

LEADER+ in Deutschland

1. Einleitung

„Die [Europäische] Gemeinschaft setzt sich insbesondere zum Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete [...] zu verringern.“ (Art. 158 (130a) EWGV)¹ Mit diesem Artikel legt die Europäische Union fest, dass eine Verringerung der Disparitäten zwischen sowie innerhalb der einzelnen europäischen Regionen Ziel der EU-Förderungspolitik sei. Besondere Berücksichtigung findet dabei der ländliche Raum, dessen wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt gestärkt werden soll. Um dieses Ziel zu erreichen, hat die EU die regionalisierte Strukturpolitik mit ihren vielfältigen Fonds und Gemeinschaftsinitiativen eingeführt.

„Durch hohe Gegenmachtpotenziale gesellschaftlicher Akteure sowie die Politikverflechtung zwischen EU, Bund, Ländern und Gemeinden ist weniger hoheitliche Steuerung, sondern immer mehr Kooperation zwischen gesellschaftlichen Akteuren vonnöten, um Politik gestalten zu können. Auch in der Regionalpolitik setzte sich die Erkenntnis durch, dass klassische Interventionen nicht länger zielführend sind. Das Gießkannenprinzip hat ausgedient.“² Nachdem mit Ende des Jahres 2003 die derzeitige EU-Förderperiode Halbzeit hatte, beginnen bereits die Diskussionen um die künftige Förderperiode 2007-2013.

Für den ländlichen Raum wurde bereits Ende der 1980er die Gemeinschaftsinitiative LEADER³ konzipiert, dabei spielt der „Bottom-up“-Ansatz, d.h. die sogenannte Entwicklung von unten, also durch die Bürger als Akteure, eine entscheidende Rolle. Bei den derzeitigen Debatten geht es u.a. darum, ob LEADER als „Experimentierwerkstatt für ländliche Entwicklung“⁴ auch in Zukunft als gemeinschaftsinitiative bestehen bleiben

¹ EWGV; nach: Europäisches Parlament: Kurzdarstellungen der Europäischen Union. Luxemburg 1999, S. 134.

² Böcher, Michael: Forschungs- und Entwicklungsvorhaben: „Naturschutz und Regionalentwicklung“. Informationen zum Forschungsprojekt „Politikwissenschaftliche Begleitanalyse von Prozessen nachhaltiger Regionalentwicklung“ in 6 LEADER-Regionen, in: http://www.leaderplus.de/3_region/f_u_e/asp2_i.htm vom 17.2.2004.

³ LEADER steht für „Liaison entre Actions de Développement de l'Économie Rurale“ (Verbindungen zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft)

⁴ Vgl. WWF Deutschland: Modellregionen Leader+, in: www.wwf.de/imperia/md/content/pdf/landwirtschaft/modellregionen.pdf vom 23.2.2004.

soll, oder ob die Lehren und Erfahrungen aus dieser Initiative Eingang in die allgemeine EU-Förderpolitik finden soll.

Nach einem Überblick über die regionalisierte Strukturpolitik der EU soll hier auf die Erfahrungen aus den deutschen LEADER- Projekten spezieller eingegangen werden.

2. Die regionalisierte Strukturpolitik der EU – ein Überblick

Der Begriff Strukturpolitik wird in der Literatur häufig synonym zu „Regionalpolitik“ oder „Kohäsionspolitik“ verwendet.⁵ Im Sinne der EG ist es der „... Oberbegriff für verschiedene fiskalpolitische Ansätze, mit denen eine Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Situation in der Gemeinschaft erreicht werden soll.“⁶ Dieses Ziel soll durch regional-, struktur-, sozial-, agrar- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen bewirkt werden. Grundlage dafür bilden Artikel 2,3 und 158-162 EGV.⁷

Die EG- Regional- und Strukturpolitik lässt sich in sechs Phasen untergliedern:

1. Phase (1975-1979): Gründung des Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung EFRE als Unterstützung nationaler Regionalpolitiken;
2. Phase (1979-1985): Verstärkung der europäischen Regionalpolitik durch teilweise Abkoppelung der nationalen Unterstützung;
3. Phase (1985-1987): erweiterte Mitsprachemöglichkeiten der Kommission und stärkere Koordinierung der neu entstehenden Programmförderung an Stelle der bisherigen Projektförderung;
4. Phase (1987-1994): umfassende Reform, Festlegung von Förderzielen, Gründung des Kohäsionsfonds, neue Prinzipien der Strukturfonds;
5. Phase (1994-1999): Anpassung und Neuorientierung der Förderziele und Strukturpolitik;
6. Phase (seit 2000): Agenda 2000 als Vorbereitung zur EU-Osterweiterung als weitgehende Reform der Strukturpolitik.⁸

⁵ Vgl. Eckstein, Gerd: Regionale Strukturpolitik als europäischer Kooperations- und Entscheidungsprozess, Frankfurt am Main 2001. (= Europäische Hochschulschriften: Reihe 31, Politikwissenschaft, Bd. 440), S. 54.

⁶ Kaluza, Hildegard: Der Europäische Sozialfonds. Seine Entwicklung und Funktion im europäischen Integrationsprozess mit einem Exkurs zu seiner Bedeutung für die bundesdeutsche Arbeitsförderung, Baden-Baden 1998, S.22.

⁷ Vgl. Seidel, Bernhard: Regional-, Struktur- und Kohäsionspolitik, in: Weidenfeld, Werner und Wolfgang Wessels (Hg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Bonn 2000, S. 322.

⁸ Vgl. Axt, Heinz-Jürgen: EU-Strukturpolitik. Einführung in die Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, Opladen 2000, S. 59-60.

