

## Die Entwicklung ostdeutscher Städte und Regionen: Ergebnisse, Folgerungen und Perspektiven

Strubelt, Wendelin

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Strubelt, W. (1997). Die Entwicklung ostdeutscher Städte und Regionen: Ergebnisse, Folgerungen und Perspektiven. In K.-S. Rehberg (Hrsg.), *Differenz und Integration: die Zukunft moderner Gesellschaften ; Verhandlungen des 28. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie im Oktober 1996 in Dresden ; Band 2: Sektionen, Arbeitsgruppen, Foren, Fedor-Stepun-Tagung* (S. 821-826). Opladen: Westdt. Verl. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-137918>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

- und nach der Vereinigung. Beiträge zum Bericht »Individuelle Entwicklung, Bildung und Berufsverläufe«, KSPW Bd. 4.1 Opladen.
- Schmidt, Hans-Dieter 1996, Erziehungsbedingungen in der DDR: Offizielle Programme, individuelle Praxis und die Rolle der Pädagogischen Psychologie und Entwicklungspsychologie. In: Gisela Trommsdorff (Hg.), Sozialisation und Entwicklung von Kindern vor und nach der Vereinigung. Beiträge zum Bericht »Individuelle Entwicklung, Bildung und Berufsverläufe« KSPW, Bd. 4.1. Opladen
- Trommsdorff, Gisela (Hg.) 1994, Psychologische Aspekte des sozio-politischen Wandels in Ostdeutschland. Berlin.
- Trommsdorff, Gisela 1997, in press, Effects of social change and individual development: the role of social and personal factors, and the timing of events. In: Lisa Crocket & Rainer Silbereisen (Eds.), *Negotiated Adolescence in Times of Social change*. Cambridge University Press.
- Trommsdorff, Gisela und Chakkarath, Pradeep (unter Mitarbeit von Peter Heller) 1996, Kindheit im Transformationsprozeß. In: Stefan E. Hormuth, Walter R. Heinz, Hans-Joachim Kornadt, Hubert Sydow und Gisela Trommsdorff (Hg.), *Individuelle Entwicklung, Bildung und Berufsverläufe. Berichte zum sozialen und politischen Wandel in Ostdeutschland*, KSPW Bd. 4. Opladen.
- Weber, Christine 1996, Erziehungsbedingungen im frühen Kindesalter in Kinderkrippen vor und nach der Wende. In: Gisela Trommsdorff (Hg.), *Sozialisation und Entwicklung von Kindern vor und nach der Vereinigung. Beiträge zum Bericht »Individuelle Entwicklung, Bildung und Berufsverläufe«*, KSPW, Bd. 4.1. Opladen.
- Zinnecker, Jürgen und Silbereisen, Rainer 1996, *Kindheit in Deutschland. Aktueller Survey über Kinder und ihre Eltern*. Weinheim/München.

Prof. Dr. Gisela Trommsdorff, Universität Konstanz, Sozialwissenschaftliche Fakultät, Fachgruppe Psychologie, Universitätsstr. 10, PF 55 60, D 14, D-78434 Konstanz

## **2. Die Entwicklung ostdeutscher Städte und Regionen: Ergebnisse, Folgerungen und Perspektiven**

*Wendelin Strubelt*

### *1. Vorbemerkung*

Ausgangspunkt für unsere Analysen des sozialen und politischen Wandels in den neuen Bundesländern war die Frage, welche Unterschiede sich in der Stadtentwicklung in den fünf neuen Ländern beobachten lassen, welche Ähnlichkeiten es gibt zu der Entwicklung der alten Bundesrepublik und welche Besonderheiten sich aus der Situation der fünf neuen Länder für die Kommunen und die Bevölkerung ergeben. Gleichmaßen stellte sich die Frage, welche regionalen Disparitäten sich innerhalb der früheren DDR entfaltet haben, worauf sie basieren und welche regionale Entwicklung die fünf neuen Länder zukünftig nehmen werden. Hintergrund dieser Fragestellung war die Tatsache, daß es z.Z. in der Europäischen Union kein anderes Land gibt, das innerhalb seines Gebietes Regionen von so unterschiedlicher Struktur umfaßt. Insofern war es keine Frage, daß die Beobachtung,

Darstellung und Analyse der Lebensbedingungen der Bevölkerung der fünf neuen Länder sich auch an deren regionalen und lokalen Differenzierungen zu orientieren hat.

