

Michael Fischer, Robert Lukesch

„Beziehungsarbeit ist die eigentliche LEADER-Arbeit.“¹

Beteiligung in LEADER-Regionen im Programm LE07-13 - Ausgewählte Ergebnisse einer Projektstudie²

Zusammenfassung

Unter den sieben Merkmalen, die LEADER als Entwicklungsmethode von reinen Förderprogrammen abhebt, ist wohl die Beteiligung der regionalen Bevölkerung im Sinne der sogenannten „Bottom-up“ Entwicklungsrichtung die bekannteste und bezeichnendste. Im Rahmen einer Studie wurde untersucht, welche Strukturen, Prozesse und Kulturen von Beteiligung die LEADER-Regionen prägen und welche Wirkung Beteiligung für die regionale Entwicklung mit sich bringt. Aus den Daten der unterschiedlichen methodischen Elemente emergierten drei Typen von Beteiligungssystemen: „Netzwerker“, „Teamspieler“ und „Programmabwickler“. Trotz aller Unterschiede wie etwa in der Mobilisierung verschiedener Gruppen oder ihrer Kapazität in der Schaffung einer gesamtregionalen „Identität“, zeigt Beteiligung über alle drei Systemtypen deutliche Wirkungen – vor allem im geschaffenen Sozialkapital und in der gesteigerten Projektqualität.

1 Einleitung und Hintergrund

LEADER ist ein europäischer Entwicklungsansatz für ländliche Räume, der seit dem EU-Beitritt Österreichs in einer stetig steigenden Anzahl ländlicher Regionen aufgegriffen wird, um deren eigenständige Entwicklung zu unterstützen. Er stützt sich auf lokale Entwicklungspartnerschaften und deren sektorübergreifende lokale Gebietsstrategien, auf partizipatorische Ansätze und einen Innovationsbegriff, der sozialer Innovation und kollektivem Lernen eine besondere Rolle zuweist.

Seit der Förderperiode 2007-2013 ist LEADER keine eigene Gemeinschaftsinitiative mehr³, sondern wird als „Vierte Achse“ im Rahmen des Programms für die Entwicklung des Ländlichen Raumes⁴ umgesetzt. Die Integration des Ansatzes in den ELER wird als „Mainstreaming“ bezeichnet. Dies bedeutet zumindest theoretisch, dass über LEADER alle

¹ Zitat eines beim Schlussworkshop beteiligten LAG Managers.

² Die Projektstudie „Ausmaß und Wirkung von Beteiligung in Lokalen Aktionsgruppen“ wurde durch die ÖAR Regionalberatung GmbH (Marelli Asamer-Handler, Robert Lukesch, Michael Fischer) in Kooperation mit der ÖIR GmbH (Nadja Krippgans, Bernd Schuh) im Auftrag des Lebensministeriums erstellt.

³ LEADER I: 1991-1993; LEADER II: 1994-1999 (in Österreich erst seit dem EU-Beitritt 1995); LEADER+: 2000-2006

⁴ Kofinanziert von ELER (Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums), Bund und Land.

Maßnahmen der Ländlichen Entwicklungsprogramme förderfähig sind – und überdies auch Projekte der ländlichen Entwicklung, die der lokalen Gebietsstrategie entsprechen, sich aber nicht unbedingt unter eine der Maßnahmen unter den Maßnahmen der Achsen 1 bis 3 subsumieren lassen. Da 5% der Programmmittel für LEADER-Maßnahmen einzusetzen sind, kam es zu einer merkbaren Erhöhung des LEADER-Budgets gegenüber der Vorperiode 2000-2006. Die Zahl der sogenannten Lokalen Aktionsgruppen (LAGen) wurde von 56 auf 86 ausgeweitet. Sie decken nunmehr nahezu den gesamten ländlichen Raum Österreichs ab.

Auf Grund der Schlussfolgerungen aus der Halbzeitbewertung der Umsetzung der LEADER-Maßnahmen⁵ sowie der Empfehlungen des Europäischen Rechnungshofes⁶ entschloss sich das Lebensministerium zu Beginn des Jahres 2013 zur Beauftragung einer Studie, die sich speziell der Beteiligung als einem der zentralen Charakteristika von LEADER („Bottom-up-Ansatz“) widmet.

Die Studie verfolgte zwei Ziele, nämlich

- eine Reflexion über die bisherigen Erfahrungen in Gang zu setzen und
- die Erhöhung der Wirkung der Beteiligungsprozesse im Hinblick auf die Sensibilisierung und Aktivierung vielfältiger regionaler AkteurInnen langfristig sicherzustellen.

Hieraus wird deutlich, dass es nicht nur um eine reine „Bestandsaufnahme“ rund um Beteiligung geht, sondern dass **Lernen** für alle an der LEADER-Umsetzung Beteiligten ein wesentliches Ergebnis der Studie darstellt.

Die Studienergebnisse sollten in **Handlungsempfehlungen auf drei Ebenen** übersetzt werden: für die lokale Aktionsgruppen, die Landesverwaltungen und die Programmebene, die im Lebensministerium auf Bundesebene angesiedelt ist.

1.1 Aufbau und Ablauf der Studie

Die Studie bestand aus drei großen methodischen Bausteinen.

- A. Eine **quantitative Vollerhebung** mittels Online-Fragebogen unter den LAG ManagerInnen bildete die Basis des Methodengerüsts. Sie ermöglichte einen ersten umfassenden Überblick über Struktur und Entwicklung von Beteiligung in den LAGen.

⁵ BMLFUW 2011, Teil B, S. 566-572. Siehe:

http://www.lebensministerium.at/land/laendl_entwicklung/evaluierung/le_berichte/eval.html, 2. Teil.

