

STETIGE VERGRÖßERUNG KOMMUNALER EINHEITEN

Verwaltungsreformen in den Neuen Bundesländern

Aus unserer Serie mit statistischen Analysen zu kommunalen Fragestellungen

Die Neuen Bundesländer haben seit der Wende eine umfassende gesellschaftliche Transformation durchlaufen. Neben äußerst positiven Entwicklungen wie einer Stärkung des allgemeinen Wohlstandsniveaus, erweiterter Freiheitsrechte oder der Verbesserung der Infrastruktur haben sich mit anhaltender Abwanderung, sinkender Geburtenrate und weitgehender Deindustrialisierung auch etwas weniger erfreuliche Trends ergeben. Nach der kompletten Neuordnung politischer, rechtlicher oder administrativer Strukturen mit dem Beitritt Ostdeutschlands zum Geltungsbereich des Grundgesetzes und der Wiedegründung der Neuen Bundesländer bewirken diese seinerzeit kaum absehbaren Entwicklungen bis heute die Notwendigkeit einer sukzessiven Anpassung administrativer Strukturen. Für diese These spricht, dass es in den vergangenen 24 Jahren in den alten Bundesländern zu keiner einzigen Verwaltungsreform gekommen ist, während dies in jedem der ostdeutschen Länder – teilweise mehrfach – in Angriff genommen wurde. Nach fast einem Vierteljahrhundert fanden wir es an der Zeit, diese Verwaltungs-, Gebietsstruktur- und Funktionalreformen rückblickend zu würdigen, zusammenzufassen und zu analysieren. Da sich UNTERNEHMERIN KOMMUNE zumindest in dieser Rubrik einer bewusst objektiven Auseinandersetzung mit relevanten Strukturdaten der kommunalen Ebene verschrieben hat, werden wir uns einer Wertung weitgehend enthalten. Abschließend sei in diesem Vorspann lediglich gesagt, dass dies mitnichten nur ein ostdeutsches Thema ist. Denn die demografischen Verwerfungen, die sich seit der Wende vornehmlich in den Neuen Bundesländern zeigen, greifen zunehmend auch auf das Alt-Bundesgebiet über. Auch dort wird der Handlungsdruck wachsen und so mag es auch dort hilfreich erscheinen, von Erfahrungen, sinnvollen Weichenstellungen, aber auch gemachten Fehlern zu profitieren.

Neben grundverschiedenen Wirtschafts-, Rechts- und politischen Systemen unterschieden sich die DDR und die BRD auch im Hinblick auf das Ausmaß regionaler und lokaler Autonomie sehr deutlich voneinander. Die DDR war ein erklärter Zentralstaat. Sie gliederte sich mit dem Stichtag 18. März 1990 in 15 Bezirke, 189 Kreise und 27 Stadtkreise. Die damals elf Stadtbezirke von Ost-Berlin waren administrativ der Ebene der Stadtkreise gleichgestellt. All diese Gliederungen besaßen jedoch keine autonomen Kompetenzen sondern waren hierarchisch klar der Zentralregierung und de facto dem Zentralkomitee der SED unterworfen. Dies unterschied sich deutlich von den bundesdeutschen Konzepten der kommunalen Selbstverwaltung und des Föderalismus. Diese wurden jedoch mit und teilweise auch schon vor Vollzug der Einheit aus eigener Rechtskraft übernommen. Mit der Wiedervereinigung am 3. Oktober 1990 wurden auch die Neuen Bundesländer geschaffen. Die im Vorfeld der Neugründung diskutierten Modelle reichten von einem bis hin zu sieben Ländern, die auf dem Gebiet der ehemaligen DDR entstehen sollten. Letztlich wurde sich jedoch weitgehend am Zuschnitt der ostdeutschen Bundesländer vor der DDR-Verwaltungsreform des Jahres 1952 orientiert. Lediglich in den jeweiligen Grenzgebieten kam es zu einigen Verschiebungen je nach dem Votum der Bürger in spezifischen Land- und Stadtkreisen oder Gemeinden.

