

# Die Rolle von Leader im ländlichen Entwicklungsprogramm - Theorie und Praxis am Beispiel von Österreich

The role of Leader in the Rural Development Programme – experience with the programme's application in Austria

Wibke STRAHL und Thomas DAX

## Zusammenfassung

Die Europäische Gemeinschaftsinitiative Leader zur Verbesserung der Lebensqualität und Entwicklung der ländlichen Wirtschaft mittels Lokaler Aktionsgruppen ist seit der Förderperiode 2007-2013 integrierter Bestandteil der ländlichen Entwicklungsprogramme. Im internationalen Kontext wird seither von „Leader Mainstreaming“ gesprochen; damit ist die europaweite Integration von Leader als 4. Schwerpunkttachse in das Programm für die ländliche Entwicklung gemeint. Welche Folgen und Auswirkungen dieser Zusammenschluss auf Leader hatte und welche Rolle der einstigen innovativen Werkstätte endogener Regionalentwicklung in dieser Programmperiode zugeordnet wurde, wird im nachfolgenden Beitrag am Beispiel der Programmumsetzung in Österreich analysiert. Die präsentierten Ergebnisse basieren auf den Erhebungsarbeiten des EU-Projektes „Assessing the impact of Rural Development Policies, incl. Leader“ (RuDI) im Rahmen des 7. EU-Rahmenprogramms.

**Schlagnworte:** Leader Mainstreaming, ländliche Entwicklungspolitik, territoriale Entwicklungsstrategien, Innovation

## Summary

Since the funding period 2007-2013 the innovative European Community Initiative Leader for improving the quality of life and developing

---

Erschienen 2011 im *Jahrbuch der Österreichischen Gesellschaft für Agrarökonomie*, Band 20(1): 23-32. On-line verfügbar: <http://oega.boku.ac.at>

the rural economy through Local Action Groups, has become a constituent part of the Rural Development Programmes. Thus the term *Leader mainstreaming* indicates the integration of the Leader approach into the Rural Development Programme as a horizontal priority, added to the programme as axis 4. This paper discusses the impact and consequences of this mainstreaming process by analyzing the Austrian example of programme application. It also concludes on the current role of the former 'laboratory' for endogenous rural development. The results presented are based on qualitative case studies carried out within the EU-Project „Assessing the Impact of Rural Development Policies, including Leader“ (RUDI), FP7.

**Keywords:** Leader mainstreaming, rural development policy, place-based strategies, innovation

## 1. Einleitung und Überblick

Der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER) ist seit der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) (EK, 2005: VO (EG) Nr. 1698/2005) der alleinige Fonds zur Förderung der ländlichen Entwicklung. Mit dieser Reform wurde das derzeitige System der ländlichen Entwicklungsprogramme festgelegt. Das Programm für die Entwicklung des ländlichen Raumes (in Österreich unter der Bezeichnung LE07-13) setzt sich aus vier Schwerpunktsachsen zusammen, wobei jeder Achse unterschiedliche Fördermaßnahmen zugeordnet sind. Die Schwerpunktsachsen beziehen sich jeweils auf eines der drei Ziele: 1) Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft durch Förderung der Umstrukturierung, der Entwicklung und der Innovation; 2) Verbesserung der Umwelt und der Landschaft durch Förderung der Landbewirtschaftung; 3) Steigerung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Förderung der Diversifizierung der Wirtschaft. Leader als horizontaler Schwerpunkt (4. Achse) dient der Zielerreichung aller drei Achsen, jedoch mit besonderer Ausrichtung auf die Maßnahmen der Achse 3. Diese wurden vom Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Wasser und Umwelt (BMLFUW 2007, 462), der koordinierenden Bundesstelle für das LE07-13 Programm, als besonders geeignet für eine Bottom-up Umsetzung eingestuft. Dem voraus ging die Integration von Leader in das Programm LE 07-13 (Leader Mainstreaming) und der damit ver-

bundene Verlust seines Status als eigenes Programm. Mit der Inklusion von Leader sollten die diesem Ansatz zugrunde liegenden Merkmale (siehe Abbildung 1), mittels denen eine eigenständige Entwicklung ländlicher Regionen in den letzten Jahrzehnten erfolgreich umgesetzt werden konnte, in allen drei Schwerpunktsachsen zur Anwendung kommen.



