

Gäbe es LEADER nicht, müsste man es erfinden

Robert Lukesch

LEADER/CLLD ist ein Begriff für eine *Entwicklungstheorie, -methode* und *-maßnahme*. Wenn ich den Begriff *Initiative* verwende, dann um diese drei Begriffe in einem zu verbinden.

Tatsächlich liegen die Ursprünge von LEADER im Jahr 1991 in einer EU-Gemeinschafts*initiative*. In der Zeit der Ausgestaltung der Strukturfonds dienten Gemeinschafts*initiativen* dazu,

- um situationsspezifische Lösungen für Herausforderungen mit EU-weiter Relevanz zu schaffen,
- um neue Wege und Mittel der politischen Gestaltung zu erproben,
- um Erfahrungsaustausch, Know-how-Transfer, Kooperation und Vernetzung in der noch jungen Union, die zunächst noch nicht einmal so hieß, zu pflegen.

Bis 2006 haben von den zeitweise 13 Gemeinschaftsinitiativen nur LEADER, URBAN, EQUAL und INTERREG überlebt, indem man sie in die Architektur der Strukturfonds einbaute.

Trotz dieses Einbaus hat LEADER/CLLD wohl als einzige dieser Initiativen seine wesentlichen Charakteristika erhalten. Sein Grundkonzept hat sich als erstaunlich durchdacht und langlebig erwiesen. Die Langlebigkeit ist wohl der Tatsache geschuldet, dass es als einzige Initiative drei wichtige Aspekte in sich vereint:

- **LEADER/CLLD ist Rahmengeber für soziale Innovationen.** LEADER/CLLD ist der Innovation als Handlungsprinzip verpflichtet. Soziale Innovation hat jedoch Vorrang vor der technologisch-wirtschaftlichen Innovation. In ihrer Definition unterscheiden sich soziale Innovationen von technologisch-wirtschaftlichen Innovationen insofern, dass soziale Innovationen die Erhaltung oder Steigerung des Gemeinwohls als notwendiges Kriterium beinhalten. Das heißt, sie sind nachhaltigkeitswirksam, während technologisch-ökonomische Innovationen nachhaltigkeitsblind sind. Soziale Intervention geschieht auf mehreren Ebenen: In der Verknüpfung lokaler Akteure und Potenziale innerhalb der Region und in der überregionalen Verknüpfung der Wissens- und Erfahrungsnetzwerke. LEADER/CLLD ist lokal und kosmopolitisch. Es ist nah am Puls der Bevölkerung. So nahe kommt die EU der Lebenswelt der Bürgerinnen und Bürgern nur selten.
- **LEADER/CLLD setzt auf die Einzigartigkeit jeder Region** und damit auf die **Diversität** in ihrem Zusammenwirken in der **Lokalen Partnerschaft als hauptverantwortlichem Akteur**. Es folgt dem viel beschworenen gebiets-/ortsbezogenen Ansatz (*place-based approach*) und hinterlässt daher Spuren bei den lokalen Akteuren. Es gibt kaum LEADER-Partnerschaften, die von sich aus und aus mangelndem Interesse von LEADER abgelassen hätten. Im Gegenteil, die Lokalen Aktionsgruppen mehren und mehren sich. Von 217 LAGs in benachteiligten ländlichen Regionen der EU12 (1991-93) bis zu 3.318 LAGs¹ in den ländlichen, urbanen und Küstengebieten der EU28 (2014-20). Nur 2.201 davon sind reine (Monofonds-finanzierte) ELER-LAGs, ungefähr so viele, wie es in der letzten Budgetperiode gab. Mit CLLD hat sich in der aktuellen Periode die Zahl der Gruppen um 50% erhöht, die meisten davon Multifonds-finanziert, und das kann angesichts vieler bürokratischer Hemmnisse und Unzukömmlichkeiten als großer Erfolg gewertet werden. Die LEADER-Prinzipien und die dezentrale Gestaltung des Managements und der Finanzierung schaffen nicht nur einen Rahmen für soziale Innovation für die Bearbeitung bekannter Herausforderungen, sondern auch für die Bearbeitung unausgesprochener und unerwarteter

¹ Nach einer Schätzung von Loris Servillo und Marlijn de Bruijn in ihrem Beitrag: „From LEADER to CLLD: The Adoption of the New Fund Opportunities and of Their Local Development Options“ im „European Structural and Investment Funds Journal“.

