

## Demokratiestärkung im ländlichen Raum

**Eine europäisch-vergleichende Recherche zu Ansätzen und Maßnahmen der Stärkung des Bürgerengagements für eine lebendige Demokratie im ländlichen Raum als Beitrag zur Prävention von Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit**

*Vorab-Version als Arbeitspapier für den Europäischen Fachworkshop  
„Demokratiestärkung im ländlichen Raum“  
am 02. November 2015 im dbb-Forum Berlin*

## **Gliederung**

### **Einführung**

## **Teil I: Ausgangslage Deutschland – Situation und Bedarfsanalyse**

### **Ausgangslage in Deutschland : Herausforderungen und Entwicklungsbedarfe im ländlichen Raum**

*„Vermessung“ des ländlichen Raums in Deutschland*

*Rechtsextremismus und Rechtspopulismus im ländlichen Raum*

*Zivilgesellschaft und bürgerschaftliches Engagement im ländlichen Raum*

### **Bedarfsanalyse: Ansätze und Maßnahmen zur Demokratiestärkung im ländlichen Raum**

*Auswertung des Handlungsbedarfs der Modellprojekte und Partnerschaften für Demokratie*

*Zusammenfassung*

## **Teil II: Die europäische Perspektive**

### **Der europäische Vergleich: Herausforderungen und Entwicklungsbedarfe im ländlichen Raum**

*„Vermessung“ des ländlichen Raums*

*Rechtsextremismus und Rechtspopulismus im ländlichen Raum*

*Zivilgesellschaft und bürgerschaftliches Engagement im ländlichen Raum*

### **Praxisbeispiele: Ansätze und Maßnahmen zur Demokratiestärkung im ländlichen Raum**

## **Fazit und Perspektive**

## **Literatur**

## Einführung

Die Stärkung der Zivilgesellschaft für eine lebendige Demokratie ist das zentrale Anliegen des Bundesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement (BBE) seit seiner Gründung. Dabei beobachten alle Netzwerkmitglieder die in den vergangenen Jahren zunehmenden rechtsextremistischen Tendenzen und rechtspopulistischen Agitationen mit großer Sorge. Die aktuellen politischen, administrativen und gesellschaftlichen Herausforderungen des großen Flüchtlingsstroms aus Krisengebieten drängen dabei wichtige Fragen auf: Was stellt die Zivilgesellschaft unter den aktuellen Herausforderungen rechtsextremistischen und -populistischen Positionen entgegen? Wie lässt sich bürgerschaftliches Engagement für ein solidarisches Miteinander stärken?

Dem ländlichen Raum gilt bei der Strategieentwicklung gegen Rechtsextremismus besondere Aufmerksamkeit - ist er doch oft in besonderem Maße Sammlungs- und Rückzugsort rechtsextremistischer Strukturen und betroffen von rechtsextremistischer Unterwanderung. Dies gilt insbesondere für die peripheren strukturschwachen Regionen, die der demografische Wandel, Abwanderung und Arbeitslosigkeit besonders schwer treffen.

Im Rahmen des Bundesprogramms „kompetent. Für Demokratie – Beratungsnetzwerke gegen Rechtsextremismus“ des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) war das BBE zwischen 2008 und 2010 Träger des Modellprojektes „Zivilgesellschaft stärken. Handlungsstrategien gegen Rechtsextremismus im strukturschwachen ländlichen Raum“. Ziel dieses Projektes war es, praxisnahe Handlungsempfehlungen zum Umgang mit Rechtsextremismus vor Ort zu entwickeln. Ein Ergebnis war die 2010 erschienene Handreichung „Gemeinsam handeln: Für Demokratie in unserem Gemeinwesen!“, die als Orientierungshilfe für Menschen in ländlichen Regionen zu Vorbeugungs- und Präventionsmaßnahmen sowie Interventionsstrategien gegen Rechtsextremismus zusammenstellte.

Im aktuellen Bundesprogramm „Demokratie leben!“, das auf unterschiedlichen Ebenen Projekte der Demokratieförderung und der Extremismusprävention unterstützt, agiert das BBE als einer von 28 bundeszentralen Trägern. Auch hier liegt der Fokus des BBE auf dem ländlichen Raum. Als ein erster wichtiger Schritt wurde die erwähnte Handreichung von 2010 Anfang dieses Jahres überarbeitet und aktualisiert. Einen Schwerpunkt setzt das BBE dabei auch auf den europäischen Austausch.

Der Aufschwung von Rechtsextremismus und Rechtspopulismus sind europaweite Phänomene und werden überall intensiv diskutiert. Dabei sind auch in vielen anderen Ländern innovative und Erfolg versprechende Ansätze und Methoden der Demokratiestärkung entwickelt worden, die für die deutsche Debatte einen Mehrwert bedeuten können.

Sicherlich lassen sich Maßnahmen etwa aus den Niederlanden oder Schweden nicht einfach „importieren“ – zu unterschiedlich sind Situationen und Kontexte dort. Dies gilt umso mehr für den Bezugsrahmen „ländlicher Raum“, der schon in Deutschland keine einheitliche und klar definierte Bezugsgröße darstellt. Hier braucht es eine gewisse „Übersetzungsleistung“, die diese Maßnahmen aus ihrem länder- oder regionsspezifischen Kontext herausstellt. Diese Aufgabe kommt diesem Recherchepapier in erster Linie zu.

### *Ziel und Aufbau der Recherche*

Ziel dieser Recherche ist es, deutschen Maßnahme- und Projektträgern im Bereich Demokratiestärkung im ländlichen Raum Ansätze und Praxisbeispiele aus anderen europäischen Ländern an die Hand zu geben. Zur Identifizierung solcher europäischen Beispiele gilt es, vor dem Hintergrund der skizzierten Herausforderungen ländlicher Regionen möglichst konkrete Fragen und Bedarfe deutscher Träger herauszustellen. Den Bezugsrahmen zur Identifizierung konkreter Bedarfe 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.

Die Recherche ist daher zweiteilig aufgebaut. Der erste Teil „**Ausgangslage Deutschland – Situation und Bedarfsanalyse**“ beinhaltet zunächst eine Begriffsdiskussion des ländlichen Raums an sich (Kapitel 1.1) sowie eine Zusammenfassung aktueller Untersuchungen zu Rechtsextremismus/Rechtspopulismus (1.2) und bürgerschaft-

lichem Engagement (1.3) in ländlichen Regionen. Dabei wird in Grundzügen auch auf die spezifischen Herausforderungen eingegangen, denen sich ländliche Regionen in Deutschland gegenübersehen und Einfluss nehmen auf die Rahmenbedingungen einer demokratischen 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 (Kapitel 2). Zugrunde liegen hierfür die Beschreibungen des lokalen Handlungsbedarfs der Projektträger. Daraus wurden vier Themencluster gebildet, unter denen konkrete Maßnahmen und Projekte für Demokratiestärkung im ländlichen Raum zusammengefasst wurden, die im Rahmen des Bundesprogramms in den kommenden drei Jahren bearbeitet werden.

Auf deren Grundlage wird im zweiten Teil „**Die europäische Perspektive**“ angelegt. Kapitel 3 geht zunächst analog zur deutschen Ausgangslage auf die Unterschiede im Begriffsverständnis (3.1), den Rechtsextremismus (3.2) und das bürgerschaftliche Engagement (3.3) im ländlichen Raum ein. Kapitel 4 führt schließlich Praxisbeispiele aus anderen europäischen Ländern auf, die den in Kapitel 2 identifizierten Bedarfen aus Deutschland entsprechen und damit Möglichkeiten zum Praxistransfer aufzeigen.

#### *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 veröffentlicht das BBE einen Ergebnisbericht, in dem Recherche und Workshopergebnisse zusammengestellt werden. Dieser Bericht wird über den Europa-Newsletter des BBE und die Themenseiten der BBE-Internetplattform der interessierten Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt.

## Teil I: Ausgangslage Deutschland – Situation und Bedarfsanalyse

### Ausgangslage in Deutschland: Herausforderungen und Entwicklungsbedarfe im ländlichen Raum

Der Blick durch die Literatur zum ländlichen Raum und seinen aktuellen Herausforderungen lässt zur These hinreißen: „Über Probleme des ländlichen Raums zu reden, heißt vor allem über die neuen Länder zu reden – geht es um Stärken, dann eher um die alten Länder“<sup>1</sup>. In der Tat sind Siedlungsstruktur, wirtschaftliche Entwicklung und Leistungsfähigkeit ländlicher Regionen in Ost- und Westdeutschland sehr unterschiedlich ausgeprägt. Von einem einheitlichen „ländlichen Raum“ lässt sich daher nicht sprechen. Aber auch die Ost-West-Unterschiede relativieren sich, wenn man einzelne Regionen miteinander vergleicht: Peripher gelegene Kreise in Niedersachsen oder Bayern stehen anhand der Demografie- und Wirtschaftsdaten gesehen häufig vor denselben Problemen wie Kreise in Brandenburg oder Thüringen.

Negative Entwicklungsfaktoren wie Landflucht, Einschränkungen in der Daseinsvorsorge, Abbau der örtlichen Infrastruktur prägen viele peripher gelegene Regionen in Deutschland bereits so stark, dass die üblichen Umverteilungs- und Ausgleichssysteme nicht mehr greifen. Vermehrt sind spezielle Förderprogramme zur Lösung der Probleme aufgelegt worden wie der Nationale Strategieplan für die Entwicklung ländlicher Räume 2007 – 2013<sup>2</sup> oder das Modellvorhaben LandZukunft<sup>3</sup>. Die Europäische Union verfolgt mit dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung der ländlichen Räume ELER europaweit ähnliche Ziele, wobei sich die Verhältnisse von Land zu Land und von Großregion zu Großregion noch deutlicher unterscheiden als im innerdeutschen Vergleich.

Neben den Fragen der wirtschaftlichen und infrastrukturellen Entwicklung sowie der Erhöhung der Attraktivität der ländlichen Regionen ist in den vergangenen Jahren der Beitrag der Zivilgesellschaft und des bürgerschaftlichen Engagements als wichtige Ressource zur Sicherung von Lebensqualität und Zukunftsperspektive immer stärker in den Blickpunkt gerückt. Wenn aktive BürgerInnen in ihrem freiwilligen Engagement zusammenkommen, sich austauschen und zu Interessensgemeinschaften zusammenschließen – so die Erwartung – dann hat dies auch positive Folgen für die wirtschaftliche und infrastrukturelle Entwicklung. Konkrete Beispiele dafür sind Bürgerläden zur alltäglichen Versorgung, gegenseitige Unterstützung in der Mobilität und Kinderbetreuung, Sicherung kultureller Angebote durch ehrenamtliche Aufgaben usw.

Zivilgesellschaft und bürgerschaftliches Engagement sind aber auch Voraussetzungen für das Funktionieren demokratischer Grundsätze und Verfahren. Insbesondere ländliche Regionen haben mit ihren wirtschaftlichen und strukturellen Problemen in den vergangenen Jahren einen besonderen Nährboden für rechtspopulistische Tendenzen und die Etablierung subkultureller rechtsextremistischer Gruppierungen geboten. Die demokratiefördernden Potenziale in ländlichen Gemeinden zu stärken ist eine wichtige Voraussetzung, um diesen Aktivitäten vorzubeugen bzw. ihnen zu begegnen.

#### „Vermessung“ des ländlichen Raums in Deutschland

Für den Begriff des ländlichen Raums gibt es keine einheitliche Verwendung. Für eine geographische Abgrenzung wird heute zumeist auf die Klassifizierung der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)<sup>4</sup> zurückgegriffen, die Gemeinden mit weniger als 150 Einwohnern pro Quadratkilometer als ländlich bezeichnet. Regionen bzw. Gemeindeverbände (Kreise und kreisfreie Städte) werden unter Verwendung dieses Schwellenwertes in drei Typen unterteilt: In *Urbanen Regionen* leben mehr als 85% der Bevölkerung in Gemeinden mit über 150 Einw./km<sup>2</sup>, in *Ländlichen Regionen* sind es weniger als 50%. Dazwischen sind

<sup>1</sup> Gensicke 2011

<sup>2</sup> [http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/LaendlicheRaeume/Strategiepapier.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/LaendlicheRaeume/Strategiepapier.pdf?__blob=publicationFile)

<sup>3</sup> <http://www.land-zukunft.de>

<sup>4</sup> OECD-Dokument Arbeitsgruppe "Working Party Territorial Indicators"

die sogenannten *Agglomerationsregionen* angesiedelt mit 50%-85% der Bevölkerung in Gemeinden von über 150 Einw./km<sup>2</sup>.

Im OECD-Vergleich ist Deutschland insgesamt eines der am dichtesten besiedelten Länder, und die Bevölkerung ist relativ gleichmäßig über die Fläche verteilt. Deutschland ist geprägt durch eine „polyzentrischen Siedlungsstruktur“: Die Hälfte der ländlichen Bevölkerung lebt in ländlichen Kreisen in der Nähe von verstädterten Räumen, wo sich zahlreiche Möglichkeiten für Stadt-Land-Verbindungen bieten. 45% der Landbevölkerung entfallen auf Kreise, in denen mindestens 50% der Gemeinden höchstens 30 Autominuten entfernt von einem urbanen Zentrum liegen.<sup>5</sup>

Diese alleine anhand der Bevölkerungszahlen geordnete OECD-Klassifizierung bietet jedoch noch keinerlei Aussage zu den Besonderheiten der Lebensverhältnisse im ländlichen Raum im Vergleich zu Städten bzw. im Vergleich zueinander. Die vom BBSR für den Raumordnungsplan des Bundes 2010 neu vorgenommene Klassifizierung nennt daher 12 Raumtypen von „sehr peripher, ländlich“ bis „sehr zentral, überwiegend städtisch“. Diese orientieren sich nicht nur ausschließlich an der Bevölkerungsdichte, sondern auch an weiteren Kriterien wie der Agrar- und Wirtschaftsstruktur, landschaftlichen Gegebenheiten, Infrastruktur und Erreichbarkeit.

In dieser Hinsicht scheint in Deutschland die Trennlinie zwischen Stadt und Land weniger entscheidend: Einige ländliche Räume erweisen sich im Vergleich zu vielen Stadtregionen sogar – rein wirtschaftlich und mit Blick auf die demografische Entwicklung – als dynamischer. Unterschiede werden vielmehr zwischen unterschiedlichen Typen von ländlichen Räumen deutlich, zwischen den dynamischen und im strukturellen Wandel erfolgreichen und den strukturschwachen Gebieten.

In Bezug auf Herausforderungen und Chancen der ländlichen Räume in Deutschland zeigen sich demnach auch 25 Jahre nach der Wiedervereinigung noch deutliche Unterschiede im Ost-West-Vergleich: Große Schwerpunkte der Zentralität liegen in von Hamburg über Hannover, über die Ruhr und den Rhein zum Main sowie im Großraum München und Berlin. Hier konzentriert sich auch die Wirtschaftskraft. Allein etwa zwei Drittel der als sehr peripher eingestuften Gebiete hingegen liegen in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg. Entsprechend sind die unterschiedlichen ländlichen Regionen unterschiedlich stark betroffen von demografischen Entwicklungen.

### *Demografischer Wandel*

Für den ländlichen Raum stellt der demografische Wandel eine besonders große Herausforderung dar. Insbesondere die ländlichen Regionen Ostdeutschlands sind bereits heute durch einen enormen Bevölkerungsrückgang gekennzeichnet. Gleichwohl sind es auch in den westlichen Bundesländern vor allem ländliche, abgelegene Kreise, die zu den Verlierern sowohl der demografischen Entwicklung zählen.<sup>6</sup> Sie haben bis 2025 eine ungleich stärkere Dynamik der Alterung zu erwarten. Dies wird sich u. a. in einem Anstieg des Durchschnittsalters auf 51,4 Jahre und einem Rückgang der Einwohnerdichte auf 43 Einwohner je km<sup>2</sup> niederschlagen. Solche Extremwerte der Bevölkerungsentwicklung finden sich bundesweit nur in peripheren Lagen der neuen Länder.

Die Auswirkungen des demografischen Wandels treffen den ländlich-peripheren Raum aus unterschiedlichen Gründen in besonderem Maße:

- Öffentliche Infrastruktur kann in vielen Fällen nicht aufrecht erhalten bleiben, weil man sich schneller einer kritisch geringen Masse nähert, die die Leistungen auf einzelne Einwohner gerechnet zu teuer macht.
- Der Abbau des öffentlichen Personennahverkehrs und die schlechten Verbindungen zum Fernverkehr werden immer mehr zum Standortnachteil und kappen private und nachbarschaftliche Verbindungen.
- Damit verbunden sind gravierende Mobilitätsprobleme, die sich auch auf die gesundheitliche Versorgung, die Erreichbarkeit von Bildungseinrichtungen oder kulturelle Angebote auswirken.
- Unter diesen Vorzeichen und ohne Anreize oder wirtschaftliche Perspektive werden die wenigen verbliebenen jungen Familien und Jugendlichen nicht bleiben. Der Trend wird sich in vielen Regionen nicht umkehren lassen. Vielen Gemeinden drohen Überalterung und Entvölkerung.

<sup>5</sup> vgl. OECD 2007: 14

<sup>6</sup> BBSR 2009: 25

### *(Aus-)Bildung und Arbeitsleben*

Die negative Bevölkerungsentwicklung kann sich in einigen Gemeinden paradoxerweise auf dem Arbeitsmarkt zunächst positiv auswirken, solange grundsätzlich von einer konstanten Zahl an Arbeitsplätzen ausgegangen werden kann. Die Arbeitslosenzahl beispielsweise in einigen Landkreisen Brandenburgs sank zwischen 2005 und 2012 auf knapp die Hälfte.<sup>7</sup> Die Auswirkungen der der Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung auf das Ausbildungssystem jedoch sind widersprüchlich: Zurzeit sinken in vielen Agenturbereichen die Zahl der Bewerber deutlicher als die Zahl der Ausbildungsstellen – vielerorts gibt es sogar deutlich mehr Stellen als Bewerber.

Trotzdem blieb im vergangenen Jahr eine signifikante Zahl Jugendlicher ohne Ausbildungsstelle zurück<sup>8</sup>. Dies impliziert, dass die Integration benachteiligter Jugendlicher trotz der Entspannung auf dem Arbeitsmarkt nicht problemlos verläuft. Ein erheblicher Teil der Jugendlichen ist im Gefühl der Chancenlosigkeit und antizipierter Resignation sozialisiert worden. Es besteht weiterhin die Gefahr, dass diese auch bei stark verbesserter Bewerbungslage vom Ausbildungsmarkt ausgegrenzt bleiben.

Insgesamt wiederholen sich folgende Aussagen häufig in den Situationsbeschreibungen:

- Ein hoher Anteil benachteiligter Jugendlicher
- Familienkontext ist immer weniger Instanz für Rückhalt und Unterstützung
- Psychosozialen Folgen der Arbeitslosigkeit der Eltern sind fehlendes Selbstbewusstsein und Isolation
- Konflikte entstehen, wenn Eltern keinen geregelten Tagesablauf mehr haben.
- Aufwachsen in SGB-II-Haushalten wirkt sich häufig auf die Sozialisations- und Lernprozesse der Kinder und Jugendlichen aus.
- Für diese Zielgruppe besteht eine große potentielle und reale Gefahr für die Gewinnung und Bindung rechtsextremer Strukturen
- An den Schulen sind die Lehrer mit den vielfältigen Problemen ihrer Schüler oft alleine gelassen.