Neuaufbau und Verwaltungshilfe

Die Verwaltungsapparate der Neuen Bundesländer mussten von Grund auf neu geschaffen werden. Nach Artikel 15 Abs. 3 des Einigungsvertrages konnten bis zum 30. Juni 1991 die westdeutschen Länder und der Bund Aufgaben der Neuen Länder bearbeiten, solange diese selbst dazu noch nicht in der Lage waren. Im Rahmen der „Länderprogramme zum Verwaltungsaufbau in den Neuen Ländern“ wurden sogenannte „Verwaltungshilfeverträge“ mit Bundesländern aus dem Westen abgeschlossen. Diese sollten Unterstützung leisten bei der Organisation einer Verwaltung nach westdeutschem Muster. So kooperierte Brandenburg mit Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern mit Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt mit Niedersachsen, Sachsen mit Baden-Württemberg und Bayern sowie Thüringen mit Bayern, Hessen und Rheinland-Pfalz. Grundlage dieser Verwaltungshilfe waren Partnerschaften auf kommunaler Ebene, aber auch die westdeutschen Landesverwaltungen spielten eine wichtige Rolle. Vor allem in der Anfangszeit war das Engagement der westdeutschen Partner recht unterschiedlich. Während Hessen, Bayern, Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg sich recht intensiv um einen effizienten Verwaltungsaufbau

in Thüringen und Sachsen bemühten, zeigten andere Länder zunächst nur geringe Anstrengungen. Insgesamt ist festzustellen, dass sich die Verwaltungstradition in den Neuen Ländern bis heute an den damaligen Kooperationspartnern orientiert. Zwischen 1990 und 1995 wurden circa 35.000 westdeutsche Beamte und Verwaltungsangestellte zur Errichtung der Verwaltungen in den Neuen Ländern abgestellt. Auch westdeutsche Politiker wie Kurt Biedenkopf, Bernhard Vogel und Lothar Späth waren in den 90er Jahren längerfristig in den Neuen Bundesländern engagiert.

Die sehr engmaschigen Kreisstrukturen der DDR wurden mit der Neugründung der ostdeutschen Bundesländer zunächst übernommen. Da sie den westdeutschen Vorbildern hinsichtlich der durchschnittlichen Einwohnerzahl und Fläche deutlich nachstanden, entbrannten recht schnell Diskussionen über mögliche Neustrukturierungen. Sie mündeten in den Jahren 1993 und 1994 in umfassende Verwaltungsreformen in allen Ländern Ostdeutschlands. Bestanden Ende 1992 noch 189 Landkreise auf dem Gebiet der ehemaligen DDR waren es Ende 1994 nur noch 92 – also weniger als die Hälfte. Bis heute hat sich die Zahl der ostdeutschen Landkreise auf 58 reduziert. Dies sind 30 Prozent des ursprünglichen Wertes und

Bevölkerungsentwicklung in den Neuen Bundesländern und Prognose

Bundesland	Einwohner 1990 in Mio.	Einwohner 2014 in Mio.	Minus in % im Vergleich zu 1990	Einwohner-Prognose 2030 in Mio.	Minus in % im Vergleich zu 1990
Brandenburg	2,6	2,5	4	2,35	10
Mecklenburg-Vorpommern	1,95	1,6	18	1,4	28
Sachsen	4,5	4,1	9	3,7	18
Sachsen-Anhalt	2,9	2,3	21	1,9	34
Thüringen	2,6	2,2	15	1,9	27
Neue Bundesländer Gesamt	14,55	12,7	13	11,25	23

Entwicklung der Gebietsstrukturen bei Landkreisen und kreisfreien Städte der Neuen Bundesländer zwischen 1990 und 2014

Bundesland	1990		1994		2000		2014	
	Landkreise	kreisfr. Städte	Landkreise	kreisfr. Städte	Landkreise	kreisfr. Städte	Landkreise	kreisfr. Städte
Brandenburg	38	6	14	4	14	4	14	4
Mecklenburg-Vorpommern	31	6	12	6	12	6	6	2
Sachsen	48	6	28	6	22	7	10	3
Sachsen-Anhalt	37	3	21	3	21	3	11	3
Thüringen	35	5	17	5	17	6	17	6
Neue Bundesländer Gesamt	189	26	92	24	86	26	58	18

angesichts der aktuellen Diskussionen in Thüringen und in Brandenburg wird die Entwicklung zu immer größeren Strukturen in naher Zukunft wohl weiter voranschreiten. Hinsichtlich der kreisfreien Städte ergaben die ersten Verwaltungsreformen zu Beginn der 90er Jahre kaum Veränderungen. Lediglich Schwedt/Oder und Eisenhüttenstadt verloren ihre Kreisfreiheit, sodass die Zahl der ostdeutschen kreisfreien Städte von 26 auf 24 sank. Heute bestehen noch 18 kreisfreie Städte auf dem Gebiet der Neuen Bundesländer. Doch auch hier sind für die nahe Zukunft weitere Veränderungen zu erwarten. Im Folgenden werden die Verwaltungsreformen der vergangenen 24 Jahre für jedes der Neuen Bundesländer zusammengefasst. Dabei wird auch auf aktuelle Reformdiskussionen eingegangen werden.

