

KONRAD SCHERF/LUTZ ZAUMSEIL

Zur politisch-administrativen Neugliederung des Gebiets der DDR

Politische und historische, geographische und raumordnerische Aspekte

Kurzfassung

Mit der im Herbst 1989 einsetzenden politischen Wende in der DDR steht im Zuge der demokratischen Erneuerung der Gesellschaft und der dazu notwendigen grundsätzlichen Veränderung politischer und administrativer Strukturen auch eine durchgängige Verwaltungsreform zur Diskussion und Aufgabe. In diesem Rahmen wird auch eine neue politisch-administrative Territorialgliederung angestrebt.

In den Mittelpunkt ist dabei die Wiedereinführung der bis 1952 bestandenen Länderstruktur gerückt worden, wobei sowohl innen- und außenpolitische Aspekte als auch das historisch entstandene Regionalbewußtsein der Bevölkerung eine wesentliche Rolle spielen.

In der wissenschaftlichen und öffentlichen Diskussion wurden folgende drei Grundvarianten erörtert:

- A) Die Wiedereinführung von fünf Ländern, ausgehend von der bis 1952 vorhandenen Ländergliederung auf der Basis der Zusammenlegung entsprechender Bezirksterritorien, bestätigt bzw. korrigiert durch Bürgerentscheide in den Problemgebieten.
- B) Bildung von vier Ländern, wobei geographische Lageaspekte, wirtschaftliche Leistungs- und Konkurrenzfähig-

keit sowie raumordnerische Aspekte eine größere Rolle spielen.

- C) Schaffung von Großländern als Zukunftsaufgabe in einem vereinten Deutschland und zusammenwachsenden Europa.

Unter den generellen Bedingungen des dynamisch verlaufenden Vereinigungsprozesses beider deutscher Staaten wird unter Berücksichtigung der vorherrschenden Volksmeinung in der DDR der Variante A der Vorzug gegeben. Daraus resultieren neben der anschließenden Gebietsreform auf kommunaler und kreislicher Ebene weiterhin viele ungelöste Fragen der Raumordnung, Regional- und Landesplanung.

Demokratisierung und Verwaltungsreform

Seit der im Herbst 1989 einsetzenden politischen Wende in der DDR steht im Zuge der demokratischen Erneuerung der Gesellschaft und der dazu erforderlichen grundsätzlichen Veränderung politischer und administrativer Strukturen auch eine durchgängige Verwaltungsreform in allen Bereichen und auf allen Ebenen zur Aufgabe und Debatte. Sie wird von allen Parteien und anderen politischen Kräften, auf Bürgerversammlungen und in den Medien eingefordert.

Neugestaltung der politisch-administrativen Territorialgliederung

Unmittelbarer Bestandteil der auf Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit gerichteten Verwaltungsreform ist eine Neugestaltung der politisch-administrativen Territorialgliederung. Sie schließt unter politischen und wirtschaftlichen, juristischen und ethnischen, historischen und geographischen, raumordnerischen und regionalplanerischen Gesichtspunkten die Bildung von Ländern — Bundesländern — auf dem Gebiet der DDR ein.

Ziele der Verwaltungsreform

Als Ziele dieser notwendigen Verwaltungsreform sind zu nennen:

- Durchgängige und konsequente Demokratisierung der gesamten Staats- und Verwaltungstätigkeit im Sinne von realer Entscheidungsbeteiligung der Bürger zu gesamtgesellschaftlichen, regionalen, kommunalen und persönlichen Angelegenheiten,
- konsequenter Ausbau der Befugnisse für die Kommunen und Betriebe; Identifikation der Bürger mit der Kommune, der Region und dem Staat, in dem sie leben,
- Beschränkung der Entscheidungsbefugnisse der zentralen Ebene auf ein im Interesse der Gesellschaft und deren Glieder unverzichtbares Mindestmaß,
- Schaffung eines rationellen Verwaltungssystems, das mit seiner Struktur und Arbeitsweise die ökonomische Effizienz sowie die ökologische und soziale Verträglichkeit der Wirtschaft, deren Zweige und Regionen sichern hilft. Dazu gehört die Beobachtung bzw. die Herstellung günstiger Beziehungen zwischen der politisch-administrativen Territorialgliederung sowie der Entwicklung und Standortverteilung von Produktion und Infrastruktur.

Während der Übergang zu marktwirtschaftlichen Bedingungen und die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung eine Veränderung der politisch-administrativen Strukturen an der Basis — auf kommunaler und kreislicher Ebene — besonders dringlich erscheinen lassen, haben sich der bisherige Verlauf der Diskussion in der Öffentlichkeit und die gesellschaftlichen Aktivitäten im Lande schwerpunktmäßig auf die Veränderung der obersten Ebene (Makrostruktur) der politisch-administrativen Territorialgliederung der DDR konzentriert. Die Auflösung der Bezirke und die Wiedereinführung von Ländern bilden das Zentrum politischer Forderungen breiter Bevölkerungskreise im Lande und nahezu aller politischer Parteien und Strömungen.

Während bei der Bevölkerung in diesem Zusammenhang das Emotionale oft das Rationale übertraf, spielten bei den politischen Parteien und Strömungen übergeordnete außen- und innenpolitische Gesichtspunkte von Anfang an eine beherrschende Rolle.

Das hat u.E. vor allem folgende zwei Gründe:

1. Innen- und außenpolitische Gründe der Länderbildung

Während der stürmisch verlaufenden politischen Veränderungen in der DDR und der damit verbundenen öffentlichen Diskussion wurde evident, daß sich die künftige politisch-territoriale Großgliederung der DDR am Ziel der nationalen Vereinigung beider deutscher Staaten — einschließlich beider Teile Berlins — orientieren und ihr dienen muß. Die Bei-

trittsmöglichkeit gebildeter Länder der DDR nach Artikel 23 GG der Bundesrepublik Deutschland spielt dabei eine wesentliche Rolle. Ein auf föderaler Basis und nach föderalistischen Prinzipien gebildeter Bundesstaat Deutschland — nach dem Vorbild der seit 1949 bestehenden Bundesrepublik Deutschland mit einem bewährten und international anerkannten politischen, wirtschaftlichen und sozialen System — erscheint auch unter außenpolitischem Aspekt im europäischen Rahmen insbesondere für die leidgeprüften Nachbarn der Deutschen wesentlich akzeptabler als ein nach unitaristischen Prinzipien organisierter kompakter deutscher Einheitsstaat.

