

# EINE ERGÄNZUNG IM

**LEADER als Instrument für Deliberation und Partizipation zur bürgernahen Ergänzung der repräsentativen Demokratie**

LEADER hat sich seit den frühen 1990er-Jahren als zentrale Methode partizipativer Regionalentwicklung etabliert. Es verbindet repräsentative Legitimation (Mandat, Recht, Budget) mit deliberativer Klärung (Argumente abwägen, Perspektiven ausbalancieren) und partizipativer Umsetzung (Mitmachen, Eigenleistung, Ownership). Gerade auf der regionalen Ebene zwischen Gemeinde und Land entfaltet dieses Zusammenspiel besondere Stärke. LEADER-Regionen bilden allein oder als Kooperationen funktionale Lebens- und Wirtschaftsräume ab, in denen Wirtschaft, Mobilität, Energie, Ökosysteme oder Ortskernbelebung nicht an Gemeindegrenzen enden. Der folgende Beitrag führt die drei Demokratieformen systematisch zusammen und schlägt eine Brücke zu notwendigen Lernprozessen.

Repräsentative Demokratie – verstanden als Delegation politischer Entscheidungsmacht an gewählte Vertretungskörper – schafft die Voraussetzung dafür, öffentliche Mittel rechtssicher einzusetzen, Budgets zu beschließen und Verantwortung zuzuordnen. Wer beschließt, muss Rechenschaft ablegen und ist politisch wie administrativ adressierbar. Dies hat viele Vorteile. Wäre eine Demokratie jedoch rein auf Repräsentation beschränkt, so sähe sie sich unterschiedlichen Herausforderungen gegenüber.

#### **Räumliche und thematische Grenzziehung:**

Die großen Themen der Gegenwart, Klimaschutz und Klimawandelanpassung, demografischer Wandel, Digitalisierung, Flächennutzung, beschreiben nicht nur technische, sondern hochgradig soziale und räumliche Phänomene. Sie produzieren Verteilungsfragen, Wertekonflikte und Unsicherheiten, die sich über die Grenzen gebietskörperschaftlich-politischer Beschränkungen hinwegziehen und verschiedene Milieus mit unterschiedlichen Erfahrungen und Interessen betreffen.

#### **Lösungswissen und Lösungskapazitäten:**

Die genannten Themenbereiche zeigen sich als sehr komplex mit den jeweiligen Raumausschnitten verwoben. Eine top-down-gerichtete „One-size-fits-all“-Politik im Sinne von spezifischen von allen in derselben Weise umzusetzenden Maßnahmen ist wenig treffsicher – „was wirkt für wen und unter welchen Bedingungen“ wird somit zur wesentlichen Frage. Die Antwort darauf hat viel mit Wissen um eben diese (räumlichen) Kontexte zu tun, im Sinne von Ressourcen die zur Lösung aktiviert werden können, Abschätzung von Auswirkungen bestimmter Maßnahmen, spezifischer Wirkungszusammenhänge in Wirtschaft, Ökologie und Sozialem, et cetera.

# DEMOKRATIE- PORTFOLIO

## Veränderungswille und Commitment zu neuen Wegen:

Allzu oft hat man in der Vergangenheit erlebt, dass Entscheidungen durch Mehrheiten entstanden sind, aber die Umsetzung von der Bevölkerung nicht mitgetragen wurde – Umgehungen oder Kompromisslösungen waren die Folge. Diese sind durchaus nicht immer individuelle, sondern oft auch kollektive Phänomene. Eine davon ist die „Regionalentwicklungsfalle“ (vgl. European Commission 2023). Benachteiligte Regionen tendieren dazu, ihre Unzufriedenheit mit Politik und gesellschaftlicher Ordnung in der Unterstützung system- beziehungsweise demokratie- sowie EU-skeptischer Kräfte zu artikulieren. Hinzu kommt eine oft grundlegende Ablehnung von Veränderungsnotwendigkeiten. Damit steht einer regionalwirtschaftlichen Entwicklungsnotwendigkeit möglicherweise eine Entwicklungs- und Veränderungskepsis gegenüber und stellt somit ein klassisches Dilemma dar.

