

Gerhard O. BRAUN, Berlin

Konzepte, Randbedingungen und Szenarien für die Entwicklung des Städtesystems in Deutschland nach der Vereinigung

1. Die gegenwärtigen Wachstumstrends

Auch für 1994 resümieren die führenden fünf Wirtschaftsforschungsinstitute in ihren Berichten zur wirtschaftlichen Situation in Deutschland, daß die wirtschaftliche und soziale Trennung zwischen den alten und neuen Bundesländern trotz aller zwischenzeitlich erfolgreicher Transferprogramme nicht nur weiterhin existent ist, sondern sich sogar noch verstärkt hat. Während sich die Randbedingungen für die Aufnahme des Wettbewerbs deutlich verbessert haben, zeigen volkswirtschaftliche Bilanzen, Migrationen oder sozial-politische Zufriedenheit nicht in gleichem Maße positive Trends. Es erhebt sich dabei die Frage, ob diese wachsenden Unterschiede als kurzfristig wirkende Countereffekte jener Maßnahmen oder aber als mittel- und langfristige Wirkungen der Integration in ein eventuell divergierende Ziele verfolgendes Wirtschaftssystem zu verstehen sind.

In den westlichen Ländern setzte bereits Ende der siebziger Jahren ein wirtschaftlicher Transformationsprozeß ein, der nach weitgehender Sättigung mit Konsumgütern eine deutliche Nachfrage nach Investitionsgütern und damit erhebliche Veränderungen in der Qualität der Standortfaktoren bewirkte. Als Folge davon entstand eine regionale Umverteilung der Wachstumspole und Wachstumsregionen sowie eine Enthierarchisierung der bisherigen Siedlungsstruktur mit deutlichen Ansätzen für netzwerkgleiche Verflechtungen. Das ehemalige Zentrum-Peripherie Verhältnis wird hierdurch nicht nur abgeschwächt, sondern kehrt sich vor allem in den Teilregionen sogar um, die weiche Standortqualitäten vermarkten können. Mit der Vereinigung stoppte jedoch dieser Transformationsprozeß, da initiiert durch den erheblichen Nachholbedarf in den neuen Bundesländern und Osteuropa erneut eine erhebliche Nachfrage nach Konsumgütern aufkam und so die alten Wachstumsstandorte wieder stimulierte.

Die Randbedingungen für einen Wiedereintritt der alten Bundesländer in den nämlichen Transformationsprozeß gestalten sich nach dem Abflauen des Konsumnachholbedarfs und der globalen zwischenzeitlichen Weiterentwicklung sowohl für die alten wie neuen Wachstumspole bzw. Peripherien verschieden gegenüber der Ersteinstiegsphase, da wichtiges langfristiges Entwicklungspotential gegenüber kurzfristigen Entwicklungsimpulsen Terrain verloren hat. Die Rand-

bedingungen für die neuen Bundesländern hinsichtlich eines Ersteinstieges in einen jetzt gemeinsamen Transformationsprozeß stellen sich jedoch grundsätzlich verschieden dar, zumal die städtische Hierarchie in der ehemaligen DDR monopolistisch von der Spitze zur Basis ohne wesentliche Zwischenstufen organisiert war. Der Wechsel von zentral verwalteter Wirtschaft hin zu einem Aufbau regionaler Märkte mit eigener Entscheidungsfähigkeit und eigener Logistik erforderte zunächst eine hierarchisch geordnete, regional und sektoral differenzierte Restauration administrativ-institutioneller, technischer und personeller Infrastruktur. Während unter den Bedingungen der Restrukturierung des freien Marktes und den Modalitäten des Transfers ehemals zentral verwalteter Betriebe in diesen freien Markt die industrielle Produktion zum Teil zusammenbricht und der generelle Prozeß der Entindustrialisierung durch Globalisierung der Wirtschaft greift, sind zwei Entwicklungsprinzipien absehbar:

- das westliche Wirtschaftsgefüge durchdringt die neuen Bundesländern und schafft dort bei allerdings rascher Konsumsättigung schwer reversible Wachstumspolabhängigkeiten. Eine Integration in Netzwerkstrukturen, wie sie im Westen bereits bestehen, erscheint dabei kaum erreichbar. Oder
- die neuen Länder entwickeln in hierarchisch organisierten, funktional selbständigen Teilregionen endogenes Potential und Regionalbewußtsein für die eigene Leistungsstärke und Qualität der eigenen Produkte, auch wenn die Disparitäten zu den alten Bundesländern zunächst zunehmen. Der Anschluß an den Transformationsprozeß ist damit zeitlich erheblich behindert. Allerdings braucht dann unter diesen Umständen die Notwendigkeit, ebenfalls Netzwerkstrukturen als angepaßte Strukturform erreichen zu müssen, nicht mehr gegeben sein.

Beide Prinzipien entwickeln jedoch sehr unterschiedliche räumliche Muster und Entwicklungskonditionen:

- neue Formen hegemonialer Hierarchie oder
- regional integrierte Hierarchien.

Gering-hierarchische oder vollkommen vernetzte und damit im Augenblick im West-Vergleich wettbewerbsfähige räumliche Strukturen sind unter beiden Prinzipien ohne finanzielle Interventionen des Staates nur schwer erreichbar.

2. Die wirtschaftliche Situation vor und nach der Vereinigung

In den alten Bundesländern hat sich seit 1991 die hohe Geschwindigkeit der Expansion aufgrund der wirtschaftlichen „Übernacht-Impulse“ durch die Vereinigung erheblich abgeschwächt. Die Nachfrage aus den neuen Märkten für alte Produkte waren bis dahin so stark, daß selbst die globale Rezession für diesen Zeitraum nicht griff. Private Konsumdeckung ist jedoch in den neuen Bundesländern seitdem rückläufig, zumal der quantitative Nachholbedarf gesättigt erscheint und die Entwicklung des Einkommen-Ausgaben-Verhältnisses sich auf nahezu westlichem Niveau bei allerdings noch unterschiedlichen Beschäftigungsstrukturen, Produktivitätsziffern bzw. Wohnungsmarktbedingungen eingependelt hat.

Dieser zusätzliche Wachstumsimpuls hat zuvor nicht mehr rentablen alten Produkten erneuten Aufschwung verliehen, allerdings dabei den Fortlauf des Transformationsprozesses zur Restrukturierung, Dekonzentration und Vernetzung erheblich gestört und damit den Einbruch der Rezession phasenverschoben tiefer und langwieriger gestaltet. Gleiches geschieht seitdem mit der hohen Nachfrage nach Investitionsgütern in anderen Wirtschaftssektoren.

In den neuen Bundesländern haben die Prozesse der Entindustrialisierung der Produktion und der Reindustrialisierung professioneller und privater Dienstleistungen den Arbeitsmarkt nahezu vollständig gewandelt. Nach dem Verlust von zirka 1 Million Arbeitsplätzen in den vergangenen Jahren befinden sich gegenwärtig 34 Prozent der Erwerbsbevölkerung nicht in einem regulären Beschäftigungsverhältnis (mündlicher Jahresbericht der Bundesanstalt für Arbeit 1994). Der Abbau der Kombi-natsstruktur und die fehlende Wettbewerbs- und Absatzfähigkeit ihrer Produkte führte zu einem Verlust humanen, technologischen und wirtschaftlichen Potentials und zerstörte damit mögliche Synergieeffekte für eine zukünftig regional eigenständige Entwicklung. Der Prozeß der Entindustrialisierung wurde allerdings beschleunigt durch die veralteten Strukturen der Betriebsstätten, die Entqualifizierung der ehemals Beschäftigten durch Langzeitarbeitslosigkeit und den „brain-drain“ in die westlichen Wachstumspole. Unterstützt wurde dieser Prozeß vor allem durch Investitionshindernisse wie ökologische Altlasten, zeitaufwendige Verwaltungsprozeduren, fehlende institutionelle Unterstützung und mangelnde Infrastruktur, Bodenspekulation, ungeklärte Besitzverhältnisse und mittlerweile hohe Lohnkosten. Sowohl der Zusammenbruch der osteuropäischen Märkte als auch die Überschußproduktion in den alten Bundesländern haben einen fließenden Übergang der Integration mit verhindert. Negative Szenarien konstatieren, daß nahezu 85 Prozent aller ehemaligen industriellen Arbeitsplätze über kurz oder lang entbehrlich sind. Dies drückt sich auch darin aus, daß gegenwärtig zahlreiche Städte wie Länder kaum über eigenes Steueraufkommen verfügen. Auch wenn in der Bauindustrie deutliche Wachstumsimpulse bei gleichzeitigem Abbau der Arbeitsplätze feststellbar sind, ist die Talsohle der formalen Anpassung beider Systeme noch nicht erreicht.

Würde man theoretischen Konzepten folgen, nach denen auf der Grundlage dieser Mechanismen die Abwanderung in die alten Bundesländern ansteigen und die Löhne dort erniedrigen würde, während in den neuen Bundesländern die Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften und daher auch die Lohnhöhe ansteigen würde, wäre eine Lösung der gegenwärtigen disparitären Situation wesentlich nur von Zeitparametern in der Faktormobilität abhängig. Die Hauptursache jedoch, daß dieser interregionale Ausgleich nicht stattfindet, liegt in den großen Unterschieden des Kapitalstocks. Dieser bewirkt gleichsam als ein theoretisches Paradoxon, daß Regionen mit einem überdurchschnittlichen Einkommen signifikante Wettbewerbsvorteile gegenüber den Regionen besitzen, die unterdurchschnittliche Einkommen erzielen (ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE 1991).

So gesehen scheint der Vereinigungsprozeß mehr Zeit in Anspruch zu nehmen und komplexer zu sein, als einfache Konzepte dies vermuten lassen. Die Ursache ist auch darin begründet, daß das Siedlungssystem in Deutschland in seiner räumlichen Organisation als jung zu bezeichnen ist, während die regiona-



len Disparitäten vergleichsweise alt sind. Strukturell ähnliche Gebiete im Ost-West-Vergleich gehören jedoch nicht mehr zu den Schlüsselregionen der gegenwärtigen Entwicklung, die sich in den Süden des Landes verlagert haben. Produkte, Produktion und Märkte haben sich ebenso geändert wie Transport- und Kommunikationsnetze in ihrer Intensität und Qualität.

