

Demokratiestärkung im ländlichen Raum

Zusammenfassung der europäisch-vergleichenden Recherche zum Verhältnis von Förderpolitik und Bürgerengagement für eine lebendige Demokratie im ländlichen Raum

Hintergrund und Ziel der Recherche

Rechtsextremismus und Rechtspopulismus haben in beinahe allen europäischen Ländern in den letzten Jahren einen deutlichen Aufschwung erlebt. Die Ursachen der Entwicklung und Verbreitung rechtspopulistischer Ideologien gleichen sich in ganz Europa, die in den aktuell zahlreichen negativen Reaktionen auf die aktuelle Flüchtlingswelle zutage treten. Insbesondere von der demokratischen Zivilgesellschaft und ihrem bürgerschaftlichen Engagement wird erwartet, dass sie mit ihrem Potenzial zur Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts rechtsextremen Kräften wirksam begegnen können. Dem ländlichen Raum gilt bei der Strategieentwicklung gegen Rechtsextremismus besondere Aufmerksamkeit. Dies gilt insbesondere für die peripheren strukturschwachen Regionen, die der demografische Wandel, Abwanderung und Arbeitslosigkeit besonders schwer treffen. Hier finden Rechtsextremismus und Rechtspopulismus einen spezifischen Nährboden, auch weil die demokratische Zivilgesellschaft und bürgerschaftliches Engagement ihren Einsatz für ein vielfältiges, gewaltfreies und demokratisches Miteinander nur schwer organisieren können.

Ziel der BBE-Recherche „Demokratiestärkung im ländlichen Raum“ ist es, Konzepte und Maßnahmen zur Demokratiestärkung im ländlichen Raum europaweit vergleichend zusammenzutragen und deutschen Maßnahme- und Projektträgern Ansätze und Praxisbeispiele aus anderen europäischen Ländern an die Hand zu geben. Zur Identifizierung dieser Beispiele sucht die Recherche möglichst konkrete Fragen und Bedarfe deutscher Träger herauszustellen. Den Bezugsrahmen bilden dabei Maßnahme- und Projektträger aus dem aktuellen Bundesprogramm „Demokratie leben! Aktiv gegen Rechtsextremismus, Gewalt und Menschenfeindlichkeit“. Im Themenbereich Demokratiestärkung im ländlichen Raum unterstützt Demokratie leben! u.a. sowohl Kommunen (lokale Partnerschaften für Demokratie) als auch Modellprojekte. Ihr gemeinsames Ziel ist die Entwicklung und Implementierung von Handlungsstrategien zur Demokratiestärkung gegen Rechtsextremismus und Rechtspopulismus in ihren jeweiligen regionalen Kontexten.

Aufbau der Recherche

In einem ersten Schritt betrachtet die Recherche zivilgesellschaftliche Strukturen und das Potential bürgerschaftlichen Engagements im ländlichen Raum, um ihre Möglichkeiten und Bedarfe einordnen zu können. Grundlage dafür bildet insbesondere die Sonderauswertung des Freiwilligensurveys für die ländlichen Räume, die vom Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) 2014 in Auftrag gegeben. Dabei wird in Grundzügen auch auf die spezifischen Herausforderungen eingegangen, denen sich ländliche Regionen in Deutschland gegenübersehen und Einfluss nehmen auf die Rahmenbedingungen einer pluralen Zivilgesellschaft oder Nährboden rechtsextremer Positionen: Die Auswirkungen des demografischen Wandels, die wirtschaftliche Lage und der Arbeitsmarkt, Infrastruktur und Mobilität, Migration und Abwanderung sowie die politische Vertrauenskrise.

Diese Situationsanalyse dient als Hinführung zur Identifizierung möglichst konkreter Fragestellungen und Handlungsbedarfe der rund 60 lokalen „Partnerschaften für Demokratie“ sowie der neun Modellprojekten des Bundesprogramms „Demokratie leben!“ in ihrer Arbeit der Demokratiestärkung im ländlichen Raum. Auf deren Grundlage wird die europäische Perspektive angelegt und Praxisbeispiele aus anderen Ländern bzw. der EU-Ebene angelegt, die den in identifizierten Bedarfen aus Deutschland entsprechen und damit Möglichkeiten zum Praxistransfer aufzeigen sollen.