Die neueste Reform, die Agenda 2000, strebt eine Konzentration der Mittel, eine Vereinfachung der Verfahren und die Steigerung der Wirksamkeit der Maßnahmen an.⁹ Diese Neuerung wurde dadurch notwendig, dass man zunehmend Kritik am „Gießkannenprinzip“ der EU- Förderung, dem „Förderdickicht“, dem „Förderwirrwarr“ der unterschiedlichsten Fördermaßnahmen, der Zielverfehlung, dem „Top-Down“-Verhalten, der Vermischung von Kompetenzen und der Grenze der finanziellen Belastbarkeit übt.¹⁰ Die nun wirksamen Strukturfonds (Europäischer Sozialfonds (ESF), Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE)) sowie strukturelle Finanzinstrumente (Kohäsionsfonds, Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAPF), Europäische Investitionsbank (EIB), Europäischer Investitionsfonds (EIF)) bilden die Grundlage zur Finanzierung der nun auf drei statt zuvor sieben vorrangigen Ziele der EU¹¹:

Unter Ziel 1 wird die Förderung von Basisinfrastruktur, wie Verkehr, Telekommunikation, Ausbildung, Gesundheit, Ver- und Entsorgung, in Regionen mit Entwicklungsrückstand, d.h. das Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner ist kleiner oder gleich 75% des EU-Durchschnitts, verstanden. Ziel 2- Regionen sind Gebiete mit strukturellen Problemen durch rückläufige wirtschaftliche Aktivität. Hier soll hauptsächlich eine ökonomische und soziale Umstrukturierung stattfinden. Ziel 3 ist regions- unabhängig, wobei es sich auf die Modernisierung von Ausbildungssystemen und Beschäftigungspolitiken konzentriert.¹²

Die Mitgliedstaaten der EU müssen für die strukturellen Fördermaßnahmen Gemeinschaftliche Förderkonzepte (GFK) auf Basis von Entwicklungsplänen zur Verfolgung der oben dargelegten Ziele aufstellen, die von der Kommission zu genehmigen sind.¹³ Die GFK umfassen die Strategie und Schwerpunkte, möglichst quantitative Ziele, die erwarteten Auswirkungen und Angaben über die Einbettung der Maßnahmen in die wirtschafts- und Sozialpolitik des Mitgliedstaats sowie Informationen über die Durchführung der Programme. Sie enthalten den Finanzierungsplan nach

⁹ Vgl. Seidel, Regional-, Struktur- und Kohäsionspolitik, a.a.O., S. 326.

¹⁰ Vgl. Axt: EU-Strukturpolitik, a.a.O., S.74-76.

¹¹ Vgl. ebd., S. 324-325.

¹² Vgl. u.a. Seidel: Regional-, Struktur- und Kohäsionspolitik, a.a.O., S. 326-327. und Europäische Kommission. Generaldirektion Regionalpolitik (Hg.): Partnerschaft mit Städten. Die Gemeinschaftsinitiative URBAN, Luxemburg 2003, S. 6.; künftig zit. als: Europäische Kommission. Generaldirektion Regionalpolitik: URBAN.

¹³ Vgl. Seidel: Regional-, Struktur- und Kohäsionspolitik, a.a.O., S. 328.

Höhe und Quelle der Gemeinschaftsmittel für jeden Schwerpunkt und werden von den Mitgliedstaaten vorgeschlagen.¹⁴

Zur Heranführung der Beitrittskandidaten hat die EU die Instrumente PHARE, SAPARD und ISPA eingeführt.¹⁵

Für die EU-15-Staaten können darüber hinaus sogenannte Gemeinschaftsinitiativen als ergänzenden Maßnahmen durchgeführt werden, auf die im folgenden Kapitel genauer eingegangen werden soll.

3. Gemeinschaftsinitiativen der EU als Instrument der regionalisierten Strukturpolitik

3.1. Die Gemeinschaftsinitiativen

Die Gemeinschaftsinitiativen wurden erstmals mit der Reform der Strukturpolitik vom 1. Januar 1989 in der Strukturpolitik der EU verankert. Die Kommission kann hiernach Gemeinschaftsinitiativen beschließen, die Aktionen in den Gemeinschaftlichen Förderkonzepten ergänzen sollen. Alle, mindestens jedoch ein, Strukturfonds bzw. strukturelle Finanzinstrumente können zur Finanzierung herangezogen werden, wobei die drei Ziele (s. oben) stets vorrangig behandelt werden müssen.¹⁶ Charakteristisch für die Gemeinschaftsinitiativen ist daher:

- die Förderung der transnationalen, grenzübergreifenden und interregionalen Zusammenarbeit,
- das von unten nach oben aufgebaute Durchsetzungskonzept „Bottom-up“-Konzept, Anm. d. Verf.),
- das Sichtbarwerden der Gemeinschaftsaktionen vor Ort.¹⁷

¹⁴ Ebd.

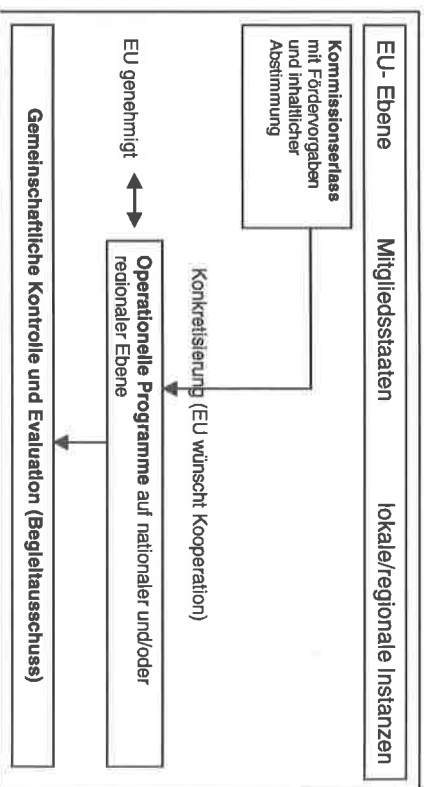
¹⁵ ISPA ist ein strukturelles Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt im Bereich Umwelt und Verkehr. SAPARD zur Heranführung der Landwirtschaft der Beitrittskandidaten an die Gemeinsame Agrarpolitik und PHARE ein Programm zur wirtschaftlichen Umgestaltung der osteuropäischen Länder.