## 2. Regionale Rahmenbedingungen

Durch die deutsche Einheit sind zwei Territorien zu einem neuen Deutschland vereinigt worden, die nach außen den Eindruck relativ starker Determination durch das jeweilige ökonomische und gesellschaftliche System vermittelten: Die DDR durch den demokratischen Zentralismus in der Form einer zentralen Planwirtschaft mit bürokratischen Durchgriffen auf allen Ebenen und die alte Bundesrepublik durch marktorientierte gesellschaftliche Entwicklungsprozesse, eingebettet in politisch administrative Strukturen, die dem Anspruch nach nur das Funktionieren des Marktes gewähren sollten, in der Realität jedoch zu einem verschränkten Miteinander aller gesellschaftlichen Gruppierungen bei der Gestaltung der gesellschaftlichen Realität und ihrer räumlichen Manifestation geführt haben. In beiden Systemen galt die Entwicklung von gleichwertigen Lebensverhältnissen oder das Schaffen von Grundlagen für die weitere Erhöhung des materiellen und kulturellen Lebensniveaus des Volkes sowie der allseitigen Entfaltung der Persönlichkeit als maßgebliche Ziele planerischen und politischen Gestaltens. Jenseits dieser Ansprüche gab es jedoch große Unterschiede.

Die Ausgangshypothese bei der Betrachtung der regionalen Entwicklung war nun die, daß durch das schlagartige Öffnen der früheren DDR gegenüber der Konkurrenzsituation Westdeutschlands und dem Weltmarkt insgesamt eine Konstellation geschaffen worden ist, welche die Konkurrenzfähigkeit der früheren DDR und ihrer wirtschaftlichen Strukturen auf eine harte Bewährungsprobe stellte, die in aller Regel nur wenige Standorte und Regionen erfolgreich gemeistert haben.

Dieser schockartige Umbruch hat aber auch zu einer Entwicklung geführt, die durchaus bereits erkennen läßt, daß bestimmte regionale Entwicklungen und Begabungen früherer Prägung, so z.B. die vielfältige Regionalstruktur Sachsens und Thüringens, eher zu konkurrenzfähigen Strukturen führen als die monostrukturierten neuen Industriestandorte der früheren DDR, die der Weltmarktkonkurrenz nicht mehr gewachsen waren. Daneben hat die Situation der peripheren ländlichen Räume dazu geführt, daß Gebiete der Entleerung, ja fast der passiven Sanierung entstanden sind, die z.Z. noch überhaupt keine tragfähige Entwicklung erkennen lassen. Die Frage ist, ob wir es hier mit langwierigen Umstrukturierungsprozessen zu tun haben, die aber durch strukturierende Regionalentwicklung letztendlich ein vergleichbares Niveau, wie es die Bundesrepublik alt in ihrer Konstellation bisher beinhaltet hat, erreichen oder ob wir vor neue Probleme gestellt werden, die, um das Stichwort aufzunehmen, innerhalb Deutschlands Strukturen entstehen lassen, die auf Dauer eher Mezzogiorno-Konstellationen entsprechen als dem, was unter »blühenden Landschaften« verstanden wird.

Die Feststellung, daß die DDR zum Zeitpunkt der deutschen Einheit ungefähr die Strukturen aufwies wie die Bundesrepublik Deutschland 20 Jahre zuvor, ist ein gutes Indiz dafür, daß zum Zeitpunkt der Wende, zum Zeitpunkt der deutschen Einheit, zwei Systeme, die zwar auf gleicher Zeit lagen, aber in unterschiedlicher gesellschaftlicher Verankerung und

geopolitischer Verortung, jetzt gleichzeitig miteinander umgehen und reagieren müssen, obwohl sie in Wahrheit von ungleichzeitigen Entwicklungsstufen geprägt waren und sind.