### *Jugendhilfe und Jugendeinrichtungen*

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 rechtsextreme Kräfte vereinnahmt und instrumentalisiert, die damit die lokale Verankerung ihrer Ideologie anstreben.

Bedingt durch die Ausdünnung der Bevölkerung konzentrieren sich viele Aktivitäten auf den Bereich der Schulen. Dies stellt für die Jugendarbeit eine Herausforderung dar, da sie für ihre außerschulischen Angebote zeitlich eingeschränkt sind und immer weniger Jugendliche erreichen können. Die wichtige Zielgruppe der Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die einen Ausbildungsplatz haben, kehren erst spät abends oder nur am Wochenende zurück. In der Jugendarbeit gibt es da kaum noch Angebote, die diese Zielgruppe erreichen, da die verbliebenen Ressourcen auf Schulen und jüngere Altersgruppen konzentriert werden.

Gleichzeitig bleiben die Dörfer für die Jugendlichen der zentrale Lebensmittelpunkt. Jugendarbeit muss vermehrt mit den Bildungseinrichtungen zusammen arbeiten, um geeignete Instrumente entwickeln, um das Engagement von Jugendlichen zur Selbstorganisation vor Ort zu unterstützen, zu qualifizieren sowie Akzeptanz und Beteiligungsformen in und an der dörflichen Erwachsenenwelt zu schaffen.

### *Politische Vertrauenskrise*

Einige Regionen berichten davon, dass nur wenige demokratische Parteien vor Ort wirklich handlungsfähig sind und sich in den öffentlichen Diskurs einbringen. Wissen über eigene Beteiligungsmöglichkeiten sind insbesondere unter Jugendlichen wenig ausgeprägt.

<sup>7</sup> Land Brandenburg 2014: 12

<sup>8</sup> ebd.: 47

Darüber hinaus böte die praktische Gestaltung der bereits rechtlich verankerten Partizipationsmöglichkeiten ein breites Handlungsfeld: Einerseits hat z.B. Brandenburg mit der Herabsetzung des Wahlalters auf 16 Jahre und ein offenes Schulgesetz wichtige Rahmenbedingungen geschaffen. Andererseits ist in den Schulen und Kommunen tatsächliche Mitwirkung noch wenig Realität.

### *Rechtsextremismus und Rechtspopulismus im ländlichen Raum*

Die Entwicklung rechtsextremistischer Organisationen und ihre steigenden Aktivitäten zählen in Verbindung mit einem erkennbaren Anstieg rechtspopulistischer Agitation und Rezeption zu einer der größten Herausforderungen des demokratischen Zusammenlebens. Sie sind gleichwohl „zur Normalität fast aller westlichen Demokratien“<sup>9</sup> geworden und müssen entsprechend eingeordnet werden.

Zur Analyse soll hier unterschieden werden zwischen den Begriffen Rechtsextremismus und Rechtspopulismus. Ersterer bezieht sich in erster Linie auf Einstellungen und Verhalten mit den Bestandteilen Autoritarismus, Nationalismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Pronazismus. Rechtsextremes Verhalten zeigt sich an Wahlverhalten, Mitgliedschaft in rechtsextremen Parteien und Organisationen, gewalttätiger Agitation und Protest bzw. Provokation. Rechtsextremismus kann daher als eine soziale Bewegung betrachtet werden, die einen realen Teil der Zivilgesellschaft ausmacht, wenn sie auch gegen ihre Grundwerte opponiert. Rechtspopulismus ist im Gegensatz dazu keine Bewegung sondern prinzipiell ein „Politikstil mit einer rechtsextremen Kernideologie“<sup>10</sup>. Beide Phänomene bedeuten spezifische Gefährdungen der Demokratie – sie haben viele Überschneidungen und bedingen sich teilweise gegenseitig, sollten aber von Fall zu Fall unterschiedlich untersucht werden.

In der Literatur werden vier Faktoren hervorgehoben, die die Etablierung rechtsextremer Einstellungen und Strukturen im ländlichen Raum begünstigen<sup>11</sup>:

- Der Bedeutungsverlust des lokalen Gemeinsinns und Verlust dörflicher Gemeinschaftsstrukturen
- Stärkere Ausprägung ökonomischer Krisen im ländlichen Raum und die Folgen von Bevölkerungswanderungen
- Annahmen über einen verstärkten sozialen Konformitätsdruck in kleinen Gemeinden
- Politische Kultur: ausgeprägter Lokalismus fördert die Herausbildung bzw. Befürwortung von rechtsextremen Einstellungen

In der Beschreibung der Ausgangssituationen nimmt die Mehrzahl der Maßnahmeträger in erster Linie Bezug auf die Gefahr der rechtsextremen Unterwanderung ihrer Region. Dies trifft für den ländlichen Raum auch deshalb in besonderem Maße zu, weil hier die Überschaubarkeit und engen sozialen Beziehungen ausgeprägter sind als in Städten. Damit ist oft eine geringere Bereitschaft verbunden, Konflikte innerhalb des Gemeinwesens zu thematisieren:

*„Das betrifft zum Beispiel auch die Mitgliedschaft eines Gemeindebewohners in einer rechtsextremen Organisation. Die Tatsache, dass sich ein und dieselbe Person aktiv im örtlichen Fußballverein engagiert und gleichzeitig Mitglied einer rechtsextremen Organisation ist, hat mitunter zur Folge, dass die rechtsextreme Orientierung verharmlost oder zugunsten des Gemeindeklimas nicht problematisiert wird.“<sup>12</sup>*

Studien zeigen, dass die Abwertung schwacher Gruppen – und damit verbunden ein Nährboden für rechtsextreme Ideologien und Akteure – bei Personen stärker ausgeprägt ist, die das Gefühl haben, dass sich die Politiker ohnehin nicht für sie interessieren und dass ihre Stimme ohnehin nicht gehört wird.<sup>13</sup> Dieser Zusammenhang zwischen Politikferne bzw. unterbrochenem Dialog der politischen Elite mit weiten Bevölkerungsgruppen im ländlichen Raum und Erfolg rechtspopulistischer Botschaften stellt eine große Besorgnis dar.

Dies erschwert sich zudem dadurch, dass gerade in ländlichen Regionen das Zusammenlegen oder Ausdünnen von Lokalredaktionen den fatalen Effekt hat, dass das Herunterbrechen politischer Themen und Entscheidungs-

<sup>9</sup> Grumke 2012: 3

<sup>10</sup> ebd.: 5

<sup>11</sup> vgl. Buchstein/Heidrich 2010

<sup>12</sup> Akademie für Sozialpädagogik und Sozialarbeit e.V. und Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement 2015: 14

<sup>13</sup> vgl. Marth, Grau, Legge, 2010



gen von der Bundes- oder Landesebene auf die lokale und regionale Ebene in der Lokalzeitung kaum noch erfolgt. In diese Schnittstelle können sich rechtsextreme Parteien mit kostenlosen Blättchen drängen und so „die Meinung der Bürger durch tendenziöse Berichterstattung zu den Auswirkungen auf lokaler Ebene unwidersprochen manipulieren“.<sup>14</sup> Dies ist in den ländlichen Regionen Ostdeutschlands besonders problematisch, da dort die Internet-Infrastruktur noch nicht zufriedenstellend ausgebaut ist und auch die Nutzungshäufigkeit des Internets als Informationsquelle für politische Themen eher unterdurchschnittlich ausgeprägt ist<sup>15</sup>.

### *Aktionsprogramme gegen Rechtsextremismus*

In den vergangenen Jahren hat die Bundesebene mit zahlreichen Programmen und Fördermaßnahmen auf diese Entwicklung reagiert und unterstützt Initiativen und Kommunen in ihrer Arbeit gegen Rechtsextremismus. Alleine das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) fördert seit 1992 im Rahmen unterschiedlicher Bundesprogramme Projekte mit dem Ziel, zunächst in erster Linie Kinder und Jugendliche gegen rechtsextremes, fremdfeindliches und antisemitisches Gedankengut stark zu machen. Die Ausrichtung dieser Bundesprogramme hat sich im Laufe der Zeit verändert und wurde an die aktuelle Problem- und Bedarfslage angepasst:

- "Aktionsprogramm gegen Aggression und Gewalt" (AgAG) (1992-1996)  
Das in den neuen Ländern umgesetzte Aktionsprogramm förderte Maßnahmen der Jugendhilfe zur pädagogischen Arbeit mit gewaltbereiten und gewalttätigen Jugendlichen und unterstützte den Aufbau von Jugendhilfestrukturen.
- "CIVITAS - initiativ gegen Rechtsextremismus in den neuen Bundesländern" (2001-2007) förderte den Aufbau von Strukturen, die sich vor Ort aktiv gegen Rechtsextremismus einsetzen. Dazu gehörte die Entwicklung von Beratungsstellen, an die sich Betroffene und Opfer rechtsextremer Straf- und Gewalttaten wenden konnten.
- "entimon - gemeinsam gegen Gewalt und Rechtsextremismus" (2002-2006) Aufbauend auf den Vorgängerprogrammen unterstützte "entimon" die Weiterentwicklung von Initiativen gegen Rechtsextremismus in Städten und Gemeinden. Zudem wurden Projekte gefördert, die helfen, Vorurteile und Abwertungen gegenüber Menschen aus anderen Kulturen abzubauen.
- "VIELFALT TUT GUT. Jugend für Vielfalt, Toleranz und Demokratie" (2007-2010): Mit der Förderung von 90 Lokalen Aktionsplänen in ganz Deutschland unterstützte dieses Bundesprogramm das direkte Engagement in den Städten und Gemeinden gegen Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit. Dabei wurden insgesamt über 5.000 Projekte vor Ort umgesetzt. Zudem wurden 93 Modellprojekte gefördert, die neue Ideen und Methoden zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen gegen rechtsextremes, fremdenfeindliches und antisemitisches Gedankengut entwickelt und erprobt haben.
- "kompetent. für Demokratie - Beratungsnetzwerke gegen Rechtsextremismus" (2007 - 2010): Gemeinsam mit den 16 Bundesländern unterstützte das Programm die Zusammenarbeit von Verwaltung, Politik und Engagierten durch die Einrichtung von Beratungsnetzwerken. So sollte sichergestellt werden, dass Einzelpersonen oder auch Gemeinden bei Vorfällen mit rechtsextremem Hintergrund kompetente Beratung, Unterstützung und Hilfsangebote zur Verfügung stehen.
- "TOLERANZ FÖRDERN-KOMPETENZ STÄRKEN" (2011-2014) unterstützte Projekte und Netzwerke auf kommunaler, überregionaler und landesweiter Ebene. Ziel war es, Kinder und Jugendliche für ein tolerantes, vielfältiges und demokratisches Miteinander zu begeistern durch die Förderung von vor Ort entwickelten Strategien in Lokalen Aktionsplänen, durch überregionale Modellprojekte, in denen neue Ideen und Methoden der thematischen Auseinandersetzung erprobt werden und durch landesweite Beratungsnetzwerke gegen Rechtsextremismus.

Neben dem aktuellen Bundesprogramm des BMFSFJ „Demokratie Leben!“<sup>16</sup> fördert das Bundesministerium des Inneren (BMI) über die Bundeszentrale für politische Bildung das Programm „Zusammenhalt durch Teilhabe“<sup>17</sup>. Das BMI und das Justizministerium unterstützen zudem seit 2000 die Vernetzungsplattform „Bündnis für De-

<sup>14</sup> IBI 2013: 14

<sup>15</sup> ebd.

<sup>16</sup> <https://www.demokratie-leben.de>

<sup>17</sup> <http://www.zusammenhalt-durch-teilhabe.de>

mokratie und Toleranz - gegen Extremismus und Gewalt“ (BfDT). Zudem bestehen zahlreiche Programme der Bundesländer. Diese Vielfalt an Maßnahmen verweist auf eine im europäischen Vergleich weit überdurchschnittliche staatliche Verantwortungsübernahme in der Präventions- und Interventionsarbeit gegen Rechtsextremismus in Deutschland (vgl. 3.2). Die Dokumentation der Programme mit ihren zahlreichen Publikationen und Praxismaterialien bieten einen breiten Fundus an Basisinformationen, Handlungsempfehlungen und Sammlungen erfolgreicher Ansätze.

Gleichzeitig wirkt die Förderlandschaft – insbesondere unter Berücksichtigung zahlreicher Aktivitäten von Stiftungen und zivilgesellschaftlichen Initiativen außerhalb der staatlichen Programme – insgesamt eher diffus. Diesem Bild entspricht auch das Fehlen eines aktuellen strategischen Handlungsrahmens der Politik in Deutschland. Zwar hat die Bundesregierung im Nachgang der 2001 in Durban stattgefundenen UN-Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung und Fremdenfeindlichkeit im Jahr 2008 einen Nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung von Rassismus (NAPgR)<sup>18</sup> vorgelegt. Dieser wurde jedoch aufgrund „zentraler struktureller Schwachpunkte und Unzulänglichkeiten“ von handelnden Akteuren der Zivilgesellschaft zurückgewiesen<sup>19</sup>. Hauptkritikpunkte waren dabei eine unzureichende Analyse der aktuellen Situation als Grundlage von Strategieansätzen, fehlende Handlungsorientierungen und mangelhafte Konsultations- und Abstimmungsverfahren mit der Zivilgesellschaft. Der Aktionsplan wurde seither nicht erneuert und hat aktuell kaum politische Bedeutung.

Hintergrund: Sicht der Bundesregierung auf die Herausforderung „Rechtsextremismus im ländlichen Raum“

Im Rahmen der Debatte um die Ausgestaltung und finanzielle Ausstattung der Demokratieprogramme hat die Bundesregierung im Oktober 2014 auf eine parlamentarische Anfrage der SPD-Fraktion zu „Rechtsextremismus im ländlichen Raum“ geantwortet<sup>20</sup>. Darin erklärt sie, Rechtsextremismus sei aus ihrer Sicht auf Grundlage der Erkenntnisse der Verfassungsschutzbehörden eher ein Phänomen in den ländlichen Regionen, vor allem in Ostdeutschland, aber auch „in einigen wenigen Regionen der westlichen Bundesländer mit ähnlichen gesellschaftlichen, strukturellen und wirtschaftlichen Herausforderungen.“

Zur Nutzung des ländlichen Raums als Aktivitätsgebiet von Rechtsextremisten wird festgestellt: „Rechtsextremismus ist nach den Erkenntnissen der Verfassungsschutzbehörden eher ein Phänomen in den ländlichen Regionen als in Großstädten und Ballungsgebieten, auch wenn in einigen Großstädten (exemplarisch, nicht jedoch abschließend: Berlin, Dresden, Leipzig, Dortmund) starke rechtsextremistische Szenen bzw. Strukturen – vor allem solche von Neonazis – existieren. Schwerpunkte von Rechtsextremisten in ländlichen Gebieten liegen vor allem in Ostdeutschland, aber auch in einigen wenigen Regionen der westlichen Bundesländer mit ähnlichen gesellschaftlichen, strukturellen und wirtschaftlichen Herausforderungen. Insbesondere die NPD, die in Großstädten weniger präsent ist, engagiert sich verstärkt im ländlichen Raum. In ihren Programmen und Wahlkampfauftritten versucht die Partei, ihren Wählern das Bild einer Partei zu vermitteln, die sich um Probleme vor Ort kümmert“.

Zu Dorf- und Familienfesten durch Rechtsextreme- und Neonazis: wird festgestellt: „Die Ausrichtung von rechtsextremistischen Dorf-, Familienfesten wird in der Regel durch die NPD mit partieller Unterstützung von Neonazis aus der jeweiligen Region organisiert. Gerade in einigen Regionen Ostdeutschlands (z. B. Mecklenburg-Vorpommern) – aber nicht ausschließlich dort – ist eine starke Vermischung der neonazistischen und parteigebundenen rechtsextremistischen Szene festzustellen.“

Zu Immobilien, die zu Veranstaltungszwecken der Rechtsextremen- und Neonaziszene genutzt werden: „Rechtsextremisten nutzen bundesweit rund 260 Immobilien (Stand: Mai 2013) mit einer solchen Zielrichtung. Keine Berücksichtigung finden in dieser Zahlenangabe Objekte, die Rechtsextremisten ausschließlich für eigene Wohn- oder sonstige, eindeutig nicht extremistische Zwecke nutzen. Nur rund ein Drittel der von Rechtsextremisten genutzten Immobilien sind deren Eigentum. Ansonsten handelt es sich um gemietete, gepachtete oder regelmäßig für Versammlungen zur Verfügung stehende Objekte.“... „Dem BfV liegen Erkenntnisse zu insge-

<sup>18</sup> [http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/150674/publicationFile/18318/Nationaler\\_Akti](http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/150674/publicationFile/18318/Nationaler_Akti)

<sup>19</sup> Gemeinsame Erklärung von Nichtregierungsorganisationen zum NAPgR

<sup>20</sup> Bundestags-Drucksache Drs 17/14635

samt 67 Objekten vor, die von der rechtsextremistischen Szene primär für Musikveranstaltungen genutzt werden.“

Zur Durchdringung und Unterwanderung von Sportvereinen im ländlichen Raum durch Rechtsextreme: „Eine generelle Instrumentalisierung von Sportvereinen zur Ideologieverbreitung durch Rechtsextremisten bzw. eine systematische und gezielte Einflussnahme oder sogar Unterwanderung kann für das Bundesgebiet nicht festgestellt werden. Dennoch werden innerhalb der rechtsextremistischen Szene in einschlägigen Publikationen und Internetforen durchaus strategische Überlegungen für eine Unterwanderung von Sportvereinen angestellt.“ „...„Die Bundesregierung...wirkt daher maßgeblich an der im Januar 2011 gestarteten Kampagne „Sport und Politik verein(t) gegen Rechtsextremismus“ mit. Ziel der Kampagne ist es, in einer breiten Allianz von organisiertem Sport und Politik Rechtsextremismus, Rassismus und Diskriminierung im Sport, aber auch mit den Mitteln des Sports zu bekämpfen. Hierzu hat das Bundesministerium des Innern unter anderem eine Praxisstudie zur Prävention und Bekämpfung von Rechtsextremismus im Sport beauftragt, deren Ergebnisse im Juni 2013 vorgestellt wurden. Eine Kurzfassung der Studie sowie ein auf ihren Ergebnissen beruhender Praxis-Wegweiser für Sportvereine können auf der Internetseite der Kampagne ([www.vereint-gegen-rechtsextremismus.de](http://www.vereint-gegen-rechtsextremismus.de)) abgerufen werden.“

Zur Durchdringung und Unterwanderung von freiwilligen Feuerwehren im ländlichen Raum: „Der Bundesregierung ist bekannt, dass insbesondere im ländlichen Raum dort wohnhafte Rechtsextremisten vereinzelt auch in den örtlichen freiwilligen Feuerwehren (oder auch in anderer Weise ehrenamtlich) tätig sind. Nach Einschätzung des BfV wird dabei in der Regel jedoch nicht ein strategisches Ziel im Sinne einer Propagierung rechtsextremistischer Ideologie verfolgt.“

Zur strategischen Nutzung von Kinder- und Jugendarbeit durch Rechtsextremisten: "Rechtsextremisten sind generell bestrebt, sich ehrenamtlich in örtliche gesellschaftlicher Strukturen sowie im vopolitischen Raum einzubringen. Dazu gehören beispielsweise auch Elternvertretungen von Kindertagesstätten und Schulen. Die NPD versucht bereits seit mehreren Jahren, über die Verfolgung einer sogenannten Graswurzelstrategie ihre Verankerung in der `Mitte der Gesellschaft` voranzutreiben und eine schleichende Normalisierung zu erreichen. Insbesondere in strukturschwachen Gebieten Ostdeutschlands bietet sie vordergründig unpolitische Hilfestellungen und Freizeitaktivitäten an, um Bürger an sich zu binden.“

Zur Korrelation von wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und der Ausprägung rechtsextremistischer Strukturen im ländlichen Raum: „Die mangelnde Finanzkraft einzelner Kommunen mitsamt der daraus resultierenden negativen Folgen für Infrastruktur, Vereinsleben und jugendkulturelle Angebote können Auswirkungen auf das Erscheinungsbild des Rechtsextremismus in ländlichen Bereichen haben. Angesichts des Ost-West-Gegensatzes der Schwerpunkte des Rechtsextremismus, dem kein entsprechendes Nord-Süd-Gefälle gegenübersteht, ist jedoch zu vermuten, dass die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Kommunen nur einer von vielen Faktoren für die Ausprägung des Rechtsextremismus im ländlichen Raum ist.“

### *Zivilgesellschaft und bürgerschaftliches Engagement im ländlichen Raum*

Insbesondere von der Zivilgesellschaft und ihrem bürgerschaftliches Engagement wird erwartet, dass sie mit ihrem Potenzial zur Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts den rechtsextremen Kräften wirksam begegnen können. Sie sind daher in allen Förderprogrammen zentrale Zielgruppe. Dabei darf im Hinblick auf die Realität gerade in vielen ländlichen Regionen nicht übersehen werden, dass sich Rechtsextremismus längst als soziale Bewegung etabliert und bestehende zivilgesellschaftliche Strukturen vielerorts „unterwandert“ hat. Auch inmitten der (Zivil-)Gesellschaft sind Rassismus, Fremdenfeindlichkeit oder Antisemitismus verbreitet – ohne dass Menschen mit diesen Einstellungen rechtsextremen Organisationen angehören oder rechtsextreme Parteien wählen<sup>21</sup>. Zivilgesellschaftliche Aktivität kann ihre demokratieförderlichen Wirkungen erst dann entfalten

<sup>21</sup> Melzer 2013: 55

ten, „wenn auch gegenläufige antidemokratische und unzivile Tendenzen innerhalb realer Zivilgesellschaften ernsthaft berücksichtigt werden“<sup>22</sup>.

