

BEWERTUNG DES SPEZIFISCHEN ZIELS 7 DES
EUROPÄISCHEN SOZIALFONDS (ESF) UND DES SPEZIFI-
SCHEN ZIELS 14 DES EUROPÄISCHEN FONDS FÜR REGI-
ONALE ENTWICKLUNG (EFRE)

EVALUIERUNG DER UMSETZUNG UND WIRKUNG DER
VON DER ÖRTLICHEN BEVÖLKERUNG BETRIEBENEN
MAßNAHMEN ZUR LOKALEN ENTWICKLUNG (CLLD)

ABSCHLUSSBERICHT

16.12.2020



SACHSEN-ANHALT



EUROPÄISCHE UNION

ESIF

Europäische Struktur- und
Investitionsfonds

HIER INVESTIERT EUROPA
IN DIE ZUKUNFT UNSERES LANDES.

www.europa.sachsen-anhalt.de

EVALUIERUNG DER UMSETZUNG UND WIRKUNG DER VON DER ÖRTLICHEN BEVÖLKERUNG BETRIEBENEN MAßNAHMEN ZUR LOKALEN ENTWICKLUNG (CLLD)

Ansprechpartnerinnen

Friederike Scholz

Beraterin

T 030 302020 232
M 0151 26446232
friederike.scholz@ramboll.com

Autorinnen und Autoren:

Scholz, Friederike
Nolte, Birgit
Washington, Johanna
Neureiter, Marcus

INHALT

1.	EINLEITUNG UND ZUSAMMENFASSUNG	6
1.1	Einleitung	6
1.2	Zusammenfassung	7
2.	DER CLLD-ANSATZ IN SACHSEN-ANHALT	11
2.1	Einführung des CLLD-Ansatzes in Sachsen-Anhalt	11
2.2	Ziele des CLLD-Ansatzes	12
2.3	Einordnung in den Kontext des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) und den Europäischen Sozialfonds (ESF)	13
2.4	Zentrale Elemente der Umsetzung des CLLD-Ansatzes	15
2.5	Thematische Schwerpunkte des CLLD-Ansatzes	20
3.	HINTERGRUND, ZIELSTELLUNG UND VORGEHEN DER EVALUIERUNG	22
3.1	Hintergrund der Evaluierung	22
3.2	Zielstellung und zentrale Fragestellungen	22
3.3	Methodisches Vorgehen	24
3.3.1	Bestandsaufnahme	24
3.3.2	Erhebungs- und Auswertungsphase	26
3.3.3	Synthese, Validierung und Berichtslegung	27
4.	ERGEBNISSE DER EVALUIERUNG	29
4.1	Umsetzung des CLLD-Ansatzes	29
4.1.1	Eckpunkte zum Umsetzungsstand	29
4.1.2	Lokale Aktionsgruppen und LEADER-Management	33
4.1.3	Bewilligungsstellen	43
4.1.4	Projekte und Projektträger	51
4.2	Wirkungen des CLLD-Ansatzes	60
4.2.1	Beitrag des CLLD-Ansatzes zur Stärkung der regionalen Aktivitäten	60
4.2.2	Beitrag zur Verbesserung der lokalen Governance	64
4.3	Relevanz, Akzeptanz und Mehrwert des CLLD-Ansatzes	71
4.3.1	Akzeptanz und Relevanz des CLLD-Ansatzes auf Landes- und lokaler Ebene	71
4.3.2	Passgenauigkeit der aktuellen Förderschwerpunkte zu den Bedarfen vor Ort	73
4.3.3	Möglichkeit, über CLLD Projekte umzusetzen, die über sonstige EU-Fördermöglichkeiten nicht finanziert werden können	79
4.4	Soziale Innovation im Kontext des CLLD-Ansatzes	82
5.	SCHLUSSFOLGERUNGEN UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN	86
5.1	Übergeordnete Schlussfolgerung und Handlungsempfehlung	86
5.2	Spezifische Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen	88
6.	QUELLENVERZEICHNIS	99

ABBILDUNGEN

Abbildung 1:	Der CLLD-Ansatz im Kontext des EFRE	14
Abbildung 2:	Der CLLD-Ansatz im Kontext des ESF	14
Abbildung 3:	Übersicht über die Verwaltungs- und Steuerungsebene des LEADER-/CLLD-Ansatzes	16
Abbildung 4:	Methodisches Vorgehen für die Evaluierung	24
Abbildung 5:	Dimensionen der Evaluierung	29
Abbildung 6:	Intensität der Inanspruchnahme von CLLD nach Richtlinien über alle Regionen hinweg	30
Abbildung 7:	Intensität der Inanspruchnahme von CLLD nach Richtlinien differenziert nach LEADER-Regionen	30
Abbildung 8:	Anzahl der gestellten Förderanträge nach Fonds	31
Abbildung 9:	Umfang der ausgezahlten Mittel nach Fonds	31
Abbildung 10:	Umfang der gebundenen Mittel nach Fonds (Bewilligung und vorzeitiger Maßnahmenbeginn)	32
Abbildung 11:	Fondsübergreifende Projekte	32
Abbildung 12:	Zentrale Schritte von der Projektidee bis zur Projektumsetzung im Rahmen von CLLD/LEADER	34
Abbildung 13:	Antragsstellungen ESF und EFRE seit Einführung des CLLD-Ansatzes	43
Abbildung 14:	Trägertypen nach Förderrichtlinien	52
Abbildung 15:	Kurz-Steckbriefe ausgewählter CLLD-Projekte	53
Abbildung 16:	Muster des Projektentwicklungsprozesses	55
Abbildung 17:	Zentrale Schritte des Bewilligungsverfahrens aus Perspektive der CLLD-Projektträger	56
Abbildung 18:	Verteilung der Zustimmungswerte Aussage „Die Ausweitung des LEADER-Ansatzes auf EFRE und ESF hat dazu geführt, dass die lokale Entwicklungsstrategie thematisch erweitert wurde.“ (n=23)	61
Abbildung 19:	Nennungen hinzugekommener Themen und Inhalte	61
Abbildung 20:	Verteilung der Zustimmungswerte Aussage „Durch die Möglichkeit, für die Finanzierung von Projekten auch auf die Fonds EFRE und ESF zurückzugreifen, können Synergieeffekte zugunsten der lokalen Entwicklung hergestellt werden.“ (n=16)	63
Abbildung 21:	Projektbeispiel Stadt Zörbig	64
Abbildung 22:	Verteilung der Zustimmungswerte Aussage „Der CLLD-Ansatz hat dazu geführt, dass sich die Zusammensetzung der LAG verändert hat.“ (n=23)	65
Abbildung 23:	Verteilung der Zustimmungswerte Aussage „Die Ausweitung des LEADER-Ansatzes auf EFRE und ESF hat zu einer Stärkung des territorialen Zusammenhalts und der Verbundenheit der Menschen mit ihrer Region beigetragen.“ (n=16)	68
Abbildung 24:	Mit CLLD/LEADER grundsätzlich verbundene Potenziale	73
Abbildung 25:	Verteilung der Zustimmungswerte Aussage „Die derzeitigen thematischen Schwerpunkte aus dem EFRE und ESF, die mit CLLD umgesetzt werden, entsprechen den (zukünftigen) Entwicklungsbedarfen der LEADER-Region.“ (n=23)	74
Abbildung 26:	Inanspruchnahme der ESF-Förderung im Kontext von CLLD nach Förderschwerpunkt im Rahmen von Teil D Richtlinie LEADER und CLLD	76
Abbildung 27:	Inanspruchnahme der ESF-Förderung im Kontext von CLLD nach spezifischen Fördermöglichkeiten im Rahmen von Förderschwerpunkte 2.2. Teil D der Richtlinie LEADER und CLLD	77
Abbildung 28:	Verteilung der Zustimmungswerte Aussage „Durch die Erweiterung des LEADER-Ansatzes auf EFRE und ESF können wirtschaftliche, soziale, kulturelle oder ökologische Bedarfe der Regionen besser aufgegriffen werden, denen mit LEADER allein nicht so gut begegnet werden könnte.“ (n=16)	78
Abbildung 29:	Verteilung der Zustimmungswerte Aussage „Mit Hilfe des CLLD-Ansatzes können Projekte initiiert werden, die sonst nicht zu Stande kommen würden.“ (n=16)	80
Abbildung 30:	Projektbeispiel Babysitterpool	81
Abbildung 31:	Verteilung der Zustimmungswerte Aussage „Mit Hilfe des CLLD-Ansatzes (EFRE, ESF) kommen innovative Projekte zu Stande.“ (n=16)	83

Abbildung 32:	Spannungsfelder bei der Umsetzung von LEADER/ CLLD	86
Abbildung 33:	Das Konzept LEADER/CLLD in der Wahrnehmung	88
Abbildung 34:	Zentrale Handlungsempfehlungen als mögliche Stellschrauben	88

1. EINLEITUNG UND ZUSAMMENFASSUNG

1.1 Einleitung

Der vorliegende Abschlussbericht enthält die Ergebnisse der „Evaluierung der Umsetzung und Wirkung der von der örtlichen Bevölkerung betriebenen Maßnahmen zur lokalen Entwicklung (CLLD)“ (Evaluierung des CLLD-Ansatzes). Mit dem CLLD-Ansatz – CLLD steht für Community Led Local Development – wird in Sachsen-Anhalt seit der EU-Förderperiode 2014-2020 die LEADER-Methode in den Fonds EFRE und ESF angewendet. Die Nutzung des CLLD-Ansatzes im EFRE und ESF ist in der Bundesrepublik Deutschland bislang einmalig.

Ramboll Management Consulting wurde von der zuständigen EU-Verwaltungsbehörde (EU-VB) EFRE/ESF im Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt mit der Evaluierung beauftragt. Ziel der Evaluierung ist es maßgeblich, die bisherige Umsetzung und die bisherigen Wirkungen des CLLD-Ansatzes in den LEADER-Regionen nachzuzeichnen sowie Herausforderungen und Erfolgsfaktoren zu identifizieren. Auf Basis der Ergebnisse wurden Handlungsempfehlungen für die zukünftige Ausgestaltung des CLLD-Ansatzes in der nächsten Förderperiode abgeleitet. Damit stehen den für den CLLD-Ansatz verantwortlichen Stellen auf Steuerungsebene wichtige Hinweise für die Ausgestaltung der Rahmenbedingungen des CLLD-Ansatzes mit Blick auf die Förderperiode 2021-2027 zur Verfügung.

Der vorliegende Bericht ist wie folgt aufgebaut:

- **Kapitel 1** enthält die Zusammenfassung der zentralen Ergebnisse und Handlungsempfehlungen der Evaluierung.
- In **Kapitel 2** stehen relevante Hintergrundinformationen zum CLLD-Ansatz in Sachsen-Anhalt im Vordergrund. Dabei erfolgt neben der Darstellung der Programmhistorie auch die Einordnung des CLLD-Ansatzes in den Kontext des EFRE und des ESF sowie die Beschreibung der zentralen Elemente und der thematischen Schwerpunkte des CLLD-Ansatzes im EFRE und ESF Sachsen-Anhalt.
- Daran schließt sich in **Kapitel 3** die Darstellung des Hintergrunds der Evaluierung, der Zielstellung der Evaluierung, der zentralen Fragestellungen sowie des methodischen Vorgehens in der Evaluierung an.
- In **Kapitel 4** stehen die zentralen Ergebnisse der Evaluierung im Fokus, gegliedert an den dieser Evaluierung zu Grunde liegenden Evaluierungsdimensionen.
 - In **Kapitel 4.1.** erfolgt die Beschreibung und Bewertung der Umsetzung des CLLD-Ansatzes auf Ebene der Lokalen Aktionsgruppen und LEADER-Managements, auf Ebene der Bewilligungsstellen sowie auf Ebene der Projekte und Projektträger.
 - **Kapitel 4.2** enthält die Beschreibung und Bewertung von bislang zu beobachtenden Wirkungen des CLLD-Ansatzes mit Blick auf einen möglichen Beitrag zur Stärkung der regionalen Aktivitäten sowie zur Verbesserung der lokalen Governance.
 - Im Mittelpunkt von **Kapitel 4.3** stehen die Relevanz, Akzeptanz und der Mehrwert des CLLD-Ansatzes auf Landes- und lokaler Ebene. Ein besonderes Augenmerk wird auf die Passgenauigkeit der aktuellen Förderschwerpunkte zu den Bedarfen vor Ort sowie die Möglichkeit, über CLLD Projekte umzusetzen, die über sonstige EU-Fördermöglichkeiten nicht finanziert werden können, gelegt.
 - Fokus von **Kapitel 4.4** ist die soziale Innovation im Kontext des CLLD-Ansatzes.
- **Kapitel 5** enthält die aus den Ergebnissen abgeleiteten Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen.

1.2 Zusammenfassung

Zentrale Ergebnisse

Übergreifend zeigt sich: Die Öffnung von LEADER für EFRE und ESF hat nachweislich die regionalen Aktivitäten im Sinne der lokalen Entwicklungsstrategien erweitert und ergänzt die Fördermöglichkeiten über den ELER insgesamt sinnvoll. In der aktuellen Förderperiode konnten mit CLLD wichtige Beiträge für die LEADER-Regionen geleistet werden, auf denen in den kommenden Jahren aufgebaut werden sollte. Gleichzeitig wird deutlich, dass CLLD – insbesondere im Vergleich zu ELER/LEADER – in den Regionen noch nicht fest verankert ist. Identifizierte Optimierungspotenziale in der aktuellen Ausgestaltung sollten behutsam aufgegriffen werden, um bestehende Schwachstellen in der derzeitigen Ausgestaltung zu reduzieren. Übergreifend wird außerdem deutlich, dass das Verständnis, das sich hinter dem Begriff CLLD verbirgt, zwischen der Landesebene und der lokalen Ebene, aber auch zwischen den unterschiedlichen Ressorts divers ist. Teilweise wird der Begriff synonym mit dem Begriff LEADER verstanden, teilweise als Schnittmenge von LEADER mit EFRE bzw. ESF. Dieses unterschiedliche Verständnis des CLLD-Ansatzes führt zu einer unterschiedlichen Wahrnehmung von CLLD. Zudem wird deutlich, dass dem CLLD-Ansatz sowohl auf Landes- also auch lokaler Ebene viel Potenzial zugesprochen wird, das aktuell jedoch noch nicht vollständig gehoben wird. Durch ein kohärentes Handeln auf Landesebene kann der CLLD-Ansatz insgesamt Stärkung erfahren.

Die **Umsetzung** des CLLD-Ansatzes ist mittlerweile durch eine flächendeckende Inanspruchnahme gekennzeichnet. Gleichzeitig ist sie insbesondere auf lokaler Ebene mit Herausforderungen verbunden. Anfängliche Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Einführung des CLLD-Ansatzes (z.B. ein unterschiedliches Verständnis des LEADER-Prozesses, aufwendige Einarbeitungszeiten in Richtlinien auf Seiten der LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager), konnten weitestgehend u.a. durch ein Nachsteuern der Landesebene (z.B. durch Schulungsangebote) reduziert werden. Andere Herausforderungen, die im Zusammenhang mit dem Antrags-, Bewilligungs- und Auszahlungsverfahren stehen, bestehen weiter fort und haben teils negative Folgen für (potenzielle) Projektträger und in der Folge für die LEADER-Regionen. Die Gründe für diese Herausforderungen sind vielfältig und manifestieren sich sowohl auf Steuerungs- und Verwaltungsebene als auch auf der Ebene der LEADER-Managements. Dazu zählen auf Steuerungs- und Verwaltungsebene beispielsweise hohe zyklische Arbeitsaufkommen bei den Bewilligungsstellen, wodurch sich Bewilligungs- und Auszahlungszeiten teils deutlich verlängern. Auf Ebene der LEADER-Managements fällt darunter die unterschiedliche Beratungsqualität bspw. hinsichtlich förderfähiger Ausgaben.

Zum Zeitpunkt der Evaluierung sind erste positive **Wirkungen** des CLLD-Ansatzes in den Regionen erkennbar. Insbesondere durch die Öffnung von LEADER für den ESF sowie die Erweiterung der Förderung im Bereich Kulturerbe konnten die regionalen Aktivitäten thematisch erweitert und im Sinne der Lokalen Entwicklungsstrategien (LES) gestärkt werden. Gleichzeitig besteht das Potenzial, die Wirksamkeit des CLLD-Ansatzes noch weiter zu erhöhen. Der Mehrwert der Erweiterung auf den EFRE ist bislang weniger deutlich erkennbar. Vor allem durch ein Ineinandergreifen der drei Fonds im Rahmen fondsübergreifender Projekte bestünde besonderes Potenzial für die Herstellung von Synergien und damit zusätzliche Spielräume für regionale Aktivitäten. Die bisher verhaltene Inanspruchnahme der fondsübergreifenden Finanzierung von Projekten ist einerseits darauf zurückzuführen, dass die Bekanntheit dieser Möglichkeit bei potenziellen Projektträgern aktuell begrenzt ist. Zudem hemmen Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Antrags- und Bewilligungsverfahren das Interesse an solchen Projekten. Folglich werden potenzielle weitere Wirkungen des CLLD-Ansatzes durch Herausforderungen in der Umsetzung gehemmt. Mit Blick auf die lokale Governance lassen sich durch die Einführung des CLLD-Ansatzes hingegen kaum Effekte feststellen. Eine Veränderung

der Zusammensetzung der LAGn hat aufgrund der Einführung des CLLD-Ansatzes nur in geringem Maße stattgefunden, eine Verzahnung der LAGn mit anderen Strukturen in Sachsen-Anhalt lässt sich bislang nicht feststellen. Hier liegt ebenfalls Weiterentwicklungspotenzial.

▶ Mit Blick auf die **Relevanz, Akzeptanz und den Mehrwert** des CLLD-Ansatzes zeigt sich, dass sich die Relevanz und die Akzeptanz sowohl auf Landes- als auch lokaler Ebene durch den sichtbar werdenden Mehrwert seit der Einführung von CLLD erhöht hat. Insbesondere auf politischer Ebene wird die Relevanz im Vergleich zur Anfangsphase von CLLD als hoch eingeschätzt. Während die Reaktionen der lokalen Ebene auf die Einführung des CLLD-Ansatzes anfänglich gemischt waren, wird die Idee des CLLD-Ansatzes aktuell grundsätzlich positiv bewertet. D.h. die Akzeptanz konnte im Verlauf der Umsetzung gestärkt werden. Mit CLLD wird in den meisten Regionen ein Mehrwert, z.B. die Förderung von nicht-investiven (ESF) und großvolumigen (EFRE) Projekten in unterschiedlichen Facetten verbunden. Mit Blick auf die Akzeptanz ist vor allem für den EFRE festzustellen, dass die Ausgestaltung des CLLD-Ansatzes als starr – und damit den Handlungsspielraum der Regionen zu stark einengend – empfunden wird.

▶ Die Evaluierungsergebnisse zeigen mit Blick auf **soziale Innovation**, dass der CLLD-Ansatz grundsätzlich dazu geeignet ist, innovative Lösungen zur Begegnung sozialer Bedürfnisse entstehen zu lassen. Vor allem ESF-geförderten sowie fondsübergreifend finanzierten Projekten wird großes (soziales) Innovationspotenzial zugesprochen. Durch eine Verbesserung der Rahmenbedingungen kann dazu beigetragen werden, weiteres bestehendes Innovationspotenzial zukünftig im Sinne der Lokalen Entwicklungsstrategien zu ermöglichen.



Aus den Evaluierungsergebnissen lassen sich folgende Handlungsempfehlungen ableiten

Übergreifende Handlungsempfehlung



Den CLLD-Ansatz übergreifend stärken und LEADER als Methode verstehen

- > Einen übergreifenden Rahmen für LEADER/CLLD im ELER, EFRE und ESF stecken, um das „Wachstum“ des „zarten Pflänzchens“ CLLD zu befördern
- > Ein kohärentes Handeln, insbesondere der Akteurinnen und Akteure auf Landesebene, sowie ein gemeinsames Verständnis auf Landes- und lokaler Ebene von LEADER als Methode¹ für die Förderung von Projekten aus ELER, EFRE und ESF auf lokaler Ebene verstärken

Spezifische Handlungsempfehlungen



Ein gemeinsames Verständnis von CLLD zwischen den Akteurinnen und Akteuren entwickeln und die einheitliche Koordinierung auf Landesebene beibehalten

- > Die Koordination zwischen Akteurinnen und Akteuren auf Landesebene und den LEADER-Regionen zu strategischen Entwicklungslinien verstetigen und inhaltlich weiterentwickeln – miteinander im Gespräch bleiben
- > Bündelung der fachlich-administrativen Verantwortung in der EU-VB EFRE/ESF zur einheitlichen Koordinierung beibehalten

¹ „LEADER“ als Methode zeichnet sich in der Umsetzung grundsätzlich durch einen Bottom-up-ausgerichteten sowie lokalen territorialen Ansatz aus. Die LEADER-Methode „sieht vor, integrierte Ansätze zu fördern, die von aktiven, auf lokaler Ebene tätigen Partnerschaften erarbeitet und umgesetzt werden“ (<https://leader.sachsen-anhalt.de/service/glossar/>).

- > Den Bottom-up-Ansatz konsequenter umsetzen und ein einheitliches Verständnis schaffen

Förderung über EFRE und ESF finanziell und thematisch weiterentwickeln

- > Fördermöglichkeiten finanziell erweitern (EFRE und ESF)
- > Die EFRE-Förderung thematisch erweitern

Förderkonditionen und Fördervoraussetzungen aus den unterschiedlichen Fonds ELER, EFRE und ESF – soweit möglich – einander annähern

- > Förderkonditionen und -voraussetzungen vor dem Hintergrund bestehender (rechtlicher) Rahmenbedingungen (z.B. bedingt durch die unterschiedlichen Fonds) einander annähern
- > Eine schlanke und verständliche Richtlinie für die gesamte LEADER-/CLLD-Förderung erstellen
- > Förderinhalte, insbesondere aus dem EFRE, konsequent in die LEADER-Richtlinie integrieren

Antrags-, Bewilligungs- und Auszahlungsverfahren optimieren und vereinfachen

- > Anzahl der Bewilligungsstellen reduzieren, um die Komplexität des Gesamtsystems zu vermindern
- > Die personellen Kapazitäten der Bewilligungsstellen (v.a. im ESF) entsprechend der Antragsaufkommen adäquat steuern sowie spezifischen Kompetenzen und Wissen in den Bewilligungsstellen erhöhen
- > Antragsfristen entzerren
- > Antragsformulare fondsübergreifend vereinfachen und vereinheitlichen
- > Die Abwicklung der Vorfinanzierung im Rahmen des ESF optimieren

Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse optimieren

- > Regelmäßige Kommunikation zwischen Bewilligungsstellen und LEADER-Managements verbessern
- > Klares Verständnis der zentralen Entscheidungsprozesse und -schritte nach dem Projektauswahlverfahren bei den Projektträgern erzeugen
- > Kapazitäten des LEADER-Managements ausbauen und Qualitätsmanagement optimieren

Nicht-investive und fondsübergreifende Projekte forcieren

- > Frühzeitige und praxisnahe Information für LEADER-Managements und (potenzielle) Projektträger bereitstellen
- > Kenntnisse und Kompetenzen des LEADER-Managements erweitern
- > Gute Beispiele von (fondsübergreifenden) CLLD-Projekten (insb. im Zusammenhang mit dem ESF) aufbereiten



Vereinfachungen und Verbesserungen kommunizieren

In Kapitel 5 sind diese Empfehlungen im Detail hergeleitet und mit konkreten Handlungsansätzen unterlegt.

2. DER CLLD-ANSATZ IN SACHSEN-ANHALT

2.1 Einführung des CLLD-Ansatzes in Sachsen-Anhalt

Zur Vorbereitung der Programmperiode der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF) für den Zeitraum 2014-2020 hat die Europäische Kommission erstmals eine neue fondsübergreifende Möglichkeit zur Umsetzung des Bottom-up-Ansatzes LEADER unter Verwendung von mehreren Fonds in der ESI-Fonds Dachverordnung VO (EU) Nr. 1303/2013 eröffnet. In den Artikeln 32 bis 35 wird die Unterstützung der von der örtlichen Bevölkerung betriebenen Maßnahmen zur lokalen Entwicklung (CLLD) durch die ESI-Fonds beschrieben. Diese Bestimmungen basieren auf dem LEADER-Konzept, das sich seit 1991 zu einem wichtigen Element der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums mit hoher Akzeptanz in ganz Europa entwickelt hat.

Bislang war LEADER ein fester Bestandteil des europäischen Landwirtschaftsfonds (ELER). Grundsätzlich positive Erfahrungen mit der Umsetzung des LEADER-Ansatzes wurden mit der Vorlage der ESI-Fonds Dachverordnung VO (EU) Nr. 1303/2013 nun auch für die anderen Fonds wie den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und den Europäischen Sozialfonds (ESF) zugänglich gemacht.

Mit dieser Verordnung wurde die Möglichkeit eröffnet, LEADER thematisch mit EFRE- und ESF-spezifischen Themen zu erweitern und finanziell aufzustocken. Die Europäische Kommission verfolgt mit diesem fondsübergreifenden Ansatz die Idee, die Fonds mit einer einheitlichen Methodik zur Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien integriert zu nutzen. Mit CLLD können die Ziele der Europa-2020-Strategie eines intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstums erfüllt werden, während gleichzeitig lokale Bedürfnisse und Potenziale gefördert und lokale Entwicklungsstrategien umgesetzt werden.

Das Land Sachsen-Anhalt wurde durch den veröffentlichten Entwurf der o.g. Dachverordnung auf diese neu geschaffene Möglichkeit des fondsübergreifenden Ansatzes aufmerksam und begann bereits 2012 mit den Vorbereitungen zur Einführung des CLLD-Ansatzes. Es wurde eine fondsübergreifende Strategie erarbeitet, um den demografischen Herausforderungen in den Städten und den ländlichen Räumen zu begegnen und möglichst Synergien zwischen den Fonds zu erschließen. Eine Steuerungsgruppe zur Einführung des CLLD-Ansatzes wurde eingerichtet² und die Verwaltungsbehörden für den EFRE, den ESF und den ELER im Ministerium der Finanzen angesiedelt. Die ELER-Verwaltungsbehörde war bis dahin dem Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie zugeordnet.

Im Juni 2014 wurden die lokalen Akteurinnen und Akteure im Rahmen eines Wettbewerbs aufgefordert, Lokale Entwicklungsstrategien (LES) einzureichen, auf deren Grundlage die Anerkennung der Lokalen Aktionsgruppen (LAG) und CLLD/LEADER-Regionen erfolgte. Die Auswahlkriterien wurden von den Verwaltungsbehörden für den EFRE, den ESF und den ELER gemeinsam entwickelt und alle relevanten Fachressorts sowie das landesweite LEADER-Netzwerk beteiligt. Der Wettbewerbsaufruf erschien noch bevor das Europäische Programm zur Entwicklung ländlicher Räume in Sachsen-Anhalt (EPLR) sowie die Operationellen Programme für den EFRE und den ESF durch die Europäische Kommission im Dezember 2014 genehmigt wurden.

Insgesamt 23 Regionen wurden auf der Grundlage von Zulässigkeits- und Qualitätskriterien im August 2015 durch ein zeitweilig eingerichtetes Expertengremium ausgewählt, so dass LEADER flächendeckend in den ländlichen Räumen Sachsen-Anhalts umgesetzt werden konnte. Ein Teilbudget an ELER-Mitteln wurde jeder LAG zu diesem Zeitpunkt bereits zugesprochen, sodass bereits 2015 erste Projekte ausgewählt und 2016 mit ELER-Mitteln genehmigt wurden.

² MUTHMANN (2018) S. 33

Die Zuweisung an EFRE- und ESF-Mitteln erfolgte etwas später. Erste ESF- und EFRE-finanzierte Projekte konnten erstmals 2016 von den LAGn ausgewählt werden, sodass erste Bewilligungen im September 2017 (ESF) bzw. November 2017 (EFRE Sportstättenförderung) ausgesprochen wurden.

In der Förderperiode 2014-2020 ist Sachsen-Anhalt das einzige Land in der Bundesrepublik Deutschland, das über die o. g. Dachverordnung den fondsübergreifenden CLLD-Ansatz umgesetzt hat. Zu Beginn wurde bewusst die Entscheidung getroffen, LEADER weiterhin hauptsächlich über den ELER zu finanzieren und die Ausweitung mit Mitteln des EFRE und des ESF als eine Art Experiment mit einem geringeren Mittelvolumen „zu testen“. So sind insgesamt 86 Mio. Euro bzw. ca. 10 Prozent der gesamten ELER-Mittel für LEADER bereitgestellt. Im EFRE wurden zunächst 14,3 Mio. Euro und mittlerweile rund 29,7 Mio. Euro bzw. ca. 2 Prozent der gesamten EFRE-Mittel zur Verfügung gestellt. Im ESF wurden gut 7,61 Mio. Euro zur Finanzierung von CLLD-Projekten bereitgestellt (ca. 1 Prozent der ESF-Mittel). Insgesamt stehen also in Sachsen-Anhalt für die Verwirklichung Lokaler Entwicklungsstrategien etwa 123 Mio. Euro aus den ESI-Fonds zur Verfügung.

2.2 Ziele des CLLD-Ansatzes

Die Ziele des CLLD-Ansatzes in Sachsen-Anhalt werden in den programmatischen Festsetzungen³ der einzelnen ESI-Fonds in einem einheitlichen Verständnis formuliert. Demnach ist zur Verbesserung wesentlicher Aspekte der Lebensqualität in den ländlichen Räumen Sachsen-Anhalts ein breites Maßnahmenbündel notwendig, das investive und nicht-investive Maßnahmen kombiniert und so Synergieeffekte für die Regionalentwicklung erwarten lässt. Durch die Anwendung des Bottom-up-Ansatzes von LEADER auch auf Themenbereiche des EFRE und des ESF sollen sämtliche Projekte der einzelnen LEADER-Regionen zur Umsetzung der lokalen Entwicklungsstrategie mit finanzieller Unterstützung aller drei ESI-Fonds ein breiteres Spektrum an thematischen Schwerpunkten adressieren und optimal aufeinander abgestimmt werden. Der demographische Wandel wird dabei als Schwerpunktthema gesehen, um die Regionen als Wirtschafts-, Arbeits-, Lebens-, Kultur- und Sozial- sowie als ökologische Ausgleichsräume zu stärken und zu entwickeln. Ziel ist es also, regionale Antworten auf regionale Bedürfnisse zu geben. Durch die Umsetzung regionaler Strategien und Entwicklungskonzepte soll letztlich ein Mehrwert für die jeweilige Region erreicht und die Identifikation der in ihnen lebenden und arbeitenden Menschen mit der Region gestärkt werden.

Mit der Anwendung des CLLD-Ansatzes sind im EFRE und im ESF auch leicht unterschiedliche Zielsetzungen verbunden, die in den jeweiligen Operationellen Programmen als Beispiele beschrieben sind:

- Übergeordnet wird durch die Umsetzung des CLLD-Ansatzes im **EFRE** das Ziel verfolgt, das auf lokaler Ebene vorhandene Potenzial für die ausgeglichene Entwicklung und Stärkung des territorialen Zusammenhalts zu mobilisieren. Im OP EFRE werden mit der Förderung geeignete Ziele insbesondere von drei Investitionsprioritäten des EFRE genannt:
 - IP 3d: Förderung von KMU und wirtschaftliche Belebung durch regionale Wertschöpfungsketten,
 - IP 4e: Strategien zur Einsparung von CO₂ und Klimaschutz sowie
 - IP 6e: Stärkung von regionalen Zentren durch Wiedernutzbarmachung leerstehender Gebäude und brachliegender Flächen.
- Im Rahmen des **ESF** wird mit dem Einsatz des CLLD-Ansatzes darauf abgezielt, lokale Initiativen und beschäftigungswirksame Potentiale vor Ort zu aktivieren, Bildungsdefizite und Qualifikationsmängel abzustellen sowie gravierende Hindernisse bei der Arbeits-

³ Dies sind die beiden Operationellen Programme für den EFRE und den ESF sowie das Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum in Sachsen-Anhalt (EPLR) für den ELER.

marktintegration abzubauen. Darüber hinaus sind die Bekämpfung von Fremdenfeindlichkeit und die Stärkung des regionalen Zusammenhaltes Ziele der Förderung. Die regionalen Akteurinnen und Akteure (z.B. KMU, Bürgerinnen und Bürger, Vereine) sollen in die Prozesse und Projekte der Regionalentwicklung eingebunden werden.⁴

In beiden Operationellen Programmen ist bei der Beschreibung der Maßnahme CLLD festgehalten, dass alle verankerten Förderbereiche und sämtliche definierten thematischen Ziele im jeweiligen Operationellen Programm eine Basis für CLLD sind, unter der Voraussetzung, dass der Förderbereich Bottom-up geeignet ist.⁵

Angemerkt sei an dieser Stelle bereits, dass die formulierten Ziele im OP EFRE zwar breit angelegt wurden, allerdings in der Operationalisierung Änderungen erfuhr. So wurde das Ziel der IP 3e zur Förderung von KMU im Rahmen von CLLD in keiner Weise operationalisiert. Stattdessen wurde über CLLD das Ziel der IP 6c zur Förderung und Entwicklung von Kultur- und Naturerbestätten zur Stärkung der lokalen Entwicklung umgesetzt.

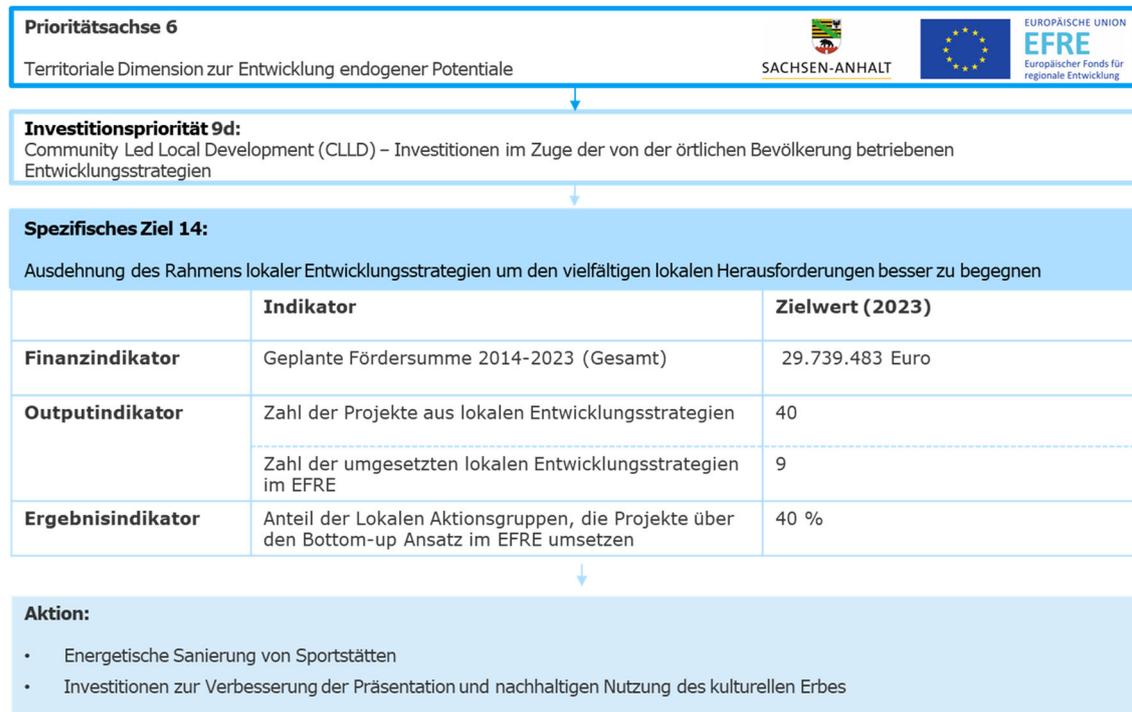
2.3 Einordnung in den Kontext des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) und den Europäischen Sozialfonds (ESF)

Im EFRE ist die Aktion CLLD/LEADER in der Prioritätsachse 6 zur territorialen Dimension zur Entwicklung endogener Potentiale eingeordnet. Innerhalb der Investitionspriorität 9d „Investitionen im Zuge der von der örtlichen Bevölkerung betriebenen Entwicklungsstrategien“ zielt die Aktion auf die Ausdehnung des Rahmens lokaler Entwicklungsstrategien, um den vielfältigen lokalen Herausforderungen besser zu begegnen. Gemessen wird die Umsetzung mit zwei Outputindikatoren (Zahl der Projekte und Zahl der umgesetzten lokalen Entwicklungsstrategien) und einem Ergebnisindikator, der – ähnlich wie im ESF – den Anteil der lokalen Aktionsgruppen misst, die Projekte über den Bottom-up-Ansatz im EFRE umsetzen.

⁴ Ebd.

⁵ Im ESF-OP, welches zum 27.11.2014 durch Entscheidung der EU-Kommission genehmigt wurde, ist unter Tz. 2.2.5.2.1 auf die Besonderheit des Verfahrens und die in diesem Zusammenhang erkennbaren Förderbedarfe bei CLLD hingewiesen „Letztendlich wird jedoch erst nach dem öffentlichen Wettbewerb mit der Zulassung der Regionalen Entwicklungskonzepte und damit der lokalen Aktionsgruppen feststehen, ob und welche konkreten Themen des ESF als strategische Schwerpunkte durch die Gruppen gewählt wurden.“

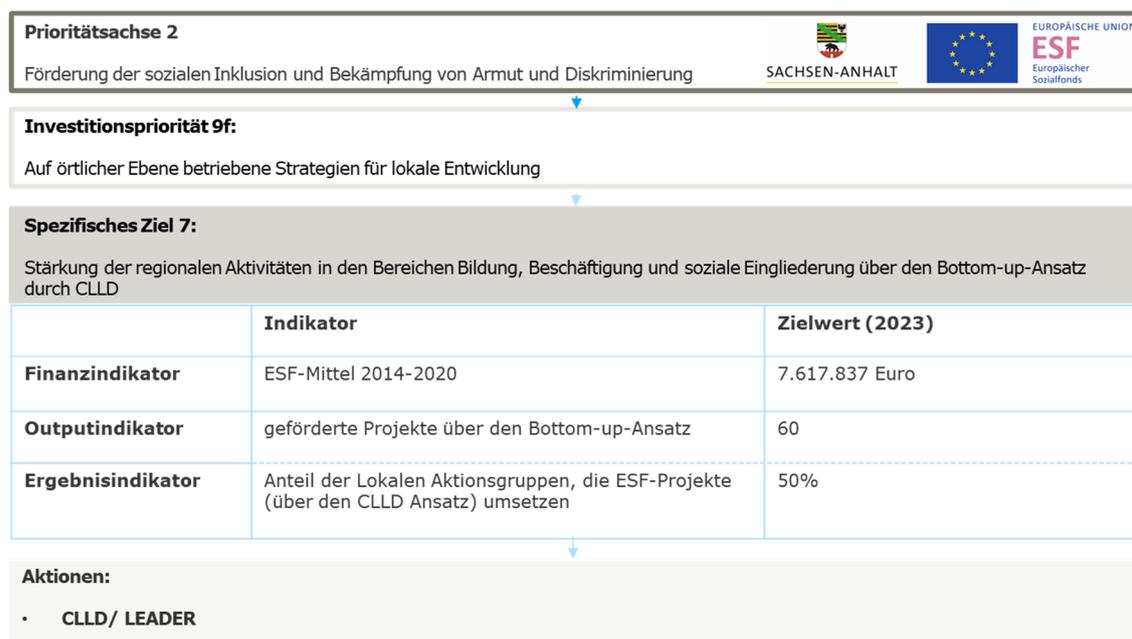
Abbildung 1: Der CLLD-Ansatz im Kontext des EFRE



Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting nach Angaben aus dem Operationellem Programm EFRE Sachsen-Anhalt.

Im ESF ist die Aktion CLLD in der Prioritätsachse 2 zur Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und Diskriminierung programmiert. Hier zielt die Aktion auf die Stärkung der regionalen Aktivitäten in den Bereichen Bildung, Beschäftigung und soziale Eingliederung (Spezifisches Ziel 7). Gemessen wird die Umsetzung durch die Anzahl der geförderten Projekte (Outputindikator) sowie durch den Anteil der Lokalen Aktionsgruppen, die über den CLLD-Ansatz ESF-Projekte umsetzen (Ergebnisindikator).

Abbildung 2: Der CLLD-Ansatz im Kontext des ESF



Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting nach Angaben aus dem Operationellem Programm ESF Sachsen-Anhalt.

2.4 Zentrale Elemente der Umsetzung des CLLD-Ansatzes

Verwaltungs- und Steuerungsebene

Operationalisiert wurde die Förderung zur Unterstützung der von der örtlichen Bevölkerung betriebenen Maßnahmen zur lokalen Entwicklung (CLLD) des Landes Sachsen-Anhalt mittels drei Richtlinien zur Steuerung im EFRE und ESF:

- Im August 2016 erfolgte die Veröffentlichung der „Richtlinie zur Förderung von Investitionen zur energetischen Sanierung und Modernisierung von öffentlichen Gebäuden und Infrastrukturen“ (STARK III plus EFRE-Richtlinie).
- Im Oktober 2016 erfolgte der Erlass der „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der Umsetzung sowie über die Verfahrensgrundsätze von LEADER und CLLD in Sachsen-Anhalt“ (Richtlinie LEADER und CLLD).
- Mit Erlassdatum vom Juli 2017 wurde die „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Investitionen zur Verbesserung der Präsentation und nachhaltigen Nutzung des kulturellen Erbes im Land Sachsen-Anhalt“ (Kulturerbe-EFRE-Richtlinie) veröffentlicht.

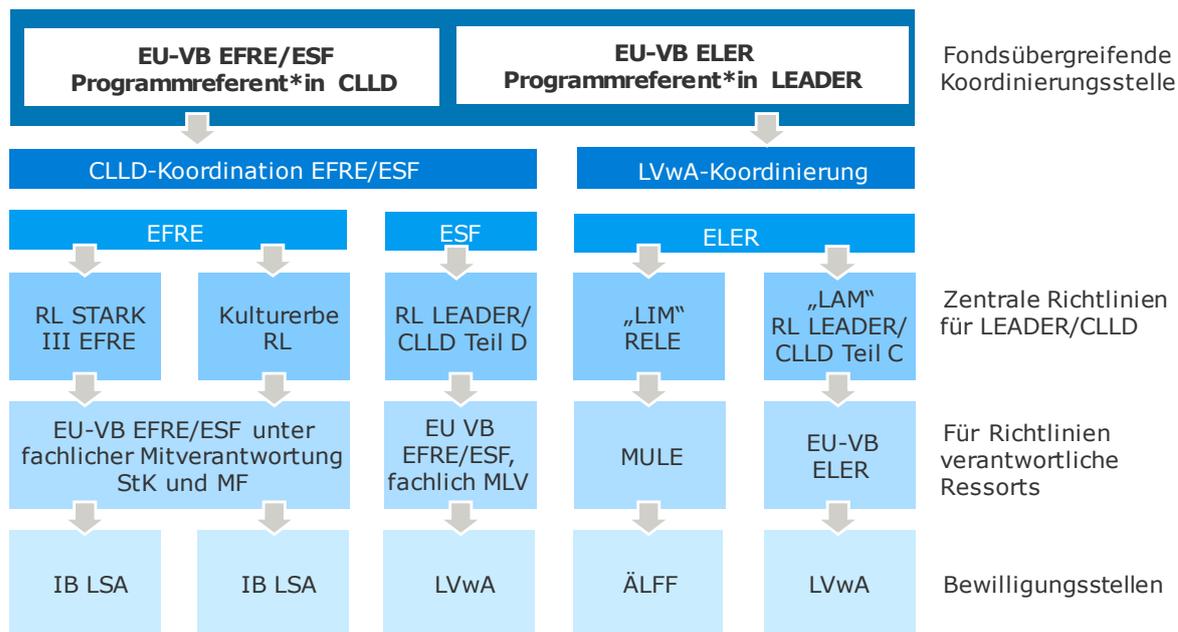
Es wurden vorhandene und bewährte Strukturen genutzt und teilweise erweitert, um CLLD zu implementieren. So wurde beispielsweise die bereits vorhandene Kulturerbe-EFRE-Richtlinie in einem Abschnitt 2 mit besonderen Regelungen für Projekte innerhalb von CLLD erweitert, die sich vor allem in einem höheren Fördersatz von 90 Prozent im Vergleich zu 80 Prozent unterscheiden. Die ESF-relevanten Fördergegenstände wurden als ein gesonderter Abschnitt in die Richtlinie LEADER und CLLD aufgenommen.

Für die Umsetzung von LEADER/CLLD-Projekten im Rahmen des ELER wurden zwei Richtlinien erstellt:

- Im Juli 2015 wurde die Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der regionalen ländlichen Entwicklung in der EU-Förderperiode 2014 bis 2020 im Gebiet des Landes Sachsen-Anhalt (RELE) veröffentlicht, die im Rahmen von Maßnahmen des EPLR die Förderung der sogenannten „LEADER innerhalb Mainstream“ (LIM)-Maßnahmen regelt.
- Im September 2015 wurde die Richtlinie LEADER und CLLD veröffentlicht, die in den Teilen A, B und C im Rahmen des EPLR die Förderung des LEADER-Managements, der Vorhaben „LEADER außerhalb Mainstream“ (LAM) und der gebietsübergreifenden und transnationalen Kooperationsvorhaben regelt.