Zwei wirtschaftlich unterschiedliche Systeme zusammenzuführen, wie das mit der Vereinigung notwendig wurde, setzt mindestens zwei Schritte im Rahmen eines Integrationsvorgangs voraus, auch wenn der geschichtliche Ablauf anders erfolgte:

- a) Eine erste Stufe der Integration befaßt sich mit der strukturellen Konsolidierung der Wirtschaft. Die einzelnen regionalen Teilmärkte haben sich insbesondere auf die neuen wirtschaftlichen Zwänge wie Chancen einzustellen, die dynamische Märkte und Standorte bieten. Als Randbedingungen führen sie dazu, wirtschaftliche Entwicklung an den Standorten zu konzentrieren, wo die Faktorkosten insbesondere Lohn- und Transportkosten minimal sind. Spezialisierung in derart favorisierten Gebieten bzw. Deindustrialisierung in weniger wettbewerbsfähigen Gebieten sind die unmittelbare Folge. Beides führt jedoch zu weiterer struktureller und räumlicher Konzentration, in deren Folge sich zunächst die Beschäftigungssituation verschlechtert, bevor Wachstumsimpulse greifen können. Die Auswirkungen dieser Phase der Integration gilt es durch staatliche Intervention wirtschaftlich und sozial abzufedern.
- b) Eine zweite Stufe der Integration wird durch einen Anstieg in der Nachfrage nach Investitionsgütern infolge von „backward“ und „forward linkages“ erreicht, der bei dann steigenden Einkommen auch die Nachfrage nach Konsumgütern steigert. Diese Stufe der Entwicklung betrifft die räumliche Konsolidierung beider Systeme. Die Schlüsselemente hierzu sind in der gegenwärtigen Entwicklung die Organisation neuer Märkte, die Einrichtung bzw. Umverteilung und Festigung von F & E-Zentren ebenso wie die Sanierung bestehender bzw. die Entwicklung und Ausdehnung neuer Transport- und Kommunikationssysteme.

Zahlreiche Barrieren stehen jedoch gegen einen reibungslosen Integrationsprozeß:

- Es sind dies vor allem soziale Restriktionen, die aus einem wirtschaftlich-technologisch überholten und niedrigen Niveau der Qualifikation gegenüber den neuen Anforderungen entstehen. Es sind nicht die Lohnunterschiede oder schlechtere Lebensbedingungen, die mittel- und langfristig Peripherien schaffen; es ist vielmehr die hohe physische und mentale Bereitschaft zur individuellen Anpassung durch Fort- und Weiterbildung, die ein größeres Abrutschen in soziale Disparitäten verhindern kann. Diese Restriktion zu erfüllen, ist wichtiger als eine Fortsetzung von regionalen und strukturellen Ausgleichszahlungen.
- Weitere Barrieren bilden die zeitlichen Restriktionen, die insbesondere die Chance zur regionalen Stabilisierung des Humankapitals beeinflussen. Richtige Zeitpunkte wirtschaftlicher Entscheidungen und Umsetzungen sind grundsätzlich für deren Erfolg. Durch die enge Kopplung des Humankapitals mit anderen wesentlichen regionalen Poten-

tialfaktoren würde unter anderem bei Ausbleiben von innovativen Wirtschaftsprozessen deren Inwertsetzung unmittelbar in einem Prozeß zirkulär kumulativen Verfalls münden und so zum Beispiel Abwanderung vor allem leistungsbereiter und jugendlicher Erwerbspersonen verursachen. Oder negative Situationen sind zum Teil bereits dort eingetreten, wo in den vergangenen Jahren die Löhne rascher als die Produktivität stiegen.

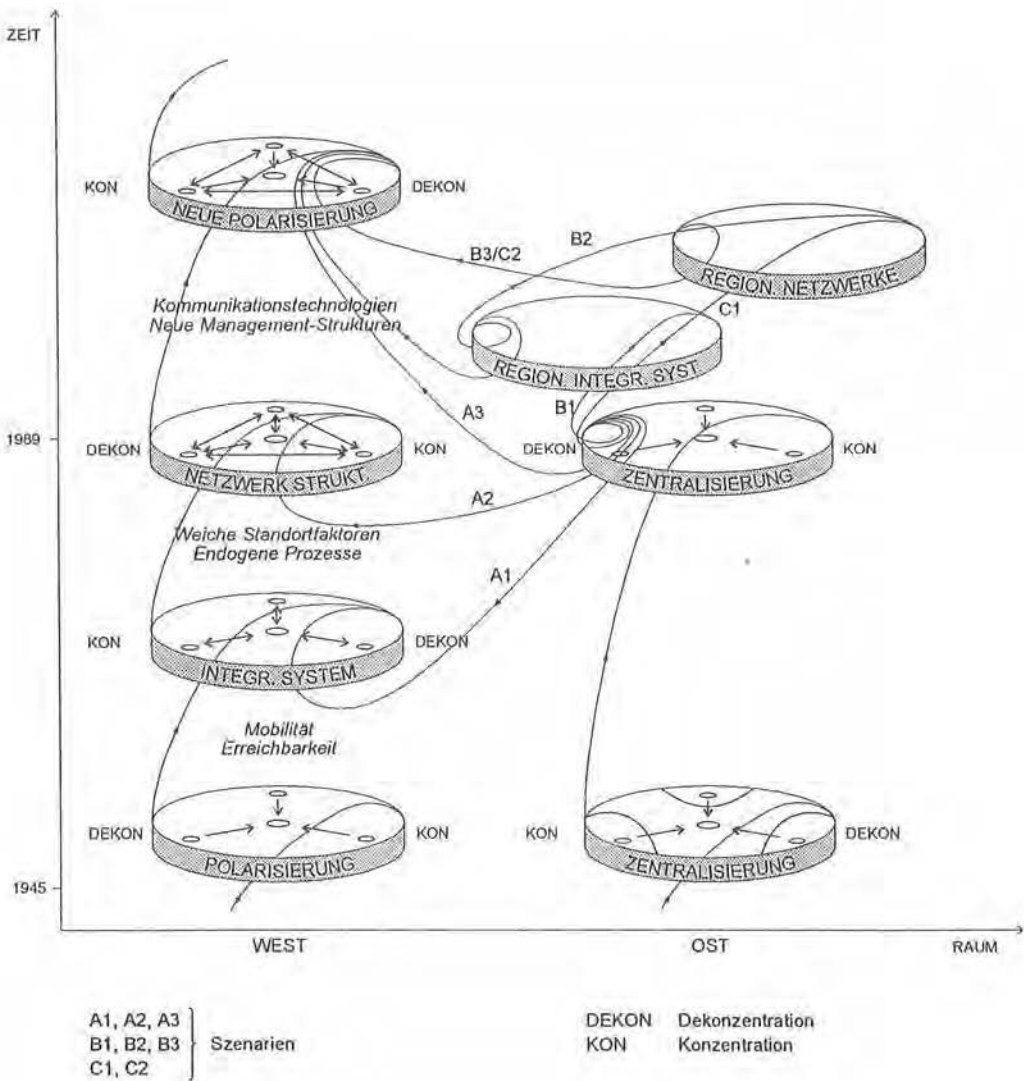
- Die wirtschaftlichen Restriktionen verstärken darüber hinaus die zuvor genannten Barrieren, da infolge wirtschaftlicher Überproduktion global und in den alten Bundesländern weder neue Arbeitsmärkte — es sei denn billige — noch neue Produktionsstandorte — es sei denn subventionierte — auf allen räumlichen Ebenen benötigt werden. Lediglich Verbraucher und Steuerzahler werden gesucht.

Unabhängig davon, welche Wege der Entwicklung eingeschlagen werden, es darf jedoch nicht erwartet werden, daß alle Lösungen zum Abbau regionaler Disparitäten auf einem hohen Niveau gleicher Lebensbedingungen in einem offenen integrativen System gefunden werden können.

2.1 Die Entwicklung des Städtesystems

Die Bedingungen für einen erfolgreichen Integrationsvorgang lassen sich insbesondere an der Struktur der Entwicklung der beiden Städtesysteme verdeutlichen. Abbildung 1 vollzieht die Entwicklung des deutschen Städtesystems seit 1945 in einem Zeit-Raum-Diagramm nach. Für den westlichen Teil des Landes läßt sich ein vollständiger Wirtschaftszyklus beschreiben, der nach dem zweiten Weltkrieg mit Polarisierung beginnt, im Zeitraum zwischen dem Ende der sechziger und achtziger Jahren verschiedene Stufen der Depolarisierung durchläuft und danach erneut Polarisierung zeigt. Die einzelnen Stufen des Zyklus durchlaufen ihrerseits in Form kurzfristiger Zyklen Phasen von Konzentration und Dekonzentration. Insgesamt drücken sie typische Stufen im Transformationsprozeß zu Netzwerk-Strukturen aus: Die von Entzugseffekten bzw. von Ausbreitungseffekten nur wenig produktiver Sektoren gekennzeichnete Stufe der Polarisierung wird infolge steigender Mobilität und verbesserter Erreichbarkeiten übergeführt in ein eher integriertes System. In dieser Entwicklungsstufe setzt sich zwar die regionale Konzentration von wirtschaftlichen Aktivitäten fort, aber die Einzelstandorte gewinnen durch arbeitsteilige Interdependenzen Anteil an komplexen wirtschaftlichen Entscheidungsvorgängen. Die eher punkthafte Verteilung der Siedlungsorganisation nimmt deutlich lineare Formen an. Das Endstadium dieses Zyklus wird durch Netzwerkstrukturen symbolisiert, die unter Betonung weicher Standortfaktoren und unter den Vorteilen endogener Prozesse regionale und strukturelle Hierarchien weitgehend abbauen und zum Teil umkehren können. Ihre regionale Verteilungsform ist bandartig bzw. stark flächenhaft. Neue I & K-Technologien ermöglichen eine Umbewertung der so entstandenen räumlichen Strukturen und führen bei einem hohem Niveau regionaler Interdependenzen zu neuen Hierarchien, die sich aus den neuen Managementstrukturen ableiten las-

Abb. 1: Entwicklung der Städtesysteme und Szenarien der Integration



Entwurf: G. Braun
Zeichnung: N. Braun

sen. Dies sind gleichzeitig die räumlich-strukturellen Wettbewerbsbedingungen, denen sich mit der Vereinigung die neuen Bundesländern zu stellen haben.

