

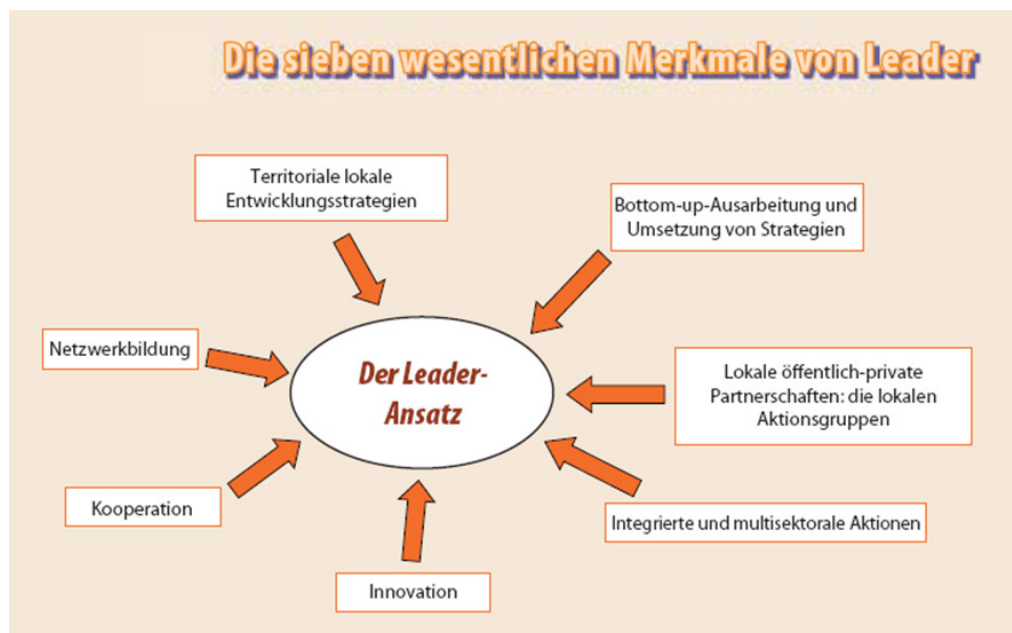
Thomas Dax, Wibke Strahl und Theresia Oedl-Wieser

Leader im Spannungsfeld von Innovation und Administration

Seit Beginn der 1990er Jahre werden in vielen ländlichen Regionen der Europäischen Union (EU) innovative, lokale Aktivitäten über die EU-Gemeinschaftsinitiative Leader initiiert. Auch in Österreich hat das Leader Konzept zu einer Intensivierung der Entwicklungsvorhaben in ländlichen Regionen und zu vielfältigen neuen Projektvorhaben geführt.

Auf Grund der positiven Erfahrungen der bisherigen drei Programmperioden wurde Leader mit seinen zugrundeliegenden Merkmalen (s. Abb. 1) ab dem Programmzeitraum 2007-2013 in die Struktur und die Finanzierung der Programme der Ländlichen Entwicklung integriert. Diese Umgestaltung wird als Leader Mainstreaming bezeichnet. Sie war von erheblichen Befürchtungen hinsichtlich der Angemessenheit der Verwaltungsbedingungen für die Umsetzung des Leader-Konzepts begleitet. Unsicherheiten bestanden insbesondere dahingehend, die Leader Merkmale auch tatsächlich weiterhin in ausreichender Form anwenden zu können. Trotz dieser Zweifel an der Realisierungschance für das Mainstreaming wurde es dennoch als Versuch der Europäischen Kommission gesehen, den Bereich der Ländlichen Entwicklung im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) stärker an eine integrative, multisektorale Politik nach den Grundsätzen des neuen Paradigmas für die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums (OECD 2006) heranzuführen. Dies sollte auch den Forderungen, die Territoriale Kohäsion als wichtiges Ziel der EU stärker zu berücksichtigen, in umfassenderem Ausmaß als bisher entsprechen (Shucksmith et al. 2005).

Abbildung 1: Merkmale des Leader Konzepts



Quelle: EK 2006

Durch die Integration von Leader in die ländlichen Entwicklungsprogramme der 27 EU-Mitgliedstaaten sollte das Leader Konzept fortan in allen drei Schwerpunktachsen der Programme, die für die drei zentralen Ziele der ländlichen Entwicklungspolitik stehen, zur Anwendung kommen. Damit fungiert Leader nicht mehr als eigenständiges Programm sondern als horizontaler Schwerpunkt, über den alle Maßnahmen der Schwerpunktachsen des Ländlichen Entwicklungsprogramms umgesetzt werden können (s. Abb. 2).

Abbildung 2: Schematischer Aufbau Ländlicher Entwicklungsprogramme 2007-2013



Quelle: EK 2008

Durch den Mainstreaming Prozess hat sich darüber hinaus das Finanzvolumen für Leader im Vergleich zur vorangegangenen Periode 2000-2006 signifikant erhöht. Während generell für die gesamte EU ein Anstieg auf das Dreifache des Finanzierungsvolumens für Leader als Mindestbudgetierung (das entspricht 5% des jeweiligen Programms zur Ländlichen Entwicklung) vereinbart wurde, hat dies für die Entwicklungsprogramme der einzelnen Mitgliedsstaaten unterschiedliche Konsequenzen. In Österreich war, trotz der bereits zuvor hohen Leader-Budgetierung, auf Grund des umfangreichen Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums (Programm LE07-13) eine Vervierfachung der Fördermittel für Leader im Programmzeitraum 2007-2013 erforderlich. Das österreichische Programm LE07-13 wurde mit einem indikativen Budget von 423 Mio. Euro öffentlicher Mittel für Leader im Oktober 2007 bewilligt. Mittlerweile ist nach entsprechenden Anpassungen ein Rahmen von 475 Mio. Euro an öffentlichen Leader Mitteln für die gesamte Periode vorgesehen.

