

# Die Rolle von LEADER im ländlichen Entwicklungsprogramm

## Theorie und Praxis am Beispiel von Österreich

Wibke Strahl und Thomas Dax<sup>1</sup>

**Abstract** - Die Europäische Gemeinschaftsinitiative LEADER zur Verbesserung der Lebensqualität und Entwicklung der ländlichen Wirtschaft anhand lokaler Aktionsgruppen, ist seit dieser Förderperiode 2007-2013 fixer Bestandteil der Ländlichen Entwicklungspolitik. Im internationalen Kontext wird seither von Leader Mainstreaming gesprochen, damit ist die europaweite Integration von LEADER als 4. Schwerpunktachse in das Programm zur ländlichen Entwicklung gemeint. Welche Folgen und Auswirkungen die Einbeziehung dieses erfolgreichen Innovationsprogrammes hatte und welche Rolle der ehemaligen Gemeinschaftsinitiative in dieser Programmperiode zugedacht wurde, wird im nachfolgenden Beitrag am Beispiel von Österreich näher erörtert. Die Ergebnisse basieren auf den Erhebungen des EU-Projektes „Assessing the impacts of rural development policies, incl. Leader“ (RuDI) im Rahmen des 7. EU-Rahmenprogramms (Projekt Nr. 213034).

### EINLEITUNG

Der Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER) ist seit der Reform (Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 21. September 2005) der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der einzige Fonds zur Förderung der ländlichen Entwicklung. Mit dieser Reform wurde auch das derzeitige System der ländlichen Entwicklungsprogramme festgelegt. Das Programm zur ländlichen Entwicklung setzt sich aus vier Schwerpunktachsen zusammen, wobei jeder Achse unterschiedliche Fördermaßnahmen zugeordnet sind. Die Schwerpunktachsen beziehen sich jeweils auf eines der drei Ziele, Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft, Verbesserung der Umwelt und der Landschaft sowie Steigerung der Lebensqualität und Förderung der Diversifizierung der Wirtschaft im ländlichen Raum. Leader als horizontaler Schwerpunkt („4.Achse“) dient zur Zielerreichung aller drei Achsen, jedoch mit besonderer Ausrichtung auf Maßnahmen der Achse 3.

Angesichts des hohen Entwicklungsstandes der Gemeinschaftsinitiative Leader sollte der experimentelle Status verlassen und durch die Einbindung dieser Aktivitäten in das Ländliche Entwicklungsprogramm eine Anwendung von „Leader-Prinzipien“ auf größere Teile des Programms erreicht werden. Dadurch wurde versucht die eher sektor-orientierte Ag-

rarpolitik in eine vermehrt integrative, multisektorale Politik umzuwandeln, die den territorialen Aspekten stärker entspricht.

### LEADER IN ÖSTERREICH

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

Durch das Mainstreaming der Leader Aktivitäten sind nunmehr andere Steuerungs- und Fördermechanismen anzuwenden, die sich v.a. im administrativen Bereich bemerkbar machen. So können durch das starre Gerüst der Umsetzung des ländlichen Entwicklungsprogramms nur noch Leader Projekte gefördert werden, wenn ihre Inhalte in entsprechenden Förderrichtlinien enthalten sind, obwohl die Bandbreite Leader-förderfähiger Maßnahmen durch das Programm erweitert wurde.

Durch das Mainstreaming hat sich die budgetäre Situation für Leader signifikant verbessert. In Österreich verdreifachte sich die Summe der Fördermittel im Vergleich zur letzten Programmperiode, was einem Budget von 423 Mio. € (öffentlicher Mittel) entspricht. Mit der finanziellen Ausweitung wird aber gerade den Mindestvorgaben der EU (von zumindest 5% der EU-Mittel) für die Leader-Achse entsprochen.

Wie diese Veränderungen sich auf den innovativen Charakter und weitere Merkmale der LEADER-Methode (bottom-up Ansatz, Kooperation, multi-sektoraler Ansatz, etc.) auswirken, soll nachfolgend analysiert werden.

### METHODISCHER ANSATZ

Durch die massiven Veränderungen in der Struktur und Umsetzung von Leader Maßnahmen innerhalb dieser Programmperiode (2007-2013) ergab sich folgende Forschungsfrage: „Ist der innovative Ansatz von LEADER und seine ihm zugrunde liegenden Grundprinzipien durch die Integration in das ländliche Entwicklungsprogramm gefährdet?“

Als Methodik wurde, neben einem Literaturstudium Leader-relevanter Studien und der statistischen

<sup>1</sup> Wibke Strahl (wibke.strahl@berggebiete.at) und Thomas Dax (thomas.dax@berggebiete.at) arbeiten beide an der Bundesanstalt für Bergbauernfragen in Wien.

Analyse der Leader-Zahlungsdaten, der qualitative Ansatz der empirischen Sozialforschung gewählt. Dafür wurden sieben Telefon- und face-to-face Interviews mit VertreterInnen der Verwaltung des Bundes und der Bundesländer geführt, einschlägige Fachtagungen besucht und drei Fokusgruppen in ausgewählten Leader Regionen Österreichs organisiert. Die Fokusgruppen setzten sich aus Leader Managern, Projektträgern, Obmännern und Regionalmanagern zusammen. Für die qualitative Analyse wurden bewusst alle Verantwortungsebenen (national, regional, lokal) innerhalb der Leader Implementierung berücksichtigt, um eine ganzheitliche Sichtweise erzielen zu können.