Daher gilt es zunächst, zivilgesellschaftliche Strukturen und das Potential bürgerschaftlichen Engagements im ländlichen Raum zu analysieren, um ihre Möglichkeiten und Bedarfe einordnen zu können. Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) hat dazu im vergangenen Jahr eine Sonderauswertung des Freiwilligensurveys für die ländlichen Räume in Auftrag gegeben<sup>23</sup>. Die Studie stellt erstmalig eine bundesweite Datengrundlage in Hinblick auf das bürgerschaftliche Engagement in ländlichen Räumen zur Verfügung wodurch „das tatsächliche Engagementpotenzial und notwendige Verbesserungen der Rahmenbedingungen in unterschiedlichen Regionen besser eingeschätzt und notwendige Entwicklungsbedarfe im Hinblick auf Rahmenbedingungen, Infrastrukturen, Unterstützung von Motivlagen und Ansätze für Problemlösungen getroffen werden“ können.

Die Auswertung des Freiwilligensurveys für die ländlichen Regionen in Deutschland zeigt zunächst auch beim bürgerschaftlichen Engagement einen signifikanten Ost-West Gegensatz. In den alten Ländern hat sich auch in peripher gelegenen ländlichen Regionen vielerorts ein lebendiges Bürgerengagement entwickelt. Viele Menschen sind Mitglieder von Vereinen, Gruppen und Organisationen und viele engagieren sich freiwillig bzw. ehrenamtlich. Besonders in den entlegenen Gebieten der alten Länder hat sich eine dichte Struktur erhalten bzw. sind neue Strukturen gewachsen. Das Engagement ist vor allem im Rahmen und Umfeld von Institutionen gestiegen, von Kindergärten und Schulen, der Kirchen und von sozialen Einrichtungen. Bei den Vereinen, die für die ländlichen Räume besonders wichtig sind, gab es ein stabiles Engagement.

In den neuen Bundesländern hingegen zeigt sich in der Breite der ländlichen Regionen ein umgekehrtes Bild. Zwar ist der Anteil der Engagierten hier höher als in den Städten. Grundsätzlich aber ist es hier ein strukturelles Problem der Zivilgesellschaft, dass viele Menschen in eher isolierten regionalen Strukturen leben, die vielerorts auf die LPG-Kultur und damit größtenteils auf eine arbeitnehmerhafte, großbetriebliche Struktur zurückgehen. Auffällig ist, welcher im Vergleich zu Westdeutschland wichtigen Rolle die außerfamiliäre Vernetzung im Verwandtschafts-, Freundes- und Bekanntenkreis zukommt. Demgegenüber fehlen in der Breite die klassischen zivilgesellschaftlichen Begegnungsorte, die den ländlichen Raum in Westdeutschland prägen: Vereine, kirchliche Einrichtungen, Jugendarbeit.

Auch in der verdichteten ländlichen Fläche ist der Unterschied zwischen Ost und West erheblich. Ein besonderes Beispiel bilden dabei die Sportvereine. Im Unterschied zum Osten verfügen diese im Westen über eine jahrzehntelang gewachsene Infrastruktur mit unterschiedlichen Plätzen, Hallen und Vereinsheimen; sie organisieren Wettkämpfe und andere Veranstaltungen und bereichern auch anderweitig das örtliche und regionale Leben. Abgesehen davon, dass das eine wirtschaftliche Bedeutung hat, erfolgt im Rahmen dieser Struktur auch ein sozialer Austausch. Probleme sprechen sich schneller herum, aber auch Ideen, wie sie zu lösen sind. Das ist ein Grundpfeiler der lokalen und regionalen Demokratie.

Die Befunde des Freiwilligensurveys decken bei allen Ost-West-Unterschieden insgesamt verschiedene allgemeingültige Trends auf:

- Zum einen sind immer mehr Menschen auf dem Lande bürgerschaftlich engagiert, zum anderen berichten immer mehr Engagierte, dass sie, falls sich etwas Interessantes bietet, noch mehr Aufgaben übernehmen könnten. Die Daten belegen sowohl ein hohes „externes“ Potenzial (nicht Engagierte, die sich engagieren würden) als auch ein hohes und stark steigendes „internes“ Potenzial (Engagierte, die mehr Aufgaben übernehmen oder sich intensiver einbringen könnten). Beides verweist auf die Notwendigkeit eines besseren Freiwilligen-Managements. Zum einen ist es nötig, Menschen, die zum Engagement bereit sind, zielgenauer mit für sie interessanten Aufgaben zusammenzubringen. Zum anderen müssen die Abläufe in den Organisationen besser gestaltet werden, damit die Freiwilligen besser „ausgelastet“ werden.
- Zweitens aber sollten Erfolge und Hemmnisse bürgerschaftlichen Engagements noch genauer aufgearbeitet werden. Einen Anfang hat dabei die Studie „Bürgerschaftliches Engagement in Ostdeutsch-

<sup>22</sup> Becker 2014: 11

<sup>23</sup> TNS Deutschland 2014

land“<sup>24</sup> von 2013 für die neuen Bundesländer gemacht. Thomas Olk hat in diesem Rahmen durch die Befragung von lokalen und regionalen Experten und Akteuren, die sich mit der Förderung des Engagements befassen, eine ganze Reihe neuer wichtiger Erkenntnisse gewonnen, die sich zum Teil auch auf die alten Länder übertragen lassen.

- Drittens zeigt der Freiwilligensurvey, dass auf dem Lande im Unterschied zu den Großstädten besonders viele und im Zeitverlauf sogar mehr junge Menschen bürgerschaftlich engagiert sind, besonders in Sportvereinen und oft auch bei der Freiwilligen Feuerwehr und bei den Rettungsdiensten. Zwar sind jungen Leute hier „knapper“ geworden, dafür jedoch auch engagierter. Unter jungen Leuten gibt es den ungleich höchsten Anteil an Engagierten, die bereit wären, noch mehr Aufgaben zu übernehmen. Sie müssen im Rahmen ihrer besonderen Bedürfnisse richtig eingesetzt werden. Dies ist eine Aufgabe der vermittelnden und beratenden Engagementinfrastruktur, also der Freiwilligenagenturen und anderer Anlaufstellen. Dies ist aber auch innerhalb der Vereine und Initiativen Aufgabe eines Freiwilligenmanagements. Sich durch das Engagement zu qualifizieren, ist jungen Menschen besonders wichtig. Die Bereitstellung moderner Datennetze in den ländlichen Räumen und die Sicherung einer gewissen Mobilität können gerade jüngere Menschen in die ländlichen Räume locken oder dort weiterhin binden.
- Viertens haben auch Tätigkeiten mit gruppen- und initiativenartigem Charakter zugenommen. Zudem verzeichneten die Freiwilligen Feuerwehren und Rettungsdienste, die auf dem Land traditionell besonders vertreten sind, deutlichen Zulauf. Allerdings ging das mit einem demografischen Wandel einher, wodurch sich das Alter der „Mannschaft“ deutlich zu den mittleren Jahrgängen hin verschoben hat. Das gilt jedoch im Prinzip für die meisten Bereiche. Oft sind auch zunehmend ältere Menschen in Bereichen vertreten, die für sie zuvor untypisch waren. Das Engagement auf dem Lande hat auch deswegen an Breite gewonnen, weil mehr Engagierte mehr als eine, manchmal sogar drei oder mehr Tätigkeiten übernommen haben.
- Fünftens jedoch gehört es auch zu den Trends, dass sich traditionelle (im Westen) oder eben etablierte (im Osten) Vereinsstrukturen und –kulturen in Regionen mit einem prägnanten Bevölkerungsrückgang in ihrem Bestand bedroht sehen: Sportvereinen gehen die Jugendlichen aus, die Besetzung von Vorstandsposten gestaltet sich schwierig. Gleichzeitig entstehen neue Formen bürgerschaftlicher Assoziationen. Die Tradition „auf dem Land“ ist dabei in vielerlei Hinsicht wichtiges Kapital ländlicher Regionen, hat aber auch ihre Kehrseite: Wo sich das Engagement der Menschen an alten Gewohnheiten und Routinen orientiert, kann es geschehen, dass sich mobile Bevölkerungsgruppen wie jüngere und höher gebildete Menschen und ganz allgemein Zuwanderer davon abgestoßen fühlen. Wenn ländliche Räume jedoch attraktiv bleiben sollen, dann muss ihre Kultur einladend und interessant sein: „Die Werte der Zivilgesellschaft sind dafür im Grunde gut geeignet, da sie Wert auf die demokratischen Kriterien der Allzugänglichkeit und Öffentlichkeit sowie der Gleichbehandlung und Toleranz legen. Nur müssen sie in der alltäglichen Praxis auch umgesetzt und erlebbar sein“<sup>25</sup>.

Ein Lösungsansatz wird in der „systematischen und zielgerichteten Mobilisierung“ des Engagementpotentials gesehen<sup>26</sup>. Menschen müssen gezielt angesprochen werden und ein klares Thema sowie einen Zeitrahmen für ihr Engagement angeboten bekommen. 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 auch bei diesen Einrichtungen für weite Teile des ländlichen Raums eine Unterversorgung zu verzeichnen<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> Olk/Gensicke 2013

<sup>25</sup> Gensicke 2011

<sup>26</sup> vgl. Lagfa Bayern

<sup>27</sup> Generali 2015

## Bedarfsanalyse: Programme und Maßnahmen zur Demokratiestärkung im ländlichen Raum

Die zuvor beschriebenen Herausforderungen treffen und betreffen ländliche Regionen in Deutschland zwar in unterschiedlichem Maße und sind sicherlich nicht die einzigen Faktoren, die das Leben und Gemeinwesen im ländlichen Raum beeinflussen. Sie bilden aber für den ländlichen Raum grundsätzlich den Rahmen ab, in dem Rechtsextremismus und Rechtspopulismus einen spezifischen Nährboden finden und in dem Zivilgesellschaft und bürgerschaftliches Engagement ihren Einsatz für ein vielfältiges, gewaltfreies und demokratisches Miteinander organisieren müssen.

Diese Zusammenhänge werden beispielhaft in der Situationsbeschreibung eines Landkreises aus dem nördlichen Niedersachsen deutlich:

*„Wir sind überwiegend ländlich geprägt und werden im kommenden Jahrzehnt von den Folgen des demografischen Wandels stark betroffen sein. Konkret bedeutet dies, dass Abwanderung vor allem der weiblichen Bevölkerung und Überalterung negative Konsequenzen für die Infrastruktur haben werden, der öffentliche Personennahverkehr wird deutlich abgebaut, langfristig wird die Mobilität gerade für Jugendliche in ländlichen Räumen auf ein Minimum reduziert. Lokale Berufsperspektiven werden zunehmend sinken und qualifizierte Arbeiter abwandern. Diese Negativtendenz wird ebenfalls Auswirkungen auf die Zivilgesellschaft haben: Sport- und Jugendverbände im Kreis verzeichnen stetig rückläufige Mitglieder- und Teilnehmerzahlen, die auf Dauer zur Auflösung vieler Angebote führen werden. Verschärfend kommt hinzu, dass die Region stetiger Rückzugsort rechtsextremer Gruppierungen ist, die sich diese Probleme zunutze machen, um ihre Weltanschauung zu verbreiten.“*

Ziel dieser Recherche ist es, deutschen Maßnahme- und Projektträgern im Bereich Demokratiestärkung im ländlichen Raum Ansätze und Praxisbeispiele aus anderen europäischen Ländern an die Hand zu geben. Zur Identifizierung solcher europäischen Beispiele gilt es, vor dem Hintergrund der skizzierten Herausforderungen ländlicher Regionen möglichst konkrete Fragen und Bedarfe deutscher Träger herauszustellen.

Den Bezugsrahmen zur Identifizierung konkreter Bedarfe 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:

*Partnerschaften für Demokratie* werden in Städten, Landkreisen und kommunalen Zusammenschlüssen als „strukturell angelegte lokale bzw. regionale Bündnisse“ von Verantwortlichen aus der kommunalen Politik und Verwaltung sowie Aktiven aus der Zivilgesellschaft unterstützt. In ihrem jeweiligen spezifischen Kontext entwickeln sie gemeinsam eine auf die konkrete Situation vor Ort abgestimmte Strategie und erhalten für folgende Maßnahmen Unterstützung:

- Ein **Begleitausschuss**, der neben der kommunalen Verwaltung mehrheitlich mit lokalen bzw. regionalen Handlungsträgern aus der Zivilgesellschaft besetzt wird, entscheidet über umzusetzende Einzelmaßnahmen.
- Zur fachlich-inhaltlichen Koordinierung der Einzelmaßnahmen richten die geförderten Kommunen eine **Koordinierungs- und Fachstelle** ein, die in der Regel bei einem freien Träger angesiedelt ist.
- Ein **Aktions- und Initiativfonds** finanziert konkrete Einzelmaßnahmen wie beispielsweise Veranstaltungen, Kampagnen oder Lehr- und Informationsmaterialien.
- Für Maßnahmen zur **Partizipation, Vernetzung und Öffentlichkeitsarbeit** werden den geförderten Kommunen gesondert Mittel zur Verfügung gestellt. Im Rahmen der angestrebten Vernetzung sollen zudem zivilgesellschaftliche Akteure im Themenfeld aus der Region an der Entwicklung und Fortschreibung der „Partnerschaft für Demokratie“ aktiv beteiligt werden (lokale Demokratiekonferenz).
- Zur Stärkung der Beteiligung von jungen Menschen an den „Partnerschaften für Demokratie“ werden darüber hinaus **Jugendforen** eingerichtet, die von Jugendlichen selbst organisiert und geleitet werden.

Für das Bundesprogramm „Demokratie leben!“ wurden 218 Kommunen zur Entwicklung einer „Partnerschaft für Demokratie“ ausgewählt. Aus den zu Recherchebeginn vorliegenden Beschreibungen der jeweiligen lokalen Ausgangslage und des Handlungsbedarfs waren rund 70 Kommunen im ländlichen Raum verortet.

*Modellprojekte* im Bundesprogramm entwickeln und erproben innovative Ansätze im Bereich der Demokratieförderung und der Präventionsarbeit. Ziel ist vor allem die Weiterentwicklung der pädagogischen Praxis in der Arbeit mit Kindern und Jugendlichen unter Berücksichtigung spezifischer lokaler Strukturen und der spätere Transfer bewährter Methoden und Ansätze auf die Arbeit anderer Träger oder Förderbereiche. Insgesamt fördert „Demokratie leben!“ 55 Modellprojekte im Bereich „gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit und Demokratiestärkung“ und 32 Modellprojekte im Bereich „Radikalisierungsprävention“. Explizit mit der Zielsetzung „Demokratiestärkung im ländlichen Raum“ arbeiten aus erster Gruppe insgesamt neun Modellprojekte.

#### *Auswertung des Handlungsbedarfs der Modellprojekte und Partnerschaften für Demokratie*

Die Auswertung im Rahmen dieser Recherche wurde auf Grundlage der freiwillig zur Verfügung gestellten bzw. auf der Internetseite des Bundesprogramms „Demokratie leben!“ einsehbaren Beschreibungen der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs sowie einzelner Zielsetzungen der Partnerschaften für Demokratie und Modellprojekte vorgenommen.

#### *Partnerschaften für Demokratie*

Grundprinzip der kommunal verankerten Partnerschaften für Demokratie ist die strukturelle *Vernetzung* lokaler Akteure aus Kommunalpolitik, Verwaltung, Vereins- und Verbandslandschaft, Bildungseinrichtungen sowie ggf. der Wirtschaft und einzelnen engagierten Bürgerinnen und Bürgern. Der strukturelle Rahmen der Partnerschaft für Demokratie mit seinen Steuerungsgremien, Koordinierungs- und Arbeitsformaten ist die Voraussetzung der Etablierung einer möglichst dauerhaften *kommunalen Kooperation*. Entsprechend beziehen sich die Beschreibungen des Handlungsbedarfs bei der Mehrzahl der Partnerschaften auf Fragen der Festigung und Verstärkung dieser Zusammenarbeit.

Auf inhaltlicher Ebene und im Hinblick auf Zielsetzungen sind einige Schwerpunkte herauszustellen, die sich in der konkreten Ausgestaltung jedoch sehr stark an den jeweiligen örtlichen Rahmenbedingungen orientieren.

Im Hinblick auf Demokratie stärkende Strategien ist dabei zunächst zu berücksichtigen, welche Rolle eine rechtsextreme Partei in der Lokalpolitik einnimmt, d.h. ob sie im Rahmen der repräsentativen Demokratie signifikanter Teil der örtlichen politischen Debatte ist. In Regionen mit starkem Auftreten rechtsextremistischer Parteien wird mehrmals angeführt, dass sich dies insbesondere auf die relative Schwäche etablierter demokratischer Parteien zurückführen lässt. Diese seien zudem in der öffentlichen Debatte kaum wahrnehmbar und würden damit rechtsextremer Agitation zu viel Raum lassen.