Das Konzept zur Halbzeitbewertung von Leader

Die Bundesanstalt für Bergbauernfragen (BABF) wurde ebenso wie für die Ex-ante Evaluierung vom Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW) mit der Halbzeitbewertung (HZB) des Leader-Schwerpunktes beauftragt. Da Leader durch das Mainstreaming nun auf alle Maßnahmen des Programms LE07-13 anwendbar ist, stellte allein die quantitative Auswertung der Leader Umsetzung hohe Anforderungen an die Evaluierung. In Österreich wurden insgesamt 19 verschiedene Maßnahmen (inklusive der Untermaßnahmen 30) im Untersuchungszeitraum von 2007 bis 2009 über das Leader Budget finanziert. Bezugnehmend auf dieses weitreichende Maßnahmenbündel erfolgte die HZB des Leader-Schwerpunktes mittels einer umfassenden Planung hinsichtlich der Erfassung von Bewertungsaspekten, auf Grundlage der Methode der Triangulation. Diese wird insbesondere im Zusammenhang mit komplexen Handlungsstrukturen und Wirkungsmechanismen angewendet, welche eine Vielzahl an Betrachtungsebenen beinhalten (Flick 2006). Dementsprechend wurde eine Analyse der Anwendung der Maßnahmen, die über Leader umgesetzt wurden, durch unterschiedliche Methoden und aus unterschiedlichen Blickwinkeln vorgenommen. Im Wesentlichen sah dieses die Einbeziehung von Studien, der verschiedenen Verwaltungsebenen sowie die Betreuung durch eine Begleitgruppe mit VertreterInnen ausgewählter, für die Leader Umsetzung verantwortlicher Institutionen vor.

In Zusammenarbeit mit dem BMLFUW wurde daher frühzeitig im Sommer 2009 ein Bearbeitungskonzept erstellt (Dax 2009). In Ergänzung zur Analyse der grundlegenden Informationen aus den Monitoring- und Evaluierungsdaten wurde auf Grund des Umfangs

der Maßnahmen und der Bewertungserfordernisse ein Teil der Analysearbeiten durch externe ExpertInnen bearbeitet. Dies betraf vor allem jene Bereiche, die thematisch abgegrenzt waren und dadurch sinnvoll in abgeschlossene Arbeitspakete für die Halbzeitbewertung von Leader unterteilt werden konnten. Im Einzelnen waren dies folgende Arbeiten¹:

- Innerhalb der Studie „**Befragung von Leader-AkteurInnen**“ (Interviewerhebungen bei ProjektträgerInnen, Lokale Aktionsgruppen (LAGs) sowie Förderstellen und Schwerpunktverantwortliche Landesstellen (SVLs)) wurden wichtige Informationen ergänzend zu den Monitoring-Daten zur Umsetzung der Leader Merkmale (s. Abb. 1) unter den gegebenen Rahmenbedingungen erhoben (Resch, 2010).
- In der Studie „**Kooperation in der ländlichen Entwicklung: Erfolgsfaktoren und Stolpersteine**“ konnte anhand der Bearbeitung von zwei Fallstudien zentrale Aspekte der Kooperation für die Leader Evaluierung herausgearbeitet werden (Pfefferkorn et al., 2010).
- Eine weitere Studie zur „Evaluierung des Programms LE07-13 für den Bereich **Chancengleichheit von Frauen und Jugendlichen**“ konzentriert sich insbesondere auf die Bewertung der Umsetzung dieses Aspektes (Marchner und Pircher, 2010).

Auf Basis dieser Studien und der Analyse der Monitoring- und Evaluierungsdaten sowie weiterführender Literatur (Lukesch et al. 2010, Strahl und Dax 2010, Jungmeier und Seher 2009) wurde im Herbst 2010 der Bericht der HZB zur Umsetzung des Leader Schwerpunktes in Österreich erstellt.

Hauptergebnisse der Halbzeitbewertung von Leader

Die Halbzeitbewertung (HZB) des Programms LE07-13 im Jahr 2010 war die erste umfassende Bewertung der Auswirkungen der veränderten Programmkonstruktion auf die Leader Umsetzung. In ihr wurden auch die Einhaltung der Leader Merkmale und die Erfüllung der Programmziele einer ersten Überprüfung unterzogen (BMFLUW, 2010; Dax et al. 2011). Der Schwerpunkt der Analysen bezog sich insbesondere darauf, inwieweit die spezifischen Merkmale des Leader Konzepts auch in dieser Programmperiode, unter dem Einfluss des Mainstreamings, zur Anwendung kommen können bzw. in welchen Bereichen zusätzliche Unterstützungen zur Verwirklichung der strategischen Ziele erforderlich sind.

¹ Das Bearbeitungskonzept für die HZB Leader sah weitere Untersuchungsthemen vor, die jedoch zu diesem Zeitpunkt nicht in Auftrag gegeben wurden. Sie sind u.a. auch in Vorschlägen für die weitere Durchführung der „begleitenden Evaluierung“ im verbleibenden Programmzeitraum berücksichtigt (Dax 2011).

Österreich hat auf Grundlage seiner langjährigen Erfahrungen mit Entwicklungsinitiativen in ländlichen Regionen mit der Vorbereitung, Gestaltung und Umsetzung des Leader Schwerpunktes relativ rasch begonnen. Trotzdem konnten die ersten Leader Projekte erst gegen Jahresmitte von 2008 gestartet werden, sodass der effektive Handlungszeitraum der zu bewertenden Programmmaßnahmen, die über Leader abgewickelt wurden, an dieser Stelle kurz als Leader Maßnahmen bezeichnet, stark eingeschränkt ist. Die umfangreichen Vorbereitungsarbeiten haben sich insbesondere auf die Planung der Lokalen Entwicklungsstrategien und den Auswahlprozess der LAGs bezogen. Mit einer Anzahl von 86 LAGs konnten nahezu alle förderfähigen ländlichen Gebiete Österreichs ins Programm LE07-13 einbezogen werden, was einen Anteil von 88% der Gesamtfläche und rund 52% der österreichischen Bevölkerung ausmacht.

Im Folgenden werden ausgewählte Ergebnisse aus der Bewertung der Leader Maßnahmen zusammengefasst.

Geänderte Abwicklung der Leader Maßnahmen

Für die Bewertung der Leader Maßnahmen sind insbesondere die veränderten administrativen Rahmenbedingungen der aktuellen Programmperiode 2007-2013 von Bedeutung. Auf Ebene der Bundesländer wurden so genannte Schwerpunktverantwortliche Landesstellen (SVL) eingerichtet, die die Förderzusagen bzw. negative Beurteilungen von potenziellen Leader Projekten erstellen. Die Projektanträge werden bei Genehmigung an die Agrarmarkt Austria (AMA) weitergeleitet, die in Österreich als Zahlstelle fungiert. In den meisten Fällen bedeutet diese Abwicklung die Einbeziehung zusätzlicher administrativer Stellen, welche unabhängig von der lokalen Ebene sind und einen umfangreicheren Prozessablauf erfordern. Diese Vorgehensweise führt, außer bei Standardprojekten ohne innovativen Charakter wie beispielsweise Forstwegebauten, welche mitunter direkt von den Bezirksbauernkammern bei den SVLs eingereicht werden, zu einer massiven Einschränkung der LAG-Autonomie.