Vgl. Hillenbrand, Olaf: Europa-ABC, in: Weidenfeld, Werner und Wolfgang Wessels (Hg.): Europa von A bis Z, Taschenbuch der europäischen Integration, Bonn 2000, S. 414, und Europäische Union (Hg.): Regionalpolitik, in: <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/de/s24000.htm> vom 25.3.2003.

¹⁶ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hg.): Leitfaden für Gemeinschaftsinitiativen (im Rahmen der Reform der Strukturpolitik), Luxemburg 1991, 10-11.

¹⁷ Miosga, Manfred: Europäische Regionalpolitik in Grenzregionen. Die Umsetzung der INTERREG-Initiative am Beispiel des nordrhein-westfälisch-niederländischen Grenzraums, Passau 1999, (= Münchener Geographische Hefte, H. 79), S. 43.

Abb. 1: Ablauf der Programmentwicklung bei Gemeinschaftsinitiativen



Quelle: Miosga, M. a.a.O., S. 42.

Um die Konzentration der Mittel und damit eine stärkere Wirksamkeit der Maßnahmen zu erreichen, wurden mit der Agenda 2000 die Gemeinschaftsinitiativen für den Zeitraum 2000-2006 zunächst auf vier reduziert, dann jedoch für den Zeitraum 2000-2004 auf fünf erweitert. INTERREG III A-C, LEADER+, PEACE II (nur bis 2004), URBAN II und EQUAL wurden von der Kommission ausgewählt.¹⁸

Die Gemeinschaftsinitiative INTERREG III fördert die grenzübergreifende und transnationale Zusammenarbeit, wobei sie sich in drei Unterinitiativen unterteilt.¹⁹ PEACE II soll den Friedensprozess in Nordirland und der irischen Grenzregion stärken und dauerhaft etablieren. Diese

¹⁸ Vgl. Axt: EU-Strukturpolitik, a.a.O., S. 206, und Europäische Union, Regionalpolitik (Hg.): EU verlängert Unterstützung für den nordischen Friedensprozess, in: Info regio News, Mitteilungsblatt Dezember 2002, Nr. 105, S. 2.

¹⁹ INTERREG III A unterstützt die Integration von 53 Grenzregionen, sowohl an EU-Innen- als auch Außengrenzen, z.B. die Region Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein.

INTERREG III B fasst künftig alle transnationalen Kooperationsmaßnahmen zusammen, an denen die nationalen, regionalen und kommunalen Behörden und die übrigen sozioökonomischen Akteure teilnehmen. Hierbei wurden 13 Regionen ausgesucht, beispielsweise der Nordseeraum. INTERREG III C fördert die generelle transnationale Zusammenarbeit, ohne dass die Akteure aus benachbarten Regionen sein müssen. Für diese Gemeinschaftsinitiative stehen zwischen 2000 und 2006 insgesamt 5,18 Mrd. € bereit.

Vgl. Europäische Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik (Hg.): Strukturpolitik und der europäische Raum – Zusammenarbeit ohne Grenzen, Luxemburg 2002, S. 8-13.

Gemeinschaftsinitiative läuft bereits 2004 aus.²⁰ URBAN II fördert 70 krisenbetroffene Städte und Stadttrandgebiete innerhalb der EU, um eine wirtschaftliche und soziale Wiederbelebung dieser zu erreichen.²¹ Die Gemeinschaftsinitiative EQUAL ist als einzige neu implementiert für den Zeitraum 2000 bis 2006. Hiermit sollen Maßnahmen finanziell unterstützt werden, die zu Chancengleichheit und zum Abbau von Diskriminierung im Bereich der Beschäftigung führen.²²

3.2. Das Beispiel: LEADER

Die Gemeinschaftsinitiative LEADER ist seit 1991 ein gebietsbezogener Entwicklungsansatz, der versucht, den Problemen ländlicher Regionen, v.a. mangelnde Berufsperspektiven, Überalterung, Abbau der Infrastruktur, entgegenzuwirken.²³ Die Bildung bzw. Beibehaltung der Initiative hat mehrere Gründe. Durch den Wandel im landwirtschaftlichen Sektor kommt es zu einer Um- und Neustrukturierung des ländlichen Raumes. Die Zahl der in der Landwirtschaft Tätigen sinkt, so dass Arbeitskräfte im ländlichen Raum freigesetzt werden. Um diese Umstrukturierung aus wirtschaftlicher und sozialer Sicht zu unterstützen und neue Beschäftigungsperspektiven zu schaffen, wurde der zweite Pfeiler der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) eingeführt, der die Entwicklung des ländlichen Raumes der EU zur Aufgabe hat. In diesen Bereich fällt ebenfalls die Gemeinschaftsinitiative LEADER+ sowie ihre Vorgänger LEADER I und LEADER II.²⁴

2.02 Mrd. € sollen im Zeitraum 2000 bis 2006 im Rahmen dieser Initiative vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Ausrichtung, investiert werden, wobei kleinere Projekte vorrangig gefördert werden. Auf Basis der Entscheidung C (2000) 1220 der Kommission vom 12. Mai 2000 erhält beispielsweise Deutschland 247 Mio. €. Die Beteiligung des EAGFL, Abteilung Ausrichtung, ist abhängig von der Region. So dürfen Projekte in Ziel 1-Regionen bis zu 75% der zuschussfähigen Gesamtkosten erhalten, die restlichen Regionen maximal 50%.²⁵

²⁰ Vgl. Europäische Union, Regionalpolitik (Hg.): EU verlängert Unterstützung für den nordischen Friedensprozess, a.a.O., S. 2.

²¹ Vgl. Europäische Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik: URBAN, S. 8-9, 49.

²² Vgl. Seidel: Regional-, Struktur- und Kohäsionspolitik, a.a.O., S. 328.

²³ Vgl. Deutsche Vernetzungsstelle LEADER+ (Hg.): LEADER+. Die europäische Initiative für den ländlichen Raum, Frankfurt am Main o. J.