Im Gegensatz dazu läßt sich im östlichen Teil des Landes über den gesamten Zeitraum hinweg die Entwicklung lediglich als eine Art der Fortsetzung von zentralistischen Vorkriegstendenzen verstehen, auch wenn sie unter anderen ideologischen Vorgaben erfolgten. Der Zentralismus konzentrierte nahezu ausschließlich wirtschaftliche und politische Entscheidungskompetenz und hochproduktive Sektoren, sorgte jedoch dafür, daß Bevölkerung und Arbeitsplätze regional wesentlich gleichmäßiger als bei Polarisierungen blieben. Eine solche gleichmäßige Verteilung ist jedoch nur zu erreichen, wenn in der Peripherie die in der Regel wenig produktiven Sektoren durch erhebliche Subventionierung gestützt werden. Lediglich in den letzten Jahren vor der Vereinigung erfolgte durch vereinzelte Dezentralisierungen insbesondere von wirtschaftlicher Entscheidungsmacht in ranghohe Zentren eine moderate Form von Entzentralisierung. Die interne Struktur dieser Entwicklung ist jedoch trotz aller verbleibenden Unterschiede im Marktsystem bestenfalls mit der Entwicklungsstufe der sechziger Jahre im westlichen Teil des Landes vergleichbar, in der die Hierarchiebildung ihre größte Tiefe erzielt hat. Die Hierarchietiefe war in beiden Systemen durchaus vergleichbar, es fehlten jedoch in der DDR nahezu alle Hierarchiezwischenstufen.

Vom Ergebnis her betrachtet sieht es aus, als ob sich gegenwärtig beide Landesteile im gleichen Entwicklungsstand, nämlich dem der Polarisierung (bzw. Zentralisierung bei entsprechendem terminologischen Transfer) befinden. Tatsächlich liegt jedoch genau ein vollständiger Wirtschaftszyklus zwischen beiden Systemen. Eine Ankopplung beider Systeme nicht nur in einen nationalen sondern auch neuen internationalen Wirtschaftsverbund legt mindestens drei unterschiedliche Szenarien nahe:

1. Das „Ost-System“ wird aufgrund des Zeitbedarfs entwicklungsmäßig zurückgestuft (Szenarien A1 bis A3) und durchläuft durch politische Maßnahmen gestützt in raschem Tempo den Zyklus, den das „West-System“ bereits absolviert hat. Die einzelnen Szenarien unterscheiden sich vor allem dadurch, daß an unterschiedlich weit entwickelte Stufen angekoppelt wird. Im ersten Fall (A1) erhöht das zwischengeschaltete „time lag“ die Disparitäten zwischen den nationalen Systemen und im letzten Fall (A3) das rasche Entwicklungstempo die Disparitäten innerhalb der Systeme. Für alle drei Szenarien gibt es wirtschaftlich kurzfristig gesehen Vorteile, da in diesen Phasen der Wettbewerb begrenzt ist und wachsende Profitraten über einen planbaren Zeitraum gewährleistet sind.
2. Die Szenarien B1 bis B3 beschreiben Situationen, in denen sich einzelne Teilsysteme in den neuen Bundesländern mit höheren wirtschaftlichen Potentialen, sofern sie sich als solche wettbewerbsmäßig etablieren können, aus dem Gesamtsystem ausklinken. Diese Teilregionen entwickeln meist in Kooperation mit benachbarten westlichen Teilsystemen oder über wirtschaftliche Branchenbildung regional begrenzte Zwischensysteme des gleichen Zyklus. In diesen Fällen ist es diesen Regionen möglich, erheblich rascher die Entwicklungsdefizite zu überwinden, als wenn sie dies regional und sektoral gemeinsam mit dem gesamten östlichen System tun würden. Durch die verbleibende Außenbestimmung würden diese Politiken jedoch langandau-

ernde Disparitäten zwischen den nationalen Systemen und innerhalb der übrigen peripheren Systeme nach sich ziehen. Der Verfall von regionaler Identität — einer der wesentlichen weichen Standortfaktoren für zukünftige Entwicklungen — würde beschleunigt, die intraregionalen Synergieeffekte gingen verloren.

3. Teilregionen mit hoher Innovations- und Entscheidungskraft und hinreichend entwickelter Infrastruktur finden nach den Szenarien C1 und C2 einen direkten Weg, um die Zwischenstufen des Zyklus zu überspringen. Sie nutzen dabei insbesondere den Vorteil, nicht von den negativen Begleiterscheinungen des zurückliegenden Entwicklungszyklus betroffen zu sein in ähnlicher Weise, wie der süddeutsche Raum nach dem Ende der Industrialisierung für seine Eigenentwicklung Vorteile zog. Gegenwärtig sieht es jedoch nicht so aus, als ob dies auch nur einer Teilregion gelingen könnte, auch wenn in der wirtschaftlichen Erfolgsrangliste Thüringen und Sachsen deutlich führen und sich intraregional stark disparitäre Entwicklungsunterschiede breit machen.

Die Entwicklungsmargen, über die das östliche System in die Integration hineingeleitet werden sollte, werden durch die gegenwärtigen globalen Prozesse der Restrukturierung und Dezentralisierung der Wirtschaft und in Korrespondenz damit in einer Neuorganisation des Städtesystems gekennzeichnet. Sie äußern sich in den westlichen Teilsystemen in der Ausweitung netzartiger Muster bei deutlich weniger Entwicklungspolen, in den östlichen Teilsystemen im Versuch einer Entregionalisierung aus früheren bzw. Regionalisierung neu wirkender Hierarchien.

2.2 Struktur des Ost-Profils und Vorbedingungen für ein Take Off zwischen 1945 und 1990

Die Tatsache, daß die wirtschaftliche Entwicklung der früheren DDR nicht den gleichen erfolgreichen Weg wie die Bundesrepublik einschlug, war neben dem unterschiedlichen politischen Kurs durch eine Reihe von Belastungen nach dem zweiten Weltkrieg bedingt: Abbau der verbliebenen Industrien, Reparationszahlungen, Umorientierung der Marktgebiete und der Exportmärkte, ideologische Präferenzen zugunsten von Produktion, Zentralisierung und Abkopplung von international relevanten Währungen. Eine wesentliche Belastung für eine eigenständige Neuentwicklung bestand darin, daß die nach dem Krieg gebildete sowjetische Besatzungszone von ihren früheren Rohstoff- und Teilfertigmärkten abgetrennt wurde, die nahezu sämtlich in den Westzonen lagen. Denn in der Vorkriegsverteilung der Standorte bestand im östlichen Landesteil eine extreme Ungleichverteilung zum Beispiel zwischen Eisenerzproduktion (5 %) und Koks-kohle (2,3 %) auf der einen Seite und der Produktion von Maschinen und Werkzeugen (50 %), Textilindustrie (68 %) und Büromaschinenindustrie (82 %) auf der anderen Seite. Das heißt, der Außenhandel, der bislang zu 82,7 Prozent mit den westlichen Zonen stattfand, mußte nahezu vollständig umorientiert werden (DENNIS 1988, 128 ff.).

In Konsequenz dazu mußten Rohstoff-, Kapital- und Exportmärkte neu ge-

staltet werden. Parallel zu diesem Neuaufbau wurde der Prozeß der Sozialisierung wirksam. 1960 waren bereits 90 Prozent der landwirtschaftlichen Fläche auf die Produktionsgenossenschaften aufgeteilt, 1965 waren 80 Prozent der Industrie ebenfalls „Volkseigentum“ geworden.

Der erste mittelfristige Wirtschaftsplan der DDR zielte zunächst auf eine Restauration der Industrieproduktion, um die Bevölkerung mit Verbrauchsgütern versorgen und die sowjetischen Reparationen ausgleichen zu können. Aufgrund der Abtrennung von den westlichen Rohstoff- und Absatzmärkten erhielten vor allem Basisindustrien wie Benzin und Elektrizität, Eisen und Stahl sowie später chemische und Investitionsgüterindustrie eine Vorrangstellung. Die meisten Planungsziele waren jedoch nur auf Kosten von Einschränkungen in anderen Sektoren insbesondere in der Konsumgüterindustrie erreichbar. Die Erfordernisse für wirkliches Wirtschaftswachstum, die wesentlich auf qualitativen Faktoren wie Effektivität und Produktivität beruhen, wurden durch ein rigides Preissystem, Überzentralisierung, Tonnage-Ideologie, Dumping-Preise, Nicht-Konvertibilität der Währung oder durch eine mangelnde Differenzierung der Wertigkeit der Arbeitskraft aufgrund eines fehlenden monetären Belohnungssystems verhindert. Anreize für technologischen Fortschritt, individuelle wirtschaftliche Initiativen und rationales Entscheidungsverhalten fehlten im hohen Maße.

Um mit der internationalen Entwicklung Schritt zu halten, wurde ein nationales wirtschaftliches Planungs- und Managementsystem geschaffen, das in geringem Umfang eine sektorale Dezentralisierung von Entscheidungsgewalt dadurch schuf, daß strukturelle Schlüsselprojekte in bestimmten Wirtschaftssektoren ausgewählt wurden wie zum Beispiel die Werkzeug- oder chemische Industrie. Die Ungleichgewichte in der Gesamtentwicklung der Wirtschaft, die unter anderem auf die Engpaßsituationen im Angebot von nicht-präferierten Industrien und auf die zunehmende Außenhandelsverschuldung zurückzuführen waren, bewirkten im Gegenzug eher eine Verstärkung der Zentralverwaltung. Dies bedeutete, daß die Entscheidungsgewalt von den wirtschaftlichen Unternehmen abgezogen und auf zentralstaatliche Organe übertragen wurde. Das Städtetssystem reflektierte mit zunehmender Polarisierung diese Prozesse.

Die Phase der wirtschaftlichen Konsolidierung dauerte bis in die Mitte der siebziger Jahre. Sie wurde jedoch von der Kostenexplosion der Rohmaterialpreise (Öl) unterbrochen; auch die wachsende Abhängigkeit vom Außenhandel belastete zusehends (VOIGT et al. 1987). Anstelle einer fundamentalen Reform des Wirtschaftssystems bestimmten Planungsverbesserungen und industrielle Reorganisation das Vorgehen in den achtziger Jahren. Vereinigungen der nationalen Unternehmen übernahmen daraufhin die Verbindung zwischen den Fachministerien und den einzelnen Unternehmungen. Als Folge davon stieg die Zahl der Kombinate in gerade 10 Jahren von 45 auf 316. Die meisten von ihnen entstanden in zentralverwalteten Industrien, der kleinere Teil unter regionalem Management. Die durchschnittliche Zahl der Beschäftigten pro Kombinat unter zentralem Management betrug 25 000, die der regional, das heißt dezentral gemanagten Betriebe jedoch weniger als 1000 (DENNIS 1988, 132).

Die Kombinate waren so organisiert, daß sie auf Skalenerträge, schnelle Diffusion technologischer Forschung und auf einen Anstieg des Exports mit Hilfe von Außenhandelsorganisationen abzielten, dies jedoch auf Kosten der heimi-

schen Märkte und intraregionalen Multiplikatoreffekte. Eigentlich hätte eine solche Wirtschaftsstruktur deutlich Zeichen von Dezentralisierung im Städtesystem zeigen sollen. Da jedoch die Topmanager sämtlich Mitglieder des zentralen Partei-Komitees waren, verblieben sie weiterhin nachgeordnet unter der zentralen Entscheidung der Minister. Dies ist eine andere Lesart von dezentraler Konzentration.