Die vorhandenen Vereinsstrukturen werden im Hinblick auf ihr Kooperationspotential durchaus ambivalent gesehen. Auf der anderen Seite weisen ländliche Regionen besondere Potenziale für eine lebendige Demokratie auf. So ist das freiwillige Engagement in den ländlichen Räumen grundsätzlich stärker ausgeprägt als in großen Städten. Ländliche Räume sind traditionell Orte der politischen Mitwirkung und einer starken Vereinskultur. Insbesondere kleinere Gemeinden mit einem dichten und überschaubaren Netz von Sozialbeziehungen bieten gute Voraussetzungen für bürgerschaftliches Engagement. Diese demokratiefördernden Potenziale gilt es zu nutzen. Auf der anderen Seite bestätigen viele Regionen die Annahme, dass gerade die sozialräumliche Enge im ländlichen Raum hinderlich ist, sich rechtspopulistischen Äußerungen entgegen zu stellen.

Viele Regionen aus Ost- und Westdeutschland geben an, dass der Zustrom von Flüchtlingen bereits zum Zeitpunkt der Antragstellung im Bundesprogramm im Januar 2015 zu Ressentiments und offener Ablehnung in Teilen der Bevölkerung geführt hat. Diese Entwicklung wird sich in den seither vergangenen Monaten sicherlich verstärkt haben. Gleichzeitig wurde aber auch eine wachsende Bereitschaft wahrgenommen, sich aktiv in der Unterstützung der Flüchtlinge und für eine gelebte Willkommenskultur einzusetzen. Hier wurden als konkrete Bedarfe eine bessere Abstimmung zwischen den Ressorts der Kommunalverwaltung und eine Intensivierung des Austauschs mit den Bürgern genannt, insbesondere im Bereich der Information und Unterstützung ehrenamtlicher Initiativen der Flüchtlingshilfe. Konkret wird sich hierbei bezogen auf Unterstützungsangebote für

Migranten etwa beim Spracherwerb, dem Aufbau eines Diversity-Managements in Verwaltung und Zivilgesellschaft sowie die Zusammenarbeit mit Sportvereinen als interkulturelle Verständigungs- und Integrationsorte.

Weitere Barrieren für das Engagement gegen Rechtsextremismus – bei aller grundsätzlichen Bereitschaft dazu – sind mangelnde Ideen oder Informationen darüber, was gegen rechtsextreme Aktivitäten und Akteure unternommen werden kann. Dies abzubauen werden unterschiedliche Ansätze und Maßnahmen verfolgt, u.a.

- Beratung und Vernetzung mit mobilen Beratungszentren zur Einbindung Ehrenamtlicher
- Kreativarbeit gegen Rechtsextremismus partizipativ öffnen
- Beteiligungskultur fördern
- In sozialen Netzwerken intervenieren
- Willkommenskultur fördern
- Zusammenarbeit mit lokaler Engagementinfrastruktur ausbauen
- Anerkennungskultur für bürgerschaftliches Engagement stärken
- Spezifische Ansprachen für die Zielgruppe bildungsferner Milieus entwickeln
- Kooperationen und Vernetzung zwischen Kommunalpolitik/Verwaltung und Zivilgesellschaft, Sportvereine, demokratische Vereinskulturen, Kooperation Hauptamt/Ehrenamt

Die Förderung partizipativer Jugendarbeit wird oft als ein wichtiger Schlüssel zur Demokratiestärkung hervorgehoben. In vielen Regionen reduzieren sich die partizipativen Elemente jedoch auf die Möglichkeit der Mitwirkung in Gremien, während Räume für kontinuierliche Kommunikation, partizipative Verfahren und demokratische Zusammenarbeit in den Organisationen und Einrichtungen der Jugendhilfe praktisch nicht existent seien. Fünf Partnerschaften sehen in der konzeptionellen Zusammenarbeit und Fortbildung der in der Jugendhilfe tätigen Haupt- und Ehrenamtlichen ihren Schwerpunkt. Alle Partnerschaften sind darüber hinaus schon durch die Programmausschreibung dazu aufgefordert, Jugendbeteiligungsstrukturen in Form von Jugendforen in ihren Regionen zu etablieren.

Weitere Themen und Aktionsfelder mit häufiger Nennung umfassen die politische Bildung, die Aktivierung demokratischer Parteien und Strategieentwicklung gegen rechtsextreme Parteien, die Etablierung einer Willkommens- und demokratischen Integrationskultur sowie die Nutzung von Städtepartnerschaften und internationalen Austauschprogrammen.

### *Modellprojekte*

Im Gegensatz zu den Partnerschaften für Demokratie geht es den Modellprojekten um die Entwicklung, Erprobung und den Einsatz von spezifischen Ansätzen und Methoden der Demokratiestärkung, die sich nur in einzelnen Fällen auf eine Region beziehen.

Unter den neun Modellprojekten im Themenbereich Demokratiestärkung im ländlichen Raum beschäftigen sich fünf Träger explizit mit Methoden *partizipativer Jugendarbeit*. Dies beinhaltet konkret

- die Entwicklung einer integrierten Strategie für Kinder- und Jugendeinrichtungen im ländlichen Raum, die Jugendsozialarbeit für Fragen demokratischer Zusammenarbeit, Partizipation und Umgang mit demokratiegefährdenden Vorfällen sensibilisiert und ihnen entsprechendes Wissen und Handlungskompetenzen vermittelt.
- die Stärkung selbstverwalteter Jugendeinrichtungen durch die Unterstützung von 5 Jugendtreffs, in denen 10 Bildungsmaßnahmen zum Umgang mit Vielfalt realisiert werden.
- die Erprobung neuer Formen und innovativer Ansätze demokratischer Mitbestimmung und der Förderung bürgerschaftlichen Engagements bei Jugendlichen durch Nutzung von Computerspielen, digitalen Medien, Online-basierten Simulationen und sozialen Netzwerken.
- die Ermöglichung und dauerhafte Etablierung von Beteiligungsstrukturen Jugendlicher, indem sie u.a. in Jugendkonferenzen eigene Projekten und Handlungsprioritäten entwickeln und von kommunalen Verantwortungsträgern und zivilgesellschaftlichen Kooperationspartnern in der Umsetzung unterstützt werden



- einen Empowerment-Ansatz in der Jugendarbeit, bei dem durch eigenverantwortliche Maßnahmen zur Neunutzung leer stehender Gebäude im ländlichen Raum kulturelle Veränderung von Gemeinwesen geschaffen und soziale Schlüsselkompetenzen gefördert werden.

Zwei Modellprojekte agieren im Bereich der allgemeinen *politischen Bildung*. Hier werden zum einen milieuspezifische Formate für die demokratiebezogene pädagogische Bildungsarbeit entwickelt, die beispielsweise in Begegnungsprojekten zwischen Jugendlichen mit und ohne Migrationshintergrund eingesetzt werden sollen. In einem zweiten Projekt liegt der Schwerpunkt auf der modellhaften Entwicklung von pädagogischen Ansätzen zur Demokratieentwicklung und Rechtsextremismusprävention im Übergang von Kindergarten zu Schule.

Ein achttes Modellprojekt entwickelt im deutsch-polnischen Grenzraum neue Möglichkeiten und Strukturen für das *grenzüberschreitende Zusammenleben*, die Begegnungen von allen Bürgerinnen und Bürgern im Alltag ermöglichen. Dies geschieht vor allem über Informationsveranstaltungen und Zukunftswerkstätten, die das Zusammenleben von Deutschen und Polen durch gegenseitige Unterstützung und gemeinsame Maßnahmen gegen Vereinzelungs- und Entfremdungserfahrungen, Unzufriedenheit und soziale Ängste fördern. Ein weiteres Modellprojekt verfolgt in Trägerschaft einer Hochschule einen Querschnittansatz und identifiziert und flankiert innovative Ansätze der Demokratiegestaltung.

#### *Zusammenfassung der Handlungsbedarfe*

Übergreifende Zielsetzung aller Maßnahmenträger ist Entwicklung und Implementierung von Handlungsstrategien gegen Rechtsextremismus und Rechtspopulismus in ihren jeweiligen regionalen Kontexten. Im Rahmen dieser Recherche wurden dabei Ansätze der Interventionsarbeit gegen rechtsextremistische Agitation oder militante Gruppierungen nicht berücksichtigt, da davon ausgegangen wird, dass dies in erster Linie eine Frage an die Zusammenarbeit mit Polizei und Justiz darstellt und erst in zweiter Linie ein primäres Handlungsfeld der Zivilgesellschaft darstellt. Auch die anwaltschaftliche Opfer(-beratungs)Tätigkeit ist hier nicht in den Blickpunkt genommen worden.

Berücksichtigt wurden alle Angaben zu Handlungsbedarfen im Bezug auf Demokratiestärkung im Kontext der Rechtsextremismusprävention. Hier ließen sich die Nennungen in fünf Clustern zusammenfassen, in denen die Maßnahmeträger ihre Hauptaufgabenbereiche sehen:

#### *Gemeinwesenarbeit*

Unter dem Begriff Gemeinwesenarbeit werden alle Bedarfsnennungen zusammengefasst, die darauf abzielen, unter kommunaler Steuerung mit Sozialarbeitern oder durch die Hinzuziehung externer Moderatoren in einem ein prozessorientierten, partizipativen und interdisziplinären Arbeitsprinzip gemeinsam mit den Menschen in der Gemeinde nachhaltige Verbesserungen ihrer Lebenssituation zu erreichen:

- Ansätze demokratischer Mitbestimmung
- Moderierte Beteiligungsverfahren
- Beratung und Vernetzung mit mobilen Beratungszentren zur Einbindung Ehrenamtlicher

#### *Zivilgesellschaftliche Selbstorganisation*

Im Gegensatz zu den der Gemeinwesenarbeit zugeordneten Bedarfsnennungen sind unter dem Begriff der zivilgesellschaftlichen Selbstorganisation diejenigen Vorhaben/Bedarfe zusammengefasst, die nicht auf den Einsatz einer externen Moderation der partizipativen Prozesse setzen.

#### *Kommunale Kooperation zur Engagementförderung*

Hierunter sind alle Nennungen und Fragestellungen zusammengefasst, die Prinzipien und Standards der Zusammenarbeit zwischen Kommune und zivilgesellschaftlichen Strukturen umfassen und dabei auf die Aktivierung und Ermöglichung bürgerschaftlichen Engagements zielen:

- Wie lassen sich dauerhafte und verbindliche Formen und Prinzipien der Zusammenarbeit zwischen Kommunalverwaltung/-politik und Zivilgesellschaft schaffen?
- Wie lässt sich Engagementinfrastruktur nachhaltig verankern?
- Wie lassen sich Methoden und Maßnahmen des Freiwilligenmanagements und der Anerkennungskultur flächendeckend umsetzen?
- Wie lassen sich neue, unterrepräsentierte und benachteiligte Zielgruppen erreichen?

#### *Partizipative Jugendarbeit*

Die Förderung der Beteiligung und des bürgerschaftlichen Engagements Jugendlicher ist explizite Zielsetzung der meisten Maßnahmenträger. Obwohl die Bedarfsnennungen für die spezifische Zielgruppe Jugendlicher auch anderen Clustern zugeordnet werden könnten, empfiehlt sich hier aufgrund der Besonderheiten in Ansprache und Methodenwahl ein eigener Bereich, der folgende Fragestellungen umfasst:

- Mit welchen Ansätze und Methoden werden Beteiligungsräume für Jugendliche geschaffen?
- Welche Kooperationsmöglichkeiten bestehen zwischen Einrichtungen der Jugendhilfe und Bildungseinrichtungen?
- Wie lassen sich neue, unterrepräsentierte und benachteiligte Zielgruppen erreichen?

#### *Politische Bildung:*

Dieser Bereich beinhaltet alle Vorhaben politischer Fort- und Weiterbildung innerhalb und außerhalb von Bildungseinrichtungen inklusive spezifischer Fortbildungs- und Trainingsmaßnahmen im Bereich des Empowerments gegenüber rechtsextremen Strukturen. Diese können in den Maßnahmen vom Projektträger selbst, Kooperation mit einem Bildungsträger wie der örtlichen Volkshochschule oder der Jugendbildung umgesetzt werden oder durch das Heranziehen externen Trainer.

- Wie lässt sich der Beitrag der politischen Bildung zur Demokratiestärkung erhöhen?

## Teil II: Die europäische Perspektive

### Die europäische Debatte: Herausforderungen und Entwicklungsbedarfe im ländlichen Raum

Deutschland ist mit Großbritannien das am dichtesten bevölkerte Land in Europa. Der ländliche Raum nimmt daher in den meisten anderen europäischen Ländern – aber auch für die Europäische Union insgesamt – eine viel prägnantere Rolle ein. Dies gilt zum einen für die extremen ländlichen Gebiete: Selbst die sehr peripher gelegenen Regionen Deutschlands sind im Vergleich zum Norden Skandinaviens eher Agglomerationsregionen. Dies gilt aber auch für das Selbstverständnis der größeren Bevölkerungsteile im Süden und Osten Europas, die sich mit Ausnahme einzelner Regionen um National- oder Regionalhauptstädte hauptsächlich als durch das Ländliche geprägte Gesellschaften verstehen.

Die Entwicklung des ländlichen Raums hat auf der politischen Agenda der Europäischen Union und vieler anderer Mitgliedstaaten entsprechend eine bedeutend größere Priorität als dies in Deutschland der Fall ist. Dabei bestehen große Unterschiede, die sich im Vergleich zu Deutschland insbesondere an einer Kritik des Ansatzes der Förderung ländlicher Gebiete im Kontext einer Raumordnungspolitik zeigt, die sich hauptsächlich auf die wechselseitigen Beziehungen zwischen Stadt und Land bezieht. Viele andere Ländern, in denen es nur wenige urbane Zentren gibt, befürchten dass solche politischen Strategien, die von und für die Städte konzipiert worden sind, den Verlust der Selbständigkeit der ländlichen Gebiete bei der Definition ihrer Zukunft in Kauf nehmen werden.

Beispiele für spezifisch auf die Entwicklung des ländlichen Raums gerichtete politische Handlungsstrategien und Förderprogramme gibt es daher sowohl auf europäischer Ebene als auch in den einzelnen Mitgliedstaaten in großer Anzahl. Sie können im Rahmen dieser Recherche nicht ansatzweise in ihrer gesamten Breite dargestellt werden. Stattdessen soll die Politik der Europäischen Union in ihren Grundzügen näher betrachtet werden mit dem Schwerpunkt auf der Frage, wie die Bevölkerung strukturell in die Gestaltung und Entwicklung ländlicher Räume eingebunden wird.

Hingewiesen sei hier lediglich auf das 2002 gegründete Europäische Forschungsnetzwerk für Raumentwicklung und territorialen Zusammenhalt (*European Observation Network for Territorial Development and Cohesion*, kurz ESPON)<sup>28</sup>, das nationale Politiken für den ländlichen Raum dokumentiert und die Zusammenarbeit zwischen Europäischer Kommission, den einzelnen Mitgliedstaaten, den Forschungsinstituten und den zuständigen Verwaltungen unterstützt.

ESPON stellt vergleichende Informationen, Daten, Analysen und Szenarien über räumliche Entwicklungsdynamiken zur Verfügung und zeigt auf, wie räumliche Potentiale für die Entwicklung von Regionen und größeren Kooperationsräumen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit Europas, zur Verbesserung räumlicher Zusammenarbeit und für eine nachhaltige und ausgeglichene Entwicklung genutzt werden können. Die ESPON-Datenbank bietet hier Interessierten einen großen Fundus an nationalen und regionalen Analysen und Hintergrundinformationen.

#### *„Vermessung“ ländlicher Raum: Unterschiede und Gemeinsamkeiten im europäischen Vergleich*

Nach OECD-Definition zählen 93% des Gebietes der Europäischen Union zum ländlichen Raum, ca. 58% der Bevölkerung lebt in vorwiegend ländlich geprägten Gebieten. 45% der Wertschöpfung werden hier erwirtschaftet, der Anteil der Arbeitsplätze beträgt 53%<sup>29</sup>. Wie schon beim Vermessungsversuch des ländlichen Raums in Deutschland konstatiert werden musste, dass es DEN ländlichen Raum nicht gibt, so trifft dies auf den europäischen Vergleich erst recht zu. Kaum ein Land ist im Hinblick auf den ländlichen Entwicklungsstand mit einem anderen zu vergleichen. Effekte und Herausforderungen ländlicher Regionen wie Erreichbarkeitsverhältnisse,

<sup>28</sup> [www.espon.eu](http://www.espon.eu)

<sup>29</sup> OECD 2010

Abwanderung oder ökonomische und demografische Dynamik treffen Regionen in ganz unterschiedlichem Ausmaß.

Zwar wird in ausnahmslos allen europäischen Ländern grundsätzlich ein Niedergang der ländlichen Räume beobachtet, der sich in Abwanderung, Alterung, einem geringeren Qualifikationsreservoir und einer niedrigeren Durchschnittsproduktivität ausdrückt. Demografischer Wandel und Abwanderung verringern wiederum die kritische Masse, die für eine effektive öffentliche Dienstleistungserbringung, Infrastruktur und Unternehmensentwicklung notwendig ist, so dass es häufig zu einem Teufelskreis kommt. Und doch ist es zahlreichen ländlichen Gebieten gelungen, ihre Chancen zu nutzen und auf ihren besonderen Vorzügen aufzubauen, wie geographische Lage, Attraktivitätswerte in Form von Natur- und Kulturerbe sowie Sozialkapital. Der Erfolg dieser dynamischen ländlichen Räume lässt sich an den regionalen Statistiken ablesen<sup>30</sup>. Im Zuge dieser Entwicklungsüberlegungen kommt der lokalen Bevölkerung eine zentrale Rolle bei der Konzeption, Gestaltung und Verwirklichung innovativer Initiativen in ländlichen Regionen zu.<sup>31</sup>

#### *EU-Politik zum ländlichen Raum*

Die Politik zur Entwicklung ländlicher Regionen auf Ebene der Europäischen Union wird bis heute noch immer von Maßnahmen geprägt, die in enger Verbindung zur Land- und Forstwirtschaft stehen. Über den Europäischen Landwirtschaftsfonds zur Entwicklung der ländlichen Räume werden zwar auch Aktionen unterstützt, die in Ergänzung zur Landwirtschaft weitere wirtschaftliche Aktivitäten und gesellschaftspolitische Aufgaben ländlicher Gebiete umfassen. Allerdings beschränken sich die Unterstützungsmaßnahmen für nicht-landwirtschaftliche Akteure auf einen sehr geringen Anteil (in den meisten Ländern nur wenige Prozente der gesamten Fördermittel). Trotzdem kennzeichnet die OECD die erkennbaren Veränderungen in der Schwerpunktsetzung der Politik sowie der Diskussion zur ländlichen Entwicklung als „Neues Paradigma der Ländlichen Entwicklung“<sup>32</sup>. Insbesondere die Neuausrichtung und Erfahrungen aus dem LEADER-Ansatz sind für diese Bewertung ausschlaggebend.

