



Fokusgruppe 4: Bessere lokale Entwicklungsstrategien

Schlussfolgerungen des Abschlussberichts Phase 1:
Konzeption und Strategieentwicklung

Dezember 2011



Connecting Rural Europe

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....	3
1. EINLEITUNG.....	4
1.1. ZIELE	4
1.2. PROZESS	5
2. SCHLUSSFOLGERUNGEN	6
2.1. ERSTE SCHRITTE	6
2.2. LEITLINIEN	10
2.3. DIE STRATEGIE	12
2.4. AUTONOMIE	13
2.5. LOKALE PRIORITÄTEN UND STRATEGISCHE EIGNUNG	14
2.6. STRATEGIEAUSWAHL	15
2.7. BEGLEITUNG UND BEWERTUNG	16

Abkürzungsverzeichnis

AIR	Jährlicher Umsetzungsbericht
CMEF	Gemeinsamer Begleitungs- und Bewertungsrahmen
CP	Kontaktstelle
GSR	Gemeinsamer Strategischer Rahmen
GD AGRI	Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
ELARD	Europäische LEADER-Vereinigung für ländliche Entwicklung
ENRD	Europäisches Netzwerk für ländliche Entwicklung
FAQ	Häufig gestellte Fragen
FG	Fokusgruppe (des LEADER-Unterausschusses)
IADS	Integrierte Gebietsentwicklungsstrategien
LAG	Lokale Aktionsgruppe
LDS	Lokale Entwicklungsstrategie
LEADER	Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale, dt. „Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft“
LsC	LEADER-Unterausschuss
MA	Verwaltungsbehörde
MS	Mitgliedstaaten
NGO	Nichtregierungsorganisation
NRN	Nationales Netzwerk für ländliche Räume
NUTs	Systematik der Gebietseinheiten für die Statistik
PA	Zahlstelle
RD	Ländliche Entwicklung
RDP	Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums
RDR	Verordnung über die Entwicklung des ländlichen Raums
SMART	Spezifisch, Messbar, Akzeptiert, Realistisch, Terminierbar
SWOT	Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken

1. EINLEITUNG

Dieses Dokument enthält die wichtigsten Schlussfolgerungen aus Phase 1 der Fokusgruppe 4, „Bessere lokale Entwicklungsstrategien“, die bei der 6. Sitzung des LEADER-Unterausschusses am 17. Mai 2011 ins Leben gerufen wurde. Vorläufige Ergebnisse wurden bei der 7. Sitzung des LEADER-Unterausschusses am 23. November 2011 vorgestellt. Bis Ende Dezember 2011 wurden weitere Informationen gesammelt und Analysen erstellt, die in diesem Bericht enthalten sind.

1.1. ZIELE

Die zentrale Rolle der lokalen Entwicklungsstrategien (LDS) bei der Umsetzung des LEADER-Ansatzes wurde von der Europäischen Kommission und Mitgliedern des LEADER-Unterausschusses besonders erwähnt.

Lokale Aktionsgruppen (LAG) sind für die Erarbeitung und Umsetzung einer lokalen Entwicklungsstrategie verantwortlich. In der Praxis jedoch kann sich das Entwickeln einer qualitativ hochwertigen lokalen Entwicklungsstrategie als Herausforderung erweisen. Der Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs 2010 zur Umsetzung von LEADER hob einige Schwachstellen in Bezug auf lokale Entwicklungsstrategien hervor und unterstrich die Notwendigkeit von Verbesserungen. Der Bericht des Rechnungshofs ergab unter anderem, dass das Hauptaugenmerk von LAGs in der Praxis nicht auf der Erreichung der Ziele ihrer eigenen lokalen Strategien liegt, obgleich lokale Entwicklungsstrategien im Mittelpunkt des LEADER-Ansatzes stehen sollten.

Als Reaktion auf diese Kritik wurde auf der 6. Sitzung des LEADER-Unterausschusses am 17. Mai 2011 offiziell eine Fokusgruppe (FG) zum Thema „Bessere lokale Entwicklungsstrategien“ eingerichtet. Ziel dieser Fokusgruppe 4 (FG4) ist es, die Mitgliedstaaten (MS) in Bezug auf den aktuellen und zukünftigen Programmplanungszeitraum zu beraten, um die Qualität der lokalen Entwicklungsstrategien der LAGs zu verbessern.

Der LEADER-Unterausschuss einigte sich auf die folgenden Ziele für die Fokusgruppe 4:

- Beratung der Mitgliedstaaten in Bezug auf den aktuellen und zukünftigen Programmplanungszeitraum und
- Verbesserung von Effizienz und Wirksamkeit des LEADER-Ansatzes.

Die zwei wichtigsten operativen Ziele der Fokusgruppe sind die folgenden:

- das Erkennen der entscheidenden Anforderungen an die Entwicklung der lokalen Entwicklungsstrategie und
- das Zusammentragen der auf LAG-Ebene eingesetzten Instrumente und bewährten Verfahren zur Gewährleistung einer effizienten Umsetzung der lokalen Entwicklungsstrategie.

1.2. PROZESS

Die gemeinsamen Vorsitzenden der Fokusgruppe 4 sind:

- Petri Rinne, Präsident der Europäischen LEADER-Vereinigung für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELARD);
- Sanna Sihvola, Finnische Verwaltungsbehörde, und
- Ana Pires da Silva, Portugiesisches Netzwerk für ländliche Räume.