Ergebnisse

Nationale Strategien gegen Rechtsextremismus

Die Aufmerksamkeit europäischer Regierungen gegenüber dem Rechtsextremismus unterscheidet sich stark voneinander. Die Balance zwischen einer Abwehrstrategie gegen Terrorismus und einer Präventionsstrategie gegen Rechtsextremismus ist in vielen europäischen Ländern eine große Herausforderung. Oft entsteht dabei der Eindruck, einige Länder lösten sich erst seit kurzem von der Grundeinstellung, rechtsextremistisches Engagement sei normaler Ausdruck männlichen Erwachsenwerdens, und in einigen Fällen lässt sich – insbesondere auf Ebene der kommunalen Verwaltung – ein komplettes Verleugnen des Problems feststellen.

Damit unterscheiden sich die meisten europäischen Länder von der Situation in Deutschland, wo es seit mehreren Jahren aufeinander aufbauende Bundesprogramme gegen Rechtsextremismus gibt, die von zahlreichen Länderprogrammen flankiert werden. Gleichzeitig wirkt die deutsche Förderlandschaft – insbesondere unter Berücksichtigung zahlreicher Aktivitäten von Stiftungen und zivilgesellschaftlichen Initiativen außerhalb der staatlichen Programme – insgesamt aber eher diffus. Diesem Bild entspricht auch das Fehlen eines aktuellen strategischen Handlungsrahmens der Politik in Deutschland. Zwar hat die Bundesregierung im Jahr 2008 einen Nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung von Rassismus vorgelegt. Dieser wurde jedoch aufgrund struktureller Schwachpunkte, insbesondere im analytischen Bereich und wegen mangelhaften Konsultations- und

Abstimmungsverfahren – von Akteuren der Zivilgesellschaft zurückgewiesen. Der Aktionsplan wurde seither nicht erneuert und hat aktuell kaum politische Bedeutung.

Demgegenüber sind in den vergangenen Jahren in zahlreiche europäische Länder unter dem Eindruck wachsender Radikalisierungstendenzen und zunehmender Spaltung der Gesellschaft nationale Aktionspläne zur Extremismusprävention und -intervention verabschiedet worden. Auch hier gilt es allerdings zu unterscheiden: Politische Maßnahmen reichen zumeist von rechtlichen Sanktionen über Polizeitrainings und Bildungsprogramme für Jugendliche bis hin zu Aussteigerprojekten für Rechtsextreme. Nur selten allerdings richten sich Förderungen an zivilgesellschaftliche Organisationen, zum großen Teil werden in staatlicher Eigenregie bzw. mit den Sicherheitsdiensten oder Bildungsträgern umgesetzte Interventionsmaßnahmen finanziert. Im Hinblick auf eine langfristige, strukturbildende Arbeit stößt das oft ehrenamtliche und durch Idealismus geprägte Engagement der Zivilgesellschaft in den meisten europäischen Ländern spürbar an seine Grenzen.

Eine weitere Schwierigkeit ergibt sich auf europäischer wie auch auf nationaler Ebene aus der noch oftmals geringen Zusammenarbeit und Vernetzung zwischen staatlichen Stellen und zivilgesellschaftlichen Akteuren. Dies zeigt sich beim Austausch von Daten, Informationen und Wissen, aber auch bei den jeweiligen Einschätzungen der Erscheinungsformen und Ursachen von Rechtsextremismus. Diese Defizite erschweren eine kompetente Erarbeitung von umfassenden Strategien gegen Rechtsextremismus wie auch eine auf Kontinuität und Langfristigkeit ausgerichtete Umsetzung von Gegenmaßnahmen.

In dieser Hinsicht wiederum sollte die deutsche Praxis mit ihrer lokalen Struktur- und Kooperationsförderung als ein prinzipiell vorbildlicher Ansatz stärker in die europäische Fachdebatte eingebracht werden. Der europäische Vergleich bietet andersherum punktuell hilfreiche Praxisbeispiele, die sich für den Transfer anbieten. Dies gilt umso mehr für die Fragestellung des ländlichen Raums, da sich Handlungsansätze an den spezifischen Umständen vor Ort orientieren.