Die Umsetzung der Leader Maßnahmen wird in der aktuellen Periode von den österreichischen Bundesländern sehr unterschiedlich gehandhabt. Dies ist u.a. auf das unterschiedliche Verständnis der Anwendung des Mainstreaming zwischen den Bundesländern bzw. verschiedenen Förderstellen zurückzuführen. Überwiegend ist die Finanzierung von Leader Projekten an die Zuordnung zu entsprechenden Programmmaßnahmen der Schwerpunkte 1-3 gebunden. Doch in den Bundesländern Tirol,

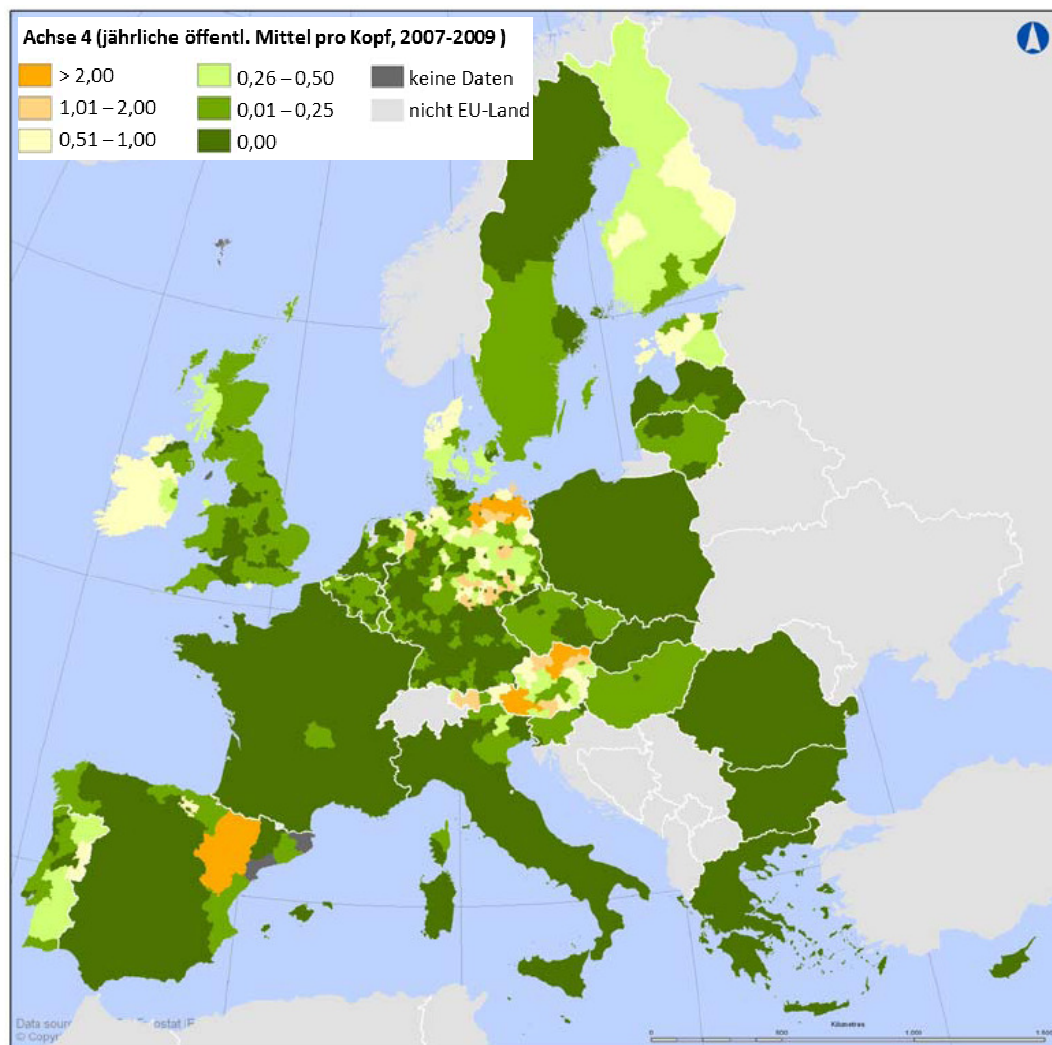
Vorarlberg und Steiermark wurden eigene Fördertöpfe für Projekte eingerichtet, die zu keinen Maßnahmen der Schwerpunktachsen 1-3 zuordenbar sind. In Salzburg andererseits besteht eine landesweite Priorität, den Schwerpunkt der Leader Projekte auf die Almwirtschaft zu legen.

Die beschriebene enge Zuordnung von Leader Aktivitäten an die Maßnahmenstruktur des Programms LE07-13 erschwert vielerorts die Umsetzung innovativer Vorhaben, wodurch der ursprüngliche multi-sektorale Ansatz von Leader zunehmend in Gefahr geraten ist. So stehen kaum mehr Fördergelder für neue, kooperative und risikoreiche Projektideen zur Verfügung. Zudem gibt es oftmals Schwierigkeiten in der Projektzuordnung zu einzelnen Förderabwicklungsstellen der Bundesländer, was sich, im Vergleich zur vergangenen Programmperiode, in einer verminderten Projektvielfalt, v.a. im Sozial- und Kulturbereich, widerspiegelt.

Umfang der Leader Unterstützung

Bis zum Zeitpunkt der HZB, nach den ersten beiden Jahren der tatsächlichen Anwendung von Leader Maßnahmen (2008 und 2009), konnten 1.408 Projekte mit einem Fördervolumen von 56,9 Mio. Euro umgesetzt werden. Dies entspricht einem Umsetzungsstand von 12,2% für den Bereich Leader. Aufgegliedert nach Schwerpunktachsen wurden davon 21% innerhalb von Maßnahmen der Achse 1, 7% in Achse 2, 61% in Achse 3 und 11% in der separaten Leader Achse (Achse 4) durchgeführt. Auch wenn dieser niedrige Umsetzungsstand die längere Vorbereitungsphase für die Auswahl und Einrichtung der LAGs widerspiegelt, liegt Österreich damit quantitativ vor allen anderen EU-Ländern (Courades 2011). Auch auf regionaler Ebene ist dies aus der Kartendarstellung der Umsetzung der Leader Maßnahmen für den Zeitraum 2007-2009 klar erkennbar (Karte 1). Die hohe Umsetzungsrate in Österreich wird insbesondere durch die Intensivierung der Leader Umsetzung in den Jahren 2010 und 2011 unterstrichen. So beträgt der Umsetzungsgrad zum Jahresende 2011 bereits 45% des gesamten Finanzierungsvolumens (BMLFUW 2011).

