

Klaus Schrader\*

## Kooperation ohne Grenzen? – Schleswig-Holstein und Hamburg im globalen Wettbewerb

*Hamburg und Schleswig-Holstein müssen sich dem globalen Wettbewerb stellen. Sie könnten ihre Ausgangsposition verbessern, wenn sie ihre Kräfte bündelten. Wo liegen die Stärken und Schwächen der beiden Länder? Welche gemeinsamen Interessen sollten sie verfolgen? Welche Rolle spielen dabei Infrastrukturprojekte? Was lässt sich politisch durchsetzen?*

In den Wirtschaftsstrukturen der Industrieländer vollzieht sich seit den neunziger Jahren ein tiefgreifender Umbruch. Dank moderner Technik und marktwirtschaftlicher Reformen in den neuen wachstumsstarken Volkswirtschaften haben Entfernungen zwischen Ländern – seien sie geographischer oder virtueller Natur – spürbar an Bedeutung verloren: Veränderungen des globalen Faktorangebots, dynamische Entwicklungen in den internationalen Marktstrukturen, das Entstehen weltweiter Produktionsnetzwerke und technologische Umwälzungen erfordern eine steigende Anpassungsfähigkeit der nationalen Volkswirtschaften. Auch die norddeutschen Standorte in Schleswig-Holstein und Hamburg können sich diesen Globalisierungseinflüssen nicht entziehen. Beide Bundesländer müssen im globalen Wettbewerb um Exportmärkte, Kapital und Unternehmensansiedlungen mithalten, damit Beschäftigung und Lebensstandard gesichert werden können. Die größeren Möglichkeiten der Vernetzung und Marktpräsenz von Standorten – etwa aufgrund moderner Kommunikationstechnologien und der weltweiten Öffnung von Märkten – eröffnen jedoch selbst für die Peripherie Wege aus einer vermeintlichen „Randlage“. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn in räumlicher Nähe attraktive und wettbewerbsfähige Standorte vorhanden sind, mit denen sich die Peripherie enger vernetzen und eigene Schwächen überwinden kann.

Dies wirft die Frage auf, wie die Standorte Schleswig-Holstein und Hamburg durch eine engere Kooperation gestärkt werden können. Da der internationale

Standortwettbewerb zunehmend zwischen Metropolregionen stattfindet, ist einerseits für die Standortqualität Schleswig-Holsteins die Abstrahlkraft Hamburgs ein wichtiger Wettbewerbsfaktor. Andererseits muss die Metropole Hamburg ein Interesse daran haben, ihre eigene Standortqualität durch die Nutzung der Stärken und Vielfalt der sie umgebenden Regionen zu verbessern und damit der Metropolregion zu einem breiteren Fundament zu verhelfen. Beide Partner sollten also ein Interesse daran haben, konkrete Felder der Kooperation in einer gemeinsamen Wirtschaftsregion zu identifizieren, auf denen alle Beteiligten Vorteile erwarten dürfen. Zu diesem Zweck werden die strukturellen Profile der beiden Bundesländer auf Schnittstellen untersucht, um gemeinsame Wirtschaftsinteressen identifizieren zu können. Auf dieser Basis kann die Frage beantwortet werden, auf welchen konkreten Handlungsfeldern und in welcher Form eine verstärkte politische Koordination stattfinden sollte. Es soll skizziert werden, wie das diskutierte Modell einer gemeinsamen Wirtschaftsregion von Schleswig-Holstein und Hamburg über eine reine Verwaltungszusammenarbeit hinaus mit Leben erfüllt werden kann.

### Strukturelle Stärken und Schwächen

Die Analyse der Wirtschaftsstrukturen Schleswig-Holsteins und Hamburgs macht deutlich, dass beide Länder Dienstleistungswirtschaften mit einer nur schmalen Industriebasis sind (vgl. Tabelle 1). In Hamburg geht das geringere Gewicht der Industrie einher mit seiner Rolle als Dienstleistungsmetropole – denn

*Dr. Klaus Schrader, 46, ist Stellvertretender Leiter des Zentrums „Wirtschaftspolitik“ am Institut für Weltwirtschaft in Kiel.*

\* Dieser Beitrag basiert auf einem Gutachten des Instituts für Weltwirtschaft für die Staatskanzlei des Landes Schleswig-Holstein, vgl. K. Schrader et al.: Neue Wege der Kooperation – Schleswig-Holstein und Hamburg in einer gemeinsamen Wirtschaftsregion, Kiel 2008.

**Tabelle 1**  
**Beschäftigungsstrukturen<sup>1</sup> im Vergleich 2006**  
(in %)

Wirtschaftsbereich	Schleswig-Holstein	Hamburg	Deutschland
Primärer Sektor (A-C)	2,0	0,4	1,6
Verarbeitendes Gewerbe (D)	17,8	14,3	25,0
Übriges Produzierendes Gewerbe (E-F)	7,6	4,4	6,8
Dienstleistungen (G-Q)	72,1	80,8	66,6
Handel, Gastgewerbe, Verkehr	28,2	30,1	23,4
Finanzierung, Vermietung, Unternehmensdienstleistungen	14,0	28,1	16,7
Öffentliche und Private Dienstleistungen	25,1	16,8	21,8
Geheimhaltungslücken <sup>2</sup>	0,5	0,2	0,0
Nachrichtlich: Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten insgesamt	780 220	752 282	26 354 336