²⁴ Vgl. u.a. Europäische Union (Hg.): LEADER+, in:

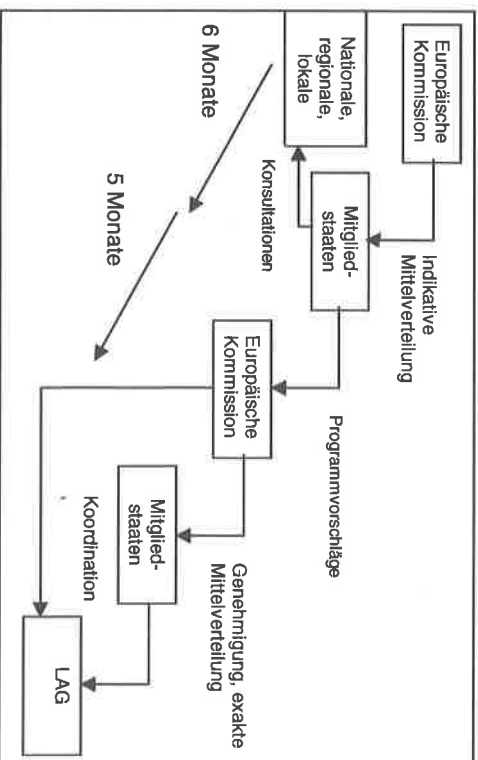
<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/g24208.htm> vom 25.3.2003, künftig zit.

als: EU: LEADER+.

²⁵ Vgl. ebd.

LEADER-Regionen können kleiner als Ziel 1-Regionen sein, d.h. sie müssen nicht auf NUTS II-Ebene²⁶ sein, und sie müssen im Gegensatz zu den beiden vorherigen LEADER-Initiativen nicht in Ziel-Gebieten gelegen sein.²⁷ LEADER-Regionen sind Gebiete, die kulturell, naturräumlich, wirtschaftlich oder auch verwaltungstechnisch eine Einheit bilden. Die Bevölkerungsgrenze liegt bei 100.000 Einwohnern und maximal 120 Einwohnern pro Quadratkilometer.²⁸ Die Region muss mindestens jedoch 10 000 Einwohner haben, wobei Ausnahmen in den dünnbesiedelten Gebieten Nordeuropas gemacht werden können.²⁹ Dabei werden in diesen Regionen lokale Aktionsgruppen (LAG) gefördert, die mindestens zu 50% aus lokalen Wirtschafts-, Sozialpartnern und Verbänden bestehen müssen.³⁰ Die förderungswürdigen Regionen werden von der Europäischen Kommission und den Mitgliedsstaaten folgendermaßen bestimmt.

Abb. 2: Ablauf von LEADER+



Quelle: Eigene Darstellung nach: EU: LEADER+.

²⁶ Mit NUTS (Nomenclature des unités territoriales statistiques)-Ebenen wird seitens der EU versucht, vergleichbare Einheiten innerhalb der Union zu schaffen. „Obwohl die NUTS keine eigene rechtliche Grundlage hat, ist sie seit 1988 in der Gesetzgebung der Gemeinschaft [...] zu finden.“ (Eurostat (Hg.): Regionen. Systematik der Gebietsheiten für die Statistik. Luxemburg 1999. = (Themenkreis 1: Allgemeine Statistik.)

²⁷ Vgl. Hahne, U.: Integrierte regionale Entwicklungskonzepte- Begriffsbestimmung, Anspruch und Realität. Vortrag vom 10. November 1999, in: <http://www.leaderplus.de> vom 27.5.2003, S. 5.

²⁸ Deutsche Vernetzungsstelle LEADER+ (Hrsg.): LEADER+. a.a.O.

²⁹ Vgl. EU: LEADER+.

³⁰ Vgl. ebd.

Bei der Auswahl der LAGs muss von den Mitgliedstaaten die von der Kommission festgelegte LEADER+-Methode beachtet werden. Die Ansätze der sogenannten LEADER+-Methode sind vielfältig. Sie sind teilweise von LEADER II übernommen, teilweise erweitert oder verändert worden.

- Der territoriale Ansatz

Es wird eine ländliche Entwicklungspolitik festgelegt, bei der eine Regionen mit ihren Besonderheiten im Mittelpunkt steht.

- Der Bottom-up-Ansatz

- Die lokale Ebene, ihre Akteure und Bevölkerung soll stärker an der Entscheidungsfindung partizipieren.

- Die lokale Gruppe

- Die lokale Gruppe (LAG) ist ein Zusammenschluss von Akteuren aus dem öffentlichen und privaten Sektor, die gemeinsam in ihrer Region Strategien und Maßnahmen entwickeln und durchführen.

- Integrierte und nachhaltige Entwicklungsstrategie mit Pilotcharakter zu übergeordneten Themen

- Der integrierte Ansatz will eine Einbeziehung aller Akteure mit Hilfe einer gemeinsamen Strategie erreichen.

- Das übergeordnete Thema: Die Kommission hat vier übergeordnete Themen festgelegt, wovon mindestens eins pro LAG ausgewählt werden soll:³¹

- „Einsatz neuen Know-hows und neuer Technologien zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Erzeugnisse und Dienstleistungen der Gebiete.

- Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum.

- Aufwertung der lokalen Erzeugnisse, indem Kleinbetriebe durch kollektive Maßnahmen der Marktzugang erleichtert wird.

- Valorisierung des natürlichen und kulturellen Potentials einschließlich der Steigerung des Werts von Flächen im gemeinschaftlichen Interesse, die unter Natura 2000 ausgewählt wurden.³²

- Der Pilotcharakter: Hierbei sollen neue Wege der Nachhaltigkeit entwickelt werden.

- Gebietsübergreifende Zusammenarbeit (innerhalb des Mitgliedsstaates) und transnationale Zusammenarbeit zwischen ländlichen Gebieten

- Vernetzung.³³

³¹ Vgl. Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (Hg.): Leitlinien für die Bewertung von LEADER+-Programmen. Doc. STAR V/43503/02-Rev.1, Luxemburg 2002, S. 35-37.

³² Ebd., S. 37.

³³ Vgl. ebd., S. 37-38.