### *3. Städtische Rahmenbedingungen*

Formen, Instrumente und Akteure der Stadtentwicklung änderten sich mit der Vereinigung der beiden deutschen Staaten ebenfalls radikal. Dies schuf zunächst gleichsam einen Ausnahmezustand für die Stadt- und Regionalentwicklung, weil weder ein wirksames Planungsrecht noch abgesicherte Leitbilder und Ziele für die Stadtentwicklung vorhanden waren. Da sich die Institutionen erst bilden mußten, die inhaltliche und rechtliche Planungs- und Kontrollinstrumente schaffen konnten, herrschte in einer ersten Phase ein Planungsvakuum, zugleich aber war der Druck auf Innovationsentscheidungen groß: Einerseits erwartete die Bevölkerung eine rasche sichtbare Verbesserung der Versorgung mit alltäglichen Lebensmitteln und Gebrauchsgütern, andererseits war zwischen den verschiedenen Handelsketten und gewerblichen Immobilienfirmen ein scharfer Wettbewerb um die Sicherung der attraktivsten Standorte ausgebrochen. Der Investitionsdruck richtete sich zwangsläufig in dieser Phase vor allem auf die Randlagen der Städte, in denen unbebaute, eigentumsrechtlich klare und preiswerte Grundstücke in ausreichender Menge zur Verfügung standen.

Zu den Rahmenbedingungen ostdeutscher Städte gehörte ferner, daß sie mit wenigen Ausnahmen nicht über Flächennutzungspläne verfügten und entsprechend noch seltener über Bebauungspläne. Sie waren daher relativ hilflos dem Ansinnen großer Investoren ausgesetzt, da sie Investitionswünsche zumindest nicht mit dem Rückgriff auf gesetzliche Pläne abwehren konnten.

Eine weitere Schwäche ist darin zu sehen, daß die Städte über ein unzureichendes Verwaltungspersonal – zumindest in der Anfangsphase – verfügt haben. Angesichts der Vielzahl der Aufgaben, welche die Verwaltung zu bewältigen hatte und die nun zunächst aufgrund westdeutscher Organisations- und Vollzugsprinzipien geleistet werden mußten, war eine geordnete Stadtentwicklung nicht möglich.

Eine weitere Rahmenbedingung kommunalen Handelns ist in den bis heute wesentlich geringeren Steuereinnahmen der Kommunen zu sehen. Diese fehlenden Einnahmen hätten schon für sich genommen ausgereicht, um die Investitionsaufgaben einer Kommune nur unvollständig wahrnehmen zu können. Im Falle der ostdeutschen Städte war die Situation aber dramatisch, denn die enormen Investitionsaufgaben, z.B. für Wohnungsbau, Sanierung, ÖPNV, soziale Infrastruktur und Denkmalschutz ließen sich mit den eigenen Mitteln nicht gleichzeitig bewältigen. Auch die Mittel des Bundes und der Länder werden auf absehbare Zeit nicht ausreichen, um alle erforderlichen Aufgaben zu bewältigen. Es ist daher naheliegend, daß die Kommunen darauf bedacht waren, vor allem die Gewerbesteuererinnahmen zu steigern. Sie haben daher in vielen Fällen bedenkenlos jedem Innovationsansinnen nachgegeben, um ihre Steuereinnahmen zu erhöhen. Das Sinnbild dieser Politik sind die Einkaufszentren im Umland der Städte.

Das vermutlich größte Problem stellte der Grundsatz »Rückgabe vor Entschädigung« dar. Es ist sehr wahrscheinlich diejenige Rahmenbedingung, welche die Entwicklung ostdeutscher Städte, speziell der Innenstädte, und die Versorgung mit Wohnraum am nachhal-

tigsten negativ beeinflusst hat. Hieraus haben sich Flächen- und Restitutionsprobleme ergeben, die die Entwicklung der Städte auch noch in den kommenden 10 Jahren beeinflussen werden.