Auf Verwaltungs- und Steuerungsebene liegen die Verantwortlichkeiten für CLLD im EFRE, ESF und LEADER im ELER in unterschiedlichen Händen. Die folgende Abbildung, angelehnt an Muthmann (2018), gibt einen Überblick über das Geflecht der an der Verwaltung und Steuerung beteiligten Akteure.

Abbildung 3: Übersicht über die Verwaltungs- und Steuerungsebene des LEADER-/CLLD-Ansatzes



Quelle: eigene Darstellung Ramboll Management Consulting, angelehnt an Muthmann (2018) S. 50.

Die Abbildung zeigt, dass eine Vielzahl von Akteurinnen und Akteuren in die Verwaltung und Steuerung der Umsetzung des LEADER-/CLLD-Ansatzes im ELER, EFRE und ESF involviert ist. So wurde eine fondsübergreifende Koordinierungsstelle des LEADER-/CLLD-Ansatzes auf Ebene der Förderprogramme ELER, EFRE und ESF eingerichtet, die von der EU-Verwaltungsbehörde EFRE/ESF in enger Kooperation mit der EU-Verwaltungsbehörde ELER wahrgenommen wird. An der Steuerung und Verwaltung der Umsetzung des LEADER-/CLLD-Ansatzes sind unterschiedliche Ressorts verschiedener Ministerien entsprechend ihrer fachlichen und teilweise finanziellen Verantwortung hinsichtlich der Richtlinien involviert: Ministerium der Finanzen (MF), Staatskanzlei (StK), Verwaltungsbehörden (VB), Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie (MULE) sowie Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr (MLV). Insgesamt drei verschiedene Bewilligungsstellen sind zuständig für die Prüfung und Abwicklung der jeweiligen Antragstellungen entsprechend der Richtlinien. Die Investitionsbank Sachsen-Anhalt (IB LSA) ist Bewilligungsstelle für die EFRE-Förderung gemäß STARK III plus EFRE -Richtlinie und Kulturerbe-EFRE-Richtlinie. Das Landesverwaltungsamt (LVwA) bearbeitet die Anträge entsprechend für die Förderung des LEADER-Managements, der Vorhaben „LEADER außerhalb Mainstream“ (LAM) sowie der gebietsübergreifenden und transnationalen Kooperationsvorhaben. Zudem obliegt dem LVwA die ESF-Förderung im Rahmen der Richtlinie LEADER und CLLD, Teil D. Die Ämter für Landwirtschaft, Flurneueordnung und Forsten (ÄLFF) sind für die ELER-Förderung entsprechend der Richtlinie RELE verantwortlich.

Je nachdem aus welchem Fonds ein Projekt finanziert werden soll, muss ein Förderantrag an die entsprechende Bewilligungsstelle gestellt werden. Die Prüfung der Antragsunterlagen bezieht sich jeweils auf das Vorliegen der förderprogrammspezifischen Zuwendungsvoraussetzungen entsprechend der jeweiligen Richtlinie.

Lokale Ebene

Grundsätzlich sind in der Umsetzung des LEADER-/CLLD-Ansatzes die folgenden zentralen Merkmale der LEADER-Methode zu berücksichtigen:

- Bottom-up sowie lokaler territorialer Ansatz,
- Bereitschaft und Partnerschaft lokaler Akteure zur Mitarbeit an der Entwicklungsstrategie der Lokalen Aktionsgruppe,
- integrierte und multisektorale Aktionen,
- Kooperation,
- Innovation,
- Vernetzung der Aktivitäten innerhalb der Region.⁶

Diese spiegeln sich in den folgend dargestellten Umsetzungselementen wider: Grundlage der Umsetzung des LEADER/CLLD-Ansatzes bilden **Lokale Aktionsgruppen (LAGn)**, die **Lokale Entwicklungsstrategien (LES)** unter Berücksichtigung bestimmter Voraussetzungen entwickeln und mit der Unterstützung eines **LEADER-Managements** umsetzen. Mit dem Ziel der lokalen Entwicklung greifen diese drei Umsetzungsbausteine lokal ineinander.

Lokale Aktionsgruppen (LAGn)

Lokale Aktionsgruppen (LAGn) verkörpern auf dem Prinzip der Partnerschaft basierende Interessengruppen aus unterschiedlichsten lokalen Akteurinnen und Akteuren. Den LAGn können prinzipiell verschiedene Organisationsformen zugrunde liegen, z. B. Vereine oder Initiativgruppen. In Sachsen-Anhalt haben die LAGn keine eigene Rechtspersönlichkeit.

Mitglieder der LAGn sollen die in der jeweiligen LEADER-/CLLD-Region vorhandenen Gebietskörperschaften (v. a. Kommunen), wirtschaftliche Unternehmen, deren Vereinigungen und Interessenvertretungen sowie lokale Vereine und Bürgerinitiativen sein. Darüber hinaus sollen die LAGn weiteren Partnerinnen und Partnern gegenüber offen sein. Wichtig bei der Zusammensetzung der LAG ist, dass mindestens 50 Prozent der stimmberechtigten Mitglieder den nicht-öffentlichen Sektor repräsentieren⁷.

Zusammenfassend lässt sich die Kernaufgabe der LAGn wie folgt beschreiben: „(...) der Aufbau der Kapazitäten lokaler Akteure zur Entwicklung und Durchführung von Vorhaben, einschließlich der Förderung ihrer Projektmanagementfähigkeiten. (...)“⁸ So liegt ein zentraler Bestandteil der Aufgaben der LAGn in der Auswahl, Steuerung und Durchführung von Projekten und Maßnahmen, mit denen die angestrebte Entwicklung vor Ort verfolgt werden.⁹ Die Auswahl der LEADER-/CLLD-Projekte erfolgt jährlich über ein von den LAGn festgelegtes nicht diskriminierendes und transparentes Auswahlverfahren mit vorher festgelegten objektiven Auswahlkriterien. Hieraus wird die jährliche Prioritätenliste von möglichen LEADER-/CLLD-Projekte durch die LAGn erstellt.¹⁰

LEADER-Management

Unterstützt werden die LAGn bei der Wahrnehmung ihrer ehrenamtlichen Aufgaben durch ein LEADER-Management. Gemäß der Richtlinie LEADER und CLLD kann der Eigenanteil für das LEADER-Management durch Landkreise, Gemeinden und Gemeindeverbände einschließlich Zweckverbände als Mitglieder einer lokalen Aktionsgruppe finanziert bzw. übernommen werden. In der Praxis erfolgt dies in Sachsen-Anhalt ausschließlich durch die Landkreise und in einem Fall durch die regionale Planungsgemeinschaft.

⁶ Richtlinie LEADER und CLLD.

⁷ Entsprechend der VERORDNUNG (EU) Nr. 1303/2013 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES, Artikel 34

⁸ VERORDNUNG (EU) Nr. 1303/2013 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES, Artikel 34 Abs. 3, verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/TXT/?uri=celex%3A32013R1303>, zuletzt abgerufen am: 9. Juli 2020

⁹ Wettbewerbsaufruf CLLD/LEADER 2014 – 2020.

¹⁰ Richtlinie LEADER und CLLD.

Die konkreten Aufgaben des LEADER-Managements werden wie folgt definiert¹¹:

- „Unterstützung der Lokalen Aktionsgruppe bei der Projektauswahl zur Umsetzung der lokalen Entwicklungsstrategie und dem Erstellen von jährlichen Prioritätenlisten,
- Information der Öffentlichkeit zum Umsetzungsstand der lokalen Entwicklungsstrategie insbesondere durch eine aktuelle Internet-Seite,
- Organisation der Lokalen Aktionsgruppe nach den Vorgaben des Landes und der Europäischen Union (z.B. Anlehnung an eine Mustergeschäftsordnung) und die satzungsgerechte Durchführung sowie die Dokumentation der Mitgliederversammlungen,
- zur Aktivierung und Unterstützung von Akteuren bei der Entwicklung von Vorhaben aus dem ELER-, dem EFRE- und dem ESF-Fonds und zur anderen Beratung und Begleitung der Antragsteller im Hinblick auf die Vollständigkeit sowie Umsetzung von Vorhaben im Rahmen dieser Richtlinie,
- Durchführung von Evaluierungen zum Umsetzungsstand der lokalen Entwicklungsstrategie und die Einbeziehung der Bevölkerung.
- Unterstützung von Kooperationsprojekten, sowie diese Aufgabe nicht vom Projektmanagement wahrgenommen wird,
- Durchführung des Berichtswesens, insbesondere das Erstellen der Jahresberichte und der halbjährlichen Tätigkeitsberichte,
- Organisation des gemeinsamen Vorgehens mit den Landkreisen, den Ämtern für Landwirtschaft, Flurerneuerung und Forsten und den übrigen lokalen Akteuren bei der integrierten ländlichen Entwicklung der Region einschließlich der Zusammenarbeit mit den Arbeitsgemeinschaften Ländlicher Raum.“¹²

Dabei wird gemäß der Richtlinie LEADER und CLLD in der Aufgabewahrnehmung nicht zwischen Aufgaben, die mit der Inanspruchnahme von ELER-Mitteln oder der Inanspruchnahme von EFRE- und ESF-Mitteln im Rahmen CLLD in Verbindung stehen, differenziert.

Jede der 23 LEADER-Regionen des Landes hat ein eigenes LEADER-Management. In der Regel wird das LEADER-Management durch eine Person wahrgenommen, in fünf LAGn sind zwei Personen tätig und in einer LAG sind drei Personen für das LEADER-Management zuständig. Landesweit nehmen neun Unternehmen bzw. in einem Fall ein Verein die Aufgaben des LEADER-Managements wahr. Aus diesem Grund sind in sechs Fällen auch die gleichen Personen in zwei LEADER-Regionen für das LEADER-Management zuständig. Ein LEADER-Manager ist sogar in drei LEADER-Regionen tätig.

Lokale Entwicklungsstrategien (LES)

Die zentrale Grundlage, auf die die LEADER-Regionen ihre Arbeit stützen, bilden die lokalen Entwicklungsstrategien (LES). Jede LAG hat im Rahmen des landesweiten Wettbewerbs zur Anerkennung der LEADER-Regionen eine LES entsprechend Art. 33 der VO (EU) 1303/2013 erarbeitet, in der die Prioritäten und Ziele der ländlichen Entwicklung in ihrer Region definiert wurden. Bereits in der LES wird festgelegt, mithilfe der Unterstützung welcher Fonds die Projekte verwirklicht werden sollen. Angemerkt sei an dieser Stelle bereits, dass im Zeitraum der LES-Erstellung die konkreten Förderinhalte des EFRE und ESF noch nicht im Detail bekannt waren.

¹¹ Richtlinie LEADER und CLLD, Teil A, Nr. 4.3.

¹² Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der Umsetzung sowie über die Verfahrensgrundsätze von LEADER und CLLD in Sachsen-Anhalt (Richtlinie LEADER und CLLD) Teil A Nr. 4.3

Inhaltlich sind in den LES folgende Aspekte berücksichtigt¹³:

- Festlegung des Gebiets und der Bevölkerung, die von der Strategie abgedeckt werden,
- Analyse des Entwicklungsbedarfs und -potenzials für das ausgewählte Gebiet,
- Beschreibung der Strategie und ihrer Ziele (inkl. integrierter und innovativer Merkmale der Ziele, Priorisierung der Ziele sowie Zielvorgaben für Output und Ergebnisse),
- Beschreibung der Einbindung der örtlichen Gemeinschaft in die Entwicklung der Strategie,
- Aktionsplan zur Veranschaulichung der Umsetzung der Ziele in Maßnahmen,
- Beschreibung der Einbindung der Verwaltungs- und Monitoringvorkehrungen zur Strategie (inkl. der Beschreibung spezieller Vorkehrungen für die (Selbst-)Evaluierung) sowie
- Finanzierungsplan für die Strategie, dem auch die Zuweisung der/des betroffenen ESI-Fonds zu entnehmen ist.

Im Wettbewerbsaufruf zur Auswahl von CLLD- bzw. LEADER-Subregionen bzw. – Gebieten im Land Sachsen-Anhalt 2014 – 2020 wurde u.a. abverlangt, dass die LES erkennen lässt, wie die Vorgaben der Raumordnungsplanung, des Masterplans Tourismus 2020 sowie ggf. anderer aktueller Entwicklungsstrategien für das Gebiet eingehalten werden. Die Kohärenz und Schlüssigkeit der LES ist eins von acht Qualitätskriterien.

LEADER-/CLLD-Projekte und -Maßnahmen

Projekte, die im Rahmen der Entwicklungsstrategien umgesetzt werden, können durch bestimmte Schwerpunktsetzungen durch einen oder mehreren ESI-Fonds gefördert werden.

Der Bewertungsbericht der ELER-Evaluation zur Umsetzung der LEADER-/CLLD-Maßnahme in Sachsen-Anhalt 2014-2020 (Mai 2019) zeigt, dass alle LEADER-Regionen zu Beginn der Förderperiode (2014-2020) in ihren LES die Inanspruchnahme von Fonds über den ELER hinaus verankert haben. In 20 der LES ist festgehalten, Mittel aus allen drei Fonds zu nutzen. In einer weiteren LES ist festgehalten, neben dem ELER den EFRE und in zwei weiteren LES neben dem ELER den ESF in Anspruch zu nehmen.¹⁴

Koordinierung des CLLD-Ansatzes

Aufgrund der Vielzahl an Akteurinnen und Akteuren auf verschiedenen Ebenen zur Umsetzung des CLLD-Ansatzes in Sachsen-Anhalt wurde bereits bei der Einführung eine Struktur aufgebaut, die eine Koordinierung zwischen den Steuerungsebenen gewährleisten soll. Im EPLR wurde diese Struktur festgelegt, die sich in der praktischen Umsetzung im Wesentlichen bewährt hat.

Folgende Gremien haben sich etabliert:

IMAG EU-Fonds: Die interministerielle Arbeitsgruppe (IMAG) ist zur Steuerung der EU-Fonds unter Teilnahme aller Fachressorts und Verwaltungsbehörde ins Leben gerufen worden. Hier ist LEADER/CLLD ein fester Tagesordnungspunkt.

Dienstberatungen: Auf Landesebene finden regelmäßige Dienstberatungen der involvierten Fachressorts und Bewilligungsstellen statt. Das Landesverwaltungsamt nimmt hier u.a. Koordinierungs- und Bündelungsaufgaben wahr.

¹³ Entsprechend der VERORDNUNG (EU) Nr. 1303/2013 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES, Artikel 33, Abschnitt 1

¹⁴ isw (Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung) (2019): Bewertung der Umsetzung der LEADER/CLLD-Maßnahme in Sachsen-Anhalt 2014 – 2020. Begleitung und Bewertung des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum des Landes Sachsen-Anhalt in der Förderperiode 2014 – 2020. Download unter https://leader.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MF/Leadernetzwerk/Dokumente/Download/2019-05-24_LEADER_Bericht_M19__ST24.05.2019.pdf, zuletzt abgerufen am 10.11.2020.

Steuerungsgruppe LEADER/CLLD: Diese Gruppe besteht aus Vertreterinnen und Vertretern der Verwaltungsbehörden und Sprecherinnen und Sprechern der LEADER-Gruppen unter themenbezogener Teilnahme von Fachministerien. Der Große LEADER-Arbeitskreis wird hier vorbereitet.

Großer LEADER-Arbeitskreis: Mehrfach im Jahr treffen sich hier die LAG-Vorsitzenden, die LEADER-Managements, Landkreise und Verwaltungsbehörden sowie Vertreterinnen und Vertreter der Bewilligungsstellen. Der große LEADER-Arbeitskreis ist das zentrale Element zur Koordinierung des CLLD-Ansatzes zwischen Landes- und lokaler Ebene.

Interner LEADER-Manager-Arbeitskreis: Hier kommen die LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager zu einem internen Austausch zusammen.

Beratungen der einzelnen LAGn: Hier kommen lokale Akteurinnen und Akteure der LEADER-Region, der jeweilige LEADER-Manager bzw. die LEADER-Managerin und Mitglieder der Lokalen Aktionsgruppe zusammen.

2.5 Thematische Schwerpunkte des CLLD-Ansatzes

Die Unterstützung der Durchführung von Projekten und Maßnahmen durch die unterschiedlichen Fonds ist an inhaltliche Schwerpunkte gekoppelt, für deren Verwirklichung wiederum Zuwendungen über die jeweiligen Richtlinien gewährt werden können:

LEADER im ELER

Inhaltliche Schwerpunkte der durch den ELER unterstützten Maßnahmen und Projekte sind thematisch relativ breit und bilden folgende Themenbereiche ab: öffentliche Daseinsfürsorge, demografischer Wandel, Vernetzung von Stadt und Land, Entwicklung ländlicher Gebiete, Tourismus, Klimaschutz, Innovation, regionale Erzeugnisse, Kulturlandschaften, Dorferneuerung, Dorfentwicklung.¹⁵ In diesem Zusammenhang können über die Richtlinie LEADER und CLLD Zuwendungen für gebietsübergreifende und transnationale Kooperationsvorhaben (Vorbereitung und Anbahnung von Kooperationsvorhaben und deren Umsetzung) sowie ELER-Programme des MULE zur Umsetzung der Lokalen Entwicklungsstrategien in Anspruch genommen werden.¹⁶

CLLD im EFRE

Über den EFRE können Projekte nach zwei Richtlinien und damit in zwei thematischen Schwerpunkten gefördert werden. Zum einen sind dies Investitionen in die Sanierung und Anpassung von Kultureinrichtungen, Bau- und Bodendenkmalen, sowie die Verbesserung der Präsentation und der nachhaltigen Nutzung des kulturellen Erbes (Kulturerbe-EFRE-Richtlinie). Zum anderen können Projekte zur energetischen Sanierung von Sportstätten über die STARK III plus EFRE-Richtlinie unterstützt werden.

CLLD im ESF

Projekte und Maßnahmen, die in den LEADER-/CLLD-Regionen im Sinne der jeweiligen LES mit dem ESF unterstützt werden können, adressieren vielfältige thematische Schwerpunkte. Konkret wird über die Richtlinie LEADER und CLLD die Durchführung von Projekten und Maßnahmen im Rahmen der jeweiligen LES gefördert, die die folgenden Schwerpunkte in den Blick nehmen:¹⁷

- a) Interkulturelle und interreligiöse Projekte:
 - Durchführung von kulturverbindenden Projekten und von interkulturellen und interreligiösen Begegnungsveranstaltungen;

¹⁵ Internetseite LEADER und CLLD in Sachsen-Anhalt 2014-2020, <https://leader.sachsen-anhalt.de/>, zuletzt abgerufen am 16.01.2020

¹⁶ Richtlinie LEADER und CLLD sowie Internetseite LEADER und CLLD in Sachsen-Anhalt 2014-2020, <https://leader.sachsen-anhalt.de/>, zuletzt abgerufen am 16.01.2020.

¹⁷ Richtlinie LEADER und CLLD.

- Aufbau von Netzwerken zur Förderung des interkulturellen und interreligiösen Dialogs zur Bekämpfung der Fremdenfeindlichkeit;
- b) Projekte zur Bewältigung sozialer Folgen des demografischen und strukturellen Wandels:
- Initiierung und Unterstützung von Organisationsformen zur Sicherung der Daseinsvorsorge;
 - Entwicklung von Strategien, Konzepten und Leitbildern mit Handlungsfeldern (z.B. um eine Stigmatisierung als schrumpfende und alternde Gesellschaft entgegenzuwirken);
 - Coachingprojekte (z.B. zur Sensibilisierung der Bevölkerung und der gesellschaftlichen Akteurinnen und Akteure für den demografischen Veränderungsprozess);
 - Weiterbildung von Ehrenamtlichen;
 - Entwicklung und Unterstützung von regionalen und kommunalen Willkommenskulturen;
- c) Lokale arbeitsmarktorientierte Mikroprojekte mit dem Ziel des Abbaus von Bildungs- und Qualifikationsdefiziten, Arbeitsmarktintegration, Unterstützung der Beschäftigungsfähigkeit für am Arbeitsmarkt Benachteiligte und Personen mit Behinderung.
- d) Kooperation zwischen allgemeinbildenden Schulen und regional angesiedelten Unternehmen zur Berufsorientierung und -vorbereitung von Schülerinnen und Schülern der Klassen 1 bis 6 an außerschulischen Lernorten. Die Unternehmen sollen insbesondere in folgenden Bereichen tätig sein: Handwerk, Land- und Forstwirtschaft, Produktion und Dienstleistung.
- Die Kooperationspartner entscheiden gemeinsam darüber, welche Kooperationsform am besten geeignet ist. Beispiele für Kooperationsformen sind Tage der offenen Tür im Unternehmen oder Schüler-Praktika im Unternehmen.
- e) Initiierung und Unterstützung von Vernetzungs- und Kooperationsstrukturen für im Rahmen von LEADER und CLLD geförderte Projekte.

3. HINTERGRUND, ZIELSTELLUNG UND VORGEHEN DER EVALUIERUNG

3.1 Hintergrund der Evaluierung

Seit Beginn der Förderperiode bis zum Zeitpunkt der Evaluierung des CLLD-Ansatzes haben die LEADER-/CLLD-Regionen wichtige Erfahrungen in der Umsetzung des CLLD-Ansatzes sammeln können, erste Wirkungen des Ansatzes sind sichtbar. Somit kann zum jetzigen Zeitpunkt – insbesondere in Vorbereitung auf die nächste Förderperiode (2021-2027) – eine erste Bilanz des Erreichten gezogen und es können Handlungsempfehlungen für die künftige Ausrichtung abgeleitet werden.

3.2 Zielstellung und zentrale Fragestellungen

Übergeordnetes Ziel der Evaluation des CLLD-Ansatzes ist es, die bisherige Umsetzung und die Wirkungen des Ansatzes sowie zentrale Erfolgsfaktoren (Good Practice) und Hemmnisse in der Umsetzung zu identifizieren. Darüber hinaus sollen im Zuge der Evaluierung die Relevanz, die Akzeptanz und der Mehrwert des CLLD-Ansatzes sowie soziale Innovation im Kontext des CLLD-Ansatzes erörtert und bewertet werden. Ferner sollen auf dieser Basis Handlungsempfehlungen für die zukünftige Umsetzung des Ansatzes über die aktuelle Förderperiode hinaus und zentrale „lessons learned“ abgeleitet werden.

Konkret sollen mit der Evaluierung die folgenden spezifischen Fragestellungen beantwortet werden. Je nach Erhebungs- und Auswertungsschritt (s. Kapitel 3.3) wurden die Fragen in den jeweiligen Instrumenten operationalisiert.



- ▶ Wie wird der CLLD-Ansatz in den Regionen umgesetzt?
- ▶ Welche Herausforderungen und Gelingensbedingungen bestehen mit Blick auf die Umsetzung des CLLD-Ansatzes auf Ebene der LAGn, der Projektträger und der LEADER-Managements?
 - > Warum wird kaum die Möglichkeit für fondsübergreifende Projekte genutzt?
 - > Welche Projekttypen aus welchen Themenbereichen lassen sich bestimmen, die eine gemeinsame Finanzierung von mind. zwei Fonds nutzen? Was macht diese Projekte aus?



- ▶ Inwieweit leistet CLLD einen Beitrag zur Stärkung der regionalen Aktivitäten innerhalb der Förderschwerpunkte?
 - > Welche Wirkung und welchen Mehrwert hat die Öffnung des LEADER-Ansatzes durch CLLD?
 - > In welchem Umfang tritt die erwartete thematische Erweiterung des CLLD-Aktivitäten-spektrums im LAG-Gebiet ein?
 - > Wie wirkt sich dies auf die Qualität und Durchschlagkraft der regionalen Entwicklungskonzepte aus?
- ▶ Inwieweit trägt die Erweiterung der Anwendung des CLLD-Ansatzes auf die Fonds EFRE und ESF zur Verbesserung der lokalen Governance bei?

- > Erfolgte eine Erweiterung der Einbindung von relevanten Akteuren und Stakeholdern in der LAG? Welche Veränderungen sind bspw. hinsichtlich der Netzwerkaktivitäten zu beobachten?
- > Inwieweit entstanden in den Regionen neue Kooperationen mit Akteuren die eher aus dem ESF-/EFRE-Kontext kommen? Sind in Bezug auf die Zusammensetzung der Lokalen Aktionsgruppen Unterschiede zur Vorgängerperiode festzustellen?
- ▶ Wie greifen die drei Fonds beim CLLD-Ansatz ineinander (Synergieeffekte)?
 - > Ermöglicht die Ausweitung des Ansatzes auf EFRE und ESF Projekte, die anderenfalls nicht zustande gekommen wären?
 - > Welche Synergien können durch Multi-Fonds-CLLD-Strategien im Vergleich zu Mono-Fonds-Strategien der LAGn erreicht werden?

Relevanz, Akzeptanz und Mehrwert

- ▶ Bilden die Förderschwerpunkte (Inhalte) lt. Richtlinie die Nachfrage im ESF ab? Entsprechen die Zielstellungen und Förderansätze den Bedarfen?
- ▶ Inwiefern werden über CLLD Projekte umgesetzt, die über sonstige EU-Fördermöglichkeiten (sowohl im Mainstream als auch außerhalb des Mainstreams) nicht finanziert werden können?
- ▶ Zu welchen Themen besteht örtlicher Bedarf den CLLD-Ansatz im EFRE zu erweitern, um damit die Umsetzung der Entwicklungsstrategien qualitativ zu verbessern?
- ▶ Wo gibt es welche Verbesserungsbedarfe und Verbesserungsmöglichkeiten hinsichtlich der Förderung im ESF sowie im EFRE (Förderverfahren, Förderformulare Antrag / Auszahlung, Beratung, Schulung etc., Richtlinien) aus Sicht der Antragsteller, Managerinnen und Manager bzw. Bewilligungsstelle?

Soziale Innovation

- ▶ Inwieweit handelt es sich bei der Umsetzung dieses neuartigen Ansatzes „CLLD im ESF“ um soziale Innovation im Sinne von Art. 9 der VO (EU) Nr. 1304/2013?
 - > Handelt es sich bei CLLD um eine lokale bzw. regionale Erprobung, Bewertung und Umsetzung von innovativen Lösungen, um sozialen Bedürfnissen in Partnerschaft zu begegnen?
 - > Welche sozialen Innovationen (CLLD-Projekte) sind „Good Practice“ und lassen sich unter welchen Bedingungen ausweiten bzw. auf andere Kontexte übertragen?
 - > Wie lässt sich die Umsetzung von sozialen Innovationen bei CLLD verbessern? Welche Erfolgsfaktoren und Hemmnisse gibt es? Wie können Potenziale für soziale Innovation in der Umsetzung des CLLD-Ansatzes geschaffen werden? Wie können lokale Bedarfe an sozialen Innovationen besser identifiziert werden?

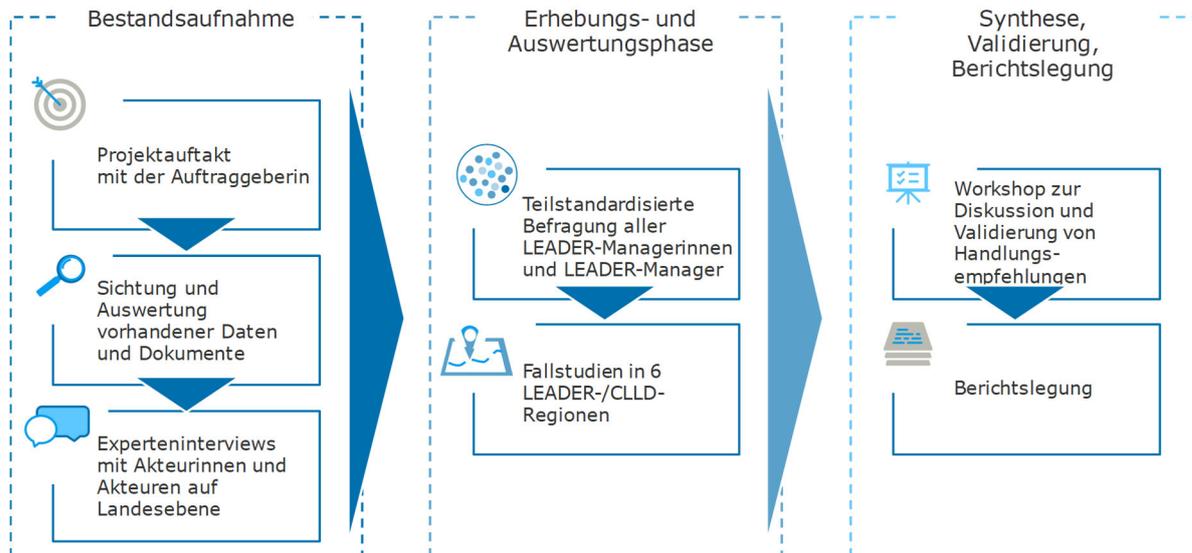
Aus der Analyse sollen Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die Umsetzung des CLLD-Ansatzes in der Förderperiode 2021-2027 abgeleitet werden. Die Entwicklung der Empfehlungen soll sich an folgenden Fragestellungen orientieren:

- ▶ Inwiefern sollte der gewählte fondsübergreifende LEADER-/CLLD-Ansatz weiterverfolgt oder konzeptionell modifiziert werden?
- ▶ Welche „lessons learned“ und welche Weiterentwicklungsmöglichkeiten des CLLD-Ansatzes lassen sich es aus den Ergebnissen der Evaluation für die Umsetzung auf lokaler und auf Steuerungsebene ableiten?

3.3 Methodisches Vorgehen

Durchgeführt wurde die Evaluierung zwischen Februar und Juli 2020. Soweit wie möglich wurden die Erhebungs- und Auswertungsschritte sukzessive durchgeführt, um so die Erkenntnisse der vorherigen Erhebungen berücksichtigen zu können. Das methodische Vorgehen für die Evaluierung ist in Abbildung 4 dargestellt und wird im Anschluss Schritt für Schritt erläutert.

Abbildung 4: Methodisches Vorgehen für die Evaluierung



Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting.

Hinweis zum Verständnis von CLLD:

Unter „CLLD“ wird im Kontext der Evaluierung die Anwendung der LEADER-Methode auf EFRE und ESF verstanden. Die Einordnung von LEADER im Kontext des ELER ist explizit nicht Fokus dieser Evaluierung. Die in Kapitel 4 dargestellten Ergebnisse zeigen jedoch, dass die Unterscheidung der drei Fonds ELER, EFRE und ESF nur selten wahrgenommen wird. Analytisch liegt der Fokus der Evaluierung auf den Aspekten, die sich an EFRE- und ESF-spezifischen Kernthemen orientieren.

3.3.1 Bestandsaufnahme

Die (analytische) Bestandsaufnahme zu Beginn der Evaluierung diente dazu, die Ziele und die Umsetzung des CLLD-Ansatzes in Sachsen-Anhalt zu verstehen, dieses Verständnis mit der Auftraggeberin abzugleichen und somit als Grundlage für die Erhebungs- und Auswertungsphase zu präzisieren und zu operationalisieren. Im Mittelpunkt stand dabei, die zentralen bzw. relevanten Hypothesen zur Umsetzung und Wirksamkeit des Ansatzes als Grundlage für die folgende empirische Überprüfung herauszuarbeiten und festzuhalten.



Projektauftritt mit der Auftraggeberin

Ende Januar fand ein Auftakttreffen mit der Auftraggeberin (EU-VB EFRE/ESF) statt. Dieses wurde einerseits dazu genutzt, das Verständnis von den Zielen und der Umsetzung des CLLD-Ansatzes sowie das Verständnis von den Zielen und Fragestellungen der Evaluierung zu

präzisieren. Zudem wurde das Auftakttreffen genutzt, um erste Hypothesen zu Herausforderungen und Erfolgsfaktoren in der Umsetzung des CLLD-Ansatzes sowie mögliche Wirkungen zu entwickeln.



Sichtung und Auswertung vorhandener Daten und Dokumente

In einem zweiten Schritt wurden folgende Daten und Dokumente gesichtet und insbesondere zur Vorbereitung der folgenden Erhebungsschritte im Hinblick auf eine Relevanz für die in Kapitel 3.2 dargestellten Fragestellungen ausgewertet.

- Richtlinie LEADER und CLLD, Kulturerbe-EFRE-Richtlinie sowie die STARK III plus EFRE-Richtlinie;
- Leitlinien Bewertung von LEADER/CLLD (Europäische Kommission – Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung);
- Lokale Entwicklungsstrategien ausgewählter LEADER-/CLLD-Regionen (Fokus auf Fallstudienregionen);
- Bewertungsbericht der Umsetzung der LEADER und CLLD-Maßnahmen in Sachsen-Anhalt 2014-2020 (ISW) (Mai 2019);
- Aktuellste Selbstevaluierungen der LAGn, Auswertung der Selbstevaluierungen der Lokalen Aktionsgruppen 2018 (Datenstand 31.12.2017);
- Daten zu den bislang geförderten Projekten;
- Der methodische Ansatz LEADER/CLLD in der EU-Förderung ab 2020. Handlungsempfehlungen für Sachsen-Anhalt (Muthmann, 2018);
- Antragsformulare/Projektskizzen ausgewählter Projekte aus dem Bereich EFRE und ESF, die in den Fallstudien beleuchtet wurden (insbesondere fondsübergreifende Projekte)



Experteninterviews mit Akteurinnen und Akteuren auf Landesebene

Im dritten Schritt der Bestandsaufnahme wurden leitfadengestützte Experteninterviews mit relevanten Akteurinnen und Akteuren auf Landesebene durchgeführt. Ziel der Experteninterviews war es, insbesondere Informationen zur Programmhistorie, zur Implementierungsstrategie auf Landesebene sowie bisherige Umsetzungserfahrungen zu erfassen. In den Interviews wurde ein besonderes Augenmerk auf die jeweiligen Bewilligungsprozesse gelegt.

Insgesamt wurden acht Interviews mit Akteurinnen und Akteuren auf Ebene der Programmsteuerung und -verwaltung aus den folgenden Fachressorts, koordinierenden Stellen und Bewilligungsstellen (vgl. Abbildung 3) geführt:

Für Richtlinien verantwortliche und fachlich eingebundene Ressorts und koordinierende Stellen:

- EU-Verwaltungsbehörde EFRE/ESF
- EU-Verwaltungsbehörde ELER
- Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt, Referat Sportstättenbau
- Staatskanzlei und Ministerium für Kultur des Landes Sachsen-Anhalt
- Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr

Bewilligungsstellen:

- Landesverwaltungsamt (LVwA)
- Investitionsbank Sachsen-Anhalt (IB)

3.3.2 Erhebungs- und Auswertungsphase

Die anschließende Erhebungs- und Auswertungsphase diente dazu, fallspezifisch und fallübergreifend die notwendigen Erkenntnisse zur Beantwortung der Fragestellungen zu sammeln. Diese bilden die Grundlage für die Entwicklung und Formulierung der Handlungsempfehlungen.



Teilstandardisierte Befragung aller LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager

Im ersten Schritt der Erhebungsphase wurde eine teilstandardisierte telefonische Befragung der LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager aller 23 LEADER-Regionen durchgeführt. In Fällen, in denen ein LEADER-Management-Büro bzw. eine LEADER-Managerin oder ein LEADER-Manager für mehrere LAGn beauftragt ist, wurde dies in der Befragung berücksichtigt. Ziel war es dabei einerseits, möglichst wenige Fragen doppelt zu stellen und andererseits, die Perspektiven auf die einzelnen LAGn differenziert einzuholen.

Die teilstandardisierte Befragung diente dazu, die erhobenen Einblicke und Erfahrungen der Akteurinnen und Akteure auf Landesebene um die Perspektive der LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager zu ergänzen und in der Breite Hinweise auf Wirkungsweisen des CLLD-Ansatzes sowie Aussagen zu Herausforderungen und Gelingensbedingungen in der Umsetzung des CLLD-Ansatzes im Sinne der jeweiligen LES zu erhalten. Insbesondere wurden folgende Aspekte thematisiert:

- Mehrwert der Öffnung des LEADER-Ansatzes durch CLLD und Umfang der tatsächlichen thematischen Erweiterung;
- Erweiterung der LAGn um weitere Akteurinnen und Akteure sowie Stakeholder und Entstehen neuer Kooperationen;
- Gründe für die Nutzung/Nicht-Nutzung der Möglichkeit für fondsübergreifende Projekte;
- Ermöglichung von Projekten, die ohne EFRE bzw. ESF nicht zustande gekommen wären;
- Elemente sozialer Innovation;
- Themen aus dem EFRE / ESF, um welche die Umsetzung des CLLD-Ansatzes sinnvoll erweitert werden könnte.

Die Befragung enthielt sowohl qualitative (leitfadengestützte) Anteile als auch einen standardisierten Befragungsteil, der sich insbesondere auf mögliche Wirkungen des CLLD-Ansatzes bezog.

Insgesamt wurde die Befragung mit 16 LEADER-Managerinnen und LEADER-Managern von 9 unterschiedlichen Organisationen zu allen 23 LEADER-/CLLD-Regionen durchgeführt.



Fallstudien in sechs LEADER-/CLLD-Regionen

Anschließend wurden in sechs der 23 LEADER-/CLLD-Regionen Fallstudien durchgeführt. Ursprünglich war geplant, diese vor Ort in den jeweiligen Regionen durchzuführen. Aufgrund der Maßnahmen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie wurden die Fallstudien mittels telefonischer Interviews durchgeführt.

Die Fallstudien dienten zum einen dazu, die Umsetzung des CLLD-Ansatzes vor Ort und in der Tiefe zu erfassen und die bisherigen Umsetzungserfahrungen und Wirkungen der Umsetzung des CLLD-Ansatzes zu erfragen.

Auswahl der Fallstudienregionen

Entlang des Erkenntnisinteresses der Evaluierung wurden die Fallstudien nach den folgenden Selektionskriterien ausgewählt:

- *Ähnlichkeit* hinsichtlich
 - der möglichst intensiven Nutzung des EFRE und/oder des ESF (über CLLD) sowie
 - der Erfahrung in der Umsetzung von fondsübergreifend finanzierten Projekten;
- *Unterschiedlichkeit* hinsichtlich
 - der in Anspruch genommenen Fonds sowie
 - der thematischen Schwerpunkte in den Projekten und Maßnahmen;
- Nachrangig: Möglichst große geografische Verteilung über Sachsen-Anhalt (insb. Nord/Süd) sowie Repräsentation von dichter und weniger dicht besiedelten Regionen.

Zudem wurden für die Fallstudienauswahl (nachrangig) auch Projekte berücksichtigt, die keine „abhängige Bewilligung“ haben, d. h. deren Finanzierung der einzelnen Bestandteile durch unterschiedliche Fonds nicht voneinander abhängig sind und die aus diesem Grund offiziell nicht als fondsübergreifend finanzierte Projekte erfasst sind.

Vorgehen in den Fallstudien

Im Zuge der Fallstudien wurde jeweils ein leitfadengestütztes Interview mit den Vorsitzenden der LAGn der ausgewählten LEADER-/CLLD-Regionen geführt. Teilweise nahmen an den Gesprächen mit den LAG-Vorsitzenden auch die jeweiligen LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager teil. In Einzelfällen holten die LAG-Vorsitzenden in Vorbereitung des Interviews auch die Perspektive weiterer LAG-Mitglieder ein und brachten diese im Interview ein.

Zudem wurden in den Fallstudien einzelne (fondsübergreifende sowie EFRE- und ESF-finanzierte) Projekte und Maßnahmen beleuchtet. Dies erfolgte durch eine Mischung aus einer fallspezifischen Sichtung und Auswertung von Projektdaten und -dokumenten sowie leitfadengestützten Interviews mit den Projektträgern bzw. Projektumsetzenden.

Insgesamt wurden zu sechs LEADER-/CLLD-Regionen

- Interviews mit sechs LAG-Vorsitzenden (sowie z. T. den LEADER-Managements) sowie
- 13 Interviews zu 12 Projekten geführt und die zugehörigen Projektunterlagen ausgewertet.

Unter den 11 in den Fallstudien beleuchteten CLLD-Projekten waren 4 fondsübergreifende Projekte (Kombination aus EFRE/ESF sowie ELER/ESF), 3 Projekte aus dem Bereich EFRE-Kulturerbe, 3 Projekte ausschließlich über den ESF-finanzierte Projekte sowie 1 Projekt aus dem Bereich EFRE-Sportstätten.

Die Fallstudien boten die Möglichkeit, Fragen zur Umsetzung, Wirksamkeit sowie Gelingensbedingungen und Herausforderungen tiefergehend zu beantworten. Insbesondere konnte so der Frage nachgegangen werden, welche Ziele mit dem fondsübergreifenden CLLD-Ansatz (in Ergänzung zum bisherigen LEADER-Ansatz) vor Ort verfolgt werden und welche Projekttypen sich aus welchen Gründen für die Finanzierung aus mehreren Fonds eignen. Außerdem konnte mit Blick auf den Ansatz „CLLD im ESF“ ermittelt werden, inwieweit es sich um soziale Innovation im Sinne des Art. 9 der VO (EU) Nr. 1304/2013 handelt.

Die Ergebnisse der fallspezifischen Betrachtung dienen dazu, fallübergreifend Hinweise auf mögliche Weiterentwicklungspotenziale des CLLD-Ansatzes abzuleiten.

3.3.3 Synthese, Validierung und Berichtslegung

Zunächst wurden die gewonnenen Daten und Informationen systematisch auf das spezifische Erkenntnisinteresse hin analysiert. Daraus wurden vorläufige Schlussfolgerungen und Empfehlungen abgeleitet.



Workshop zur Diskussion und Validierung von Handlungsempfehlungen

Zunächst wurde mit der Auftraggeberin sowie weiteren für die Umsetzung des CLLD-Ansatzes auf Steuerungs- und Verwaltungsebene verantwortlichen oder in die Umsetzung eingebundenen Personen ein Workshop durchgeführt, bei dem die zentralen Schlussfolgerungen und vorläufigen Handlungsempfehlungen vorgestellt, diskutiert und konkretisiert wurden. Die Ergebnisse des Workshops wurden anschließend im Zuge der Berichtslegung aufbereitet und berücksichtigt.

Folgende Akteurinnen und Akteure nahmen neben Ramboll Management Consulting an dem Workshop teil

- Vertreter/-in der Staatskanzlei
- Vertreter/-innen der EU-Verwaltungsbehörden EFRE/ESF und ELER
- CLLD-Koordinator/-in im LVWA
- Vertreterinnen und Vertreter der LEADER-Evaluation im ELER
- Sprecher/-in des LEADER-Netzwerkes Sachsen-Anhalt



Berichtslegung

Die aus den vorangegangenen Schritten gewonnenen Erkenntnisse und Handlungsempfehlungen sind in diesem Bericht zusammenfassend aufbereitet. Die Darstellung der Ergebnisse in Kapitel 4 orientiert sich an den in Kapitel 3.2 dargestellten Evaluationsdimensionen und zentralen Fragestellungen für die Evaluierung. Inhaltlich bestehen zwischen den Evaluationsdimensionen und den zentralen Fragestellungen große Schnittmengen. Die Umsetzung des CLLD-Ansatzes hat in unterschiedlichen Facetten Einfluss auf mögliche und beobachtete Wirkungen, sowie die Relevanz, die Akzeptanz und den Mehrwert des CLLD-Ansatzes. Zudem stehen einzelne Aspekte der Umsetzung des CLLD-Ansatzes auf unterschiedlichen Ebenen miteinander im Verhältnis. Entsprechend sind Redundanzen in der folgenden Beschreibung und Bewertung nicht gänzlich auszuschließen.

4. ERGEBNISSE DER EVALUIERUNG

Dieses Kapitel enthält die Ergebnisse der Evaluierung. Die Ergebnisse werden entlang der Evaluierungsdimensionen dargestellt (s. Abbildung 5).

Abbildung 5: Dimensionen der Evaluierung



4.1 Umsetzung des CLLD-Ansatzes

Im Fokus dieses Kapitels steht die Beschreibung und Bewertung der Umsetzung des CLLD-Ansatzes. Dabei wird einerseits der Frage nachgegangen, wie der CLLD-Ansatz in den Regionen umgesetzt wird und welche Herausforderungen und Gelingensbedingungen dafür eine Rolle spielen. Andererseits wird untersucht, welche (fördernden und hemmenden) Faktoren für die Initiierung und Umsetzung fondsübergreifender Projekte eine Rolle spielen und welche Projekttypen sich aus welchen Themenbereichen bestimmen lassen, die die Möglichkeit der fondsübergreifenden Finanzierung nutzen.

Dafür wird vor allem auf die Ergebnisse der teilstandardisierten Befragung aller LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager als auch auf die Ergebnisse der Fallstudien zurückgegriffen. Punktuell werden zudem die Ergebnisse der Experteninterviews für die Beschreibung der Umsetzung herangezogen.