Das LEADER-Konzept wurde 1991 als Gemeinschaftsinitiative der Europäischen Union gestartet und hat seither „durchaus einen Maßstab gesetzt, wie Bürgerbeteiligung vor Ort in den ländlichen Regionen funktionieren kann – gerade auch mit dem Ziel einer eigenständigen dezentralen Gestaltung vor Ort“<sup>33</sup>. Dies wird ermöglicht durch die Unterstützung Lokaler Aktionsgruppen (LAG), die – zumeist in kommunaler Trägerschaft – Akteure auch und besonders aus der Zivilgesellschaft vernetzen, in Entscheidungsgremien zusammenführen und partizipativ über die Mittelvergabe befinden.

Die umfassende Anwendung des Konzeptes regt immer wieder auch zur Analyse der Berücksichtigung der grundlegenden Prinzipien lokaler Entwicklungsinitiativen an. Dabei sind eine Vielzahl von Schlüsselfaktoren zu beachten: „Die Stärkung der Fähigkeiten zur Entwicklung („Kapazitätserhöhung“ lokaler AkteurInnen), die Festigung der Innovationskraft, die Abwägung der spezifischen Entwicklungsbedarfe, die Besinnung auf die ortsgelunden Stärken und Potenziale, die Verantwortung lokaler Entscheidungsträger für die Strategieentwicklung, die Vernetzung und Zusammenarbeit der verschiedenen Wirtschaftsträger und unterschiedlicher sozialer Gruppen und die Abstimmung in sektorübergreifenden regionalen Initiativen zählen zu den bedeutendsten Faktoren“<sup>34</sup>. Dies setzt die Beteiligung unterschiedlicher Akteure zur Voraussetzung und kann gleichzeitig als wesentliches Erfolgskriterium angeführt werden. Nach fast 25 Jahren der Anwendung des LEADER-Konzeptes werden der integrierte und innovative Ansatz, die über LAGs strukturierte Beteiligung der Bevölkerung und die Vielfalt der Aktivitäten als beispielgebend anerkannt: „Sie sind zu dem markantesten Kennzeichen der ländlichen Entwicklungsmaßnahmen in Europa geworden“<sup>35</sup>.

Doch die grundsätzlich positive Bewertung des Konzeptes an sich soll nicht verschleiern, dass es hinsichtlich des tatsächlichen Mobilisierungspotentials, der Transparenz der Arbeit der LAGs und der Kooperationsbereitschaft

<sup>30</sup> vgl. ESPON-Atlas 2014: [http://www.espon.eu/main/Menu\\_Publications/](http://www.espon.eu/main/Menu_Publications/)

<sup>31</sup> Copus 2014: 236

<sup>32</sup> OECD 2010

<sup>33</sup> Müller 2015: 2

<sup>34</sup> Lukesch 2015: 3

<sup>35</sup> ebd.

mit anderen Netzwerken in den jeweiligen Regionen immer wieder zahlreiche kritische Stimmen laut werden. Die grundsätzlichen Möglichkeiten des LEADER Programms, umfassende Beteiligung der verschiedenen Bevölkerungsgruppen zu erreichen, ist nur dann zu verwirklichen, wenn die realen Machtverhältnisse ländlicher Gesellschaften, die Gatekeeper-Funktion einflussreicher Personen und Gruppen sowie der daraus resultierende Ausschluss von weniger mächtigen Gruppen und Personen in ausreichendem Maß thematisiert werden. Häufig bleibt es aber bei einem sehr oberflächlichen Bekenntnis zur „Beteiligung“ und eine Analyse der Lücken und Ungleichgewichte in der Regionsarbeit bleibt aus<sup>36</sup>.

In der aktuellen Förderperiode der EU 2014-2020 sind zwei wesentliche Neuerungen hinzugekommen, die sich in der Praxis beweisen müssen und bisher in unterschiedlicher Weise von den Mitgliedstaaten in der Umsetzung der EU-Fonds berücksichtigt werden:

- LEADER-Maßnahmen im Rahmen des ELER bieten in Zukunft die Möglichkeit, lokale Entwicklungsstrategien als „Multifonds-Strategien“ umzusetzen. Das bedeutet, dass die LAG als einzige geförderte Struktur nun auch Fördermittel aus unterschiedlichen EU-Töpfen für die gleichen Projekte verwenden dürfen.
- Im Zusammenhang mit diesem Multifonds-Konzept wird der LEADER-Ansatz als „Lokale Entwicklung unter der Federführung der Bevölkerung“ (*Community-Led Local Development*, kurz CLLD.) mit seinem Prinzip der Einbindung der BürgerInnen in Entscheidungsprozesse als übergreifende Methode aller EU-Fonds festgeschrieben. Es besteht also auch die Möglichkeit, das CLLD-Prinzip im Rahmen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), des Europäischen Sozialfonds (ESF) und des Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF) anzuwenden. Um die Kohärenz der integrierten lokalen Entwicklungsstrategien und -maßnahmen sicherzustellen, sollen einheitliche Regelungen des „Gemeinsamen Strategischen Rahmens“ für diese Fonds gelten<sup>37</sup>.

Trotz der Erfolgsgeschichte und Innovation des LEADER-Ansatzes: Die Unterstützung der ländlichen Räume durch die EU ist für die Bürger aber auch für die meisten Kommunalverwaltungen immer noch „ein milchiger Schleier“<sup>38</sup>. Großstädte haben die Kapazitäten in ihrer Verwaltung, eine eigene EU-Abteilung zu unterhalten, um sich auf den Mittelabruf zu spezialisieren. Die kleine Gemeinde auf dem Land kann dies nicht, und eine zielgerichtete flächendeckende Beratungsinfrastruktur ist bei allen Bemühungen etwa der Deutschen Vernetzungsstelle für die ländlichen Räume (DVS) nicht existent: „Eine engagierte Informationskampagne der Europäischen Union, die beispielsweise alle kommunalen Gebietskörperschaften und Vereine in Europa einbezieht und ausführlich über die bestehenden Fördermöglichkeiten informiert, wäre wünschenswert.“<sup>39</sup>

Zugleich wird auch auf europäischer Ebene eine übergreifende Strategie zur ländlichen Raumentwicklung vermisst. Die EU baut auf einer teils unübersichtlichen Verflechtung politischer Strukturen auf, die sich oftmals nicht sinnvoll ergänzen. Im schlimmsten Fall stehen sie sogar im Widerspruch zueinander. Ein Beispiel im Hinblick auf die ländlichen Räume ist etwa das Finanzierungsinstrument „Connecting Europe“, der der EU unter anderem zur Finanzierung eines transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN) dient. Hier werden die Metropolen Europas zwar vernetzt, allerdings sind keine flankierenden Maßnahmen angedacht, um die ländlichen Räume im gleichen Tempo mit diesen Metropolen als Knotenpunkte zu verbinden. Eine Möglichkeit, hier Abhilfe zu schaffen, wäre beispielsweise, bei politischen Maßnahmen immer eine Folgenabschätzung für den ländlichen Raum durchzuführen, um frühzeitig gegensteuern zu können. Diese müsste gleichwohl in einer gesamtheitlichen Politikstrategie für die ländlichen Räume stehen.

Unterhalb der Ebene der EU spielt die regionale Zusammenarbeit eine wichtige Rolle. Seit 2009 wird das Ziel verfolgt, mit sogenannten makroregionalen Strategien gemeinsame Konzepte mit Regionen zu erarbeiten, die genügend gemeinsame Themen und Beziehungen aufweisen. Die erste Makroregion wurde damals der Ostseeraum, gefolgt vom Donauraum (2010), dem Alpenraum und den adriatischen und ionischen Ländern (beide 2014). Dabei steht im Vordergrund, nationale Unterschiede bzw. Gegensätze in der Raumentwicklung zu überwinden, indem gemeinsame Strategien entwickelt werden, und die BürgerInnen mitzunehmen, indem der Einbeziehung der Zivilgesellschaft eine Priorität eingeräumt wird.

<sup>36</sup> vgl. Lukesch 2014

<sup>37</sup> ebd.

<sup>38</sup> Müller 2015: 4

<sup>39</sup> ebd.

### *Zusammenarbeit im europäischen ländlichen Raum*

In Auseinandersetzung mit der EU-Politik für die ländlichen Räume haben sich auf europäischer Ebene zahlreiche Kooperationsformen sowohl kommunaler als auch zivilgesellschaftlicher Akteure gebildet.

Das Europäische Netzwerk für ländliche Entwicklung (*European Network for Rural Development – ENRD*) setzt sich zusammen aus einer Vielzahl von Institutionen und Einrichtungen von europäischer bis regionaler Ebene. Im Zentrum steht die Generaldirektion Landwirtschaft der EU-Kommission. Im europäischen Netzwerk für ländliche Entwicklung wurden unterschiedlichste Gremien eingerichtet, die sich rund um das Thema ländliche Entwicklung austauschen. Der Koordinierungsausschuss (*Coordination Committee*) setzt sich aus Vertretern der EU-Kommission, der Mitgliedsstaaten (Ministerium und Vernetzungsstelle), am Thema beteiligter europäischer Verbände und Vertretern aus dem LEADER-Bereich zusammen. Im Rahmen des Leader-Unterausschusses wurden so genannte Fokusgruppen ins Leben gerufen:

- 1. Umsetzung des Bottom-up-Ansatzes,
- 2. Innovation und
- 3. Umsetzung von transnationalen Kooperationsprojekten.

Die *European Association for Information on Local Development* (AEIDL) wurde Mitte der 1990er-Jahre mit dem Ziel aufgebaut, im Bereich der ländlichen Raumentwicklung Beratungsleistungen für Fragen der Beschäftigungsförderung, Weiterbildung und Integration zu entwickeln. Darüber hinaus koordiniert AEIDL das Netzwerk der nationalen LEADER-Beratungsstellen. AEIDL besteht aus 30 Einzelmitgliedern.

### *Rechtsextremismus und Rechtspopulismus im ländlichen Raum im europäischen Vergleich*

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 Bewahrung nationaler bzw. oft christlicher Traditionen und Bräuche vor dem Hintergrund der sich ändernden Familienstrukturen und Mobilität, Unsicherheiten im Erwerbsleben.

Baumel stellt dabei drei Faktoren besonders heraus<sup>40</sup>:

- Die erfolgreiche Agitation gegen das etablierte politische System, das als korrupt und volksfremd dargestellt wird.
- Die Ablehnung von Flüchtlingen und Migranten
- Ein allgemeiner Rechtsruck europäischer Gesellschaften, der auf der Angst vor sozialem Abstieg beruht.

Insbesondere in Skandinavien und Frankreich kann nachvollzogen werden, dass die Wahlerfolge rechtsextremer Parteien auf dem Versprechen beruhen, in einem teils völkischen teils nationalkonservativen Ansatz die Sicherung der sozialen Leistungen durch Abschottung und Ablehnung von Einwanderung zu gewährleisten. Insbesondere die Politik der Europäischen Union wird neben der Diskreditierung nationaler politischer Eliten als Wurzel allen Übels und Einfallstor für „Überfremdung“ angeprangert.

Ein gesamteuropäischer Vergleich der rechtsextremistischen Bewegungen kann bei allen unterschiedlichen Erscheinungsformen und Ausprägungen auf nationalstaatlicher Ebene zunächst nur ein sehr abstrakter sein. Auf Ebene der Aktivisten lassen sich europaweit vier Gruppen differenzieren: Jugendgangs im weiteren Sinne, *White Power* und *Skinhead*-Bewegung; politische Bewegungen; Terroristenzellen und Einzeltäter sowie paramilitärische Gruppierungen<sup>41</sup>. Das Aktivitätsspektrum ist sehr weitreichend von Demonstrationen und Aufmärschen, spontanen Gewaltausbrüchen, Vandalismus und Hooliganismus, Schock-Taktiken, Aufwiegelung bis hin zu terroristischen Aktionen.

Im Hinblick auf rechtsextremistische Ausprägungen sind hingegen wiederum große Unterschiede festzustellen. Zwar lassen sich makro-regionsspezifische Gemeinsamkeiten erkennen – wie beispielsweise die nationalistische

<sup>40</sup> Baumel 2014

<sup>41</sup> ISD 2014: 32

Bewegung in Mittel- und Südosteuropa<sup>42</sup> oder die rechtsextreme Bewegungen in Skandinavien. Im Prinzip aber ist auch die rechtsextreme Szene im europäischen Vergleich nicht aus dem jeweiligen Landeskontext gelöst zu betrachten.

Ein weiterer wichtiger Unterschied ergibt sich aus der Rolle und Beteiligung rechtsextremer Parteien im repräsentativen politischen System. Im europäischen Vergleich weist die rechte Szene in Deutschland zwar ein sehr hohes Maß an Mobilisierungspotenzial aus, rechte Parteien hingegen verzeichnen relativ geringe Wahlerfolge. In vielen anderen Ländern sitzen zahlreiche rechtsextreme Parteien in nationalen Parlamenten, teils sogar mit Regierungsverantwortung. Sie sind damit im Unterschied zu Deutschland in den nationalen politischen Diskursen fest verankert und müssen sich diesem nicht zuletzt stellen. Die Auseinandersetzung findet daher zu großen Teilen in der öffentlichen Debatte statt.

Innerhalb der Bevölkerung ist im europäischen Vergleich festzustellen, dass in vielen Ländern lediglich eine sehr kleine Minderheit in den Aktivitäten rechtsextremer Gruppierungen eine ernsthafte Gefahr sowohl für die öffentliche Sicherheit als auch die Demokratie sehen<sup>43</sup>.

#### *Nationale Strategien gegen Rechtsextremismus*

Die Aufmerksamkeit europäischer Regierungen gegenüber dem Rechtsextremismus unterscheidet sich stark voneinander. Der Kampf gegen den islamistischen Terrorismus seit dem 11. September 2001 und die Anschlagserfahrungen bzw. die latente Anschlagsgefahr in Europa haben rechtspopulistischen Stimmen und rechtsextremistisch motivierten Übergriffen auch in solchen Gesellschaften Auftrieb gegeben, die sich zuvor, wie beispielsweise die Niederlande, als liberale und ausgleichende Gesellschaften gesehen haben. Die Balance zwischen einer Abwehrstrategie gegen Terrorismus und einer Präventionsstrategie gegen Rechtsextremismus ist in vielen europäischen Ländern eine große Herausforderung. Bei vielen Länderbeispielen entsteht dabei der Eindruck, sie 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<sup>44</sup>. 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.

#### **Praxisbeispiel:** *Norwegen: Aktionsplan gegen Radikalisierung und gewalttätigen Extremismus*

**Zielsetzung:** Zusammenstellung bestehender und geplanter Maßnahmen und Programme zur Extremismusprävention und Strategieentwicklung

**Umsetzung:** Mit ihrem 2014 verabschiedeten Aktionsplan legt die norwegische Regierung eine ressortübergreifende Strategie vor, bestehende präventive Maßnahmen gegen gewalttätigen Extremismus zu bündeln und besser aufeinander abzustimmen sowie neue Instrumente und Programme aufzusetzen. Auch wenn die rechtsradikal motivierten Anschläge in Norwegen vom 22. Juli 2011 Anlass zur Entwicklung dieses Aktionsplans waren, zielt die Strategie nicht explizit auf das Tätermilieu des Rechtsradikalismus. Im Blickpunkt stehen alle Formen politisch oder ideologisch motivierter Straftaten bis hin zu terroristischen Aktivitäten.

Der Aktionsplan umfasst insgesamt 30 Maßnahmen, zu der jeweils ein federführendes bzw. umsetzendes Ministerium oder Behörde zugeordnet ist. Die Maßnahmen sind in fünf Bereichen strukturiert:

<sup>42</sup> BUZALKA argumentiert, dass Populismus in Mittel- und Osteuropa kein aktuelles Phänomen des Transformationsprozesses seit dem Sturz der sozialistischen Regime sei, sondern die Region schon durch das gesamte 20. Jahrhundert hindurch davon gekennzeichnet werde. Die Aktualität des Populismus sei daher Ergebnis der Kontinuität gesellschaftlicher Einstellungen. Es sei daher damit zu rechnen, dass diese Regionen auf lange Zeit – auch unter dem Einfluss der Mitgliedschaft in der Europäischen Union – von populistischer Politik geprägt bleiben.

<sup>43</sup> ISD 2014: 5

<sup>44</sup> ISD 2014

Der Bereich „Wissen und Expertise“ umfasst Maßnahmen zur Förderung der Extremismusforschung und des interdisziplinären sowie internationalen Fach austauschs. Einen Schwerpunkt bildet dabei die Erhebung und Analyse lokaler Ansätze und Akteure. Maßnahme 6 beinhaltet die Durchführung regelmäßiger partizipativer Jugendkonferenzen in den Regionen, Maßnahme 8 Fortbildungsmaßnahmen von Erziehern und Lehrern.

Der Bereich „Koordination und Kooperation“ beschreibt Zuständigkeiten der Steuerung der Zusammenarbeit und konkrete Kooperationsstrategien zwischen Regierung, Behörden und Sicherheitsinstitutionen sowie der Zivilgesellschaft.

Die Bereiche „Prävention des Zuwachses extremistischer Gruppen und Reintegrationsunterstützung“ sowie „Prävention der Radikalisierung und Rekrutierung durch das Internet“ umfassen konkrete Fördermaßnahmen und Kooperationsverfahren der unterschiedlichen in diesen Bereichen agierenden Organisationen

Der Bereich „Internationale Zusammenarbeit“ beschreibt die Kooperation auf EU-Ebene und den Fach austausch insbesondere unter den nordischen Ländern, die alle jeweils einen ähnlichen nationalen Aktionsplan veröffentlicht haben.

Im Kontext dieses Recherchepapiers ist Maßnahme 14 „Unterstützung der Präventionsarbeit zivilgesellschaftlicher Organisationen“ von besonderem Interesse. Sie stellt zivilgesellschaftliche Organisationen als wichtigste Maßnahmeträger im Kampf gegen Rechtsextremismus heraus, denen für unterschiedliche Aufgaben Unterstützung gewährt werden sollte: *“by arranging dialogue meetings and seminars for youth, by giving support to youth at risk or by providing advice and guidance to parents who are concerned“*. Dafür wird eine zentrale Koordinierungs- und Informationsstelle für verfügbare Fördermöglichkeiten eingesetzt und die Entwicklung weiterer spezifischer Fonds für die Präventionsarbeit angekündigt.

