

Frankdieter GRIMM, Leipzig

## **Geographische Aspekte der Situation und Perspektive der Kreisstädte und Kreise in den mittel- und ostdeutschen Ländern\***

### **1. Historischer Hintergrund**

Die politisch-administrative Gliederung des späteren DDR-Territoriums bzw. der heutigen fünf mittel- und ostdeutschen Länder läßt sich mehrere Jahrhunderte zurückverfolgen. Noch zu Beginn des 19. Jahrhunderts war dieser Raum auf 28 Staaten bzw. geistliche Territorien aufgeteilt, zusätzlich gegliedert und zersplittert in zahlreiche sich durchdringende Teiltterritorien und Enklaven. Mitte des 19. Jahrhunderts hatte Preußen mit 58,4 Prozent der Fläche den größten Anteil, das übrige Territorium gehörte anteilig zu Sachsen (13,6 %), zu den mecklenburgischen Großherzogtümern (14,7 %), zu den thüringischen Kleinstaaten (10,8 %) sowie zu weiteren Kleinstaaten. Der kleinste Staat, das Fürstentum Reuß ältere Linie im südöstlichen Thüringen, erreichte mit 316 km<sup>2</sup> kaum die Größe eines heutigen Kreises. Häufig waren die Zentren der Kleinstaaten und Teiltterritorien die Vorläufer heutiger Kreisstädte, beispielsweise Eisenberg als Verwaltungssitz des Westkreises des Herzogtums Sachsen-Altenburg, Sonneberg als Verwaltungssitz des Meininger Oberlandes (Sachsen-Meiningen).

Die neuen Erfordernisse der wirtschaftlichen und politisch-territorialen Entwicklung in Deutschland führten im 19. Jahrhundert zunehmend zur Überwindung der feudalen Zersplitterung und zur Entstehung einander ähnlicher Verwaltungsformen und -räume in den heutigen mittel- und ostdeutschen Ländern. Marksteine dieser Umgestaltung waren der Reichsdeputationshauptschluß (1803), der Wiener Kongreß (1815), die Entstehung des deutschen Zollvereins (1834), die Reichsgründung (1871) und die Inkraftsetzung der preußischen Kreisordnung (1872). Die späteren Kreisstädte und Kreise gewannen in diesem Prozeß ihre bis zur Gegenwart wirksamen Konturen. Eine weitergehende Vereinheitli-

\* Diese Ausarbeitung entstand im Auftrag des ehemaligen Ministeriums für Regionale und Kommunale Angelegenheiten der DDR und seiner bis Ende 1990 bestehenden Nachfolgeeinrichtung, der Gemeinschaftsstelle der Länder für Regionale und Kommunale Angelegenheiten in Berlin. Sie gibt einen Überblick zur Situation im November 1990 und daraus abzuleitender zukünftiger Entwicklungen.

chung konnte nach dem Ersten Weltkrieg mit der Bildung des Landes Thüringen (aus 8 Kleinstaaten, mit Ausschluß des Kreises Coburg und der preußischen Territorien) und des Gebietes von Groß-Berlin erreicht werden. Schließlich wurde gegen Ende des Zweiten Weltkriegs der preußische Regierungsbezirk Erfurt an Thüringen angegliedert.

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde auf Beschluß des Alliierten Kontrollrates das Land Preußen aufgelöst, außerdem erfolgten einige kleinere Grenzkorrekturen. Daran anschließend wurden auf dem Gebiet der ehemaligen sowjetischen Besatzungszone die fünf Länder Mecklenburg, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Sachsen mit 120 Landkreisen und 21 Stadtkreisen gebildet:

1. Mecklenburg: Mecklenburg zuzüglich Teilen des preußischen Regierungsbezirks Stettin (Vorpommern) und östlich der Elbe gelegener Teile des preußischen Regierungsbezirks Lüneburg.
2. Brandenburg: Regierungsbezirk Potsdam (Preußen) sowie Teile der preußischen Regierungsbezirke Stettin, Frankfurt/Oder, und Mecklenburg zuzüglich kleinerer mecklenburgischer Gebiete.
3. Sachsen-Anhalt: Regierungsbezirke Magdeburg und Merseburg, Anhalt und Teile des Regierungsbezirks Braunschweig (Preußen), thüringische Exklave Allstedt.
4. Thüringen: Thüringen zuzüglich des preußischen Regierungsbezirks Erfurt und Teilen des Regierungsbezirks Kassel (Kreis Schmalkladen).
5. Sachsen: Sachsen ohne die östlich der Neiße gelegenen Landesteile zuzüglich Teilen des preußischen Regierungsbezirks Liegnitz.

Der Gründung der DDR folgte im Jahre 1952 eine Verwaltungsreform mit dem Ziel, die Zentralmacht gegenüber den historisch gewachsenen föderalistischen Traditionen zu stärken, wirtschaftlich zusammengehörige räumliche Einheiten auch politisch-administrativ zusammenzuschließen und durch die Bildung kleinerer Kreise überschaubare Basiseinheiten zu schaffen. Es entstanden 15 Bezirke (einschließlich Ost-Berlin als eigener Bezirk), 194 Landkreise und 21 Stadtkreise. Die 1952 geschaffenen Bezirke und Kreise blieben mit Ausnahme der Auflösung einiger weniger Land- und Stadtkreise und der Neubildung einiger Stadtkreise bis zum Jahre 1990 nahezu unverändert. Am Ende ihres Bestehens umfaßte die DDR 189 Landkreise und 38 Stadtkreise (1988), aus denen nunmehr die fünf neuen mittel- und ostdeutschen Länder zusammengefügt wurden.

Gleichzeitig erfolgten im Zeitraum zwischen 1945 und 1990 zahlreiche Gemeindezusammenschlüsse und Eingemeindungen, so daß sich die Zahl der Gemeinden deutlich verringerte (1950 9776 Gemeinden, 1988 7563 Gemeinden). Infolgedessen entfallen auf einen Landkreis heute nur noch durchschnittlich 40 Gemeinden gegenüber nahezu 100 Gemeinden bei Beginn der Nachkriegsentwicklung. Die Bestrebungen der späten 70er Jahre, mittels Gemeindeverbänden schrittweise zu neuen Großgemeinden zu gelangen, wurden späterhin nicht weiter verfolgt.

Die teils bewußte und teils auf mangelnde Kenntnis beruhende geringe Beachtung örtlicher Traditionen und Zusammenhänge bei der Bildung der Bezirke, Kreise und Gemeinden führte zu langwierigen und aufwendigen Anpassungs- und Akzeptanzschwierigkeiten, die größtenteils vermeidbar gewesen wären. Eine künftige Kreis- und Gemeindereform sollte besonders sorgfältig die historisch

gewachsenen Strukturen und Zusammenhänge analysieren und bewerten, um langfristig tragfähige Lösungen zu finden — unter angemessener Berücksichtigung der in den letzten vier Jahrzehnten stattgefundenen Veränderungen.

Die Kenntnis historischer Zusammenhänge bietet schließlich auch eine solide Grundlage zur Beurteilung aktueller Bestrebungen für Veränderungen der politisch-administrativen Zuordnung und der Verwaltungsgrenzen, zum Beispiel von Bürgerinitiativen zum Anschluß des thüringischen Eichsfelds an Niedersachsen oder des sächsischen Vogtlands an Bayern, desgleichen zur Beurteilung beabsichtigter Ein- und Ausgemeindungen (am Institut für Geographie und Geoökologie/Leipzig besteht eine Kartei aller Ein- und Ausgemeindungen in den fünf mittel- und ostdeutschen Ländern seit 1920).

## 2. Analytische Übersicht

### 2.1 Grundzüge der Siedlungsstruktur

Im Vergleich zu den anderen ehemaligen sozialistischen Staaten Europas wies das bisherige DDR-Territorium mit einer Dichte von 154 Ew./km<sup>2</sup> (1988) die größte Bevölkerungsdichte auf (CFSR 122, Polen 120, Ungarn 114). Im gesamtdeutschen Vergleich steht die Bevölkerungsdichte deutlich gegenüber den Werten der bisherigen Bundesrepublik Deutschland zurück (240 Ew./km<sup>2</sup>), und im gesamteuropäischen Vergleich ordnet sich die Bevölkerungsdichte zwischen Italien (190) und Frankreich (101) ein. Die mittel- und ostdeutschen Länder sind somit den dichter bevölkerten Regionen Europas zuzurechnen.