Die Umsetzung des CLLD-Ansatzes wird entlang der folgenden Analyseaspekte beschrieben und bewertet:

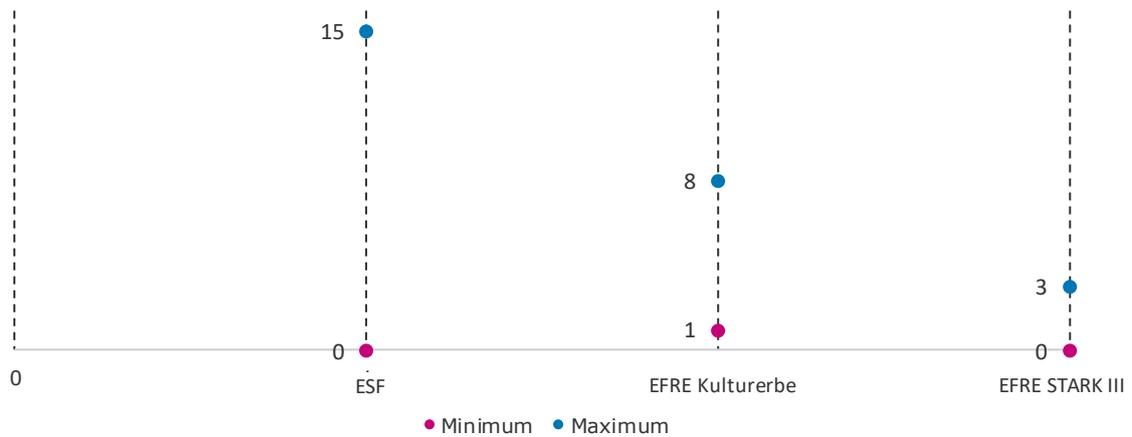
- Lokale Aktionsgruppen und LEADER-Management
- Bewilligungsstellen
- Projekte und Projektträger

Als Ausgangspunkt für die Darstellung der Evaluierungsergebnisse werden in diesem Kapitel Eckpunkte zum Umsetzungsstand des CLLD-Ansatzes skizziert.

4.1.1 Finanzieller und materieller Umsetzungsstand

Abbildung 6 und Abbildung 7 geben einen Überblick darüber, wie intensiv der CLLD-Ansatz in den LEADER-Regionen bislang in Anspruch genommen wurde. Deutlich wird, dass alle LEADER-CLLD-Regionen CLLD in Anspruch nehmen, d. h. aus allen Regionen mindestens einen Antrag für die Förderung über den EFRE oder ESF im Kontext von CLLD durch entsprechende Projektträger gestellt wurde. Die Abbildungen zeigen aber auch, dass große Unterschiede in der Intensität der Inanspruchnahme bestehen. Während in einzelnen LEADER-/CLLD-Regionen beispielsweise 15 Anträge für ESF-Projekte gestellt wurden, wurden in anderen sehr viel weniger Projektanträge im ESF gestellt, in manchen kein einziger. Im Bereich EFRE Kulturerbe variiert die Zahl der beantragten Projekte zwischen acht und eins, im Bereich EFRE STARK III zwischen drei und null.

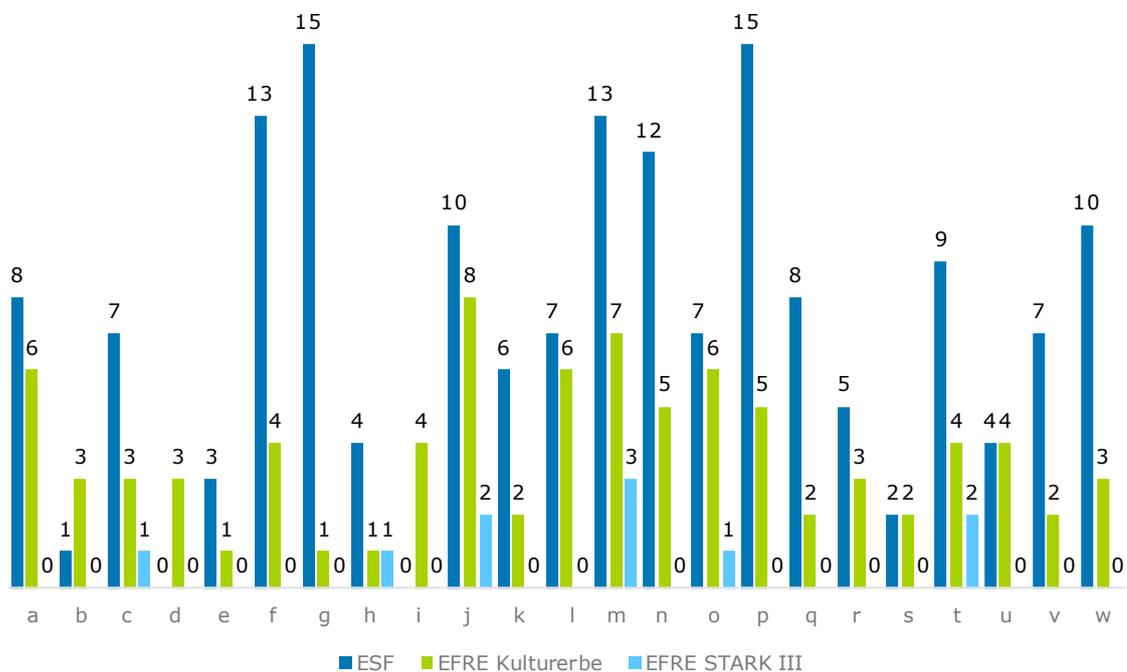
Abbildung 6: Intensität der Inanspruchnahme von CLLD nach Richtlinien über alle Regionen hinweg



Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis einer von der EU-VB EFRE/ESF zur Verfügung gestellten Übersicht über alle CLLD-Projekte 2017-2020. Stand: Juni 2020.

Abbildung 7 zeigt zudem, dass alle LAGn mindestens ein Projekt im Bereich der EFRE-Kulturerbe-Förderung beantragt haben. 21 LAGn haben mindestens ein Projekt im ESF beantragt. Darüber hinaus haben 6 LAGn mindestens ein EFRE-Sportstätten-Projekt beantragt.

Abbildung 7: Intensität der Inanspruchnahme von CLLD nach Richtlinien differenziert nach LEADER-Regionen

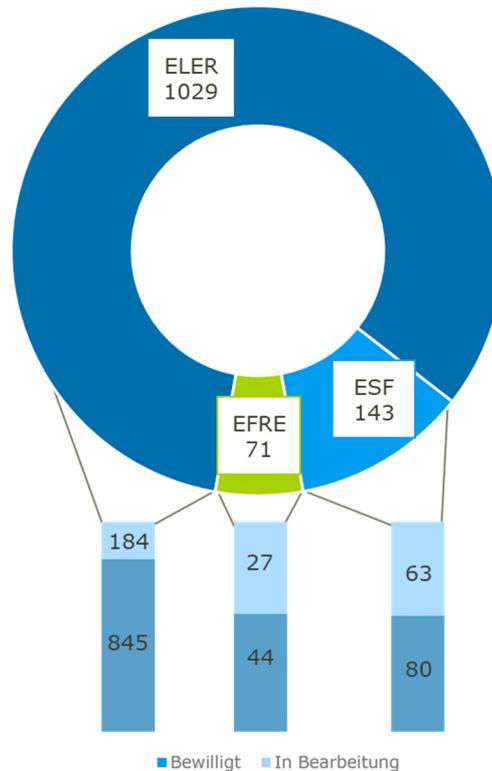


Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis einer von der EU-VB EFRE/ESF zur Verfügung gestellten Übersicht über alle CLLD-Projekte 2017-2020. Stand: Juni 2020, Name der LAGn durch Kleinbuchstaben anonymisiert.

Abbildung 8 greift den Vergleich der Anzahl der gestellten Förderanträge, getrennt nach den Fonds ELER, EFRE und ESF auf und verdeutlicht zudem die Zahl der bereits bewilligten Projektanträge im Vergleich zu der Anzahl der gestellten Projektanträge. Zusätzlich zu der in Abbildung 8 dargestellten Anzahl der gestellten Förderanträge nach Fonds wurden im ESF weitere 21 Anträge

gestellt, von denen 15 zurückgezogen und 6 abgelehnt wurden. Im EFRE wurden zusätzlich 24 Anträge gestellt, von denen 16 zurückgezogen und 8 abgelehnt wurden.

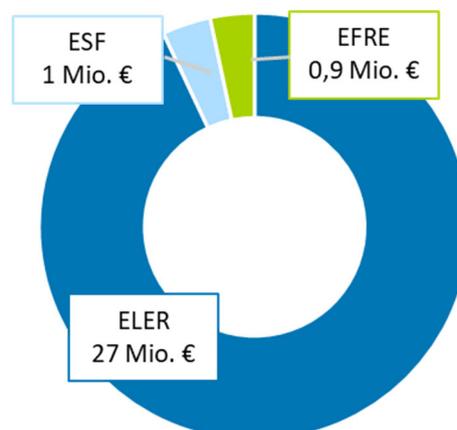
Abbildung 8: Anzahl der gestellten Förderanträge nach Fonds



Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis einer von der EU-VB EFRE/ESF zur Verfügung gestellten Übersicht über alle CLLD-Projekte 2017-2020. Stand: Juni 2020. Sowie die Gesamtübersicht über die finanziellen Orientierungsrahmen (FOR). Stand: Juni 2020.

Abbildung 9 zeigt den Umfang der ausgezahlten Mittel, differenziert nach Fonds. Im Vergleich zu den in Kapitel 2.1 dargestellten Mittelvolumen im ESF (gut 7,61 Mio. Euro) sowie im EFRE (26,7 Mio. Euro) zeigt sich, dass bislang nur ein kleiner Teil der Mittel ausgezahlt ist. Das bereitgestellte Mittelvolumen im ELER beträgt 86 Mio. Euro.

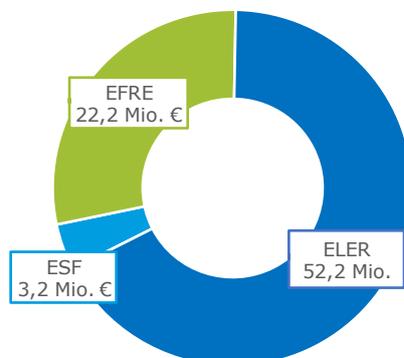
Abbildung 9: Umfang der ausgezahlten Mittel nach Fonds



Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis einer von der EU-VB EFRE/ESF zur Verfügung gestellten Übersicht über alle CLLD-Projekte 2017-2020. Stand: Juni 2020. Sowie die Gesamtübersicht über die finanziellen Orientierungsrahmen (FOR). Stand: Juni 2020.

Abbildung 10 zeigt, dass die insgesamt durch die Bewilligung als auch vorzeitigen Maßnahmenbeginn gebundenen Mittel nach Fonds deutlich über den ausgezahlten Mitteln liegen.

Abbildung 10: Umfang der gebundenen Mittel nach Fonds (Bewilligung und vorzeitiger Maßnahmenbeginn)



Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis einer von der EU-VB EFRE/ESF zur Verfügung gestellten Übersicht über alle CLLD-Projekte 2017-2020. Stand: Juni 2020. Sowie die Gesamtübersicht über die finanziellen Orientierungsrahmen (FOR). Stand: Juli 2020.

In insgesamt drei LAGn werden insgesamt drei fondsübergreifende Projekte in der Kombination ESF/EFRE bzw. ESF/ELER umgesetzt. Diese sind in Abbildung 11 kurz skizziert, konkrete Projekthinhalte werden in Kapitel 4.1 näher beleuchtet.

Abbildung 11: Fondsübergreifende¹⁸ Projekte



Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis einer von der EU-VB EFRE/ESF zur Verfügung gestellten Übersicht über alle CLLD-Projekten 2017-2020. Stand: Juni 2020.

Bewertung

Die Abbildungen 7, 8, 9 und 10 verdeutlichen, dass die in Kapitel 2.3 dargestellten Zielwerte für die Output- und Ergebnisindikatoren im EFRE und ESF zum Zeitpunkt der Evaluierung bereits übererfüllt wurden (Stand: Juni 2020). Der Finanzindikator konnte im EFRE und ESF noch nicht erfüllt werden.¹⁹

- So liegt die Zahl der **EFRE**-Projekte aus lokalen Entwicklungsstrategien zum Zeitpunkt der Evaluierung bei 44 (Outputindikator; Zielwert bis 2023: 40). Die Zahl der umgesetzten lokalen Entwicklungsstrategien liegt bei 20 (Outputindikator; Zielwert bis 2023: 9) und der Anteil der Lokalen Aktionsgruppen, die Projekte über den Bottom-up-Ansatz im EFRE umsetzen liegt mit 18 LAGn bei gut 72 Prozent (Ergebnisindikator; Zielwert bis 2023: 40 Prozent, bezogen auf bewilligte Projekte). Zum Zeitpunkt der Evaluierung waren die geplanten Gesamtmittel (EU-Mittel und nationaler Eigenanteil) von 26.765.534

¹⁸ Darunter fallen komplexe Projekte, bei denen die Umsetzung von mind. zwei Einzelprojekten (finanziert aus mind. zwei Fonds) voneinander abhängig ist.

¹⁹ Basierend auf dem Umfang der ausgezahlten Mittel, Stand: Juni 2020.

Euro im EFRE –basierend auf dem Umfang der gebundenen Mittel (Stand: Juli 2020) – noch nicht vollkommen erreicht.

- Die Zahl der geförderten **ESF**-Projekte über den Bottom-up-Ansatz liegt bei 80 und damit etwa ein Drittel über dem Zielwert für den Outputindikator (Zielwert bis 2023: 60). Der Anteil der lokalen Aktionsgruppen, die Projekte über den Bottom-up-Ansatz im ESF umsetzen liegt mit 20 LAGn bei knapp 87 Prozent (Ergebnisindikator; Zielwert bis 2023: 50 Prozent, bezogen auf bewilligte Projekte). Zum Zeitpunkt der Evaluierung waren die geplanten Gesamtmittel von 7.617.837 Euro ähnlich wie im EFRE –basierend auf dem Umfang der gebundenen Mittel (Stand: Juli 2020) – noch nicht erreicht.

4.1.2 Lokale Aktionsgruppen und LEADER-Management

Kapitel 4.1.1 hat gezeigt, dass alle 23 LAGn in Sachsen-Anhalt CLLD in Anspruch nehmen. Allerdings bestehen große Unterschiede in der Intensität der Inanspruchnahme von CLLD allgemein und zwischen der Inanspruchnahme von EFRE- und ESF-Mitteln im Rahmen von CLLD im Speziellen. Die Intensität und die Art der Inanspruchnahme haben Einfluss darauf, inwiefern sich die Umsetzung der lokalen Aktionsgruppen sowie der LEADER-Managements mit der Einführung des CLLD-Ansatzes verändert haben. Umgekehrt hängt die Intensität und Art der Inanspruchnahme von der Ausgestaltung der lokalen Aktionsgruppen (LAGn) und des LEADER-Managements ab. In diesem Kapitel wird daher die Umsetzung des CLLD-Ansatzes auf Ebene der lokalen Aktionsgruppen (a) und LEADER-Managements (b) genauer in den Blick genommen.



a) Umsetzung des CLLD-Ansatzes auf Ebene der LAGn

Im Fokus dieses Teilkapitels steht die Umsetzung des CLLD-Ansatzes auf Ebene der LAGn. Im Kern des Kapitels wird der Frage nachgegangen, inwiefern sich die Umsetzung der LAGn bzw. deren Aufgaben mit der Einführung des CLLD-Ansatzes verändert haben. Dabei werden folgende umsetzungsrelevante Aspekte in den Blick genommen:

- **Projektauswahlverfahren**
- **Zusammenarbeit mit dem LEADER-Management**

Auf beide Aspekte wird im Folgenden kurz eingegangen.



Projektauswahlverfahren

Neben der Erstellung der LES als strategische Grundlage für die lokale Entwicklung im Rahmen von LEADER und CLLD gehört die Vorbereitung und Durchführung von Projektauswahlverfahren im Sinne der angestrebten Entwicklung vor Ort zu den Kernaufgaben der LAGn. Dabei werden die LAGn durch die LEADER-Managements unterstützt. In der Praxis werden die Projektauswahlverfahren wie folgt umgesetzt:

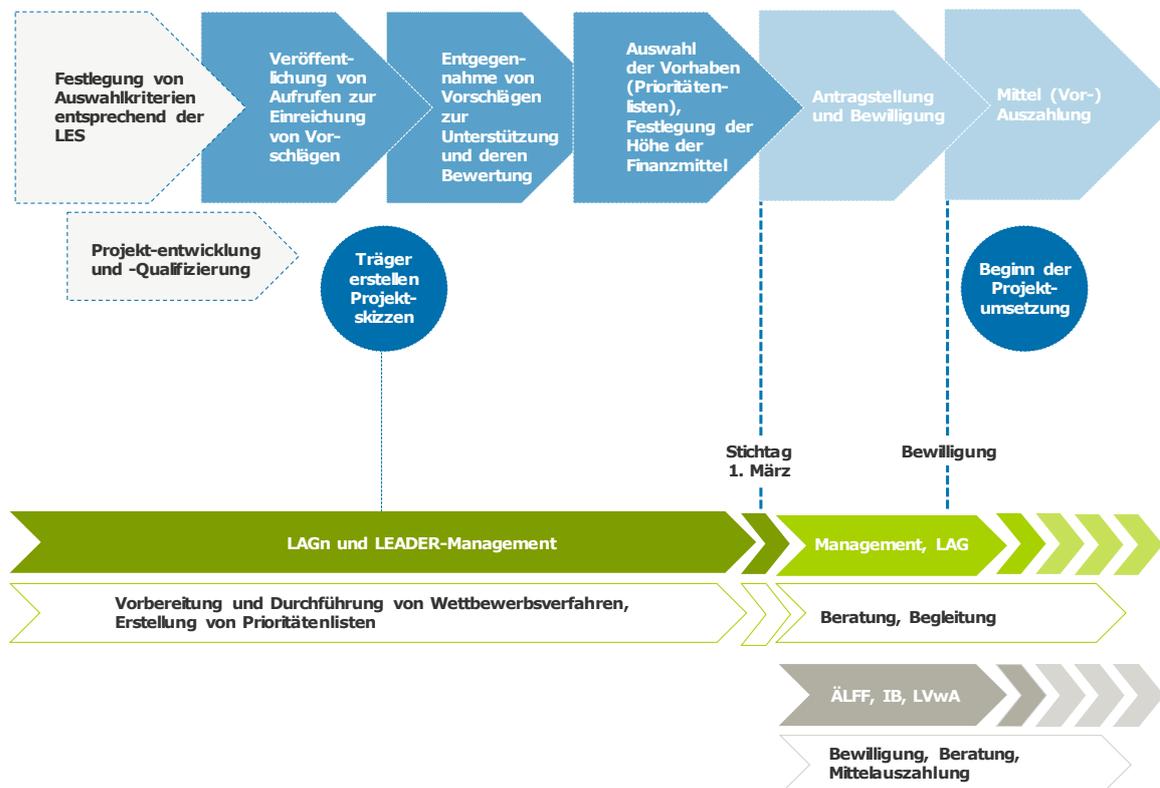
Ausgangspunkt für die Durchführung von Projektauswahlverfahren bilden die entsprechend der Ziele der LES in einem gesonderten Verfahren definierten Auswahlkriterien.²⁰ Auf Grundlage der LES veröffentlichen die LAGn dann den Aufruf für das Einreichen von Projektvorschlägen im Rahmen des Wettbewerbsverfahrens. Im Zuge der Vorbereitung der Projektauswahlverfahren haben potenzielle LEADER-/CLLD-Projekttträger die Möglichkeit, die Beratung durch die LAGn bzw. maßgeblich die LEADER-Managements in Anspruch zu nehmen. Inhalte dieser Beratung können die Projektentwicklung, die Weiterentwicklung von Projektideen oder die konkrete Beratung zur Erstellung von Projektskizzen für das Projektauswahlverfahren sein (s. dazu auch Kapitel 4.1.4).

²⁰ Vgl. Richtlinie LEADER und CLLD, Abschnitt 1 Allgemeiner Teil, 8. Allgemeine Verwaltungsvorschriften zum LEADER- und CLLD-Verfahren, verfügbar unter: <https://leader.sachsen-anhalt.de/foerdergrundlagen/foerderung-aus-dem-eler-ueber-die-richtlinie-leader-und-clld/>, zuletzt abgerufen am: 9. Juli 2020

Zeitlich erfolgt die Projektberatung sowohl vor als auch nach Veröffentlichung des Wettbewerbsaufrufs. Potenzielle Projektträger erstellen dann Projektskizzen, die die Grundlage für die Bewertung durch die LAGn bilden. Z. T. stellen die potenziellen Projektträger sich bzw. ihre Projektideen in den LAG-Sitzungen zusätzlich zu den eingereichten Projektskizzen vor. Anschließend erfolgt die Bewertung der Projektvorschläge durch die LAG-Mitglieder nach Punktesystemen anhand der vorab festgelegten Auswahlkriterien und innerhalb der finanziellen Orientierungsrahmen der LAG. Anhand dieser Bewertung wird pro LAG eine Prioritätenliste erstellt, die den zuständigen Bewilligungsstellen (ÄLFF, IB, LVwA) zugestellt werden. Zudem enthalten die Prioritätenlisten Nachrückerplätze.

Diejenigen Projekte, die einen Platz auf der Prioritätenliste erhalten haben, sind berechtigt, einen Antrag auf Förderung bei den Bewilligungsstellen zu stellen (vgl. Kapitel 4.1.3). Nach der Bewilligung der Fördermittelanträge beginnt die Projektumsetzung. Gemäß EU-Verordnung Nr. 1303/2013 Art. 34 umfassen die Aufgaben der LAGn bzw. der LEADER-Managements die Begleitung der Projektumsetzung sowie die Durchführung spezifischer Bewertungstätigkeiten im Zusammenhang mit dieser Strategie [LES]". (Vgl. Abbildung 12)

Abbildung 12: Zentrale Schritte von der Projektidee bis zur Projektumsetzung im Rahmen von CLLD/LEADER



Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis der VERORDNUNG (EU) Nr. 1303/2013 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 17. Dezember 2013, Art. 34, Nr. 3 d) bis g), Wettbewerbsaufruf CLLD/LEADER 2014-2020, der Ergebnisse der teilstandardisierten Befragung der LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager sowie der regionalen Fallstudien und Experteninterviews auf Verwaltungs- und Steuerungsebene.

Mit Blick auf die Durchführung der Projektauswahlverfahren bestehen keine Unterschiede zwischen den Fonds, mit denen die Projekte finanziert werden

Die Ergebnisse der Evaluierung zeigen, dass sich die Ausgestaltung der Projektauswahlverfahren zwar in einzelnen Bestandteilen, wie beispielsweise der persönlichen Vorstellung der Projektskizzen in der LAG-Sitzung, zwischen den LAGn unterscheiden. Deutlich wird mit Blick auf CLLD auch, dass die Projektauswahlverfahren in den jeweiligen LAGn für alle Projekte, unabhängig von den Fonds, mit deren Hilfe diese Projekte finanziert werden sollen, gleich umgesetzt werden. Das bedeutet auch, dass für alle Projekte pro LAG dieselben Auswahlkriterien zugrunde gelegt werden.

Für die Durchführung der Projektauswahlverfahren greifen die LAGn in der Regel auf langjährige Erfahrungen zurück.

Zwar hängt die Ausgestaltung der Projektauswahlverfahren nicht unmittelbar mit der Einführung von CLLD zusammen, da das Projektauswahlverfahren integraler Bestandteil des Bottom-up-Ansatzes mit Hilfe der LEADER-Methode ist. Dennoch ist die Umsetzung des CLLD-Ansatzes nicht losgelöst von der Ausgestaltung des Projektauswahlverfahrens zu betrachten, weil die CLLD-Projekte mit Hilfe der Projektauswahlverfahren auf Ebene der LAGn ausgewählt werden. Die folgenden Einschätzungen der lokalen Akteurinnen und Akteure zu den Projektauswahlverfahren beziehen sich somit zum Teil nicht nur auf die Verfahren im Kontext von CLLD im Speziellen, sondern auch im Kontext von LEADER im Allgemeinen.

Das Projektauswahlverfahren wird als zielführend und objektiv empfunden

Die lokalen Akteurinnen und Akteure empfinden die Ausgestaltung der Projektauswahlverfahren übergreifend als zielführend. Das Projektauswahlverfahren wird insbesondere als positiv bewertet, weil die Projektauswahl durch mehrere, unterschiedliche, Akteurinnen und Akteure erfolgt und weil das Verfahren nach Einschätzung der lokalen Ebene transparent ist und eine neutrale Bewertung ermöglicht. Aus Perspektive einzelner Akteurinnen und Akteure auf Verwaltungs- und Steuerungsebene nimmt das Projektauswahlverfahren auf Ebene der LAG zu viel Zeit in Anspruch, sodass der Zeitraum von der Projektidee bis zur Bewilligung als zu lang eingeschätzt wird.

Die meisten der befragten lokalen Akteurinnen und Akteure schätzen das Projektauswahlverfahren als objektiv ein. Die Objektivität wird demnach gewährleistet durch

- standardisierte Bewertungsbögen und Bewertungskriterien pro LAG,
- die Dokumentation der Entscheidungsfindung,
- die Einhaltung strenger Befangenheitsregeln,
- mehrstufige Auswahlverfahren (z.B. formale Bewertung durch LEADER-Managements, inhaltliche Vorbewertung durch den LAG-Vorstand, Erstellung der Prioritätenliste durch die LAG-Mitgliederversammlung) sowie durch
- die Einbindung des LEADER-Managements als „objektive“ Einheit ohne Entscheidungsstimme.

Einzelne LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager schätzen die Projektauswahl als immer bis zu einem gewissen Grad subjektiv ein, weil Entscheidungen subjektiv durch Einzelpersonen gefällt werden und betonen daher eher die Transparenz des Verfahrens.

„Objektiv ist so eine Frage – objektiv sowieso nicht, weil jedes LAG-Mitglied subjektiv drauf schaut – aber es erfolgt transparent und das ist ok.“

LEADER-Managerin/LEADER-Manager im Rahmen der teilstandardisierten Befragung

Trotz der grundsätzlich positiven Einschätzung zur Ausgestaltung der Projektauswahlverfahren beschreiben die lokalen Akteurinnen und Akteure Herausforderungen, die mit dem Verfahren in Verbindung stehen. Diese beziehen sich sowohl auf CLLD-spezifische Aspekte als auch auf Aspekte, die sich grundsätzlich auch auf die Ausgestaltung von LEADER (ELER) beziehen.

Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Projektauswahlverfahren beziehen sich tendenziell auf Aspekte, die auch LEADER (ELER) betreffen

Der Großteil der befragten Akteurinnen und Akteure empfindet die jährliche Stichtagsregelung (1. März²¹) für die Projektantragsstellung bei den Bewilligungsstellen als herausfordernd. Damit die potenziellen Projektträger Projektanträge zum 1. März bei den Bewilligungsstellen einreichen können, bedarf es frühzeitiger Wettbewerbsaufrufe, einer frühzeitigen Erstellung von Projektskizzen und letztlich der Projektanträge.

„Problematisch finde ich die ganzen Fristensetzungen. (...) Etwa, dass Träger nur einmal pro Jahr Anträge abgeben können. Da wünsche ich mir mehr Flexibilität.“

LEADER-Managerin/LEADER-Manager im Rahmen der teilstandardisierten Befragung

Zudem wird z.T. als Herausforderung beschrieben, dass die Bewertungskriterien für die Projektauswahlverfahren mit dem Beschluss der LES festgelegt werden. Aufgrund bestimmter Entwicklungen in den Regionen (z.B. Veränderung der Fachkräftesituation im Vergleich zum Zeitpunkt der LES-Erstellung) seien einzelne Bewertungskriterien mit Fortschreiten der Förderperiode weniger relevant als zum Zeitpunkt der LES-Erstellung. Zwar besteht die Möglichkeit, Bewertungskriterien in der laufenden Förderperiode anzupassen, dies ist aus Perspektive der lokalen Akteurinnen und Akteure jedoch mit einem unverhältnismäßig hohen Aufwand verbunden, weil die jeweilige LES mit der Änderung von Bewertungskriterien neu durch das Landesverwaltungsamt bestätigt werden müsste. Speziell mit der Einführung von CLLD in Verbindung stehend beschreiben die lokalen Akteurinnen und Akteure darüber hinaus, dass Projektauswahlkriterien im späteren Verlauf z.T. unpassend sind und führen dies auf die zeitliche Reihenfolge der LES-Erstellung und der fehlenden Bekanntheit der Fördertatbestände im EFRE und ESF zum Zeitpunkt der LES-Erstellung zurück. So vergingen aus der Perspektive der lokalen Akteurinnen und Akteure mehr als drei Jahre vom Beginn der ersten Überlegungen zur Umsetzung von EFRE- und ESF-spezifischen Projekten im Sommer 2014 bis zu den ersten Bewilligungsbescheiden Ende 2017. Denn auf lokaler Ebene fand in der Regel bereits im Zuge des LEADER-Wettbewerbsaufrufs im Sommer 2014 eine konkrete Auseinandersetzung mit EFRE- und ESF-Fördergegenständen bei der Erarbeitung der einzureichenden lokalen Entwicklungsstrategie statt. Im Rahmen dieser Auseinandersetzung entstanden auch bereits erste Projektideen.

Ein weiterer Aspekt, den die lokalen Akteurinnen und Akteure z.T. als Herausforderung empfinden, ist die Ausgestaltung von Nachrückerverfahren. Durch lange Bearbeitungszeiten in den Bewilligungsstellen (s. Kapitel 4.1.3) kommt es teilweise zu Überschneidungen mit den Antragsfristen des nächsten Jahres bzw. für die Aktualisierung der Prioritätenlisten. Das bedeutet, dass zum Teil Projekte, die einen Platz auf der Prioritätenliste erhalten haben, im darauffolgenden Jahr zum Zeitpunkt der Antragsstellung noch nicht bewilligt sind und deshalb weiterhin auf der Prioritätenliste gelistet werden.

Zusammenarbeit mit dem LEADER-Management

Die Zusammenarbeit zwischen LEADER-Managements und LAGn hat sich durch die Einführung von CLLD grundsätzlich nicht verändert

Die Ergebnisse der Fallstudien sowie der teilstandardisierten Befragung der LEADER-Managerinnen und LEADER-Managerinnen zeigen: Die Art und Weise der Zusammenarbeit zwischen den LAGn (Vorstand und Mitgliederversammlung) haben sich mit der Einführung von CLLD im Gegensatz zu der vorherigen Förderperiode nicht verändert. Das bedeutet auch, dass zwischen der Zu-

²¹ Vgl. Richtlinie LEADER und CLLD Nr. 8.5. verfügbar unter: https://leader.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MF/Leadernetzwerk/Dokumente/Foerdergrundlagen/Richtlinie_LEADER_und_CLLD_2019.pdf, zuletzt abgerufen am: 9. Juli 2020

sammenarbeit, die in Verbindung mit der Inanspruchnahme von EFRE und ESF steht und der Zusammenarbeit, die in Verbindung mit der Inanspruchnahme von ELER steht, nicht grundsätzlich differenziert werden kann.

Dementsprechend betonen auch die LAG-Vorsitzenden, dass die Art ihrer Aufgaben als Vorsitzende sich mit der Einführung von CLLD nicht verändert habe.

„Die CLLD-spezifischen Aufgaben grenzen sich nicht von den anderen Aufgaben ab. Man versucht grundsätzlich, die Möglichkeiten, die es gibt, zu vermitteln und Antragstellern zu helfen.“

LAG-Vorsitzende/LAG-Vorsitzender im Rahmen der Fallstudien

Aufgaben der LAG-Vorsitzenden haben sich inhaltlich und die Komplexität betreffend verändert

Die LAG-Vorsitzenden geben zwar an, ihre Arbeit habe sich grundsätzlich nicht verändert, bspw. hinsichtlich der Art der Aufgaben. Allerdings beschreiben die LAG-Vorsitzenden durchaus eine inhaltliche Veränderung sowie eine erhöhte Komplexität in der Aufgabenwahrnehmung. Diese betreffe auch die LAG-Mitglieder. So habe die Einführung des CLLD-Ansatzes und insbesondere die thematische Erweiterung, ein „neu eindenken“ der LAG zu Beginn erfordert. Einzelne LAG-Vorsitzende geben an, dass ihre Arbeit durch die Einführung von CLLD interessanter geworden sei.

Inhaltliche Veränderungen in der Zusammenarbeit werden auf die thematische und inhaltliche Erweiterung, die mit CLLD einhergeht, zurückgeführt. Insbesondere im Rahmen der Projektauswahlverfahren ist diese inhaltliche Veränderung für die LAG-Vorsitzenden und die Mitgliederversammlungen spürbar. Wie intensiv die LAGn (Vorsitz und Mitgliederversammlung) inhaltliche Veränderungen wahrnehmen, ist davon abhängig, wie intensiv CLLD in Anspruch genommen wird, d.h. in welchem Umfang sich die LAG in der Vorbereitung und Durchführung der Projektauswahlverfahren und der Projektbegleitung mit CLLD-Projekten beschäftigen.

Die erhöhte Komplexität führen die LAG-Vorsitzenden maßgeblich auf die Vielzahl an Bewilligungsstellen, Richtlinien und Anforderungen durch die Richtlinien zurück. Dies sowie die inhaltliche/thematische Erweiterung der Fördermöglichkeiten durch CLLD haben wiederum insbesondere zu Beginn der CLLD-Förderung zu einem erhöhten Informations- und Abstimmungsbedarf bei den LAG-Mitgliedern und den Projektträgern geführt. Die Zusammenarbeit zwischen den LAGn und den LEADER-Managements ist dadurch zum Teil aufwendiger geworden, was sich bspw. durch längere Sitzungen bemerkbar macht. Durch die thematische und finanzielle Erweiterung der Fördermöglichkeiten ist zudem der Aufwand für die Projektauswahl erhöht, da insgesamt mehr Projekte in Frage kommen als zuvor. Insbesondere die Anfangsphase beschreiben die LAG-Vorsitzenden daher als herausfordernd.

„Informationsseitig war es kompliziert, bis man wirklich einordnen konnte, was mit welchem Fonds abgearbeitet werden kann. Die Startphase war holprig.“

LAG-Vorsitzende/LAG-Vorsitzender im Rahmen der Fallstudien

Einzelne bewerten die „holprige Startphase“²² als „normal“²³ für eine solche Veränderung wie die Einführung des CLLD-Ansatzes.

Zudem beschreiben die LAG-Vorsitzenden Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Bewilligungsverfahren (s. Kapitel 4.1.3) als Grund für Herausforderungen auf Ebene der LAG. Denn

²² Wörtlich übernommen aus den Interviews mit den LAG-Vorsitzenden.

²³ Wörtlich übernommen aus den Interviews mit den LAG-Vorsitzenden.

unzufriedene Projektträger wenden sich teilweise mit ihren Anliegen an die LAG-Vorsitzenden, selbst wenn die Unzufriedenheit sich aus den Bewilligungsverfahren auf Landesebene ergibt.

Sowohl von den LAGn als auch den LEADER-Managements wird die Rückkopplung mit der Landesebene im Kontext von CLLD als transparent und angenehm beschrieben

Die Kommunikation mit der Landesebene, insbesondere mit der VB EFRE/ESF und der VB ELER wird von den lokalen Akteurinnen und Akteuren, vor allem den LEADER-Managements, grundsätzlich als transparent und positiv beschrieben. Besonders hervorgehoben wird die Teilnahme der Verantwortlichen an den Treffen des LEADER-Netzwerks sowie das spürbare Engagement und den Willen, die Umsetzung des CLLD-Ansatzes auch im Sinne der Umsetzung auf lokaler Ebene zu vereinfachen. Die in diesem Zusammenhang zu erwähnende Möglichkeit zu Beginn der Förderperiode Stellung zu den CLLD-Richtlinien zu nehmen, wird rückblickend unterschiedlich hilfreich wahrgenommen und bewertet. Zum Teil schildern die LEADER-Managements rückblickend den Eindruck, Stellungnahmen oder einzelne Bestandteile seien in der folgenden Ausgestaltung der Richtlinien berücksichtigt worden. Zum Teil beschreiben die LEADER-Managements, keinen Mitgestaltungsspielraum mit Blick auf die Richtlinien wahrgenommen zu haben.



b) Umsetzung des CLLD-Ansatzes auf Ebene des LEADER-Managements

In diesem Unterkapitel steht die Umsetzung des LEADER-Managements im Kontext von CLLD im Vordergrund. Dabei wird in den Blick genommen, welchen Einfluss die Einführung des CLLD-Ansatzes grundsätzlich auf die Aufgaben des LEADER-Managements hat. Aspekte in der Aufgabenwahrnehmung der LEADER-Managements, die in direktem Zusammenhang mit den Antrags-, Bewilligungs- und Auszahlungsverfahren stehen, werden in Kapitel 4.1.3 erläutert.

In 17 der 23 LAGn wurde das LEADER-Management in der Förderperiode 2007-2013 durch dieselbe Person bzw. Organisation umgesetzt wie in der aktuellen Förderperiode. In den weiteren sechs Regionen wird das LEADER-Management erst seit Beginn der Förderperiode 2014-2020 von der befragten LEADER-Managerin bzw. dem befragten LEADER-Manager durchgeführt. Um zu ermitteln, inwiefern die Einführung des CLLD-Ansatzes Einfluss auf die Umsetzung des LEADER-Managements hat, wird im Folgenden in den Blick genommen

- inwiefern sich die Aufgaben der LEADER-Managements im Vergleich zur Förderperiode 2007-2013 bzw. mit der Einführung des CLLD-Ansatzes verändert haben (LEADER-Managements, die vor der aktuellen Förderperiode für die jeweilige LAG zuständig waren) und
- inwiefern sich die Aufgaben der LEADER-Managements zwischen Aufgaben, die mit der Inanspruchnahme des ELER in Verbindung stehen und solchen, die mit der Inanspruchnahme der Fonds EFRE und ESF verbunden sind, unterscheiden (LEADER-Managements, die erst seit in der aktuellen Förderperiode für die jeweilige LAG zuständig sind).

Die Aufgaben der LEADER-Managements sind in Kapitel 2.4 skizziert worden. Dabei wurde nicht zwischen Aufgaben, die mit EFRE und ESF im Kontext von CLLD in Verbindung stehen, und Aufgaben, die mit ELER im Kontext von LEADER in Verbindung stehen, differenziert.

Die Aufgaben der LEADER-Managements haben sich mit der Einführung von CLLD nicht grundsätzlich verändert

Übergreifend zeigen die Ergebnisse der teilstandardisierten Befragung aller LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager zunächst, dass sich die Arbeit der LEADER-Managements – ähnlich wie die skizzierten Aufgaben der LAG-Vorsitzenden mit Einführung des CLLD-Ansatzes nicht grundsätzlich verändert haben. Dies unterstreicht das folgende Zitat einer LEADER-Managerin bzw. eines LEADER-Managers.

„Grundsätzlich gibt es keine Veränderung in meinen Aufgaben. Es geht um Projekte, die von der Idee bis zu Umsetzung begleitet werden.“

LEADER-Managerin/LEADER-Manager im Rahmen der teilstandardisierten Befragung

Das bedeutet, dass die Art der Aufgaben sowie der Arbeitsprozesse im Vergleich zur vorherigen Förderperiode grundlegend vergleichbar geblieben sind. Dementsprechend kann nicht grundlegend zwischen Aufgaben und Prozessen, die mit der Inanspruchnahme von ELER-Mitteln oder die mit der Inanspruchnahme von EFRE- und/oder ESF-Mitteln²⁴ in Verbindung stehen, differenziert werden.

Verändert haben sich vor allem Arbeitsinhalte

Während sich die Art der Aufgaben der LEADER-Managements zwar nicht grundsätzlich verändert haben, ist jedoch – ebenfalls ähnlich wie mit Blick auf die Aufgaben der LAGn und LAG-Vorsitzenden – eine klare Veränderung der Arbeitsinhalte erkennbar. Dementsprechend zeigt sich auch, dass mit der Inanspruchnahme von CLLD grundsätzlich andere Arbeitsinhalte einhergehen als mit LEADER (ELER) allein.

Die inhaltliche Veränderung der Arbeit der LEADER-Managements ist auf unterschiedliche Faktoren zurückzuführen:

- ▶ thematisch anders gelagerte Projekte sind hinzugekommen (ESF);
- ▶ die Möglichkeit der Förderung von nicht-investiven Maßnahmen wurde erweitert (ESF);
- ▶ Projektträger anderer Art und Größe sind hinzugekommen (EFRE und ESF).

Thematisch anders gelagerte Projekte sind hinzugekommen (ESF)

Einerseits können mit der Einführung von CLLD im Vergleich zu LEADER (ELER) thematisch anders gelagerte Projekte, z.B. die Weiterbildung von Ehrenamtlichen, umgesetzt werden²⁵. Andererseits ergibt sich durch CLLD insgesamt ein thematisch breiteres Spektrum. Beides ist maßgeblich auf die Öffnung von LEADER für den ESF zurückzuführen. Das breitere thematische Spektrum wird vor allem in der Projektentwicklung, der Projektberatung und -Qualifizierung deutlich. Durch die Öffnung von LEADER für EFRE (Kulturerbe und STARK III) sind im Vergleich zur LEADER-Förderung (ELER) kaum neue Themen hinzugekommen. Denn eine Förderung von Kulturerbe sowie Sportstätten ist grundsätzlich auch über den ELER (LAM) sowie die Mainstream-Förderung im EFRE (Kulturerbe) oder Landesförderung (Sportstätten) möglich. Allerdings bestehen im Vergleich zur vorherigen Förderperiode im EFRE z.B. Fördermöglichkeiten für Projekte mit größeren Volumen als zuvor.

Möglichkeit der Förderung von nicht-investiven Maßnahmen wurde erweitert (ESF)

Eine thematische Veränderung der Aufgaben der LEADER-Managements ergibt sich zudem durch die Möglichkeit der Förderung von nicht-investiven Maßnahmen im ESF, d.h. die Förderung von Sachausgaben, Personalausgaben sowie anteiligen Gemeinausgaben. Folglich ist im Vergleich zur Förderperiode 2007-2013 vor allem die (Weiter-) Entwicklung von entsprechenden ESF-Projekten als auch Beratung von ESF-Projektträgern im Vergleich zur vorherigen Förderperiode ein Novum für die LEADER-Managements.

Projektträger anderer Art und Größe sind hinzugekommen (EFRE und ESF)

In der Konsequenz der thematischen Erweiterung durch den ESF werden ESF-geförderte Projekte im Rahmen von CLLD von Projektträgern umgesetzt, die bislang eher wenig oder keine LEADER-Projekte umgesetzt haben, bspw. gemeinnützige Vereine aus dem sozialen Bereich. Dies zieht

²⁴ Sofern nicht eindeutig anders formuliert, ist mit den Bezeichnungen „ELER-/EFRE-/ESF-Mittel“ die Inanspruchnahme der Förderung über diese Fonds im Rahmen von LEADER/CLLD gemeint.

²⁵ Eine Übersicht über die Themenschwerpunkte der ESF-Projekte im Rahmen von CLLD finden sich in Kapitel 4.3

mitunter einen höheren Beratungsaufwand für die LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager mit sich. Das Spektrum der Projektträger hat sich zum Teil jedoch auch mit der Öffnung von LEADER für den EFRE verändert. Denn durch im Vergleich zur ELER-Förderung (LAM) höhere Zuschüsse sowie Förderhöchstsätze von 90 Prozent (im Vergleich zu 80 Prozent im Rahmen der LIM (LEADER innerhalb des Mainstreams), LAM (LEADER außerhalb des Mainstreams) sowie Kulturerbe-EFRE-Richtlinie (im Mainstream) können Projekte mit einem größeren finanziellen Volumen umgesetzt werden. Damit ist die Förderung von kulturellem Erbe über EFRE im Rahmen von CLLD für (potenzielle) Projektträger grundsätzlich attraktiver, sodass andere oder mehr Projektträger als zuvor an der Förderung interessiert sind. Die Art der Projektträger hat sich zudem über die im Gegensatz zur Förderung im ELER (LAM) im EFRE (Kulturerbe) mögliche Förderung von Kirchen verändert. Darüber hinaus hat sich das Spektrum der Projektträger auch dadurch erweitert, dass durch die Förderung über die Richtlinie LEADER und CLLD (ESF und LAM), die Kulturerbe-EFRE-Richtlinie sowie die STARK III plus EFRE-Richtlinie im Rahmen von CLLD die Förderung von Projekten in Städten mit mehr als 10.000 Einwohnern (außerhalb der Gemeindegebiete Halle (Saale), Magdeburg und der nicht überwiegend ländlich geprägten Ortsteile der Stadt Dessau-Roßlau) möglich ist.

