

Beteiligungsprozesse im ländlichen Raum gestalten

Die Umsetzung des LEADER-Ansatzes als Beitrag zur Stärkung der Beteiligung im ländlichen Raum in Österreich

Die tiefgreifenden Veränderungen der Gesellschaft und Wirtschaft haben in den letzten Jahrzehnten zu einem grundsätzlichen Überdenken im Verständnis der ländlichen Entwicklung geführt. Demnach sind ländliche Regionen nunmehr nicht mehr überwiegend durch landwirtschaftliche Aktivitäten geprägt, sondern zusehends in regionsübergreifende Wirtschafts-, Sozial- und kulturelle Austauschbeziehungen eingebunden. Diese räumliche und thematische Vernetzung ländlicher Räume bedeutet aber nicht nur eine „Erweiterung“ der Handlungsfelder, sie bedingt auch eine Neukonzeption der Bewertung der lokalen Potenziale und Entwicklungschancen (Copus et al. 2014). Im Zuge dieser Entwicklungsüberlegungen kommt der lokalen Bevölkerung eine zentrale Rolle bei der Konzeption, Gestaltung und Verwirklichung innovativer Initiativen in ländlichen Regionen zu (Lowe et al. 1999).

Die Politik zur Entwicklung ländlicher Regionen in Europa wird jedoch bis heute noch immer maßgeblich von Maßnahmen geprägt, die in enger Verbindung zur land- und forstwirtschaftlichen Landnutzung erarbeitet werden. Über die sogenannten „Ländlichen Entwicklungsprogramme“ der Europäischen Union werden zwar (seit der Agenda 2000) auch Aktionen unterstützt, die in Ergänzung zur Landwirtschaft auch 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“ (2006). 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. Es konnte auf einige Pilotprogramme mit innovativem Charakter aufbauen, in denen lokale und regionale Entwicklungspotenziale und Entscheidungsstrukturen explizit unterstützt wurden. Periphere Gebiete in Österreich, und auch andere Berggebiete in anderen Europäischen Ländern, waren jene Gebiete, wo dieser „endogene“ Ansatz zuerst angewandt wurde. Mit der LEADER

Initiative wurde die Kapazitätsentwicklung und die Erhöhung der Beteiligung zu einem wesentlichen Ziel im Rahmen der Entwicklungs-bemühungen im ländlichen Raum. Die große Zustimmung zu diesen Zielsetzungen und der Wunsch, diese Prinzipien in möglichst allen ländlichen Regionen Europas anzuwenden, haben sich in zahlreichen Bewertungsstudien und in der periodisch wiederkehrenden Diskussion der EU-Reformen deutlich niedergeschlagen.

In Österreich wurde 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“ (FER; Gerhardtter und Gruber 2001) 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 („local development“) sind nicht nur Maßnahmen aus dem LEADER-Programm und weitere Unterstützungsmaßnahmen zur Diversifizierung landwirtschaftlicher Aktivitäten aus den Ländlichen Entwicklungs-programmen 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“. Eine Bewertungsanalyse für die Wirkungen auf ländliche Regionen müsste all diese Beiträge auch mit berücksichtigen.

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 in der lokalen Entwicklung zu beachten: Die Stärkung der Fähigkeiten zur Entwicklung („Kapazitätserhöhung“ lokaler AkteurInnen), die Festigung der Innovationskraft, die Abwägung der spezifischen Entwicklungsbedarfe, die Besinnung auf die ortsgebundenen 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. Für all diese Aspekte ist die Teilnahme engagierter Personen die grundlegende Voraussetzung. Die Beteiligung unterschiedlicher AkteurInnen kann daher als entscheidendes Kriterium für den Erfolg oder Schwächen in der Umsetzung ländlicher Entwicklungsanstrengungen erkannt werden.

Nach über zwei Jahrzehnten der Anwendung des LEADER-Konzeptes werden der integrierte und innovative Ansatz und die Vielfalt der Aktivitäten als beispielgebend anerkannt. Sie sind zu dem markantesten Kennzeichen der ländlichen Entwicklungsmaßnahmen in Europa geworden. Nicht

zuletzt äußert sich das in der Beachtung, die LEADER von außen, auch außerhalb der EU-Länder, ja sogar außerhalb der OECD-Länder entgegengebracht wird. Trotz dieser so positiven Bewertung stellt sich die Frage, wie stark die Grundsätze des Konzeptes in der praktischen Umsetzung verwirklicht werden und tatsächlich zu Veränderungen in der Regionsarbeit und der Mitarbeit der lokalen Bevölkerung in den ländlichen Regionen geführt haben. Dies schließt insbesondere die Analyse des Ausmaßes und der Bedeutung der Beteiligungsstrukturen und -prozesse mit ein.

