

# Die Krise des Nationalstaats und die Entpolitisierung ländlicher Räume

von Olaf Kühne

*In Zeiten wirtschaftlicher Globalisierung und im Zuge des Ausbaues der Europäischen Union verlieren die Nationalstaaten immer mehr an Macht und politischen Gestaltungsspielräumen. Dies gilt auch für eine nationalstaatlich verfasste Politik für den ländlichen Raum. Der vorliegende Beitrag befasst sich mit dieser krisenhaften Entwicklung des Nationalstaates hinsichtlich seiner inneren und äußeren Handlungsfähigkeit bezogen auf die Entwicklung des ländlichen Raumes. Neben der Analyse der gegenwärtigen Entpolitisierung des ländlichen Raumes werden auch Perspektiven aufgezeigt, wie politische Selbstverwaltung in ländlichen Räumen entwickelt werden kann. Ein besonderes Augenmerk liegt dabei auf den Folgen und Nebenfolgen der Entwicklungspolitik der Europäischen Union für den ländlichen Raum. Im Zentrum der Analyse steht das Leader-Programm, dem in Zukunft eine besondere Bedeutung für die Rückkehr politischer Kommunikation in die ländlichen Räume zukommen kann.*

Am 10. Dezember 2005 wurde von den Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union der Finanzrahmen für die Förderperiode 2007–2013 abgesteckt. Gegenüber dem Vorschlag der Europäischen Kommission wurde insbesondere die Zweite Säule stark gekürzt, während in der Ersten Säule gegenüber dem Kommissionsvorschlag nur eine geringe Kürzung vorgenommen wurde. Diese Kürzungen der Mittel für die ländliche Entwicklung treffen die ländlichen Räume Mitteleuropas in einer empfindlichen Phase eines vielfachen Strukturwandels, der nicht nur die Ökonomie, sondern auch soziale und kulturelle Werte und Normen betrifft und von einer zunehmenden Veränderung politischer Strukturen und Funktionen begleitet wird.

## Allgemeiner Macht- und Gestaltungsverlust

Die nationalstaatlich verfasste Politik sieht sich insbesondere mit der ökonomischen Globalisierung konfrontiert: Die Bezugsdimension dieser Politik ist jene des Nationalstaates, die Ökonomie ist – wie auch die ganze Gesellschaft – als „Container des Territorialstaates“ (1) gedacht. Mit der Globalisierung verschiebt sich die räumliche Bezugsdimension: Aus einer nationalen Wirtschaft wird eine international verflochtene. Die Globalisierung „unterläuft die ökonomische Selbstdefinition“ (2) des Nationalstaates und verstärkt den Kon-

kurrenzdruck auf die einzelnen Volkswirtschaften. Offene Ökonomien sind gezwungen, ihre strukturelle Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen: „An die Stelle des ‘Keynesianischen Wohlfahrtsstaates’ tritt nun der ‘Schumpetersche Leistungsstaat’“ (3). Dabei erlaubt es die Inszenierung der Globalisierung den Unternehmern und ihren Verbänden, „die politisch und sozialstaatlich gezähmte Handlungsmacht des demokratisch organisierten Kapitalismus aufzuschüren und zurückzuerobern“ (4). Darüber hinaus lassen sich weder globale Umweltveränderungen (Treibhauseffekt, Artensterben) noch Armutsbekämpfung noch der international organisierte Terrorismus durch isoliert nationalstaatliches Agieren bewältigen.

Als weiteres Element des Machtverlusts nationalstaatlich verfasster Politik lässt sich – als Ausdruck einer politischen Kontinentalisierung – der Aufbau der Europäischen Union interpretieren: Zahlreiche Politiken (wie Agrar-, Wirtschafts-, Regional-, Fischerei-, Geldpolitik) obliegen nun nahezu vollständig der unions-europäischen Rechtssetzung (auch wenn die Umsetzung national oder regional bleibt). Dadurch wird auch eine weitere politische Ebene für die Austragung von Mehrebenenkonflikten geschaffen (5). Zudem findet durch eine von der Europäischen Union erzwungene verstärkte Verlagerung von Macht an nicht demokratisch legitimierte Organisationen durch verstärkte Beteiligungsverfahren von Lobbygruppen statt. Diese

wird vollzogen durch die verstärkte Integration der so genannten Wirtschafts- und Sozialpartner (z.B. im Vergleich der Verordnungen für die Entwicklung ländlicher Räume für die Programmplanungsperiode 2000–2006 und 2007–2013: VO 1257/1999 und VO 1698/2005).

