

Gemeinde- und Kreisreformen seit den 1970er Jahren

Thomas Schwarze

Mitte der 1960er Jahre begann in Westdeutschland eine Diskussion über Mindest- und Idealgrößen von Verwaltungseinheiten. Der Suche nach der optimalen Territorialgliederung, gleichsam eine „deutsche Obsession“ (MATZ 1997), lag die Vorstellung zugrunde, drängende Probleme der Gesellschaft ließen sich mit Hilfe einer Gebietsreform beheben. Die DDR hatte die Auflösung der Länder 1952 mit der zeitgemäßen Anpassung von Verwaltungsstrukturen begründet. Als in Westdeutschland das Wirtschaftswunder eine bislang unerreichte Mobilität der Bevölkerung und damit auch Zersiedelung der Landschaft bewirkte, forderte die planungseuphorische erste Nachkriegsgeneration der Politiker und Fachleute einen „Neubau der Verwaltung“ nach rationalen Kriterien. Die „Inkongruenz zwischen den Verwaltungsräumen einerseits und den Siedlungs- und Wirtschaftsräumen sowie dem System zentraler Orte andererseits“ wurde fast über Nacht zum Thema.

Vollzug der Reform durch die Länder

In kürzester Zeit entwickelten die Flächenländer eigene landesspezifische Kriterien rationaler kommunaler Neugliederungen. Der entscheidende Unterschied zu bisherigen Territorialveränderungen auf Kreis- und Gemeindeebene bestand darin, dass es sich nicht mehr um episodische Ausgliederungen oder einvernehmliche Zusammenschlüsse handelte, sondern um von der jeweiligen Landesregierung erzwungene Zusammenlegungen und Neuordnungen in großem Maßstab.

Die durch das Grundgesetz geschützte kommunale Selbstverwaltung wurde durch landesspezifische Definitionen von Mindesteinwohnergrößen zeitweise faktisch außer Kraft gesetzt. In Nordrhein-Westfalen blieben nach 55 Gesetzen von 2334 Gemeinden noch 396 übrig – und nur eine kreisfreie Stadt und 10 kreisangehörige Gemeinden von Gebietsveränderungen verschont. Obgleich 1968 noch ein Drittel der Bevölkerung in Gemeinden mit weniger als 5000 Einwohnern lebte, wurde kleinen und kleinsten Gebietskörperschaften die Fähigkeit abgesprochen, eine adäquate Verwaltung zu organisieren.

Innerhalb von sechs Jahren (1968-1974/75) wurde die Gesamtzahl der Gemeinden von 24.282 auf 10.913 reduziert. 1981 waren noch 8501 selbständige Kommunen übrig. In Nordrhein-Westfalen, Hessen und dem Saarland gab es 1975 keine einzige selbständige Gemeinde mehr mit weniger als 2000 Einwohnern. Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz verringerten hingegen die Zahl ihrer Gemeinden lediglich um

weniger als 20%. Bei der Vielzahl kleiner und kleinster Gemeinden – in den südlichen Ländern pro Kreis zum Teil mehr als 100 – hatten die Kreisverwaltungen bislang eine Vielzahl kommunaler Kompetenzen übernommen. Mit der Bildung großer Gemeinden mussten nun auch die Kreise vergrößert werden, deren Zahl im Zeitraum 1968-1981 von 425 auf 237 sank ②.

Gewinner und Verlierer

Gewinner der Gebietsreform waren die Länder, die ihre Stellung zwischen Bund und Gemeinden stärken und eine Infragestellung der Ländergrenzen vermeiden konnten. Für Großstädte ergab sich ein Zuwachs an Bevölkerung und vor allem an beplanbarem Territorium. Verlierer waren kleinere Städte im Umfeld größerer Ballungsräume sowie kleinere Kreisstädte. Die Gebietsreform machte deutlich, dass „rationale und optimale Raumgliederung“ ein Mythos war. Allzu offenkundig trafen Landespolitiker Entscheidungen nach Gutsherrenart und politischem Kalkül, betrieben die Bundesländer Neuordnung in grenznahen Räumen unter dem Gesichtspunkt der Stärkung eigener Zentren. So blieb es beispielsweise auch in Nordrhein-Westfalen bei der Binnengrenze zwischen Rheinland und Westfalen ①, um die politisch unerwünschte Einheit des Ruhrgebietes zu verhindern.

