

MSG Moderne Stadtgeschichte, Bd. 49/2 (2018), 59-72

DOI: 10.60684/msg.v49i2.2018205

Christoph Strupp

Forschungsstelle für Zeitgeschichte in Hamburg

Freie und Hafenstadt Hamburg? Maritime Pfadabhängigkeiten in Hamburg seit den 1950er Jahren

MSG Moderne Stadtgeschichte

ISSN: 2941-6159 online

<https://moderne-stadtgeschichte.de>

Dieses Werk steht unter der [Lizenz Creative Commons Namensnennung 4.0 International](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).
Bei den Abbildungen sind eingeschränkte Lizenzformen möglich, Weiternutzungsrechte
sind gesondert abzuklären.

© Christoph Strupp 2018



Freie und Hafenstadt Hamburg? Maritime Pfadabhängigkeiten in Hamburg seit den 1950er Jahren

The concept of path dependency is frequently being used in research on ports and port cities. It seems obvious that politics, economic development, urban planning, and the image of port cities are under the spell of the maritime. But does this really create path dependencies? The article discusses this question by analysing the economic and port policy of the city government of Hamburg in the second half of the 20th century. The article asks about positive feedback effects after 1945 and identifies potential turning points in the late 1940s, 1960s and 1980s. However, after 1945, fears about the future encouraged adherence to the traditions of port and trade, and, from the mid-1950s, the economic revival of the port seemed to make policy changes unnecessary. In the late 1960s, high financial investments in the modernisation of the port stood in the way of change. Key players in economic policy were closely linked to the port industry until the 1980s, and interest groups such as the Chamber of Commerce saw themselves as advocates of port and trade. The political upheaval of 1989/90 revived the informal „grand port coalition“, so that in retrospect there was just a short window of opportunity in the mid-1980s in which a reorientation of Hamburg's economic policy was discussed more openly.

1. Pfadabhängigkeit und Hafenstädte

Das Konzept der Pfadabhängigkeit wird in der Forschung zu Häfen und Hafenstädten häufiger genutzt.¹ Auf den ersten Blick scheint es naheliegend zu sein, in der engen Verbindung von Wirtschaft, Politik, Stadtplanung und städtischer Selbst- und Fremdwahrnehmung unter maritimen Vorzeichen, die in vielen Hafenstädten zu beobachten ist, Entwicklungspfade zu erkennen, die langfristig wirksam sind. Das gilt besonders für Hafenstädte mit weit zurückreichenden Traditionen, wie sie sich in West- und Südeuropa finden. Andererseits gibt es aber selbst hier Beispiele für ehemals bedeutende Hafenstädte, wie London

¹ Vgl. u.a. das Panel „Resilience, Path Dependency and Port Cities“ auf dem Kongress der International Planning History Society in Delft 2016, in: Carola Hein (Hrsg.), 17th IPHS Conference: History, Urbanism, Resilience, Bd. 3: Change and Responsive Planning, Delft 2016, S. 195-217.

oder Amsterdam, die – in der Regel im Zuge des technologischen Wandels von Schifffahrt und Güterumschlag – ihre Hafenfunktionen weitgehend oder ganz eingebüßt haben.

Der Nutzen des Pfadabhängigkeitskonzepts für die Erklärung historischer Prozesse in Hafenstädten hängt eng mit dessen Definition zusammen. Wenn Pfadabhängigkeit nur dazu dient „history as a constraining force“ in der städtischen Entwicklungspolitik nachzuweisen,² erscheint der Nutzen aus geschichtswissenschaftlicher Perspektive gering. Folgt man dem ursprünglich aus den Wirtschaftswissenschaften stammenden Ansatz, nach dem frühere Entscheidungen später die Handlungsfreiheit und die verfügbaren Alternativen immer weiter verengen bis es zu einem „lock-in“ kommt, gewinnt das Konzept zwar an Schärfe, nimmt aber auch eindimensionale Züge an, die für eine Übertragung auf historische Prozesse problematisch erscheinen. Schließlich sind diese Prozesse in aller Regel komplex und mehrdimensional, mit einer Vielzahl von Akteuren³ verbunden und von der Gleichzeitigkeit von Kontinuitäten und Diskontinuitäten geprägt. So lässt sich die Geschichte einer Stadt nur unter Ausblendung vieler paralleler Prozesse und deren Kontingenz auf einen einzelnen Entwicklungspfad zuspitzen. Dessen Anfang und vor allem Ende lassen sich zudem nur mit einer gewissen Willkür und unter Zuhilfenahme kontrafaktischer Überlegungen bestimmen. Versucht man, das Problem durch die Konstruktion mehrerer und eventuell auch gegenläufiger Entwicklungspfade zu lösen, wird das Konzept der Pfadabhängigkeit verwässert und seiner Erklärungskraft wieder beraubt.

Als Mittelweg bieten sich Ansätze aus der historischen Institutionenforschung an, die das Konzept durch die Einbeziehung von „kritischen Momenten“, an denen sich Pfade ändern, offener und damit für historische Prozesse und deren Wandel zugänglicher fassen. Längere Phasen pfadabhängiger institutioneller Stabilität werden demnach durchbrochen von kurzen Phasen eines „institutional flux – referred to as critical junctures – during which more dramatic change is possible“.⁴ Der kanadische Geograph André Sorensen hat in einem Aufsatz über Pfadabhängigkeiten in Planungsprozessen 2015 ein Modell entworfen, in dem er die Entwicklung von „Institutionen“ im Sinne von handlungsleitenden Normen und Regeln in Planungsprozessen sowohl durch Effekte

² Anthony Woodlief, *The Path-Dependent City*, in: UAR 33, 1998, S. 405-437, hier S. 427.