Darüber hinaus entstehen mit dem monetären Transfer von der nationalen zur unionseuropäischen Ebene Opportunitätskosten, die sich in der Einschränkung nationaler politischer Optionen äußern. Gerade diese erhebliche Betonung der pekuniären Komponente der unionseuropäischen Politik durch die unterschiedlichen Fonds lässt sich als eine (partielle) Abkehr von der politischen Kommunikation mit einem politischen Code (Macht/Nicht-Macht) und dessen Ersetzung durch einen ökonomischen Kommunikationscode interpretieren.

Verbunden damit ist auch die Ausprägung einer einflussreichen Klasse von Experten, Wissenschaftlern, Technokraten (6). Eine solche Klasse von Technokraten stellt die neue „herrschende Klasse“ dar (7). Auf diese Klasse sind sowohl die Herrschenden als auch die Beherrschten angewiesen, da sie die spezifische strukturelle Transmission von Herrschaft gewährleisten, ohne die eine geordnete Kommunikation zwischen Herrschern und Beherrschten nicht möglich ist. Dieser Macht- und Gestaltungsverlust in der Politik durch Technokraten wird durch die Delegation politischer Entscheidungen in „subpolitische Arenen“ von Experten, Bürgerbewegungen und Lobbygruppen sukzessive verstärkt (8): Wesentliche Vorentscheidungen werden (demokratisch nicht legitimierten) Expertengremien überantwortet. So hat sich das direkte Gegenüber von Herrscher und Beherrschtem archaischer Gesellschaften in der Souveränität dessen aufgelöst, der über die höchste Wirksamkeit der in einer Gesellschaft angewandten wissenschaftlich-technischen Mittel verfügt. Der technische Staat setzt die Demokratie außer Kraft, ohne antidemokratisch zu sein (9). Damit geht die Schaffung des von Gabriel A. Almond und Sidney Verba (10) so genannten „demokratischen Mythos“ einher: Der Glaube daran, dass mehr politische Partizipationsmöglichkeiten bestehen als tatsächlich vorhanden sind.

## Die Entpolitisierung des Lokalen

Ländliche Räume sind – über die auch sie betreffende Krise der nationalstaatlichen Politik hinaus – einer speziellen Entpolitisierung unterworfen. Schon die Gebiets- und Verwaltungsreformen der 1970er Jahre (in den alten Ländern) und 1990er Jahre (in den neuen Ländern) haben mit ihren Maßstabsvergrößerungen zu einer erheblichen Entpolitisierung ländlicher Regionen beigetragen. Ehemals eigenständige Dörfer mit eigener

Geschichte und Identität, mit eigener politischer Selbstverwaltung wurden zu (Verbands-)Gemeinden zusammengefasst und zu unselbständigen Ortsteilen mit eingeschränkten Selbstverwaltungsfunktionen. Angesichts der durch Globalisierung und Europäisierung erneut erfolgenden Maßstabsvergrößerung steht eine neue Runde von Gebietsreformen in vielen Bundesländern bevor.

Planerisch wurden durch die normative Umsetzung des Zentrale-Orte-Konzeptes ehemals von Selbstversorgung geprägte Dörfer und Kleinstädte zu einer Ergänzungseinheit degradiert, deren Entwicklungsmöglichkeiten mangels Zentralität de facto auf die Wohnfunktion beschränkt wird. Zudem hat die mit der Professionalisierung verbundene Modernisierung der Landwirtschaft die – ehemals für ländliche Räume charakteristische – Subsistenzwirtschaft marginalisiert. Darüber hinaus wurde die ehemals eigene Infrastruktur von Schule über Rathaus und Polizeistation in die zentralen Orte überführt: Der Bedeutungsverlust des (vormals) Ländlichen, Nicht-Zentralen manifestiert sich in stigmatisierenden Ausdrücken wie „Ausgleichsraum“ für städtische Entwicklung, „strukturschwache Räume“ oder „periphere Räume“ (11).