<sup>1</sup> In % der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten insgesamt. Entsprechend den Wirtschaftsabteilungen nach WZ2003. <sup>2</sup> Geheimhaltungslücken in der amtlichen Arbeitsmarktstatistik.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte im Bundesgebiet (Arbeitsort) nach Wirtschaftsgruppen, Jahreshaft (Stichtag 30.6.2006), Nürnberg 2007, via Internet <<http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/detail/b.html>>; eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

der Schwerpunkt der hamburgischen Wirtschaft liegt in der Bereitstellung von hochwertigen, großenteils unternehmensbezogenen Dienstleistungen, die auch in den benachbarten Regionen Schleswig-Holsteins nachgefragt werden. Schleswig-Holstein ist für ein Flächenland ausgesprochen industriearm, sein ebenfalls gewichtiger Dienstleistungssektor wird von öffentlichen Dienstleistungen, von der Touristik und vom teilweise touristisch ausgerichteten Handel geprägt. Entsprechend ist der schleswig-holsteinische Dienstleistungssektor anders als die Hamburger Strukturen durch eine im Durchschnitt relativ geringe lohnbasierte Wertigkeit der Arbeitsplätze gekennzeichnet (vgl. Abbildung 1): Dienstleistungen wie das Gastgewerbe drücken den Durchschnitt, während die öffentliche Verwaltung diesen sogar hebt. Dagegen werden in der insgesamt höherwertigen Hamburger Dienstleistungswirtschaft im Bundesvergleich stark überdurchschnittliche Entgelte gezahlt. Hier schlägt sich das relativ große Gewicht gut bezahlter Beschäftigter im Kredit- und Versicherungsgewerbe sowie bei Unternehmensdienstleistern nieder. Auch wenn sich die Löhne in Hamburg an den im Vergleich zur Peripherie höheren Lebenshaltungskosten orientieren mögen, liegt der Schluss nahe, dass der Prozess der Tertiarisierung in Schleswig-Holstein mit strukturbedingten Einkommensverlusten einhergegangen ist.

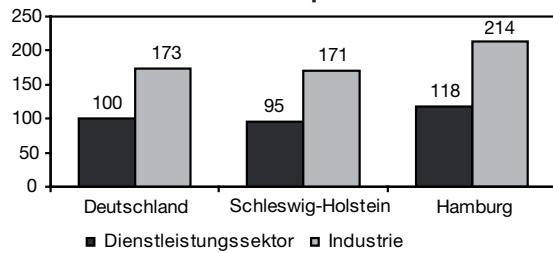
Die lohnbezogenen Wertigkeiten der Industrie-arbeitsplätze bleiben dagegen auch in Schleswig-Holstein kaum hinter dem bundesdeutschen Niveau zurück. Aufgrund der wesentlich höheren Wertigkeit von Industrie-arbeitsplätzen im Vergleich zur Dienst-

leistungsbeschäftigung trägt die Industrie maßgeblich zur Stabilisierung des Einkommensniveaus im Land bei – trotz der schmalen industriellen Basis im hohen Norden. Ebenso wird in der relativ kleinen Industrie Hamburgs weit überdurchschnittlich verdient, auch dort übersteigt im Durchschnitt die Wertigkeit der Industriebeschäftigung diejenige im Dienstleistungssektor deutlich.

Damit rücken die industriellen Strukturen beider Bundesländer in den Mittelpunkt des Interesses. Trotz aller Unterschiede finden sich hinreichend viele Gemeinsamkeiten, die Ansatzpunkte für eine Kooperation geben könnten. So ist in der Industriestruktur Schleswig-Holsteins eine Reihe von Branchen vertreten, die auch im Bundesvergleich eine gewichtige Rolle spielen, etwa der Maschinenbau, die Medizintechnik, die Mess- und Regelungstechnik sowie die Ernährungswirtschaft. Die industriellen Schwerpunkte decken dabei eine relativ große sektorale Bandbreite ab und sind darüber hinaus im Land räumlich verteilt, obwohl das unmittelbare Hamburger Umland den wichtigsten industriellen Kern in Schleswig-Holstein bildet. Hamburg weist dagegen eine polare Industriestruktur auf: Der Bau von Luftfahrzeugen nimmt eine herausragende Stellung ein, hinter der die anderen Industriezweige deutlich zurückstehen. Letztere zeichnen sich durch einige Gemeinsamkeiten mit Schwerpunktbranchen in Schleswig-Holstein aus, so der Maschinenbau, die Mess-, Steuer- und Regelungstechnik oder die Medizintechnik.

Der Luftfahrzeugbau als Hamburger Vorzeigebbranche steht eindeutig hinter dem auch im Bundesver-

**Abbildung 1**  
Wertigkeit von Dienstleistungs- und  
Industrie Arbeitsplätzen 2006<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Wertigkeit = Bruttolohnsumme je Arbeitnehmer in Schleswig-Holstein, Deutschland bzw. Hamburg in den Dienstleistungs- bzw. Industriebranchen jeweils im Verhältnis zu der Bruttolohnsumme je Arbeitnehmer im deutschen Dienstleistungssektor insgesamt in %.