Trotz einiger wirklicher Dezentralisierungstendenzen in den achtziger Jahren spielte die staatliche Planungskommission die eigentliche Schlüsselrolle. Die Betonung der Dezentralisierung lag nicht im Bemühen um Anpassung an zeitgemäßes Managementverständnis, es lag vielmehr im Perfektionieren der bestehenden Mechanismen. Trotzdem sind durchaus auch positive Ergebnisse zu konstatieren, auch wenn zahlreiche Entscheidungen bezüglich der Wirksamkeit auf die wirtschaftliche Restrukturierung und den Umbau des Siedlungssystems zu spät erfolgten.

2.3 Struktur des West-Profiles und Bedingungen zukünftiger Wirtschaftsentwicklung

Seit den achtziger Jahren hat die westliche Wirtschaft einen klaren strukturellen Bruch erfahren, der im wesentlichen wirtschaftlich und sozial eine Verschiebung von unflexiblen groß- zu eher anpassungsfähigeren kleinbetrieblichen Unternehmungen („downsizing“) trotz Konzernausweitungen bewirkt, die durch „outsourcing“ Unternehmensfunktionen verselbständigt und dezentralisierbar macht sowie mit Zielrichtung auf ein spezifisches Produkt oder eine spezifische Dienstleistung durch Bündelung von Einzelfunktionen zu schlanken Funktionsclustern („lean management and production“) führt. Die Geographie des „fünften Kontradioff“ legt die Hypothese nahe, daß neue Industrieentwicklungen nicht in die Standortfußtapfen der alten Industrietraditionen mehr schlüpfen können und damit neben dem strukturellen Bruch auch einen regionalen nach sich zieht. Ein solcher Strukturwandel erfolgt in der Regel dann strukturell fließend und regional stetig, wenn er innerhalb von Unternehmungen vorgenommen werden kann und nicht durch Schließen von alten sowie Gründung neuer Unternehmen erfolgt.

Der generelle Anstieg von hochqualifizierten Industrien und Diensten im Süden Deutschlands und der generelle N-S-Trend der Qualifikation und Wachstumsraten bestätigen, daß der Strukturwandel weniger eigenbestimmt ablief; er zeigt vielmehr die regionalen Beziehungen zur Dynamik einer globalen Restrukturierung, deren Notwendigkeit eben nicht aus einem Nachfragedruck nach Produkten wohl aber nach qualifizierten Arbeitskräften entstanden ist. Diese Bedingungen der achtziger Jahre bestehen nun für die neuen Bundesländer nicht mehr; sie haben sich eher umgekehrt.

Die Veränderungen in der räumlichen Organisation der Städte und Wachstumsstandorte sind vor allem auf folgende Prozesse zurückzuführen:

- Flexibilisierung und Synchronisierung der Produktion und der Arbeitskräfte,
- Internationalisierung der Produktion und des Kapitalinvestments,
- Trennung der Kommerzialisierung von Investment von der tatsächlichen Produktion,

- Kapitalisierung nahezu aller Sektoren der Gesellschaft sowie
- Polarisierung des Arbeits- und Wohnungsmarktes in „1/3- und 2/3-Gesellschaften“.

Das Modell des Fordismus, das im wesentlichen durch seine Kompensationstendenzen zwischen Kapital und Arbeit (soziales Netz, Stabilität der Arbeitsplätze, standardisierte Arbeitsbedingungen auf vergleichsweise niedrigem Qualifikationsniveau) gekennzeichnet war, wird als Konsequenz der genannten Prozesse von einem Modell des Post-Fordismus überprägt. Dieses Modell wird unter der Dominanz der Kapitalisierung nahezu aller Zweige der Produktion (gemeint sind „hard- und software“ im weitesten Sinne) einerseits vom Subunternehmertum und andererseits von funktionaler und regionaler Fragmentation der Produktion getragen. Das bedeutet nicht nur eine strenge Abhängigkeit von internationaler Marktsituation, sondern bedingt auch eine qualifizierte Teilhabe aller Beschäftigten und verursacht eine höhere Komplexität der Produktionsbedingungen.

Die einzelnen Komponenten der Restrukturierung der Städtesystemorganisation und die Entregionalisierung früherer Hierarchien lassen sich mit Hilfe einer Analyse des regionalen und sektoralen Arbeitsplatz-Umsatzes bzw. -Transfers (BIRCH 1979) hinreichend genau in der Form beschreiben, wie er in den achtziger Jahren in den alten Bundesländern wie auch in zahlreichen anderen westlichen Industrieländern ablief (Analyse und Interpretation der Ergebnisse stammen von CRAMER u. KOLLER 1988). Trend und Dynamik des „Job-Turnover“ geben diesbezüglich einen Anhaltspunkt, in welche Richtung die Wirtschaft der neuen Bundesländer gelenkt werden sollte bzw. gibt Aufschluß darüber, daß die Neustrukturierung der Wirtschaft nicht allein eine Konsequenz der Anpassung an die Marktwirtschaft darstellt:

1. Im Untersuchungszeitraum der achtziger Jahre betrug der jährliche Verlust an Arbeitsplätzen 8 Prozent gemessen an der Zahl der Gründungen und Schließungen von Unternehmen. Diese Zahl bedeutet, daß jeder Arbeitsplatz ca. alle 12 Jahre ersetzt werden muß, nur um das Beschäftigungsniveau halten zu können. Damit wird deutlich, daß ein hoher Job-Turnover stets ein langsames Wachstum bedeutet. Die Ziffer von 8 Prozent belegt jedoch auch die hohe Kurzlebigkeit von Arbeitsplätzen, die nur dann nominell reaktiviert werden können, wenn Innovationen und Investitionen gleichermaßen erfolgen.
2. Die Strukturkennzeichen von Unternehmungen, die neue Arbeitsplätze durch Expansion und Neugründung schaffen, sind jung und klein. 2/3 aller neuen Arbeitsplätze wurden im Untersuchungszeitraum der Analyse von Unternehmen geschaffen, die weniger als 20 Beschäftigte haben; 80 Prozent der neuen Arbeitsplätze gehören zu Unternehmen, die jünger als 4 Jahre sind.
3. Neue Arbeitsplätze wurden vor allem im Sektor der „professional services“ geschaffen, während reine Produktionsbetriebe grundsätzlich und über die Zeit Arbeitsplätze verlieren.
4. Die Analyse belegt weiter., daß die räumliche Mobilität von Unternehmungen und Arbeitsplätzen kaum zur neuen regionalen Entwicklung beiträgt. Das heißt, Arbeitsplätze werden geschlossen, lediglich Menschen wandern.
5. Sämtliche Arbeitsmarktregionen weisen annähernd die gleiche Sterberate

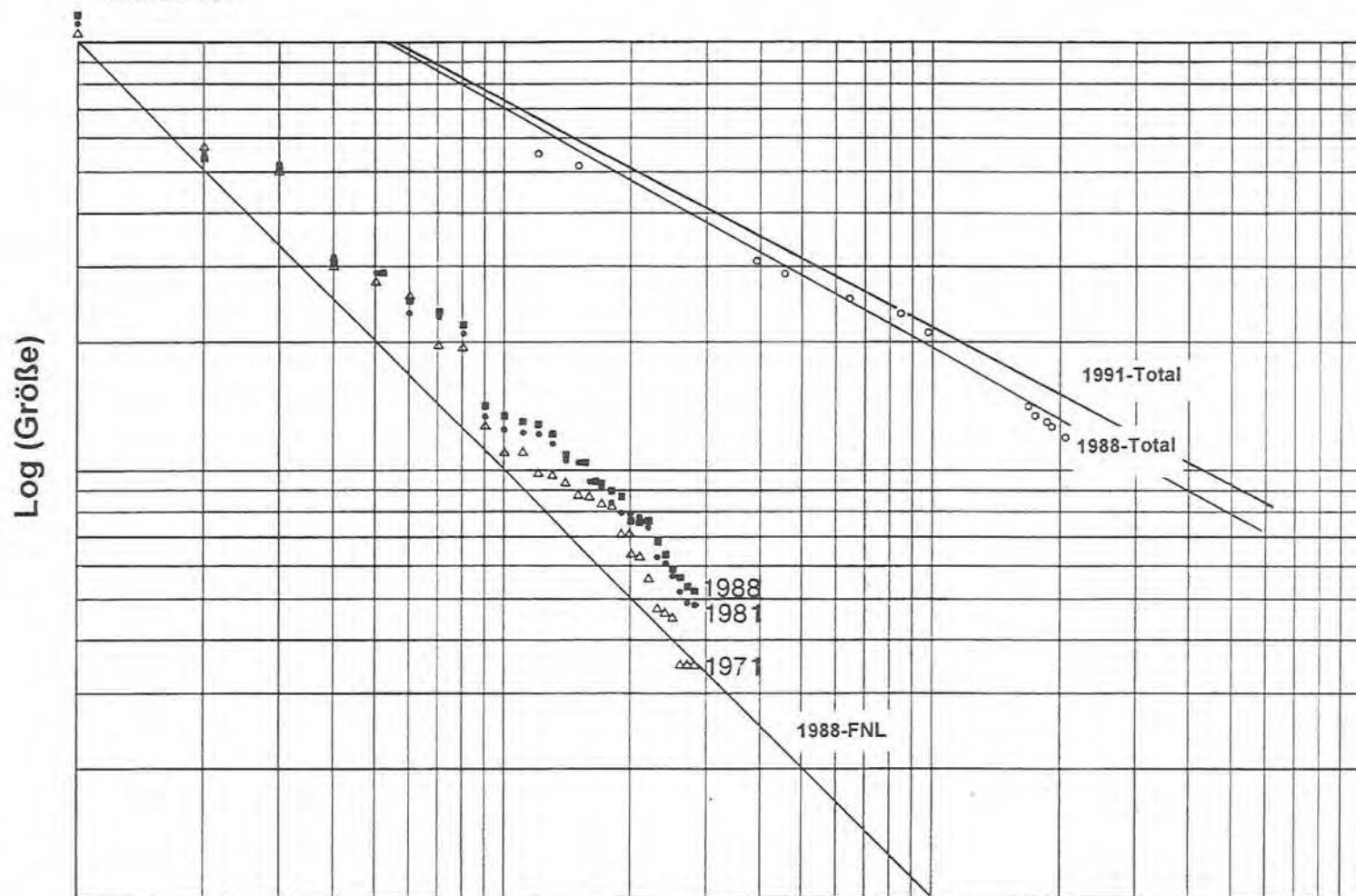
von Arbeitsplätzen unabhängig von der Schnelligkeit der Entwicklung neuer Arbeitsplätze auf. Aufgrund der regional ungleich verteilten Betriebsgrößenstrukturen und der Tatsache, daß schrumpfende Unternehmen eher Großunternehmen und expandierende Unternehmen eher Kleinbetriebe sind, gilt für zahlreiche Regionen, daß selbst bei positiver Bilanz zwischen neugegründeten und geschlossenen Firmen die Gesamtbilanz an Arbeitsplätzen negativ ausfällt.