Die Gebietsreform forcierte die Wiederentdeckung und Instrumentalisierung lokaler Identitäten und die Renaissance von Heimatbewusstsein. Bürgerinitiativen entstanden aufgrund des allgemein empfundenen Demokratiedefizites, und einige Entscheidungen wurden durch Verwaltungsgerichtsentscheide revidiert (u.a. das aus Gießen, Wetzlar und 14 anderen Gemeinden zusammengesetzte Lahn in Mittel-Hessen).

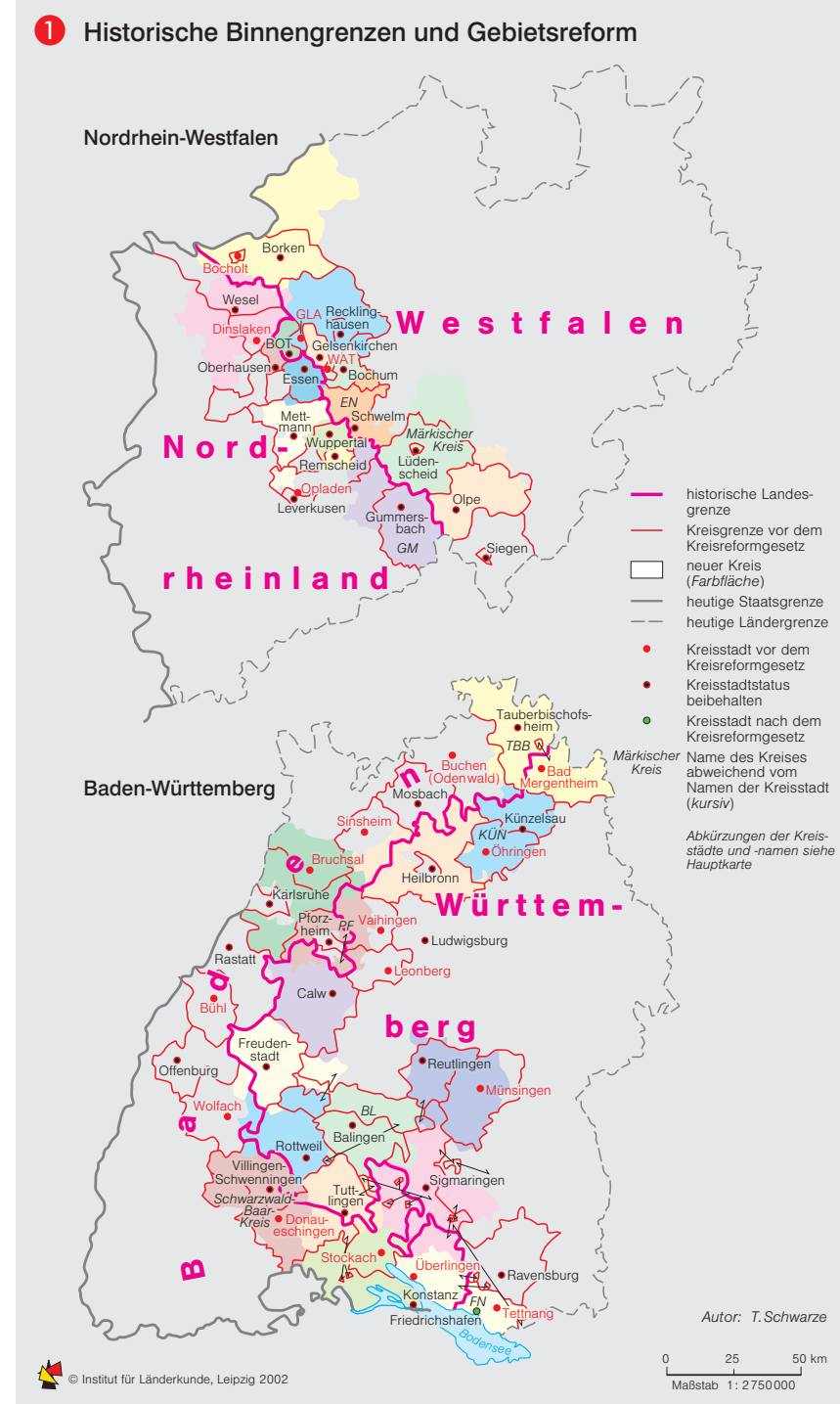
Die nachgeholte Gebietsreform in den neuen Ländern

Die 1990 neu gebildeten Bundesländer entschieden sich für eine moderate Reform nach dem Vorbild von Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Bayern und Baden-Württemberg. Die Neuordnung 1952 hatte im Zusammenhang mit der Schwächung kommunaler Selbstverwaltung sämtliche territorialen Einheiten verkleinert und z.T. bereits erfolgte Eingemeindungen widerrufen. Gemeinden und Kreise blieben bis 1989 als örtliche Organe der Staatsmacht auf die staatliche Auftragsverwaltung beschränkt. 95% aller Gemeinden in der DDR hatten 1989/90 weniger als 5000 Einwohner, fast die Hälfte sogar unter 500.