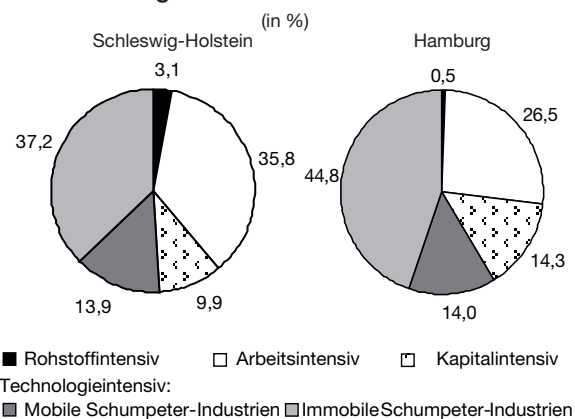
Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder: Arbeitnehmerentgelt, Bruttolöhne und -gehälter in den Ländern und Ost-West-Großraumregionen Deutschlands, 1991 bis 2006, Stuttgart, via Internet <<http://www.statistik-bw.de/Arbeits-kreisVGR/ergebnisse.asp>>, 2007; eigene Darstellung und Berechnungen.

gleich hohen Beschäftigtenanteil der technologieintensiven Schumpeter-immobilen Industrien. Das sind Industriezweige, in denen sich Forschung und Entwicklung sowie Produktion, anders als bei den mobilen Industrien, nur schwer räumlich trennen lassen. Die Industrie Hamburgs als Ganzes erweist sich damit als besonders technologieintensiv. Vor dem Hintergrund der dualen Industriestruktur der Hansestadt zeigt sich hier allerdings auch eine Kehrseite der Medaille: Hamburgs Industrie ist anfällig für konjunkturelle Schwankungen und Strukturanpassungen in seiner Schlüsselbranche. Schleswig-Holsteins Industrie kommt zwar bei der Beschäftigung in Schumpeter-immobilen Industrien nur auf einen leicht unter dem Bundesdurchschnitt liegenden Wert. Doch ist der Abstand relativ gering und die Industrie des Landes ist breiter als in Hamburg aufgestellt, was zusammen mit einer eher mittelständischen Unternehmensstruktur stabilisierend wirkt. Die Schwerpunktbranchen der schleswig-holsteinischen Industrie können offensichtlich dank technologischer Spitzenleistungen auf den Weltmärkten mithalten (vgl. Abbildung 2).

#### Gemeinsame Interessen

Aus dem strukturellen Profil beider Bundesländer lässt sich daher als gemeinsames Anliegen vor allem die Pflege und Weiterentwicklung der gemeinsam genutzten Humankapitalbasis hervorheben. Der Humankapitalbildung kommt in beiden Ländern eine wichtige Rolle zu, um die vorhandenen Schwächen in den Wirtschaftsstrukturen zu überwinden und damit im globalen Standortwettbewerb auch zukünftig

**Abbildung 2**  
Industriebeschäftigung in Schleswig-Holstein und  
Hamburg nach Faktorintensitäten 2006



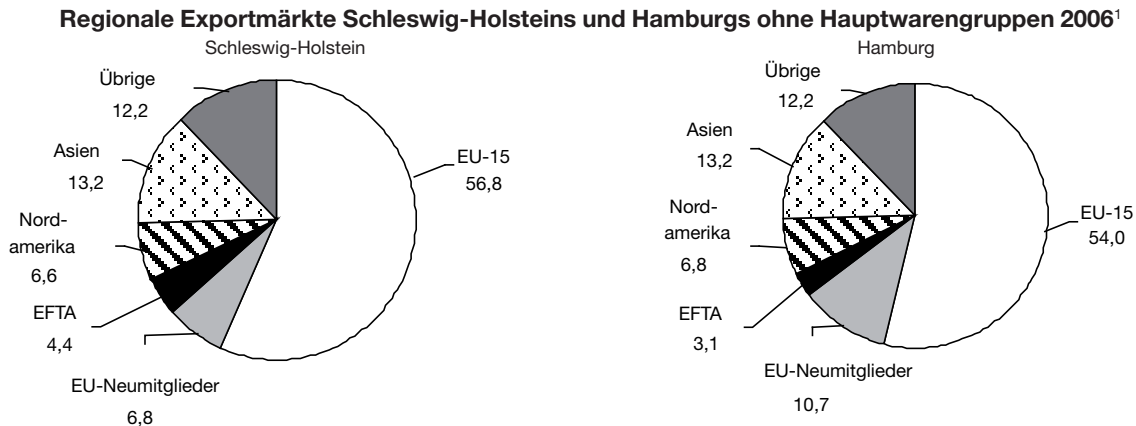
Quelle: Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein: Fachserie 4, Reihe 4.1.1: Produzierendes Gewerbe, Beschäftigung und Umsatz der Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes sowie des Bergbaus und der Gewinnung von Steinen und Erden 2006, Wiesbaden 2007; H. Klotz: Wettlauf um die Zukunft: Technologiepolitik im internationalen Vergleich, Kieler Studien 206, Tübingen 1987; eigene Darstellung und Berechnungen.

bestehen zu können. Eine engere Kooperation von Schleswig-Holstein und Hamburg bei Bildung und Wissenschaften liegt also nahe. Sie bietet zudem die Chance, Parallelstrukturen durch eine effiziente Arbeitsteilung zu ersetzen, wodurch vor allem im Hochschulbereich ein breiteres Angebot entstehen kann, das auch über die für die Unternehmen notwendigen Schnittstellen verfügt.