Die Komplexität sowie die Bürokratie haben sich mit Bezug auf die Aufgabenwahrnehmung erhöht

Neben der inhaltlichen Veränderung der Aufgaben empfinden alle befragten LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager mit Blick auf ihre Aufgabenwahrnehmung seit Einführung des CLLD-Ansatzes eine Erhöhung der Komplexität als auch eine Zunahme der Bürokratie. Dies führen sie u.a. auf die Vielzahl an zu beachtenden Richtlinien sowie die Erhöhung der Anzahl der Bewilligungsstellen (vgl. Kapitel 2.4) zurück. Aus der Perspektive der befragten LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager war es insbesondere zu Beginn der Förderperiode herausfordernd, sich die Richtlinieninhalte sowie den Umgang mit den Richtlinien anzueignen. Abbildung 3 zeigt die in der aktuellen Förderperiode vier zentralen Richtlinien, die für die LEADER und CLLD-Förderung von Bedeutung sind. Um (potenzielle) Projektträger, die die Förderung über einen oder mehrere der drei Fonds bzw. der vier Richtlinien in Anspruch nehmen (wollen), effektiv in der Projektentwicklung, der Antragsstellung und Projektumsetzung beraten zu können, sind umfassende Kenntnisse der Richtlinieninhalte auf Seiten der LEADER-Managements erforderlich.

Die Erhöhung der Komplexität sowie die Zunahme der Bürokratie begründen die LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager zudem mit der Unterschiedlichkeit der Verfahrensvorgaben zwischen den Richtlinien (z.B. ist die Bescheinigung des Steuerstatus der Projektträger aufgrund des Erstattungsprinzips im EFRE erst am Ende der Förderung erforderlich, im ESF angesichts der Leistung von Vorauszahlungen bereits bei Antragsstellung – unter Nutzung desselben Formulars) als auch auf als komplex empfundene Förderkonditionen sowie deren Formulierung in den Richtlinien (vor allem im EFRE), um die Indikatorenzielwerte zu unterstützen (z. B. Nachweis CO₂-Reduktion). Zudem wird die Förderkonstruktion als regeldicht beschrieben (z.B. Vergaberegeln und Regelungen zur Kostenplausibilität, Regelungen zu Preisschwellen bei Direktkauf). In Folge dessen beschreiben die LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager auch einen höheren Beratungsaufwand in der Projektberatung, da es den (potenziellen) Projektträgern – insbesondere neuen oder verhältnismäßig kleinen – in der Regel schwerfällt, die Richtlinien nachzuvollziehen. Auch einigen LEADER-Managerinnen und LEADER-Managern fiel es nach eigenen Aussagen anfangs schwer, „den Überblick zu behalten“²⁶.

Häufige Änderungen der Richtlinien (z.B. Förderhöchstsätze ESF, Pauschalierung) werden inhaltlich als sinnvoll bewertet, wie das folgende Zitat beispielhaft zeigt:

²⁶ Wörtliches Zitat aus der Befragung der LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager.

„Wir haben uns zum Beispiel sehr gefreut, im ESF pauschalierte Kostensätze durchzusetzen, nachdem wir so gekämpft haben. Das war eine Riesen Erleichterung. Da habe ich mir gedacht: Meine Güte, geht doch. Da fühlen wir uns wahrgenommen, definitiv im ESF.“

LEADER-Managerin/LEADER-Manager im Rahmen der teilstandardisierten Befragung

Die Änderungen haben allerdings gleichzeitig dazu geführt, dass sich LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager immer wieder mit den neuen Regelungen vertraut machen müssen. Einzelne LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager empfinden es auch zum Zeitpunkt der Evaluierung noch als herausfordernd, die Regelungen in den Richtlinien im Detail zu kennen und zu allen relevanten fördertechischen Aspekten im Rahmen der Projektberatung und -Qualifizierung belastbar aussagefähig zu sein.

„Die Aufgaben haben sich insofern verändert, dass es deutlich komplexer im Bereich der Richtlinien, der Umsetzung der Richtlinien, der Ansprechpartner unterschiedlicher Zuwendungsbehörden geworden ist und damit einhergehend auch der bürokratische Aufwand höher geworden ist und damit leider auch zeitweise hin zu ganz viel Verwaltung. (...) [Man muss] sich in Richtlinien einlesen und sich in unterschiedliche Verfahren einarbeiten und hat unterschiedliche Fonds, die alle unterschiedliche Rahmenbedingungen haben. Das schlägt sich dann auf die Beratung der Projekte nieder.“

LEADER-Managerin/LEADER-Manager im Rahmen der teilstandardisierten Befragung

„Herausfordernd ist immer wieder die Strukturen und die Komplexität nicht nur für sich selbst zu durchschauen, sondern auch Dritten zu erklären. Z.B. wer für was zuständig ist, was sich in den förderrechtlichen Rahmenbedingungen ändert, wie die Bewilligung erfolgt.“

LEADER-Managerin/LEADER-Manager im Rahmen der teilstandardisierten Befragung

Wie sicher sich die LEADER-Managements im Umgang mit den Richtlinien fühlen, hängt außerdem von folgenden Faktoren ab:

- Art der Arbeitsorganisation i.V.m. der Größe der Organisation, die das LEADER-Management umsetzt sowie
- Erfahrungen der LEADER-Managements.

Auf beide Faktoren wird im Folgenden kurz eingegangen.

Art der Arbeitsorganisation i.V.m. der Größe der Organisation, die das LEADER-Management umsetzt

Um den mit der Einführung von CLLD erhöhten Anforderungen an die LEADER-Managements begegnen zu können, hat es sich aus der Perspektive einzelner LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager bewährt, die anfallende Arbeit mit Blick auf die Projektberatung und -Qualifizierung sinnvoll zwischen mehreren Personen aufzuteilen, bspw. nach Richtlinien. Dies ist dann möglich, wenn das LEADER-Management durch mehr als eine Person umgesetzt wird. Zudem beschreiben LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager, die in vergleichsweise großen LEADER-Management-Organisationen tätig sind oder/und solchen Organisationen, die das LEADER-Management für mehrere LAGn umsetzen, die Möglichkeit der kollegialen Beratung, bspw. zum Umgang mit einzelnen Fördertatbeständen, als Erfolgsfaktor für die eigene Arbeit. Einzelne LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager berichten, zur Unterstützung des LEADER-Managements Personen eingestellt zu haben, die bspw. fondsspezifische Kenntnisse mitbringen.

„Die [Name der Organisation, anonymisiert] ist nicht statisch. Wir haben Personalwechsel gehabt und eine ESF-affine Kollegin eingestellt und im Bereich EFRE das Technologie- und Grünzentrum mit im Boot. (...) der Austausch mit den Kolleginnen und Kollegen in der [Name der Organisation, anonymisierte] ist sehr hoch, das ist sehr hilfreich. So können wir auch dafür sorgen, dass Aufgaben nicht doppelt und dreifach gemacht werden, sondern wir uns aufteilen – z.B. was Absprachen mit den Zuwendungsbehörden angeht.

LEADER-Managerin/LEADER-Manager im Rahmen der teilstandardisierten Befragung

Erfahrungen der LEADER-Managements

Wie gut die LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager sich für die Aufgabenwahrnehmung im Rahmen von CLLD aufgestellt fühlen, hängt darüber hinaus – insbesondere zu Beginn der Förderung über CLLD – von den individuellen Erfahrungswerten der LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager ab. Zum einen spielt es eine Rolle, inwiefern sie bereits vor der aktuellen Förderperiode Erfahrungen als LEADER-Managerin oder LEADER-Manager gesammelt haben. Ist neben den Fonds EFRE, ESF, den zugehörigen Richtlinien sowie die darin enthaltenen Regelungen auch der LEADER-Prozess an sich etwas Unbekanntes, steigt insgesamt die Zahl der Themen, Inhalte und Prozesse, die sich die LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager zu Beginn der Förderperiode aneignen mussten. Mit der Einführung von CLLD wurde LEADER für die Fonds EFRE und ESF geöffnet. Insofern ist es ebenfalls (v.a. zu Beginn der Förderperiode) von Relevanz gewesen, inwiefern die LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager bereits Erfahrungen mit der EFRE- und ESF-Mainstream-Förderung gesammelt hatten und z.B. Ideen dazu hatten, welche Themen und Projekte im ESF möglich sind. LEADER-Managerinnen und LEADER-Managern mit vergleichsweise wenig Erfahrungen in den beiden genannten Bereichen beschreiben den Austausch in der LAG, den Austausch mit anderen LEADER-Managements und den Austausch im LEADER-Netzwerk als hilfreich. Zudem wird auch der Austausch mit den Bewilligungsstellen als förderlicher Faktor beschrieben (s. Kapitel 4.1.3).

Bewertung

- Die 23 LAGn nehmen CLLD in unterschiedlicher Intensität in Anspruch (s. auch Kapitel 4.1.1). Dies ist grundsätzlich positiv zu bewerten, da es die Heterogenität der Bedarfe widerspiegelt.
- Dass sich die Aufgaben der LAGn (Vorsitzende und Mitgliederversammlung) sowie der LEADER-Managements mit der Einführung von CLLD grundsätzlich nicht verändert haben spricht dafür, dass die Öffnung von LEADER für EFRE und ESF prinzipiell gut funktionieren kann. Herausforderungen, die sich mit der Einführung von CLLD für die LAGn mit Blick auf die Aufgabenerfüllung ergeben haben, beziehen sich maßgeblich auf den Beginn der Umsetzung des CLLD-Ansatzes und konnten in vielerlei Hinsicht überwunden werden. Aspekte, die zu einer erhöhten Komplexität führen, wie die Anzahl der Richtlinien und Bewilligungsstellen sowie aus der erhöhten Komplexität resultierende höhere Beratungsaufwände, bestehen z.T. weiter fort.
- Sowohl zu Beginn der Förderperiode als auch im weiteren Verlauf spielen die LEADER-Managements für die LAGn eine maßgebende Rolle als unterstützende und im Rahmen des Projektauswahlverfahrens als neutral bezeichnetes Element in der Umsetzung des CLLD-Ansatzes. Um den Herausforderungen aus der Perspektive der LEADER-Managements zu begegnen sind die Arbeitsorganisation, die individuelle Erfahrung und Kompetenz der LEADER-Managements und das Angebot von Schulungen und Informationsveranstaltungen von besonderer Bedeutung.
- Zudem zeigt sich die Kommunikation zwischen der lokalen Ebene (LAGn und LEADER-Management) und der für CLLD verantwortlichen Stelle auf Landesebene z.B. im Rahmen des LEADER-Netzwerkes als Erfolgsfaktor für die Umsetzung des CLLD-Ansatzes auf Ebene der LAGn und der LEADER-Managements.

4.1.3 Bewilligungsstellen

Im Fokus dieses Kapitels steht die Beschreibung und Bewertung der Umsetzung des CLLD-Ansatzes auf Ebene der Bewilligungsstellen. Abbildung 3 in Kapitel 2.4 gibt einen Überblick darüber, welche der drei beteiligten Bewilligungsstellen für die Bearbeitung welcher Projekte (differenziert nach ELER LIM, ELER LAM, EFRE Kulturerbe, EFRE STARK III, ESF) zuständig ist. Entsprechend dem Fokus der Evaluierung liegt der Schwerpunkt der nachfolgenden Beschreibung der Umsetzung der Bewilligungsstellen im EFRE (IB) und ESF (LVwA). Das Kapitel ist wie folgt gegliedert:

- **Antragsstellung und Bewilligung**
- **Mittelauszahlung**

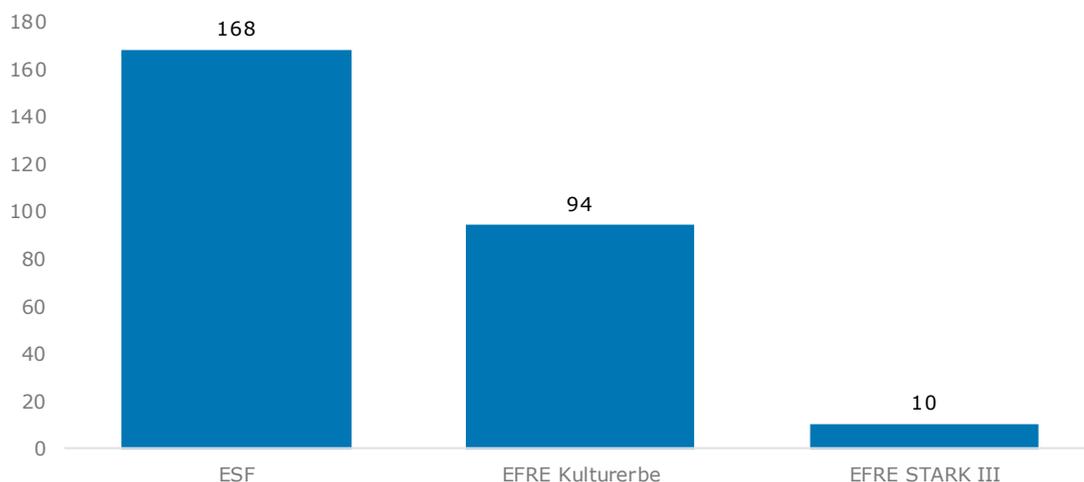


Antragsstellung und Bewilligung

Nach Abschluss des Projektauswahlverfahrens auf Ebene der LAGn (s. Kapitel 4.1.2) beginnt die Zuständigkeit der Bewilligungsstellen mit der Bearbeitung der Antragsunterlagen, der Bewilligung der Projekte und der Mittel(Vor-)Auszahlung (vgl. Kapitel 2.4). Im Rahmen der Antragsstellung haben die potenziellen Projektträger wiederum die Möglichkeit, eine Projektantragsberatung durch die LAGn bzw. maßgeblich die LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager sowie die Bewilligungsstellen in Anspruch zu nehmen. Ergänzend zu den in Kapitel 2.4 skizzierten Zuständigkeiten der Bewilligungsstellen gibt Abbildung 12 einen Überblick über die zentralen Prozessschritte und Zuständigkeiten nach Abschluss des Projektauswahlverfahrens.

Seit Einführung des CLLD-Ansatzes wurden 168 ESF-Projekte, 94 EFRE-Kulturerbe-Projekte und 10 EFRE STARK III-Projekte über alle LAGn hinweg beantragt. Davon wurden im ESF sieben, EFRE-Kulturerbe acht und im Rahmen von EFRE STARK III kein beantragtes Projekt abgelehnt.

Abbildung 13: Antragsstellungen ESF und EFRE seit Einführung des CLLD-Ansatzes



Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis einer von der EU-VB EFRE/ESF zur Verfügung gestellten Übersicht über alle CLLD-Projekte 2017-2020. Stand: Juni 2020.

Die Anzahl der abgelehnten Projektanträge kann als Hinweis auf die Qualität der Antragsunterlagen verstanden werden. Nach der Einschätzung einzelner Akteurinnen und Akteure auf Verwaltungs- und Steuerungsebene ist die Qualität der Antragsunterlagen sehr unterschiedlich. Speziell im ESF wird zudem ein Rückgang der Qualität der Antragsunterlagen beobachtet. Dies wird einerseits auf eine relativ hohe Zahl an Erstantragsstellern zurückgeführt. Andererseits wird die Qualität der Beratung durch die LEADER-Managements für die teils geringe Qualität der Antragsunterlagen verantwortlich gemacht.

Die Qualität der Antragsberatung wird auf Verwaltungs- und Steuerungsebene zum einen als sehr unterschiedlich zwischen den Regionen beschrieben. Zum anderen wird die Antragsberatung zum Teil als unzureichend eingeschätzt. So werde beispielsweise nicht ausreichend über die Förderfähigkeit der Projekte bzw. einzelner Bestandteile der Projekte sowie weitere Verfahrenserfordernisse aufgeklärt. Zudem würden im Rahmen der Projektauswahlverfahren auf Ebene der LAGn formelle Kriterien nicht ausreichend berücksichtigt, die im Zuge der Bewilligung die maßgebende Rolle spielen.

Unterschiede in der Antragsberatung des LEADER-Managements, die zum Teil eine geringe Qualität der Antragsunterlagen zur Folge hat, ziehen einerseits einen hohen Bedarf an Nachberatung mit sich oder haben die Ablehnung von Anträgen zur Folge. Aus der Perspektive der Verwaltungs- und Steuerungsebene bestand insbesondere zu Beginn der Förderperiode Nachsteuerungsbedarf. Aufgrund dieses Nachsteuerungsbedarfs habe man verstärkt Richtlinien-spezifische Schulungen und Informationsveranstaltungen für die LEADER-Managements und die Antragsstellenden angeboten. Speziell im ESF wurden zudem im Rahmen der durchgeführten Schulungen und Informationsveranstaltungen erfolgreiche Projekte durch die Projektträger selbst vorgestellt.

„In vielen Regionen ist die Beratung, gerade im Bereich EFRE/ESF inhaltlich zum Bewilligungsverfahren sehr sehr mangelhaft. Sei es, weil sie es selbst nicht durchdringen oder nicht als ihre Aufgabe ansehen, das kann ich nicht sagen. Aber, wir sehen das oft: Wenn Vorhabenträger von Anfang an mehr Ahnung hätten, was sie machen müssen, durch die LEADER-Manager, dann würden Probleme erst gar nicht entstehen im Bewilligungsverfahren, die Folgeprobleme nach sich ziehen.“

*Akteurin oder Akteur der Verwaltungs- und Steuerungsebene
im Rahmen der Experteninterviews*

In diesem Zusammenhang wurde die Einschätzung geäußert, es bedürfe möglicherweise einer stärkeren Qualitätssicherung der Arbeit der LEADER-Managements durch die Landkreise bzw. der Regionalen Planungsgemeinschaft als Auftraggeberinnen und Auftraggeber der LEADER-Managements. Demgegenüber wurden in den Interviews, insbesondere mit der lokalen Ebene, eine Reihe an Herausforderungen geschildert, die mit dem Antrags- und Bewilligungsverfahren in Verbindung stehen. Zudem spielen für die Antragsberatung auch die in Kapitel 4.1.2 skizzierten Herausforderungen eine Rolle.

Mangelnde Kenntnisse auf Seiten der LEADER-Managements führen zu Missverständnissen

Je nach individueller Erfahrung waren die LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager zu Beginn der Umsetzung von CLLD in unterschiedlichem Maße mit den damit einhergehenden spezifischen Anforderungen, bspw. im ESF, vertraut. In der Folge bestand einerseits der Bedarf einer intensiven Beschäftigung mit den Richtlinieninhalten. Andererseits fehlten den LEADER-Managerinnen und LEADER-Managern z.T. Ideen und Impulse für Projekte, die speziell im Bereich des ESF umsetzbar sind. Um den Bottom-up-Ansatz nicht zu sehr einzuschränken und zu viele Vorgaben im Sinne von Top-Down zu machen, sind die ESF-Förderangebote in der Richtlinie aus der Perspektive der Verwaltungs- und Steuerungsebene eher „breit“ als „eng“ vorgegeben. Den damit erzielten Freiraum in der Projektgestaltung mussten die LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager, so die Verwaltungs- und Steuerungsebene, erst zu nutzen lernen. Die LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager äußerten teilweise auch zum Zeitpunkt der Evaluation noch den expliziten Wunsch nach mehr Austausch über bereits bewilligte und umgesetzte Projekte, beispielsweise im Rahmen des „internen LEADER-Manager-Arbeitskreises“. Das folgende Zitat skizziert ein Beispiel für einen Antragsvorgang, in dem die Antragsqualität gering war:

„Wir hatten ein Projekt, das mussten wir ablehnen, weil 82 Prozent der beantragten Kosten nicht förderfähig sind. Das Projekt wäre nie zu uns gekommen, hätten wir das in der Hand gehabt. Dadurch, dass aber irgendjemand in der LAG oder im Management versäumt hat, den Vorhabenträger darüber zu informieren, was förderfähige Kosten sind, mussten wir den Antrag ablehnen. Das zeigt doch, dass es ein Auswahlverfahren gab, aber das Auswahlverfahren eigentlich nicht funktioniert hat.“

*Akteurin oder Akteur der Verwaltungs- und Steuerungsebene
im Rahmen der Experteninterviews.*

Das späte Bekanntwerden der Fördertatbestände im Kontext von CLLD führte zu einer Verzögerung des ersten Antragsstichtages

Die in Kapitel 2.1 und Kapitel 4.1.2 dargestellte zeitliche Reihenfolge der zentralen Schritte der Einführung des CLLD-Ansatzes auf Landesebene hatte Folgen für die ersten Projektanträge im Kontext von CLLD. So konnten die ersten Projektauswahlverfahren zunächst nur für aus dem ELER finanzierte Projekte durchgeführt werden, CLLD-Projekte konnten erst im zweiten Projektauswahlverfahren berücksichtigt werden. Zudem hat die verhältnismäßig späte Veröffentlichung der Richtlinien und Fördertatbestände bei CLLD dazu geführt, dass die LEADER-Managements gefordert waren, sich recht zügig in die Inhalte der Richtlinien für das zweite Projektauswahlverfahren einzuarbeiten. Rückblickend beschreiben viele der LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager, sich zu Beginn der Umsetzung des CLLD-Ansatzes nicht ausreichend informiert gefühlt zu haben.

„Man hat ein wenig versucht zu schulen, aber erst sehr spät. Die Manager wurden in kaltes Wasser geschmissen, schon mit der Konzepterstellung, als wir nicht wussten, welche Richtlinien es geben würde.“

LEADER-Managerin/LEADER-Manager im Rahmen der teilstandardisierten Befragung.

Dass CLLD-Projekte erst im zweiten Projektauswahlverfahren berücksichtigt wurden, kam den LEADER-Managements und LAGn aus Sicht der Verwaltungs- und Steuerungsebene jedoch entgegen. Dies wird darauf zurückgeführt, dass sie sich zunächst zum ersten Projektauswahlverfahren nur mit einer neu hinzugekommenen Förderung (LAM im ELER), die es seit Beginn dieser Förderperiode neben der bisherigen Förderung (LIM im ELER) gab, intensiv beschäftigen mussten und sie sich darüber hinaus nicht auch noch zeitgleich die neuen Fördergrundlagen über CLLD anzueignen hatten.

Komplikationen im Antrags- und Bewilligungsverfahren entstehen darüber hinaus durch Aspekte, die die Kommunikation und das gegenseitige Verständnis zwischen Bewilligungsstellen und LEADER-Managements betreffen.

Kleinteilige und hochschwellige Anforderungen im Antragsverfahren erschweren die Antragsberatung

Über alle LEADER-/CLLD-Regionen hinweg schildern die lokalen Akteurinnen und Akteure (LEADER-Managements, LAG-Vorsitzende) die Einführung von CLLD sei mit kleinteiligen und hochschwelligem Anforderungen im Antragsverfahren einhergegangen. Als konkrete Beispiele wurden die Kostenplausibilitätsprüfung im ESF und die erforderliche CO₂-Emissionsverrechnung im Kontext der EFRE-STARK III-Förderung genannt. Auch aus der Perspektive der Verwaltungs- und Steuerungsebene sind die richtlinienspezifischen Anforderungen im Antragsverfahren teilweise voraussetzungsreich. Inwiefern die als kleinteilig und hochschwierig empfundenen Anforderungen

durch die LEADER-Managements aufgegriffen und vermittelt werden können, hängt u.a. von deren individuellen Erfahrungen und dem jeweiligen Kenntnisstand ab. Für die Erfahrung und den Kenntnisstand spielt wiederum die Intensität der Inanspruchnahme von CLLD eine Rolle.

„Auch für mich, der schon sehr lange im Geschäft ist, ist es eine Herausforderung bei dem Ganzen den Überblick zu behalten und die Grundprinzipien im Hinterkopf zu behalten und nicht Fehler zu machen. Selbst bei den Förderstellen sind sie manchmal überfragt bei Details. Wenn man bedenkt, dass die LEADER-Manager sehr vertieft beraten, ist das schon herausfordernd. Sie brauchen eine sehr kleinteilige Kenntnis der Richtlinien.“

LEADER-Managerin/LEADER-Manager im Rahmen der teilstandardisierten Befragung.

Die als häufig empfundenen Anpassungen der Richtlinien (vgl. Kapitel 4.1.2) erfordern jedoch wiederum eine intensive Beschäftigung mit den Richtlinien durch die LEADER-Managements. Häufige Richtlinienänderungen können zudem zur Folge haben, dass Projektträger, die in einem Jahr einen Platz als Nachrücker erhalten haben, im kommenden Jahr die Projektskizzen überarbeiten bzw. neu erstellen müssen, weil die Vorgaben des Vorjahres teilweise nicht mehr gelten. Allerdings erfuhren die Projektträger keine Schlechterstellung in Bezug auf die vorgenommenen Richtlinienänderungen und profitierten tendenziell von der Richtlinienänderung.

Unterschiedliches Verständnis einzelner Fördergegenstände zwischen lokaler Ebene und Bewilligungsstellen verkomplizieren die Verfahren

Insbesondere im Bereich der EFRE-Kulturerbe-Förderung bestand zu Beginn der CLLD-Förderung ein unterschiedliches Verständnis, z.B. über die „kulturellen Nutzung“. Auf lokaler Ebene wird dieses uneinheitliche Verständnis darauf zurückgeführt, dass die Richtlinie nicht eindeutig formuliert ist und Interpretationsspielraum lässt. Außerdem ist die „kulturelle Nutzung“ in der LEADER-Förderung über LAM im ELER eine andere als im Fonds EFRE. Zudem entspreche das Verständnis von kultureller Nutzung der Verwaltungs- und Steuerungsebene, die wiederum die Vorgaben des EU-Rechtes sicherstellen muss, nicht der Zielstellung der Regionen bzw. der lokalen Ebene.

Ein unterschiedliches Verständnis von einzelnen Fördergegenständen zwischen der lokalen Ebene und der Bewilligungsstellen führte insbesondere zu Beginn dazu, dass Anträge abgelehnt wurden, Nachberatung notwendig war und das Verfahren sowohl durch die Projektträger als auch die LEADER-Managements und LAGn als kompliziert wahrgenommen wurde. Die folgenden Zitate verdeutlichen die Herausforderungen, die mit diesem unterschiedlichen Verständnis in Verbindung stehen.

„Die Projektträger sahen sich Vorgaben ausgesetzt, die vorher nicht besprochen waren. Bspw. es wurde ein Theater gefördert und bei der Kulturerbe-EFRE-Richtlinie muss ein kultureller Mehrwert erzielt werden. Dafür sollte dargestellt werden, wie die kulturelle Nutzung erfolgt. Sie [die Projektträger] haben dargestellt, wie die Räumlichkeiten genutzt werden - das reichte alles nicht. Das wird ad absurdum geführt.“

LEADER-Managerin/LEADER-Manager im Rahmen der teilstandardisierten Befragung.

„Die Richtlinie kam raus und wir wussten nicht: Was bedeutet überhaupt eine kulturelle Nutzung; was verstehen die Richtlinieninhaber unter einer kulturellen Nutzung? Das hat eine Weile gedauert.“

LEADER-Managerin/LEADER-Manager im Rahmen der teilstandardisierten Befragung.

„Die LAGn haben (...) gesagt: „Aus unserer Sicht ist das Kulturerbe, das ist ein Denkmal, und ein Denkmal ist Kultur.“ Danach wurden die Priolisten erstellt. Wir haben die Anträge dann 2017 bekommen und Sie können sich ja vorstellen, wie die Anträge dann aussahen. Die Kulturerbe-EFRE-Richtlinie hat einen ganz anderen Fokus, als sich das viele vorstellen. Was man sich unter Kulturerbe vorstellt, hat wenig damit zu tun, als was wir darunter verstehen – dass die Kulturerbe-EFRE-Richtlinie eine 80 prozentige kulturelle Nutzung vorsieht und ein Mehrwert geschaffen werden soll für die Besucher durch Maßnahmen in der Einrichtung.“

*Akteurin oder Akteur der Verwaltungs- und Steuerungsebene
im Rahmen der Experteninterviews.*

Uneinheitliches Verständnis des LEADER-Prozesses führt zu Reibungsverlusten

Die Ergebnisse zeigen, dass das Verständnis des LEADER-Prozesses zwischen den Bewilligungsstellen (v.a. der IB) und der lokalen Ebene, insbesondere zu Beginn der CLLD-Förderung, nicht einheitlich war. Die der CLLD-Förderung zugrunde liegende Bottom-up-gesteuerte Entscheidungsfindung auf Ebene der LAGn stellt im Gegensatz zur EFRE-/ESF-Mainstreamförderung den maßgebenden Unterschied dar. LEADER ist in Sachsen-Anhalt seit mehreren Förderperioden etabliert, die lokalen Akteurinnen und Akteure sind mit der LEADER-Methode vertraut. Für die Bewilligungsstellen IB und LVWA, die erst mit der aktuellen Förderperiode für die Bearbeitung der Projektanträge im Kontext von CLLD zuständig sind, war der dezentral gesteuerte Auswahlprozess zu Beginn teilweise ungewohnt. Insbesondere zwischen der IB und der lokalen Ebene wird ein uneinheitliches Verständnis des LEADER-Prozesses, insbesondere der Rolle der LAG, deutlich. Dies unterstreichen die beiden folgenden Zitate. Deutlich wird in den Schilderungen der befragten Personen, dass diese kulturelle Diskrepanz vor allem zu Beginn der Förderperiode spürbar war, zum Teil jedoch auch zum Zeitpunkt der Evaluierung noch vorhanden ist.

„Die IB hatte viel Nachberatung mit den Antragsstellern, was die teilweise nicht verstanden haben. Die kannten LEADER aus anderen Kontexten bisher – nicht so stark an Inhalte gebunden und waren es nicht gewohnt, dass man sie inhaltlich so stark hinterfragt.“

*Akteurin oder Akteur der Verwaltungs- und Steuerungsebene
im Rahmen der Experteninterviews.*

Ein z.T. fehlendes Verständnis für den LEADER-Prozess zeigt sich zudem in der Kommunikation zwischen der Bewilligungsstelle und den Projektträgern.

„Die Kommunikation zwischen IB und kleinen Trägern ist nicht immer ganz einfach, weil die IB normalerweise große Wirtschaftsdeals macht. Die gehen mit den kleinen Trägern dann auch so um.“

LEADER-Managerin/LEADER-Manager im Rahmen der teilstandardisierten Befragung.

Herausforderungen im Antrags- und Bewilligungsverfahren erhöhen sich für fondsübergreifend finanzierte Projekte

Nach Einschätzung der Interviewpartnerinnen und Interviewpartner auf Landesebene spielt die Antragsstellung und Bewilligung insbesondere für fondsübergreifende Projekte eine zentrale Rolle. Fondsübergreifende Projekte, in denen beide bzw. alle Projektbestandteile (zeitlich) voneinander abhängig sind, sind noch stärker als Projekte, die aus einem Fonds finanziert werden, auf ein zeitlich gutes Ineinandergreifen der Bewilligung beider Projektbestandteile angewiesen. Fondsübergreifende Projekte gleichzeitig zu bewilligen, mit möglichst gleichen Laufzeiten unter möglichst gleichen Bedingungen (Beihilfe), wird als Herausforderung beschrieben. Umgekehrt ist die Beantragung von fondsübergreifenden Projekten auch für die Projektträger und die LEADER-Managements besonders aufwendig, da es sich technisch um getrennte Projekte handelt und somit mehrere Anträge für ein Projekt erforderlich sind.

Potenzielle Projektträger haben teils unrealistische Erwartungen gegenüber dem Bewilligungsverfahren

Die Prüfung, ob ein potenzielles CLLD-Projekt im Sinne der LES umsetzbar ist, erfolgt auf Ebene der LAGn anhand der vorher definierten Auswahlkriterien. Die Prüfung der Fördervoraussetzungen erfolgt anschließend auf Grundlage der bei den Bewilligungsstellen eingereichten Fördermitelanträge. Sowohl von Expertinnen und Experten der Verwaltungs- und Steuerungsebene als auch vereinzelt von LEADER-Managerinnen und LEADER-Managern wird geschildert, dass z.T. auf Seiten der Projektträger, die das Projektauswahlverfahren in der LAG durchlaufen haben, die Erwartung besteht, dadurch sei die Bewilligung sicher. Werden im Antrags- bzw. Bewilligungsverfahren Nachforderungen durch die Bewilligungsstellen gestellt oder Anträge abgelehnt, führt dies mitunter zu Unverständnis auf Seiten der Projektträger.

Die Zuständigkeiten und Rollen der Bewilligungsstellen und der LEADER-Managements sind zum Teil unklar

Die Ergebnisse der Evaluierung zeigen zudem: Es ergibt sich zum Teil keine Übereinstimmung hinsichtlich des Verständnisses für Zuständigkeiten in der Antragsberatung (und Projektbegleitung nach Bewilligung) zwischen LEADER-Managements und Bewilligungsstellen. Beispielsweise schildern die LEADER-Managements Situationen, in denen Projektträger im Rahmen der Antragsberatung Fragen zu förderrechtlichen Sachverhalten haben, zu deren Beantwortung sich die LEADER-Managements nicht ausreichend befähigt fühlen, die Projektträger zu informieren bzw. aus haftungsrechtlicher Sicht die LEADER-Managements sich zu bestimmten, teils schwierigen Fragen, z. B. Beihilfefragen, weniger gern äußern. Zudem liege nach Perspektive einiger LEADER-Managements die Zuständigkeit für die Beratung zu förderrechtlichen Fragen bei den Bewilligungsstellen. Im Vergleich zu den Aussagen der Bewilligungsstellen zeigt sich eine Diskrepanz: Aus Perspektive der Bewilligungsstellen sind die LEADER-Managements für die Beratung der Projektträger im Antragsverfahren zuständig (s. Aufgaben der LEADER-Managements Kapitel 2.4).

„Im EFRE war unschön, dass am Anfang die Bewilligungsstelle bei Sportstätten die Projektträger mit den ganzen Vorschriften, z.B. zu Plakaten, (..) überhaupt nicht unterstützt [hat], wenn die Fragen hatten. Die Bewilligungsbehörden haben da gesagt, sie dürften nicht beraten und die Projektträger wussten nicht, was sie genau machen sollen. Ist aber besser geworden. Bei der IB hat man erkannt, dass das nicht schädlich ist, die Projekte zu beraten. Die LEADER-Managements haben dann immer Tipps gegeben, aber die sind ja nicht die Bewilligungsbehörde. Und die Bewilligungsbehörde sagt, [die Beratung] liege in der Zuständigkeit der LEADER-Managements. Aber die können das nur auslegen und sind ja keine Juristen.“

LEADER-Managerin/LEADER-Manager im Rahmen der teilstandardisierten Befragung.

Die beschriebenen Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Antragsverfahren machen sich v.a. auf der lokalen Ebene (LAGn, LEADER-Managements und Projektträger) bemerkbar. Um

diesen Herausforderungen zu begegnen, schildern die lokalen Akteurinnen und Akteure (LAG-Vorsitzende, LEADER-Managements) erfolgversprechende Strategien.

Gemeinsame Projektberatungstermine werden als zielführend beschrieben

Sowohl aus Perspektive der LEADER-Managements als auch der Projektträger wird im Rahmen der Antragsverfahren die gemeinsame Projektberatung zwischen Bewilligungsstellen, LEADER-Managements und Projektträgern als hilfreich beschrieben. Persönliche Termine, z.B. in den Räumlichkeiten der Bewilligungsstellen tragen dazu bei, ein einheitliches Verständnis, z.B. über im Antragsverfahren notwendige Nachweise, zu schaffen. Zudem können gemeinsame persönliche Termine das Verständnis für den jeweils anderen stärken. Je nachdem welche LEADER-/CLLD-Region betroffen ist, ist die persönliche Projektberatung jedoch mit einem hohen Reiseaufwand verbunden.

Schulungen für LEADER-Managements, LAGn und Projektträger haben sich grundsätzlich bewährt

Um der unterschiedlichen Qualität der Antragsunterlagen entgegenzutreten, haben die Bewilligungsstellen Informations- und Schulungsveranstaltungen zur Umsetzung von CLLD für die lokale Ebene angeboten. Diese richteten sich v.a. an die Projektträger, aber auch an die LEADER-Managements. Damit beispielsweise die LEADER-Managements auch Fragen zu schwierigen Themen, wie z. B. Beihilfe (s.o.) beantworten können, wurden für sie spezielle Schulungen durchgeführt. Aus der Perspektive der lokalen Ebene werden diese Angebote grundsätzlich als hilfreich bewertet. Gleichzeitig äußern die LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager rückblickend den Wunsch nach frühzeitigeren Angeboten zur Umsetzung von CLLD im EFRE (IB). Zudem beschreiben einzelne LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager die Schulungen und Informationsveranstaltungen zur Umsetzung von CLLD im ESF (LVwA) als zu wenig praxisnah. So hätten sie sich teilweise bspw. konkretere Informationen dazu gewünscht, welche Art von Projekten im ESF möglich sind. Gewünschte Schulungsinhalte konnten die Schulungsteilnehmer im Vorfeld benennen. So wurden die Schulungen auf die Bedarfe zugeschnitten. Aus der Perspektive der Verwaltungs- und Steuerungsebene ist die Teilnehmerquote der LEADER-Managements bei den Schulungen teilweise verbesserungsfähig.

Aufbereitung von Informationen durch das LEADER-Management und Austausch zwischen den LAGn ergänzen die Angebote der Bewilligungsstellen sinnvoll

Die Qualität der Antragsunterlagen ist auch in hohem Maße von den individuellen Voraussetzungen der Projektträger abhängig (s. Kapitel 4.1.4). Um die Projektträger über die Angebote der Bewilligungsstellen hinaus zu qualifizieren, setzen die LEADER-Managements unterschiedliche Aktivitäten um. Als hilfreich beschreiben sowohl die LEADER-Managements als auch die Projektträger die Aufbereitung von Richtlinieninhalten und Richtlinienänderungen, bspw. in Form von Förderfibeln, Newslettern oder durch eigens durch die LEADER-Managements vor Ort umgesetzte Informationsveranstaltungen und Schulungen. Ebenfalls als hilfreich beschreiben insbesondere die LEADER-Managements die durch die Bewilligungsstellen zur Verfügung gestellten Merkblätter zur CLLD/ESF-Förderung sowie zu LEADER im ELER.²⁷ Zudem spielt der Austausch zwischen den LAGn, z.B. über das LEADER-Netzwerk, in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle.

²⁷ Beide Merkblätter sind online unter <https://leader.sachsen-anhalt.de/foerdergrundlagen/> frei verfügbar.

Die Bewilligungsverfahren werden vor allem im ESF als sehr herausfordernd wahrgenommen

Neben den genannten Herausforderungen und Erfolgsfaktoren, die v.a. das Antragsverfahren bzw. die Bewertung der Antragsunterlagen betreffen, bestehen spezifische Herausforderungen für die lokale Ebene, die speziell mit dem Bewilligungsverfahren in Verbindung stehen. Sowohl im EFRE als auch im ESF schildern die lokalen Akteurinnen und Akteure (LEADER-Managements, LAGn, Projektträger) lange Bewilligungszeiten von bis zu zwei Jahren. Bestehende Bewilligungsstaus verdeutlicht Abbildung 8 in Kapitel 4.1.1. Dies ist auf die folgenden Faktoren zurückzuführen:

- **Personelle Engpässe bei den Bewilligungsstellen:** Die Personaldecke bei den Bewilligungsstellen, insbesondere im LVwA, wird als zu dünn für das im Zusammenhang mit der Antragsstellung und -Bewilligung stehende Arbeitsaufkommen beschrieben. Nach Angaben des LVwA wurde das Personal mittlerweile aufgestockt, sodass zumindest zukünftig eine Entlastung zu erwarten ist.
- **Jährliche Antragsfristen:** Aufgrund der für alle LAGn geltenden jährlichen Antragsfristen (1. März eines Jahres) kommt es zu einem hohen zyklischen Arbeitsaufkommen bei den Bewilligungsstellen sowie zu langen Bearbeitungszeiten. Bei gleichzeitiger unzureichender personeller Ausstattung erhöht sich das Arbeitsaufkommen für die einzelne Sachbearbeiterin bzw. den einzelnen Sachbearbeiter enorm.
- **Uneinheitliches Verständnis und Herausforderungen in der Kommunikation:** Die im Zusammenhang mit der Antragsstellung skizzierten Verständigungs- und Kommunikationshürden zwischen den Bewilligungsstellen und der lokalen Ebene führen zu hohen Abstimmungsaufwänden und Widersprüchen, die die Verfahrensdauer zusätzlich erhöhen.

Ergänzend muss an dieser Stelle festgehalten werden, dass Projekte im ESF über CLLD sehr heterogen sind und z.T. stark von den Projekten der ESF-Förderung im Mainstream abweichen. Vor allem dadurch besteht Potenzial für innovative Ansätze: Die Projektträger erhalten so die Möglichkeit, ihr Projekt spezifisch und entsprechend lokaler Bedarfe auszugestalten. Diese Freiheit erzeugt auf der anderen Seite jedoch einen höheren Aufwand bei der Bewilligung, da das gesamte, einzigartige Projekt und der geplante Projektverlauf im Einzelfall von den Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern erst verstanden und durchdrungen werden müssen.

Mittelauszahlung

Das hohe Arbeitsaufkommen in den Bewilligungsstellen führt zu verzögerten Mittel(vor-)Auszahlungen

Die Mittelauszahlung erfolgt im EFRE (Kulturerbe und STARK III) nach Projektabschluss. D.h. die Kosten für die Projektumsetzung, auch über die erforderlichen Eigenmittel von 10 Prozent hinaus, werden zunächst durch die Projektträger vorfinanziert. Im ESF hingegen besteht vierteljährlich die Möglichkeit, einen Antrag auf Mittelvorauszahlung zu stellen. Insbesondere im ESF führt das hohe Arbeitspensum der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter in den Bewilligungsstellen, bedingt durch z.T. unzureichende personelle Ausstattung sowie das hohe zyklische Arbeitsaufkommen, zu langen (Vor-)Auszahlungszeiträumen. Eine verzögerte Mittelauszahlung kann insbesondere für kleine Träger negative Folgen haben (s. Kapitel 4.1.4).

Bewertung

- Die Ergebnisse der Evaluierung zur Umsetzung des CLLD-Ansatzes zeigen: Für die Umsetzung des CLLD-Ansatzes auf lokaler Ebene bestehen nicht unerhebliche Herausforderungen, die mit dem Antrags-, Bewilligungs- und (Vor-)Auszahlungsverfahren in Verbindung stehen. Die Bewertung der Verwaltungsebene zur Qualität der Förderanträge erklärt sich mit den mit CLLD in Verbindung stehenden hohen Anforderungen an die Antragsberatung sowie aus unterschiedlichen Gründen bestehende Kommunikationsschwierigkeiten zwischen den Bewilligungsstellen und den Akteuren auf der lokalen Ebene.

- Deutlich wird auch, dass viele dieser Herausforderungen auf Landesebene bereits erkannt wurden, und im Verlauf der Förderperiode zum Teil bereits gelöst werden konnten (z.B. durch Schulungen). Andere Schwierigkeiten bestehen zum Teil weiter fort. Insbesondere lange Bearbeitungszeiten für die Bewilligung und Auszahlung stellen die Regionen noch immer vor Herausforderungen (s. 4.1.4).

4.1.4 Projekte und Projektträger

In diesem Kapitel wird die Umsetzung des CLLD-Ansatzes auf Ebene der CLLD-Projekte und Projektträger beschrieben und bewertet.

Dabei wird vor allem die Projektumsetzung ins Auge gefasst und insbesondere darauf eingegangen, welche Herausforderungen und Gelingensbedingungen die Projektumsetzung charakterisieren. Für die Beschreibung wird v.a. auf die die Ergebnisse der Fallstudien sowie der teilstandardisierten Befragung der LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager zurückgegriffen.

Das Kapitel orientiert sich an den folgenden umsetzungsrelevanten Aspekten:

- **Zentrale Merkmale der Projekte und Projektträger**
- **Projektinitiierung**
- **Projektumsetzung**
- **Projektabschluss**



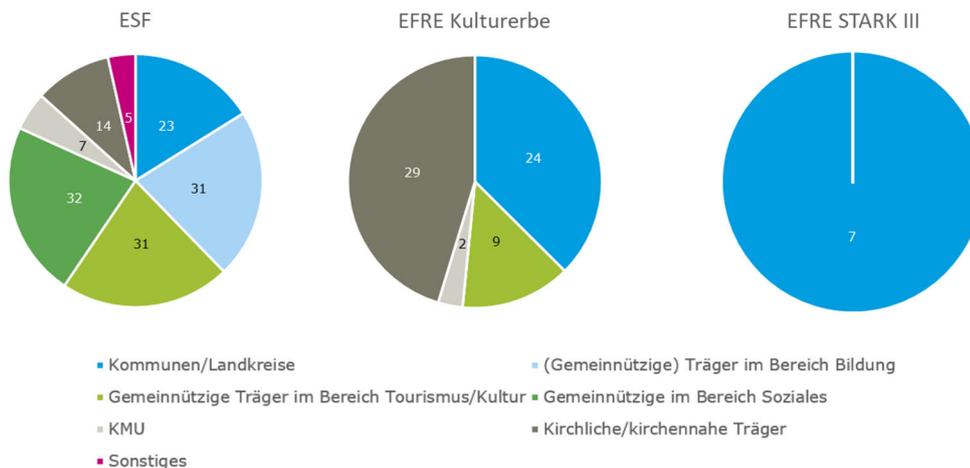
Zentrale Merkmale der Projekte und Projektträger

Das „typische“ CLLD-Projekt gibt es (nicht)

Die über den EFRE oder ESF-geförderten Projekte und Projektträger im Kontext von CLLD sind sowohl mit Blick auf die Inhalte und Strukturen der Projekte als auch die Merkmale der Projektträger sehr heterogen. Dies wird durch die breiten Fördermöglichkeiten im Kontext von CLLD bedingt. Demzufolge wird durch die Heterogenität der Projekte auch der Aufwand auf der Seite der Bewilligungsstelle erhöht, im Vergleich zur Bearbeitung von homogenen Projektanträgen (vgl. Kapitel 4.1.3). Insbesondere in Abgrenzung zur bisherigen LEADER-Förderung im ELER sind die Projekte und somit auch die Projektträger aus Perspektive der lokalen Ebene (LEADER-Managerinnen, LEADER-Manager, LAG-Vorsitzende) tendenziell diverser und kreativer geworden. Unterschiede zwischen Projekten und Projektträgern sind vor allem zwischen den drei für CLLD relevanten Richtlinien zu beobachten (vgl. Kapitel 2).