Problemlagen, da der Fokus auf den Prozess, dem WIE, liegt, und nicht auf den faktischen Zielen der einen oder anderen lokalen Entwicklungsstrategie, dem WAS.

- **LEADER/CLLD ist ein Finanzierungsinstrument.** Es gibt kein anderes Förderinstrument der EU, das Projekte in der Größenordnung von 300 EUR, 3.000 EUR, 30.000 EUR oder 300.000 EUR fördert und dabei noch im Bereich seines strategischen Fokus und seiner Handlungsprinzipien operiert. Es kann als Joker eingesetzt werden, wo keine anderen Fördertitel zu passen scheinen. Im Falle von Schirmprojekten wird die LAG sogar zur „Zahlstelle“, da sie Kleinprojekte aus einem bereits legitimierten Budget finanziert. Und last but not least ist LEADER die einzige EU-weite Initiative, in der Stakeholder in Planung und Umsetzung, das heißt in der Auswahl der Förderprojekte, gleichermaßen involviert sind. Aus meiner Erfahrung als Evaluator weiß ich, dass 500 EUR für eine Gruppen von Jugendlichen, die einen Skaterpark entwerfen, einen riesigen Unterschied machen können, wenn der Prozess mit wirklichem Empowerment einhergeht; ich habe gesehen, wieviel einfache Unterstützungsleistungen bewirken können, wenn sich Ehrenamtliche, die sich beispielsweise in der Integration von Asylsuchenden engagieren und sich von den öffentlichen Institutionen im Stich gelassen wähnen, an eine Freiwilligenkoordinatorin wenden können, die die Welt des Ehrenamts mit der Welt der Verwaltung in Resonanz bringt. Radikale Innovationen, auch gesellschaftlicher Wandel, beginnen an der Peripherie, dem „low end“.

Halten wir fest: Was macht LEADER erfolgreich?

Es sind nicht alle LAGs Erfolgsgeschichten und nicht alle LEADER-Projekte enden gut. Und, nicht zu vergessen: Der höhere Aufwand, der mit der LEADER-Architektur einhergeht, ruft nach einem deutlichen Mehrwert, um rechtfertigbar zu sein.

Aber die Mehrzahl der Evaluierungen, die ich kenne, zeigen klare Vorteile:

- LEADER-Projekte lösen höhere private Investitionen aus als vergleichbare Projekte aus anderen Fördertöpfen. Das dürfte daran liegen, dass sie lokal ausverhandelt werden und daher stärker den lokalen Bedürfnissen und Potenzialen entsprechen.
- Aus demselben Grund finden gemeinwohlorientierte LEADER-Projekte in der Regel höhere Akzeptanz in der lokalen Bevölkerung und werden auch genutzt.
- LEADER-Projekte zeigen geringere Mitnahme-Effekte als vergleichbare Projekte aus anderen Fördertöpfen. Das dürfte daran liegen, dass die lokalen Partnerschaften nur ungern ihre sehr begrenzten Mittel verausgaben, wenn sie auch aus anderen Quellen berappt werden könnten. Man kennt sich ja!

Das Erfolgsgeheimnis liegt nach Aussage der meisten Evaluator*innen

- in dem Ausmaß und der Qualität, in der die LEADER-Methode tatsächlich umgesetzt wird (das beginnt bei der Verwaltungsbehörde, bezieht die Vernetzungsstelle mit ein und endet beim zentralen Akteur, der Lokalen Partnerschaft),
- in dem Ausmaß und der Qualität, in der Selbstreflexion und Evaluierung zur steten Qualitätsverbesserung und kollektivem Lernen genutzt werden.