Eine engere Hochschulkooperation erscheint auch vor dem Hintergrund von Budgetrestriktionen geboten, an denen die Umsetzung größerer neuer Projekte in einem einzelnen Bundesland scheitern würde. Durch einen Hochschulverbund könnten vorhandene Kapazitäten in der Nachbarschaft mitgenutzt sowie eigene Kapazitäten besser ausgelastet werden. Eventuell zusammen mit weiteren Partnern könnten „economies of scope“ realisiert werden, ohne einen auf Dauer nicht alleine tragbaren Ressourcenaufwand betreiben zu müssen. Als „Benchmark“ könnte etwa die „Internationale Bodensee-Hochschule“ dienen.<sup>1</sup> Die unterschiedliche Schwerpunktbildung im Verbund würde ein breiteres Angebot ermöglichen, das im zunehmenden Exzellenzwettbewerb der Hochschulen bessere Erfolgsaussichten hätte als isolierte Angebote einzelner Landeshochschulen. Dies steht

<sup>1</sup> Vgl. Internationale Bodensee-Hochschule: Portrait des grenzüberschreitenden Hochschulverbunds IBH als Wissenschaftsraum Bodensee, via Internet <http://www.bodenseehochschule.org/neu/portrait>, 2007.

Abbildung 3



<sup>1</sup> Anteile in % des Gesamtexports ohne „Nachrichtentechnik“ für Schleswig-Holstein und ohne „Luftfahrzeuge“ für Hamburg.

Quelle: Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein: Außenhandel für Hamburg und Schleswig-Holstein, Sonderauswertung, Hamburg 2007; dass.: Statistische Berichte G III 1: Ausfuhr des Landes Schleswig-Holsteins und des Landes Hamburg 2006, Hamburg 2007; dass.: Ein- und Ausfuhr des Landes Hamburg und des Landes Schleswig-Holstein 2006 nach Gütergruppen und Handelspartnern mit vorläufigen Ergebnissen, Sonderauswertung, Hamburg 2007; eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

im Einklang mit den Empfehlungen der Erichsen-Kommission<sup>2</sup>, die bislang nur zum Teil Eingang in die praktische Hochschulpolitik Schleswig-Holsteins und Hamburgs gefunden haben. Denn die empfohlene Arbeitsteilung ist ohne den Verzicht aller Beteiligten auf bisherige Besitzstände nicht umsetzbar.

#### Gemeinsame Präsenz auf den Weltmärkten

Die zunehmende Humankapitalintensität der Produktion in beiden Ländern ist dem globalen Wettbewerb geschuldet und schlägt sich dementsprechend auch in den Außenhandelsstrukturen nieder, die von mobilen und immobilen Schumpeter-Gütern geprägt sind. Das gilt für Schleswig-Holstein selbst dann, wenn der bislang dominierende Export von Mobilfunkgeräten – in den letzten Jahren mit einem Exportanteil von 20% – herausgerechnet wird. Andere, technologisch sogar hochwertigere Produkte, etwa des Maschinenbaus oder der Medizintechnik, sichern eine relativ hohe Humankapitalintensität des Exports. Eine weniger breite Exportpalette weist hingegen die Hansestadt auf, wo die Hochtechnologieerzeugnisse der Luftfahrtindustrie mit einem Anteil von mehr als 50% am Gesamtexport das Bild dominieren. Ohne Flugzeuge verbleiben häufig rohstoff- und kapitalintensive Produkte, die für den anderen industriellen

Pol Hamburgs stehen. Dennoch ergibt sich bei den Exporten der beiden Bundesländer eine signifikante Schnittmenge, die vor allem die Bereiche Maschinenbau und Medizintechnik umfasst und um den Schiffs- und Bootsbau erweitert werden kann.

Schnittmengen im Außenhandel Schleswig-Holsteins und Hamburgs zeigen sich auch bei den Haupthandelspartnern. Auf den ersten Blick scheint diese Schnittmenge auf einen gleich hohen Anteil der EU-15-Exporte (ca. 60%) beschränkt zu sein. Ansonsten stellt sich Hamburg aufgrund seiner Präsenz auf den dynamischen Wachstumsmärkten Asiens und Nordamerikas als „Tor zur Welt“ dar, in Schleswig-Holstein spielen die Märkte in Mittel- und Osteuropa sowie im Ostseeraum eine größere Rolle. Die Gemeinsamkeiten wachsen, wenn der Export in der jeweils dominanten Hauptwarengruppe – Nachrichtentechnik in Schleswig-Holstein und Luftfahrzeugbau in Hamburg – wiederum ausgeblendet wird. Ohne Verzerrungen aufgrund der spezifischen Vertriebs- und Fertigungswege zweier internationaler Großunternehmen erhalten Wachstumsmärkte in Nordamerika und Asien, darunter auch das Chinageschäft beider Bundesländer, ein vergleichbar großes Gewicht. Ebenso gleichen sich die Gewichte im Handel mit Mittel- und Osteuropa und dem Ostseeraum tendenziell an. Die wichtigsten Absatzmärkte für beide Bundesländer finden sich aber auch nach diesem Filterprozess in Westeuropa (vgl. Abbildung 3).

<sup>2</sup> Vgl. Erichsen-Kommission (Expertenkommission Hochschulentwicklung in Schleswig-Holstein): Zur Entwicklung der Hochschulen in Schleswig-Holstein. Empfehlungen der von der Landesrektorenkonferenz und der Ministerin für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur eingesetzten Expertenkommission, Christian-Albrechts-Universität, Kiel, März 2003.