6. Prosperierende Regionen sind solche mit den höchsten Raten an Neugründungen und zugleich auch Schließungen von Firmen und nicht — wie eventuell zu erwarten — mit der niedrigsten Rate an Schließungen. Das heißt, Arbeitsplatzverluste sind „normale“ Vorgänge einer stetigen wirtschaftlichen Regenerierung und nur „marktgeprüfte“ Firmen können überleben und Pioniergewinne erzielen. Allerdings besitzen die einzelnen Wirtschaftssektoren sehr unterschiedliche Risiko- und Überlebensraten. Die geringste Schließungsrate wird im „professional service gemessen“.
7. Regional gesehen ist die Schließungsrate sehr konstant, die Gründungsrate dagegen sehr unterschiedlich. Dies bedeutet, daß die regionale Dynamik der wirtschaftlichen Entwicklung nicht von der Sterberate, wohl aber von den unterschiedlichen Geburtsraten abhängig ist.
8. Im Gegensatz zum Job-Turnover kennzeichnet das Labour-Turnover den Wandel in der Qualität der Arbeitsplätze bzw. die veränderte Nachfrage nach neuen Qualitäten von Arbeitsplätzen. Restrukturierung der Wirtschaft macht Arbeiter redundant, da deren sektor-spezifisches Humankapital in anderen, besonders den neuen Sektoren in der Regel nicht benötigt wird (vgl. auch die Wirkung konjunktureller Effekte auf die Arbeitsplatzkontinuität; HELMSTÄDTER 1983; BRAUN 1989). Ein Job-Turnover von 8 Prozent neuer Jobs pro Jahr zeigt die hohe Geschwindigkeit der Restrukturierung; sie zeigt aber auch die Fähigkeit, wie schnell Unternehmen wachsen und dabei auch qualifizierte Menschen aufnehmen können, wenn Innovationen mit Investitionen gekoppelt werden können. Derartige Situationen beschleunigen vor allem die Abwanderung junger qualifizierter Menschen aus Regionen mit gering innovativen Angeboten, wie sie vor allem in den neuen Bundesländern unmittelbar nach der politischen Vereinigung bestanden haben. Die wesentlichen regionalen Unterschiede in der jüngeren wirtschaftlichen Entwicklung sind daher nicht nur auf die Wettbewerbsnachteile (Produkte, Produktion, Betriebsgrößen, Besitzverhältnisse) sondern vor allem auf die geringere Flexibilität und das mangelnde Anpassungsvermögen der älteren Industrien zurückzuführen.

2.4 „Statistische Vereinigung“ der städtischen Systeme

Trotz erheblicher Vorbehalte hinsichtlich einer unmittelbaren Vergleichbarkeit von östlichen und westlichen Statistiken gibt eine Analyse der Entwicklung der Rang-Größen-Verteilung aller Städte über 50 000 Einwohnern für vier Zeitstellungen (1971, 1981, 1988 und 1991) Hinweise über die Dynamik des Städtesystems in den neuen Bundesländern bzw. über den Stand der Integration

Abb. 2: Veränderungen in der Rang-Größen-Verteilung der Städte der neuen Bundesländer 1971 bis 1988 sowie aller Bundesländer 1988 bis 1991



dieses Systems (s. Abb. 2). Während 1971 drei große Cluster den engen politischen und wirtschaftlichen Zentralismus belegen, erscheint die Verteilung nach 1981 eher „integriert“, denn Berlin aus der ersten Gruppe, die kleineren Städte aus der zweiten Gruppe sowie alle Städte aus der dritten Gruppe nahmen an Bevölkerung zu; lediglich vier Städte verloren Bevölkerung, diese allerdings in großem Umfang. Diese Veränderungen sind nicht durch Urbanisierungsvorgänge sondern ideologisch-planerisch bedingt. Zwischen 1988 und 1991 verloren jedoch alle untersuchten Städte an Bevölkerung.

Insgesamt gesehen konnten nur 4 Städte ihre Ranglistenplätze über die betrachtete Periode hinweg verbessern. Diese Veränderungen belegen neben der hohen regionalen Stabilität jedoch nicht einen Anstieg im Niveau der Integration des Systems (im Sinne einer klassischen Interpretation der Rang-Größe-Regel), vielmehr sind sie Resultat eines fortlaufenden Zentralisierungsprozesses, der durch politische Maßnahmen erheblich gefördert wurde. Der Verlust an Bevölkerung in den größeren Städten — ausgenommen Berlin — wird jedoch nicht durch Suburbanisierung in das Umland kompensiert, sondern durch Abwanderung nach Berlin und in die neuen Städte bestimmt. Leipzig verlor zwischen 1971 und 1988 insgesamt 75000, Dresden zwischen 1981 und 1988 23000 Einwohner.

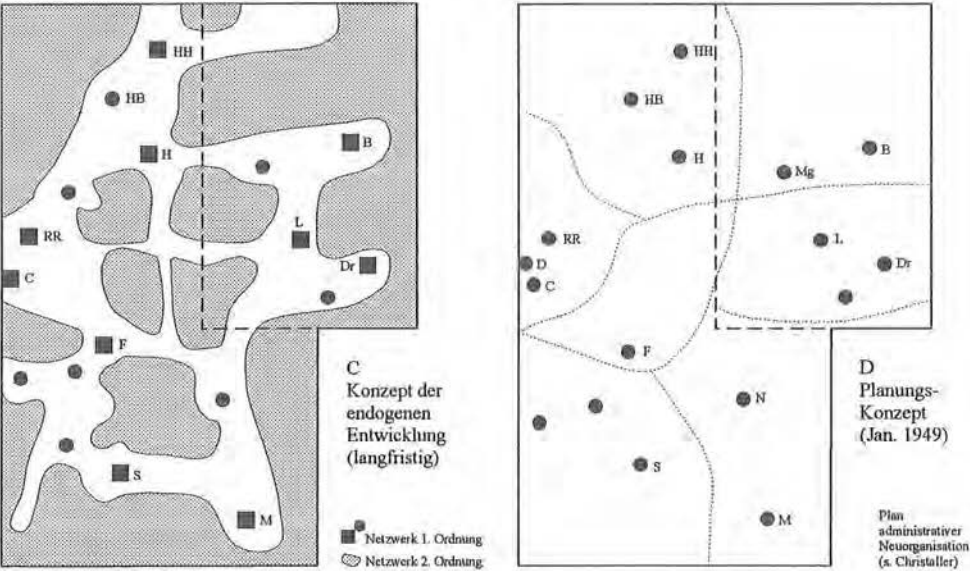
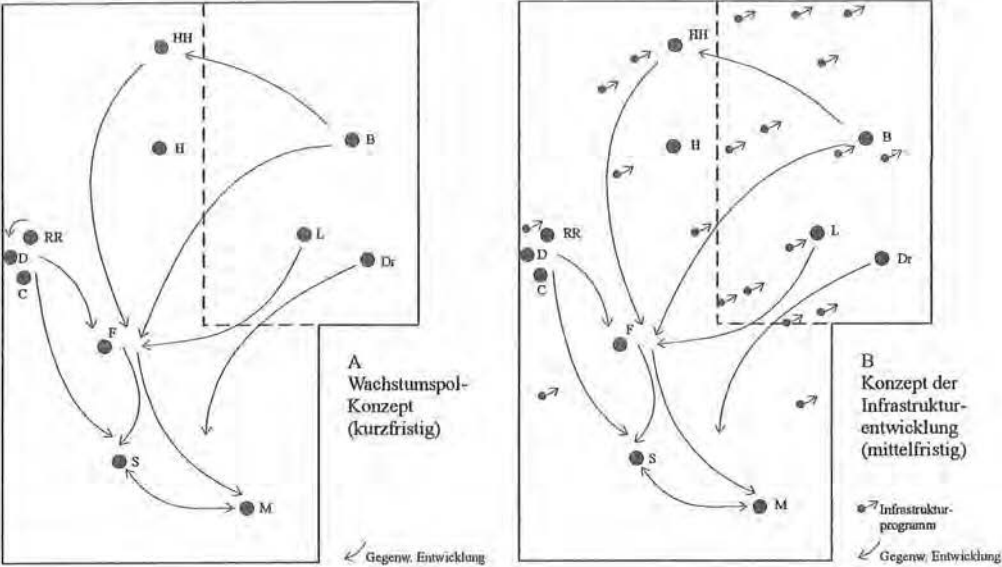
Ordnet man nun die nämlichen Städte in die Rang-Größen-Verteilung der Städte der alten Bundesländer zu einer gemeinsamen Verteilung an, so zeigt sich deutlich ein binäres System (s. Abb. 2). Zwischen den Regressionslinien „1988-FNL“ und „1988-Total“ bzw. „1991-Total“ bildet sich geometrisch ein Winkel, der den Unterschied in der Entwicklung unterschiedlicher Wirtschaftssysteme sowie unterschiedlicher räumlicher Organisationsformen belegt. Die verschiedenen Winkel in zeitlicher Reihenfolge geordnet zeigen darüber hinaus, daß sich seit 1990 die Unterschiede noch weiter vergrößert haben. Das Städtesystem der alten Bundesländer hält von den ersten 200 Positionen insgesamt 189. Die zweit- und viertgrößte Stadt der neuen Bundesländer nimmt lediglich die 12. bzw. 39. Position ein. Verglichen mit der jeweiligen Gesamtbevölkerung müßten dagegen statistisch gesehen die „Ost-Städte“ jeden fünften Rangplatz einnehmen. Unter den ersten zweihundert Städten besteht damit eine Unterrepräsentation von über 50 Prozent.

Die Analyse zeigt zusammenfassend, daß gravierende strukturelle und regionale Unterschiede zwischen den Systemen bestehen, deren Ausgleich durch solche Konzepte planerisch zu steuern ist, die als Maßnahmen Infrastrukturinvestitionen, Technologietransfer und Hilfen für die Bildung eines ausreichenden Kapitalstocks für Betriebe vorsieht, zumal die erste Entwicklung nach der Vereinigung die Disparitäten vergrößert hat.