Die Arbeit der Fokusgruppe begann mit einer Sitzung der gemeinsamen Vorsitzenden, der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (GD AGRI) und der Kontaktstelle des Europäischen Netzwerks für ländliche Entwicklung im Zuge des ELARD-Seminars in Finnland im Juni 2011. Während dieser Sitzung einigte man sich auf den Arbeitsplan für die Fokusgruppe und die wichtigsten Zwischenziele und Projektleistungen. Die Arbeit wurde in zwei Hauptphasen eingeteilt. In Phase 1 (Juli 2011 bis Dezember 2011) lag der Fokus auf der Strategieerarbeitung und -entwicklung und in Phase 2 (Dezember 2011 bis Juni 2012) auf der Umsetzung sowie der Begleitung und Bewertung. Der Plan für die erste Phase umfasste sechs Hauptelemente:

- Vorbereitung von zwei Fragebögen, ein Fragebogen für Verwaltungsbehörden und ein Fragebogen für LAGs,
- Webinar für Mitglieder der Fokusgruppe zur Bestätigung der Fragebögen,
- Durchführung der Umfragen bei LAGs und Verwaltungsbehörden,
- Erfassung und Analyse der Umfrageergebnisse,
- Sitzung der Fokusgruppe zur Weiterentwicklung der Analyse und
- Diskussion von Analyseelementen bei der erweiterten 7. Sitzung des LEADER-Unterausschusses, an dem Mitglieder der Fokusgruppe 4 teilnahmen.

Dieses Dokument stützt sich auf wesentliche Elemente der ersten Phase der Arbeit der Fokusgruppe 4, die Ergebnisse der Umfrage bei den Verwaltungsbehörden und LAGs, die erste Sitzung der Fokusgruppe 4 im Oktober 2011 in Lissabon und die Diskussionen während der 7. Sitzung des LEADER-Unterausschusses in Brüssel im November 2011. Die beiden Sitzungen stützten sich auf die Ergebnisse der beiden Umfragen und den daraus abgeleiteten Berichten und entwickelten diese in einigen Punkten weiter. Daher bilden diese Berichte die Hauptgrundlage dieses Dokuments.

An den Umfragen, auf die sich diese Arbeit stützt, beteiligten sich 151 LAGs aus 18 Mitgliedstaaten und 24 Verwaltungsbehörden aus 16 Mitgliedstaaten, die direkte Antworten in den Fragebögen bereitstellten. Weitere kollektive LAG-Antworten kamen von zwei Mitgliedstaaten und flossen ebenfalls in die Analyse ein. Insgesamt waren alle 27 Mitgliedstaaten mit rund 200 lokalen Aktionsgruppen und Verwaltungsbehörden aus allen Ländern am Prozess beteiligt.

2. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Dieses Dokument fasst die Schlussfolgerungen aus den verschiedenen Elementen und Komponenten aus Phase 1 der Fokusgruppe 4 zum Thema „Bessere lokale Entwicklungsstrategien“ zusammen. Sie wurden miteinander verknüpft und geben nicht direkt die Struktur der vorhergehenden thematischen Kapitel des Gesamtberichts wider. Zwischen den einzelnen Elementen gibt es viele Querverbindungen, die den Integrationscharakter des LEADER-Prozesses, die Politikgestaltung auf mehreren Ebenen und die gebietsbezogenen lokalen Entwicklungsstrategien der LAGs widerspiegeln. Die Schlussfolgerungen konzentrieren sich auf die Faktoren, die zum zentralen Ziel des Strategieentwicklungsprozesses beitragen: der Formulierung (und nachfolgenden Umsetzung) einer hochwertigen Strategie.

2.1. ERSTE SCHRITTE

Früh starten

Dieses Thema betrifft zwangsläufig sowohl lokale Aktionsgruppen als auch Verwaltungsbehörden. Es herrscht leider die Tendenz vor, dass man einen Prozess erst dann initiieren will, wenn man das Gefühl hat, man sei hundertprozentig vorbereitet. Die Priorität für LAGs und Verwaltungsbehörden ist, genügend Zeit zur Vorbereitung hochwertiger lokaler Entwicklungsstrategien einzuräumen. Einige LAGs führen vor Prozessbeginn eine Reihe vorbereitender Schritte durch. Auf lokaler Ebene muss Dynamik geschaffen und beibehalten werden – dies ist nicht zu unterschätzen und sollte nicht verloren gehen. Das Schaffen von Kapazität und Systemen kostet Zeit und beansprucht Ressourcen. Ein wirksamer Prozess erfordert ausreichend Vorbereitungszeit und sorgfältige Planung.

Es ist aber nicht notwendig, dass die Planung vor Prozessbeginn vollständig abgeschlossen ist: Wichtige Fragen sind vielmehr: Was ist wirklich erforderlich und welche Risiken gibt es? Das tatsächliche Ziel darf hierbei nicht aus den Augen verloren werden. Verwaltung ist Mittel zum Zweck und soll den Prozess fördern, nicht behindern.

Verantwortung übernehmen, Verzögerungen vermeiden

Ein wirksamer früher Start benötigt klare Vorgaben und Unterstützung. Damit in jeder Phase der größtmögliche Fortschritt erzielt werden kann, ist Rückkopplung und Feedback zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen mithilfe wirkungsvoller Kommunikation von der Europäischen Kommission über Verwaltungsbehörden und Organisationen erforderlich, wobei die lokalen Aktionsgruppen Kompetenzen erhalten. Die Verwaltungsbehörden sollen dabei den Prozess unterstützen. Will man erst das letzte administrative Detail und sämtliche innerstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften klären, ehe man aktiv wird, führt dies zu übermäßigen Verzögerungen mit erheblichen Folgen. Es kommt zu Problemen, wenn die operativen Gegebenheiten in der Planung nicht ausreichend berücksichtigt werden und dies Engpässe und Dominoeffekte verursacht. Derartige Verzögerungen behindern den

Prozess, die Beratung und das Engagement und führen dazu, dass alle Beteiligten unter unnötigem Druck arbeiten.

