

Josef Bühler, Wie weiter nach LEADER+? – Ansätze und Anforderungen im Biosphärenreservat Rhön

Wie weiter nach LEADER+? – Ansätze und Anforderungen im Biosphärenreservat Rhön¹

Josef Bühler

Erfolgreiche Regionalentwicklung: Erfolgskomponenten und Kontinuität

Die Rhön wird von außen als Trendsetter einer nachhaltigen Regionalentwicklung in den zurückliegenden zwei Jahrzehnten gesehen. Hier finden sich funktionierende landkreis- und länderübergreifende Ansätze und es wurden sehr früh innovative Produkte gefördert bzw. natürliche Ressourcen erhalten oder in Wert gesetzt. Ergebnisse sind u.a. eine markante Imageveränderung der Rhön und die überdurchschnittliche Erschließung von Fördermitteln in zweistelliger Millionenhöhe. Vermutlich lassen sich auch andere Effekte wie die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen, eine Optimierung der Ressourcen-Verwendung bzw. eine Konzentration auf die Umsetzung von Schlüsselprojekten nachweisen. Förderprogramme mit einem integrierten ländlichen Entwicklungsansatz wurden neben großschutzraumbezogene Strategien dafür genutzt.

Was in den 1980er und Anfang der 1990er Jahre noch als strukturelle Komponenten innovativ war, hat sich heute nahezu selbstverständlich zu Erfolgskomponenten für ländliche Entwicklung herausgebildet:

- die Einrichtung einer „Regionalen Entwicklungspartnerschaft“, mit den wichtigsten Interessens-, Entscheider- und Umsetzerguppen,
- das Vorhandensein eines „Regionalen Entwicklungskonzeptes“ (REK), das das Kursbuch für den gemeinsamen Entwicklungsweg mit Ziel und Maßnahmen darstellt,
- ein „Regionalmanagement“, das zentrale Entwicklungslinien koordiniert sowie die kreative Projektentwicklung und die Abwicklung des Förderprogramms optimiert und
- regional „zugeordnete“ Förderbudgets, deren Einsatz in der Region, im Rahmen des Regionalen Entwicklungskonzeptes, der zu beachtenden EU-Verordnungen und spezifischen Ländervorgaben, eigenständig definiert werden können.

Diese Komponenten sind heute Bestandteil aller integrierten, auf Nachhaltigkeit angelegten Förderprogramme auf EU-, Bundes- und Landesebene. Die Nutzung dieser Programme wie LEADER² oder REGIONEN AKTIV³ prägt den strukturellen Kern der Regionalentwicklungsorganisationen.

¹ Der nachfolgende Artikel baut auf ein Referat auf, das unter dem Titel „LEADER+ ... und dann? Regionalentwicklung mit Zukunft!“ auf der Fachkonferenz und Projektmesse der LAG LEADER+ der Landkreise Bad Kissingen und Rhön-Grabfeld im vergangenen Jahr gehalten wurde.

² LEADER steht für "Liaison entre actions de développement de l'économie rurale" (Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft). Mit LEADER+ können in der aktuellen Förderperiode - 2000 bis 2006 - innovative Projekte im ländlichen Raum finanziert werden (www.leaderplus.de).

³ Ziel des Modell- und Demonstrationsprojektes ist es, neue Wege in der ländlichen Entwicklung aufzuzeigen. Das Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Verbraucherschutz wählte dafür im Rahmen eines Wettbewerbs 18 Modellregionen aus (www.modellregionen.de).

Sonstige Berichte, Anregungen und Informationen

Die Impulsfunktion dieser öffentlichen Anreizsysteme weist allerdings auch eine Schattenseite auf. Die mit dem Nutzen verbundenen Erwartungen der privaten und öffentlichen regionalen Akteure haben sich mit dem Förderprogramm und dessen Finanzausstattung verknüpft. Der Wegfall oder die Änderung der Förderrahmenbedingungen stellt automatisch auch die Perspektiven für die regionalen Entwicklungsgruppen in Frage: Abbruch der Initiative oder Kontinuität durch die Erschließung neuer regionaler und überregionaler Mittel. Zu befürchten ist, dass nur die Hoffnung auf neue öffentliche Programme bleibt, weil die regionale Bedeutung der Infrastrukturelemente „Regionalentwicklungsagentur“ oder „Regionalmanagement“ nicht angemessen wertgeschätzt wird.