Die weitere Ausprägung des Regionalismus im künftigen Gesamtdeutschland, ohne dabei in historische Fehler beschränkter Kleinstaaterei feudal-absolutistischer Vergangenheit und provinzieller Beschränktheit zurückzuverfallen, bietet regional begrenzte Möglichkeiten, auf dem Gebiet der DDR Entstandenes und Bewahrenswertes über Bundesländer in ein vereinigtes Deutschland sowie in das sich integrierende Europa einbringen zu können.

2. Föderalistische Tendenzen

Der Föderalismus und Regionalismus in Deutschland, die relativ große Eigenständigkeit von Landsmannschaften der Sachsen und Thüringer, der Bayern und Rheinländer, der Hessen und Mecklenburger — um nur einige zu nennen — besitzen große historische, ethnische, kulturelle und geographische Traditionen. Weder die Reichseinigung "von oben" (1871) noch die Weimarer Republik (1919) haben jedoch den durch Preußen initiierten "hegemonialen Föderalismus" des ehemaligen Deutschen Reiches überwinden und durch einen "Gleichgewichtsföderalismus" annähernd gleichgewichtiger Partner (Gliederstaaten), so wie er später in der Bundesrepublik Deutschland eingeführt wurde, ersetzen können. Nach der politischen Machtergreifung des Hitlerfaschismus mit faktischer Degradierung der deutschen Länder knüpfte der demokratische Neuaufbau in Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg unter den Bedingungen der alliierten Besatzung und Kontrolle an historische und mit der Zerschlagung des preußischen Kernstaates verbundene neue föderale und regionale Strukturen an.

Die Bundesrepublik Deutschland wurde als föderaler Staat mit z.T. historisch vorgezeichneten, aber auch völlig neu geschaffenen Ländern gegründet. Der als Deutsche Demokratische Republik (DDR) gebildete zweite deutsche Staat faßte sich zwar als Unitarstaat auf, gliederte sich jedoch zunächst weiter in fünf Länder. Diese waren entweder aus historisch-geographischen Vorformen von Ländern (wie Sachsen, Thüringen und Mecklenburg) hervorgegangen oder in ihren Hauptbestandteilen aus ehemaligen preußischen Provinzen (Provinz Brandenburg, Provinz Sachsen) auf dem Territorium der Sowjetischen Besatzungszone (SBZ) in den Jahren 1945—1947 gebildet worden.

Zerschlagung der Länderstruktur — Bildung der neuen Bezirks- und Kreiseinteilung

Mit der Gründung der DDR (1949) wurde unter den Bedingungen des "kalten Krieges", der Spaltung Deutschlands und wachsender stalinistischer, antidemokratischer Einflüsse ein zentralistisch organisiertes, administrativ-bürokratisches Parteien- und Staatssystem errichtet. Dieses setzte sich zum Ziel, eine zentral gesteuerte, weitgehend uniforme sozialistische

Gesellschaft auf deutschem Territorium zu errichten. Die bestehende Länderstruktur mit föderal, d.h. dezentral und regional wirkenden Komponenten wurde dafür als restauratives Hemmnis betrachtet. Im Zusammenhang mit dem beschlossenen "Aufbau der Grundlagen des Sozialismus" in der DDR wurde im Jahre 1952 im Auftrage der SED von den entsprechenden Staatsorganen eine Verwaltungsreform in aller Stille ohne öffentliche und wissenschaftliche Diskussion vorbereitet und in der Volkskammer mit Zustimmung der damaligen Blockparteien am 23. Juli 1952 als "Gesetz über die weitere Demokratisierung des Aufbaus und der Arbeitsweise der staatlichen Organe in den Ländern der DDR" (Gesetzblatt der DDR 1952, Nr. 99) verabschiedet. Die fünf Landtage und ihre Landesregierungen wurden liquidiert (formal blieben allerdings die Länder bestehen). Die 143 bestehenden Stadt- und Landkreise wurden ebenfalls aufgelöst. Es entstanden 217 kleinere Kreise (einige Stadtkreise wurden aufgehoben, andere neugebildet). Diese wurden zu 15 Bezirken zusammengefaßt (einschließlich Berlin [Ost] als Hauptstadt der DDR).

Das politische Hauptziel der Verwaltungsneugliederung bestand in einer Verstärkung der allseitigen Beeinflussung und der Kontrolle der Bürger der DDR durch den staatlichen Macht- und Parteiapparat. Mit der Schwächung des Regionalprinzips sollte das produktionsorientierte Zweigprinzip in der zentralistischen Leitung und Planung der Volkswirtschaft durchgesetzt werden. Gleichzeitig sollten das landsmannschaftlich und regional-geschichtlich sowie kulturell und landschaftlich geprägte Heimatgefühl sowie damit verbundene Denk- und Handlungsweisen der Menschen insbesondere in Sachsen, Thüringen und Mecklenburg eingeengt werden. Bei der Bildung einzelner Bezirke spielten auch wirtschaftliche Gesichtspunkte (z.B. Vereinigung der See- und Hafenwirtschaft sowie des Erholungswesens an der Ostseeküste in einem Bezirk; Zusammenlegung von Teilregionen der Länder Brandenburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt zum Bezirk Cottbus, der zum Braunkohlen-Energiezentrum der DDR entwickelt werden sollte) sowie sicherheitspolitische Erwägungen (ein Bezirk — Potsdam — als Grenzgebiet zu Westberlin; Küstenbezirk Rostock) eine Rolle.

Politische Wende und Aspekte der politisch-territorialen Neugliederung in der DDR

Die politische Wende im Herbst 1989 setzte im Zusammenhang mit der Infragestellung der bisherigen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in der DDR auch die Revision der bestehenden politisch-administrativen Territorialgliederung auf die Tagesordnung.

