

Weizenegger, Sabine; Lemberger, Markus

Book Part

Regional Governance und Europäische Struktur- und Investitionsfonds an den bayerischen Grenzen

Provided in Cooperation with:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Weizenegger, Sabine; Lemberger, Markus (2018) : Regional Governance und Europäische Struktur- und Investitionsfonds an den bayerischen Grenzen, In: Chilla, Tobias Sielker, Franziska (Ed.): Grenzüberschreitende Raumentwicklung Bayerns: Dynamik in der Kooperation - Potenziale der Verflechtung, ISBN 978-3-88838-415-8, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, pp. 129-158, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-4158075>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/180723>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/>

Weizenegger, Sabine; Lemberger, Markus:

Regional Governance und Europäische Struktur- und Investitionsfonds an den bayerischen Grenzen

URN: urn:nbn:de:0156-4158075



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

S. 129 bis 158

Aus:

Chilla, Tobias; Sielker, Franziska (Hrsg.):
Grenzüberschreitende Raumentwicklung Bayerns
Dynamik in der Kooperation – Potenziale der Verflechtung

Hannover 2018

Arbeitsberichte der ARL 23

Sabine Weizenegger, Markus Lemberger

REGIONALE GOVERNANCE UND EUROPÄISCHE STRUKTUR- UND INVESTITIONSFONDS AN DEN BAYERISCHEN GRENZEN

Gliederung

- 1 Einführung
 - 2 Forschungsfragen und -methoden
 - 3 Untersuchungsgebiete Landkreise Oberallgäu und Cham
 - 4 Vorstellung der untersuchten Instrumente
 - 4.1 Überblick über die EU-Regionalpolitik/Strukturpolitik
 - 4.2 LEADER
 - 4.3 INTERREG/ETZ
 - 5 Explorative Ergebnisse
 - 5.1 Beispiel Oberallgäu
 - 5.2 Beispiel Cham
 - 6 Fazit und Ausblick
- Literatur

Kurzfassung

Der Beitrag untersucht die Umsetzung und Wirksamkeit der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds im Hinblick auf Regionale Governance. Die Fragestellungen werden anhand der Entwicklungsprozesse in zwei Grenzgebieten in Bayern, dem Landkreis Cham an der bayerisch-tschechischen Grenze und dem Landkreis Oberallgäu an der bayerisch-österreichischen Grenze, untersucht. Der Fokus liegt dabei auf LEADER (dem EU-Programm für ländliche Räume) und INTERREG/ETZ (dem EU-Programm für territoriale Zusammenarbeit). Es wird versucht, über einen explorativen Erfahrungsbericht Indizien und Strukturmuster der operativen Umsetzung zu erkennen. Obwohl beide Instrumente insgesamt positive Wirkungen in den bayerischen Grenzregionen zeigen, ergeben sich eindeutige Ergebnisse dahingehend, dass es an manchen Stellen zu nicht gewollten Governance-Fehlern und damit zu Effizienzverlusten kommt. Vor allem nicht-durchgängige Förderbedingungen und Förderziele stellen ein Problem dar, jedoch sind auf regionaler Ebene kreative Anpassungen von Projektideen an die Themen- und Zielkonzepte zu erkennen. Deshalb plädieren die Autoren für mehr Vertrauen in die endogenen Potenziale der Regionen, auch in der grenzübergreifenden Zusammenarbeit. Um Reibungsverluste zu vermeiden und die Effektivität der Instrumente zu erhöhen, ist gleichzeitig eine stringente Strategieorientierung weiterzuverfolgen.

Schlüsselwörter

Regionale Governance – Europäische Struktur- und Investitionsfonds – Allgäu – Cham – Grenzgebiete – Regionalentwicklung – LEADER – INTERREG

Regional Governance and European Structural and Investment Funds at the frontiers of Bavaria

Abstract

The paper examines the implementation and effectiveness of the European Structural and Investment Funds with regard to regional governance. The investigation is conducted using the example of development processes in two border areas in Bavaria, the district of Cham on the Bavarian-Czech border and the district of Oberallgäu on the Bavarian-Austrian border. The focus is on LEADER (the EU program for rural areas) and INTERREG/ETZ (the EU program for territorial cooperation). An attempt is made to find evidence and structural patterns of operational implementation through an exploratory experience report. Although both instruments show overall positive effects along the Bavarian border regions, there are clear indications that unintended governance errors also result, leading to a loss of efficiency. Especially non-continuous long-term funding conditions and objectives pose problems, but within the regions creative adaptations of project ideas to the respective topics and target concepts can be recognized. Therefore the authors call for more confidence in endogenous potentials on the regional level, also concerning cross-border cooperation. In order to avoid frictional losses and to increase the effectiveness of the instruments, a stringent orientation towards strategies should be further pursued.

Keywords

Regional Governance – European Structural and Investment Funds – Allgäu – Cham – border regions – regional development – LEADER – INTERREG

1 Einführung

Seit Langem gibt es Maßnahmen, die auf den Abbau von Disparitäten zwischen Räumen abzielen oder besondere Rahmenbedingungen in bestimmten Raumtypen, z.B. in ländlichen Gebieten oder Grenzregionen, kompensieren sollen. Das Instrumentarium ist vielfältig: es gibt eher harte, rechtliche und eher weiche, persuasive Instrumente, monetäre und nicht monetäre, zugeordnet zu verschiedenen Fachressorts und entwickelt auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen (Landes-, Bundes-, EU-Programme) (vgl. z.B. Chilla/Kühne/Neufeld 2016). Förderrichtlinien aus der ländlichen Entwicklung und die grenzüberschreitenden europäischen Kohäsionsmittel sind aktuelle Beispiele.

Bei den Steuerungsinstrumenten ist in den letzten Jahrzehnten eine Verschiebung von formellen (z.B. Raumordnung, Regionalplanung) hin zu informellen Ansätzen (z.B. Raumentwicklung, Regionalmanagement) zu beobachten, womit Vorgaben und Gesetze zunehmend in den Hintergrund geraten. Bürger sind nicht mehr länger nur Adressaten von politischem Handeln, sondern – zumindest in Teilbereichen – gestaltende Akteure. Zudem hat die räumliche Ebene der Region eine Aufwertung erfahren, weil hier am besten spezielle (regionalspezifische) Belange berücksichtigt werden können. Diese beiden Veränderungsprozesse haben zu Herangehensweisen geführt, die um die Jahrtausendwende mit „Regional Governance“ einen Namen gefunden haben (vgl. z.B. Pütz 2004; Müller/Brinks/Ibert et al. 2015). Darunter werden Steuerungs- und Koordinationsformen in Räumen verstanden, die sich in der Regel nicht mit Kompe-

tenzbereichen von Gebietskörperschaften decken und die – im Gegensatz zur Regulierung durch den Staat – vor allem durch das Zusammenwirken verschiedener Akteure in der Region im Rahmen einer strategischen Koordination gekennzeichnet sind (Benz 2015: 404 ff.).

In der Regel greifen für einen Raum mehrere Steuerungs- und Förderinstrumente und in Grenzregionen ist das Zusammenspiel besonders komplex: zum einen, weil es dort über gängige Programme hinaus zusätzlich spezielle grenzübergreifende Förderprogramme gibt (insbesondere INTERREG/ETZ, das darauf zielt, die grenzübergreifende Zusammenarbeit zu fördern), zum anderen, weil oftmals beiderseits der Grenze unterschiedliche Instrumente für ähnliche Probleme existieren. Die Vielfalt an Instrumenten ermöglicht es einerseits, auf verschiedene Problemfelder reagieren zu können. Andererseits ist ein hohes Maß an Abstimmung nötig – andernfalls werden womöglich einige Problemstellungen doppelt bearbeitet und andere gar nicht. Zudem sollte die Anwendung der Instrumente möglichst übersichtlich sein, und zwar sowohl im Sinne der (übergeordneten) Politik- und Programmgestaltung als auch für die Nutzer vor Ort.

Es stellt sich die Frage, ob sich die (in Governance-Prozessen involvierten) Akteure in der zunehmend komplexer werdenden Förder- und Steuerungslandschaft zurechtfinden, und damit einhergehend, ob die jeweiligen Programme und Maßnahmen effizient und effektiv ein- und umgesetzt werden. So befand etwa der Europäische Rechnungshof in seinem Sonderbericht zur Umsetzung des EU-Programmes LEADER (Liaisons Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale, übersetzt: Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der Wirtschaft ländlicher Räume), dass die Lokalen Aktionsgruppen (LAG) trotz Beispielen „vorbildlicher Herangehensweise“ bezogen auf die LEADER-Merkmale „das Potenzial für zusätzliche Nutzeffekte nicht vollständig ausgeschöpft“ hätten (Europäischer Rechnungshof 2010: 15). Im Rahmen des Zukunftsforums Ländliche Entwicklung auf der Internationalen Grünen Woche 2017 gab es eine Veranstaltung unter dem Titel „Vollbremsung für Bürgerprojekte“. Dort wurde festgestellt, dass ausufernde Bürokratie ländliche Entwicklung lähme. Und es wurde ein Plädoyer für einen Neustart des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) gehalten.¹

Die Verantwortlichen der EU-Förderpolitik versuchen indes durchaus, Komplexität zu reduzieren: Mit der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates gibt es in der Haushaltsperiode 2014–2020 erstmals eine gemeinsame EU-Verordnung für die verschiedenen Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds). Damit sollen unter anderem eine Vereinfachung, eine Harmonisierung der Regeln zwischen den Fonds, eine effizientere Umsetzung und eine Verringerung des Verwaltungsaufwands erreicht werden (Europäische Kommission 2016: 24).

¹ Vgl. <https://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/service/veranstaltungen/dvs-archiv/2017/zukunftsforum/> (08.04.2018).

2 Forschungsfragen und -methoden

In diesem Beitrag werden die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds daraufhin untersucht, inwiefern sie im Hinblick auf Regionale Governance in Grenzregionen effektiv und effizient sind, ob und wie sie also dazu beitragen, eine positive Entwicklung von Grenzregionen zu erreichen, und wo es dabei Defizite gibt. Im Einzelnen werden folgende Fragen bearbeitet:

- > Welche Instrumente und Programme gibt es, und was sind deren Schwerpunkte? Es werden die gängigsten Instrumente exemplarisch untersucht, der Fokus liegt auf LEADER und INTERREG, und zwar anhand zweier Gebiete an bayerischen Grenzen (Bayern-Tschechien und Bayern-Österreich).
- > Wer sind die Akteure, die mit den Instrumenten zu tun haben, und wie interagieren sie? Die involvierten Akteure werden dabei zu Gruppen aggregiert (z.B. Programmverantwortliche bei den zuständigen Ministerien oder Ämtern, oder Projektträger in den Regionen).
- > Wie werden Entwicklungsprozesse in Grensräumen vorangetrieben und wie wird die grenzübergreifende Zusammenarbeit verbessert? Anhand von Projektverläufen wird aufgezeigt, wo Chancen, aber auch Hemmnisse für die Akzeptanz und die Umsetzung der Instrumente – und damit auch für die Zielerreichung – liegen.

Bei der Erhebung wurde ein Methodenmix angewandt. Die grundlegenden Informationen zu den Untersuchungsgebieten sowie zu den untersuchten Instrumenten und Programmen (Rahmenbedingungen, Reichweiten, Schwerpunkte) liefert eine Dokumentenanalyse. Herangezogen werden insbesondere Statistiken sowie EU-Dokumente und die entsprechenden nachgeordneten Richtlinien oder Evaluierungsberichte. Bei EU-Förderprogrammen herrscht in der Regel eine hohe Transparenz und solche Daten (zumindest zur aktuellen und zur letzten Förderperiode) sind problemlos zugänglich.