Auch LAGs müssen Verantwortung übernehmen – ihre Aufgabe ist es, vorauszudenken, die Initiative zu ergreifen, zu kommunizieren, Beratungen durchzuführen, sich zu engagieren und Feedback zu liefern. LAGs müssen in ihrer Planung einen progressiven Ansatz wählen und dürfen nicht von unrealistischen oder nicht belegbaren Annahmen ausgehen, was wiederum zu Verzögerungen führen könnte.

Kurzum die Politikgestaltung auf mehreren Ebenen muss so rasch wie möglich umgesetzt werden. Ein effektives Subsidiaritätsprinzip ist erforderlich, das gemeinsam mit allen Interessenvertretern geplant wird, die im Rahmen des Prozesses ihre Aufgaben übernehmen und die Initiative ergreifen. Kein Interessenvertreter darf darauf warten, dass ihm die Informationen auf dem „Silbertablett“ präsentiert werden; vielmehr sollte jeder Beteiligte Zuversicht ausstrahlen und anderen diese vermitteln.

Genug Zeit einräumen

Der Zeitrahmen für die Vorlage der Strategie ist viel weniger relevant als der Zeitraum, der für die Erarbeitung der lokalen Entwicklungsstrategie benötigt wird. Damit ein effektiver lokaler Prozess zu einer hochwertigen lokalen Entwicklungsstrategie führen kann, sollten mindestens 6 Monate eingeplant werden, neue LAGs brauchen mehr Zeit. Wie viel Zeit gewährt werden sollte, hängt von einer Reihe von Faktoren ab, die berücksichtigt werden müssen und nicht zuletzt von den zahlreichen Unterschieden zwischen den einzelnen LAGs, ihrer Erfahrung, dem Grad der Kontinuität und ihren Kapazitäten. Dies erfordert unterschiedliche Vorgehensweisen. Ein pauschaler Ansatz für alle LAGs wird aller Wahrscheinlichkeit nach nicht funktionieren.

Im kommenden Programmplanungszeitraum werden alle LAGs mit Änderungen konfrontiert werden. Der benötigte Zeitraum sollte daher keinesfalls unterschätzt werden. Dieser hängt auch davon ab, ob alle erforderlichen Informationen und Ressourcen zeitnah zur Verfügung stehen. Die oben erwähnten „Zeitdiebe“ müssen unbedingt vermieden werden. Dies betrifft die lokalen Aktionsgruppen ebenso wie die Verwaltungsbehörden. Der wichtigste Punkt für LAGs ist, proaktiv zu denken, verantwortlich zu handeln und damit den Zeitrahmen für ihre Aktionen zu erweitern.

Menschen einbeziehen

Ein außerordentlich wichtiger Aspekt des Prozesses zur Erarbeitung einer lokalen Entwicklungsstrategie ist das Mobilisieren der verschiedenen Interessengruppen und die Planung des Engagements. Wer kann was beitragen, wer hat welche Fähigkeiten, wann sollten die jeweiligen Gruppen involviert werden und wie können sie unterstützt werden – all dies sind Fragen, die die lokalen Aktionsgruppen beim Planen ihrer Strategieentwicklung in Betracht ziehen sollten. In diesem Zusammenhang kann sich eine LAG-Qualifikationsanalyse, die aufzeigt, wer wie und warum beteiligt ist, welche Fähigkeiten erforderlich sind und welche Möglichkeiten zur Verfügung stehen, als hilfreiches Instrument erweisen. Diese sollte am besten vor dem Hintergrund eines Kompetenzstandards erfolgen.

Es muss bewertet werden, ob Beratungsleistungen erforderlich sind, und diese sollten nur angeboten werden, wenn ein klarer Bedarf besteht. Die Beratung muss ein eindeutiges Ziel verfolgen und aktiv verwaltet werden. Berater müssen sich darüber im Klaren sein, dass ihr Auftraggeber die LAG ist und sie nach deren Vorgaben handeln.

Zahlreiche Moderationsmethoden sind bereits zur Anwendung gekommen, vornehmlich bei LAG-Mitarbeitern, -Partnern und -Mitgliedern, die sich nur beschränkt auf spezialisierte externe Leistungen berufen. Das kontinuierliche Engagement und die Beteiligung der LAG und ihrer Mitarbeiter trägt entscheidend zur Erleichterung des Prozesses bei.

Der Erfolg partizipativer Methoden wurde positiv bewertet. Diese Methoden stellen jedoch eine besondere Herausforderung dar und erfordern sorgsames Management, z. B. zur Sicherstellung angemessener Beteiligung und geeigneten Engagements. Im Allgemeinen werden innovative partizipatorische Techniken begrüßt und sollten gefördert werden.

Aufgrund dieser Herausforderungen, der Vielfalt und des Mangels an Einheitlichkeit bei den Vorgehensweisen ist es offensichtlich, dass die lokalen Aktionsgruppen von Leitlinien für Methoden und deren Verwendung profitieren würden, z. B. von Ressourcen wie dem LEADER-Toolkit für LAGs und anderen Orientierungshilfen. Erfahrene LAGs brauchen weniger Orientierungshilfen als neue LAGs. Diese können von den bisherigen Erkenntnissen erfahrener LAGs oder von früheren Bewertungen profitieren. Im künftigen Programmplanungszeitraum wird die vorbereitende Unterstützung durch LEADER eine große Rolle spielen.