Dabei wurde zunächst und besonders im Süden der DDR — in Sachsen und Thüringen — der Ruf großer Teile des Volkes nach Wiederherstellung der bis 1952 bestandenen Ländergliederung laut. Die starke Ausprägung und Betonung der regionalen Identität zum Beispiel der Sachsen ist u.E. nicht nur ein Ergebnis der längeren sächsischen Geschichte und größerer wirtschaftlicher, kultureller und semantischer Geschlossenheit in einem reduzierten Kernraum. Sie ist vor allem auch das Resultat der kritischen und in den letzten Jahren stark angewachsenen oppositionellen Stellung vieler im sächsischen Raum lebender Bürger zur bisherigen Territorialpolitik in der DDR. Sachsen, die mit Ausnahme des Berliner Raums auf dem Gebiet der DDR wirtschaftlich, sozial und kulturell am höchsten entwickelte und reichste Region, ist im Zuge der angestrebten Verringerung des historisch-geogra-

phisch entstandenen Süd-Nord-Gefälles durch die territoriale (interregionale) Umverteilung von Nationaleinkommen, Fachkräften und Baukapazitäten in unzulässig hohem Maße benachteiligt worden.

Gleichzeitig potenzierten sich in den sächsischen und sachsen-anhaltischen industriellen Ballungs- und Dichtegebieten negative Strukturveränderungen in der Industrie (insbesondere in Teilen der umweltbelastenden Energie- und Grundstoffindustrie sowie der hier regional konzentrierten und stark vernachlässigten Leicht-, Konsumgüter- und Zulieferindustrie) mit gravierenden Rückständen bei der einfachen und erweiterten Reproduktion (Erhaltung, Erneuerung, Ersatz und Erweiterung) der sozialen und technischen Infrastruktur. Dies war verbunden mit dem zunehmenden Verfall wertvoller Bausubstanz in hier besonders zahlreichen Städten und Dörfern, mit der Verschlechterung der Lebens- und Umweltqualität und verursachte einen übermäßigen Bevölkerungsrückgang durch langanhaltende, umfangreiche Abwanderung von Bevölkerung vor allem der arbeitsfähigen Altersklassen mit überdurchschnittlichen Binnen- und Außenwanderungsverlusten.

Die Wiedereinführung der Länderstruktur könnte unter marktwirtschaftlichen Bedingungen und mit dem Übergang zur kommunalen Selbstverwaltung durch eine stärkere regionale Konzentration und Bindung der Kräfte und Mittel zusammen mit einer größeren Verfügbarkeit der in den einzelnen Ländern erwirtschafteten und vorhandenen Bestandteile des Nationalreichtums zur schnelleren Erhöhung der wirtschaftlichen Effizienz und des Lebensstandards sowie zur Verbesserung der Umweltqualität der dort lebenden Menschen führen. Dies würde gerade für das Gebiet eines solchen Landes wie Sachsen zutreffen, das trotz genannter Einschränkungen des endogenen Entwicklungspotentials über bedeutende wirtschaftliche und wissenschaftliche, demographische und natürliche Ressourcen verfügt.

Emotionale Einflüsse, regionalistische Überhöhungen und überlieferte Denk- und Vorstellungsweisen prägten derzeit viele Überlegungen zur Bildung von Ländern auf dem Gebiet der DDR und damit verbundene Erörterungen von Varianten einer Ländergliederung. Neben einer prinzipiell strengeren Versachlichung erschien ebenso eine größere Transparenz gesellschaftlicher und politischer sowie planerischer Grundlagen und Rahmenbedingungen für eine Ländergliederung notwendig, wobei raumordnerische Aspekte einen höheren Stellenwert als bisher erhalten sollten. Im Ergebnis wissenschaftlicher Diskussionen und angestellter Überlegungen in einer Arbeitsgruppe innerhalb der Regierungskommission "Verwaltungsreform" beim Ministerrat der DDR sind unter Beachtung sowohl historischer Erfahrungen in Deutschland, insbesondere aus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, als auch der künftigen Aufgaben im Rahmen des sich vereinigenden Deutschlands und des sich integrierenden Europas folgende Kriterien und Gesichtspunkte für die Länderbildung und -gliederung herausgearbeitet worden:

- Heimat- und Regionalverbundenheit der Bevölkerung, die kulturelle Identität der Bevölkerung von Regionen und regionale Eigenarten der Geschichte, wobei die kulturelle Autonomie der nationalen Minderheit der Sorben zu sichern ist,
- ausreichende Bevölkerung und Fläche, wirtschaftliche Zweckmäßigkeit und Wettbewerbsfähigkeit künftiger

Länder im deutschen sowie in wachsendem Maße im europäischen Rahmen,

- bestehende funktionale Verflechtungen innerhalb von Ballungsgebieten, Stadt-Umland-Regionen u.a. sowie natur- und landschaftsräumliche Zusammenhänge,
- Erfordernisse der Raumordnung und Regionalplanung.

Damit verbunden sind historisch gewachsene Territorialstrukturen zu beachten, die sich ergeben

- aus der Territorialgliederung vor 1933, die regional unterschiedlich stark ausgeprägt und im Bewußtsein der Bevölkerung verhaftet ist,

- aus der Ländergliederung, die nach 1945 geschaffen und in den Länderverfassungen 1946/47 sowie in der Verfassung der DDR von 1949 verankert worden ist,

- aus der Bezirks- und Kreisgliederung von 1952, auf deren Basis sich relativ stabile wirtschafts- und sozialräumliche Strukturen entwickelt haben.