Förderprogramme: LEADER+ und dann ...?

Ein zentrales Ziel der EU ist die Vereinfachung der Förderung der ländlichen Entwicklung aus Sicht der Verwaltung. Künftig ist statt zweier nur noch ein Fonds für alle ländlichen Gebiete in der EU zuständig. Er firmiert unter „Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung ländlicher Räume“ (ELER) und hat vier Schwerpunkte, wovon der vierte das LEADER+ Nachfolgeprogramm darstellt.



Abb. 1

In der ELER-Verordnung (VO 1698/2005 vom 19. September 2005) werden drei allgemeine Ziele für die ländliche Entwicklung formuliert, die jeweils einer der drei Schwerpunktachsen entsprechen. Als querschnittsorientierte methodische Achse wird es die LEADER-Achse geben (Achse IV). Leader ist damit keine eigene Initiative mehr, sondern Teil des jeweiligen Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum. Diese vierte Achse hat keinen direkten Bezug zu einem einzelnen Ziel, sie soll vielmehr übergreifend über alle drei Ziele wirken. Die ELER-VO beinhaltet somit die zentralen Aussagen in Bezug auf LEADER (Artikel 61-66).

Das LEADER-Konzept beinhaltet demnach folgende Elemente (Artikel 61): gebietsbezogene, multi-sektorale lokale Entwicklungsstrategien für genau umrissene ländliche Gebiete (subregionale Ebene),

Josef Bühler, Wie weiter nach LEADER+? – Ansätze und Anforderungen im Biosphärenreservat Rhön

- öffentlich-private Partnerschaften (lokale Aktionsgruppen/LAGs genannt),
- Bottom-Up-Konzept mit Entscheidungsbefugnissen für LAGs bei der Ausarbeitung und Umsetzung lokaler Entwicklungsstrategien,
- die Umsetzung innovativer Konzepte und
- die Durchführung von Kooperationsprojekten sowie die Vernetzung der LAGs.

Das LEADER-Konzept wird von den lokalen Aktionsgruppen umgesetzt. Diese haben die in Artikel 62 formulierten Voraussetzungen zu erfüllen:

- Sie müssen Träger der Entwicklungsstrategie sein und über die Fähigkeit zu deren Umsetzung – bis hin zur Projektauswahl – verfügen.
- Initiativgruppen aus LEADER II, LEADER+ bzw. entsprechender Modelle oder neue Gruppen. Alle haben weiterhin die 50 Prozent-Regel zu erfüllen, dass mindestens 50 Prozent der Mitglieder der lokalen Aktionsgruppen auf Entscheidungsebene Wirtschafts- und Sozialpartner sein müssen.
- Die Verwaltung und das Finanzmanagement muss durch die LAG erfolgen, soweit sie sich rechtlich konstituiert hat, oder durch Übertragung auf einen Partner, der befähigt ist, öffentliche Fördermittel zu verwalten.
- Ihnen muss ein zusammenhängendes Gebiet mit ausreichender kritischer Masse für eine nachhaltige Entwicklung zur Verfügung stehen, das Humanressourcen, Mittelausstattung und wirtschaftliches Potenzial besitzt.