Die Teilnahme an ländlichen Entwicklungsmaßnahmen, wie sie im LEADER-Konzept auf kleinräumiger Ebene beabsichtigt wird, wird oft mit dem Hinweis auf die Umsetzung in nahezu allen ländlichen Regionen (Österreichs bzw. auch Europas) als sehr stark ausgeprägt angenommen. So wird LEADER in Österreich (2007-2013) von 86 Lokalen Aktionsgruppen (LAG) auf rund 85% der gesamten Fläche des Landes für mehr als 50% der Bevölkerung angewandt. Eine differenzierte Betrachtung zeigt aber, dass die Mehrzahl der Aktiven in diesem Prozess derselben sozialen Gruppe angehört und zumeist Personen mittleren Alters und mittleren Einkommens repräsentieren. Die bedeutendste Lücke in der Teilnahme wurde und wird noch immer in der unterdurchschnittlichen Mitwirkung von Frauen in vielen LAG gesehen. Dies obwohl seit langem der Anteil der beteiligten Frauen in den LAG gestärkt werden muss und entsprechende Kriterien für die Konzeption und die Bewertung der LAG von Seiten der EU-Richtlinien vorgegeben sind. Weitere soziale Gruppen, für die seit langem eine stärkere Beteiligung in ländlichen Entwicklungsprogrammen gefordert wird, sind Jugendliche. Hier zeigt sich, dass die spezifischen Wünsche und Vorstellungen dieser Personengruppe nur sehr beschränkt im ländlichen Raum angesprochen werden und sehr schwierig in LEADER Programme zu integrieren sind.

In der Erkenntnis, dass die soziale Einbeziehung oft maßgeblich für wirksame Entwicklungsprozesse von Regionen ist, wird den Erscheinungen des „sozialen Ausschlusses“ erhöhte Aufmerksamkeit geschenkt. Ausschlussmechanismen beziehen sich aber nicht nur auf die zwei oben genannten Hauptgruppen, sondern auch auf viele weitere. Insbesondere durch die weitreichenden sozialen Veränderungen sind auch in ländlichen Regionen bedeutende andere Gruppen zu beachten, für die besondere Zugangsschwierigkeiten festzustellen sind. Dazu zählen alleinerziehende Personen, ethnische Minoritäten und unterschiedliche Gruppen von Zuwanderern, Personen mit Behinderungen und eingeschränkten Mobilitätsmöglichkeiten sowie ältere Personen. Die jüngsten demographischen Trends führen dazu, dass diese Personengruppen in der Regel in den ländlichen Regionen Europas anteilmäßig zunehmen. Dadurch werden auch Fragen zur Reduktion von sozialem Ausschluss bzw. einer wirksameren Integration immer akuter.

Sowohl die LEADER Umsetzung in Österreich als auch die Diskussion ländlicher Bedingungen und Herausforderungen hat auf diese verstärkt sichtbaren Problemfelder reagiert und Aktionen und Analysen dazu gestartet. Immer stärker wird auf Diversität und die Veränderung der Sozialstruktur verwiesen. Das gestiegene Maß der Diversität der ländlichen Gesellschaften wird dabei intern häufig zunächst als Bedrohung gesehen, aus der Beobachtung der Entwicklungsverläufe „erfolgreicher“ Regionen kann aber der Schluss gezogen werden, dass Diversität und Offenheit für Neues eine

Grundvoraussetzung für „Entwicklung“ bedeutet. Diese Schlüsselfrage der sozialen Entwicklung in ländlichen Regionen wird oft von Hinweisen auf Kleinräumigkeit und nachbarschaftliches Verständnis verdeckt. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass die Bindung der Menschen an ländliche Regionen auch davon abhängt, wie gut es gelingt, verschiedene Bevölkerungs- und Altersgruppen zu integrieren und sozialen Ausschluss zu verhindern.

Die grundsätzlichen Möglichkeiten des LEADER Programms, umfassende Beteiligung der verschiedenen Bevölkerungsgruppen zu erreichen, ist jedoch 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.