Die Übertragung politischer Macht auf die überörtlichen Verwaltungsgemeinschaften (z.B. Verbands-, Samtgemeinden, Ämter) oder auf interkommunale Zweckverbände ist mit einer weiteren Schwächung der örtlichen politischen Ebene rückgekoppelt. Die im Gefolge der Krise der repräsentativen Parteiendemokratie ohnehin geschwächte Lokalpolitik verliert an weiteren Anreizen für das politische Engagement von Bürgern: Lokalpolitik wird unattraktiver, die lokale Bindewirkung von Parteien lässt nach. Durch den demographischen Wandel stehen zudem immer weniger junge Menschen für die lokale Politik zur Verfügung, so dass die lokalen politischen Gremien einer immer stärkeren Überalterung unterworfen sind und gegenwärtig lediglich über Einheitslisten zu besetzen sind. Diese im Vorfeld von Kommunalwahlen aufgestellten Listen mit Kandidaten unterschiedlicher Parteien bedeuten letztlich eine Aufgabe der Konkurrenzdemokratie auf lokaler Ebene.

Weder die Kleingemeinde noch die durch die Gebiets- und Verwaltungsreformen gestärkte überlokale Verbandsebene weist heute ausreichende Problemlösungskapazitäten und Steuerungsfähigkeiten auf: Das durch Einsparungsmaßnahmen ausgedünnte Personal in Kommunalverwaltungen beschränkt seine Tätigkeit mehr und mehr auf Pflichtaufgaben, die Bemühungen um ländliche Entwicklung werden durch geringe freie und kaum kompetente Personalkapazitäten erschwert, häufig verhindert. Der Rückstand gegenüber städtischen Kommunen nimmt zu. Überkommunale Zusammenarbeit wird – wenn überhaupt – freiwillig lediglich

unter Anwendung von Förderprogrammen (LEADER, Integrierte Ländliche Entwicklungskonzepte – ILEK) angestrebt.

Die Verbandsebene lässt sowohl eine geringe Bindungswirkung an das Lokale als auch eine geringe Problemlösungsfähigkeit komplexer Aufgaben erkennen. Die Folge ist eine weitere Schwächung ländlicher Räume.

Angesichts der zunehmenden rechtlichen und fachlichen Komplexität lokaler Steuerung steht eine neue Gebietsreform in ländlichen Räumen bevor, um die Verwaltungs- und Steuerungskompetenz neu zu organisieren. Dies kann in formeller Zusammenlegung von Gemeinden, kann aber auch in Vergrößerung regionaler Bezugsräume der Verbandsebene geschehen (derartige Versuche laufen derzeit noch freiwillig in einigen Bundesländern, in manchen dieser Länder – wie z.B. in Schleswig-Holstein – wird der Zwang durch Befristungen freiwilliger Lösungen erhöht).

Weder eine erneute Gebietsreform (wie in Sachsen) noch eine Bevorzugung neuer interkommunaler Zwischenebenen führt zu einer Re-Politisierung ländlicher Räume. Neue Zwischenebenen führen dazu, „Agenten“ (12) zu beauftragen, welche stellvertretend für die Einzelkommunen handeln. Dies entfernt noch weiter vom eigentlichen Souverän, dem Bürger.

### Möglichkeiten einer Re-Politisierung

Die Krise der politischen Selbstverwaltung ländlicher Räume kann sich im Zusammenhang mit der zunehmenden Konzentration von Bevölkerung in städtischen und suburbanen Räumen zu einer Krise ländlicher Räume entwickeln. In besonderer Weise ländlichen Räumen mit geringer infrastruktureller Ausstattung und mit geringem endogenem Potenzial drohen Bedeutungsverluste bis hin zu Wüstungen (13). Soll eine solche Entwicklung verhindert oder zumindest verlangsamt werden, erscheint es daher geboten, die Selbstverantwortung in ländlichen Räumen zu stärken. Dabei stehen grundsätzlich zwei Möglichkeiten zu Verfügung:

1. *Die Stärkung der lokalen Ebene der Politik:* Hierbei erscheint es unerlässlich, die lokale Ebene mit einem stärkeren Machtdeposit auszustatten, um der lokalen Bevölkerung stärkere Anreize zu bieten, sich parteipolitisch zu engagieren: Entscheidungen, die zurzeit der interkommunalen Ebene zufallen, sind der politischen Entscheidungsebene der örtlichen Politik zurück zu überantworten.
2. *Die Stärkung der politischen Selbstverantwortung jenseits der Parteiendemokratie:* Hierbei werden nicht allein Gremien der parteibasierten Politik in die politische Entscheidungsfindung einbezogen, son-

dern auch weitere im politischen Raum agierende Akteure, insbesondere aktive Bürgerinnen und Bürger. Die lokale Demokratie wird auf eine breitere Basis gestellt.