Insgesamt lassen sich die Projektträger in verschiedene Kategorien clustern, die in allen drei CLLD-Förderrichtlinien vertreten sind (s. Abbildung 14).

Abbildung 14: Trägertypen nach Förderrichtlinien



Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis einer von der EU-VB EFRE/ESF zur Verfügung gestellten Übersicht über alle CLLD-Projekte 2017-2020.

Abbildung 14 zeigt aber auch: Die Intensität der Nutzung der Förderung durch die verschiedenen Projektträgertypen unterscheidet sich zwischen den Richtlinien deutlich. Beim ESF zeigt sich die größte Diversität der Projektträger – hier sind alle Typen vertreten. Die meisten Projektträger sind hier im Bereich Soziales aktiv, dicht gefolgt von Projektträgern aus den Bereichen Bildung und Tourismus / Kultur. Bei der Kulturerbe-EFRE-Richtlinie gibt es schon deutlich weniger verschiedene Projektträgertypen: So sind etwa Projektträger aus den Bereichen Bildung und Soziales nicht vertreten. In der STARK III plus EFRE-Richtlinie sind die Projektträger ausschließlich Kommunen. Dieser Gesamteindruck zur Projektträgerverteilung spiegelt sich auch bei den interviewten lokalen Akteurinnen und Akteuren (LEADER-Managerinnen, LEADER-Manager, LAG-Vorsitzende) wider.

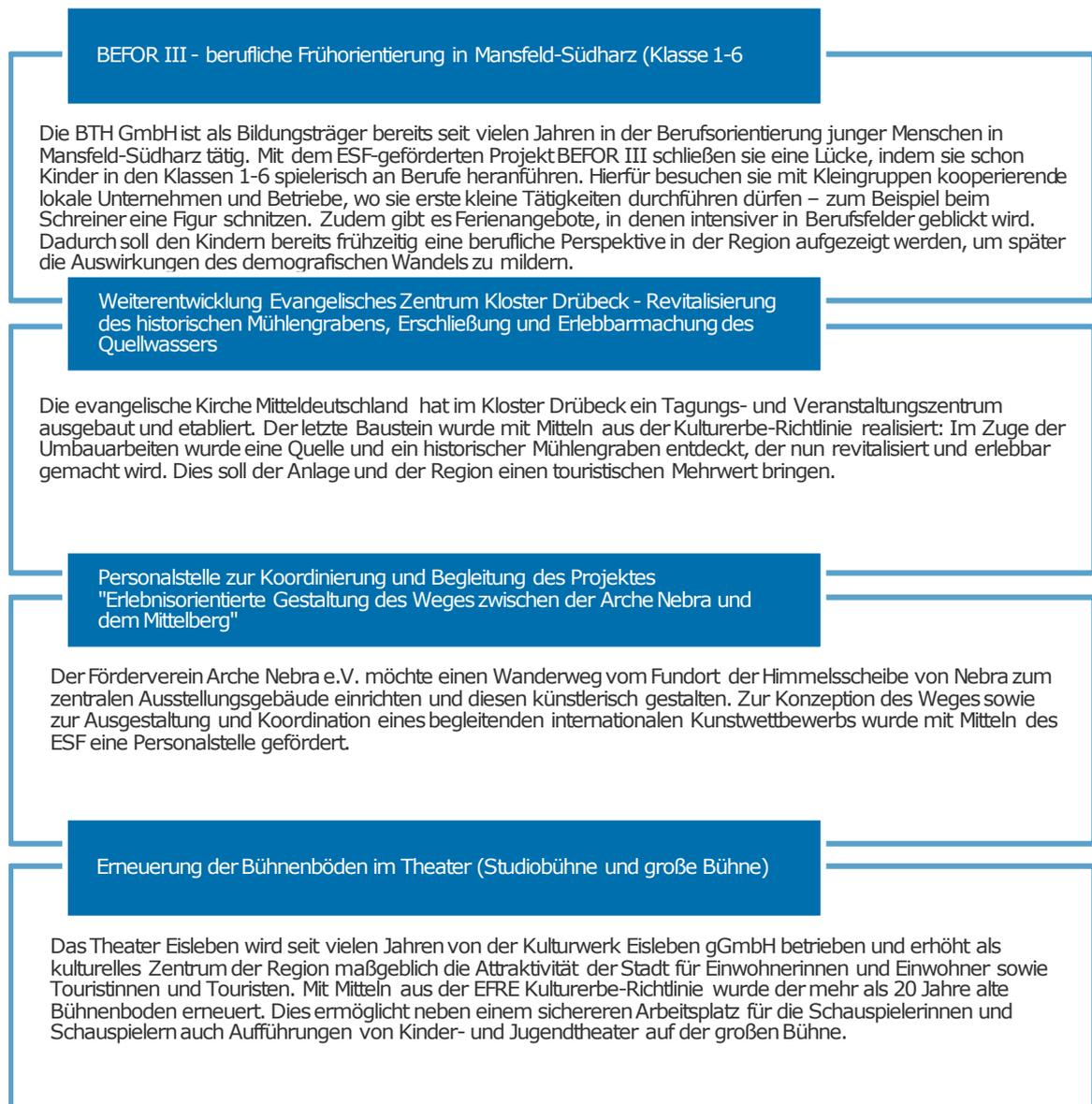
Für die Verteilung dieser Projektträgertypen spielen maßgeblich folgende Faktoren eine Rolle:

- ▶ **Die Förderinhalte:** Maßgeblich für die Projektträgertypen sind die Förderinhalte. So haben Projektträger aus dem Bildungs- oder Sozialbereich schlicht kaum Projekte, die in die inhaltlich recht eng definierten EFRE-Förderungen passen.
- ▶ **Die (durchschnittliche) Förderhöhe:** In der ESF-Förderung beträgt die durchschnittliche bewilligte Fördersumme rund 37.000 EUR, während sie in der EFRE Kulturerbe-Förderung etwa 462.000 EUR und in der STARK III-Förderung etwa 114.000 EUR²⁸ beträgt. In allen Richtlinien bedeutet eine höhere Fördersumme einen höheren Eigenanteil. Vor allem kleinere Projektträger wie Vereine oder andere gemeinnützige Einrichtungen haben oftmals einen geringeren finanziellen Spielraum als Kommunen oder Kirchengemeinden. Das bedeutet, dass für diese Projektträger schon der Eigenanteil bei EFRE-Projekten kaum zu stemmen ist.
- ▶ **Die Förderkonditionen:** Die Vorfinanzierung von EFRE-Projekten ist für Projektträger mit geringem finanziellem Spielraum (etwa Vereine) ein Hindernis.
- ▶ **Die Antragstellung:** Insbesondere in der EFRE-Förderung ist die Antragstellung sehr komplex und zeitaufwändig. Projektträger mit ehrenamtlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern haben oft nicht die personellen Ressourcen, um solche Anträge anforderungsge-recht zu stellen. Kommunen und Kirchengemeinden hingegen haben hauptamtliches Personal, das sich um die Antragstellung kümmert.

²⁸ Eigene Berechnung Ramboll Management Consulting auf Basis einer von der EU-VB EFRE/ESF zur Verfügung gestellten Übersicht über alle CLLD-Projekte 2017-2020.

Während man von „typischen“ Projektträgern (beziehungsweise Projektträgertypen) sprechen kann, gibt es jedoch kein „typisches“ CLLD-Projekt. Denn aus den verschiedenen Projektträgertypen ergeben sich sehr diverse Projekte, die gefördert werden. Die thematische Bandbreite reicht im ESF von Personalstellen zur Gästebewirtung über pädagogische Fachkräfte in der frühkindlichen Berufsorientierung bis hin zu sog. „Dorfkümmerern“. Auch in der Kulturerbe-EFRE-Richtlinie finden sich sehr unterschiedliche Projekte wie die Sanierung einer Autobahnkirche oder die Nutzung eines Lagerraums eines Museums in Ausstellungsfläche. Zur Illustration dieser Diversität folgen kurze Beschreibungen von umgesetzten Projekten:

Abbildung 15: Kurz-Steckbriefe ausgewählter CLLD-Projekte



Fondsübergreifende Projekte kombinieren meist investive Maßnahmen mit einer Personalstelle

Anders als bei Projekten, die aus einem Fond finanziert werden, sind bei fondsübergreifenden Projekten Gemeinsamkeiten zu erkennen. So erfolgt meist eine Kombination aus investiven Maßnahmen, auf die dann eine Personalstelle aufbaut (beispielsweise der Landmarkt Veckenstedt, siehe folgender Kasten). Offiziell sind jedoch nur sehr wenige Projekte tatsächlich fondsübergreifend (siehe Kapitel 4.1.1). Die Fallstudien zeigen allerdings, dass es auch versteckte fondsübergreifende Projekte gibt. So berichtet ein Projektträger, dass zunächst eine Personalstelle gefördert wird, auf deren Basis zu einem späteren Zeitpunkt eine investive Maßnahme beantragt wird.

Dieses Vorgehen war schon im Vorhinein geplant, jedoch wollte man sich nicht den Risiken und Verbindlichkeiten eines offiziell fondsübergreifenden Projektes aussetzen.

Projektinitiierung

Lokale Beziehungen sind entscheidend für die Gewinnung von Projektträgern

Projektbeispiel: Landmarkt Veckenstedt eG

Als in Veckenstedt 2016 das Lebensmittelgeschäft in der ehemaligen Kaufhalle schließen sollte und damit auch die letzte Einkaufsmöglichkeit aus dem Ort verschwinden würde, schlossen sich mehrere Bürgerinnen und Bürger in einer Genossenschaft zusammen, um dies zu verhindern. Sie beschlossen, selbstständig in den Räumlichkeiten ein neues Lebensmittelgeschäft zu eröffnen. Hierfür musste das Gebäude zunächst renoviert und entsprechend ausgestattet und möbliert werden.

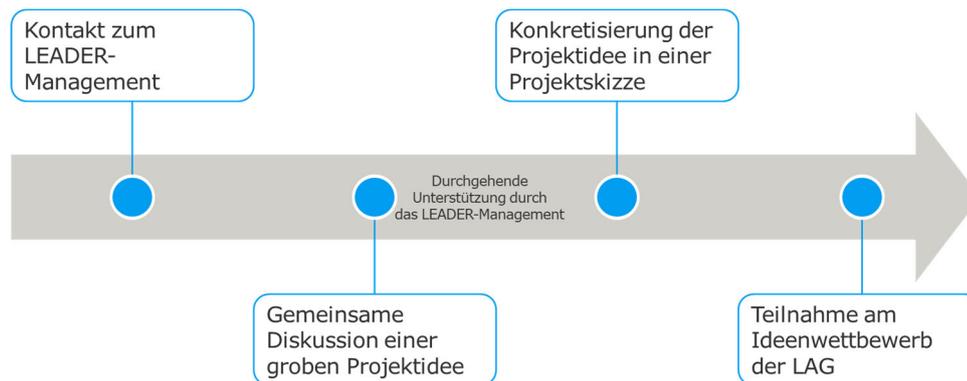
Der Prozess der Genossenschaftsgründung erfuhr ob seiner regionalen Bedeutung viel mediale Aufmerksamkeit. So erfuhr auch die LEADER-Managerin von dem Projekt und informierte die Landmarkt Veckenstedt eG über die CLLD-Fördermöglichkeiten sowie die Option eines kombinierten Projektes. Die Genossenschaft entschied sich für eine Teilnahme am Ideenwettbewerb der LAG Harz im Jahr 2016. Nach Aufnahme in die Prioritätenliste wurden zwei Anträge gestellt:

- ▶ ELER: Die Renovierungsmaßnahmen, die größtenteils ehrenamtlich durch Mitglieder der Genossenschaft durchgeführt wurden, sollten unterstützt werden durch investive Mittel aus dem ELER. Hiervon sollte sowohl ein Teil der baulichen Instandsetzungsmaßnahmen, die nicht durch Laien erbracht werden können, als auch Ausstattung für das Geschäft wie Kühlgeräte und Regale, finanziert werden.
- ▶ ESF: Nach Abschluss der Renovierung soll eine Personalstelle gefördert werden, die im Verkauf tätig ist.

Das Projekt begann Anfang 2017; das Geschäft wurde zu Weihnachten 2017 eröffnet. Die Personalstellenförderung hatte ein Volumen von 30.000 EUR und lief bis Mai 2019. Das Geschäft konnte sich im Ort und auch ortsübergreifend etablieren, in dem sie neben wettbewerbsfähigen Preisen durch einen Vertrag mit einer Großhandelskette einen Fokus auf regionale Produkte legen. Dieser Schwerpunkt soll nun mithilfe einer weiteren im CLLD ESF-geförderten Personalstelle ausgebaut werden. Das Projekt wurde unter dem Titel „Produkt- und Serviceoptimierung unter Einbeziehung regionaler Erzeuger und frischer Produkte - Erprobung spezifischer Liefermodelle“ in diesem Jahr beantragt und befindet sich derzeit (Stand: Juni 2020) in Bearbeitung.

Bis Projekte jedoch überhaupt bewilligt oder durchgeführt werden können, muss die Projektidee entwickelt werden. Dies erfolgt unabhängig von der Förderrichtlinie meist nach dem gleichen Muster:

Abbildung 16: Muster des Projektentwicklungsprozesses



Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis der Fallstudien.

Der erste Schritt führt die potenziellen Projektträger in der Regel zum LEADER-Management. Die meisten Projektträger kennen die Fördermöglichkeiten entweder bereits über ein Vorprojekt oder sind so gut in die lokale Zivilgesellschaft eingebunden, dass sie über andere Wege – etwa Mund-zu-Mund-Propaganda – von der Möglichkeit der CLLD-Förderung erfahren. In seltenen Fällen gehen das LEADER-Management oder LAG-Mitglieder direkt auf potenzielle Projektträger zu. Auch hier sind die lokalen Beziehungen nicht zu unterschätzen:

„Es ist eine Gebietskulisse, in der man sich kennt. Somit sind wir ‚Klinkenputzen‘ gegangen, das heißt wir haben Bürger und Institutionen angesprochen.“

LAG-Vorsitzende/LAG-Vorsitzender im Rahmen der Fallstudien

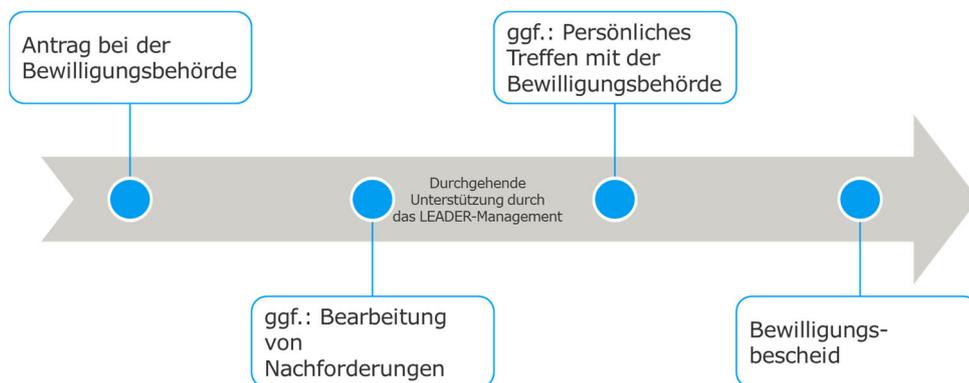
Wettbewerbsaufrufe oder ein Internetauftritt spielen hingegen nur eine untergeordnete Rolle für die Gewinnung von Projektträgern und -ideen. Möglicherweise liegt dies an der augenscheinlichen Komplexität der Förderung und vor allem der Antragstellung, welche auf Projektträger ohne persönliche Kontakte und Bestärkung abschreckend wirkt.

Der Erfolg des Antragsverfahren hängt stark von der Vorerfahrung der Projektträger ab

Zu Beginn geht es beim Kontakt zwischen Projektträgern und LEADER-Managements um die Entwicklung einer konkreten Projektidee. Teilweise haben Projektträger, wenn überhaupt, nur eine sehr grobe Vorstellung von möglichen Projekten, während andere schon konkret wissen, was sie mit der Förderung machen möchten. Oftmals geht es bei der Beratung zur Projektidee auch um die Frage, welche Ideen überhaupt förderfähig sind. Insbesondere Projektträger, die keine oder nur wenig Vorerfahrung mit (EU-)Förderungen haben, sind hier stark auf die Unterstützung des LEADER-Managements angewiesen. Sofern die finale Projektidee nach Ansicht des LEADER-Managements förderfähig ist, entwerfen die Projektträger eine erste Projektskizze. Auch hier ist die Intensität der Unterstützung abhängig sowohl von der Expertise als auch der Motivation der Projektträger: Je weniger Kenntnisse die Projektträger über Förderungen haben, desto stärker berät das LEADER-Management. Nach erneuter Abstimmung der Skizze nehmen die Projektträger damit an dem Ideenwettbewerb der entsprechenden LAG teil.

Nach Aufnahme in die Prioritätenliste wird den Projektträgern mitgeteilt, ob sie einen Förderantrag bei der zuständigen Bewilligungsstelle stellen können. Die formale Ausgestaltung dieses Verfahrens wird in Kapitel 4.1.2 beschrieben. Die folgende Abbildung zeigt das Verfahren aus Sicht der Projektträger und gilt für alle CLLD-Fördermöglichkeiten:

Abbildung 17: Zentrale Schritte des Bewilligungsverfahrens aus Perspektive der CLLD-Projektträger



Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis der Fallstudien.

Die Antragstellung an sich wird von Projektträgern sehr unterschiedlich bewertet. Der ausschlaggebende Faktor ist hierbei hauptsächlich die Vorerfahrung des Projektträgers mit Förderverfahren, aber auch die Unterstützung des LEADER-Managements. So beschreiben etwa kommunale Projektträger mit jahrzehntelanger Erfahrung mit EU-Fördermitteln den Antrag auf eine STARK III-Förderung als identisch zu den anderen EU-Förderanträgen. Ein anderer Projektträger, der vor allem Erfahrung mit Bundesmitteln hat, beschreibt den Förderantrag für die ESF-Förderung trotz geringerem beantragten Fördervolumen als sehr viel komplexer im Vergleich zu nicht-CLLD-geförderten investiven Maßnahmen. Wiederum ein anderer relativ unerfahrener Projektträger, der eine Förderung über die Kulturerbe-EFRE-Richtlinie beantragt hat, schildert im Interview, dass zum ersten Stichtag der Förderung nicht klar war, welche Dokumente eingereicht werden müssen. Diese Unklarheit wurde auf Verwaltungs- und Steuerungsebene erkannt und aufgegriffen. So sind auf der Internetseite²⁹ der Bewilligungsstelle IB Informationen und Downloads, wie z. B. Merkblätter, Formulare zum Antrag Kulturerbe erhältlich. Außerdem wurde eine neue LEADER/CLLD-Homepage³⁰ angelegt. Dort werden u. a. Fördergrundlagen, wie Richtlinien, Merkblätter und Formulare angeboten und auf aktuelle Themen und Veranstaltungen zu LEADER/CLLD hingewiesen.

Einig sind sich die interviewten Projektträger jedoch in der Tatsache, dass das LEADER-Management eine große Hilfe im Antragsprozess darstellt. Oft werden die von LEADER-Managerinnen und LEADER-Managern angebotenen Schulungen positiv erwähnt, aber auch die persönliche Beratung ist für viele Projektträger relevant. So berichtet ein Projektträger, dass die LEADER-Managerin bzw. der LEADER-Manager ihm bei dem Verfassen des Projektantrags eine große Hilfe war. Eine LAG-Vorsitzende / ein LAG-Vorsitzender beschreibt dies so:

„[Das LEADER-Management] übernimmt bereits Aufgaben, die eigentlich die Projektträger machen müssten.“

LAG-Vorsitzende/LAG-Vorsitzender im Rahmen der Fallstudien.

Trotz dieser weitreichenden Unterstützung kommt es im Bewilligungsverfahren oft zu für Projektträger sehr aufwändigen Nachforderungen. Der Inhalt dieser Nachforderungen reicht von Anpassungen der Projektbeschreibung über die Nachbesserung der Nutzungskonzepte bis hin zum Anfordern von zusätzlichen Angeboten. Die Nachforderungen stellt viele Projektträger vor Herausforderungen: Zum einen betonen insbesondere Projektträger mit ehrenamtlichem Personal den großen zeitlichen Aufwand, der damit verbunden ist. Zum anderen zweifeln manche Projektträger an der Sinnhaftigkeit dieser Nachforderungen:

²⁹ <https://www.ib-sachsen-anhalt.de/oeffentliche-einrichtungen/kulturerbe-erhalten/sachsen-anhalt-kulturerbe>.

³⁰ <https://leader.sachsen-anhalt.de/>.

„Da soll alles blumigst beschrieben werden. Aus einem Haken für die Tasche in einer Toilettenkabine wird eine ‚Verbesserung der Aufbewahrungssituation der persönlichen Gegenstände von Gästen‘. Alles muss bis ins kleinste Detail beschrieben werden.

LAG-Vorsitzende/LAG-Vorsitzender im Rahmen der Fallstudien.

Die Summe dieser Punkte führt nach Angaben von LEADER-Managerinnen und LEADER-Managern vor allem im ESF dazu, dass vereinzelt Projektträger aufgeben und ihren Antrag zurückziehen.

Auch kann es zu Missverständnissen zwischen Projektträgern und Bewilligungsstelle kommen. Dies betrifft vor allem die Definition von „Kulturerbe“ in der Kulturerbe-EFRE-Richtlinie. Hier kam es aufgrund unterschiedlicher Interpretationen des Begriffs und der daraus resultierenden Inkompatibilität zu einigen Ablehnungen von Anträgen. Die Förderung des Erhaltens und der Inwertsetzung des kulturellen Erbes ist neben dem EFRE auch für LEADER im ELER möglich. Beide Kulturerbe-Förderungen betreffen unterschiedliche Fonds und haben deshalb spezifische Anforderungen. Folglich sind Begriffe oder Definitionen dann nicht deckungsgleich (vgl. Kapitel 4.1.3). Zudem besteht gerade in den betreffenden Gebietskulissen die Gefahr, dass sich der Aufwand und die Komplexität einer Antragsstellung herumspricht.

In einigen Fällen kommt es im Rahmen der Bearbeitung der Nachforderung zu persönlichen Treffen zwischen Projektträgern und den Bewilligungsstellen. Diese werden von Projektträgern als sehr hilfreich und konstruktiv beschrieben.

Ein langes Bewilligungsverfahren kann Projektträger vor Probleme stellen

Durch Nachforderungen – aber auch in einem Verlauf ohne Nachforderungen – kann das Bewilligungsverfahren sehr lange dauern. Insbesondere bei einer Förderung über den ESF berichten viele Projektträger mit Fortschreiten der Förderperiode von einer immer längeren Dauer, bis sie den Bewilligungsbescheid erhalten (siehe Kapitel 4.1.3). Problematisch wird das für Projektträger vor allem dann, wenn sie in ihrer Projektumsetzung mit festen Terminen arbeiten müssen, auf die sie keinen Einfluss haben. So berichtet ein Projektträger, der in einem ESF-Projekt mit Schulen kooperiert, dass das Projekt aufgrund eines verspätet zugewandten Bewilligungsbescheids nicht wie vorgesehen mit Beginn des Schuljahres starten konnte, sondern erst einige Wochen später. Dies führte dazu, dass eine der Schulen die Kooperation beendete, und das Projekt nicht in dem vorgesehenen Umfang durchgeführt werden konnte. In einem anderen Fall, einem Sanierungsprojekt in der Kulturerbe-EFRE-Richtlinie, waren die im Rahmen des Förderantrags eingeholten Angebote nicht mehr aktuell. In der Zwischenzeit gab es Kostensteigerungen bei den Auftragnehmern der Sanierungsarbeiten, die der Projektträger letztlich tragen musste. Zumeist wurden Kostensteigerungen nach Aussage der Verwaltungs- und Steuerungsebene durch Erhöhung des Bewilligungsvolumens der Maßnahme reguliert.

Fondsübergreifende Projekte spielen insgesamt eine untergeordnete Rolle

Grundsätzlich unterscheiden sich die Prozessschritte von fondsübergreifenden Projekten bis hin zur Bewilligung nicht von nur aus einem Fonds finanzierten Projekten. Allerdings haben die Fallstudien gezeigt, dass der Impuls für fondsübergreifende Projekte durch die LEADER-Managements gesetzt wird. Tatsächlich ist die Möglichkeit der fondsübergreifenden Finanzierung von Projekten bei potenziellen Projektträgern weitestgehend unbekannt. Jedes der interviewten fondsübergreifenden Projekte wurde erst von den LEADER-Managerinnen und LEADER-Managern auf die Möglichkeit aufmerksam gemacht. Auch die Entwicklung der Projektidee erfolgte unter intensiver Beteiligung des LEADER-Managements.

Im weiteren Verlauf unterscheidet sich das Verfahren für Projektträger im Vergleich zum oben beschriebenen nur insofern, dass je ein Förderantrag pro Projektteil bei der entsprechenden Bewilligungsstelle für den jeweiligen Fonds gestellt werden muss. Für die betroffenen Projektträger

bedeutet das in erster Linie Mehrarbeit, da sie das Antragsverfahren zweimal nebeneinander durchlaufen müssen. Auch hier zeigt sich, dass dieser Aufwand eine große Hürde etwa für ehrenamtlich arbeitenden Projektträger ist. Wenn die personellen Ressourcen bereits für einen Förderantrag kaum ausreichen, sind zwei Förderanträge noch schwieriger zu bewältigen.

„Form und Größe derartiger Projekte erhöhen die Komplexität [der Antragsstellung]. Das macht solche Projekte gerade für Vereine schwierig umzusetzen. [...] ‚Förderprofis‘ können solche Anforderungen meistern, aber nicht Vereine – das ist ein zu hoher bürokratischer Aufwand.“

LAG-Vorsitzende/LAG-Vorsitzender im Rahmen der Fallstudien.

Projektträger gehen zudem ein Risiko bei der Beantragung von fondsübergreifenden Projekten ein: Bei einem Projekt, das eine Personalkostenförderung mit einer investiven Maßnahme verbindet, könnte es zum Beispiel passieren, dass die Personalstelle vor der investiven Maßnahme bewilligt wird. Wenn aber die vorgesehenen Aufgaben der geförderten Stelle davon abhängen, dass die investive Maßnahme bereits abgeschlossen ist, kann das Projekt nicht wie vorgesehen umgesetzt werden.

Um solchen Konsequenzen vorzubeugen, wurden aus der Perspektive der Verwaltungs- und Steuerungsebene bestimmte Vorkehrungen getroffen. So sind fondsübergreifende Projekte bereits durch LAG auf den beim LVwA einzureichenden jährlichen Prioritätenlisten besonders zu kennzeichnen, um seitens der verschiedenen Bewilligungsstellen fondsübergreifende Projekte frühzeitig zu erkennen, damit zwischen den Bewilligungsstellen entsprechende Abstimmungen vorgenommen werden können. Darüber hinaus ist bei der Antragstellung auf der Anlage „Stellungnahme des LEADER-Management“ unter der Nummer 4 konkret zu erklären, ob es sich um ein fondsübergreifendes Projekt handelt oder nicht. Für den Fall, dass ein fondsübergreifendes Projekt vorliegt, wird auf der Anlage abgefragt, welche Teilprojekte mit dem komplexen Gesamtvorhaben zusammenhängen, welche Beziehungen zwischen den Teilprojekten bestehen und welche Ausnahmen durch die Bewilligungsstelle beachtet werden sollen. Macht der Projektträger im Förderantrag keine oder lediglich unzureichende Angaben, kann die Bewilligungsstelle den Besonderheiten bei fondsübergreifenden Projekten nur schwer nachkommen.



Projektumsetzung

Die Projektumsetzung ist so divers wie die geförderten Projekte, weshalb sich kaum Muster erkennen lassen. Eine spezifische Herausforderung für ESF-finanzierte Projekte ist jedoch die quartalsweise Mittelabforderung: Die Bearbeitungszeiten sind zum Teil sehr lang (s. Kapitel 4.1.3). Bis Mittel bei den Projektträgern ankommen, müssen sie in Vorleistung gehen, denn Honorarkosten, Rechnungen und Gehälter müssen bereits gezahlt werden. Verzögerungen entstehen in der Regel ohne vorherige Ankündigung, und manche Projektträger – vor allem Vereine – haben hierfür nicht die notwendigen Rücklagen:

„Die erste Mittelabforderung wurde im Dezember 2018 überwiesen, die nächste erst im April 2020. Es gab einen riesigen Stau im LVwA, was die Bearbeitung betraf. Das hat den Verein fast in die Insolvenz getrieben, weil man Personalkosten für 1,5 Jahre vorfinanzieren musste. Das ist nicht einfach für ein Projekt ohne Vorankündigung.“

Projektträger im Rahmen der Fallstudien.

Manche Projektträger konnten eine durch die verspätete Mittelauszahlung verursachte Illiquidität nur durch Kulanz der Projektpartner vermeiden:

„Ich habe in dem Projekt selbst auch als selbstständige Honorarkraft gearbeitet. Mit der Rechnungsstellung habe ich gewartet, bis endlich die Mittel da waren, ich wusste ja, dass [der Verein] mich sonst nicht zahlen konnte.“

Projektträger im Rahmen der Fallstudien.

Die Ergebnisse der Fallstudien zeigen, dass in diesen Fällen beispielsweise einzelne LAG-Mitglieder mit privaten Rücklagen für eine finanzielle Überbrückung einspringen oder lokale Bankfilialen den Projektträgern günstige Kredite anbieten, um die Mittel(vor-)auszahlungszeit zu bewältigen.

Klarstellend ist an dieser Stelle zu erwähnen, dass in den Förderanträgen die Projektträger zu versichern haben, dass die Gesamtfinanzierung ihres Projektes gesichert ist. Auf der Anlage Stellungnahme des LEADER-Managements dokumentiert das LEADER-Management unter der Nr. 6, dass der Antragsteller vom LEADER-Management darauf hingewiesen wurde, dass die Gesamt(vor-)Finanzierung gesichert sein muss und dass diese Aussage durch den Projektträger bestätigt wurde.

Projektabschluss

Der Projektabschluss erfolgt mit dem Einreichen einer Abschlussrechnung bei der entsprechenden Bewilligungsstelle (siehe Kapitel 4.1.3). Wie schon im Antragsverfahren, ist auch dieser letzte Prozessschritt für viele Projektträger mit Herausforderungen verbunden: Oft müssen Projektträger mehrere Monate bis Jahre auf eine Auszahlung der Mittel nach Projektabschluss warten. Das bringt auch Projektträger investiver Projekte in den EFRE-Förderrichtlinien in schwierige Situationen. Einige Projektträger haben zur Vorfinanzierung des Projektes einen Kredit bei einer Bank aufgenommen. Die hierauf anfallenden Zinsen sind nicht förderfähig, was zu einer versteckten Erhöhung des Eigenanteils der Projektträger führt.

Probleme in der Antragstellung, Bewilligung und (Vor-)Auszahlung halten Projektträger davon ab, weitere Projekte umzusetzen

Die beteiligten Akteurinnen und Akteure auf der lokalen Ebene (LEADER-Managerinnen und -Manager, LAG-Vorsitzende, Projektträger) sind in der großen Mehrheit der Ansicht, dass CLLD Projektträgern eine sehr attraktive Möglichkeit bietet, sinnvolle Projekte für die Regionen umzusetzen. Die vielen Herausforderungen, die mit Antragsstellung und Mittelabforderungen verbunden sind, halten jedoch einige von ihnen davon ab, auch künftig wieder Projekte im Rahmen von CLLD umzusetzen. Hinzu kommt: Die Projektträger sind lokal gut vernetzt und sprechen mit anderen (potenziellen) Projektträgern über ihre Erfahrungen mit der Förderung. Somit haben sie eine Multiplikatorenfunktion. Berichte könnten auf andere Projektträger abschreckend wirken und sie davon abhalten, sich näher mit den Fördermöglichkeiten auseinanderzusetzen oder an Ideenwettbewerben teilzunehmen.

Bewertung

- Die vorangegangene Beschreibung zeigt, dass die Projekte und Projektträger im Rahmen von CLLD sehr unterschiedlich sind. Sowohl hinsichtlich der inhaltlichen Schwerpunkte als auch der Organisationsform und -Größe. Dies lässt darauf schließen, dass die Erweiterung von LEADER auf EFRE und ESF eine große Bandbreite an Projekten und Projektträgern ermöglicht, was vor dem Hintergrund der heterogenen Bedarfe und Ausgangslagen in den Regionen von hoher Bedeutung ist.
- Für die Projektentwicklung und -initiierung spielen lokale Beziehungen und die Zusammenarbeit mit dem LEADER-Management eine zentrale Rolle. Mit der Erweiterung der Fördermöglichkeiten sind jedoch auch Projektträger hinzugekommen, die z.T. eine aufwändige und kleinteilige Antragsberatung benötigen. Hier sind in erster Linie die LEADER-Managements gefragt. Zudem hängt die Initiierung von fondsübergreifenden Projekten maßgeblich von der Beratungsleistung der LEADER-Managements ab.
- Mit Blick auf die in Kapitel 4.1.2 und 4.1.3 geschilderten Herausforderungen werden negative Folgen für die Projektträger und in der Folge für die Regionen sichtbar. Projektträger geraten mitunter in finanzielle Schwierigkeiten und stellen keine erneuten Anträge. Potenzielle Projektträger sind von der CLLD-Förderung abgeschreckt. Teilweise werden Projektanträge zurückgezogen, um sie zu überarbeiten oder endgültig nicht einzureichen. Hier besteht Handlungspotenzial.

4.2 Wirkungen des CLLD-Ansatzes

In diesem Kapitel werden die zum Zeitpunkt der Evaluierung zu beobachtenden Wirkungen des CLLD-Ansatzes beschrieben und bewertet. Dabei wird insbesondere den Fragen nachgegangen, inwieweit der CLLD-Ansatz einen Beitrag zur Stärkung der regionalen Aktivitäten leistet (4.2.1) und inwiefern die Öffnung von LEADER für EFRE und ESF zu einer Verbesserung der lokalen Governance beiträgt (4.2.2).

4.2.1 Beitrag des CLLD-Ansatzes zur Stärkung der regionalen Aktivitäten

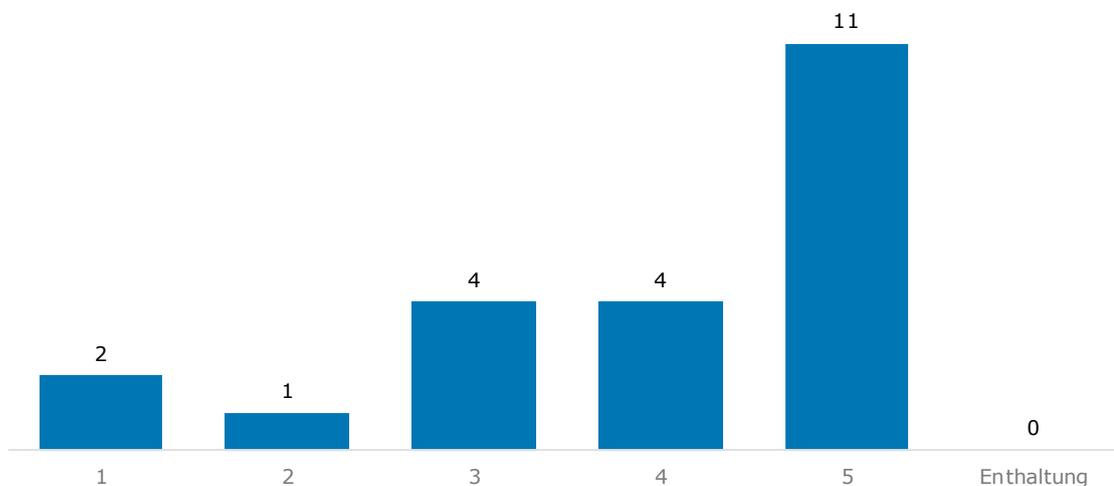
Thematische bzw. inhaltliche Erweiterungen der LES sind vor allem durch die Öffnung von LEADER für den ESF erfolgt

Im Rahmen der teilstandardisierten Befragung aller LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager wurden diese gebeten, auf einer Skala von 1 (trifft überhaupt nicht zu) bis 5 (trifft voll und ganz zu) zu bewerten, inwiefern sie der folgenden Aussage zustimmen.

„Die Ausweitung des LEADER-Ansatzes auf EFRE und ESF hat dazu geführt, dass die lokale Entwicklungsstrategie thematisch erweitert wurde.“

Von 16 LEADER-Managerinnen und LEADER-Managern nahmen 15 eine Bewertung vor. Eine LEADER-Managerin bzw. ein LEADER-Manager enthielten sich. LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager, die für das LEADER-Management mehrerer Regionen zuständig sind, nahmen pro Region eine getrennte vor, sodass für 22 Regionen Zustimmungswerte erfasst werden konnten. Im Mittel wurde diese Aussage mit 4,0 Punkten bewertet und hat damit (gemeinsam mit einer anderen Aussage, die ebenfalls im Mittel mit 4,0 Punkten bewertet wurde) von allen acht Aussagen den höchsten Zustimmungswert erhalten. D.h. nur vereinzelte LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager teilen diese Aussage nicht oder nur mit Einschränkungen (s. Abbildung 18).

Abbildung 18: Verteilung der Zustimmungswerte Aussage „Die Ausweitung des LEADER-Ansatzes auf EFRE und ESF hat dazu geführt, dass die lokale Entwicklungsstrategie thematisch erweitert wurde.“ (n=23)



Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting basieren auf den Ergebnissen der teilstandardisierten Befragung der LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager.

In den Begründungen der jeweiligen Einschätzungen zeigen sich unterschiedliche Perspektiven auf die Aussage. Diese werden im Folgenden erläutert.

Abbildung 19 fasst die Themen und Inhalte zusammen, die nach Einschätzung der LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager aufgrund der zum Zeitpunkt der LES-Erstellung angenommenen Fördermöglichkeiten durch CLLD Eingang in die LES gefunden haben.

Abbildung 19: Nennungen hinzugekommener Themen und Inhalte

Unternehmensgründung | soziale Arbeit | lebenslanges Lernen | Jugendarbeit |
 Willkommenskultur | Lebensqualität | Daseinsvorsorge | demografischer Wandel |
 Bildungs-Bleibe-Landschaft | Regionale Wirtschaftskreisläufe | innovative und
 nachhaltige Landwirtschaft | Unterstützung von Vereinen | Bildung | Kinder |
 Umweltbildung | Naturschutz | Wirtschaftsförderung | Tourismus

Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis der Ergebnisse der teilstandardisierten Befragung der LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager.

Darüber hinaus hat sich das in den LES abgebildete Themenspektrum auch dadurch erweitert, dass durch die Förderung über die Richtlinie LEADER und CLLD (ESF und LAM), die Kulturerbe-EFRE-Richtlinie sowie die STARK III plus EFRE-Richtlinie im Rahmen von CLLD die Förderung von Projekten in Städten mit mehr als 10.000 Einwohnern (außerhalb der Gemeindegebiete Halle (Saale), Magdeburg und der nicht überwiegend ländlich geprägten Ortsteile der Stadt Dessau-Roßlau) möglich ist. Solche Projekte sind über die Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der regionalen ländlichen Entwicklung des Landes Sachsen-Anhalt in der EU-Förderperiode 2014 bis 2020 (Richtlinien RELE 2014-2020) nicht zuwendungsfähig.

Als Grund dafür, dass in einzelnen Fällen keine thematische Erweiterung erfolgte, wurde angegeben, dass Themen, die mit EFRE und ESF adressiert werden können, z.B. Kulturerbe oder Themen aus dem sozialen Sektor, bereits vor der Öffnung von LEADER für EFRE und ESF in der LES der vorherigen Periode berücksichtigt wurden. Sowohl die LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager als auch einzelne LAG-Vorsitzende beschreiben teilweise außerdem, die LES thematisch relativ breit entsprechend der lokalen Bedarfe formuliert zu haben, da die Fördertatbestände im

EFRE und ESF zum Zeitpunkt der Erstellung der LES nicht konkret genug bekannt gewesen seien. Dies wird rückblickend als Herausforderung beschrieben.

„Man wusste aber bei der Erstellung der LES nicht, welche Richtlinien es geben würde, von daher wusste man auch nicht, was förderfähig sein würde. Deswegen zielt die LES auf die allgemeinen Bedarfe in den Regionen ab, und nicht auf irgendwelche Richtlinien.“

LEADER-Managerin/LEADER-Manager im Rahmen der teilstandardisierten Befragung.

In einzelnen Fällen wurden aufgrund von Vermutungen über die Inhalte der Fördertatbestände im EFRE und ESF Inhalte in die LES mit aufgenommen und mit entsprechenden Projekten untersetzt, die mit den tatsächlichen Fördertatbeständen später nicht adressiert werden konnten.

Als herausfordernd im LES-Erstellungsprozess wird zudem vereinzelt von LEADER-Managerinnen und LEADER-Managern beschrieben, dass Themen und Inhalte, die die LAG gern mit der LES bzw. mit CLLD adressiert hätte, z.T. bereits durch andere Akteure in der Region belegt waren und insofern nicht für die Bearbeitung durch die LAG in Frage kamen.

„Die Akteure haben gesagt, dass Themen wie Arbeitsmarktentwicklung durch andere Akteure wie die Handwerkskammer belegt sind. Man muss da aufpassen, dass man keine Doppelstrukturen aufbaut oder meint zu glauben, dass man wahnsinnig viel erreichen kann, nur weil man andere Akteure mit dabei hat in der Gruppe. Gutes Beispiel auch bei Tourismus: Da gibt es den Tourismusverband, der es nicht gerne sieht, wenn man als LAG touristische Themen bearbeitet. Da ist die Konkurrenz relativ stark ausgeprägt.“

LEADER-Managerin/LEADER-Manager im Rahmen der teilstandardisierten Befragung.

Vor allem fondsübergreifende Projekte eignen sich zur Herstellung von Synergien

Zwar spielen fondsübergreifende Projekte im Kontext von CLLD bislang mit drei umgesetzten Projekten (s. Abbildung 11) eine untergeordnete Rolle. Grundsätzlich wird die Möglichkeit, Projekte fondsübergreifend zu finanzieren, jedoch über alle befragten Akteurinnen und Akteure hinweg grundsätzlich positiv bewertet. Tatsächlich besteht jedoch aktuell nicht in allen Regionen der Bedarf für fondsübergreifende Projekte.

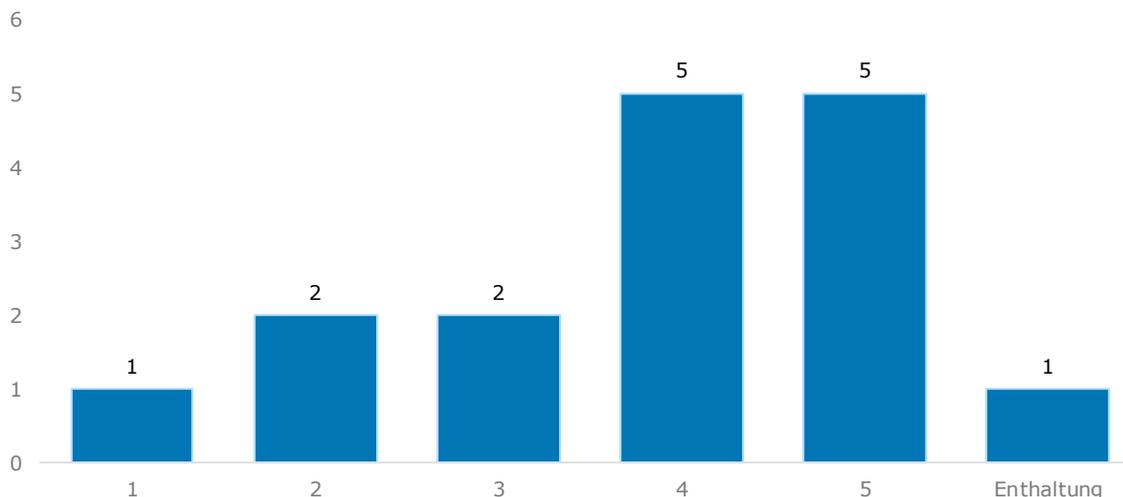
Ein Mehrwert, den die befragten Personen mit der Umsetzung von fondsübergreifenden Projekten verbinden, ist es, investive Maßnahmen aus dem ELER oder EFRE durch die Kombination mit nicht-investiven Maßnahmen über den ESF zu „beleben“. Durch die Belebung (bspw. Landmarkt Veckenstedt, s. Kapitel 4.1.4) können nach Einschätzung der lokalen Ebene (LEADER-Managements, LAG-Vorsitzende) z.B. Besucherzahlen für Sehenswürdigkeiten gesteigert werden und der Bekanntheitsgrad der Regionen erhöht werden. Zudem eignen sich nach Einschätzung der LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager insbesondere fondsübergreifende Projekte für die Herstellung von Synergien zwischen den Fonds.