Zur Sicht der Akteure waren zunächst Expertengespräche und Interviews mit den Nutzern der Programme vorgesehen. Aufgrund ihrer jeweils langjährigen Erfahrung in der Umsetzungspraxis kamen die Autoren aber schnell zu der Einschätzung, dass dabei die Gefahr von Verzerrungen der Ergebnisse durch sozial erwünschte Antworten sehr hoch ist. Damit ist gemeint, dass „aufgrund bestimmter Konsequenzbefürchtungen die tatsächlichen Sachverhalte verschwiegen oder beschönigt werden“ (Schnell/Hill/Esser 2005: 355). Wenn etwa Mitarbeiter der Programmbehörden die positiven Aspekte ihrer Programme einseitig darstellen, kommt es zu einer Verzerrung der Ergebnisse. Deshalb werden, um Nutzung und Akzeptanz sowie Schwachstellen der Instrumente aufzuzeigen, exemplarisch Projektverläufe ausgewertet. Da beide Autoren seit rund 15 Jahren im Bereich Regionalentwicklung bzw. Regionalmanagement operativ wie auch konzeptionell tätig sind, kann dabei nicht nur auf Strategie- oder Evaluierungsberichte, sondern auch auf nicht veröffentlichte Arbeitsunterlagen oder Protokolle zurückgegriffen werden.

Durch dieses explorative Vorgehen kann die Arbeit nicht den Anspruch erheben, umfassende oder repräsentative Ergebnisse zu liefern. Die genannten Schwachstellen treffen explizit nicht auf alle geförderten oder grenzübergreifenden Projekte zu, sondern liefern Hinweise darauf, wo in der Förderpolitik Verbesserungsmöglichkeiten geprüft werden sollten. Darüber hinaus sollen solche Aspekte identifiziert und publiziert werden, die bislang nicht oder wenig beachtet wurden, sodass am Ende eher verdichtete Hypothesen als Ergebnisse stehen.

3 Untersuchungsgebiete Landkreise Oberallgäu und Cham

Untersucht werden die oben genannten Fragestellungen anhand von Fallbeispielen aus zwei Gebieten: einem an der Grenze Bayern–Österreich (Beispiel Landkreis Oberallgäu) und einem an der Grenze Bayern–Tschechien (Beispiel Landkreis Cham). Es wird zwar immer wieder ein Blick über die Grenze geworfen, der Fokus der Betrachtung liegt aber auf den bayerischen Räumen (vgl. Abb. 1).

Der Landkreis Oberallgäu als Teil des Allgäus liegt im äußersten Südwesten Bayerns im Regierungsbezirk Schwaben. Das Allgäu grenzt im Süden an Österreich und reicht, als historisch gewachsene Region, im Westen in das benachbarte Bundesland Baden-Württemberg hinein. Weil sein Image und Bekanntheitsgrad auf den Bereichen Landwirtschaft und Tourismus beruhen, wird oft übersehen, dass es auch eine diversifizierte Wirtschaftsstruktur aufweist. Insgesamt kann dem Allgäu eine positive und nachhaltige Entwicklung attestiert werden, auch wenn es in einzelnen Aspekten Handlungsbedarf oder Verbesserungsmöglichkeiten gibt (z.B. Reduktion des hohen Flächenverbrauchs, Ausbau des ÖPNV, Verbesserung der Breitbandanbindung) (vgl. Weizenegger/Wezel 2011: 291 ff.; Regionalentwicklung Oberallgäu 2014b).

Das Untersuchungsgebiet Cham ist der östlichste Landkreis des Regierungsbezirks Oberpfalz in Ostbayern und grenzt an die Tschechische Republik. Besonders die unmittelbare Nachbarschaft zur Tschechischen Republik eröffnete der Region nach der Osterweiterung im Jahre 2004 verschiedene neue Perspektiven und Synergieeffekte auf beiden Seiten, wie z.B. die Zunahme tschechischer Fachkräfte in der Region oder vielfältige Unternehmensgründungen. In diesem Verständnis ist auch der damit verbundene, kontinuierliche Anstieg an sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort zu berücksichtigen. Diesbezüglich können weitere positive Effekte am Arbeitsmarkt festgestellt werden, wie beispielsweise eine dauerhaft niedrige durchschnittliche Arbeitslosenquote von rund 2%. Des Weiteren verzeichnet der Landkreis Cham seit dem Jahr 2010 mehr Zuzüge von Einwohnern als Fortzüge. Die wirtschaftliche Struktur ist überwiegend durch den Mittelstand geprägt und beherbergt Unternehmen aus den Branchen Industrie, Handel, Handwerk und Dienstleistung. Die Schwerpunktbranchen konzentrieren sich auf Elektrotechnik, Maschinenbau, Kunststofftechnik und Metallerzeugnisse. Die Schwächen der Region sind vor allem eine fehlende Autobahnanbindung und keine durchgängigen Breitbandanschlüsse in allen Teilregionen durch Glasfaseranbindung oder hochfrequente Funknetze. Aufgrund der Landkreisgröße ist auch eine gewisse zersplitterte Siedlungsstruktur zu beobachten.



Abb. 1a: Das Untersuchungsgebiet der Lokalen Aktionsgruppe Oberallgäu / Quelle: Regionalentwicklung Oberallgäu (2014a: 33)

Während Größe und Einwohnerzahl in den beiden Landkreisen in etwa vergleichbar sind, weisen die Grenzen unterschiedliche Charakteristika auf (vgl. Tab. 1).

Merkmale der Untersuchungsgebiete	Landkreis Oberallgäu, mit angrenzenden Gebieten in Tirol und Vorarlberg, Österreich	Landkreis Cham, mit angrenzenden Landkreisen Klatovy und Domazlice, Tschechien
Grunddaten Landkreis	150.981 Einwohner (31.12.2014) Gebietsfläche: 152.800 ha	125.844 Einwohner (31.12.2014) Gebietsfläche: 152.017 ha
Grenze	> Langjährig politisch durchlässige Grenze zwischen Österreich und Deutschland > ähnliches politisches System beiderseits der Grenzen > Österreich in der EU seit 1995 > Beitritt Österreichs zum Schengen-Raum 1995 > Berge als natürliche Barriere > Zollanschlussgebiete Jungholz und Kleinwalsertal	> „Eiserner Vorhang“ als undurchlässige Grenze zwischen ehemaliger Tschechoslowakei und Deutschland > unterschiedliche politische Systeme vor dem Fall des „Eisernen Vorhangs“, Auflösung der Landkreise in Tschechien (nur noch Bezirke) > Tschechien in der EU seit 2004 > Beitritt Tschechiens zum Schengen-Raum 2007 > Sprachbarriere (lange einseitig, jetzt im Kompromiss mit Englisch) > historische Verwurzelungen beider Bürgerschaften
Grenzübergreifende Aktivitäten	Diverse INTERREG-Projekte, Zusammenarbeit vor allem im Tourismus und im kulturellen Bereich, insbesondere mit den Zollanschlussgebieten (Beispiele: Allgäu-Walser-Card, „Das Höchste“ mit Bergbahnen beiderseits der Grenze, Euregio Blasorchester); Pendlerverflechtungen mit der Region Außerfern (Tirol)	Seit 2002 regelmäßige INTERREG-Projekte in unterschiedlichen Handlungsfeldern (Wettbewerbsfähigkeit, Arbeitsmärkte, Regionalentwicklung, interkommunale Zusammenarbeit, Gemeindepartnerschaften) (Beispiele: Grenzüberschreiten des Wirtschaftsportal www.regioport.com , grenzübergreifende kommunale Aktionsbündnisse (ILE), Projekt <i>impulz bavaria-bohemia</i> zur Entwicklung des gemeinsamen Arbeitsmarktes)

Merkmale der Untersuchungsgebiete	Landkreis Oberallgäu, mit angrenzenden Gebieten in Tirol und Vorarlberg, Österreich	Landkreis Cham, mit angrenzenden Landkreisen Klatovy und Domazlice, Tschechien
Gebietskategorien nach bayerischem Landesentwicklungsprogramm (LEP)	Allgemeiner Ländlicher Raum Kein Raum mit besonderem Handlungsbedarf (RmbH) laut LEP 2013 (Stadt Sonthofen als RmbH nach Ministerratsbeschluss 2014)	Allgemeiner Ländlicher Raum Raum mit besonderem Handlungsbedarf (RmbH) laut LEP 2013

Tab. 1: Die beiden Untersuchungsgebiete im Vergleich / Daten: Bayerische Staatsregierung (2013), Lokale Aktionsgruppe Landkreis Cham (2014), Regionalentwicklung Oberallgäu (2014a), StMFLH (2014), LFS (2016a), LFS (2016b)

An der Grenze Bayern–Österreich bilden die Berge eine natürliche Barriere, aber es gibt keine Sprachgrenze, und im Allgäu bestehen sehr enge Verflechtungen in die Zollanschlussgebiete Jungholz und Kleinwalsertal, die zu Österreich gehören, aber verkehrsmäßig nur über deutsches Territorium erschlossen sind. Es wird in verschiedenen Projekten grenzübergreifend kooperiert, beforscht ist der Grenzraum Deutschland– bzw. Bayern–Österreich allerdings wenig. In der Publikation der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) zur europäischen Grenzraumforschung (Scherhag 2008) gibt es beispielsweise kein Kapitel zum Grenzraum Deutschland–Österreich.

Der Grenzraum Bayern–Tschechien kann nach vielen Jahren mit einer politisch recht undurchlässigen Grenze nun insbesondere in den Regierungsbezirken Oberpfalz und Niederbayern mittlerweile auf eine über 20-jährige Zusammenarbeit zurückblicken. Im Rahmen der (nicht öffentlichen) Studie zur Europaregion Donau-Moldau und der aktuellen Grenzraumstudie des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat (Grontmij 2015) wurden Akteure im Grenzraum befragt. Interessant wäre jedoch zu eruieren, wie die grenzübergreifenden Projekte durch die Akteure im Nachgang eingeschätzt werden. Dies ist in den vorliegenden Studien leider nicht erfolgt.

Im Landesentwicklungsprogramm Bayern (Bayerische Staatsregierung 2013) werden beide Gebiete als „Allgemeiner Ländlicher Raum“ klassifiziert. Der bayerisch-tschechische Grenzraum ist als „Raum mit besonderem Handlungsbedarf“ (RmbH) klassifiziert, der bayerisch-österreichische nicht.

4 Vorstellung der untersuchten Instrumente

4.1 Überblick über die EU-Regionalpolitik/Strukturpolitik

Die grundlegende Struktur der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds für den Zeitraum 2014–2020 unter dem Dach der Europa 2020-Strategie lässt sich gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 wie in Abbildung 2 dargestellt systematisieren.