Während die erste genannte Variante innerhalb des parteipolitischen Systems realisierbar ist, stellt die zweite Variante dieses – zumindest teilweise – in Frage bzw. ergänzt es. Die erste Variante beinhaltet die Problematik, dass die allgemein zurückgehende parteipolitische Bindung – nicht allein der ländlichen Bevölkerung – dadurch nicht umgekehrt, vielmehr lediglich verzögert werden kann. Auch erfordert diese Variante angesichts der größeren Aufgabenkomplexität eine stärkere Schulung der Kommunalpolitiker vor Ort.

Mit der zweiten Variante ist die Gefahr verbunden, dass auch lokale oligarchische politische Verhältnisse entstehen bzw. verstärkt werden können. Beide Varianten sind auf aktive politische Akteure angewiesen, bei deren Ausbleiben die lokale Entwicklung stagnieren bzw. völlig ausbleiben kann.

Gelingt jedoch die Aktivierung (direkt-)demokratischer Einflussnahme vor Ort, so könnte das „Agenten-Problem“ minimiert werden. Während die erste Lösung sogar in der Schweiz unter Druck zu geraten scheint (auch dort wird eine entsprechende Maßstabsvergrößerung von Kommunen und Kantonen diskutiert), wird die zweite Variante durch die EU-Programme und die in ihnen geforderte Einbeziehung der Wirtschafts- und Sozialpartner in die Steuerungsgremien vor Ort begünstigt. Insofern birgt auch die neue EU-Förderperiode mit der Fortführung des LEADER-Ansatzes in den ländlichen Räumen eine Chance zu ihrer Re-Politisierung.

### Stärkung der Selbstverantwortung durch LEADER

Zur erneuten Stärkung der lokalen Selbstverantwortung kann in der Umsetzung der ELER-Verordnung der LEADER-Ansatz (14) dienen. Eine solche Stärkung der lokalen Selbstverwaltungs- und Entscheidungskompetenz unterliegt dabei zahlreichen Herausforderungen. Zunächst einmal ist der LEADER-Ansatz mit seiner minimalen Mittelausstattung von fünf Prozent an dem Finanzumfang des jeweiligen Plans zur Entwicklung ländlicher Räume (gemäß ELER-VO) nur dann angemessen, wenn die Mittel von den Ländern nicht als Finanzreserve für die übrigen drei Achsen verstanden werden, indem der mit LEADER verbundene Bottom-up-Ansatz auf ein formal nötiges Format reduziert wird. Wird die Intention von LEADER, auf lokaler Ebene Selbstorganisationskräfte zu mobilisieren, auf Programmplanungsebene nicht erkannt oder gar negiert, so ist zu erwarten, dass das von Hahne im Kritischen

Agrarbericht 2006 (15) von den Ländern geforderte Geschick in der Ausweitung der Fördermöglichkeiten von LEADER – über die Landwirtschaft hinaus – unbewusst oder bewusst nicht entwickelt wird.

Bei der Aufstellung der Pläne zur Entwicklung des ländlichen Raumes der einzelnen Bundesländer unterliegt die Planung eines starken LEADER-Programmteils einem mehrfachen Dilemma und zahlreichen Problemen:

