

# LAG „Elbe-Saale“

## Zusammenfassung und Schlussfolgerung

### Selbstevaluierung 2018

#### 1. Zusammenfassung

Die Region „Elbe-Saale“ wurde zu Beginn der Förderperiode 2007 bis 2014 gegründet. Seit der Gründung werden die für die Region erarbeiteten Entwicklungsstrategien umgesetzt. Über die Zeit hat sich eine intensive Zusammenarbeit der lokalen Partner eingestellt, die auch in der Förderperiode 2014 bis 2020 fortgesetzt wird. Im Frühsommer 2018 wurde die Zwischenevaluierung für die LEADER-Region „Elbe-Saale“ durchgeführt, um diese Arbeit hinsichtlich ihrer Effizienz und Effektivität zu überprüfen. Über einen Fragebogen wurden sowohl die LAG-Mitglieder über die Erfolge der Arbeit der Lokalen Aktionsgruppe als auch alle Projektträger zu ihren Erfahrungen mit der LEADER-Methode befragt. Zudem wurden die Monitoringdaten in Bezug auf die Zielerreichung in den einzelnen Handlungsfeldern überprüft. Im Rahmen der Zulassung der LEADER-Region „Elbe-Saale“ für die Förderperiode 2014-2020 gab es Auflagen, die innerhalb der gesetzten Frist abgearbeitet wurde. Weitere Empfehlungen gab es nicht.

Grundsätzlich hat sich die Lokale Entwicklungsstrategie „Elbe-Saale“ bewährt. Ein Handlungsbedarf zur Änderung der Lokalen Entwicklungsstrategie liegt nicht vor. Im Rahmen der Umsetzung der Lokalen Entwicklungsstrategie wurden bisher 18 Projekte bewilligt und in Teilen umgesetzt.

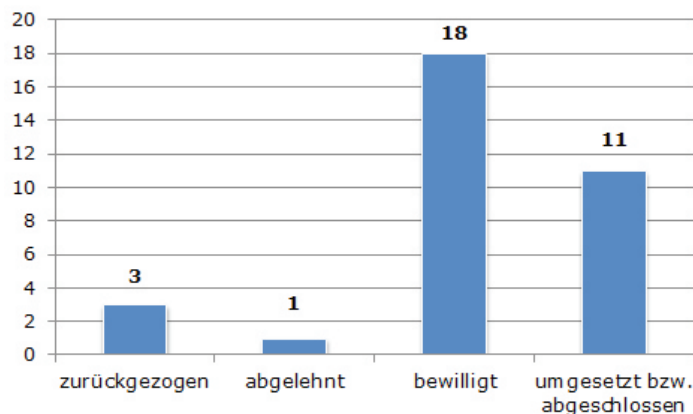


Abb. 1 Status der beantragten Projekte der Prioritätenlisten 2016 bis 2017

Mit diesen 18 Projekten konnten in den drei Jahren des Berichtszeitraums knapp 1,07 Mio. Euro an EU-ELER-Mitteln gebunden und Investitionen in Höhe von ca. 1,67 Mio. Euro ausgelöst werden.

Die von der Lokalen Aktionsgruppe bewerteten Projekte verteilen sich jeweils zu 50 % auf die Handlungsfelder „Tourismus zwischen Elbe und Saale“ sowie „Miteinander der Generationen“. Das Handlungsfeld 3 „Hochwasserschutz und Vernässung“ wurde ausschließlich über Förderprogramme außerhalb LEADER umgesetzt. Insgesamt haben sich die Handlungsfelder der Lokalen Entwicklungsstrategie bewährt, wobei einzelne Handlungsfeldziele hinter ihren Erwartungen zurückbleiben.

Zentrales Anliegen der Region ist die Erarbeitung eines Tourismuskonzeptes für die gesamte Region. An diesem Vorhaben wird zurzeit aktiv gearbeitet. Das gleiche gilt für die Ausschöpfung der bereitgestellten Fördermittel in den Bereichen ESF und EFRE.

Das Regionalmanagement hat sich in der Region weiter etabliert und wird in der zweiten Hälfte der Förderperiode die Qualifizierung der regionalen Akteure vorantreiben.

