

Soziale Vielfalt – Stärke der ländlichen Entwicklung? Analyse und Diskussion am Beispiel „Leader“ in Österreich

Social diversity – a strength in rural development? Analysis and discussion of the “Leader” approach in Austria

Theresia OEDL-WIESER

Zusammenfassung

Dieser Beitrag beschäftigt sich mit der Bedeutung der sozialen Vielfalt für die ländliche Entwicklung in Österreich. Am Beispiel von „Leader“ wird diskutiert, inwieweit ländliche Entwicklungsinitiativen geeignet sind, verdrängte und ungenutzte soziale Potenziale in den Regionen zu fördern. Der Blick in vergangene Jahre zeigt zahlreiche Hemmnisse für die Umsetzung sozialer Projekte und für die Förderung der sozialen Vielfalt auf. Die Analyse lokaler Entwicklungsstrategien für Leader in der aktuellen Förderperiode offenbart jedoch in manchen Regionen bereits eine in Ansätzen durchgängige Strategie, die bestehende soziale Vielfalt in die ländliche Entwicklung verstärkt einzubinden.

Schlagnworte: Diversität, soziale Vielfalt, Chancengleichheit, ländliche Entwicklung, Leader

Summary

This paper is dealing with the importance of social diversity for rural development in Austria. Considering the „Leader“-approach it will be discussed how local and regional initiatives are suitable to raise hidden and forgotten social potentials. In the previous period of the leader initiative many obstacles for implementing social projects and promoting social diversity in the rural context can be revealed. The analysis of the leader initiatives of the current funding period shows that in some re-

gions comprehensive approaches were developed to embed the existing social diversity in the rural development strategies.

Keywords: Diversity, social diversity, equality, rural development, Leader

1. Einleitung

In den letzten Jahrzehnten haben sich sowohl im urbanen als auch im ländlichen Raum vielfältige Lebensmodelle herausgebildet und die Individualisierung in der Gesellschaft schreitet stetig voran. Die Attraktivität ländlicher Regionen wird zusehends nicht mehr nur durch sogenannte „harte“ Faktoren wie die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit und das Angebot an Arbeitsplätzen bestimmt, sondern sie wird in einem hohen Maß auch von „weichen“ Faktoren wie der sozialen Infrastruktur, dem regionalen Klima (offen oder geschlossen) und dem kulturellen Angebot beeinflusst. Diese gesellschaftlichen Entwicklungen und ihre Folgen werden von den lokalen und regionalen EntscheidungsträgerInnen bislang in ihrer (politischen) Arbeit nicht im erforderlichen Ausmaß reflektiert.

Die Relevanz des Themas der sozialen Vielfalt und deren gezielte Förderung in ländlichen Regionen Österreichs wird deutlich, wenn etwa der anhaltende Bevölkerungsrückgang in peripheren inner-alpinen Regionen oder in Gebieten entlang des ehemaligen „eisernen Vorhangs“ betrachtet wird. Die selektive Abwanderung von jungen, durchwegs sehr gut gebildeten Menschen aus den ländlichen Regionen bringt den Verlust an Know how, von Engagement und Reproduktionsfähigkeit mit sich. Periurbane ländliche Regionen und ländliche Räume im Umfeld überregionaler Verkehrsachsen hingegen verzeichnen Wanderungsgewinne (Zu- und Abwanderung) wobei die Bevölkerung eine ausgeprägtere alters-, bildungs- und einkommensmäßige Heterogenität aufweist (DAX et al., 2009). Wie können nun Programme und Initiativen diesen Problemlagen entgegensteuern? Welche Chancen und Risiken stecken in der Förderung der sozialen Vielfalt in ländlichen Regionen und welche Rahmenbedingungen müssen gegeben sein, damit sie sich entfalten kann?

