

Felix Rösel*

Leuchttürme mit langen Schatten: Frühere DDR-Bezirksstädte haben heute noch immer fast 50 000 Einwohner mehr

Die 1952 überraschend zu DDR-Bezirksstädten erkorenen Orte wie Neubrandenburg und Suhl profitieren bis heute von ihrem früheren Status. Die DDR konzentrierte nicht nur Verwaltungsjobs, sondern auch die Industrie auf die Hauptstädte der 14 Bezirke. Kleinere Bezirksstädte wuchsen bis zum Ende der DDR dadurch auf das Doppelte der Einwohnerzahl von Orten vormals ähnlicher Größe, die aber nicht zur Bezirksstadt wurden. Die Leuchtturmpolitik wirft ihre Schatten bis in die heutige Zeit. Frühere Bezirksstädte haben auch 30 Jahre nach der Wiedervereinigung im Schnitt noch fast 50 000 Einwohnerinnen und Einwohner mehr und sind damit unverändert doppelt so groß wie die Städte, die 1952 leer ausgegangen waren.

Eine der radikalsten Verwaltungsreformen in Deutschland war die Gründung der DDR-Bezirke im Jahr 1952. Diese 14 Bezirke – zuzüglich Ostberlin – ersetzten die nur noch pro forma bestehenden fünf ostdeutschen Bundesländer. Die neue Bezirksstruktur brach grundlegend mit der föderalen Vergangenheit und sollte den Weg für die entstehende Planwirtschaft ebnen. Die neuen Bezirke brauchten Hauptstädte. Eine naheliegendste Wahl waren die fünf damaligen Landeshauptstädte Schwerin, Potsdam, Halle, Dresden und Erfurt sowie die vier Großstädte Chemnitz (später Karl-Marx-Stadt), Leipzig, Rostock und Magdeburg. In den fünf übrigen Bezirken wurden überraschend und teils gegen den Willen der örtlichen SED-Führung eher kleinere Orte zu Bezirksstädten erkoren: Gera, Cottbus, Frankfurt/Oder, Neubrandenburg und Suhl.

Der Status als neue Bezirksstadt hatte weitreichende Folgen. Die Bezirksstädte wurden nicht nur Sitz der Bezirksverwaltung mit tausenden von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, sondern sie sollten schrittweise zu regionalen Siedlungs-, Infrastruktur- und Industriezentren ausgebaut werden. Die planwirtschaftliche „Leuchtturmpolitik“ zugunsten der Bezirksstädte als sozialistische „Musterstädte“ endete jedoch abrupt mit der Auflösung der Bezirke sowie Neugründung der ostdeutschen Bundesländer im Jahr 1990 und dem anschließenden Übergang zur Marktwirtschaft.

Weder der Aufstieg noch der weitere Werdegang der ehemaligen DDR-Bezirksstädte wurden bisher systematisch erforscht (für eine Ausnahme siehe Kauffmann 2009). In diesem Artikel zeige ich auf Basis eines völlig neuen Datensatzes, dass ehemalige DDR-Bezirksstädte auch 30 Jahre nach der Wiedervereinigung im Schnitt noch immer fast 50 000 Einwohnerinnen und Einwohner mehr haben als vergleichbare Orte, die 1952 nicht zur Bezirksstadt wurden. Ich betrachte hierbei vor allem die kleineren Bezirksstädte wie Neubrandenburg oder Suhl. Frühere Studien belegen, dass die öffentliche Verwaltung ein wichtiger lokaler Beschäftigungsanker ist, der die Bevölkerungsentwicklung auch kurzfristig beeinflussen kann (siehe z. B. Heider et al. 2018, Becker et al. 2020).¹ Dieser Artikel weist hingegen langfristige und nachhaltige Folgen einer auf

Zentren orientierten staatlichen „Leuchtturmpolitik“ nach. Die DDR siedelte nicht nur Verwaltungsjobs, sondern ganze Industrien in ihren Bezirksstädten an. Dies beeinflusst die regionale wirtschaftliche Entwicklung innerhalb Ostdeutschlands bis in die Gegenwart hinein.