## KEIN „ANSTELLE“, SONDERN EIN „SOWOHL ALS AUCH“

Als Konsequenz des eben Gesagten folgt nicht zwingend eine Forderung nach „mehr“ oder „weniger“ Repräsentation, sondern nach deren Öffnung und Ergänzung durch zusätzliche Formen der Demokratie, die andere Ressourcen und Perspektiven systematisch erschließen.

Eine erste Ergänzung repräsentativer Demokratie kann als „deliberative Demokratie“ bezeichnet werden. Darunter versteht man Prozesse, die dazu führen, dass Entscheidungen konsensfähig werden, meist durch argumentativen Austausch, der von einer

für die Bevölkerung beziehungsweise Zielgruppe möglichst repräsentativen Gruppe geführt wird. Die Qualität deliberativer Prozesse resultiert aus Vielfalt der Perspektiven, Anerkennen von Gegenargumenten und einer Arbeitsatmosphäre, die Abwägung statt Positionstausch belohnt. Entscheidend ist dabei nicht die schnelle Mehrheitsbildung, sondern die nachvollziehbare Bearbeitung von Pro- und Contra-Argumenten, Darstellen von Gewinnern und Verlierern sowie das Sichtbar-Machen von intendierten oder nicht intendierten Nebeneffekten. Deliberation hilft, der genannten Herausforderung des oft fehlenden Commitments zu begegnen.

Partizipative Demokratie als zweite Ergänzung bezeichnet die gestaltete Öffnung politischer Prozesse für weitere Interessierte beziehungsweise Betroffene. Im Vergleich zur Deliberation ist Partizipation weniger punktuell, sondern eher zeitlich kontinuierlich zu sehen. Auch durch Partizipation entsteht Commitment, da nicht nur „über einen“ sondern „mit einem selbst“ gesprochen wird. Als mindestens gleich wichtig ist die Rolle der Partizipation im Umgang mit der Herausforderung des Lösungswissens zu sehen. Beteiligte bringen ihr spezifisches Erfahrungswissen ein und helfen dabei, punktgenauere Lösungen zu erarbeiten. Sie tun dies aber nicht nur in einem planerischen Sinn, sondern übernehmen idealerweise selbst Verantwortung in einer umsetzenden Rolle.

Nun könnte man richtigerweise anmerken, dass Deliberation und – vielleicht sogar noch häufiger – Partizipation bereits jetzt als Teil guter demokratischer Praxis angewendet werden. Dennoch entfalten sie oft nicht das gewünschte Potenzial,

## Autoren |



Wolfgang Berger,  
LEADER-forum Österreich,  
LAG-Manager  
wolfgang.berger@zeitkultur.at



Michael Fischer, Berater für  
Multi-Level-Governance und  
Regionalentwicklung  
michael.fischer@  
regionalgovernance.consulting

meist verursacht durch Brüche zwischen den deliberativen und partizipativen Prozessen und den daran notwendigerweise anschließenden repräsentativen Entscheidungen. Es fehlt in diesen Fällen also der adäquate „Response“. Zusätzlich konnten auch die Argumentationen zu Deliberation und Partizipation die genannten Herausforderungen zu räumlichen und thematischen Grenzziehungen noch nicht beantworten. Zeit also, an dieser Stelle LEADER als Entwicklungsmethode einzuführen.

