

Cultural Political Economy ländlicher Räume

Andreas Kallert, Bernd Belina, Michael Mießner und Matthias Naumann

1. Einführung

Ungleiche räumliche Entwicklung und deren Folgen für ländliche Regionen werden aktuell vermehrt diskutiert (z.B. Fischer-Tahir/Naumann 2013). Allerdings setzen sich dabei aus dem Spektrum der politischen Vorschläge regelmäßig jene durch, die mit etablierten Positionen übereinstimmen. Um diese These zu untermauern, stützen wir uns auf den Ansatz der Cultural Political Economy (CPE), dessen Potential vorzustellen Ziel dieses Beitrags ist. Insbesondere ermöglicht die CPE eine Einordnung des Verlaufs der Re-Politisierung peripherisierter ländlicher Räume. Die Stärken des Ansatzes sind *erstens*, dass er sich auf die Verbindung zwischen den diskursiven und strukturellen (in der Terminologie der CPE: semiotischen und extra-semiotischen) Momenten der Re-Politisierung konzentriert; *zweitens* bietet sie eine methodische Anleitung für die Systematisierung von Diskursen zur Entwicklung ländlicher Räume, um »ökonomische Vorstellungswelten« (Sum/Jessop 2013, 166ff.) zu identifizieren. Diese Vorstellungswelten bieten Akteur*innen bei der Entscheidungsfindung und Strategiebildung eine Orientierung. *Drittens* gewährt die CPE ein überzeugendes Modell des Verlaufs der Politisierung. Der CPE zufolge steht am Anfang einer politischen Debatte eine Vielzahl von Positionen, die dann mit den bestehenden materiellen Strukturen konfrontiert und schrittweise an vorhandene hegemoniale Konstellationen angepasst werden.¹

Auf Grundlage der CPE untersuchen wir die Re-Politisierung ländlicher Räume anhand aktueller Debatten zur regionalen Strukturpolitik in Hessen. Einerseits herrscht in der politischen Debatte zu Themen wie Infrastrukturproblemen, Landflucht und Verödung des ländlichen Raums in Deutschland

1 Der Beitrag basiert auf Kallert u.a. 2020; 2021.

große Einigkeit: Der Staat muss sich wieder stärker um die peripheren ländlichen Räume kümmern. Dies zeigt sich in der gegenwärtigen Prominenz der »gleichwertigen Lebensverhältnisse« des Art. 72 (2) GG, die etwa in »Unser Plan für Deutschland« (Bundesministerium des Inneren 2019) der Bundesregierung besonders betont werden. Andererseits wird an diesem kritisiert, dass die Ergebnisse der Kommission »Gleichwertige Lebensverhältnisse« (2018-19) kaum berücksichtigt werden, die Handlungsempfehlungen vage sind und konkrete Finanzierungsvorschläge unterbleiben (Baumgart/Priebs 2019). Diese Kritik deckt sich mit zahlreichen Analysen, die zeigen, dass die Probleme peripherer ländlicher Räume in Deutschland trotz ihrer Prominenz im politischen Diskurs nicht ausreichend von der Politik aufgegriffen werden (z.B. Fink u.a. 2019). Wir teilen diese Kritik und gehen in diesem Beitrag über sie hinaus, indem wir aufzeigen, warum dem so ist. Dazu untersuchen wir am Beispiel ländlicher Entwicklung in Hessen die Diskurse über räumliche Ungleichheit. Auf Grundlage der CPE argumentieren wir, dass angesichts der Verdichtung von Neoliberalismus und Austerität in den Staatsapparaten (Jessop 2015) davon ausgegangen werden kann, dass die Diskurse zunehmend auf einige wenige Politiken reduziert werden, die mit der bestehenden Hegemonie kompatibel sind.

Der Beitrag ist wie folgt aufgebaut. In Abschnitt 2 stellen wir die CPE als Ansatz für eine kritische Landforschung vor und fokussieren dabei das theoretisch begründete Verhältnis von Diskurs und Politiken sowie das Modell der Politisierung. Anschließend stellen wir dar, wie wir die CPE für die Analyse ländlicher Entwicklung methodisch operationalisiert haben (Abschnitt 3), und zeigen auf, welche ökonomischen Vorstellungswelten um die »richtige« ländliche Entwicklung in Hessen konkurrieren (Abschnitt 4). Abschnitt 5 diskutiert die unvollständige Re-Politisierung der hessischen Struktur- und Regionalpolitik. Im Fazit fragen wir, welche politischen Koalitionen notwendig wären, um von der aktuellen Diskussion zu einer Politik zu gelangen, die ländliche Entwicklung progressiv verändern könnte.

2. Cultural Political Economy und die Analyse ländlicher Entwicklung

Die CPE wurde bislang nur in wenigen Studien über ländliche Entwicklung verwendet (z.B. Lysgård 2016, Dudek 2021, Dudek/Kallert 2017). In diesem Abschnitt stellen wir den Ansatz in zwei Schritten ausführlich vor. Zunächst

skizzieren wir, wie die Beziehung zwischen Diskurs und Politiken theoretisiert wird (Abschnitt 2.1). Anschließend erläutern wir das bereits erwähnte Modell von Politisierungsprozessen sowie das Konzept der ökonomischen Vorstellungswelten (Abschnitt 2.2), das für die empirischen Illustrationen in diesem Beitrag zentral ist.