Weitere Informationen und den Aktionsplan in Englisch sind abrufbar auf der Webseite: [www.radikalisierung.no](http://www.radikalisierung.no)

Das schwedische *Institute for Strategic Dialogue* (ISD) hat in einem zweijährigen Projekt im Auftrag der schwedischen Regierung und mit Unterstützung der EU den Versuch unternommen, bestehende Regierungsprogramme und -maßnahmen gegen Rechtsextremismus einem Vergleich zu unterziehen. Insgesamt ließen sich dabei vier Typen von politischen Vorgehensweisen unterscheiden:

- *Allgemeiner Kriminalitätspräventions- und Sozialpolitik-Ansatz:*  
Einige Länder wie beispielsweise Dänemark haben ihre Arbeit gegen Rechtsextremismus in bestehende Kriminalitäts-Präventionsstrukturen und –strategien integriert. Der Fokus liegt dabei auf der Risikoprävention mit Schwerpunkt Verhaltensbeobachtung in Bezug auf alle Formen des Extremismus bis hin zum Terrorismus. Der Vorteil dieses Ansatzes ist die Übertragbarkeit von Maßnahmen der Präventionsarbeit und Kooperationsverfahren von Staat und Polizeidiensten auf verschiedene Ziel- und Opfergruppen.
- *Sicherheitsdienstlicher Ansatz:*  
Hierbei kommt in erster Linie den Polizei- und Geheimdiensten die Aufgabe der Beobachtung und der Entwicklung geeigneter Maßnahmen und Strategien gegen rechtsextreme Organisationen und Aktivitäten zu. Probleme kann dieser Ansatz mit sich führen, wenn die ausschließlich aus sicherheitspolitischer Sicht umgesetzten Maßnahmen zu grundsätzlichem Misstrauen und Argwohn zwischen Staat, Staatsschutz und Zivilgesellschaft führen, wie es beispielsweise in der Slowakei zu beobachten ist.
- *Sozial-integrierender Ansatz:*  
Bei diesem Ansatz stehen Strategien gegen Rechtsextremismus im Kontext von Integrationsstrategien. Dies kann vorteilhaft sein, da es das Integrationskonzept über Maßnahmen für ausgegrenzte Gruppen und ethnische Minderheiten erweitert auf ein gesellschaftliches Resilienz-Konzept gegen Extremismus und Intoleranz im Allgemeinen.
- *Mehrebenen- und multipler-Akteurs-Ansatz:*  
Deutschland ist mit seinen föderalen Strukturen Prototyp dieses Ansatzes, der eine umfassende, „holistische“ Strategie beinhaltet, jedoch große Herausforderungen an Koordination und Informationsaustausch zwischen Bundes-, Landes- und Kommunalebene sowie zwischen Behörden und mit der Zivilgesellschaft mit sich bringt. Diese Nachteile sind in der aktuellen Aufarbeitung der NSU-Terrorserie deutlich geworden.



Auf Maßnahmenebene konnten in allen Ländern im Grundsatz vergleichbare Herangehensweisen dargestellt werden, die sich auf sieben Bereiche aufteilen: Zunächst rechtliche Rahmenbedingungen mit Maßnahmen vom Empowerment der Opfergruppen rechtsextremer Gewalt und Agitation bis zu Verboten rechtsradikaler Parteien und Gruppierungen; zweitens Maßnahmen im Bereich öffentlicher Ordnung von Versammlungsverboten über Diversionsmaßnahmen; drittens Präventionsmaßnahmen; viertens Abschreckungsmaßnahmen von Polizeipräsenz über Boykott-Strategieentwicklung gemeinsam mit lokalen Geschäfte und Vereinen; fünftens die Förderung von Ausstiegsprogrammen; sechstens der Ausbau der Information und Kommunikation inklusive Datenerhebung und –analyse, der Förderung öffentlichen bürgerschaftlichen Engagements sowie der Anerkennung von Opfern; siebtens Beratung, Training und *Capacity Building*.

*Praxisbeispiel: The FREE Initiative*

**Zielsetzung:** Förderung und Anregung grenzüberschreitenden und gegenseitigen Lernens durch Erfahrungsaustausch von Initiativen in der Präventions- und Interventionsarbeit gegen Rechtsextremismus.

**Umsetzung:** Zwischen 2012 und 2014 hat das *Institute for Strategic Dialogue* (ISD) mit Unterstützung des schwedischen Justizministeriums eine umfangreiche Erhebung und Analyse von politischen Strategien und Maßnahmen einzelner Staaten, Stiftungen und zivilgesellschaftlicher Initiativen gegen Rechtsextremismus in 10 europäischen Ländern durchgeführt. Das Material, insbesondere die Sammlung von Beispielen erfolgreicher Praxis, wurde aufgearbeitet und publiziert (s.u.). Aus den im Rahmen der Untersuchung aufgebauten Kontakten ist ein breites Expertennetzwerk gewachsen und wurde in Form eines Projektbeirates strukturell gefestigt.

FREE gibt als transnationale europäische Initiative in größerem Maßstab kommunalen Entscheidungsträgern und Verwaltungen sowie insbesondere lokalen zivilgesellschaftlichen Aktionsgruppen praktische Unterstützung in der Prävention und Arbeit gegen Rechtsextremismus an die Hand. Es nutzt dabei das transnationale Erfahrungslernen aus Dänemark, Finnland, Deutschland, Ungarn, den Niederlanden, Norwegen, Polen, der Slowakei, Schweden und dem Vereinigten Königreich.

In der Projektlaufzeit wurden zwei zentrale Publikationen herausgegeben:

„*Old Threat, New Approach: Tackling the Far Right Across Europe*“ ist ein Handbuch für politische Entscheidungsträger und Verwaltungen zur Strategieentwicklung und Implementierung gegen Rechtsextremismus. Es stellt die Prinzipien der Strategien und Kampagnen rechtsextremer Gruppierungen dar, führt eine Übersicht bisheriger Programme und Maßnahmen der Politik zur Prävention und Intervention auf und analysiert ihre Erfolgskriterien. Abschließend sind Empfehlungen für sieben Handlungsbereiche formuliert: *Legal framework, Public order management of far-right incidents, Prevention and deterrence, Exit programmes, Data collection, Public awareness and political leadership, Capacity building*.

„*On the front-line*“ ist ein Handbuch, das sich an eine Vielzahl an Akteuren richtet, die vor Ort Präventions- und Interventionsarbeit gegen rechtsextreme Aktivitäten leisten.

Als zentrale Informations- und Kommunikationsplattform wurde die Internetseite [thefreeinitiative.com](http://thefreeinitiative.com) aufgebaut (englischsprachig). Sie beinhaltet *Resources on the problem of far-right extremism, Interactive graphics on responding to far-right extremism, 'How-to' guides to manage specific challenges, Case studies of innovative initiatives to counter far-right extremism, Film series showcasing stories of those on the front line*

Auch nach Projektabschluss wird die Internetseite fortlaufend betreut, aktualisiert und dient als Austausch- und Kommunikationsplattform.

*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 Europäischen Union 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<sup>45</sup>. Das wesentliche Argument dabei ist die fortlaufende Ausschüttung signifikanter Anteile der EU-Förderprogramme und Fonds an Ungarn und damit zur Stabilisierung des Systems Orban.

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. RAN bietet auch Beratungs- und Vermittlungsleistungen sowie Fortbildungen zu Fragen wie Radikalisierung im Strafvollzug, über das Internet, die Rolle des Gesundheitssektors in der Präventionsarbeit uvm. 2014 wurde ein umfangreicher Bericht über erfolgreiche Präventionsmodelle und Maßnahmen in den EU-Mitgliedstaaten veröffentlicht<sup>46</sup>.

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. Grundlagenabkommen bildet dazu das „Stockholmer Programm“. Dieses Fünfjahresprogramm (2010-2014) enthält Strategie für eine europäische Sicherheitsarchitektur durch den Ausbau der polizeilichen, militärischen und geheimdienstlichen Zusammenarbeit und neuer Maßnahmen im Bereich des Datenaustauschs und der Überwachung des Internets. Die Bereiche des Stockholmer Programms sowie der Post-Stockholm-Strategie bis 2019 berühren und benennen nur sehr rudimentär den Bereich des Rechtsextremismus.

Dieser Befund schlägt sich auch in der Förderlandschaft nieder. Unter den Förderprogrammen der EU findet sich keines, das auf europäischer Ebene hauptsächlich die 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.

„Europa für Bürgerinnen und Bürger“ fördert seit dem Jahr 2007 Organisationen und Initiativen sowie Projekte und Vorhaben, die Bürgerinnen und Bürger der EU über Grenzen hinweg zusammen bringen, um voneinander zu lernen und gemeinsam die Zukunft der EU mitzugestalten, Debatten und Aktivitäten anregen, die zur Reflexion über die gemeinsamen Werte, die Geschichte und Kultur in Europa anregen, bei den Bürgerinnen und Bürgern das Bewusstsein für die gemeinsame Verantwortung für die Zukunft der EU wecken, Toleranz und Verständnis für die unterschiedlichen Kulturen und Lebensstile der Menschen in Europa fördern. Hier lassen über die vergangenen Jahre hinweg einige europäische Kooperationsprojekte finden, die zu einer Vernetzung und zum Erfahrungsaustausch in der Extremismusprävention und –intervention beigetragen und mitunter innovative Ansätze entwickelt haben.

Das Teilprogramm Jugend von Erasmus Plus (Vorgängerprogramm: „Jugend in Aktion“ seit 2007) setzt sich zum Ziel, Solidarität und demokratisches Engagement unter jungen Menschen zu stärken und ihnen zu mehr Mobilität und Zusammenarbeit in Europa zu verhelfen. Gefördert werden Projekte der partizipativen Demokratie und Projekte mit benachbarten Partnerländern. Auch Trainings und Vernetzungsmaßnahmen sowie Begegnungen

<sup>45</sup> EHF 2014

<sup>46</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation\\_awareness\\_network/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/index_en.htm)

junger Menschen mit Verantwortlichen für Jugendpolitik erhalten Fördermittel. Die Projektdatenbank von Jugend in Aktion<sup>47</sup> bildet für den Bereich partizipativer Jugendarbeit ab.

### *Zivilgesellschaft und bürgerschaftliches Engagement im ländlichen Raum im Vergleich*

Ein europäischer Vergleich zum bürgerschaftlichen Engagement gestaltet sich aufgrund der sehr verschiedenen Begriffsverständnisse und Träger- bzw. Förderstrukturen in den einzelnen Mitgliedstaaten der EU sehr schwierig. Das Statistikamt der EU Eurostat unternimmt in regelmäßigen Abständen Versuche, auf der Grundlage von Telefoninterviews europaweit Engagementbereitschaft und –praxis zu erheben. Die jüngste dieser Eurobarometer-Erhebung stammt aus dem Jahr 2011<sup>48</sup>. Ein Jahr zuvor hat die Europäische Kommission eine vergleichende Studie in Auftrag gegeben, die die Zahlen nationaler Erhebungen (z.B. des deutschen Freiwilligen surveys) gegenüberstellt<sup>49</sup>. Grundsätzlich sind diese Zahlen mit Vorsicht zu genießen: Nationale Erhebungen sind kaum zu vergleichen, und Eurobarometer berücksichtigt nicht nationale Begrifflichkeiten und Traditionen, was selbst bei europaweit einheitlich standardisierten Interviews zu Abweichungen führen kann. Eine nach Regionen differenzierte Untersuchung, die auch Vergleichszahlen zum Engagement im ländlichen Raum bieten würde, ist bisher nicht durchgeführt worden.

Wenn sich Vergleiche der Zahlen Engagierter auch schwierig gestalten, ist doch seit dem Europäischen Freiwilligenjahr 2011 die Bedeutung des europäischen Fachaustauschs zur Engagementförderung gestiegen. Der europäische Austausch bietet zunehmend gute Möglichkeiten, die eigene Praxis zu reflektieren und neue Impulse für die Arbeit auf nationaler Ebene und vor Ort zu gewinnen. Dies gilt sowohl für Trägerstrukturen als auch für nationale und regionale staatliche Förderstrukturen.

Der unter den Partnerschaften für Demokratie häufig genannte Bedarf des Ausbaus und der Sicherung Engagement unterstützender Einrichtungen wie z.B. Freiwilligenagenturen ist ein Bereich, in dem Deutschland gute Impulse von der Praxis aus anderen Ländern erwarten kann. 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<sup>50</sup>.

Da die Engagementförderung im Kern nicht in den Kompetenzbereich der Europäischen Union fällt, existieren nur wenige Ansätze in europäischen Förderstrukturen, Freiwilligentätigkeit und Beteiligung auf lokaler Ebene zu unterstützen. Lediglich für grenzüberschreitend aktive und in internationaler Partnerschaft arbeitende Vereine und Initiativen bieten die EU-Aktions- und Begegnungsprogramme wie „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ oder Erasmus Plus zahlreiche Möglichkeiten.

Wichtigstes europäisches Instrument der bürgerschaftlichen Aktivierung im ländlichen Raum stellt das schon beschriebene Programm LEADER mit seinen lokalen Mitwirkungsstrukturen dar. In einer Studie der Beteiligungsprozesse von Lokalen Aktionsgruppen des LEADER-Programms in Österreich werden die unterschiedlichen Typen der Organisation in den Regionen herausgearbeitet. Je nach den räumlichen Bedingungen und der vorherrschenden Beziehungsstruktur der AkteurInnen in der Region werden diese als sogenannte „Netzwerker“, als „Teamspieler“ oder „Programmabwickler“ gekennzeichnet<sup>51</sup>. Im Hinblick auf ihre Engagementbereitschaft ist das Entscheidende dabei nicht die Wahl einer bestimmten Struktur, sondern die auf die jeweiligen regionalen Voraussetzungen abgestimmte Organisation und eine strategische Ausrichtung der Beteiligungsarbeit. Dies kann direkt „zur Stärkung des Sozialkapitals, also der Kooperationsbeziehungen, der Netz-

<sup>47</sup> <https://www.jugend-in-aktion.de/service/datenbanken/project-results>

<sup>48</sup> [http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2011/juillet/04\\_07/rapport\\_%20eb75\\_2\\_%20benevolat\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2011/juillet/04_07/rapport_%20eb75_2_%20benevolat_en.pdf)

<sup>49</sup> [http://ec.europa.eu/citizenship/pdf/doc1018\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/citizenship/pdf/doc1018_en.pdf)

<sup>51</sup> Lukesch et al. 2014

werkfähigkeit, der Anpassungsfähigkeit und Verhandlungskompetenz“<sup>52</sup> beitragen. Zudem wird auch die Fähigkeit gestärkt, bisher brachliegende Potenziale menschlicher Kreativität, sozialer Beteiligung und Artikulation besser ins Spiel zu bringen und damit auch neue und innovative Projekte zu initiieren.

Insgesamt zeigt sich bei den untersuchten Regionen im österreichischen Fall, 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. Gleichzeitig zeigt das hohe Interesse an lokalen Entwicklungsmaßnahmen und die zunehmende Vernetzung ländlicher Aktivitäten, dass die Beteiligung in vielen Regionen Österreichs bereits verbreitert werden konnte. Eine transparente Diskussion von Erfolgen und Schwachpunkten sowie eine intensiviertere Reflexion über Erfordernisse der Einbeziehung unterrepräsentierter Bevölkerungsgruppen sind aber noch zu vertiefen, um integrative Entwicklungswege zu verwirklichen.<sup>53</sup>

#### *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 eine weit verbreitete Unbehagen<sup>54</sup>. Für Deutschland bestätigt die Studie „Fragile Mitte“ der Friedrich-Ebert-Stiftung diese These<sup>55</sup>.

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. Sie bauen auch Vorurteile ab, öffnen die Regionen interkulturell und stellen damit rechtspopulistischen und nationalistischen Tendenzen praktische Argumente entgegen. Ein Beispiel aus dem Bayerischen Wald demonstriert das Potenzial derartiger Kooperationen sehr anschaulich:

*„Dort kämpft die Grenzgemeinde Bayerisch Eisenstein gegen den demographischen Wandel an und versucht mühevoll, wenigstens den Kindergarten vor Ort halten zu können, nachdem die Schule bereits schließen musste. Gleichzeitig möchte sie etwas an dem Zustand ändern, die Schüler in das relativ weit entfernte Zwiesel schicken zu müssen, wo doch die benachbarte tschechische Schule in Železná Ruda viel näher liegt. Da die tschechische Grenzstadt mit ähnlichen Problemen zu kämpfen hat, wollen beide Seiten eine gemeinsame Lösung: Tschechische Kinder sollen den deutschen Kindergarten besuchen, während hingegen deutsche Kinder auf tschechischer Seite unterrichtet werden sollen. Die Bürger vor Ort könnten mit Hilfe einer europäischen Förderung die bestehenden Einrichtungen erhalten. Organisatorische sowie schulrechtliche Fragen gilt es dabei gegenwärtig noch zu klären. Die Europäische Union schafft hier überhaupt erst derartige Möglichkeitsräume, die nicht zu unterschätzen und aus meiner Sicht nicht wegzudenken sind, wenn wir die Herausforderung des demographischen Wandels in den Griff bekommen wollen.“<sup>56</sup>*

<sup>52</sup> Ebd.

<sup>53</sup> Dax et al. 2014

<sup>54</sup> vgl. Pelinka

<sup>55</sup> Zick/Klein 2014: 136ff

<sup>56</sup> Müller 2015

## Praxisbeispiele: Ansätze und Maßnahmen zur Demokratiestärkung im ländlichen Raum

Die Recherche macht deutlich, dass der Bezug der drei Themenkomplexe Ländlicher Raum, Rechtsextremismus und Demokratiestärkung und ihre Bündelung in einem Förderprogramm im europäischen Vergleich ein deutsches Alleinstellungsmerkmal ausmachen. Zwar gibt es überall in Europa eine rege Debatte zu jeder einzelnen dieser Fragen, es existiert aber weder auf europäischer noch auf nationalstaatlicher Ebene ein zu „Demokratie leben!“ oder „Teilhabe durch Vielfalt“ vergleichbares Programm. Die Identifizierung und Auswahl von Praxisbeispielen aus anderen europäischen Ländern anhand der Zusammenfassung der Handlungsbedarfe der Maßnahme- und Projektträger des Programms „Demokratie leben!“ ergibt sich daher nicht unmittelbar aus vergleichbaren Programmbereichen anderer europäischer Länder oder der europäischen Ebene. Die folgende Auflistung beinhaltet daher eher Ansätze, denen diese Recherche grundsätzlich Transferpotential zutraut, die aber mit den Akteuren auf dieses Potential ausgewertet werden müssen.

### - Gemeinwesenarbeit

Der Bereich der Gemeinwesenarbeit (im englischen *Community Intervention*) ist ein methodisch vieldiskutiertes und elaboriertes Feld der Sozialen Arbeit in ganz Europa. Gemeinwesenarbeit hat insgesamt eine intermediäre Funktion, d.h. sie ist Bindeglied zwischen den Interessen und Aktivitäten der Menschen und den Ressourcen der Kommune und gestaltet Aushandlungsprozesse zwischen EntscheidungsträgerInnen aus Verwaltung und Politik einerseits und BürgerInnen andererseits.

Eine wichtige Aufgabe ist die Vernetzung und Kooperation zwischen den Menschen der verschiedenen Einrichtungen und den Menschen/AkteurInnen vor Ort. Dabei wird vor allem auf die Stärken geachtet, es werden vorhandene Ressourcen und Potenziale aktiviert, miteinander verknüpft und soziale Netzwerke geschaffen bzw. gestärkt.

*Praxisbeispiel: Das Winschoten-Modell: Personal Intervention Against Young People in Right-Wing Extremist Circles in the Netherlands*

Zielsetzung: Aufbau von kommunalen Kooperationsstrukturen und –verfahren zwischen relevanten Akteuren zur Unterstützung des Ausstiegs Jugendlicher aus rechtsextremen Organisationen in der Region Winschoten.

Umsetzung: Bis zum Attentat auf den umstrittenen Regisseur Theo van Gogh im Jahr 2004 haben die Niederlande wenige Erfahrungen mit extremistischer Gewalt gemacht. Gesellschaftliche Konflikte, insbesondere zwischen unterschiedlichen religiösen und ethnischen Gruppen, schienen sich im öffentlichen Diskurs unter sehr liberalen Rahmenbedingungen zu lösen. Unter der dem Attentat folgenden Gewaltwelle und dem spürbar populistischeren Grundton der öffentlichen Debatten ist auch in den Niederlanden 2007 ein nationaler Aktionsplan *‘Polarisation and Radicalisation Action Plan’* entwickelt worden, der auf der einen Seite mit rigideren Maßnahmen auf Radikalisierungstendenzen reagierte und auf der anderen Seite im Bereich der Integrations- und Beteiligungskultur neue Ansätze entwickeln wollte. Dabei haben sich in den vergangenen Jahren auf kommunaler Ebene zahlreiche Projekte etablieren können, die aus dem Aktionsplan hervorgegangen sind und bis heute erfolgreich arbeiten. Eines davon ist der als Windschoten-Modell bekannt gewordene Ansatz einer Region im Groninger Land.