Durch die hohe Mittelausschöpfung einiger Maßnahmen sind in manchen Bundesländern nahezu die gesamten für die Programmperiode vorgesehenen Mittel erschöpft, sodass es sogar, ohne entsprechende Programmänderungen, zu Finanzierungs- und Umsetzungsengpässen kommen könnte.

Karte 1: Umsetzung von Leader Maßnahmen (öffentliche Mittel pro Einwohner, 2007-2009)

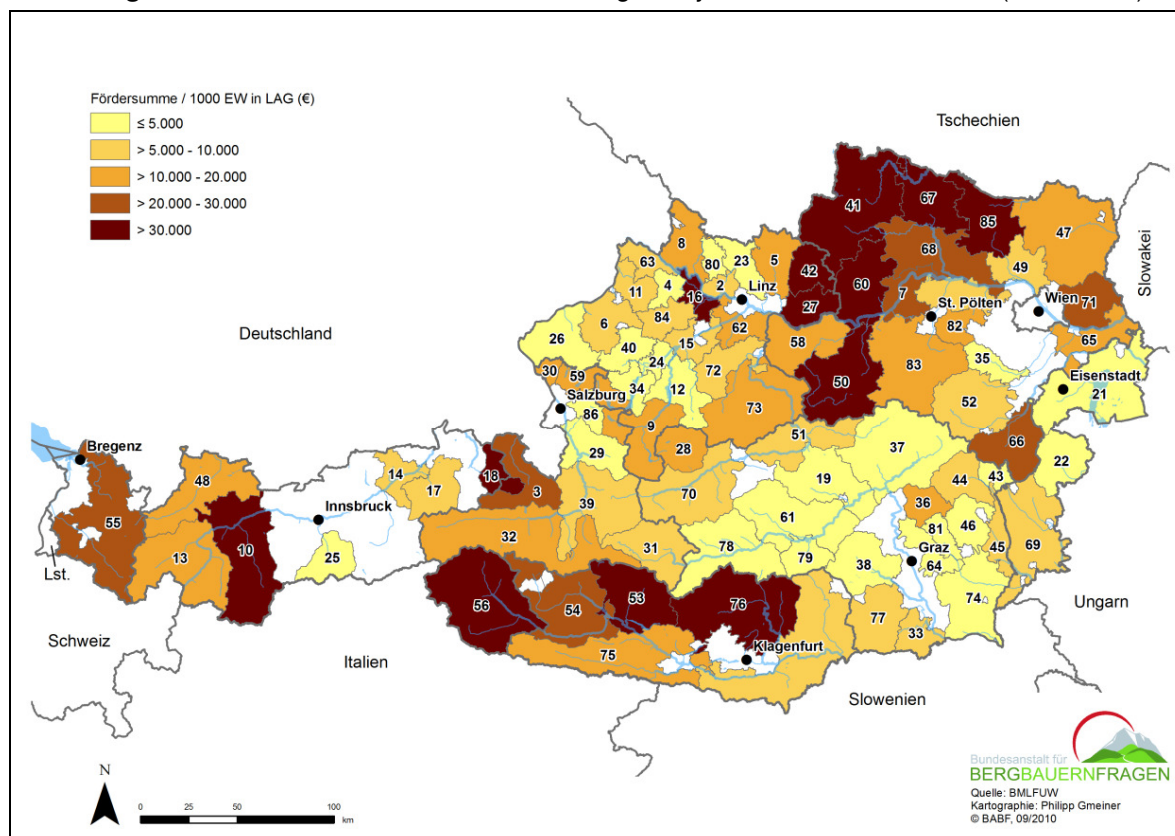
Quelle: Ecorys 2010, 205

Geographische Schwerpunkte

Auch die regionale Verwendung der Leader Mittel zeigt deutliche Unterschiede. Diese Unterschiede sind zwischen den Bundesländern besonders stark ausgeprägt, was den Einfluss der Interpretation der Leader Methode in den jeweiligen Bundesländern auf die Schwerpunktbildung und die Verfahrensabläufe der Anwendung von Leader hervorhebt. In quantitativer Hinsicht ist Niederösterreich sowohl bei der Anzahl umgesetzter Projekte (54% aller Leader Projekte) sowie der dafür aufgewendeten Fördermittel (1/3 des gesamten Leader Fördervolumens) führend. Bei einer Auswertung nach der Förderintensität (Fördermittel je Einwohner der Region) finden sich die höchsten Förderbeträge in Regionen in Kärnten, Tirol und den niederösterreichischen Grenzraum bzw. Regionen im westlichen Niederösterreich (Abbildung 3). Bei diesen Gebieten handelt es sich überwiegend um

periphere, in Niederösterreich und Osttirol auch strukturschwache, ländliche Regionen, die, wie das Waldviertel, nach wie vor mit einer hohen Abwanderungstendenz konfrontiert sind.

Abbildung 3: Leader Maßnahmen: Öffentliche Ausgaben je 1.000 EinwohnerInnen (2007-2009)



Die Analyse der Schwerpunktthemen der Lokalen Entwicklungsstrategien (LES) der LAGs zeigt zudem, dass die strategische Ausrichtung in dieser Periode weniger ausgeprägt ist, als in der vergangenen Periode 2000-2006 (Dax et al. 2011, 91). Dies bestätigt sich auch in der Analyse der Mittelverteilung der Leader Maßnahmen. Wenige Bundesländer weisen markante, vom Durchschnitt abweichende Mittelzuweisungen auf. Hervorzuheben sind hier Maßnahmen der Verkehrserschließung, Forstmaßnahmen und Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe. All diese Maßnahmen stellen keine innovativen Schwerpunkte im Rahmen der LES dar.