Die Bevölkerung der neuen Länder (1988 16,7 Mio. Ew.) wohnt in annähernd 18 000 Siedlungen mit jeweils 20 oder mehr Einwohnern und in 5400 Wohnplätzen mit jeweils weniger als 20 Einwohnern. Diese 23 400 Siedlungen sind politisch-administrativ in 7563 Gemeinden (einschließlich Stadtkreise) zusammengefaßt, von denen 642 das Stadtrecht besitzen (1988). Die Gemeinden gruppieren sich zu 217 Kreisen, davon 189 Landkreisen und 38 Stadtkreisen, die bis zur Wiedervereinigung Deutschlands in 15 Bezirken und seither in den fünf Ländern Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen (+ Berlin) eingeordnet sind. Die Siedlungsdichte in den neuen Ländern unterscheidet sich infolge der gleichartigen historischen Entwicklung kaum von den Ländern der bisherigen Bundesrepublik Deutschland, während die Einwohnerzahlen und Flächengrößen der Kreise und Gemeinden erheblich differieren und im Ergebnis der Kreis- und Gemeindereformen in den alten Ländern wesentlich höher sind. Beispielsweise hat dort ein durchschnittlicher Kreis annähernd die dreifache Einwohnerzahl wie in den neuen Ländern, und selbst die Fläche des größten Ex-Bundesrepublik-Deutschland-Kreises (Emsland 2880 km<sup>2</sup>) erreicht fast das Doppelte des größten Ex-DDR-Kreises (Hagenow 1550 km<sup>2</sup>).

Die räumliche Siedlungs- und Bevölkerungsverteilung in den neuen Ländern ist gekennzeichnet durch einen markanten Nord-Süd-Unterschied. Hohen Bevölkerungs- und Siedlungsdichten im Süden stehen — mit Ausnahme des Berli-

Abb. 1: Typisierung der Zentren nach ihrer Umlandbedeutung (nach GRIMM 1980)



ner Raumes — geringere Bevölkerungs- und Siedlungsdichten im Norden gegenüber. Die Grenze der beiden Teilräume wird ungefähr durch die Kreise Haldensleben, Burg, Zerbst, Gräfenhainichen, Torgau, Bad Liebenwerda, Finsterwalde und Eisenhüttenstadt gebildet, wobei die genannten Kreise bereits dem weniger dicht bevölkerten Nordteil zuzurechnen wären. Die höchste Bevölkerungsdichte wird im westlichen Sachsen erreicht, wo die Kreise Hohenstein-Ernstthal und Stollberg mehr als 400 Ew./km<sup>2</sup> und weitere 8 Kreise zwischen Chemnitz und Leipzig zwischen 300 und 400 Ew./km<sup>2</sup> aufweisen. Demgegenüber betragen die Bevölkerungsdichten der Kreise der mittleren und nördlichen Regionen durchweg weniger als 100 Ew./km<sup>2</sup>. Zehn Kreise in Brandenburg und acht Kreise in Mecklenburg-Vorpommern weisen sogar Bevölkerungsdichten von weniger als 45 Ew./km<sup>2</sup> auf. Bevölkerungärmster Kreis ist der mecklenburgische Kreis Röbel/Müritz mit 35 Ew./km<sup>2</sup>.

Der unterschiedlichen Bevölkerungs- und Siedlungsdichte im Norden und im Süden der neuen Länder entspricht eine ebenso unterschiedliche Zahl und Dichte großer Städte, woraus sich unterschiedliche Ansatzpunkte für die politisch-administrative Ordnung des Territoriums ergeben. Diese Unterschiede setzen sich in der unterschiedlichen Verkehrsanbindung der Gemeinden und Siedlungen außerhalb der größeren Städte fort: gute Verkehrsanbindung des flachen Landes an die Städte südlich der Linie Magdeburg-Torgau-Cottbus, im Berliner Raum und längs der Ostseeküste, ungünstigere Verkehrserschließung im nördlichen Sachsen-Anhalt und im größten Teil Brandenburgs und Mecklenburg-Vorpommerns. Langfristig ist eher mit einer Verstärkung als mit einer Abschwächung dieses Gegensatzes zu rechnen, so daß für politische, wirtschaftliche und soziale Zielstellungen ein differenziertes Herangehen an die spezifischen Probleme dieser unterschiedlichen Regionen geboten erscheint, einschließlich der Berücksichtigung der unterschiedlichen Bevölkerungs-, Siedlungs- und Verkehrsdichte bei der zu erwartenden politisch-administrativen Neuordnung der Kreise und Gemeinden.

## 2.2 Kreisstädte, Zentrale Orte

Im Ergebnis der im ersten Abschnitt angedeuteten historischen Entwicklung hatte sich auf dem Territorium der mittel- und ostdeutschen Länder bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts ein hierarchisches System von Zentren herausgebildet (vgl. Abb 1.), dessen Grundanlage in die vorindustrielle Zeit zurückgeht, das durch das nachfolgende wirtschaftliche und politische Zusammenwachsen Deutschlands mehr und mehr vereinheitlicht wurde und das durch die regional unterschiedliche Wirtschaftsentwicklung (Nord-Süd-Unterschied) eine erneute Differenzierung erfuhr. Herausragendes Zentrum der nachmaligen DDR war Berlin, gefolgt von den ebenfalls deutlich hervorgehobenen Zentren Leipzig und Dresden. Die seitherige Entwicklung in der bisherigen DDR brachte eine Stärkung der Rolle Berlins für den Gesamtraum und eine Verstärkung der Stellung der Zentren in den hierarchischen Stufen der Bezirksstädte und der Kreisstädte, das heißt eine Aufwertung der kleineren Bezirks- und Kreisstädte (z. B. Suhl, Neubrandenburg, Lobenstein, Bischofswerda) und eine Dämpfung der größten Be-

zirks- und Kreisstädte (z. B. Leipzig, Naumburg, Görlitz). Die Auswirkungen dieser Entwicklung sind in den am Institut für Geographie und Geoökologie/Leipzig analytisch bestimmten Typen der Zentren enthalten (GRIMM/HÖNSCH 1974):

- 1 Ost-Berlin (Hauptstadt)
- 2a Groß-Zentren (Leipzig, Dresden)
- 2b Bezirkszentren (übrige Bezirksstädte außer Suhl und Frankfurt/Oder)
- 3a Gebietszentren (meist große Kreisstädte über 40 000 Ew.)
- 3b Kreiszentren (Mehrzahl der Kreisstädte unter 40 000 Ew.)
- 4a Partielle Kreiszentren (kleine Kreisstädte mit lückigem Funktionsspektrum)
- 4b Lokalzentren (die Mehrzahl der Klein- und Landstädte)
- 5a Mittelpunktsorte

Zu ähnlichen Aussagen gelangte die bei der Staatlichen Plankommission geschaffene Siedlungskategorisierung (Siedlungskategorien 1 bis 4). Die am Institut für Geographie und Geoökologie/Leipzig erarbeitete zentralörtliche Gliederung der damaligen DDR-Städte weist aufgrund des gleichartigen historischen Hintergrundes des Städtensystems große Ähnlichkeiten mit der etwa gleichzeitig entstandenen Gliederung der zentralen Orte der „alten“ Bundesrepublik Deutschland auf. Spezifische Unterschiede ergeben sich für die alten Länder durch die Verteilung ehemaliger hauptstädtischer Funktionen Berlins (und Leipzigs) auf mehrere westdeutsche Großstädte (Bonn Regierungssitz, Frankfurt am Main Bankenzentrum, Hannover Messestadt usw.), für die ehemalige DDR durch die gewichtige Rolle der Bezirks- und Kreisgliederung. Eine inhaltliche und terminologische Anpassung ist vor allem für die oberen und mittleren Ebenen der Städtehierarchien in Ost und West unschwer möglich und liegt am Institut für Geographie und Geoökologie/Leipzig vor.

Eine wesentliche Ursache der nach wie vor bestehenden Vergleichbarkeit und Paßfähigkeit der Städtehierarchien in Deutschland West und Ost ist die Langlebigkeit und das Beharrungsvermögen historisch gewachsener Strukturen. Sie werden unter anderem durch die seit Beginn unseres Jahrhunderts im wesentlichen gleichbleibende Reihenfolge der Städtegrößen (Einwohnerzahlen) abgebildet, die in der folgenden Tabelle 1 für die zehn größten Städte dargestellt wird und im Prinzip auch für mittlere und kleine Städte zutrifft.