⁶ Aus dem Jahr 2010, S. 99. Siehe: <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/7912818.PDF>

- B. Als Gegengewicht zur standardisierten quantitativen Befragung erfolgte in drei ausgewählten LEADER-Regionen eine **qualitative Vertiefung** mittels Sozialer Netzwerkanalyse sowie Foto- und Videoanalyse.
- C. Wie bereits erwähnt, kommt dem Lernen der verschiedenen LEADER-Stakeholder (Region, Land, Bund) im Rahmen dieser Studie besondere Bedeutung zu. Daher wurden **Reflexionsschleifen mit der Zielgruppe** (LAGs, SVLs, BMLFUW) vor und zwischen den einzelnen Erhebungsschritten in Form von zwei Workshops als drittes methodisches Element in den Projektablauf integriert.

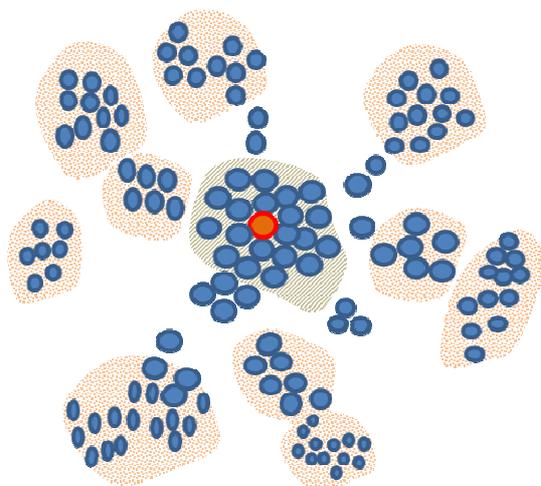
2 Beteiligungsstruktur manifestiert sich in drei Typen: „Netzwerker“, „Teamspieler“ und „Programmabwickler“

Aus der Studie lassen sich idealtypische Formen der Beteiligungsstrukturen ableiten, die wir als „Netzwerker“, „Teamspieler“ und „Programmabwickler“ bezeichnet haben. Zur besseren Begriffsabgrenzung seien die Grundstrukturen dieser drei Idealtypen hier modellhaft wiedergegeben, denn sie bilden die Grundlage differenzierter Schlussfolgerungen.

Da es sich um Idealtypen handelt, treten in der Realität immer Mischformen auf – mit Charakteristiken, die die Zuordnung einer LAG zu dem einen oder anderen Cluster mehr oder weniger ermöglichen.

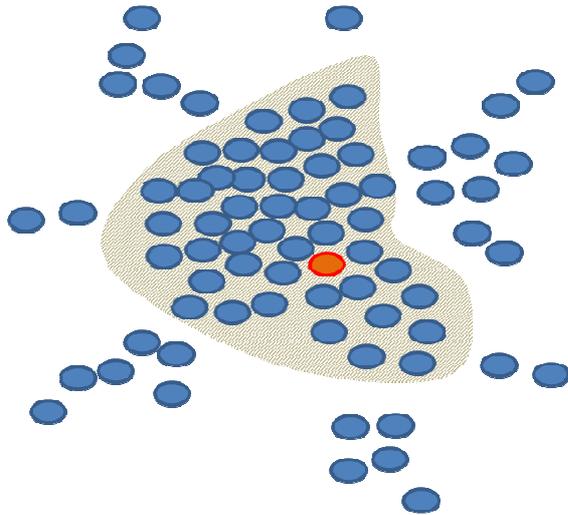
Die kleinen roten Kreise repräsentieren die LAG ManagerInnen.

Abbildung 1: Strukturmodell der Netzwerker



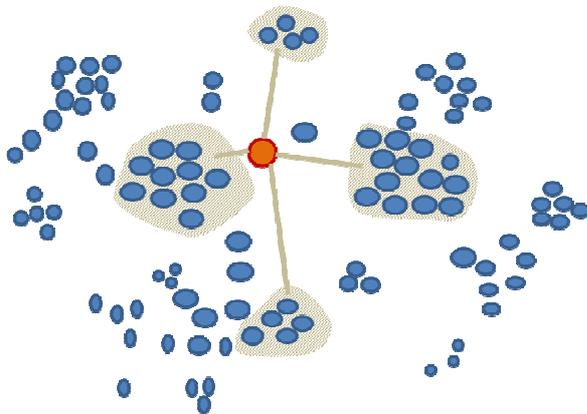
Quelle: Eigene Darstellung, 2014

Das Netzwerk der „Netzwerker“ ist mehrstufig und modular. Die gesamtregionale Vernetzungsarbeit obliegt dem zentralen Modul (mit dem LAG Management im Zentrum und einer überschaubaren Menge dicht verbundener unmittelbarer Partner), an dem unterschiedliche teilregionale/thematische/sectorale Sub-Netzwerke andocken; diese haben allerdings nur eine begrenzt ausgeprägte gesamtregionale Perspektive.

Abbildung 2: Strukturmodell der Teamspieler

Quelle: Eigene Darstellung, 2014

Das Netzwerk der „Teamspieler“ zeichnet sich durch einen relativ großen Kern an gesamtregionalen AkteurInnen aus, die sich als Gruppe mit der LAG-Arbeit identifizieren und dichte Kommunikation pflegen. Das LAG Management ist Teil des Kerns, ist aber nicht unbedingt *der* zentrale Player.