**Tabelle 2**  
**Cluster in Schleswig-Holstein und Hamburg<sup>1</sup>**  
(30.6.2006)

Cluster	Lokationskoeffizient <sup>2</sup>	
	Schleswig-Holstein	Hamburg
Maritime Wirtschaft I (maritime Branchen)	162,3	271,1
Maritime Wirtschaft II (Querschnittsbranchen)	71,4	63,3
Chemieindustrie I (Chemische Produktion)	64,7	85,5
Chemieindustrie II (Mineralölverarbeitung)	114,0	523,0
Ernährungswirtschaft	127,1	72,0
Informationstechnologie I (Technik)	84,0	112,1
Informationstechnologie II (Inhalte)	95,5	231,2
Luftfahrt (ohne Infrastruktur)	73,4	232,5
Life Science I (Industrieproduktion)	171,3	79,8
Life Science II (Dienstleistungen)	121,3	79,1
Transport und Logistik	100,6	192,5

<sup>1</sup> Zu den Clusterdefinitionen siehe K. Schrader et al.: Neue Wege der Kooperation – Schleswig-Holstein und Hamburg in einer gemeinsamen Wirtschaftsregion, Kiel 2008. <sup>2</sup> Anteil des Clusters an der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in Schleswig-Holstein bzw. Hamburg in % des entsprechenden Anteils in Deutschland insgesamt.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte im Bundesgebiet (Arbeitsort) nach Wirtschaftsgruppen, Jahresheft (Stichtag 30.6.2006), Nürnberg 2007, via Internet <<http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/detail/b.html>>; eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

Das bedeutet, dass Schleswig-Holstein und Hamburg für eine gemeinsame Außenhandelsförderung durchaus eine tragfähige Schnittmenge bei Märkten und Produkten erreichen. Für die Entwicklung neuer Wachstumsmärkte sollte generell die Bandbreite der gesamten Wirtschaftsregion Schleswig-Holstein und Hamburg genutzt werden, um insbesondere für mittelständische Unternehmen die Rolle des „Türöffners“ gemeinsam wirkungsvoller spielen zu können. Eine abgestimmte Außenhandelsförderung zur Markterschließung und -pflege sollte nicht die eigenständige Verfolgung landesspezifischer Interessen ausschließen, die außerhalb der identifizierten Schnittmengen liegen. Grundsätzlich sollten durch einen gemeinsamen Auftritt „kritische Massen“ auf (potenziell) lukrativen Absatzmärkten erreicht werden, ohne dass jeweils eigene Stärken Schleswig-Holsteins und Hamburgs in den Hintergrund gedrängt werden.

Die länder- und/oder branchenspezifischen Gemeinsamkeiten Schleswig-Holsteins und Hamburgs bei der Erschließung von Absatzmärkten sollten sich also unmittelbar in einer gemeinsamen Ausgestaltung der Außenhandelsförderung sowie der Präsentation von gemeinsamen Leistungsschwerpunkten bzw. des Leistungsspektrums im Ausland widerspie-

geln. Eine institutionalisierte Koordination in Gestalt einer ständigen Clearing- bzw. Koordinationsstelle, einschließlich eines Monitoring-Systems, erscheint sinnvoll. Eine solche Gemeinschaftseinrichtung könnte die Initiativen der einzelnen Partner systematisch auf Synergiepotenziale prüfen und selbst initiativ werden.

**Clusterpolitik als gemeinsames Anliegen**

Um strukturelle Stärken in der Region zu fördern und damit die Wettbewerbsfähigkeit des gemeinsamen Standorts zu sichern, bekennen sich beide Länder auch zu einer engeren Zusammenarbeit bei der Förderung und dem Ausbau von Clustern. Doch sprechen die Probleme bei der Clusterabgrenzung und der Gestaltung der Clusterpolitik sowie die mangelnde Evidenz für die Existenz größerer wirtschaftlicher Vorteile von Clustern für eine eher skeptische Haltung gegenüber einer ausgeprägten Clusterpolitik.<sup>3</sup> Gleichwohl ist davon auszugehen, dass Cluster oder clusterähnliche Strukturen oftmals bedeutende Elemente der regionalen Wirtschaftsstruktur sind – die regionale Wirtschaft ist im Allgemeinen mehr als die Summe isolierter Unternehmen.

Auch die statistische Clusteranalyse deutet darauf hin, dass über die gesamte Wirtschaftsregion Potenziale für intensive Vernetzungen bestehen (vgl. Tabelle 2). So lässt sich die „maritime Wirtschaft“ als wichtiger gemeinsamer Cluster identifizieren, der in Schleswig-Holstein nicht nur in Hafenstädten und Küstenregionen, sondern auch bei den nicht ausschließlich maritimen Produktionen und Dienstleistungen in weiteren Teilregionen vertreten ist. In einigen anderen Fällen sind die Clusterbranchen entweder in Schleswig-Holstein oder in Hamburg relativ stark repräsentiert, während die Wirtschaft des jeweiligen anderen Landes eher komplementäre Leistungen anbietet. Eine vergleichsweise stärkere Position hat Schleswig-Holstein in der Ernährungswirtschaft und bei Life Science, während in Hamburg die Luftfahrt, Transport und Logistik insgesamt sowie die Informationswirtschaft (dabei Medien stärker als Technologien) hervortreten.

Die Entwicklung von Clustern ist jedoch vor allem eine private – und nicht eine primär staatliche – Angelegenheit. Es ist letztlich das Engagement der

<sup>3</sup> Vgl. dazu etwa B. Alecke, G. Untiedt: Clusterförderung und Wirtschaftspolitik – „Heilsbringer“ oder „Wolf im Schafspelz“?, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Vol. 33 (2007), Nr. 2; G. Duranton: „California Dreamin“: The Feeble Case for Cluster Policies, University of Toronto, Februar 2007, via Internet <http://individual.utoronto.ca/gilles/Papers/Cluster.pdf>.