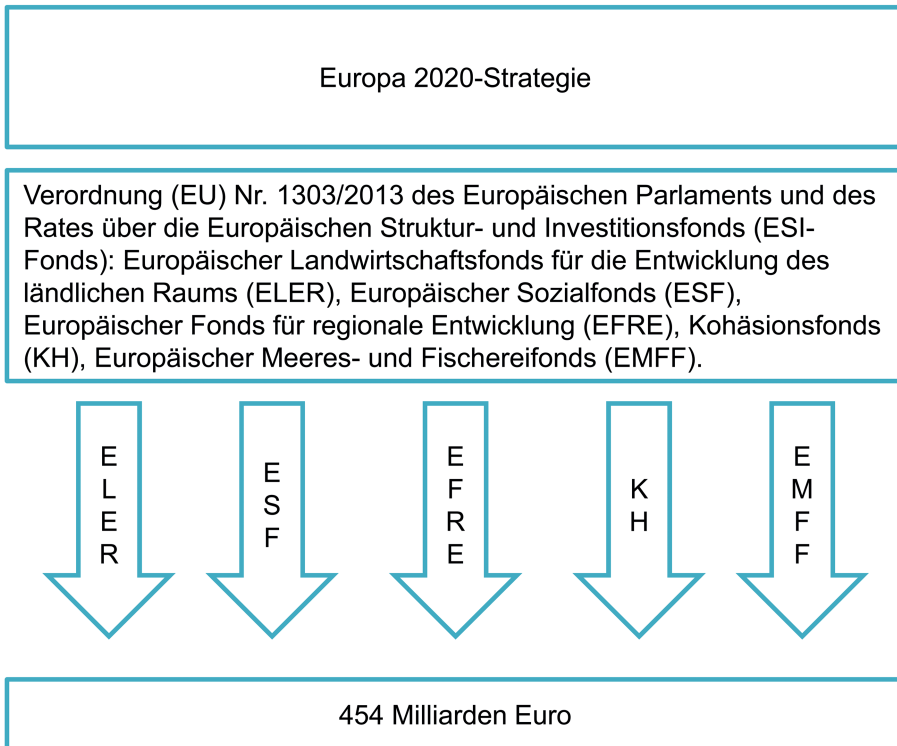


Abb. 2: Überblick über die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds für die Haushaltsperiode 2014–2020 / Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Europäische Kommission (2016)

Neu im Programmzeitraum 2014–2020 ist, dass mit der Verordnung 1303/2013 eine einzige Verordnung die grundlegenden Regularien für fünf verschiedene Fonds enthält. Hintergrund der Zusammenführung war der Wunsch der Europäischen Kommission (und sicherlich auch vieler Nutzer der Programme), die Verfahren anzugleichen und eine bessere Abstimmung untereinander zu erreichen – nicht zuletzt, um die Instrumente effektiver und einfacher zu machen (Europäische Kommission 2016: 24). Nichtsdestotrotz gibt es (neben den gemeinsamen Bestimmungen) nach wie vor zusätzliche eigene Verordnungen für die einzelnen Fonds, etwa die Verordnung 1305/2013 für den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Zur Koordinierung und Komplementarität zwischen den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds heißt es im Gemeinsamen Strategischen

Rahmen für die Verordnung (EU) Nr. 1303/2013: „Die Mitgliedstaaten und die für den Einsatz der ESI-Fonds zuständigen Verwaltungsbehörden *sollen* bei Vorbereitung, Durchführung, Begleitung und Bewertung der Partnerschaftsvereinbarung und der Programme eng zusammenarbeiten [...]“ und „[...] gegebenenfalls auch unter Nutzung von Multifondsprogrammen für die Fonds“ die Wirkung und Effektivität der Fonds erhöhen (Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 L 347: 413, Hervorhebung durch die Autoren). Das heißt, eine enge Abstimmung zwischen den Fonds ist gewünscht, aber nicht verpflichtend.

Die Idee von Multifondsprogrammen bedeutet, dass Programme aufgelegt werden können, die auf mehrere Fonds zugreifen. Bei der Umsetzung soll der Ansatz des CLLD (Community-led Local Development; von der örtlichen Bevölkerung betriebene Maßnahmen zur lokalen Entwicklung) eine tragende Rolle spielen (vgl. ENRD 2014). Dieser Ansatz ist ebenfalls neu in der Periode 2014–2020 und in den Artikeln 32 bis 35 der Verordnung (EU) 1303/2013 beschrieben (Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 L 347: 355 ff.). CLLD ist im Prinzip nichts anderes als der bereits seit 25 Jahren bestehende LEADER-Ansatz (vgl. Kapitel 4.2), der nun unter einem anderen Namen auf die anderen Europäischen Struktur- und Investitionsfonds übertragen werden soll. Das heißt, dass nicht nur eine bessere Abstimmung zwischen den Fonds gewünscht ist, sondern für die Umsetzung in noch mehr Bereichen Gestaltungsspielräume auf die regionalen Akteure übertragen werden sollen – mit anderen Worten: Regionale Governance soll weiter gestärkt werden. Während allerdings laut Artikel 59 (5) der ELER-Verordnung mindestens 5% der ELER-Mittel über LEADER fließen *müssen* (Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 L 347: 527), gibt es eine derartige Vorgabe bei den anderen Fonds für die Anwendung von CLLD nicht.

4.2 LEADER

LEADER besteht seit 1991 und steht für „Liaisons Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale“ (Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der Wirtschaft ländlicher Räume). Es handelt sich dabei nicht nur um ein Förderprogramm der Europäischen Union für ländliche Räume, sondern gleichermaßen um einen umfassenden Ansatz: „Der Unterschied zwischen LEADER und anderen traditionellen ländlichen Politikmaßnahmen liegt darin, dass LEADER eher angibt, *‘wie‘* man vorgehen sollte als *‘was‘* getan werden muss“ (Europäische Gemeinschaften 2006: 8). LEADER hat folgende wesentliche Merkmale (Europäische Gemeinschaften 2006: 8 ff.):

- > Merkmal 1: Territoriale lokale Entwicklungsstrategien
- > Merkmal 2: Bottom-up-Ansatz
- > Merkmal 3: Öffentlich-private Partnerschaften: die Lokalen Aktionsgruppen (LAG)
- > Merkmal 4: Innovation erleichtern
- > Merkmal 5: Integrierte und multisektorale Aktionen

> Merkmal 6: Netzwerkbildung

> Merkmal 7: Kooperation

Der Kern von LEADER war und ist, dass es sich um einen partizipativen Ansatz handelt: Entwicklung soll aus den Regionen heraus, vor Ort passieren. In Bayern lautet der Leitsatz folgerichtig „Bürger gestalten ihre Heimat“ (StMELF 2017b: o.S.). Unabdingbar sind die Lokalen Aktionsgruppen (LAGs). Dabei handelt es sich um Zusammenschlüsse von öffentlichen (Gemeinden, Landkreise) und privaten (z.B. Vereine, Verbände) Akteuren, die die Entwicklungsprozesse ihrer Region tragen. Die Zahl der Lokalen Aktionsgruppen ist in der Vergangenheit von Programmperiode zu Programmperiode gestiegen (vgl. Tab. 2). Die wichtigsten Aufgaben der Lokalen Aktionsgruppen sind:

- > das Koordinieren und das Motivieren der Menschen in der Region, selber nach Lösungsansätzen zu suchen, sowie das Leisten von Hilfestellung bei Förderanträgen und der Umsetzung von Projekten. Diese Aufgabe wird von den LAG-Managements durchgeführt.
- > die Auswahl der zu fördernden Projekte. Für diese Aufgabe hat jede LAG ein Entscheidungsgremium, das nach Vorgaben der EU zu mindestens 50% aus sogenannten Wirtschafts- und Sozialpartnern bestehen muss.

LEADER-Phase	Lokale Aktionsgruppen ...			Einbindung, Ausrichtung und Budgets
	in Bayern*	in Deutschland	in Europa*	
LEADER I (1991–1993)	2	13	217	Versuchsphase; Gemeinschaftsinitiative im Rahmen der EU-Strukturfonds; EU-Finanzierung: 442 Mio. Euro.
LEADER II (1994–1999)	33/45	118	906	Gemeinschaftsinitiative; ausschließlich benachteiligte ländliche Regionen; im Rahmen der EU-Strukturfonds; EU-Finanzierung: 1.755 Mio. Euro.
LEADER+ (2000–2006)	45	148	893/1.153	Gemeinschaftsinitiative; für alle ländlichen Regionen; Wechsel von der Regional- in die Agrarpolitik; EU-Finanzierung: 2.105 Mio. Euro.

LEADER-Phase	Lokale Aktionsgruppen ...			Einbindung, Ausrichtung und Budgets
	in Bayern*	in Deutschland	in Europa*	
LEADER 2014–2020 (Stand: 2017)	68	321	rund 2.600	LEADER bleibt Bestandteil des ELER; der Ansatz soll unter dem Namen CLLD (Community-led Local Development) auf die anderen Europäischen Struktur- und Investitionsfonds übertragen werden; mindestens 5 % des ELER-Budgets müssen von allen Mitgliedstaaten verpflichtend über LEADER umgesetzt werden, für CLLD gibt es derartige Vorgaben nicht.

*In einzelnen Quellen sind teilweise unterschiedliche Angaben zur Zahl der Lokalen Aktionsgruppen zu finden. Dies dürfte im Falle früherer Förderperioden damit zusammenhängen, ob sogenannte „kollektive Aktionsträger“ als Lokale Aktionsgruppe erfasst wurden oder nicht. Des Weiteren kann es zu unterschiedlichen Zahlen führen, wenn spät in einer Förderperiode noch neue Lokale Aktionsgruppen hinzukommen.

Tab. 2: Entwicklung von LEADER und Anzahl der Lokalen Aktionsgruppen über die Förderperioden / Quellen: Eigene Darstellung nach Europäische Gemeinschaften (2006), Ostheimer (2014), DVS (2017b), European Commission (2017), StMELF (2017b) sowie Mitteilung von Dr. Angelika Schaller (Bayerisches Staatsministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Forsten)

Kooperation ist eines der sieben Kernelemente von LEADER, allerdings muss diese bei LEADER nicht notwendigerweise grenzübergreifend sein. Vor seiner Integration in den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) in der Haushaltsperiode 2007–2013 war LEADER eine Gemeinschaftsinitiative (vgl. Tab. 2). Über Gemeinschaftsinitiativen wurden Fragestellungen, die alle Mitgliedstaaten der EU gleichermaßen betreffen, bearbeitet. Gegenseitiger Austausch zwischen den Akteuren (z. B. auf Workshops oder über Publikationen von Netzwerkstellen) und das damit verbundene Voneinander-Lernen spielen seit jeher eine wichtige Rolle bei LEADER.

In der aktuell gültigen Verordnung für den Zeitraum 2014–2020 findet sich das explizite Ziel für gebietsübergreifende und für transnationale grenzübergreifende Kooperation in Absatz 32 der Begründung zur ELER-Verordnung (Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 L 347: 494): „Die Förderung der lokalen Entwicklung im Rahmen von LEADER durch den ELER sollte auch gebietsübergreifende Kooperationsprojekte zwischen Gruppen innerhalb eines Mitgliedstaates oder transnationale Kooperationsprojekte

zwischen Gruppen in mehreren Mitgliedstaaten oder Kooperationsprojekte zwischen Gruppen in Mitgliedstaaten und in Drittländern umfassen“. Ein eigener Artikel (Artikel 44) der Verordnung befasst sich mit „LEADER-Kooperationstätigkeiten“ und nennt als Fördertatbestände unter anderem „[...] Kooperationsprojekte von Gebieten mehrerer Mitgliedstaaten oder mit Gebieten in Drittländern (transnationale Zusammenarbeit) [...]“ sowie die „vorbereitende technische Unterstützung für gebietsübergreifende oder transnationale Kooperationsprojekte [...]“ (Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 L 347: 520).