2.1 Diskurs und Politik in der Cultural Political Economy

Die CPE kann einerseits als Weiterentwicklung der materialistischen Regulationstheorie und andererseits als Kritik an der strukturalistischen Perspektive dieser Theorietradition verstanden werden, die dazu neigt, kulturelle Aspekte zu vernachlässigen. Sie versteht sich als »ein neuer post-disziplinärer Ansatz, der den Beitrag des *Cultural Turn* (die Beschäftigung mit Semiose oder Sinnstiftung) zur Analyse der Artikulation zwischen dem Ökonomischen und dem Politischen und ihrer Einbettung in breitere soziale Beziehungen hervorhebt« (Jessop 2010, 336). Ausgangspunkt ist das Konzept der »Hegemonie« in der Tradition von Antonio Gramsci, mit dem der Prozess bezeichnet wird, in dem in kapitalistischen Gesellschaften strategisch Konsens hergestellt wird. Auf theoretischer Ebene erfordert dies eine Kombination von Diskurstheorien (z.B. Fairclough 2010; Jäger/Jäger 2007) mit materialistischen Staatstheorien, die sich darauf konzentrieren, wie spezifische Interessen von Klassen, Klassenfraktionen und sozialen Gruppen selektiv in den Staatsapparat eingeschrieben werden (Jessop 1999; Hirsch 2005). Methodisch verlangt dieses Verständnis von Hegemonie eine Hinwendung zum Konkreten und seinen spezifischen Historien und Geographien (Ekers u.a. 2013).

Die CPE untersucht also die Herstellung von Hegemonie in ihren diskursiven und materiellen Dimensionen. Demnach hängt die Umsetzung wirtschaftlicher, politischer und sozialer Interessen in politische Maßnahmen nicht nur von materiellen, sondern auch von diskursiven Ressourcen ab. Insbesondere die Fähigkeit, Interessen in einer bestimmten Weise zu artikulieren, ist für politische Strategien entscheidend (Sum/Jessop 2015). Dies ergibt sich aus der Notwendigkeit, Komplexität zu reduzieren. Ein erster wichtiger Mechanismus in diesem Prozess ist dabei die selektive Generierung von Bedeutung durch Semiose. Da die Welt nicht in ihrer ganzen Komplexität erfasst werden kann, müssen sich die Akteur*innen selektiv auf bestimmte Aspekte konzentrieren. Diesen wird dann eine besondere Bedeutung im System der Semiose zugewiesen. Diese selektive Wahrnehmung hängt stark von den bestehenden Bedeutungssystemen der beteiligten Akteur*innen ab

(Jessop 2010). Als zweiter Mechanismus der Komplexitätsreduktion spielt die Strukturierung eine wichtige Rolle. Darunter versteht man die Ermöglichung von Routinen und Strategien in potenziell kontingenten Settings durch die Begrenzung der zur Verfügung stehenden Optionen. Die Strukturierung muss sowohl flexibel als auch offen für Innovationen sein, um auf veränderte Umweltbedingungen reagieren zu können. Die beiden Formen der Komplexitätsreduktion zusammen verwandeln »bedeutungslose und unstrukturierte Komplexität in bedeutungsvolle und strukturierte Komplexität« (Jessop 2010, 338). Somit ist jede soziale Praxis semiotisch, sie lässt sich jedoch nicht auf Semiotik reduzieren. Bei allen Handlungen sind auch außersemiotische Eigenschaften sozialer Strukturen wie Regulationen oder Institutionen von Bedeutung (Jessop/Oosterlynck 2008).

2.2 Re-Politisierung und »ökonomische Vorstellungswelten«

Unter Bezugnahme auf evolutionäre Theorien schlägt die CPE ein Modell der Politisierung vor, das zwischen drei Phasen unterscheidet: »Kontingentes Entstehen (Variation), anschließende Privilegierung (Selektion) und fortlaufende Realisierung (Retention) spezifischer diskursiver und materieller Praktiken« (Jessop 2010, 340). Ausgangspunkt ist eine Krise hegemonialer Deutungen, die Gegenstand von Diskussionen ist. In unserem Fall ist dieser Ausgangspunkt die Krise peripherer ländlicher Räume. In der ersten Phase der »Variation« spielt die Semiose eine wichtigere Rolle als die Materialität in einer noch unstrukturierten Komplexität: Zahlreiche Ideen und Visionen zirkulieren, um die Krise zu beschreiben und zu bewältigen. Im Streit zwischen den Vertreter*innen der verschiedenen Positionen kommt es zur Politisierung. In der zweiten Phase, der »Selektion«, werden die Ideen mit den Realitäten konfrontiert, in der Form, wie sie in Strukturen wie Staatsapparate, Institutionen, Gesetze und hegemoniale Diskurse eingeschrieben sind. Nicht jede Deutung, zum Beispiel über die Ursachen und Folgen ungleicher räumlicher Entwicklung, kann gleich gut mit diesen bestehenden Strukturen in Einklang gebracht werden. Nur jene, denen dies gelingt, werden schließlich zur Grundlage geteilter gesellschaftlicher Deutungen und Institutionalisierungen. Deshalb werden im politischen Diskurs die zahlreichen Interpretationen auf einige wenige reduziert. In der dritten Phase, der »Retention«, reduziert sich der Streit auf die Frage, welche der wenigen verbleibenden Ideen und Visionen sich durchsetzen und in der Politik materialisieren werden. In dieser Phase werden die vorhandenen ma-

teriellen Gegebenheiten wie der Zugang zu Regierungsapparaten und Medien sowie zu den finanziellen, personellen und organisatorischen Ressourcen entscheidend. Nun werden die vorherrschenden Konstruktionen in neuen Technologien, Habitus, politischen Projekten, Gesetzen und Vorschriften, Planung und so weiter institutionalisiert (Jessop 2013).