³ Der sprachlichen Einfachheit halber wird im Folgenden ausschließlich das grammatikalische Maskulinum verwendet. Menschen sämtlicher Geschlechter sind dabei eingeschlossen.

⁴ Giovanni Capoccia/R. Daniel Kelemen, *The Study of Critical Junctures. Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism*, in: *World Politics* 59, 2007, S. 341-369, hier S. 369.

positiven Feedbacks bestimmt sieht, die zur Fortsetzung des einmal eingeschlagenen Pfades führen, als auch durch Wegscheiden, die in eine Neuorientierung münden können. Ein solches Modell ist nicht nur besser geeignet neben Kontinuität auch Wandel zu erklären, sondern lässt auch nicht mehr jede historische Kontinuität als Pfadabhängigkeit erscheinen. Sie ist nur dann gegeben, wenn es zu klar bestimmbar Zeitpunkten jeweils Wahlmöglichkeiten mit Alternativen gab.⁵

Die folgenden Überlegungen vertiefen dies am Beispiel der wirtschaftlichen Entwicklung Hamburgs mit einem Schwerpunkt auf der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Ist die ‚Freie und Hansestadt Hamburg‘, wie sie offiziell heißt, tatsächlich eher eine „Freie und Hafenstadt“? Einerseits lassen sich die prägende Kraft und Kontinuität des Maritimen bis zurück in die Frühe Neuzeit kaum bestreiten, was zumindest für die letzten 150 Jahre angesichts der politischen, wirtschaftlichen und technologischen Umbrüche in diesem Zeitraum durchaus bemerkenswert ist. Andererseits stellt sich die Frage, ob sich dies tatsächlich mit dem Konzept der Pfadabhängigkeit beschreiben und interpretieren lässt. Schließlich wurde (und wird) die uneingeschränkte Unterstützung des Hafens mit seiner realwirtschaftlichen Bedeutung für das städtische Bruttosozialprodukt und den Arbeitsmarkt begründet, die diese Unterstützung immer wieder neu legitimieren.

Der Fokus liegt im Folgenden auf der Frage nach positiven Feedback-Effekten und potenziellen Wendepunkten in der wirtschaftspolitischen Entwicklung und im städtischen Selbstverständnis nach 1945. Potenzielle „kritische Momente“ für ein wirtschaftspolitisches Umsteuern werden für die späten 1940er, 1960er und 1980er Jahre identifiziert. Im Mittelpunkt steht dabei die Wirtschafts- und Hafenpolitik des Senats, da Quellenlage und Forschungsstand eine gleichgewichtige Einbeziehung anderer Akteure, vor allem der institutionalisierten Interessenvertretungen oder gar einzelner Unternehmen, nicht zulassen. Ausgeblendet bleibt zudem die Entwicklung des „gebauten“ Hafens, die durch geologische Gegebenheiten, die Entscheidung Hamburgs für einen offenen Tidehafen 1858 und die versunkenen Kosten der Infrastruktur-Investitionen im Lauf des 20. Jahrhunderts unvermeidlich Wahlmöglichkeiten einschränkte und Pfadabhängigkeiten auf einer anderen Ebene begründete.⁶

⁵ Andre Sorensen, Taking Path Dependence Seriously. An Historical Institutional Research Agenda in Planning History, in: Planning Perspectives 30, 2015, S. 17-38. Vgl. zum Verhältnis von Pfadabhängigkeit und ortsgebundenem ökonomischem Wandel zudem die Überlegungen bei Ron Martin/Peter Sunley, Path Dependence and Regional Economic Evolution, in: JoEG 6, 2006, S. 395-437. Siehe auch die Einleitung von Jörn Eiben in diesem Heft.

⁶ Vgl. dazu Dirk Schubert, Path Dependencies Managing the River Elbe and the Require-

2. Wirtschaftspolitische Wegscheide in den 1980er Jahren?

Am 8. Oktober 1985 kam es nach monatelangen Bemühungen des Ersten Bürgermeisters Klaus von Dohnanyi (SPD) zu einem Spitzengespräch mit Wirtschaftssenator Volker Lange (SPD) über die Bedeutung des Hafens und die zukünftige Entwicklung der Hansestadt. Den Hintergrund des Gesprächs bildeten zum einen die generell schlechte wirtschaftliche Verfassung Hamburgs und zum anderen die seit den späten 1970er Jahren schwelenden öffentlichen und juristischen Auseinandersetzungen um die geplante Hafenerweiterung in Altenwerder und Moorburg. Dohnanyi setzte bei letzterer an und erklärte, er vermute, dass in den vergangenen Jahrzehnten der Flächenbedarf für den Hafen überschätzt und die veränderten Rahmenbedingungen in den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg unterschätzt worden seien. Die Zukunft Hamburgs hänge nicht mehr vom Hafen und den hafennahen Industrien ab. Deshalb solle man die Hafenerweiterungsflächen im Südwesten allgemeiner als Flächenreserve für Industrie- und Gewerbeansiedlungen, Mischnutzungen und sogar Wohnungsbau sehen, um den seit 1964 zu beobachtenden Rückgang der Einwohnerzahl Hamburgs zu stoppen. Es gehe nicht darum „vom Hafen Abschied zu nehmen, allerdings von seiner Überschätzung“. Dohnanyi deutete an, dass Investitionsentscheidungen in der Vergangenheit wohl zu einseitig hafenorientiert getroffen worden seien.⁷