Brandenburg

Das Land Brandenburg im Zentrum Ostdeutschlands unterscheidet sich in einigen Punkten von den anderen Neuen Bundesländern. Die Lage rund um die Bundeshauptstadt Berlin hat zu einer sehr disparaten demografischen Entwicklung geführt. In absoluten Zahlen konnte sich das Land bislang vom allgemeinen ostdeutschen Trend einer stark rückläufigen Bevölkerungsentwicklung ausnehmen. In toto ist die Einwohnerzahl Brandenburgs von 1990 bis heute lediglich um 100.000 von 2,6 auf 2,5 Millionen gesunken. Dies entspricht einem Minus von weniger als vier Prozent. Bis 2030 wird ein ebenfalls vergleichsweise moderater Rückgang auf dann 2,35 Millionen erwartet. Allerdings geht die Schere zwischen ländlich geprägten Regionen an den Außengrenzen des Landes und dem suburbanen Siedlungsgürtel rund um Berlin immer weiter auseinander. Brandenburg ist das demografisch am stärksten zerrissene ostdeutsche Bundesland. So gehören die Prignitz, Ostprignitz-Ruppin und die Uckermark zu den fünf am dünnsten besiedelten Landkreisen in Deutschland. Die ohnehin schon geringe Siedlungsdichte zu Zeiten der Wende hat sich dort bis heute weiter ausgedünnt. Ein ähnlich gravierender Bevölkerungsschwund ist auch für Ost- und Südbrandenburg zu konstatieren. Gleichzeitig haben die Gemeinden und Städte um Berlin enorme Wanderungsgewinne verzeichnen können. Falkensee, Oranienburg, Bernau, Teltow, Königs Wusterhausen, Erkner oder Neuenhagen werden bald höhere Einwohnerzahlen aufweisen als viele traditionsreiche Mittelzentren der Mark. So findet sich das Land Brandenburg bei Ausparung der Berlin-nahen Regionen in einem demografischen Entwicklungsschema, welches neben Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern die problematischsten Trends bundesweit aufweist.

Daneben ist Brandenburg trotz seiner vergleichsweise großen Fläche das einzige ostdeutsche Bundesland ohne funktionales Oberzentrum, ohne eine Metropole mit mehr als 200.000 Einwohnern. Nachdem Cottbus 2013 unter die Grenze von 100.000 Einwohnern gefallen ist, verbleibt die Landeshauptstadt Potsdam als einzige brandenburgische Großstadt. Doch auch Potsdam liegt unmittelbar an der Grenze zu Berlin und ist Teil des Verflechtungsraums der Bundeshauptstadt. Dies und die hohe Lebensqualität vor Ort sorgen dafür, dass Potsdam diejenige ostdeutsche Großstadt mit der positivsten Bevölkerungsentwicklung ist. Die drei übrigen kreisfreien Städte abseits des Berliner Umlands – Frankfurt an der Oder, Cottbus und Brandenburg an der Havel – klagen allerdings über teilweise enorme Einwohnerverluste.

An der geschilderten brandenburgischen Sondersituation hat sich die erste Verwaltungsreform des Jahres 1993 orientiert. Nach dem so genannten Tortenmodell sollte sichergestellt werden, dass die Mehrzahl der Landkreise sowohl Anteile am Verflechtungsraum um Berlin als auch an peripheren Regionen aufweist. Aufgrund der geographischen Entfernung war dies für drei nordbrandenburgische und drei südbrandenburgische Landkreise jedoch nicht umsetzbar. Insgesamt wurden aus einstmalig 38 Landkreisen 14 neue gebildet. Von ehemals sechs kreisfreien Städte verloren mit Eisenhüttenstadt und Schwedt/Oder zwei ihre Kreisfreiheit. Im ostdeutschen Vergleich war dies die radikalste Verwaltungsreform der frühen 90er Jahre, was dazu führte, dass die damals geschaffenen Strukturen bis heute gelten. Allerdings wurde die Kreisgebietsreform 2003 durch eine weitreichende Gemeindegebietsreform ergänzt. Aktuell wird wieder über eine Verwaltungsreform

Die am dünnsten besiedelten Landkreise Deutschlands

Landkreis	Verwaltungssitz	Bundesland	Bevölkerungsdichte
Prignitz	Perleberg	Brandenburg	38 Ew./ km²
Altmarkkreis	Salzwedel	Sachsen-Anhalt	39 Ew./ km ²
Lüchow-Dannenberg	Lüchow	Niedersachsen	40 Ew./ km ²
Ostprignitz-Ruppin	Neuruppin	Brandenburg	41 Ew./ km²
Uckermark	Prenzlau	Brandenburg	42 Ew./ km²

im Land Brandenburg diskutiert. Da der Erhalt der bisherigen Strukturen vor dem Hintergrund der skizzierten Entwicklungen ebenso wenig anzuraten ist wie eine nur marginale Veränderung hat sich eine eigens einberufene Enquete-Kommission des Brandenburger Landtags am Ende mit deutlicher Mehrheit auf die Empfehlung eines Korridors von sieben bis zehn Landkreisen verständigt. Bis auf die Landeshauptstadt Potsdam sollen zudem alle kreisfreien Städte ihren jetzigen Status verlieren.