Innerhalb dieser evolutionären Prozesse der Variation, Selektion und Retention spielen ökonomische Vorstellungswelten (*economic imaginaries*), das heißt allgemeine Vorstellungen über die Wirtschaft, eine wichtige Rolle. Sie bieten individuellen und kollektiven Akteur*innen bei der Entscheidungsfindung und Strategiebildung eine Orientierung (Jessop 2010; Sum/Jessop 2013). Sie liefern Definitionen dessen, was »die Wirtschaft« ausmacht. Solche konzeptionellen Vorstellungen können unterschiedliche wie auch miteinander verwobene Aspekte berühren, auch solche, die nicht zur Ökonomie im engeren Sinne gehören, wie zum Beispiel Vorstellungen von Gerechtigkeit, Fairness, dem guten Leben und so weiter. Vor allem in unstrukturierter und komplexen Situationen bieten ökonomische Vorstellungswelten Orientierung für Entscheidungen über politische Strategien (Jessop 2004). Eine CPE-inspirierte Analyse ländlicher Entwicklung muss identifizieren, welche Probleme, Problemursachen und -lösungen politische Entscheidungsträger*innen in peripheren ländlichen Gebieten sehen.

3. Methodische Operationalisierung der Cultural Political Economy für ländliche Entwicklung

Methodisch bietet die CPE »einen Werkzeugkasten« (Jessop/Scherrer 2015, 8). Um die ökonomischen Vorstellungswelten über die ländliche Entwicklung in Hessen zu identifizieren, folgen wir Kutter und Jessop (2015), die die Kritische Diskursanalyse als Ausgangspunkt für eine Analyse im Rahmen der CPE verwenden. Dementsprechend führten wir eine Kritische Diskursanalyse (Jäger/Jäger 2007) von 104 Dokumenten durch, die von den folgenden Institutionen zwischen 2018 und 2020 veröffentlicht wurden:

- Gewerkschaften: Pressemitteilungen und Arbeitspapiere von DGB, ver.di und GEW Hessen;
- Hessischer Rechnungshof: Kommunalbericht 2019 und öffentliche Präsentationen;

- Kommunale Spitzenverbände: Pressemitteilungen des Hessischen Städte- und Gemeindebundes und des Hessischen Landkreistages;
- Hessische Landesregierung: Koalitionsvertrag zwischen CDU und Bündnis 90/Die Grünen, Pressemitteilungen, Regierungserklärungen und Richtlinien zur Haushaltskonsolidierung der »Schutzschirmkommunen« (überschuldete Kommunen);
- Bundesregierung: Leitbild für die Raumentwicklung, »Unser Plan für Deutschland. Gleichwertige Lebensverhältnisse überall«; und
- im Hessischen Landtag vertretene politische Parteien: Wahlprogramme der AfD, Bündnis 90/Die Grünen, CDU, DIE LINKE, FDP und SPD für die hessische Landtagswahl 2018.

Zunächst identifizierten wir Problematisierungen (*social wrongs*; Fairclough 2010, 235), das heißt Probleme ländlicher Entwicklung, die in diesen Dokumenten genannt werden. Anschließend arbeiteten wir die Ursachen und Lösungsstrategien heraus, das heißt »Kausale Erzählungen« (*causal stories*; Stone 1989), die vorgebracht wurden, und aggregierten sie zu Themenbündeln. Diese Themenbündel umfassten mehrere Dimensionen: Bereitstellung von (öffentlichen) Dienstleistungen (Gesundheit, Bildung und technische Infrastruktur), kommunale Haushalte, gleichwertige Lebensverhältnisse, interkommunaler Wettbewerb/Kooperation und Ehrenamt. Schließlich haben wir drei ökonomische Vorstellungswelten rekonstruiert, die sowohl den Problematisierungen als auch den vorgeschlagenen Lösungen für die ländlichen Gebiete zugrunde liegen. Hierfür aggregierten wir ähnliche Positionen innerhalb der thematischen Bündel zu ökonomischen Vorstellungswelten, die »über viele Orte und Maßstäbe hinweg operieren und lokale Hegemonien zu einem umfassenderen hegemonialen Projekt verbinden« (Sum/Jessop 2015, 32). In einem letzten Schritt ordneten wir die untersuchten Akteur*innen der hessischen Regionalpolitik den drei Vorstellungswelten zu.

Darüber hinaus haben wir in der ersten Jahreshälfte 2020 neun halbstrukturierte Expert*inneninterviews mit Personen geführt, die in Kommunalpolitik und Zivilgesellschaft in ländlichen Räumen Hessens aktiv sind. Wir sprachen mit Akteur*innen aus strukturschwachen ländlichen Gemeinden unter Spardruck sowie ehrenamtlich Engagierte in den Bereichen Politische Bildung, neue Ansätze in der Gesundheitsversorgung und in genossenschaftlichen Projekten. Themen waren aktuelle Herausforderungen und Probleme sowie Bewältigungsstrategien.