Die Tabelle 1 deutet zugleich an, daß in den letzten Jahrzehnten zunehmend diejenigen Städte Positionsgewinne erzielen konnten, die mit der Verwaltungsreform von 1952 neue administrative Zentren wurden, das heißt die neuen Bezirksstädte Halle, Rostock und Gera, desgleichen auf den weiteren Rangplätzen (hier nicht angeführt) Schwerin, Cottbus, Neubrandenburg, Frankfurt/Oder und Suhl. Gleiches gilt in ähnlicher Weise in der hierarchischen Ebene der Kreisstädte, wo neue Kreisstädte wie Salzungen, Ilmenau, Lobenstein ihre Position verbessern konnten, „zu große“ alte Kreisstädte wie Stralsund, Naumburg oder Meiningen demgegenüber relativ zurückfielen. Insgesamt aber stellen die angeführten Veränderungen meist nur Modifizierungen dar und führten zu keinen grundlegenden Wandlungen der bei Kriegsende bestehenden Städtehierarchie. Besonderes Interesse verdient in der jetzigen Situation die Frage, ob sich trotz des Wegfalls der DDR-spezifischen Administration die mittlerweile erreichten hierarchischen Verhältnisse behaupten oder ob sich frühere traditionelle Strukturen

Tab. 1: Die Rangfolge der größten Städte der neuen Länder (geordnet nach den Einwohnerzahlen)

	1871	1910	1939	1950	1971	1990
Berlin	1	1	1	1	1	1
Leipzig	4	2	2	2	2	2
Dresden	2	3	3	3	3	3
Halle	6	6	6	5	5	4
Chemnitz	5	4	4	4	4	5
Magdeburg	3	5	5	6	6	6
Rostock	11	13	10	9	7	7
Erfurt	8	8	7	7	8	8
Potsdam	9	12	8	10	10	9
Gera	27	15	14	12	11	10

wieder durchsetzen werden, zum Beispiel eine Verbesserung der Position traditioneller Zentren wie Leipzig, Görlitz, Plauen bzw. auf der Kreisebene von Freiberg, Rudolstadt oder Neustrelitz.

Mit der Installierung der sozialistischen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung in der damaligen DDR erhielten die Kreisstädte ein festes Aufgabenspektrum zugewiesen, das einschließlich der fast stets mit der politisch-administrativen verbundenen weiteren zentralörtlichen Funktionen etwa 50 Funktionsgruppen umfaßte (GRIMM 1974):

- Sitz der Volksvertretung des Kreises
- Rat des Kreises mit seinen verschiedenen Abteilungen, Volkspolizei-Kreisamt, Kreisverwaltung der Staatssicherheit, Rat für Land- und Nahrungsmittelgüterwirtschaft, Kreisstaatsanwalt, Kreisgericht, Staatliches Notariat, Wehrkreiskommando, Straßenmeisterei
- Sitz der Kreisvorstände/Kreisleitungen der Parteien und gesellschaftlichen Organisationen
- Zentrum der Volksbildung mit Erweiterter Oberschule, Berufsschulen für den Kreis, Kreisvolkshochschule, Pädagogischen Kreiskabinetten
- Zentrale der politischen, populärwissenschaftlichen und kulturellen Kommunikation und Propaganda: Kreisredaktion der SED-Tagespresse, Kreissekretariate der Urania, des Kulturbundes
- wirtschaftsorganisatorischer Standort mit Versicherungen, Banken und Sparkassen, Industrie- und Handelskammer; Kreisverwaltung im Handel (HO, Konsum) und im Kraftverkehr; Handelskontor zur materiell-technischen Versorgung der Landwirtschaft
- Konzentrationspunkt der gesundheitlichen Versorgung mit Kreiskrankenhaus, Kreispoliklinik, Kreisapotheke, Kreisarzt, Organisation des Krankentransports, Kreiskomitee des Deutschen Roten Kreuzes, Kreisverwaltung der Sozialversicherung, Veterinärhygiene-Kreisinspektion.

Gemäß der Siedlungskategorisierung der Staatlichen Plankommission zählten damit verbunden zur anzustrebenden Mindeststandardausstattung jeder Kreisstadt (Siedlungskategorie 4) ein Kaufhaus, ein Hotel, eine Erweiterte Oberschule, eine Allgemeine Berufsschule, ein Kreiskrankenhaus, eine Poliklinik, eine Schwimmhalle, ein Kulturhaus, ein Mehrzwecksaal mit Theaterbespielung, ein Dienstleistungskombinat und ein Museum.

Dennoch bestanden stets beträchtliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Kreisstädten, nicht zuletzt bedingt durch den unterschiedlichen historischen Werdegang der einzelnen Städte. So blieb auch in der Regel die zentralörtliche Leistung der traditionellen Kreisstädte besser als bei den neuen Kreisstädten. Bei der Verwaltungsreform 1952 war die Zahl der Kreisstädte der damaligen DDR um 50 Prozent erhöht worden, in Sachsen beispielsweise um die Städte Bischofswerda, Freital, Görlitz, Riesa, Sebnitz, Weißwasser, Brand-Erbisdorf, Hainichen, Hohenstein-Ernstthal, Klingenthal, Reichenbach, Schwarzenberg, Werdau, Zschopau, Eilenburg, Geithain, Wurzen. Einige der Veränderungen brachten längst fällige Anpassungen an stattgefundene Entwicklungen, zum Beispiel die Erhebung von Riesa zur Kreisstadt. Sonst aber waren die Voraussetzungen zur Wahrnehmung der angestrebten Standardfunktionen bei den neuen Kreisstädten durchweg schlechter als in den traditionellen Kreisstädten und konnten im Verlaufe der nahezu vier Jahrzehnten meist nicht ganz angeglichen werden.

Eine zwei Jahrzehnte später durchgeführte Typisierung der Kreisstädte (GRIMM 1974) machte offenkundig (vgl. Abb. 2, 3, 4), daß in der Regel die alten Kreisstädte eine solidere Ausstattung und eine gefestigtere Zentralrolle für ihren Kreis aufwiesen, daß einige neue Kreisstädte wie Riesa oder Ilmenau den Aufstieg zu einer leistungsfähigen Kreisstadt geschafft hatten, daß die meisten neuen Kreisstädte aber weiterhin deutlich zurückstanden und daß schließlich die verfehlten Kreisstadtfestlegungen durch eine trotz des Nachholbedarfs zurückgehende Einwohnerzahl herausfielen. Die Typisierung der DDR-Kreisstädte führte zu folgender Gruppierung:

1. Gebietszentren, die zentralörtlich deutlich über den eigenen Kreis hinaus wirksam sind, zum Beispiel Plauen, Bautzen, Güstrow.
2. Große Kreiszentren, die mit einem guten Leistungsspektrum das unbestrittene eindeutige Zentrum ihrer Kreise sind, zum Beispiel Saalfeld, Torgau, Annaberg-Buchholz.
3. Mittlere Kreiszentren, die mit einem noch guten Leistungsspektrum im wesentlichen die Zentren ihrer Kreise sind, zum Beispiel Jüterbog, Schleiz.
4. Partielle Kreiszentren, die nur als politisch-administrative Zentren für ihren gesamten Kreis zentralörtlich wirksam werden, zum Beispiel Wolgast, Geithain.
5. Lokalzentren mit Kreisstadtfunktion, deren zentralörtliche Funktion im wesentlichen auf die politisch-administrative Rolle beschränkt ist, zum Beispiel Stadtroda, Neuhaus/Rwg.

Gebietszentren, Große und Mittlere Kreiszentren sind prädestiniert für eine Kreisstadtfunktion auch bei reduzierter Anzahl von Kreisstädten. Partielle Kreiszentren und Lokalzentren mit Kreisstadtfunktion sind hingegen nur in Ausnahmefällen für die Bewahrung der Kreisstadtfunktion bei reduzierter An-

Abb. 2: Typisierung der Kreisstädte nach ihrer Umlandbedeutung (nach Grimm 1974)



zahl von Kreisstädten geeignet, wobei in jedem einzelnen Falle die spezifischen Lagebeziehungen zum Umland und zu anderen Zentren zu berücksichtigen sind.

### 2.3 Kreise, Stadt-Umland-Regionen

Im Ergebnis der historischen Entwicklung haben sich zwischen jeder Stadt und ihrem Umland vielfältige Beziehungen herausgebildet, bei denen die Stadt zentralörtliche Funktionen für das Umland wahrnimmt und das Umland als Partner und Ergänzungsraum der Stadt fungiert. Die Stadt und ihr Umland bilden eine zusammengehörige Region: die Stadt-Umland-Region. Politisch-administrative Funktionen und Beziehungen sind ein Teil der Umlandfunktionen und -beziehungen der Städte und tragen zur Verstärkung und Stabilisierung solcher Funktionen und Beziehungen auf den jeweiligen Verwaltungsebenen bei (in der Ex-DDR: Bezirke und Kreise).

