

Verbesserung lokaler Entwicklungsstrategien



Die lokale Entwicklungsstrategie (LES) ist eine wesentliche Komponente des LEADER-Ansatzes, indem sie einen genau auf die jeweiligen Stärken, Ressourcen und Anliegen eines Gebiets abgestimmten Plan für die lokale Entwicklung entwirft. Seit Mai 2011 befasst sich eine spezielle Fokusgruppe innerhalb des ENRD-LEADER-Unterausschusses damit, wie lokale Aktionsgruppen (LAG) die Qualität ihrer Strategien dahingehend verbessern können, dass sie die lokalen Besonderheiten noch stärker berücksichtigen und der Leistungsüberwachung und Leistungsmessung mehr Gewicht beimessen.

Angesichts der langjährigen Erfahrungen im Rahmen von LEADER wird die partizipative lokale Entwicklung zunehmend als ein wirksames Instrument zur Umsetzung einer Reihe von EU-Politiken anerkannt. Tatsächlich legte die Europäische Kommission jüngst Vorschläge vor, die es lokalen Partnerschaften künftig ermöglichen könnten, gleichzeitig Unterstützung aus verschiedenen europäischen Strukturfonds⁽³⁰⁾ zu beziehen, für die gemeinsame Bestimmungen eingeführt werden, um eine integrierte Durchführung vor Ort sicherzustellen.

Ein maßgeblicher Faktor für den Erfolg des LEADER-Ansatzes ist jedoch die Qualität der lokalen Entwicklungsstrategien (LES). Ein Bericht des Europäischen Rechnungshofs (ERH) über die Umsetzung von LEADER wies auf eine Reihe von Schwächen in Bezug auf die lokalen Entwicklungsstrategien hin und betonte die Notwendigkeit, ihre Qualität und ihre Umsetzung zu verbessern.

Insbesondere stellte der Bericht fest: „Die LAG widmeten sich nicht mit vollem Nachdruck der Verwirklichung der Ziele ihrer lokalen Strategien“; stattdessen würden Ressourcen häufig für Aktivitäten verwendet, die nicht zu den strategischen Prioritäten zählten.

ENRD-Fokusgruppen

Diese Ergebnisse führten dazu, dass im Mai 2011 eine spezielle Fokusgruppe zum Thema „Bessere lokale

Entwicklungsstrategien“ eingerichtet wurde.

Unterstützt von der Kontaktstelle des Europäischen Netzwerks für ländliche Entwicklung (ENRD CP) soll die Fokusgruppe „die kritischen Anforderungen an die Gestaltung der lokalen Entwicklungsstrategie ermitteln und Werkzeuge und bewährte Verfahren auf der Ebene der lokalen Aktionsgruppe sammeln, um auf diese Weise eine wirksame Umsetzung der lokalen Entwicklungsstrategie sicherzustellen“.

„Eine wichtige treibende Kraft dabei ist der Bericht des ERH mit seinen Feststellungen in Bezug auf die Fähigkeit der LAG, die Fortschritte bei der Verwirklichung ihrer Strategien zu dokumentieren,“ erläutert ENRD-Experte John Grieve, der die Fokusgruppe unterstützt. „Hier bestehen wirkliche Schwächen, die auch durch andere Evaluierungen belegt werden.“⁽³¹⁾

Die andere treibende Kraft ist natürlich der neue Programmplanungszeitraum mit den damit einhergehenden Änderungen, die einen auf höhere Qualität ausgerichteten Ansatz erfordern. Die 75 Mitglieder starke Fokusgruppe umfasst Vertreter aus allen 27 EU-Mitgliedstaaten, darunter Vertreter von LAG, Verwaltungsbehörden, Zahlstellen, nationalen Netzwerken für ländliche Räume (NLR), der Europäischen LEADER-Vereinigung für ländliche Entwicklung (ELARD) sowie von anderen vom LEADER-Ausschuss benannten Organisationen.