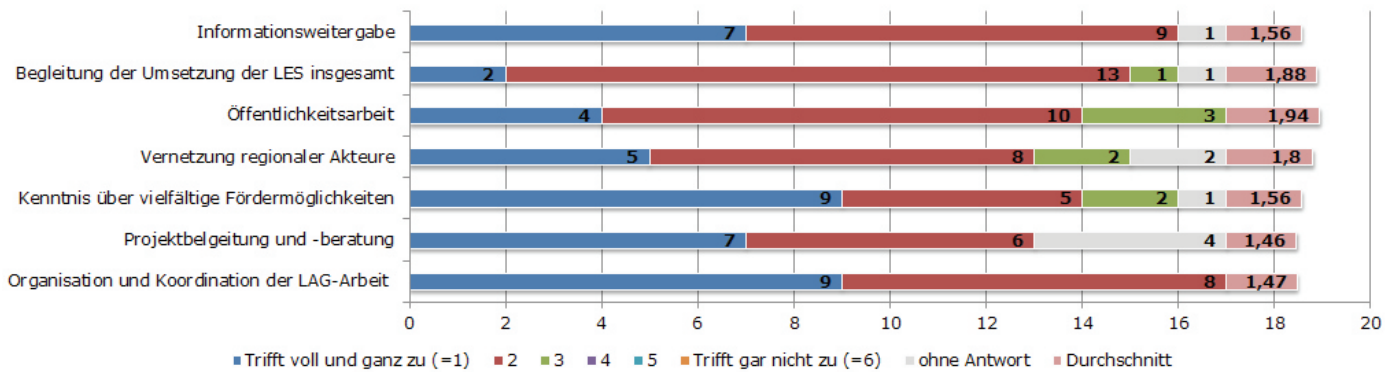


Abb. 2 Zufriedenheit in Bezug auf die Arbeit des Regionalmanagements

Dieser Erfolg wurde allerdings durch die erheblichen Anlaufschwierigkeiten bei der Einführung und Umsetzung des LEADER/CLLD-Prozesses stark beeinträchtigt. Sachsen-Anhalt hat sich als einziges Bundesland an die Einbeziehung der beiden anderen EU-Fonds, dem EFRE und dem ESF gewagt. Während es gelungen ist, die beiden Fonds ELER und ESF in einer Richtlinie zu verbinden, ist dies beim EFRE nicht gelungen. Die Einführung von zwei neuen Bewilligungsbehörden hat zu viel Unverständnis geführt, da durch lange Bewilligungszeiträume, zeitaufwändige Prüfverfahren z.B. zur Prüfung der Kostenplausibilität und wechselnde Mitarbeiter kein Projektfortschritt erkennbar war und ist.

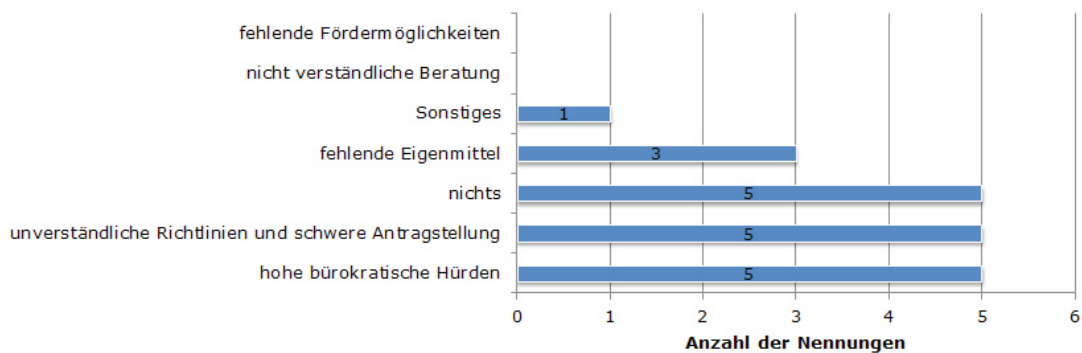


Abb. 3 Frage an Projektträger: Was hat Ihre Antragstellung behindert? (Mehrfachnennungen möglich)

Vielmehr ist der Eindruck entstanden, dass die Lokale Aktionsgruppe in ein immer enger werdendes Korsett gedrängt wird, in dem der Handlungsspielraum der Lokalen Aktionsgruppe immer weiter eingeschränkt wird. Dieser Unmut wurde durch einen Brief an den Ministerpräsidenten durch die Bürgermeister der LEADER-Region „Elbe-Saale“ formuliert und zum Ausdruck gebracht.

Für die kommende Förderperiode sind die folgenden Aspekte anstrebenswert:

- LES besitzt Richtliniencharakter - es gibt nur noch eine Rahmenrichtlinie „LEADER“ und alle anderen Fördermodalitäten regelt die LES,
- eine Bewilligungsbehörde,
- Einführung eines vereinfachten und entbürokratisierten Förderverfahrens,
- das Förderbudget steht bereits zu Beginn der Förderperiode fest sowie
- Stärkung des Bottom-up-Ansatzes.