3. Die Unschuld von Konzepten im Hinblick auf die Entwicklung eines integrierten Städtesystems

Die folgende Abbildung beschreibt drei Modelle, die im Rahmen der Strategiediskussionen bezüglich der wirtschaftlichen und sozialen Vereinigung als Teil-

Abb. 3: Konzepte der Entwicklung des Städtesystems



B- Berlin	F Frankfurt	HH Hamburg	M München	N Nürnberg
C- Köln	H Hannover	Ka Karlsruhe	Ma Mannheim	RR Rhein-Ruhr
D- Düsseldorf	HB Bremen	L Leipzig	Mg Magdeburg	S Stuttgart

Entwurf: G. Braun, Design: N. Braun



konzepte in Diskussion waren bzw. noch sind (s. Abb. 3 A—C). Die Modelle sind Transferleistungen klassischer Wirtschaftstheorien, die das Wachstum und die Entwicklung zweier ungleicher Partner zu determinieren versuchen. Die notwendige Transferleistung besteht darin, daß die geforderten Konzepte auch den Weg beschreiben müssen, den ein ehemals politisch unabhängiges und wirtschaftlich kontroverses System zu gehen hat, um in ein bereits bestehendes und für sich partiell funktionierendes dynamisches — weil selbst einem Transformationsprozeß unterworfen — System integriert zu werden. Eine wesentliche Randbedingung für diese Konzepte besteht darin, daß das westliche System zu Beginn des Vereinigungsprozesses nahezu vollständig, nur mit Ausnahme der regionalen Distribution der Güter und der regionalen Bereitstellung von Diensten, das östliche ohne extra Investitionen versorgen kann.

— Ein erstes Konzept (A) ist vom Wachstumspolkonzept abgeleitet und agiert als eine Art Feuerwehr-Konzept. Westliche Großunternehmen übernehmen in einer ersten Stufe der Entwicklung, der der strukturellen Konsolidierung, die früheren Staatsunternehmen als Tochterbetriebe, um ein Maximum an Beschäftigung fürs erste zu garantieren. Diese Unternehmen operieren — was heute keine Gültigkeit mehr hat — auf der Basis billiger Arbeitskräfte und auf der Basis regionalen „know hows“ als bedeutendste Standortfaktoren. Um das Risiko für Unternehmen wie Beschäftigte zu minimieren, ist es unvermeidlich, daß der Staat direkt mit Subventionen oder indirekt mit Infrastrukturvorleistungen oder Ausbildungsprogrammen als Partner dazutritt, um Perspektiven für eine rasche Restrukturierung der Industrien von quantitativen zu qualitativen Standards herbeizuführen. Kritikern gegen eine Zunahme von Marktmonopolen von Großbetrieben durch Übernahme dieser ehemaligen Staatsbetriebe muß entgegnet werden, daß auch im Falle der Veräußerung von florierenden Betrieben durch die Treuhand diese niemand sonst aus Wettbewerbsgründen hätte erwerben können.

Die negativen Effekte solcher Konzepte sind, daß solche Regionen durch Fremdbestimmung strukturell in nachgeordnete Bedeutung verfallen und wenigstens zum Teil als Nur-Marktgebiete fungieren. Das östliche Städtesystem würde ungeachtet eigener Entwicklungspotentiale langfristig als „Peripherie — Peripherie“ degradiert werden. Insbesondere deren ländliche Gebiete könnten aufgrund fortlaufender Urbanisierungsprozesse durch permanente Entzugseffekte nicht auf ein „polarization reversal“ hoffen, vielmehr „double polarization“ erleiden (BRAUN 1991). Ein solches Konzept (A) stärkt insbesondere die gegenwärtigen Wachstumsregionen vor allem im Süden Deutschlands und stabilisiert gleichzeitig die durch den Transformationsprozeß schwächer gewordenen Regionen im Norden und Westen, denn Nachfragedruck aus dem Osten hat die alten Standortvorteile wieder aufleben lassen. Allerdings verschleppte sich hiermit der zuvor angelaufene notwendige Restrukturierungsprozeß der Altindustrieregionen erheblich. Der Nachfrageschub überbrückte auch die Anfangszeit der weltweit wirkenden Rezession, die Deutschland um mehr als zwei Jahre später, dafür aber noch einschneidender traf. Die Zeitspanne hat allerdings dafür gereicht, um zum Beispiel Hamburg zu den strukturellen Gewinnern dieser beiden Entwicklungen zu machen.

— Ein zweites Modell (B), das eng an das erste gekoppelt zu sehen ist, bezieht

sich auf indirekte staatliche Infrastrukturprogramme. Es wirkt eher als ein mittelfristiges Konzept, das an neoklassische Ausgleichsmechanismen mittels Faktormobilität anschließt. Als Faktoren zählen staatliche Anreizprogramme, die ähnlich wie in der Vergangenheit für Berlin und das Zonenrandgebiet nicht Entwicklungsimpulse zu leisten vermögen, aber ein Überleben während der Anlaufprobleme der Restrukturierung garantieren. Die neuen Länder würden von Investitions- und Steuererleichterungen profitieren und über die Schaffung von Infrastruktur wie zum Beispiel Kommunikations- und Verkehrstechnologien, Bildungsprogramme oder regionale Diversifizierung von Bundesbehörden interne Multiplikatoreffekte zunächst ohne „Bedeutungsüberschuß“ schaffen. Nicht-lokalisierte Industrien wie die Bauindustrie und die Konsumgüterindustrie aber auch Investitionsgüter- und Service-Industrien könnten bei hinreichend großem Kapitalstock sowohl endogene Impulse als auch integrative Kooperationen zwischen West- und Ost-Unternehmen entwickeln. Darauf aufbauend entsteht ein zunehmender Ausgleich in den Beschäftigungsdisproportionen sowie ein „reversal“ der noch anhaltenden Abwanderung vor allem qualifizierter Arbeitskräfte. Rasche Eigentumsrückübertragungen, effektive und auch zum Teil unkonventionelle Verwaltungsarbeit sowie Planungssicherheit beschleunigen in jedem Falle diesen Vorgang wesentlich, zumal sich mit der Rückgewinnung von regionaler Identität sehr rasch die lokale Bindung weiterer Wirtschaftspotentiale einstellt.

Der Hauptvorteil für dieses Konzept liegt darin, daß sowohl der Absatzmarkt wie der Arbeitsmarkt sich interdependent entwickeln werden. Allerdings sind die Aussichten auf ein Wirksamwerden dieses Konzeptes insofern gemindert, als bei nur gering verbesserter, jedoch weiterhin niedriger Produktivität und voraussehlend steigenden Löhnen die Lohnstückkosten so hoch sind, daß Investitionen nicht in Technologien wohl aber in Arbeitsplätzen ausbleiben und Joberosion sich damit weiter verstärkt.

Die Kontraindikation zu diesem Konzept liegt darin, daß die intraregionale Suburbanisierung und die Konzentration auf wenige Standorte rasch voranschreiten, während im Westen Dezentralisierung und Restrukturierung ablaufen und damit der Entwicklungsunterschied zur „Westwirtschaft“ zunimmt. Die Chancen zum Abbau der Disparitäten werden durch die unterschiedlichen Entwicklungs-tempi innerhalb dieses Wirtschaftszyklus zusätzlich gemindert.

- Ein drittes Modell (C) wirkt als langfristiges Konzept über die Prinzipien endogener Entwicklung von unten nach oben. Dieses Konzept ist eine deregulierende Alternative zu den eher dirigistischen Maßnahmen und Anreiz-Transfers von „außerhalb“ und „oben“ (Modelle A und B) — falls flächen-deckend eingesetzt. Politiken, die auf einer Mehrebenenplanung mit einer Kontrolle von unten basieren, könnten sehr schnell die erhebliche Zahl der sowohl minderqualifizierten wie strukturell Arbeitslosen auch in weniger bzw. nicht-urbanisierten Gebieten für den Fall absorbieren, daß die Abwanderung der qualifizierten Kräfte gestoppt und das Anfangsstadium einer Entwicklung sozial und wirtschaftlich durch Infrastrukturvorleistungen, Technologietransfers und Investitionshilfen abgefedert werden kann. Erfolgreiche Prozesse auf der Grundlage von Privatisierung, lokalen Initiativen der

Wirtschaft und Wissenschaft, der Entwicklung von regionalem Bewußtsein und Vertrauensbildung in die langfristige Wirksamkeit der Unternehmungen sowie der Bildung von Erfahrung, daß nämlich Belohnungen und Pioniergewinne vor allem durch wirtschaftliche Aktivitäten erzielt werden können, sind Voraussetzung dafür, daß lokal und regional stabile und wirksame Märkte für Produkte, Handel und Dienste sowie Beschäftigung geschaffen werden können. Um Synergieeffekte zu erzielen, sind solche Schlüsselkonzepte erforderlich, die sowohl wettbewerbsfähige Produkte und Produktionen für den Export einführen als auch Bedingungen dafür schaffen, daß die resultierenden Gewinne in der eigenen Region wieder investiert und mit mehrfachem Umsatz in der Region gehalten werden können. Bevorzugt sind daher solche Wirtschaftssektoren zu fördern, die einen hohen Humankapitaleinsatz erfordern.

Ein solches Konzept verteilt bei allerdings erheblich größeren zeitlichen Bedingungen Anpassungsverlusten weit gleichmäßiger die Chancen für ein „take off“ zwischen unterschiedlichen Größen von Kernen und Peripherien. Der jetzt noch hohe Anteil von Arbeitslosigkeit sollte nach diesem Konzept weniger durch eine Beschleunigung der Entzugseffekte als vielmehr durch Maßnahmen der innovativen Förderung endogenen Potentials vermindert werden. Insbesondere grüne High-Tech-Projekte könnten auch in ökologisch belastete Gebiete verlagert werden, um dort exportierbares „know how“ zu produzieren.

Das räumliche Muster eines solchen Konzeptes ergibt ein Netz von kleineren Knoten bzw. ermöglicht überregionale Vernetzungen, die nicht-hierarchisch und subsystem-übergreifend organisiert sind. Solche räumlichen Strukturen entsprechen durchaus den in weiten Teilen im Westen bereits entwickelten Netzen. Dieses Konzept braucht zu seiner Durchsetzung jedoch Zeit bei einem gleichzeitig hohen Aufwand von Kapitalvorleistungen im Bereich der Infrastruktur und des Kapitalstocks der Betriebe.

Allerdings bietet die gegenwärtige Kommunal-, Regional und Ländergliederung mit ihrer Kleinparzellierung keine ausreichende Grundlage für intra- und interregional wettbewerbsfähige und finanzierbare Entwicklungen. Vorschläge einer Länder- und Kommunal-Neugliederung sind von CHRISTALLER (CHRISTALLER zitiert in: PRESTON 1993) für diese Regionen schon vor zirka 50 Jahren entwickelt worden (s. Abb. 3 D).