Abb. 1: Merkmale der Leader-Methode  
Quelle: EUROPÄISCHE KOMMISSION 2006, 8

Es war dies der EU-weite Versuch, die noch immer eher sektororientierte Agrarpolitik in eine vermehrt integrative, multisektorale Politik nach Grundsätzen des neuen Paradigmas für die Politik des ländlichen Raums<sup>1</sup> (OECD 2006) umzuwandeln, die den territorialen Aspekten stärker entspricht (SHUCKSMITH et al. 2005). Dabei ist es kein Zufall, dass die Leader-Merkmale mit den Schlüsselementen des sogenannten 'new rural paradigm' (integrative lokale Aktionen, Kooperation, Bottom-up Ansatz, etc.), welches sein Augenmerk auf Räume anstatt Sektoren richtet, übereinstimmen (vgl. DWYER et al. 2007, 874).

<sup>1</sup> Zeichnet sich durch 2 Hauptmerkmale aus: 1. Fokussierung auf Räume anstatt Sektoren und 2. Konzentration auf Investitionen statt Subventionen.

## 2. Leader in Österreich

Lokale Entwicklungsaktivitäten haben in Österreich eine lange Tradition. Mit dem EU-Beitritt Österreichs 1995 wurden diese nationalen Erfahrungen innerhalb der Leader-Implementierung aufgegriffen. So führte die (klein)regionale Ausrichtung, Aktivierung und verstärkte Beteiligung lokaler AkteurInnen-Gruppen zur Mitwirkung der ortsansässigen Bevölkerung bei der Gestaltung und Steuerung ihrer eigenen Lebensräume und lieferte dadurch Innovationsimpulse zur Entwicklung ländlicher Räume (DAX 2008, 54).

Nach drei Perioden Programmerfahrung (LEADER I [1991-1993], LEADER II [1994-1999], LEADER+ [2000-2006]) und dem daraus resultierenden hohen Entwicklungsstand sollte die Europäische Gemeinschaftsinitiative jedoch ihren experimentellen Status einer innovativen Werkstätte verlassen. Durch das Mainstreaming der Leader-Merkmale (siehe Abbildung 1) sind nunmehr andere Steuerungs- und Fördermechanismen anzuwenden, die sich vor allem im administrativen Bereich bemerkbar machen. So können durch das starre Gerüst der Umsetzung des Programms LE07-13 nur noch Leader-Projekte gefördert werden, wenn ihre Inhalte den Maßnahmen der Achsen 1-3 entsprechen, obwohl die Bandbreite Leader-förderfähiger Maßnahmen durch das Programm erweitert wurde. Eine experimentelle und innovative Ausrichtung der Projekte stellt dabei keine zwingende Fördervoraussetzung mehr dar, wodurch Leader nun auch rein investiven Maßnahmen offen steht (vgl. LUKESCH et al. 2004, 49). Als eine weitere Veränderung zur vorherigen Programmperiode sind für die Abwicklung potenzieller Leader-Projekte auf Ebene der Bundesländer sogenannte Schwerpunktverantwortliche Landesstellen (SVL) für die Schwerpunktachse „Leader“ eingerichtet worden, wodurch die Umsetzung auf verschiedene Förderstellen innerhalb der Bundesländer aufgeteilt wurde.

Für die Leader-Implementierung wurde in dieser Förderperiode in Österreich ein nahezu flächendeckender Ansatz gewählt. So umfasst das Leader-Gebiet nunmehr 86 Lokale Aktionsgruppen (LAG) mit einer Fläche von 73.304 km<sup>2</sup> und 4,3 Mio. EinwohnerInnen, was 88% der Gesamtfläche und 51,7% der Gesamtbevölkerung entspricht. Im Vergleich zur vorherigen Periode bedeutet das eine Erhöhung der Zahl der LAGs um 30 und eine Zunahme der LAG-Fläche von ca. 60% auf 88%, gemessen an der Gesamtfläche Österreichs. Dieser Flächenausweitung

lag oftmals eine Top-down Strategie der Bundesländer und nicht der öffentlichkeitswirksame Bottom-up Ansatz der LAG zugrunde.