4. **Ökonomische Vorstellungswelten über die Entwicklung ländlicher Räume in Hessen**

Insgesamt lassen sich drei ökonomische Vorstellungswelten identifizieren: (1) die aktivierende, chancenzentrierte Vorstellungswelt, (2) die austeritäre, wettbewerbszentrierte Vorstellungswelt und (3) die keynesianische, wohlfahrtsstaatsorientierte Vorstellungswelt. Diese Vorstellungswelten charakterisieren jeweils spezifische Positionen und Herangehensweisen an die Ungleichheiten ländlicher Räume. Auf der Grundlage dieser Vorstellungswelten ringen ihre jeweiligen Vertreter*innen um den regionalpolitischen Umgang mit räumlichen Disparitäten in Hessen.

4.1 **Die aktivierende, chancenzentrierte ökonomische Vorstellungswelt**

Die aktivierende, chancenzentrierte Vorstellungswelt umfasst die Idee eines aktivierenden Staates, der sich darauf konzentriert, Anreize (v.a. durch Subventionen) unter marktwirtschaftlichen Bedingungen zu setzen. Diese Vorstellungswelt zielt darauf ab, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass alle Bürger*innen die gleichen Chancen haben, an Markt und Wettbewerb teilzunehmen. Sie wird maßgeblich von der hessischen Landesregierung aus CDU und Bündnis 90/Die Grünen sowie den kommunalen Spitzenverbänden und der Bundesregierung vertreten. Charakteristisch sind die Narrative der Chancengleichheit, der Generationengerechtigkeit und der lokalen wirtschaftlichen Entwicklung.

Der Staat wird als Instanz angesehen, die vor allem durch zeitlich befristete und projektbezogene Förderungen die Wettbewerbsbedingungen der Kommunen verbessert und damit die endogene Entwicklung ländlicher Räume unterstützt. Er fördert damit die Chancengleichheit für ungleiche Kommunen. Begrenzt wird dieses Handeln durch die seit 2020 geltende hessische »Schuldenbremse«, die kommunale Haushalte mittels einer »angeleitete[n] Ausgabendisziplin« (Hessisches Ministerium des Innern und für Sport 2019) sanieren und zu einer »generationengerechte[n] Haushaltsführung« (ebd.) führen soll. Auch Einnahmeerhöhungen durch Gebühren, Abgaben und Steuern auf kommunaler Ebene werden von der Landesregierung gefordert, Steuererhöhungen auf Landes- und Bundesebene jedoch aus Gründen der Wettbewerbsfähigkeit abgelehnt. Leistungen der Daseinsvorsorge, wie zum Beispiel Krankenhäuser, sollen sich wirtschaftlich selbst tragen und werden zu-

sammen mit anderen Infrastrukturen als Standortfaktoren im Wettbewerb um Unternehmen und Einwohner*innen gesehen. Bei »Marktversagen«, zum Beispiel in dünn besiedelten ländlichen Gebieten, sieht sich der Staat jedoch in der Verantwortung, die Versorgung zu gewährleisten.

4.2 Die austeritäre wettbewerbszentrierte Vorstellungswelt

Die austeritäre wettbewerbszentrierte Vorstellungswelt wird vom Hessischen Rechnungshof, der AfD und der FDP vertreten. Sie zeichnet sich vor allem durch die neoliberale Forderung nach einem »schlanken« Staat aus, der sich auf seine »wesentlichen« Aufgaben beschränkt. Im Sinne der Sparpolitik werden die kommunalen Haushaltsprobleme vor allem auf der Ausgabenseite identifiziert, wobei klassische neoliberale Instrumente zum Einsatz kommen. So führt der Hessische Rechnungshof (2019, 117) ein detailliertes Benchmarking aller kommunalen Ausgaben durch, um auf negative Abweichungen hinzuweisen, indem er zum Beispiel die durchschnittlichen Kosten für Reinigung in öffentlichen Gebäuden auf Basis der Nettogrundfläche in allen Kommunen betrachtet. Der Haushaltsausgleich wird als »generationengerecht« ohne Rücksicht auf spezifische räumliche Gegebenheiten bezeichnet. Sonderlösungen für dünn besiedelte ländliche Räume mit zusätzlichen Infrastrukturkosten finden sich kaum. In dieser Vorstellungswelt sollen wirtschaftlich starke Kommunen auch nicht durch »leistungsfeindliche« Abgaben (FDP Hessen 2018, 39) wie die hessische Solidaritätsumlage – eine Umlage von wirtschaftsstarken hin zu wirtschaftsschwachen, oft ländlichen Kommunen – belastet werden. Wettbewerb wird als unverzichtbar angesehen, »um optimale wirtschaftliche Ergebnisse zu erzielen«, die staatliche Wirtschaftstätigkeit müsse strikt begrenzt werden (AfD Hessen 2018, 51). Einer Politik der gleichwertigen Lebensverhältnisse im Sinne einer ausgleichenden Regional- und Strukturpolitik werden durch diese Vorstellungswelt sehr enge Grenzen gesetzt. Die austeritäre, wettbewerbszentrierte Vorstellungswelt fordert die hegemoniale hessische Landespolitik »von rechts« heraus, indem sie Ungleichheit als natürliches Ergebnis des Wettbewerbs rechtfertigt. Insbesondere die Fokussierung auf den Ausgleich der kommunalen Haushalte ohne (Neu-)Verschuldung findet in der hessischen Landespolitik Resonanz.

