

Halbzeitbewertung von *PROFIL*

Teil III – Anhang 2

Länderübergreifendes Vertiefungsthema

Mainstreaming LEADER

Autorin:

Petra Raue

Braunschweig, Dezember 2010

Inhaltsverzeichnis	Seite
Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	II
1 Einleitung	1
2 Vorgehen/Methode	2
3 Mainstreaming von LEADER auf EU-Ebene und Umsetzung in den Bundesländern	3
4 Auswirkungen auf LEADER	6
4.1 Bottom-up und LAG (dezentrale Entscheidungskompetenz)	6
4.2 Territorialer Ansatz	9
4.3 Integrierter Ansatz	11
4.4 Innovation	13
4.5 Administrative Umsetzung	15
5 Landkarte der Politiken zur Förderung regionaler Entwicklungsprozesse	20
6 Resümee	21
Literaturverzeichnis	24

Abbildungsverzeichnis	Seite
Abbildung 1: Anzahl der LEADER-Regionen in der Förderperiode 2000 bis 2006 und 2007 bis 2013 in den sechs Bundesländern.	5
Abbildung 2: In den LAGn vertretene Akteurstypen (n=1827)	8
Abbildung 3: Einschätzung der LAG-Mitglieder zum Gebietszuschnitt der LEADER-Regionen	10
Abbildung 4: Inwieweit bieten die aktuellen Fördertatbestände ausreichende Möglichkeiten, um Projekte zur Umsetzung der Entwicklungsstrategie zu realisieren?	12
Abbildung 5: Einschätzung der RegionalmanagerInnen mit LEADER+-Erfahrung hinsichtlich der Umsetzungsmöglichkeiten von innovativen Projekten in LEADER+ und der aktuellen Förderperiode	15
Abbildung 6: Zuständigkeiten auf der operativen Ebene in LEADER+ und LEADER	16
Abbildung 7: Veränderungen von Umsetzungsproblemen im Vergleich zu LEADER+ nach Einschätzung der LEADER-RegionalmanagerInnen mit LEADER+-Erfahrung	19
Abbildung 8: Einschätzung der befragten RegionalmanagerInnen zu der Aussage „In der Region gibt es zu viele parallele Regionalentwicklungsprozesse!“	21

1 Einleitung

LEADER wurde seit 1991 als Gemeinschaftsinitiative der Europäischen Kommission erprobt und weiterentwickelt¹. Aufbauend auf diesen Erfahrungen wurde der LEADER-Ansatz in der aktuellen Förderperiode Bestandteil der sogenannten Mainstream-Förderung gemäß ELER-Verordnung. Damit wurde als vierter Schwerpunkt ein methodischer Ansatz in die Mainstream-Förderung integriert, der sich deutlich von der Struktur der anderen Schwerpunkte unterscheidet. Während in den drei anderen Schwerpunkten festgelegt wird, „was“ gefördert werden kann, beinhaltet der Schwerpunkt 4 ein von den üblichen Abläufen abweichendes „wie“. LEADER liegt damit sozusagen quer zu den anderen Schwerpunkten und bietet Schnittstellen zu allen drei Bereichen.

Aus Sicht der Kommission sollen die für den Schwerpunkt 4 (LEADER) eingesetzten Mittel zu den Prioritäten der Schwerpunkte 1 und 2 sowie insbesondere des Schwerpunkts 3 beitragen, aber auch eine wichtige Rolle bei der horizontalen Priorität Verwaltungsverbesserung und Erschließung des endogenen Entwicklungspotenzials der ländlichen Gebiete spielen (2006/144/EG).

In den einzelnen Bundesländern wird LEADER in den ELER-Programmen unterschiedlich umgesetzt. Allen Umsetzungsvarianten von LEADER gemein ist, dass das Mainstreaming zu einer stärkeren Gewichtung dieses Politikansatzes im Hinblick auf die Anzahl der LAGn und den Umfang des Mittelansatzes geführt hat, was u. a. auf die Vorgabe der KOM zurückzuführen ist, dass mindestens 5 % der ELER-Mittel in Schwerpunkt 4 eingesetzt werden müssen. Gleichzeitig beinhaltet das Mainstreaming aber auch die Einbindung von LEADER in die Vorgaben und Durchführungsbestimmungen des ELER.

Der Begriff „Mainstreaming“ kann übersetzt werden als „zum Hauptstrom machen“, „in den Hauptstrom bringen“ und bezeichnet den Prozess der Verbreitung einer Neuerung bzw. Veränderung in einen größeren Kontext. Diese Verbreitung kann durch Weitergabe des innovativen Wissens von der Quelle an interessierte Adressaten (horizontales Mainstreaming) erfolgen oder durch Aufgreifen innovativer Entwicklungen seitens der Politikebene, die dann durch Veränderungen der Rahmenbedingungen dafür sorgt, dass innovative Entwicklungen zum Regelfall werden (Kohlmeyer, 2001). Das Mainstreaming ist dabei gleichzeitig mit Anpassungsprozessen verbunden, die zum einen das anwendende System betreffen, zum anderen aber auch die Innovation selbst. Dies kann z. B. bei sozialen oder kulturellen Innovationen auch zu einer Verringerung bzw. einem Verlust gerade der Aspekte führen, die ein wesentlicher Teil der Neuerung sind. Beispiele hierfür sind u. a. die sogenannten „Neuen sozialen Bewegungen“ der 1970er und 1980er Jahre, aber

¹ LEADER I von 1991 bis 1994, LEADER II von 1994 bis 1999, LEADER+ von 2000 bis 2006. Einen kurzen Überblick über die Entwicklung der LEADER-Gemeinschaftsinitiative gibt (Schuh et al., 2006, S. 19).

auch LEADER in seiner Entwicklung von LEADER I bis LEADER+ (vgl. Bruckmeier, 2000).

Im Rahmen des Vertiefungsthemas soll daher den Fragen nachgegangen werden:

- Wie wirkt das Mainstreaming von LEADER auf die Umsetzung des LEADER-Ansatzes in den Regionen?
- Wie wirkt das Mainstreaming von LEADER auf die Programmumsetzung und die Umsetzung der Maßnahmen in den anderen Schwerpunkten? Hierbei stehen folgende Aspekte im Vordergrund:
 - Beitrag des Mainstreamings von LEADER zu einem integrierten Ansatz für die Entwicklung ländlicher Räume, der auch die Schwerpunkte 1 und 2 sowie die Strukturfonds mitberücksichtigt.
 - Impulse innovativer Maßnahmen für die Ausgestaltung der „Mainstream-Maßnahmen“.
- Wie ordnet sich das Mainstreaming von LEADER insgesamt in die „Landkarte“ der Politiken zur Förderung integrierter regionaler Entwicklungsprozesse in den Bundesländern ein, und welche Impulse oder Probleme ergeben sich hieraus für die Regionen und für die Politikgestaltung?

Zur Halbzeitbewertung steht die Frage nach den Wirkungen des Mainstreamings auf die konkrete Umsetzung von LEADER im Vordergrund. Für die weiteren Fragen ist eine Bearbeitung sinnvoll, wenn der Umsetzungsstand der Programme weiter fortgeschritten ist.

2 Vorgehen/Methode

Die Bearbeitung des Vertiefungsthemas baut auf den Ergebnissen der Bewertung regionaler Entwicklungsprozesse² auf und verdichtet diese in einem ersten Schritt. Dabei kommt im Hinblick auf die oben skizzierten Fragestellungen der Einbeziehung aller an der 7-Länder-Bewertung beteiligten Bundesländer in die Analyse eine besondere Bedeutung zu. Insgesamt basiert das Vertiefungsthema auf folgenden Erhebungs-/Bearbeitungsschritten:

- Dokumenten- und Literaturanalyse (u. a. Vergleich der OP LEADER+ mit den EPLR (Schwerpunkt 4) der einzelnen Bundesländer, EU-Leitlinien und Verordnungen zu LEADER+ und ELER, Halbzeitbewertungen und Aktualisierungen der Halbzeitbewertung LEADER+).

² Vgl. die entsprechenden Kapitel der Bewertungsberichte der einzelnen Bundesländer.

- Vergleichende Analyse der Ergebnisse der Befragungen der LAG-Mitglieder und RegionalmanagerInnen sowie der Expertengespräche mit Bewilligungsstellen und Fachreferaten³.

Darauf aufbauend erfolgen weitere Bearbeitungsschritte bis 2012:

- Leitfadengestützte Interviews mit weiteren Fachreferaten sowie mit an der Umsetzung der Strukturfondsprogramme beteiligten Behörden.
- Erstellen einer „Landkarte“ der Politiken zur Förderung regionaler Entwicklungsprozesse und Identifikation von Überschneidungen, Berührungspunkten, Ergänzungen und Wechselwirkungen zu LEADER.
- Leitfadengestützte Interviews auf Bundes-, Landes- und Regionsebene mit Akteuren die an der Umsetzung dieser Politiken beteiligt sind sowie ergänzende Interviews in LEADER-Regionen im Rahmen von Fallstudien.

3 Mainstreaming von LEADER auf EU-Ebene und Umsetzung in den Bundesländern

Mit der ELER-Verordnung wurde das LEADER-Konzept im Wesentlichen aus der vorhergehenden Förderperiode fortgeführt. Nach Art. 61 der ELER-Verordnung (VO (EG) Nr. 1698/2005) umfasst es mindestens folgende Elemente:

- (1) gebietsbezogene lokale Entwicklungsstrategien, die auf subregionaler Ebene für genau umrissene ländliche Gebiete bestimmt sind,
- (2) lokale öffentlich-private Partnerschaften (folgend „lokale Aktionsgruppen“ (LAG) genannt),
- (3) ein Bottom-up-Konzept mit Entscheidungsbefugnis für die lokalen Aktionsgruppen bei der Ausarbeitung und Umsetzung lokaler Entwicklungsstrategien,
- (4) eine multisektorale Konzeption und Umsetzung der Strategie,
- (5) die Umsetzung innovativer Konzepte,
- (6) die Durchführung von Kooperationsprojekten,
- (7) die Vernetzung lokaler Partnerschaften.