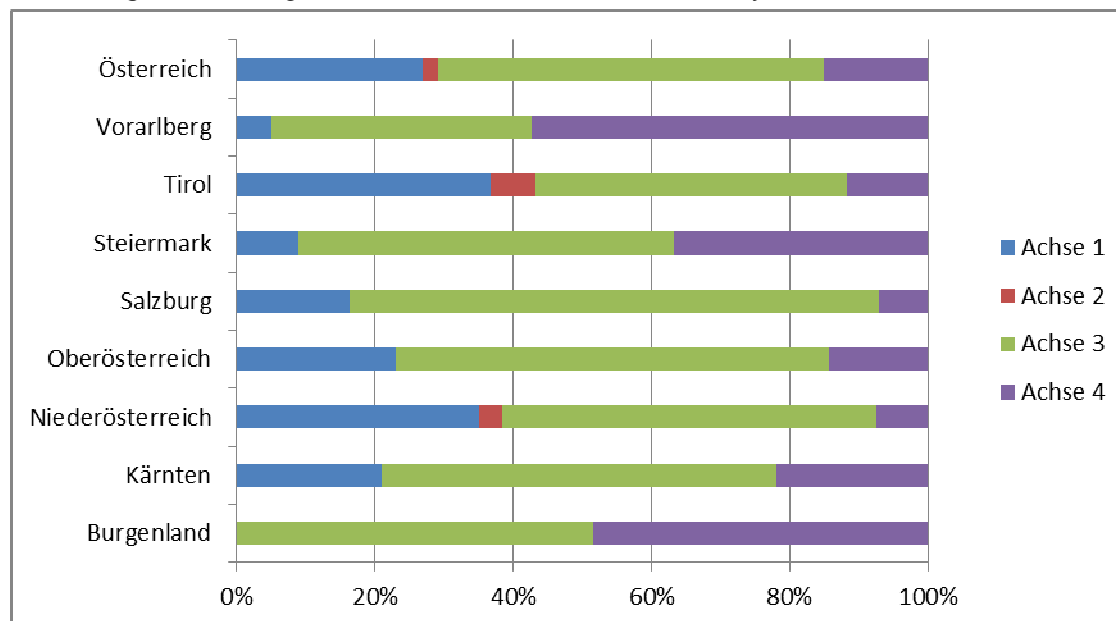
Maßnahmenswerpunkte

Seit dem Mainstreaming ist eine innovative Ausrichtung der Projekte keine zwingende Fördervoraussetzung mehr und experimentelle Vorhaben sind auf Grund der direkten Maßnahmenzuordnung in der Umsetzung kaum möglich. Damit steht Leader auch investiven

Maßnahmen und so genannten „Standardprojekten“ der Förderung landwirtschaftlicher Betriebe offen. Dies schlägt sich in einer deutlichen Verschiebung der Maßnahmenswerpunkte von Leader nieder. Im Vergleich zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung der vergangenen Periode (Resch et al. 2003) hat sich eine Verlagerung insbesondere in Richtung folgender Maßnahmen ergeben: Erneuerbare Energie (15%), Verkehrserschließung (18%), Vermarktung/Qualitätsprodukte (16%), während sich der Anteil der Leader Fördermittel für Fremdenverkehrsmaßnahmen von 53% in der Vorperiode auf 15% reduzierte.

Die Unterschiede in der Zuteilung der Mittel nach den vier Schwerpunktachsen zwischen den Bundesländern, sind anhand nachfolgender Abbildung 4 ersichtlich. Auffallend ist der hohe Anteil der Umsetzung im Bereich der Maßnahmen der Achse 1 in den Bundesländern Niederösterreich und Tirol, während in den Bundesländern Vorarlberg, Burgenland und Steiermark zunächst der Schwerpunkt der Leader Anwendung auf die Leader Achse selbst (Achse 4) gelegt wurde. In der Zwischenzeit (laut Umsetzungsstand Ende 2011; BMLFUW 2011) haben sich diese Unterschiede zwischen den Bundesländern in der Leader Anwendung etwas ausgeglichen bzw. verschoben, sodass generell der Umsetzungsanteil über Achse 1 rückläufig ist.

Abbildung 4: Aufteilung der Leader Fördermittel nach Achsen je Bundesland 2007-2009, in %



Quelle: BABF 2011

Ein komplexes System an Bewertungsfragen

Die große Zahl an Bewertungsfragen für den Leader Schwerpunkt bezieht sich insbesondere auf die Anwendung des Leader Konzepts und seinen Beitrag zu den „horizontalen Zielen und Gemeinschaftsprioritäten“ der EU. Im Allgemeinen zeigt sich, dass die Merkmale von Leader durch seine Integration in das Ländliche Entwicklungsprogramm gestärkt werden sollten, durch das Hauptaugenmerk auf kurzfristige Umsetzungserfolge (hohe finanzielle Beteiligungsrate) aber an Beachtung und Wirkung verloren haben. Diese Erfahrung wird auch von anderen EU-Mitgliedsstaaten geteilt und hat zur Diskussion über die Verwirklichung des Leader Konzepts sowie der Umsetzung von innovativen Maßnahmen im Rahmen der Programme zur ländlichen Entwicklung auf EU-Ebene geführt (ENRD 2010).

Nachfolgend werden wichtige Ergebnisse und Hauptaussagen der Beantwortung der Bewertungsfragen aus der HZB zusammengefasst (Dax et al. 2011):

- Es besteht eine nach wie vor **hohe Motivation** Projekte über Leader umzusetzen. So werden laut Befragung von Leader ProjektträgerInnen ca. 50-60% der erfassten Projekte von NeueinsteigerInnen getragen, was das ungebrochene Interesse an Leader bei der Lokalbevölkerung dokumentiert.
- Laut Angaben der Leader ManagerInnen ist der **Verwaltungsaufwand** in dieser Förderperiode größer geworden als im Vergleich zur letzten Periode (2000-2006) und nimmt zudem einen erheblichen Anteil der Arbeitskapazität des LAG Managements ein, welche an anderer Stelle fehlt (Projektinitiierung, -beratung und -betreuung). Nach Einschätzung der befragten LAG-ManagerInnen wurde das endogene Potential in den Regionen bislang nicht ausreichend mobilisiert.
- Die **Regionsübergreifende Zusammenarbeit** ist durch die Installierung der nationalen Vernetzungsstelle Netzwerk Land auf eine neue institutionelle Ebene geführt worden und betrifft nunmehr nicht bloß die Leader Umsetzung sondern alle Maßnahmen des Programms LE07-13. So wie bisher unterstützt das Netzwerk Land mit der Leader-Netzwerkstelle die Arbeiten der LAGs, welche darüber hinaus von der intensivierten Vernetzung auf Länderebene betreut werden. Dies äußert sich jedoch kaum in Projekten von Leader Kooperationen, auch deshalb, da sektorübergreifende Kooperationen schwieriger geworden sind. Die unterschiedlichen Finanzierungstöpfе der Landesverwaltungen erschweren zusätzlich die Realisierung von Kooperationen.
- Die erstmals von allen LAGs durchgeführte **Selbstbewertung**, für die vom Bund mit Absprache der SVLs Indikatoren zur Bewertung der Qualitätssicherung vereinbart wurden, stellt ein wichtiges Qualitätsmerkmal im Prozess der Ländlichen Entwicklung

dar. Die ersten Einschätzungen über das Jahr 2009 werden in Zukunft, nach Vorliegen der jährlichen Ergebnisse der Selbstevaluierung, eine intensivierete Diskussion über die Anwendung des Leader Konzepts sowie mögliche Korrekturen und Anpassungen erlauben.