Kontinuität, Unterstützung und Ressourcenentwicklung

Ein frühzeitiger Beginn des Prozesses und die Einbeziehung von Personen erfordert Ressourcen. Dies hat sich in der Vergangenheit als Problem erwiesen und ein nachhaltiger Ansatz ist hier gefordert. Probleme lassen sich sowohl auf Lücken als auch auf Überlappungen zwischen Programmen zurückführen, beispielsweise aufgrund hohen Ressourcenbedarfs bei Überschneidungen oder aufgrund mangelnder Ressourcen, wenn Lücken bestehen. Haupt Gesichtspunkt hier sind nicht die Kosten, sondern der Wert der benötigten Ressourcen.

Ein Dauerthema in zahlreichen LEADER-Generationen ist die Frage, wie man die wertvolle Kapazität, die von Mitarbeitern der LAGs, Verwaltungsbehörden und anderswo erzielt wurde, sichern und erhalten kann. Das Schaffen von Kapazität und Systemen kostet Zeit und beansprucht Ressourcen. Die LAG-Personalressourcen spielen hier eine besonders wichtige Rolle. Dies erwies sich für Verwaltungsbehörden in der Anfangsphase als erhebliche Herausforderung, und es muss alles getan werden, um Verluste aufgrund von Programmlücken zu vermeiden. Die Kontinuität in der personellen Besetzung ist gerade in der Übergangsphase von entscheidender Bedeutung. In der kommenden Übergangsperiode dürfte dies ein noch wichtigeres Thema sein und die Erhaltung von LAG-Personal und -Mitgliedern wird Priorität erhalten, damit das Humankapital und das Gedächtnis der Organisation erhalten bleiben. Dies

betrifft auch die Verwaltungsbehörden und andere LEADER-Interessenvertreter. Auch die Bedeutung eines Mentoring-Ansatzes ist in diesem Zusammenhang nicht zu unterschätzen.

Lokale Aktionsgruppen und Verwaltungsbehörden sollten eng zusammenarbeiten und planen, wie dies erreicht werden kann. Die Verwaltungsbehörden sollten sich überlegen, wie die Ressourcenplanung unterstützt werden kann, und LAGs sollten sich auf Innovation beim Entwickeln, Aufrechterhalten oder Sichern von Ressourcen konzentrieren. Fragen in Bezug auf finanzielle Unterstützung oder Förderfähigkeit, die damit einhergehen, müssen frühzeitig in der EU-Gesetzgebung, in den RDP-Bestimmungen und in den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften geklärt werden.

Der Vorteil von Mentoring

Mentoring nimmt einen wichtigen Stellenwert ein und erfreut sich hohem Ansehen. LEADER verfügt über einen umfangreichen Pool an Personen und Erfahrungswerten. Der Fokus liegt hier auf dem Ausarbeiten anerkannter Verfahren und dem Kapazitätsaufbau. Beides kann Prozesse und Ansätze innerhalb von LAGs und Verwaltungsbehörden stärken und beschleunigen. Besonders neue LAGs sind auf direkten Zugang zu Mentoren angewiesen, denn sie brauchen klare Leitlinien und umfassende Unterstützung. Mentoren können die Rolle von Beratern einnehmen und dies kann sich als geeigneter erweisen, als die Beauftragung externer Berater.

Mentoring kann zwischen einzelnen LAGs, zwischen LAG und Verwaltungsbehörde und auch zwischen einzelnen Verwaltungsbehörden erfolgen. Mentoring kostet relativ wenig, hat aber hohe Bedeutung, denn durch Mentoring können Kenntnisse und Fähigkeiten sowohl innerhalb von als auch zwischen Programmen und Programmplanungszeiträumen direkt weitergegeben werden. Mentoring kann außerdem die Politikgestaltung auf mehreren Ebenen stärken, indem das gemeinsame Verständnis erhöht wird und komplementäre Arbeitsverfahren entwickelt werden. Ein nachhaltiger Ansatz ist gefordert und es gibt Anzeichen für einen erfolgreichen formalisierten Ansatz, der von den lokalen Aktionsgruppen und Verwaltungsbehörden gemeinschaftlich unterstützt und umgesetzt wird.

Wenn ein Mitgliedstaat eine von Kommunen initiierte lokale Entwicklung im Rahmen aller GSR-Fonds unterstützt, könnte eine Gruppe der am stärksten involvierten Akteure in diesem Land einen detaillierten Rahmen für die Erarbeitung der lokalen Entwicklungsstrategien basierend auf dem Multifonds-Ansatz schaffen und sicherstellen, dass etablierte lokale Entwicklungsprinzipien während des Prozesses nicht verwässert werden.

Planen eines stufenweisen Vorgehens

Die Entwicklung und Vorlage lokaler Entwicklungsstrategien erfolgt in der Regel in mehreren Schritten und ist ein mehrstufiger Prozess, sowohl formell als auch informell. Dies kann eine Phase umfassen, in der Interesse zum Ausdruck gebracht wird oder mehrere Anwendungsphasen, in denen Feedback bereitgestellt wird. Es gibt keinen

Ansatz, der sich allgemein als der beste empfiehlt. Wichtig ist, eine Struktur zu verwenden, mit der ein effektiver Prozess zur Erarbeitung der lokalen Entwicklungsstrategie durchgeführt werden kann.

Es muss genug Zeit eingeräumt werden, um den Schwerpunkt auf die Qualität setzen zu können. Der Prozess zur Erarbeitung der lokalen Entwicklungsstrategie sollte wie ein LEADER-Projekt gehandhabt werden: Es sollten die besten Vorlagen ermittelt werden und überflüssige Arbeit seitens der lokalen Aktionsgruppen und Verwaltungsbehörden ist zu vermeiden.