³ Ein detaillierter Überblick des methodischen Ansatzes und der durchgeführten Erhebungen geben die entsprechenden Kapitel der jeweiligen Bundesländer, in Niedersachsen Teil II, Kapitel 16.

Daneben ist auch weiterhin ein dezentrales Finanzmanagement ein wesentliches Element des LEADER-Ansatzes (Artikel 62 (2))⁴.

Änderungen im Vergleich zu LEADER+ gibt es hinsichtlich der Vorgaben der EU neben dem höheren Mittelvolumen u. a. bei folgenden Aspekten:

- Gebietsabgrenzung: jetzt 5.000 bis 150.000 Einwohner⁵, keine Vorgaben zur Bevölkerungsdichte,
- Maßnahmenspektrum: Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele der Schwerpunkte 1 bis 3 der ELER-VO⁶,
- Innovation: nicht zwingend.⁷

Auf EU-Ebene gab es allerdings bereits in der letzten Förderperiode einzelne Aspekte des LEADER-Ansatzes, wie den Bottom-up-Ansatz, die in die Regelförderung aufgenommen wurden. So wurde mit der Änderung der VO (EG) 1257/1999 im Jahr 2003 auch die Förderung lokaler öffentlich-privater Partnerschaften (die nicht näher definiert waren) in den EPLR mit EU-Mitteln möglich, quasi als „LEADER light“. Diese Möglichkeit wurde in Deutschland mit der Aufnahme der Fördergegenstände Integriertes ländliches Entwicklungskonzept (ILEK) und Regionalmanagement in die GAK aufgegriffen. Die Bundesländer haben diese neuen Fördermöglichkeiten in der letzten Förderperiode sehr unterschiedlich genutzt. Zum Teil erfolgte eine Förderung mit nationalen Mitteln zur Erprobung dieser Instrumente (NI, SH, MV), zum Teil wurde nur die Förderung der Erstellung von ILEKs mit EU-Mitteln angeboten (NRW) oder dieser neue Fördertatbestand wurde gar nicht genutzt (HE). Die Förderung von lokalen öffentlich-privaten Partnerschaften ist in der ELER-Verordnung weiterhin enthalten (Artikel 59). Neben der Frage nach der Ausgestaltung von LEADER in den Länderprogrammen ist es daher auch von Bedeutung, in welchem Verhältnis diese beiden ähnlichen Ansätze stehen.

⁴ Die Verwaltungsbehörde stellt sicher, dass die lokalen Aktionsgruppen entweder die Federführung für Verwaltung und Finanzmanagement einem Partner übertragen, der befähigt ist, öffentliche Fördermittel zu verwalten und das ordnungsgemäße Funktionieren der Partnerschaft sicherzustellen, oder sich in einer rechtlich konstituierten Organisationsform zusammenschließen, deren Satzung das ordnungsgemäße Funktionieren der Partnerschaft und die Befähigung zur Verwaltung öffentlicher Zuschüsse gewährleistet.

⁵ In LEADER+ 10.000 bis 100.000 Einwohner und eine Obergrenze von 120 Einwohner/qkm.

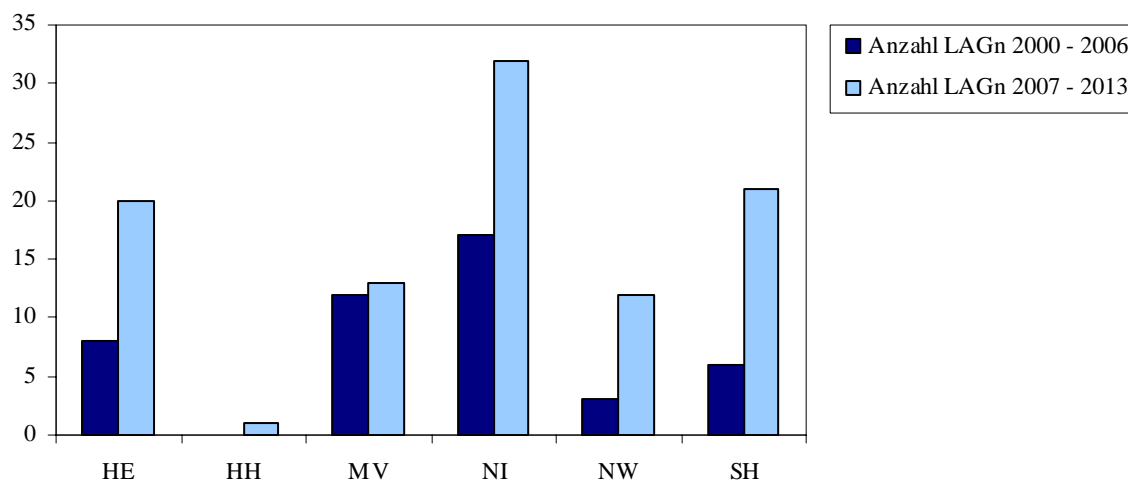
⁶ Vorher Maßnahmenspektrum des EAGFL, EFRE, ESF.

⁷ In LEADER+ war der Pilotcharakter der Entwicklungsstrategie ein entscheidendes Kriterium.

Umsetzung in den Bundesländern

In den Bundesländern der 7-Länder-Evaluierung hat der Umfang von LEADER in unterschiedlichem Ausmaß zugenommen. Aus Abbildung 1 wird die Veränderung der Anzahl der ausgewählten LEADER-Regionen im Vergleich zur letzten Förderperiode deutlich.

Abbildung 1: Anzahl der LEADER-Regionen in der Förderperiode 2000 bis 2006 und 2007 bis 2013 in den sechs Bundesländern⁸.



Quelle: Eigene Darstellung.

Die finanzielle Bedeutung im Vergleich zum Gesamtprogramm variiert zwischen 3,3 %⁹ der öffentlichen Mittel in NRW und 19,5 % in Schleswig-Holstein¹⁰. Im Rahmen der Health-Check-Änderungen hat sich die Mittelausstattung für Schwerpunkt 4 in Schleswig-Holstein und Hamburg gegenüber den ursprünglich genehmigten Programmen fast verdoppelt, während in den anderen Bundesländern bisher nur geringfügige Veränderungen der Finanzpläne vorgenommen wurden. Mit der Ausweitung einher geht in den meisten Bundesländern auch eine stärkere Einbindung der Maßnahmen der integrierten ländlichen Entwicklung des Schwerpunkt 3 (ILE-Maßnahmen¹¹) in regionale Entwicklungsansätze.

⁸ In Bremen wird LEADER nicht angeboten.

⁹ Die Vorgabe der EU zur Mindestausstattung des Schwerpunkt 4 von 5 % bezieht sich auf die EU-Mittel. Da der Anteil der nationalen öffentlichen Mittel in den Programmen variiert, gibt der prozentuale Anteil an den gesamten öffentlichen Mitteln ein realistischeres Bild der Bedeutung von LEADER im Gesamtprogramm.

¹⁰ Öffentliche Mittel ohne Artikel 89, Stand 12/2009.

¹¹ Der Begriff ILE-Maßnahmen wird im weiteren Text zusammenfassend für die Maßnahmen 311, 312, 313, 321, 322, 323 Teilmaßnahme Kulturerbe, 331 und 341 verwendet, soweit sie in den jeweiligen Landesrichtlinien zur integrierten ländlichen Entwicklung enthalten sind. Einzelheiten hierzu finden sich in den entsprechenden Kapiteln der Länderberichte.

Am weitesten geht diese strategische Ausrichtung in Schleswig-Holstein, wo auch die ILE-Maßnahmen ab 2009 komplett über die LEADER-Regionen¹² umgesetzt werden. Auch in Hamburg soll ein wesentlicher Teil der Umsetzung über LEADER erfolgen. In allen Bundesländern, mit Ausnahme Hessens, gibt es den zusätzlichen Anreiz, eines um 5 bis 10 % erhöhten Fördersatzes, wenn die Projekte Bestandteil einer Entwicklungsstrategie sind.

4 Auswirkungen auf LEADER

Im Folgenden wird diskutiert wie sich die Veränderungen auf die Umsetzung der in Kapitel 3 genannten zentralen Elemente von LEADER auswirken.

4.1 Bottom-up und LAG (dezentrale Entscheidungskompetenz)

Der Bottom-up-Ansatz und die LAG als regionales Entscheidungsgremium können als das Herzstück des LEADER-Ansatzes bezeichnet werden. Die Einbeziehung der Akteure in die Planung, Durchführung und Weiterentwicklung der ländlichen Entwicklungsstrategien mobilisiert in der Region vorhandene Potenziale und Ressourcen, führt zu neuen Kontakten, Kooperationen und Netzwerken und eröffnet so neue Wege. Die LAG als regionale Entscheidungsinstanz über die Umsetzung von Projekten bedeutet zum einen eine Verlagerung von Kompetenzen in die Region und damit eine Stärkung der Region, zum anderen eine gemeinsame Verantwortung von privaten Akteuren und öffentlichen Verwaltungen für die Entwicklung der Region.

Durch das Mainstreaming wurden diese Ansätze in den meisten Bundesländern auf einen größeren Teil des ländlichen Raums ausgeweitet, d. h. der **Anteil der Akteure** in ländlichen Regionen, **die sich aktiv in die Entwicklung ihrer Region** einbringen können, hat zugenommen:

Am größten ist diese Zunahme in SH und NRW. Hier gibt es in dieser Förderperiode dreibis viermal so viele LEADER-Regionen wie in der letzten Förderperiode.