Abbildung 3: Strukturmodell der Programmabwickler

Quelle: Eigene Darstellung, 2014

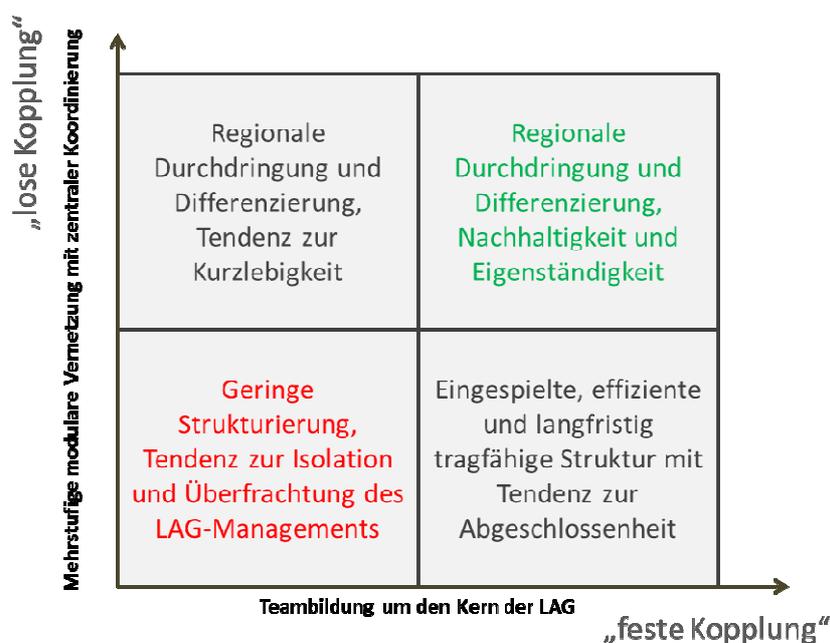
Das Netzwerk der „Programmabwickler“ besteht aus eigenständigen thematischen/sectoralen Teilnetzwerken, die zum Zwecke der Programmumsetzung zusammenarbeiten und vor allem vom LAG Management koordiniert werden, welches das programmtechnisch erforderliche Maß an regionaler Zusammenarbeit sicherstellt.

Die Landkarte der Beteiligungslogiken

Die Beteiligungsarbeit vollzieht sich im Zusammenspiel fest und lose gekoppelter Beziehungen. Beide Formen von Kopplungen sind wichtig; die einen (festen) schaffen Vertrauen, die anderen (losen) neue Perspektiven und Handlungsoptionen. Deren „optimaler Mix“ hängt von den lokalen Bedingungen ab (Lage, Größe und Siedlungsstruktur, Anzahl der Gemeinden, Governance und Vorgeschichte der Entwicklungsarbeit etc.) und kann daher

nicht ex cathedra bestimmt werden. Es ist allerdings zulässig zu vermuten, dass ausschließlich lose oder ausschließlich feste Kopplungen zu unerwünschten Phänomenen führen können, wie in Abbildung 5 dargestellt wird.

Abbildung 4: Landkarte der Beteiligungslogiken



Quelle: Eigene Darstellung, 2014

Wenn wir die drei Cluster auf der Landkarte der Beteiligungslogiken verorten, dann wären, etwas überzeichnet, die „Teamspieler“ eher rechts unten, die „Netzwerker“ links oben und die „Programmabwickler“ links unten lokalisiert. Vorteile und Risiken der jeweiligen Positionen sind der Abbildung zu entnehmen.

Es leuchtet ein, dass größere LEADER-Gebiete, die zudem inhomogen und vielgestaltig sind (ablesbar u.a. an der Vielzahl kleiner Gemeinden, an unterschiedlichen geographischen Gegebenheiten...), sich eher eine Struktur geben, die dem Cluster der „Netzwerker“ entspricht. Da die typische „Netzwerker“-Struktur modular und mehrstufig ist, „bespielt“ nur ein Teil der NetzwerkakteurInnen an der Arbeit am „zentralen Modul“, das sich auf den Gesamttraum bezieht; das zentrale Modul ist mit Subnetzwerken verbunden, die Teilregionen oder thematische Bereiche „bespielen“. Die Subnetzwerke sind nicht direkt der LAG zuzurechnen: Die meisten von ihnen werden vorher existiert haben und würden auch ohne sie weiter existieren. Sie profitieren aber durch ihre Teilhabe an der LAG.

LAGen, die auf eine längere Vorgeschichte zurückblicken, vor allem, wenn sie in eher überschaubaren und homogenen Regionen agieren, werden hingegen von einer größeren, gut eingespielten Gruppe an AkteurInnen (daher „Teams“) getragen, die sich in ihrem Selbstverständnis primär auf die LAG beziehen. Diese Teams sind es, die für eine hohe Stabilität und Verlässlichkeit der Beteiligung und der sich daraus ergebenden Absprachen sorgen. Das hat positive Auswirkungen auf die Nachhaltigkeit der erzielten Ergebnisse. Da in solchen Konstellationen immer die Gefahr der Klubbildung und elitärer Abkoppelung besteht, die es neuen AkteurInnen und neuem Gedankengut schwer macht, anzudocken, ist so eine gut eingespielte LAG gut beraten, sich immer wieder zu hinterfragen, wenn möglich, mit externer Begleitung, und sich neuen Impulsen auszusetzen, so unbequem das zuweilen scheinen mag.

LAGen, die wenig Zusammenhalt und daher Schwierigkeiten haben, AkteurInnen für strategische Beteiligung zu begeistern, sind besonders auf die effiziente Abwicklung der Projektförderungen durch das LAG Management angewiesen, um sich zu legitimieren. Sie sollten darüber reflektieren, ob der (gewählte oder oktroyierte) Gebietszuschnitt, die thematische Ausrichtung oder die Auswahl der zentralen AkteurInnen (oder alle drei) einer grundsätzlichen Revision bedürfen. Nicht selten sind Top down-Vorgaben (den Gebietszuschnitt oder die thematische Ausrichtung betreffend) geeignet, die Selbstorganisationsfähigkeit der lokalen Aktionsgruppe zu hemmen oder erst gar nicht aufkommen zu lassen. Da in diesem dissonanten Ganzen die regionale Zusammenarbeit auf den Schultern des LAG Managements ruht, kommt es zur Überlastung und damit zu einer hohen Fluktuationsrate dieser zentralen Funktion.

Größere Eigenständigkeit und Robustheit gegenüber Versuchen von außen (Politik und Verwaltung), enge Vorgaben zu machen oder bestimmte Entscheidungen durchzudrücken, wird eher in LAGen gegeben sein, die „Teamspieler“-Struktur aufweisen und längere Erfahrung mit LEADER haben. Eine „Netzwerker“-Struktur, die häufig auch mit einer als wenig verbindlich wahrgenommenen lokalen Entwicklungsstrategie verbunden ist (viele AkteurInnen kennen diese gar nicht) bieten weit bessere Interventionsmöglichkeiten für „Top down-Interventionen“. Die Eigenständigkeit der LAG und der von ihr inszenierten Beteiligung sind bei den „Programmabwicklern“ am schwächsten ausgeprägt.