Da Marginalisierung und sozialer Ausschluss soziale Gruppen in unterschiedlicher Weise betreffen, müssen Entwicklungsmaßnahmen auch in flexibler Weise auf die Vielfalt der Lebenssituationen und Erfahrungen dieser Gruppen eingehen. Diesem Umstand ist in der Diskussion der ländlichen Entwicklung nur am Rande Aufmerksamkeit geschenkt worden. Viel stärker als die soziale Differenzierung sind die Unterschiede in den lokalen und regionalen Bedingungen untersucht worden. Darüber hinaus ist in der Diskussion über die geeigneten Mechanismen zur Entwicklung ländlicher Gebiete nur vereinzelt auf erforderliche Strategien für „benachteiligte“ Gruppen eingegangen worden. Solche ersten Ansätze zur Analyse der Integrationsbedingungen sowie zu den Voraussetzungen einer stärker ausgewogenen Beteiligung verschiedener Bevölkerungsgruppen sind in den letzten Jahren verstärkt worden. In den aktuellen Programmen zur ländlichen Entwicklung ist mit der Priorität 6 „Förderung der sozialen Inklusion, der Armutsbekämpfung und der wirtschaftlichen Entwicklung in ländlichen Gebieten“ dieses Ziel zu einem expliziten Schwerpunkt geworden. Politische und wirtschaftliche Stabilität können nur über diese Ziele, nämlich Inklusion und Beteiligung und nicht über Ausschluss und Marginalisierung, erreicht werden (Lowe et al. 1999, 41).

In einer kürzlich erstellten 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 (Lukesch et al. 2014). Das Entscheidende ist 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 Netzwerkfähigkeit, der Anpassungsfähigkeit und Verhandlungskompetenz“ (Lukesch et al. 2014, 76) 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.

Für viele ländliche Regionen ergibt sich als Fazit der aktuellen Bewertung: 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 (Dax et al. 2014) über Erfordernisse der Einbeziehung unterrepräsentierter Bevölkerungsgruppen sind aber noch zu vertiefen, um integrative Entwicklungswege zu verwirklichen.

Literatur:

Copus, A.K., Dax, T. and De Lima, P. (2014) Epilogue: Rural Cohesion Policy as the appropriate response to current rural trends, chapter 12, in: Copus, A.K. and De Lima, P. (eds.), Territorial Cohesion in Rural Europe, The relational turn in rural development, Series Regions and Cities 76, Abingdon: Routledge, 236-248.

Dax, T., Oedl-Wieser, T. and Strahl-Naderer, W. (2014) Altering the Evaluation Design for Rural Policies, in: European Structural and Investment Funds Journal (ESIF) 2(2), 141-152.

Gerhardter, G. und Gruber, M. (2001) Regionalförderung als Lernprozess, Evaluierung der Förderungen des Bundeskanzleramtes für eigenständige Regionalentwicklung. Schriften zur Regionalpolitik und Raumordnung Nr. 32. Wien: Bundeskanzleramt.

Lowe, P., Ray, C., Ward, N., Wood, D. and Woodward, R. (1999) Participation in Rural Development. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

Lukesch, R., Asamer-Handler, M., Fischer, M., Krippans, N. and Schuh, B. (2014) Ausmaß und Wirkung von Beteiligungsprozessen in Lokalen Aktionsgruppen (LAG) 2007-2013. Graz, Hartberg, Hirzenriegel und Wien: ÖAR Regionalberatung GmbH.

OECD (2006) The New Rural Paradigm: Policies and Governance, OECD Publishing, Paris.



Autor

Dipl. Ing. Thomas Dax ist Stellvertretender Direktor der Bundesanstalt für Bergbauernfragen. Neben Mitwirkung in zahlreichen internationalen Arbeitsgruppen, ist er seit 1990 Österreichs Delegierter in der OECD-Arbeitsgruppe zur Politik in ländlichen Regionen. Zu seinen Arbeitsschwerpunkten gehören Politikanalysen ländlicher Regionen, lokale Entwicklungsmaßnahmen, Europäische Regional- und Strukturpolitik sowie internationale Zusammenarbeit in der Berggebietsforschung.

Kontakt: thomas.dax@berggebiete.at

Weitere Informationen: www.berggebiete.at/cm3/en/contact-2/7-dax-thomas.html

Redaktion:

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

Bundenetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE)

- Geschäftsstelle -

Michaelkirchstr. 17-18

10179 Berlin-Mitte

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

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

www.b-b-e.de