In Hessen hat die ländliche Regionalentwicklung eine lange Geschichte. Bereits vor der EU-Förderung bzw. später daneben gab es eigene Landesprogramme, mit denen sogenannte Regionalforen unterstützt wurden¹³. Aber auch in Hessen hat sich die Anzahl der LEADER-Regionen in dieser Förderperiode mehr als verdoppelt. Daneben gibt es fünf

¹² Die LEADER-Regionen in Schleswig-Holstein heißen AktivRegionen.

¹³ D. h. die Integration wesentlicher Elemente des LEADER-Ansatzes in die Mainstreampolitik der ländlichen Entwicklung ist hier bereits in der Vergangenheit unabhängig von EU-Vorgaben erfolgt.

Regionalforen, die ähnliche Beteiligungsstrukturen haben wie die LAGn. Der entscheidende Unterschied ist, dass diesen Regionalforen kein eigenes „Budget“ zur Umsetzung ihrer Entwicklungsstrategie zur Verfügung steht.

In MV hat sich zwar die Anzahl der LEADER-Regionen kaum verändert. Allerdings decken die Regionen jetzt den gesamten ländlichen Raum ab und beziehen somit mehr Akteure ein.

In NI wurde neben LEADER auch die Förderung von ILEKs und Regionalmanagement deutlich ausgeweitet. Bei den ILEKs und dem Regionalmanagement beschränkt sich der bottom-up Ansatz allerdings im Wesentlichen auf die Beteiligung privater Akteure in der Planungsphase. Die Steuerungsfunktion in der Umsetzungsphase liegt zum größten Teil bei Lenkungsgruppen, die aus Vertretern der öffentlichen Verwaltungen bestehen. Diese verfügen nicht über eine den LAGn vergleichbare Entscheidungskompetenz über ein eigenes Mittelkontingent.

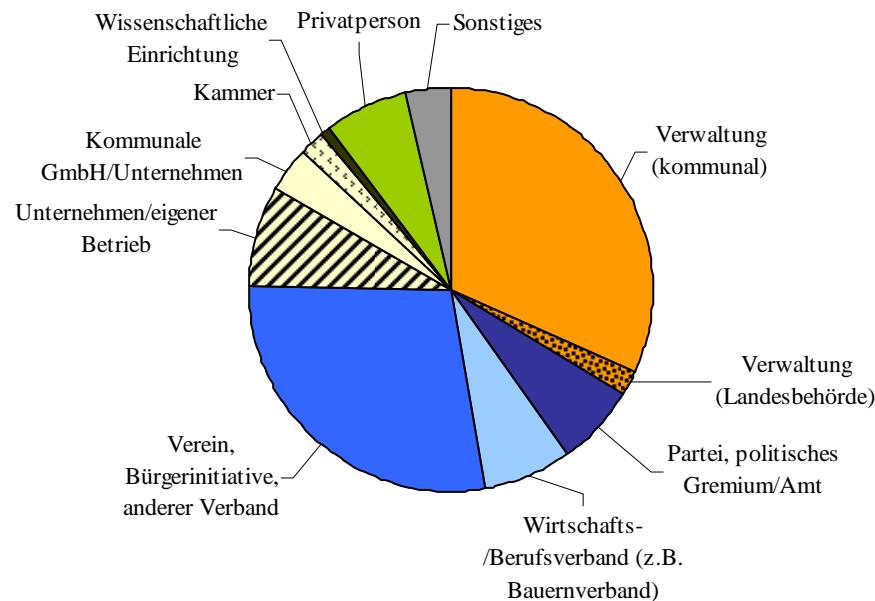
Ein weiteres Potenzial zum Mainstreaming ist die **Verlagerung der Entscheidungskompetenz** und Verantwortung für mehr Politikbereiche bzw. Fördermaßnahmen und Schwerpunkte zu den regionalen Akteuren. Den umfangreichsten Ansatz hierzu hat SH entwickelt. Hier liegt die Entscheidungskompetenz für alle ILE-Maßnahmen des Schwerpunkts 3 bei den LAGn (AktivRegionen). D. h. der Schwerpunkt 3 wurde in Schleswig-Holstein weitgehend abgeschafft¹⁴. Darüber hinaus wird den Regionen ab 2010 auch Entscheidungskompetenzen für weitere Fördermaßnahmen übertragen¹⁵. Besonderheit ist weiterhin die Beteiligung der Regionen an der Entscheidung über sog. Leuchtturmprojekte in einem landesweiten Auswahlverfahren¹⁶. Eine derart weit gefasste Zuständigkeit bedeutet zwar eine starke Aufwertung regionaler Entwicklungsprozesse. Allerdings kann dies, insbesondere für neue und weniger erfahrene LAGn auch zu einer Überforderung führen, da die zeitlichen Kapazitäten der Akteure zu einem großen Teil durch die Beschlussfassung über die verschiedensten Maßnahmen gebunden sind und weniger Zeit für inhaltliche und strategische Überlegungen bleibt. Zudem fehlen so unter Umständen eigenständige Handlungsmöglichkeiten auf der lokalen bzw. auf der Landesebene.

Hinsichtlich der **Akteurskonstellation** überwiegen insgesamt auf Seiten der öffentlichen Akteure die kommunalen Verwaltungen und bei den privaten Akteuren Vereine und Verbände (vgl. Abbildung 2). Der Anteil der LAG-Mitglieder, die dem Bereich Wirtschaft zugeordnet werden können, variiert von 14 % in NRW bis 25 % in Hessen.

¹⁴ Lediglich in Teilmaßnahmen der Maßnahme 311 ist auch eine Förderung unabhängig von den Aktiv-Regionen möglich (vgl. Teil II, Kapitel 13.1).

¹⁵ U. a. Wegebau.

¹⁶ Vgl. hierzu SH-Bericht, Teil II, Kapitel 13.7.

Abbildung 2: In den LAGn vertretene Akteurstypen (n=1827)

Quelle: Xls-Abfrage (Pollermann, Raue und Schnaut, 2010b), Eigene Darstellung.

Die Motivation der privaten Akteure zur Mitarbeit in einer LAG und deren Gremien beruht zu einem nicht unerheblichen Teil auf dem Interesse eigene Projekte umzusetzen. Dies ist aus Sicht vieler Akteure aufgrund der komplexeren Regeln und der stark gestiegenen Bürokratie schwieriger geworden (vgl. Kapitel 4.5). Die „Spielregeln“ des ELER begünstigen eine Dominanz der öffentlichen Akteure, da diese zum einen eher über die erforderlichen Planungskapazitäten und das Know-How zur Projektantragstellung verfügen, und zum anderen ihre eigenen Mittel als nationale Kofinanzierung einbringen können.

4.2 Territorialer Ansatz

In der Synthese der LEADER+-Halbzeitbewertungen wurde die Abschaffung der Schwellenwerte hinsichtlich der Einwohnerzahlen pro LEADER-Region empfohlen (Schuh et al., 2006, S. 53). Diese Empfehlungen wurden in der ELER-VO nur begrenzt aufgegriffen, indem der „Korridor“ auf 5.000 bis 150.000 Einwohner erweitert wurde. Auf Vorgaben hinsichtlich der Bevölkerungsdichte wurde nun verzichtet.

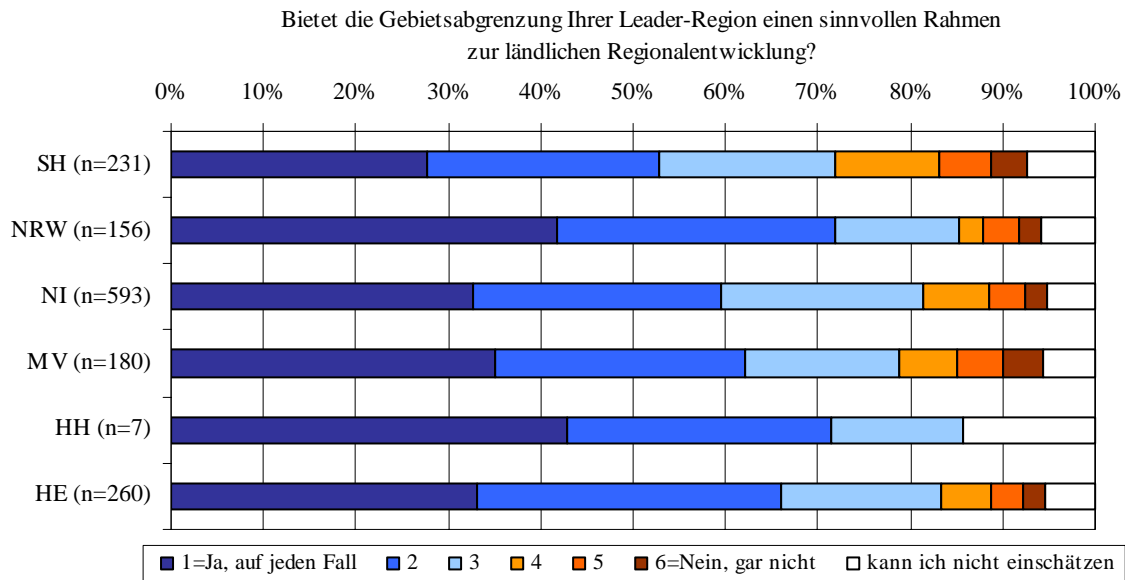
In SH und MV wurde ein flächendeckender Ansatz gewählt, d. h. der gesamte ländliche Raum sollte mit LEADER-Regionen abgedeckt werden. Dadurch kann ein Druck auf Gebiete/Kommunen entstehen, sich an einer LAG zu beteiligen, um nicht als weißer Fleck übrigzubleiben, was homogenen Gebietszuschnitten nicht immer förderlich ist. Grundsätzlich ändert ein flächendeckender Ansatz auch den Charakter des Auswahlverfahrens (vgl. Soto, 2007). Ein Wettbewerb kann letztlich nur durch konkurrierende Bewerbungen aus der gleichen Region entstehen. In SH wurde daher statt eines Auswahl- ein Anerkennungsverfahren durchgeführt, d. h. statt des Wettbewerbsgedankens stand die Qualitätssicherung auf einem mit den Anerkennungskriterien definierten Niveau im Vordergrund. In MV hat der flächendeckende Ansatz bei einer nahezu gleichbleibenden Anzahl von LAGn (13 statt 12) zu größeren Gebieten und zu einer starken Annäherung der Gebietszuschnitte an die Landkreisgrenzen geführt.