DATEN UND METHODIK

Ich verwende einen selbst zusammengestellten neuen Datensatz zur Einwohnerentwicklung der 2 414 heutigen Städte und Gemeinden in Ostdeutschland zwischen 1871 und 2019. Die Daten wurden über mehrere Jahre hinweg händisch aus amtlichen Zensuspublikationen zusammengetragen, digitalisiert und anschließend in einen einheitlichen Gebietsstand (31. Dezember 2019) überführt.² In diesem Artikel werden nur die 159 ostdeutschen Städte und Gemeinden betrachtet, die nach heutigem Gebietsstand mindestens 20 000 Einwohner zum Zeitpunkt der Gründung der DDR-Bezirke hatten. Die damals kleinste DDR-Bezirksstadt, Neubrandenburg, hatte in der Volkszählung von 1946 insgesamt 21 168 Einwohner. Kleine Orte kamen als Bezirksstädte von vornherein nicht in Frage und werden daher ausgeblendet.

In diesem Artikel vergleiche ich die Einwohnerentwicklung in den Bezirksstädten mit der Einwohnerentwicklung in vergleichbaren Städten, die 1952 nicht als Bezirksstadt ausgewählt wurden. Die Zahl der Einwohner ist ein ideales Maß für die langfristige Entwicklung einer Stadt. Prosperierende und attraktive Orte wachsen durch Zuwanderung und hohe Geburtenzahlen, schwache und überalterte Regionen erleben dagegen Abwanderung und einen negativen Geburtensaldo und schrumpfen infolgedessen (siehe z. B. Frei und Rösel 2018).

Um eine bestmögliche Vergleichbarkeit zwischen Bezirksstädten und Nicht-Bezirksstädten sicherzustellen, wird vorab ein sogenanntes Matching-Verfahren angewendet. Die 14 Bezirksstädte sowie 148 Nicht-Bezirksstädte werden hierbei

* Dr. Felix Rösel ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Niederlassung Dresden des ifo Instituts – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

mithilfe statistischer Verfahren so gewichtet, dass beide Gruppen im Durchschnitt eine möglichst ähnliche Einwohnerzahl vor Gründung der Bezirke (Volkzählung 1946) sowie ein möglichst ähnliches Bevölkerungswachstum vor dem Zweiten Weltkrieg (1871 bis 1939) aufweisen. Infolge des Matchings fallen sehr große Städte wie Dresden, Leipzig oder Magdeburg aus dem Datensatz heraus (Gewicht von Null), da es an vergleichbaren Städten ohne Bezirksstadt-Status fehlt. In der Gruppe der Bezirksstädte verbleiben für die Analyse Cottbus, Frankfurt/Oder, Rostock, Schwerin, Neubrandenburg, Gera und Suhl. Die Vergleichsgruppe bilden – mit unterschiedlicher Gewichtung – Städte mit ähnlich großer Einwohnerzahl im Jahr 1946, das sind vor allem: Brandenburg an der Havel, Plauen, Görlitz, Dessau-Roßlau, Weißenfels, Zeitz, Bernburg (Saale), Wittenberg, Jena und Weimar.³

ERGEBNISSE

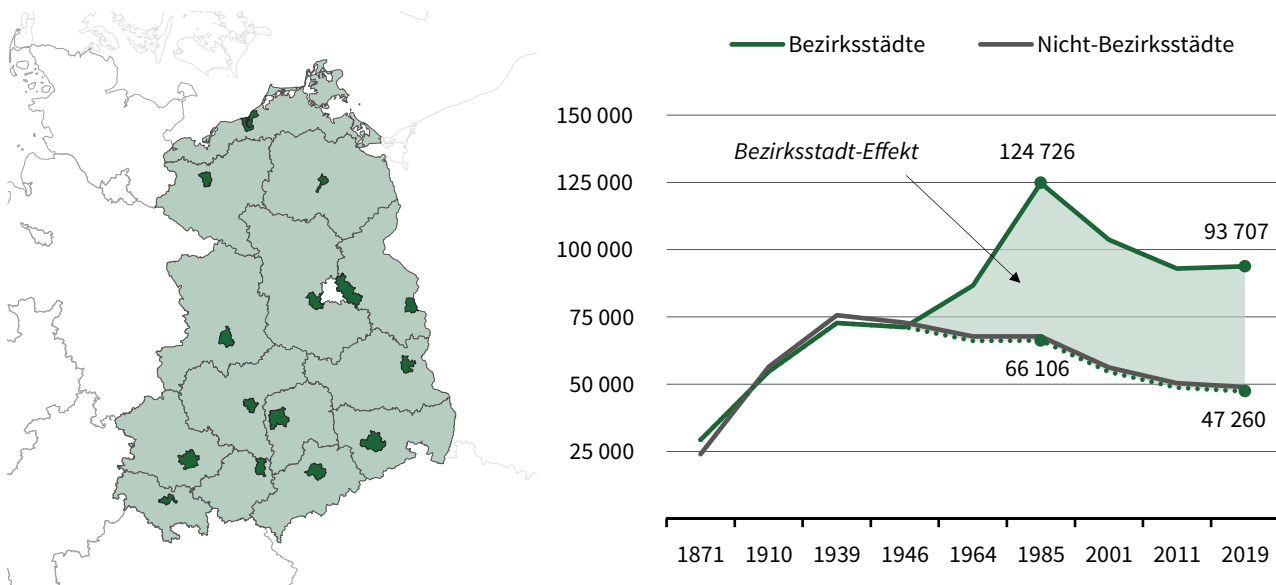
Die rechte Grafik von Abbildung 1 vergleicht die Einwohnerentwicklung in den vom Matching-Verfahren ausgewählten Bezirksstädten (grüne Linie) mit der Entwicklung in vergleichbaren Städten, die 1952 nicht zu Bezirksstädten wurden (schwarze Linie). Wunschgemäß weisen aufgrund des vorab durchgeführten Matching-Verfahrens beide Gruppen im Jahr 1946 eine vergleichbare Gesamtbevölkerung von knapp über 70000 Einwohnern auf. Auch der langfristige Wachstumstrend der Einwohnerzahlen seit dem Jahr 1871 ist nahezu identisch. Die sehr nah an der schwarzen Linie verlaufende gestrichelte Linie gibt an, wie sich die Bezirksstädte hypothe-