Durch den Mainstreaming Prozess hat sich darüber hinaus das Finanzvolumen für Leader-Maßnahmen zur vorherigen Periode 2000-06 signifikant erhöht. So vervierfachte sich in Österreich die Summe der Fördermittel für Leader im Programmzeitraum 2007-2013, was nach mehrfachen konjunkturbedingten Anpassungen im August 2010 einem Budget von 475,3 Mio. Euro (öffentlicher Mittel) entspricht. Mit der Vervierfachung der Fördermittel wird aber gerade den Mindestvorgaben der EU (von zumindest 5% der EU-Mittel) für die Leader-Achse entsprochen. Wie sich diese Veränderungen auf den innovativen Charakter sowie auf die anderen Merkmale (s. Abbildung 1) der Leader-Methode auswirken, soll anhand folgender Forschungsfrage analysiert werden: *Ist der innovative Ansatz von Leader und seine ihm zugrundeliegenden Merkmale durch die Integration in das ländliche Entwicklungsprogramm gewährleistet?*

### 3. Methodischer Ansatz

Als Methodik wurde neben einem Literaturstudium Leader-relevanter Studien und der statistischen Analyse der Leader-Zahlungsdaten<sup>2</sup> der qualitative Ansatz der empirischen Sozialforschung gewählt. Dafür wurden zum Thema „Auswirkungen des Leader Mainstreamings“ sieben leitfadengestützte face-to-face und Telefon-Interviews mit VertreterInnen der Verwaltung des Bundes und der Bundesländer geführt. Dabei wurden Themenbereiche zur Projektvielfalt, administrativen Abwicklung, Förderschwerpunkten und Umsetzungsstrategien abgefragt. Darüber hinaus wurden einschlägige Fachtagungen zur Leader-Implementierung in Österreich besucht und drei Fokusgruppen in ausgewählten Leader-Regionen in Niederösterreich, Oberösterreich und Tirol organisiert, in denen über die Erfahrungen mit der Umsetzung des Leader Mainstreamings hinsichtlich der Projektvielfalt, -genehmigung, -abwicklung, etc. berichtet wurde. Diese Gespräche wurden aufgezeichnet und die Ergebnisse zu den Themenbereichen

---

<sup>2</sup> In dieser Datenbank sind jene Projekte vermerkt, die über Leader bisher eine Projektförderung erhalten haben.

entsprechend geclustert. Die Fokusgruppen setzten sich aus Leader-ManagerInnen, ProjektträgerInnen, LAG-Obmännern und RegionalmanagerInnen zusammen. Die daraus resultierenden Ergebnisse wurden im Rahmen eines nationalen ExpertInnen-Workshops mit VertreterInnen anderer Lokaler Aktionsgruppen (LAG) aus Vorarlberg, Niederösterreich, Salzburg, Oberösterreich und Kärnten sowie vom „Netzwerk Land“ diskutiert, um Sichtweisen aller Beteiligten zu berücksichtigen. Für die qualitative Analyse wurden bewusst alle Verantwortungsebenen (national, regional, lokal) innerhalb der Leader-Implementierung erfasst, um eine ganzheitliche Sichtweise erzielen zu können.

#### **4. Ergebnisse**

Die Erfahrungen und Bewertungen des Leader Mainstreamings variieren stark zwischen den Bundesländern sowie den verschiedenen involvierten Ebenen und sind von der jeweiligen administrativen Zuständigkeit und dem Verständnis der Leader-Methode abhängig (*Resümee 1*). Auf Ebene der Bundesländer herrscht in einigen SVLs die Meinung vor, dass auf Grund der Finanzierung von Leader aus dem ELER auch nahezu ausschließlich landwirtschaftliche Projekte über Leader umzusetzen sind. Beispielsweise wurde in Salzburg durch die SVL der Schwerpunkt der Leader-Fördermittel auf die Almwirtschaft gelegt. Durch solche Top-down Anweisungen werden jedoch von vornherein die potenzielle Projektvielfalt des Leader-Schwerpunktes auf lokaler Ebene eingengt und die LAG-Autonomie zusehends eingeschränkt (*Resümee 2*).