In Hamburg hat die Pflicht zur Umsetzung von LEADER dazu geführt, dass ein wenig zusammenhängendes Gebiet ländlich geprägter Bezirke als LEADER-Region ausgewählt wurde. Ohne die Verpflichtung, 5 % der ELER-Mittel für LEADER einzusetzen, wäre dieser Ansatz in Hamburg vermutlich nicht umgesetzt worden.

In den anderen Bundesländern haben sich die Anforderungen an die Gebietszuschnitte kaum verändert. In den jeweiligen Auswahlverfahren war die Homogenität der Regionen eines der Auswahlkriterien.

Die Einschätzung der befragten LAG-Mitglieder, inwieweit der Gebietszuschnitt einen sinnvollen Rahmen bietet, unterscheidet sich zwischen den Bundesländern nur wenig (vgl. Abbildung 3). D. h. ein flächendeckender Ansatz führt nicht zwangsläufig zu ungeeigneten Gebietszuschnitten.

Abbildung 3: Einschätzung der LAG-Mitglieder zum Gebietszuschnitt der LEADER-Regionen



Quelle: LAG-Befragung (Pollermann, Raue und Schnaut, 2009), eigene Darstellung.

In der Vergangenheit wurde häufig kritisiert, dass die Berücksichtigung von regionalen Verflechtungen und insbesondere Stadt-Land-Beziehungen auf Grund der Einwohnergrenzwerte nicht ausreichend möglich ist. Um die Anforderungen¹⁷ einzuhalten, wurden z. B. Kernstädte aus der Gebietskulisse ausgeschnitten. In der aktuellen Förderperiode erweist sich bisher der von der GAK vorgegebene Ausschluss der Förderung in Orten mit mehr als 10.000 Einwohnern für viele Regionen als problematisch, da auch dies die Berücksichtigung von Verflechtungen zwischen Kernstädten und Umland beeinträchtigt.¹⁸ In Schleswig-Holstein stellt vor allem die Einwohnerobergrenze von dort 100.000 EW ein Problem dar, das einen optimalen Gebietszuschnitt behindert hat, während in einigen Regionen Hessens und NRWs der optimale Gebietszuschnitt an den Ländergrenzen scheiterte (Pollermann, Raue und Schnaut, 2010a).

¹⁷ Auch unter Berücksichtigung möglicher Abweichungen.

¹⁸ Dieses Problem zeigt sich in Niedersachsen besonders deutlich, da hier diese GAK-Restriktion auch für Maßnahmen der integrierten ländlichen Entwicklung außerhalb der GAK angewandt wird (vgl. ZILE).

4.3 Integrierter Ansatz

Der integrierte Ansatz beinhaltet zwei zusammenhängende Aspekte:

- die Verknüpfung verschiedener Politikfelder bzw. Sektoren der ländlichen Wirtschaft und Gesellschaft in der Entwicklungsstrategie und der Umsetzung von Projekten sowie
- die Einbindung und Zusammenarbeit von Akteuren aus den verschiedensten Bereichen der Wirtschaft und Zivilgesellschaft in der Erarbeitung und Umsetzung der Entwicklungsstrategie.

Der integrierte Ansatz in der Entwicklungsstrategie und Projektumsetzung

In der aktuellen Förderperiode soll LEADER einen Beitrag zu den Zielen der Schwerpunkte 1 bis 3 der ELER-VO leisten. Hierzu können in den Regionen Projekte aus dem in der ELER-VO definierten Maßnahmespektrum sowie Projekte zur Verwirklichung der Ziele eines oder mehrerer der drei anderen in den Abschnitten 1, 2 und 3 definierten Schwerpunkte umgesetzt werden, während in der vergangenen Förderperiode noch alle Maßnahmen für eine Förderung in Betracht kamen, die im Rahmen des EAGFL, Abteilung Ausrichtung, des EFRE und des ESF förderfähig waren (EU-KOM, 2000, Abs. 36). Damit liegt der Fokus des integrierten Ansatzes vor allem auf einer Verbindung der Maßnahmen der Schwerpunkte 1 bis 3. Die Integration anderer Sektoren/Bereiche des ländlichen Raumes z. B. der nichtlandwirtschaftlichen Wirtschaft und Qualifizierung scheint von nachgeordnetem Interesse zu sein.

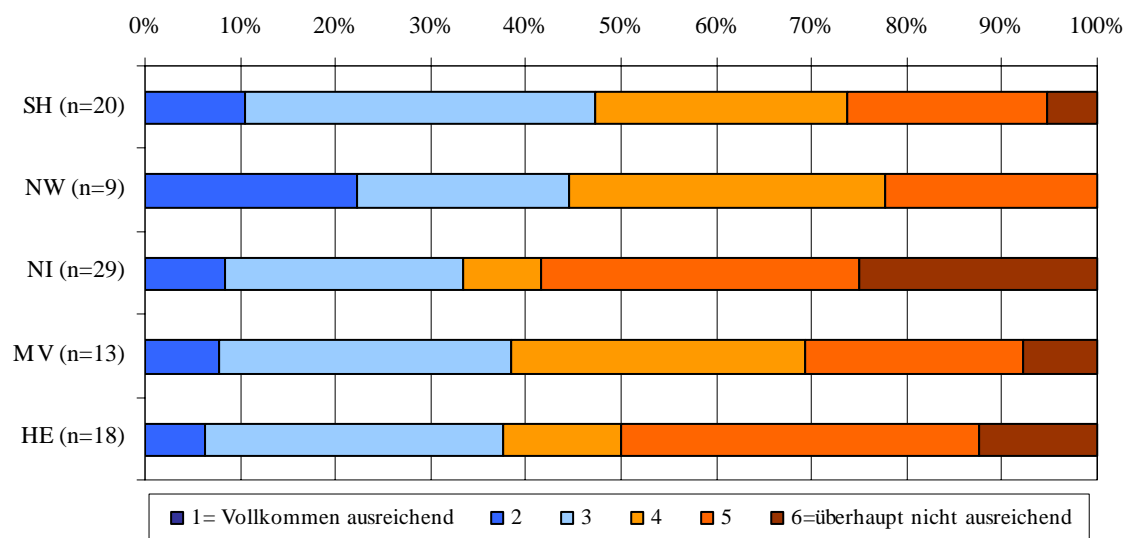
Voraussetzung für die Umsetzung eines integrierten sektorübergreifenden Ansatzes ist u. a., dass entsprechende Fördermöglichkeiten zur Verfügung stehen. Die Formulierung der ELER-VO lässt hier durchaus einen Interpretationsspielraum. Auch das Schreiben der EU-KOM an das BMELV vom 29. Oktober 2009 eröffnet einen weiten Spielraum für die Umsetzung von LEADER-Projekten (vgl. EU-KOM, 2009). Dieser steht allerdings in einem Spannungsfeld zu den Anforderungen an Abwicklung und Kontrolle der geförderten Maßnahmen, mit denen in den Ländern unterschiedlich umgegangen wird.

In der konkreten Ausgestaltung von LEADER reicht das Spektrum von einer Beschränkung auf Maßnahmen des Schwerpunktes 3, wie in Hessen, über die Möglichkeit der Umsetzung aller programmierten Maßnahmen in LEADER wie z. B. in Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern bis zur dazu ergänzenden Möglichkeit der Förderung innovativer Projekte, die den Zielen der Schwerpunkte 1 bis 3 entsprechen ohne weitere Einschränkung wie in NRW und SH. In Niedersachsen ist die Veränderung zu LEADER+ dabei besonders groß. In der vergangenen Förderperiode war die Förderung von Projekten sowohl auf der Basis vorhandener Richtlinien als auch auf Basis des LEADER+ - Programms ohne weitere Einschränkungen möglich. In Hessen haben sich die Fördermöglichkeiten im Vergleich zu LEADER+ dagegen nur geringfügig verändert.

In NRW wird versucht, Projekte in 313 und 322 stärker regional zu bündeln, indem Projekte, die der Umsetzung eines ILEK oder LEADER-Konzepts dienen, vorrangig gefördert werden. Für einzelne Fördergegenstände ist ein Konzept auch Fördervoraussetzung. In NI ist der Beitrag zur Umsetzung einer Entwicklungsstrategie Bestandteil der Auswahlkriterien für ILE-Maßnahmen.

In allen Bundesländern war die Anforderung, eine integrierte, sektorübergreifende Entwicklungsstrategie vorzulegen, Bestandteil der Auswahlkriterien. Aus Sicht eines großen Teils der RegionalmanagerInnen reicht das Förderangebot insbesondere in Niedersachsen und Hessen allerdings nicht zur Umsetzung dieser Entwicklungsstrategien aus (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4: Inwieweit bieten die aktuellen Fördertatbestände ausreichende Möglichkeiten, um Projekte zur Umsetzung der Entwicklungsstrategie zu realisieren?