tisch weiterentwickelt hätten, hätten sie nach 1952 den Trend der Nicht-Bezirksstädte eingeschlagen. Die Differenz zwischen der tatsächlichen und der hypothetischen Entwicklung der Bezirksstädte beschreibt den Bezirksstadt-Effekt – also das Einwohnerplus, das auf den Status als Bezirksstadt zurückzuführen ist.

Abbildung 1 lässt einen massiven Zuwachs der Einwohnerzahlen in den Bezirksstädten erkennen. Bis kurz vor Ende der DDR-Zeit stieg die Einwohnerzahl auf fast 125000 Einwohner im Jahr 1985, während sie in der Vergleichsgruppe auf deutlich unter 70000 sank. Die DDR-Bezirksstädte gewannen im Schnitt also rund 60000 zusätzliche Einwohner und waren damit auf das Doppelte der Einwohnerzahl von Städten gewachsen, die dreißig Jahre zuvor noch genauso groß waren, aber nicht zur Bezirksstadt wurden. Diese Differenz hat sich bis zum heutigen Tag nicht mehr geschlossen. Die Bezirksstädte verloren seit Mitte der 1980er Jahre zwar rund 30000 Einwohner, Nicht-Bezirksstädte aber auch 20000 Einwohner. Die früheren DDR-Bezirksstädte haben auch 30 Jahre nach der Wiedervereinigung im Schnitt noch immer fast 50000 Einwohner mehr und sind damit unverändert doppelt so groß wie 1952 leer ausgegangene Städte. Hier nicht näher dargestellte Regressionsanalysen mit zeit- und stadtfixen Effekten und den ermittelten Matching-Gewichten können bestätigen, dass diese gewaltigen Unterschiede auch statistisch signifikant sind. Vor 1952 unterschieden sich die Einwohnerzahlen von Bezirksstädten und vergleichbar großen Städten in der Kontrollgruppe hingegen noch nicht signifikant.

Abb. 1

DDR-Bezirksstädte haben heute immer noch ein Einwohnerplus von fast 50 000



Hinweis: Die linke Karte zeigt die 14 Bezirke bzw. Bezirksstädte der DDR seit 1952 sowie Ostberlin, das einem Bezirk bzw. einer Bezirksstadt gleichgestellt war. Die rechte Abbildung vergleicht die durchschnittliche Einwohnerentwicklung in den vom Matching ausgewählten Bezirksstädten (Cottbus, Frankfurt/Oder, Rostock, Schwerin, Neubrandenburg, Gera und Suhl) und einem gematchten Sample von Städten ohne Bezirksstadt-Status („Nicht-Bezirksstädte“), die 1946 noch eine ähnliche Einwohnerzahl sowie eine ähnliche Einwohnerdynamik vor dem Zweiten Weltkrieg aufweisen. Die gepunktete Linie gibt an, wie sich die DDR-Bezirksstädte hypothetisch entwickelt hätten, wenn sie sich wie Nicht-Bezirksstädte entwickelt hätten. Hellgrün schattiert ist der Bezirksstadt-Effekt als Differenz zwischen hypothetischer und tatsächlicher Einwohnerentwicklung. Alle Daten auf einheitlichem Gebietsstand: 31. Dezember 2019.