4.3 Die keynesianische sozialstaatsorientierte Vorstellungswelt

Diese Vorstellungswelt steht für einen Staat, der stärker in die Sozialpolitik eingreift. Er soll durch umverteilende Steuern und eine aktive Struktur- und Regionalpolitik Wirtschaftswachstum generieren. Im hessischen Diskurs manifestiert sich diese Vorstellungswelt vor allem bei den Gewerkschaften, der Partei DIE LINKE und zum Teil bei der SPD. Sie beinhaltet einen Ausbau des öffentlichen Sektors zur Bereitstellung der Daseinsvorsorge in allen Regionen – und damit weitgehend unabhängig von Marktrationalitäten beziehungsweise immer dort, »wo der Markt versagt« (DGB Hessen-Thüringen 2018). In diesem Zusammenhang wird auch für die Förderung ländlicher Räume argumentiert, in denen die Infrastruktur oft teurer ist als in Ballungsräumen und Marktlösungen nicht rentabel sind. Öffentliche Investitionen sollen wohnortnahe Arbeitsplätze auch in peripheren Regionen schaffen, die Abwanderung stoppen und die Chancen der dort lebenden Bevölkerung auf gesellschaftliche Teilhabe erhöhen. Die »Schuldenbremse« für öffentliche Haushalte wird – mit Ausnahme der SPD, die dem Konzept grundsätzlich zustimmt – abgelehnt, weil sie notwendige Investitionen erschwert und besonders die sozial Schwachen trifft. Gefordert wird eine Erhöhung kommunaler Einnahmen durch eine höhere Besteuerung von Vermögen und Gewinnen, um zusätzliche Ausgaben finanzieren zu können. In dieser Vorstellungswelt wird ungleiche Entwicklung als Folge des Strukturwandels diskutiert, die finanzielle Eigenverantwortung für kommunale (Haushalts-)Schwierigkeiten abgelehnt und betont, dass es im interkommunalen Wettbewerb Verlierer*innen geben muss. In vielerlei Hinsicht erinnert die keynesianische, wohlfahrtsstaatsorientierte Vorstellungswelt an frühere Phasen deutscher Raumordnungspolitik, indem sie die Förderung des ländlichen Raums zum Zwecke des Wirtschaftswachstums rechtfertigt. Nachdem diese Position in den Zeiten der Neoliberalisierung in die Defensive geraten war, fordert sie heute die hegemoniale aktivierende, chancenzentrierte Vorstellungswelt »von links« heraus. Die räumlichen Disparitäten und ungleichen Lebensverhältnisse in vielen ländlichen Räumen Hessens werden als problematisch thematisiert und als Konsequenz werden mehr öffentliche Investitionen in die Infrastruktur gefordert.

5. Die unvollständige Re-Politisierung der hessischen Struktur- und Regionalpolitik

Das Ringen zwischen den ökonomischen Vorstellungswelten hinsichtlich der Politik für ländliche Räume deutet angesichts der starken Disparitäten in Hessen (Kallert u.a. 2020; 2021; Fina/Heider 2021) auf eine Re-Politisierung der Struktur- und Regionalpolitik in den letzten fünf Jahren hin.

Das Problem der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Hessen wird dabei unterschiedlich interpretiert. Während diese in der austeritären, wettbewerbszentrierten Vorstellungswelt durch Wettbewerb in möglichst vielen Lebensbereichen ohne staatliche Eingriffe erreicht werden sollen, sieht die aktivierende, chancenzentrierte Vorstellungswelt Chancengleichheit als notwendig für gleichwertige Lebensverhältnisse an, wofür Aktivierung und endogene Entwicklung die tragenden Säulen sind. Für die keynesianische, wohlfahrtsstaatsorientierte Vorstellungswelt müssen gleichwertige Lebensverhältnisse durch eine aktive Struktur- und Regionalpolitik erreicht werden, um auch in strukturschwachen, ländlichen Regionen Wirtschaftswachstum zu generieren.

In der schwarz-grünen Regierung Hessens herrscht die aktivierende, chancenzentrierte Vorstellungswelt vor. Diese wird von den beiden anderen Vorstellungswelten in Frage gestellt. »Von rechts« fordern AfD und FDP strikte Ausgabendisziplin, »von links« plädieren Kommunen, Gewerkschaften, DIE LINKE und SPD für eine aktivere Struktur- und Regionalpolitik mit höheren öffentlichen Ausgaben.

In der frühen Phase der »Variation« können sich in der Re-Politisierung der Regional- und Strukturpolitik aufgrund des geringen Einflusses materieller Faktoren noch unterschiedliche Krisenkonstruktionen positionieren, die um Deutungen und Zugänge zu den Problemen ländlicher Räume in Hessen konkurrieren. Aus dieser Phase gehen die Diskurse und Narrative gestärkt hervor, die für ein endogenes Entwicklungsmodell im Rahmen der aktivierenden, chancenzentrierten Vorstellungswelt und für kommunalen Haushaltsausgleich plädieren. Damit wird die »kausale Erzählung« gestärkt, die Schuldenabbau und Haushaltsausgleich als generationengerecht interpretiert. Diese einseitige Interpretation setzt sich gegenüber anderen Deutungen durch, wonach schuldenfinanzierte Investitionen in Infrastrukturen wie Schulen, erneuerbare Energien und Radwege gerade deshalb generationengerecht sind, weil auch künftige Generationen an der Rückzahlung beteiligt werden und von öffentlichen Dienstleistungen profitieren.