Vom „richtigen“ Maß

Über das „richtige“ Maß an Beteiligung gehen die Ansichten auseinander. Unfokussierte, chaotische, also schlecht moderierte Beteiligung wird oft als Zeitverschwendung empfunden;

allerdings hält nur ein einziger Befragter das erlebte Ausmaß an Beteiligung als „zu hoch“, für etwa die Hälfte ist es genau richtig, für die andere Hälfte zu gering. Es liegt vor allem an der Form der Governance und den „Narrativen des Erfolgs“, die in der Region vorherrschen, welche Art und welches Ausmaß von Beteiligung als passend empfunden wird.

Die Studie zeigt, dass je höher der Grad der Beteiligung ist (Ausmaß und Häufigkeit, Zahl der Beteiligten), desto gleichmäßiger die vier Handlungsfelder regionaler Entwicklungsarbeit „bespielt“ werden können. Dazu gehören neben dem operativen Feld der Projektentwicklung und -umsetzung auch das strategische, weiters das organisatorische (programmtechnische und administrative Funktionen und Aktivitäten, Organisation von Events etc.) und repräsentativ-symbolische Handlungsfeld, d.h. die Region nach innen und außen zu kommunizieren und damit die Motivation der potenziell Beteiligten und die regionale Imagewirkung zu steigern.

3 Spielfelder und Rhythmen der Beteiligung

Stiefkinder Strategiearbeit und Monitoring

Breitere strategiebezogene Beteiligung ist am Beginn der Periode und im Zuge der Erstellung der lokalen Entwicklungsstrategie tendenziell am höchsten und ebbt dann zugunsten projektbezogener Beteiligung ab.

Das Stiefkind aller LEADER-Arbeit ist der Bereich *Monitoring und Evaluierung der Gebietsstrategie*. Mit anderen Worten, dieser Bereich wird – was Beteiligung betrifft - am ehesten vernachlässigt, wenn sich die Aufmerksamkeit der Beteiligten von der Strategie- auf die Projektebene verlagert und die Strategie-Ebene nicht aktiv „bespielt“ wird.

Einatmen, ausatmen

Abgesehen von der siebenjährigen Programmlogik, die vor allem jenen LAGen, die ausschließlich von der ELER-Finanzierung abhängen (und das sind die meisten mit Ausnahme der Tiroler und Kärntner LAGen) die Periodizität der Strategiearbeit diktiert, folgt regionale Beteiligungsarbeit einem eigengesetzlichen Rhythmus. Die LAG „atmet“. Es ist für viele Ehrenamtliche nicht möglich, stets dicht am Geschehen zu bleiben. Biographische Gründe können jemanden veranlassen, aus der LEADER-Arbeit auszusteigen. Dies trifft gerade für eine sehr aktive und motivierte Gruppe zu – die jungen Erwachsenen im Übergang zur Berufstätigkeit und Familiengründung. Dennoch sollten diese Personen

unverdrossen mit Informationen versorgt werden, denn sie könnten ja aus ihren „Stand-by“ zurückkommen und sich mit frischer Energie einbringen, wenn ihre Situation es zulässt oder ein neues Thema sie motiviert.

Wenn der subjektiv empfundene Nutzen nicht (mehr) da ist...

Hoffnungsfroh begonnene Beteiligung kann versanden, wenn die Diskrepanz zwischen erwartetem und tatsächlich realisiertem Nutzen zu stark und zu lange spürbar ist. Dies kann daran liegen, dass sich bestimmte Themen als nicht förderfähig herausstellen oder dass die knappen Ressourcen (beim Projektträger oder beim LAG Management) nicht ausgereicht haben, um greifbaren Nutzen zu generieren. Die Grundregel der Kooperation, nämlich wechselseitigen Nutzen zu stiften, gilt es zu beachten und noch viel mehr sich der Verschiedenartigkeit der Nutzenarten bewusst zu sein. Manche agieren aus ökonomischem Interesse; einige aus idealistischer Überzeugung, in einem bestimmten Thema etwas zu bewegen; anderen geht es um die Reputation, zusammen mit respektierten Leuten an einer wichtigen Sache führend mitzuwirken. Beteiligung ist Beziehungsarbeit und daher personenbezogen.

4 Sozialkapital und Projektqualität, die vorrangigen Wirkungsfelder von Beteiligung

Neue Beziehungen

Der direkte Nutzen der LEADER-Methode besteht ihrem Anspruch nach in der Stärkung des Sozialkapitals, also der Kooperationsbeziehungen, der Netzwerkfähigkeit, der Anpassungsfähigkeit und Verhandlungskompetenz im Konzert der regionalen Governance. Dazu gehört auch die Fähigkeit, bisher brachliegende Potenziale menschlicher Kreativität und sozialer Beteiligung ins Spiel zu bringen.

Die Befragten dieser Studie bestätigen diese Annahme. Die relativ stärkste Wirkung wird in der „Schaffung neuer Beziehungen und der Stärkung von Kooperationen“ gesehen, an dritter Stelle folgt eine „stärkere Identifizierung der Bevölkerung mit der Region“.

Bessere Projekte

Die Studie zeigt aber auch deutlich, dass Vernetzung und breite Beteiligung mit erhöhter Wirksamkeit der Programmumsetzung einhergehen. Beteiligung ist daher nicht nur eine Übung in zivilgesellschaftlicher und sozialer Kompetenz, sondern schlägt sich auch in

erfolgreicher Projektumsetzung nieder. In der Meinung der Befragten rangiert die „Verbesserung der Projektqualität“ an zweiter Stelle der Nutzenwirkungen, an vierter Stelle folgt die „Stärkung der wirtschaftlichen Entwicklung der Region.“

Das ist ein starkes Indiz dafür, dass die Stärkung des Sozialkapitals mit der Stärkung des ökonomischen Kapitals ursächlich zusammenhängt. Die Investition in Governance ist zu Beginn zwar höher, nämlich für den Aufbau der lokalen Partnerschaft und der mehrstufigen Programmarchitektur, ganz zu schweigen vom Aufwand der LAGen für die lokale Beteiligung.