Quelle: Daten und Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut.

BEISPIELE: NEUBRANDENBURG UND SUHL

Besonders überraschend war die Wahl von Neubrandenburg im heutigen Mecklenburg-Vorpommern und dem thüringischen Suhl als Bezirksstadt. Mit Neubrandenburg entschied sich die DDR-Führung bewusst gegen die nahegelegene und vormals etwa ähnlich große Residenzstadt Neustrelitz. Beide Städte hatten 1946 eine vergleichbare Einwohnerzahl von rund 20 000 bis 25 000 (siehe linke Seite von Abb. 2). Auch bei der Wahl von Suhl anstelle der ehemaligen Residenzstadt Meiningen sollte bewusst mit der föderalen Vergangenheit gebrochen werden; außerdem galt die Lage von Meiningen nah der innerdeutschen Grenze als problematisch. Auch in Meiningen und Suhl entwickelten sich bis zur Schaffung der Bezirke die Einwohnerzahlen sehr ähnlich (rechte Seite von Abb. 2).

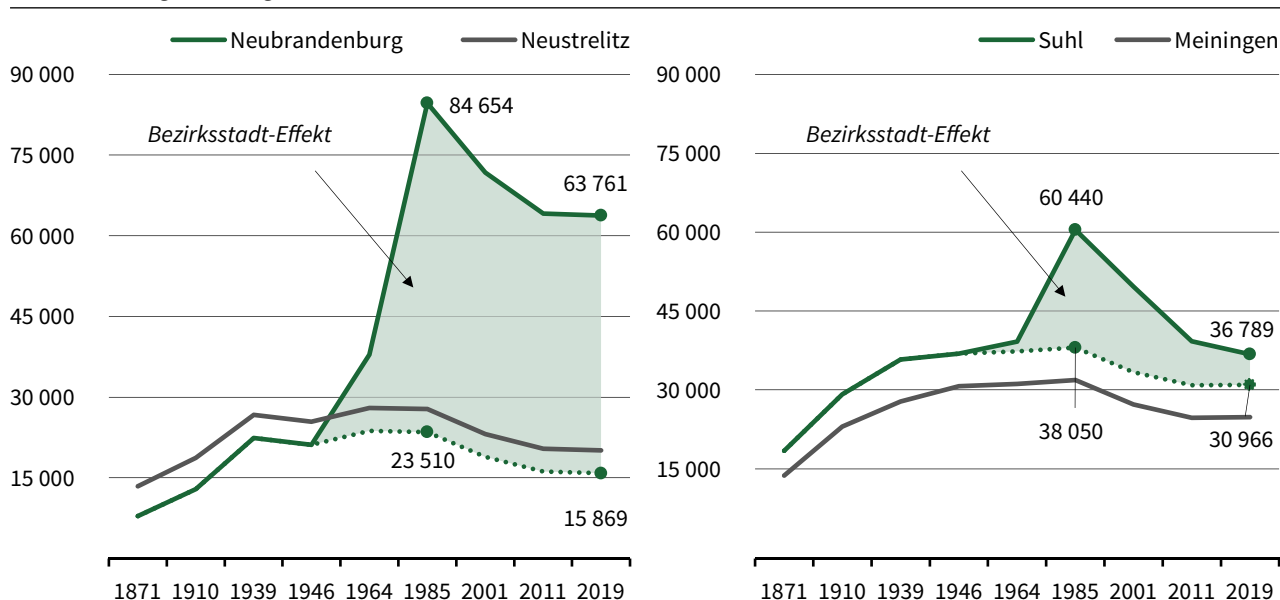
Mit dem Bezirksstadt-Status änderte sich die Entwicklung von Neubrandenburg und Suhl radikal. Während die benachbarten Orte Neustrelitz und Meiningen in ihrer Einwohnerzahl stagnierten, erlebten die nahegelegenen Bezirksstädte einen massiven Bevölkerungszuwachs (vgl. Abb. 2). In Neubrandenburg explodierten die Bevölkerungszahlen förmlich. Die Einwohnerzahl stieg auf fast 85 000 im Jahr 1985. Wäre Neubrandenburg weiter im Trend von Neustrelitz gewachsen, wären weniger als 24 000 Einwohner zu erwarten gewesen (grüne gestrichelte Linie). Auch heute noch erreicht Neubrandenburg ein Vielfaches der Größe von Neustrelitz. Suhl wurde aufgrund der Grenznähe und Topografie weniger stark gefördert; das Einwohnerplus betrug in der Spitze dennoch mehr als fast 20 000 Einwohner. Bis heute leben aufgrund des früheren Bezirksstadt-Status rund 6 000 Einwohner zusätzlich in Suhl.