Mecklenburg-Vorpommern

Die Einwohnerzahl Mecklenburg-Vorpommerns hat sich von 1990 bis heute von 1,95 auf 1,6 Millionen reduziert. Dies entspricht einem Rückgang um fast 18 Prozent. Bis zum Jahre 2030 wird ein weiterer Bevölkerungsschwund von 200.000 Einwohnern erwartet. Das Land im äußersten Nordosten der Bundesrepublik liegt damit etwa im Mittel der Neuen Bundesländer. Allerdings finden sich auch ausgeprägte regionale Disparitäten. Während die Urlaubsregionen an der Ostseeküste und insbesondere die Hansestadt Rostock als größte Metropole des Landes noch recht glimpflich davonkommen, zeigen sich in weiten Regionen Vorpommerns, aber auch Süd- und West-Mecklenburgs deutlich drastischere Tendenzen. Generell war Mecklenburg-Vorpommern schon 1990 das Bundesland mit der geringsten Bevölkerungsdichte. Dieser Status wurde bis heute weiter untermauert und er wird sich auch in mittelfristiger Zukunft nicht ändern. Die Mehrzahl der Menschen wohnt entlang der Ostseeküste, während besonders der Süden des Landes schwach besiedelt ist. Die Hansestadt Rostock ist mit etwa 200.000 Einwohnern die einzige Großstadt im Land. Weitere Oberzentren sind Stralsund/Greifswald (zusammengerechnet 112.000 Einwohner), die Landeshauptstadt Schwerin (ca. 96.000 Einwohner) und Neubrandenburg. Alle anderen Städte haben weniger als 50.000 Einwohner, die bedeutendsten Städte dieser Gruppe sind die Hansestadt Wismar und Güstrow.

Die Reformen der administrativen Ebene von der Wende bis heute führten zu den mit großem Abstand weitmaschigsten Kreisstrukturen innerhalb der Bundesrepublik. So liegen die fünf flächenmäßig größten Landkreise Deutschlands sämtlich in Mecklenburg-Vorpommern. Mit dem Jahr 1994 wurde die Zahl der Landkreise in Mecklenburg-Vorpommern bereits recht drastisch von 31 auf zwölf gesenkt. Die seinerzeit sechs kreisfreien Städte Rostock, Schwerin, Neubrandenburg, Stralsund, Greifswald und Wismar blieben allerdings unangetastet. Dies änderte sich mit der jüngsten Strukturreform aus dem Jahre 2011. Die Zahl der Landkreise wurde nochmals auf nun sechs halbiert und lediglich die Landeshauptstadt Schwerin und die Hansestadt Rostock konnten ihre Kreisfreiheit erhalten. Die Zahl der Einheiten insgesamt hat sich damit von 37 im Jahre 1990 auf nur noch acht verringert. Gerade die letzte Reform wurde intensiv auch im Hinblick auf mögliche demokratische Defizite diskutiert. Gefragt wurde unter anderem, wie in Landkreisen mit einem Durchmesser von mehr als 100 Kilometern noch effiziente und bürgernahe Verwaltung organisiert werden kann.

Die größten Landkreise Deutschlands – nach Fläche

Landkreis	Verwaltungssitz	Bundesland	Fläche
Mecklenburgische Seenplatte	Neubrandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	5.468 km ²
Ludwigslust-Parchim	Parchim	Mecklenburg-Vorpommern	4.750 km ²
Vorpommern-Greifswald	Greifswald	Mecklenburg-Vorpommern	3.927 km ²
Landkreis Rostock	Güstrow	Mecklenburg-Vorpommern	3.421 km ²
Vorpommern-Rügen	Stralsund	Mecklenburg-Vorpommern	3.188 km ²