Abbildung 3 zeigt die wichtigsten Rechtsgrundlagen und Akteure im LEADER-Programm auf verschiedenen räumlichen Ebenen am Beispiel Bayerns. LEADER liegt in Deutschland in der Verantwortung der Bundesländer. Das heißt, dass die EU zwar den Rahmen vorgibt und die entsprechenden Vereinbarungen zwischen der EU und Deutschland als deren Mitgliedstaat abgeschlossen werden, sich die einzelnen LEADER-Programme und damit auch die Förderrichtlinien aber von Bundesland zu Bundesland zum Teil erheblich unterscheiden können, ebenso die Budgetausstattung und die Fördertatbestände.

Die Programmverwaltung liegt im Bereich Landwirtschaft, in Bayern beim Bayerischen Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Vor Ort wird das Programm an den Ämtern für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (AELF) betreut, wo Fachzentren für Strukturentwicklung und Diversifizierung für die Bearbeitung der Förder- und Zahlungsanträge zuständig sind und LEADER-Koordinatoren (bis 2012 lautete die Bezeichnung LEADER-Manager) für die Beratung und Vernetzung von jeweils bis zu acht Lokalen Aktionsgruppen existieren (StMELF 2017b). Kommunikations- und Informationsarbeit in dem komplexen Gefüge wird über mehrere Netzwerke auf verschiedenen Wirkungsebenen gewährleistet. Dabei ist zu unterscheiden zwischen formalen bzw. programmseitigen Netzwerken, die im Sinne einer technischen Hilfe aus den Programmbudgets finanziert und organisiert sind und Netzwerken, die sich aus der Gruppe der Nutzer der Programme heraus gewissermaßen bottom-up gebildet haben.

Letztere haben, zusätzlich zu Vernetzungs- und Kommunikationsaufgaben, auch die wichtige Funktion der Interessensvertretung (vor allem gegenüber den Programmbehörden) inne. Das Kompetenznetzwerk Regionalmanagements in Bayern ist dabei nicht auf LEADER begrenzt, sondern umfasst seit seiner Gründung im Jahre 2006 verschiedene Strukturen und Organisationen, die im Bereich Regionalmanagement im weitesten Sinn aktiv sind (u.a. die über EFRE geförderten Regionalmanagements oder ILE-Regionen) und die jeweils über Fachgruppen koordiniert werden.² Mit dieser Struktur ist auf Arbeitsebene ein intensiver Austausch über Programmschienen hinweg gewährleistet. Mit anderen Worten: Auf der Ebene der nicht-staatlichen Akteure in den Regionen wird – mit kleinem Budget und großem Engagement – seit Jahren gelebt, was formell nun für 2014–2020 erstmals in den EU-Papieren auftaucht, auf der mittleren Ebene der Mitgliedstaaten und Bundesländer aber bislang kaum (nur in Grundzügen in Sachsen-Anhalt) umgesetzt wird (DVS 2017a).

² Vgl. <http://www.bayernregional.org/wir-ueber-uns.html> (09.04.2018).

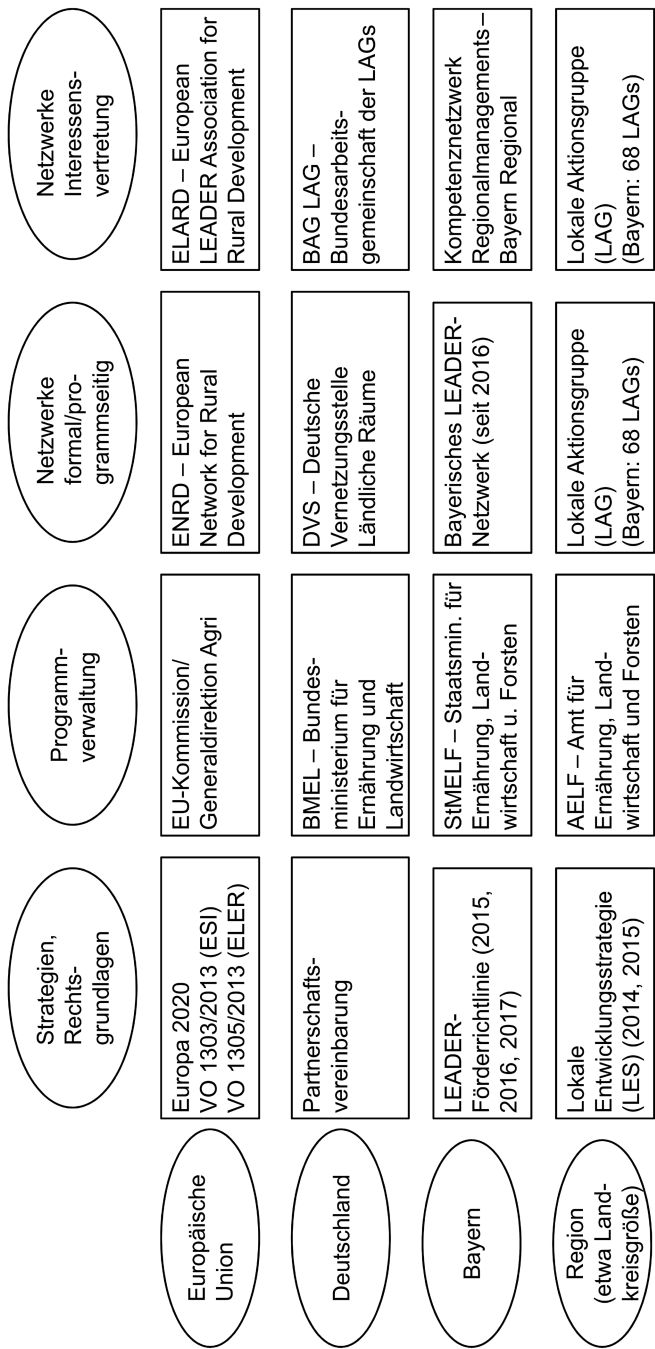


Abb. 3: Übersicht über die wichtigsten Dokumente und Akteure aus Verwaltung und Netzwerken im LEADER-Programm auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen – Beispiel Bayern / Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf ENRD (2014), StMELF (2015), Europäische Kommission (2016), StMELF (2016), DVS (2017b), StMELF (2017a), StMELF (2017b) sowie den Websites der genannten Institutionen und Netzwerke

4.3 INTERREG/ETZ

Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) soll durch Beseitigung von Ungleichheiten zwischen den verschiedenen Regionen den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt in der Europäischen Union stärken (vgl. Europäische Kommission 2016). In Bayern wird dieses europäische Ziel in zwei Unterziele übersetzt: zum einen in das Ziel „Investition in Wachstum und Beschäftigung“ mit den fünf Förderbereichen Forschung, technologische Entwicklung und Innovation, Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen, Klimaschutz, Hochwasserschutz und nachhaltige Entwicklung funktionaler Räume; zum anderen in das Ziel „Europäische territoriale Zusammenarbeit“, das die Förderbereiche grenzübergreifende Zusammenarbeit, transnationale Zusammenarbeit und interregionale Zusammenarbeit umfasst. Im Folgenden wird vor allem auf die früher oftmals nur mit INTERREG abgekürzte Förderkulisse zwischen Bayern und Tschechien besonders eingegangen. Dies ist ein grenzübergreifendes Programm. Nicht nur zwischen Bayern und Tschechien, sondern auch in den anderen Grenzräumen Bayerns und Österreichs sowie im Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein-Gebiet gibt es ähnliche EFRE-Übersetzungen (vgl. Regierungspräsidium Tübingen 2015). Die spezifischen Ziele bzw. Prioritätsachsen sind im Programmdokument ETZ Bayern – Tschechien zu finden. Auf diese soll an dieser Stelle nur verwiesen werden.

In Bezug auf die Fragestellung der vorliegenden Untersuchung gilt es, eine Einordnung und Bewertung der Fördergrundsätze vor dem Hintergrund der operativen Umsetzung der Projektträger vorzunehmen. Im Programm ETZ Bayern – Tschechien ist neben der Fördergebietsverortung die Einhaltung von Fördergrundsätzen abzuwägen. Die Fördergrundsätze lauten (StMWMET/Ministerium für Regionalentwicklung der Tschechischen Republik 2015a: 3):

- > An einem Projekt müssen mindestens ein bayerischer und ein tschechischer Partner beteiligt sein.
- > Die Partner benennen aus ihrer Mitte einen federführenden Partner (Leadpartner), der die gesamte Verantwortung für die Projektdurchführung trägt.
- > Jedes Projekt muss thematisch einem Spezifischen Ziel der jeweiligen Prioritätsachse zuzuordnen sein.
- > Das Projekt muss eine positive Auswirkung auf den bayerischen und auf den tschechischen Grenzraum haben.

Das letzte Kriterium – „eine positive Auswirkung auf den bayerischen und auf den tschechischen Grenzraum“ – kann sowohl qualitativ wie auch quantitativ gemessen werden. Jedoch gibt es nur oberflächliche Aussagen zur Wertung dieser Indikatoren als ausreichend für eine „positive Auswirkung“. Zunächst muss ein Projekt drei von vier der folgenden Kriterien erfüllen, wobei die ersten beiden Durchführungsmodalitäten als verpflichtend verstanden werden (StMWMET/Ministerium für Regionalentwicklung der Tschechischen Republik 2015a: 4):

- > Gemeinsame Ausarbeitung (verpflichtend)
- > Gemeinsame Durchführung (verpflichtend)
- > Gemeinsame Finanzierung
- > Gemeinsames Personal

Für die Abwicklung bedeutet dies konkret, dass für ein Projekt mindestens ein bayerischer und ein tschechischer Partner benötigt wird. Der Prozess ist gekennzeichnet von gemeinsamen Besprechungen, der Antragstellung (Freistaat Bayern – Tschechische Republik) und Festlegung der Aufgabenverteilung. Anschließend folgt die verpflichtende Durchführungsphase, die ebenfalls gemeinschaftlich und jeweils von mindestens einem Partner jeder Partei verwirklicht werden muss. In diesem Verständnis ernennt jeder der Beteiligten einen sogenannten Leadpartner, welcher die gesamte Verantwortung für die Projektdurchführung trägt. Des Weiteren muss das zu realisierende Projekt im Einklang mit den spezifischen Zielen stehen und eine positive Auswirkung, sowohl auf den bayerischen als auch auf den tschechischen Grenzraum, haben. Förderwürdige Projekte können dabei mit bis zu 85% über EFRE finanziert werden. Die Einrichtung eines gemeinsamen Sekretariats zur grenzübergreifenden Zusammenarbeit zwischen dem Freistaat Bayern und der Tschechischen Republik, welches im Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie angesiedelt ist, soll dabei die Aufgaben für die Förderperiode 2014–2020 verwalten (StMWMET/Ministerium für Regionalentwicklung der Tschechischen Republik 2015a: 74 f.). Die Funktionsaufteilung für die Umsetzung der Kooperationsprogramme ist in Tabelle 3 dargestellt.

Im Rückblick auf die vergangene Förderperiode von 2007 bis 2013 haben die Ansprüche an die Förderkriterien und damit der Anspruch an die Qualität der grenzüberschreitenden Kooperation bedeutend zugenommen. Auch die damit verbundenen formalen Ansprüche an die Projektträger nahmen stetig zu. Dies führt immer mehr dazu, dass sich nur noch Projektträger mit kostenintensiven Großprojekten an der Programmkulisse beteiligen.