2. Methodik

In diesem Beitrag werden die Ergebnisse aus zwei Forschungsprojekten sowie aus einer Evaluierungstätigkeit im Bereich *Chancengleichheit im Programm ländliche Entwicklung – Achse 4* für die Diskussion des Themas herangezogen. Das ÖROK-Projekt „*Neue Handlungsmöglichkeiten für periphere ländliche Räume*“¹ sollte wichtige Kommunikationsprozesse mit regionalen ExpertInnen anregen und eine Plattform für eine fundierte und durchaus kontroversielle Diskussion zur Entwicklung peripherer Räume bieten. Es kristallisierten sich drei thematische Schwerpunkte heraus: *soziale Vielfalt, interkommunale Kooperation und Rückzug aus der Landbewirtschaftung* (DAX et al., 2009), wobei in diesem Beitrag vor allem auf die Erkenntnisse aus dem Schwerpunkt *soziale Vielfalt* (Chancengleichheit, Integration, Governance) Bezug genommen wird. Das Projekt „*Die Bedeutung von Leader² in Österreich – eine qualitative Analyse*“, das an der Bundesanstalt für Bergbauernfragen durchgeführt wurde, analysiert fördernde und hemmende Faktoren für die Umsetzung von ländlichen Initiativen und die Bedeutung der BürgerInnenbeteiligung in diesen Entwicklungsprozessen. Im Zuge dieses Projektes wurden 25 Leitfadeninterviews mit EntscheidungsträgerInnen in Landesverwaltungen und Lokalen Aktionsgruppen (LAG) sowie mit ProjektträgerInnen zur vergangenen Leader-Förderperiode (2000-2006) in drei Bundesländern durchgeführt. Darüber hinaus wurden im Rahmen einer ExpertInnentätigkeit³ die Lokalen Entwicklungsstrategien der 86 österreichischen LAGs der aktuellen ELER-Förderperiode (2007-2013) in Hinblick auf die Formulierung konkreter sozialer Zielsetzungen und Aktionsfelder zu Chancengleichheit sowie hinsichtlich der Einbindung von sozialer Expertise und Vielfalt in den Regionen analysiert.

Im Folgenden wird die Herkunft der Begriffe „soziale Vielfalt“ und „Diversity“ erläutert und ihre Relevanz für die ländliche Entwick-

¹ Dieses Projekt wurde unter dem Schirmthema „Räumliche Auswirkungen von Megatrends: Handlungsbedarf und Steuerungsmöglichkeiten“ im Auftrag der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) bearbeitet.

² Liaison entre actions de développement de l'économie rurale.

³ Die Begutachtung erfolgte im Rahmen des Auswahlverfahrens für die Leader Aktionsgruppen im November 2007 (1. Runde) sowie Oktober 2008 (2. Runde).

lungspolitik skizziert. In weiterer Folge wird die Förderung und Nutzung der regionalen sozialen Vielfalt am Beispiel von „Leader“ in Österreich exemplarisch diskutiert. Den Abschluss bilden die Diskussion der Ergebnisse sowie Schlussfolgerungen.

3. Diversity und soziale Vielfalt – eine Begriffsbestimmung

„Diversity“, abgeleitet von lat. *Diversitas*, bedeutet Verschiedenheit, Heterogenität oder Differenz und wird positiv konnotiert meist als Vielfalt übersetzt. Diversity kommt ursprünglich als dem Managementdiskurs und stellt den ökonomischen Nutzen der Berücksichtigung der Vielfalt der Humanressourcen in Unternehmen in den Vordergrund, bekannt unter der Strategie des „Managing Diversity“. Im Gegensatz zur rein ökonomischen Ausrichtung von Managing Diversity erfolgt in der „Equity-Perspektive“ eine breitere Auslegung von Diversity. Hier werden als allgemeine Ziele Unrechtsbekämpfung, Antidiskriminierung und die Förderung von Fairness, Toleranz und Respekt betont (HARDMEIER und VINZ, 2007, 27). Ab Beginn der 1990er Jahre begann in der feministischen Theorie eine heftige Auseinandersetzung über die Differenz zwischen Frauen, wobei der Focus auf den Kategorien Geschlecht, Klasse und Rasse⁴/Ethnizität lag. Diese Diskussion weitete sich in jüngster Zeit aus und richtet nun verstärkt den Fokus auf die Interdependenzen verschiedener Diskriminierungsachsen (Geschlecht, Rasse, ethnische Herkunft, Alter, Behinderung, Religion, sexuelle Ausrichtung etc.). Dieser Diskurs wird unter dem Begriff „Intersectionality“ oder „Mainstreaming Diversity“ geführt (SQUIRES, 2007, 161 ff.). Auch in der Europäischen Union sind seit Ende der 1990er Jahre „Equality und Diversity“ bzw. „Gleichheit und Vielfalt“ normative Vorgaben für die Europäische Integration. In Artikel 13 des Vertrages von Amsterdam heißt es, dass:

„... Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen sind.“

⁴ In Europa ist der Begriff „Rasse“ durch die biologistische Anwendung im Nationalsozialismus stark vorbelastet. Im englischen Sprachraum wird der Begriff „race“ im Sinne der sozialen Konstruiertheit von Gruppen verwendet.

Darüber hinaus wurden in der EU seit dem Jahr 2000 vier Antidiskriminierungsrichtlinien⁵ erlassen. Der Diskurs um die Förderung und Nutzung der sozialen Vielfalt in unserer Gesellschaft, sowohl in städtischen als auch in ländlichen Regionen, beginnt sich auszuweiten und dieser Diskussion müssen sich zukünftig auch die lokalen und regionalen EntscheidungsträgerInnen stellen (DAX et al., 2009).

4. Die Bedeutung von sozialer Vielfalt in ländlichen Regionen

Soziale Vielfalt in ländlichen Regionen, wie sie in diesem Beitrag diskutiert wird, ergibt sich keineswegs von selbst. Soziale Vielfalt muss gestaltet und wertgeschätzt werden und dies beginnt mit der gezielten Suche nach vergessenen, verdrängten und noch ungenutzten Potenzialen. Zahlreiche Studien haben gezeigt, dass das vorhandene Sozialkapital in ländlichen Regionen dazu tendiert, nicht etablierte AkteurInnen (z.B. Jugendliche, Zugewanderte, QuerdenkerInnen, Kulturschaffende, MigrantInnen) auszuschließen (WIESINGER, 2007; SHORTALL, 2003). Das Spektrum an sozialer Vielfalt und sein Potenzial sind bis jetzt von lokalen und regionalen EntscheidungsträgerInnen viel zu wenig erkannt und gefördert worden. Wenngleich soziale Vielfalt positiv konnotiert ist, muss bedacht werden, dass Heterogenität in der Bevölkerung auch ein konflikträchtiges Phänomen ist. Es geht darum, den Prozess der Entfaltung der positiven Effekte von sozialer Vielfalt zu begleiten, etwa durch thematische Pilotaktionen, durch die Ausschreibung von kleinregionalen Entwicklungsprogrammen oder durch die Abhaltung von Regionswettbewerben zu integrativen gesellschaftlichen Themen und neuen Aktivierungsmodellen zur Förderung der sozialen Vielfalt.

FLORIDA (2002) legte in seinem Buch „The Rise Of The Creative Class“ Analysen vor, wonach „weiche Standortfaktoren“, wie die Kultur der Offenheit gegenüber ethnisch-kulturellen Minderheiten und eine anregende kulturelle Vielfalt in einem toleranten Stadt(Regional-)klima, entscheidende Schlüsselfunktionen für wirtschaftliches Wachstum sind. Kreativität und innovatives Schaffen entfalten sich dort besonders gut, wo es ein offenes Klima für neue Ideen gibt sowie ein positiver und produktiver Umgang mit unterschiedlichen Sichtweisen

⁵ Verordnungen 2000/43/EG; 2000/78/EG; 2002/73/EG; 2004/113/EG

und Fähigkeiten herrscht. Wichtig ist dabei vor allem wechselseitige Toleranz, Anerkennung und Respekt, denn nur so kann eine positive Wertschätzung von Heterogenität entstehen⁶.