Sachsen

Der Freistaat Sachsen war und ist das bevölkerungsreichste der Neuen Bundesländer. Allerdings hat sich auch hier die Einwohnerzahl von 1990 bis heute recht deutlich verringert. Lebten in Sachsen zu Zeiten der politischen Wende in der DDR noch 4,5 Millionen Menschen ist nun fast die Vier-Millionen-Grenze erreicht. Dies entspricht einem Rückgang von zwölf Prozent. Bis 2030 wird die Einwohnerzahl vermutlich weiter sinken – nach aktuellen Berechnungen des Statistischen Landesamtes Sachsen auf dann 3,7 Millionen. Im Hinblick auf Wertschöpfung, Industriedichte oder Steuerertrag weist Sachsen die besten Werte unter den Neuen Bundesländern auf. Allerdings liegt der Freistaat in all diesen Kategorien noch immer hinter dem jeweils schlechtesten Alt-Bundesland. Auch im Hinblick auf den demografischen Wandel kommt es auf den Vergleichsrahmen an, ob man die Entwicklung als dramatisch oder erträglich beschreiben will. Insbesondere Dresden und Leipzig, die nach Berlin größten ostdeutschen Städte, haben sich von den Unwägbarkeiten der 90er Jahre wieder erholt und ziehen vermehrt Zuzügler und Investoren an. Auch ist dort die Geburtenrate überdurchschnittlich hoch. Für das industrielle Herz Sachsens im Erzgebirgsvorland rund um Chemnitz und Zwickau lässt sich dies nur bedingt behaupten. Noch drastischer zeigt sich die Situation in den ehemaligen Industrierevieren der Oberlausitz.

Sachsen verfügt über sechs Oberzentren, wobei Dresden, Leipzig und Chemnitz eine höhere Priorität eingeräumt werden muss, als Plauen, Zwickau oder dem Oberzentralen Städteverbund Hoyerswerda-Bautzen-Görlitz. Besonders hoch sind Urbanisierungsgrad und Bevölkerungsdichte im Erzgebirgsvorland, im Oberen Elbtal sowie rund um Leipzig.

Die erste sächsische Verwaltungsreform datiert aus dem Jahr 1994. Seinerzeit wurde die Zahl der Landkreise von 48 auf 28 gesenkt. Die Zahl der kreisfreien Städte blieb zunächst unverändert. 1996 verringerte sich die Zahl der Landkreise im Zuge einer weiteren Reform um sechs auf nun 22. Dafür erhielt die Stadt Hoyerswerda das Privileg der Kreisfreiheit, welches sie mit der jüngsten Reform aus dem Jahr 2008 wieder verlor. Neben Hoyerswerda wurden 2008 drei weitere Städte „eingekreist“ – Görlitz, Zwickau und Plauen. Seitdem genießen nur noch die ehemaligen Bezirksstädte Chemnitz, Dresden und Leipzig den Status der Kreisfreiheit. Auf der Ebene der Landkreise wurden ebenfalls gravierende Einschnitte vorgenommen. Es verblieben lediglich zehn Landkreise. Im Gegenzug erfuhr die kommunale Ebene eine Stärkung hinsichtlich ihrer Kompetenzen und ihrer Finanzierung. Mit durchschnittlich etwa 320.000 Einwohnern in den kommunalen Einheiten auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte liegt Sachsen nun zusammen mit Nordrhein-Westfalen an der Spitze im Vergleich aller Bundesländer.

Da sich Sachsen unmittelbar nach der Wende an der bayerischen Verwaltungstradition orientierte wurde auch hier – als einzigem ostdeutschen Bundesland – eine Zwischenebene von Regierungspräsidien bzw. Landesdirektionen geschaffen. Deren Zuschnitt war weitgehend identisch mit den ehemaligen DDR-Bezirken Leipzig, Dresden und Karl-Marx-Stadt. Im Jahr 2012 wurden diese drei Direktionen zu einer Landesdirektion mit Sitz in Chemnitz zusammengefasst.

Sachsen-Anhalt

Sachsen-Anhalt – insbesondere der Süden und Osten des Landes – bildete eines der industriellen Zentren der DDR. Allerdings war die Chemie- und Schwerindustrie um Dessau, Halle an der Saale, Bitterfeld, Schkopau und Leuna nach der Wende kaum mehr konkurrenzfähig. Die De-Industrialisierung der 90er Jahre hatte Sachsen-Anhalt entsprechend hart getroffen. Prozentual ist Sachsen-Anhalt das ostdeutsche Bundesland mit den drastischsten Bevölkerungsverlusten. Von 1990 bis heute ging die