1. LEADER ist von seinem Ansatz komplex, da lokale und regionale Selbstorganisation einerseits nicht oder nur marginal zentral steuerbar ist, andererseits auch neue Entscheidungsstrukturen schafft. Insofern ist LEADER in einem auf radikale Vereinfachung ausgelegten politischen Diskurs nur schwer politisch vermittelbar.
2. Lokale Aktionsgruppen stellen eine zusätzliche Ebene zwischen Antragsteller und Verwaltungsbehörde dar. Insofern wird vielfach LEADER als Verwaltungskomplizierung angesehen.
3. Im Gegensatz zu den De facto-Agrarförderungen wie der Ausgleichszulage oder den Agrarumweltmaßnahmen ist der Mittelabfluss bei LEADER weniger planbar. Damit erscheint LEADER – sofern ein möglichst vollständiger Abfluss von EU-Mitteln als Priorität der Politik für den ländlichen Raum gilt – im Vergleich weniger attraktiv.
4. Für strukturiert organisierte Lobbygruppen (insbesondere jene der Landwirtschaft) erscheint LEADER weniger attraktiv, da statt eines weitgehenden Förderungsautomatismus der Nachweis von Innovativität und Sinnhaftigkeit von Projekten erbracht werden muss.
5. Aufgrund des geringen zentralen Organisationsgrades der lokalen Aktionsgruppen sowie anderer lokaler Selbstverantwortungsgruppen sind deren Einflussmöglichkeiten auf den Programmplanungsprozess auf Landesebene de facto weniger effektiv.
6. LEADER unterliegt ebenfalls der Kritik der klassischen Parteipolitik, da in der lokalen Selbstorganisation vielfach eine Konkurrenz um (insgesamt zurückgehende) Machtressourcen gesehen wird.
7. Die Landespolitik hat keinen direkten Zugriff auf die Auswahl und Umsetzung von Projekten. Damit wird die Erzeugung von Zustimmung zu der eigenen Politik bei den Wählerinnen und Wählern erschwert, womit LEADER für die (landes-)politische Ebene vergleichsweise unattraktiv erscheint.
8. Zudem lässt sich vielfach eine Asymmetrie hinsichtlich der Zurechnung von Erfolgen und Misserfolgen bei LEADER feststellen: Während Erfolge primär der lokalen Ebene zugerechnet werden, werden Misserfolge häufig der Verwaltungsbehörde zugerechnet (als Teil der „herrschenden Klasse“, siehe oben), was die politische Entscheidung gegen einen starken

LEADER-Programmteil zusätzlich opportun erscheinen lässt.

Trotz dieser Dilemmata und Probleme liegt in der LEADER-Methode eine der wesentlichen Chancen für die Rückkehr politischer Kommunikation in die ländlichen Räume.

## Anmerkungen

- (1) U. Beck, W. Bonß und Chr. Lau: Theorie reflexiver Modernisierung – Fragestellungen, Hypothesen, Forschungsprogramme. In: U. Beck und W. Bonß (Hrsg.): Die Modernisierung der Moderne. Frankfurt am Main 2001, S. 20.
- (2) Ebd., S. 23.
- (3) K. Ronneberger: Zitadellenökonomie und soziale Transformation der Stadt. In: P. Noller, W. Prigge und K. Ronneberger (Hrsg.): Stadt-Welt. Über die Globalisierung städtischer Milieus. Die Zukunft des Städtischen. Frankfurter Beiträge, Bd. 6, Frankfurt am Main 1994, S. 185.
- (4) U. Beck: Was ist Globalisierung? Irrtümer des Globalismus – Antworten auf die Globalisierung. Frankfurt am Main 1997, S. 14.
- (5) G. Marks: Politikmuster und Einflusslogik in der Strukturpolitik. In: M. Jachtenfuchs und B. Kohler-Koch (Hrsg.): Regieren im dynamischen Mehrebenensystem – Europäische Integration. Opladen 1996, S. 13–44.
- (6) D. Bell: The Coming of the Post-Industrial Society. New York 1973.
- (7) G. Mosca: Elementi di Scienza Politica. Torino 1922.
- (8) Beck (Anm. 4).
- (9) H. Schelsky: Auf der Suche nach Wirklichkeit. Düsseldorf, Köln 1965.
- (10) G.A. Almond and S. Verba: The Civic Culture. Princeton 1963.
- (11) G. Henkel: Der ländliche Raum auf dem Weg ins 3. Jahrtausend – Wandel durch Fremdbestimmung oder endogene Entwicklung? In: K. Schmidt (Hrsg.): Laßt die Kirche im Dorf! Vergangenheit, Strukturwandel und Zukunft des ländlichen Raumes als Chance lebensraumorientierten Bildungsauftrages. Paderborn 1996, S. 14–34.
- (12) J.S. Coleman: Foundations of Social Theory. Cambridge Mass. 1990.
- (13) Vgl. O. Kühne: Demographischer Wandel und innere Sicherheit: Herausforderung für die Raumordnung – das Beispiel Rheinland-Pfalz. In: PlanerIn, H. 2, 2006 (im Druck).
- (14) Vgl. U. Hahne: Rückblick 2005. Neue Perspektiven für die integrierte ländliche Entwicklung. In: Der kritische Agrarbericht 2006, S. 151–158.
- (15) Ebd.

## Autor

PD Dr. Dr. Olaf Kühne  
Direktor des Instituts für Landeskunde  
im Saarland e.V.

Universität des Saarlandes  
Gebäude C 5.3  
66041 Saarbrücken  
E-Mail: o.kuehne@iflis.de  
www.iflis.de