Der Artikel 63 definiert jene Maßnahmen, für die es Beihilfen geben kann. Dazu gehört

- die Umsetzung der lokalen Entwicklungsstrategie, mit Schwerpunkt auf der Achse 3 des ELER-Programmes. Dieses beinhaltet die Diversifikation der ländlichen Wirtschaft, die touristischen Vorhaben und die Sicherung bzw. Entwicklung der Lebensqualität im ländlichen Raum.
- Dazu gehört weiterhin die Umsetzung von Projekten der interregionalen Zusammenarbeit. Diese Kooperationen sind innerhalb eines Mitgliedsstaates oder im transnationalen Rahmen möglich.
- Die Arbeit der lokalen Aktionsgruppe sowie Maßnahmen zur Kompetenzentwicklung und Sensibilisierung im jeweiligen Gebiet gehören ebenfalls in diesen Zusammenhang, einschließlich z.B. Studien, Maßnahmen zur Bereitstellung von Informationen, Schulung der Personen in der LAG bzw. von leitenden Akteuren.

Die Obergrenze für die maximale Förderung bei LEADER liegt bei 80 Prozent der zuschussfähigen öffentlichen Ausgaben in den Regionen nach dem Konvergenzziel⁴ und bei 55 Prozent in den übrigen Regionen. Das bedeutet, dass Leader-Regionen einen Aufschlag von 5 Prozent für Maßnahmen aus der Achse 1 oder 3 erhalten. Bei der Achse 2 gibt es keinen Aufschlag, da hier auch außerhalb der Leader-Gebiete mit bis zu 80 bzw. 55 Prozent gefördert werden kann. Diese Zahlen stellen Ober-

⁴ Die Hauptziel der Strukturfonds ist, die Entwicklungsunterschiede der europäischen Regionen zu verringern (= Konvergenzziel).

Sonstige Berichte, Anregungen und Informationen

grenzen dar, die durch die länderspezifische Programmgestaltung auch deutlich geringer ausfallen können.

Die derzeit zur Abstimmung vorliegende Durchführungsverordnung skizziert folgende Umsetzungsform:

- Das Auswahlverfahren für die Regionen ist offen, viele Länder neigen dazu, dieses wieder in einem Wettbewerbsverfahren umzusetzen. Bundesweit geht man von einer steigenden Zahl von LAGs aus (180 anstatt 147).
- Die Gebietsgröße soll sich an Einwohnerobergrenzen mit 100.000 und einer Untergrenzen von 30.000 EW orientieren. Ausnahmen sind im Einzelfall möglich, müssen aber begründet werden.
- Prioritäre Querschnittsthemen sind Frauen und Jugendliche
- Managementkosten für die LAG`s sind auf 15 Prozent der regional abrufbaren Mittel begrenzt.

Zentrale Veränderungen im Vergleich mit LEADER+ LEADER ist künftig kein eigenes Programm mehr und wird als 4. Schwerpunkt der ländlichen Entwicklungsprogramme genehmigt. Trotzdem zeichnet sich bei den konzeptionellen Elementen, dem Verfahren und dem Bestand der Gruppen eine hohe Kontinuität ab.

- Für LEADER gilt eine Mindestausstattung von 5 Prozent des gesamten ELER-Budgets. Das bedeutet, dass trotz der großen Kürzungen der zweiten Säule von ca. 35 Prozent in Deutschland in etwa dieselben Summe wie in dieser Förderperiode (263 Mio. Euro) zur Verfügung stehen.
- Das Maßnahmenspektrum wird auf die drei ELER-Schwerpunkte eingeschränkt. In LEADER+ mögliche Maßnahmen des ESF⁵ und EFRE⁶ sind nicht mehr förderfähig. Der Fokus liegt auf Schwerpunkt 3 „Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft und der Lebensqualität im ländlichen Raum“.
- In den künftigen LEADER-Gebieten gibt es einen 5 Prozent-Anreiz im Vergleich zur Regelförderung.

Offen sind noch Fragen, ob über ELER hinausgehende Maßnahmen in das regionale Entwicklungskonzept aufgenommen werden können, oder ob nur ein Programmkonzept für die LEADER-Umsetzung gewollt ist. Offen sind auch noch Veränderungen, die sich durch die noch nicht verabschiedete Durchführungsverordnung im Bereich Gebietsabgrenzung, Ober- und Untergrenzen der Einwohnerzahl sowie der Auswahlverfahren (z. B. 2stufiges Verfahren, Beauftragung eines externen Gutachters) für die Regionen etc. ergeben können.