Der „LEADER-Expander“

Der LEADER-Mehrwert besteht also darin, zusätzlich zu den Tugenden plangemäßer und effizienter Programmumsetzung einerseits die Zusammenhängigkeit des sozialen Gefüges zu stärken (*Bonding*-Kapital) und andererseits die Anschlussfähigkeit und Vielfalt der Vernetzungsformen auch nach außen zu erhöhen (*Bridging*-Kapital). Man könnte diesen Effekt der LEADER-Methode, der ganz besonders auf der Beteiligung basiert, den „LEADER-Expander“ nennen, da LEADER das Wirkungsspektrum verbreitert.

Indirekte Stärkung der Schwächeren

Der LEADER-Ansatz ist zwar nicht elitär, aber er setzt zweifellos an den Stärken und Chancen der Region an. Dies schlägt sich vor allem in der LEADER-Ferne von AkteurInnengruppen aus dem sozialen Bereich deutlich (z.B. AMS). Und doch bringt die Stärkung des Sozialkapitals, wie sie am ehesten bei LAGen vom Typus der „Netzwerker“ zum Ausdruck kommt, eine Stärkung der Fähigkeit mit sich, neue, auch benachteiligte AkteurInnengruppen anzusprechen und zu ermutigen. Im Vergleich zu den beiden anderen Typen („Teamspieler“ und „Programmabwickler“) zeigen die „Netzwerker“ deutlich stärkere Beteiligung junger Menschen, Frauen sowie Zugezogener aus dem Inland und von Menschen mit Behinderung. Nicht zuletzt ist es erhöhte Sozialkompetenz verbunden mit der Wahl innovativer Themen, die Etabliertes mit wenig Bekanntem verbindet (wie zum Beispiel die Nutzung der regionalen Kulinarik, um ethnische Minderheiten in neues Licht zu setzen). Die Arbeit mit Jugendlichen und Jugendbeteiligung bietet dafür ebenfalls Anknüpfungsmöglichkeiten. Das heißt, LEADER vermag soziale Themen wie Chancengleichheit und Inklusion wirksam zu bearbeiten, wenn die LEADER-Methode tatsächlich in einer Vielzahl von Beteiligungsangeboten und -formen zur Ausprägung kommt.

5 Handlungsoptionen

5.1 Handlungsoptionen für Lokale Aktionsgruppen: LAG Vorstand

Die KernakteurInnen der LAG: „Der erste Ring der Kraft“

Je schwächer die Beteiligung der zentralen AkteurInnen, desto größer wird die Last, die auf den Schultern des LAG Managements ruht. Genau diese Position ist dann aber hoher Fluktuation ausgesetzt. Daher sollte die Zusammenhängigkeit des Kerns der Partnerschaft, das heißt der Personen in Entscheidungsfunktionen, sorgsam gepflegt werden. Wenn die KernakteurInnen bereit sind, als gut funktionierende Gruppe Verantwortung zu tragen, können sie dem LAG Management in seiner operativen Tätigkeit als wertvolle Stütze dienen.

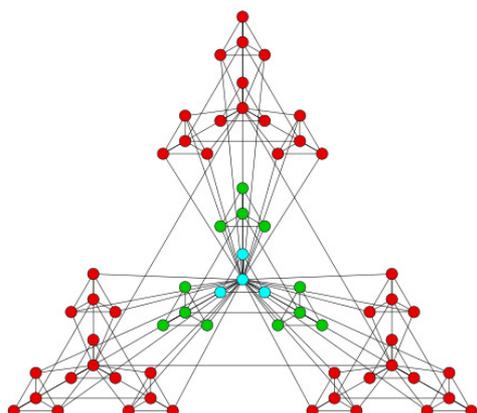
„Der zweite Ring der Kraft“ sorgt für die regionale Verzweigung und Verankerung des Netzwerks

Damit es abgesehen von der Beteiligung an den zentralen Funktionen (d.h. an der LAG im engeren Sinne) zu einer Beteiligung weiterer Kreise regionaler AkteurInnen nicht nur in Projekten, sondern auch in Arbeitsgruppen, im Monitoring, in der Repräsentanz nach innen und außen sowie in Kooperationsprojekten mit anderen LEADER-Regionen kommt, braucht es „Drehpunktpersonen“, die die Aktivitäten der zentralen Entscheidungsebene einem größeren Kreis verständlich machen. Die Wichtigkeit dieser „Übersetzung“ wird systematisch unterschätzt. Fälschlicherweise geht man gemeinhin davon aus, dass die KernakteurInnen, also zum Beispiel die Vorstandsmitglieder, die wesentlichen Informationen in ihren eigenen Zirkeln ohnehin in Umlauf bringen. In Wirklichkeit sind diese, nehmen wir als Beispiel die BürgermeisterInnen, funktionsbedingt in viele andere Tätigkeiten verantwortlich eingebunden. Wenn sie nach einer LAG-Vorstandssitzung zur Tür hinausgehen, dann denken sie schon an die nächste Sitzung im Abwasserverband, gefolgt von der Eröffnung eines SeniorInnenheims. Daher sollte ein „zweiter Ring der Kraft“⁷ für die Verbindung der zentralen, strategischen Ebene mit den thematischen, sektoralen und teilregionalen Sub-Netzwerken sorgen: „LEADER-Antennen“ in den Gemeinderäten, in den Amtsstuben der Sozialpartner, in Verbänden, Initiativen und Institutionen. Vor allem größere Regionen, deren Beteiligungsstruktur dem Typ der „Netzwerker“ entspricht, sind auf diesen „zweiten Ring“ angewiesen, da es ihnen aufgrund beschränkter Ressourcen schwerer fällt, Informationen rasch und wirkungsvoll bis an die Ränder des Netzwerks zu transportieren....und deren Beiträge in den Kern zu kommunizieren.