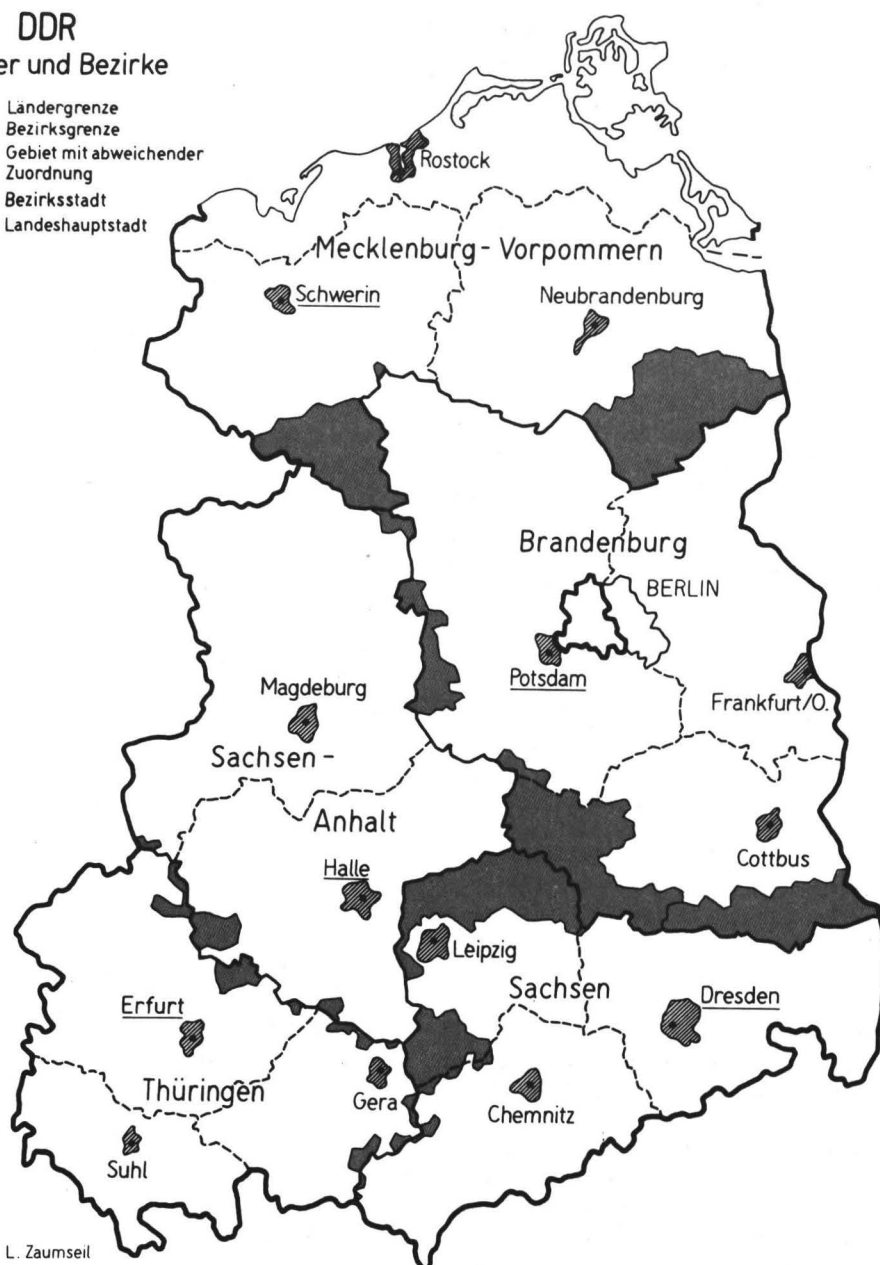
Grundvarianten der Ländergliederung

Im Ergebnis der bisherigen Diskussion zum Thema Ländergliederung schälten sich drei Grundvarianten von Gliederungsstrategien heraus, die in sehr verschiedener Weise und

Karte 1:
Ländergliederung — Grundvariante A

DDR Länder und Bezirke

- Ländergrenze
- Bezirksgrenze
- Gebiet mit abweichender Zuordnung
- Bezirksstadt
- Landeshauptstadt



L. Zaumseil

Gewichtung die genannten Gliederungskriterien rezipieren und reflektieren:

- A) Reaktivierung überkommener Ländergliederung,
- B) Neugliederung der DDR in vier Länder,
- C) Großländerstruktur für ein geeintes Deutschland.

Grundvariante A: fünf Länder

Wiedereinführung der Ländergliederung aus der unmittelbaren Nachkriegszeit (1945/47—1952) der SBZ bzw. DDR. Dabei standen verschiedene Modelle zur Diskussion (vgl. Karte 1):

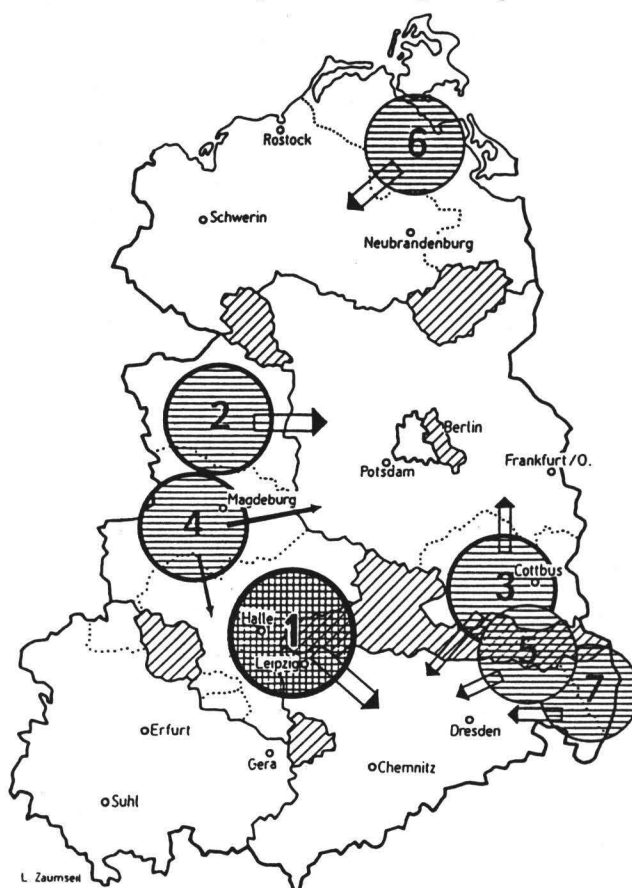
- Länder in den Grenzen des Jahres 1952 mit und ohne Wiederbelebung damaliger Kreisstrukturen,
- Neugliederung dieser früheren Länder nach Bezirksgruppen,
- Bildung dieser Länder in Anlehnung an Bezirksgruppen mit größeren territorialen Korrekturen.