#### ERGEBNISSE

Die Erfahrungen und Bewertungen des Mainstreamings variieren zwischen den Bundesländern und den verschiedenen involvierten Ebenen und sind von der jeweiligen Zuständigkeit und dem Verständnis der Leader-Methode abhängig. Es zeichnet sich daraus ab, dass in den Bundesländern, in denen die Agrarabteilungen der Länder die für die Leader Abwicklung eingerichteten Schwerpunktverantwortlichen Landesstellen (SVL) sind, das Mainstreaming von Leader eher als ein politisches Instrument angesehen wird, um andere Maßnahmen der Ländlichen Entwicklungsprogramms (vor allem der Achse 3 und 1) besser umsetzen zu können. So gibt es in den meisten Bundesländern keine entsprechenden Förderstellen für die Abwicklung von Sozial-, Kultur- oder Integrationsprojekten, was dazu führt, dass Projekte zu diesen Themenbereichen kaum initiiert werden.

Die zusätzlichen bzw. geänderten administrativen Bestimmungen stellen viele Leader Aktionsgruppen (LAG) vor erhebliche Umsetzungsprobleme. Zur Abwicklung von „standardisierten“ Projektvorhaben landwirtschaftlicher Betriebe wurde deshalb verbreitet das Verfahren des sogenannten „Umlaufbeschlusses“ eingerichtet. Bei diesem werden die Projektanträge nur elektronisch den Mitgliedern der LAG übermittelt, um diese zu informieren und gegebenenfalls innerhalb einer Woche Stellung zu beziehen. 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. Damit werden aber auch Projekte über Leader abgewickelt, die kaum den ursprünglichen Charakteristika der Leader Methode und der innovativen Ausrichtung entsprechen.

Auch der Umfang der Anwendung von Leader in Österreich ist auf alle (ländlichen) Gebiete Österreichs ausgedehnt worden. So hat sich die Zahl der LAGs im Vergleich zur vorhergehenden Periode von 56 auf 86 erhöht. Dem liegt aber eher eine top-down Strategie von Seiten der Bundesländer als ein bottom-up Ansatz der LAG zugrunde.

#### SCHLUSSFOLGERUNGEN

Leader Mainstreaming hat somit zu beachtlichen Veränderungen in der Umsetzung geführt. Die nationalen Interpretationen der EU-Richtlinien zur Integration von Leader in das Ländliche Entwicklungsprogramm bedrohen zwangsläufig dessen Grundprinzipien. Das Spektrum Leader-förderfähiger Maßnahmen hat sich zwar erweitert, jedoch sind (auf Grund 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, v.a. im Bereich der Landwirtschaft, mittels Leader umgesetzt. Dies führt dazu, dass trotz der Verdreifachung des Leader Budgets keine (zusätzlichen) regionalen, nachhaltigen Entwicklungsimpulse zu erwarten sind. So werden kaum mehr Fördergelder für neue, kooperative und risikoreiche Projektideen ausgegeben. Zwar liegt die Umsetzung und Projektverantwortlichkeit immer noch bei den Leader Managern, die Entscheidungen über die Durchführbarkeit von Projekten scheinen ab eng an die Förderstellen der Bundesländer angekoppelt zu sein, was insbesondere eine Verringerung der LAG-Autonomie bedeutet.

Durch die Integration von Leader in das ländliche Entwicklungsprogramm ist die einstige Gemeinschaftsinitiative in einen Konflikt zwischen Administration und Innovation geraten. So bestimmt das Leitbild der Leader Methode noch immer das Handeln der lokalen Akteure, die administrativen Anforderungen, Einschränkungen und Kontrollmechanismen nehmen jedoch viel von ihrer ursprünglichen Innovationskraft. Die Anwendungsregeln sind daher so zu gestalten, dass der innovative Charakter und der Erfolg von Leader weiter realisiert werden kann.

#### LITERATUR

- BMFLFUW (2007). Österreichisches Programm für die Entwicklung des Ländlichen 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 (Hg.), Erosionsprozesse im Siedlungsgefüge Österreichs, FORUM Raumplanung Band 16, LIT Verlag, Wien und Münster, S. 53-65.
- EC (2006). The LEADER approach: a basic guide. (<http://europa.eu> am 08.01.2010).
- ÖIR (Österreichisches Institut für Raumplanung) (2004): Methods for and success of Mainstreaming Leader Innovations and Approach into Rural Development Programmes. Report to the European Commission, DG Agriculture, Vienna.
- Shucksmith, M., Thomson, K.J. und Roberts, D. (Hrsg.) (2005). The CAP and the Regions: the Territorial Impact of the Common Agricultural Policy, Wallingford (UK).
- Strahl, W. and Dax, T. (2010). Leader mainstreaming – new challenges to innovative local activities. RuDI report, Work package 8, Vienna.