Stadt-Umland-Beziehungen und Stadt-Umland-Regionen staffeln sich in Abhängigkeit von der Größe, Leistungsfähigkeit und hierarchischen Stellung der Zentren. Große Städte haben ausgedehnte Stadt-Umland-Regionen und nehmen eine Vielzahl zentralörtlicher Funktionen für ihr Umland wahr, kleine Städte sind auf ein elementares Leistungsspektrum und auf wenige Stadt-Umland-Beziehungen beschränkt. Das Umland der großen Städte ist ausgedehnt und gut gegliedert, das Umland der kleinen Städte ist kleinflächig und kaum strukturiert. Untersuchungen des Instituts für Geographie und Geoökologie/Leipzig und anderer geographischer Institute haben ergeben, daß für die Stadt-Umland-Regionen der mittel- und ostdeutschen Länder eine Gliederung in drei Intensitätszonen erkennbar ist (STADT UND UMLAND):

1. Die Umlandzone 1 ist der Bereich mit sehr großer Intensität der personenbezogenen Stadt-Umland-Beziehungen zum Zentrum. Die Gemeinden sind dominant auf das Zentrum orientiert. Die Umlandzone 1 ist nahezu ringförmig ausgebildet und liegt innerhalb des zugeordneten Kreises. Eine solche Umlandzone ist bei allen Kreis- und höheren Zentren ausgebildet.
2. Die Umlandzone 2 ist der Bereich mittlerer Intensität der personenbezogenen Stadt-Umland-Beziehungen zum Zentrum. Die Gemeinden sind (mit Ausnahme von Nebenzentren) nicht mehr dominant auf das Zentrum der Stadt-Umland-Region ausgerichtet, sondern auf kleinere Städte (Lokalzentren, partielle Kreiszentren). Umlandzone 1 und 2 zusammen nehmen bei den Kreis- und höheren Zentren ein Areal in der Größenordnung eines Kreises ein.
3. Die Umlandzone 3 tritt nicht bei Kreiszentren, sondern nur bei höherrangigen Zentren auf. Sie ist der Bereich schwacher personenbezogener Stadt-Umland-Beziehungen zum Zentrum, das vor allem Leistungen der Spezialversorgung für die gesamte Umlandzone wahrnimmt. Innerhalb der Umlandzone 3 existieren eigenständige Kreiszentren oder Partielle Kreiszentren mit entsprechend ausgebildeten eigenen Umlandzonen 1 und 2.

Die Beziehungen zur Umlandzone 1 vollziehen sich innerhalb von Teilen des Kreises, die Beziehungen zur Umlandzone 2 innerhalb des Kreises und die Beziehungen zur Umlandzone 3 über den Kreis hinaus. Die Umlandzone 2

widerspiegelt somit in gewissem Maße die Beziehungen von Kreisstadt und jetzigem Kreis, die Umlandzone 3 könnte Bestandteil möglicher künftiger Großkreise werden.

In den zurückliegenden Jahrzehnten seit 1952 war eine ständige Stabilisierung der Wechselbeziehungen zwischen den Kreisstädten und ihren Kreisen zu beobachten, insbesondere in den dünnbesiedelten und peripheren Gebieten. Es zeigt sich, daß nicht nur die administrativ vorgegebenen territorial fixierten Beziehungen zwischen Stadt und Umland ständig perfektioniert wurden, sondern daß sich daran in der Relation von Kreisstadt und Kreis zahlreiche weitere territorial flexible Beziehungen anlehnen. Folgende Beziehungen zwischen Kreisstadt und Kreis waren besonders bedeutsam:

- die Beziehungen zu den Behörden der Kreisstadt und die Interessenvertretung durch die Kreistagsabgeordneten
- die wirtschaftsleitende Einflußnahme der Kreisstadt auf die Entwicklung des gesamten Kreises
- die politischen, sozialen und kulturellen Beziehungen zwischen Kreisstadt und Kreis, wahrgenommen durch die Parteien und die verschiedenen Organisationen (z. B. im Sport, im Kulturwesen), wobei der Tagespresse des Kreises als Bindeglied eine besondere Rolle zukam
- versorgungsräumliche Beziehungen auf Kreisebene im Handel, Gesundheitswesen, Volksbildung usw.
- die Verkehrsbeziehungen, bei denen im öffentlichen Personenverkehr die Schaffung günstiger Beziehungen zwischen Kreisstadt und Kreis Vorrang hatte.

Die Qualität und Intensität der Beziehungen von Kreisstadt und Kreis weist in den mittel- und ostdeutschen Ländern trotz einheitlicher Rahmenbedingungen eine erhebliche Vielfalt auf, die sich aus der unterschiedlichen Größe der Kreise und aus der damit und mit der Bevölkerungs- und Verkehrsdichte verbundenen unterschiedlichen Erreichbarkeit der Kreisstädte aus ihrem jeweiligen Kreisterritorium ableiten. Dabei ist generell eine größere Beziehungsintensität und eine bessere Anbindung der Kreisterritorien im Süden zu belegen, andererseits im Norden oft eine ausschließliche Dominanz selbst kleiner Kreisstädte für ihr Umland („unter den Blinden ist der Einäugige König“). Die folgenden Tabellen 2 und 3 veranschaulichen die bestehende Differenziertheit und zeigen zugleich die gegenüber den alten Ländern deutlich geringeren Absolutwerte der Kreisgrößen.

Die in den Tabellen 2 und 3 ausgewiesenen unterschiedlichen Kreisgrößen, die unterschiedliche Verkehrserreichbarkeit aus den jetzigen Kreisgebieten und aus den Umlandzonen 3 sowie die unterschiedlichen Kreistypen (vgl. GRIMM 1974) geben zahlreiche Anhaltspunkte für die Möglichkeiten und Notwendigkeiten einer eventuellen Kreisreform, wobei vor allem die Aufrechterhaltung der außerordentlich kleinen Kreise (z. B. Röbel, Havelberg) und der Trennung von Stadt- und Landkreis bei kleinen Stadtkreisen (z. B. Freiberg/Brand-Erbisdorf oder Naumburg/Nebra) fragwürdig ist und bei einer Verwaltungsreform überwunden werden sollte.

Tab. 2: Die Landkreise der mittel- und ostdeutschen Länder nach ihrer Flächengröße

Fläche in km <sup>2</sup>	Zahl der Kreise	Nord und Mitte	Süd und Südwest
bis 200	6	—	6
200— 400	55	6	49
400— 600	57	24	33
600— 800	47	35	12
800—1000	18	18	—
1000—1200	5	5	—
1200—1400	2	2	—
über 1400	1	1	—

Tab. 3: Einwohnerzahlen (1988) der Kreise der neuen Länder (Landkreise einschließlich kreisangehöriger Kreisstädte)

Häufigkeits- verteilung Ew.	Zahl der Kreise	Kreise unter 25 000 Ew. (1000 Ew.)	Kreise über 120 000 Ew. (1000 Ew.)
unter 20 000	1	Röbel/Müritz 17,9	Gotha 143,6
20 000— 40 000	58	Havelberg 21,6	Leipzig 135,0
40 000— 60 000	52	Altentreptow 23,2	Oranienburg 130,0
60 000— 80 000	39	Sternberg 23,2	Bitterfeld 127,9
80 000—100 000	21	Gadebusch 24,1	Bautzen 127,5
100 000—120 000	12		Merseburg 120,6
120 000—140 000	5	Wittstock	
über 140 000	1		

Anmerkung: der kleinste Kreis der alten Länder hat 49 000 Einwohner (Lüchow-Dannenberg).

## 2.4 Gemeinden, Siedlungen

Die Erhebung der Büros für Territorialplanung zu den Siedlungen der damaligen DDR ergab eine Anzahl von insgesamt 23 400 Siedlungen, wobei als Siedlung jede bewohnte Gebäudegruppierung gezählt wurde, die von der nächsten derartigen Ansiedlung durch eine Gemeindegrenze oder durch eine Distanz von mindestens 500 m getrennt war. Eine ähnliche Anzahl von Siedlungen ermittelte

STAMS bei der Schaffung von Kartengrundlagen für den ATLAS DDR. Die Anzahl der Siedlungen hat sich seither kaum geändert, uns sind sowohl einige Auflassungen (Wüstungen) als auch einige Neugründungen von Siedlungen gemäß der Definition der Büros für Territorialplanung bekannt. Daraus folgt, daß jede der 7563 Gemeinden der mittel- und ostdeutschen Bundesländer durchschnittlich 3 Siedlungen umfaßt.

Die tatsächliche Zahl der Siedlungen (Ortsteile) pro Gemeinde ist sehr unterschiedlich. Im Ergebnis einer expansiven Eingemeindungspolitik haben einige Städte ihr Territorium sehr ausgedehnt und relativ selbständige Siedlungen einbezogen, zum Beispiel Gera, Dessau. Andere Städte wie beispielsweise Leipzig haben selbst die nächstgelegenen funktional und baulich integrierten Nachbargemeinden nicht eingemeindet. Große Unterschiede bestehen auch bei den ländlichen Gemeinden, dort hauptsächlich bedingt durch den unterschiedlichen Konzentrations- oder Zersplitterungsgrad der Siedlungsstruktur. Besonders in den Regionen mit zahlreichen Streusiedlungen, Weilern und Einzelgehöften ist die Zahl der einzelnen Siedlungen pro Gemeinde sehr hoch, sie erreicht nicht selten 8—10 Siedlungen pro Gemeinde, zum Beispiel im nördlichen Sachsen, im Oderbruch und in Teilen Mecklenburg-Vorpommerns. Trotz insgesamt noch immer sehr bescheidener Einwohnerzahlen dieser Gemeinden scheint dort die Grenze einer sinnvollen Zusammenfassung oft schon erreicht zu sein.