Dies zeigt sich u.a. in den Zustimmungswerten der befragten LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager zu der folgenden Aussage:

„Durch die Möglichkeit, für die Finanzierung von Projekten auch auf die Fonds EFRE und ESF zurückzugreifen, können Synergieeffekte zugunsten der lokalen Entwicklung hergestellt werden.“

Die Zustimmung zu dieser Aussage liegt im Mittel bei 3,7 Punkten und ist damit im Vergleich zu anderen Aussagen hoch (Rang 2). Etwa ein Drittel der befragten LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager ist weniger überzeugt von dem Potenzial des CLLD-Ansatzes, Synergien herzustellen (s. Abbildung 20).

Abbildung 20: Verteilung der Zustimmungswerte Aussage „Durch die Möglichkeit, für die Finanzierung von Projekten auch auf die Fonds EFRE und ESF zurückzugreifen, können Synergieeffekte zugunsten der lokalen Entwicklung hergestellt werden.“ (n=16)



Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis der Ergebnisse der teilstandardisierten Befragung der LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager

Verständnis von Synergieeffekten: Der Zustimmung zu der o.g. Aussage liegt ein unterschiedliches Verständnis von „Synergieeffekten“ zugrunde. So werden Synergieeffekte z.B. als etwas verstanden, das entsteht, wenn in einer Region durch unterschiedliche Fördermöglichkeiten große Projekte an unterschiedlichen Stellen Effekte erzielen. Zum Teil herrscht aber auch das Verständnis vor, dass Synergieeffekte entstehen, wenn in einer Region auf möglichst viele Fördermöglichkeiten zurückgegriffen wird, die vor Ort ineinandergreifen.

Vor dem Hintergrund dieses Verständnisses haben nach Einschätzung der LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager vor allem fondsübergreifende Projekte das Potenzial, Synergien zu erzielen. Mit Blick auf die Umsetzung von fondsübergreifenden Projekten wird die Kombination von Fonds innerhalb eines Projekts und die dadurch mögliche „Belebung“ und „innovative Nutzung“³¹ als ein wichtiger Synergieeffekt beschrieben. Das folgende Beispiel verdeutlicht, das Synergiepotenzial einzelner fondsübergreifender Projekte.

³¹ Wörtlich übernommen aus der teilstandardisierten Befragung der LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager

Abbildung 21: Projektbeispiel Stadt Zörbig

Projektbeispiel „Vernetzung von CLLD-Projekten in der Stadt Zörbig mit Aktivierung und Qualifizierung von Ehrenamtlichen zum Betrieb einer Kultur- und Bildungsstätte“

Das ehemalige Heimatmuseum der Stadt Zörbig stand einige Jahre leer, bevor es mit CLLD-Mitteln aus der Kulturerbe-EFRE-Richtlinie unter Beteiligung der Stadtbibliothek, des Stadtarchivs sowie (Heimat-)Vereinen zu einem neuen, übergreifenden Kulturzentrum umgebaut wurde. Ziel hierbei war es, diese Institutionen unter einem Dach zu bündeln und so einen Ort zu schaffen, der Bildung, Kultur und Engagement vereint. Dieses sanierte Gebäude dient zudem als Fläche für das neue Heimatmuseum und heißt heute „Kulturquadrat“.

Kombiniert wurde der Innenausbau mit einem Qualifizierungsprojekt, zunächst für Ehrenamtliche aus Traditions- und Heimatvereinen aus den 11 umliegenden Ortschaften. Hier lernen sie unter Anleitung eines Historikers und weiteren externen Referentinnen und Referenten alles, was sie für Führungen und auch das Management im Museum wissen müssen. Dazu zählt, wie man mit Ausstellungsstücken aus verschiedenen Materialien umgeht und sie pflegt; außerdem werden bestimmte stilistische Sprachmittel erlernt, die für die Öffentlichkeitsarbeit des Museums wichtig sind. Die Personalstelle wird durch ESF-Mittel im Rahmen von CLLD finanziert. Alle Qualifizierungsangebote sind niederschwellig angelegt, um viele Menschen mit unterschiedlichsten Hintergründen zur Teilnahme zu motivieren. Hiermit soll das langfristige Bestehen sowohl des Museums als auch der Vereine gesichert werden, denn die so qualifizierten Ehrenamtlichen werden an der Konzeption einer Dauerausstellung im Heimatmuseum beteiligt.

Für die Nutzung der Bildungsstätte wird zudem auf die Vernetzung mit anderen CLLD-Projekten der Region, wie bspw. der „Zörbiger Bildungslandschaft“ gesetzt, um fachliche und organisatorische Verknüpfungen herzustellen.

Das „Kulturquadrat“ hat sich in der Zwischenzeit zu einem Anziehungspunkt für Geschichts- und Bildungsinteressierte in der Gegend entwickelt. Ihnen wird durch die engagierte Arbeit der qualifizierten Ehrenamtlichen an den Ausstellungen ein immer neuer Grund zur Rückkehr geboten. Darüber hinaus dient das Gebäude auch anderen Vereinen als Veranstaltungsort. Somit wurde aus einem verlassenen Heimatmuseum ein multifunktionaler Raum, der zudem die Bindung der Besucherinnen und Besucher sowie der Nutzerinnen und Nutzer mit ihrer Region hinaus stärkt.

4.2.2 Beitrag zur Verbesserung der lokalen Governance

Die Zusammensetzung der LAGn hat sich durch die Einführung von CLLD kaum verändert

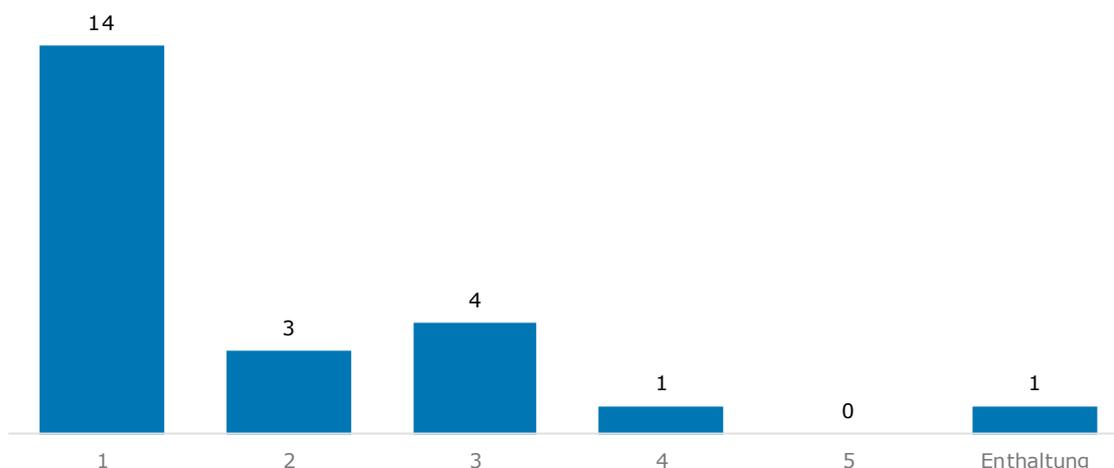
Kapitel 2.4 skizziert, wie die Zusammensetzung der LAGn grundsätzlich vorgesehen ist. Die LAGn bestehen in der aktuellen oder ähnlichen Form teilweise bereits seit den 1990er Jahren. D.h. die Strukturen der LAGn sind etabliert, größtenteils arbeiten LAG-Mitglieder seit vielen Jahren im Rahmen von LEADER zusammen. Mit der Öffnung von LEADER für EFRE und ESF wurde LEADER auch thematisch geöffnet. Zu Beginn dieses Unterkapitels wurde skizziert, dass die LES mit der Einführung von CLLD im Gegensatz zur vorherigen Förderperiode häufig eine thematische und inhaltliche Erweiterung erfahren haben. Mit der Öffnung der LEADER-Förderung für weitere/andere Themen als zuvor besteht auch das Potenzial, weitere/andere lokale Akteurinnen und Akteure für die Mitgliedschaft in der LAG bzw. die Erstellung der LES zu gewinnen.

Im Rahmen der teilstandardisierten Befragung aller LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager wurden diese gebeten, auf einer Skala von 1 bis 5 regionenspezifisch zu bewerten, inwiefern sie der folgenden Aussage zustimmen-

„Der CLLD-Ansatz hat dazu geführt, dass sich die Zusammensetzung der LAG verändert hat.“

Insgesamt konnten für 22 Regionen die Zustimmungswerte zu dieser Aussage erfasst werden. Im Mittel wurde diese Aussage mit 1,6 Punkten bewertet und hat damit von allen acht Aussagen den niedrigsten Zustimmungswert erhalten. Die Zustimmungswerte verteilen sich wie folgt:

Abbildung 22: Verteilung der Zustimmungswerte Aussage „Der CLLD-Ansatz hat dazu geführt, dass sich die Zusammensetzung der LAG verändert hat.“ (n=23)



Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis der Ergebnisse der teilstandardisierten Befragung der LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager.

Die Erläuterungen der jeweiligen Zustimmungswerte geben Aufschluss über die Gründe. Zwar fanden im Vergleich zur vorherigen Förderperiode Wechsel in der Zusammensetzung der LAG statt. Diese werden jedoch maßgeblich auf Gebietserweiterungen der LAG oder Personalwechsel in den in der LAG vertretenen Organisationen zurückgeführt. Einige LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager geben an, dass die Zusammensetzung der LAG bereits vor CLLD fachlich breit gefächert gewesen sei, sodass z.B. „ESF-spezifische“³² Akteurinnen und Akteure bereits vertreten gewesen seien. Zudem wird vereinzelt darauf hingewiesen, dass die Zusammensetzung der LAG-Mitglieder nicht in direktem Zusammenhang mit den Richtlinien bzw. den Richtlinieninhalten stehe, wie das folgende Zitat verdeutlicht.

„Die Zusammensetzung definiert sich über Mitglieder, die tatsächlich etwas in der Region machen wollen, und nicht über die Fonds.“

LEADER-Managerin/LEADER-Manager im Rahmen der teilstandardisierten Befragung.

Eine Veränderung in der Zusammensetzung ist tendenziell auf die Öffnung von LEADER für den ESF und EFRE-Kulturerbe zurückzuführen

Wenige LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager geben an, dass sich die Zusammensetzung der LAG durch CLLD verändert hat. In diesen Fällen sind einerseits LAG-Mitglieder hinzugekommen, die einen fachlichen Bezug zur ESF-Förderung haben (z.B. Vereine, Initiativen, Fachhochschulen, soziale Träger). Andererseits sind LAG-Mitglieder mit dem Bezug zur EFRE-Kulturerbe-

³² Wörtlich übernommen aus der teilstandardisierten Befragung der LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager.

Förderung hinzugekommen, insbesondere solche aus Städten mit über 10.000 Einwohnern aufgrund der Möglichkeit der Förderung in solchen Städten (s.o.). Nicht geschildert wurde, dass LAG-Mitglieder aufgrund der EFRE STARK III-Förderung hinzugekommen sind. Vereinzelt beschreiben die LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager, dass neu hinzugekommene Akteurinnen und Akteure bereits in die Erstellung der LES mit einbezogen wurden.

„Einige Träger, wie DRK oder andere potenzielle Projektträger von CLLD ESF sind auch für die Erarbeitung der LES hinzugekommen.“

LEADER-Managerin/LEADER-Manager im Rahmen der teilstandardisierten Befragung

Aufgrund von Herausforderungen im Zusammenhang mit den Bewilligungsverfahren (s. Kapitel 4.1.3) und dem zuvor zu durchlaufenden LAG-Auswahlverfahren innerhalb des jährlichen Wettbewerbsverfahrens einschließlich des Einzelprojektvotings für die Feststellung der Prioritätenliste hätten zudem in dieser Förderperiode hinzugekommene Akteurinnen und Akteure die LAG wieder verlassen, schildern einzelne LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager.

„Einige Träger sind teilweise schon ausgetreten, weil die Umsetzung kompliziert ist.“

LEADER-Managerin/LEADER-Manager im Rahmen der teilstandardisierten Befragung

Im Zusammenhang mit der Frage nach der Erweiterung der LAGn mit Einführung von CLLD schildern einzelne LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager, dass zu Beginn der aktuellen Förderperiode aufgrund der Erweiterung für CLLD weitere Akteurinnen und Akteure in die LAG mit aufgenommen wurden. Allerdings zu einem Zeitpunkt, zu dem die Fördertatbestände nicht abschließend bekannt waren (s.o.), sodass LAG-Mitglieder hinzukamen, die mit den tatsächlichen Fördertatbeständen wenig Berührungspunkte hatten.

„Wir haben extra Leute mit reingenommen, weil wir wussten, dass Kultur- und soziale Geschichten mit reinkommen. Allerdings hatten wir angenommen, dass im ESF auch Unternehmensgründungen gefördert werden würden. Wir hatten weniger Armutssachen erwartet. Letztlich war da aber nie was, weil etwas ganz anderes gefördert wurde. Sie schmeißen aber dann natürlich keinen mehr raus und nehmen andere rein. Es waren also inhaltlich die falschen Leute, die wir reingenommen haben.“

LEADER-Managerin/LEADER-Manager im Rahmen der teilstandardisierten Befragung.

Eine systematische Verzahnung mit anderen bestehenden Strukturen ist kaum erkennbar

Im Kontext der Einführung des CLLD-Ansatzes wurde auf Steuerungsebene in Erwägung gezogen, die Strukturen der regionalisierten Arbeitsmarktpolitik, die „Regionalen Arbeitskreisen“ (RAK) im Rahmen der Richtlinie Zielgruppen- und Beschäftigungsförderung in den Projektauswahlverfahren von CLLD/ESF-Projekten mit einzubeziehen. Mit den RAK bestehen insofern Schnittstellen mit den Strukturen der LAGn, dass auch auf Ebene der RAK Verfahren zur Auswahl von ESF-Projekten (speziell im Bereich der Zielgruppen- und Beschäftigungsförderung) unter Beteiligung der örtlichen Bevölkerung umgesetzt werden.³³ Letztlich wurde diese Verzahnung auf Steuerungsebene jedoch nicht weiterverfolgt und somit formal, z.B. in den Richtlinien, nicht angelegt. Die

³³ Siehe hierzu die „Studie zur Bewertung der Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik in Sachsen-Anhalt“, verfügbar unter: https://europa.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/StK/Europa/ESI-Fonds-Neu_2017/Dokumente/Bewertungsberichte_2014-2020/Endbericht-Studie_zur_Bewertung_der_Regionalisierung_der_Arbeitsmarktpolitik_inkl_Anlagen.pdf, zuletzt abgerufen am: 9. Juli 2020

Ergebnisse der Evaluierung zeigen, dass auch in der Praxis diese Verzahnung nicht erfolgt. Zwar äußern einzelne Interviewpartnerinnen und Interviewpartner, das Gremium „Regionaler Arbeitskreis“ zu kennen, gezielte Berührungspunkte gebe es jedoch nicht. Allerdings wird es von einzelnen lokalen Akteurinnen und Akteuren durchaus so eingeschätzt, dass mit einer stärkeren Verzahnung Synergien mit Blick auf beschäftigungsrelevante Fragestellungen der Region entstehen könnten. Aus der Perspektive einer Interviewpartnerin bzw. eines Interviewpartners wäre dafür eine Verknüpfung auf organisatorischer Ebene, z.B. eine gemeinsame fachliche Verortung in der Landkreisverwaltung, förderlich.

„Wir kennen die, die sind ja auch beim Landkreis angesiedelt, aber es gab bei CLLD eigentlich keine Kontakte dazu. Alle wissen voneinander, aber da gibt es keine gezielten Berührungspunkte. Das ist auch bei der Struktur des Landkreises auch nicht so optimal, dass z.B. LEADER inhaltlich von der Kreisplanung betreut wird und der regionale Arbeitskreis bei der Wirtschaftsförderung liegt.“

LEADER-Managerin/LEADER-Manager im Rahmen der teilstandardisierten Befragung.

Festzuhalten ist an dieser Stelle, dass eine stärkere Verzahnung der LAGn mit den RAK konzeptionell nicht vorgesehen ist. Die Vorgabe zur Zusammenarbeit mit den RAK würde für die LAGn ein zusätzliches, zu erfüllendes, Kriterium bedeuten. Vor dem Hintergrund der von der lokalen Ebene z.T. als hochschwierig und kleinteilig empfundenen Förderung über CLLD würde eine zusätzliche Vorgabe dieses Empfinden vermutlich weiter verstärken. Den LAGn steht es jedoch frei – entsprechend der Gegebenheiten und Bedarfe vor Ort – Impulse für eine stärkere Verknüpfung mit den RAK zu setzen.

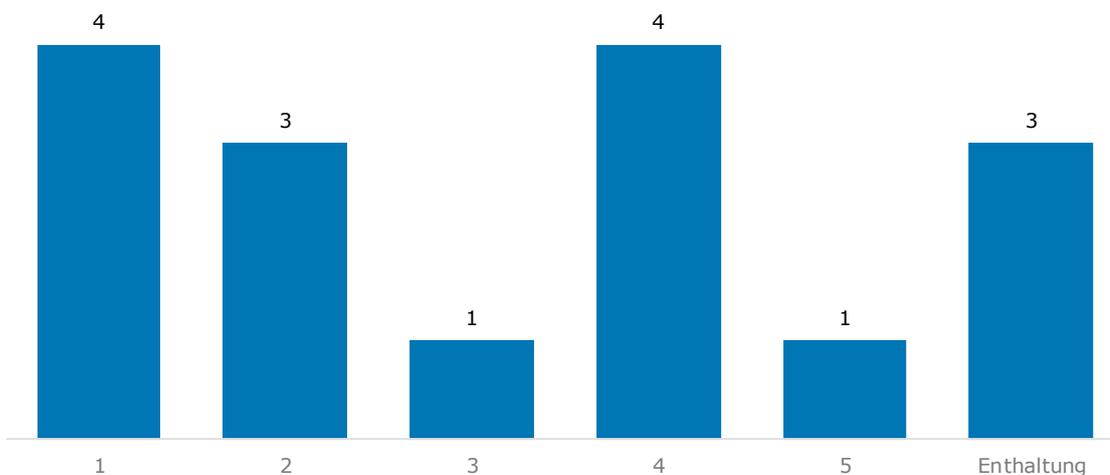
Der Beitrag von CLLD zur Stärkung des Zusammenhalts in und der Verbundenheit mit den Regionen ist spürbar – allerdings ist dieser kaum von LEADER abzugrenzen

Im Rahmen der teilstandardisierten Befragung aller LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager wurden diese auch darum gebeten, auf einer Skala von 1 bis 5 zu bewerten, inwiefern sie der folgenden Aussage zustimmen.

„Die Ausweitung des LEADER-Ansatzes auf EFRE und ESF hat zu einer Stärkung des territorialen Zusammenhalts und der Verbundenheit der Menschen mit ihrer Region beigetragen.“

Von 16 LEADER-Managerinnen und LEADER-Managern nahmen 13 eine regionenübergreifende Bewertung vor. Drei enthielten sich. Im Mittel wurde diese Aussage mit 2,6 Punkten (Rang 7) bewertet. Dabei variieren die Zustimmungswerte stark zwischen 5 und 1.

Abbildung 23: Verteilung der Zustimmungswerte Aussage „Die Ausweitung des LEADER-Ansatzes auf EFRE und ESF hat zu einer Stärkung des territorialen Zusammenhalts und der Verbundenheit der Menschen mit ihrer Region beigetragen.“ (n=16)



Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis der Ergebnisse der teilstandardisierten Befragung der LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager

Über diejenigen LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager hinweg, die der Aussage tendenziell zustimmen, wird deutlich, dass der Beitrag zur Stärkung des Zusammenhalts in und die Verbundenheit der Menschen mit ihrer Region primär durch LEADER geleistet wird. Da CLLD als Erweiterung von LEADER verstanden wird, wird mit CLLD auch das Potenzial einer Verstärkung dieses Effekts über LEADER hinaus verbunden.

„Das ist in der Region eine Herausforderung. Der eine Teil des Landkreises weiß noch lange nicht, was im anderen Teil des Landkreises stattfindet. Um dies zu überwinden und das Verständnis zu haben, trägt die Arbeit der LEADER-Gruppe bei. Ob das mit CLLD explizit zusammenhängt, ist unklar. Wird eine Mischung aus Mehrerem sein.“

LEADER-Managerin/LEADER-Manager im Rahmen der teilstandardisierten Befragung

Nach Aussagen der LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager wird durch LEADER bzw. CLLD dazu beigetragen, Bevölkerungsteile – bspw. nach einer Kreisgebietsreform – zusammenzubringen. Die Diskussion über Projekte in der LAG, die z.T. gemeinsame Projektentwicklung zwischen LEADER-Managements, LAG-Mitgliedern und Projektträgern führe darüber hinaus dazu, dass die Bevölkerung vernetzt wird. Zudem erhöht die Bekanntheit der Fonds die Strahlkraft von Projekten und damit die Strahlkraft der Regionen.

Die Verbundenheit der Menschen mit der Region und der Zusammenhalt äußert sich nach Einschätzung der LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager zudem beispielsweise in dem Bewusstsein der Bevölkerung vor Ort für die Förderung durch EU-Mittel.

„Dort, wo LEADER finanziert – auch CLLD – kommt Europa in die Ortschaften. Wenn ich die Mühle saniere und dann stehen die Menschen davor und finden das toll und dann sagt man denen: „Bitte nehmt zur Kenntnis, dass das EU-Mittel sind“, dann finden die das gut und sagen: „Ja ok, damit haben wir einen Beweis.“ Und in dem Moment, in dem ich das mit dem CLLD-Ansatz verstärkt mache, stärke ich den Zusammenhalt in den Ortschaften.“

LEADER-Managerin/LEADER-Manager im Rahmen der teilstandardisierten Befragung.

In diesem Zusammenhang wird von den LEADER-Managerinnen und LEADER-Managern gleichzeitig beschrieben, dass das Bewusstsein für die EU-Förderung – differenziert nach Fonds – zwar bei den LAG-Mitgliedern und LAG-Vorsitzenden spürbar sei. Durch die Bevölkerung und die Projektträger wird diese Differenzierung hingegen nicht immer in gleichem Maß vorgenommen. Es stehe, so die LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager der Gesamtbeitrag von LEADER/CLLD im Vordergrund und nicht der, der einzelnen Fonds.

„Es geht darum, lokale Entwicklung voran zu treiben und Bedürfnisse mit EU-Fördermitteln umsetzen zu können. Woher diese Mittel kommen, ob von EFRE, ESF oder ELER, ist total egal.“

LEADER-Managerin/LEADER-Manager im Rahmen der teilstandardisierten Befragung.

Nach Einschätzung einiger LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager besteht demnach kein Bedarf, das Bewusstsein für die einzelnen Fonds oder den Unterschied zwischen LEADER und CLLD zu erhöhen.

„Und warum soll man den Akteuren unbedingt ins Bewusstsein einpflanzen, dass sie wissen müssen, welcher Fonds es ist? Sie wissen, dass es EU-Mittel sind. Und das ist auch wichtig. Reicht das nicht? Die Region muss das wissen. Das heißt, die LAG-Mitglieder, denen sollte es wichtig sein, weil sie sich ja auch in einem politischen System bewegen. Ohne Unterstützung und ohne politisches Statement gäbe es keine Förderung, deswegen ist es auf dieser Ebene sehr wohl wichtig.“

LEADER-Managerin/LEADER-Manager im Rahmen der teilstandardisierten Befragung.

Zusätzlich wird die Verbundenheit der Menschen mit der Region beispielsweise auch mit dem Stolz über die Initiierung und Auswahl von für die Region wichtigen Projekten verbunden.

„Stolz und Freude. Wenn die LAG-Vorsitzende berichtet, dass sie Besuch aus Kiel ein tolles CLLD-Projekt gezeigt hat, dann ist sie ganz stolz. Die LAG-Mitglieder kommen auch gerne auf einen zu, und sagen: "Das ist eins unserer Projekte!"

LEADER-Managerin/LEADER-Manager im Rahmen der teilstandardisierten Befragung

LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager, die der o.g. Aussage tendenziell nicht zustimmen, geben an, die Verbundenheit der Menschen mit der Region sowie der Zusammenhalt würde durch LEADER gestärkt. Der Beitrag von CLLD wird z.T. als zu gering eingeschätzt, um überhaupt einen spürbaren Beitrag zu leisten.

„Das eine hat mit dem anderen nichts zu tun - das ist die Zusammenarbeit in der LAG und der regionale Bezug der LAG, es ist vielleicht eine Stärkung der LAG und dadurch der Region, das ist nur sehr indirekt.“

LEADER-Managerin/LEADER-Manager im Rahmen der teilstandardisierten Befragung

Die Entfaltung gewünschter Wirkungen des CLLD-Ansatzes wird durch einzelne Aspekte der aktuellen Ausgestaltung gehemmt

Nach der Einschätzung der lokalen Akteurinnen und Akteure (insb. LEADER-Managements, LAG-Vorsitzende) werden die potenziell möglichen positiven Wirkungen von CLLD und LEADER aktuell durch unterschiedliche Umsetzungserschwerisse gehemmt, weil der Bottom-up-Ansatz von

CLLD/LEADER nicht konsequent genug umgesetzt wird. So wird der Handlungsspielraum der lokalen Ebene, als zu gering eingeschätzt, um auf die tatsächlichen Bedarfe vor Ort reagieren zu können.

„Es ist die Frage, inwieweit man noch von Bottom-Up in Sachsen-Anhalt sprechen kann, wenn alles so durch die Richtlinien fixiert ist und letztendlich lokal kaum Handlungsspielraum bleibt.“

LEADER-Managerin/LEADER-Manager im Rahmen der teilstandardisierten Befragung.

„In Sachsen-Anhalt ist es also eher eine Mischung aus Bottom-up und Top-down, mit starkem Hang zum Top down.“

LEADER-Managerin/LEADER-Manager im Rahmen der teilstandardisierten Befragung.

Aspekte, die aus Perspektive der lokalen Ebene zu einer Reduzierung des Handlungsspielraums und damit zu einer Einschränkung möglicher Wirkungen führen, sind vielfältig und beziehen sich einerseits auf den Grad der zentralen Steuerung sowie die Rahmenbedingungen³⁴ für die derzeitige Umsetzung von CLLD.

So empfinden die lokalen Akteurinnen und Akteure einerseits ein starkes „Hineinregeln“³⁵ in die Regionen, beispielsweise mit Blick auf die LAG-Geschäftsordnung.

„Wenn ein Bottom-up in einer Region gemacht werden soll, dann kann man auch mal eine eigene Geschäftsordnung zugestehen, statt dass sich die LAG an die Mustergeschäftsordnung des Landes halten muss. Die sind alle identisch für alle Regionen.“

LEADER-Managerin/LEADER-Manager im Rahmen der teilstandardisierten Befragung.

Erläuternd muss an dieser Stelle erwähnt werden, dass die Mustergeschäftsordnung den neu gegründeten LAGn zur Verfügung gestellt wurden, nachdem von ihnen ein entsprechender Bedarf erklärt wurde. Individuelle begründete Abweichungen von der Mustergeschäftsordnung sind bzw. waren zu jeder Zeit in Abstimmung mit dem LVWA möglich.

Andererseits wird die Rahmgebung durch die Richtlinien, insbesondere mit Blick auf EFRE (Kulturerbe und STARK III), als zu starr eingeschätzt (s. auch Kapitel 4.1.2).

„Die Richtlinien sind so strikt formuliert, dass sie keinen Handlungsspielraum zulassen. Das ist eine Möglichkeit für die Region, Fördermittel zu erhalten, mehr aber auch nicht.“

LEADER-Managerin/LEADER-Manager im Rahmen der teilstandardisierten Befragung.

Zudem beschreibt eine LEADER-Managerin bzw. ein LEADER-Manager, die Durchschlagskraft der LES sei durch den eingegrenzten Spielraum gehemmt. In anderen Bundesländern, z.B. Niedersachsen, haben die LES „Richtliniencharakter“³⁶. Die Verwaltungs- und Steuerungsebene schildert

³⁴ Zu den Rahmenbedingungen gehört auch, dass die LAG in der Förderperiode 2014-2020 keine rechtsfähige Körperschaft bildet. Zum Zeitpunkt der Evaluierung herrschte in Vorbereitung der Förderperiode 2021-2027 die offene Diskussion den LAGn mehr Rechte zu übertragen. Voraussetzung dafür ist eine Änderung der Rechtsfähigkeit der LAG, die allerdings von den LAGn einstimmig abgelehnt wird.

³⁵ Wörtlich übernommen aus der teilstandardisierten Befragung der LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager.

³⁶ Wörtlich übernommen aus der teilstandardisierten Befragung der LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager.

einschränkend dazu, dass die LAGn in Niedersachsen allerdings auch einen anderen Rechtsstatus haben, als die LAGn in Sachsen-Anhalt und der Spielraum der LAG größtenteils vom Rechtsstatus abhängig ist.

Bewertung

- Die vorangegangene Beschreibung verdeutlicht, dass CLLD durchaus einen Beitrag dazu leistet, die regionalen Aktivitäten zu erweitern bzw. zu stärken. Insbesondere durch die Öffnung von LEADER für den ESF sowie in Teilen auch die erweiterten Fördermöglichkeiten im Bereich Kulturerbe sind thematische Erweiterungen der LES sowie der Projekte im Rahmen der Umsetzung der LES eingetreten.
- Mit Blick auf potenzielle Synergieeffekte spielen neben ESF-Projekten vor allem fondsübergreifende Projekte eine Rolle. Allerdings deutet die geringe Zahl der bislang umgesetzten fondsübergreifenden Projekte im Zusammenhang mit den in Kapitel 4.1 erörterten Herausforderungen darauf hin, dass Optimierungspotenziale hinsichtlich der Rahmenbedingungen für die Initiierung von fondsübergreifenden Projekten bestehen. Fehlende Ideen und Impulse für innovative Projekte in den Regionen hemmen die Entwicklung innovativer Projekte.
- Die vorangegangene Beschreibung zeigt auch, dass die Einführung von CLLD bislang zu einem eher geringen und schwer messbaren Teil dazu beigetragen hat, die lokale Governance zu erhöhen. Die Zusammensetzung der LAGn sowie Kooperation und Verzahnung mit anderen Strukturen in Sachsen-Anhalt haben sich durch CLLD bisher wenig verändert. Letztlich werden noch stärkere Wirkungen des CLLD-Ansatzes auf lokaler Ebene durch die in Kapitel 4.1 geschilderten Herausforderungen sowie durch einen als zu eng empfundenen Handlungsspielraum der lokalen Ebene im Sinne von Bottom-up gehemmt.

4.3 Relevanz, Akzeptanz und Mehrwert des CLLD-Ansatzes

In diesem Unterkapitel stehen die Beschreibung und Bewertung der Relevanz, der Akzeptanz und des Mehrwerts des CLLD-Ansatzes im Vordergrund. Im Fokus steht die Beantwortung der Fragen, ob die Förderschwerpunkte bzw. Inhalte laut Richtlinien die Nachfrage (speziell im ESF) abbilden und ob die Zielstellungen und Förderansätzen den Bedarfen vor Ort entsprechen. In diesem Zusammenhang wird auch beleuchtet, zu welchen Themen örtlicher Bedarf der thematischen Erweiterung des CLLD-Ansatzes (speziell im EFRE) zur qualitativen Verbesserung der Umsetzung der LES bestehen. Zudem wird in diesem Unterkapitel der Frage nachgegangen, inwiefern der CLLD-Ansatz Projekte ermöglicht, die mit Hilfe sonstiger EU-Fördermöglichkeiten nicht finanziert werden könnten. Im Zusammenhang mit den Schilderungen in Kapitel 4.1 und 4.2 wird letztlich ein Blick auf bestehenden Verbesserungspotenziale und -Möglichkeiten hinsichtlich der Förderung im ESF sowie im EFRE geworfen.

Das Kapitel ist entlang der folgenden Inhalte strukturiert:

- **Akzeptanz und Relevanz des CLLD-Ansatzes auf Landes- und lokaler Ebene**
- **Passgenauigkeit der aktuellen Förderschwerpunkte zu den Bedarfen vor Ort**
- **Möglichkeit, über CLLD Projekte umzusetzen, die über sonstige EU-Fördermöglichkeiten nicht finanziert werden können**

4.3.1 Akzeptanz und Relevanz des CLLD-Ansatzes auf Landes- und lokaler Ebene

Die Akzeptanz und Relevanz des CLLD-Ansatzes haben sich positiv entwickelt – dennoch besteht weiteres Entwicklungspotenzial

Nach Einschätzung der interviewten Akteurinnen und Akteure auf Landesebene hat sich die Relevanz und die Akzeptanz des CLLD-Ansatzes sowohl auf politischer Ebene als auch auf Ebene der

Verwaltung seit Einführung positiv entwickelt. Gleichzeitig wird aktuell die politische Relevanz höher als die Akzeptanz auf Ebene der Verwaltung eingeschätzt. So sei das Wissen über den CLLD-Ansatz zwar mittlerweile verbreiteter als zum Zeitpunkt der Einführung, es besteht dennoch weiterhin Potenzial für die Erhöhung der Akzeptanz und Relevanz.

„Aus jetziger Sicht [ist die Relevanz] hoch auf politischer Landesebene. Wir haben jetzt die Kabinettsvorlage verabschiedet und da gibt es mehrere Seiten über CLLD & LEADER. Und das zeigt, dass das Thema wichtiger ist als vorher, weil die so viel Text über die neuen Strukturen haben; das gab es noch nie in einer Kabinettsvorlage.“

Akteurin/Akteur der Verwaltungs- und Steuerungsebene im Rahmen der Experteninterviews.

Sowohl zu Beginn als auch teilweise noch zum Zeitpunkt der Evaluation hat es nach Einschätzung der Interviewpartnerinnen und Interviewpartner auf Ebene der Verwaltung große Vorbehalte und Skepsis gegenüber dem CLLD-Ansatz gegeben. Diese Skepsis sei einerseits auf Ebene der Richtlinieninhaberinnen und Richtlinieninhaber mit der mit LEADER-/CLLD einhergehenden Abgabe von Verantwortung verbunden (gewesen). Zudem habe man den Ansatz aufgrund der geringen Mittelausstattung zu Beginn nicht ernst genommen.

„Es gab nicht wenige, die das nicht ernst genommen haben.“

Akteurin/Akteur der Verwaltungs- und Steuerungsebene im Rahmen der Experteninterviews.

Die Wahl der CLLD-Themen wird bestimmt durch den Mitwirkungswillen der Fachressorts. Nach Einschätzung der Verantwortlichen auf Steuerungsebene hat es viel Engagement und Überzeugungskraft gebraucht, um die Akteurinnen und Akteure auf Landesebene für CLLD zu sensibilisieren und die notwendige Akzeptanz und Relevanz zu schaffen. Dies scheint mittlerweile in großen Teilen gelungen zu sein.

„Es war irgendwo immer eine Skepsis da und vielleicht auch eine gesunde gegenüber etwas Neuem und Unbekanntem, aber wenn die Menschen dann erstmal gemerkt haben, dann kam die Akzeptanz. Mann musste nur viel Arbeit reinstecken, sie davon zu überzeugen, was die Vorteile sind.“

Akteurin/Akteur der Verwaltungs- und Steuerungsebene im Rahmen der Experteninterviews.

Auch auf lokaler Ebene war die Resonanz auf die Einführung des CLLD-Ansatzes nach Einschätzung der Akteurinnen und Akteure der Verwaltungs- und Steuerungsebene sehr gemischt. Dies bestätigen auch die Interviews mit den LAG-Vorsitzenden sowie die Befragung der LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager. So seien zum Teil zu Beginn auf Seiten der LAG-Mitglieder und der Projektträger sehr hohe Erwartungen mit CLLD verbunden gewesen. Zum Teil sei es allerdings auch schwierig gewesen, Projektträger für die Förderung über CLLD zu gewinnen. Die Regionen seien zu Beginn zum Teil sehr verhalten gewesen, auch aufgrund der neuen Förderregularen, die mit der Inanspruchnahme von CLLD in Verbindung stehen (vgl. Kapitel 4.1).

„Das Problem ist ja, dass man die Leute zum Jagen treiben muss. Es ist ein fürchterlicher Aufwand, CLLD unter die Masse zu bringen.“

LAG-Vorsitzende/LAG-Vorsitzender im Rahmen der Fallstudien.

Mittlerweile wird die Idee von CLLD positiver bewertet – insgesamt ist LEADER/ELER aber wesentlich bedeutsamer für die Regionen

Mittlerweile wird die Idee von CLLD über alle LAGn grundsätzlich positiv bewertet. Die Ergebnisse der Evaluierung zeigen deutlich: Mit dem CLLD-Ansatz werden vielfältige positive Potenziale (Mehrwert) für die LEADER-Regionen verbunden (s. Abbildung 24). Diese stehen z.T. im Zusammenhang mit einer grundsätzlicheren Bewertung des LEADER-Prozesses als Bottom-up-Ansatz.

Abbildung 24: Mit CLLD/LEADER grundsätzlich verbundene Potenziale



Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis der Ergebnisse der Experteninterviews, der teilstandardisierten Befragung der LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager sowie der Fallstudien.

Alle LAGn sprechen sich dafür aus, CLLD auch in der kommenden Förderperiode weiter und ggf. stärker in Anspruch zu nehmen – allerdings v.a. dann bzw. nur dann, wenn bestimmte Verbesserungspotenziale in der derzeitigen Ausgestaltung gehoben werden (s. Kapitel 4.1).

Insgesamt kommt CLLD in den Regionen jedoch – nicht zuletzt aufgrund des finanziellen Volumens von CLLD (s. Abbildung 8) im Vergleich zu ELER/LEADER eine eher untergeordnete Rolle zu.

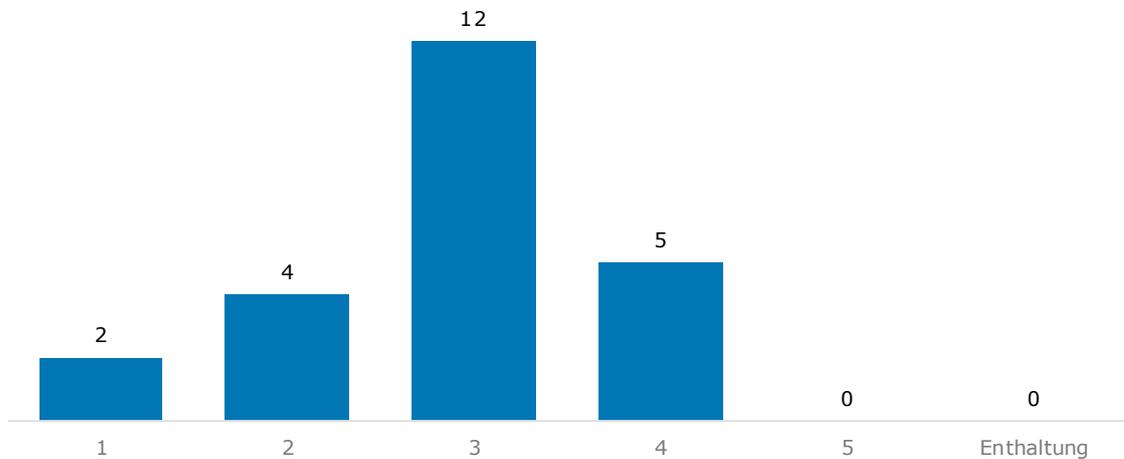
4.3.2 Passgenauigkeit der aktuellen Förderschwerpunkte zu den Bedarfen vor Ort

Im Rahmen der teilstandardisierten Befragung aller LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager wurden diese gebeten, auf einer Skala von 1 bis 5 regionenspezifisch zu bewerten, inwiefern sie der folgenden Aussage zustimmen.

„Die derzeitigen thematischen Schwerpunkte aus dem EFRE und ESF, die mit CLLD umgesetzt werden, entsprechen den (zukünftigen) Entwicklungsbedarfen der LEADER-Regionen.“

Alle 16 LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager haben angegeben, inwiefern sie dieser Aussage zustimmen oder nicht. LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager, die für mehrere LAGn zuständig sind, haben die Zustimmungswerte nach den Regionen differenziert. Die Aussage wurde im Mittel mit 2,9 Punkten bewertet (Rang 4). Abbildung 25 zeigt die Verteilung der Zustimmungswerte.

Abbildung 25: Verteilung der Zustimmungswerte Aussage „Die derzeitigen thematischen Schwerpunkte aus dem EFRE und ESF, die mit CLLD umgesetzt werden, entsprechen den (zukünftigen) Entwicklungsbedarfen der LEADER-Region.“ (n=23)



Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis der Ergebnisse der teilstandardisierten Befragung der LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager.

Der Heterogenität der Regionen entsprechend passen die thematischen Schwerpunkte in unterschiedlichem Maße zu den lokalen Bedarfen

Die Passgenauigkeit der thematischen Schwerpunkte wird sehr unterschiedlich bewertet. Von einigen LEADER-Managerinnen und LEADER-Managern werden die thematischen Schwerpunkte in CLLD insgesamt positiv bewertet, von sehr wenigen als insgesamt unpassend eingeschätzt. Zum Teil werden die thematischen Schwerpunkte aus dem EFRE als passender zu den örtlichen Bedarfen beschrieben, zum Teil die thematischen Schwerpunkte aus dem ESF.

Hohe Anforderungen bei gleichzeitig bestehenden alternativen Fördermöglichkeiten hemmen teilweise die Inanspruchnahme der EFRE-Förderung im Kontext von CLLD

Abbildung 6 und Abbildung 7 in Kapitel 4.1.1 zeigen, dass v.a. die Förderung über die EFRE-Kulturerbe-Richtlinie und die Förderung über Teil D der Richtlinie LEADER und CLLD in Anspruch genommen werden. Dies lässt vermuten, dass über die Regionen hinweg mit Blick auf diese beiden für CLLD relevanten Richtlinien der größte Bedarf besteht. Diese Beobachtung spiegelt sich auch in der teilstandardisierten Befragung der LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager wider. Allerdings wird mit Blick auf die EFRE-Förderung im Bereich Sportstätten mehrfach geäußert, dass Förderbedarf besteht, die Inanspruchnahme der STARK III-Förderung im Kontext von CLLD jedoch mit Anforderungen verbunden ist, die den Bedarfen der Region nicht entsprechen. Z.B. schildern einzelne LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager, zwar sei die Förderung von Sportstätten relevant. Die energetische Sanierung hingegen sei unwichtig für die Region. Zudem beschreiben die LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager die mit der EFRE STARK III-Förderung verbundene Anforderungen, z.B. die CO₂-Emissionsberechnung im Rahmen des Antragsverfahrens, als zu komplex, um die Förderung in Anspruch zu nehmen.

„Für Sportstätten besteht auch durchaus Bedarf, aber energetische Sanierung sollte man lieber rausnehmen oder andere Aspekte mit reinnehmen, das fängt ja an bei Fußballplätzen, das ist ja alles nicht möglich und das sind ja regionale Bedarfe.“

LEADER-Managerin/LEADER-Manager im Rahmen der teilstandardisierten Befragung.

Zwar werden die Förderhöchstsätze sowie die Anteilsfinanzierung von 90 Prozent im Bereich der Sportstätten-Förderung im Kontext von CLLD gegenüber der Sportstätten-Förderung über den ELER sowie EFRE-Mainstream (80 Prozent) geschätzt. Gleichzeitig stehen den oben geschilderten

Anforderungen jedoch unterschiedliche Fördermöglichkeiten für Sportstätten im ELER/LEADER-Bereich oder über Landesmittel entgegen, die z.T. mit anderen, weniger komplexen Anforderungen für Antragssteller verbunden sind.

„Die energetische Sanierung von Sportflächen und Sporteinrichtungen wird im Land von so vielen Programmen unterstützt – ich weiß gar nicht wie viele Fördermöglichkeiten es gibt, das ist eine von mehreren Fördermöglichkeiten.“

LEADER-Managerin/LEADER-Manager im Rahmen der teilstandardisierten Befragung.

Ähnlich wird es teilweise für die Kulturerbe-Förderung im Kontext von CLLD geschildert. Zwar besteht teilweise entsprechender Förderbedarf in den Regionen. Zudem werden höhere Zuschüsse und Förderhöchstsätze im Vergleich zur regulären EFRE-Förderung und zur ELER-Förderung (LEADER) sehr positiv bewertet, wie das folgende Zitat verdeutlicht.