- Die Mehrheit der LAGs (75%) verzeichnet auf Grund des starken bzw. mittleren Einflusses der SVLs einen Rückgang in der **Autonomie** hinsichtlich der Projektauswahl. Dies ist in den überwiegenden Fällen durch eine stark auf spezifischen Richtlinien basierte Projektselektion bedingt (Resch 2010, S. 28). Zwar liegt die Umsetzung und Projektverantwortlichkeit noch immer bei den Leader ManagerInnen, dennoch scheinen Entscheidungen über die Durchführbarkeit von Projekten eng an die Förderstellen der Bundesländer gekoppelt zu sein. So bedrohen die nationalen Interpretationen der EU-Richtlinien zur Integration von Leader in das Programm LE07-13 und die daraus entstandenen administrativen Anforderungen, Einschränkungen und Kontrollmechanismen die Merkmale des Leader Konzepts.
- Der Umsetzung **sektorübergreifender Ansätze** konnte bis zum Zeitpunkt der HZB nicht ausreichend Rechnung getragen werden. So waren multisektorale Leader Projekte nur in geringem Ausmaß vertreten. Sie wurden durch administrative Abwicklungsstrukturen und den Zuordnungsmechanismen zu Programmaßnahmen erschwert.
- Das Leader Konzept hat unterschiedlich zur **Zielerreichung der drei Schwerpunktachsen** beigetragen. So gab es einen hohen Anteil an agrarischen Projekten, die über Leader finanziert wurden, während Leader nur vereinzelt und v.a. über den Forstwegebau zur Zielerreichung von Achse 2 beigetragen hat. Der Fokus der Anwendung der Leader Projekte liegt auf Schwerpunktachse 3. In dieser wurden die meisten Projekte durchgeführt, doch ist dies allein noch kein Indiz inwieweit diese Projektumsetzungen zur Steigerung der ländlichen Lebensqualität aller BewohnerInnen des ländlichen Raums geführt haben.

Eine umfassende Bewertung des Leader Schwerpunktes war zum Zeitpunkt der HZB angesichts des geringen Umsetzungsstandes (ca. 12%) kaum in quantitativer Hinsicht möglich. Mittlerweile erlaubt die gesteigerte Umsetzung gesicherte Aussagen. Im Wesentlichen bestätigen sich die Ergebnisse aus der HZB, insbesondere hinsichtlich der geringen Strategieausrichtung und der geänderten Maßnahmenswerpunkte. Die Analyseergebnisse zu den Veränderungen in den Umsetzungsbedingungen sowie das veränderte Spektrum an Maßnahmen, die über Leader umgesetzt werden können, und

deren administrativen Richtlinien weisen auf Probleme hinsichtlich der Anwendung des integrierten Ansatzes und der Verwirklichung von innovativen Projektvorhaben hin.

Handlungsempfehlungen: Qualitätsverbesserung in der Umsetzung

Die organisatorischen Veränderungen durch das Mainstreaming des Leader Konzeptes haben zu maßgeblichen inhaltlichen Veränderungen in seiner Umsetzung geführt. Dies bedeutet häufig, dass die hohen Ansprüche an das Konzept nicht erfüllt werden konnten und der Entscheidungsspielraum lokaler AkteurInnen eingeschränkt wurde. Den Erwartungshaltungen an innovativen Vorhaben stehen einer geringeren Gewichtung von strategischen und regionspezifischen Überlegungen sowie neuen Verwaltungsabläufen gegenüber. Um die Anwendung des Leader Schwerpunktes für die noch verbleibende Programmperiode qualitativ zu verbessern, wurde unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen der HZB bereits mit dem BMLFUW intensiv diskutiert und eine stärkere Einbindung des Netzwerks Land - Bereich Leader angeregt. Die Vorschläge daraus sehen folgende Hauptaktivitätsbereiche vor:

- Anpassung der rechtlichen und **administrativen Grundlagen** der Umsetzung (Regionalbudgets, integrierte, maßnahmenunabhängige Förderungen, Erhöhung der Praxisrelevanz des Monitorings).
- **Workshop**-Aktivitäten mit unterschiedlichen Zielsetzungen und Zielgruppen
- **Transparenz** der Information und bei den Auswahlprozessen
- Vertiefte Analyse von **Wirkungen** durch weitere thematische Studien
- Intensivierte Nutzung der Expertise und **Netzwerkstrukturen**
- Erhöhung der Praxisrelevanz des **Monitorings**

Die Handlungsempfehlungen betonen insbesondere, wie wichtig es ist, alle Akteursebenen (Interessierte, ProjektträgerInnen, LAGs, SVLs, Bundesebene/BMLFUW, nationales Netzwerk, Partner, internationale Kooperation, EU-Ebene) in diese Überlegungen zur Erhöhung der Qualität der Umsetzung einzubeziehen: So sollten die LAGs in der noch verbleibenden Programmperiode das Angebot des Netzwerks Land verstärkt nutzen (Erkennen und Umsetzung bei Weiterbildungsbedarf) sowie die Ergebnisse der einzelnen Bewertungsstudien reflektieren (HZB, Selbstevaluierung, Bewertungsstudien der Bundesländer, etc.) und auf Ebene der LAGs interpretieren, um regionale Wirkungen innerhalb der Projektnachbetreuung zu erfassen. Darüber hinaus müssten die Vernetzungsaktivitäten der LAGs über die Bundesländergrenzen hinweg verstärkt werden

und die Schwerpunktsetzungen ihrer Lokalen Entwicklungsstrategien überprüft sowie eine erhöhte Transparenz bei den Förderbedingungen und Aktivitäten gewährleistet werden. Gerade auf Grund des hohen Aktivierungsgrades wird Leader als eines der interessantesten EU Programme in den Regionen wahrgenommen. Leader in Österreich hat darüber hinaus auch mit zahlreichen innovativen Best-Practice Beispielen, die durch die Umsetzung lokaler Aktivitäten über mehrere Programmperioden hinweg ermöglicht wurden, auch international einen hohen Bekanntheitsgrad erreicht. Der Anteil der Kooperationsprojekte, der zu Programmbeginn deutlich hinter der Programmzielsetzung zurückbleibt, sollte durch eine Nutzung dieses hoch entwickelten Interesses, im weiteren Programmablauf ausgebaut werden.