Eine Phase, in der formell das Interesse zum Ausdruck gebracht werden kann, ermöglicht es den Verwaltungsbehörden, den LAGs Feedback und Orientierungshilfen zu geben und die Umsetzung der lokalen und mehrstufigen Partnerschaft im Prozess zu unterstützen. Der Grad der Formalität kann hier unterschiedlich sein, etwa in der Verwendung von Kriterien und Ebenen, auf denen eine derartige Vorauswahl stattfindet. Es hat sich gezeigt, dass sich im Allgemeinen ein iterativer Prozess, bei dem Vorlagen vorab geprüft werden, am besten eignet, denn so können die unterschiedliche Entwicklung und die verschiedenen Erfahrungen der LAGs berücksichtigt werden. Eindeutige Kriterien sind notwendig, die von Anfang an formuliert sein sollten.

2.2. LEITLINIEN

Koordination innerhalb des Pakets

Die Bereitstellung, Verfügbarkeit, Relevanz und Adäquatheit von Leitlinien zur Strategieentwicklung hatte für die LAGs durchgängig einen hohen Stellenwert und muss im Kontext des Gesamtpakets zur Unterstützung der Erarbeitung einer lokalen Entwicklungsstrategie gesehen werden. Es gibt große Unterschiede im Hinblick auf die Art der Orientierungshilfe, die geleistet wurde, den Umfang der Unterstützung bei der Strategievorbereitung und wie die Orientierungshilfe geleistet wurde. Besonders in Bezug auf Vollständigkeit, Klarheit, Komplexität, Qualität und Einheitlichkeit der Anleitung und den Mangel an Differenzierung für neue LAGs tauchen immer wieder Probleme auf.

So bald wie möglich müssen Leitlinien entwickelt werden, damit bei Bedarf Gebiete definiert werden können und ausreichend Zeit zur Verfügung steht, um die lokale Entwicklungsstrategie adäquat zu erarbeiten, zu gestalten und zu priorisieren. Ein stufenweises Vorgehen, das den unterschiedlichen Zeitbedürfnissen Rechnung trägt, wäre hier denkbar.

Leitfaden für das Vorgehen bei der Erarbeitung einer lokalen Entwicklungsstrategie

Leitlinien für LAGs in Bezug auf Strategieinhalte und Methoden sind erforderlich. Verwaltungsbehörden bieten entweder eingeschränkte Leitlinien eher technischer oder administrativer Natur oder – weit weniger häufig – umfassendere Leitlinien zu Strategieinhalten, Methoden und zur Vorbereitung. Eine gemeinsame Methodik, die die

wichtigsten Schritte zur Entwicklung und Umsetzung einer lokalen Entwicklungsstrategie auflistet, kann die Einheitlichkeit stärken und den Wissenstransfer zum Strategieentwicklungsprozess erhöhen. Diese sollte so rasch wie möglich entwickelt und zur Verfügung gestellt werden.

Die neuen Vorschläge zur lokalen Entwicklung im GSR und die zunehmende Komplexität bei der Entwicklung des institutionellen und operativen Rahmens für lokale Entwicklungsstrategien dürfen nicht unterschätzt werden. Der Bedarf an LAG-Leitlinien und -Unterstützung dürfte hierbei sehr groß sein. In Bezug auf Multifonds-Ansätze sollten konkrete EU-Richtlinien geschaffen werden.

Ein klarer Rahmen für Regeln, Rechtsvorschriften, Prozesse, Zeitpläne und den LAGs zur Verfügung stehende Möglichkeiten, darunter auch die Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips, ist erforderlich. Die erfolgreiche Kommunikation dieser Komponenten ist ausschlaggebend für die Schaffung einer wirksamen Politikgestaltung auf mehreren Ebenen. Eine Pauschallösung wird es nicht geben.

Leitlinien müssen in erster Linie unterstützenden Charakter haben, sie müssen flexibel und bedarfsorientiert sein, sie dürfen nicht zu detailliert ausfallen und sie müssen den Unterschieden bei den LAGs im Hinblick auf Kapazität, Erfahrung, Autonomie und Anforderungen Rechnung tragen. Bei der Auslegung der Leitlinien müssen die Bedürfnisse im Dialog mit den LAGs identifiziert werden. Möglicherweise empfiehlt sich die Ausarbeitung eines Rahmens mit den wichtigsten Elementen, der flexibel genug ist, um auf lokale strategische Prioritäten einzugehen.

Verbessern der Standards durch Schulungen

Sowohl bei neuen als auch bei bestehenden LAGs gibt es Kompetenzdefizite und es besteht eindeutig Bedarf bei der Kapazitätsentwicklung in Bezug auf die Erarbeitung von lokalen Entwicklungsstrategien. Durch Schulungen konnten diese Lücken bislang nicht ausreichend geschlossen werden, da diese entweder zu allgemein oder zu komplex sind und keine adäquate Hilfe bei der Strategieentwicklung bieten. Dieser Bedarf muss unbedingt gedeckt werden.

LAG-Strategien enthalten nur selten Schulungspläne. Der Transfer von Wissen zwischen Programmen und LAGs sowie innerhalb der LAGs ist offenbar weniger gut strukturiert, als er sein könnte, und die Förderung von Qualifizierungsmaßnahmen wird nicht ausreichend berücksichtigt. Dies ist ein schwerwiegendes Problem für ein Programm, dessen strategische Priorität auf der Entwicklung und dem Einsatz von Human- und Sozialkapital liegt. Bei der lokalen Entwicklungsstrategie der LAGs sollte die Bereitstellung von Schulungen ein Kernelement darstellen, und ein Teil des zugewiesenen Budgets sollte aufgewendet werden, um sicherzustellen, dass ein gewisser Kompetenzgrad erreicht wird.