Behörde/Stelle	Bezeichnung der Behörde/Stelle der Abteilung	Aufgabenbeschreibung
Verwaltungsbehörde	> Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie > Ministerium für Regionalentwicklung der Tschechischen Republik > Zwischengeschaltete Stellen: Ministerium für Regionalentwicklung (Abteilung ETZ), Bezirk Karlsbad (Abteilung Regionalentwicklung), Bezirk Pilsen (Abteilung EU-Fonds und Programme, Bezirk Südböhmen (Abteilung der EU-Angelegenheiten)	> Prüfung der Kooperationsprogramme in Bezug auf die Grundsätze > Verwaltungs- und Kontrollfunktion > Prüfung und Abstimmung der Vergaberegeln
Bescheinigungsbehörde	> Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie > Ministerium für Regionalentwicklung der Tschechischen Republik	> Die Funktion der Bescheinigungsbehörde im Sinne des Artikels 126 der VO (EU) Nr. 1303/2013 i.V.m Artikel 24 der VO (EU) Nr. 1299/2013 wird durch das bayerische Wirtschaftsministerium wahrgenommen (Delegation von Aufgaben an die Tschechische Republik möglich)

Behörde/Stelle	Bezeichnung der Behörde/Stelle der Abteilung	Aufgabenbeschreibung
Prüfbehörde	> Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie > Ministerium für Regionalentwicklung der Tschechischen Republik	> Prüfung und Genehmigung des Programms
Inhaltliches Prüfungsgremium	> Regionaler grenzübergreifender Lenkungsausschuss	> Operative Beratung der tschechischen und bayerischen Verwaltungsbehörden unter Hinzunahme kommunaler und regionaler politischer Mandatsträger

Tab. 3: Verwaltungsstruktur EFRE/INTERREG in Bayern / Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an INTERREG Österreich – Bayern 2014–2020 (2015) und StMWMET/Ministerium für Regionalentwicklung der Tschechischen Republik (2015b)

5 Explorative Ergebnisse

5.1 Beispiel Oberallgäu

Ergebnisse in Zahlen und aus Evaluierungen

Seit Gründung der Lokalen Aktionsgruppe Regionalentwicklung Oberallgäu im Jahr 2003 wurden von ihr rund 140 erfolgreiche LEADER-Projektanträge begleitet. Das Spektrum ist dabei vielfältig. Inhaltliche Schwerpunkte reichen vom Tourismus über die Landwirtschaft und den Umweltbereich bis zum Sozialen. Die Vorhaben werden unter öffentlicher oder privater Trägerschaft realisiert, und es gibt sowohl investive Projekte als auch solche mit Management- oder Vernetzungsschwerpunkt. Allein in der Programmperiode 2007–2013 betrug das Projektvolumen knapp 8 Mio. Euro und es flossen Fördermittel in Höhe von etwa 3,1 Mio. Euro über das LEADER-Programm ins Oberallgäu (Regionalentwicklung Oberallgäu 2008; Regionalentwicklung Oberallgäu 2014c; Regionalentwicklung Oberallgäu 2016; interne Projektlisten der Lokalen Aktionsgruppe).

Transnationale Kooperationsprojekte, die über LEADER gefördert wurden und auch als solche in der Statistik auftauchen, gab es seit Gründung der Lokalen Aktionsgruppe nur zwei (Europäische Jakobuswege, Machbarkeitsstudie Alpdorf Balderschwang). In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass es immer wieder Projekte gibt,

die wegen des hohen Aufwandes im Antragsverfahren oder aus anderen Gründen zwar formal als Einzelprojekte beantragt, aber trotzdem grenzübergreifend durchgeführt werden. So wurden beispielsweise im Jahr 2008 für ein Projekt zur Qualifizierung von Kulturführern in den Lokalen Aktionsgruppen Außerfern (Tirol), Ostallgäu und Oberallgäu getrennte Anträge gestellt, das Vorhaben dann aber zumindest teilweise gemeinsam umgesetzt. Grund war, dass die Akteure in Österreich bereits mit dem Projekt anfangen wollten, in Bayern nach der Pause zwischen zwei Förderperioden aber noch keine Anträge gestellt werden konnten. Es dürfte also eine gewisse Dunkelziffer und damit mehr Kooperationen geben, als aus den meisten Evaluierungen herauszulesen ist.

Mayer/Metzler/Job (2008: 155 ff.) konstatieren in ihrer vergleichenden Untersuchung zu LEADER im Oberallgäu und in Vorarlberg zwar, dass in Österreich einiges besser laufe und führen das unter anderem auf die längere Erfahrung in Österreich zurück – die LAG Regionalentwicklung Oberallgäu war zum Zeitpunkt der Erhebung gerade erst ein paar Jahre alt. Die Akteure im Oberallgäu selbst sind aber mit dem LEADER-Prozess bzw. den Aktivitäten der Lokalen Aktionsgruppe insgesamt zufrieden oder sehr zufrieden, wenngleich die Werte sich in der jüngeren Befragung etwas verschlechtert haben (Regionalentwicklung Oberallgäu 2007: 127; Regionalentwicklung Oberallgäu 2014c: 69 und 99).

Über INTERREG flossen in der Periode 2007–2013 knapp 11 Mio. Euro ins Allgäu, nach Außerfern und Vorarlberg. Zwischen 2008 und 2014 wurden allein aus dem Kleinprojektfonds der EUREGIO via salina, dem grenzübergreifenden Zusammenschluss dieser drei Gebiete, 35 gebietsübergreifende Projekte mit Fördermitteln in einer Gesamthöhe von über 330.000 Euro unterstützt (EFRE-Mittel).³ Der Schwerpunkt lag im Tourismus, auch wenn es einzelne Projekte aus anderen Bereichen gab (etwa Mobilität oder Kooperation von Behörden mit Sicherheitsaufgaben). In der aktuellen Förderperiode tauchen darüber hinaus auch Kooperationsprojekte mit Themen wie telemedizinische Angebote, Moorschutz, Architektur, Sport oder Philosophie auf.

Eindrücke aus der Projektberatung – zunehmende Komplexität

Eine der Kernaufgaben der LAG-Managements ist es, Ideengeber zu beraten und sie bei der Realisierung ihrer Projekte zu unterstützen. Nicht selten kommen Ideengeber in die Beratungssprechstunde, die bereits andere Organisationen oder Ämter besucht haben, oder die weiter verwiesen werden müssen, weil das LEADER-Programm nicht zum Vorhaben passt. Die Karte in Abbildung 1 (Beispiel Oberallgäu) und Tabelle 2 zeigen Überschneidungen mehrerer Gebietskulissen, Förderinstrumente oder Managements. Die unterschiedlichen Fördergeber arbeiten – trotz des Ansinnens der EU, die Förderlandschaften besser aufeinander abzustimmen – allesamt mit unterschiedlichen Ansprechpartnern, Verfahrensweisen und Formularen. Für Menschen, die Fördermittel suchen, wird der ‚Förderdschungel‘ immer undurchschaubarer: Manchmal treffen sie auf eine (mehr oder weniger dienstleistungsorientierte) Beratungs- oder Managementstelle, ein anderes Mal auf Sachbearbeiter, die Fördermittel lediglich verwalten (und daneben an ihrer Dienststelle noch vielfältige weitere Aufgaben zu erledigen ha-

³ Eigene Berechnung auf Basis von http://www.interreg-bayaut.net/interreg_iv/content/pool/projektliste/Projektliste%20KPF.pdf (09.04.2018).

ben). Manche Ansprechpartner sind vor Ort in den Regionen präsent, andere bei den Bezirksregierungen, in der Landeshauptstadt oder noch weiter entfernt angesiedelt. Diese Komplexität führt nicht nur bei Ideengebern, sondern auch bei anderen Beteiligten, bei Pressevertretern bis hin zu politischen Verantwortungsträgern, immer wieder zu Irritationen. Bisweilen können Akteure gar nicht mehr zuordnen, wo die Schwerpunkte eines bestimmten Programms liegen, oder sogar in welcher Funktion sie selbst einem Gremium angehören oder an einer Projektgruppensitzung teilnehmen.

Während die Gebiete der Lokalen Aktionsgruppen tendenziell immer größer werden, wächst die Personalausstattung an den Management- und Förderstellen nicht in adäquater Weise mit, sodass für eine intensive Beratung (etwa zu alternativen Förder- oder Finanzierungsmöglichkeiten) oft die Zeit fehlt, auch für damit verbundene Rechercharbeiten oder Weiterbildungen. Viel Laufarbeit verbleibt somit bei den potenziellen Antragstellern, für die bereits die Auswahl eines geeigneten Förderprogramms großen Aufwand bedeutet und in die sie Zeit investieren, die dann für die inhaltliche Ausgestaltung ihrer Projekte fehlt.

LEADER oder INTERREG? – Fördermittelloptimierung aus Sicht der Projektträger

Das LAG-Management erreichen oft Projektideen, die sich noch in einem sehr frühen Stadium befinden. Immer wieder sind darunter auch Vorhaben, die aus inhaltlicher Sicht zunächst einmal sowohl in Kooperation mit einem benachbarten Gebiet in Österreich als auch als Einzelprojekt möglich und sinnvoll wären. Es ist dann zu entscheiden, ob es zu einer Kooperation mit dem Nachbarland kommen soll oder nicht, und wenn ja, ob das Projekt über das INTERREG- oder das LEADER-Programm beantragt werden soll und darf.

In der Praxis hängt das Ergebnis dieser Entscheidung oft wenig von inhaltlichen Fragen ab, und durch die engen Verknüpfungen zwischen den Regionen beiderseits der Grenze gibt es auch kaum Hindernisse sprachlicher oder kultureller Art. Durch die langjährig durchlässige Grenze und Kooperation kennen sich die beteiligten Akteure oft sogar schon vor einem Projekt. Die Entscheidung der Träger für ein Instrument folgt vielmehr der Logik des Optimierens, das heißt anhand Faktoren wie der Höhe der verfügbaren Mittel und der Höhe des jeweils gültigen Fördersatzes, dem Aufwand für die Antragstellung und dem zu erwartenden Risiko einer Ablehnung des Projekts im jeweiligen Programm. Wenn Inhalte nicht zu den genannten Rahmenbedingungen passen, wird das Vorhaben im Sinne einer Fördermittelloptimierung ‚passend gemacht‘; und wenn erst einmal kooperiert wird, werden auch Schwierigkeiten wie beispielsweise unterschiedliche Mehrwertsteuersätze oder andere unterschiedliche Vorschriften oder rechtliche Grundlagen beiderseits der Grenze in Zusammenarbeit mit den jeweiligen Förderstellen überwunden. Dies gelingt vor allem denjenigen Akteuren, die bereits eine gewisse Erfahrung mit Projektarbeit und mit Fördermitteln haben. Es kommt aber auch vor, dass Ideengeber eine Förderung – oder gar ihr ganzes Kooperationsvorhaben – nach den Erstberatungsgesprächen nicht weiterverfolgen. Es gibt keine systematische Erhebung zum Verbleib solcher Projektideen, es ist aber sicherlich realistisch, dass ein nicht zu vernachlässigender Anteil der Träger den Aufwand für die Antragsstellung mehr scheut als den Aufwand für die eigentliche Durchführung des Projektes.