Anfang der 70er Jahre wurden Bestrebungen gefördert, mehrere Gemeinden zu Gemeindeverbänden zusammenzuschließen, um wirtschaftlich leistungsfähigere Einheiten und schlagkräftigere Verwaltungen zu schaffen. Mehr und mehr hatte sich ein Widerspruch zwischen den großen, viele Dörfer umfassenden Landwirtschaftsbetrieben und den kleinen Gemeinden herausgebildet, die Dorfbürgermeister hatten der konzentrierten Macht des LPG-Vorsitzenden nichts entgegenzusetzen. So war ein entscheidender Gesichtspunkt bei der Bildung der Gemeindeverbände die Anpassung der staatlichen Verwaltung an die Größenordnungen und Strukturformen der Landwirtschaft. Im Idealfalle sollten Gemeindeverband und LPG-Bereich deckungsgleich sein. Als Zentren der Gemeindeverbände wurden Kleinstädte oder andere lokale Zentren gewählt, größere Städte blieben außerhalb der Gemeindeverbände. Eine Anlehnung an die Areale der kooperierenden Landwirtschaft wurde selbst dort angestrebt, wo die Landwirtschaft nur eine Nebenrolle spielte. Insgesamt war die Bildung der Gemeindeverbände als ein versuchsweiser Schritt zur Schaffung größerer Gemeinden zu verstehen.

Die Bildung von Gemeindeverbänden wurde für das damalige DDR-Territorium innerhalb weniger Jahre fast flächendeckend durchgeführt, fand dann aber nicht die anfangs beabsichtigte Fortsetzung. Als Haupthemmnisse erwiesen sich

- die geringe Identifizierung der Dorfbewohner mit dem gegenüber früher größeren und anonymen Gemeindeverband
- die wirtschaftliche Schwäche der zusammengefaßten Gemeinden, die nur wenige Investitionen an Vorzugsstandorten zuließ, so daß die meisten Siedlungen leer ausgingen
- die zu starke Anlehnung an die Landwirtschaft, die zur Vernachlässigung der Interessen der nicht-landwirtschaftlichen Bevölkerung führte.

Insgesamt waren 1989 in der damaligen DDR kaum noch funktionierende

Gemeindeverbände erhalten. Die generellen Erfahrungen der Bildung der Gemeindeverbände sowie die konkreten Erfahrungen bei der Zusammenarbeit benachbarter Gemeinden bieten aber wertvolle Ansatzpunkte für jegliche Überlegungen zu künftigen Gemeindereformen in den neuen mittel- und ostdeutschen Ländern.

Tab. 4: Anzahl der Dörfer ( $\geq 20$  Ew.) in der damaligen DDR (STAMS, unveröffentlicht, für ATLAS DDR)

Zwergdörfer (20—75 Ew.)	3732
Kleine Dörfer (76—150 Ew.)	3462
Kleine Dörfer (151—250 Ew.)	2980
Kleine Dörfer (251—350 Ew.)	1950
Mittlere Dörfer (351—450 Ew.)	1211
Mittlere Dörfer (451—550 Ew.)	647
Mittlere Dörfer (551—650 Ew.)	440
Mittlere Dörfer (651—750 Ew.)	277
Große Dörfer (751—950 Ew.)	485
Große Dörfer (951—1450 Ew.)	114
Große Dörfer (über 1450 Ew.)	51

zuzüglich 201 Zwergstädte (1000—3000 Ew.), 309 Kleinstädte (4000—15 000), 123 Mittelstädte (15 000—150 000 Ew.), 8 Großstädte (über 150 000 Ew.)

## 2.5 Zusammenfassung, Wertung

Die Übersicht zu den Kreisen, Kreisstädten und Gemeinden der mittel- und ostdeutschen Länder veranschaulicht, daß die politisch-administrativen Strukturen mit der Verwaltungsreform 1952 konsequent auf die staatspolitischen Ziele und auf die Flächengröße der ehemaligen DDR ausgerichtet worden sind. Mit der Schaffung eines gleichrangigen Netzes von Bezirksstädten und eines ebensolchen Netzes von Kreisstädten wurde eine gewisse Angleichung der Lebensbedingungen erreicht, mit Differenzierungen entsprechend der unterschiedlichen Bevölkerungsdichte und zu Lasten der südlichen Regionen der ehemaligen DDR. Die gebildeten Kreise und Kreisstädte stellen teils eine Beseitigung historisch überlebter Formen dar, waren andererseits oft auch künstliche Konstruktionen, die nur zögernd von der Bevölkerung akzeptiert wurden. Die Kreise, Kreisstädte und Gemeinden sind in den neuen Ländern durchweg erheblich kleiner als in den alten Ländern. Im vereinigten Deutschland machen die neuen Staatsziele und Verwaltungsformen und die neue Staatsgröße eine Reform unerläßlich, die zur Schaffung größerer Kreise, zur Reduzierung der Zahl der Kreisstädte und zur

Vergrößerung der Gemeinden führen muß. Die räumlichen Beziehungen und Strukturen der Zeit vor 1952 können für eine solche Reform ebenso als Anhaltspunkte dienen wie die Erfahrungen der Bildung von Gemeindeverbänden.

## 3. Perspektiven

### 3.1 Grundprinzipien einer Kreisreform

Die Wiederherstellung eines einheitlichen deutschen Staates und seines Staatsterritoriums, der Übergang von der Plan- und Kommandowirtschaft zur Marktwirtschaft und die Umwandlung totalitär-zentraler in demokratisch-pluralistische Strukturen machen es erforderlich, die bestehenden politisch-administrativen räumlichen Strukturen neu zu bewerten und entsprechend den neuen Anforderungen zu reformieren. Nachdem aufgrund aktueller politischer Notwendigkeiten die Bildung der Länder im Eilverfahren vorgenommen wurde, ist eine vorausschauende und gründliche Prüfung der Erfordernisse und Möglichkeiten für eine in den nächsten Jahren zu erwartende Kreis- und Gemeindereform anzustreben. Dabei sind Einheiten zu schaffen, die eine leistungsfähige wirtschaftliche Verwaltung gewährleisten, die Beteiligung der Bevölkerung an den ihr Schicksal bestimmenden Entscheidungen ermöglichen und die Identifizierung der Bürger mit ihrem Kreis und ihrer Gemeinde sichern können.

Eine Kreis- und Gemeindereform in den neuen Ländern kann sich an den historisch gewachsenen, vor 1952 bestehenden Verhältnissen ebenso orientieren wie an den seither veränderten Strukturen und Bedingungen, zum Beispiel an neuen Verwaltungs- und Industrieschwerpunkten und an der durch die Motorisierung gestiegenen Mobilität der Bevölkerung. Außerdem ist eine weitmögliche Paßfähigkeit an die in den alten Ländern bewährten Strukturen anzustreben.

Daraus folgt, daß nach der weithin vorherrschenden Auffassung der Kommunalpolitiker und Regionalplaner in Deutschland Ost und West eine Beschränkung der Zahl der Kreisstädte und Kreise, eine Erweiterung der Kreise und eine Vergrößerung der Gemeinden vorteilhaft wären, wobei in Anpassung an die regionale Differenziertheit des Gesamttraumes spezifische Lösungen für die einzelnen Länder, Landesteile und Siedlungstypen zu finden sind.

### 3.2 Perspektive der Kreisstädte

Da viele der durch eine DDR-Kreisstadt wahrzunehmenden Funktionen künftig nicht mehr so strikt an das politisch-administrative Zentrum gebunden sind und gleichermaßen das Kreisterritorium in vielen Beziehungen nicht mehr ausschließlich zur Bindung an eine eigene Kreisstadt verpflichtet ist, wird sich künftig die unmittelbare Bedeutung der Kreisstadtfunktion etwas abschwächen. Dennoch bleibt die zentralörtliche Rolle der Kreisstadt bedeutsam, die Kreisstadtfunktion sichert Arbeitsplätze, und die richtige Wahl der Kreisstädte wird



von entscheidender Bedeutung für die Organisierung einer effektiven und effektiven und bürgernahen Verwaltung sein.