In Zeiten von Globalisierung und einer kontinuierlichen Alterung der Gesellschaft in westlichen Industrieländern ist es zentral, ein tolerantes Klima und eine produktive Atmosphäre zu schaffen, die zu mehr Flexibilität im Denken und kreativen Problemlösungen führt. Es ist absehbar, dass nicht nur Unternehmen sondern auch Regionen künftig stärker im Wettbewerb um das kreative soziale Potenzial stehen werden. Bislang ist es in vielen ländlichen Regionen allerdings so, dass die Dynamik der Heterogenisierung der Gesellschaft zu wenig erkannt bzw. stark unterschätzt wird. Soziale Vielfalt kann zum Nutzen aller Beteiligten entwickelt werden, wenn Vorurteile abgebaut werden und der Blick auf die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Chancen einer vielfältigen Gemeinschaft – ressourcenorientiert und nicht defizitorientiert – gerichtet wird, wo die Kompetenzen und Potenziale aller BürgerInnen in den Mittelpunkt gestellt werden.

5. Der Leader-Ansatz - Motor für soziale Vielfalt in ländlichen Räumen?

Der Entwicklungsansatz von Leader hat, getragen von den Prinzipien *Territorialität, Partnerschaft, Bottom-up, Innovation, Multisektoralität, Netzwerkbildung* und *Kooperation*, in vielen europäischen Regionen erfolgreiche, integrative und innovative Entwicklungsprozesse in Gang gesetzt. Durch den integrativen Leader-Ansatz wurden, anders als bei traditionellen sektoralen Ansätzen, Synergien zwischen den einzelnen Sektoren geschaffen (EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN, 2006). In Österreich kam es durch die Einrichtung von Leader ab 1995 zu einer massiven Ausweitung der öffentlichen Mittel (1995: 90 Mio. €; 2007-2013: 600 Mio. €) und zu einer flächendeckenden Ausdehnung der eigenständigen Regionalentwicklung. In einer bilanzierenden Einschätzung der vergangenen beiden Leader-Perioden (1995-1999; 2000-2006) wird die

⁶ Am Konzept der „creative class“ wird vor allem kritisiert, dass es neoliberal ausgerichtet ist. Des Weiteren wird bemängelt, dass das Konzept auf urbane Ballungsräume begrenzt ist und nicht auf ländliche Räume ausgeweitet wird.

Dominanz von relativ konventionellen Tourismusaktivitäten kritisiert und darauf hingewiesen, dass im Bereich der Sicherung der lokalen Infrastrukturen und Dienstleistungen, bei der Entwicklung der sozialen Diversität in ländlichen Räumen und in der regionalen Bildungspolitik zu wenig Akzente gesetzt wurden (RESCH und DAX, 2009).

6. Darstellung der Ergebnisse

Die Befragung von LAG-ManagerInnen und ProjektträgerInnen zeigt auf, dass dem LAG-Management eine sehr bedeutende Rolle bei der Wahrnehmung und Förderung der sozialen Vielfalt in den Regionen zukommt. LAG-ManagerInnen sind die zentralen AkteurInnen in diesem Prozess, indem sie Vernetzungen mit sozialen Gruppen wie Frauen, Jugendlichen, MigrantInnen, sozial und zivilgesellschaftlich Engagierten, Kulturschaffenden etc. aufbauen und sie zur konstruktiven Mitarbeit einladen. Im folgenden Zitat werden Probleme bei der Umsetzung sozialer Projekte in Leader benannt:

„Und wenn Selbsthilfegruppen, wie der Name schon sagt, ein gutes innovatives Projekt auf die Füße stellen, wer finanziert denn so was? Da werde ich kaum jemanden finden, der mir das als Gutwill gibt und die Mitglieder, das sind meistens diejenigen, die sich sowieso sozial engagieren. Das sind die Schwierigkeiten. Ich finde, insbesondere im Kultur- und Sozialbereich, sollte man sich etwas mit den Eigenmitteln überlegen. Warum soll es dort nicht eine höhere Förderung geben.“ (OÖ_LAG_1)

Als hemmend stellen sich oftmals die geringen finanziellen aber auch personellen Ressourcen der ProjektwerberInnen in diesen Bereichen heraus, wie folgende Aussage zeigt:

„Ich habe mehrmals das Jugendzentrum in V. besucht und es ist mir nie gelungen, ein Projekt für Jugendliche auf die Beine zu stellen. Das ist an der Struktur gescheitert. Die dort arbeiten sind mit ihrer Arbeit schon so ausgelastet, dass sie die Jugendlichen nicht bei der Projektentwicklung begleiten hätten können.“ (Ktn_LAG_1)