In jedem dieser Fälle erfolgt die Wiedereinführung der fünf Länder Mecklenburg(-Vorpommern), Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen sowie von Berlin (Sonderstatus) in Anlehnung an historisch gewachsene Länderstrukturen des ehemaligen Deutschen Reiches ohne Reaktivierung eines Landes Preußen (s. Karte 1). Diese Variante stößt nachweislich auf das derzeit größte Interesse der Bevölkerung, wobei eine Länderbildung ausschließlich auf der Basis von Bezirksgruppen ohne veränderte Grenzführung nicht hingenommen wird. Dabei ist die Möglichkeit, in allen Teilen der DDR an ein deutlich ausgeprägtes Regionalbewußtsein und eine derartige Heimatverbundenheit der Bevölkerung anknüpfen zu können, regional differenziert. Wenn diese Länder auch im Gegensatz zu den erheblich kleineren Bezirken über ein bedeutsameres Bevölkerungs- und Wirtschaftspotential verfügen und eigenständige Regionalentwicklungen möglich und denkbar sind, bleiben viele raumfunktionale und raumordnerische Probleme nach wie vor ungelöst. Verwiesen wird beispielsweise auf folgende Problemgebiete (vgl. Karte 2):

- Aufteilung des Bezirkes Cottbus auf drei Länder (Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Sachsen), wenn die Ländergliederung von 1952 wiederhergestellt wird,
- Festschreibung der Teilung des Siedlungsgebiets der sorbischen nationalen Minderheit, der Lausitz und des Lausitzer Braunkohlen-Energie-Landeskultur-Komplexes auf zwei Bundesländer (Brandenburg und Sachsen),
- die historisch-geographische und wirtschaftliche Heterogenität des Landes Sachsen-Anhalt, das im Vergleich zu den anderen vier Ländern keine historisch stabile größere Kernregion besitzt, in seinen nördlichen Teilen (Altmark) nach Brandenburg und in seinen südlichen Teilregionen (Ballungsgebiet Halle-Leipzig) nach Sachsen tendiert (s. Karte 2), wobei sich die möglichen Landeshauptstädte (Halle, Magdeburg und Dessau) in Konkurrenz befinden.

Aus dieser Situation ergaben sich auch Vorstellungen über die Bildung zusätzlicher kleiner Länder. Ein aus den östlichen 16 Land- und zwei Stadtkreisen (Cottbus und Görlitz) der Bezirke Cottbus und Dresden gebildetes Land "Lausitz" würde mit 8 212 km² Fläche 7,6 % des DDR-Territoriums und mit rd. 1,26 Mio. Einwohnern (Ende 1988) auch 7,6 % der DDR-Bevölkerung umfassen. Damit würde es unter den "Flächenländern" Gesamt-Deutschlands nach Fläche und Bevöl-

Karte 2:
Problemgebiete der Ländergliederung



Offene Zuordnung von Teilregionen

- 1 Ballungsgebiet Halle-Leipzig
- 2 Altmark
- 3 Bez. Cottbus
- 4 Südteil Bez. Magdeburg
- 5 Lausitz
- 6 Vorpommern
- 7 Niederschlesien

Offene Zuordnung von Kreisen
und Berlin



kerung vor dem Saarland die vorletzte Position einnehmen (vgl. Tab. 1).

Die Teilung des Landes Mecklenburg-Vorpommern in zwei Kleinländer Vorpommern (mit rd. 8 650 km² = 8 % der DDR-Fläche, aber mit nur rd. 667 000 Einwohnern [Ende 1988], d.h. 4 % der DDR-Bevölkerung sowie damit vor bzw. nach dem Saarland nur vorletztem bzw. letztem Rangplatz) und Mecklenburg würde gegen wesentliche Kriterien der Ländergliederung verstoßen, insbesondere gegen Mindestgrößen, Leistungskraft und Eigenständigkeit.

Ausgehend von o.g. Kriterien und Prämissen sowie weiteren Überlegungen ergaben sich in Auswertung der öffentlich geführten Diskussion zwei grundsätzliche Möglichkeiten für die Bildung von fünf Ländern (Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen unter besonderer Berücksichtigung von Berlin [Ost] mit Länderstatus):

Tabelle 1:
Stellung der durch Zusammenlegung von Bezirksterritorien* zu bildenden Länder der DDR
im Vergleich zu den Bundesländern der Bundesrepublik Deutschland und zu Berlin (West)

Grundlage: Bevölkerung (1988) (in Mio.)		Grundlage: Territorialfläche (1988) (in 1 000 km ²)	
Bundesländer und Berlin (West)	5 Länder der DDR und Berlin (Ost)	Bundesländer und Berlin (West)	5 Länder der DDR und Berlin (Ost)
1. Nordrhein-Westfalen 16,7		1. Bayern 70,5	
2. Bayern 11,0		2. Niedersachsen 47,4	
3. Baden-Württemberg 9,3		3. Baden-Württemberg 35,7	
4. Niedersachsen 7,2		4. Nordrhein-Westfalen 34,0	
5. Hessen 5,5			5. Brandenburg 28,0
	6. Sachsen 4,9		6. Mecklenburg- Vorpommern 26,7
7. Rheinland-Pfalz 3,6		7. Hessen 21,1	
	8. Sachsen- Anhalt 3,0		8. Sachsen- Anhalt 20,3
	9. Brandenburg 2,7	9. Rheinland-Pfalz 19,8	
10. Schleswig-Holstein 2,6		11. Schleswig-Holstein 15,7	10. Sachsen 17,7
	11. Thüringen 2,5		12. Thüringen 15,2
	12. Mecklenburg- Vorpommern 2,1	13. Saarland 2,6	
13. Berlin (West) 1,9		14. Hamburg 0,76	
14. Hamburg 1,6		15. Berlin (West) 0,48	
	15. Berlin (Ost) 1,5	16. Bremen 0,4	
16. Saarland 1,0			17. Berlin (Ost) 0,4
17. Bremen 0,65			

*) vereinfachte Darstellung auf Bezirksbasis

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Unterlagen der Statistischen Jahrbücher der Bundesrepublik Deutschland und der DDR 1989

(1) Ländergrenzen 1952

— Bildung der Länder auf der Grundlage der von 1946 bis 1952 bestanden Ländergrenzen. Die für eine Herstellung der Ländergrenzen von 1952 sprechenden Kriterien wie Regionalbewußtsein der Bevölkerung, kulturelle Identität der Menschen in den Regionen, regionale Eigenarten und Traditionen der Geschichte treffen auf dem Gebiet der DDR im wesentlichen auf ein zukünftiges Land Sachsen sowie eingeschränkt auf Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg zu. Das Land Sachsen-Anhalt existierte lediglich von 1947 bis 1952.