Bei der Auswahl der Krisenkonstruktionen profitiert die aktivierende, chancenzentrierte Vorstellungswelt von der großen Deutungsmacht der hessischen Landesregierung, der kommunalen Spitzenverbände und der Bundesregierung. Regierungs- und Wissensapparate sowie eine hohe mediale Sichtbarkeit stärken diese Vorstellungswelt gegenüber der Konkurrenz und »tragen zur Auswahl und Beibehaltung spezifischer Ansätze der Krisenbewältigung bei« (Kutter/Jessop 2015, 75). Diese Deutungshoheit übersetzt sich in konkrete Politiken. Gleichzeitig reagiert die hessische Landesregierung auf Kritikpunkte aus den konkurrierenden ökonomischen Vorstellungswelten und integriert diese teilweise in ihre Politik, insbesondere in Bezug auf die mangelhafte Gesundheitsversorgung und digitale Infrastruktur, die Überschuldung kommunaler Haushalte sowie die unzureichende ÖPNV-Anbindung im ländlichen Raum. Sie zeigt sich damit in der Gestaltung der Regionalpolitik flexibel und zumindest teilweise offen für innovative Reaktionen auf sich verändernde Rahmenbedingungen. Allerdings orientiert sich die Landespolitik nach wie vor an einer ökonomischen Vorstellungswelt, die sich vor allem auf die Schaffung von Chancengleichheit und Aktivierung konzentriert, ohne eine auskömmliche Grundfinanzierung der Kommunen zu sichern.

Die Vorstellungen und Interpretationen der hessischen Landesregierung zur Generationengerechtigkeit prägen die Politik der Staatsverschuldung besonders stark. Zwar wird mit der teilweisen Entschuldung finanzschwacher Kommunen in Hessen eine Forderung der keynesianischen, wohlfahrtsstaatsorientierten Vorstellungswelt aufgegriffen. Im Gegenzug für diese Finanzhilfen wird den Kommunen jedoch eine Sparpolitik zu Lasten ihrer Verwaltungen, Bürger*innen und Unternehmen abverlangt. Diese Haushaltsdisziplin schränkt den Handlungsspielraum der Kommunen für Investitionen und Leistungen der Daseinsvorsorge ein und erfordert die Inkaufnahme weiter zunehmender Disparitäten zwischen wohlhabenden Zentren und der (meist) ländlichen Peripherie. Kommunen sind auf eine gute Bonität angewiesen, um ihre Ausgaben und Investitionen zu finanzieren; Zweifel an der Rückzahlung von Kommunalkrediten verteuern dagegen die weitere Kreditaufnahme und müssen demnach vermieden werden. Angesichts der hohen Verschuldung bei gleichzeitig geringer Steuerkraft vieler hessischer Kommunen sichert der kommunale Schuldenerlass den kreditgebenden Banken die Rückzahlung ihrer Kommunalkredite zu. Diese strukturellen Zwänge begünstigen zusammen mit der einseitigen Interpretation von Generationengerechtigkeit

die »Selektion« und »Retention« einer auf Haushaltskonsolidierung und Austerität basierenden Deutung.

Dementsprechend rückt die hessische Landesregierung kaum von ihrer Sparpolitik ab und stellt den Kommunen zu wenige Mittel zur Verfügung, obwohl die öffentlichen Haushalte bis zur Corona-Pandemie durch die gute Konjunktur und das niedrige Zinsniveau an Spielraum gewonnen hatten. Zusätzliche finanzielle Hilfen der Kommunen erfolgen meist in Form von un stetigen Projektmitteln, die nicht nur quantitativ unzureichend sind, sondern die Kommunen auch mit zusätzlicher Bürokratie und Planungsunsicherheit belasten, wie Interviews mit den Bürgermeistern der Kleinstädte Alsfeld und Löhnberg ergaben. Viele Kommunen erhalten keine oder nur eine unzureichende Förderung und gehen somit als Verlierer aus dem Wettbewerb hervor, was das sozialräumliche Gefälle weiter verschärfen kann. Die Fokussierung auf eine un stetige »projektorientierte Förderpolitik der Tausend Töpfe« (Kallert u.a. 2020, 58) anstelle einer auskömmlichen Grundfinanzierung offenbart somit eine weitere Ebene des Wettbewerbs der Kommunen um Fördermittel, in der sich der aktivierende Charakter der hessischen Regionalpolitik ausdrückt.

Der hessischen Landesregierung ist es gelungen, ihre Krisenkonstruktion im ländlichen Raum zu implementieren und zu institutionalisieren, weil sie größtenteils bereits in die relevanten Strukturen eingeschrieben ist, seien es Gesetze und Verordnungen, das neoliberal strukturierte Verhältnis zwischen öffentlichem und privatem Kapital oder die hohe kommunale Verschuldung als Ergebnis jahrzehntelanger Austerität. Gleichzeitig hat die hessische Regierung Forderungen aus anderen ökonomischen Vorstellungswelten diskursiv aufgegriffen, ohne dabei ihren generellen Kurs zu ändern. Bei der »Selektion« wurden diese Forderungen so modifiziert, dass sie in die aktivierende, chancenorientierte Vorstellungswelt passen. Im Ergebnis sedimentiert der Diskurs um die Probleme ländlicher Räume in Hessen nach einer kurzen Phase der Repolitisierung bereits wieder, ohne dass die räumlichen Disparitäten entscheidend abgebaut worden wären.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die derzeitige Regionalpolitik in Hessen nicht darauf abzielt, räumliche Ungleichheiten angemessen zu reduzieren. Die bisherigen Veränderungen sind lediglich symbolischer Natur und stellen keine grundlegende Wende dar, die neoliberalen Wettbewerb und Austerität auf kommunaler Ebene überwinden würde. In diesem Zusammenhang wäre es für die Entwicklung einer alternativen Regionalpolitik wichtig, zunächst das Verständnis von Generationengerechtigkeit, das die aktivierende,

chancenzentrierte Vorstellungswelt dominiert, umzudeuten. Dies würde bedeuten, dass Investitionen in Infrastruktur und Daseinsvorsorge, insbesondere in strukturschwachen ländlichen Regionen, nicht als Belastung künftiger Generationen, sondern als Beitrag zum räumlichen und sozialen Zusammenhalt verstanden werden sollten, dessen Kosten sich auf mehrere Jahrzehnte und Generationen verteilen.