„Mit der Kulturerbe-Richtlinie kann man richtig tolles Kulturerbe fördern, was mit der RELE-Richtlinie in dem Umfang nicht gelingt, weil es zu kleinteilig ist, das sind es maximal 350.000 Euro.“

LEADER-Managerin/LEADER-Manager im Rahmen der teilstandardisierten Befragung.

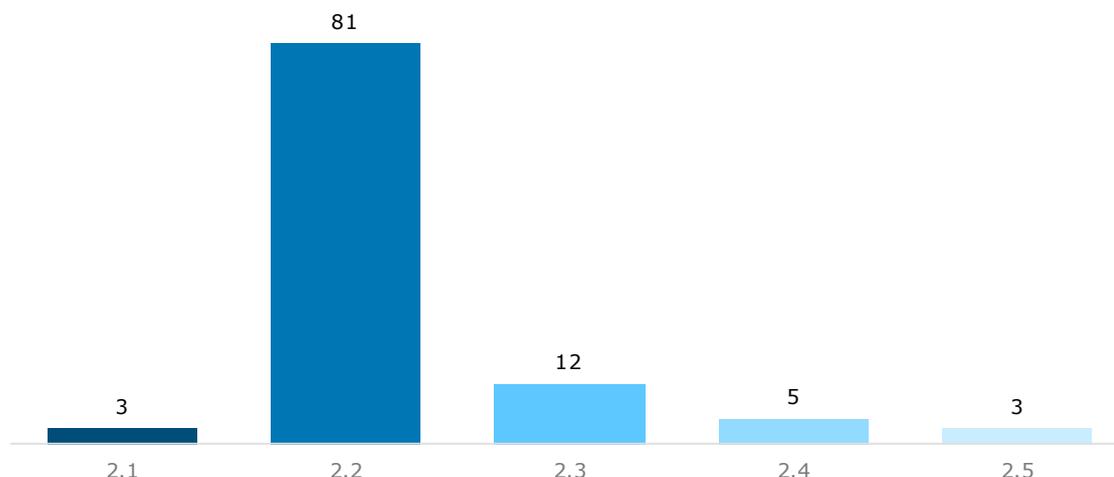
Auch wird die Einschätzung getroffen, dass die Tatsache, dass die EFRE-Kulturerbe-Förderung nicht nur von kommunalen Akteurinnen und Akteuren, sondern auch von Kirchen und Vereinen in Anspruch genommen werden kann, einen Mehrwert für die Regionen darstellt. Allerdings führen die in Kapitel 4.1.3 und 4.1.4 skizzierten Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Antrags-, Bewilligungs- und Auszahlungsverfahren sowie beispielsweise die Anforderung der kulturellen Nutzungskonzepte mitunter dazu, dass von der Kulturerbe-Förderung im Kontext von CLLD (EFRE) Abstand genommen wird und andere Fördermöglichkeiten in Anspruch genommen werden.

Übergreifend wird die ESF-Förderung im Kontext von CLLD als passgenau bewertet – es bestehen jedoch Unterschiede zwischen den Förderschwerpunkten

Mit Blick auf die ESF-Förderschwerpunkte (s. Kapitel 2.5) wird deutlich, dass diese in sehr unterschiedlichem Maße in Anspruch genommen werden. Insbesondere Fördergegenstand 2.2 „Projekte zur Bewältigung sozialer Folgen des demografischen und strukturellen Wandels“ haben besondere Relevanz für die LEADER-Regionen – 19 der 23 LEADER-/CLLD-Regionen haben Projekte in diesem Fördergegenstand³⁷ beantragt. Einschränkend muss festgehalten werden, dass der Fördergegenstand 2.5 Teil D Richtlinie LEADER und CLLD erst 2019 hinzugekommen ist.

³⁷ Stand: Dezember 2019

Abbildung 26: Inanspruchnahme der ESF-Förderung im Kontext von CLLD nach Förderschwerpunkt im Rahmen von Teil D Richtlinie LEADER und CLLD



Quelle: Übersicht über die CLLD Projekte im EFRE und ESF zwischen 2017 und 2019, Stand: Dezember 2019.

Die ESF-Förderung wird übergreifend tendenziell als passend zu den Bedarfen beschrieben.

„Beim ESF ist das Angebotsspektrum derzeit genau richtig.“

LEADER-Managerin/LEADER-Manager im Rahmen der teilstandardisierten Befragung.

Abbildung 26 lässt die Vermutung zu, dass die ESF-Förderschwerpunkte in unterschiedlichem Maße den Bedarfen in den Regionen entsprechen. Dies bestätigen die Aussagen der LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager im Rahmen der teilstandardisierten Befragung. Zum Teil wird der Wunsch nach einer Reduktion der Förderschwerpunkte im ESF bei einer Ausweitung der Mittel je Fördergegenstand bzw. Abschaffung der Förderhöchstsätze geäußert.

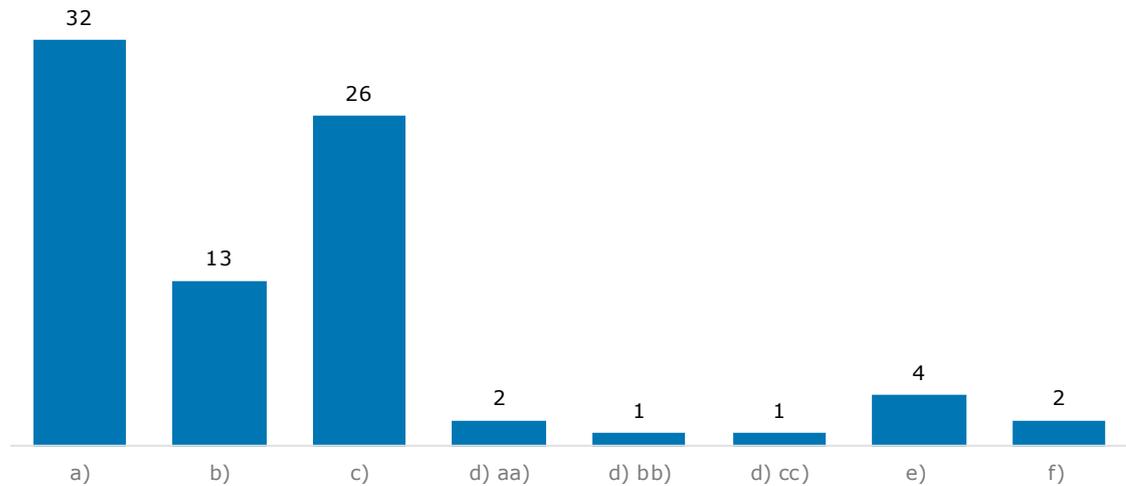
„Es gibt keine Bedarfe, die noch nicht gedeckt sind. Die sind so komplex – da braucht man in CLLD nicht noch mehr. Es wäre besser, von der Anzahl der Förderschwerpunkte runterzugehen und die einzelnen Förderschwerpunkte umfangreicher zu gestalten.“

LEADER-Managerin/LEADER-Manager im Rahmen der teilstandardisierten Befragung.

Ein Blick auf die Verteilung der differenzierten Fördermöglichkeiten im Rahmen von Förderschwerpunkt 2.2. Teil D Richtlinie LEADER und CLLD zeigt ein noch differenzierteres Bild. Demnach zeichnen sich innerhalb des Förderschwerpunkts die Fördergegenstände

- 2.2a) „Initiierung und Unterstützung von Organisationsformen zur Sicherung der Daseinsvorsorge“, wie z. B. interkommunale, öffentlich-private oder bürgerschaftliche Netzwerke,
- 2.2b) „Entwicklung von Strategien, Konzepten und Leitbildern mit Handlungsfeldern, um z. B. Impulse für die künftige Orts- und Regionalentwicklung zu setzen oder einer Stigmatisierung“ als schrumpfende und alternde Gesellschaft entgegenzuwirken“ und
- 2.2.c) Umsetzung von Strategien und Konzepten einschließlich koordinierender Begleitung (Projektmanagement)“ als besonders nachgefragt ab.

Abbildung 27: Inanspruchnahme der ESF-Förderung im Kontext von CLLD nach spezifischen Fördermöglichkeiten im Rahmen von Förderschwerpunkte 2.2. Teil D der Richtlinie LEADER und CLLD



Quelle: Übersicht über die CLLD Projekte im EFRE und ESF zwischen 2017 und 2019, Stand: Dezember 2019

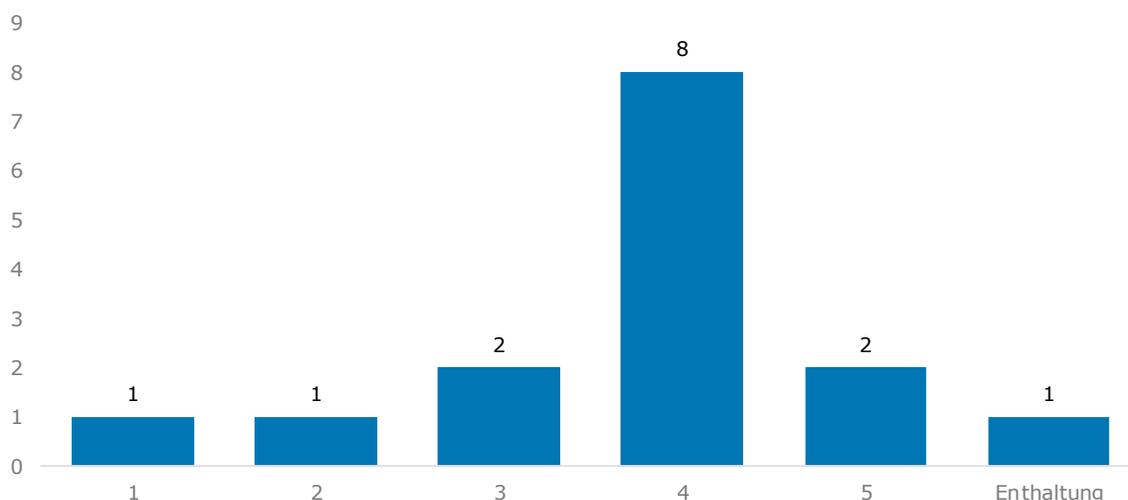
Coachingprojekte (Fördergegenstand 2.2d) sowie die „Entwicklung und Unterstützung von regionalen und kommunalen Willkommenskulturen“ (Förderschwerpunkt 2.2f) und Förderschwerpunkt e) „Weiterbildung von Ehrenamtlichen, um sie für diese freiwillige Tätigkeit besser zu qualifizieren“ scheinen hingegen nur in wenigen Regionen von Relevanz zu sein.

Zusätzlich wurden die LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager im Rahmen der teilstandardisierten Befragung darum gebeten, regionenübergreifend zu bewerten, inwiefern sie der folgenden Aussage auf einer Skala von 1 bis 5 zustimmen.

„Durch die Erweiterung des LEADER-Ansatzes auf EFRE und ESF können wirtschaftliche, soziale, kulturelle oder ökologische Bedarfe der Regionen besser aufgegriffen werden, denen mit LEADER allein nicht so gut begegnet werden könnte.“

Mit einem Zustimmungswert von 3,6 erfährt die Aussage im Vergleich einen recht hohen Zustimmungswert (Rang 3). Abbildung 28 zeigt die Verteilung der Zustimmungswerte.

Abbildung 28: Verteilung der Zustimmungswerte Aussage „Durch die Erweiterung des LEADER-Ansatzes auf EFRE und ESF können wirtschaftliche, soziale, kulturelle oder ökologische Bedarfe der Regionen besser aufgegriffen werden, denen mit LEADER allein nicht so gut begegnet werden könnte.“ (n=16)



Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis der Ergebnisse der teilstandardisierten Befragung der LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager

Grundsätzlich können die Bedarfe vor Ort mit CLLD besser aufgegriffen werden als mit LEADER allein

Sowohl aus der Perspektive der lokalen Ebene (LEADER-Managerinnen, LEADER-Manager, LAG-Vorsitzende) als auch nach Einschätzung der Interviewpartnerinnen und Interviewpartner auf Verwaltungs- und Steuerungsebene können mit der Erweiterung von LEADER durch CLLD grundsätzlich die Bedarfe vor Ort besser aufgegriffen werden. Zwar geben LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager im Einzelfall an, mit CLLD könnten „keinerlei Bedarfe in der Region (...) aufgegriffen werden“³⁸. Übergreifend wird die Förderung über den EFRE und ESF allerdings als eine sinnvolle Ergänzung der Förderung über den ELER verstanden.

Mit CLLD können v.a. kulturelle und soziale Bedarfe besser gedeckt werden als mit LEADER allein

Die Interviews sowie die Befragung mit Akteurinnen und Akteuren auf lokaler Ebene zeigen, dass insbesondere mit der ESF-Förderung Bedarfe besser aufgegriffen werden können als mit LEADER allein. Dies wird vor allem darauf zurückgeführt, dass die Förderschwerpunkte und Förderinhalte (Personalkosten, Sachkosten, Gemeinkosten) im ESF in der Form nicht über die ELER-Förderung umgesetzt werden können. Mit Blick auf die Förderung von Kulturerbe und Sportstätten verhält es sich anders (s.o.). Zudem schätzen die lokalen Akteurinnen und Akteure die Flexibilität im ESF, die im Rahmen der ELER- und EFRE-Förderung nach Einschätzung der Interviewpartnerinnen und Interviewpartner weniger gegeben ist.

„Die normalen ELER-Projekte sind recht starr, es sind immer bauliche Maßnahmen. Durch ESF können wir Personal fördern, mal einen Workshop, ein Coaching, eine Weiterbildung für Vereine. Also etwas, was einer Region einen anderen Mehrwert bietet, in dem man da Wissen reinbringt.“

LEADER-Managerin/LEADER-Manager im Rahmen der teilstandardisierten Befragung.

³⁸ Wörtlich übernommen aus der teilstandardisierten Befragung der LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager.

Viele der aktuellen (thematischen) Förderschwerpunkte sollten beibehalten werden

Sowohl die Interviewpartnerinnen und Interviewpartner auf Landesebene als auch auf lokaler Ebene äußern Aspekte in der derzeitigen Ausgestaltung von CLLD, die beibehalten werden sollten.

- Zulassung von Vereinen als Antragsteller
- Förderung von Personalkosten (ESF)
- Förderung von Projekten zur Bewältigung der Folgen des demografischen Wandels (ESF)
- Kulturerbe-Förderung

Es besteht der Wunsch nach einer Ergänzung weiterer (thematischer) Förderschwerpunkte und Fördergegenstände

EFRE

- Erweiterung der EFRE-Kulturerbe-Förderung, z.B. um Sachkostenförderung, z.B. für Außenanlagen oder Mobiliar;
- Erweiterung des Kulturbegriffs, z.B. Ausweitung auf Handwerk oder touristische Projekte sowie Kulturdenkmäler oder kulturelles Leben auf dem Land;
- Flexibilisierung der Vorgaben für kulturelle Nutzung (aktuelle Vorgabe: 80 Prozent);
- Erweiterung der Sportstättenförderung auf den Neubau von Sportstätten;
- Ausweitung der Fördermöglichkeiten im Bereich der Sportstättenförderung/Sportförderung auf Sachkosten, z.B. für Geräte/Trikots;
- Reduzierung der Anforderungen im Zusammenhang mit der aktuellen Sportstättenförderung über CLLD/EFRE;
- Erweiterung der EFRE-Förderung auf Natur- und Klimaschutz;
- Erweiterung der EFRE-Förderung auf die Förderung von Wirtschaftsstrukturen, z.B. die Förderung von KMU (z.B. solche, die aktuell von Auswirkungen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie betroffen sind);
- Schaffung von Fördermöglichkeiten im Tourismusbereich.

ESF

- Öffnung der Altersgruppen im Rahmen von Förderschwerpunkt 2.2c Teil D der Richtlinie LEADER und CLLD (über die 6. Klasse hinaus);
- (finanzielle) Erweiterung der Fördermöglichkeiten im Bereich demografischer Wandel

Im Abgleich mit den in Kapitel 2.2 dargestellten Zielen, die im EFRE mit der Umsetzung des CLLD-Ansatzes verbunden sind, zeigt sich, dass die von der lokalen Ebene gewünschte Erweiterung der EFRE-Förderung auf die Förderung von KMU konzeptionell zwar angelegt, jedoch nicht operationalisiert wurde.

4.3.3 Möglichkeit, über CLLD Projekte umzusetzen, die über sonstige EU-Fördermöglichkeiten nicht finanziert werden können

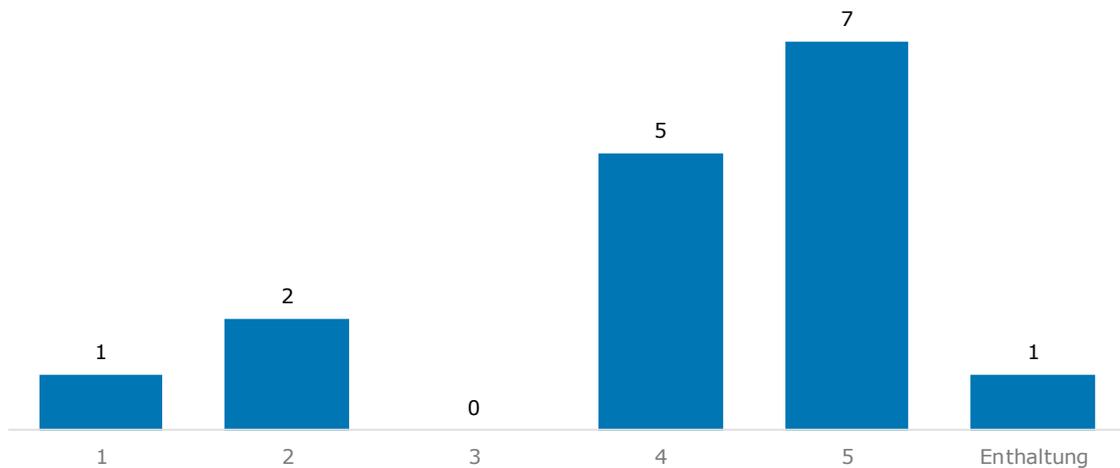
Im Zuge der teilstandardisierten Befragung aller LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager wurden diese darüber hinaus gebeten, auf einer Skala von 1 bis 5 regionenübergreifend zu bewerten, inwiefern sie der folgenden Aussage zustimmen.

„Mit Hilfe des CLLD-Ansatzes können Projekte initiiert werden, die sonst nicht zu Stande kommen würden.“

Diese Aussage wird im Mittel 4,0 Punkten mit der höchsten Zustimmung bewertet (Rang 1³⁹). Die hohen Zustimmungswerte zeigen sich im Detail in Abbildung 29.

³⁹ Neben dieser Aussage wurde die folgende Aussage im Mittel mit 4,0 Punkten gewertet und liegt ebenfalls auf Rang 1 „Die Ausweitung des LEADER-Ansatzes auf EFRE und ESF hat dazu geführt, dass die lokale Entwicklungsstrategie thematisch erweitert wurde.“

Abbildung 29: Verteilung der Zustimmungswerte Aussage „Mit Hilfe des CLLD-Ansatzes können Projekte initiiert werden, die sonst nicht zu Stande kommen würden.“ (n=16)



Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis der Ergebnisse der teilstandardisierten Befragung der LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager

Grundsätzlich können über CLLD Projekte initiiert werden, die sonst nicht zu Stande kommen würden – allerdings bestehen Unterschiede zwischen den Fonds

Dass über CLLD Projekte ins Leben gerufen werden können, die über andere (EU-) Fördermöglichkeiten nicht finanziert werden können, wird in der Breite – sowohl durch die interviewten Akteurinnen und Akteure auf Landesebene als auch auf lokaler Ebene – bestätigt. Allerdings wird zwischen den Fonds differenziert: Während auf Basis der Interviews und der Befragung vor allem der ESF im Kontext von CLLD dazu beiträgt, Projekte zu initiieren, die sonst nicht zu Stande kommen würden, wird die o.g. Aussage mit Blick auf die Förderung über den EFRE im Kontext von CLLD anders bewertet. Dies hängt maßgeblich mit der oben beschriebenen Tatsache zusammen, dass inhaltlich sowohl in der Förderung im Bereich Kulturerbe als auch Sportstätten Überschneidungen mit anderen Fördermöglichkeiten, z.B. über die normale EFRE-Förderung als auch über die ELER- oder Landesförderung, insbesondere im Sanierungsbereich, große Schnittstellen bestehen. Einzig die Größe (finanzielle Volumina) der Projekte im EFRE wird als Alleinstellungsmerkmal im Kontext von CLLD beschrieben.

Zudem betonen einzelne LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager, es seien vor allem die fondsübergreifenden Projekte, die im Vergleich zu anderen Fördermöglichkeiten nur mit CLLD finanziert werden könnten.

Alleinstellungsmerkmal der ESF-Fördermöglichkeiten im Kontext von CLLD gegenüber anderen Fördermöglichkeiten ist v.a. die Personalkostenförderung.

Insbesondere die Fallstudien zeigen: Vor allem die Personalkostenförderung sowie die Möglichkeit kleine Vereine zu fördern, grenzt die ESF-Fördermöglichkeiten im Kontext von CLLD von anderen Fördermöglichkeiten positiv ab.

Trotz des hohen Aufwandes, der mit der Förderung über CLLD teilweise verbunden ist (s. Kapitel 4.1.3), stellt gerade für kleine, ehrenamtlich arbeitende Projektträger die ESF-Förderung im Kontext von CLLD eine der wenigen Möglichkeiten der Projektfinanzierung und damit -realisierung dar. Als Alternative gelten hier vor allem Landes- und Bundesförderprogramme, jedoch haben diese nach Eindruck einiger Projektträger eine kürzere Laufzeit und sind nicht geeignet für eine langfristige Finanzierung, abgesehen von Modellprojekten.

„Es gab das ein oder andere Förderprogramm [...], aber das war nur ein Jahresprojekt. Von [einem Ministerium] haben wir eine Förderung über den ESF bekommen, aber das war sehr unregelmäßig und eher holprig. In manchen Jahren haben wir nur unser ehrenamtliches Geschäft gemacht [...]. Im LEADER-Projekt konnten wir wirklich für die Region wirksam werden und unser Know-How einsetzen.“

Projektträger im Rahmen der Fallstudien.

Oftmals sind diese Projekte auch im Interesse der Kommunen, die selbst etwa im Rahmen einer Haushaltskonsolidierung nicht die Mittel haben, freiwillige kommunale Aufgaben zu übernehmen. Folgend wird zur Veranschaulichung ein Projektbeispiel skizziert.

Abbildung 30: Projektbeispiel Babysitterpool

Projektbeispiel Babysitterpool des Vereins LiBa „Besser essen. Mehr bewegen.“ e.V.

Der Verein LiBa „Besser essen. Mehr bewegen.“ e.V. befasst sich hauptsächlich mit den Themen gesunde Ernährung, Bewegungsförderung und der Unterstützung von Familien. Vor Inanspruchnahme der CLLD-Förderung konnten einige wenige Projekte über Fördermittel wie die Demografieförderung umgesetzt werden, jedoch waren diese als Jahresprojekte zeitlich eng begrenzt. Aus diesem Grund wurden die Angebote meist ehrenamtlich durchgeführt und beschränkten sich hauptsächlich auf Bewegungsangebote für Kinder, Erwachsene und Senioren.

Durch die Mitgliedschaft der Vereinsvorsitzenden in der LAG Börde erfuhr der Verein von den neuen Fördermöglichkeiten über den CLLD-Ansatz. Eines der Projekte, die im ESF über CLLD gefördert wurden, ist die Weiterentwicklung des Babysitterpools. Ziel des Projektes ist es, durch eine verbesserte Randzeitenbetreuung durch qualifizierte Babysitter die Lebensqualität sowie Work-Life-Balance junger Familien zu verbessern sowie die Attraktivität der Region zu steigern. Zusätzlich sollten junge Menschen bei der Berufsorientierung unterstützt werden, indem sie in den pädagogischen Bereich „schnuppern“ können. Durch all das soll der demografische Wandel in der Region gemildert werden.

Konkret wurden zunächst zwei Babysitterkurse á 17 Stunden in zwei Orten im Gebiet der LAG durchgeführt. Diese wurden von qualifizierten Referentinnen und Referenten geleitet, die Expertise in den für die private Kinderbetreuung relevanten Feldern besitzen, zum Beispiel Erzieherinnen und Erzieher oder Juristinnen und Juristen. Inhaltlich ging es bei den Kursen um Themen wie Entwicklung des Kindes, Erste Hilfe oder Ernährung. Teilgenommen haben insgesamt 32 Personen, die der Verein zuvor durch Vor-Ort-Besuche in Schulen rekrutiert hatte. Nach Abschluss der Kurse legte der Verein eine Kartei mit Babysittern an, die auf der Webseite sowie der Zeitung beworben wurden. Dieses Projekt hatte ein Fördervolumen von 11.588 EUR.

Der Verein hat darüber hinaus noch sechs weitere Projekte in drei verschiedenen Regionen im ESF über CLLD durchgeführt, die sich ebenfalls mit den Themen Familienunterstützung sowie nachhaltiger, gesunder Ernährung beschäftigen. Darüber hinaus befinden sich derzeit vier weitere Projekte im Bewilligungsverfahren.

Insbesondere die Personalstellenförderung ist ein Baustein des Projekts, der kaum über andere Fördermittel abgedeckt werden könnte. Hier gibt es zwar nach Angaben des Projektträgers Alternativen, wie die über das Jobcenter geförderte Beschäftigung („1-Euro-Jobs“), allerdings wird hier an der für die Projektumsetzung notwendigen Konstanz der Stellenbesetzung gezweifelt.

Bewertung

- Die Akzeptanz und Relevanz des CLLD-Ansatzes haben sich insgesamt positiv entwickelt. Gleichzeitig besteht Potenzial, den CLLD-Ansatz auf allen Ebenen zu stärken, in dem der Mehrwert von CLLD für die Regionen kommuniziert und damit für CLLD sensibilisiert wird. Dadurch kann auf Landesebene der Mitwirkungswille der Fachressorts und die politische Durchschlagskraft des CLLD-Ansatzes erhöht werden.
- Viele der aktuellen thematischen Schwerpunkte innerhalb von CLLD werden von der lokalen Ebene als passgenau bewertet. Besonders hervorgehoben wird im Kontext des ESF die Möglichkeit der Förderung im Bereich demografischer Wandel. Zudem wird als Alleinstellungsmerkmal von CLLD die Personalkostenförderung über den ESF betont. Beides beizubehalten und auszubauen, kann den Mehrwert des CLLD-Ansatzes auf lokaler Ebene stärken und damit die Relevanz und die Akzeptanz weiter steigern.
- Der Mehrwert von CLLD für den EFRE wird aktuell durch die als starr und eng ausgestaltet empfundenen Richtlinien eingeschränkt. Dies ist maßgeblich darauf zurückzuführen, dass beide CLLD/EFRE-Richtlinien nicht allein bzw. ausschließlich für den CLLD-Prozess konzipiert wurden, sondern während der Richtlinienerstellung für CLLD geöffnet und damit für CLLD anwendbar gemacht wurden. Zudem wirken Herausforderungen im Antrags-, Bewilligungs- und Auszahlungsverfahren (EFRE und ESF) auf den Mehrwert und die Relevanz von CLLD auf lokaler Ebene und damit auch auf die Akzeptanz. Werden diese hemmenden Effekte auf Landesebene aufgegriffen, geprüft und soweit es das EU-Recht bzw. das Landesrecht es zulässt, abgebaut, kann die Inanspruchnahme von CLLD erhöht werden. Grundsätzlich ist die lokale Ebene für eine zukünftig verstärkte Inanspruchnahme offen.

4.4 Soziale Innovation im Kontext des CLLD-Ansatzes

In diesem Unterkapitel stehen die Beschreibung und Bewertung des im ESF besonders relevanten Meta-Themas der sozialen Innovation im Zentrum. Dabei wird übergreifend der Frage nachgegangen, inwieweit es sich bei der Umsetzung des neuartigen Ansatzes „CLLD im ESF“ um soziale Innovation im Sinne von Art. 9 der VO (EU) Nr. 1304/2013 handelt.

Die zentrale Bedeutung wird in Artikel 9, Absatz 1 der ESF-Verordnung (EU) Nr. 1304/2013 festgehalten:

„Der ESF fördert soziale Innovation auf allen Gebieten seines Interventionsbereichs gemäß Artikel 3 dieser Verordnung, vor allem mit dem Ziel der lokalen oder regionalen Erprobung, Bewertung und Umsetzung in größerem Maßstab von innovativen Lösungen, darunter auch auf lokaler oder regionaler Ebene, um sozialen Bedürfnissen in Partnerschaft mit den relevanten Partner und vor allem den Sozialpartnern zu begegnen.“

CLLD leistet einen Beitrag zur sozialen Innovation im Sinne des ESF

Aus der oben zitierten Definition von sozialer Innovation werden drei Elemente deutlich: (1) lokale bzw. regionale Erprobung, (2) Bewertung und Umsetzung von innovativen Lösungen, um (3) sozialen Bedürfnissen in Partnerschaft zu begegnen. Alle drei Elemente sind im LEADER / CLLD Ansatz impliziert. Dies liegt daran, dass eines der sieben Merkmale des LEADER-Ansatzes „Innovation“ ist. So kommt der Bericht der ELER-Evaluation der LEADER-Maßnahme auch zu dem Schluss, dass innovative Ansätze in Form neuer Produkte, Angebote und neuer Herangehensweisen in einem lokalen Kontext geschaffen und organisiert werden.

Bereits im Auswahlverfahren der LAG wurde als Mindestkriterium die Erläuterung innovativer Merkmale der lokalen Entwicklungsstrategie und die damit zusammenhängende Entwicklung und Verbreitung innovativer Ansätze und Projekte in der jeweiligen LEADER-Region herangezogen.

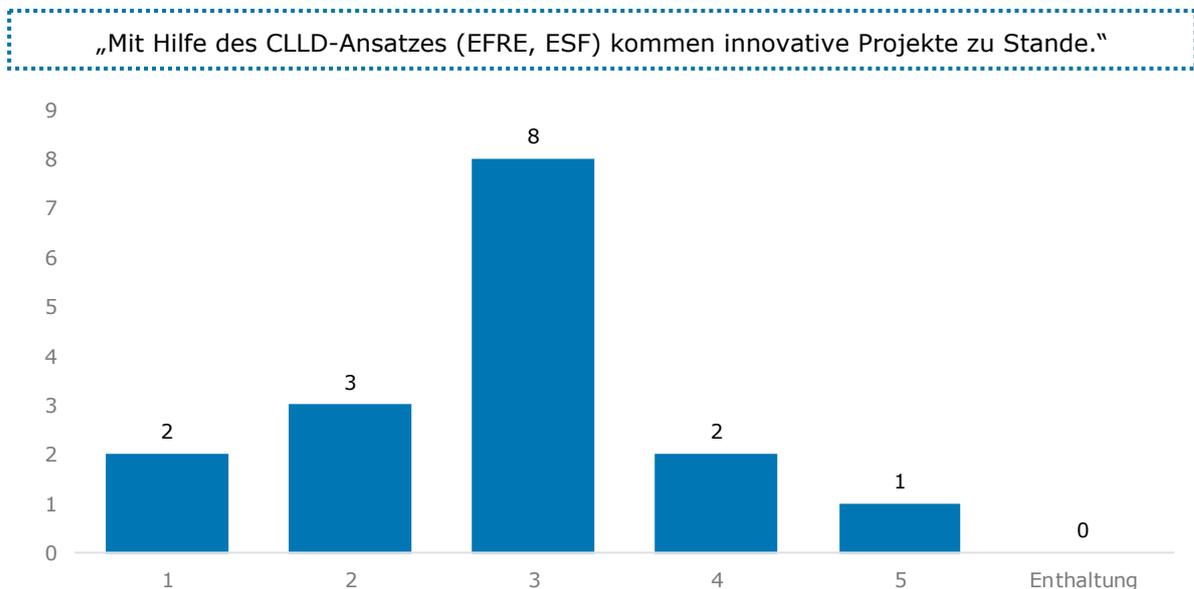
Dies bedeutet, dass alle LEADER-Gruppen innovative Projekte in lokaler Erprobung umsetzen wollen.

Gewährleistet wird dies durch das Projektauswahlverfahren. Innovation ist in allen 23 LAGn ein Kriterium, das eingereichte Projektideen erfüllen müssen.

Vor allem fondsübergreifende Projekte werden als innovativ eingeschätzt

Die befragten Akteurinnen und Akteure auf Landes- und lokaler Ebene schätzen fondsübergreifende Projekte als tendenziell innovativer ein als Projekte, die aus einem einzigen Fonds finanziert werden - insbesondere innovativer als EFRE-finanzierte Projekte. In diesem Zusammenhang stehen auch die Erläuterungen der Zustimmungswerte zu der folgenden Aussage im Rahmen der teilstandardisierten Befragung: Diese Aussage wurde im Mittel mit 2,8 Punkten von maximal 5 Punkten bewertet. Damit liegt diese Aussage im Vergleich zu den anderen insgesamt acht Aussagen auf Rang 5. Der Großteil der befragten LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager stimmen dieser Aussage mit einer „3“ zu.

Abbildung 31: Verteilung der Zustimmungswerte Aussage „Mit Hilfe des CLLD-Ansatzes (EFRE, ESF) kommen innovative Projekte zu Stande.“ (n=16)



Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis der Ergebnisse der teilstandardisierten Befragung der LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager

In den Erläuterungen zu den Zustimmungswerten zeichnet sich ein deutlicher Unterschied in der Bewertung zwischen der CLLD-EFRE-Förderung und der CLLD-ESF-Förderung ab. Diese Differenzierung bestätigt sich auch in den Interviews mit den LAG-Vorsitzenden im Rahmen der Fallstudien. So besteht nach Einschätzung der meisten lokalen Akteurinnen und Akteure (LEADER-Managerinnen, LEADER-Manager und LAG-Vorsitzende) v.a. im ESF die Möglichkeit für innovative und besondere Projekte. Projekte im EFRE, die rein investive Maßnahmen beinhalten, werden hingegen i.d.R. nicht als innovativ eingeschätzt. Insbesondere fondsübergreifende Projekte werden als innovativ bewertet.

Die befragten LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager schildern zudem unterschiedliche Gründe, die die Initiierung und Umsetzung innovativer Projekte im Kontext von CLLD hemmen. Dazu zählt zum einen die als unzureichend empfundene Flexibilität der Richtlinien, um innovative Ideen zu verwirklichen. Andererseits wird geschildert, dass den Regionen z.T. die Ideen für innovative Projekte fehlen.

Innovation wird von den Akteurinnen und Akteuren unterschiedlich verstanden

Der Begriff „innovativ“ wird von den befragten Akteurinnen und Akteuren unterschiedlich wahrgenommen. Eine übergreifende Definition, wie in Sachsen-Anhalt (soziale) Innovation verstanden werden soll, gibt es nicht. Im Rahmen der ELER-Förderung wird bewusst keine Definition vorgegeben, um die lokalen Spielräume nicht einzuschränken.

Die meisten Befragten verstehen innovativ als „etwas Neues“ in ihrer Region. Für andere bedeutet „innovativ“ gleichzeitig auch „kreativ“ oder auch im Sinne von „etwas ausprobieren“ und „experimentieren“⁴⁰. Somit wären bei einem innovativen Ansatz auch Fehler erlaubt.

„Innovativ muss ich immer auf meine LEADER-Region beziehen. Es kann schon mal jemand in Deutschland gemacht haben, aber vielleicht noch niemand in meiner Region. Und eine Innovation setzt immer eine gewisse Kreativität voraus.“

LEADER-Managerin/LEADER-Manager im Rahmen der teilstandardisierten Befragung.

„Das heißt nicht, dass es später die Lösung sein muss, aber der Versuch, über diesen Weg eine Lösung herbeizuführen, ist für mich das Innovative. Ein Versuchslabor um Projekte/Lösungen zu testen, um im nächsten Schritt Projekte zu machen, die auf die alten Projekte aufbauen.“

*Akteurin oder Akteur der Verwaltungs- und Steuerungsebene
im Rahmen der Experteninterviews.*

Der CLLD-Ansatz wird als innovativ eingeschätzt

Der gesamte CLLD-Ansatz, die Erweiterung von LEADER um die EFRE- und ESF-Förderung, wird von einigen interviewten Expertinnen und Experten bereits als innovativ bezeichnet. Zum einen, weil es eine neue Verfahrensweise wie die Projektauswahl auf lokaler Ebene mittels Bottom-Up-Ansatz darstellt und zum anderen, da die Verknüpfung von Projekten unter Nutzung von mehreren Fonds gleichzeitig zur Gesamtumsetzung in der Region beiträgt.

„Stellen Sie sich z.B. einen Jugendclub vor und gleichzeitig oder danach wird die Betreuung von diesem Jugendclub finanziert, beides durch ein Projekt bzw. formal durch zwei Projekte, die dann parallel laufen. Das wäre vorher nicht oder nur schwer möglich gewesen und das ist wirklich das, was durch CLLD ermöglicht wird und das ist das Innovative.“

*Akteurin oder Akteur der Verwaltungs- und Steuerungsebene
im Rahmen der Experteninterviews*

„Wir haben es [LEADER] immer als innovative Methode bezeichnet, denn bis dahin kannten wir immer nur diese Top-Down-Methode.“

*Akteurin oder Akteur der Verwaltungs- und Steuerungsebene
im Rahmen der Experteninterviews*

⁴⁰ Beispiele jeweils wörtlich aus den Erhebungen übernommen.

Bewertung

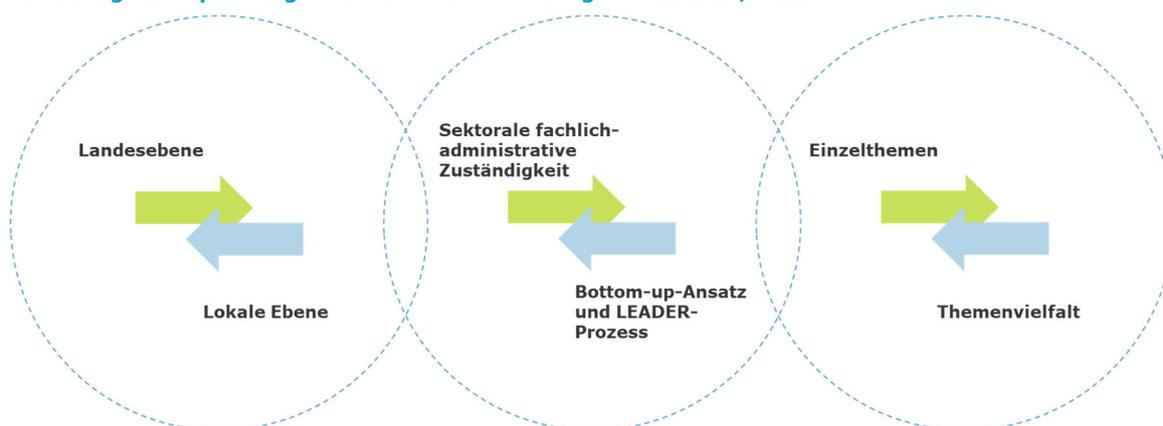
- Im Zusammenhang mit den in Kapitel 4.3 dargestellten Ergebnissen kann festgehalten werden, dass mit dem CLLD-Ansatz Projekte ermöglicht werden, die innovative Lösungen zur Adressierung sozialer Bedürfnisse beinhalten.
- Als (sozial) innovative Projekte werden vor allem solche verstanden, die neue Aspekte (Inhalte, Projektaufbau, Projektkonstellationen) in die jeweilige LEADER-/CLLD-Region bringen.
- Insbesondere durch die Nutzung des ESF und die Nutzung der fondsübergreifenden Finanzierung von Projekten werden innovative Projekte ermöglicht (Good-Practice). Allerdings braucht es nach der Perspektive der lokalen Akteurinnen und Akteure eine gewisse Flexibilität und einen gewissen Handlungsspielraum vor Ort, um sozial innovative Projekte entsprechend der Bedarfe vor Ort initiieren zu können.
- Um die Umsetzung von (sozialen) Innovationen zu verbessern, können Herausforderungen und Hemmnisse, die sich durch unterschiedliche Aspekte in der aktuellen Ausgestaltung ergeben, aufgegriffen und somit das Potenzial für (sozial) innovative Lösungen gestärkt werden.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

5.1 Übergeordnete Schlussfolgerung und Handlungsempfehlung

Auf Grundlage der in den vorherigen Kapiteln dargestellten Evaluierungsergebnisse lassen sich maßgeblich drei Spannungsverhältnisse skizzieren, die die bisherige Umsetzung kennzeichnen und damit auch die möglichen Wirkungen des CLLD-Ansatzes maßgeblich beeinflussen. Diese Spannungsfelder haben sich in den Ergebnissen auf vielfältige Art und Weise gezeigt, denn das Zusammenspiel der involvierten Akteurinnen und Akteure ist davon charakterisiert. Ein Verständnis dieser Spannungsfelder kann dazu beitragen, die identifizierten Muster und insbesondere auch die Herausforderungen und Erfolgsfaktoren des CLLD-Ansatzes in Sachsen-Anhalt besser zu verstehen. Insgesamt drei Spannungsfelder konnten identifiziert werden, die sich untereinander bedingen und sich teilweise überschneiden. Aus Gründen der verständlichen Herleitung von Handlungsempfehlungen werden die drei Spannungsfelder dennoch analytisch getrennt dargestellt – wohl wissend, dass sich ein Spannungsfeld selten allein zeigt, sondern starke Kopplungen zwischen den Spannungsfeldern bestehen.

Abbildung 32: Spannungsfelder bei der Umsetzung von LEADER/ CLLD



Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting.

Spannungsfeld Landesebene vs. lokale Ebene

Auf Ebene des Landes sind die Interessen von einer übergeordneten Handlungsweise geleitet, die den Interessen auf lokaler Ebene in den LEADER-Regionen entgegenstehen können. Die Akteurinnen und Akteure auf lokaler Ebene lassen sich von den regionalen Bedürfnissen vor Ort in ihrem Handeln leiten, welche in der Regel sehr spezifisch sind und landesweiten Strategien nicht entsprechen müssen. Dabei sind beide Perspektiven berechtigt und sinnvoll – die Frage ist, wie sie im Kontext des LEADER-Ansatzes austariert werden.

Spannungsfeld sektorale fachliche-administrative Zuständigkeit vs. Bottom-up-Ansatz und LEADER-Prozess

Durch die fachliche Zuständigkeit von Landesministerien kann insofern ein Spannungsfeld entstehen, dass die sektorale Sichtweise, die aus der fachlich-administrativen Zuständigkeit resultiert, dem Bottom-up geprägten Handeln der lokalen Akteurinnen und Akteure entgegensteht. Dieses Spannungsverhältnis manifestiert sich auch zwischen ebenfalls sektoral fachlich ausgerichteten Richtlinien der „Mainstream-Förderung“ und dem prozessual ausgerichteten Bottom-up-Ansatz und LEADER-Prozess. Die fachliche Priorisierung wird vor Ort innerhalb der LAG durch die Vielzahl an unterschiedlichen Mitgliedern und damit unterschiedlichen (fachlichen) Interessen bei jedem Projektauswahlverfahren auf der Grundlage transparenter Kriterien immer wieder neu ausgehandelt und ist von einer gewissen Dynamik geleitet, die eine hohe Eigenverantwortung der vor Ort

Aktiven notwendig macht. Auch hier gilt: Beide Logiken haben ihre Berechtigung, müssen jedoch gegenseitig anerkannt und immer wieder neu ausbalanciert werden.

Spannungsfeld Einzelthemen vs. Themenvielfalt

Damit zusammen hängt auch das spannungsreiche Verhältnis von Einzelthemen und Themenvielfalt, das sich hauptsächlich zwischen der Landesebene mit der fachlichen Zuständigkeit von Fach-Ministerien und der lokalen Ebene mit einer breiten Themenvielfalt zeigt. Politische Entscheidungen auf Landesebene können Einzelthemen dabei stärker priorisieren, die auf lokaler Ebene aufgrund der in den LES bewusst angelegten Breitenwirkung zu Interessenskonflikten führen können. Dieses Spannungsfeld kann sich aber auch ausschließlich auf der Landesebene zeigen, wenn die Fach-Ministerien sich mit ihren Belangen nicht entsprechend wiederfinden und die übergeordnete Koordinierungsstelle eine Themenvielfalt der Fördergegenstände ermöglichen möchte.