Quelle: RM-Befragung (Pollermann, Raue und Schnaut, 2010a), eigene Darstellung.

Die bisherige Umsetzung zeigt dabei eine relativ geringe Relevanz der Fördermöglichkeiten der Schwerpunkte 1 und 2 für die Entwicklungsstrategien der LEADER-Regionen. Aus Sicht der RM fehlen vor allem nicht-investive Fördermöglichkeiten und Fördermöglichkeiten in den Bereichen Wirtschaft und Soziales, sowie eine flexiblere Handhabung der Richtlinien. In Hessen wird von den RM besonders die starke Fokussierung der Fördermöglichkeiten im Tourismus auf ganz bestimmte Segmente kritisiert. Diese Fokussierung ergibt sich aus der Tourismusstrategie des Landes und lässt wenig Raum für die Lösung (nicht nur) regionsspezifischer übergreifender Herausforderungen und Probleme.

Insgesamt zeigt sich, dass ein Ansatz, der auf die Entwicklung neuer Ideen und die Verknüpfung von verschiedenen Sektoren/Maßnahmen ausgerichtet ist, bei einer Einbindung

in die „zersplitterten“ an Sektoren und Einzelmaßnahmen ausgerichteten Zuständigkeiten der Mainstream-Programme an seine Grenzen stößt. Es scheint, dass die übergeordneten Ebenen EU, Bund und Land nur sehr schwer zu einer sektorübergreifenden Koordination und Ausrichtung ihrer Politiken in der Lage sind und die Verantwortung hierfür letztendlich den Akteuren vor Ort zuweisen (vgl. Giessen und Böcher, 2008, S. 37).

Der integrierte Ansatz in der Planung und Steuerung

Der integrierte Ansatz ist eng verknüpft mit dem bottom-up-Ansatz. In allen Bundesländern ist die Zusammensetzung der LAGn gekennzeichnet durch eine breite Themenvielfalt. Allerdings sind Akteure aus der Wirtschaft in einem deutlich geringeren Maße vertreten als Vertreter der Zivilgesellschaft. Dies ist u. a. darauf zurückzuführen, dass es für private Akteure insbesondere aus der Wirtschaft, wenig Möglichkeiten gibt, eigene Projekte umzusetzen. In vielen Regionen besteht die Befürchtung, dass wichtige private Akteure sich auf Grund der schwierigen Umsetzungsbedingungen für Projekte zurückziehen und somit der integrierte Ansatz leidet (vgl. die entsprechenden Kapitel in den Länderberichten).

4.4 Innovation

Die Umsetzung innovativer Konzepte ist eines der Kernelemente von LEADER, auch wenn Innovation in dieser Förderperiode nicht mehr zwingend Bestandteil des LEADER-Ansatzes ist (vgl. 2006/144/EG). Dabei bestand sowohl in den vergangenen Förderperioden als auch in dieser Förderperiode die Herausforderung in der Definition/Operationalisierung des Innovationsbegriffs. In den LEADER+-Leitlinien wurden als Orientierung folgende Elemente genannt (EU-KOM, 2000):

- Entwicklung neuer Erzeugnisse und Dienstleistungen, die die Besonderheiten des jeweiligen Gebiets widerspiegeln,
- neuartige Methoden, mit denen die Humanressourcen sowie die natürlichen und/oder finanziellen Ressourcen des Gebiets so miteinander kombiniert werden können, dass dessen endogenes Potenzial besser erschlossen wird,
- Querverbindungen zwischen bisher voneinander getrennten Wirtschaftssektoren,
- neuartige Formen der Organisation und Beteiligung der lokalen Bevölkerung an der Entscheidungsfindung und der Projektdurchführung.

Dabei wurde betont, dass Innovation nicht auf die LEADER-Methode beschränkt sein darf.

In der LEADER-Praxis wurde Innovation eher im Bezug zum Kontext der Region verstanden, d. h. innovativ war, was „neu für die Region“ war (Bruckmeier, 2000) oder wie es im Leitfaden der Europäischen Beobachtungsstelle ausgedrückt wurde

„Bei der Innovation handelt es sich also um eine Initiative lokaler Aktionsträger, die auf gebietsspezifische Herausforderungen neue Antworten zu geben versucht“ (AEIDL, 1997).

Insgesamt ist der Begriff "Innovation" zum allgemeinen Synonym für Veränderung der herrschenden Praxis in Wirtschaft und Politik geworden. Innovative Projekte zielen auf die Entwicklung neuer Ansätze, Methoden und Modelle, die gegenüber der herkömmlichen Praxis eine höhere Problemlösungskompetenz besitzen (Kohlmeyer, 2001). In den LEADER+-Regionen wurde Innovation vor allem im sozialen und kulturellen Bereich realisiert (Dargan und Shucksmith, 2008), in dem z. B. neue Netzwerke und Verbindungen zwischen verschiedensten Institutionen und Gemeinschaften geschaffen oder bestehende vertieft wurden.

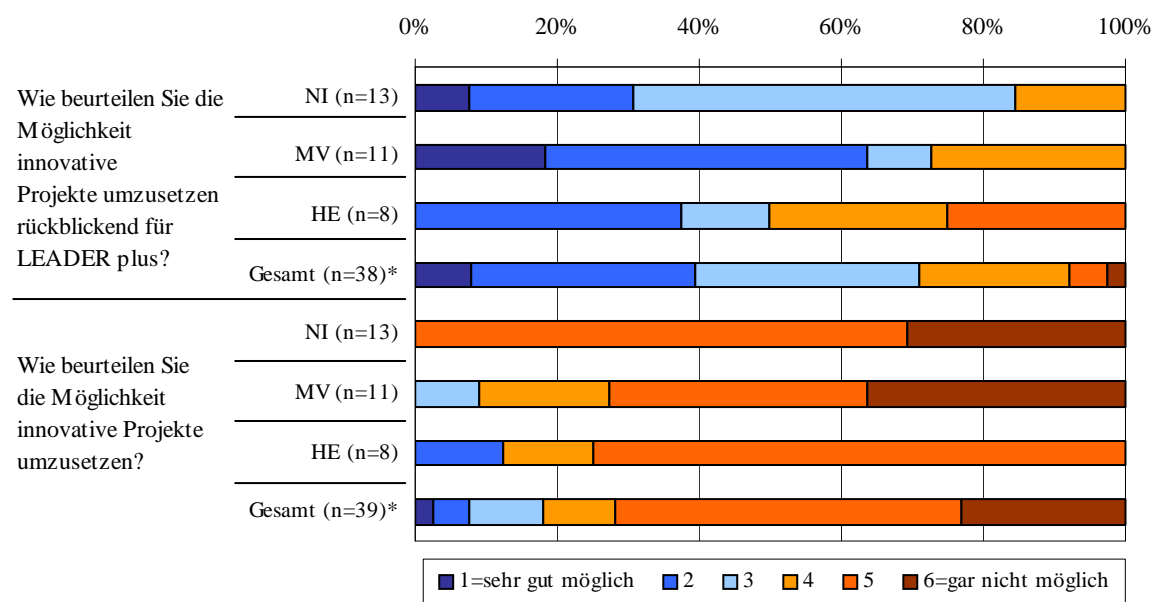
In den verschiedensten Beiträgen und Definitionen zu Innovation in LEADER gibt es allerdings keinen klaren Bezugspunkt. Zum Teil wird von innovativen Konzepten, von innovativen Aktionen oder von innovativen Projekten gesprochen. In der konkreten Umsetzung zeigt sich das Neue häufig darin, dass LEADER-Projekte vielfältiger sind als „normale“ Projekte und kaum standardisierbar. Inwieweit diese Nicht-Standard-Projekte unter Anwendung der Regeln der Mainstream-Förderung (Richtlinien etc.) umgesetzt werden können, hängt stark von den Auslegungsspielräumen ab, die die Verwaltungs- und Kontrollvorgaben der EU lassen sowie von der Flexibilität bzw. Risikobereitschaft der jeweiligen (Länder-)Verwaltungen im Umgang mit diesen Vorgaben.

Auf den unterschiedlichen Umgang der Länderprogramme mit Innovation wurde bereits hingewiesen. Dieser zeigt sich z. B. in der Aufnahme „innovativer Aktionen und Projekte“ als Fördergegenstand in die entsprechende Richtlinie in NRW (ILE-RL NRW, 2008) oder weit definierten Fördergegenständen in den Maßnahmen der Regionalentwicklung wie in Hessen (RE-Richtlinie), die nach Einschätzung des Landes auch innovative Projekte zulassen.

Auch wenn die Frage nach den Umsetzungsmöglichkeiten innovativer Projekte eine definitorische Unschärfe aufweist, geben die Antworten der befragten Regionalmanager doch Hinweise, ob und in welchem Umfang sich die Umsetzungsmöglichkeiten für „Nicht-Standard“-Projekte gegenüber LEADER+ verändert haben. Aus Abbildung 5 kann man auf eine deutliche Einschränkung der Handlungsspielräume der LAGn gegenüber LEADER+ in NI, MV und HE schließen. In Hessen ist dies vor allem auf die Fokussierung der Fördermöglichkeiten im Tourismus auf die Tourismusstrategie des Landes zurückzuführen. In NRW und SH ist aufgrund der geringen Gruppengröße keine Aussage im Vergleich möglich. Allerdings werden in diesen beiden Bundesländern die Möglichkeiten,

innovative Projekte umzusetzen, insgesamt von den RM deutlich besser eingeschätzt als in den anderen Bundesländern.