Unternehmen, das darüber entscheidet, ob ein Cluster vorliegt und wo gegebenenfalls dessen sektorale und regionale Grenzen liegen. Die Politik sollte sich vornehmlich als Impulsgeber verstehen, die Initiative langfristig aber der Wirtschaft überlassen, um die Clusterbildung und deren -entwicklung nicht durch eine übermäßige Einflussnahme des öffentlichen Sektors zu behindern.

Für die Clusterentwicklung würde es hilfreich sein, wenn in dem Cluster ein (institutionalisiertes) Clustermanagement bestünde, das es den Unternehmen und sonstigen Akteuren im Cluster ermöglicht, gemeinsame Interessen zu identifizieren und gegenüber der Politik zu artikulieren. Clustermanagements können eine potenziell wichtige Rolle für die endogene Entwicklung der Clusterstrukturen spielen und dabei helfen, der Wirtschaftspolitik des Landes wichtige Hinweise auf Engpässe und Hemmnisse zu geben, die einer gedeihlichen Entwicklung der Cluster entgegenstehen. Zu den konkreten Aufgaben des Clustermanagements sollte es gehören, gemeinsame Interessen und Bedürfnisse der Clusterakteure zu identifizieren, zu bündeln und gegenüber der Politik zu vertreten. Insbesondere sollte es helfen, der Politik zu verdeutlichen, wo – etwa im Bereich der öffentlichen bzw. öffentlich (mit)finanzierten Infrastruktur und Aufgabenerfüllung – spezifische Engpässe bestehen, die die Clusterentwicklung behindern und die durch öffentliches Handeln beseitigt werden könnten.

Trotz dieser für die Unternehmen unmittelbar relevanten Vorteile können Informations- und Anreizprobleme (Netzwerkexternalitäten, Trittbrettfahrerprobleme) einer rein privatwirtschaftlichen Etablierung von Clustermanagements entgegenstehen. Es ist deshalb ordnungspolitisch akzeptabel, dass die Politik Clustermanagements initiiert und in der Anschubphase auch finanziell unterstützt. Als kritisch ist allerdings die starke Einbindung staatlicher und halbstaatlicher Institutionen in die Clustermanagements sowohl in Schleswig-Holstein als auch in Hamburg zu bewerten. Die aktive Einflussnahme der staatlichen und halbstaatlichen Institutionen sowohl auf die operativen Aktivitäten als auch der Finanzierung der Clustermanagements sollte sukzessive so weit wie möglich zurückgefahren werden, um privatwirtschaftlichen Trägern mehr Entfaltungsmöglichkeiten zu geben.

In der clusterpolitischen Kooperation zwischen Schleswig-Holstein und Hamburg ergibt sich, unabhängig von der Institutionalisierung und Finanzierung

von Clustermanagements bei gemeinsam geplanten Clusterprojekten, ein Koordinierungsbedarf für die Landesregierung und den Senat im Hinblick auf die Finanzierung und die konkrete Ausgestaltung von komplementären Projekten etwa in den Bereichen der Forschung, Ausbildung oder Verkehrsinfrastruktur, die für die Entwicklung länderübergreifender Cluster von herausragender Bedeutung sind. Hier sind beide Regierungen aufgerufen, ihre Entscheidungen abzustimmen und dabei das gemeinsame Interesse an der Entwicklung der Cluster über kurzfristige Länderegoismen zu stellen. Gleichwohl wird es aufgrund gegensätzlicher politischer Interessen immer wieder zu Konflikten zwischen den Ländern kommen, wenn es konkret um die Ansiedlung von Unternehmen oder von Forschungs- und Hochschuleinrichtungen geht. Wie zwischen den Akteuren im Cluster selbst muss im Falle einer gemeinsamen Clusterpolitik auch zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein ein produktives Nebeneinander von Kooperation und Wettbewerb erreicht werden.

### **Infrastrukturentwicklung am Standort Norddeutschland**

Eine engere Kooperation im Norden ist ohne Zweifel auch im Bereich der Infrastrukturpolitik geboten, wenn die globale Vernetzung der Unternehmen in Schleswig-Holstein und Hamburg gesichert werden soll. Bei den wesentlichen Infrastrukturprojekten der nächsten Jahre sind die Interessen beider Länder grundsätzlich gleichgerichtet, wie sich anhand der einzelnen Infrastrukturesegmente zeigen lässt:<sup>4</sup>

- Straßenbau: A 20 Elbquerung, A 21 Ost-Umfahrung HH, A 252 Hafenuferspanne, A 7 Ausbau südlich Bordesholm, A 1/B 207 Richtung Fehmarnbelt,
- Schienenverkehr: Elektrifizierung und Ausbau Hamburg – Lübeck, Ausbau Pinneberg – Elmshorn, Zufahrt zum Fehmarnbelt,
- feste Querung des Fehmarnbelt für Schiene und Straße,
- Ausbau des Nord-Ostsee-Kanals,
- Ausbau der Häfen Hamburg, Lübeck und Kiel sowie
- Vertiefung der Unterelbe.

<sup>4</sup> Vgl. dazu im Einzelnen: Bundesverkehrswegeplan 2003, via Internet [http://www.bmvbs.de/Anlage/original\\_15944/Bundesverkehrswegeplan-2003-Beschluss-der-Bundesregierung-vom-02.-Juli-2003.pdf](http://www.bmvbs.de/Anlage/original_15944/Bundesverkehrswegeplan-2003-Beschluss-der-Bundesregierung-vom-02.-Juli-2003.pdf), Berlin 2003.