Des Weiteren zeichnet sich das Bild ab, dass in den Bundesländern, in denen die Agrarabteilungen als SVLs für die Leader-Abwicklung zuständig sind, das Mainstreaming eher als politisches Instrument angesehen wird, um investive Maßnahmen vor allem der Achsen 3 und 1 (z.B. M123 „Erhöhung der Wertschöpfung bei land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnissen“ oder M311 „Diversifizierung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe“) besser umsetzen zu können. So gibt es in den meisten Bundesländern keine entsprechenden Förderstellen bzw. Vorkerhungen für die Abwicklung von Sozial-, Kultur- oder Integrationsprojekten, was zu einem Verlust der Projektdiversität führt (*Resümee 3*), da zu diesen Themenbereichen kaum noch Projekte initi-

iert werden können. In den Bundesländern Tirol und Steiermark wurden jedoch für Projekte, die im Programm LE07-13 nicht zuordenbar sind, eigens ein zusätzlicher Fördertopf errichtet, was sich in einer erhöhten Projektvielfalt (Naturschutz, Landwirtschaft, soziale Integration, Tourismus, etc.) widerspiegelt. Die innerhalb der Fokusgruppen untersuchten Leader-Regionen in Nieder- und Oberösterreich weisen für den Umsetzungszeitraum 2007-2009 hingegen eine Projektdominanz im landwirtschaftlichen Bereich (ca. 70% aller Leader-Projekte) auf. Dies steht im klaren Gegensatz zur Leader-Philosophie der „integrierten, multi-sektoralen Aktionen“ (siehe Abbildung 1). Dieses Beispiel veranschaulicht die unterschiedliche Umsetzung von Leader auf Ebene der Bundesländer.

Auf lokaler Ebene stellen die neuen administrativen Bestimmungen viele LAGs vor erhebliche Umsetzungsprobleme (*Resümee 4*). Zur Abwicklung von „standardisierten“ Projektvorhaben landwirtschaftlicher Betriebe oder für Forst- und Güterwegebau-Projekte wurde deshalb verbreitet das Verfahren des sogenannten „Umlaufbeschlusses“ eingerichtet. Bei diesem werden die Projektanträge den Mitgliedern der LAG-Gremien elektronisch für eine allfällige Stellungnahme übermittelt. Ohne Rückmeldung gelten die Projektanträge als genehmigt.

Im Wesentlichen gilt dieser Ablauf für viele Projekte der Achsen 1 bis 3, welche in Form der sogenannten „Doppelanrechnungen“ sowohl der Leader-Achse als auch der jeweiligen Schwerpunktachse zugeordnet werden. Dies ist erforderlich, um die jeweiligen Mindestgrenzen der Finanzierung für die Programmschwerpunkte (Achsen), vor allem für Leader (mind. 5%) und Achse 3 (mind. 10%) zu erreichen (vgl. STRAHL et al. 2010, 9). Durch diese Maßnahmenabwicklung werden auch Projekte über Leader abgerechnet, die kaum den ursprünglichen Charakteristika der Leader-Methode und der innovativen Ausrichtung entsprechen (*Resümee 5*). Hinzu kommt, dass zwischen der Verwaltungsorganisation und der Projektinnovation ein Spannungsfeld besteht. Verwaltungshandeln ist so konzipiert, dass es in der Projektabwicklung nach Sicherheit und Transparenz verlangt. Innovation hingegen beruht auf Beschreiten unbekannter Wege mit Ersterfahrungen und damit verbundenen Risiken. Beides widerspricht einander und steht somit oftmals im Gegensatz zu formellen Implementierungsrichtlinien (vgl. JUNGMEIER und SEHER 2008, 52).