Die Beschreibungen im vorausgegangen Abschnitt mögen für die Verantwortlichen der regionalen Entwicklungsgruppen zunächst beruhigend wirken und die Hoffnung stärken, dass nahezu alles wie

⁵ Der Europäische Sozialfonds (ESF) ist das zentrale arbeitsmarktpolitische Förderinstrument der Europäischen Union zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in ganz Europa und zur Umsetzung der Ziele der Europäischen Beschäftigungsstrategie.

⁶ Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) fördert hauptsächlich in den Bereichen Produktive Investitionen zur Schaffung oder Sicherung von Arbeitsplätzen, Infrastrukturen, lokale Entwicklungsinitiativen und Unterstützung der Tätigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen.

Josef Bühler, Wie weiter nach LEADER+? – Ansätze und Anforderungen im Biosphärenreservat Rhön

gehabt weitergehen kann. Wer allerdings einen sektorenübergreifenden kontinuierlichen Entwicklungsprozess als Regionalinitiative anstrebt, dem drängen sich aufgrund der Vorgaben aus ELER und den Praxiserfahrungen aus den zurückliegenden Arbeiten der Regionalmanagements, die folgenden strategischen Fragestellungen auf:

- Wie gehen wir mit der inhaltlichen Eingrenzung von LEADER ab 2007 um? Wird ein Bewerber- und Gebietsentwicklungskonzept für LEADER erstellt oder ein darüber hinausgehendes regionales Entwicklungskonzept?
- Ist unser aktuelles Organisationsmodell für die neue Phase aufgabengerecht? Erscheint eine Eingrenzung auf ein Förderprogramm sinnvoll oder müssen diese Ziele breiter formuliert werden? Sind die richtigen Akteure in den vorhandenen Beteiligungsmodellen schon erfasst oder bedarf es hier Veränderungen?
- Sind die Kompetenzen in der Entwicklungspartnerschaft und im Regionalmanagement für die neue Aufgabenstellung ausreichend? Welche veränderten Anforderungs- bzw. Qualifizierungsprofile zeichnen sich ab?

LEADER-Gebietskonzept oder Regionales Entwicklungskonzept?

Mit ELER verabschiedet sich die EU teilweise vom Anspruch, integriert wirkende Förderstrategien zu implementieren, zu Gunsten wieder stärker sektoral ausgerichteter Programme. Die Verwaltungsvereinfachung ist dafür der zentrale Grund. Die Folge daraus ist, dass LEADER- Gebietskonzepte keine inhaltlich breit angelegten regionalen Entwicklungskonzepte mehr sind, sondern sich voraussichtlich auf einen verengten Förderkorridor ausrichten werden. Für die leitenden Akteure vor Ort stellt sich die Frage, welchen Weg man für die Festlegung der Entwicklungsziele und -strategien für die Region wählt. Zwei Modelle bieten sich an:

- Ein LEADER-Gebietskonzept, das sich im Korridor landwirtschaftlich-gewerblicher Diversifikation, Tourismusentwicklung und Nahversorgung bewegt. Dieses Konzept ist einzig auf ein ausgelobtes Wettbewerbsverfahren ausgerichtet.
- Ein regionales Entwicklungskonzept, das sektoral breiter gefasst ist, die in der Region wichtigen Bereiche bearbeitet und ein Ansatz für eine Gesamtsteuerung bietet. Regionalmanagements, die als feste regionale Infrastruktur bereits in der auslaufenden Förderphase etabliert sind, haben diesen Weg gewählt. Sie schneiden aus den Ergebnissen jene Aspekte heraus, die sie dann für die jeweilige Programmbewerbung benötigen. Der „Nachteil“ ist ein höherer Aufwand in der Start- bzw. Fortschreibungsphase vorhandener Konzepte, der „Vorteil“ ist eine förderprogrammübergreifende Abstimmung und Steuerung der regionalen Maßnahmen.