Abbildung 5: Einschätzung der RegionalmanagerInnen mit LEADER+-Erfahrung hinsichtlich der Umsetzungsmöglichkeiten von innovativen Projekten in LEADER+ und der aktuellen Förderperiode



* Die Ergebnisse aus NRW und SH werden aufgrund der geringen Gruppengröße von 1 bzw. 5 nicht separat dargestellt.

Quelle: RM-Befragung (Pollermann, Raue und Schnaut, 2010a), eigene Darstellung.

4.5 Administrative Umsetzung

Sowohl die Verwaltungs- und Kontrollvorschriften als auch die Verwaltungsstrukturen sind für eine erfolgreiche Umsetzung von LEADER von besonderer Relevanz. Probleme und Mängel in diesem Bereich können die Wirkung von LEADER negativ beeinflussen (Schuh et al., 2006, S. 122). Dies gilt insbesondere im Hinblick auf den bottom-up Ansatz und die Autonomie der LAG, betrifft aber auch die anderen Elemente des LEADER-Ansatzes. Verschiedene Autoren weisen darauf hin, dass LEADER nicht weniger aber eine andere Art von top-down erfordert. D. h. die für die Abwicklung der Fördermaßnahmen zuständigen staatlichen Stellen haben nicht weniger zu tun, sondern ihre Aufgaben verändern sich. Notwendig ist eine stärkere Ausrichtung auf Beratung und Unterstützung für die Regionen sowie mehr Koordination und Abstimmung mit anderen Politikbereichen. Dies benötigt Zeit und ausreichende personelle Ressourcen und

„dafür ist eine bewusste politische Strategie notwendig, die klar von den oberen politischen Etagen auf die unteren übertragen wird. Der Mehrwert, der durch die dezentralisierte Programmausführung erzielt wird, könnte durch übertriebene Berichterstattungs-

und Kontrollanforderungen und durch bürokratische Hürden zunichte gemacht werden“ (ÖIR, 2004, S. 13).

Umsetzungsstrukturen

Während sich die Zuständigkeiten für das Management und die Ausgestaltung des Schwerpunkts 4 auf der Landesebene nicht geändert haben, hat es in fast allen untersuchten Bundesländern Veränderungen auf der operativen Ebene gegeben (vgl. Abbildung 6).

Abbildung 6: Zuständigkeiten auf der operativen Ebene in LEADER+ und LEADER

LEADER+ Umsetzungsstrukturen	LEADER Umsetzungsstrukturen	
	ILE-Strukturen (eine Tür)	Verschiedene Bewilligungsstellen (nach Maßnahme)*
von den LAGn benannte Bewilligungsstellen	SH	NI
zentrale Bewilligungsstelle	NRW	MV
Umsetzung über ILE-Strukturen (Art. 33)		HE**

* Zuständig für Bewirtschaftung des Kontingents der LAG ist dabei die für die ILE-Maßnahmen zuständige Stelle.

** Neben der für die ILE-Maßnahmen zuständigen Stelle, gibt es nur eine weitere für die Förderung von Bioenergie zuständige Stelle.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Abwicklung über von den LAGn benannte Verwaltungsstellen (in der Regel die Landkreisverwaltungen) in NI und SH in LEADER+ kommt dem Anspruch von LEADER hinsichtlich einer dezentralen Abwicklung am nächsten. Allerdings wurde so neben den für die Umsetzung der EPLR zuständigen Verwaltungen eine Quasi-Parallelstruktur geschaffen. In der Anfangsphase von LEADER+ war dies mit hohen Lernkosten und Verzögerungen in der Umsetzung verbunden (vgl. MCON, 2003; Raue, 2003).

In der aktuellen Förderperiode wurde die Zuständigkeit für die Verwaltungsumsetzung von LEADER in allen Bundesländern in die Strukturen der Mainstream-Förderung inte-

griert.¹⁹ In SH und NRW wird dabei das „Ein-Tür-Prinzip“ verfolgt, d. h. für die LAG und deren Projektanträge sind die LLUR bzw. die Bezirksregierungen die zentralen Ansprechpartner, die dann, falls erforderlich, die gesamte Kommunikation/Abstimmung mit der jeweils zuständigen Stelle übernehmen. In den anderen Bundesländern müssen sich die LAGn bzw. die Projektträger, bei Projekten außerhalb der ILE-Maßnahmen selbst an die jeweils zuständige Bewilligungsstelle wenden.

Auch in der aktuellen Förderperiode zeigt sich, dass die Bearbeitung von LEADER anfänglich mit hohen Lernkosten verbunden ist. Dies spiegelt sich im Ausmaß der Zufriedenheiten der RegionalmanagerInnen mit den Bewilligungsstellen und gilt insbesondere für Bewilligungsstellen, die in der letzten Förderperiode kaum Berührungspunkte mit LEADER+ hatten (RM-Befragung). Die Verteilung der Zuständigkeiten auf verschiedene Bewilligungsstellen ist dabei umso problematischer, je mehr unterschiedliche Behörden, wie in MV, beteiligt sind.

Insgesamt bewegt sich die Ausgestaltung der Umsetzungsstrukturen in einem Spannungsfeld zwischen den Anforderungen, die sich aus dem Bottom-up-Ansatz und der Autonomie der LAG ergeben (übersichtliche, einfache, unterstützende Strukturen) und den Anforderungen einer regelkonformen Abwicklung (insbesondere auch Beachtung maßnahme- bzw. richtlinienspezifischer Regelungen auf dem jeweils aktuellsten Stand). Idealerweise sollte sowohl zur Vereinfachung für die Antragsteller und die Regionen als auch zur Minimierung der Lernkosten das Antragsverfahren in jeweils einer Stelle pro Region gebündelt werden, die allerdings auch mit den erforderlichen Ressourcen ausgestattet sein muss. Unter den gegebenen Rahmenbedingungen ist es allerdings verständlich, wenn zur Sicherung einer regelkonformen Abwicklung die Bewilligung und Abrechnung von Projekten bei den zuständigen Fachbehörden angesiedelt wird. Es sollte in späteren Bewertungen aber geprüft werden, in welchem Umfang sich die unterschiedlichen Umsetzungsstrukturen auf die weitere Umsetzung von LEADER auswirken, nachdem die Anfangsschwierigkeiten überwunden sind.

Finanzierung

Finanzierungsprobleme und administrative Vorgaben beeinträchtigen sowohl aus Sicht der befragten RM als auch der LAG-Mitglieder die Projektumsetzung am stärksten.

Die Finanzierungsprobleme beinhalten die Aspekte

- Schwierigkeiten der Kommunen, ausreichend Eigenmittel zur Kofinanzierung eigener Projekte aufzubringen,
- Fähigkeit/Bereitschaft der Kommunen Kofinanzierungsmittel für private Antragsteller bereitzustellen,

¹⁹ In Hessen war dies schon in der letzten Förderperiode der Fall.

- Finanzierungsprobleme privater Träger (Vereine, etc.).

Diese Probleme sind nicht neu, sondern wurden bereits in der letzten Förderperiode thematisiert (vgl. Schuh et al., 2006). Allerdings hat sich die finanzielle Situation der öffentlichen Haushalte zum Teil seit 2009 noch einmal verschlechtert, sodass der Handlungsspielraum vieler insbesondere ärmerer Kommunen kleiner geworden ist.²⁰ Landesmittel werden nur in einigen Bundesländern bereitgestellt, etwa in Hessen für die einzelbetriebliche Förderung in den Maßnahmen 311 und 312. Verschärfend kommt hinzu, dass, anders als im EFRE, die nicht-erstattungsfähige Mehrwertsteuer, bei Trägern, die nicht umsatzsteuerpflichtig sind, von der Kofinanzierung ausgeschlossen ist. Dies betrifft v. a. Gemeinden und Körperschaften des öffentlichen Rechts.

Insgesamt gibt es nur in knapp einem Fünftel der befragten LEADER-Regionen einen „Topf“ mit öffentlichen Mitteln zur Kofinanzierung (RM-Befragung). Diese Mittel werden in der Regel von den Landkreisen, zum Teil auch von den Gemeinden oder den Trägerstrukturen (Verein, Zweckverband) der LAG bereitgestellt und stehen in der Regel für regionsweite bzw. gemeindeübergreifende Projekte zur Verfügung. Nur in einer LEADER-Region gibt es einen Gemeinschaftstopf, über den die LAG eigenständig beschließt und der insgesamt für die Kofinanzierung „aller“ LEADER-Projekte der Region genutzt wird.