Unterschiede können allerdings bezüglich der Intensität der Interessen bestehen. Solche Unterschiede ergeben sich aus der möglicherweise differierenden Bedeutung, die einzelne Projekte für die jeweils Beteiligten haben. Die Chancen für eine Politikkoordination zwischen Schleswig-Holstein und Hamburg auf dem Gebiet der Infrastrukturpolitik erscheinen aufgrund der gleichgerichteten Interessen dennoch vielversprechend.

Gleichwohl findet eine umfassende Politikkoordination zwischen Schleswig-Holstein und Hamburg auf Regierungsebene bislang offenbar nicht systematisch statt. Aus ökonomischer Sicht sollten beide Länder ihre Interessen untereinander abstimmen und anschließend mit einer Stimme gegenüber dem Bund und den anderen Ländern bei der Erstellung und Durchführung des Bundesverkehrswegeplans sowie im Gesetzgebungsverfahren auftreten. Hierzu müssten sich die beiden Landesregierungen vorab über die Reihenfolge der Dringlichkeit aller aus beiden Ländern zur Aufnahme in den Bundesverkehrswegeplan vorgeschlagenen Projekte einigen.

Ein institutionalisierter Zwang zur Einigung zwischen Schleswig-Holstein und Hamburg würde auf die Infrastrukturpolitik beider Länder tendenziell disziplinierend wirken, weil die Dringlichkeit jedes einzelnen Projekts nicht nur gegenüber alternativen Projekten im eigenen Land, sondern auch gegenüber solchen im Partnerland abgewogen werden müsste. So hätten die für beide Bundesländer gemeinsam vorteilhaftesten Projekte größere Chancen, in Gestalt von Paketlösungen verwirklicht zu werden, als es bei dem bisherigen einzelfallabhängigen Abstimmungsprozess der Fall ist. Eine gemeinsame Infrastrukturpolitik beider Länder auf gleicher Augenhöhe könnte auf diese Weise zu Effizienzsteigerungen führen. Eine Koordination mit anderen Bundesländern wäre dadurch keinesfalls ausgeschlossen, eine Abstimmung mit dem Partner wäre aber notwendig, um eine Koordination à la carte zu vermeiden.

Eine Sonderrolle nimmt darüber hinaus das Projekt eines neuen internationalen Großflughafens für Schleswig-Holstein und Hamburg ein. Das Luftverkehrsangebot des Hamburger Flughafens und insbesondere auch seine zukünftigen Entwicklungsmöglichkeiten stellen für die Wirtschaftsregion Schleswig-Holstein und Hamburg einen wichtigen Standortfaktor dar. Angesichts der anhaltend dynamischen Verkehrszunahme ist mit wachsenden Kapazitätsengpässen am bisherigen inner-

städtischen Standort zu rechnen.<sup>5</sup> Dadurch könnte die weitere Entwicklung des Flughafens zu Lasten der gesamten Wirtschaftsregion behindert werden.

Die Verwirklichung des seit langem politisch diskutierten Projekts „Großflughafen Kaltenkirchen“ würde die luftverkehrliche Anbindung weiter Teile Schleswig-Holsteins qualitativ verbessern. Die „Option Kaltenkirchen“ hätte zudem den Vorteil, dass mit einer weitgehenden Kooperationswilligkeit der schleswig-holsteinischen Landesregierung zu rechnen wäre und sich große Teile der für einen Großflughafen Kaltenkirchen benötigten Bodenflächen bereits in Besitz der Hamburger Flughafen-gesellschaft befinden. Aus Hamburger Sicht konkurriert die „Option Kaltenkirchen“ allerdings mit Alternativoptionen einer Flughafenverlagerung nach Süden (Richtung Hannover), Westen (Richtung Bremen) oder Osten (Richtung Parchim/Berlin). Einer Verlagerung in Richtung Hannover dürften jedoch Interessengegensätze zwischen dem Hamburger Senat und der niedersächsischen Landesregierung entgegenstehen, so dass diese Option momentan wenig realistisch erscheint. Eine Westwanderung des Flughafens könnte seine räumliche Wettbewerbslage gegenüber dem Flughafen Hannover verschlechtern, was wiederum den Interessen Hamburgs widerspricht. Eine Ostverlagerung wäre dagegen eine grundsätzlich gangbare Option. Sie dürfte aus Hamburger Sicht aber aufgrund der schlechteren Erreichbarkeit umso unattraktiver sein, je weiter östlich der neue Großflughafen errichtet würde. So bietet das Projekt „Großflughafen Kaltenkirchen“ ein erhebliches Potenzial für eine politische und wirtschaftliche Kooperation zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein.

### **Ein gemeinsames Standortmarketing als Nagelprobe?**

Die Vermarktung einer gemeinsamen Wirtschaftsregion Schleswig-Holstein und Hamburg findet nur fallweise im Rahmen der Außenhandelsförderung statt. Beide Bundesländer präsentieren und vermarkten sich in In- und Ausland als eigenständige Wirtschaftsstandorte. Die Frage nach einem gemeinsamen Standortmarketing ist allerdings auch grundsätzlicher Natur. Ein solches Marketing „aus einem

<sup>5</sup> Nach vorliegenden Schätzungen könnten die Terminalkapazitäten zwischen 2014 und 2018 erschöpft sein; das Start-/Landebahnsystem könnte zwar erst zwischen 2023 und 2034 ausgelastet sein, die Qualität würde sich aber schon früher drastisch verschlechtern, da schon heute Kapazitätsengpässe zu Spitzenzeiten auftreten; vgl. im Einzelnen K. Schrader et al., 2008.