Engagement der Europäischen Union gegen Rechtsextremismus

Die Europäische Union selbst ist in den vergangenen Jahren – insbesondere seit den umstrittenen und erfolglos eingestellten Boykottmaßnahmen gegen Österreich wegen der ersten Regierungsbeteiligung der FPÖ im Jahr 2000 – eher als zögerlicher Akteur im Kampf gegen Rechtsextremismus aufgefallen. Auch wenn die Zuständigkeit in dieser Frage im Bereich der Mitgliedstaaten liegt, haben die Besorgnis erregenden Entwicklungen etwa in Griechenland, Ungarn oder Rumänien die Stimmen lauter werden lassen, die EU solle sich hier mehr engagieren. Der EU standen und stehen hierbei allerdings nur begrenzte Mittel zur Verfügung. Das stärkste Instrument bietet Artikel 7 des EU-Vertrages, das einem Mitgliedstaat bei klaren Vergehen gegen die europäischen Werte seine Mitgliederrechte entziehen kann. Im Falle Ungarns ist dieser Ansatz insbesondere aus der europäischen Zivilgesellschaft vermehrt ins Spiel gebracht worden. Das

wesentliche Argument dabei ist die fortlaufende Ausschüttung signifikanter Anteile der EU-Förderprogramme und Fonds an Ungarn und der damit verbundene Beitrag zur Stabilisierung der illiberalen Politik.

Im Bereich des Monitoring hat die EU zwar schon 1997 die Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC, *European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia*) in Wien gegründet. Deren Aufgabe wurde 2007 allerdings durch die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA, *European Union Agency for Fundamental Rights*) ersetzt und auf alle Fragen der Anerkennung von Grundrechten erweitert, so dass ihre Beobachtungsleistung rechtsextremer Entwicklungen keinen bedeutenden Raum mehr einnehmen kann. 2011 wurde neben dieser Beobachtungsstelle mit dem *Radicalisation Awareness Network* (RAN) eine neue Struktur zur Förderung des Fachaustauschs zur Radikalisierungsbekämpfung zwischen Mitgliedstaaten, begleitender Forschung und Zivilgesellschaft geschaffen. Konkrete Maßnahmen der Europäischen Union im Bereich Prävention und Intervention stehen im größeren Zusammenhang des Protektionsrahmens der EU-Bürgerrechte, insbesondere der Menschen- und Bürgerrechte, des Privatlebens, dem Schutz von Minderheiten und besonders schutzbedürftigen Personengruppen. Hierbei wird allerdings in erster Linie auf Prävention und Abwehr terroristischer Gefahren Bezug genommen, die in der Debatte der letzten Zeit eher aus islamistischen Kreisen gesehen werden („Stockholmer Programm“).

Dieser Befund schlägt sich auch in der Förderlandschaft nieder. Unter den Förderprogrammen der EU findet sich keines, das auf europäischer Ebene in erster Linie zivilgesellschaftliche Arbeit gegen Rechtsextremismus unterstützt. Zur Stärkung und Entwicklung demokratischer Strukturen, europäischen Verständnisses und persönlicher Entwicklung sei jedoch auf die beiden Förderprogramme „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ und „Erasmus Plus“ verwiesen.

Wichtigstes europäisches Instrument der bürgerschaftlichen Aktivierung im ländlichen Raum stellt das LEADER-Prinzip des Europäischen Landwirtschaftsfonds ELER mit seinen lokalen Mitwirkungsstrukturen dar. In der aktuellen EU-Förderperiode hat sich *Community Led Local Development* (CLLD) - von der örtlichen Bevölkerung betriebene lokale Entwicklung – als neues bottom-up-Förderprinzip aller EU-Fonds etabliert, das auf den langjährigen Erfahrungen von LEADER aufbaut. Im Rahmen der Umsetzung haben sich bisher bundesweit über 300 Lokale Aktionsgruppen (LAG) im ländlichen Raum gebildet, die unter der Koordinierung einer Kreisverwaltung die Beteiligung von lokalen Akteuren – d.h. die Bevölkerung im Allgemeinen, wirtschaftliche und soziale Interessengruppen sowie repräsentative öffentliche und private Institutionen – bei der Erarbeitung einer regionalen Entwicklungsstrategie und der Mittelausschüttung gewährleisten sollen.