Senator Lange verteidigte dagegen die Interessen des Hafens und die Planungen seiner Behörde in Altenwerder und Moorburg und wies auch auf die rechtlich fixierten Sonderregelungen hin, die alternative Nutzungen für das Hafenerweiterungsgebiet gar nicht zuließen. Mit Blick auf die innenstadtnahe Speicherstadt, für die es von verschiedenen Seiten Vorschläge für andere Formen der Nutzung gegeben hatte, beharrte Lange darauf, dass sie als Lager für den Hafen unverzichtbar sei und der Stadt Mieteinnahmen bringe. Dohnanyi konterte, dass Investitionen zugunsten einer Umnutzung für Stadtentwicklung

ments of Hamburg's Open Tidal Seaport, in: Martin Knoll/Uwe Lübken/Dieter Schott (Hrsg.), *Rivers Lost, Rivers Regained. Rethinking City-River Relations*, Pittsburgh/PA 2017, S. 156-173, 367-370; ders., *Governancestrukturen, Pfadentwicklungen und räumliche Auswirkungen auf das Verhältnis von Stadt- und Hafenentwicklung in London und Hamburg*, in: Uwe Altrock/Grischa Bertram (Hrsg.), *Wer entwickelt die Stadt? Geschichte und Gegenwart lokaler Governance. Akteure, Strategien, Strukturen*, Bielefeld 2012, S. 125-149.

⁷ Zitiert nach: SP 3/von Rohr, Gesprächsvermerk zum „Hafentermin“ am 8.10.1985, 11.30 Uhr, 23.10.1985, Staatsarchiv Hamburg (StaH) 131-21: Senatskanzlei-Planungsstab, 4680: Planung und Ausbau des Hafens. Allgemeines (1983-1985).

und Wohnen in höhere Erträge münden würden. Am Ende ging man mit der Erkenntnis auseinander, dass noch Gesprächsbedarf bestehe.⁸

Die Argumentation Dohnanyis gegenüber Lange war nicht etwa von tagesaktuellen Entwicklungen bestimmt, sondern entsprach in zugespitzter Form der Rede des Bürgermeisters über das „Unternehmen Hamburg“ im Übersee-Club im November 1983. Damals hatte er vor der versammelten wirtschaftlichen Elite der Stadt zunächst erklärt, angesichts der geowirtschaftlichen Situation der Stadt in Europa sei der „entscheidende Wettbewerbsvorteil [...] immer noch der Hafen und die mit ihm verbundene Rolle im Welthandel“, fuhr dann aber fort: „Hamburgs geschichtlicher Erfolg ist auch die Ursache Hamburgs heutiger Probleme“. In der Vergangenheit hätten sich die Erfolge auf den „Produktionsfaktor“ Wasser gegründet, einen natürlichen Standortvorteil, dessen Bedeutung aber nun gegenüber von Menschen mithilfe von Wissenschaft und Technik geschaffenen Standortfaktoren zurückgehe. Dies habe man in Hamburg zu spät erkannt. Hamburg bleibe natürlich eine Hafenstadt, und die Wettbewerbsfähigkeit des Hafens eine vorrangige Aufgabe, aber Hamburgs Zukunft liege „nicht mehr in erster Linie auf dem Wasser, sondern künftig stärker auf dem Lande“ und zwar durch eine engere Vernetzung von Wirtschaft und Wissenschaft, die Stärkung von hafenfernen Branchen wie den Medien oder dem Flugzeugbau sowie einer mentalen Umorientierung im Sinne einer „Öffnung der Stadt gegenüber dem Binnenland“.⁹

Es dürfte nicht oft vorkommen, dass sich die Frage nach Pfadabhängigkeiten und daraus resultierenden wirtschaftlichen Fehlentwicklungen so explizit in den Quellen findet, auch wenn Dohnanyi den Begriff selbst nicht benutzte und seine Kritik an der andauernden und aus seiner Sicht nicht mehr gerechtfertigten Vorzugsstellung des Hafens in der Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik der Stadt anders formulierte.

Die Analyse Dohnanyis fiel in eine Zeit, in der Hamburg auf mehreren Ebenen krisenhafte Entwicklungen erlebte. Seit der Mitte der 1970er Jahre plagten den Stadtstaat zunehmend Haushaltslöcher, die den ambitionierten Projekten des Wohnungsbaus und der Verkehrsinfrastruktur aus dem vorangegangenen Jahrzehnt weitgehend ein Ende gesetzt hatten. In den Krisenbranchen Eisen und Stahl, insbesondere im Schiffbau, gingen seit Jahren Arbeitsplätze in großer Zahl verloren und die zweite Ölkrise von 1979 zog Mitte der 1980er Jahre auch den Umschlag von Massengut im Hafen und die lokale erdölverarbeitende

⁸ Vgl. auch Volker Lange, Für den Hamburger Senat ist der Hafen das Kernstück seiner Politik, in: Hamburger Hafen-Nachrichten 36:18, 1983, S. 9; ders., Der Hafen ist und bleibt der dominierende Faktor in der Hamburger Wirtschaft, in: ebd. 38:19, 1985, S. 7.

⁹ Vgl. Klaus von Dohnanyi, Unternehmen Hamburg, in: Berichte und Dokumente aus der Freien und Hansestadt Hamburg, Nr. 713, 30.11.1983, Zitate: S. 5, 7, 9, 23.

Industrie in Mitleidenschaft. Zeitgenössische Beobachter fassten dies unter dem Schlagwort „Süd-Nord-Gefälle“ und verwiesen auf die starke wirtschaftliche Dynamik in Bayern und Baden-Württemberg und die Stagnation an der Küste. 1985 lag die Arbeitslosenquote mit 12,3 Prozent in Hamburg sogar höher als im strukturschwachen Schleswig-Holstein.¹⁰ Hinzu kamen 1982 und 1986/87 Phasen politischer Instabilität durch kurzlebige SPD-Minderheitsregierungen und soziale Konflikte, die in den Auseinandersetzungen um die besetzten Häuser an der St. Pauli-Hafenstraße einen besonders sichtbaren und bundesweit beachteten Ausdruck fanden. Die ersten Jahre der Ära Dohnanyi (1981-1988) erscheinen damit als ein typischer „kritischer Moment“, in dem tradierte Überzeugungen und die bisherige Politik aus guten Gründen in Zweifel gezogen wurden.