LEADER oder INTERREG? – Unterschiedliche und sich ändernde Rahmenbedingungen

In LEADER+ (2000–2006) konnten Lokale Aktionsgruppen in Bayern und Österreich grenzübergreifende Kooperationsprojekte miteinander durchführen. In LEADER 2007–2013 war dies nicht mehr möglich, weil INTERREG ein Vorrang vor LEADER eingeräumt wurde, der aber in der Periode 2014–2020 wieder weggefallen ist. Für Akteure, die viel über die Grenze hinweg kooperieren und deren Aktivitäten in starkem Maße auf Fördermitteln fußen (die also Erfahrungen mit Förderungen haben), wird durch solche Änderungen ein strategisches Mittelmanagement erschwert. In der Phase mit INTERREG-Vorrang gingen zudem Kontakte ins Nachbarland, die zuvor von der Lokalen Aktionsgruppe aufgebaut worden waren, entweder verloren oder ließen sich nur mit viel größerem Aufwand aufrechterhalten.

Für Kooperationsprojekte zwischen Bayern und Österreich sind die Rahmenbedingungen bei LEADER beiderseits der Grenze unterschiedlich, unter anderem für die Projektauswahl. Wenngleich natürlich auch in Österreich die örtlichen Lokalen Aktionsgruppen den Projekten zustimmen müssen, gibt es dort in der Periode 2014–2020 ein landesweites Auswahlverfahren für transnationale Kooperationsprojekte (Ministerium für ein Lebenswertes Österreich 2016: 236 ff.) und ein gesondertes, landesweites Budget für Kooperationen. In Bayern dagegen werden die LAG-eigenen Budgets belastet – was ein weit geringerer Anreiz zur Kooperation sein dürfte als in Österreich.

LEADER und INTERREG – oder: wo Abstimmung nicht funktioniert hat ...

Bei Eingang (potenziell) grenzübergreifender Projektideen findet in der Regel eine Abstimmung zwischen den für die Gebiete zuständigen Managementstellen (LAG-Managements, Euregio-Geschäftsstelle) statt, um das am besten geeignete Förderprogramm auszumachen. Inwieweit auch die jeweiligen Förderstellen dies systematisch tun, ist nicht bekannt. Nachfolgend sei ein Beispiel aufgeführt, bei dem die Abstimmung nicht funktioniert hat.

In LEADER+ wurde mit den Jakobus-Pilgerwegen ein EU-Kooperationsprojekt aufgebaut, an dem Lokale Aktionsgruppen aus Bayern, Österreich, Frankreich und Polen sowie (über eine Sondervereinbarung) die Schweiz beteiligt waren. Es wurden Hauptpilgerwege festgelegt, Wegeverläufe insbesondere an Grenzübergängen abgestimmt und Kriterien für pilgerfreundliche Betriebe entwickelt. Mit viel Ehrenamt, mit kleinem Budget und mit Unterstützung durch die LAG-Geschäftsstellen organisierten die Wegepaten eine gemeinsame Öffentlichkeitsarbeit in Form von Etappenflyern, die jederzeit aktualisiert und nach eigenem Bedarf ausgedruckt werden konnten. Jährliche Plenumstreffen aller Partner dienten dem Austausch, auch über andere Themen der Regionalentwicklung. Das Projekt wurde im Zeitraum 2007–2013 ausgeweitet, die Kooperation erfuhr große Aufmerksamkeit und wurde unter anderem anlässlich der Internationalen Grünen Woche Berlin 2009 am Stand der Europäischen Kommission vorgestellt (Regionalentwicklung Oberallgäu 2008: 19; Regionalentwicklung Oberallgäu 2010: 7).

Im Jahr 2012 wurde von neuen Akteuren aus Tirol und dem südlichen Landkreis Oberallgäu ein neuer Jakobusweg festgelegt und über den Kleinprojektfonds der

EUREGIO via salina (also über INTERREG) gefördert.⁴ Der Weg verläuft vom Fernpass über das Tannheimer Tal ins Oberallgäu hinein, das heißt nach Norden, und steht damit den Richtlinien der Pilgergemeinschaften entgegen, die besagen, dass Jakobuswege auf möglichst direktem Weg nach Santiago de Compostela (Richtung Südwesten) führen sollen. Beworben wurde der neue Weg mit professionell gestalteten und gedruckten Broschüren. Das war beim LEADER-Projekt immer vermieden worden, weil der Jakobusweg hier nicht vorrangig als touristische Infrastruktur oder touristisches Marketinginstrument gesehen wurde, sondern als ein Vorhaben, um Menschen zu vernetzen und verbinden. Die Lokale Aktionsgruppe und die Projektleitung für das bayrische LEADER-Projekt haben aus der Presse von dem neuen Wegabschnitt erfahren. Weder vor Ort noch auf Programmebene war in diesem Fall die Abstimmung gelungen. Die Förderstellen für LEADER und INTERREG hatten dasselbe Vorhaben unterstützt, allerdings mit teilweise konkurrierenden Inhalten.

Zwischenfazit

Im Oberallgäu konnte mithilfe von LEADER und INTERREG/ETZ eine beachtliche Zahl von Projekten realisiert werden. Besonders mittels LEADER fand eine breite Einbindung von Akteuren statt. An einigen Stellen treten aber Reibungsverluste auf und die Möglichkeiten, welche die Programme bieten, werden nicht ausgeschöpft.

5.2 Beispiel Cham

Ergebnisse in Zahlen und aus Evaluierungen

Die positive Entwicklung der Region Cham könnte nicht zuletzt auch auf die bereits seit 1993 betriebenen Regionalmanagement-Initiativen zurückgeführt werden. Insbesondere die aktive Teilnahme der Bürger vor Ort zeichnet das Engagement und den Zusammenhalt im Landkreis aus. Ein wichtiger grenzüberschreitender Schritt wurde bereits 1990 begonnen: Die Kommunalpolitiker der damaligen Zeit suchten als erste in Bayern stetig Kontakte zu den tschechischen Partnern und öffneten so frühzeitig den Weg für grenzüberschreitende Projekte, die später im Rahmen der INTERREG-Förderkulissen begonnen wurden. Die Sprachbarriere und die getrennte Historie sind und waren die Gründe, warum die grenzübergreifende Arbeit an der bayerisch-tschechischen Grenze strukturell schwer mit ähnlichen Grenzräumen im bayerisch-österreichischen Kontext zu vergleichen ist. Die Akteurserfahrungen sind auf unterschiedlichem Niveau und letztlich sind alle Optimierungsmöglichkeiten bei der grenzübergreifenden Projektarbeit durch Sprache und Kultur beeinflusst.

Im Programmgebiet Bayern–Tschechien werden im Zeitraum bis 2020 für die vier Förderprioritäten Forschung/Entwicklung/Innovation, Umweltschutz/Ressourceneffizienz, Investitionen in Kompetenzen und Bildung sowie Nachhaltige Netzwerke/Institutionelle Kooperationen insgesamt 103,5 Mio. Euro eingesetzt. Den größten Anteil der Subventionen hat dabei die Priorität Umweltschutz/Ressourceneffizienz mit 38,4%, gefolgt von der Priorität Nachhaltige Netzwerke/Institutionelle Kooperationen mit 26,9%.⁵

⁴ Vgl. http://www.interreg-bayaut.net/interreg_iv/content/pool/projektliste/Projektliste%20KPF.pdf (09.04.2018).

⁵ Vgl. <https://www.by-cz.eu/prioritaeten/> (17.04.2018).

In der Lokalen Aktionsgruppe Landkreis Cham wurden von 2008 bis 2014 30 Projekte mithilfe von LEADER umgesetzt. Die Gesamtinvestitionssumme beläuft sich auf rund 6 Mio. Euro, wofür Fördermittel in Höhe von 2,3 Mio. Euro von LEADER in ELER bereitgestellt wurden. Der Anteil der Landesmittel an den Fördermitteln von 19% zeigt, dass auch viele private Antragsteller sich mit konkreten Projekten am Entwicklungsprozess beteiligten (Lokale Aktionsgruppe Landkreis Cham 2014: 8). Die Lokale Aktionsgruppe war am transnationalen Projekt „Europäische Jakobuswege“ (vgl. auch Kapitel 5.1) beteiligt, für die Phase 2014–2020 hat sie das Entwicklungsziel „Profilierung als wettbewerbsstarker Wirtschafts- und Arbeitsraum an der Grenze zu Tschechien“ formuliert (Lokale Aktionsgruppe Landkreis Cham 2014: 53). Ab dem Zeitraum 2014–2020 erhalten LEADER-Projekte in Räumen mit besonderem Handlungsbedarf (RmbH) laut Förderrichtlinie 10% höhere Fördersätze als in Gebieten, die nicht Teil eines solchen Raumes sind (StMELF 2017a). Bei INTERREG gibt es dazu keinerlei Förderaufschläge.

Multiple Ansprache von Fördermittelgebern

Grundsätzlich verfolgen Projektträger die Strategie, unterschiedliche Fördermittelgeber anzusprechen. Bei Projektvorhaben erfolgt in den meisten Fällen eine Ansprache aller möglicher Unterstützer und Quellen (z. B. Amt für Ländliche Entwicklung, LEADER, EUREGIO, Bayerisches Heimatministerium, Bayerisches Umweltministerium). Beispielhaft sei hier der Bau eines Gemeindehauses im Markt Eschlkam zu nennen. Die Entwicklung von der Projektidee bis zum Bau des Gebäudes ist geprägt durch die durchgängige Ansprache aller möglichen Fördergeber und Förderstränge. Im Laufe der Förderperioden haben sich dabei informelle Kontaktstrukturen herausgebildet, die zumeist über die ‚weiche‘ Funktion des Regionalmanagements beispielsweise an einem Landratsamt kanalisiert und gebündelt werden. Diese Funktion wurde teilweise durch den Landkreis Cham in Form von Personalkapazitäten bei Nicht-Pflichtaufgaben vorfinanziert oder im Rahmen einer bestehenden Regionalmanagementförderung als Zusatzaufgabe ‚mitgemacht‘. Im Sinne einer durchgängigen Governance-Struktur fehlt deswegen eine Bündelungs- und Beratungsfunktion zwischen den Verwaltungs- und Projektträgerebenen. Diese Lücke wurde eher intuitiv von den Akteuren vor Ort geschlossen.

Change-Management bei Projektänderungen im INTERREG-/ETZ-Kontext

Grenzüberschreitende Projekte sind nicht zuletzt aufgrund der Sprachhürden oftmals durch viele komplexe Fehlerwartungen der Projektpartner gekennzeichnet. Die Nachsteuerung der Projekteinhalte ist bei vielen Projekten an der Tagesordnung. Die Durchführungsrichtlinien nach erfolgreicher Genehmigung eines Projektes geben leider keine Auskunft darüber, wie und in welchem Ausmaß eine Nachsteuerung möglich und sinnvoll ist. Beispielsweise gab es regelmäßig beim Projekt „impulz“, das das Ziel einer Abstimmung von Inhalten von Lehrfächern hatte, Missverständnisse bei Zielformulierungen, Inhalten und Projektkosten. Es gibt zwar Regulierungen zu Projektkostenänderungen, aber selten Aussagen zu Projekteinhaltsänderungen. Eine entsprechende Beratungskompetenz liegt nicht bei den abwickelnden Behörden. Dies wird oft im Projektverlauf ‚geschönt‘ und uminterpretiert, was durchaus zu einer Zielveränderung führen kann, die im Schlussverwendungsnachweis unter Umständen – im schlechtesten Fall – eine Rückabwicklung von Fördermitteln bedeutet. Auch hier übernehmen kommunale Stellen und Akteure aus der Regionalentwicklung die Beratung der Pro-

jektträger und dienen als Vermittler und Kommunikator hin zu den Verwaltungsbehörden. Diese Akteure sind als „sprachlicher und inhaltlicher Mediator“ bei den Förderrahmenbedingungen zu sehen.