In den Fokusgruppengesprächen mit ProjektträgerInnen stellte sich heraus, dass auch die Einordnung der Leader-Projekte zu Einzelmaßnahmen mitunter deren Innovationskraft nimmt, da die potenziellen AntragstellerInnen schon in der Vorbereitungsphase ihre Projektideen nach den vorhandenen Maßnahmen im Programm LE07-13 konzipieren, um den Förderbedingungen zu entsprechen. Dies führt zu einer Einschränkung der Projektoriginalität und -innovation (*Resümee 6*). Aufgrund der dem Leader-Ansatz zugrundeliegenden Merkmale zeichnen sich ursprüngliche Leader-Projekte oftmals durch unterschiedliche Themenbereiche aus, die nicht einer Einzelmaßnahme zuzuordnen sind. Berichte aus der Praxis zeigen, dass deswegen mancherorts LAG-ManagerInnen, die zudem oftmals auch gleichzeitig als RegionalmanagerInnen fungieren (z.B. in Tirol) bzw. eng mit diesen zusammenarbeiten (z.B. in Oberösterreich), Leader-Projekte nach ihren Teilaspekten aufsplitten und die einzelnen Projektsummen auf andere Förderprogramme (INTERREG, LA21, Klimabündnis) verteilen. Dies setzt allerdings Erfahrung und notwendiges Know-how voraus. Da es jedoch in den LAG-Managements eine zunehmend hohe Fluktuation (fehlendes Anstellungsverhältnis zwischen den Programmperioden, finanzielle Einbußen, etc.) gibt, ist die Einbettung von Leader in das Gesamtfeld der Regionalentwicklung nicht die Regel.

## 5. Schlussfolgerungen

Anhand erster Praxiserfahrungen lässt sich feststellen, dass Leader Mainstreaming zu beachtlichen Veränderungen in der Umsetzung geführt hat. Die nationalen Interpretationen der EU-Richtlinien zur Integration von Leader in das Programm zur ländlichen Entwicklung, vor allem auf Ebene der Bundesländer, bedrohen zwangsläufig dessen Merkmale.

Das Spektrum Leader-förderfähiger Maßnahmen hat sich zwar erweitert, jedoch sind aufgrund von zusätzlichen Vorgaben administrative Abläufe einzuhalten, welche innovative und experimentelle Projektvorhaben erschweren. Als Konsequenz wird eine nicht unbeträchtliche Anzahl von „Standardprojekten“ mit nur geringem Innovationsgehalt vor allem im Bereich der Landwirtschaft mittels Leader umgesetzt. Dies führt dazu, dass trotz der Vervielfachung des Leader-Budgets keine (zusätzlichen) regionalen, nachhaltigen Entwicklungsimpulse zu



erwarten sind. So werden in der aktuellen Förderperiode kaum mehr Fördergelder für neue, kooperative und risikoreiche Projektideen ausgegeben. Leader wird zunehmend zum Umsetzungsinstrument für Projekte ohne innovativen Anspruch. Darüber hinaus wirkt sich der Druck zur Ausschöpfung der Fördergelder auch auf die Qualität vieler Projekte aus. Eine wesentliche Herausforderung für die noch verbleibende Programmperiode wird deshalb darin bestehen, Bewusstseinsarbeit für die Leader-Methode und der ihr zugrundeliegenden Merkmale wie Kooperation oder integrierte multisektorale Aktionen (siehe Abbildung 1) bei den SVLs und anderen Förderstellen zu leisten, um an Projektdiversität zu gewinnen. Zwar liegt die Projektverantwortlichkeit immer noch bei den LAG-ManagerInnen, die Entscheidungen über die Durchführbarkeit von Projekten scheinen aber eng an die Förderstellen der Bundesländer gekoppelt zu sein, was insbesondere eine Verringerung der LAG-Autonomie bedeutet.