LEADER I und LEADER II wiesen einige allgemeine Stärken und Schwächen auf, die relevant für LEADER+ geworden sind. Da LAGs keine direkt gewährten Mandate für ihre Aktivität besitzen, werden sie häufig von demokratischen Verwaltungseinheiten als irrelevant betrachtet.³⁴ Bisher wurde LEADER nur als Zusatzfinanzierung zu Strukturfonds gesehen. Ein eigenständiges Entwicklungskonzept musste nicht erarbeitet werden, so dass sich einige Interessengemeinschaften stärker durchsetzen konnten. In mehreren Regionen kam es nur zu schwachen Partnerschaften. Die Mittel wurden nach dem Gießkannenprinzip breit gestreut. Weitere Mängel bildete die Verzögerung der Auswahl der Projekte und das langsame Anlaufen dieser.³⁵

Stärken waren das Bottom-up-Konzept sowie die Mobilisierung lokaler Akteure. Durch die Vernetzung fand ein Austausch von Erfahrungen zwischen den Regionen statt. Besonders die Berücksichtigung kleiner und kleinster Projekte fand großen Anklang.³⁶

4. Einige deutsche Erfahrungen mit LEADER

LEADER wurde in Deutschland mit LEADER I implementiert. Die LEADER-Regionen haben sich jedoch bei jeder LEADER-Neuerung geändert, wurden also nicht über alle drei Zeiträume gefördert.

Projekte, die bei LEADER II in Deutschland gefördert wurden, lassen sich unter folgenden zehn Themenfeldern zusammenfassen: Bildung, Soziales und Kommunikation, Produkte im Lebensmittelbereich, Produkte im Nonfood-Bereich, Kultur, Tourismus, Umwelt und Natur, Neue Technologien, Transnationale Kooperation sowie Wirtschaft.

In diesem Rahmen geförderte Projekte waren beispielsweise ein ökologischer Lehrpfad, ein sorbisches Kulturzentrum, Innovationsnetzwerk Nord, eine Koordinierungsstelle für Existenzgründer oder Dämmstoff aus Roggen.³⁷ Die Projekte sollten zur Entstehung bzw. Intensivierung regionaler Identität beitragen.³⁸ Die Gemeinschaftsinitiativen LEADER I und LEADER II

³⁴ Vgl. Ray, Christopher: The EU LEADER Programme: Rural Development Laboratory, in: *Sociologia Ruralis*, Vol 40, No. 2, April 2000, S. 168.

³⁵ Vgl. Hahne: Integrierte regionale Entwicklungskonzepte- Begriffbestimmung, a.a.O., S. 5. und EU: LEADER+.

³⁶ Ebd.

³⁷ Vgl. Deutsche Vernetzungsstelle (Hg.): LEADER II in Deutschland. Ausgewählte Projekte, o.O. o.J., S. 7-11.

³⁸ Vgl. Bruckmeier, Karl: LEADER in Germany and the Discourse of Autonomous Regional Development, in: *Sociologia Ruralis*, Vol 40, No. 2, April 2000, S. 224.

werden von vielen Autoren kritisch bewertet. Durch LEADER wurde die ländliche Regionalentwicklung, die in Deutschland bereits ansatzweise auf Länderebene z.B. durch das hessische ländliche Regionalprogramm vorher implementiert worden war, eine politisch kontrollierte, standardisierte und verwaltete Entwicklung. Die zuvor unabhängigen Akteure und lokalen Aktionsgruppen wurden zu sogenannten QUANGOS (Quasi-non-governmental organizations). Somit wurde die Bedeutung derjenigen, die bereits Einfluss, Macht und Wissen besaßen, gestärkt, wohingegen die sozial Schwächeren, Frauen, Landjugend und Arbeitslose nicht an den ersten LEADER-Programmen in Deutschland partizipierten. Die Definition von LEADER bzgl. Regionalentwicklung übersieht teilweise die lokalen Bewegungen und Akteure in Deutschland. Bereits existierende Ideen wurden nun einfach als „neu“ definiert, um EU-Zuschüsse zu erhalten, wodurch Innovationschübe weitestgehend ausblieben. Der Nachhaltigkeitsgedanke wurde bei LEADER I und II nicht immer in gleichem Maße berücksichtigt wie in der sonstigen Regionalentwicklung in Deutschland, was einen Rückschritt bedeutete.³⁹

Viele dieser Kritikpunkte dürften auch für LEADER+ in Deutschland gelten. So waren bis zum Mai 2003 noch nicht in allen Bundesländern die LEADER-Regionen für den Zeitraum 2000-2006 ausgewählt. So hatte Bayern erst 40 von 45 und Brandenburg 11 von 15⁴⁰ ernannt. Eine schnellere Anlaufphase als bei den vorherigen LEADER-Initiativen (s. Kapitel 3.2.) ist also nicht gegeben. Insgesamt können für den derzeitigen Zeitraum 148 LEADER-Regionen in 14 Programmen in Deutschland gefördert werden. Unter den Programmen sind die 13 flächigen Bundesländer, ohne Stadtstaaten, sowie die deutschlandweite Vernetzungsstelle zu verstehen.⁴¹

³⁹ Vgl. ebd., S. 220-226, und Geissendorfer, Manfred; Seibert, Otmar und Heino von Meyer: Ex post-Evaluierung der Gemeinschaftsinitiative LEADER I in Deutschland, in: Berichte über Landwirtschaft, Vol. 79, 1998, S. 544-545.

⁴⁰ In Brandenburg wurde auch nach Abschluss der Bewerbungsphase nur 13 Regionen zu LEADER+-Regionen und nicht die angestrebten 15. Dafür erhielten Niedersachsen und Sachsen-Anhalt jeweils eine Region mehr. (vgl. Deutsche Vernetzungsstelle LEADER+ (Hg.): Adressenliste der beteiligten Lokalen LEADER+ Aktionsgruppen, in: http://www.leaderplus.de/downloads/free/plus_lea.pdf vom 23.2.2004.)

⁴¹ Vgl. EU: LEADER+, und Deutsche Vernetzungsstelle LEADER+ (Hrsg.): Benannte LEADERplus Regionen, in: http://www.leaderplus.de/3_region/leags/leag_ben.htm vom 18.3.2003.