⁷ In Anlehnung an den *Second Ring of Power* des Carlos Castaneda (1991). Das Netzwerk wird durch Personen zusammengehalten, die auf zentraler Ebene nicht sehr prominent hervortreten: *The art of a sorcerer is to be inconspicuous even in the midst of people*. Es mag Zufall sein oder nicht, dass Castaneda den zweiten Ring der Kraft einer Gruppe von Frauen zuordnet. Zitat: <http://www.prismagems.com/castaneda/donjuan5.html>

Dazu ein Bild: Für den Mathematiker und Netzwerkforscher Albert-László Barabási „beruht Resilienz auf der Netzstruktur (Topologie)⁸. Man betrachte das in Abbildung 34 dargestellte hierarchisch-modulare Netzwerk.

Abbildung 6: Hierarchisch-modulares Netzwerk



Quelle: Ravasz Regan E. (2002: 1552)

Wenn wir auf das Bild schauen, als sähen wir es von oben, können wir uns vorstellen, dass das zentrale (türkise) Modul **eine Ebene oberhalb** der peripheren (roten) Module angeordnet ist. Eine solche Form entspricht der idealtypischen Netzwerkstruktur des „Netzwerker“-Clusters:

- Auf der gesamtheregionalen Ebene agiert das (grüne) Modul der LAG-KernakteurInnen.
- Die Verbindung mit den anderen (roten) Modulen, die wir uns als subregional, themenzentriert oder sektoral denken können, setzt nicht hauptsächlich an den Netzknoten im Kern an (den oben erwähnten sprichwörtlichen BürgermeisterInnen); denn diese sind sichtlich nur mit peripheren AkteurInnen der peripheren Module verbunden.
- Die zentralen Netzknoten der peripheren Module hingegen sind mit peripheren AkteurInnen des Zentralmoduls verbunden, und zwar mehrfach (redundant).
- Schließlich stellen wir fest, dass die zentralen AkteurInnen der peripheren Module ihrerseits miteinander verbunden sind, was dem Gesamtnetzwerk erhöhte Stabilität verleiht: Das ist der „zweite Ring der Kraft“.

⁸ *Resilience depends on topology*. Siehe Vortragsfolien zum Thema *Network Robustness* von A.L. Barabasi gemeinsam mit Réka Albert und Hawoong Jeong: www.cse.unr.edu/~mgunes/cs765/.../Lecture16.ppt (letzte Folie). In den Systemwissenschaften werden modulare Architekturen als geeignet gesehen, drei Grundparameter für die Lebensfähigkeit von Systemen zu optimieren: (i) Minimale Kosten für die Aufrechterhaltung der Verbindungen, (ii) Geschwindigkeit der Kommunikation zwischen den Netzknoten und (iii) Stabilität des Gesamtgefüges.

- Der „zweite Ring der Kraft“ kann sich also sowohl aus zentralen AkteurInnen der peripheren Module (die miteinander verbunden sind) als auch aus peripheren AkteurInnen der peripheren Module herausbilden, die mit zentralen AkteurInnen des zentralen Moduls verbunden sind.
- Man kann sich nicht darauf verlassen, dass eine solche Struktur in sozialen Gefügen von selbst entsteht⁹. Modulare Netzwerke sind eine Steuerungsaufgabe. Sie müssen durch Motivationsarbeit, Rollenklärungen und geregelte Kommunikationsflüsse hergestellt und gepflegt werden.

Zweierlei Strategien: Starke Themen oder souverän in der Prozessgestaltung

Je nach Größe und innerer Differenziertheit wird eine LAG gut beraten sein, mehr oder weniger fokussierte Strategien zu entwickeln.

- **Im Falle eines kohärenten und nicht zu großen Gebiets**, vorzugshalber auch auf der Basis eines konsolidierten AkteurInnengefüges, kann es gut sein, sich auf starke Themen und Prioritäten zu einigen und diese konsequent umzusetzen – mit aller Flexibilität unerwarteten Entwicklungen gegenüber, die die Sinnhaftigkeit der einen oder anderen strategischen Ausrichtung in Frage stellen könnten.
- **Im Falle größerer Gebiete bzw. von Gebieten höherer innerer Diversität** bestünde die Gefahr, dass eine solche Strategie zu einer Vernachlässigung weiter Teile der Region führt. Bestenfalls koalieren dann zwei, drei AkteurInnengruppen, die es geschafft haben, im Wettbewerb um Prioritäten ihr Thema auf gesamtregionaler Ebene zu etablieren. Eine solche Vorgangsweise könnte auf eine mehr oder weniger konventionelle Programmabwicklung hinauslaufen, mit punktuellen Innovationen, die schon zum Zeitpunkt der Strategieentwicklung absehbar, wenn nicht sogar umsetzungsreif waren.

Zu einer modularen Struktur des Gesamtgefüges würde daher eher eine modulare Strategie passen, die *raumvariabel* (Cumming 2011) ist und die sich dadurch auszeichnet, dass unterschiedliche teilregions- oder themenspezifische Strategien miteinander koexistieren. Die verbindende Strategie auf regionaler Ebene setzt ihre Prioritäten eher auf Prozess- und Schnittstellenmanagement und die Schaffung von Komplementaritäten. Eine solche „Meta-Strategie“ ist anspruchsvoll und sollte gerade nicht mit Wischi-Waschi verwechselt werden.

⁹ Im Gegensatz dazu finden wir solche Netzwerke in der Natur sehr häufig an, von der molekularen bis zur ökologischen Ebene.

5.2 Handlungsoptionen für Lokale Aktionsgruppen: LAG ManagerInnen

Gestaltung der Kommunikationsbeziehungen

Nachhaltige Beteiligung gedeiht auf dem Humus stabiler Rahmenbedingungen und auf der Nährlösung guter Kommunikation. „*Beziehungsarbeit ist die eigentliche LEADER-Arbeit.*“¹⁰

Motivation und Interesse der AkteurInnen sind eng an Nutzenerwartungen gekoppelt. Diese müssen realistisch kommuniziert (Aufgabe des LAG Managements) und stabil sein (Aufgabe der Schwerpunktverantwortlichen Landesstellen). Die Kommunikationsformen sollten dem Typus der LAG-Netzwerkstruktur angemessen sein und immer beide Richtung der Kommunikationsbeziehung LAG <-> AkteurInnen berücksichtigen.