Insgesamt zeigt sich allerdings, dass die Potenziale des LEADER- bzw. CLLD-Ansatzes bei weitem noch nicht ausgeschöpft sind. Die gesellschaftliche Vielfalt, die es auch in ländlichen Regionen gibt, wird noch zu wenig als bereicherndes Element und Anstoß zur kreativen Gestaltung von regionalen Initiativen geschätzt. In Kombination mit stark traditionsgebundenen regionalen

Identitätskonstruktionen führt dies zu sozialem Ausschluss und zu einer Abnahme an Bindung, die in letzter Konsequenz die Abwanderung aus ländlichen Regionen beschleunigt. Eine transparente Diskussion von Erfolgen und Schwachpunkten sowie eine intensivierete Reflexion über Erfordernisse der Einbeziehung unterrepräsentierter Bevölkerungsgruppen sind aber noch zu vertiefen, um integrative Entwicklungswege zu verwirklichen.

Praxisbereiche mit Transferpotential

Präventions- und Interventionsmaßnahmen gegen Rechtsextremismus

Auf der konkreten Handlungsebene in der Region vermittelt der Blick auf die europäische Landschaft ein facettenreiches und reichhaltiges Bild. Zum einen spielt die Europäische Union eine zentrale Rolle, indem sie Strategiekonzepte entwirft und im Rahmen von breit angelegten Programmen beträchtliche Mittel für konkrete Projekte in den EU-Mitgliedsstaaten zur Verfügung stellt. Auch kommt der EU eine wichtige politische und rechtliche Bedeutung zu, da sie ihre Mitglieder dazu verpflichtet, gegen Rassismus und Rechtsextremismus vorzugehen. Zum anderen besteht auf nationaler Ebene eine große Vielfalt an Strategien, Maßnahmen und Akteuren im Bereich der Bekämpfung von Rassismus und Rechtsextremismus.

Ansätze aus der europäischen Dorfbewegung

Dorfbewegungen sind europaweit wichtige Initiatoren ländlicher Entwicklung. Durch ihr Engagement werden vor Ort vielfältige Formen der direkten und partizipativen Demokratie entwickelt und zugleich die kommunale Selbstverwaltung gestärkt. Regionale und nationale Verbände von Dorfbewegungen sind seit 2009 in der *European Rural Community Association* ERCA zusammengeschlossen, die vom 04.-06. November 2015 die zweite Sitzung des *European Rural Parliaments* organisiert. Zentrales Thema ist die Selbstorganisation von Dörfern, die im *European Rural Parliament* zuletzt eine breite Diskussion ausgelöst hatte.

Engagementinfrastruktur im ländlichen Raum

Die Auswertung des Freiwilligensurveys für die ländlichen Regionen in Deutschland zeigt den Bedarf einer systematischen Mobilisierung des Engagementpotentials durch zielgerichtete Ansprache. Dafür braucht es vermittelnde und beratende Einrichtungen der sogenannten „Engagementinfrastruktur“: Freiwilligenzentren, Selbsthilfeberatungsstellen, Seniorenbüros, Bürgerstiftungen, Mehrgenerationenhäuser und andere. Der Generali-Engagementatlas 2015 hat diese Engagementinfrastruktur in der Fläche untersucht. Demnach ist bei diesen Einrichtungen für weite Teile des ländlichen Raums eine Unterversorgung zu verzeichnen. Ein interessanter Aspekt ist in diesem Zusammenhang die Frage der Bedeutung nationaler Rechtsrahmen und einer Legaldefinition bürgerschaftlichen Engagements und der Engagementinfrastruktur. Das Beispiel Italiens sticht hier besonders heraus, wo ein nationales Rahmengesetz nicht nur den Organisationstypus definiert,

sondern zugleich auch seine Finanzierung durch Bankenstiftungen regelt. Zu guten Beispielen staatlicher und privater Fördermaßnahmen von Infrastruktureinrichtungen zählt nicht zuletzt die Praxis zentralstaatlicher Sockel- bzw. Kofinanzierung der lokalen Infrastruktur in Dänemark, der Aufbau nationaler Ehrenamtsstiftungen oder zentrale Unterstützungsmaßnahmen der Organisationsentwicklung von Infrastruktureinrichtungen im Rahmen nationaler Engagementgesetzgebung und –strategieentwicklung in Frankreich.