Die Arbeit der Fokusgruppe gliedert sich in zwei Phasen: Die erste Phase, von Juli bis Dezember 2011, konzentrierte sich auf die Frage, wie lokale Strategien von den Verwaltungsbehörden ausgearbeitet, gestaltet und beurteilt werden, und stützte sich auf verschiedene Umfragen unter den Verwaltungsbehörden und den LAG sowie auf zu diesem Thema geführte Diskussionen in Lissabon und Brüssel. Die zweite Phase, von Januar bis Juni 2012, befasst sich mit der Umsetzung sowie der Begleitung und Bewertung der Strategien.

Obwohl LEADER und die lokalen Entwicklungsstrategien nachweislich viele Vorzüge aufweisen, hat sich die Fokusgruppe dem Thema zu Recht kritisch genähert, da ihr Ziel darin besteht, Verbesserungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

Frühzeitig starten

Die Ergebnisse der ersten Phase machen verschiedene Probleme deutlich, die Einfluss auf die Qualität der LES haben. Zunächst zeigen sie, dass im Hinblick auf den Beginn der Ausarbeitung der LES beträchtliche Unterschiede bestehen und viele LAG erst viel später als geplant mit diesem Prozess begannen. Auch was den für die Ausarbeitung der Strategie zur Verfügung stehenden Zeitraum betrifft, herrschten erhebliche Unterschiede; mehr als 50 % der 200 LAG, von denen Antworten eingingen, gaben an, mit gewissen zeitlichen Schwierigkeiten konfrontiert gewesen zu sein.

Um sicherzustellen, dass LAG ihre Arbeit künftig frühzeitig aufnehmen können

(30) Die Fonds, für die der von der Kommission vorgeschlagene Gemeinsame Strategische Rahmen gelten soll, sind der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), der Europäische Sozialfonds (ESF), der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und der Europäische Meeres- und Fischereifonds (EMFF).

(31) So lautet eine Schlussfolgerung der LEADER+-Ex-post-Bewertung, dass die LAG-Selbstbewertung, obschon sie potenziell geeignet ist, die formale Evaluierung des Programms zu ergänzen, aufgrund mangelnder Zielausrichtung und Kohärenz von begrenztem Nutzen war. Dieses Problem besteht weiterhin.

und genügend Zeit für die Ausarbeitung der LES zur Verfügung steht, betont die Fokusgruppe die Notwendigkeit einer besseren Kommunikation zwischen den verschiedenen beteiligten Ebenen (EU, Verwaltungsbehörden, LAG). Auf jeder Ebene sei es notwendig, Verantwortung zu übernehmen und Initiative zu ergreifen und nicht darauf zu warten, fertige Lösungen präsentiert zu bekommen.

Aufbau und Erhaltung von Kapazitäten

Die Ergebnisse verweisen darüber hinaus auf Kompetenzlücken, sowohl in neuen als auch in bestehenden LAG, und auf einen klaren Entwicklungsbedarf, was die Fähigkeit zur Konzipierung lokaler Entwicklungsstrategien betrifft. Die Fokusgruppe ist der Auffassung, dass Schulungen dieses Thema bisher unzureichend abgedeckt haben. Sie hält den Umstand, dass ein Schulungsplan von keiner Verwaltungsbehörde für wesentlich erachtet wurde, für eine „kritische Unterlassung“.

„Dies ist ein besonders überraschendes Ergebnis und gibt beträchtlichen Anlass zur Sorge“, meint Ana Pires da Silva, eine der drei Ko-Vorsitzenden der Fokusgruppe und Vertreterin des portugiesischen NLR. „Besorgniserregend ist auch, dass es kaum Unterschiede zwischen neuen und älteren, erfahreneren LAG gibt. Lehren aus der Vergangenheit werden offensichtlich nicht berücksichtigt.“

Ana Pires da Silva weiter: „Es wurde außerdem klar erkannt, dass zur Gewährleistung von Kontinuität, die für sehr wichtig erachtet wird, die verschiedenen Programmgenerationen besser miteinander verbunden werden müssen.“

Was die methodischen Aspekte betrifft, ist die Fokusgruppe der Auffassung, dass die LAG von einem Leitfaden zu den verschiedenen Methoden und ihrer Anwendung profitieren würden. Sie verweist außerdem darauf, dass die Vorschläge der Kommission zur „integrierten Umsetzung“ der Programme den Anleitungs- und Unterstützungsbedarf noch steigern lassen werden, und empfiehlt daher die Ausarbeitung eines speziellen EU-Leitfadens zum Multifonds-Ansatz.