Das professionelle Management der LAG muss gewährleistet sein; dies ist auch bei der Entwicklung, Umsetzung und Bewertung der Strategie wichtig. Es wird ein

kontinuierliches Programm mit Schulungs- und Fortbildungsmaßnahmen für LAGs und LAG-Mitarbeiter mit dem möglichen Ziel der Ausarbeitung eines gemeinsamen Berufsstandards empfohlen.

2.3. DIE STRATEGIE

Klarer Formulieren

Es muss größere Klarheit in Bezug auf die Vorgaben der Verwaltungsbehörden bestehen, um ein umfassenderes Verständnis zu erzielen. Es ist durchaus überlegenswert, für den Strategieinhalt bestimmte Mindest- und Höchstanforderungen festzulegen und sicherzustellen, dass die wichtigsten Elemente im Strategie- und Aktionsplan abgedeckt sind. Zahlreiche der gemeinsamen Elemente sind relativ unkompliziert und anspruchslos, andere erfordern dringende Aufmerksamkeit.

- **SWOT-Analyse**

Aufgrund der hohen Bedeutung gebietsbezogener Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken müssen diese Analysen gezielter, umfassender, analytischer und integrativer durchgeführt werden, besonders wenn man die Möglichkeit eines Multifonds-Szenarios ins Auge fasst.

Bessere Definitionen, etwa in Bezug auf die einzelnen Gebiete, und eine deutliche Verbesserung der Analysequalität sind erforderlich.

- **LEADER-Leistungsmerkmale**

Das Einbeziehen der LEADER-Leistungsmerkmale in die lokale Entwicklungsstrategie ist wichtig, um den Prozess zu stärken; diese werden in der Mehrheit der Programme bewertet. Die Umsetzung dieser Leistungsmerkmale muss praktisch nachgewiesen werden; dies erfordert Klarheit und Einheitlichkeit im Hinblick auf die Umsetzungsverfahren der lokalen Entwicklungsstrategie, die Organisationsstruktur der LAG und der damit verbundenen Verantwortlichkeiten.

- **Lokales Engagement und lokaler Prozess**

Lokales Engagement wird bei der lokalen Entwicklungsstrategie als außerordentlich wichtiges Element erachtet, denn es validiert die Strategie und dient häufig als wichtiges Bewertungskriterium. Dieser Aspekt der lokalen Entwicklungsstrategie sollte gestärkt werden.

Innovation verbessern

Innovation schien einen relativ niedrigen Stellenwert einzunehmen, wird aber im neuen Programmplanungszeitraum mehr in den Vordergrund gerückt werden. In manchen Fällen erwies sich Innovation als Hürde, z. B. bei der Risikovermeidung. Darauf muss unbedingt geachtet werden. Es muss daher ein gemeinsames Verständnis des Innovationsprinzips in Bezug auf sein Wesen, seinen Wert, seinen Beitrag zu Entwicklung und Wachstum und seine Rolle innerhalb von LEADER entwickelt werden. Dieses gemeinsame Verständnis muss innerhalb und zwischen den lokalen Aktionsgruppen, Verwaltungsbehörden und Zahlstellen zum Ausdruck kommen.

Interventionslogik stärken

Es liegen beträchtliche Schwächen vor, die anhand von vier Faktoren veranschaulicht werden können: Interventionslogik, strategische Eignung, Festlegen und Quantifizieren von Zielvorgaben und Zielen und Lernen aus Erfahrung.

Es gibt Unstimmigkeiten bei der Festlegung von Prioritäten bei der SWOT-Bewertung, Schwächen bei der Datenanalyse, Probleme in Bezug auf zu geringere Priorität und beim Festlegen und Quantifizieren von Indikatoren, Zielvorgaben und SMART-Zielen usw. Der offenkundige Mangel an Wissen und fehlendes Verständnis für die Bedeutung des Problems zur Begründung des allgemeinen Ansatzes und der offensichtlich niedrigen Priorität gibt Anlass zu erheblicher Sorge. Weiter erschwert wird dies durch klare Schwächen bei der Bewertung und in Bezug auf das Lernen aus Erfahrung. Die Interventionslogik muss gestärkt werden, um die Zielsetzung, Priorisierung, Quantifizierung und Rechtfertigung der lokalen Entwicklungsstrategie zu verbessern. Es besteht dringender Bedarf an Klar- und Hilfestellung sowohl für lokale Aktionsgruppen als auch Verwaltungsbehörden.

Begleitung und Bewertung planen

Die drei verknüpften Elemente des Systems zur Begleitung der lokalen Entwicklungsstrategie, des Bewertungsplans und des Überarbeitungsverfahrens sind, was Strategie- und Aktionsplanspezifikationen betrifft, schlecht repräsentiert, manchmal sogar nur als separate Ergänzungen. Ein fehlender Bewertungsplan oder ein fehlendes Begleitsystem wurde von den Verwaltungsbehörden am häufigsten genannt. Dieses Problem betrifft folglich sowohl LAGs als auch Verwaltungsbehörden. Im Zusammenhang mit den Ergebnissen in Bezug auf die wesentlichen Elemente der Strategie gibt dies Anlass zu Sorge. Da die Bewertung nun als LAG-Funktion spezifiziert ist, müssen Begleit- und Bewertungspläne in die Strategien einfließen. Man kann davon ausgehen, dass konkrete Schulungen und Leitlinien erforderlich sein werden.