Erfahrungen der alten Länder sowie eigene Erfahrungen zum Wirksamwerden der bisherigen Kreisstädte besagen, daß es zweckmäßiger ist, die Kreisstadtfunktion durch eine geringere Anzahl leistungsfähiger Städte als bisher wahrnehmen zu lassen:

- eine Verringerung der Städteanzahl erhöht die Chance, in den verbleibenden Kreisstädten leistungsfähige Verwaltungen zu schaffen
- eine Verringerung der Anzahl der Kreisstädte erhält den Landesregierungen die Möglichkeit, die spezifischen Probleme der einzelnen Kreise zu erkennen und auf sie einzugehen
- infolge der durch Motorisierung gestiegenen Mobilität der Bevölkerung bleiben ausreichende Möglichkeiten gewahrt, den Kontakt von Kreisstadt und Kreis aufrechtzuerhalten
- aufgrund der wesentlich geringeren Bevölkerungsdichte der neuen Länder wird es zur Gewährleistung einer ausreichenden Erreichbarkeit der Kreisstädte vermutlich unvermeidbar sein, in einigen Regionen der mittel- und ostdeutschen Länder kleinere Kreisstädte als in der bisherigen Bundesrepublik Deutschland zu akzeptieren.

Untersuchungen zur Leistungsfähigkeit der bestehenden Kreisstädte und zu den Anforderungen an eine voll funktionsfähige Kreisstadt (GRIMM 1974; OSTWALD 1975; KLUGE 1975; KRÖNERT 1979) lassen erkennen, daß die großen Kreiszentren und höheren Zentren (GRIMM 1974) bzw. die Städte der Siedlungskategorie 3 (KLUGE 1974, 1975) uneingeschränkt als stabile künftige Kreisstädte geeignet sind. Diese Städte haben stets mehr als 15 000—20 000 Einwohner. In den dichtbevölkerten südlichen Regionen der ehemaligen DDR sind solche Städte in ausreichender Anzahl vorhanden, so daß eine Ergänzung um weitere Kreisstädte nur in wenigen Ausnahmefällen nötig ist. Schwieriger ist es in den mittleren und nördlichen Regionen, wo weithin solche Städte für die Bevölkerung verkehrsmäßig schwer erreichbar bleiben. Sofern eine Reduzierung der Anzahl der Kreisstädte und Kreise angestrebt wird, ist die Existenzberechtigung der von uns als Partielle Kreiszentren eingestuften kleinen Kreisstädte sorgfältig zu prüfen. In vielen Fällen ist sogar die Aufrechterhaltung der Kreisstadtfunktion in den Kleinen Kreiszentren in Frage zu stellen. Dabei ergibt sich eine grundlegend unterschiedliche Situation in den Agrargebieten und in den Industriegebieten:

1. Partielle Kreiszentren in dünnbesiedelten agrarischen Gebieten sind zwar leistungsschwach, doch liegen die nächsten größeren Zentren in erheblicher Entfernung, so daß zumindest eine Art Stützpunktfunktion bewahrt werden sollte, zum Beispiel Wolgast in Beziehung zu Greifswald, Nauen in Beziehung zu Potsdam.
2. Partielle Kreiszentren in Industriegebieten haben ein beschränktes Funktionsspektrum, da wesentliche Umlandfunktionen von einem nahegelegenen höheren Zentrum erfüllt werden, die Fortführung der Kreisstadtfunktion erscheint als wenig gerechtfertigt, zum Beispiel Nebra bei Naumburg, Brand-Erbisdorf bei Freiberg, Hohenstein-Ernstthal bei Chemnitz.

Nach unseren Analysen waren in der ehemaligen DDR 27 Kreisstädte als Partiel-

Abb. 3: Lagebezeichnung der Kreisstädte zu den nächstgelegenen Städten über 40 000 Ew. in den neuen Bundesländern (nach Grimm 1980)

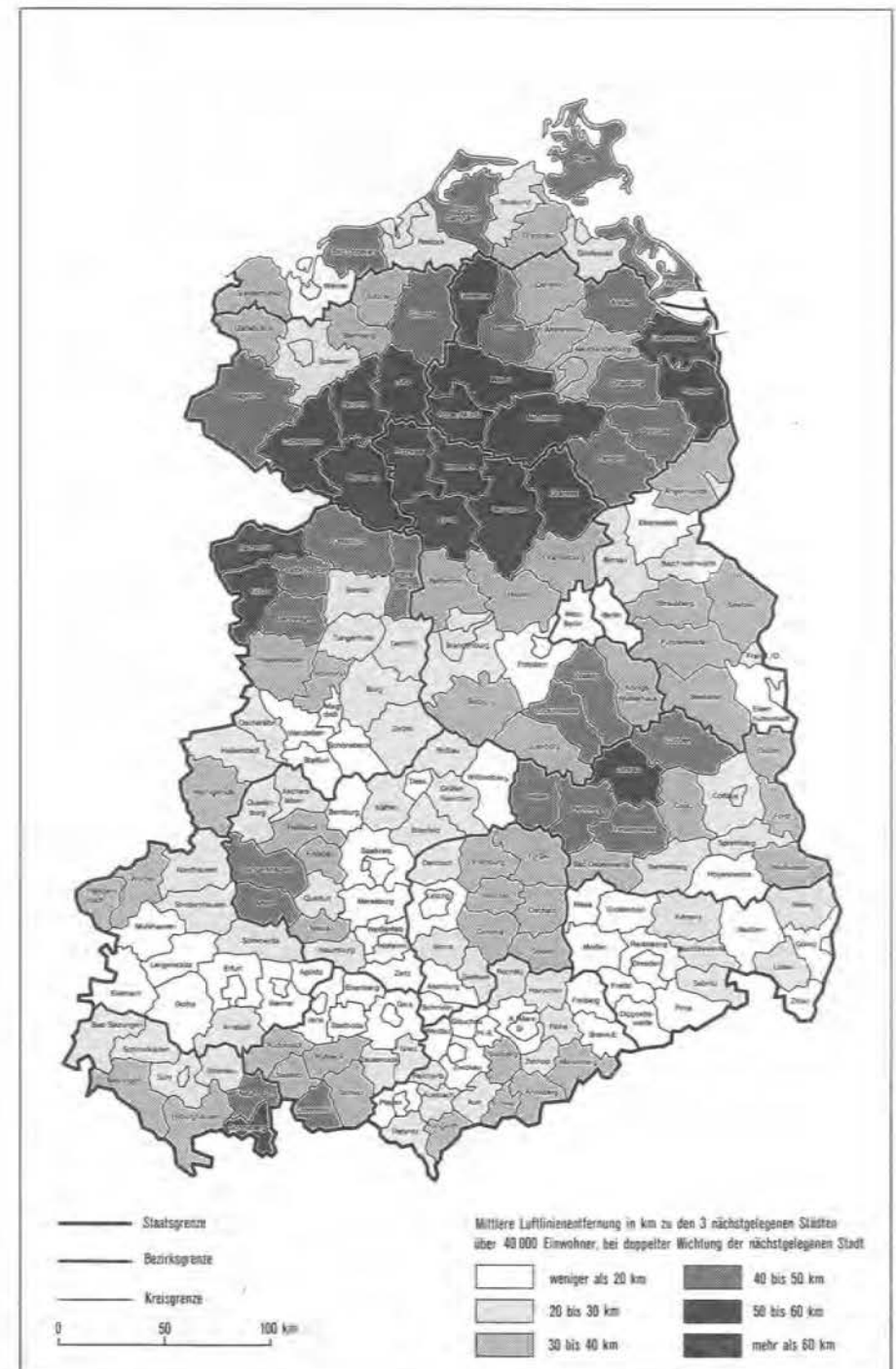
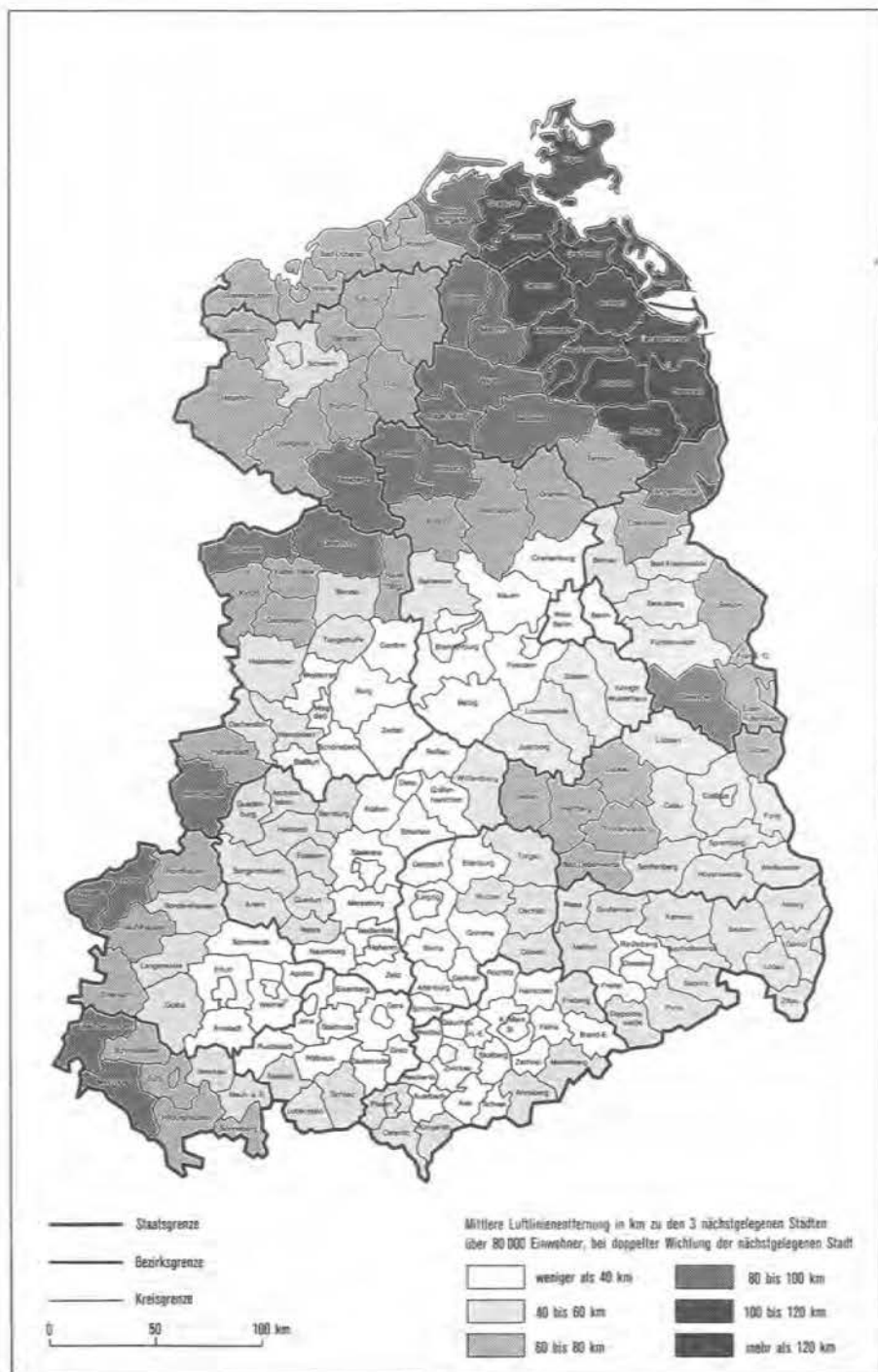