Die SVLs der Bundesländer haben die Aufgabe, die Leader Umsetzung hinsichtlich der Anwendung der Leader Merkmale zu überprüfen sowie die Vernetzung und Zusammenarbeit zwischen den Förderabwicklungsstellen (Landesebene) bei Projektgenehmigungsverfahren zu intensivieren. Darüber hinaus würde die Arbeit der LAGs erleichtert, wenn die SVLs Budgetmittel für Maßnahmen der „integrierten Regionalentwicklung“ administrativ bereitstellen und eine Beschleunigung bei den Projektgenehmigungen bzw. -ablehnungen anstreben würden. Eine periodische Reflexion der Ergebnisse der Selbstevaluierung der LAGs mit Berichtslegung an das BMLFUW würde die Transparenz innerhalb der Leader Umsetzung fördern. Des Weiteren müssten die SVLs die LAG-Autonomie in der Auswahl der Projekte sicherstellen und keine länderspezifischen Schwerpunktsetzungen tätigen. So ist es wichtig, die Autonomie der LAGs und die handlungsfähigen Entscheidungsstrukturen auf lokaler Ebene als wesentlichen Beitrag zur Entwicklung der ländlichen Regionen zu erkennen und die Entwicklung der Kompetenzen und Potenziale auf dieser kleinräumigen Ebene weiter zu unterstützen.

Der Bund hat die Aufgabe die Verankerung der Leader Merkmale auf allen Ebenen zu unterstützen sowie Mittel für die Leader Netzwerkstelle zur Verfügung zu stellen, um entsprechende Weiterbildungsmaßnahmen für das LAG Management zu gewährleisten. Des Weiteren müssten periodische, quantitative und qualitative Monitoringauswertungen mit entsprechendem Feedback an die SVLs durchgeführt werden, um die „Qualität“ der Leader Projekte zu steigern. Zur Erhöhung der Transparenz der Leader Umsetzung und Bewertung sollten dementsprechende Informationen über eine Website öffentlich zugänglich sein.

Das „Netzwerk Land: Leader Netzwerkstelle“ hat demgegenüber die Aufgabe, auch weiterhin als Kommunikationsplattform zwischen den LAGs zu fungieren und ihre Netzwerkaktivitäten

weiter ausbauen, insbesondere unter ausreichender budgetärer Ausstattung. Des Weiteren obliegt es ihm bewusstseinsbildende Maßnahmen für das Leader Konzept zu setzen und die Kompetenzentwicklung auf unterschiedlichen Ebenen und unter Einbeziehung verschiedener Wirtschaftssektoren und gesellschaftlicher Gruppen zu schärfen. Darüber hinaus sollten Feed-back Prozesse in Umsetzung, Qualitätsentwicklung und Selbstevaluierung über die Netzwerkstelle vervollständigt sowie die Transparenz bei den Förderbedingungen und der Umsetzung von Leader sichergestellt werden.

Es erscheint daher ein zentrales Erfordernis für die weitere Leader Umsetzung, den Wert der Autonomie der LAGs zu stärken und die lokale Ebene als wesentlichen Beitrag zur Entwicklung der ländlichen Regionen weiter zu unterstützen. Insbesondere wären dabei Bemühungen um einen integrierten Ansatz, der sektorübergreifenden Projekten eine Schlüsselrolle bei der Umsetzung der Lokalen Entwicklungsstrategie einräumt, weiter zu intensivieren.

Diskussion auf EU-Ebene und Leader Ausblick 2014+

Ähnliche Erfahrungen in vielen anderen EU-Mitgliedsstaaten haben zu einer weitreichenden Diskussion der Umsetzungspraxis von Leader beigetragen. Als Konsequenz hat die EU-Kommission die Richtlinien zur Anwendung des Leader Schwerpunktes im März 2011 überarbeitet und die Orientierung auf integrierte, innovative Umsetzungsverfahren klargestellt. Der EU-Rechnungshof hat in einem Sonderbericht (2010) Empfehlungen zur Sicherung des Zusatznutzens von Leader ausgesprochen und das beim Europäischen Netzwerk für Ländlichen Entwicklung eingerichtete Leader-Subkomitee hat auf die zentrale Bedeutung der Autonomie der LAGs (hinsichtlich der Ressourcenausstattung in finanzieller und organisatorischer Hinsicht) sowie die Anwendung der Leader Merkmale hingewiesen.

Im Rahmen der Planung der zukünftigen Programmperiode 2014-2020 hat die Europäische Kommission den Mitgliedsstaaten ihren Vorschlag unterbreitet, dass partizipative lokale Entwicklung fortan als ein politikübergreifender Ansatz zu verstehen ist. D.h. es sollen ab 2014 integrierte Entwicklungsstrategien auch außerhalb des ländlichen Raums implementiert und über die Strukturfonds EFRE und ESF sowie den Fischereifonds EMFF als „lokale Entwicklungsmaßnahmen“ nach dem Beispiel von Leader gefördert werden. Innerhalb der Programme zur ländlichen Entwicklung soll es Leader als „Leader 5.0“ auch weiterhin geben, wobei im ELER mindestens 4,5 Mrd. Euro (EU-weit) für Leader vorgesehen sind, was etwa dem gegenwärtigen Niveau der Leader Mittel entspricht. Darüber hinaus soll die kleinräumige Entwicklung über „Multi-Fonds-Strategien“ in allen Regionstypen unterstützt

werden, wobei die Entwicklung des jeweiligen Gebietes und weniger eine fondsbezogene Anwendung der Förderprinzipien im Vordergrund stehen soll. So wäre es dann auch möglich, ein Projekt mit Fördergeldern verschiedener EU-Fonds zu finanzieren. Das Ziel der EU ist es den unter dem Mainstreaming fast verloren gegangenen Innovationscharakter von Leader wieder zu mobilisieren und die „local“ Governance zu stärken. Deswegen sollen die LAGs im Sinne einer Rückgewinnung der LAG-Autonomie bei ihrer Projektauswahl nur mehr ihren lokalen Entwicklungsstrategien verpflichtet sein. Zur Steigerung der Innovationsfreudigkeit bei Projektinitiierungen soll die Bindung von Leader an vordefinierte Maßnahmen innerhalb der Schwerpunktsachsen beseitigt werden (Loriz-Hoffmann 2011).