Allerdings waren die 1980er Jahre keineswegs die ersten wirtschaftlichen Krisenjahre in der jüngeren Geschichte Hamburgs die Anlass zu einer Neuorientierung hätten geben können. Schon zwischen 1914 und 1945 hatte sich die exogen ausgerichtete Wirtschaftsstruktur Hamburgs regelmäßig für krisenhafte äußere Einflüsse anfällig gezeigt, darunter der Abbruch der überseeischen Handelsbeziehungen im Ersten und Zweiten Weltkrieg, die Beschränkungen durch den Versailler Vertrag, die Wirtschaftskrisen von 1923 und 1929 und die handelsfeindliche Autarkiepolitik des NS-Regimes. In der Zwischenkriegszeit war die besondere Stellung von Handel und Hafen aber nicht in Frage gestellt worden, obwohl Hamburg schon im Kaiserreich wirtschaftlich mehr als eine Hafenstadt gewesen war und Stärken z.B. auch im Handwerk und in der Nahrungs- und Genussmittelindustrie hatte.¹¹ In den späten 1940er und den späten 1960er Jahren ergaben sich dann weitere mögliche Wendepunkte.

3. Von der geopolitischen Randlage ins Zentrum der Märkte

Nach 1945 drängten der Beginn des Kalten Krieges und die Zementierung der Teilung Europas in zwei politische und ökonomische Blöcke die Stadt und ihren Hafen geopolitisch von einer günstigen Mittellage zwischen Ost und West an den Rand Westeuropas. Der westeuropäische wirtschaftliche Zusammen-

¹⁰ Vgl. zur Wirtschaft Hamburgs in den 1970er und 1980er Jahren Thomas Krüger, Ökonomischer Strukturwandel in der Region Hamburg. Theorie und Empirie, in: Steffen Bukold/Petra Thinnies (Hrsg.), Boomtown oder Gloomtown? Strukturwandel einer deutschen Metropole: Hamburg, Berlin 1991, S. 29-70, hier S. 45-62; Arbeitsmarktanalyse 1985 anhand ausgewählter Bestands- und Bewegungsdaten. Ergebnisse und statistische Übersichten der Sonderuntersuchungen von Mai/Juni 1985 und Ende September 1985, in: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit Nr. 3, 1986, S. 190.

¹¹ Vgl. Wolfgang Michalski, Hamburg. Erfolge und Erfahrungen in der globalisierten Welt, Hamburg 2010, S. 240-242, 289-314.

schluss in der EWG 1957 schien die Rhein-Ruhr-Schiene und die Häfen Rotterdam und Antwerpen weiter zu stärken und beflügelte in Hamburg Ängste vor einer Marginalisierung. Politik und Hafenwirtschaft nahmen den Kampf um ihr „natürliches“ Hinterland auf, forderten von der Bundesregierung den Ausbau von Nord-Süd-Verbindungen für LKW, Güterzüge und Binnenschiffe, betrieben gegenüber Osteuropa eine als ideologisch neutral deklarierte, von Handelsinteressen bestimmte „Politik der Elbe“ und zelebrierten die globale Orientierung Hamburgs und die Verbindungen nach Afrika, Asien und Amerika, unter anderem auf den seit 1950 von dem privaten Übersee-Club veranstalteten „Übersee-Tagen“.¹²

Alternativen zur fortgesetzten Orientierung an Hafen und Handel waren in der unmittelbaren Nachkriegszeit auf der politischen Ebene zwar diskutiert worden, aber zu einer gezielten Stärkung von „Hamburg als Industriepplatz“ durch die Förderung von nicht an den Hafen gebundener Branchen kam es nicht.¹³ Konkrete Maßnahmen wie der 1956 beschlossene umfassende Ausbau der Ölhäfen, den die lokale Mineralölwirtschaft gefordert hatte, oder die Förderung der Werften konzentrierten sich auf hafennahe Branchen. Neue Industrie sollte keinesfalls mit Hafen und Handel um Flächen und Arbeitskräfte konkurrieren. Dass sich Hamburg durch die teilweise aus Berlin abgewanderten Pressehäuser, den Norddeutschen Rundfunk sowie Film- und Fernsehproduktionsgesellschaften, in kurzer Zeit zu einem führenden Medienstandort in der Bundesrepublik entwickelt hatte, wurde wirtschaftspolitisch kaum wahrgenommen.

Weder die geopolitisch begründete Randlage noch der Aufstieg neuer hafenferner Branchen mündeten für die Stadt in einen „kritischen Moment“. Zunächst einmal war die großflächige Präsenz des Hafens als gebaute Infrastruktur in der Stadt von Bedeutung. Zudem entwickelten sich die Umschlagszahlen nach dem Wiederaufbau innerhalb weniger Jahre positiv und überschritten Ende der 1950er Jahre den Höchststand aus dem Jahr 1929. Zwar blieben die prozentualen Zuwächse in Hamburg hinter Bremen, Rotterdam und Antwerpen zurück, aber die düsteren Prognosen der unmittelbaren Nachkriegszeit hatten

¹² Vgl. Lu Seegers/Christoph Strupp, Hafen- und Handelsstadt oder Stadt der Industrie? Wirtschaftspolitik und Deutung des Strukturwandels in Hamburg, in: Stefan Grüner/Sabine Mecking (Hrsg.), Wirtschaftsräume und Lebenschancen. Wahrnehmung und Steuerung von sozialökonomischem Wandel in Deutschland 1945–2000, Berlin/Boston 2017, S. 205–222.