Gegen den Gründungsrahmen innerhalb von Ländergrenzen aus dem Jahre 1952 sprechen u.a.:

- o die seither in den Bezirksterritorien entstandene Standortverteilung der Produktivkräfte und z.T. stark veränderte wirtschafts- und sozialräumliche Strukturen,
- o die innerhalb der heutigen Territorialstruktur organisierten Versorgungs-, Dienstleistungs-, Nahverkehrs- und andere für das Alltagsleben der Menschen notwendigen Infrastruktursysteme, deren Funktionsfähigkeit und Leistungen während der Phase der Länderbildung gewährleistet bleiben muß,
- o daß acht Kreise (mit ca. 340 Gemeinden und über 360 000 Einwohnern) vollständig aus den Bezirksstrukturen herausgelöst und 32 Kreise (mit rd. 1 280 Gemeinden und 1,95 Mio. Einwohnern) durch Tei-

lung aufhören würden zu existieren bzw. Teile von ihnen abgetrennt werden müßten, ohne daß ihre Neugliederung durch eine noch ausstehende Gebietsreform auf kommunaler und Kreisebene entschieden ist (vgl. Karte 1). In diesem Kontext muß darauf hingewiesen werden, daß die infolge massiver Wahlfälschungen unter dem alten Regime notwendig gewordene Wiederholung der Kommunalwahlen, mit denen gleichzeitig den inzwischen völlig veränderten politischen Verhältnissen auf Gemeinde- und Kreisebene Rechnung getragen werden mußte, am 6. Mai 1990 auf der territorialen Basis der bisher bestehenden Gemeinden, Stadt- und Landkreise durchgeführt worden ist.

(2) Bezirksterritorien 1990 und alternative Bürgerentscheide

— Bildung der Länder durch Zusammenlegung der jeweiligen Bezirksterritorien, wobei auftretende Abweichungen gegenüber der Ländergliederung von 1946 bis 1952 im Ergebnis von "Bürgerentscheiden" (Bürgerbefragungen) in den davon betroffenen Gebieten bestätigt oder korrigiert werden. Dafür sprechen:

- o die seit 1952 entstandene Siedlungsstruktur, bewährte funktionelle Beziehungen sowie eine teilweise mögliche veränderte Regionalverbundenheit der Bevölkerung,
- o die Möglichkeiten der übergangsweisen Weiterführung staatlicher Verwaltungsfunktionen zur Siche-

rung der Regierbarkeit sowie zur Aufrechterhaltung notwendiger Funktionen und Leistungen für die Versorgung und Betreuung der Bevölkerung bis zur Funktionsfähigkeit der Länder sowie der Neuorganisation der administrativ-territorialen Struktur im Verlauf der gesamten Gebietsreform,

- o das organisatorische Zusammenwirken der Bezirke bei der Bildung der Länder.

Die bei der Realisierung der Fünf-Länder-Variante entstehenden Länder auf dem Gebiet der DDR nehmen im Vergleich zu den jetzigen Bundesländern der Bundesrepublik Deutschland bezüglich ihrer Bevölkerungs- und Flächengröße (vgl. Tab. 1) und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nur hintere Ränge ein.

Grundvariante B: vier Länder

Aus Gründen der Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der Länder in einem künftigen einheitlichen Deutschland, aber auch unter dem Aspekt der europäischen Einigung sowie aus Gründen der Raumordnung wäre die Bildung größerer und leistungsfähigerer Länder auf dem Gebiet der DDR zweckmäßig. Im Ergebnis der in wissenschaftlichen Beratungen, Regierungsgremien und in den Medien geführten Diskussionen wurde folgende, Kompromisse einschließende Grundvariante B (Bildung von nur vier Ländern), mit Verwendung von Anregungen aus der Bundesrepublik Deutschland, diskutiert und in Erwägung gezogen:

Neugliederung in vier Länder in sowohl starker Anlehnung an Regionalbezüge historischer Kerngebiete (vgl. Karte 2) als auch großenteils in geographisch-wirtschaftlicher Proportionalität zur Länderstruktur der Bundesrepublik Deutschland. Hierbei würden zwei größere und zwei kleinere Bundesländer gebildet werden (Variationen hierzu sind aus den Karten 3 und 4 ersichtlich).

Neben den beiden kleineren Ländern Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen, die sich durch eine relativ hohe Eigenständigkeit, Lagespezifität und Geschlossenheit (u.a. Wirtschafts- und Naturraum) auszeichnen, entstehen zwei größere, in der DDR zentral gelegene Länder:

- ein erweitertes Land Brandenburg durch die Zuordnung vor allem altmärkischen und magdeburgischen Gebietes und
- ein vergrößertes Land Sachsen durch Zuordnung anhaltinischen und älteren, ehemals bis zum Jahre 1815 sächsischen Gebietes, somit des bisherigen Bezirks Halle.

Das würde eine Aufteilung des ehemaligen Landes Sachsen-Anhalt bedeuten — eines stark heterogen strukturierten Gebiets mit relativ geringer regionaler Identität, das als ein territoriales "Kunstprodukt" im Ergebnis der Auflösung Preußens im Jahre 1947 und einer damit verbundenen regionalen Nachkriegsgliederung gebildet worden war.

