

Der „Ländlichste Raum“ – Regional-demographische Aspekte einer Gemeindegebietsreform in Ostelbien und der Altmark – Restriktionen für die Demokratie?

Weder in der demographischen noch in der geographischen Literatur gibt es allgemeingültige Empfehlungen zur kommunalpolitischen Organisation, obgleich diese beiden Bereiche in der Praxis immer häufiger hinterfragt werden. Das dürfte u. a. an der Komplexität des räumlichen Bedingungsgefüges liegen, das zwar durch bevölkerungsgeographische Verhältnisse dominiert werden kann, dessen Variationen aber keine universelle Aussage zulassen. Wissenschaftlich interessant sind immer die Randbereiche der Spektren, weshalb im folgenden vorrangig auf den durch Abwanderung gekennzeichneten ländlichen Raum mit besonders geringer Bevölkerungsdichte abgestellt wird.

Eine zweite Vorbemerkung ist systemtheoretischer Natur. Jedes Wirtschaftssystem schafft sich seine optimale politische Organisation der Gesellschaft. In einem solch weitgehend optimierten Verhältnis befinden sich in der Bundesrepublik Deutschland auf gesamtstaatlicher Ebene die soziale Marktwirtschaft und die parlamentarische Demokratie. Dabei hat der Staat die Aufgabe, mit marktkonformen Mitteln Privateigentum, Privatinitiative und freien Wettbewerb zu garantieren bzw. Rahmenbedingungen für einen funktionierenden Wettbewerb zu schaffen, aber auch unerwünschte Auswirkungen der Marktwirtschaft im sozialen Bereich zu korrigieren, soziale Sicherheit und Chancengleichheit des Einzelnen zu gewährleisten sowie Aufgaben zu übernehmen, die nicht oder nur eingeschränkt über den Markt umzusetzen sind bzw. die den Markt einschränken würden. Rückwirkend sichert die Wirtschaftskraft die Funktionstüchtigkeit dieser Politik.

Für unser Problem ist der Hinweis auf die „gesamtstaatliche Ebene“ von Bedeutung. Sie ist aus geographischer Sicht als Maßstab aufzufassen. Regional – und auch das ist wiederum nur ein Maßstab – kann es zu solchen Abweichungen von durchschnittlichen Bedingungen kommen, dass daraus eine Verletzung der ausgewogenen Relation von Wirtschaft und Politik resultiert. Genau damit sind die Eckpunkte für unser Thema abgesteckt, denn in Ostelbien und der Altmark, besonders deutlich ausgeprägt im östlichen Mecklenburg und in Vorpommern, setzen einige der unmittelbarsten existentiellen Bedingungen die Funktionalität der sozialen Marktwirtschaft herab. Damit sind nicht die Gesetze des Marktes infrage gestellt, sondern die **Wirksamkeit des Wettbewerbes**, also jener Relation, aus der die Marktwirtschaft ihre Kraft ableitet. Die Ubiquität der Marktgesetze verbirgt, dass sie durch strukturelle Bedingungen ausgewählter Bereiche der Ökonomie und in bestimmten Regionen „ausgehelt“ werden können – in unserem Falle durch ein relativ banales Moment: Die **Bevölkerungsdichte**. In Politik und Verwaltung ist sie fest etabliert, um diverse Entscheidungen zu objektivieren. Das funktioniert so lange, bis sich die Werte im Nebel einer nach oben oder nach unten offenen Skala verlieren!

Nach unten offen ist z. B. die Skala der Bevölkerungsdichte bei der Definition von „ländlich“, wie sie z. B. in der Raumordnung erfolgt und so von fast allen anderen Bereichen der Verwaltung übernommen wird. Im allgemeinen wird der Schwellenwert 100 Ew. je km² benutzt, was für das Untersuchungsgebiet insgesamt gilt (Mecklenburg-Vorpommern: 77,8 Ew. je km², Brandenburg: 87,5 Ew. je km²; zum Vergleich Schleswig-Holstein: 175,3 Ew. je km², Bayern: 171,0 Ew. je km², Niedersachsen: 164,9 Ew. je km², - Stat. JB 2000, S. 46). In allen diesen Ländern gibt es Regionen, in denen die Werte weit unter dem jeweiligen Durchschnitt liegen, aber in den Ländern der

ehemaligen Bundesrepublik gibt es außer Lüchow-Dannenberg keinen Kreis, der so deutlich um oder sogar unter 50 Ew. je km² liegt, wie es ostelbisch vielfach üblich ist. Und es gibt keinen ländlichen Kreis, dessen Distanz zu dynamischen Zentren so groß ist, wie im Nordosten.