Schlussfolgerungen

- ▶ Die skizzierten Spannungsfelder können – so lange man den LEADER/CLLD-Ansatz verfolgt – nie gänzlich gelöst werden. Sie können lediglich verstanden und anerkannt werden und müssen immer wieder aufs Neue ausgehandelt und ausbalanciert werden. Einige der folgenden Handlungsempfehlungen richten sich daher auf Prozesse und Ansätze, die hierzu beitragen können.
- ▶ Ein Faktor, der diese Spannungsfelder entstehen lässt, ist die unterschiedliche Wahrnehmung des CLLD-Ansatzes auf Landesebene und lokaler Ebene bzw. zwischen den unterschiedlichen Ressorts auf Landesebene: Das Verständnis, das sich hinter dem Begriff CLLD verbirgt, ist divers. Bei Projektträgern und LAG-Mitgliedern wird CLLD in der Regel synonym mit dem Begriff LEADER verstanden. Hauptsächlich auf Landesebene in den zuständigen Verwaltungsbehörden wird CLLD als Schnittmenge von LEADER mit EFRE bzw. ESF verstanden (siehe Abbildung 33). Somit herrscht hier das Verständnis vor, dass CLLD die Ausweitung bzw. Anwendung des LEADER-Ansatzes auf den EFRE und ESF darstellt.
- ▶ Der derzeitige Umsetzungsstand und die erkennbaren Wirkungen von CLLD zeigen große Herausforderungen, aber zugleich auch erste Erfolge. Ein „zartes Pflänzchen“ ist erkennbar, das jedoch weiter gepflegt werden muss – auch und insbesondere indem die Spannungsfelder aktiv bearbeitet werden.

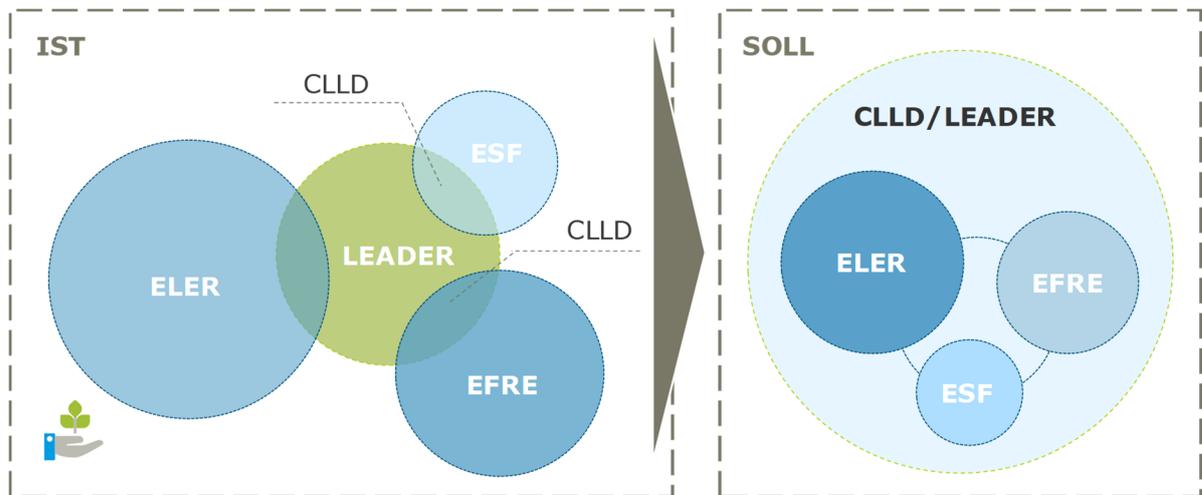
Handlungsempfehlung

CLLD-Ansatz übergreifend stärken und LEADER als Methode verstehen

Zur Stärkung des „zarten Pflänzchens“ ist es wichtig, einen übergreifenden Rahmen zu stecken, der das „Wachstum“ befördern kann. Konkrete Empfehlungen hierzu werden im folgenden Kapitel gegeben. An dieser Stelle ist es wichtig zu betonen, dass weiterhin ein übergreifendes Handeln notwendig ist, um CLLD insgesamt zu stärken. Hierzu ist förderlich, LEADER als eine Methode zu verstehen, die mit konkreten Merkmalen ausgestattet ist (vgl. Kapitel 2). In der Konsequenz würde CLLD dann auch als ein Ansatz verstanden werden, der mit der LEADER-Methode Projekte auf lokaler Ebene aus den drei Fonds ELER, EFRE und ESF fördern kann.

Die Ergebnisse der Evaluierung zeigten auch, dass der Begriff CLLD als sperrig empfunden wird. Selbst der Begriff LEADER wird zwar seit Einführung zu Beginn der 1990er Jahre kontinuierlich verwendet, hat allerdings auch als Begriff nicht immer die gewünschte Strahlkraft. Letztendlich gilt es nicht nur einen passenden Begriff zu finden. Es geht vielmehr darum, den CLLD-Ansatz nicht in Ergänzung zu oder Abgrenzung von LEADER zu verstehen, sondern als integralen Bestandteil eines gemeinsamen, übergreifenden Konzepts.

Abbildung 33: Das Konzept LEADER/CLLD in der Wahrnehmung

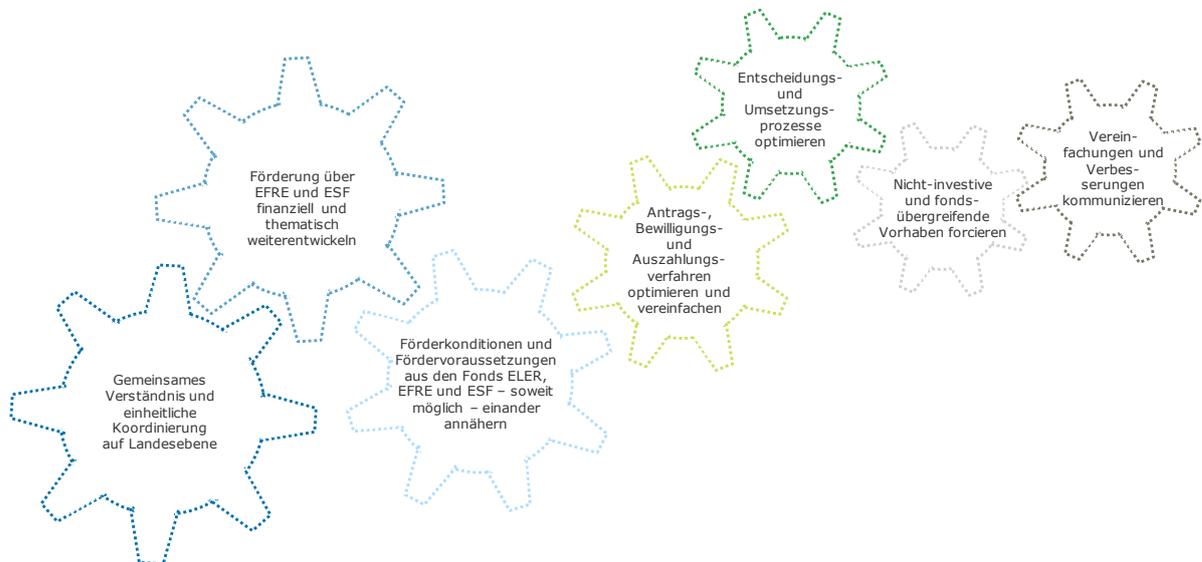


Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting.

5.2 Spezifische Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Aus der Beantwortung der Evaluationsfragen in den untersuchten Dimensionen von Umsetzung, Wirkung, soziale Innovation und Relevanz, Akzeptanz und Mehrwert können spezifische Schlussfolgerungen gezogen werden, aus denen sich acht „Stellschrauben“ mit spezifischen Handlungsempfehlungen ableiten lassen. Grundsätzlich gilt: An je mehr Stellschrauben gedreht werden kann, um die Umsetzung zu verbessern, desto besser. Gleichzeitig ist es durch größere Schritte bei einzelnen Stellschrauben möglich, zu kompensieren, dass an anderen Stellschrauben weniger gedreht werden kann – beispielsweise aufgrund externer Rahmenbedingungen.

Abbildung 34: Zentrale Handlungsempfehlungen als mögliche Stellschrauben



Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting.

Gemeinsames Verständnis von CLLD zwischen den Akteuren entwickeln und die einheitliche Koordinierung auf Landesebene beibehalten

Schlussfolgerungen

- ▶ Die Bündelung der fachlich-administrativen Verantwortung in der EU-VB EFRE/ESF unter enger Abstimmung mit der EU-VB ELER hat sich bewährt, um die Spannungsverhältnisse zwischen Land und lokaler Ebene, zwischen sektoral fachlich-administrativen Zuständigkeiten und dem LEADER-Prozess sowie zwischen Einzelthemen und Themenvielfalt auszutariieren. Die Verwaltungsbehörden wirken dabei auch als Advokaten für den Bottom-up-Ansatz und die LEADER-Methode auf Landesebene.
- ▶ Hinsichtlich einzelner Fördergegenstände bestehen Schnittstellen zwischen unterschiedlichen Finanzierungsquellen, z. B. ist eine Förderung des Kulturellen Erbes sowohl aus dem CLLD-EFRE als auch der EFRE-Landesförderung möglich. Weitere thematische Schnittstellen wie zum demografischen Wandel (insb. ESF) sind augenscheinlich und benötigen eine gute Koordinierung - vor allem auf Landesebene.
- ▶ Die etablierten Strukturen des Austausches zwischen lokaler Ebene und Landesebene wie z.B. der „große“ LEADER-Arbeitskreis und die Steuerungsgruppe LEADER/CLLD sind gut geeignet, um das vertrauensvolle Miteinander der verschiedenen Akteurinnen und Akteure und Interessen auf Augenhöhe zu verstetigen. In der Vergangenheit zeigte sich der Arbeitskreis als gutes Beispiel für Flexibilität im laufenden Prozess, in deren Ergebnis beispielweise Antragsunterlagen vereinfacht oder Fördergegenstände erweitert wurden. Auch in Vorbereitung auf die neue Förderperiode wurde die lokale Ebene zur Begleitung der Neuausrichtung von LEADER und CLLD Programmierung der EU-Förderperiode 2021-2027 eingebunden, z. B. indem eine gesonderte Arbeitsgruppe mit beratender Funktion gebildet wurde.
- ▶ Die Kohärenz zu regionalen und übergeordneten Entwicklungsstrategien wird in den LES berücksichtigt. Damit eine gemeinsame strategische Linie zwischen Landesebene und lokaler Ebene verfolgt werden kann, sollte sichergestellt bleiben, dass lokale Konzepte nicht gegenläufig zu Konzepten/Strategien auf kommunaler oder Landesebene stehen (und umgekehrt). Gleichzeitig ist es wichtig, dass lokale Unterschiede und Bedarfe, die in den LES der LEADER-Regionen festgelegt werden, ausreichend in landesweiten Strategien berücksichtigt werden können.
- ▶ Die Potenziale des Bottom-up-Ansatzes werden aktuell durch unterschiedliche Faktoren der Ausgestaltung des Ansatzes, z.B. als starr empfundene Vorgaben für die Umsetzung von Projekten, gehemmt. Aus der Perspektive der lokalen Ebene können aktuell hemmende Faktoren für die Umsetzung von CLLD maßgeblich durch eine höhere Flexibilität der Rahmensetzung abgebaut werden. Eine höhere Flexibilität auf der lokalen Ebene erfordert allerdings gleichzeitig die Verlagerung von Verantwortung von der Landesebene auf die lokale Ebene.

Handlungsempfehlung

Die Koordination zwischen Akteurinnen und Akteuren auf Landesebene und den LEADER-Regionen zu strategischen Entwicklungslinien verstetigen und inhaltlich weiterentwickeln – miteinander im Gespräch bleiben

- ▶ Die bestehenden Strukturen der Koordination zwischen den Akteurinnen und Akteuren der Landesebene und der lokalen Ebene (LEADER-Netzwerk) haben sich bewährt und sollten beibehalten werden. So kann zu strategischen Entwicklungslinien (z.B. mit Blick auf Aktivitäten des Landes im Bereich demografische Entwicklung oder kulturelles Erbe) die thematisch notwendige Abgrenzung von Fördergegenständen erfolgen und das Ineinandergreifen von Landesstrategien und Strategien auf kommunaler/lokaler Ebene gestärkt werden.

- ▶ Fachressorts sollten in diesen Austausch stärker eingebunden werden, um Konflikten aus den sich zeigenden Spannungsfeldern vorzubeugen. Der regelmäßige Austausch zwischen lokaler und Landesebene fördert das Verständnis füreinander und stärkt eine Partnerschaft für die Entwicklung lokaler Räume auf Augenhöhe.
- ▶ Der inhaltliche Austausch sollte sich stärker an den o.g. strategischen Inhalten und/oder Themenfeldern orientieren, um ein einheitliches Verständnis von CLLD gemeinsam zu erarbeiten. Beispielsweise sind Themenworkshops denkbar, die eine gemeinschaftliche Reflektion von Input und Outcome bzw. Ziel und Wirkung ermöglichen.

Handlungsempfehlung

Bündelung der fachlich-administrativen Verantwortung in der EU-VB EFRE/ESF zur einheitlichen Koordinierung beibehalten

- ▶ Die Bündelung der fachlich-administrativen Verantwortung für die Umsetzung von CLLD in der EU-Verwaltungsbehörde EFRE/ESF in enger Zusammenarbeit mit der VB ELER hat sich seit Einführung von CLLD zur einheitlichen Koordinierung bewährt. Diese Bündelungsfunktion sollte in der nächsten Förderperiode beibehalten und analog zur Vereinheitlichung der Richtlinien ggf. noch gestärkt werden.

Handlungsempfehlung

Den Bottom-up-Ansatz konsequenter umsetzen und ein einheitliches Verständnis schaffen

- ▶ Damit sich die positiven Potenziale des LEADER-/CLLD-Ansatzes stärker entfalten können, muss der LEADER-Prozess ernst genommen werden. Eine konsequentere Umsetzung bedeutet für die Landesebene gleichzeitig, mehr Verantwortung auf die lokale Ebene abzugeben, da dies im Sinne des Subsidiaritätsprinzips eng mit dem LEADER-Prozess verbunden ist. Ein gemeinsames, zielgerichtetes Verständnis für den LEADER-Prozess auf allen Ebenen ist eine Voraussetzung für die konsequente und letztlich auch erfolgreiche Umsetzung des Ansatzes.

Förderung über EFRE und ESF finanziell und thematisch weiterentwickeln

Schlussfolgerungen

- ▶ Die Relevanz und Akzeptanz des CLLD-Ansatzes (EFRE und ESF) sowie dessen Strahlkraft in den Regionen hängt u.a. von der Höhe des finanziellen Orientierungsrahmens (FOR) pro Region – auch im Vergleich zum ELER – ab. Das Mittelvolumen aus dem ESF (gut 7,61 Mio. Euro) sowie aus dem EFRE (26,7 Mio. Euro) ist im Vergleich zum Budget aus dem ELER (rd. 86 Mio. Euro) gering.
- ▶ Die Passgenauigkeit der thematischen Schwerpunkte, insbesondere aus dem EFRE, wird von den lokalen Akteuren sehr unterschiedlich bewertet. Übergreifend besteht jedoch der Wunsch nach einer thematischen Erweiterung im Bereich des EFRE über CLLD. Zudem äußern die Akteurinnen und Akteure den Bedarf nach einer – insbesondere finanziellen (Gesamtfördervolumen) – Ausweitung der Fördermöglichkeiten im Bereich der demografischen Entwicklung (ESF).
- ▶ Das Potenzial des EFRE für CLLD wird in der aktuellen Ausgestaltung noch bei Weitem nicht ausgeschöpft, es zeigt sich deutliches Weiterentwicklungspotenzial. Zwar schätzen die LEADER-Regionen die hohen Zuschüsse und Förderhöchstsätze über den EFRE (Kulturerbe und Sportstätten) im Vergleich zur regulären EFRE- und zur ELER-Förderung. Gleichzeitig äußern sie Optimierungsideen hinsichtlich der Passgenauigkeit der thematischen Schwerpunkte im EFRE, bewerten die EFRE-Richtlinien als kompliziert und sehen in der EFRE-Förderung ver-

gleichsweise wenig Potenzial für innovative Projekte und Synergien. Wirtschaftliche und ökologische Bedarfe der Regionen können nach Perspektive der lokalen Akteurinnen und Akteure aktuell durch CLLD noch nicht ausreichend aufgegriffen werden. Da die Fördergegenstände der EFRE- und ESF-Förderung zum Zeitpunkt der LES-Erstellung noch nicht im Detail bekannt waren, sind die thematischen Schwerpunkte der LES schwerpunktmäßig auch eher auf die durch den ELER abgedeckten Fördergegenstände ausgerichtet bzw. sehr global formuliert.

Handlungsempfehlung

Fördermöglichkeiten finanziell erweitern (EFRE und ESF)

- ▶ Um den CLLD-Ansatz insgesamt zu stärken, sollte geprüft werden, inwiefern das Übergewicht des ELER zugunsten von EFRE und ESF reduziert werden kann – vor allem indem der finanzielle Rahmen für den EFRE und ESF ausgeweitet wird.

Handlungsempfehlung

Thematische Erweiterung der EFRE-Förderung

- ▶ Die thematische Erweiterung der Einsatzmöglichkeiten, insbesondere des EFRE, könnte das inhaltliche Potenzial von CLLD besser ausschöpfen und deren Passgenauigkeit erhöhen. Dies macht es umgekehrt erforderlich, dass die LES gezielter auf die Einsatzmöglichkeiten des EFRE ausgerichtet werden.
- ▶ Derzeit zeichnet sich ab, dass einzelne Förderbereiche des EFRE in der kommenden Förderperiode möglicherweise nicht mehr über die Mainstream-Förderung weitergeführt werden. Es sollte geprüft werden, ob diese Themen zur Erweiterung des Spektrums in CLLD aufgenommen werden könnten und wie die Förderung ausgestaltet werden muss, um einen Mehrwert für die LEADER-Regionen zu entfalten.
- ▶ Von der lokalen Ebene kam verstärkt der Wunsch insbesondere die EFRE-Ziele eines gestärkten Wirtschaftswachstums und eines besseren Klimaschutzes in den ländlichen Räumen im Sinne der LES zu erreichen. Zu betonen ist, dass hier die Förderung voraussetzungsreich ist und besondere Rahmenbedingungen, wie z.B. die Berechnung von CO₂-Einsparungen oder das EU-Beihilferecht zu beachten sind.
- ▶ Das Themenfeld Klimaschutz würde sich vermutlich auch aufgrund der Vorerfahrungen mit der Sportstättenförderung zur thematischen Erweiterung von CLLD besser eignen. Hier hätte die lokale Ebene auch Möglichkeiten, Projekte umzusetzen, die über die energetische Sanierung von Sportstätten hinaus gingen.

Im eher klassischen EFRE-Themenfeld Wirtschaftsförderung sind die Förderkonstellationen und Verwaltungserfordernisse sehr komplex. Hier sollte eine Abwägung erfolgen, inwieweit Fördermöglichkeiten für die lokale Ebene tatsächlich einen Mehrwert für alle Ebenen erbringen können oder eher eine Überforderung der lokalen Akteure mit sich bringen.

Förderkonditionen und Fördervoraussetzungen aus den Fonds ELER, EFRE und ESF – soweit möglich – einander annähern

Schlussfolgerungen

- ▶ Das derzeitige Verwaltungs- und Kontrollsystem wird von den lokalen Akteurinnen und Akteuren, den LEADER-Managements und den Projektträgern – aber auch von der Steuerungs- und Verwaltungsebene als sehr komplex und herausfordernd empfunden. Ein Unterschied zwischen den Verwaltungs- und Kontrollsystemen ergibt sich vor allem zwischen dem ELER

auf der einen und dem EFRE und dem ESF auf der anderen Seite. Die Verwaltungs- und Kontrollsysteme zu vereinheitlichen würde dazu beitragen, die wahrgenommene Komplexität zu reduzieren. Allerdings sind durch die Vorgaben der drei Generaldirektionen AGRI, REGIO und EMPL die Vereinheitlichungspotenziale nahezu eliminiert. Dies verdeutlicht, dass die in Abbildung 32 dargestellten Spannungsverhältnisse sich teilweise bis auf die Europäische Ebene verfolgen lassen: Auch hier stehen sektorale Zuständigkeiten teilweise einer effizienten und effektiven Bottom-up-Umsetzung entgegen und begründen abweichende Förderkonditionen und Fördervoraussetzungen zwischen den drei Fonds.

- ▶ Die Anzahl der Richtlinien mit unterschiedlichen Fördervoraussetzungen, kleinteiligen Anforderungen und verschiedenen Förderkonditionen sowie die Vielzahl an beteiligten Bewilligungsstellen mit unterschiedlichen Ansprechpersonen machen das System unübersichtlich.
- ▶ Ein Zielkonflikt wird zudem deutlich zwischen dem Verständnis für und der Umsetzung der LEADER-Methode als Prozess und sektoral ausgerichteten fachlich-administrativen Zuständigkeiten auf Landesebene.
- ▶ Der Zielkonflikt wird insbesondere dann sichtbar, wenn bestehende, sektoral ausgerichtete, Richtlinien der „Mainstream-Förderung“ für LEADER/CLLD geöffnet werden, wie beispielsweise im EFRE (Kulturerbe, Sportstätten). Unterschiedliche Förderkonditionen der Fonds führen zu einer erhöhten Komplexität und erschweren das Ineinandergreifen der drei Fonds zum Heben von Synergiepotenzialen.
- ▶ Richtlinien der „Mainstream-Förderung“ stehen in einem grundsätzlichen Spannungsverhältnis zu dem prozessual ausgerichteten CLLD-Ansatz (s. auch Kapitel 5.1, Spannungsverhältnis „Sektoral fachlich-administrative Zuständigkeit vs. Bottom-up-Ansatz“) – dieses Spannungsverhältnis ist ein Grund für unterschiedliche Herausforderungen in der Praxis.

Handlungsempfehlung

Eine schlanke und verständliche Richtlinie für die gesamte LEADER-/CLLD-Förderung erstellen

- ▶ Eine weitere Annäherung der Förderkonditionen und -voraussetzungen – unter Berücksichtigung bestehender (rechtlicher) Rahmenbedingungen könnte die Komplexität für die Landes- und die lokale Ebene noch etwas reduzieren.
- ▶ Eine rahmengebende Richtlinie mit einheitlichen verwaltungstechnischen Anforderungen vor allem bezüglich Förderkonditionen zur Umsetzung des CLLD-Ansatzes würde die Umsetzung vereinfachen.
- ▶ Es sollte geprüft werden, inwieweit eine Angleichung der Fördersätze fondsübergreifend mittels Einsatzes von Kofinanzierungsmitteln des Landes möglich ist. Darüber hinaus kann es zu einer Vereinfachung beitragen, wenn die LEADER-Regionen die Möglichkeit erhalten würden, die Fördersätze im Rahmen der LES selbst festzulegen. Diese Möglichkeit wird in der aktuellen ESI-Fonds Dachverordnung VO (EU) Nr. 1303/2013 Artikel 34 bereits in laufender Förderperiode eröffnet. Dies würde jedoch auch neue Anforderungen an die LAGn und LEADER-Managements stellen.
- ▶ Gleichzeitig sollte die Richtlinie ausreichend Flexibilität für die Ausrichtung an den lokalen Bedarfen bieten. Dies erfordert zum Beispiel einen höheren Anspruch an die LES bezüglich EFRE- und ESF-relevanten Themenfeldern. Weitere Möglichkeiten zur verstärkten Koordination und Qualitätssicherung sollten auch auf lokaler Ebene geprüft werden.
- ▶ Die Richtlinie sollte schlank und verständlich formuliert werden, damit auch potenzielle Projektträger ohne Vorerfahrung nicht abgeschreckt werden. Dabei ist es wichtig, dass verwendete Begrifflichkeiten präzise benutzt werden, um Interpretationsspielräume zu minimieren und Klarheit über die Fördergegenstände und Konditionen zu vermitteln.

Handlungsempfehlung

Förderinhalte, insbesondere aus dem EFRE, konsequent in die (gemeinsame) LEADER/CLLD-Richtlinie integrieren

- ▶ Förderinhalte ausschließlich über LEADER/CLLD umzusetzen, erleichtert die Anwendung der Richtlinie(n). Die ausschließliche Umsetzung von Fördergegenständen über LEADER/CLLD trägt zu einer Flexibilität bei, die die Inanspruchnahme von CLLD allgemein und im Sinne der lokalen Entwicklungsstrategien erhöhen, aber auch die Initiierung innovativer Projekte und die Herstellung von Synergien befördern kann.

Antrags-, Bewilligungs- und Auszahlungsverfahren optimieren und vereinfachen

Schlussfolgerungen

- ▶ Herausforderungen bestehen v. a. auf lokaler Ebene mit Blick auf das Bewilligungs- und Auszahlungsverfahren.
 - > Personelle Engpässe bei Bewilligungsstellen aufgrund einer nicht erwarteten Antragsflut, v. a. im ESF, führen zu Bewilligungs- und Auszahlungsstaus.
 - > Aufgrund der für alle LAGn geltenden jährlichen Antragsfristen kommt es zu einem hohen zyklischen Arbeitsaufkommen bei den Bewilligungsstellen sowie zu langen Bearbeitungszeiträumen.
 - > Die Vielzahl der beteiligten Bewilligungsstellen erhöht den Abstimmungsaufwand für die LEADER-Managements, insbesondere bei fondsübergreifenden Projekten.
 - > Ein fehlendes Verständnis für den Bottom-up-Ansatz auf Seiten der Bewilligungsstellen (v. a. IB) hat besonders zu Beginn zu hohen Abstimmungsaufwänden und Widersprüchen zwischen LEADER-Managements und Bewilligungsstellen geführt und die Verfahrensdauer verlängert.
 - > Je nach dem, aus welchem Fonds Förderung für ein Projekt beantragt wird, müssen unterschiedliche Formulare zur Antragsstellung mit unterschiedlichen Fördervoraussetzungen und Förderkonditionen ausgefüllt werden. Dies wird von Projektträgern sowie der LEADER-Managements als kompliziert und aufwändig beschrieben.
- ▶ Die genannten Herausforderungen sind teilweise verantwortlich für negative Folgen für Projektträger und die Regionen:
 - > Abgelehnte Anträge, z. B. aufgrund von Missverständnissen über Förderinhalte (z. B. kulturelle Nutzung im EFRE-Kulturerbe);
 - > Zurückgezogene Anträge aufgrund von langen Bearbeitungszeiträumen (v. a. im ESF);
 - > Veränderte Projektbedingungen, z. B. Erhöhung von Kosten im baulichen Bereich im Gegensatz zu anfänglich kalkulierten Kosten;
 - > Finanzielle Schwierigkeiten bis hin zu Angst vor Insolvenz bei (v. a. kleinen) Trägern aufgrund von langen Vorauszahlungszeiträumen.
- ▶ Potenzielle Projektträger werden abgeschreckt oder stellen keine (erneuten) Anträge.

Handlungsempfehlung

Anzahl der Bewilligungsstellen reduzieren, um die Komplexität des Gesamtsystems zu vermindern

- ▶ Die Anzahl der Bewilligungsstellen zu reduzieren, trägt zu einer verminderten Komplexität des Gesamtsystems und damit letztlich zu wahrgenommenen Vereinfachungen für lokale Akteurinnen und Akteure bei.
- ▶ Die zusätzliche Vereinheitlichung von Formularen (soweit dies rechtlich möglich ist) kann zusätzlich Komplexität reduzieren.

Handlungsempfehlung

Die personellen Kapazitäten sowie Kompetenzen und Wissen in den Bewilligungsstellen erhöhen

- ▶ Durch die Erhöhung der personellen Kapazitäten können Bewilligungs- und Auszahlungszeiträume zugunsten der CLLD-Projektumsetzung verkürzt werden. Die Ausstattung der Bewilligungsstellen mit entsprechenden fondsspezifischen Kompetenzen sowie Wissen in Verwaltungs-, Zuwendungs- Haushalts- und Vergaberecht trägt zu einer hohen Qualität der Verfahren bei.

Handlungsempfehlung

Antragsfristen entzerren

- ▶ Zwei Antragsfristen pro Jahr, flexible Antragsfristen oder individuelle Antragsfristen pro LEADER-Region können entzerrend wirken und Arbeitsspitzen bei den Bewilligungsstellen reduzieren. Dabei muss der Zeitraum für die Projektauswahlverfahren auf lokaler Ebene berücksichtigt werden.

Handlungsempfehlung

Antragsformulare fondsübergreifend vereinfachen und vereinheitlichen

- ▶ Das Ausfüllen eines einzigen Antragsformulars – unabhängig aus welchem Fonds die Förderung finanziert werden soll – sorgt für Klarheit bei der Antragsstellung und Transparenz des Bewilligungsverfahrens. Die Möglichkeit der Umsetzung dieser Empfehlung hängt eng mit einer Reduzierung der Zahl der Richtlinien und der Zahl der Bewilligungsstellen zusammen.

Handlungsempfehlung

Die Abwicklung der Vorfinanzierung im Rahmen des ESF optimieren

- ▶ Eine optimale, d.h. vor allem zeitnahe, Abwicklung der Vorfinanzierung im Rahmen der meist kleinteiligen ESF-Förderung ist für die meisten Projektträger eine Grundvoraussetzung der Projektförderung und wichtig für eine reibungslose Projektumsetzung. Insbesondere für kleine und tendenziell mit der EU-Förderung unerfahrene Projektträger wird die Inanspruchnahme von CLLD dadurch erleichtert.
- ▶ Gleichzeitig sollte sichergestellt werden, dass die Risiken für Rückzahlungsforderungen vermindert werden. Dazu kann durch eine entsprechende Qualität der eingereichten Förderanträge bzw. Mittelauszahlungsanträge beigetragen werden (z.B. vollständig ausgefüllte und erforderliche Nachweise laut Checklisten beigefügt). Für die Erhöhung der Qualität der Förder-

bzw. Mittelauszahlungsanträge bedarf es der entsprechenden Information, Schulung und Beratung der Projektträger (s. dazu auch folgende zwei Handlungsempfehlungen).

Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse optimieren

Schlussfolgerungen

- ▶ Komplikationen im Antrags-, Bewilligungs- und Auszahlungsverfahren entstehen darüber hinaus durch Aspekte, die die Kommunikation und das gegenseitige Verständnis zwischen Bewilligungsstellen, LEADER-Managements und (potenziellen) Projektträgern betreffen:
 - > Kleinteilige und hochschwellige Anforderungen im Antragsverfahren (z. B. Nachweispflicht, CO₂-Emissionsberechnung bei STARK III) und ein unterschiedliches Verständnis einzelner Fördergegenstände zwischen lokaler Ebene und Bewilligungsstellen (z. B. kulturelle Nutzung bei EFRE-Kulturerbe) führen dazu, dass die Verfahren als kompliziert wahrgenommen werden.
 - > Mangelnde Kenntnisse auf Seiten der LEADER-Managements über förderfähige Kosten sowie weitere Verfahrenserfordernisse führen zu Missverständnissen und Reibungsverlusten im Bewilligungsverfahren.
 - > Uneinheitliches Verständnis des LEADER-Prozesses zwischen Bewilligungsstellen (v. a. IB), LEADER-Managements und Projektträgern führt zu Reibungsverlusten (v. a. zu Beginn).
 - > Eine Lücke ergibt sich hinsichtlich des Verständnisses für Zuständigkeiten in der Antragsberatung und Begleitung der Projektträger nach Bewilligung zwischen einzelnen LEADER-Managements und Bewilligungsstellen.
- ▶ Um diesen Herausforderungen zu begegnen haben sich Anpassungen in der Arbeitsorganisation der LEADER-Managements, die Inanspruchnahme von Schulungen und Informationsveranstaltungen der Bewilligungsstellen und LAGn sowie gemeinsame Projektberatungstermine (Bewilligungsstellen, LEADER-Managements, Projektträger) grundsätzlich bewährt. Allerdings werden die Schulungen der Bewilligungsstellen für LEADER-Managements und Projektträger unterschiedlich bewertet. Einige LEADER-Managements äußern rückblickend den Wunsch nach frühzeitigeren (EFRE) und praxisnäheren (ESF) Schulungen und Informationsveranstaltungen.
- ▶ Den Wunsch nach praxisnäheren Schulungen bezüglich des ESF können die LEADER-Managements zum Teil selbst anstoßen, indem sie im Vorfeld aktiv die Abfragen der Verwaltungs- und Steuerungsebene zu möglichen Themen von Schulungen oder Inhalten beantworten und so ihre konkreten Bedarfe benennen.
- ▶ Durch eine klare Kommunikation der Hintergründe bestimmter Anforderungen (z.B. rechtliche Grenzen oder Vorgaben aus den Operationellen Programmen der Fonds, Abgrenzung zu anderen Förderbereichen) kann darüber hinaus das Verständnis der lokalen Ebene für eben diese Anforderungen befördert werden.

Handlungsempfehlung

Regelmäßige Kommunikation zwischen Bewilligungsstellen und LEADER-Managements verbessern

- ▶ Eine kontinuierliche und klare Verständigung zwischen Bewilligungsstelle(n) und LEADER-Managements kann zu einem gemeinsamen Verständnis von Zuständigkeiten und Aufgaben während der Bewilligung und der Projektumsetzung beitragen und Missverständnisse vermeiden. So können „nahtlose“ Übergaben der Projekte zwischen den zentralen Prozessschritten gewährleistet werden. Hierzu bietet der große LEADER-Arbeitskreis eine geeignete Plattform.

Handlungsempfehlung

Klares Verständnis der zentralen Entscheidungsprozesse und -schritte nach dem Projektauswahlverfahren bei den Projektträgern erzeugen

- ▶ Für klare Erwartungen der Projektträger von dem Bottom-up basierten Bewilligungsverfahren ist eine transparente Kommunikation über die zentralen Entscheidungsprozesse und -schritte nach Ablauf des Projektauswahlverfahren notwendig. Dies kann im Vorfeld bspw. im Rahmen der Projektberatung durch die LEADER-Managements als auch über die Veröffentlichung und regelmäßige Aktualisierung zentraler Produkte, wie bspw. Handreichungen zum Projektauswahl- und Bewilligungsprozess, erfolgen.

Handlungsempfehlung

Kapazitäten des LEADER-Managements ausbauen und Qualitätsmanagement optimieren

- ▶ Zur Unterstützung der LEADER-Managerinnen und LEADER-Manager in ihrer zentralen Rolle bei der Projektberatung und den hiermit im Zusammenhang stehenden, vielfältigen und komplexer gewordenen Aufgaben sollte ein Kapazitätsaufbau stattfinden. Hierzu ist es förderlich, wenn die Ansprüche an die Arbeit des LEADER-Management landesweit einheitlich und vor allem klar definiert werden (z.B. vertraglich festgeschriebene Aufgaben). Hier sollten die Landkreise als Träger bzw. Auftraggeber der Regionalmanagements eine größere Rolle beim Qualitätsmanagement einnehmen.

Nicht-investive und fondsübergreifende Projekte forcieren

Schlussfolgerungen

- ▶ Nach Einschätzung der lokalen Ebene haben v. a. fondsübergreifende Projekte das Potenzial Synergien zu schaffen und innovativ zu sein.
- ▶ Die Initiierung von fondsübergreifenden Projekten ist in hohem Maße von der Beratungsleistung der LEADER-Managements abhängig. Es ist wichtig, die LEADER-Managements dazu zu befähigen, eine effiziente Projektberatung und -entwicklung im Sinne der Ziele des CLLD-Ansatzes durchzuführen. Dazu gehört auch ein gemeinsames Verständnis von Aufgaben und Zuständigkeiten zwischen den LEADER-Managements und den Bewilligungsstellen.
- ▶ Projektträger, die das Projektauswahlverfahren in der LAG durchlaufen haben, haben z. T. die Erwartung, dadurch sei eine Bewilligung sicher.
- ▶ Gerade zu Beginn ist es den LEADER-Regionen teilweise schwergefallen, insbesondere die Fördermöglichkeiten aus dem ESF wahrzunehmen. Im Gegensatz zum ELER waren einige Fördermöglichkeiten neu (z. B. Förderung von Personalstellen) und es gab eine deutliche thematische Erweiterung (z. B. lokale arbeitsmarktorientierte Mikroprojekte). Zum Teil fehlten den LEADER-Managements und LAGn Erfahrungen mit der ESF-Förderung und Ideen für die inhaltliche Nutzung über CLLD auch bezüglich einer projektspezifischen Nutzung mehrerer Fonds. Hieraus entstand auch eine Unsicherheit hinsichtlich der inhaltlichen Ausgestaltung fondsübergreifender Projekte.
- ▶ Derzeit befindet sich eine Darstellung von drei guten Beispielen auf der offiziellen Internetseite der Verwaltungsbehörde zu LEADER / CLLD⁴¹, die ohne standardisierte Detailinformatio-

⁴¹ Siehe <https://leader.sachsen-anhalt.de/foerdergrundlagen/clld-foerderung-aus-dem-efre/>

nen zu den Projekten auf die Internetseiten der Projektträger verlinkt sind. Ohne adressaten-spezifische Ansprache und vertieften Informationen zu bspw. Gelingensfaktoren und Hemmnissen können diese Beispiele wahrscheinlich nur in einem geringen Umfang Interesse für potenzielle Nachahmer wecken. Die Verortung der Beispiele auf einer Unterseite erschwert die Zugänglichkeit dieser Informationen zusätzlich.

Handlungsempfehlung

Frühzeitige und praxisnahe Information für LEADER-Managements und (potenzielle) Projektträger bereitstellen

- ▶ Die frühzeitige und praxisnahe Information von LEADER-Managements zu den Förderbedingungen und -inhalten befähigen diese zu einer effektiven Begleitung der (potenziellen) Projektträger – von der Projektentwicklung über die Projektbewilligung bis hin zur Begleitung der Projektumsetzung. Gleichzeitig werden die Projektentwicklung und Antragsstellung für (potenzielle) Träger erleichtert. Entwickelte Schulungsangebote der Bewilligungsstellen sollten bedarfsgerecht fortgesetzt werden.

Handlungsempfehlung

Kenntnisse und Kompetenzen des LEADER-Managements erweitern

- ▶ Damit eine zielführende Projektberatung insbesondere bei fondsübergreifenden Projektideen auch erfolgreich durch die LEADER-Managements wahrgenommen werden kann, sollten die Kenntnisse und Kompetenzen vor allem hinsichtlich Förderbedingungen und Förderkonditionen in allen drei Fonds vorhanden sein und eine stetige Weiterqualifizierung angestrebt werden. Eine arbeitsteilige Zuständigkeit für die drei Fonds innerhalb des LEADER-Managements hat sich bewährt und sollte, wenn möglich, durchgesetzt werden. Hier kommt auch dem (kollegialen) Austausch zwischen den LEADER-Regionen eine bedeutende Rolle zu. Als Gremium ist hier der vorhandene interne-LEADER-Manager-Arbeitskreis gut geeignet.

Handlungsempfehlung

Gute Beispiele von (fondsübergreifenden) CLLD-Projekten (insb. im Zusammenhang mit dem ESF) aufbereiten

- ▶ Die Aufbereitung und Kommunikation von guten Beispielen (insbesondere nicht-investiver Projekte im ESF sowie fondsübergreifender Projekte) kann LAGn zur Nachahmung anregen und LEADER-Managements in ihrer Beratungsleistung zu fondsübergreifenden Projekten stärken. So kann die Nutzung des ESF sowie der fondsübergreifenden Finanzierungsmöglichkeit unterstützt werden. In diesem Zusammenhang kann auch die stärkere Nutzung des LEADER-Netzwerks für den Austausch von Praxiserfahrungen genutzt werden.
- ▶ Wichtig sind hierbei eine verständliche, öffentlichkeitswirksame Veröffentlichung von fünf bis zehn Beispielen in einer standardisierten Art und Weise mit kurzen prägnanten Informationen (Steckbriefform) die zeigen sollen, wie CLLD vor Ort funktionieren kann. Hierbei sollte, wenn möglich, ein besonderer Fokus auf fondsübergreifende Projekte gelegt werden. Es sollte geprüft werden, inwieweit die Internetseite <https://leader.sachsen-anhalt.de> dafür genutzt werden kann. Ein eigener Menüpunkt bzw. eine Unterseite des Internetauftritts erleichtern das Auffinden.

Vereinfachungen und Verbesserungen kommunizieren

Schlussfolgerungen

- ▶ Zum Teil wurden aufgrund der komplexen und langwierigen Bearbeitungszeiträume bei einer Antragsstellung in der laufenden Förderperiode Projektträger abgeschreckt. Die Wahrscheinlichkeit, dass diese in der künftigen Förderperiode weitere Anträge stellen, ist gering.
- ▶ Vereinfachungen entfalten nur dann ihre volle Wirkung, wenn alle relevanten Akteurinnen und Akteure frühzeitig darüber informiert werden.
- ▶ Wissen abgeschreckte Projektträger von positiven Veränderungen der Rahmenbedingungen für CLLD, können sie unter Umständen wieder- und weitere Projektträger hinzugewonnen werden.

Handlungsempfehlung

Vereinfachungen und Verbesserungen frühzeitig kommunizieren

- ▶ Vereinfachungen und Verbesserungen in der Ausgestaltung des CLLD-Ansatzes sollen die Komplexität für alle Beteiligten reduzieren und damit die Umsetzung erleichtern. Kenntnis über diese Veränderungen auf lokaler Ebene ist die Voraussetzung, dass diese Veränderungen in der Praxis wahrgenommen und genutzt werden können. Die Kommunikation kann über das LEADER-Netzwerk oder Kommunikationskanäle darüber hinaus (z.B. Newsletter, Rundschreiben) erfolgen.

6. QUELLENVERZEICHNIS

Europäische Kommission (2014): Von der örtlichen Bevölkerung betriebene Maßnahmen zur lokalen Entwicklung. Informationsblatt. Download unter: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/community_de.pdf

Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum (EPLR) in Sachsen-Anhalt, verfügbar unter: https://europa.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/StK/Europa/ESI-Fonds-Neu_2017/Dokumente/ELER/EPLR/Programme_2014DE06RDRP020_7_2_de.pdf

isw (Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung) (2019): Bewertung der Umsetzung der LEADER/CLLD-Maßnahme in Sachsen-Anhalt 2014 – 2020. Begleitung und Bewertung des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum des Landes Sachsen-Anhalt in der Förderperiode 2014 – 2020. Download unter https://leader.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MF/Leadernetzwerk/Dokumente/Download/2019-05-24_LEADER_Bericht_M19__ST24.05.2019.pdf

LEADER und CLLD in Sachsen-Anhalt 2014-2020, Internetseite des Landes Sachsen-Anhalt, verfügbar unter: <https://leader.sachsen-anhalt.de/>

MUTHMANN, Heike (2018): Der methodische Ansatz LEADER/ CLLD in der EU-Förderung ab 2020 – Handlungsempfehlungen für Sachsen-Anhalt. Masterarbeit an der Hochschule Harz.

Operationelles Programm für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung des Landes Sachsen-Anhalt 2014-2022, verfügbar unter: https://europa.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/StK/Europa/ESI-Fonds-Neu_2017/Dokumente/EFRE/OP_EFRE/20_02_25_OP_EFRE_Stand_V4.0_clean.pdf

Operationelles Programm für den Europäischen Sozialfonds des Landes Sachsen-Anhalt 2014-2020, verfügbar unter: https://europa.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/StK/Europa/ESI-Fonds-Neu_2017/Dokumente/ESF/OP_ESF/18_04_24_OP_ESF_genehmigt.pdf.

Richtlinie zur Förderung von Investitionen zur energetischen Sanierung und Modernisierung von öffentlichen Gebäuden (STARK III plus EFRE-Richtlinie), verfügbar unter: https://kultur.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Landesjournal/Kultur/PDF/Kultur/EU-Strukturfonds/STARKIII_plus_EFRE_Richtlinie.pdf

Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Investitionen zur Verbesserung der Präsentation und nachhaltigen Nutzung des kulturellen Erbes im Land Sachsen-Anhalt (Kulturerbe-EFRE-Richtlinie), verfügbar unter: https://kultur.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Landesjournal/Kultur/PDF/Kultur/EU-Strukturfonds/Kulturerbe_Richtlinie_2017.pdf

Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der Umsetzung sowie über die Verfahrensgrundsätze von LEADER und CLLD in Sachsen-Anhalt (Richtlinie LEADER und CLLD), verfügbar unter: https://leader.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MF/Leadernetzwerk/Dokumente/Foerdergrundlagen/Richtlinie_LEADER_und_CLLD_2019.pdf

Studie zur Bewertung der Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik in Sachsen-Anhalt (ESF) (2019), verfügbar unter: https://europa.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/StK/Europa/ESI-Fonds-Neu_2017/Dokumente/Bewertungsberichte_2014-

2020/Endbericht-Studie_zur_Bewertung_der_Regionalisierung_der_Arbeitsmarktpoli-
tik_inkl_Anlagen.pdf

VERORDNUNG (EU) Nr. 1303/2013 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates, verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/TXT/?uri=celex%3A32013R1303>

Wettbewerbsaufruf CLLD/LEADER 2014 – 2020. Aufruf zum Wettbewerb zur Auswahl von CLLD- bzw. LEADER-Subregionen bzw. -Gebieten im Land Sachsen-Anhalt.

KONTAKT:

Friederike Scholz

Beraterin

T 030 302020 232

M 0151 26446232

friederike.scholz@ramboll.com



SACHSEN-ANHALT



EUROPÄISCHE UNION

ESIF

Europäische Struktur- und
Investitionsfonds

**HIER INVESTIERT EUROPA
IN DIE ZUKUNFT UNSERES LANDES.**

www.europa.sachsen-anhalt.de