Die Region Winschoten sah sich seit Mitte der 2000er-Jahr konfrontiert mit einer Konzentration rechtsextremer Gruppierungen aus der *Blood and Honour* Bewegung, die mit der Zeit den öffentlichen Raum fast durchgängig in Beschlag nehmen konnten. Politik und Verwaltung der Region Winschoten hatten dieser Entwicklung keine Strategie oder geeignete Maßnahmen entgegen setzen können.

In Anlehnung an den nationalen Aktionsplan und mit Unterstützung der niederländischen Regierung wurde ab 2008 ein Pilotprojekt zur Prävention, Intervention und Ausstiegshilfe umgesetzt: *Personal Intervention Against Young People in Right-Wing Extremist Circles*. Ziel war zunächst die Abwendung weiterer Radikalisierung und sozialen Ausgrenzung Jugendlicher. Die Maßnahmen beinhalteten sehr konkrete Angebote an Jugendliche im Hinblick auf schulische Unterstützung, Integration im Arbeitsmarkt und der Vermittlung von Wohnraum im

Gegenzug zum Ausstieg aus der rechten Szene: „*The goal was not to directly push them to give up right-wing extremist views, but to distance themselves from vandalism, threats and violence.*“ Die Verwaltung etablierte einen Begleitausschuss und eine Steuerungsgruppe, in die eine Großzahl an Akteuren von der Polizei über die Jugendsozialarbeit, Bildungsträger, Unternehmen und zivilgesellschaftliche Verbände eingebunden wurden.

Diese Koalition lokaler Akteure ist in ihrer Struktur bis heute erhalten und hat in der Region messbare Erfolge erzielt. Das Kooperationsmodell ist in zahlreichen anderen niederländischen Kommunen und auch im europäischen Diskurs als ein erfolgreiches Modellprojekt wiederholt und zitiert worden.

#### - Zivilgesellschaftliche Selbstorganisation

Der Selbstorganisation der Zivilgesellschaft kommt in ländlichen Regionen schon daher ein wichtiger Beitrag zu, weil der langfristige Erfolg professioneller Begleitung von Beteiligungsprozessen etwa mit dem Community Organizing Ansatz Grenzen nicht immer garantiert werden kann.

Wenn Gemeinden ein Entwicklungs- oder Zukunftskonzept mit Bürgerbeteiligung starten, holen sie sich meistens professionelle Moderation von außen. In der Regel entsteht dann in relativ kurzer Zeit sehr viel kreative Bewegung in der Bürgerschaft. Manche der angestoßenen Prozesse lassen sich nicht in einem halben Jahr erledigen: Informationen müssen beschafft und Projekte ausgearbeitet werden. Hierfür bedarf es oft längerfristig angelegter Arbeitszusammenhänge. Nur selten gelingt es, diese selbstständig am Leben zu erhalten. Meistens wird eine mehr oder weniger intensive Begleitung und Betreuung erforderlich. Und wenn nach dem Ende der bezahlten Projektlaufzeit die externen Berater/innen nicht mehr verfügbar sind, fällt diese Arbeit auf das kommunale Ehrenamt und die Verwaltung zurück. Hier wiederum fehlt es oft an Kapazitäten und auch an Moderationskompetenz.

#### Praxisbeispiel: 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. Eine Dorfbewegung ist oftmals unterhalb der lokalen Gebietskörperschaft angesiedelt, aber in enger Kooperation mit ihrer Kommune die Daseinsvorsorge und Lebensqualität im Dorf durch bürgerschaftliches Engagement bereichert. In zahlreichen hauptsächlich ländlich geprägten EU-Mitgliedstaaten etwa Skandinaviens oder des Baltikums bestehen in ländlichen Gemeinden mehrheitlich Dorfbewegungen.

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.

Geschichte, Entwicklung und Aktivitäten der europäischen Dorfbewegung und ihrer methodischen Ansätze sind ausführlich dokumentiert in der Studie „Dorfbewegung – Warum und Wie?“ von Kurt Krumbach: [http://www.rosalux.de/fileadmin/rls\\_uploads/pdfs/rls\\_papers/Papers\\_Dorfbewegung.pdf](http://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/rls_papers/Papers_Dorfbewegung.pdf)

#### - Kommunale Kooperation zur Engagementförderung

Der Bereich der kommunalen Kooperation umfasst im Verständnis dieses Recherchepapiers die von den Maßnahmeträgern aufgeworfenen Fragen der Prinzipien, Verfahren und Methoden der Zusammenarbeit zwischen Kommune und Bürgergesellschaft und damit Ansätze für eine lokale Anerkennungs- und Förder. Dabei ist zunächst erstens zu berücksichtigen, welche kommunalen Kooperationsstrukturen in ländlichen Regionen bereits bestehen bzw. geschaffen werden, und zweitens, welche Stakeholder der Zivilgesellschaft zu berücksichtigen sind.

Zur ersten Frage sind zunächst zwei Strukturen zu nennen: Die im Rahmen der LEADER-Förderung etablierten Lokalen Aktionsgruppen (LAG) und die im Kontext des Programms „Demokratie leben!“ geförderten Kommunalen Partnerschaften für Demokratie. Beides sind zumeist von der lokalen Verwaltung koordinierte Kooperationsstrukturen, die zumeist an unterschiedlichen Stellen der Verwaltung angesiedelt sind. Das Synergiepotential dieser beiden Strukturen ist bisher nicht systematisch untersucht worden.

Zur zweiten Frage der einzubeziehenden Stakeholder aus dem Bereich der Bürgergesellschaft sind im deutschen Kontext hauptsächlich die klassischen Verbandsstrukturen im Blickfeld der Verwaltung: Wohlfahrtsverbände, Verbände der Hilfs- und Rettungsdienste, Sport- und Kultureinrichtungen. Auswertungen der Praxis der LEADER-LAG verweisen auf ausbaufähige Einbeziehung von bürgergesellschaftlicher Selbstorganisation in der Fläche.

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, die im Rahmen kommunaler Kooperationsverfahren und –strukturen behoben werden könnte.

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.

*Praxisbeispiel: LEADER: Umsetzung in Österreich*

Zielsetzung: Ermöglichung und Unterstützung eigenständiger Regionalentwicklung im ländlichen Raum durch die Einbeziehung und fortlaufende Beteiligung der Bürger

Bezug zur Bedarfsanalyse: Kooperation und Vernetzung zur Demokratiestärkung

Umsetzung: Im Rahmen der Umsetzung von LEADER als Teil des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) wurde in Österreich sehr früh ein Ansatz gewählt, der eigenständige Regionalentwicklung in peripheren Gebieten besonders unterstützt.

Dieser für die kleinräumig strukturierten Berggebiete Österreichs so passende Entwicklungsweg ist in vielen EU-Ländern (und darüber hinaus) auch auf großes Interesse gestoßen. Die ersten Erfahrungen mit der „Förderungsaktion eigenständiger Regionalentwicklung“ haben dazu beigetragen, dass später auch in der Umsetzung der EU-Politik LEADER und weitere Maßnahmen zur Förderung ländlicher Gebiete in Österreich besonders intensiv angewandt wurden.

Im Sinne kleinräumiger Entwicklung sind nicht nur Maßnahmen aus dem LEADER-Programm und weitere Unterstützungsmaßnahmen zur Diversifizierung landwirtschaftlicher Aktivitäten aus den Ländlichen Entwicklungsprogrammen relevant, sondern auch zahlreiche Beteiligungsprozesse auf lokaler Ebene sind hier als wesentliche lokale Programme anzuführen: So sind Aktionen im Zuge der Lokalen Agenda 21, die Aktivitäten der Klimabündnisgemeinden, Maßnahmen von Gemeinde-netzwerken (beispielsweise im Alpenraum), die Erfahrungen des Konzeptes der „Lernenden Regionen“, Strategien zur Bildung von Bio-Regionen bzw. von energieautarken Regionen, die Konzepte von „slow food“ bzw. der „slow regions“ und manche andere lokale Aktivitäten, die sehr stark von der Mitwirkung betroffener Bewohner und NGOs getragen werden, weitere Aktivitätsbereiche der „ländlichen Entwicklung“.

*Praxisbeispiel: SHARE: Safeguarding Heritage and Rural Economies European Heritage Passport Scheme (EHPS)*

Zielsetzung: Schutz des kulturellen und natürlichen Erbes des ländlichen Raums, um kulturelle Diversität zu erhalten, soziale Kohäsion zu fördern und ländliche Regionen nachhaltig und attraktiv zu entwickeln.

Umsetzung: SHARE ist ein europäisches Kooperationsprojekt von ursprünglich sechs Partnern von hauptsächlich regionalen Netzwerken und Stiftungen aus Großbritannien, Skandinavien und den Niederlanden. Es hat sich im Projektverlauf zu einem größeren Akteursnetzwerk entwickelt. Im Zentrum der Aktivitäten von SHARE steht die Frage, wie der Beitrag bürgerschaftlich Engagierter im ländlichen Raum zur Regionalentwicklung besser unterstützt werden kann und wie Bürgerinnen und Bürger besser in die Gestaltung lokaler Maßnahmen eingebunden werden können.

Mit dem *European Heritage Passport Scheme (EHPS)* wurde im Rahmen von SHARE ein neues Instrument eingeführt, das den grenzüberschreitenden Austausch und das gegenseitige Lernen im bürgerschaftliche Engagement in ländlichen Regionen fördern und damit auch zum Abbau von Vorurteilen beitragen soll. Ziele sind dabei insgesamt: *provide the volunteers with both accreditation and recognition throughout the course of the project whilst SHARE Project partners host, promote and jointly develop the scheme across North West Europe, Create a transnational method to record traditional rural skills, referenced to high standards for future research, Undertake conservation pilots in three partner areas by training volunteers in traditional rural skills working locally & transnationally, Increase local appreciation, interest and conservation of rural culture & heritage.*

Das Instrument des Freiwilligenpasses beinhaltet einen strukturierten Projektentwicklungsprozess, durch den beteiligte Organisationen angeleitet werden, den Rekrutierungs- und Trainingsprozess der Freiwilligen zu gestalten. Aktionsfelder des EHPS sind freiwillige Mitarbeit in der Bewahrung des kulturellen Erbes im ländlichen Raum. Dazu zählen Einrichtungen der Partner in der Dorfentwicklung oder konkrete Handwerksprojekte in der Restaurierung oder Konservierung vor Ort.

EHPS verfolgt dabei einen kompetenzbilanzierenden Ansatz. Spezifische Kompetenzen im Engagement im ländlichen Raum wurden dafür gelistet und gewichtet. Sie können im Pass eingetragen bzw. spezifiziert werden, je nach Art und Umfang der Freiwilligentätigkeit.

Das SHARE-Projekt wird aus dem *European Regional Development Fund INTERREG IV* gefördert. Das EHPS-Prinzip ist auf der Projektseite dargestellt: <http://www.theshareproject.eu/ehsps.aspx>

#### - 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).

Dreh- und Angelpunkt der europäischen Ebene bildet in diesem Zusammenhang die EU-Jugendstrategie. Sie wurde am 27. November 2009 in erneuertem Rahmen für die jugendpolitische Zusammenarbeit in Europa für den Zeitraum 2010-2018 beschlossen. Die EU-Jugendstrategie zielt allgemein auf die Förderung der sozialen und beruflichen Eingliederung Jugendlicher, die Förderung der persönlichen Entfaltung, des sozialen Zusammenhalts und des gesellschaftlichen Engagements. Sie legt fest, mit welchen Zielen, in welchen Themenfeldern und mit welchen Instrumenten die Jugendpolitik in Europa bis 2018 vorangebracht werden soll. Die entsprechenden Ziele sollen durch die Entwicklung und die Förderung von speziellen Initiativen im Jugendbereich so-



wie durch die durchgängige Berücksichtigung von Jugendbelangen in anderen Politikbereichen erreicht werden.

Der Strukturierte Dialog ist dabei das „Jugendbeteiligungsinstrument“ der EU-Jugendstrategie. Er soll sicherstellen, dass bei ihrer Umsetzung die Meinungen und Anliegen junger Menschen einbezogen werden. Die besondere Herausforderung dabei ist, dass der Strukturierte Dialog zwischen Jugend und Politik nicht erst auf der europäischen Ebene beginnt, sondern die lokale, regionale und nationale Ebene einbezieht. Auf diese Weise sollen die europäischen Prozesse „geerdet“ und mit der Lebenswelt junger Menschen verknüpft werden. Die Umsetzung des Strukturierten Dialogs in Deutschland wird von einer nationalen Arbeitsgruppe gesteuert und von einer Koordinierungsstelle beim Deutschen Bundesjugendring unterstützt.

*Praxisbeispiel: Young Democracy Ambassadors in Finnland*

Zielsetzung: Modellvorhaben zur Stärkung der Beteiligung Jugendlicher und Förderung einer demokratischen Diskussionskultur durch Multiplikatorenschulung.

Umsetzung: Das Modell von jungen “Demokratiebotschaftern“ war Teil der Vorschläge im nationalen Aktionsplan Finnlands zur Prävention extremistischer Gewalt 2012. Ziel dieses Modellvorhabens war die Förderung einer demokratischen Diskussionskultur unter Jugendlichen durch junge *Democracy Ambassadors* als Moderatoren und Multiplikatoren und Vermittler zwischen Politik und Jugend. Das Projekt reagierte damit auf die im Aktionsplan festgestellte besondere Anfälligkeit und Empfänglichkeit junger Menschen, sich gewaltbereiten extremistischen Gruppen anzuschließen und sich darin zu engagieren.

Den *Young Democracy Ambassadors* kommen dabei vor Ort unterschiedliche Aufgaben zu: *“to participate in the discussion of democracy; introduce themes to the government that are important to young people; maintain an active internet and social media presence to communicate with other young people; operate forums for young people to discuss key social and policy issues they find important; collaborate with key youth organisations and youth councils all over Finland”*.

Unter Federführung des *Ministry of Education and Culture* und des *Ministry of Justice’s Unit for Democracy, Language Affairs, and Fundamental Rights* wurden in Zusammenarbeit mit Trägern der politischen Bildung und Jugendverbänden Anforderungsprofile und Trainingsmaßnahmen entwickelt. Rekrutiert werden die ehrenamtlichen Botschafter in den Regionen selbst unter Beteiligung der Jugendhilfe und Jugendverbände. Interessenten erhalten eine ausführliche Fortbildung und bilden ein landesweites Netzwerk für den Erfahrungsaustausch. Die ersten Demokratie-Botschafter nahmen 2014 ihre Arbeit auf.

*Key Points/Lessons Learned:*

*The voices of youth need to be taken very seriously. Finland is a model for collaboration with youth and has taken proactive steps to show that it appreciates their needs, but most countries need significant improvement in this field.*

*Young people who already feel stigmatised by society do not gain a greater sense of acceptance when they do not believe that society takes their concerns seriously.*

*Strong collaboration between government and youth can encourage a positive image of the government among young people, and can help to establish a sense of trust with government and police. This can ultimately be helpful in reducing the threat of extremism among youth.*

*The use of a Youth Ambassador to serve as a bridge between youth and government can be very helpful in establishing a sense of legitimacy and understanding among youth*

*Having individuals involved in civil society, government, and the public can help unite the gaps*

*Praxisbeispiel: European Youth Voice*

Zielsetzung: Förderung des Verständnisses von Europa durch eigeninitiierte Medienarbeit Jugendlicher im europäischen Austausch, die auf die Interessen und Themen Jugendlicher zugeschnitten ist.

Umsetzung: Das Projekt „European Youth Voice“ ist ein europäisches Kooperationsprojekt, das auf fehlende jugendspezifische Europa-Informationen mit der Entwicklung von Jugendlichen eigenverantwortlich getragener Medien zu jugendrelevanten europäischen Themen reagiert hat. Initiiert vom *aktuellen forum* in Gelsenkirchen bietet European Youth Voice mit dem zentralen Instrument einer Netz-Zeitung jungen Menschen in Europa einen Blick auf ihr eigenes Land und auf andere Länder Europas.

Die Website [www.EuropeanYouthVoice.eu](http://www.EuropeanYouthVoice.eu) ist ein BLOG, der auf dem Programm Wordpress basiert, so dass die jungen Autor/innen nach der Vergabe eines Logins selbstständig Artikel und andere Medien hochladen können. Kommentarfunktionen sind ebenfalls vorhanden. Die Sprache ist Englisch, da sie als internationale Verständigungssprache gilt. Die Artikel werden von den Teilnehmenden selbstständig verfasst. Ein Redaktionsteam des *aktuellen forums* mit internationaler Besetzung fungiert als Steuerungsgruppe. Sämtliche Autor/-innen arbeiten ehrenamtlich und sind für Inhalt und Form ihrer Veröffentlichungen selbst verantwortlich. Zu den Zielgruppen zählen Leser/-innen und Autor/-innen im Alter von 16 bis 30 Jahren. Prinzipiell steht das Projekt allen jungen Europäer/-innen offen. Zu den Zielgruppen dieses Projektes gehören auch die Kooperationspartner.

In internationalen Begegnungen und Workshops werden journalistisches Grundlagenwissen, historisches Wissen zu den Themen Nationalsozialismus und Migration sowie Informationen zu aktuellen politischen Themen vermittelt. Außerdem werden Perspektiven zur Weiterentwicklung der Website aufgezeigt. Beispielsweise führen Workshops ins Schreiben für das Internet oder in fotografische Techniken ein. In Diskussionsrunden oder einem ‚World Café‘ wird über ein europäisches Selbstverständnis diskutiert – ergänzt durch Methoden der interkulturellen Kommunikation zur europäischen Verständigung wie z. B. Sprachanimationen.

Das Projekt der EuropeanYouthVoice wurde gefördert von der Landeszentrale für politische Bildung NRW, der Bundeszentrale für politische Bildung und dem EU-Programm JUGEND in AKTION. Beim Preis der Politischen Bildung 2011 zählte EuropeanYouthVoice unter 200 Einsendungen zu den zehn besten Projekten.

Die Zeitung ist im Internet zu finden unter: [www.EuropeanYouthVoice.eu](http://www.EuropeanYouthVoice.eu)

- *Politische Bildung*

Es stellt zunächst eine Herausforderung dar, den Begriff der politischen Bildung im europäischen Vergleich klar zu umreißen. Auf europäischer Ebene hat als erste Institution der Europarat bereits 1978 eine einheitliche Definition vorgeschlagen. Während viele der vor allem im westlichen Europa und auf der Ebene der EU geführten bildungspolitischen Überlegungen dieser Zeit vor allem auf den Beitrag von Bildung zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung ausgerichtet waren (Lebenslanges Lernen im Kontext von Beschäftigungsfähigkeit), waren für den Europarat vor allem gesellschaftspolitische Perspektiven der Grund, Bildung vor allem als Menschenrechts- und Demokratieerziehung in den Fokus zu stellen.