Diversität als Handlungsprinzip

Der/die LAG ManagerIn sollte auf die Diversität der Beteiligung auf allen Ebenen und in allen Beteiligungsstufen achten. Er/sie schaue auf die Vielfalt der AkteurInnen. Wenn sie nicht genügt, dann füge er/sie Diversität hinzu. Wenn sie genügt – ebenfalls.

Was heißt Diversität? Diversität/Verschiedenheit ist als soziales, örtliches und zeitliches Prinzip zu verstehen, das sich bezieht auf

- den Hintergrund, die Bedürfnisse, Interessen und die Kompetenzen der EinzelakteurInnen;
- Aufbau, Rolle und Funktion der Entscheidungs- und Konsultationsorgane und ihre Verknüpfung;
- Informations-, Kommunikations- und Dialogformen;
- das Pulsieren zwischen aktivem Initiieren und wachsamem Zuwarten.

Diversität ist ein Feind der Bequemlichkeit. Der Umgang mit ihr erfordert intellektuelle, emotionale und soziale Investitionsbereitschaft.

Die Qualität der Wirkungshypothesen hängt mit der Qualität der Beteiligung zusammen

Aus derzeitiger Sicht wird LEADER 2014-2020 den LAGen mehr Kompetenzen in der inhaltlichen Ausrichtung ihrer Strategie wie auch in der Wahl der Projekte ermöglichen. Mit

¹⁰ Zitat eines beim Schlussworkshop beteiligten LAG Managers.

dieser neuen Freiheit geht aber auch die neue Verantwortung einher, auf der Grundlage einer klaren strategischen Ausrichtung die eingereichten Projekte auszuwählen oder gegebenenfalls abzulehnen sowie auch die Förderhöhen (in einer bestimmten Bandbreite) festzulegen. Die Klarheit der Strategie zeigt sich vor allem im Geschick, Ergebnisse und Wirkungen auf Projekt- und Programmebene mit passenden Indikatoren zu versehen und durch nachvollziehbare Wirkungshypothesen miteinander zu verknüpfen. Meist basieren diese Hypothesen auf vergangenen Erfahrungen oder anderen Lernprozessen.

Veränderungen, wie sie in der Regionalentwicklung als beabsichtigte Wirkungen formuliert werden, sind selten auf einen Auslöser allein zurückführbar. Daher ist es wichtig, im Prozess der Strategieerstellung möglichst viele Informationen zu Ursache-Wirkung-Beziehungen durch informierte AkteurInnen zu generieren.

Die Strategie mit ihren beabsichtigten Wirkungen und Maßnahmen soll der Lebenswelt der AkteurInnen entsprechen – sie soll für sie Bedeutung haben. Für LAGen jedweden Typs ist es wichtig möglichst viele AkteurInnen für die Entwicklung gemeinsamer Sichtweisen auf die Entwicklungserfordernisse ihrer Region zu gewinnen, damit gleich von Anbeginn entsprechende Aktivitäten gesetzt werden können.

The Art of Hosting

Gewiss beruht gute Kommunikation auf Empathie und Sympathie – das persönliche Gespräch des/der LAG ManagerIn hat sich als wesentliches Instrument für gelingende Beteiligung herausgestellt. Genauso wichtig ist aber auch die kunstvolle Gestaltung der Begegnungs-, Diskussions- und Dialogräume. Diese Kunst, *the art of hosting*, ist erlernbar, und des Lernens wird kein Ende sein.¹¹

Erfahrungen mit der Beteiligung von Jugendlichen und Frauen

In den beiden Workshops (Feedback- und Schlussworkshop) wurde intensiv über die Aktivierung und Beteiligung spezieller Zielgruppen nachgedacht. Im Folgenden werden einige der diesbezüglichen Diskussionsbeiträge wiedergegeben:

- Die Erwartungen an die Beteiligung der **Jugend** müssen anderer Natur sein als die an die Beteiligung Erwachsener. „Erfolgreiche“ Jugendbeteiligung muss nicht heißen, dass sich Jugendliche auf Dauer in LEADER-Aktivitäten einbringen; hier wird man häufig auf Jugendfunktionäre beschränkt bleiben, aber das reicht nicht. Es geht vor

¹¹ Viele Hinweise über Methoden zur Gestaltung von Dialogräumen finden sich auf www.partizipation.at oder auch im Buch von Baumfeld et al. (2009)