4. Modell zur Entwicklung eines integrierten Städtesystems

Die Ziele und Rahmenbedingungen für die Organisation neuer Siedlungsstrukturen haben sich seit CHRISTALLERs Entwurf gravierend verändert, die entscheidenden Faktoren in einem durch Wettbewerb gekennzeichneten Markt sind jedoch geblieben, nämlich

- das Niveau der Innovation von Produkt und Produktion,
- die Diffusionsfähigkeit von Innovationen,

- der Zeitpunkt der Invention und der Innovation in einer Region bzw. die Wachstumsvorsprünge anderer Regionen und
- die Interaktionsfähigkeit der lokalen Märkte im nationalen und internationalen Kontext.

Verluste an Zeit für die Adaption von Innovationen sind im jeweiligen Wirtschaftszyklus irreversibel und können zumindest nicht langfristig durch Maßnahmen wie Preismanipulationen, Steuererleichterungen oder Beschäftigtenabbau kompensiert werden. Die Konsequenzen sind offensichtlich: Je mehr Zeit vergeht, um so eher sind die kurzfristigen Konzepte (zum Beispiel Konzept (A) in Abb. 3) in ihrer Durchsetzung wahrscheinlich und um so weniger ist die regionale Integration in Form des Ausgleichs zu erwarten (Konzept (C) in Abb. 3).

Entsprechend spielt im folgenden Modell die Zeit, ausgedrückt durch die Geschwindigkeit der Entwicklungsumsetzung, die entscheidende Rolle für die Neuorganisation des Städtesystems in Ost und West (s. Abb. 4). Dieses Modell, das räumlich vereinfachend nur zwischen Ost und West disaggregiert wird, besitzt zwei Pole:

- Wachstumskerne, die mit hegemonialer Kraft kolonial expandieren und
- polarisierte Peripherien, die zunehmend vor allem politischen Widerstand gegen „Vereinnahmung“ leisten.

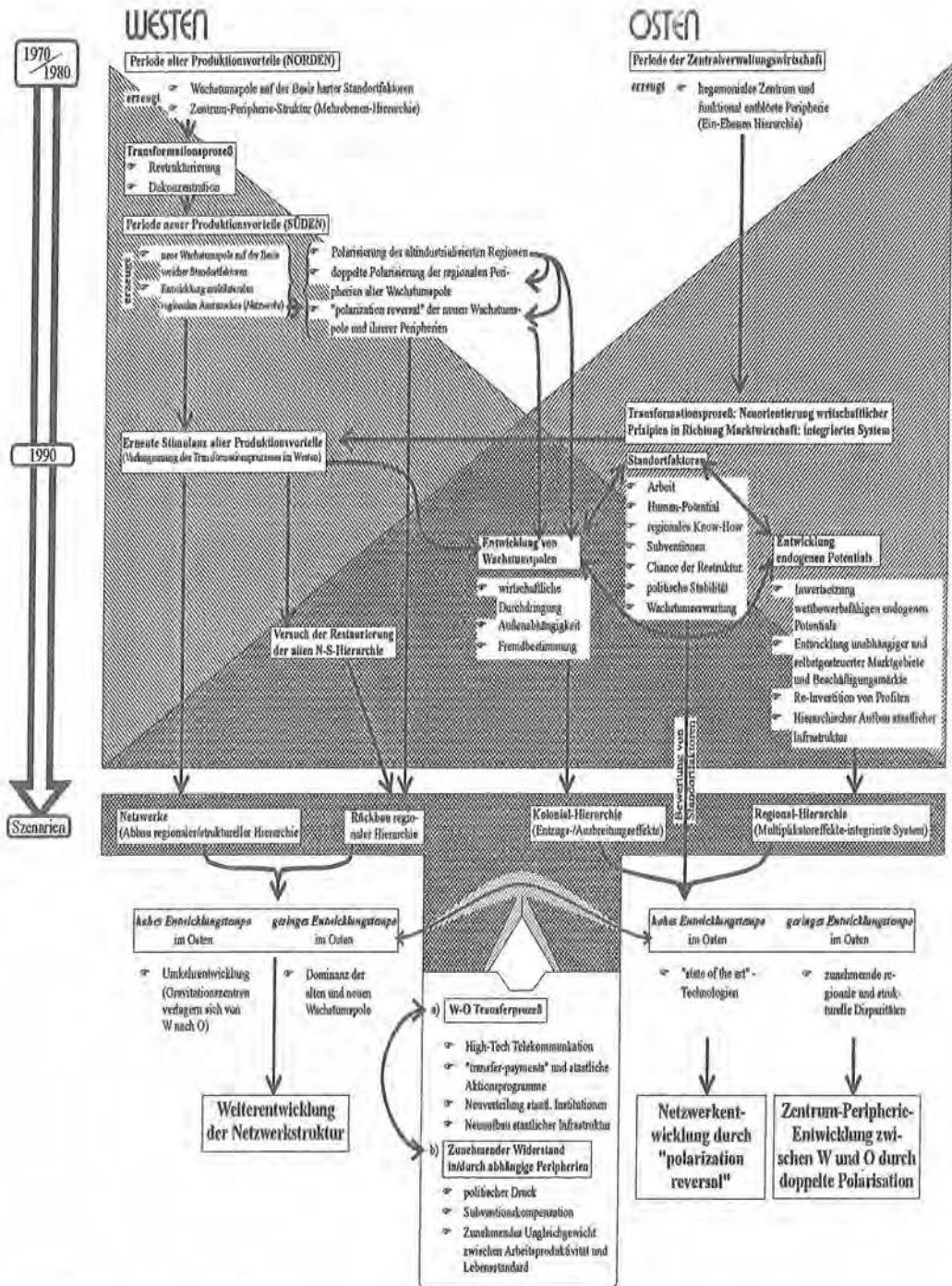
Das Modell beschreibt der Zeitachse folgend zunächst Zustand und Dynamik beider Systeme in Ost und West zu Beginn des globalen Umstrukturierungsprozesses. Im „westlichen System“ verändert der Transformationsprozeß wirtschaftlicher Globalisierung während der achtziger Jahre nicht nur die Qualität der Produktionsvorteile durch den Wechsel von „economies of scale“ auf „economies of scope“ sondern auch die Standorte der Produktion. Altindustrialisierte Regionen werden polarisiert, ihre Peripherien werden doppelt polarisiert, während die neuen Wachstumspole und speziell deren Peripherien von einem „polarization reversal“ profitieren (vgl. BRAUN 1991). Das Prinzip der Flexibilisierung der Produktion erzeugt dabei zirkulär kumulativ einen multilateralen regionalen Austausch, das heißt Netze, die die frühere regionale Mehrebenen-Hierarchie innerhalb und zwischen den Systemen abbauen bzw. umgehen.

Im gleichen Zeitraum verfestigte sich im Osten die Zentralisierung auf ein hegemonial wirkendes Zentrum mit einer funktional weitgehend entblößten Peripherie.

Durch die Vereinigung werden nun die östlichen Länder in zwei unterschiedliche Prozesse einbezogen, nämlich zum einen in den im Westen bereits wirksamen Prozeß der Restrukturierung der Gesamtwirtschaft und zum anderen in den der wirtschaftlichen und sozialen Integration in das westliche System aufgrund räumlicher und sektoraler Disparitäten. Gleichzeitig haben sich jedoch die Randbedingungen für „Ost“ und „West“ durch politische Vorgaben wesentlich geändert. Diese Bedingungen bewirkten im „Osten“ per Einigungsvertrag unmittelbar und in der Umsetzung fließend zunächst

- eine Umorientierung der Wirtschaftsprinzipien in Richtung auf Marktwirtschaft,
- eine Umverteilung der regionalen Verantwortlichkeiten und
- durch den Aufbau bzw. die Übernahme der westlichen Verwaltungsorganisation eine Wiedereinführung einer Mehrebenen-Hierarchie, die auch im

Abb. 4: Entwicklungsmodell des deutschen Städtesystems



Entwurf:
Zeichnung:

G. Braun
N. Braun

„Westen“ keine adäquate Form zur gegenwärtigen Siedlungsentwicklung darstellt.

Im Westen dagegen wurde der Transformationsprozeß aufgrund des Nachholbedarfs nach Konsum- und traditionellen Investitionsgütern deutlich verlangsamt und die alten Standortfaktoren und verkrusteten Produktionsstrukturen in den altindustrialisierten Regionen zum Teil wieder ins Leben zurückgeholt. Die Wiederentwicklung alter Wachstumspole zeigt sich vor allem in der wirtschaftlichen Durchdringung der Ost-Regionen, die nun von einer Außenkontrolle erneut abhängig werden. Anstatt aufgrund eigener wirtschaftlicher Dynamik Märkte entwickeln zu können, schlittert der „Osten“ von Anfang an aufgrund unkontrollierten Massenkonsums in eine koloniale Hierarchie hinein (vgl. hierzu Konzept (A) der Abb. 3).

Der Konflikt liegt vor allem im Zeitdruck, der politisch, ökonomisch, ökologisch und sozial entstanden ist und sich weiter entwickelt, wenn nicht andere Entwicklungsprinzipien diesen Mechanismus aufweichen. Das Dilemma der beiden gegensätzlichen Konzepte besteht darin, daß kurzfristige Konzepte in der Regel in Abhängigkeit enden, während Aufbau, Entwicklung und Inwertsetzung endogener Potentiale zu viel Zeit beansprucht und das Inputkapital für den hierfür notwendigen Zeitraum volkswirtschaftlich in der Regel nicht aufgebracht werden kann. Das zuletzt aufgeführte Konzept (C) ist insbesondere begründet in der Neu-Inwertsetzung von Standortfaktoren wie Humankapital, regionalem „know how“, Wachstumserwartungen, Subventionen in Humankapital, institutioneller Infrastruktur, verbesserter Erreichbarkeit und politischer Stabilität, die sämtlich geeignet sind, wenigstens zum Teil lokal unabhängige und regional integrierte Absatz- und Beschäftigungsmärkte zu schaffen. Flächendeckende Struktureffekte in kurzem Zeitraum sind ohnehin nicht zu erwarten.