¹³ Vgl. Herbert Flohr, Industriepolitik im Ballungsraum. Entwicklungen zwischen 1945 und 1965, in: Gerhard Schröder u.a. (Hrsg.), Staat und Wirtschaft, Bd. III: Rückkehr zum Markt. Wiederaufbau nach 1945, Hamburg 1982, S. 371–425; Hamburg als Industriepplatz, hrsg. von der Handelskammer Hamburg und der Behörde für Wirtschaft und Verkehr der Freien und Hansestadt Hamburg, Hamburg 1952.

sich nicht bewahrheitet. Politisch hatte die Seehafenfunktion Hamburgs eine Rolle bei der Sicherung der Eigenständigkeit als Bundesland in der neuen Bundesrepublik gespielt. Als ungebrochen erwiesen sich schließlich die traditionellen Bilder und rhetorischen Formeln vom „Tor zur Welt“ und seinen „ehrbaren Kaufmännern“.¹⁴ Zudem waren viele Verantwortliche in Stadt und Hafen, aber auch in den lokalen Medien, in der Zwischenkriegszeit sozialisiert worden und teilweise schon in führenden Funktionen tätig gewesen. Der Hafen der 1920er und 1930er Jahre in seiner Mittlerstellung zwischen Übersee und Mittel- und Osteuropa war das Ideal, das sie nun wieder anstrebten. Alternativen waren in der Stadt buchstäblich kaum denkbar: Hafen und Handel seien für Hamburg „eine Frage auf Leben und Tod“, postulierte der Erste Bürgermeister Max Brauer (SPD) 1950 auf dem ersten „Übersee-Tag“ im Rathaus.¹⁵

Im Laufe der 1960er Jahre stieg der Umschlag weiter deutlich an. Senat und Bürgerschaft reagierten 1961 mit dem Hafenerweiterungsgesetz, das neue Flächen für den Hafen im Südwesten auswies und in modifizierter Form auch zu Zeiten Dohnanyis noch galt. Strukturreformen im Hafen mündeten 1970 in eine neue Hafenordnung, die finanzielle Lasten von der Stadt auf die Hafenwirtschaft verlagerte und für mehr Wettbewerb zwischen den im Hafen tätigen Unternehmen sorgen sollte. Die Opferperspektive und das negativ besetzte Schlagwort der „Randlage“ wichen in Regierungserklärungen und der Hafenwerbung einem positiven Bild von Hamburg im „Schnittpunkt der Märkte“ von EWG, EFTA und COMECON.¹⁶

4. Wirtschaftspolitik zwischen Containerisierung und Industrialisierung

In der zweiten Hälfte der 1960er Jahre ergab sich erneut ein wirtschaftspolitischer Einschnitt bei dem es zum einen wieder um das Verhältnis von Hafen, Handel und Industrie, zum anderen um die Antwort der Stadt auf den Umbruch im Seegüterverkehr durch die Containerisierung ging. Bereits seit eini-

¹⁴ Vgl. Lars Amenda, „Tor zur Welt“. Die Hafenstadt Hamburg in Vorstellungen und Selbstdarstellung 1890-1970, in: ders./Sonja Grünen, „Tor zur Welt“. Hamburg-Bilder und Hamburg-Werbung im 20. Jahrhundert, München/Hamburg 2008, S. 8-98, hier S. 36-38, 50, 53-55.

¹⁵ Rede von Herrn Bürgermeister Brauer anlässlich des Überseetages in Hamburg am 6. Mai 1950 im Festsaal des Rathauses, StaH 131-1 II: Senatskanzlei II, 1375: Veranstaltung von Übersee-Tagen, Unterakte 1950, Bl. 56-60, hier Bl. 56.

¹⁶ Vgl. z.B. Stenographische Berichte über die Sitzungen der Bürgerschaft zu Hamburg im Jahre 1963, 19. Sitzung, 4.12.1963, S. 623: Rede des Ersten Bürgermeisters Paul Nevermann mit dem Hinweis, Hamburg liege „im fast zentralen Berührungspunkt von drei wirtschaftlichen Zusammenschlüssen, der EWG, der EFTA und des COMECON, und es kommt darauf an, diese Lage von Hamburg aus zu nutzen“.

gen Jahren hatte Hamburg Betriebsstätten, Arbeitsplätze und seit 1964 auch Einwohner an das Umland verloren.¹⁷ Die „Notwendigkeit verstärkter Industrialisierung“ wurde nun zwar auf höchster Ebene eindringlicher formuliert¹⁸, aber bei der Neuansiedlung von Unternehmen hinkte die Stadt hinterher, nicht zuletzt da zu wenig geeignete Flächen verfügbar waren. Zudem gelang die immer wieder geforderte Zusammenarbeit mit Niedersachsen und Schleswig-Holstein nicht. In der wirtschaftspolitischen Praxis agierten die drei Bundesländer vielmehr als Konkurrenten.¹⁹

Die Ankunft des ersten Vollcontainerschiffs im Mai 1966 in Rotterdam und Bremen sorgte dann auch im maritimen Bereich für Entscheidungsbedarf: Sollte sich Hamburg mit Millioneninvestitionen auf die neue Technik einstellen und den Status eines weltweit vernetzten Universalhafens verteidigen, obwohl man lange keine Zusagen für Linienverkehre hatte und nach Ansicht zeitgenössischer Experten auf dem europäischen Festland neben Rotterdam höchstens ein weiterer Hafen als Containerhafen bestehen konnte?²⁰

Angesichts dieser Herausforderungen schien eine wirtschaftspolitische Neuorientierung zumindest diskutabel. Dafür stand dem Senat diesmal sogar eine Blaupause zur Verfügung, denn der Hamburger Wirtschaftswissenschaftler Harald Jürgensen hatte 1965 im Auftrag der Wirtschaftsbehörde ein Gutachten zur wirtschaftlichen Zukunft Hamburgs vorgelegt.²¹ Unter dem Schlagwort einer „produktivitätsorientierten Regionalpolitik“ schlug Jürgensen darin zu-

¹⁷ Vgl. Erich Böhm, Niveau, Struktur und Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts in Hamburg und im Hamburger Umland 1961/74, in: Hamburg in Zahlen. Monatsschrift des Statistischen Landesamtes der Freien und Hansestadt Hamburg, 1977, S. 75-79.