Einwohnerzahl von 2,9 auf 2,3 Millionen zurück. Dies entspricht einem Rückgang von mehr als 20 Prozent. Bis zum Jahr 2030 werden vermutlich nur noch 1,9 Millionen Menschen in Sachsen-Anhalt leben. Ähnlich wie das Nachbarland Sachsen ist auch Sachsen-Anhalt geprägt von zwei dominierenden Oberzentren mit einer vergleichbaren Einwohnerzahl. Während sich die Landeshauptstadt Magdeburg jedoch in einem weitgehend ländlich und agrarisch geprägten Umfeld erhebt, liegt Halle an der Saale als größte Stadt des Landes inmitten der länderübergreifenden traditionsreichen mitteldeutschen Industrieregion. Dessau-Roßlau als drittes Oberzentrum liegt auf halbem Weg zwischen Magdeburg und Halle, kann aber deren Stellenwert als ökonomisches und gesellschaftliches Zentrum nicht erreichen. Demografisch teilt sich Sachsen-Anhalt in einen eher ländlich geprägten Norden und einen dichter besiedelten, allerdings ebenfalls massiv von Abwanderung betroffenen, Süden. Im Gegensatz zu allen anderen ostdeutschen Bundesländern verfügt Sachsen-Anhalt nicht über prosperierende Entwicklungskerne. Sämtliche Ober- und Mittelzentren verzeichnen sinkende Bevölkerungszahlen. In der Altmark im Norden des Landes war die Bevölkerungsdichte seit jeher gering. Von dieser geringen Basis ausgehend, waren dennoch signifikante Einwohnerverluste in Richtung Niedersachsen und Hamburg zu verzeichnen. Heute zählen der Altmarkkreis Salzwedel und der Landkreis Stendal zu den Landkreisen mit der geringsten Bevölkerungsdichte bundesweit. Doch auch im Süden des Landes hat die massive De-Industrialisierung zu einer nachhaltigen Abwanderung insbesondere nach Bayern, Baden-Württemberg und Hessen geführt.

Die Landesregierung hat früh versucht, diesen Entwicklungen durch eine Anpassung der administrativen Strukturen zu begegnen. Eine erste Reform im Jahre 1994 führte zu einer Verringerung der Landkreise von 37 auf 21. Die drei kreisfreien Städte Magdeburg, Halle an der Saale und Dessau blieben erhalten. Mit einer weiteren Reform im Jahr 2007 verringerte sich die Zahl der Landkreise erneut auf nun elf. Die kreisfreie Stadt Dessau wurde mit der Nachbarstadt Roßlau verschmolzen und konnte unter dieser Prämisse ihre Kreisfreiheit erhalten. Im Jahre 2010 wurde zudem eine weit reichende Gemeindegebietsreform verwirklicht, in deren Zusammenhang mit die flächenmäßig größten Gemeindestrukturen innerhalb Deutschlands entstanden.

Thüringen

Der Freistaat Thüringen ist das ostdeutsche Bundesland mit den kleinteiligsten Verwaltungsstrukturen. Zusammen mit dem Saarland, Rheinland-Pfalz und Bayern beherbergt Thüringen die im Schnitt flächenmäßig kleinsten Landkreise Deutschlands. Im Hinblick auf die durchschnittliche Einwohnerzahl liegt der Freistaat gar alleinig und unangefochten am Ende der Statistik. Thüringen hat sich dem allgemeinen ostdeutschen Trend einer ständigen Anpassung und Vergrößerung von Strukturen bislang weitgehend entzogen. Erklärt wurde dieser Sonderweg unter anderem mit besonderen physiogeographischen Strukturen sowie mit einer langen Geschichte kleinteiliger politischer Einheiten auf dem Gebiet des heutigen Freistaates. Tatsächlich lassen sich diese Spezifika – wenn überhaupt – nur für den Süden des Landes und nur bedingt in Abgrenzung zu den anderen ostdeutschen Bundesländern formulieren.

Die zehn kleinsten kreisfreien Städte Deutschlands:

Kreisfreie Stadt	Bundesland	Einwohner
Zweibrücken	Rheinland-Pfalz	34.064
Suhl	Thüringen	35.967
Schwabach	Bayern	39.137
Ansbach	Bayern	39.684
Pirmasens	Rheinland-Pfalz	40.267
Coburg	Bayern	41.022
Memmingen	Bayern	41.551
Kaufbeuren	Bayern	41.570
Weiden in der Oberpfalz	Bayern	41.684
Eisenach	Thüringen	41.744