## 2. Schlussfolgerungen für 2. Hälfte der Förderperiode 2014-2020

*„Leader kann eine bedeutende Rolle dabei spielen, innovative Antworten auf alte und neue ländliche Probleme zu fördern, und wird zu einer Art „Labor“ für den Aufbau lokaler Fähigkeiten und zum Erproben von neuen Wegen, um den Bedürfnissen der ländlichen Gemeinschaften zu entsprechen. [...] Die Erfahrungen haben gezeigt, dass der Bottom-up-Ansatz nicht als Alternative oder gar gegenläufig zu Top-down-Ansätzen von nationalen und/oder regionalen Behörden angesehen werden sollte, sondern eher als Kombination und Interaktion mit diesen, damit bessere Gesamtergebnisse erzielt werden können. [...] Ländliche Politiken, die diesem Ansatz folgen, sollten so ausgelegt und umgesetzt werden, dass sie optimal auf die Bedürfnisse der Gemeinschaften, denen sie dienen, zugeschnitten sind.“ (Europäische Kommission: Der LEADER-Ansatz. Ein grundlegender Leitfaden, Luxemburg 2006)*

Die erste Hälfte der aktuellen Förderperiode gestaltete sich insgesamt als schwierig. Das extrem verlangsamte Bewilligungsverfahren seitens des Landesverwaltungsamtes, die fehlende bzw. erst spät veröffentlichte Kulturerbe-Richtlinie, die schwankende finanzielle Mittelausstattung sowie die Richtlinienharmonisierung haben sowohl bei den betroffenen Antragsteller\*innen als auch bei den Mitgliedern der Lokalen Aktionsgruppe zu großem Verdross und in der Folge zu einer kritischen Haltung gegenüber dem gesamten LEADER-Prozess geführt. In Zusammenarbeit mit den Bürgermeister\*innen der LEADER-Region „Elbe-Saale“ wurde in der Konsequenz ein Schreiben an den Ministerpräsidenten R. Haseloff verfasst, um auf diese Missstände aufmerksam zu machen.

### Bottom-up-Ansatz

Grundsätzlich ist der Bottom-up-Ansatz in Sachsen-Anhalt in Frage zu stellen. Der Lokalen Aktionsgruppe ist es kaum noch möglich, frei über Projekte und die Mittelverwendung zu entscheiden. Dies liegt zum einen an dem Prozess zur Aufstellung der Prioritätenlisten. Ursprünglich war das Instrument der Prioritätenliste eingeführt worden, damit eine transparente und nachvollziehbare Entscheidungsfindung durch die Lokale Aktionsgruppe gewährleistet werden kann. Mittlerweile ist die Aufstellung der Prioritätenliste durch Fristen und Genehmigungen gekennzeichnet, die von Seiten des Landesverwaltungsamtes aufgestellt wurden. So ist nicht nachzuvollziehen, dass ein Projekt zwei Monate nach offizieller Beantragung vom Landesverwaltungsamt an das ALFF übergeben wurde, mit der Begründung, dass die Projektinhalte mehr den Fördergrundsätzen der RELE-Richtlinie entsprechen als der der LEADER/CLLD-Richtlinie. Für die Mitglieder der Lokalen Aktionsgruppe stellt sich deshalb die grundsätzliche Frage, was im Rahmen der Prüfung der Prioritätenliste tatsächlich geprüft wird, zumal alle Projektsteckbriefe zu den einzelnen Projekten dem Landesverwaltungsamt zur Information vorliegen. Bereits bei der ersten Prüfung hätte die „falsche“ Richtlinienreihenfolge dem LEADER-Management mitgeteilt werden müssen.

Des Weiteren wird die Entscheidungshoheit der Lokalen Aktionsgruppe bei der Entscheidung über die Erhöhung von Fördermitteln beschnitten. Konnte die Gruppe bislang selbst entscheiden, ob eine nachträgliche Erhöhung der Fördermittelsumme bewilligt wird oder nicht, können die Bewilligungsstellen jetzt selbst entscheiden, ohne Rücksprache mit der Lokalen Aktionsgruppe zu halten. Dies ist aus Sicht der LAG inakzeptabel und mit der LEADER-Methode unvereinbar. Die Mitglieder der Lokalen Aktionsgruppe fordern deshalb, dass die Prioritätenliste wieder auf ihre ursprüngliche Intention hin reduziert wird und die Lokalen Aktionsgruppen im Rahmen des Bottom-up-Ansatzes selbst über ihr Budget verfügen dürfen.