Mit der Wende wurde zugleich die kommunale Selbstverwaltung eingeführt und mit Blick auf die Gemeinde-

finanzen eine Neuordnung überfällig, da 80% der kommunalen Ausgaben durch Bundes- und Landesgesetze vorgegeben waren. Die Zahl der Gemeinden in den neuen Ländern sank bis 1999 lediglich von 7564 auf 5685; die Zahl der Landkreise hingegen wurde von 215 auf 112 nahezu halbiert, wobei zumeist jene Städte den Kreissitz verloren, die ihn 1952 erstmals erhalten hatten (►► Karte

S. 65). Eine Ausnahme machte Brandenburg, das dem Konzept der dezentralen Konzentration folgend Kreisstädte außerhalb des Ballungsraumes Berlin bevorzugte. Randgemeinden von Großstädten wurden insbesondere in Sachsen in größerem Umfang eingemeindet, um aufgetretene Planungsprobleme unter Kontrolle zu bringen.♦

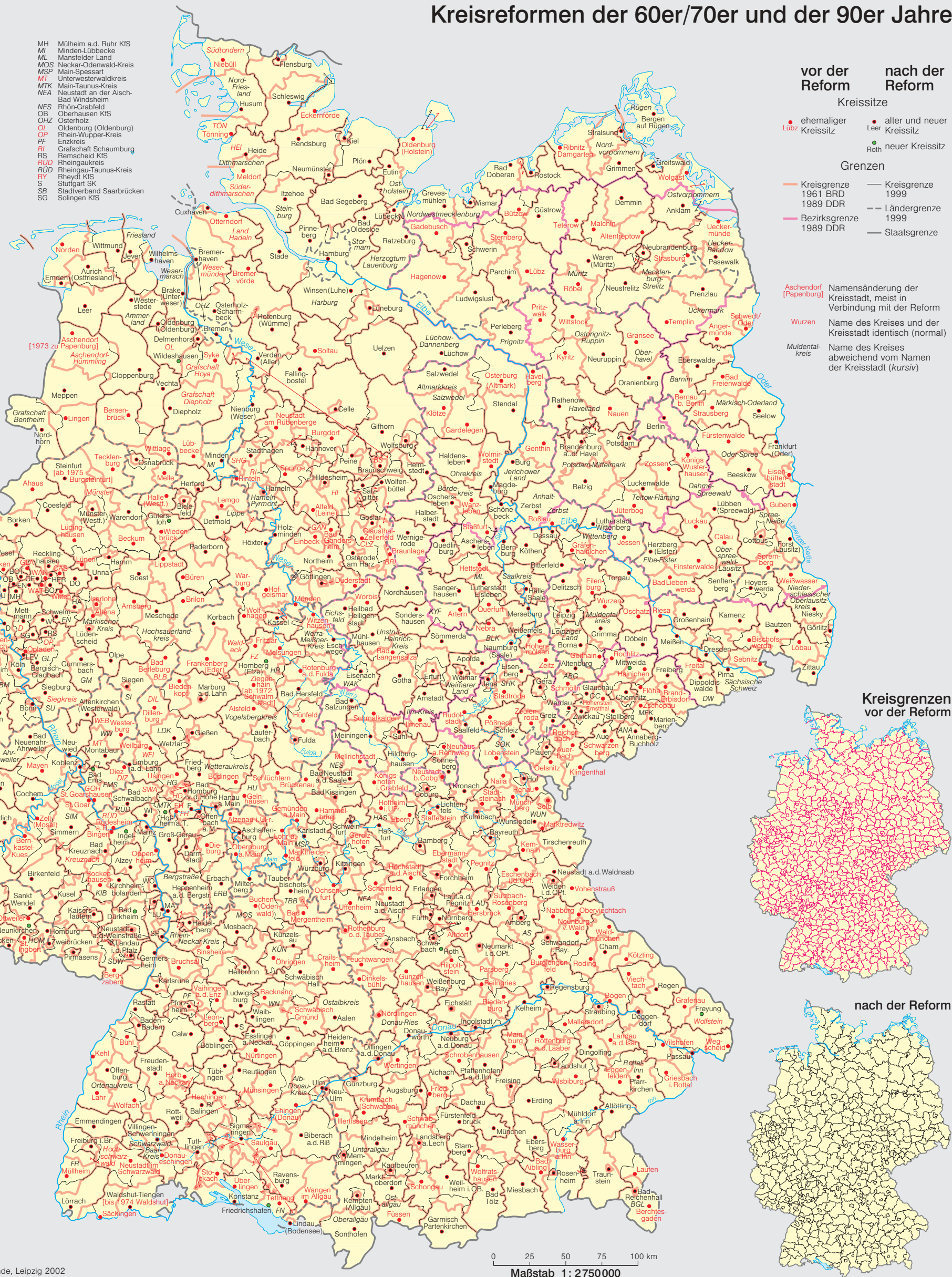


- ABG Altenburger Land
ANA Annaberg
AS Amberg-Weiden
BGL Berchtesgaden
BL ZOLLERN
BLB Wittgenstein
BLK Burgenlandkreis
BM Ertkreis
BO Bochum
BOT Bielefeld
BRL Blankenburg
BS Braunschweig
CAS Castrop-Rauxel
CLZ Zellerfeld
D Düssel
DIL Dillkreis
DIZ Unterlahnkreis
DO Dortmund
DU Duisburg
EWS Weiden
EN Rhein-Lahn
EN Ennepe-Ruhr
ERB Odenwald
F Frankfurt
FH Main-Taunus
FN Bodenseekreis
FT Frankenthal
FR Fritztal
GAN Ganderkeim
GC Chemnitz
GE Gelsenkirchen
GL Rheinisch-Bergischer
GLA Gladbeck
GM Göttingen
GOH Loreley
HA Hagen
HAS Haspe
HEI Norderdithmarschen
HER Herne
HG Oberhausen
HG Hochtaunuskreis
HI Hildesheim
HOM Schwalme-Eders
HR Main-Kinzig