Die Einwohnerzahl Thüringens hat sich von 1990 bis heute von 2,6 auf 2,2 Millionen verringert. Dies entspricht einem Minus von 16 Prozent. Bis 2030 ist ein weiterer Rückgang auf dann 1,9 Millionen Menschen zu erwarten. Die Bevölkerung Thüringens konzentriert sich im Mittelgebirgsvorland entlang der Thüringer Städtekette. Dort reihen sich in klarer West-Ost-Ausrichtung und im Abstand von jeweils 25 bis 40 Kilometern die Mittel- und Oberzentren Eisenach, Gotha, Erfurt, Weimar, Jena, Gera und Altenburg aneinander. Bis auf Gotha und Altenburg genießen all diese Städte bis heute den Status der Kreisfreiheit. Die Stadt Suhl mitten im Thüringer Wald ist die einzige kreisfreie Stadt Thüringens, die nicht auf dieser Linie liegt. Sie ist zusammen mit Zweibrücken auch die kleinste kreisfreie Stadt Deutschlands. Kreisfreie Städte unter 50.000 Einwohnern finden sich sonst nur noch in Bayern und in Rheinland-Pfalz. In Thüringen fällt auch Eisenach in diese Kategorie. Je nach ihrer geographischen Lage verzeichnen die Mittel- und Oberzentren und auch die Regionen Thüringens eine recht unterschiedliche Entwicklung. Zentralthüringen um die Landeshauptstadt Erfurt, Weimar und Jena ist die am stärksten prosperierende Region des Freistaates. Die genannten drei Städte können nach einem Einwohnerrückgang in den 90er Jahren wieder in hohem Maße Zuzüge generieren. Die zwei ehemaligen Bezirksstädte Gera in Ost- und Suhl in Südthüringen haben diese Trendumkehr hingegen nicht geschafft. Suhl ist schon heute die kreisfreie Stadt mit dem höchsten Durchschnittsalter deutschlandweit. In der mittelfristigen Zukunft wird sich diese Situation noch verschärfen und der Altersdurchschnitt auf über 60 Jahre steigen. Der Norden und der Westen Thüringens gruppieren sich etwa im Landesmittel. Sowohl für die ökonomische als auch für die demografische Entwicklung lässt sich insgesamt konstatieren, dass Thüringen etwas besser abschneidet als der Schnitt der Neuen Bundesländer. Dazu beigetragen haben die bereits zu DDR-Zeiten stark mittelständisch geprägte Wirtschaftsstruktur und die zentrale Lage innerhalb des vereinigten Deutschlands. Von den wirtschaftlichen Problemen der großen

Die deutschen Flächenländer nach der durchschnittlichen Größe kommunaler Einheiten auf der höchsten Ebene (Landkreise/kreisfreie Städte/Regionalverbände)

Bundesland	Fläche in Tsd. km ²	Einwohner in Mio.	Anzahl Landkreise	Anzahl kreisfreie Städte	Ø Fläche/ Einheit in km ²	Ø EW/ Einheit in Tsd.
Baden-Württemberg	35,8	10,5	35	9	814	239
Bayern	70,6	12,4	71	25	735	129
Brandenburg	29,5	2,5	14	4	1.639	139
Hessen	21,1	6,0	21	5	812	231
Mecklenburg-Vorpommern	23,2	1,6	6	2	2.900	200
Niedersachsen	47,6	7,8	38	12	952	156
Nordrhein-Westfalen	34,1	17,5	31	23	631	324
Rheinland-Pfalz	19,9	4,0	24	12	553	111
Saarland	2,6	1,0	6	1	371	143
Sachsen	18,4	4,1	10	3	1.415	316
Sachsen-Anhalt	20,5	2,3	11	3	1.464	164
Schleswig-Holstein	15,8	2,8	11	4	1.053	187
Thüringen	16,2	2,2	17	6	704	96

Anm.: Regionalverbände wie die Städteregion Aachen, die Region Hannover und der Regionalverband Saarbrücken wurden der Ebene der Landkreise zugeordnet. Die statistischen Extreme sind in blauer (hoch) und roter Farbe (niedrig) gekennzeichnet. Das Saarland wurde dabei aufgrund seiner geringen Größe ausgenommen.

Die Tabelle zeigt, dass sich die ostdeutschen Bundesländer in Bezug auf die durchschnittliche Einwohnerzahl insgesamt im Mittel der Bundesländer einordnen. Dabei steht Sachsen an der Spitze, Thüringen am Ende und die restlichen drei Bundesländer gruppieren sich im Mittelfeld.

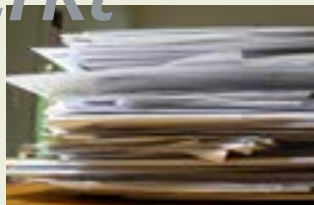
Hinsichtlich der durchschnittlichen Fläche setzen sich vier der fünf ostdeutschen Bundesländer deutlich vom Rest ab. Dabei weisen Landkreise und kreisfreie Städte in Mecklenburg-Vorpommern fast eine doppelt so hohe durchschnittliche Fläche auf wie bei der Nummer Zwei der Rangliste (Brandenburg). Einzig Thüringen findet sich eher am Ende der Statistik.