Stellenwert von Schulungen in der Strategie erhöhen

Ein Schulungsaktionsplan wurde von den Verwaltungsbehörden nicht als wesentlich erachtet. Dies ist jedoch eine wichtige strategische Priorität für LEADER und dessen Nichteinbeziehung stellt damit im Einflussbereich einer Verwaltungsbehörde eine schwerwiegende Auslassung dar. Aufgrund der Ausrichtung des LEADER-Ansatzes auf den Kapazitätsaufbau, der Bedeutung, die dem Wissen und den Fähigkeiten von LAG-Mitarbeitern, LAG-Mitgliedern und anderen Partnern zugewiesen wird, und der Sorge in Bezug auf die Kontinuität zwischen Programmen und Kapazitätserhalt gibt dieses Resultat Anlass zur Sorge und sollte vorrangig angegangen werden.

2.4. AUTONOMIE

Gleichgewicht finden

Im Hinblick auf die Autonomie gibt es viele unterschiedliche Ausprägungen und verschiedene Flexibilitätsgrade innerhalb bestimmter Parameter oder Beschränkungen.

Generell können LAGs ihre Gebiete und Themen innerhalb vorgegebener LEADER-Parameter selbst wählen, bezüglich breiterer Ziele unterliegen sie bis zu einem gewissen Grad dem Einfluss der Verwaltungsbehörde. Im Großen und Ganzen hat sich dieser Ansatz als erfolgreich erwiesen. Nicht alle LAGs, die ihre Gebiete selbst wählen konnten, waren in gleichem Maß autonom bei der Themenwahl, und umgekehrt.

Bei den lokalen Aktionsgruppen und Verwaltungsbehörden herrschte Einigkeit darüber, dass Menschen vor Ort ihre Gebiete in Bezug auf Kohärenz, ökonomische, soziale und umweltpolitische Themen selbst am besten definieren können. Immer wenn LAGs bereits auf eine Zusammenarbeit aufbauen konnten, kam es weniger zu Spannungen, und Entscheidungen wurden schneller gefällt.

LAGs, die bei der Themenauswahl nicht autonom waren, haben häufig ein bestimmtes Maß an Flexibilität innerhalb der Rahmenbedingungen und in Bezug auf die Definition der Themen. Einige Aspekte der Themenauswahl lagen außerhalb des LAG-Einflussbereichs, mussten aber in den RDP-Rahmen passen; dies gab Anlass zur Sorge. Es muss ein Gleichgewicht herrschen zwischen RDP-Anforderungen auf der einen Seite und den Wunsch von LAGs nach einem flexibleren Ansatz auf der anderen Seite. Dies lässt darauf schließen, dass mehr Klarheit geschaffen muss und dass LAGs am Prozess der Festlegung von Themen und Prioritäten beteiligt werden müssen. Die gemeinsame Beteiligung von Verwaltungsbehörden und lokalen Aktionsgruppen ist wichtig für den Aufbau von Vertrauen zwischen den Akteuren.

Zusammenfassend lässt sich sagen: Je mehr Autonomie eingeräumt werden kann, desto besser wird auf das betreffende Gebiet mit seinen Bedürfnissen, seinem jeweiligen Entwicklungspotenzial und seinen Kapazitäten eingegangen.

2.5. LOKALE PRIORITÄTEN UND STRATEGISCHE EIGNUNG

Flexibilität innerhalb der Parameter

Die bedarfbasierte Grundlage der Strategie hat sich beim Demonstrieren der Auswirkungen der LEADER-Methode bei der Entwicklung der Strategie und ihrer praktischen Anwendung als erfolgreich erwiesen. Dies spiegelt den Grad an Flexibilität wider, den LAGs bei der Anpassung von RDP- und LEADER-Themen und deren Umsetzung zur Erfüllung der lokalen Anforderungen und der Methodik der lokalen Entwicklungsstrategie haben.

In Zukunft kann noch mehr Flexibilität erforderlich werden. Bei der Strukturierung mehrerer Fonds mit lokalen Prioritäten wird sich Komplementarität als besonders wichtig erweisen; dieser Gesichtspunkt sollte in die lokale Entwicklungsstrategie integriert werden. Klare, konsistente und wirksam kommunizierte Parameter und Leitlinien sind wichtig und unterstützen die LAGs beim Festlegen wirkungsvoller und praktischer strategischer Themen mit geeignetem Fokus. Die Basis für strategische Verknüpfungen und Komplementarität muss definiert werden. Ein klar strukturierter Rahmen, der die wichtigsten und erforderlichen Rahmenbedingungen (z. B. die strategische Eignung) anerkennt und relevante, geeignete Parameter absteckt, scheint hier indiziert zu sein.

Durch Stärken des LAG-Bewusstseins und der Eignung sollten die allgemeinen operativen und kontextuellen Parameter die Qualität der lokalen Entwicklungsstrategie verbessern. Dies liegt zwar hauptsächlich in der Verantwortung der LAGs, betont aber gleichzeitig die Bedeutung von Leitlinien für LAGs und der Sicherstellung, dass solche Leitlinien empfangen und verstanden wurden.

2.6. STRATEGIEAUSWAHL

Einsatz objektiver Qualitätskriterien

Die Auswahl der lokalen Entwicklungsstrategie sollte eine objektive Auswertung ihrer Gesamtqualität anhand klarer und einheitlicher Kriterien umfassen, möglicherweise in Form von Checklisten. Anhand dieser Kriterien muss es möglich sein, die Qualität sowohl quantitativ als auch qualitativ zu bewerten.