Die LEADER-Theorie besagt, dass der Erfolg der Umsetzung in der Methode liegt. Die Methode besteht in der kombinierten Anwendung der LEADER-Prinzipien Die LEADER-Methode ist Input, Prozess und Output zugleich. Man investiert in Beteiligung und bekommt Beteiligung. Man investiert in Kooperation und bekommt Kooperation. Innovation gebiert Innovation. Prozesse und Outputs sind hier zwei Seiten einer einzigen Medaille. Das ist die „theory of intervention“, die Interventionslogik, der sich jede ernsthafte Evaluation von LEADER/CLLD stellen muss.

Das klingt komplex, ist aber handhabbar. Es gibt Leitfäden und gute Praxisbeispiele aus vielen EU-Ländern und auch der EU-Kommission. Knapp gesagt geht es in der Analyse der Inputs, Prozesse und Outputs darum, drei Dinge dem prüfenden Blick zu unterziehen:

- Die Lokale Entwicklungsstrategie und ihre Umsetzung in Form von Projekten;
- Die Sensibilisierung, Kapazitätsentwicklung, Mobilisierung und Vernetzung der Akteure durch die LAG;
- Die Gestaltung und das Management des Förderinstrumentariums;

...und alle drei Dinge vor dem Hintergrund der LEADER-Prinzipien: Gebietsorientierung; Bottom-up-Ansatz; Lokale Partnerschaft; Multisektoralität; Innovation; Netzwerken, Kooperation; dezentrales Management und Finanzierung.²

Wenden wir uns der Wirkungsseite zu: Woran erkennen wir den Wandel, der gemäß der LEADER-Theorie passiert sein soll? Die Evaluator*innen benennen drei Wirkungsfelder, in denen der Mehrwert von LEADER/CLLD zutage tritt³:

- Die Bereicherung des Sozialkapitals, im Wesentlichen hinsichtlich Beziehungsgefüge (Zugänge, Netzwerke, Organisationsstrukturen...) und normativ-ethischer Aspekte (Vertrauen, Toleranz, Kooperationsfähigkeit...);
- Die Stärkung der Governance-Kapazität, im Wesentlichen umschreibbar als die Qualität des Zusammenwirkens öffentlicher, privater und zivilgesellschaftlicher Akteure in der Gestaltung gemeinschaftlicher Aufgaben;
- Bessere, das heißt bedarfsgerechtere, nachhaltigere und inklusivere Projekte.

Für all diese Wirkungsfelder gibt es Indikatoren und Erhebungsmethoden. Der springende Punkt ist, dass der einem klassischen, eng geführten Evaluierungsverständnis entspringende quasi-experimentelle Vergleich mit Kontrollgruppen nur in der dritten Kategorie von Wirkungen, und auch da nur eingeschränkt, sinnvoll anwendbar ist.

Nun muss dieser Umstand einen Evaluator oder eine Evaluatorin keineswegs nervös stimmen. Es gibt eine Fülle von Methoden, oft aus der Tradition der Humanwissenschaften, die hier eingesetzt werden können:

- Die sogenannte „realistische Evaluierung“ geht der Frage nach: „In welchem (sozio-ökonomischen, geographischen) Kontext kann ich damit rechnen, dass eine bestimmte Form von Intervention (in diesem Fall: Förderung) zu bestimmten Ergebnissen führt?“ Man sucht also nicht nach allgemeingültigen Schlussfolgerungen, sondern nach „Hypothesen mittlerer Reichweite“: Man geht von einer Theorie aus und endet mit einer verbesserten Theorie.
- In Ansätzen wie „Most Significant Changes“, „Outcome Mapping“, „Outcome Harvesting“ spürt man nicht nur der Frage nach, ob die einmal gesetzten Ziele erreicht wurden oder nicht, sondern man fragt nach den Veränderungen, die wahrgenommen werden – unabhängig davon, ob sie als Ziele gesetzt waren oder nicht – und verfolgt sie, im Diskurs unter den beteiligten Akteuren, zurück an ihre Quellen. So werden Wirkungen deutlich, die man gar nicht eingeplant hatte und sich einer konventionellen Evaluierung entzogen hätten, aber vielleicht sehr relevant sind für die Entwicklung einer Region.

² Wer acht LEADER-Prinzipien gezählt hat, hat richtig gezählt!