Professionelles Projektmanagement fehlt

Die Projektträger grenzüberschreitender Vorhaben sind oftmals inhaltlich wie auch qualifikatorisch wenig mit professionellem Projektmanagement vertraut. Es gibt zwar klare Zielvereinbarungen und Indikatoren bei der Projektbeantragung, und neuerdings müssen in den Antragsunterlagen auch sogenannte Arbeitspakete definiert werden, jedoch ist die Detailschärfe und der Konkretisierungsgrad meist nicht auf einem üblichen Niveau der Aufgabendefinition anzusiedeln. Ein grober Zeitplan ist gefordert, der jedoch im grenzüberschreitenden Kontext von Sprachbarrieren, Kulturbarrrieren und Institutionengrenzen verschwimmt und nicht vollkommen umsetzbar ist. Im Vorfeld der Projektinitiierung fehlt es grundsätzlich an Methoden und Beratungskompetenzen in der Region, die das Ziel eines Projektauftrages definieren helfen sollten. Projektskizzen sind zwar vorhanden, jedoch relativ unverbunden und wenig konsistent vorgefertigt. Die Professionalisierung der Projektträger ist in der Governance-Struktur der Programmdokumente nur am Rande vorgesehen. Die verwaltungstechnischen Vorgaben gemäß einer Projektstruktur sind nur oberflächlich in den Durchführungsbestimmungen verankert. Dies kann unter Umständen zu Einbußen bei der Effizienz der Förderprojekte führen. Der Spagat zwischen kleinen und mittleren grenzüberschreitenden Projekten und großen Projekten mit überregionalen Spielern erschwert hierbei die Abschätzung der Effizienz erheblich. Weder die Verwaltungs- und Kontrollebenen noch die Vermittlungsebenen wie das Regionalmanagement sind kurzfristig in der Lage, in einer laufenden Förderperiode nachzusteuern. In zukünftigen Governance-Strukturen der grenzüberschreitenden Förderung der Kohäsion sind weitere Instrumente und vor allem Beratungs- und Hilfeleistungen daher wünschenswert.

Förderkulissenoptimierung der Projektträger

Durch die Rückschau auf die Projektinitiierungsphasen lässt sich feststellen, dass die Projektträger nach den Kriterien Höhe der Förderung, Fördersatz, Verfahrensaufwand und Verwendungsnachweis aufwand agieren. Die Entscheidung hat sich in der Vergangenheit gerade bei kommunalen Vorhaben stark an der Höhe der Fördermittel manifestiert. Weniger die Idee oder das Handlungsfeld und auch nicht das übergeordnete grenzüberschreitende Entwicklungsziel waren die entscheidenden Faktoren. Kommunale Projektvorhaben sind oft getrieben durch das Verlangen der Bürgermeister in den jeweiligen Gremien, breite Unterstützung zu generieren. Die Unterstützung gelingt umso besser, je höher, einfacher und damit gefahrloser ein Förderangebot darstellbar ist. Im grenzüberschreitenden Kontext spielt die Sprach- und Kulturbarrriere eine entscheidende Rolle dafür, ob ein INTERREG-Vorhaben mit entsprechenden Partnerfindungskosten auf sich genommen wird. Die Abwägung, ob eine Projektidee möglicherweise grenzüberschreitend sinnvoller wäre, wird selten getroffen. Diese Phänomene werden aber auch durch nicht durchgängige und nicht längerfristig angelegte Förderbedingungen und Ziele unterstützt. Vergleicht man die Bedingungen der Förderprogramme in einzelnen Perioden, zeigen sich oftmals Strukturbrüche, die die Akteure zu Anpassungsreaktionen zwingen.

Projektinnovationen können entstehen

Die übergeordneten Programmziele oder die Prioritäten zwingen Projektträger dazu, zumindest ein thematisches Dach zu finden und die Ideen entsprechend dieser Ziele zu bearbeiten. In der Projektinitiierungsphase sind diese Prioritäten sehr zielführend, da sie kreatives Potenzial bei den Akteuren und Projektverantwortlichen sowie bei möglichen Partnern freisetzen. Das Aufstellen der Partnerstruktur ist ein prozesshafter Innovationsvorgang mit vielen Wahrscheinlichkeiten und Strukturüberlegungen. Wird dieser Prozess methodisch unterstützt, kann dies sehr spannende und neue Projektzielrichtungen ergeben. Doch wer macht diese methodische Unterstützung? Hier zeigt sich wiederum, dass auf der untersten Ebene zwischen Projektideengeber und Programmbehörde eine Vermittlung und methodische Unterstützung meist durch Regionalentwicklungsverantwortliche freiwillig erfolgt. In mehreren Projektbearbeitungsschleifen, die im Schnitt bis zu einem Jahr dauern können, ergeben sich immer wieder neue Ansätze und Vorstellungen, die Projektidee zu verändern und auf die übergeordnete Priorität und damit auch auf die Europa 2020-Strategie hin zu bearbeiten. Dieser Prozess ist meist effektiv, jedoch aufgrund der komplexen grenzüberschreitenden Partnerstruktur nicht sonderlich effizient im Sinne der Gesamtkosten eines Projektes und der dadurch entstehenden Opportunitätskosten.

Zwischenfazit

Im Landkreis Cham ist analog zum Oberallgäu festzustellen, dass die Menge an Projekten und auch die Qualität der Inhalte über die Jahre hinweg gestiegen ist. INTERREG wie auch LEADER sind notwendige und wichtige Anreizstrukturen für die grenzübergreifende und regionale Entwicklung. Die Förderkulissenfortentwicklung sollte zukünftig auch eine bessere Unterstützungsinfrastruktur für Projektträger beinhalten, da dies die Qualität und damit die Wirksamkeit unterstützt.

6 Fazit und Ausblick

Die Ergebnisse in den beiden Regionen Cham und Oberallgäu zeigen, dass alleine über die Instrumente LEADER und INTERREG/ETZ eine Vielzahl von Projekten realisiert werden konnte, die eine immense inhaltliche und strukturelle Vielfalt aufweisen, mittels derer (vorrangig bei LEADER) eine breite Einbindung von Akteuren in Entwicklungsprozesse im Sinne einer Regionalen Governance gelungen ist und mittels derer (vorrangig bei INTERREG/ETZ) eine vermehrte grenzübergreifende Zusammenarbeit angestoßen wurde.

Die Instrumente selbst wurden seit ihrer Entstehung stetig weiterentwickelt, in Richtung einer möglichst zielorientierten Anwendung mit Beiträgen zu übergeordneten Strategien wie ‚Europa 2020‘. Damit einher ging eine zunehmende Komplexität, durch die offenbar die Effizienz gelitten hat. In beiden Untersuchungsgebieten wurden in der Umsetzungspraxis Probleme festgestellt: Überschneidende Förder- und Gebietskulissen entwickeln sich zunehmend zu einem ‚Förderdschungel‘. Verfahrensänderungen, unterschiedliche Förder- bzw. Rahmenbedingungen beiderseits von Grenzen sowie zunehmende Bürokratie erschweren die Projektarbeit. Solche Entwicklungen stehen einer Stärkung von Regionaler Governance entgegen, die ja im Kern stark prozessorientiert ist.

Den ‚Schwarzen Peter‘ für derartige Probleme hat in der Vergangenheit fast schon reflexartig ‚Brüssel‘ in die Schuhe geschoben bekommen, doch das wird nicht so weitergehen können. Immerhin hat das Europäische Parlament jüngst eine Studie in Auftrag gegeben, die helfen soll, weiteres ‚gold-plating‘ (‚vergolden‘) zu vermeiden (European Parliament 2017). Hinter diesem – für EU-Verhältnisse bemerkenswert prägnanten – Begriff verbirgt sich die Tatsache, dass ursprüngliche EU-Richtlinien auf den nachgeordneten Ebenen über die ursprünglichen Vorgaben hinaus strenger ausgelegt werden. Auch dass die guten europäischen Ideen CLLD und Multifonds bislang kaum Umsetzung gefunden haben, weist darauf hin, dass Probleme nicht notwendigerweise auf EU-Ebene zu verorten sind, sondern auch auf der Ebene der Bundesländer, wo die konkreten Programme erstellt werden.

In den Regionen selbst haben sich, gerade bei den Akteuren mit mehr Erfahrung, gewisse Anpassungsstrategien an die genannten Probleme herausgebildet: Auf der operativen Projektebene erfolgt durchaus eine Abstimmung der Projektbegleiter, oftmals auf informeller Ebene, was zu funktionieren scheint. Ein solcher kreativer Umgang der Akteure vor Ort mit den Instrumenten ist als positives Moment in der Entwicklung der Programmkulissen hervorzuheben und tritt in beiden untersuchten Gebieten auf, also unabhängig davon, ob Sprachbarrieren bestehen oder ob es sich um einen Raum mit besonderem Handlungsbedarf handelt oder nicht. Durch ihre Anpassungsfähigkeit an unterschiedliche Prioritäten und Ausrichtungen wachsen und gedeihen Projektideen und werden inhaltlich angereichert. Es wird auch dann grenzübergreifend kooperiert und voneinander gelernt, wenn keine geförderten Projekte in der Statistik erscheinen. Bei alledem haben die Regional- bzw. LAG-Managements eine Schlüsselposition inne, indem sie nicht nur als Anlaufstelle für Ideengeber fungieren, diese bei der Weiterentwicklung unterstützen und miteinander in Kontakt bringen, sondern auch, indem sie Wissensmanagement, Koordinations- und Vernetzungsarbeit betreiben. Die damit einhergehenden (und weit über die Projektebene hinausgehenden) positiven Auswirkungen für die Entwicklungsprozesse in der Region werden leider oft nicht erkannt, sicherlich auch deshalb nicht, weil sie indirekt sind oder erst mittel- oder längerfristig wirksam werden.

Insbesondere bei den kommunalen Akteuren stehen die Fördermittel (Höhe, Zugangsmöglichkeiten) im Vordergrund, während die Steuerung eher als Gängelung empfunden wird. Bei den Akteuren aus dem administrativen Umfeld geht es mehr darum, die Dinge richtig zu tun als die richtigen Dinge zu tun. So sind es am ehesten die langjährig Beteiligten aus der Wirtschaft und aus der Gesellschaft, die zu einem Entwicklungspfad in Richtung einer mittel- bis längerfristigen und vor allem nachhaltigen Entwicklung im umfassenden Sinn tendieren. Den Rahmen für eine solche Entwicklung wird weiterhin die Europäische Union setzen müssen, damit die regionale Steuerung die nötigen Handlungsspielräume erhält und gleichzeitig in die richtigen Bahnen gelenkt wird. Dazu braucht es eine programmübergreifende regionale Strategie als wichtigen Faktor für die Zielorientierung, weshalb der Ansatz „Eine Region – eine Strategie“ weiterverfolgt und in der Umsetzung dann am besten mit einer Beratungsstelle nach dem *one-stop-shop*-System verbunden sein sollte.