6. CPE, Regionalpolitik und die Notwendigkeit für progressive Alternativen

Ziel unseres Beitrags war es, das Potential einer CPE-inspirierten Analyse am Beispiel der ungleichen Entwicklung ländlicher Räume in Hessen aufzuzeigen. Mit Hilfe der CPE lässt sich ermitteln, welche Diskurse um räumliche Ungleichheit in der Re-Politisierung ländlicher Entwicklung präsent sind und welche sich durchgesetzt haben und zur Grundlage der Regionalpolitik geworden sind. Der Beitrag hat gezeigt, wie unterschiedlich die konkurrierenden ökonomischen Vorstellungswelten Themen wie unzureichende Infrastruktur in den Diskurs einbringen können. Die hessische Landesregierung konnte sich mit Lösungen durchsetzen, die sich an der aktivierenden, chancenzentrierten Vorstellungswelt orientieren und mit der bestehenden Hegemonie von Neoliberalismus und Austerität kompatibel sind. Dabei spielen nicht nur semiotische, sondern zunehmend auch materielle Faktoren eine Rolle: Politiken, die der Re-Politisierung ländlicher Entwicklung folgen, sind durch Chancengerechtigkeit und Aktivierung, Wettbewerbsfähigkeit und Wirtschaftswachstum vorstrukturiert. Die grundlegenden Probleme ländlicher Räume bleiben also bestehen.

Vonnöten sind Alternativen für ländliche Entwicklung, wie etwa der Ansatz des »Progressiven Ruralismus« (Pezzoli u.a. 2011), der auf zwei Schlüsselementen als Voraussetzungen für soziale und räumliche Gerechtigkeit aufbaut: auskömmliche und stabile öffentliche Haushalte sowie die Demokratisierung auf lokaler Ebene. Die Entwicklung eines »Progressiven Ruralismus« erfordert jedoch breite Bündnisse von Kommunen, Zivilgesellschaft und politischen Akteur*innen sowie konkrete Projekte, die die hegemoniale aktivierende, chancenzentrierte Vorstellungswelt in Frage stellen. Ausgangspunkt könnte die Forderung nach einem »Recht auf das Dorf« (Barraclough 2013) sein, nach dem Entscheidungen, die ländliche Räume betreffen, von deren Bewohner*innen getroffen werden sollten. Darüber hinaus sollten so-

lidarische Projekte wie Genossenschaften et cetera, die sich der Profitlogik entziehen wollen, gefördert werden. Wir halten auch das Konzept des »Municipalismus« (Bookchin 1986) für relevant, das heißt die schrittweise, aber radikale Demokratisierung der Gesellschaft, bei der alternative Institutionen auf lokaler Ebene allmählich die bestehenden staatlichen Institutionen ersetzen. Solchen Überlegungen folgend, könnte es eine zentrale Forderung sein, Gebietsreformen, die mit einem Verlust an lokaler Demokratie einhergehen, zurückzunehmen (Douglas 2016), um demokratische Entscheidungsprozesse so zu gestalten, dass die von diesen Entscheidungen direkt Betroffenen wieder stärker einbezogen werden. Diese Forderungen haben das Potential, ländliche Entwicklung dauerhaft zu politisieren und Kämpfen um gleichwertige Lebensverhältnisse eine gemeinsame Perspektive zu geben.

Literatur- und Quellenverzeichnis

- AfD Hessen (2018): Hessen. Aber sicher! Wahlprogramm Landtagswahl Hessen 2018. Frankfurt a.M.: AfD Hessen.
- Barracrough, L. (2013): Is There Also a Right to the Countryside? In: *Antipode* 45(5), 1047-1049.
- Baumgart, S./Prieps, A. (2019): Unser Plan für Deutschland – Gleichwertige Lebensverhältnisse überall. In: *Nachrichten der ARL* 49(2), 32-34.
- Bookchin, M. (1986): *Municipalization: Community Ownership of the Economy*. <https://libcom.org/library/municipalization-murray-bookchin> (letzter Zugriff am 2.3.2022).
- Bundesministerium des Inneren (2019): *Unser Plan für Deutschland. Gleichwertige Lebensverhältnisse überall*. Berlin: Bundesministerium des Inneren.
- DGB Hessen-Thüringen (2018): *Für eine gute Gesundheitsversorgung im ländlichen Raum – DGB Oberzent setzt sich für Ärztezentrum in kommunaler Trägerschaft ein*. Darmstadt: DGB Hessen-Thüringen.
- Douglas, D. (2016): *Power and Politics in the Changing Structures of Rural Local Government*. In: Shucksmith, M./Brown, D. L. (Hg.): *Routledge International Handbook of Rural Studies*. Abingdon: Routledge, 601-614.
- Dudek, S. (2021): *Von der Landesplanung zum kommunalen Wettbewerb. Eine Cultural Political Economy-Analyse bayerischer Raumordnungspolitik zwischen 2008 und 2018*. Münster: Westfälisches Dampfboot.