¹⁸ Vgl. Drucksache 181 für die Senatsitzung, verteilt am 8.4.1964, Betr.: Notwendigkeit verstärkter Industrialisierung in der nächsten Zukunft, StaH 131-1 II: Senatskanzlei II, 9557: Ansiedlung von Industriebetrieben, Unterakte: Ansiedlung von Industriebetrieben.

¹⁹ Vgl. Christoph Strupp, Bundesdeutsche Zeitgeschichte regional. Kooperation und Konkurrenz im Norden, in: Frank Bajohr u.a. (Hrsg.), Mehr als eine Erzählung. Zeitgeschichtliche Perspektiven auf die Bundesrepublik, Göttingen 2016, S. 189-202, hier S. 197-199.

²⁰ Vgl. Reimer Eilers, Das neue Tor zur Welt. Vierzig Jahre Container im Hamburger Hafen, Hamburg 2009; Christoph Strupp, „Gefährliche Kisten“ aus Amerika: Der Hamburger Hafen und die Containerisierung des Stückgutverkehrs in den 1960er Jahren, in: Rolf Hammel-Kiesow/Heiko Herold/Claudia Schnurmann (Hrsg.), Die hanseatisch-amerikanischen Beziehungen seit 1790, Trier 2018, S. 173-202.

²¹ Vgl. Harald Jürgensen, Produktivitätsorientierte Regionalpolitik als Wachstumsstrategie Hamburgs. Gutachten erstattet der Behörde für Wirtschaft und Verkehr der Freien und Hansestadt Hamburg, Göttingen 1965. Vgl. zum zeitgenössischen Hintergrund wirtschaftspolitischer Planung mit Verweisen auf die ältere Forschungsliteratur zuletzt Michael Ruck, „Zwischen Steuerungsbedarf und ordnungspolitischem Sündenfall“. Sektorale „Strukturpolitik“ im bundesdeutschen Planungsdiskurs, in: Grüner/Mecking, S. 23-38.

nächst ein Förderprogramm für die Investitions- und Konsumgüterindustrie vor, um endogene und angesichts der geopolitischen und weltwirtschaftlichen Veränderungen seit 1945 gut aufgestellte Branchen zu stärken. In einem zweiten Schritt sollte die Hafen- und Handelsfunktion der Stadt weitgehend umstrukturiert werden. Dabei war explizit auch der Verlust von „alten“ Arbeitsplätzen vorgesehen. Jürgensen mahnte ein stärkeres Denken in regionalen statt lokalen Zusammenhängen an und hob hervor, dass das Wirtschaftswachstum der vergangenen 15 Jahre zwar eine strukturelle Konstanz gefördert habe, aber auf tönernen Füßen stehe.

Jürgensens Vorschläge stießen auf heftige Kritik in Hafen- und Handelskreisen. Die politische Führung der Stadt versicherte, dass die Vorschläge nicht unverändert umgesetzt würden. Tatsächlich räumten die „Leitlinien der Hamburger Wirtschaftspolitik“, die der Senat Ende September 1965 beschloss, der Industrie auf den ersten Blick einen hohen Stellenwert ein, blieben dabei aber unverbindlich, während Hafen und Verkehrswirtschaft weiter konkret gefördert werden sollten.²²

Hier ließ sich Hamburg im Laufe des Jahres 1966 nach anfänglichem Zögern auf die Containerisierung ein und baute auf Waltershof den ersten Containerterminal. Den Bremer Vorschlag, an der Küste gemeinsam einen nationalen Containerhafen zu errichten, hatte der 1966 ins Amt gekommene sozialdemokratische Wirtschaftssenator Helmuth Kern im Herbst 1967 zurückgewiesen.²³ Senat und Bürgerschaft akzeptierten dafür eine deutliche Steigerung der Ausgaben für den Hafen. Waren von 1945 bis 1966 rund 850 Mio. RM/DM in den Wiederaufbau und den Unterhalt und weitere 100 Mio. DM in Planung, Bauaufsicht und Verwaltung geflossen, ging die Wirtschaftsbehörde für die folgenden Jahre bis 1975 von einem Finanzbedarf von noch einmal 510 Mio. DM für den Aus- und Umbau des bestehenden Hafens und 350 Mio. DM für die Erschließung des Hafenerweiterungsgebietes aus.²⁴ Zu einer Grundsatzdebatte über eine andere wirtschaftspolitische Schwerpunktsetzung kam es aber erneut nicht. Neben dem immateriellen Faktor des Selbstverständnisses Hamburgs als Standort eines „Universalhafens“ spielten dabei auch die bisherigen materiel-

²² Vgl. Leitlinien der Hamburger Wirtschaftspolitik, hrsg. vom Senat der Freien und Hansestadt Hamburg, Hamburg 1965.

²³ Kern kam aus der Hafenwirtschaft und prägte bis zu seinem Ausscheiden aus dem Senat 1976 die Hamburger Hafen- und Wirtschaftspolitik. Anschließend amtierte er bis 1991 als Vorstand der Hamburger Hafen- und Lagerhaus-Aktiengesellschaft; vgl. Helmut Kern. Ein Leben für den Hafen, hrsg. von der Gesamthafenbetriebs-Gesellschaft mbH, Hamburg 2005.