Autonomie und Rechenschaftspflicht

Während die Fokusgruppe in der ersten Phase ihrer Untersuchung zu dem Ergebnis kam, dass die LAG ihre Gebiete und Themen weitgehend frei auswählen könnten, äußerten manche LAG Bedenken, dass gewisse Aspekte der Themenwahl nicht ihrem Einflussbereich unterlägen. Die Fokusgruppe betont daher noch einmal die Notwendigkeit einer klareren Anleitung und einer stärkeren Einbeziehung der LAG in die Entscheidung über die Themen und Prioritäten.

Insgesamt scheint eine LES umso besser an die lokalen Bedürfnisse angepasst werden zu können, je größer der Grad an Autonomie ist. Allerdings hat die Autonomie einen Preis, wie John Grieve betont: „Wenn LAG autonom sein wollen, müssen sie die entsprechende Reife haben, denn mit höherer Autonomie geht eine größere Verantwortung und damit eine größere Rechenschaftspflicht einher. Und genau hier liegen die Schwachpunkte, die in Angriff genommen werden müssen.“

„Die wichtigen Schwachstellen betreffen insbesondere die Interventionslogik und die Begründung der Interventionen“, so John Grieve. „Finanzhaushalte sollten fakten gestützt sein. Um dies zu ermöglichen, brauchen wir einfach bessere Unterlagen.“

Die diesbezüglichen Bedenken werden durch Schwächen bei der Überwachung und Bewertung noch verstärkt. „Die Ergebnisse der LAG-Befragung zeigen, dass nur 72 % der LAG aktiv eine

Leistungsüberwachung vornehmen. Dies gibt wirklich Anlass zur Sorge“, meint Sanna Sihvola, Ko-Vorsitzende der Fokusgruppe und Vertreterin der finnischen Verwaltungsbehörde.

In Falle von LAG, die ihre Leistung überwachen, lässt die Befragung erkennen, dass es keinen gemeinsamen oder kohärenten Ansatz gibt, was die Fokusgruppe auf fehlende Überwachungs- und Bewertungspläne in vielen LES zurückführt.

Feedback und Überprüfung

Die Bedeutung eines Feedbacks für die Bewertung und die Auswahl lokaler Entwicklungsstrategien wird sowohl von den LAG als auch von den Verwaltungsbehörden anerkannt. Allerdings bestehen hinsichtlich der von den einzelnen Verwaltungsbehörden zugrunde gelegten Ansätze erhebliche Unterschiede, wie die Erhebung gezeigt hat.

„Einige Verwaltungsbehörden beschränken sich darauf, die lokalen Strategien zu genehmigen und den LAG ihren LEADER-Status zuzuerkennen, während andere diesen Prozess erheblich stärker begleiten und die Gruppen im Rahmen eines mehrstufigen Genehmigungsprozesses bei der Verbesserung ihrer Strategien unterstützen“, erklärt Petri Rinne, Ko-Vorsitzender der Fokusgruppe und ELARD-Präsident.

„Das LEADER-Ausschreibungsverfahren sollte keinen Wettbewerb zwischen verschiedenen ländlichen Regionen in Gang



Ein Lernprozess

Mitte 2012 wird die Fokusgruppe ihren Abschlussbericht vorstellen. Er wird allen Beteiligten Gelegenheit geben, von den bisherigen Erfahrungen mit LES zu profitieren und künftige Aktivitäten zu verbessern. „Dies ist ein Lernprozess“, betont Judith Török von der ENRD-Kontaktstelle. „Die Beteiligung der LAG und der Verwaltungsbehörden ist dabei von zentraler Bedeutung, und bisher war die Rückmeldung überaus positiv. Die Herausforderung besteht nun darin, zusammenzuarbeiten, um aus diesen Erfahrungen Lehren für die Praxis zu ziehen und den Standard der lokalen Entwicklungsstrategien im nächsten Programmplanungszeitraum wirklich anzuheben.“

setzen, sondern vielmehr einen inneren Ansporn darstellen, um die LEADER-Kriterien zu erreichen. Wenn die Verwaltungsbehörden den guten Willen und die

entsprechende Kapazität haben, können sie den Gebieten dabei helfen, dieses Ziel zu erreichen und qualitativ hochwertige Strategien aufzustellen.“