Eine wichtige Voraussetzung für die Förderung der sozialen Vielfalt in den Regionen ist es, dass die Wahrnehmung und Wertschätzung der großen Vielfalt der ländlichen Bevölkerung schon in der „Lokalen Entwicklungsstrategie“ verankert ist, wie in diesem Zitat zum Ausdruck kommt:

„Soziale Initiativen hat es nicht gegeben. Wir haben nur ein Sozialprojekt gehabt und da war die LAG selber der Träger. Wir haben das eigentlich nicht als Schwerpunkt in der Strategie gehabt.“ (OÖ_LAG_4)

Im Folgenden soll anhand zweier Beispiele aus dem Bereich Kultur und Gestaltung von öffentlichem Raum für Jugendliche die Problematik der Förderung von sozialen Projekten in Leader dargestellt werden. Kulturarbeit abseits des Mainstream sowie die verstärkte Einbeziehung von jungen Menschen stellen wichtige Aspekte der Entfaltung der sozialen Vielfalt in ländlichen Regionen dar. Am Beispiel der Künstlerstadt G. wird deutlich, wie schwierig es sich gestaltet, Kulturarbeit in ländlichen peripheren Regionen zu etablieren:

S: „Die Künstlerstadt G. gibt's seit ca. 20 Jahren. Entstanden ist sie aus einem Orts- und Regionalentwicklungskonzept. Wir sind eine Stadt wo die mittelalterlichen Strukturen noch hervorragend erhalten sind. Aber die Stadt hat eben nur 2500 Einwohner, liegt sehr dezentral und ist von Abwanderung betroffen. Und dieses Konzept ist jetzt über 20 Jahre gewachsen und hat sich sehr, sehr gut und nachhaltig entwickelt. Mittlerweile bespielt die Künstlerstadt 15 Häuser, die vorher leer gestanden sind. Und das ist sensationell. Also da sind jetzt Ausstellungen, Ateliers, Workshop-Räumlichkeiten, Galerien, Malwerkstätten und dergleichen. Und das ist eine schöne Sache.“ (Ktn_PTin 3)

Nur über ein kontinuierliches persönliches Engagement konnten nachhaltige Strukturen aufgebaut werden. Trotz der langjährigen Arbeit für diese Kulturinitiative hat die Akzeptanz in der Bevölkerung noch nicht das gewünschte Maß erreicht.

S: „Diese Zusammenarbeit [mit der Gastronomie] ist sehr schwierig. Also die Kaffeehäuser, Hotels und das Gastgewerbe, die leben mittlerweile sehr gut von der Künstlerstadt. Aber es ist sehr schwer, dass da irgendwas zurückkommt. Wenn ich die Wirte zu einer Ausstellungsführung einlade, haben sie keine Zeit. Einer meint dann: ‚Na, dann werde ich mich halt opfern.‘ Das ist so eine Wahnsinns-Ignoranz. Das tut dann weh.“ (Ktn_PTin 3, 12)

Für spezifische Anliegen von Jugendlichen fehlt in der ländlichen Entwicklungspolitik vielfach das Bewusstsein. Im Folgenden wird beschrieben, wie es zur Gestaltung von Freiräumen für Jugendliche sowie zu einer verstärkten gemeindeübergreifenden Kooperation gekommen ist:

G: „Also die Situation war die, dass wir gesagt haben, wir brauchen einen Jugendraum oder ein Jugendzentrum. Wir müssen etwas für unsere Jugendlichen tun. Und dann haben wir nach Methoden gesucht und sind auf diese „Teens open space“-Methode gekommen und haben dann wirklich auch zehn Gemeinden gewonnen, die mitarbeiten wollten. ... Es war schon sehr erfolgreich, weil es viel Bewusstsein geschaffen hat. Nämlich für die Zusammenarbeit, dass Zielgruppen eingebunden werden, die sonst eigentlich vergessen werden. Wir sind einfach auch draufkommen, dass es in den Gemeinden noch ganz schwierig ist, dass projektorientiert gedacht wird.“ (OÖ_LAG 3)