Insoweit läßt sich die gegenwärtige Situation beschreiben. Während nun die W-E-Transferprozesse wie regionale Ausgleichszahlungen, staatliche Unterstützungsprogramme, regionale Umverteilung von staatlichen Institutionen, Einführung von institutionellen Rahmenbedingungen (Rechtsprechung, Planungsrecht), Ausbau von Telekommunikations- und Transportinfrastruktur seit 1990 zu wirken beginnen, entsteht ein zunehmender Widerstand der abhängigen Peripherien gegenüber den „kolonialen“ Zentren. Langfristige Arbeitslosigkeit, soziale Diskriminierung, sich fortsetzende Entindustrialisierung, Bevormundung, Verhöhnung und Verfall früherer Wertsysteme, Auflösung traditioneller Haushaltsstrukturen in kurzer Zeit münden nun in politischem Druck, der momentan vor allem durch Erhöhung von Subventionen kompensiert werden soll und wird. Die Auswirkungen bestehen freilich darin, daß das Ungleichgewicht zwischen Lohnkosten, Lebensstandard und Produktivität weiter zunimmt und die Chancen für die Wirksamkeit endogener Entwicklung schmälert.

Die Szenarien einer weiteren Entwicklung hängen entschieden davon ab, in welchem Tempo die einzelnen Programme greifen bzw. inwieweit eine Balance in den Auswirkungen der gegenwärtig divergierenden Prozesse herzustellen ist:

1. Eine zeitlich rasche und intensive Entwicklung erzeugt in den Ostregionen „state of the art“-Technologien und Chancen für eine Netzentwicklung, indem Effekte eines „polarization reversal“ auch für traditionelle Peripherien genutzt werden können. Einher geht jedoch ein Verlust an traditioneller

regionaler Identität. Investoren von außen werden in der Regel regionale Eliten ersetzen und die Pioniergewinne nicht reinvestieren, sondern regional und sektoral transferieren.

2. Eine nur langsame und sensible Entwicklung erlaubt dagegen, eine Förderung des endogenen Potentials zu bewirken, verschärft jedoch durch den Zeitverlust die interregionalen Disparitäten:
 - Östliche Regionen, ihre Kerne und wie Peripherien, werden jedoch auch noch mittelfristig in beiden Fällen doppelt polarisiert (vgl. BRAUN 1991). Sie verbleiben im Ost-West-Wettbewerb nachrangig in einer sich verschärfenden regionalen und sektoralen Hierarchie.
 - Die Kontraindikationen beider Szenarien erzeugen im westlichen System freilich nicht den gleichen Umfang an Wirkungen:
3. Eine langsame und moderate Entwicklung im Osten wird die Dominanz der alten und neuen Wachstumspole im Westen stabilisieren. Das städtische Netzwerk multilateralen regionalen Austausches kann sich so weiterentwickeln und regionale Disparitäten reduzieren.
4. Schnelle und intensive Entwicklung im Osten kann jedoch das gegenwärtige Muster im Westen nur dann erheblich umkehren, wenn hinreichend geeignete Infrastruktur, Investitionshilfen und Technologietransfer in einem Maße geleistet werden, das die Wettbewerbsfähigkeit im Westen und dessen Restrukturierungsprozeß schwächt. Eine bloße Verlagerung von Schwerpunkten innovativer Entwicklung in den Osten ohne dessen endogene Entwicklung sowie ohne Kompensationsmaßnahmen im Westen würde die Integration beider Systeme stoppen wie auch jedes System einzeln nicht mehr überlebensfähig lassen. Maßnahmen jedweder interdependenter Vernetzung sind statt dessen anzustreben.

Das zuletzt genannte Szenario ist sicherlich nicht in der Lage, das gegenwärtige System im Westen grundsätzlich zu verändern, aber es würde das Wettbewerbspotential der gegenwärtig führenden Wachstumspole bzw. -regionen auf europäischer Ebene erheblich schwächen: Bayern und Baden-Württemberg haben bereits aus Gründen eigener Wettbewerbsfähigkeit entschieden gegen eine Verstärkung des Länderfinanzausgleichs zugunsten der neuen Bundesländer interveniert.

Literatur

- BADE, F.-J. u. K. R. KUNZMANN 1991: Deindustrialization and Regional Development in the Federal Republic of Germany in: Lloyd R. and H. SAZANAMI (eds.): *Industrial Change and Regional Economic Transformation: The Experience of Western Europe*. London: Harper Collins: 70—104.
- BERENTSEN, H. 1991: Regional Socioeconomic Implications of German Unification for Eastern Germany: Problems of Settlement Systems and Regional Development in the Former GDR. Paper presented at the Conference: Decentralization and Alternative Rural-Urban Configurations. Barcelona: 25 pp.
- BIRCH, D. L. 1979: *The Job Generation Process*. M.I.T. Program on Neighborhood and Regional Change. Cambridge, Mass.
- BLOTEVOGEL, H., HOMMEL, M. u. P. SCHÖLLER 1982: The Urban System of the Federal Republic of Germany in: *West European Settlement Systems: Acta Geographica Lovaniensia* No. 22, 163—206.
- BRAINARD L. J. 1991: Reform in Eastern Europe: Creating a Capital Market in: *Economic Review*. Jan./Febr. 49—58.
- BRAUN, G. 1989: Theoretical Aspects of Complex Transition in Urban Systems in: BOURNE, L. S. et al. (eds.): *The Changing Geography of Urban Systems. Perspectives on the Developed and Developing World*. Universidad de Navarra for I.G.U. Commission on Urban Systems in Transition 1986. Pamplona, pp. 103—117.
- BRAUN, G. 1991: The Process of Multipolarization in BANNON, M. et al. (eds.): *Urbanization and Urban Development: Recent Trends in a Global Context*. University College Dublin for I.G.U. Commission on Urban Systems in Transition 1987, Dublin, pp. 41—59.
- BUNDESMINISTERIUM für innerdeutsche Beziehungen (Hrsg.) 1979: *DDR-Handbuch*. Köln: Verlag Wissenschaft und Politik.
- BUNDESMINISTERIUM für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 1994: *Raumordnungsbericht 1993*. Bonn: Deutscher Bundestag 12/2143.
- CASTELLS, M. 1989: *The Informational City. Information Technology, Economic Restructuring and the Urban-Regional Process*. Oxford: Basil Blackwell.
- CHASE-DUNN, Chr. 1989: *Global Formation. Structures of the World Economy*. Oxford: Basil Blackwell.
- CRAMER, U. and M. KOLLER 1988: Job-Turnover 1977—1987 in der Bundesrepublik Deutschland in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 21. Jg. Stuttgart: Kohlhammer.
- CHRISTALLER, W. 1949, unveröffentlichtes Material: Die Neugliederung Deutschlands in Länder, Landesbezirke und Kreise. Ein Entwurf des Arbeitskreises für Länderreform im deutschen Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung. Frankfurt a. M., Januar 1949. Publiziert in: PRESTON, R. 1993, Remembering Walter Christaller's Scholarly Contribution in: *Die Erde*, H. 4, pp. 303—313.

- DENNIS, M. 1988: German Democratic Republic. Politics, Economics and Society. London, New York: Pinter.
- DEUTSCHER INDUSTRIE- UND HANDELSTAG 1991: Wirtschaftslage und Erwartungen. Bonn: DIHT.
- DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG 1990: Quantitative Aspekte einer Reform von Wirtschaft und Finanzen in der DDR in: Wochenbericht des DIW 17/90 Berlin.
- DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG 1991: Verkehrsprobleme in Ostdeutschland — Chance für ein neues Verkehrs- und Siedlungsplanungskonzept in: Wochenbericht des DIW 25/91. Berlin: pp. 353—357.
- ECKART, K. 1990: Die neuen Länder, Produktionsstandort Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen Deutscher Industrie- und Handelstag, Bonn.
- ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE 1991: Economic Bulletin for Europe. Vol. 42/90. New York: United Nations Publication.
- FRIEDRICHS, J. (Hrsg.) 1985: Die Städte in den 80er Jahren: demographische, ökonomische und technologische Entwicklungen. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- FRIEDRICHS, J., HÄUBERMANN, H. u. W. SIEBEL (Hrsg.) 1986 Süd-Nord-Gefälle in der Bundesrepublik? Sozialwissenschaftliche Analysen. Opladen: Westdeutscher Verlag
- FÜRST, D. u. D. SCHIMANKE 1985: Changes in Economic and Social Structure in the Federal Republic of Germany, Development Trends of Densely Populated Areas and Approaches to Decentralization. in: Seminare, Symposien, Arbeitsberichte H. 18, Bonn: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung.
- GORNIG, M. et al. 1993: Mittel- und langfristige Entwicklungsperspektiven für deutsche Stadtregionen in: Materialien zur Raumentwicklung, H. 58. Bonn.
- GRIMM, F.-D. 1984: The Settlement System of the German Democratic Republic: Its Structure and Development in: BOURNE, L. S., SINCLAIR, R. and K. DZIEWONSKI (eds.): Urbanization and Settlement Systems, International Perspectives. Oxford University Press: pp. 377—399
- HENCKEL, D., GRABOW B., HOLLBACH, B., NIEMANN H. u. H. USBECK 1993: Entwicklungschancen deutscher Städte - Die Folgen der Vereinigung in: Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Bd. 86, Stuttgart et al..
- HELMSTÄDTER, E. 1983: Arbeitslosigkeit und Reallohniveau. Ein dynamischer Ansatz in: Wirtschaftswoche Nr. 50, pp. 72—77.
- HOFFMANN, L. 1990: Integrating the East German States into German Economy: Opportunities, Burdens and Options in: Economic Aspects of German Unification. Draft paper presented at the conference: J. Hopkins University: Washington, D.C.: 20 pp.
- KRÄTKE, St. 1991: Strukturwandel der Städte: Städtesystem und Grundstücksmarkt in der „post-fordistischen“ Ära. Frankfurt, New York: Campus.
- LICHTENBERGER, E. (Hrsg.) 1991: Die Zukunft von Ostmitteleuropa. Vom Plan zum Markt. in: ISR-Forschungsberichte der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, Heft 2, Wien.

- SCHÖLLER, P. 1986: Städtepolitik, Stadtumbau und Stadterhaltung in der DDR. Erkundliches Wissen H. 81. Stuttgart: F. Steiner.
- SIEBERT, H. 1990: The Economic Integration of Germany in: Kieler Diskussionsbeiträge 160 a, September. Kiel.
- STIENS, G. 1993: Kommende Veränderungen der städtischen Siedlungsstruktur der Bundesrepublik Deutschland. Eine Auswertung jüngster raumwissenschaftlicher Trendermittlungen in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 12, pp. 899—921.
- VOGT, D., VOSS, W., u. S. MECK 1987: Sozialstruktur der DDR. Eine Einführung. Wissenschaftliche Buchgesellschaft Darmstadt.
- WILD, T. and Ph. N. JONES 1994: Spatial Impacts of German Unification. in: The Geographical Journal, Vol 160, Part I, March. pp. 1—16.