Abb. 4: Lagebezeichnung der Kreisstädte zu den nächstgelegenen Städten über 80 000 Ew. in den neuen Bundesländern (nach Grimm 1980)



le Kreiszentren anzusprechen, davon 17 in Agrargebieten und zehn in Industriegebieten. Diese Städte sowie erst recht die Lokalzentren mit Kreisstadtfunktion (z. B. Altentreptow, Neuhaus/Rwg.) könnten ohne nennenswerte Nachteile für das Funktionieren der Kreise ihre Kreisstadtfunktion verlieren. Analogieschlüsse zur Situation in den alten Bundesländern sowie eigene Überlegungen (Kreisstadttypen nach GRIMM 1974, Basis- und Zukunftsvariante nach KRÖNERT 1979) legen es sogar nahe, die Anzahl der verbleibenden Kreisstädte noch weiter zu reduzieren, 100—120 Kreise und Kreisstädte zu belassen und demzufolge 70—90 Städten ihre bisherige Kreisstadtfunktion zu nehmen. Damit würden Größenordnungen erreicht, die denen in den alten Ländern nahekommen und die auch der Situation vor 1952 ähnlich wären. Es wäre allerdings verfehlt, eine bloße Wiederherstellung der Auswahl der Kreisstädte aus der Zeit vor der Verwaltungsreform von 1952 anzustreben, da diese Reform auch aus unserer Sicht etliche positive Veränderungen bewirkte und da die seither stattgefundenene Entwicklung ebenfalls eine Anpassung an die damals festgelegten Strukturen gebracht hat, die sich auch künftig als tragfähig erweisen dürften.

Die in besonderem Maße auf Einsparungen im Verwaltungsapparat zielende Reduzierung der Anzahl der Kreisstädte wäre mit einem Verlust an Arbeitsplätzen bei den bisherigen Kreisstädten verbunden, die ihre Funktion aufgeben müssen. Da es sich vor allem um die kleinen Städte handeln würde, in denen die Kreisstadtfunktion anteilmäßig besonders ins Gewicht fällt, ist dort mit einer spürbaren Freisetzung von Arbeitskräften und damit mit erhöhter Arbeitslosigkeit zu rechnen. Diese Maßnahmen betreffen in der Regel die ohnehin sozial schwächsten Städte in sozial schwachen Regionen. Daher wird es erforderlich, gerade für diese Städte und Kreise vorausschauend Sozialprogramme zur Schaffung neuer Arbeitsplätze spezifisch für bisherige Verwaltungsmitarbeiter vorzusehen.

### 3.3 Perspektive der Kreise

SCHULTZE (1949) setzte sich im Rahmen seiner gutachterlichen Tätigkeit für Thüringen mit der Größe und Struktur eines „idealen Landkreises“ auseinander und kam selbst unter den Verkehrs- und Kommunikationsbedingungen der unmittelbaren Nachkriegszeit zu dem Schluß, daß bei einer Kreisreform eine Vergrößerung der damals bestehenden Kreise der Sowjetischen Besatzungszone vorteilhaft sei. Die Verwaltungsreform von 1952 tat das Gegenteil und schuf kleinere Kreise. Die heutige Situation gibt Anlaß, die Argumentation von SCHULTZE zugunsten größerer Kreise wieder aufzunehmen und um weitere Aspekte zu ergänzen:

- die seither entscheidend verbesserten Verkehrsmöglichkeiten (Pkw, ÖPNV) gestatten intensive Kontakte zwischen Kreisstadt und zugehörigem Kreis auch bei einem vergrößerten Areal
- infolge der abgeschwächten Rolle der Kreisstadtfunktion für den Kreis (vgl. Kap. 3.2) wird auch die Bedeutung der Kontakte zwischen Kreisstadt und Kreis relativiert
- bei einer Aufwertung der Gemeinden durch die Bildung von Großgemein-

den wie in den alten Ländern werden diese neuen Gemeinden einen Teil der bisherigen Kreisstadtfunktion für ihre Gemeindeteile übernehmen, daraus ergibt sich eine weitere Abschwächung der Kontakterfordernisse der einzelnen Siedlungen des Kreises zur Kreisstadt

- im Interesse einer übersichtlichen Verwaltung der Länder ist eine beträchtliche Reduzierung der Anzahl der zur Zeit 42 Stadt- und Landkreise pro Land nachdrücklich zu empfehlen (in der Ex-BRD: 30 Kreise pro Land).

Wichtigstes Ziel einer Kreisreform in den neuen mittel- und ostdeutschen Ländern muß es sein, mit den Kreisen wirtschaftlich leistungsfähige Einheiten zu schaffen, deren Bewohner bei wesentlichen Zielen miteinander verknüpfte ökonomische, kulturelle und soziale Interessen haben.

Die Frage der günstigsten Größenordnung für wirtschaftlich leistungsfähige Kreise kann aus geographischer Sicht und anhand der Statistik und Rechnungsführung der bisherigen zentralgeleiteten Volkswirtschaft nur schwer beantwortet werden. Die faßbarste Größe ist die Einwohnerzahl, die in Annäherung die Größenordnung der wirtschaftlichen Leistung widerspiegelt.

Die mittlere Bevölkerungszahl eines Kreises in den alten Ländern beträgt 169 000 Einwohner, in den neuen Ländern aber nur 59 000 Einwohner. Da nach dem Wirksamwerden marktwirtschaftlicher Verhältnisse in den neuen Ländern mit ähnlichen Wirtschaftsmechanismen und -proportionen zu rechnen ist, wird ersichtlich, daß eine Kreisreform zu einer erheblich reduzierten Zahl wesentlich größerer Kreise führen muß. Ein ebenso hoher Durchschnittswert der Bevölkerungszahl ist für die neuen Länder allerdings nicht anzustreben, da der ex-bundesdeutsche Wert stark beeinflußt wird von den einwohnerreichen Kreisen des dichtbevölkerten Ruhrgebietes, in den neuen Ländern hingegen der Anteil von Regionen mit geringer Bevölkerungsdichte höher ist. SCHULTZE (1949) gab als wünschenswerte Größe für thüringische Landkreise eine Einwohnerzahl von 90 000 Einwohner an. Es hat den Anschein, daß diese Größenordnung auch heute für die dichtbevölkerten Regionen Thüringens, Sachsens und des südlichen Sachsen-Anhalt als Richtwert dienen kann.