Das Beispiel von Neubrandenburg zeigt eindrücklich, dass der Einwohnerzuwachs nicht nur auf Jobs in der Bezirksverwaltung zurückzuführen ist. In Abbildung 3 werden die Erwerbstätigen nach Branchen in den damaligen DDR-Landkreisen Neubrandenburg und Neustrelitz verglichen. 1950, vor der Gründung der Bezirke, waren in beiden Landkreisen rund 6 500 Menschen in der Industrie tätig; auch die anderen Branchen waren in beiden Landkreisen nahezu gleich stark besetzt. Dreißeig Jahre später waren im Landkreis Neubrandenburg über 15 000 Verwaltungs-, aber auch 12 000 Industriejobs mehr als im Landkreis Neustrelitz zu finden. Die DDR hatte in der neuen Bezirksstadt Neubrandenburg neben der Bezirksverwaltung eine Vielzahl von großen Industrieunternehmen angesiedelt, z. B. VEB Ölheizgerätekwerk Neubrandenburg, die trotz aller wirtschaftlichen Veränderungen bis heute das Profil der Stadt prägen.⁴

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die bewusste Konzentration von Verwaltungs- und Industriejobs auf die 14 Bezirksstädte der DDR hallt bis heute nach. Kleinere ehemalige Bezirksstädte haben auch 30 Jahre nach der Wiedervereinigung im Schnitt noch immer fast 50 000 Einwohnerinnen und Einwohner mehr als vergleichbare Orte, die 1952 nicht zur Bezirksstadt wurden. Es gibt jedoch beträchtliche lokale Unterschiede; Neubrandenburg profitiert deutlich stärker als Suhl. Die längst vergangene „Leuchtturmpolitik“ der DDR beeinflusst bis heute die regionale Entwicklung und wirtschaftliche Struktur in Ostdeutschland. In der neu aufgeflamten Debatte um gleichwertige Lebens-

Abb. 2
Neubrandenburg und Suhl gewannen als Bezirksstadt tausende Einwohner hinzu



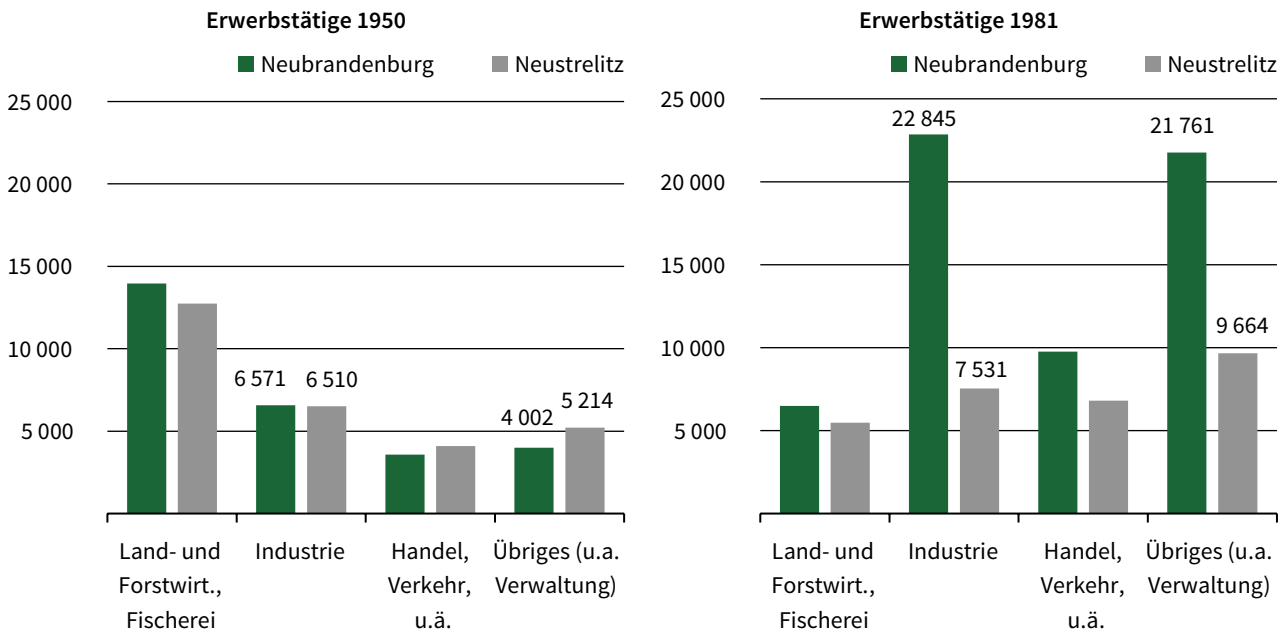
Hinweis: Die Abbildung vergleicht die Einwohnerzahlen von Neubrandenburg und Neustrelitz (Mecklenburg-Vorpommern) links sowie Suhl und Meiningen (Thüringen) rechts. Die gepunktete Linie zeigt, wie sich die DDR-Bezirksstädte Neubrandenburg und Suhl hypothetisch entwickelt hätten, wenn sie dem vorherigen gemeinsamen Trend von Neustrelitz bzw. Meiningen weiter gefolgt wären. Hellgrün schattiert ist der Bezirksstadt-Effekt als Differenz zwischen hypothetischer und tatsächlicher Einwohnerentwicklung dargestellt. Alle Daten auf einheitlichem Gebietsstand: 31. Dezember 2019.