Tab. 1: LEADER+ in Deutschland⁴²

Bundesland	Eigene Anforderungen	Finanzvolumen in Mio. €	Max. Anzahl der Regionen	LEADER-Regionen (Stand Februar 2004)
Baden-Württemberg	Gebietsübergreifende transnationale Zusammenarbeit wird ausdrücklich erwartet	2,08	5	Brenzregion, Hohenlohe-Tauber, Nordschwarzwald, Oberschwaben, Südschwarzwald
Bayern	transnationale Zusammenarbeit nicht Voraussetzung, aber Qualitätskriterium	14,0	45	Aischgrund, Altbayerisches Donaumos, Altmühl-Wörnitz-Region Hesselberg, Altusried, Auerbergland, Bad Kissingen, Cham, Chiemgauer Seengebiet, Deggendorf, Donau-Vis-Wottrach, Energie und Kabel Güntersleben, Erlangen, Gesundheitsregion Herzstrucker Land, Haßberge, Impuls Westallgäu 10+, Initiativkreis Tirschenreuth, Initiative Rodachtal, Jura 2000, Kellheim, Kneippland Unterallgäu, Kulmbacher Land, Kulturreisens Fränkische Schweiz, Main-Steigerwald, Mochheimer Alb, Lichtenfels, Markt Oberzell, Mühlbacher Neitz, Naturpark Frankenberg, Obere Vils-Erbach, Oberpfälzer Seenland, Ostallgäu, Passau-Nord, Regen, Regensburger Vorwald-Jura, Regina-Neumarkt, Regionalentwicklung Stauden, Rhön-Grabfeld, Schornsee/Oberrhein, Secksbachland, Innovativ, Straubing-Bogen, Südlicher Steigerwald, Wittelsbacher Land, Wohlfühlregion Fichtelgebirge, Z.I.E.L. Kitzingen
Brandenburg	Rechtsverbindliche Vereinbarung zwischen Partnern	8,15	13	Dahme-Heideblick, Fläming-Havel, Land-Stadt-Ucker-Region, Märkische Schweiz, Naturparkregion Uckermarkische Seen, Oderland, Spreewald, Storchland Prignitz, Strittmatter-Land, Wald- und Heidepark Landkreis Elbe-Eister, Westhavelland, Wirtschaftsraum Schraden, Zukunft Unteres Oderland
Hessen	Gebietsübergreifende transnationale Zusammenarbeit ist Voraussetzung	1,48	8	Burgwald, Kellerwald, Krüll, Lahn-Dill-Bergland, Odenwald, Rhön, Vogelsberg, Werra-Meißner
Mechl.-Vorpomm.	Keine zusätzlichen Anforderungen	2,95	12	Güres Dreieck Eiderland, Kühlung-Salztrift, Mecklenburger Schaaalseeregion, Mecklenburger Seengebiet, Mecklenburger Seenplatte-Mürit, Odermündung, Fügen, Stargarder Land, Süd-West-Mecklenburg, Vorpommersches Küsteninterland, Warbel-Recknitz-Region, Westmecklenburgische Ostseeküste
Niedersachsen	Nach Anschluss Projektauswertung: aktive Öffentlichkeitsarbeit	6,91	17	Aller-Laine-Tal, Diepholzer Moorniederung, Elbatalau, Fehrbell, Hone Heide, Isenburger Land, Kulturlandschaft zentrale Lüneburger Heide, Landkreis Göttingen, Naturpark Wildeshauser Gees, Nordseemarschen, Radlartrades Hasel, Region Vechta, Südnied, Vogler Region, W.E.R.O. Deutschland, Weserbergland-Soiling, Westliches Weserbergland
Nordrhein-Westfalen	transnationale Zusammenarbeit ist Voraussetzung	1,37	3	Bürener Land, Müritzer Kreis Münden-Lübbecke, Region Hallenberg-Meckbach

⁴² Die Tabelle enthält keine Informationen über die deutsche Vernetzungsstelle, da über dieses Programm keine Informationen vorliegen.

	möglichst ähnliche ökonomische, ökologische, soziale Ausgangs- und Problemlage sowie thematische konzeptionelle Ausrichtung der Partnerregionen; Erfüllung von Nachhaltigkeitskriterien			
Flämland-Platz	Keine zusätzlichen Anforderungen	2,46	7	Hunsrück, Mittelrhein, Mosel, Mosellfranken, Vulkanette, Westervald, Zentraler und südlicher Naturpark, Pfälzerwald
Saarland	K.A.	K.A.	1	St. Wendeler Land
Sachsen	Möglichst vergleichbare Entwicklungsstrategien und Gebietskategorien der Partnerregionen, angemessenes Aufwand-/Nutzenverhältnis, Bestätigung des Partners zur Mitfinanzierung, Zustimmung des Ministeriums zur Konzeption	3,30	9	Aue-Schwarzenberg, Dahlemer Heide, Wernsdorfer Wald/Hohburger Berge/Elbregion Strehla, Delitzscher Land, Dübener Heide, Oberlausitzer Heide- und Teichlandschaft, Osterzgebirge, Sächsische Schweiz, Vogtland, Westlausitzer Heidebogen
Sachsen-Anhalt	Zusammenarbeit ist fakultativ, möglichst ähnlich/e Naturraum und Strategie der Partner, rechtsverbindliche Vereinbarung zwischen den Partnern, Information der Bevölkerung über die Aktion	3,50	9	Fiedlitzinger Höhenzug, im Gebiet zwischen Elbe und Havel, Mansfelder Land, Mittlere Altmark, Mittlere Elbe/Fläming, Naturpark, Saale-Unstrut-Thaasland, Naturpark Dübener Heide, Nordharz, Rund um den Hux, Wittenberger Land
Schleswig-Holstein	Gebietsübergreifende transnationale Zusammenarbeit wird ausdrücklich erwartet, aktive Öffentlichkeitsarbeit	2,84	6	Fußlandschaft Eider-Treene-Sorge, Schleiregion, Schwentine-Holsteinische Schweiz, Segeberg-Sommit, Steinburg, Westküste
Thüringen	Möglichst vergleichbare ökonomische, soziale und ökologische Strukturen sowie Entwicklungsstrategien der Partnerregionen	6,49	12	Altenburger Land, Eichsfeld-Hainrich, Henneberger Land, Hildburghausen-Sonneberg, Nord-Kreis-Sömmerda, Region Sudharz-Kyffhäuser, Saale-Holzland, Saalfeld-Rudolstadt, Wartburgregion, Weimarer Land, Zeulenroda