Der Frage der günstigeren Einwohnerzahl ist die Bestimmung der wünschenswerten Flächengröße der Kreise gleichrangig, da sie die Möglichkeiten der räumlichen sozialen Kontakte der Bevölkerung innerhalb des Kreises und insbesondere der Kontakte zwischen Kreis und Kreisstadt maßgeblich bestimmt.

Vor 1952 hatten die Landkreise der heutigen mittel- und ostdeutschen Länder eine mittlere Flächengröße von 900 km<sup>2</sup>, sie reduzierte sich dann auf 560 km<sup>2</sup>. Ein hauptsächliches Anliegen der Reform von 1952 bestand darin, die räumliche Distanz zwischen den einzelnen Bürgern in den Siedlungen und ihrer Kreisstadt zu vermindern. Dabei bezog man sich auf die bescheidenen Verkehrsmöglichkeiten der unmittelbaren Nachkriegsjahre. Diese Prämissen sind bei den seither grundlegend verbesserten Verkehrsmöglichkeiten nicht mehr gültig. Vielmehr ist die große Mehrzahl unserer Bevölkerung bereit und in der Lage, größere Entfernungen zurückzulegen, um die spezialisierten Leistungen höherrangiger Zentren in Anspruch zu nehmen. Häufig werden dabei nach wie vor diejenigen Städte bevorzugt, die die historisch gewachsenen traditionellen Zentren des betreffenden Raumes und bis 1952 die dortigen Kreisstädte waren, zum Beispiel Saalfeld, Rudolstadt und Sonneberg für die Gemeinden des 1952 neugebildeten Kreises

Neuhaus am Rennweg. Daraus folgt, daß die heutigen Kreise kleiner als nötig sind und daß oft die Größenordnung der Kreisareale vor 1952 günstiger war. Eine ähnliche Größenordnung besteht auch in den alten Ländern, in denen die durchschnittliche Flächengröße der Landkreise knapp 1000 km<sup>2</sup> beträgt.

Aus den angeführten Überschlagsrechnungen ergibt sich, daß bei einer anzustrebenden Verwaltungsreform in den neuen mittel- und ostdeutschen Ländern die Anzahl der Landkreise auf 100—120 reduziert und die Flächengröße auf 900—1000 km<sup>2</sup> erhöht werden sollten. In vielen Fällen könnten diese neuen größeren Kreise in Anlehnung an die vor 1952 bestehenden Landkreise gebildet werden, allerdings unter maßgeblicher Berücksichtigung der Wünsche der dort ansässigen Bevölkerung, mit Einbeziehung der seit 1952 erfolgten Strukturveränderungen und im Rahmen der 1990 wiedererstandenen Länder und ihrer Grenzen.

### 3.4 Perspektive der Gemeinden

Die überwiegende Zahl der Kommunalpolitiker und Regionalplaner in den alten und neuen Ländern ist der Auffassung, daß zur finanziellen Sicherung der kommunalen Selbstverwaltungs- und Dienstleistungsaufgaben größere und wirtschaftlich stärkere Einheiten als die bisherigen DDR-Gemeinden nötig sind. Die zurückliegenden Bestrebungen zu den Gemeindeverbänden zeigen, daß ähnliche Überlegungen auch in der ehemaligen DDR existierten. Die Bildung der anzustrebenden Großgemeinden, Verwaltungsgemeinschaften oder ähnlicher neuer Gemeindeverbände sollte künftig mehr noch als bisher an den sozialräumlichen Verflechtungsbeziehungen orientiert sein. Gemäß den Erfahrungen der alten Länder sind für solche Einheiten Bevölkerungszahlen von mindestens 3000—5000 Einwohner günstig, wobei Entfernungen von den einzelnen Siedlungen zum Zentrum bis zu 10 km als zumutbar angesehen werden.

Erfahrungen und Richtwerte aus den alten Ländern sollten, soweit sie überhaupt übertragbar sind, zumindest getrennt für die dichtbevölkerten Industriegebiete Sachsens, Thüringens und des südlichen Sachsen-Anhalts einerseits und nördlichen Regionen andererseits betrachtet werden.

Als Zentren der neuen Großgemeinden, Verwaltungsgemeinschaften usw. sind in den Agrargebieten die bestehenden Kleinstädte (Landstädte) meist am besten geeignet, in den Industriegebieten können darüber hinaus auch große Mittelpunktorte gewählt werden. Große Industriegemeinden, wie sie in den Ballungsgebieten und in den industriereichen Mittelgebirgen häufig vorkommen, können auch künftig weiterhin völlig eigenständig existieren.

Durch eine fundierte fachliche Vorbereitung und durch die frühzeitige Einbeziehung der betroffenen Bürger in die anstehenden Entscheidungen für Reformen ist zu sichern, daß die historisch gewachsenen räumlichen Zusammenhänge gewahrt und genutzt werden, zum Beispiel Schul- und Kircheinzugsbereiche. Unbedingt zu gewährleisten ist die gute Erreichbarkeit des zentralen Ortes. Das schließt ein, das bestehende Verkehrsnetz und die ÖPNV-Verbindungen zu berücksichtigen, die naturbedingten Zusammengehörigkeiten zu beachten (z. B. Lage im gleichen Gebirgstal) und bei der Festlegung der Grenzen die natürlichen

Barrieren wie geschlossene Waldgebiete, Bergrücken, breite Flußauen und brückenlose Flußabschnitte zu beachten.

Insgesamt ist zu beachten, daß bei Übernahme der Erfahrungen und Regelungen der alten Länder die Bedeutung der neuen Gemeinden bzw. Gemeindeverbände erheblich größer ist als bisher, da sie

- wirtschaftlich selbständige Einheiten darstellen
- wesentliche Rechte zur Gestaltung und Bewirtschaftung ihres Gemeindeterritoriums besitzen
- einen Teil der in der bisherigen DDR von Kreisstädten ausgeübten zentralörtlichen Funktionen übernehmen.

Die steigende Bedeutung der Kommunen gegenüber dem Land und den Kreisen macht es erforderlich, die Reform der Gemeinden der Kreisreform zeitlich vorzulagern oder zumindest eine aufeinander abgestimmte Kreis- und Gemeindeform gleichzeitig durchzuführen.

## Literatur

- GRIMM, F. 1974: Die Kreisstädte der DDR und ihre Rolle im Siedlungssystem. In: Geograph. Berichte 4, Gotha/Leipzig.
- GRIMM, F. 1980: Struktur und Funktion nationaler Siedlungssysteme. Eine Untersuchung am Beispiel der DDR. Diss. B. Leipzig.
- GRIMM, F. 1990: Aktuelle Probleme der Entwicklung der Siedlungsstruktur in der DDR. In: Bauforschung Baupraxis 276, Berlin.
- GRIMM, F. u. I. HÖNSCH 1974: Zur Typisierung der Zentren der DDR nach ihrer Umlandbedeutung. In: Peterm. Geogr. Mitt. 4, Gotha/Leipzig.
- KLUGE, K. 1974: Die Bedeutung der Siedlungskategorien für die Planung der Siedlungsstruktur. In: Peterm. Geogr. Mitt. 4, Gotha/Leipzig.
- KLUGE, K. 1975: Die Entwicklung der Siedlungsstruktur des Bezirkes Neubrandenburg. In: Wiss. Abh. Geogr. Ges. DDR 12, Leipzig.
- KOHL, H., JACOB, G. u. a. (Hrsg.) 1965: Ökonomische Geographie der DDR. Bd. 1. Gotha/Leipzig.
- KRÖNERT, R. 1979: Die Stadt-Umland-Regionen von Groß- und Mittelstädten als Aktions- und Kommunikationsräume der Bevölkerung in der DDR. Diss. B. Leipzig.
- LÜDEMANN, H. u. a. (Hrsg.) 1979: Stadt und Umland in der DDR. In: Peterm. Geogr. Mitt. Erg.-H. 279. Gotha/Leipzig.
- NEUMANN, H. 1990: Die Abgrenzung von Planungsregionen in den Ländern der bisherigen DDR. In: Wiss. Mitt. IGG 36. Leipzig.
- OSTWALD, W. 1975: Zur Siedlungsweise im entwickelten Sozialismus. In: Wiss. Abh. Geogr. Ges. DDR 12, Leipzig.
- SCHULTZE, J. H. 1949: Der ideale Landkreis und seine Grenzen. In: Peterm. Geogr. Mitt. 4, Gotha.

Anm.: nicht angeführt wurde die genutzte Literatur aus den alten Ländern („alte“ BRD).