Rein formal ist eine geringe Bevölkerungsdichte weder für das Funktionieren des Marktes noch für die Administration ein Problem. Im Gegenteil: Vielfach finden wir im ländlichen Raum die notwendige Ergänzung der Verdichtungen und der Zentren. Was aber, wenn sich in hinreichender Distanz keine der üblichen Verdichtungen oder Zentren befinden, wenn die Bevölkerungsdichte großflächig unter ein erträgliches Maß sinkt, bei dem der Wettbewerb, der Motor der sozialen Marktwirtschaft, noch stattfinden kann? Wie reagiert die auf die Region ausgerichtete Wirtschaft bei fehlender Tragfähigkeit? Im allgemeinen gibt es vier Reaktionen, die sowohl alternativ als auch in Kombination auftreten:

- Abwanderung zu den Märkten (und das gilt zunehmend für den Arbeitsmarkt!);
- regionale Monopolbildung der verbleibenden regional orientierten Wirtschaft;
- Filialisierung der überregional orientierten Wirtschaft;
- Forderung nach politischer Gegensteuerung durch Subventionierung.

Im Untersuchungsraum gibt es alle vier Reaktionen. Der erste Punkt beschleunigt die strukturelle Schwächung der Region. Beispiel für diesen Prozess ist der enorme Rückzug der Dienstleistungen aus der Fläche – deutlich im Widerspruch zum allgemeinen Trend der Tertiarisierung. Der zweite Punkt betrifft neben der regional ausgerichteten mittelständischen Produktion insbesondere die produktiven Dienstleistungen. Beide wirken stark zusammen, wobei vom ersten ein beschleunigender Effekt auf den zweiten ausgeht. Der dritte Punkt kaschiert die eigentliche Strukturschwäche der Region, denn viele „Filialen“ existieren nur, um in der Region den Markt „vorsorglich“ zu besetzen. Der vierte Punkt ist ein Kapitel für sich und bedarf keiner weiteren Erörterung. Alle Fälle führen aber zur Beeinträchtigung des Wettbewerbs, denn die verbleibenden Strukturen orientieren sich am verbleibenden Markt, und dessen Tragfähigkeit wird vom Kundenpotential bestimmt, das unter den Bedingungen geringer Bevölkerungsdichte zum harten Standortfaktor wird.

[Die Überlagerung dieses Sachverhaltes mit der Strukturarmut fast reiner Agrargebiete, mit extremer Kapitalschwäche und dem Strukturbruch von 1990 etc. sollen hier bewusst ausgespart bleiben!]

Die Leistungen der Öffentlichen Hand unterliegen ähnlichen Mechanismen und Maßstäben: Wenn für öffentliche Aufgaben das nötige demographische Potential fehlt, dann wird auch hier von Unterschreitung der Tragfähigkeit gesprochen. Um die Wirtschaftlichkeit öffentlicher Leistungen zu garantieren, sind Normen mit zumeist fest definierten Schwellenwerten eingeführt worden. Ein Beispiel dafür sind die öffentlich stark diskutierten Schulgesetze. Minimale Schüleranzahl je Klasse, regelhafte Parallelklassen und maximale Schulwege sind die Eckwerte, nach denen Standortentscheidungen optimiert werden könnten. Wird die Tragfähigkeit aber soweit unterschritten, dass der Verwaltung keine Spielräume mehr bleiben, muss politisch entschieden werden, um die Leistungen dennoch anzubieten. In der Wirtschaft hieße das: Verstoß gegen die Gesetze des Marktes. In der Politik heißt das: Weiterentwicklung des rechtliche Rahmens.

Für den Ausgleich räumlicher Disparitäten hat die Politik einige Instrumente und Maßnahmen entwickelt, aber nicht für den Ausgleich von Disproportionen, d. h. von ungerechtfertigten Niveauunterschieden. Das Hauptproblem ist dabei weniger die Erkenntnis eines Problems, als die Bemessung der Schwelle, bis zu welcher die Lösung als noch gerechtfertigt gilt, ohne politisch

entscheiden zu müssen. Bezüglich ländlicher Räume ist mit der Bevölkerungsdichte ein solcher Parameter gegeben, denn er ist einsichtig und handlich. Allerdings gibt es bislang nur unzureichende Untersuchungen darüber, welcher quantitative Wert die qualitative Schwelle markieren sollte, und wie die Gebiete mit geringster Bevölkerungsdichte in Politik und Verwaltung zu behandeln sind. Zudem existiert bisher nicht einmal ein diffuser Konsens darüber, dass es diese Gebiete als Kategorie überhaupt gibt – obgleich sie fast jeder Akteur in seinem Wirkungsfeld recht genau bestimmen kann!

Die Bevölkerungsgeographie spricht diesbezüglich vom *Ländlichsten Raum*, einer bisher nur akademisch benutzten Kategorie, bislang aber ohne den Begriff zu definieren. Sicher dürfte sein, dass die Bestimmung eines Maßes für das *Ländlichste* nicht eindimensional erfolgen darf, denn es ist eine komplexe territoriale Eigenschaft. Die Bevölkerungsdichte ist dabei zwar die wichtigste Komponente, steht aber mindestens mit folgenden Merkmalen in Beziehung:

- der Großflächigkeit der Dünnsiedelareale, was die allgemeine Distanzlast, insbesondere den Transportaufwand bei der Inanspruchnahme von Leistungen, einschließt;
- der Distanz zu konkurrierenden Leistungen, was die Wahlmöglichkeit von Alternativen der am Markt orientierten Angebote ausdrückt – quasi ein komplementäres Maß der Monopolisierung regionaler Angebote.