Sonstige Berichte, Anregungen und Informationen

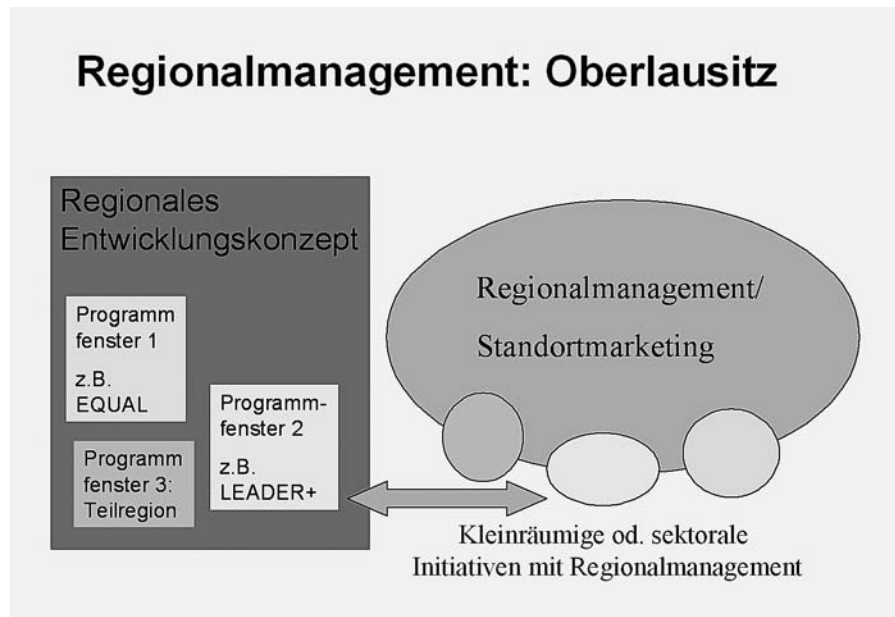


Abb 2

Regionalmanagement oder Förderprogramm-Umsetzungsstruktur?

Förderprogramme haben in der Regel den Automatismus, dass sie jeweils auf ihre Logik hin entwickeltes System fordern. Die meisten Regionalmanagementstrukturen in Deutschland haben sich über ein Förderprogramm aufgebaut und sich diesem angepasst. Streng genommen sind dies keine Regionalmanagements, sondern Managementstrukturen zur Abwicklung eines Förderprogramms. Mit Auslaufen des Förderprogramms ist auch diese Struktur in Frage gestellt.

Erfolgreiche Regionalentwicklung ist aber kein Sprint- sondern ein Mittel- bis Langstreckenlauf. Regionen müssen sich entscheiden, inwieweit sie aufgrund der gemachten Erfahrungen ein förderprogrammübergreifendes und -überdauerndes Organisationsmodell aufbauen. Nur wer sich hier kontinuierlich Kompetenzen sichert, wird in der Region verstärkt einen Mehrwert erzielen können.

Der Träger dieses Regionalmanagements wird sich aus den vorhandenen Fördermanagements entwickeln, oder es werden bereits andere vorhandene Strukturen genutzt. Damit können bereits vorhandene Kompetenzen zusammengeführt und unnötigen Konkurrenzsituationen vermieden werden. Allerdings fehlt häufig in der Region jene Person oder Struktur, die diese Zusammenführung der einzelnen Entwicklungsorganisationen moderiert. Es wird immer noch zu wenig über Kooperationen oder Fusionen von regionalen Managements der Entwicklungsinitiativen nachgedacht. Im Vogelsbergkreis (Hessen) sind beispielsweise die Regionalentwicklung (inkl. LEADER+) und die Wirtschaftsförderung erfolgreich zusammengeführt worden. In der Dübener Heide und im Thüringer Wald haben die Naturparkverwaltungen auch das Feld des Regionalmanagements zugesprochen bekommen und sind Träger verschiedener ländlicher Entwicklungsinitiativen.