Quelle: Eigene Zusammenstellung, nach: Deutsche Vernetzungsstelle LEADER+ (Hg.): Adressenliste der bestätigten Lokalen LEADER+ Aktionsgruppen, in: http://www.leaderplus.de/downloads/free/plus_lag.pdf vom 23.2.2004., Deutsche Vernetzungsstelle LEADER+ (Hg.): Benannte LEADERplus Regionen, a.a.O. und Pfeiffer, A.: Die Spielregeln der Länder, in: <http://www.leaderplus.de> vom 18.3.2003.

Um die Erfolgsfaktoren von LEADER-Projekten für den ländlichen Raum zu untersuchen, werden sechs LEADER+-Regionen in einem Forschungsprojekt des Institutes für Forstpolitik und Naturschutz der Georg-August-Universität Göttingen, des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, des Bundesamtes für Naturschutz und des privaten nova-Institutes aus sozialwissenschaftlicher Sicht untersucht.⁴³ Hierzu zählen Rügen, Iserhagener Land, Uckermarkische Seen, Dübener Heide, Thüringer Wald und Südlicher Steigerwald.⁴⁴

Bisher herausgearbeitete Erfolgskriterien sind Leibbilder/Regionalbewusstsein, Problemlage und Lösungswille, engagierte Personen/politische Unternehmer (Sog. Regionalen Promotoren), Legitimation und Akzeptanzsteigerung durch frühe Erfolge, Anschlussfähigkeit, Entstehung eines organisatorischen Kerns, Aufbau und Institutionalisierung von Netzwerken und Kooperation, starke Partner und Fürsprecher, Verfügbarkeit von Arbeitszeit und Geld, überschaulbare Projekte, aktives Umfeldmanagement, Prozesskompetenz, Flexibilität, Kompromissbereitschaft, Lernfähigkeit, Gewinnerkoalitionen und die Bildung von win-win-Situationen.⁴⁵

5. Ausblick

Wie hier dargestellt, ist LEADER eine Gemeinschaftsinitiative der Europäischen Union, die von der Europäischen Kommission genehmigt wird. Nach der momentanen rechtlichen Grundlage wird LEADER+ bis 2006 weitergeführt. Da im Mai 2004 die EU-Osterweiterung um zehn neue Mitgliedstaaten anstand, kann der weitere Verlauf von LEADER zur Zeit nicht abgesehen werden. Auf der 2. Europäischen Konferenz über ländliche Entwicklung „Planting seeds for rural futures“, die vom 12.-14. November 2003 in Salzburg stattfand, wurde der bei LEADER in den Vordergrund tretende „Bottom-up“-Ansatz und seine Einbindung der Bürger am Entwicklungsprozess ländlicher Räume als positiv hervorgehoben. Für die kommende Förderperiode 2007-2013 soll die ländliche Entwicklung eine stärkere Bedeutung erlangen, wobei die Erfahrungen aus LEADER bei der Vernetzung, Bewertung und dem Aufbau von Partnerschaften, sowie die

⁴³Vgl. Böcher: Forschungs- und Entwicklungsvorhaben: „Naturschutz und Regionalentwicklung“, a.a.O.

⁴⁴Vgl. Deutsche Vernetzungsstelle LEADER+ (Hg.): Forschungs- und Entwicklungsvorhaben: „Naturschutz und Regionalentwicklung“, in: http://www.leaderplus.de/3_region/f_u_e/fue_i.htm vom 23.2.2004.

⁴⁵Vgl. Böcher: Forschungs- und Entwicklungsvorhaben: „Naturschutz und Regionalentwicklung“, a.a.O. und vgl. Böcher, Michael: Kriterien für eine erfolgreiche nachhaltige Regionalentwicklung, in: <http://www.leaderplus.de/Model/vorhaben/index.htm> vom 17.2.2004.

Vereinfachung der Verwaltung der Programme in der zukünftigen Förderung eine große Berücksichtigung finden sollen. Angemahnt wurde hingegen, dass sich LEADER von Mainstream-Entwicklungen abgekoppelt habe und ihre Verwaltungsinstitutionen vielerorts nur für die Zeit des LEADER-Programms existieren und somit keine dauerhaften Institutionen darstellen. Besonders positiv wurden die gebildeten Netzwerke beurteilt, die zu einem Verbund der Regionen führen könnten.⁴⁶

Wichtig für die derzeitige LEADER-Initiative und für eventuelle Folgeinitiativen ist jedoch die stärkere Umsetzung von Verbesserungsmaßnahmen, die aus den Schwächen der Initiativen LEADER I und LEADER II als Erkenntnisse gewonnen werden können. Da die Evaluierung dieser jedoch mit deutlicher Verzögerung stattfindet, so wurde LEADER I in Deutschland kurz vor Ende von LEADER II evaluiert, findet deren Umsetzung zu spät statt. Da die Europäische Strukturpolitik den wirtschaftlichen und sozialen Ausgleich in Europa zum Ziel hat, sollte stärker auf die Einbindung von Randgruppen geachtet werden. Wie die unterschiedliche Handhabung von LEADER in verschiedenen EU-Mitgliedsstaaten zeigt, ist es wichtig, Gemeinschaftsinitiativen an die jeweiligen Probleme, aber auch Stärken einzelner Regionen anzupassen. Generell führt der LEADER-Ansatz mit der großen Berücksichtigung des „Bottom-up“-Prinzips zu einer Stärkung der Bürger als regionale Akteure im Kräffedreieck von Bürgern, Verwaltung und Politik.