Bottom-up bedeutet auch, dass die Lokalen Aktionsgruppen bereits zu Beginn einer Förderperiode über das zur Verfügung bestehende Budget informiert werden. Großer Unmut ist in der Gruppe entstanden, dass das für 2018 zur Verfügung gestellte Budget auf einmal für die Jahre 2018 und 2019 reichen sollte. Wie ist unter einer solchen Vorgehensweise, eine vernünftige und auch verlässliche Projektentwicklung möglich? In der Konsequenz dieser Entscheidung, mussten bei der Aufstellung der Prioritätenliste 2018 mehrere Projektträger abgelehnt werden, da das zur Verfügung stehende Budget nicht ausreichend war. Die Entscheidung war besonders schmerzlich, da unter diesen Vorhaben, Projekte waren, die einen besonderen Mehrwert (Schaffung von Arbeitsplätzen) für die Region gehabt hätten.

## **Antragstellung**

Die Kernarbeit des LEADER-Managements lag im Berichtszeitraum in der immer intensiver werdenden Beratung bei der Projektentwicklung sowie bei der Antragstellung. Auf der Projektebene muss festgehalten werden, dass selbst erfahrene Projektträger\*innen vermehrt Schwierigkeiten beim Zusammenstellen der Antragsunterlagen haben. Zur Unterstützung der Projektträger hat das LEADER-Management mehrere halbtägige Schulungen durchgeführt. Dennoch blieben viele Antragsteller\*innen bei der konkreten Erarbeitung hängen bzw. wurden nach Antragstellung mit teils sehr umfangreichen Nachforderungen seitens der Bewilligungsbehörden konfrontiert. Diese Nachforderung lassen sich zum Teil schnell heilen. Kritisch ist allerdings die schlechte Kommunikation zwischen Landesverwaltungsamt und Projektträgern sowie dem LEADER-Management einzustufen. Die Antragstellung wird zudem durch veränderte Richtlinien sowie viel zu spät erscheinende Antragsformulare behindert. Hinzu kommen interne Erlasse von denen die beratenden Managements nicht informiert werden.

Ein ganz großes Problem ist die Vorfinanzierung der Projekte. Vor allem für Vereine und auch Kommunen stellt dies ein immer größer werdendes Unterfangen dar. In der Lokalen Aktionsgruppe wurden bereits Modelle wie in Sachsen diskutiert, wo die Vorfinanzierung durch die dortige Investitionsbank übernommen wird, sobald ein Zuwendungsbescheid vorliegt.

Des Weiteren müssen potenzielle Projektträger\*innen vom LEADER-Management verstärkt realistisch über die hohen bürokratischen Forderungen des Landes Sachsen-Anhalt aufgeklärt werden. Dies soll nicht zu einer Verunsicherung beitragen. Vielmehr müssen sich Akteure auch einmal eingestehen können, dass ein Weg ohne die übliche LEADER-Förderung für ein Vorhaben sinnvoller sein kann, wenn dadurch Zeit und Nerven gespart werden können. Das LEADER-Management kann auch außerhalb der LEADER-Richtlinien auf Förderungen hinweisen und bei einer Antragstellung begleiten, z.B. über Stiftungen. Auf diese Weise kann nicht nur die Frustration bei Personen im Kontakt mit dem derzeit überregulierten Bewilligungsprozess vermindert werden, sondern es schont auch noch das sehr geringe Budget der Lokalen Aktionsgruppe. Ein Vorhaben definiert sich u.a. als LEADER-Projekt, wenn es die Umsetzung der Lokalen Entwicklungsstrategie unterstützt. Welchen Förderweg ein Antrag dann einschlägt, ist unerheblich für die Lokale Aktionsgruppe. Dies sollte sich in der Aufstellung der Prioritätenlisten widerspiegeln. Jedes Projekt, das die Umsetzung der Lokalen Entwicklungsstrategie umzusetzen hilft, sollte Bestandteil der Prioritätenliste sein (können).

Inwieweit es einem LEADER-Management möglich ist, dies zu leisten, muss sich in der Praxis genauer zeigen. In den letzten Jahren blieb aufgrund der vielen Vorschriften nicht viel Zeit für thematische und kreative Arbeit.