Durch die Integration in das Programm LE07-13 ist Leader in einen Konflikt zwischen Administration und Innovation geraten. Gute „Regionale Governance“ als Steuerungsansatz der integrierten ländlichen Entwicklung, welche innerhalb von Leader sukzessive – gemäß dem Motto eines regionalen Lernprozesses – entwickelt wurde (vgl. GIESSEN 2010, 5), benötigt jedoch die Balance zwischen beiden (vgl. JUNGMEIER und SEHER 2008, 53ff.). So bestimmt das Leitbild der Leader-Methode noch immer das Handeln der lokalen AkteurInnen, die administrativen Anforderungen, Einschränkungen und Kontrollmechanismen nehmen jedoch viel von seiner ursprünglichen Innovationskraft. Die Anwendungsregeln sind daher so zu gestalten, dass der innovative Charakter und der Erfolg von Leader in Zukunft wieder verstärkt realisiert werden kann. Durch die steigende Orientierung auf landwirtschaftliche Projekte und die damit einhergehenden Einschränkungen in der Flexibilität seiner Handhabung läuft Leader ansonsten Gefahr zu einem Anhängsel des Programms LE07-13 zu werden.

Das Ziel der EU die territoriale Dimension innerhalb der GAP durch das Mainstreaming von Leader zu verstärken, ist anhand der gewonnenen Erkenntnisse bislang noch nicht gelungen.

### **Literatur**

BMLFUW (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft) (2007): Österreichisches Programm für die Entwicklung des Länd-

- lichen Raums 2007-2013. Genehmigt mit Entscheidung K (2007) 5163 vom 25.10.2007. Wien.
- DAX, T. (2008): Leader: das Programm der ländlichen Entwicklungspolitik zur Initiierung regionaler Entwicklungsimpulse. In: Österreichische Gesellschaft für Raumplanung (Hrsg.): Erosionsprozesse im Siedlungsgefüge Österreichs. FORUM Raumplanung Band 16. Wien und Münster: LIT Verlag, S. 53-65.
- DWYER, J., WARD, N., LOWE, P. und BALDOCK, D. (2007): European Rural Development under the Common Agricultural Policy's 'Second Pillar': Institutional Conservatism and Innovation. *Regional Studies*, Vol. 41, 7, S. 873-887.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2006): Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 21. September 2005, Brüssel.
- GIESSEN, L. (2010): Regional Governance für ländliche Räume - innovativer Ansatz, politischer Gegenwind und der Weg vorwärts. *Raumforschung und Raumordnung*, 68, S. 3-14.
- 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. Wien.
- LUKESCH, R., BONTRON, J.-C., RICCI, C. und TÖDTLING-SCHÖNHOFER, H. (2004): Methods for and Success of Mainstreaming Leader Innovations and approach into Rural Development Programmes. Final Report. ÖIR Managementdienste GmbH, commissioned by EC DG Agriculture, Unit G4. Wien: ÖIR.
- OECD (2006): The New Rural Paradigm: Policies and Governance. OECD Rural Policy Reviews, Paris.
- RAY, C. (2000): The EU LEADER Programme: Rural Development Laboratory. *Sociologia Ruralis*, 40, 2, S. 163-171.
- SHUCKSMITH, M., THOMSON, K. J. und ROBERTS, D. (Hrsg.) (2005): The CAP and the Regions: the Territorial Impact of the Common Agricultural Policy. Wallingford: CABI Publishing, CAB international.
- STRAHL, W., DAX, T., KIRWAN, J. and MAYE, D. (2010): Mainstreaming the 2007-13 Leader programme - A comparative analysis of Austria and Ireland. Paper at the Regional Studies Association (RSA) Annual International Conference, 24-26 Mai 2010. Pécs.

#### **Anschrift der VerfasserInnen**

*Mag. Wibke Strahl und Dipl.-Ing. Thomas Dax  
 Bundesanstalt für Bergbauernfragen  
 Marxergasse 2, 1030 Wien, Österreich  
 Tel.: +43 1 504 88 69-26  
 eMail: wibke.strahl@berggebiete.at, thomas.dax@berggebiete.at*