Literaturverzeichnis

Axt, Heinz-Jürgen: EU-Strukturpolitik. Einführung in die Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Opladen 2000.

Böcher, Michael: Forschungs- und Entwicklungsvorhaben: „Naturschutz und Regionalentwicklung“. Informationen zum Forschungsprojekt „Politikwissenschaftliche Begleitanalyse von Prozessen nachhaltiger Regionalentwicklung“ in 6 LEADER-Regionen, in: http://www.leaderplus.de/3_region/f_u_e/asp2_1.htm vom 17.2.2004.

Böcher, Michael: Kriterien für eine erfolgreiche nachhaltige Regionalentwicklung, in: <http://www.leaderplus.de/Model/vorhaben/index.htm> vom 17.2.2004.

Bruckmeier, Karl: LEADER in Germany and the Discourse of Autonomous Regional Development, in: *Sociologia Ruralis*, Vol 40, No. 2, April 2000, S.219-227.

Deutsche Vernetzungsstelle (Hg.): LEADER II in Deutschland. Ausgewählte Projekte, o.V., o.O. o.J.

Deutsche Vernetzungsstelle LEADER+ (Hg.): LEADER+. Die europäische Initiative für den ländlichen Raum, o.V., Frankfurt am Main o. J.

Deutsche Vernetzungsstelle LEADER+ (Hg.): Benannte LEADERplus Regionen, in: http://www.leaderplus.de/3_region/lags/lag_ben.htm vom 18.3.2003.

Deutsche Vernetzungsstelle LEADER+ (Hg.): Adressenliste der bestätigten Lokalen LEADER+ Aktionsgruppen, in: http://www.leaderplus.de/downloads/free/lplus_lag.pdf vom 23.2.2004.

Deutsche Vernetzungsstelle LEADER+ (Hg.): Forschungs- und Entwicklungsvorhaben: „Naturschutz und Regionalentwicklung“, in: http://www.leaderplus.de/3_region/f_u_e/fue_1.htm vom 23.2.2004.

Eckstein, Gerd: Regionale Strukturpolitik als europäischer Kooperations- und Entscheidungsprozeß, Lang, Frankfurt am Main 2001. (= Europäische Hochschulschriften: Reihe 31, Politikwissenschaft, Bd. 440)

Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (Hg.): Leitlinien für die Bewertung von LEADER+-Programmen. Doc. STAR VI/43503/02-Rev.1, Luxemburg 2002.

Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (Hg.): Europäische Konferenz über die ländliche Entwicklung in Salzburg, in: Newsletter Nr. 60, Dezember 2003/Januar 2004.

Europäische Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik (Hg.): Strukturpolitik und der europäische Raum – Zusammenarbeit ohne Grenzen,

⁴⁶ Vgl. Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (Hg.): Europäische Konferenz über die ländliche Entwicklung in Salzburg, in: Newsletter Nr. 60, Dezember 2003/Januar 2004, und Gespräch mit Frau Prof. Dr. Ulrike Grabski-Kieron,

Teilnehmerin an der 2. Europäischen Konferenz über ländliche Entwicklung, vom 20.11.2003.

Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 2002.

Europäische Kommission. Generaldirektion Regionalpolitik (Hg.): Partnerschaft mit Städten. Die Gemeinschaftsinitiative URBAN, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 2003.

Europäisches Parlament: Kurzdarstellungen der Europäischen Union, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 1999.

Europäische Union (Hg.): Regionalpolitik, in: <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/de/s24000.htm> vom 25.3.2003.

Europäische Union (Hg.): LEADER+, in: <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/g24208.htm> vom 25.3.2003.

Europäische Union. Regionalpolitik (Hg.): EU verlängert Unterstützung für den nordfranzösischen Friedensprozess, in: Info regio News, Mitteilungsblatt Dezember 2002, Nr. 105.

Eurostat (Hg.): Regionen. Systematik der Gebietseinheiten für die Statistik, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 1999. (= Themenkreis 1: Allgemeine Statistik.)

Geissendörfer, Manfred; Seibert/Otmar/von Meyer, Heino: Ex post-Evaluierung der Gemeinschaftsinitiative LEADER I in Deutschland, in: Berichte über Landwirtschaft, Vol. 76, 1998, S. 540-579.

Hahne, Ulf: Integrierte regionale Entwicklungskonzepte- Begriffsbestimmung, Anspruch und Realität. Vortrag vom 10. November 1999, in: <http://www.leaderplus.de> vom 27.5.2003.

Hillenbrand, Olaf: Europa-ABC, in: Weidenfeld, Werner und Wolfgang Wessels (Hg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Europa-Union-Verlag, Bonn 2000, S.384-428.

Kaluza, Hildegard: Der Europäische Sozialfonds. Seine Entwicklung und Funktion im europäischen Integrationsprozeß mit einem Exkurs zu seiner Bedeutung für die bundesdeutsche Arbeitsförderung, Nomos-Verlags-Gesellschaft, Baden-Baden 1998.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hg.): Leitaden für Gemeinschaftsinitiativen (im Rahmen der Reform der Strukturfonds), Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 1991.

Miosga, Manfred: Europäische Regionalpolitik in Grenzregionen. Die Umsetzung der INTERREG-Initiative am Beispiel des nordrhein-westfälisch-niederländischen Grenzraums, LIS-Verlag, Passau 1999. (= Münchener Geographische Hefte, H. 79)

Pfeiffer, Anette: Die Spielregeln der Länder, in: <http://www.leaderplus.de> vom 18.3.2003.

Ray, Christopher: The EU LEADER Programme: Rural Development Laboratory, in: Sociologia Ruralis, Vol 40, No. 2, April 2000, S.163-171.
Seidel, Bernhard: Regional-, Struktur- und Kohäsionspolitik. In: Weidenfeld, Werner und Wolfgang Wessels (Hg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Europa-Union-Verlag, Bonn 2000, S.322-329.

WWF Deutschland: Modellregionen Leader+, in: www.wwf.de/imperia/md/content/pdf/landwirtschaft/modellregionen.pdf vom 23.2.2004.