KIB Donnersberg
KR Krefeld
KUN Hohenlohe
KYF Kyffhäuser
LAU Nürnberger
LDK Lahn-Dill
LEV Leverkusen
LU Ludwigshafen
MA Mannheim
MEK Mittlerer Erzgebirg
MG Mönchengladbach
- MH Mülheim a.d. Ruhr
MI Minden-Lübbecke
ML Mansfelder
ML Neckar-Odenwald
MSP Main-Spessart
MT Unterwesterwald
MTK Main-Taunus
NEA Neustadt an der Aisch
NES Oberhausen
OB Osterholz
OHZ Oldenburg
OP Enzkreis
PF Grafschaft Schaumburg
RI Rheinsider
RS Rheingau-Taunus
RUD Rheingau-Taunus
RY Städtg. SK
S Stadtverband Saarbrücken
SB Solingen

- SHK Saale-Holzland-Kreis
SI Siegerland
SIM Rhein-Hunsrück
SOK Saale-Orla
SP Speyer
SHG Schaumburg
SU Rhein-Sieg
SUW Südliche Weinstraße
SWA Untertaunuskreis
TBB Main-Tauber
TON Eiderstedt
V Vogtland
VK Stadtverband Saarbrücken
W Wuppertal
WAK Wartburg
WAN Wanne-Eickel
WAT Wattenscheid
WEB Oberwesterwald
WEL Wiesbaden
WI Wiesbaden
WN Rems-Murr
WO Worms
WUN Wunsiedel im Fichtelgebirge
WW Westertal
Z Zwickau

Autor: Atlasredaktion

Kreisreformen der 60er/70er und der 90er Jahre



vor der Reform nach der Reform

Kreissitze

- ehemaliger Kreissitz
- alter und neuer Kreissitz
- Roth neuer Kreissitz

Grenzen

- Kreisgrenze 1961 BRD
- Kreisgrenze 1989 DDR
- Bezirksgrenze 1989 DDR
- Kreisgrenze 1999
- Ländergrenze 1999
- Staatsgrenze

- Namensänderung der Kreisstadt, meist in Verbindung mit der Reform
- Name des Kreises und der Kreisstadt identisch (normal)
- Name des Kreises abweichend vom Namen der Kreisstadt (kursiv)

Kreisgrenzen vor der Reform

nach der Reform