### **LEADER ALS GEMEINSCHAFTLICHER HANDLUNGSRAUM**

Die Basis für LEADER wird seit Bestehen der Methode durch EU-Verordnungen gelegt. Um LEADER-Region zu werden, bedarf es der Bewerbung in Form einer regionalen Entwicklungsstrategie. Bereits hier bildet sich das Demokratie-Portfolio ab. Als LEADER-Region gilt ein Gebiet geografisch angrenzender Gemeinden. Diese beschließen in den Gemeinderäten, Teil einer LEADER-Region zu sein (repräsentativ). Die inhaltliche Ausgestaltung der LEADER-Periode, das heißt die Festlegung der Entwicklungsbedarfe, Ziele und strategischen Wege erfolgt deliberativ und partizipativ in Form von Arbeitsgruppen, Workshop-Formaten, Befragungen. LEADER-Regionen sind vollkommen frei in der Wahl ihrer Entwicklungsschwerpunkte und Lösungswege. Damit löst sich auch die Herausforderung thematischer und räumlicher Grenzziehungen weitestgehend auf. Geht es beispielsweise um die Attraktivierung des Wirtschaftsstandorts, so kann eine LEADER-Region gleichzeitig beziehungsweise „integriert“ Arbeitgeberattraktivität, öffentliche Mobilität, Kinderbetreuung und Wohnmöglichkeiten bearbeiten und ist nicht an thematische Sektorgrenzen gebunden. Themen, die das eigene Gebiet überschreiten, können mit anderen LEADER-Regionen gemeinsam geplant und bearbeitet werden wodurch ein funktionaler Raumausschnitt entsteht.

Die Letztentscheidung, welche Themen es dann in die Strategie schaffen, erfolgt durch die Lokale Aktionsgruppe, kurz: LAG. Damit auch hier nicht ausschließlich das Primat repräsentativer Demokratie vorherrscht, sieht Österreich in Umsetzung der EU-Vorgaben eine Quote vor, die öffentliche Akteur:innen auf 49 Prozent der Stimmrechte beschränkt. Die restlichen 51 Prozent entfallen auf Akteurinnen und Akteure der Zivilgesellschaft (Vereine, Verbände, Unternehmen, NGOs, Privatpersonen, ...). Ist eine LEADER-Region dann als solche anerkannt, erhält sie

auch das für die Umsetzung der Strategie beantragte Budget zur eigenen Verfügung.

Die Umsetzung der Strategie erfolgt projektförmig. Die Lokale Aktionsgruppe eröffnet Förderaufrufe, und bis auf wenige Einschränkungen ist es allen regionalen Akteurinnen und Akteuren möglich, sich für Förderprojekte zu bewerben. Ein Projektauswahlgremium, das ähnlichen Quotenvorgaben wie die LAG folgt, bewertet die Projektanträge nach einer transparenten Kriterienliste, die ebenfalls Teil der Lokalen Entwicklungsstrategie ist. Eines der wichtigsten ist, dass das eingereichte Projekt zur Zielerreichung der Strategie beiträgt. Die Umsetzung der Strategie ist damit partizipativ und kann auf das Wissen der Bevölkerung für passgenauere Lösungen zugreifen. Die Umsetzung durch möglichst unterschiedliche Akteur:innen wiederum sichert Commitment zur Strategie und den neu entstehenden Lösungen.

### **NAVIGATION IM DEMOKRATIE-PORTFOLIO LERNEN**

LEADER in der dargestellten Art ist ein Möglichkeitsraum. Das bedeutet aber nicht zwingend, dass sich dieses Potenzial automatisch entfaltet. Deliberation ist in Gefahr, nur Minimalkompromisse zu erzeugen beziehungsweise die Meinung repräsentativer Mehrheiten zu reproduzieren, die Einladung zur Partizipation kann nur bei wenigen und den immer Gleichen auf Gehör stoßen. Somit ist es notwendig, konsequent Kapazitäten aufzubauen und zu erhalten – und zwar durch Lernen auf zwei Ebenen. Individuen benötigen die Fähigkeit, Informationen zu beurteilen, Argumente zu strukturieren und unterschiedliche Perspektiven in produktive Aushandlung zu überführen. Dazu gehören Grundkompetenzen in Daten- und Wirkungsliteracy (wie werden Evidenzen gelesen, Indikatoren interpretiert, Ziel-Mittel-Ketten nachvollzogen), kommunikative und empathische Kompetenz für kontroverse Situationen sowie praktische Co-Production-Fähigkeiten vom Co-Design bis zur gemeinschaftlichen Umsetzung. Auf organisationaler Ebene müssen LAGs, Gemeinden und regionale Träger lernfähige Routinen etablieren, die partizipative und deliberative Beiträge systematisch in Entscheidungen übersetzen. Dies verlangt klare Mandate und „Response-Pflichten“, transparente Kriterienkataloge, dokumentierte Wissensflüsse zwischen Beteiligungs- und Diskursformaten, Verwaltung und Politik sowie eine Fehler- und Experimentierkultur mit Prototyping statt Perfektionismus.