#### *4. Perspektiven der Regionalentwicklung*

Die Probleme der Regionalentwicklung werden besonders deutlich an der demographischen Entwicklung der fünf neuen Länder. Die frühere DDR war schon vor der Wende und unmittelbar nach der Wende von Migrationen, von Abwanderungsbewegungen geprägt, die nur noch vergleichbar sind mit den großräumigen Bevölkerungsverlagerungen unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg. Diese Migrationsströme, die aus den ländlich peripheren Räumen stammen sowie aus den altindustrialisierten Gebieten des Südens sind von hoher politischer Wirkung gewesen, einerseits für die Existenz der früheren DDR, andererseits aber auch für die gegenwärtige Existenz der fünf neuen Länder. Sie haben dazu geführt, daß ganze Regionen sich von jungen Menschen mehr oder weniger entleert haben. Sie werden dort nicht mehr zur Verfügung stehen, wenn die Strukturplanungen greifen sollten und auch in diesen Regionen eine neue Basis der Produktion aufgebaut wird. Nimmt man die Entwicklung der demographischen Faktoren als Indikatoren für die Akzeptanz von Regionen und für die Zukunftserwartungen, die von der dort wohnenden Bevölkerung gehegt werden, dann ist die Perspektive der fünf neuen Länder keine sehr rosige.

Auf jeden Fall sind der Optimismus in Deutschland oder die Befürchtungen im Ausland, die unmittelbar nach der deutschen Einheit um sich griffen, daß durch die Fusion von zwei Industriestaaten in der Mitte Europas ein neues Kraftzentrum entstehe, bislang nicht Realität geworden. Die Regionen der fünf neuen Länder, die früher von starker industrieller Produktion geprägt gewesen sind, sind jetzt fast deindustrialisiert und die Kompensationen, die typisch für den Westen sind, nämlich das Schaffen von neuen Arbeitsplätzen im tertiären Sektor, greifen nur langsam. So ist z.B. der wichtige Zusammenhang zwischen produktionsnahen Serviceleistungen und der Produktion nicht wieder hergestellt.

Weiterhin läßt sich erkennen, daß der Umstrukturierungsprozeß, der in der Landwirtschaft erfolgt ist, auch für die Zukunft eher einen weiteren Arbeitsplatzabbau erwarten läßt, selbst wenn jetzt in einigen Bereichen bereits ein Produktivitätsniveau erreicht wurde, das über dem der westdeutschen Landwirtschaft angesiedelt ist.

Angesichts der derzeitigen Entwicklung ist noch nicht auszumachen ist, ob es durch die bisherige regionale Entwicklung eindeutige Gewinner und eindeutige Verlierer geben wird. Zwar ist zu erkennen, daß es positive Entwicklungen insbesondere um Berlin, um Dresden und um Leipzig geben wird, aber auch das dabei erreichte Niveau ist noch nicht tragfähig genug, um im Verhältnis zu den anderen Regionen der Bundesrepublik Deutschland konkurrenzfähig zu sein. Die negativen Bereiche liegen insbesondere in den ländlich peripheren Gebieten; diese sind zwar nicht nur im Norden der fünf neuen Länder lokalisiert, sondern auch in einigen Gebieten des Südens, aber ihre Konzentration ist im Norden doch höher als im Süden.

Es wird die Frage sein, ob diese Aufteilung zwischen Wachstumspolen einerseits und unterentwickelten Regionen andererseits eine Spanne sein wird, die von den politisch und

planerisch Verantwortlichen auf Dauer ausgehalten werden kann oder ob es zu Entwicklungen der passiven Sanierung kommt, die auch innerhalb der fünf neuen Länder entleerte, abgehängte Gebiete, wie sie in anderen entwickelten europäischen Ländern beobachtet werden können, entstehen lassen, was aber in der alten Bundesrepublik bisher eher unbekannt war.

Es bleibt deshalb bei der Zwischenbilanz, daß die zukünftige Entwicklung nur sehr schwer eindeutig positiv oder eindeutig negativ in Szenarien umzumünzen ist. Es ist ohne Zweifel, daß der enorme Transfer von Mitteln aus dem Westen nach dem Osten sicherstellt, daß das existentielle Lebensniveau in der Allgemeinheit der Fälle nicht unterschritten wird, obwohl die Schwankungsbreite in den fünf neuen Ländern jetzt sehr viel größer geworden ist. Die Gesellschaft der früheren DDR, die stärker als die der Bundesrepublik Deutschland in ihrer jetzigen Zeit eine nivellierte Mittelstandsgesellschaft gewesen ist, ist in der Auflösung. Zwar haben sich nach oben wie nach unten noch nicht die Extreme herausgebildet, wie sie in anderen westlichen Ländern bereits beobachtet werden können, aber der in der Bundesrepublik insgesamt zu beobachtende Trend, daß ein zunehmender Teil der Bevölkerung ausgegrenzt wird, nicht mehr Fuß fassen kann und z.T. sich auch ausgrenzt, ist eine reale Entwicklung, die auch in den fünf neuen Ländern zu beobachten ist. Dies wird auch stärkere regionale Differenzierungen mit sich bringen. Es ist deshalb notwendig, die Regionen der fünf neuen Länder einer ständigen und systematischen Beobachtung zu unterziehen, um das Greifen von Planungen und Politiken, die in aller Regel gut gemeint sind, aber nicht immer so wirken, auch in Zukunft beurteilen zu können. Die vorliegenden Zeitreihen sind noch zu kurz.