Trotz dieser skizzierten Schwierigkeiten hinsichtlich der Umsetzung von kulturellen und sozialen Leader-Projekten in der vergangenen Förderperiode (2000-2006) zeigt die systematische inhaltliche Analyse der lokalen Entwicklungsstrategien für Leaderregionen in der aktuellen Förderperiode (2007-2013), dass in 20% der 86 Leader-Programme in *Aktionsfeldern* und bei *konkreten Maßnahmen* sehr innovative und weitreichende Ansätze zur Geschlechtergleichstellung und Integration von benachteiligten Gruppen (Jugendliche, Frauen, Ältere, MigrantInnen) entwickelt wurden. Von manchen LAGs wurden diese Themen als Querschnittsziel oder als übergeordnete Handlungsstrategie verankert (OEDL-WIESER, 2008). Inwieweit diese Ansätze zur Umsetzung kommen, kann zu diesem Zeitpunkt noch nicht beurteilt werden.

7. Schlussfolgerungen

Die Anwendung einer Chancengleichheits- und Gleichstellungsperspektive bei der Planung und Umsetzung von ländlichen Entwicklungsprogrammen und Initiativen erfordert von allen beteiligten AkteurInnen ein ausgeprägtes Problembewusstsein, Sensibilität und politische Offenheit für soziale Vielfalt. Diese regionalen Förderinstrumente sollen zukünftig konkretere Anknüpfungspunkte wie thematische Pilotprojekte oder Regionswettbewerbe zu integrativen gesellschaftlichen Themen zur Entfaltung der sozialen Vielfalt bieten. Die Integration der ehemaligen Gemeinschaftsinitiative Leader in das Mainstreamprogramm für ländliche Entwicklung hat nach Aussagen der Befragten aufgrund der restriktiven Verwaltungsvorschriften im ELER die Umsetzung von innovativen, sektorübergreifenden sowie

von sozialen und kulturellen Projekten in der aktuellen Förderperiode deutlich erschwert.

Literatur

- DAX, T., FAVRY, E., FIDLSCHESTER, L., OEDL-WIESER, T. und PFEFFERKORN, W. (2009): Neue Handlungsmöglichkeiten für periphere ländliche Räume. Stärkung der sozialen Vielfalt. Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit, Gestaltung der Landschaftsvielfalt. Wien: ÖROK Schriftenreihe.
- EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN (2006): Der Leader-Ansatz. Fact sheet. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- FLORIDA, R. (2002): The Rise Of The Creative Class. New York: Basic Books.
- HARDMEIER, S. und VINZ, D. (2007): Diversity und Intersectionality – eine kritische Würdigung der Ansätze für die Politikwissenschaft. In: Femina Politica 01/2007, S. 23-32.
- OEDL-WIESER, T. (2008): Chancengleichheit in den Leader-Strategien 2007-2013. In: Netzwerk-Servicestelle LEADER+ Österreich (Hrsg.): GenderTIPPs. Gender Mainstreaming und LEADER. Tipps von PraktikerInnen für PraktikerInnen, S. 55-65.
- RESCH, A. und DAX, T. (2009): Der EAGFL im Rahmen von Österreichs Regionalpolitik 1995-2007. Wien: ÖROK Schriftenreihe, S. 162-196.
- SHORTALL, S. (2003): Social or economic goals, civic inclusion or exclusion? An analysis of rural development theory and practice. In: Sociologia Ruralis, Vol. 44, 1. S. 109-123.
- SQUIRES, J. (2007): The new politics of gender equality. Houndmills: Palgrave.
- WIESINGER, G. (2007): Sozialkapital und ländliche Entwicklung. In: OEDL-WIESER, T. (Red.): Zeitreisen(de) im ländlichen Raum. Diskurse – Re-Visionen. Forschungsbericht Nr. 57 der BA für Bergbauernfragen. Wien. S. 97-112.

Anschrift der Verfasserin

*Mag.a DIⁱⁿ Dr.ⁱⁿ Theresia Oedl-Wieser
 Bundesanstalt für Bergbauernfragen
 Marxergasse 2/Mez., 1030 Wien, Österreich
 Tel.: +43 1 504 88 69-18
 eMail: theresia.oedl-wieser@berggebiete.at*