Bereitstellung von hochwertigem Feedback

Die Methoden der Bereitstellung von Feedback weisen überraschende Variationen auf und reichen von allgemeiner Präsentation von Informationen bis hin zu echter Interaktion und Dialog. Iterative Ansätze sind eindeutig dafür ausgelegt, die Qualität der Strategien zu verbessern und den Prozess aufzuwerten. Dies mag zwar Ressourcen stärker beanspruchen, entspricht aber eher dem LEADER-Modell und bewährten Verfahren der Politikgestaltung auf mehreren Ebenen. Die Gestaltung von Feedback-Mechanismen erfordert sorgfältige Planung, denn es gibt Anzeichen seitens der Verwaltungsbehörden, dass die mit der Vorlage von Strategiedokumenten verbundenen Arbeitsspitzen zu echten Problemen führen können.

Festlegen erkenntnisgestützter Budgets

Vorläufige Mittelzuweisungen haben Vor- und Nachteile, sind jedoch hauptsächlich als positiv einzustufen. Es muss genau eingeschätzt werden, welche finanziellen Auswirkungen die Umsetzung der jeweiligen Strategien hat. Dies kann dazu führen, dass eine Priorisierung vorgenommen wird, die finanziell sinnvoll ist, was aber nicht unbedingt beweisbasiert ist. Generell werden vorläufige Mittelzuweisungen von lokalen Aktionsgruppen und Verwaltungsbehörden als positiver Faktor für Qualität und Realitätsbezogenheit von Strategien bewertet. Vor Umsetzung eines solchen Ansatzes müssen die Ziele, die möglichen Auswirkungen und der Zeitplan sorgfältig überprüft werden.

Eine Mittelausstattung innerhalb der Strategie ist im Allgemeinen eher diffus und lässt einen strategischen Fokus vermissen. Die Angaben legen nahe, dass es eine echte Diskrepanz zwischen strategischen Überlegungen, die bei der Quantifizierung von Strategien zum Einsatz kommen, und ihrer Mittelzuweisung gibt. Es ist offensichtlich, dass es keinen klaren und systematischen Ansatz auf Grundlage von Analysen gibt und in Verbindung mit den Schwächen in der Interventionslogik, das heißt, nur wenig Interventionslogik ist evident steht die Rechtfertigung für Mittelzuweisungen auf ebenso tönernen Füßen.

Qualität als Wettbewerbsfaktor

Es ist umstritten, ob die einzelnen LAGs miteinander in Konkurrenz stehen sollen. Einig ist man sich jedoch darüber, dass die Mittelzuweisung in direktem Zusammenhang mit der Qualitätsbewertung der Strategie stehen sollte. Eine hochwertige Strategie muss die Zusammenhänge zwischen Gebiet, Bevölkerung, Bereich, Anforderungen und Möglichkeiten aufzeigen und auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit eingehen. Wettbewerb sollte daher entweder relativ zwischen den LAGs stattfinden oder vor dem Hintergrund eines gemeinsamen Standards, wodurch die Qualitätsverbesserung der lokalen Entwicklungsstrategie in den Vordergrund gerückt wird.

2.7. BEGLEITUNG UND BEWERTUNG

Verbesserte Leistung

Im Moment liegen noch kaum Erkenntnisse im Hinblick auf Bewertungsmethoden vor. Offensichtlich ist nur, dass es bei den Ansätzen enorme Unterschiede zwischen LAGs gibt. Nur 72 % aller LAGs überwachten die Leistung vor dem Hintergrund der Umsetzung der Strategie aktiv, wohingegen mehr als 50 % der LAGs entweder keine aktive Begleitung vornehmen oder diese nur in sehr engem Rahmen durchführen.

Für LAGs, die eine Begleitung durchführen, gibt es keinen gemeinsamen oder einheitlichen Ansatz und große Unterschiede zwischen den einzelnen Schritten, den Beteiligten und der Häufigkeit der Durchführung. Kein formeller Prozess zur Strategieüberprüfung wird erwähnt. Dies spiegelt den bereits erwähnten Mangel an Plänen zur Begleitung und Bewertung wider. Eine umfassendere Auseinandersetzung mit diesem Thema ist daher angebracht.

Dieser allgemein vorherrschende Mangel an Einheitlichkeit gibt Anlass zur Sorge, denn er bringt das Risiko einer beträchtlichen Zersplitterung bei der Messung von Ergebnissen mit sich, und zwar zu einem Zeitpunkt, bei dem sich alles um das Demonstrieren der Vorteile lokaler Entwicklungsansätze drehen müsste. Das Thema der mangelnden Leistungsüberwachung muss daher einen Schwerpunkt bei der Planung des künftigen Programmplanungszeitraums bilden, um dem Ruf nach einheitlicher Begleitung und Bewertung in der lokalen Entwicklungsstrategie Rechnung zu tragen.

Klare Richtung

Ein gemeinsamer Kern von EU-Indikatoren ließe sich etwa in einer Weise strukturieren, die ihre Weiterentwicklung auf lokaler Ebene ermöglicht, um ein stärkeres Schlaglicht auf lokale Auswirkungen zu werfen. Lokales Feedback ist für den Prozess absolut ausschlaggebend. Es muss jedoch ein Gleichgewicht bestehen zwischen Spezifität auf der einen und der Möglichkeit der Aggregation dieser Indikatoren auf LAG-, regionaler, staatlicher und EU-Ebene auf der anderen Seite.

Die LAGs gaben an, dass Selbstbewertung zwar generell gefördert wurde, jedoch nicht obligatorisch war. Es gibt nur wenige Leitlinien in Bezug auf Selbstbewertung und viele Unstimmigkeiten. Generell lässt sich festhalten, dass es diesbezüglich an Hilfe und Unterstützung der LAGs mangelt, ein entscheidendes Instrument für die Entwicklung und Umsetzung qualitätsvoller lokaler Entwicklungsstrategien.