³ Leitfaden für die Evaluierung von LEADER/CLLD des Europäischen Evaluierungs-Helpdesk für ländliche Entwicklung: file:///C:/Users/rober/Downloads/twg-03-leader_clld-aug2017.pdf

- Die wichtigste und bekannteste Technik ist die der Triangulierung – durch fleißiges Sammeln einer Fülle von Indizien subjektiver wie objektiver Natur dem Tatbestand eines kausalen Zusammenhanges auf die Spur kommen. Inspektor Columbo lässt grüßen.

Ich bin in den letzten Monaten einige Male in Vorträgen und Workshops aufgetreten, da in dieser Periode die LAGs erstmals verpflichtet sind, ihre Strategie inklusive ihrer eigenen Arbeitsweise und Struktur zu evaluieren. Nicht wenige hatten Sorge, dass sie sich damit der Gefahr aussetzen, bei Fehlern erwischt und bestraft zu werden. Ich hatte für sie nur den flammenden Appell, dass sie sich dieser Übung stellen und sie mit Eifer betreiben sollten. Denn nichts ist wichtiger als sich einer schonungslosen Selbstüberprüfung zu unterziehen, wenn man als LAG dazulernen möchte...gegen die Schwerkraft der Institutionalisierung und erfolgstrunkenen Routine.

Warum müsste man LEADER erfinden, wenn es es nicht schon gäbe?

LEADER setzt auf Nähe, Flexibilität und Kooperation. Wandel beginnt dort, wo Menschen ihr Verhalten ändern. Nachhaltiger Wandel basiert auf Einsicht und Einsicht basiert auf wechselseitigem Verständnis und der Fähigkeit von Menschengruppen, sich auf ein einfaches Set an gemeinsamen Handlungsgrundsätzen zu einigen. LEADER ist so ein einfacher Baukasten und daher ist LEADER ein institutionelles Erbe, das verdient werden will, um es zu erhalten.

Wie sonst können die Nachhaltigkeitsziele der UN-Agenda 2030 in die Realität übersetzt werden? Wie sonst können gesellschaftliche Megatrends wie Individualisierung, Globalisierung, VUCA (Volatilität, Unsicherheit, Komplexität, Ambiguität) durch soziale Innovation „verstoffwechselt“ werden? Wie sonst können Strategien der Klimawandelminderung und -anpassung, gegen Biodiversitätsverlust und den Verlust der Umwelt- und Naturressourcen erprobt und in die gesellschaftliche Routine eingebaut werden? Wie sonst können demographische Veränderungen, Migration absorbiert und gesellschaftlicher Zusammenhalt immer von Neuem generiert werden? Wie sonst kann die EU verstanden werden?

....als in Regionen und Lebenswelten, wo Menschen Menschen begegnen und einander nicht egal sind?

...als durch Kooperations- und Handlungsweisen, die eine konsensfähige ethische Fundierung haben?

...als durch Förderinstrumente, die an unterschiedlichste Gegebenheiten und Bedarfslagen angepasst werden können?

...als durch LEADER/CLLD?

...und umso besser wird das gelingen, wenn wir

- auf die Anwendung der Grundprinzipien von LEADER achten und, wo nötig, nachzuhalten;
- Abrechnungs-, Kontroll- und Berichtswesen radikal zurückbauen und somit der Praxis dezentraler Politikgestaltung den inhaltlich und formal angemessenen Rahmen geben;
- dem Sensibilisierungs- und Bildungsaspekt noch mehr Beachtung schenken und die lokalen Aktionsgruppen durch geeignete Maßnahmen in ihrer Lern- und Veränderungsbereitschaft stärken.
- die Vernetzung auf nationaler und europäischer Ebene weiter unterstützen, denn sie führt in spürbarer Weise dazu, dass sich die LEADER-Akteure wechselseitig ermutigen und befähigen.

- Erweiterungen und Adaptierungen der LEADER-Methode an urbane, peri-urbane, rurbane u.a. Gegebenheiten dadurch ermutigen, dass Multifonds-CLLD in breitem Umfang unaufwändig und situationsgerecht überall dort zur Anwendung kommen kann, wo Menschen sich bereit erklären, sich dieses Instruments zu bedienen, damit sie ihre gemeinsame Zukunft ein Stück weit gemeinsam gestalten können.