Menschenrechtliche, gesellschaftspolitische und demokratietheoretische Überlegungen bilden auch den Kern bildungstheoretischer Konzepte, weil weder die Akzeptanz von Vielfalt noch demokratische Partizipation voraussetzungslos gedacht werden können. Um beides konstruktiv für ein gesellschaftliches und politisches Zukunftsmodell einzusetzen, müssen die Menschen über Wissen, Fähigkeiten und Fertigkeiten verfügen, die sie über Bildung erlangen. Diese bildungstheoretische Grundannahme wird an die (demokratie-)politische Vision geknüpft, dass die Befähigung zur Beteiligung der Menschen der Schlüssel zur Lösung von potenziell zunehmend konflikträchtigen und komplexen Zukunftsfragen sein werde. Soll die Herbeiführung solcher Lösungen demokratisch legitimiert werden, müssen sich potenziell alle daran beteiligen können. So gibt es aus Sicht des Europarates einen notwendigen Zusammenhang von Bildung und Demokratie und ist Bildung wiederum ein Menschenrecht.

1997 formulierte der Gipfel der Staats- und Regierungschefs als Bildungsziele "die Erziehung zum demokratischen Staatsbürgertum auf der Grundlage der Rechte und Pflichten der Bürger" sowie die Entwicklung einer

"Teilnahme der Jugend am staatsbürgerlichen Leben in der Gesellschaft"<sup>57</sup>. Das Ministerkomitee des Europarates beschloss 1999 ein mehrjähriges Aktionsprogramm, mit dem "demokratische Bürgerschaft" (*democratic citizenship*) als Lernziel dezidiert auf der Grundlage "der Menschenrechte und fundamentaler Freiheiten" definiert wurde. In der Folge wurde das Aktionsprogramm verlängert (2001 bis 2004); im Jahr 2005 schloss sich daran das Europäische Jahr für Demokratieerziehung (European Year of Citizenship through Education) an.

*Praxisbeispiel: Charta des Europarats zur politischen Bildung und Menschenrechtsbildung - Leitlinien für Bildungsfachkräfte*

**Zielsetzung:** Erstellung von praxisnahen Leitlinien für Träger der politischen Bildung und ihre Bildungsfachkräfte

**Umsetzung:** In den letzten Jahrzehnten hat der Anstieg von Gewalt, Rassismus, Extremismus, Fremdenfeindlichkeit, Diskriminierung und Intoleranz ernste Herausforderungen an unsere Gesellschaften gestellt. Bildung wird immer mehr als Verteidigung gegen diese Phänomene und den aus ihnen resultierenden Menschenrechtsverletzungen sowie als wichtiger Beitrag für den gesellschaftlichen Zusammenhalt, die soziale Gerechtigkeit und den Frieden betrachtet. Die wachsende Erkenntnis, dass Bildung eine wichtige Rolle spielt, spiegelt sich in der Annahme der Charta zur politischen Bildung und Menschenrechtsbildung durch die Mitgliedstaaten des Europarats im Jahr 2010. Die Charta bietet Anleitungen und Empfehlungen, wie man diese Art der Bildung fördern kann.

Die Leitlinien für Bildungsfachkräfte enthalten weitere Erläuterungen zur Charta, aber vor allem einige Tipps, wie die „Charta für alle“ im Bildungskontext für die Arbeit mit einer Gruppe eingesetzt werden kann.

Die „Charta für alle“ ist eine vereinfachte Fassung der Charta des Europarats zur politischen Bildung und Menschenrechtsbildung für Jugendliche im Alter von 12 bis 15 Jahren. Diese Altersangabe soll aber lediglich zur Orientierung dienen. Das Dokument kann sich durchaus auch für andere Altersgruppen eignen. Es ist ein eigenständiges Dokument für Jugendliche, das sie selbst lesen können, das aber auch ein sinnvolles Instrument für Gruppenarbeit sein kann.

Neben dem Europarat hat sich die Europäische Union erst später den Aspekten politischer Bildung zugewandt. Sie wird durch mehrere europäische Förderprogramme direkt unterstützt (wie etwa "Erasmus+", "Europa für Bürgerinnen und Bürger", "Jugend in Aktion", "Europäisches Instrument für Demokratie und Menschenrechte", "Grundrechte und Unionsbürgerschaft"). Sie spielt eine teilweise herausgehobene Rolle in den bildungs- und jugendpolitischen Diskussionen und wird immer wieder als Schlüssel für gesellschaftlichen Zusammenhalt und für eine zukunftsweisende, demokratische Gestaltung von Politik und Gesellschaft gewertet. Daneben haben die allgemeinen bildungs- und jugendpolitischen Entwicklungen in Europa erheblichen Einfluss auf die nationale Politik, auch auf jene, die politische Bildung in Deutschland betrifft. Bildungspolitische Veränderungen wie der Bologna-Prozess der Hochschulen, die Erstellung eines Nationalen Qualifikationsrahmens oder die Anerkennung nicht-formalen und informellen Lernens sind der europäischen Politikentwicklung geschuldet.

Im Hinblick auf methodische Ansätze und Praxisbeispiele sind wiederum die Datenbanken der großen europäischen Zusammenschlüsse von Bildungsträgern zu empfehlen:

- Das *Human Rights Education Youth Network* betreibt Lobbyarbeit für Menschenrechtsbildung mit jungen Menschen. Es setzt dafür Öffentlichkeitsarbeit, Kampagnen und Bildungsangebote ein. Es arbeitet eng mit dem Europarat zusammen und hat in diesem Rahmen auch Handreichungen (zum Beispiel zu innovativen Ansätzen und Methoden) veröffentlicht.
- Ziel von NECE, einer Initiative der Bundeszentrale für politische Bildung, ist es, die "Europäisierung" politischer Bildung (beziehungsweise *Citizenship Education*) voranzutreiben und eine europäische Öffentlichkeit herzustellen. Zu diesem Zweck veranstaltet NECE Konferenzen und Workshops, gibt einen Newsletter heraus und hat eine Datenbank eingerichtet, in der Projektpartner sowie Expertinnen und

<sup>57</sup> Europarat, Schlusserklärung des zweiten Gipfeltreffens des Europarats am 10./11.10.1997 in Straßburg, in: Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung, Nr. 86, 3.11.1997.

Experten in ganz Europa zu finden sind. Aus politischen Debatten aber hält sich das Netzwerk, das ein loser Zusammenschluss von wechselnden Partnern ist, heraus.

- Mitgründer des Netzwerks DARE ist der Arbeitskreis deutscher Bildungsstätten (AdB). DARE hat 51 Mitgliedsorganisationen aus 26 Ländern in Europa, gibt ebenfalls einen Newsletter sowie andere Publikationen heraus und organisiert gemeinsame europäische Projekte. Als Nichtregierungsorganisation will DARE das Profil von *Education for Democratic Citizenship* und *Human Rights Education* in Europa schärfen und deren Qualität durch transnationale Kooperation vor allem im Forschungsbereich erhöhen. Als Lobbyorganisation wirbt DARE für mehr Anerkennung dieses formalen und nicht-formalen Bildungsfeldes und versucht auf diese Weise die strukturelle wie finanzielle Lage vor allem der nicht-staatlichen Träger politischer Bildung zu verbessern. In diesem Sinne mischt sich DARE mittels Forschungs- oder Modellprojekten, Empfehlungen und Konsultationsbeiträgen politisch ein.

*Praxisbeispiel: "Creative Space": EVS volunteering in UNESCO World Heritage rural area in Hungary*

Zielsetzung: Zusammenstellung bestehender und geplanter Maßnahmen und Programme zur Extremismusprävention und

Bezug zur Bedarfsanalyse: Das Beispiel dieser Einsatzstelle im Rahmen des Europäischen Freiwilligendienstes soll modellhaft für die Möglichkeiten und Potenziale der Beteiligung an derartigen europäischen Austausch- und Begegnungsformaten im ländlichen Raum stehen. Insbesondere die Möglichkeit der Zusammenarbeit mit einem oder mehreren Freiwilligen aus einem anderen europäischen Land in einer projektbezogenen Tätigkeit vor Ort schafft einen beständigen Ort des interkulturellen Austausches und des Abbaus von Vorurteilen insbesondere in peripher gelegenen ländlichen Regionen.

Umsetzung: In der ungarischen Region Nógrád arbeitet die Jugendinitiative „Creative Space“ als Sozialunternehmen seit 2010 zur regionalen Entwicklung. Die Region liegt rund 100 km von Budapest entfernt; im Ort leben knapp 400 Einwohner. Die zentralen Ziele der Initiative sind die Förderungen von Mobilität, Solidarität und Beschäftigung über die Partizipations- und Teilhabeunterstützung Jugendlicher im peripheren ländlichen Raum. Zur Zielgruppe zählen dabei Kinder und Jugendliche der Region.

In Zusammenarbeit mit dem europäischen Netzwerk CESIE bietet „Creative Space“ seit 2011 einen Einsatzplatz im Rahmen des Europäischen Freiwilligendienstes (EFD) an. Dieses Programm finanziert und ermöglicht die Mitwirkung eines europäischen Freiwilligen in den Aktivitäten von „Creative Space“ über den Zeitraum von jeweils einem Jahr. Der/die Freiwillige wohnt und arbeitet im Zentrum und wirkt als freiwilliger Mitarbeiter an der Projektgestaltung und –umsetzung sowie den alltäglichen (Haus-)Arbeiten im Zentrum mit. Für die Organisation bietet die Anwesenheit eines internationalen Mitarbeiters dabei den zusätzlichen Mehrwert, ein Beispiel für die Jugendlichen vor Ort für die Möglichkeiten europäischen Austauschs zu sein und den Gewinn internationaler Begegnungen: *„Their presence will bring intercultural context in the rural social life“*.

Zu den Aufgaben des EFD-Freiwilligen zählen: Beteiligung an den Informationsprojekten der Einrichtung für Jugendliche vor Ort im Hinblick auf Ausbildung, Studium, Beschäftigungsmöglichkeiten, freiwilliges Engagement, Reisen und die Unterstützung sozialer und kultureller Veranstaltungen in der Region. Projektarbeit im Rahmen des Schutzes des Kultur- und Naturerbes der Region (Dokumentationen, Katalogisierung, etc.). Gestaltung von Informationsbroschüren und der Webseite, auch zur Förderung des Tourismus im Zentrum und der Region

Weitere Informationen zu „Creative Space“ und dem Einstellenprofil:

[http://cesie.org/media/2012/08/creative\\_space\\_info\\_letter.pdf](http://cesie.org/media/2012/08/creative_space_info_letter.pdf)

## Fazit und Perspektive

Rechtspopulismus und Rechtsextremismus stellen in Deutschland insbesondere in ländlichen Regionen ein großes Problem dar, da sie hier oft einen besonderen Nährboden finden. Spezifische Situationsbedingungen im ländlichen Raum wie negative demografische Entwicklungen, Arbeitslosigkeit oder mangelhafte Infrastruktur in Verbindung mit einer sozialräumlichen Enge lassen Ressentiments gegen die etablierte Politik zunehmen und die Schuld der Entwicklungen auf Randgruppen – insbesondere Migranten und Flüchtlinge – schieben. Die Stärkung der Zivilgesellschaft und ihres bürgerschaftlichen Engagements sowie die stärkere Einbeziehung der Bevölkerung in Entscheidungs- und Entwicklungsprozesse werden dabei seit einigen Jahren als zentrale Elemente einer Demokratie stärkenden Politik gesehen mit dem Ziel, über ein starkes und demokratisches Gemeinwesen die negativen Effekte des demografischen Wandels auf den ländlichen Raum zu kompensieren und rechtsextremen Positionen und Gruppen den Aktionsraum zu entziehen. Diese Strategie ist Teil der Förderung von Bundesprogrammen wie *Demokratie leben!* oder von Stiftungen.

Im europäischen Vergleich hat diese Recherche dabei deutlich gemacht, dass dieser deutsche Ansatz bisher keine Entsprechung gefunden hat. Jede einzelne Dimension – die Entwicklungsbedarfe des ländlichen Raums, die gesellschaftliche und politische Gefahr des Rechtsextremismus sowie die Stärkung der Zivilgesellschaft – werden zwar überall ausführlich diskutiert, sind politisch verankert und Teile nationaler Förderpläne. Sie stehen jedoch selten in direktem Bezug zueinander. Entsprechend besteht kein vergleichbares Förderprogramm zu *Demokratie leben!* auf europäischer oder nationaler Ebene. Im Hinblick auf das Ziel dieser Recherche, den Akteuren insbesondere aus diesem Bundesprogramm möglichst praxisnahe Beispiele mit Transferpotential an die Hand zu geben, muss daher jede Dimension zunächst einzeln betrachtet werden.

Auf der konkreten Handlungsebene im Hinblick auf Präventions- und Interventionsmaßnahmen gegen Rechtsextremismus in der Region vermittelt der Blick auf die europäische Landschaft ein facettenreiches Bild. Zum einen spielt die Europäische Union eine zentrale Rolle, in dem 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.

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. Staatlicherseits fallen dabei insbesondere die umfangreichen nationalen Strategien und Aktionspläne ins Auge, aus denen konkrete Förderprogramme hervorgehen. Nur selten allerdings richten sich diese Förderungen an zivilgesellschaftliche Organisationen, zum großen Teil werden in staatlicher Eigenregie bzw. mit den Sicherheitsdiensten oder Bildungsträgern umgesetzte Interventionsmaßnahmen finanziert. Unter den Akteuren finden sich neben staatlichen Institutionen gleichwohl zahlreiche zivilgesellschaftliche Organisationen, von Stiftungen, Bürgerrechtsinitiativen, Beratungsstellen bis zu antifaschistischen Gruppen. Im Hinblick auf eine langfristige, strukturbildende Arbeit stößt das oft ehrenamtliche und durch Idealismus geprägte Engagement allerdings an seine Grenzen. Im Bereich der Rechtsextremismusprävention alleine lassen sich daher kaum beispielgebende Ansätze aus anderen europäischen Ländern identifizieren.

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 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 um-

so mehr für die Fragestellung des ländlichen Raums, da sich Handlungsansätze an den spezifischen Umständen vor Ort orientieren.

Einen zusätzlichen Mehrwert bedeutet die Betrachtung des *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.

## Literatur

- Akademie für Sozialpädagogik und Sozialarbeit e.V. und Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (2015): Gemeinsam handeln: Für Demokratie in unserem Gemeinwesen! Handlungsempfehlungen zum Umgang mit Rechtsextremismus im ländlichen Raum. Halle/Berlin.
- Becker, H. (2012): Politische Bildung in Europa. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 46/2012
- Buchstein, H. & Heinrich, G. (2010): Rechtsextremismus in Ostdeutschland. Demokratie und Rechtsextremismus im ländlichen Raum. Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung BBSR (2009): Ländliche Räume im demografischen Wandel, BBSR-Online-Publikation Nr. 34/2009.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2012). Breitbandatlas 2012. <http://www.bmwi.de/Dateien/BBA/PDF/breitbandatlas-bericht-ende-2012-teil-1,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>, 10.09.2013.
- Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger e.V. (Hg., 2013). Die deutschen Zeitungen in Zahlen und Daten. Auszug aus dem Jahrbuch „Zeitungen 2012/13“, Berlin: o.V.
- Copus, A.K. and De Lima, P. (Hg., 2014), Territorial Cohesion in Rural Europe, The relational turn in rural development, Series Regions and Cities 76, Abingdon: Routledge
- Deutsche Gesellschaft für Demographie (2008): Ländliche Räume im demografischen Wandel. Wesentliche Strukturen und Trends des demografischen Wandels in den Ländlichen Räumen Deutschlands: [http://www.demographie-online.de/fileadmin/Ak\\_staedte/2008/diskussionsgrundlage\\_dgd\\_bbbsr\\_1209.pdf](http://www.demographie-online.de/fileadmin/Ak_staedte/2008/diskussionsgrundlage_dgd_bbbsr_1209.pdf)
- Dünker, Frieder, Herbst, Michael, Schlegel, Thomas: Think Rural! Dynamiken des Wandels in peripheren ländlichen Räumen und ihre Implikationen für die Daseinsvorsorge, 2014
- IBI – Institut für Bildung in der Informationsgesellschaft e.V. (2013): Zivilgesellschaftliches Engagement und Aktivierung demokratischer Kommunikation im ländlichen Raum. Dokumentation der Fachtagung am 07. und 08. Oktober 2013. Online-Publikation:
- Grumke, T. (2012): Rechtsextremismus und Rechtspopulismus als Herausforderung für die Demokratie. In: Friedrich-Ebert-Stiftung: Demokratie in Deutschland 2011. Online-Publikation: <http://www.demokratie-deutschland-2011.de/>
- Krambach, K. (2013): Dorfbewegung – Warum und Wie? Online-Publikation der Rosa Luxemburg Stiftung: [http://www.rosalux.de/fileadmin/rls\\_uploads/pdfs/rls\\_papers/Papers\\_Dorfbewegung.pdf](http://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/rls_papers/Papers_Dorfbewegung.pdf)
- Küpper, P., Kundolf, S. & Margarian, A. (2014): Neue Beteiligungs- und Steuerungsprozesse in der ländlichen Entwicklung. Begleitforschung zum Modellvorhaben LandZukunft. Berlin: Thünen
- Land Brandenburg (2014): Bericht über den Arbeitsmarkt des Landes Brandenburg 2012/2013. Potsdam.
- Melzer, R. (2013): Die Mitte im Umbruch. Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland 2012. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung
- Melzer, R. & Serfain, S. (Hg., 2013): Right Wing Extremism in Europe. Country Analyses, Counter-Strategies and Labor-Market Oriented Exit Strategies. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung
- Müller, U. (2015): Rom wurde auch nicht an einem Tag erbaut. In: BBE-Europa-Nachrichten 5/2015: <http://www.b-b-e.de/archiv-des-eunewslatters/bbe-europa-nachrichten-archiv-2015/2-quartal-2015/bbe-europa-nachrichten-newsletter-fuer-engagement-und-partizipation-nr-5-vom-2152015/#23032>
- Marth, J., Grau, A., & Legge, S. (2010). Fremdenfeindlichkeit: Warum der lokale Kontext einen Unterschied macht. In: W. Heitmeyer (Hrsg.), Deutsche Zustände, Folge 9, S. 61–81. Berlin: Suhrkamp.
- Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung OECD (2007): OECD-Prüfbericht zur Politik für ländliche Räume: Deutschland. Paris.

Pelinka, A.: (2015): Extremisten gegen Europa. Die Europäische Union als „Defining Other“. ÖGfE Policy Brief 20/2015

Zick, A., Küpper, B. & Legge, S. (2009). Nichts sehen, nichts hören, nichts tun. Couragiertes Eintreten gegen Rechtsextremismus in Ost und West. In: W. Heitmeyer (Hrsg.), Deutsche Zustände, Folge 7, S. 168-189. Berlin: Suhrkamp.

Zick, A., Klein, A. (2014): Fragile Mitte – Feindselige Zustände. Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland 2014. Friedrich-Ebert-Stiftung Online Publikation: [http://www.fes-gegen-rechtsextremismus.de/pdf\\_14/FragileMitte-FeindseligeZustaende.pdf](http://www.fes-gegen-rechtsextremismus.de/pdf_14/FragileMitte-FeindseligeZustaende.pdf)