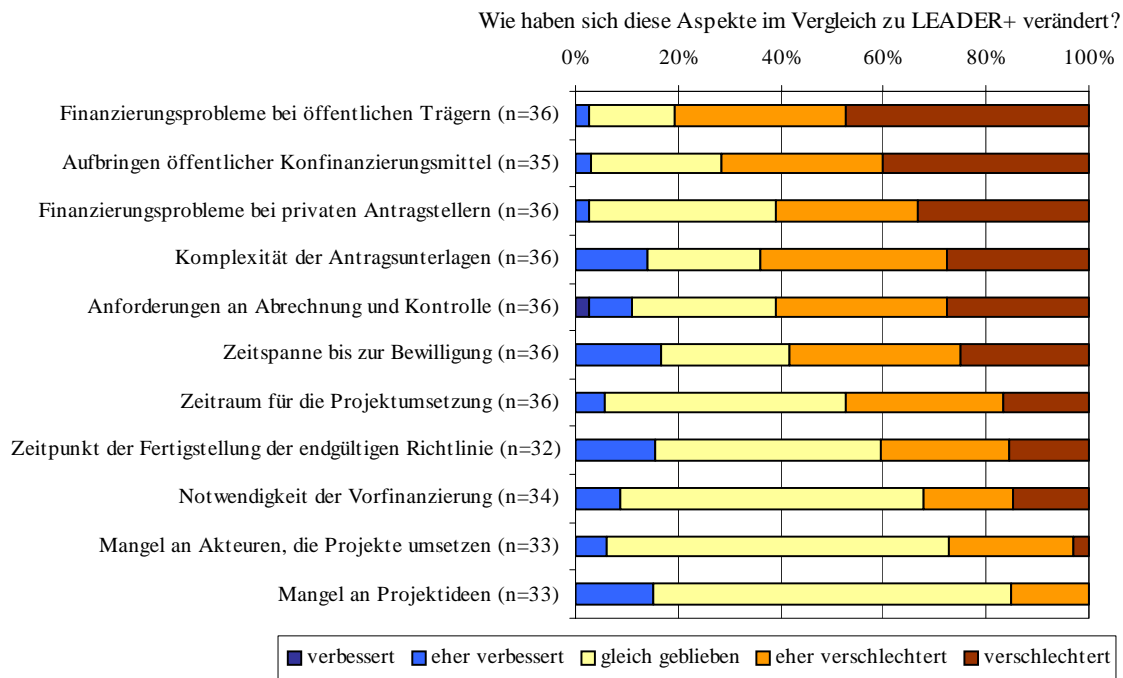
Antrags-, Bewilligungs- und Kontrollvorgaben

Einen wesentlichen Einfluss auf die Umsetzung haben die Verwaltungs- und Kontrollvorschriften des ELER. Diese haben sich im Vergleich zur letzten Förderperiode insgesamt verschärft (vgl. Teil III, Kapitel 4.2). Auch die Analyse der administrativen Umsetzung in den einzelnen Bundesländern hat gezeigt, dass die Anforderungen und der Aufwand im Vergleich zur letzten Förderperiode deutlich gestiegen ist²¹. Die Aspekte ‚Komplexität der Antragsunterlagen‘ und ‚Anforderungen an Abrechnung und Kontrolle‘ haben sich aus Sicht der RM, neben Problemen in der Finanzierung von Projekten am meisten verschlechtert (vgl. Abbildung 7).

²⁰ Vgl. Teil I, Einleitung, Kapitel 3.2.

²¹ Vgl. die entsprechenden Kapitel in den jeweiligen Länderberichten.

Abbildung 7: Veränderungen von Umsetzungsproblemen im Vergleich zu LEADER+ nach Einschätzung der LEADER-RegionalmanagerInnen mit LEADER+-Erfahrung



Quelle: RM-Befragung (Pollermann, Raue und Schnaut, 2010a), eigene Darstellung.

Diese gestiegenen z. T. unübersichtlichen Anforderungen erschweren die Umsetzung von Projekten insbesondere für private Träger wie z. B. kleinere Vereine und haben zum Teil, auch aus Sicht der Bewilligungsstellen eine abschreckende Wirkung auf potenzielle Projektträger.

Das von den Regelungen der 1. Säule und den flächenbezogenen Maßnahmen der 2. Säule geprägte Verwaltungs- und Kontrollsystem des ELER zielt in starkem Maße auf die Standardisierbarkeit von Maßnahmen. Für LEADER-Projekte, die, wie auch viele Schwerpunkt-3-Projekte individuelle nicht-standardisierbare Einzelfälle sind, führt dieses System zu einem sehr aufwendigen und komplizierten Verfahren, das mit einem partizipativen Ansatz wie LEADER kaum kompatibel ist.

Allerdings zeigen sich in der bisherigen Praxis durchaus Unterschiede zwischen den Bundesländern hinsichtlich der Flexibilität und Offenheit z. B. in der Richtliniengestaltung und -auslegung, was auch am Umgang mit dem Thema „innovative Maßnahmen“ deutlich wird.

Die Ausgestaltung und Umsetzung der Programme hängt in nicht unerheblichem Ausmaß von der Risikobereitschaft der zuständigen Verwaltungen sowohl auf Landesebene als auch in den Bewilligungsstellen ab. Diese wird u. a. von bisherigen Erfahrungen mit Kon-

trollen insbesondere durch EU-Dienststellen, der Position innerhalb des Machtgefüges der jeweiligen Landesverwaltung sowie der individuellen Persönlichkeit des jeweiligen Bearbeiters beeinflusst.

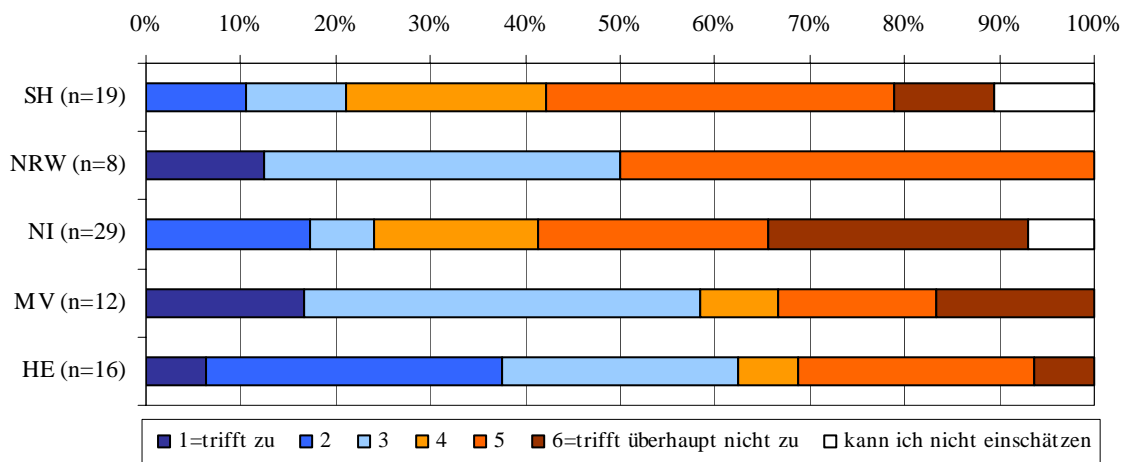
Neben den abgefragten Veränderungen in der administrativen Umsetzung wurde auch nach weiteren Vorteilen und Nachteilen des Mainstreaming gefragt. In der RM-Befragung nannten 13 von 113 befragten RM Vorteile gegenüber LEADER+, vor allem klarere Zuständigkeiten und Vorgaben (8 Nennungen) und landesspezifische Aspekte (5 Nennungen). Nur eine Nennung bezog sich auf positive inhaltliche Auswirkungen („*mehr Aufmerksamkeit für die LAG, breite Akzeptanz der LAG*“). „Weitere“ Nachteile wurden von 28 der befragten RM genannt. Diese bezogen sich vor allem auf bereits angesprochene Aspekte, wie die geringere Flexibilität, das im Vergleich zu LEADER+ engere Förderpektrum und die stärkere Richtlinienbindung sowie den insgesamt gestiegenen Verwaltungsaufwand.

5 Landkarte der Politiken zur Förderung regionaler Entwicklungsprozesse

Neben LEADER gibt es in den Bundesländern eine Reihe weiterer Ansätze der Regionalentwicklung mit unterschiedlichen thematischen Schwerpunktsetzungen und räumlichen Zuschnitten. Von Bedeutung sind u. a. die Metropolregionen, Stadt-Umland-Kooperationen, großräumigere Regionale Entwicklungskonzepte (z. B. über mehrere Landkreise) sowie Naturparke und Tourismusdestinationen. Es stellt sich die Frage nach dem Platz den LEADER in diesem Kontext einnimmt, d. h. inwieweit gibt es komplementäre Prozesse und Synergien, Überschneidungen oder auch eine Überforderung der Akteure durch zu viele, sich überlagernde Prozesse.

Angaben zu anderen regionalen Entwicklungsprozessen liegen bisher nur aus NRW, NI und SH vor. In NI und SH wurden vor allem die Metropolregionen genannt, in NRW die Regionalen. Daneben wurde eine Vielzahl weiterer Prozesse genannt, die sich zum größten Teil ebenfalls auf größere regionale Zusammenhänge als die LEADER-Regionen beziehen. In den meisten Regionen gibt es eine Zusammenarbeit bzw. Abstimmung oder Informationsaustausch zwischen den Prozessen. Die bisherigen Befragungsergebnisse zeigen, dass es nur vereinzelt zu einem „Zuviel“ an Regionalentwicklung in den Regionen kommt (vgl. Abbildung 8). Lediglich in Hessen ist dies in rund einem Drittel der Regionen ein Problem.

Abbildung 8: Einschätzung der befragten RegionalmanagerInnen zu der Aussage „In der Region gibt es zu viele parallele Regionalentwicklungsprozesse!“



Quelle: RM-Befragung (Pollermann, Raue und Schnaut, 2010a), Eigene Darstellung.

Aufbauend auf den bisherigen Erhebungen wird in einem nächsten Schritt eine Übersicht der anderen Politiken zur Förderung regionaler Entwicklungsprozesse in den Bundesländern erstellt sowie die konkreten Erfahrungen im Hinblick auf Schnittstellen und Wechselwirkungen vertieft ausgewertet. Hierbei wird u. a. ein besonderes Augenmerk auf die regionalisierten Teilbudgets des EFRE sowie landesspezifische Prozesse wie die Lokale Aktion in SH, die Regionalen in NRW oder der Stadtumbau West in Hessen gelegt.

6 Resümee

Insgesamt zeigt sich, dass die ursprüngliche Intention von LEADER durch die Integration in die Mainstream-Förderung Schaden genommen hat. Auch wenn durch LEADER immer noch Akteure in den ländlichen Regionen motiviert und mobilisiert werden, Netzwerke neu entstehen oder wachsen, neue Ansätze/Lösungen zur Entwicklung ländlicher Regionen erprobt werden und verschiedene Themen/Sektoren und Politikfelder zusammengeführt werden, haben sich die Handlungsspielräume und Gestaltungsmöglichkeiten der regionalen Akteure erheblich verringert und z. T. bereits in LEADER+ bestehende Problemlagen noch einmal deutlich verschärft.