²⁴ Zahlen berechnet nach: Bericht über Lage und Entwicklungsaussichten des Hamburger Hafens, hrsg. von der Behörde für Wirtschaft und Verkehr, Hamburg 1967, S. 5, 19-21.

len Investitionen in den Hafen und seine Verkehrsanbindung eine Rolle, die bei einer neuen wirtschaftspolitischen Ausrichtung entwertet zu werden drohten.

So setzte sich auch Wirtschaftssenator Kern wie seine Vorgänger massiv für den Hafen ein. Dazu gehörte neben dem Bau weiterer Containerterminals auch der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur, die Mitte der 1970er Jahre mit der Eröffnung der Köhlbrandbrücke und des neuen Elbtunnels, dem Güterbahnhof Maschen und dem Elbe-Seiten-Kanal teilweise seit Jahrzehnten geplante Verbesserungen erfuhr. Er setzte 1970 eine neue Hafenordnung durch und torpedierte zugunsten des Hamburger Neuwerk-Projekts lange einen nationalen Tiefwasserhafen bei Wilhelmshaven.

Andererseits verbindet sich mit Kerns Namen ein umfassendes Industrialisierungskonzept für Hamburg und die gesamte Unterelbe-Region, das zwar die regionalpolitischen Aspekte der Überlegungen Jürgensens aufgriff, aber weiterhin ganz vom Seehafen her gedacht war.²⁵ Kern hoffte, dass Neuansiedlungen von weltmarktorientierten Großbetrieben der Grundstoff- und Schwerindustrie im Hafenerweiterungsgebiet als Kristallisationskerne eines regionalen Wirtschaftsaufschwungs fungieren würden.²⁶ Als „Schallmauerdurchbruch“ pries Kern das 1969 mit hohen finanziellen Vorleistungen der Stadt eingeworbene Reynolds-Aluminiumwerk. Durch eine Kombination mehrerer Faktoren geriet aber gerade dieses Werk innerhalb kurzer Zeit in eine schwere Krise und konnte Mitte der 1970er Jahre nur mit Mühe gerettet werden.²⁷

Trotz des Engagements von Kern verlor Hamburg weiterhin Einwohner und Industriearbeitsplätze. Die Krise um Reynolds diskreditierte spektakuläre Großprojekte. Der Niedergang der Werften und anderer klassischer Industrien nach der ersten Ölkrise von 1973/74 trug ebenfalls dazu bei, dass die Politik einer fordistisch ausgerichteten Seehafenindustrialisierung innerhalb weniger Jahre in eine wirtschaftspolitische Sackgasse führte.²⁸

1975 legte der Senat überarbeitete Leitlinien vor, wobei man sich auf Erkenntnisse einer Enquete-Kommission der Bürgerschaft stützen konnte, die strukturelle Schwächen der Hamburger Wirtschaft deutlich benannt hatte. Zu einem Gesamtkonzept, das den Charakter des wirtschaftlichen Strukturwandels und seine regionalen und branchenspezifischen Dimensionen berücksich-

²⁵ Vgl. Helmuth Kern, Ein Modell für die wirtschaftliche Entwicklung der Region Unterelbe, Hamburg 1970.

²⁶ Ähnliche Überlegungen diskutiert Jörn Eiben anhand von Wilhelmshaven in diesem Heft.

²⁷ Vgl. Christoph Strupp, Kooperation und Konkurrenz. Herausforderungen der Hamburger Hafenwirtschaftspolitik in den 1960er und 1970er Jahren, in: Zeitgeschichte in Hamburg 2011, Hamburg 2012, S. 31-54, hier S. 48-52, Zitat: S. 51.

²⁸ Vgl. Krüger, S. 36-40.

tigte, gelangte man aber erneut nicht.²⁹ Der Hafen wurde unverändert mit erheblichen Summen unterstützt. Von 1974 bis 1978 wurde die siebte Elbvertiefung seit Beginn des Jahrhunderts durchgeführt und an den 1961 beschlossenen Ausbauplänen und den dahinterstehenden Wachstumsprognosen hielt man trotz des wirtschaftlichen Wandels und zunehmenden Widerstands lokaler Umweltgruppen in Altenwerder und Moorburg fest.³⁰

5. Grenzen staatlicher Wirtschaftspolitik

Insofern sprach Mitte der 1980er Jahre einiges für die kritische Diagnose Dohnanyis: Konnte man für die ersten beiden Nachkriegsjahrzehnte noch auf die reale Bedeutung maritimer positiver Feedback-Effekte verweisen, darunter den wirtschaftlichen Wiederaufstieg des Hafens in den Jahren des weltwirtschaftlichen Booms und den psychologischen Wert der Wiederanknüpfung an vertraute städtische Selbstbilder nach dem Zweiten Weltkrieg, so schien sich die Wirtschaftspolitik danach tatsächlich in die Richtung eines mentalen „lock-in“ zu bewegen. Thomas Krüger hat 1991 dargelegt, dass es grundlegende Defizite einer innovationsorientierten regionalen Strukturpolitik waren, die dazu führten, dass sich Hamburg seit Mitte der 1970er Jahre in fast allen Wirtschaftsbereichen unterdurchschnittlich entwickelte. Der Blick nur auf die Werftenkrise oder auch die Verschiebung von Logistikfunktionen des Hafens über die Landesgrenzen ins Hinterland greift hier zu kurz und kann nicht erklären, dass der 1982 in der Bundesrepublik einsetzende Aufschwung in Hamburg erst 1988/89 ankam.³¹

Allerdings ist die Amtszeit Dohnanyis ein weiterer Beleg dafür, dass sich ein wirtschaftspolitischer Entwicklungspfad durch kritische Analysen nicht einfach ändert. Die erwünschte dynamische und regionale Wirtschaftsstruktur mit einem Austausch zwischen Wissenschaft und Forschung, Großunternehmen und mittelständischen Betrieben in verschiedenen Branchen machte in den 1980er Jahren nur geringe Fortschritte. Die finanzielle Unterstützung der Stadt für den Hafen nahm nur vorübergehend ab und stieg noch vor der Wende 1989/90 wieder an, die Pläne zur Hafenerweiterung blieben bestehen und Initiativen zur Musealisierung von Schifffahrt und Hafenarbeit sowie zur Festivali-

²⁹ Vgl. Sicherung der Arbeitsplätze. Leitlinien '75 der Hamburger Wirtschaftspolitik, hrsg. von der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Landwirtschaft, Hamburg 1976; Krüger, S. 39-41.