Die Neubildung eines erweiterten Landes Sachsen, das analog zum Bundesland Niedersachsen in übergreifender Ansprache und aufgrund der Lagebeziehung (vgl. Karte 3) auch als "Obersachsen" bezeichnet werden könnte, wäre durch die Einbeziehung des Territoriums des Bezirks Halle (weniger durch den anschließenden Südteil des Bezirks Magdeburg als einer zusätzlichen Variante, siehe Karte 3) und des Bezirks Cottbus oder größerer Teile davon (die elbnahe Kreise Jessen, Herzberg, Bad Liebenwerda und die zur Oberlausitz

Karte 3:
Ländergliederung — Grundvariante B
(Magdeburger Raum zu Sachsen)



L. Zaumseil

Kreise mit noch offener Zuordnung

- | | |
|-------------------|-----------------|
| 1 Perleberg | 9 Weißwasser |
| 2 Templin | 10 Sangerhausen |
| 3 Prenzlau | 11 Artern |
| 4 Jessen | 12 Nebra |
| 5 Herzberg | 13 Naumburg |
| 6 Bad Liebenwerda | 14 Altenburg |
| 7 Senftenberg | 15 Schmöln |
| 8 Hoyerswerda | |

zählenden Kreise Senftenberg, Hoyerswerda und Weißwasser) gegeben. In einem solchen vergrößerten und das gesamte industrielle Ballungsgebiet Halle-Leipzig-Dessau umfassenden Land Sachsen, das im Rahmen der Bundesländer Gesamt-Deutschlands die vierte Stelle (Fläche, Bevölkerung) einnehmen würde, besäße die größte Stadt in dieser wirtschaftlich bedeutenden Region, Leipzig, eine zentrale Lage mit günstiger nationaler und internationaler Verkehrsanbindung.

Für die Neubildung eines erweiterten Landes Brandenburg ergäbe sich unter Einbeziehung der Varianten mit oder ohne Bezirk Cottbus bzw. dessen Teilregionen (vgl. Sachsen) folgende Möglichkeit:

Erweiterung des Landes Brandenburg durch das Gebiet des Bezirks Magdeburg (siehe Karte 4). In diesem im europäischen Gesamttrahmen (Ost-West-Entwicklungssache) sehr günstig gelegenen Land Brandenburg müßten die vielfältigen Beziehungen zu Berlin als zukünftiger deutscher Hauptstadt und europäischer Metropole (im Rahmen von Regionalausschüssen, Regional- bzw. Planungsverbänden usw. sowie nach Lösung von Statusfragen später eventuell auch auf politisch-administrativer Ebene) beachtet werden.

Karte 4:
Ländergliederung — Grundvariante B
(Magdeburger Raum zu Brandenburg)



- Kreise mit noch offener Zuordnung
- | | |
|---------------|----------------|
| 1 Perleberg | 7 Ascherleben |
| 2 Templin | 8 Quedlinburg |
| 3 Prenzlau | 9 Sangerhausen |
| 4 Senftenberg | 10 Artern |
| 5 Hoyerswerda | 11 Altenburg |
| 6 Weißwasser | 12 Schmöln |

Diese beiden leistungsfähigeren, mit den Bundesländern mittlerer Größe der bisherigen Bundesrepublik Deutschland vergleichbaren Länder könnten auch im gesamteuropäischen Maßstab eine wesentliche Rolle spielen.

Grundvariante C: Großländer

Zur Grundvariante C: Einführung einer Großgliederung Deutschlands in Länder ähnlicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit (Großländerstruktur).

Sowohl im ersten *Preuß*-Entwurf von 1919 als auch in späteren Überlegungen zur Reichsreform oder zur Neugliederung der Bundesrepublik Deutschland (u.a. *Ernst*-Kommission 1973) wurde die Bildung leistungsstarker Großländer immer wieder empfohlen.

Erst kürzlich hat der Hamburger Senator Gobrecht den beiden deutschen Staaten vorgeschlagen, in einer gemeinsamen überparteilichen Kommission im kommenden vereinigten "Bundesstaat Deutschland" eine Länderneugliederung vorzubereiten, wobei er von den in Tabelle 2 aufgeführten sieben deutschen Bundesländern auf dem Gebiet der bisherigen Bundesrepublik Deutschland (5) und DDR (2) sowie Berlin ausgeht.

Tabelle 2:
Vorschlag einer Länderneugliederung

	Einwohner (in Mio.)	Leistungsvolumen Brutto- inlandsprodukt (in Mrd. DM)
1. Nordrhein-Westfalen	rd. 16,7	rd. 550
2. Norddeutschland (Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Hamburg, Bremen)	rd. 12,0	rd. 400
3. Bayern	rd. 11,0	rd. 380
4. Rhein-Main-Saar (Hessen, Rheinland- Pfalz, Saarland)	rd. 10,2	rd. 460
5. Baden-Württemberg	rd. 9,3	rd. 340
6. Sachsen-Thüringen (mit Sachsen-Anhalt)	rd. 10,5	.
7. Mecklenburg- Brandenburg (mit Gesamtberlin)	rd. 8,3	.

Quelle: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19.4.1990

Derartige Überlegungen bedürfen eines gesamtdeutschen Rahmens, wobei auch Fragen der Angliederung, eventuell auch einer Aufteilung kleinerer Länder (wie Mecklenburg-Vorpommern) an bzw. auf größere Länder oder eine "Vereinigung" kleinerer Länder (siehe Karte 5 als eine mögliche Variante dazu) zur Diskussion gestellt werden sollten.

Karte 5:
Ländergliederung — Grundvariante C



Prozeß der Länderbildung in der DDR

Wenig beeinflusst durch die Diskussion o.g. und weiterer Varianten der Ländergliederung läuft an der gesellschaftlichen Basis — vor Ort — der Prozeß der Wiedereinführung der Ländergliederung ab, wobei die Mehrheit der sich in dieser Beziehung artikulierenden Bürger für die Wiedereinführung von fünf Ländern plädiert.