Erfolgsfaktoren: Erfahrungen der LAG

Von anderen lernen: LAG „Regionalentwicklung Oberallgäu“ (Bayern, Deutschland)

Gegründet im Jahr 2003, ist die LAG „Regionalentwicklung Oberallgäu“ noch ein relativer Neuling auf dem Gebiet von LEADER und der Konzipierung lokaler Entwicklungsstrategien. „In Anbetracht der Fülle von Erfahrungen, die bereits in anderen LAG gesammelt wurden, war es uns ein vordringliches Anliegen, von anderen zu lernen. Deshalb haben wir zunächst einige Exkursionen in andere Regionen organisiert“, erklärt Sabine Weizenegger, LAG-Leiterin und Mitglied der Fokusgruppe.

„Dieses Vorgehen hat sehr dazu beigetragen, unsere Mitglieder zu motivieren und zu inspirieren. An Anfang lag ein Schwerpunkt unserer Tätigkeit darauf, die lokalen Akteure in die Ausarbeitung unserer lokalen Entwicklungsstrategie einzubeziehen. Ich bin überzeugt, dass ein Entwicklungsprozess nur dann erfolgreich sein kann, wenn es gelingt, die richtigen Leute zu beteiligen und sie bei der Stange zu halten.“

Website der LAG: www.regionalentwicklung-oberallgaeu.de

Für Kontinuität sorgen: LAG „Redange-Wiltz“ (Luxemburg)

In Luxemburg gewährte die Verwaltungsbehörde den LAG erhebliche Autonomie bei der Auswahl der von den LES vorrangig zu behandelnden Themen.

„Dieses Konzept bedeutete, dass ‚ältere‘ LAG wie die unsere Themen weiterentwickeln und vertiefen konnten, mit denen wir uns bereits in früheren Programmplanungszeiträumen beschäftigt hatten“, erklärt Jacques Fons, Leiter der LAG „Redange-Wiltz“.

„Zur Planung unserer neuen lokalen Entwicklungsstrategie verschickten wir Fragebögen an die Gemeinden und an eine Reihe von potenziellen lokalen und regionalen Akteuren. Die Rückmeldungen wurden im Rahmen einer Arbeitssitzung ausgewertet, an der alle teilnahmen, die den Fragebogen ausgefüllt hatten. Aus den verschiedenen Projektvorschlägen, die dabei gemacht wurden, konnten wir die neue Strategie entwickeln. Diese Arbeitsweise sorgte dafür, dass es wirklich ein gemeinsamer Prozess war.“

Website der LAG: www.rw.leader.lu

Feedback und Kommunikation: LAG „South & East Cork Area Development“ (Irland)

Nach Genehmigung ihrer Strategie nahm die LAG „South & East Cork Area Development“ (SECAD) im Februar 2009 ihre Arbeit auf. Nur zwei Monate später, im April 2009, wurde sie von der Verwaltungsbehörde zu einem Treffen eingeladen, um die Strategie und die Ergebnisse des Bewertungsprozesses zu besprechen.

„Dieses Vorgehen und der Zeitpunkt waren ausgezeichnet“, meint Ryan Howard, Leiter von SECAD und Mitglied der Fokusgruppe. „Auf diese Weise hatten wir bereits einige Erfahrung mit der Umsetzung der Strategie gesammelt, was dazu führte, dass das Treffen sehr produktiv war.“

„Ideal ist nach meiner Meinung eine erste Besprechung am Anfang des Umsetzungsprozesses und ein zweites Treffen nach etwa zwei Jahren. Dieses zweite Treffen könnte dann auch genutzt werden, um über mögliche Probleme des Programms oder der Durchführungsvorschriften zu sprechen.“

Website der LAG: www.secad.ie