- Dudek, S./Kallert, A. (2017): Gleichwertige Lebensverhältnisse in Bayern. Berlin: Rosa-Luxemburg-Stiftung.
- Ekers, M./Hart, G./Kipfer, S./Loftus, A. (Hg.) (2013): Gramsci. Space, Nature, Politics. Oxford: Wiley.
- Fairclough, N. (2010): Critical Discourse Analysis. Harlow: Longman.
- FDP Hessen (2018): Das Programm der Freien Demokraten Hessen zur Landtagswahl 2018. Frankfurt a.M.: FDP Hessen.
- Fina, S./Heider, B. (2021): Ungleiches Hessen. Wie können gleichwertige Lebensverhältnisse erreicht werden? Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Fink, P./Hennicke, M./Tiemann, H. (2019): Ungleiches Deutschland. Sozio-ökonomischer Disparitätenbericht 2019. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Fischer-Tahir, A./Naumann, M. (2013): Introduction: Peripheralization as the Social Production of Spatial Dependencies and Injustice. In: Fischer-Tahir, A./Naumann, M. (Hg.): Peripheralization. The Making of Spatial Dependencies and Social Injustice. Wiesbaden: VS, 9-26.
- Hessischer Rechnungshof (2019): Kommunalbericht 2019. Wiesbaden: Hessischer Rechnungshof.
- Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (2019): Pohlheim erhält 150. Beratungsgespräch für Nicht-Schutzschirmkommunen. Wiesbaden: Hessisches Ministerium des Innern und für Sport.
- Hirsch, J. (2005): Materialistische Staatstheorie. Transformationsprozesse des kapitalistischen Staatensystems. Hamburg: VSA.
- Jäger, M./Jäger, S. (2007): Deutungskämpfe. Theorie und Praxis Kritischer Diskursanalyse. Wiesbaden: VS.
- Jessop, B. (1999): The Strategic Selectivity of the State: Reflections on a Theme of Poulantzas. In: Journal of the Hellenic Diaspora 25(172), 41-77.
- Jessop, B. (2004): Critical Semiotic Analysis and Cultural Political Economy. In: Critical Discourse Studies 1(2), 159-174.
- Jessop, B. (2010): Cultural Political Economy and Critical Policy Studies. In: Critical Policy Studies 3 (3/4), 336-356.
- Jessop, B. (2013): Recovered Imaginaries, Imagined Recoveries: A Cultural Political Economy of Crisis Construals and Crisis-Management in the North Atlantic Financial Crisis. In: Benner, M. (Hg.): Before and Beyond the Global Economic crisis. Economics, Politics and Settlement. Cheltenham: Edward Elgar, 234-254.
- Jessop, B. (2015): Neoliberalism, Finance-dominated Accumulation and Enduring Austerity: A Cultural Political Economy Perspective. In:

- Farnsworth, K./Irving, Z. (Hg.): *Social Policy in Times of Austerity*. Bristol: Policy Press, 87-112.
- Jessop, B./Oosterlynck, S. (2008): *Cultural Political Economy: On Making the Cultural Turn Without Falling into Soft Economic Sociology*. In: *Geoforum* 39(3), 1155-1169.
- Jessop, B./Scherrer, C. (2015): *Introduction*. In: Jessop, B./Young, B./Scherrer, C. (Hg.): *Financial Cultures and Crisis Dynamics*. New York: Routledge, 1-23.
- Kallert, A./Belina, B./Mießner, M./Naumann, M. (2020): *Gleichwertige Lebensverhältnisse? Zur Entwicklung ländlicher Räume in Hessen*. Berlin: Rosa-Luxemburg-Stiftung.
- Kallert, A./Belina, B./Mießner, M./Naumann, M. (2021): *The Cultural Political Economy of Rural Governance: Regional Development in Hesse (Germany)*. In: *Journal of Rural Studies* 87, 327-337.
- Kutter, A./Jessop, B. (2015): *Culture as Discursive Practice. Combining Cultural Political Economy and Discursive Political Studies in Investigations of the Financial Crisis*. In: Jessop, B./Young, B./Scherrer, C. (Hg.): *Financial Cultures and Crisis Dynamics*. New York: Routledge, 64-82.
- Lysgård, H.K. (2016): *The ›Actually Existing‹ Cultural Policy and Culture-Led Strategies of Rural Places and Small Towns*. In: *Journal of Rural Studies* 44, 1-11.
- Pezzoli, K./Williams, K./Krietch, S. (2011): *A Manifesto for Progressive Ruralism in an Urbanizing World*. In: *Progressive Planning* 186, 16-19.
- Stone, D. A. (1989): *Causal Stories and the Formation of Policy Agendas*. In: *Political Science Quarterly* 104(2), 281-300.
- Sum, N.-L./Jessop, B. (2013): *Towards a Cultural Political Economy: Putting Culture in its Place in Political Economy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Sum, N.-L./Jessop, B. (2015): *Sense- and Meaning-Making in the Critique of Political Economy*. In: Jessop, B./Young, B./Scherrer, C. (Hg.): *Financial Cultures and Crisis Dynamics*. New York: Routledge, 27-43.