handelsbeschränkungen abzubauen. Entsprechende Maßnahmen werden die Allokation der Produktionsfaktoren in der Weltwirtschaft, besonders aber im Kraftfeld Europa verbessern. In einem derartigen System könnte die Hamburger Wirtschaft eine ökonomisch sinnvolle Verteilung seiner Wirtschaftsfunktionen am ehesten durchsetzen. Was für eine rationale Allokation der Ressourcen im Rahmen der Weltwirtschaft und für eine Ausdehnung des Welthandels im Rahmen eines liberalen Austauschsystems gut ist, dient auch der sachgerechten Nutzung der Wirtschaftsfunktionen der Hansestadt Hamburg.

Eine an diesen Richtlinien orientierte Politik wird nicht nur die Hafenfunktionen Hamburgs im Stückgutverkehr weiter stärken, sondern auch die Funktionswandlungen in der Industrie und im Dienstleistungsbereich unterstützen. Hamburg ist schon heute und wird auch in Zukunft nicht mehr nur Hafenstadt sein, sondern Hafenstadt, industrielles Kraftfeld und Dienstleistungszentrum zugleich.