#### **Literatur |**

**European Commission:**  
The geography of EU discontent and the regional development trap. Publications Office of the EU. Luxembourg 2023

## VERBESSERUNG DER ORGANISATIONSFÄHIGKEIT DER ZIVILGESELLSCHAFT

Die demokratische Qualität und damit der Erfolg der Zusammenarbeit zwischen den Akteur:innen aus den verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen ist also auch von den Kapazitäten und Kompetenzen von intermediären Organisationen oder Akteur:innen (wie für die LEADER-typischen Lokalen Aktionsgruppen) abhängig, die für das „Management des Dazwischen“ verantwortlich sind. Als Erfolg gilt die Verbesserung demokratischer Ausverhandlungsprozesse auf der regionalen Ebene. In der Literatur werden diese Rollen auch als „bridging agents“ oder „change agents“ bezeichnet. Es handelt sich um ein Schnittstellenmanagement, das sich etwa in folgenden Konstellationen ergeben kann:

- a) **Die öffentlich-private Schnittstelle:** eine Gruppe aus Vertreter:innen der öffentlichen Verwaltung, der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft mit den vielen ehrenamtlichen Vereinen und Initiativen, also eine öffentlich-private Partnerschaft, oder
- b) **Die Theorie-Praxis-Schnittstelle:** eine Gruppe aus Praktiker:innen, Forscher:innen und weiteren Expert:innen mit Erfahrungswissen – in diesem Fall geht es vor allem um Übersetzungsleistungen wissenschaftlicher Erkenntnisse in Anwendungswissen, oder
- c) **Die Netzwerk-Ebenen-Schnittstelle:** etwa eine Gruppe aus Politiker:innen, Bürger:innen und spezifisch problem betroffenen Personen.

Es handelt sich, wie gesagt, um eine Verbesserung der Organisationsfähigkeit der Zivilgesellschaft (bestehend aus engagierten Personen, ehrenamtlichen Vereinen und Initiativen et cetera). Ohne diese spezielle Vermittlungstätigkeit zwischen den gesellschaftlichen Sphären einer als ungemein komplex empfundenen Welt bleiben weiterhin große wechselseitige Verständnisprobleme bestehen, und das wirkt sich eindeutig negativ auf die Partizipationsbereitschaft und Entwicklungsfähigkeit einer Region und ihrer Bevölkerung aus (siehe die sozialen Folgen der Corona-Pandemie).

## VISION EINER PARTIZIPATIVEN UND BÜRGERNAHEN EU

Es ist der ländliche Raum, in dem die EU kommunikativ am deutlichsten „schwächelt“. Aber wir kennen das Schlagwort eines "bürgernahen Europa", das sich auf eine EU beziehen möchte, die für ihre Bürger:innen verständlicher, zugänglicher und stärker in deren Alltag integriert ist, beispielsweise durch die Europäische Bürger:inneninitiative oder Erasmus+. Das Potenzial für tatsächliche Bürger:innennähe und ortsbezogener Entwicklung im ländlichen Raum haben jedoch LEADER-Regionen mit ihren LAGs, die jeweils ein regionales Forum für Meinungsaustausch, Mitbestimmung und Mitgestaltung darstellen – in ihrem weit verzweigten und etablierten Netzwerk ein enormes demokratieförderndes Potenzial. Interessant ist in diesem Zusammenhang auch, dass LEADER mit dem LAG-Netzwerk als „Exportschlager“ von der Europäischen Kommission im Rahmen erster Annäherungsschritte in Beitrittskandidaten-Länder transferiert wird,

um dort eine demokratische und zivilgesellschaftliche Organisation voranzutreiben.