Koordination oder Beratung und Bildung als zentrale Kompetenz?

Noch stärker als in der Vergangenheit fordern und fördern die Leitlinien für ländliche Entwicklung die Unterstützung von Maßnahmen zur Steigerung der regionalen Wertschöpfung bzw. zur Stimulie-

Josef Bühler, Wie weiter nach LEADER+? – Ansätze und Anforderungen im Biosphärenreservat Rhön

„kreativen Milieus“ zur Weckung des Unternehmensgeistes. Der Bundeswettbewerb REGIONEN AKTIV ist hier aktuell Trendsetter. Er fordert nicht mehr allein regionale Entwicklungskonzepte als Grundlage der Förderung, sondern spezifische Entwicklungskonzepte für die zentralen regionalen Wertschöpfungsketten, die Einbindung von Unternehmen und ein unternehmerisch geprägtes Netzwerk-Management.

Unabhängig davon, ob die Mitarbeiter/innen der Regionalentwicklungsorganisationen diese Managementfunktion übernehmen oder nur ein Projektmanagementstelle dafür initiieren, sie werden stärker als bisher in der neuen Förderphase Kompetenzen in der Projektberatung und im Projektmanagement, der Betriebswirtschaft, der Bewertung von Businessplänen und im Marketing sich aneignen müssen, ergänzend zu den bereits ausgebildeten Fähigkeiten in den Feldern Kommunikation, Prozessanlagen sowie Fördermittelberatung und -abwicklung.

Fazit: Die Koordinierungs- und Abwicklungsaufgaben werden bleiben, der Bildungs- und Beratungsanteil als Kompetenznachweis werden stärker gefragt sein. Die Erfahrungen aus REGIONEN AKTIV zeigen, dass sich Investitionen in die Personalentwicklung des Managements lohnen. Ein Vorzeigebeispiel sind die Landkreise Sächsische Schweiz und Dippoldiswalde. Hier haben vier Mitarbeiter/innen einen Abschluss als Master of Advanced Studies (Regionalmanagement); eine weitere Mitarbeiterin hat einen Fachkurs „Regionalmanagement“ absolviert. Ergänzend wurden Fortbildungen von der LEADER+ - Vernetzungsstelle und von Landeseinrichtungen wahrgenommen. Ein Personalentwicklungskonzept für personenbezogen definierte Fortbildungen besteht für die Jahre 2006 und 2007.

Kompetenz und Kontinuität in den regionalen Entwicklungspartnerschaften und im Regionalmanagement sind ein zentraler Erfolgsschlüssel. Dies bedingt eine Grundsatzentscheidung in der Region, nicht nur förderprogrammspezifisch sondern mit einem Infrastrukturansatz zu agieren. Das Vorhandensein einer professionellen, hochgradig in der Region abgesicherten Regionalentwicklungsorganisation ist die Basis dafür. Die Frage nach der geeigneten Trägerform ist in der Region zu lösen. Die Zusammenführungen der Managements verschiedener klein- und großräumiger Initiativen führt in der Regel zu Effizienzeffekten.

Literatur

BÜHLER, J. / G. WEBER, 2003: Expertise zum Berufsfeld „Regionalentwicklung“, hg. vom Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Verbraucherschutz, Bonn

BÜHLER, J., 2004: Organisation und Ressourcen des Regionalmanagements: Organisation und Rechtsformen; Qualifizierung und Kernkompetenzen, Finanzierungsbedarf und -instrumente. In: Stiftung Naturschutzfonds beim Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum Baden-Württemberg (Hg.): Management naturschutzorientierter Regionalentwicklung, Stuttgart

Internetquellen

ELER-Verordnung (...), endgültige Fassung (Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), veröffentlicht im Amtsblatt L 277 am 21. Oktober 2005) siehe auch: www.leaderplus.de