Partizipative Jugendarbeit

Ein Problem, mit dem sich insbesondere ländliche Gemeinden konfrontiert sehen, ist, dass es aufgrund der prekären Haushaltslage zu einer Ausdünnung der Angebotsstrukturen im Bereich der freiwilligen Leistungen dieser Kommunen kommt. Insbesondere die dadurch im Bereich der Jugendarbeit entstehenden Lücken werden seit einiger Zeit durch rechtsextremen Kräfte vereinnahmt und instrumentalisiert, die damit die lokale Verankerung ihrer Ideologie anstreben. Gleichzeitig bleiben die Dörfer für die Jugendlichen der zentrale Lebensmittelpunkt. Dass das Erlernen demokratischer Grundsätze und Verfahren in der Jugendarbeit beginnen muss, ist unumstritten und Prinzip fast aller Demokratieförderprogramme. Europäische Beispiele bieten hier interessante und innovative Ansätze in vielerlei Hinsicht – etwa bei der Frage strukturierter Beteiligungsverfahren (Jugendforen) oder einzelner Maßnahmen (Jugendbotschafter).

Europäisches Engagement als Teil der Arbeit vor Ort

In der Argumentation vieler rechtsextremer Gruppierungen in ganz Europa wird die europäische Integration als Bedrohung der nationalen Souveränität und angesichts der Wirtschafts-, Finanz- und Demokratie-Krise als Ursache der Probleme insbesondere im ländlichen Raum dargestellt. Die Verantwortung negativer Entwicklungen wird der weit entfernten Brüsseler Bürokratie zugeschrieben, die sich um regionale Traditionen nicht schere und eine Politik der Gleichmacherei betreibt, die zur Auflösung des gesellschaftlichen Zusammenhalts in der lokalen Gemeinschaft führe. Im Erfolg dieser Argumentation und den spürbaren Tendenzen der Renationalisierung in vielen europäischen Ländern zeigt sich ein weit verbreitetes Unbehagen. Eine spezifische Chance bietet sich grenznahen Regionen über die Zusammenarbeit mit ihren Nachbarregionen „auf der anderen Seite“. Derartige Kooperationen werden nicht nur mit ausreichenden Mitteln aus EU-Programmen wie INTERREG, Europa für Bürgerinnen und Bürger oder dem ELER gefördert.

Verwendung der Recherche und Perspektive

Dieses Recherchepapier bietet in seinem europäischen Teil eine allgemeine Übersicht über den europäischen Diskurs zum ländlichen Raum und seinen demokratiepolitischen Herausforderungen sowie einzelne ausgewählte Praxisbeispiele. Es soll damit Diskussionsgrundlage für deutsche Maßnahme- und Projektträger sein, die am besten die Relevanz für ihre Arbeit in Deutschland beurteilen können.



Einen ersten Ort für diese Einschätzung bildet der Europäische Fachworkshop zur Demokratiestärkung im ländlichen Raum, den das BBE am 02 November 2015 in Berlin veranstaltet. Dort wird die Recherche zum ersten Mal vorgestellt und diskutiert. Bis Ende dieses Jahres erstellt das BBE einen Bericht, in dem die Ergebnisse der Recherche und des Fachworkshops zusammengestellt werden. Die Ergebnisse werden über den Europa-Newsletter des BBE und die Themenseiten der BBE-Internetplattform der interessierten Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt und fortlaufend über das BBE in die deutsche Debatte eingebracht. Das BBE wird die Ergebnisse auch in die europäische Fachdebatte einbringen und damit dem fortlaufenden transnationalen Dialog zur Demokratiestärkung neue Impulse geben.

Die Recherche findet sich vollständig mit einer Ressourcensammlung und weiteren relevanten Dokumenten auf der Themenseite „Demokratiestärkung im ländlichen Raum“ der BBE-Internetplattform unter: www.b-b-e.de/themen/demokratiestaerkung/

Autor

Mirko Schwärzel ist freier Mitarbeiter des Bundesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement.

Kontakt: Mirko.Schwaerzel@b-b-e.de

Redaktion:

BBE Europa-Nachrichten – Newsletter für Engagement und Partizipation in Europa

Bundenetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE)

- Geschäftsstelle -

Michaelkirchstr. 17-18

10179 Berlin-Mitte

+49 (0) 30 6 29 80-11 4

europa-bbe(at)b-b-e.de

www.b-b-e.de