Die besondere Herausforderung in den Grenzräumen wird dabei sein, Strategien für grenzübergreifende Kooperation mit den regionalen Strategien wie dem Regionalen Entwicklungskonzept bzw. der Lokalen Entwicklungsstrategie bei LEADER zu verflechten. Denkbar wäre etwa, in die jeweiligen regionalen Strategien beiderseits der Grenzen ein gemeinsam erarbeitetes grenzübergreifendes Kapitel aufzunehmen, dessen Inhalte sich freilich in etwaige übergeordnete Vereinbarungen einfügen und von den Akteuren gemeinsam ausgehandelt werden müssten. Diesen Prozess können – eine quantitativ und qualitativ adäquate Personalausstattung vorausgesetzt – die regionalen Managements begleiten und koordinieren. Darüber hinaus wird es eine große Herausforderung sein, diese vergleichsweise kleinräumigen Strategien mit den großräumigen europäischen Makrostrategien zu vereinen.

Wie schon angedeutet sind die hier vorgetragenen Aspekte keine abschließenden Ergebnisse – auch weil eine tiefergehende Betrachtung von Faktoren und Konstrukten wie Vertrauen oder Macht im Laufe dieser Analyse weitgehend unberücksichtigt bleiben mussten. Solchen Fragestellungen müsste in zukünftigen Untersuchungen nachgegangen werden.

Schon jetzt scheint aber aufgrund der Befunde ein stärkeres Vertrauen seitens der Programmbehörden in das endogene Potenzial der Regionen angebracht – nicht nur für die Entwicklung der Regionen, sondern auch, weil die Förderinstrumente und damit auch die Entstehung von regionalen Governance-Strukturen zur positiven Wahrnehmung der Europäischen Union auf allen Ebenen beitragen. In Zeiten der Separierung von Staaten aus dem europäischen Verbund (Stichwort: Brexit) sehen die Autoren darin einen erfolgversprechenden Weg, ein positives Image von Europa in die Regionen zu tragen, wo die Bürger dann im besten Falle Europa leben und mitgestalten.

Literatur

- Bayerische Staatsregierung (2013): Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP). München.
- Benz, A. (2005): Governance. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 404-408.
- Chilla, T.; Kühne, O.; Neufeld, M. (2016): Regionalentwicklung. Stuttgart.
- DVS – Netzwerk Ländliche Räume (2017a): LEADER 2014–2020. <https://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/LEADER/LEADER-2014-2020/> (09.04.2018).
- DVS – Netzwerk Ländliche Räume (2017b): Die Geschichte von LEADER. <https://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/regionen/LEADER/geschichte-von-LEADER/> (09.04.2018).
- ENRD – European Network for Rural Development (2014): Leitfaden für lokale Akteure zur CLLD. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_clld_local_actors_de.pdf (06.04.2018).
- Europäische Gemeinschaften (2006): Der LEADER-Ansatz. Ein grundlegender Leitfaden. Luxemburg.
- Europäische Kommission (2016): Europäischer Struktur- und Investitionsfonds 2014–2020. Offizielle Texte und Kommentare. Luxemburg.
- Europäischer Rechnungshof (2010): Umsetzung des LEADER-Konzepts zur Entwicklung des Ländlichen Raums. Luxemburg. = Sonderbericht 5/2010.
- European Commission (2017): LEADER/CLLD. https://enrd.ec.europa.eu/LEADER-clld_en (09.04.2018).
- European Parliament (2017): Research for REGI Committee – Gold-plating in the European Structural and Investment Funds. Brüssel.

- Grontmij GmbH** (Auftragnehmer) (2015): Entwicklungsgutachten für den bayerisch-tschechischen Grenzraum. München.
https://www.landesentwicklung-bayern.de/fileadmin/user_upload/landesentwicklung/Dokumente_und_Cover/Projekte/151120_Entwicklungsgutachten_BY-CZ_DE_final.pdf (09.03.2018).
- INTERREG Österreich – Bayern 2014–2020** (2015): Gemeinsame Regeln für die Förderfähigkeit von Ausgaben mit Kofinanzierung aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE).
http://www.euregio.bayern/fileadmin/_migrated/content_uploads/Foerderfaehigkeitsregeln_25.11.2015.pdf (09.04.2018).
- LfS – Bayerisches Landesamt für Statistik** (2016a): Statistik kommunal 2015. Landkreis Oberallgäu 09780. Eine Auswahl wichtiger statistischer Daten. München.
<https://www.statistik.bayern.de/statistikkommunal/09780.pdf> (06.04.2018).
- LfS – Bayerisches Landesamt für Statistik** (2016b): Statistik kommunal 2015. Landkreis Cham 09372. Eine Auswahl wichtiger statistischer Daten. München.
<https://www.statistik.bayern.de/statistikkommunal/09372.pdf> (06.04.2018).
- Lokale Aktionsgruppe Landkreis Cham** (2014): Lokale Entwicklungsstrategie für den Landkreis Cham. Ein Landkreis wie wir. Cham.
https://www.landkreis-cham.de/media/2202/les_aktuell.pdf (08.04.2018).
- Mayer, M.; Metzler, K.; Job, H.** (2008): Das LEADER+ Programm als Motor einer endogenen Regionalentwicklung – Oberallgäu und Vorarlberg im Vergleich. In: Maier, J. (Hrsg.): Ziele und Strategien einer aktuellen Politik für periphere ländliche Räume in Bayern. Hannover, 142-163. = Arbeitsmaterial der ARL 343.
- Ministerium für ein Lebenswertes Österreich** (2016): Auswahlverfahren und Auswahlkriterien für Projektmaßnahmen im Rahmen des Österreichischen Programms für Ländliche Entwicklung 2014–2020. Version 6.0. Wien.
- Müller, F.C.; Brinks, V.; Ibert, O.; Schmidt, S.** (2015): Open Region. Leitbild für eine regionale Innovationspolitik der Schaffung und Nutzung von Gelegenheiten. Erkner. = IRS Working Paper 53.
- Ostheimer, M.** (2014): Entwicklung von Indikatoren zur verbesserten Messung von qualitativen Faktoren im Rahmen von LEADER Projekten im Oberallgäu. Unveröffentlichte Masterarbeit, Geographisches Institut, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn.
- Pütz, M.** (2004): Regional Governance. Theoretisch-konzeptionelle Grundlagen und eine Analyse nachhaltiger Siedlungsentwicklung in der Metropolregion München. München.
- Regierungspräsidium Tübingen** (2015): EU-Förderregeln für Ausgaben von Projektpartnern mit Sitz in einem EU-Mitgliedsstaat. Interreg V-Programm „Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein“. Version 1: 10.08.2015.
<http://www.interreg.org/dokumente/15-08-10-eu-foerderregeln-version-1.pdf> (09.04.2018).
- Regionalentwicklung Oberallgäu** (2007): Werte schöpfen – miteinander für die Zukunft unserer Region. Regionales Entwicklungskonzept 2007-13. Altusried.
- Regionalentwicklung Oberallgäu** (2008): Miteinander für die Zukunft unserer Region. Erfolgreiche LEADER-Projekte aus dem Oberallgäu. Altusried.
- Regionalentwicklung Oberallgäu** (2010): Jahresbericht 2009.
http://www.regionalentwicklung-oa.de/download/jahresbericht_2009.pdf (06.04.2018).
- Regionalentwicklung Oberallgäu** (2014a): Lokale Entwicklungsstrategie 2014-20. Miteinander für die Zukunft unserer Region. Altusried.
http://www.regionalentwicklung-oa.de/download/les_2014-20_v81_web.pdf (06.04.2018).
- Regionalentwicklung Oberallgäu** (2014b): Ergänzung zur Lokalen Entwicklungsstrategie 2014-20. SWOT-Analyse. Altusried.
http://www.regionalentwicklung-oa.de/download/swot-analyse_2014.pdf (06.04.2018).
- Regionalentwicklung Oberallgäu** (2014c): Evaluierungsbericht.
http://www.regionalentwicklung-oa.de/download/evaluierungsbericht-2014_web.pdf (09.04.2018).
- Regionalentwicklung Oberallgäu** (2016): Erfolgreiche LEADER-Projekte im Oberallgäu. Altusried.
- Scherhag, D.** (2008): Europäische Grenzraumforschung. Hannover. = E-Paper der ARL 2.
- Schnell, R.; Hill, P.; Esser, E.** (2005): Methoden der empirischen Sozialforschung. München.
- StMELF – Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten** (2015): LEADER-Förderrichtlinie für den Zeitraum 2014 bis 2020/23 im Rahmen der Maßnahmenbeschreibung LEADER gemäß Art. 32-35 der VO (EU) 1303/2013 und Art. 42-44 der VO (EU) Nr. 1305/2013 vom 17. März 2015.
- StMELF – Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten** (2016): LEADER-Förderrichtlinie für den Zeitraum 2014 bis 2020/23 im Rahmen der Maßnahmenbeschreibung LEA-

DER gemäß Art. 32-35 der VO (EU) Nr. 1303/2013 und Art. 42-44 der VO (EU) Nr. 1305/2013. Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 17.10.2016.

StMELF – Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2017a): LEADER-Förderrichtlinie für den Zeitraum 2014 bis 2020/23 im Rahmen der Maßnahmenbeschreibung LEADER gemäß Art. 32 bis 35 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 und Art. 42 bis 44 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013. Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 17. Oktober 2016 (konsolidierte Fassung vom 20. März 2017).

StMELF – Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2017b): LEADER in Bayern. Heimat sind wir. München.

[https://www.bestellen.bayern.de/application/eshop_app000004?SID=1457535069&ACTIONxSESSxSHOWPIC\(BILDxKEY:%2708102017%27,BILDxCLASS:%27Artikel%27,BILDxTYPE:%27PDF%27\)\(09.04.2018\)](https://www.bestellen.bayern.de/application/eshop_app000004?SID=1457535069&ACTIONxSESSxSHOWPIC(BILDxKEY:%2708102017%27,BILDxCLASS:%27Artikel%27,BILDxTYPE:%27PDF%27)(09.04.2018)).

StMFLH – Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat (2014): Heimatstrategie. Starke Zukunft für Stadt und Land. München.

StMWMET – Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie; Ministerium für Regionalentwicklung der Tschechischen Republik (2015a): Kurzfassung Kooperationsprogramm. Programm zur grenzübergreifenden Zusammenarbeit Freistaat Bayern – Tschechische Republik. Ziel ETZ 2014–2020. München/Prag.

StMWMET – Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie; Ministerium für Regionalentwicklung der Tschechischen Republik (2015b): Kooperationsprogramm. Programm zur grenzübergreifenden Zusammenarbeit Freistaat Bayern – Tschechische Republik. Ziel ETZ 2014–2020. München/Prag.

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. In: Amtsblatt der Europäischen Union vom 20.12.2013, L347/320-466.

Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005. In: Amtsblatt der Europäischen Union vom 20.12.2013, L347/487-548.

Weizenegger, S.; Wezel, A. (2011): Sustainable development of an agricultural region. The case of the Allgäu, southern Germany. In: Campbell, W. B.; López Ortiz, S. (Hrsg.): Integrating agriculture, conservation and ecotourism: examples from the field. Dordrecht, 271-298. = Issues in Agroecology – Present Status and Future Prospectus 1.

Autoren

Sabine Weizenegger (*1971), *Dipl.-Geographin, Dr. oec. publ., Geschäftsführerin Regionalentwicklung Oberallgäu, Immenstadt im Allgäu.*

Markus Lemberger (*1975), *Dipl.-Volkswirt (Univ.), Dr. rer. pol., Professor für Regionalmanagement und Volkswirtschaftslehre an der Hochschule für Angewandtes Management Ismaning (München) und Regionalmanager des Landkreises Cham.*