Guss“ kann nur erfolgreich sein, wenn die Kooperation der Partner bereits sichtbar fortgeschritten ist. Ein erfolgreiches Standortmarketing für die gemeinsame Wirtschaftsregion ist jedoch an Bedingungen geknüpft, die großenteils noch nicht erfüllt sind. Das heißt: Es mangelt bislang an einer eindeutigen Abgrenzung der Wirtschaftsregion, die im Norden und Süden über die Bundesländergrenzen hinausragen könnte; ein gemeinsames Vermarktungssymbol, ob Name oder Logo, fehlt; die Verwaltungszusammenarbeit ist in Teilbereichen fortgeschritten, bei der politischen Koordination besteht aber nach wie vor ein großes Potenzial; ein „Wir-Gefühl“ quer durch breite Bevölkerungsschichten konnte sich aufgrund des Fehlens konkreter Konturen der Wirtschaftsregion nicht entwickeln.<sup>6</sup>

Angesichts der fehlenden Konturen der Wirtschaftsregion und der daraus resultierenden Identifikationsprobleme erscheint eine Wirtschaftsregion bestehend aus Teilräumen unterschiedlicher Integrationstiefe mit einer klar definierten internen Arbeitsteilung ein Modell zu sein, das auch für die Vermarktung Schleswig-Holsteins und Hamburgs erst einmal nahe liegt. Dies würde auf die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips bei der regionalen Standortförderung hinauslaufen: Kooperation und Koordination würden auf Handlungsfelder fokussiert, auf denen die Akteure in den Subregionen nur eingeschränkte Gestaltungsmöglichkeiten haben und des „Dachs“ der Wirtschaftsregion bedürfen, um wettbewerbsfähig zu werden.

Im Rahmen einer solchen Arbeitsteilung wäre insbesondere das internationale Standortmarketing auf der Ebene der Wirtschaftsregion anzusiedeln. Die internationale Wahrnehmbarkeit der regionalen Teilräume, vor allem in Schleswig-Holstein, dürfte ohne die Strahlkraft der Metropole Hamburg sehr eingeschränkt sein. Umgekehrt kann die Bündelung von regionalen Ressourcen der Metropole Hamburg zu einer größeren sektoralen Bandbreite und Tiefe sowie zu einem hohen Maß an regionaler Vielfalt verhelfen. Das auf der übergeordneten Ebene der Wirtschaftsregion anzusiedelnde internationale Standortmarketing hätte im Vergleich zur Metropolregion Hamburg ein wesentlich breiteres Fundament. Von

dem dadurch möglichen Zugewinn an internationaler Wettbewerbsfähigkeit sollten alle Partner gleichermaßen profitieren.

Allerdings bedeutet Subsidiarität keinesfalls, dass alle Aufgaben der Standortförderung auf eine quasi-zentrale Ebene verlagert werden. Arbeitsteilung in diesem Bereich bedeutet, dass die Wirtschaftsförderung in den Teilregionen nach wie vor zentrale Aufgaben bei der Standortentwicklung, dem Flächenmanagement, der Ansiedlungsabwicklung oder auch bei der Kooperation mit den Clusterorganisationen haben sollte. Hier bedarf es einer effizienten Arbeitsteilung der Wirtschaftsförderungseinrichtungen auf unterschiedlichen regionalen und kommunalen Ebenen. Ziel sollte es sein, dass auf der Ebene der Teilregionen urbane und ländliche Strukturen miteinander vernetzt werden und diese Netzwerke auf der Ebene des überregionalen Marketingdachs (international sichtbar) werden.

### Evolution statt Fusion

Der Aufbau einer gemeinsamen Wirtschaftsregion mit einer auf wichtigen Handlungsfeldern engen, auch institutionalisierten Zusammenarbeit, die einem Einigungszwang unterliegt, wäre auf kurze und mittlere Sicht ein pragmatischer Ansatz, konkrete Probleme zu lösen und Engpässe zu beseitigen. Für eine darüber hinausgehende Kooperation, die auf eine föderale Neuordnung hinausläufe — Stichwort „Nordstaat“ —, muss die gemeinsame Basis erst einmal schrittweise erarbeitet werden. Allerdings ist selbst die Kooperation im Rahmen einer Wirtschaftsregion nur dann praktikabel, wenn die Bereitschaft besteht, einen Interessenausgleich auf gleicher Augenhöhe mit dem Partner zu akzeptieren. Die hier vorgeschlagenen Handlungsempfehlungen umreißen ein breites Kooperationspektrum, das ausreichend Gelegenheit bietet, ein solches partnerschaftliches Verhältnis zu erproben. Die Intensität der zukünftigen Kooperation würde sich dann über konkrete Fortschritte im Einzelnen ergeben. Eine Wirtschaftsregion, die mehr als nur die beiden Bundesländer Schleswig-Holstein und Hamburg umfasst, wäre durch eine unterschiedliche Integrationstiefe ihrer Teilregionen gekennzeichnet. Wenn das vorhandene Kooperationspotenzial schrittweise ausgeschöpft würde, könnte auch eine föderale Neuordnung auf die politische Agenda rücken.

<sup>6</sup> Zu den Voraussetzungen für eine erfolgversprechende Kooperation zwischen Regionen vgl. A. Paasi: The Institutionalization of Regions: A Theoretical Framework for Understanding the Emergence of Regions and the Constitution of Regional Identity, in: Fennia, Geographical Society of Finland, Vol. 164, Nr. 3, 1986, S. 104–146; und G.-J. Hospers: Place Marketing in Europe: The Branding of the Oresund Region, in: INTERECONOMICS, Vol. 39 (2004), Nr. 5, S. 271–279.