Quelle: Daten und Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut.

Abb. 3

„Leuchtturmpolitik“ zugunsten von Neubrandenburg



Hinweis: Die Abbildung vergleicht die Zahl der Erwerbstätigen in den DDR-Landkreisen Neustrelitz und Neubrandenburg (Mecklenburg-Vorpommern) in den Jahren 1950 und 1981 (1981: Summe von Landkreis und seit 1969 kreisfreier Stadt Neubrandenburg).

Quelle: Statistisches Bundesamt (1994) und Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

verhältnisse sollten diese Erkenntnisse stärker berücksichtigt werden. Insbesondere Behördenstandorte sind ein oftmals immer noch unterschätzter Anker für Jobs und regionale Entwicklung und sollten besonders vorausschauend und sensibel gewählt werden.

Kleinhardt, J. (2016), Aufbau eines Bezirkszentrums am Beispiel Neubrandenburg, DDR-Museum.de, abrufbar unter <https://www.ddr-museum.de/de/blog/archive/aufbau-eines-bezirkszentrums-am-beispiel-neubrandenburg>.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (1994), Sonderreihe mit Beiträgen für das Gebiet der ehemaligen DDR, Heft 15, Ausgewählte Zahlen der Volks- und Berufszählungen und Gebäude- und Wohnungszählungen 1950 bis 1981, Wiesbaden.

LITERATUR

Becker, S. O., Hebllich, S. und D. M. Sturm (2020), The Impact of Public Employment: Evidence from Bonn, Journal of Urban Economics, 103291.

Frei, X. und F. Rösel (2018), „Mini-Brexit in Bayern – Bringt mehr kommunale Autonomie mehr Wachstum?“, ifo Dresden berichtet 25 (4), S. 25–27.

Heider, B., Rosenfeld, M.T.W. und A. Kauffmann (2018), „Does Administrative Status Matter for Urban Growth? Evidence from Present and Former County Capitals in East Germany“, Growth and Change 49 (1), S. 33-54.

Kauffmann, A. (2009), „Von der Bezirks- zur Landeshauptstadt: Zum Einfluss der Zuordnung staatlicher Funktionen auf das ostdeutsche Städtensystem“, Wirtschaft im Wandel 15 (12), S. 523-532.

- 1 Städte, die nach Gebietsreformen den Sitz der Kreisverwaltung verlieren, erleiden kurz- bis mittelfristig einen spürbaren Einwohnerverlust (Heider et al. 2018). Die Umwandlung von kreisfreien Städten in kreisangehörige Gemeinden („Einkreisung“) ist dagegen nicht mit signifikanten Änderungen im Einwohnerwachstum verbunden (Frei et al. 2018, Heider et al. 2018).
- 2 Für Brandenburg wurde das Jahr 1875 statt 1871 verwendet. Details zum Datensatz sowie sämtliche Datenquellen können auf Anfrage zur Verfügung gestellt werden.
- 3 Für diese Städte wurde ein Matching-Gewicht von mindestens 0,05 ermittelt.
- 4 Für Details und Hintergründe siehe Kleinhardt (2016).