Damit legt die EU ganz gezielt die Priorität auf Aktivitäten, welche zum einen die Autonomie der LAGs stärken (Bottom-up Ansatz), innovative Projektideen im Sinne der Europa 2020-Strategie in den Mittelpunkt stellen und die lokale Ebene mit ihren jeweiligen Entwicklungsstrategien als zentralen Akteur der regionalen Entwicklung bestärken. Inwieweit diese Erneuerung in der kommenden Programmperiode zu Tage treten werden, obliegt dem gegenwärtigen Diskussions- und Verhandlungsprozess der Politikreform. Es ist jedenfalls ermunternd, dass das Leader-Konzept als positives Beispiel für zukünftige multi-sektorale Programme der lokalen Entwicklung gewertet wird.

Literatur

BMLFUW (2010): Evaluierungsbericht 2010, Halbzeitbewertung des Österreichischen Programms für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2007-2013. Wien. (Teil A und B und Anhang)

BMLFUW (2011): Monitoringdaten über den Zeitraum 2007-2011, Programm LE07-13, Wien.

Dax, T. (2008): Leader: das Programm der ländlichen Entwicklungspolitik zur Initiierung regionaler Entwicklungsimpulse, in: Österreichische Gesellschaft für Raumplanung (Hg.), Erosionsprozesse im Siedlungsgefüge Österreichs, FORUM Raumplanung Band 16, LIT Verlag, Wien und Münster, S. 53-65.

Dax, T. (2009): Leader Zwischenbewertung (2009-2010), Rahmenkonzept, Wien.

Dax, T., Oedl-Wieser, T. und Strahl, W. (2011): Halbzeitbewertung der Leader-Maßnahmen, Facts & Features 47, Bundesanstalt für Bergbauernfragen. Wien. (<http://www.berggebiete.at/cms/dmdocuments/publikationen/FF47.pdf>)

Dax, T., Oedl-Wieser, T. und Strahl, W. (2011): Leader Maßnahmen: Schwerpunkte der Umsetzung des Leader-Konzeptes im Programm LE07-13, Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen, Wien.

Europäische Kommission (EK) (2006): Der Leader-Ansatz, Ein grundlegender Leitfaden, Fact Sheet. Luxemburg.

Europäische Kommission (EK) (2008): Die EU-politik zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums 2007-2113, Fact Sheet. Luxemburg.

ENRD (European Network for Rural Development) (2010): Summary of the Extended Report on the Implementation of Leader Approach, Leader subcommittee Focus Group on the Implementation of the bottom-up approach, Brussels.

Europäischer Rechnungshof (2010): Umsetzung des Leader-Konzepts zur Entwicklung des ländlichen Raums, Sonderbericht Nr. 5/2010, Luxemburg.

Flick, U. (Hg.) (2006): Qualitative Evaluationsforschung, Konzepte – Methoden – Umsetzungen, Rowohlt Taschenbuch Verlag, Reinbek bei Hamburg.

Jungmeier, P. und Seher, W. (2008): LEADER 2007-2013 und Agenda 21 im regionalen Zusammenspiel. Forschungsbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur, des Niederösterreichischen Landschaftsfonds, der Oberösterreichischen Akademie für Umwelt und Natur und der ÖLE Ökologische Landentwicklung Steiermark, Wien.

Loriz-Hoffmann, J. (2011): Leader als Instrument der ländlichen Entwicklung nach 2013. Vorschläge der Europäischen Kommission. EU Kommission, GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung. Leader Forum 2011 – Die Jahrestagung von Leader Österreich in Lambach/OÖ, 18.10.2011. http://www.leader-austria.at/leader/veranstaltungen/downloads-veranstaltung/leader-forum-2011/lf2011_loriz-hoffmann

Lukesch, R., Payer, H. und Winkler-Rieder, W. (2010): Wie gehen Regionen mit Krisen um? Eine explorative Studie über die Resilienz von Regionen, im Auftrag des Bundeskanzleramtes IV/4, ÖAR Regionalberatung GmbH, Hirzenriegl, 118S.

Marchner, G. und Pircher, E. (2010): Evaluierung des Programms LE07-13 für den Bereich Chancengleichheit von Frauen und Jugendlichen, Studie im Auftrag des BMLFUW, conSalis. Salzburg.

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

Pfefferkorn, W., Leitgeb-Zach, M. und Favry, E. (2010): Kooperation in der ländlichen Entwicklung: Erfolgsfaktoren und Stolpersteine, Studie im Auftrag des BMLFUW Rosinak & Partner. Wien.

Resch, A. (2010): Befragung von Leader-AkteurInnen, Studie im Auftrag des BMLFUW, Regional Consulting International GmbH, Wien.

Resch, A. und Dax, T. (2009): Der EAGFL-A im Rahmen von Österreichs Regionalpolitik 1995-2007, in: ÖROK (ed.): EU-Kohäsionspolitik in Österreich 1995-2007, Eine Bilanz, Schriftenreihe Nr. 180, Wien, S.161-196.

Resch, A., Schodl, R., Pfefferkorn, W., Favry, E., Leitgeb-Zach, M. und Helming, E. (2003): Halbzeitbewertung des Leader+ Programms Österreich 2000-2006, Wien (15.12.2003).

Online-Fachzeitschrift des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft

Ecorys (2010): Study on Employment, Growth and Innovation in Rural Areas (SEGIRA), Main report, commissioned by European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development, Rotterdam.

Shucksmith, M., Thomson, K.-J. and Roberts, D. (eds.) (2005): The CAP and the Regions: the Territorial Impact of the Common Agricultural Policy. Wallingford (UK).

Strahl, W. und Dax, T. (2010): Leader mainstreaming – new challenges to innovative local activities. Work package 8, FP7 Projekt „Assessing the Impact of Rural Development Policies, including Leader“ (RuDI), Vienna. http://www.rudi-europe.net/uploads/media/Case-study_Austria_revised.pdf

AutorInnen:

Thomas Dax, Wibke Strahl und Theresia Oedl-Wieser

Bundesanstalt für Bergbauernfragen (BABF)

Marxergasse 2/Mezzanin

1030 Wien

Tel: +43 1 5048869-0

thomas.dax@berggebiete.at

wibke.strahl@berggebiete.at

theresia.oedl-wieser@berggebiete.at