Für die Kommunalpolitik leitet sich bei diesen Raumstrukturen eine spezielle Forderung ab: Die konkrete Bevölkerungsstruktur ist wichtiger als die Einwohnerzahl, denn im Ergebnis langanhaltender selektiver Abwanderung sind tiefgreifende demographisch-soziologische Disproportionen entstanden, wie z. B. enorme Frauenverluste im demographisch aktivsten Alter sowie Qualifikationsdefizite. Sie überlagern die Eigenschaft „Ländlichster Raum“ in Einheit von migrationellen Komponenten, Wirkungen und Folgen prozessual und strukturell.

Komponenten und Auswirkungen der permanenten selektiven Migration aus ländlichen Abwanderungsgebieten

Migrationskomponente:	Wirkung:	Folgen:
altersspezifische Gewichtung	Verschiebung in der Altersstruktur	relative Überalterung
geschlechtliche Differenziertheit	Deformierung der Sexualstruktur	Frauendefizit im demographisch aktiven Alter
Qualifikationsorientiertheit	intellektuelle Selektion	Überhäufigkeit gering Qualifizierter

In: WEISS/HILBIG 1998, S. 797

Aus diesem Bedingungsgefüge, in welchem Bevölkerungsdichte und demographische Strukturen zu den harten Faktoren gehören, resultieren erhebliche Defizite der politischen Funktionsfähigkeit auf kommunaler und sogar auf regionaler Ebene. Diese Defizite erhalten zuweilen bereits den Charakter von Determinanten ländlichster Räume. Sie drücken sich wie folgt aus (keine Rangfolge!):

- Für die Politik in kleinen Strukturen fehlen oft die geeigneten Akteure, was im Extremfall bereits zu einigen Fusionen führte, weil es für mindestens eine der beteiligten Gemeinden keinen Bürgermeister mehr gab.
- Die Anzahl der regionalen Akteure außerhalb der Politik wird „sehr übersichtlich“; die sich in der lokalen und regionalen Wirtschaft herausbildenden Monopolstrukturen reduzieren den Adressraum der Politik, womit die für unser Demokratieverständnis nötige Pluralität bei Aufträgen und Partnerschaften eingeschränkt wird.
- Die außerordentlich starke Sozialkontrolle im ländlichsten Raum kann zum Unterlaufen demokratischer Grundsätze führen (z. B. Wahrung des Wahlheimnisses).
- Die demographisch-soziologischen Disproportionen infolge langanhaltender selektiver Abwanderung führen u. a. zur tendenziellen Verarmung in den Qualifikationspotentialen und zur allgemeinen kulturellen Degradation, was die Demokratiefähigkeit in spezifischer Form herabsetzt.
- Die absehbare Bevölkerungsentwicklung des „ländlichsten Raumes“ gibt keinen Anlass zur Hoffnung auf generelle Änderungen der Lage, womit die normative Tragfähigkeit für Leistungen zukünftig noch stärker unterschritten wird.
- Die Wirtschaftskraft des Ländlichsten Raumes ist so gering, dass er endogen keine signifikante Verbesserung der existentiellen Bedingungen erreichen dürfte, was den politischen Aktivitäten klare Grenzen setzt.

Aus Sicht der Regionaldemographie lassen sich daraus zwar keine Schlussfolgerungen für Gemeindegebietsreformen ableiten, wohl aber Fragen stellen, deren Antworten vielleicht den Schlüssel enthalten:

- Welchen Wert hat der Ländlichste Raum für die Gesellschaft insgesamt, wenn er künftig als Ganzes zu alimentieren ist?
- Worin besteht die politische Bedeutung des Ländlichsten Raumes?
- Hat die „politische Ebene“ in Dörfern großer Gebiete unter 25 EW/km² einen besonderen Charakter?
- Ist der Unterschied von Politik und Verwaltung hier vielleicht besonders deutlich?

Die wichtigste Schlussfolgerung ist ohnehin nicht aus Statistiken abzuleiten, sondern nur im Selbstexperiment ländlichster Lebensweise zu erfahren: Der Ländlichste Raum ist eine eigene Qualität! Seine kommunalpolitische Organisation sollte nicht den Maßstäben von Städten und Verdichtungsgebieten unterworfen werden.

Literatur:

Weiß, Wolfgang (Hrsg.): Mecklenburg-Vorpommern. Brücke zum Norden und Tor zum Osten. - 1. Aufl. – Gotha, Perthes, 1996. - (Reihe “Perthes Länderprofile”, Geographische Strukturen, Entwicklungen, Probleme).

Weiß, Wolfgang und Hilbig, Antje: Selektivität von Migrationsprozessen am Beispiel Mecklenburg-Vorpommern. In: Informationen zur Raumordnung, 11,12/1998, S. 793-802.