- allem darum, Potenziale ins Licht zu rücken und über niederschwellige Projekte zu versuchen, Jugendliche mit regionalen Themen in Berührung zu bringen.
- Der Zugang zu Jugendlichen gelingt recht gut über MultiplikatorInnen (Jugendmanagement, Jugendzentren, Vereine, Landjugend, Schulen, etc.).
 - Jugendliche bevorzugen in der Regel eigene Begegnungsräume, die sie auch selbst nach ihren Bedürfnissen gestalten. Es genügt nicht, sie auf Quotensitze in Entscheidungsgremien zu hieven. Es ist nicht gesagt und oft eher unwahrscheinlich, dass sie sich in der Kultur dieser Gremien wohl fühlen, geschweige denn sich dort freimütig und selbstbewusst einbringen.
 - Die Arbeit mit Jugendlichen ist nie endende wollende Aufbauarbeit, da Jugend eine zeitlich begrenzte Lebensphase ist. Es sollte daher versucht werden, die Wertigkeit von und die Arbeit mit Jugendlichen im Blick zu behalten und nicht die Beteiligung bestimmter JugendvertreterInnen zu institutionalisieren.
 - Die Erkenntnis, dass Jugendliche über Sport- und Freizeitvereine ansprechbar sind, lässt den Befund, dass diese Vereine zu den seltensten AkteurInnen der Beteiligten gehören, in besonderem Licht erscheinen. Vielleicht sollten diese Vereine zukünftig mehr auf dem Beteiligungsradar der LAG Verantwortlichen aufblinken.
 - Was die immer noch deutlich geringere Beteiligung von **Frauen** in Entscheidungsfunktionen betrifft, wäre anzuraten, im Sinne eines Gender Mainstreaming Ansatzes in jedes Regionalentwicklungsziel auch ein Gender-Ziel mit aufzunehmen.
 - Hier und dort täte eine Quotenregelung gut, um ein jahrzehntealtes Muster männlicher Klubbildung zu unterbrechen. Wie gesagt, die Quotenregelung ist nicht die Lösung, aber kann als wirksamer Unterbrecher eines ohnehin auslaufenden Kulturmusters wirken. Man gewinnt einfach Zeit.
 - Weiters sollten bei der Auswahl und Ausformulierung von Zielen die Interessenlagen der weiblichen Bevölkerung systematisch mit berücksichtigt werden, um zu vermeiden, später umständlich nachzurüsten zu müssen, um deren Bedarfen gerecht zu werden. Diese Bedarfe sollten aus der SWOT hervorgehen, die eine Eigenleistung der LAG sein und nur in Teilen an externe KonsulentInnen ausgelagert werden sollte.
 - Es sollte gezielt über geeignete Beteiligungsformate und -zeiten nachgedacht werden, die die Beteiligung von Frauen verbessern, die stark in familiäre, Haushalts- und Pfllegetätigkeiten involviert sind.

5.3 Handlungsoptionen für die Programmverwaltung auf Landes- und Bundesebene

Verlässlicher Rahmen

Stabile Rahmenbedingungen erleichtern es, dass Erwartungen der Beteiligten an LEADER auch eingelöst werden können. Die Stabilität der Rahmenbedingungen sollte zumindest für eine Programmperiode gewährleistet sein.

Den Verwaltungen obliegt die Kunst der Balance in der Schaffung von Rahmenbedingungen, die den bürokratischen Erfordernissen Rechnung tragen, gleichzeitig aber die Projektträger und AkteurInnen der lokalen Aktionsgruppe nicht überfordern oder gar ihren Schaffensdrang brechen.

Verknüpfung der Strategieebenen

Im Sinne einer „guten Governance“ ist die Verwaltung von Beginn an gefordert, als Partner die LAGen in der Definition von Zielen zu begleiten, um die Kompatibilität und Komplementarität der lokalen Entwicklungsstrategien mit den landesweiten programmatischen Ausrichtungen zu stärken. Die gemeinsame Vereinbarung von Wirkungen soll beiden Ebenen – der LAG sowie der Landesebene – Planungssicherheit ermöglichen, auf dass sich in späterer Folge die Diskussion über einzelne Projekte erübrigen möge.

Ressourcen für die Sensibilisierungs- und Beteiligungsarbeit

Die Inszenierung von Beteiligung lässt sich nicht eins zu eins in Projekterfolge übersetzen. Sie ist also vor allem den Funktionskosten der LAG zuzuordnen, die dafür einen ausreichenden Spielraum benötigt. Gute und innovative Konzepte der Beteiligungsarbeit sollten auch eine fette Kalkulation der Sensibilisierungs- und Verwaltungskosten zulassen. Laut EU-Verordnung sind dafür bis zu 25% des LAG Budgets widmungsfähig. Diese Marge sollte in Hinkunft weit besser ausgeschöpft werden als bisher, wo im Durchschnitt eher einstellige Prozentsätze die Regel sind.

Die LAG als Entwicklungsagentur

Die berechtigte Aufwertung der Gebietsstrategie als verbindliche Leitlinie für die lokale Aktionsgruppe und deren eigenständige Projektauswahl sollte nicht darauf hinauslaufen, dass die LAG zu einer exklusiven Umsetzungsmaschine für ausschließlich diese eine Strategie wird. Die LAG sollte grundsätzlich in der Lage sein und auch dazu ermutigt werden, für andere wichtige Themen und Aktivitäten zusätzliche Ressourcen zu generieren und sie als komplementäre Handlungsfelder umzusetzen oder deren Umsetzung zu koordinieren.

Das heißt nichts anderes, als dass der LAG die Möglichkeit offensteht, die Metamorphose zu einer lokalen Entwicklungsagentur zu vollziehen. Damit wären – so eine Hypothese – auch positive Auswirkungen auf Beteiligung und Nutzenstiftung zu erwarten.

6 Literatur

Baumfeld L., Hummelbrunner R., Lukesch R. (2009): Instrumente systemischen Handelns – Eine Erkundungstour, Rosenberger Fachverlag.

Beck D., Cowan C., Polonyi C. 2007: Spiral Dynamics – Leadership, Werte und Wandel: Eine Landkarte für das Business, Politik und Gesellschaft im 21. Jahrhundert. Kamphausen-Verlag, Bielefeld.

BMLFUW 2011: Halbzeitbewertung 2010 des Programms LE 07-13. Wien.

Cartwright, Dorwin [Hrsg.] (1963). Lewin, Kurt, 1890-1947 - Field theory in social science; Gesamtwerkausgabe; Huber, Bern u.a.

Castaneda C. (1983): Der zweite Ring der Kraft. Fischer TB, Frankfurt am Main.

Cumming G. (2011): Spatial Resilience in Socio-Ecological Systems. Springer, New York.

Europäischer Rechnungshof 2010: Sonderbericht Nr. 5 – Umsetzung des LEADER-Konzepts zur Entwicklung des ländlichen Raums. Luxembourg.

Ravasz Regan Erszébeth e.a. (2002): Hierarchical Organisation of Modularity in Metabolic Networks. Science Vol. 297, S. 1551-1555.

Korrespondenz und Rückfragen zum Artikel an

Dr. Robert Lukesch/ Mag. Michael Fischer
ÖAR Regionalberatung GmbH
Fichtegasse 2
1010 Wien

lukesch@oear.at

fischer@oear.at