Ausgehend von dieser in der demokratischen Öffentlichkeit vorherrschenden Meinung wurde von der Regierungskommission "Verwaltungsreform" beim Ministerrat der DDR nach reiflicher Überlegung die Bildung folgender fünf Länder vorgeschlagen, da jede andere Variante für eine Ländergliederung, auch wenn sie perspektivreicher sein sollte, unter dem Druck der politischen Ereignisse und der Dynamik gesellschaftlicher Veränderungen in der DDR kurzfristig nicht durchsetzbar erscheint:

- 1) Land Mecklenburg-Vorpommern durch Zusammenlegung der Bezirksterritorien Neubrandenburg, Rostock und Schwerin;

- 2) Land Brandenburg durch Zusammenlegung der Bezirksterritorien Cottbus, Frankfurt/Oder und Potsdam;
- 3) Land Sachsen-Anhalt durch Zusammenlegung der Bezirksterritorien Halle und Magdeburg;
- 4) Land Sachsen durch Zusammenlegung der Bezirksterritorien Dresden, Chemnitz und Leipzig;
- 5) Land Thüringen durch Zusammenlegung der Bezirksterritorien Erfurt, Gera und Suhl.

Status von Berlin

Bezüglich Berlins wird davon ausgegangen, daß die Vereinigung beider Teile Berlins unmittelbar mit der Vereinigung der beiden deutschen Teilstaaten verflochten ist und damit nicht zeitlich mit der Länderbildung auf dem Gebiet der DDR erfolgen kann. Die künftige Stellung Berlins als Bundesland oder als Bestandteil eines Landes Berlin-Brandenburg ist auch von übergeordneten politischen Entscheidungen abhängig und daher im Zuge bzw. Ergebnis des deutschen Vereini-

Tabelle 3:
Zusammenfassung der Ergebnisse der Bürgerbefragungen

	Teilnahme der abstimmungsberechtigten Bürger in %	davon gültige Stimmen für das Land			Antrag auf Landeszugehörigkeit für
		in %	in %	in %	
Prenzlau Templin Perleburg	81,20 62,30 62,51	Mecklenburg-Vorpommern 5,10 3,90 21,51	Brandenburg 93,60 96,09 78,49		Brandenburg Brandenburg Brandenburg
Altenburg Schmölln	55,33 60,72	Sachsen 53,81* 18,08*	Thüringen 46,19 81,92		Thüringen Thüringen
Hoyerswerda Senftenberg Weißwasser	57,10 61,70 69,40	Brandenburg 12,20 45,90 17,80	Sachsen 87,80 54,10* 82,20		Sachsen Brandenburg Sachsen
Artern	78,30	Sachsen-Anhalt 11,35	Thüringen 64,03	24,62 % stimmten für Auflösung des Kreises	Thüringen
Bad Liebenwerda Herzberg Jessen	58,50 71,50 67,85	Sachsen-Anhalt 21,40 38,60 64,92	Brandenburg 25,50 61,40 35,08	Sachsen 53,10* — —	Brandenburg Brandenburg Sachsen-Anhalt
Delitzsch Eilenburg Torgau	78,29 74,79 56,46	Sachsen-Anhalt 10,74 10,35 6,26	Sachsen 89,26 89,64 93,74		Sachsen Sachsen Sachsen

* In Abweichung von den Ergebnissen der Bürgerbefragungen wurden in diesen Kreisen auf der Grundlage von Kreistagsbeschlüssen Anträge auf Landeszugehörigkeit für ein anderes Land (Thüringen bzw. Brandenburg) gestellt, was zu Diskussionen in der davon betroffenen Bevölkerung geführt hat. Diese Unstimmigkeiten müssen vor oder nach den Landtagswahlen zusammen mit weiteren geklärt werden.

gungsprozesses endgültig zu entscheiden. Zur Sicherung einer funktionsräumlichen Einbindung Berlins in sein Umland muß die Arbeit des derzeitigen Regionalausschusses unter raumordnerischen, regional- und landesplanerischen Gesichtspunkten konsequent weitergeführt werden.

Bürgerbefragungen in Problemgebieten

Die im Ergebnis der Zusammenlegung der Bezirksterritorien entstehenden Abweichungen gegenüber der Ländergliederung von 1952 sollen durch möglichst sorgfältige, in öffentlicher Diskussion vorbereitete Bürgerentscheide (Befragungen) bestätigt oder korrigiert werden. Es wurde vorgeschlagen, vor der Beschlußfassung der Volkskammer über ein Ländereinführungsgesetz in 15 Kreisen (Perleberg, Prenzlau, Templin; Jessen, Herzberg, Delitzsch, Eilenburg, Torgau, Bad Liebenwerda, Senftenberg, Hoyerswerda, Weißwasser; Artern; Altenburg, Schmöelln) Bürgerbefragungen über die alternative Zugehörigkeit zu den in Frage kommenden Ländern durchzuführen. Die in Verantwortung der neugewählten Kreistage durchgeführten Bürgerbefragungen lassen nur z.T.

eine traditionsorientierte Zuordnung zur Ländergliederung (Stand 1952) erkennen. Ältere historisch-geographische Beziehungen und die jetzigen Verkehrsverbindungen zur jeweiligen Landeshauptstadt spielen eine wesentliche Rolle (vgl. Tab. 3). Nach den am 14.10.1990 erfolgten Landtagswahlen haben die Länderregierungen die Aufgabe, eigenständig weitere territoriale Zuordnungsprobleme von Teilkreisen und einzelnen Gemeinden demokratisch zu klären, wobei die Entstehung von Enklaven und Exklaven vermieden werden soll und Beziehungen zu künftigen Aufgaben der Gebietsreform auf Kreis- und kommunaler Ebene vorausschauend beachtet werden sollten. Hieraus leiten sich auch weiterführende Aufgaben für die Raumordnung, Landes- und Regionalplanung ab, die es multidisziplinär wissenschaftlich zu untersetzen gilt.

*Prof. Dr. Konrad Scherf
Marzahnner Promenade 49/1306
O-1140 Berlin*

*Dr. Lutz Zaumseil
Allee der Kosmonauten 167
O-1140 Berlin*