Dies betrifft vor allem die rechtlichen Rahmensetzungen seitens der EU-KOM und die daraus resultierenden Verwaltungs- und Kontrollvorschriften. Hier sind dringend Anpassungen erforderlich, die auch von Seiten der europäischen Ebene einen unterstützenden und ermöglichenden Rahmen für die Regionen bieten, statt von Misstrauen und Kontrolle geprägt zu sein. Dies beinhaltet auch eine größere Konsistenz zwischen inhaltlichen/strategischen Papieren und den dazugehörigen Durchführungsbestimmungen sowie

mehr Transparenz und Sicherheit für die umsetzenden Behörden, damit auch stärker sicherheitsorientierte Länderbehörden ermutigt werden, die durchaus bestehenden Handlungsspielräume zu nutzen.

Daneben zeichnen sich, bedingt durch Ausweitung des LEADER-Ansatzes, insbesondere zwei Themenfelder ab, in denen eine vertiefte Diskussion und Weiterentwicklung bestehender Ansätze erforderlich ist:

Verortung von LEADER in einer Mehrebenenpolitik der integrierten ländlichen Entwicklung

Im Zusammenspiel der drei Handlungsebenen Land - Region - Ort (Dorf, Kommune) zeigt sich aus der bisherigen Umsetzung insbesondere in HE und SH, aber auch in den anderen Bundesländern die Erfordernis einer klareren (und ehrlicheren) Definition von Schnittstellen und Abgrenzungen. Jede Ebene braucht eigene Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten um die jeweils eigenen Prioritäten und Zielsetzungen zu verfolgen. Konkret heißt dies, dass

- auch auf der Landesebene Möglichkeiten zur Verfolgung von aus Landessicht prioritärer Vorhaben verbleiben müssen, und nicht „Alles“ an die regionale Ebene übertragen werden kann.
- auf der Regionesebene (in den LEADER-Regionen) auch Handlungs- bzw. Fördermöglichkeiten bestehen müssen, die sich an regionsspezifischen Erfordernissen und Problemlagen ausrichten und nicht in erster Linie Landesprioritäten verfolgen.
- auch auf der lokalen (örtlichen) Ebene eigenständige Möglichkeiten z. B. der Umsetzung lokal bedeutsamer Projekte bestehen sollten, die nicht unbedingt in regionale Entwicklungskonzepte eingebunden sein müssen.

Gleichzeitig erfordert eine konsistente Politik zur integrierten ländlichen Entwicklung die Definition von Schnittstellen und Verbindungen zwischen diesen Ebenen. Z. B. ist im Hinblick auf die aktuellen Herausforderungen durch den demographischen Wandel eine enge Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen der regionalen und der lokalen Ebene etwa im Hinblick auf Einrichtungen der Daseinsvorsorge oder Mobilitätsangebote sinnvoll bzw. erforderlich.

Neue Finanzierungsmodelle zur öffentlichen Kofinanzierung

Finanzierungsprobleme sind eines der wesentlichen Aspekte, die die Umsetzung der Entwicklungsstrategien in LEADER behindern und die sich im Vergleich zu LEADER+ am stärksten verschlechtert haben. Hier gilt es zum einen Lösungsansätze zu finden, die auch strukturschwachen Regionen/Kommunen die Teilhabe an Projektförderungen ermöglichen und zum anderen die Abhängigkeit der Projektförderung von der Bereitschaft der Kommunen, Mittel zur Kofinanzierung bereitzustellen, verringern.

Neben einer Ausweitung der Finanzierungsquellen, die als öffentliche Mittel anerkannt werden, sollte hier in Zukunft stärker über die Einrichtung regionaler Fonds nachgedacht werden, die sich aus öffentlichen Mitteln der beteiligten Gebietskörperschaften und ggf. weiteren Mitteln (Beiträge, Spenden,...) speisen und als „öffentliche Mittel“ zur Kofinanzierung der EU-Mittel eingesetzt werden. Dies könnte über die Setzung entsprechender Rahmenbedingungen seitens der EU und der Länder unterstützt werden. Für strukturschwache Regionen könnten hier auch Landesmittel eingesetzt werden, die die von den Regionen bereits erbrachte Leistung ergänzt. Dieses Modell würde dem LEADER-Ansatz des gemeinsamen regionalen Handelns am Nächsten kommen.

Literaturverzeichnis

- RE-Richtlinie: Richtlinien des Landes Hessen zur Förderung der regionalen Entwicklung (2010).
- ILE-RL NRW, 2008: Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung einer integrierten ländlichen Entwicklung. RdErl. d. Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz II-6-0228.22900 vom 18.3.2008.
- ZILE: Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur integrierten ländlichen Entwicklung (ZILE), RdErl. d. ML v. 29. 10. 2007 - 306-60119/3 - VORIS 78350. Nds.MBl., Nr. 44/2007.
- 2006/144/EG: Beschluss des Rates vom 20. Februar 2006 über die strategischen Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums (Programmplanungszeitraum 2007 - 2013), 2006/144/EG. Amtsblatt der Europäischen Union, L 55/20 vom 25.02.2006.
- VO (EG) Nr. 1698/2005: Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER).
- AEIDL, Europäische Beobachtungsstelle (1997): Innovation und ländliche Entwicklung. Dossier der Beobachtungsstelle, H. 2. Bruxelles. online verfügbar unter <http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/rural-de/biblio/inno/innov.pdf>.
- Bruckmeier, K. (2000): LEADER in Germany and the Discourse of Autonomous Regional Development. *Sociologia Ruralis* 40, H. 2, S. 219-227.
- Dargan, L. und Shucksmith, M. (2008): LEADER and Innovation. *Sociologia Ruralis* 48, H. 3. <http://www3.interscience.wiley.com/cgi-bin/fulltext/120083634/PDFSTART>. Stand 19.7.2010.
- EU-KOM, Europäische Kommission Generaldirektion Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung (2009): Fragestellungen hinsichtlich der Förderfähigkeit innovativer Projekte in Leader, Art 63 (a), 64 und 61 der VO 1698/2005. Internetseite DVS, Netzwerk ländliche Räume: http://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/fileadmin/sites/ELER/Dateien/01_Hintergrund/ELER/Leader/Leader_u_Innovation_Antwort_KOM_29_10_2009.pdf. Stand 20.7.2010.
- EU-KOM, Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000): Mitteilung der Kommission an die Mitgliedsstaaten über die Leitlinien für die Gemeinschaftsinitiative für die Entwicklung des ländlichen Raums (LEADER+). K(2000) 946 endgültig.
- Giessen, L und Böcher, M (2008): Integrated Rural Development Policy in Germany and its Potential for new modes of Forest Governance. Wien. Internetseite BOKU, Universität für Bodenkultur Wien: <http://wiso.boku.ac.at/reports.html>. Stand 19.7.2010.

- Kohlmeyer, K. (2001): Der Einfluss des Projektmanagement auf die Übertragbarkeit von Projekten. Internetseite DVS:
<http://www.leaderplus.de/index.cfm/000A292D01DC1303AFB96521C0A8D816>. Stand 2.12.2009.
- MCON, Dieter Meyer Consulting (2003): Gemeinschaftsinitiative LEADER+, Halbzeitbewertung der Förderperiode 2000-2006 für Niedersachsen. Oldenburg.
- ÖIR, Österreichisches Institut für Raumplanung (2004): Methoden und Ergebnisse der Integration von Leader-Innovationen - Ansätze für Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums. Endbericht, Kurzfassung. Wien. Internetseite EU-KOM, DG Agri:
http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/leader/sum_de.pdf.
Stand 30.3.2009.
- Pollermann, K., Raue, P. und Schnaut, G. (2009): LAG-Befragung. Schriftliche Befragung der Mitglieder der Entscheidungsgremien der LAGn der Bundesländer Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein (Rücklaufquote 62 %, 1429 Befragte). 11/2009 bis 02/2010.
- Pollermann, K., Raue, P. und Schnaut, G. (2010a): RM-Befragung. Befragung der Regionalmanagements der Leader-Regionen der Bundesländer Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein (Rücklaufquote 93 %, 89 Befragte). 06/2010.
- Pollermann, K., Raue, P. und Schnaut, G. (2010b): XIs-Abfrage. Standardisierte Abfrage zu Eckdaten der regionalen Organisationsstrukturen und Aktivitäten der LAGn in den Bundesländern Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein (96 Leader Regionen), jährliche Erfassung.
- Raue, P. (2003): Halbzeitbewertung des LEADER+ Programms Schleswig-Holstein 2000 - 2006. Braunschweig.
- Schuh, B., Tödting-Schönhofer, H., Wimmer, H., Lukesch, R., Vercruysee, J.-P. und O'Grady, S. (2006): Synthesis of mid-term evaluations of LEADER+ programmes. Final Report. Commissioned by: European Commission, DG AGRI. Internetseite EU-KOM, DG Agri:
http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/leaderplus/full_text.pdf.
Stand 20.7.2010.
- Soto, P., Hrsg. (2007): Which Direction for Rural Development? Critica. Internetseite INEA, Istituto Nazionale di Economia Agraria:
<http://www1.inea.it/ops/nuovaprogrammi/documenti/inea-cnasea/nuoviorientamenti.cfm>. Stand 17.3.2008.
- Tränkner, S. and Giessen, L. (2007): Four paths of mainstreaming Leader in Germany. In: Soto, P. (Ed.): Which direction for Rural Development? - A report on certain innovative features in the Rural Development Programmes of 11 Member States. Critica.