## **Bürgerschaftliches Engagement - Lokale Aktionsgruppe**

Unterstützt wird die Umsetzung der Lokalen Entwicklungsstrategie durch das große ehrenamtliche Engagement der Mitglieder der Lokalen Aktionsgruppe „Elbe-Saale“, die sich trotz der widrigen Rahmenbedingungen nicht haben entmutigen lassen. LEADER lebt von den regionalen Akteuren sowohl auf Seite der Lokalen Aktionsgruppe als auch auf Seite der Projektträger\*innen. Erst durch dieses Engagement kann die LEADER-Methode mit Leben gefüllt werden. Dieses Engagement darf nicht durch den immer stärker werdenden Top-down-Ansatz gefährdet werden.

Die Hauptaufgabe in der LEADER-Region „Elbe-Saale“ wird in der zweiten Hälfte der Förderperiode in der Motivation aller beteiligten Akteure liegen. Die LAG Mitglieder müssen in ihrem Engagement bestärkt werden, damit sie nicht aus Enttäuschung aussteigen. Zum jetzigen Zeitpunkt ist die Lokale Aktionsgruppe „Elbe-Saale“ ein voll funktionsfähiges Gremium, das motiviert ist, einen gesellschaftlichen Beitrag zur Entwicklung ihrer Region zu leisten. Die bisherige Organisationsform lässt der Gruppe einen guten Handlungsspielraum und hat sich insgesamt bewährt. Bestrebungen einer Vereinsgründung gibt es nicht.

## Umsetzungsstand der Lokalen Entwicklungsstrategie

Insgesamt sind die Handlungsfelder der Lokalen Entwicklungsstrategie richtig gewählt. Dies zeigt sich bereits zum jetzigen Zeitpunkt im Umsetzungsstand. Ein Überarbeitungsbedarf der Lokalen Entwicklungsstrategie besteht nicht. Für die Umsetzung der definierten Ziele, ist die Region aber auf das Engagement der Projektträger\*innen angewiesen. Die zunehmende Finanzschwäche der Kommunen verstärkt diesen Trend.

## Öffentlichkeitsarbeit

Ein weiteres positives Bild soll auch zukünftig durch die Bekanntmachung von erfolgreich umgesetzten Projekten gegenüber einer breiten Öffentlichkeit erfolgen. Dies war ein zentrales Ergebnis des Kommunikationsworkshops aus dem Jahr 2017. Formate sind u.a. pressewirksame Einweihungsveranstaltungen oder Projektbesichtigungen. Des Weiteren sollen Veranstaltungen organisiert werden, die sich einem bestimmten Thema wie z.B. Leerstand widmen.

## Förderperiode 2021 bis 2027

Für die kommende Förderperiode sind die folgenden Aspekte anstrebenswert:

- LES besitzt Richtliniencharakter - es gibt nur noch eine Rahmenrichtlinie „LEADER“ und alle anderen Fördermodalitäten regelt die LES,
- eine Bewilligungsbehörde,
- Einführung eines vereinfachten und entbürokratisierten Förderverfahrens,
- das Förderbudget steht bereits zu Beginn der Förderperiode fest sowie
- Stärkung des Bottom-up-Ansatzes.

Für die nächste Förderperiode sollte von Seiten des Landes eine Verbesserung des LEADER-Prozesses angestrebt und geplant werden. Dazu gehört eine deutliche Rückbesinnung auf den Bottom-Up-Ansatz. Es muss ein grundlegendes Vertrauen in die Arbeit der Lokalen Aktionsgruppe geben. Das auf Misstrauen basierende kleinteilige Kontrollsystem mit unverhältnismäßigen Sanktionsdrohungen muss verschwinden. Es muss ein verlässliches, allgemein verständliches Regelwerk geben und Verwaltungsverfahren geschaffen werden, die die Akteure vor Ort dabei unterstützen, ihre kreativen Ideen zur nachhaltigen Entwicklung ihres Lebensumfeldes umzusetzen. Dazu wäre es empfehlenswert sich in Teilen auf die letzte Förderperiode zurückzubesinnen sowie sich mit anderen Bundesländern auszutauschen. Allgemein muss sich der bürokratische Aufwand für die Projektträger\*innen minimieren. Man sollte über eine einzige LEADER- und CLLD-Richtlinie nachdenken, mit nur einer Bewilligungsbehörde.

Insgesamt fühlen sich Akteure durch die vielen Vorgaben seitens der Ministerien und Behörden zusehends bevormundet und sehen den ursprünglichen Bottom-up-Ansatz gefährdet. Die LEADER-Methode zeichnete sich originär durch das Bottom-up Prinzip aus. Inwieweit dieser in Sachsen-Anhalt noch Bestand hat, ist derzeit fraglich, da das Land immer weiter die Selbstbestimmung der LAG aushöhlt.