### *5. Perspektiven der Stadtentwicklung*

Die Entscheidungen der ersten Phase von 1990-93 haben die Entwicklung der Städte weitgehend festgelegt; die Fehler können nicht korrigiert werden, z.B. die zu rasche und hohe Ausweisung von Bauland in Umlandgemeinden.

Mit der Entscheidung im Einigungsvertrag, in den neuen Bundesländern die Eigentumsverhältnisse bei Immobilien aus der Zeit vor 1945 wiederherzustellen, sind für die Stadtentwicklung weitreichende Vorentscheidungen getroffen worden. Einerseits wurde dadurch ein Moratorium für die Instandsetzung und Modernisierung der stark verfallenen Altbaugebiete installiert, weil die Klärung der Verfügungsberechtigung in vielen Fällen erhebliche Zeit beansprucht; andererseits wurde damit ein umfangreicher Wandel in der Eigentümerstruktur eingeleitet, weil die meisten der erfolgreichen Antragsteller auf Rückübertragung Grundstück und Haus rasch verkaufen.

Insgesamt läßt sich die Entwicklung der ostdeutschen Städte durch folgende Merkmale kennzeichnen:

- Ein großer Teil des Eigentums an Grund, Boden und Unternehmen gehört Eigentümern und Gesellschaften außerhalb der Stadt und außerhalb Ostdeutschlands
- Die typische Abfolge von Entwicklungsphasen, wie wir sie z.B. aus der westdeutschen Stadtentwicklung kennen, liegt hier nur bedingt vor: Entwicklungsphasen werden über-

sprungen und die Entwicklung ist verdichteter, weil einzelne Phasen kürzer und intensiver verlaufen

- Die Entwicklung ist sehr krisenanfällig sowohl aufgrund der externen Besitzer und deren Renditeüberlegungen als auch durch die stärkere Abhängigkeit von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, z.B. der seit 1994 eingetretenen Rezession. Die Entwicklung der ostdeutschen Städte in der ersten Hälfte der 90er Jahre stellt in vielen Punkten ein Musterbeispiel für ungeplante Konsequenzen der Entscheidungen individueller und korporativer Akteure dar.

Es ist zu erwarten, daß sich in den nächsten Jahren die relative Position der Innenstädte verbessert, zumindest in den großen Städten und Landeshauptstädten. Folgende Entwicklungen dürften dazu beitragen: Erstens werden nicht alle Einkaufszentren überleben, zweitens werden die Mieten für Geschäftslokale in der Innenstadt fallen, drittens wird eine steigende Zahl von Haushalten innenstadtnah wohnen und viertens werden mehr Personen in der Innenstadt arbeiten.

Wenn sich hierdurch nun sowohl die Angebots- als auch die Nachfrageseite verändern, so ist eine stärkere Segregation die erwartbare Folge. Sie geht in die Richtung einer Entmischung der Neubausiedlungen und der innerstädtischen Wohngebiete.

#### **Literatur**

Wendelin Strubelt, Joachim Genosko, Hans Bertram, Jürgen Friedrichs, Paul Gans, Hartmut Häußermann, Ulfert Herlyn, Heinz Sahnner: Städte und Regionen. Berichte zum sozialen und politischen Wandel in Ostdeutschland der KSPW, Bd. 5. Opladen 1996.

Prof. Dr. Wendelin Strubelt, Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, PF 20 01 30, D-53131 Bonn