Jedenfalls: Der Aspekt der Akzeptanz ist in der Regionalentwicklung zentral. Wie das Phänomen der Regionalentwicklungsfalle zeigt, wird ein Ausblenden der Akzeptanzfrage weitere Widerstände und Instabilitäten erzeugen. Beteiligung und Akzeptanz sind erfolgsscheidend in Bezug auf alle übergeordneten Missions- und Transformationsziele. Die Frage ist daher, wie Bevölkerungsgruppen (im ländlichen Raum), die sich zurzeit kaum an demokratischer Ausverhandlung (im Rahmen der repräsentativen Demokratie) beteiligen, wieder für eine Mitbestimmung und Mitgestaltung gewonnen werden können – zumindest auf der regionalen Handlungsebene.

In diesem Zusammenhang spricht man von der demokratiefördernden Gestaltung der „Mitwelt“ – ein Begriff, der von der politischen Theoretikerin Hannah Arendt stammt. Das (politische) Handeln, das sie als grundlegende demokratische Tätigkeit beschreibt, ist immer ein „Wir“ – eine Tätigkeit, die stets auf andere bezogen ist. Pluralität sei die Grundvoraussetzung des Handelns und durch Gleichheit, Verschiedenheit und Besonderheit gekennzeichnet. Wesentlich daran ist der Meinungsbildungs- und kommunikative Ausverhandlungsprozess im Öffentlichen.

## WIR BRAUCHEN EINE NEUE DEMOKRATIEQUALITÄT

Wir stehen, bedingt durch die zahlreichen Krisenfolgen der letzten Jahre, vor umfassenden Veränderungen – Herausforderungen, die aber gesellschaftlich Bruchlinien erkennen lassen und mitunter Zweifel an der Sinnhaftigkeit von demokratischen Ausverhandlungsprozessen erzeugt haben.

Begriffe wie „Demokratiemüdigkeit“, „Streit-Unkultur“, „Politik-Verdrossenheit“ kursieren, diverse Verlustängste und Zukunftsängste machen sich bemerkbar. Daher bedarf es einer neuen Demokratiequalität, um eine demokratische Grundeinstellung in der Bevölkerung langfristig und besser zu verankern. Es gilt, das Demokratie-Portfolio aus Repräsentation, Deliberation und Partizipation lebendig zu machen und zu erhalten. Das gelingt nicht allein mit Demokratiebildungsmaßnahmen, sondern es bedarf darüber hinaus vielfältiger Demokratieerfahrungen auf der regionalen und lokalen Handlungsebene. Wir können in diesem Kontext von Demokratieerfahrungen im Alltag sprechen: in der Familie, in der Schule, am Arbeitsplatz und so weiter. Wo können wir uns in unserem persönlichen Einflussbereich demokratisch äußern, einbringen oder dies einfordern und somit zur Verbesserung unserer Umwelt- und Lebenssituation beitragen? Diese unmittelbaren und kollektiven Erfahrungen sind der Vorteil raumbezogener Lösungen, wie sie in der europäischen Regionalentwicklung (wie LEADER) von Beginn an gefördert werden: Handlungsschnelligkeit vor Ort und hohe Akzeptanz durch Mitgestaltung sind überzeugende Argumente für Formen partizipativer Demokratie. Der Erfolg übergeordneter Missionen und Strategien erweist sich letztendlich auf der sogenannten Umsetzungsebene einer Region und in der Akzeptanz und Beteiligung ihrer Bevölkerung.