Industriebetriebe nach der Wende war Thüringen daher weniger betroffen als etwa der nördliche Nachbar Sachsen-Anhalt.

Wie Brandenburg hat auch Thüringen bislang nur eine Kreisgebietsreform erlebt. Diese datiert aus den frühen 90er Jahren, der Zeit, in der alle ostdeutschen Bundesländer nahezu gleichzeitig ihre Verwaltungsstrukturen reformierten.

Im Jahr 1994 wurde die Zahl der thüringischen Landkreise von 35 auf 17 mehr als halbiert. Die damals noch fünf kreisfreien Städte blieben unangetastet. Vielmehr wurde 1998 auch noch Eisenach aus dem Wartburgkreis ausgegliedert, sodass Thüringen das einzige ostdeutsche Bundesland ist, in dem es heute mehr kreisfreie Städte gibt als 1990. Ende der 90er Jahre wurde zudem eine Gemeindegebietsreform durchgeführt, die im ostdeutschen Vergleich ebenfalls recht moderat ausfiel. So verfügt Thüringen auch auf dieser Ebene über die kleinteiligsten Strukturen innerhalb der Neuen Bundesländer. Aktuell wird im Thüringer Landtag allerdings erneut über die Ausformung einer Reform der administrativen Strukturen gestritten. 2011 hat die Ministerpräsidentin eine Expertenkommission zu einer Funktional- und Gebietsreform in Thüringen berufen. Diese Kommission hat ihren Bericht Anfang 2013 vorgelegt. Für 2014 ist die Entwicklung konkreter Reformkonzepte zu erwarten. ■

Angemerkt



Die wesentlichen Impulse für eine stetige Vergrößerung der administrativen Strukturen in den Neuen Bundesländern sind in der strukturellen kommunalen Finanzknappheit der Kommunen und dem rasanten demografischen Wandel zu suchen. Diese brisanten Entwicklungen zwangen und zwingen die Landesregierungen zwischen Ostsee und Erzgebirge, kontinuierlich über mögliche Effizienzgewinne durch die Anpassung administrativer Strukturen nachzudenken. Doch wenn in Brandenburg und Thüringen die zu erwartenden Reformen durchgesetzt werden, wird an dieser Schraube in Zukunft kaum mehr gedreht werden können. Denn wie aktuell bereits in Mecklenburg-Vorpommern wird die Verfassungsmäßigkeit immer größerer Strukturen zunehmend zur Disposition stehen. Weitgehende Einigkeit herrscht schon jetzt darüber, dass der Ansatz einer schlichten Zusammenlegung von Landkreisen, kreisfreien Städten, Ämtern oder Gemeinden erhebliche kreative Defizite aufweist. In Sachsen und in Sachsen-Anhalt ist es gelungen, eine Gebietsreform sinnvoll an eine Funktionalreform zu koppeln. Die aktuellen Diskussionen deuten darauf hin, dass ähnliche Konzepte nun auch in Brandenburg und Thüringen aufgegriffen werden. Schreitet der demografische Wandel allerdings in der aktuellen Dimension weiter fort – und alle Indizien deuten darauf hin – wird man sich von den Schablonen der tradierten politischen und administrativen Ebenen lösen müssen. Angesichts einer deutschlandweit deutlich unter dem Reproduktionsniveau liegenden Geburtenrate, werden sich die Herausforderungen des demografischen Wandels zunehmend für die gesamte Bundesrepublik stellen. Ausgenommen wären dann lediglich einige urbane Inseln, die allerdings langfristig ebenfalls auf eine ausreichende Fachkräfteallokation aus dem Umland angewiesen sind. Spätestens dann gehören alle politischen Ebenen auf den Prüfstand, um ergebnisoffen zu analysieren, wie sich Effizienz und Bürgernähe optimal miteinander verknüpfen lassen. Insofern stimmt es nachdenklich, dass der aktuelle Koalitionsvertrag derart wenige und unklare Aussagen zu einer neuen Föderalismusreform enthält. Mehr noch als die Energiewende ist der demografische Wandel die Herausforderung unserer Zeit. Ohne Mut ist das Scheitern vorprogrammiert. Falk Schäfer



- www.destatis.de/DE/Startseite.html
- www.mi.brandenburg.de/cms/detail.php/lbm1.c.225226.de
- www.regierung-mv.de/cms2/Regierungsportal_prod/Regierungsportal/de/im/
- www.smi.sachsen.de/
- www.mi.sachsen-anhalt.de/nc/ministerium/
- www.thueringen.de/th9/tmb/v/