³⁰ Vgl. Christoph Strupp, Wirtschaftspolitik für eine unbestimmte Zukunft. Vorsorge als Argument im Streit um die Hamburger Hafenerweiterung, in: Nicolai Hannig/Malte Thießen (Hrsg.), Vorsorgen in der Moderne. Akteure, Räume und Praktiken, Berlin/Boston 2017, S. 127-146.

³¹ Vgl. Krüger.

sierung des Hafens stärkten die emotionale Dimension des Maritimen in der Stadt. Das Ende des Kalten Krieges schien dann auch realwirtschaftlich die unveränderte Gültigkeit exogener strukturpolitischer Konzepte zu bekräftigen. Senat und Hafenwirtschaft feierten die „Rückkehr in die Zentralität Europas“ und sahen den Hafen als zukünftiges „Eurogate“ zwischen Osteuropa und Asien.³² Tatsächlich verdoppelte sich bis zur Wirtschafts- und Finanzkrise 2007 der Gesamtumschlag vor allem durch den Transithandel mit Russland und Polen.

6. Fazit

Dohnanyi formulierte im April 2014 zusammen mit zwei weiteren Hamburger Politikern im Ruhestand, über 30 Jahre nach der Rede zum „Unternehmen Hamburg“ und an gleicher Stelle, nämlich im Übersee-Club, „in Sorge um Hamburg“ viele der Argumente von damals noch einmal: der relative Bedeutungsverlust Hamburgs im Vergleich zu anderen Metropolen und die Orientierung an den traditionellen, aber krisenanfälligen Stärken Hafen, maritime Cluster und Logistik, aber wenig Ideen für den Ausbau Hamburgs zur „Wissenschaftsmetropole“. Dies unterstreicht die Persistenz des maritimen Pfades über alle „kritischen Momente“ hinweg bis in die unmittelbare Gegenwart.³³ Sorensens Beobachtung, dass „institutions often generate powerful political and economic incentives to oppose change“³⁴, lässt sich so für Hamburg einerseits bestätigen. Dabei mischten sich immaterielle und materielle Faktoren. Hatten unmittelbar nach 1945 Zukunftsängste das Festhalten am Traditionellen befördert, so war es ab der Mitte der 1950er Jahre der Wiederaufstieg des Hafens, der Korrekturen in der wirtschaftlichen Ausrichtung unnötig zu machen schien. Die hohen Investitionen in den Wiederaufbau und die Modernisierung schufen Barrieren gegen einen Wandel in den späten 1960er Jahren. Zudem waren zentrale Akteure der Wirtschaftspolitik bis in die 1980er Jahre auf das Engste mit der Hafenwirtschaft verbunden und auch Interessenorganisationen wie die Handelskammer sahen sich als Sachwalter von Hafen und Handel. Der politische Umbruch 1989/90 belebte die informelle große Hafenkoalition, so dass es rückblickend nur ein Zeitfenster Mitte der 1980er Jahre gab, in der

³² Vgl. u.a. Hamburg wird das Herz Europas. Interview mit Bürgermeister Henning Voscherau, in: Hamburger Abendblatt, 29.12.1989; „Hamburgs Hafen kann seine Vorkriegsposition wieder gewinnen“. Mit dem Chef der Hamburger Hafen- und Lagerhaus-AG, Helmuth Kern, sprach Klaus Wiborg, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 7.5.1990.

³³ Vgl. Insa Gall, „In Sorge um Hamburg“, in: Hamburger Abendblatt, 5.4.2014; dies., *Forsche Kämpfer für die Wissenschaft in Hamburg*, ebd., 13.10.2014.

³⁴ Sorensen, S. 19.

wirtschaftspolitische Alternativen zu einem maritimen Entwicklungspfad ernsthaft diskutiert wurden.

Andererseits zeigt sich am Fallbeispiel Hamburgs und der maritimen Prägung seiner Wirtschaftspolitik aber auch ein zentrales Anwendungsproblem des Konzepts der Pfadabhängigkeit auf die Entwicklung einer Stadt: Schließlich hat diese Entwicklung keinen Endpunkt. Das unterscheidet sie von einer Technik, die durch eine andere vollständig abgelöst werden kann, oder von einzelnen Unternehmen bzw. ganzen Branchen, die vollständig untergehen können. In diesen Fällen lässt sich rückblickend jeweils einschätzen, in welchen „kritischen Momenten“ Entscheidungen getroffen wurden, die in einen „lock-in“ mündeten. Ob in Hamburg aber tatsächlich – in den Worten Dohnanyis von 1985 – der Hafen „überschätzt“ wurde und sich die Stadt besser entwickelt hätte, wenn wirtschaftspolitische Schwerpunkte an den oben benannten Wegscheiden anders gesetzt worden wären, ist eine kontrafaktische Frage, die sich nicht endgültig beantworten lässt. Das Konzept der Pfadabhängigkeit kann im Bereich der Stadtgeschichte damit ein Hilfsmittel sein, um „kritische Momente“ zu identifizieren und mögliche Alternativen im Blick zu behalten, stößt aber als zentraler interpretationsleitender Ansatz rasch an seine Grenzen.