

Wolfgang Suske

Arbeitsstrukturen von LEADER am Prüfstand

Zusammenfassung

Leader ist von den Prinzipien wie Territorialität, Partnerschaft, Anwendung des Bottom-up Ansatzes, Innovation, Multisektoralität, Netzwerkbildung und Kooperation getragen. Durch diesen Ansatz sollen insbesondere integrative und innovative Entwicklungsprozesse in Gang gesetzt werden, sowie Synergien zwischen den einzelnen Sektoren unterstützt werden. 2007 erfolgte eine erhebliche Erhöhung des Leader-Budgets, dementsprechend wurde auch die Zahl der LAG von 56 auf 86 ausgeweitet und umfassen nunmehr nahezu sämtliche ländlichen Gebiete Österreichs.

In einer Studie wurden nun die Arbeitsstrukturen der LAG sowie die Zielerfüllung der lokalen Entwicklungsstrategien evaluiert und Vorschläge für die neue Förderperiode abgeleitet. Demnach funktioniert die Teamarbeit in den einzelnen LAG beispielhaft gut, es besteht jedoch großer Handlungsbedarf bei der Nachvollziehbarkeit und der Qualität der lokalen Strategien, die Abgrenzung der Rollen zwischen Regionalmanagement und LAG sind unscharf und führen in etlichen Regionen zu Spannungen, die Zusammenarbeit mit den Landesstellen ist gut, aber der bürokratische Aufwand manchmal enorm. Auch die Tatsache, dass in Österreich aufgrund der föderalistischen Situation bis zu 40 Fachabteilungen für LEADER zuständig sind, verbraucht wichtige Ressourcen auf der Ebene des LAG-Managements.

Ziel der Studie

Konkretes Ziel der Studie war es, einen vollständigen Überblick über die Qualität der Organisationsstrukturen und der Umsetzungsformen der vielfältigen Aufgabenbereiche der LAG-Managements sowie eine Übersicht der Zielerfüllung der LES durch die bewilligten und umgesetzten Projekte in Österreich zu erhalten. Die Ergebnisse der Studie dienen unter anderem dazu, eine Grundlage für eine Bewertung der Umsetzungseffizienz des Programms LE 07 – 13 in Bezug auf Leader bereitzustellen. Sie sollen auch eine Informationsbasis für die Verwaltungsbehörde in Hinblick auf die Gestaltung der Ausschreibung für Leader-Regionen (bzw. Community-Led Local Development – CLLD) im Rahmen der Programmperiode 2014 - 2020 bieten.

Um diese Ziele zu erreichen, wurden mittels Fragebogen die Hintergründe für die Wahl der Organisationsstruktur und deren Kontinuität in der Förderperiode 2007 – 2013, das Management der Aufgabenbereiche der LAG-Managements bzw. deren Kostenstrukturen dargestellt und bewertet. Im Zuge der Studie wird auch die Möglichkeit gegeben, die administrativen Bedingungen und die regionalen Rahmenbedingungen aus der Sicht der LAG zu bewerten um beispielsweise zu identifizieren, in welchen Bereichen es aus ihrer Sicht Handlungsbedarf gibt.

Neben der Organisationsebene wurde auch die Projektebene strukturiert und grob analysiert. Dieser Aspekt wurde durch einen Abgleich zwischen den eingereichten Lokalen Entwicklungsstrategien und der tatsächlichen Umsetzung dargestellt.

Material und Methode

Die zentrale Methode im Rahmen dieser Studie war eine Befragung aller LAG ManagerInnen durch einen online-Fragebogen. Vorgabe des Auftraggebers war eine 100%ige Rücklaufquote, die auch erreicht wurde. Der Fragebogen wurde in Abstimmung mit dem Auftraggeber entwickelt. Bevor der Fragebogen an alle LAG-ManagerInnen verschickt wurde, wurde er von drei LAG-ManagerInnen aus unterschiedlichen Bundesländern getestet, um unklare Fragestellungen oder technische Mängel aufzuzeigen. Danach wurde der Fragebogen nochmals adaptiert.

Er gliederte sich in folgende Teilbereiche:

- Fakten zur LAG (Organisationsform, Mittelausstattung)
- Fragen zur/zum LAG-Manager/in (Vertragsform, Aus- und Weiterbildung etc.)
- Fragen zu den Mitarbeiter/innen im LAG-Management (Position, Dienstverhältnis, Aus- und Weiterbildung etc.)
- Arbeitsabläufe im LAG-Management (Zusammenarbeit, Qualitätsmaßnahmen)
- Austausch und Zusammenarbeit mit Regionalmanagement
- Austausch und Zusammenarbeit mit den SVL / PVL
- Austausch und Zusammenarbeit mit anderen LAG
- Generelle Situation der LAG-Managements im Bundesland
- Wünsche

Es wurde eine eigene Hotline eingerichtet, um den LAG-ManagerInnen die Möglichkeit zu geben, Fragen und Anmerkungen zum Fragebogen oder der Excelliste persönlich zu besprechen. Diese Möglichkeit wurde auch von einigen LAG-ManagerInnen genutzt (ca. 10-15 Personen). Zusätzlich gab es von vielen LAG-ManagerInnen teilweise sehr umfangreiche Rückmeldungen per e-mail, welche ebenfalls bei der Interpretation der Ergebnisse berücksichtigt wurden.

Ziel der gegenständlichen Studie war es auch, eine Übersicht der Zielerfüllung der lokalen Entwicklungsstrategien (LES) durch die bewilligten und umgesetzten Projekte in Österreich zu erhalten. Zu diesem Zweck wurde im Vorfeld auch die Zielqualität der LES bewertet.

In einem ersten Schritt wurden alle LES speziell hinsichtlich ihrer „Zielqualität“ bewertet. Das war notwendig, da eine Bewertung der Zielerfüllung der LES durch die umgesetzten Projekte schwer möglich ist, wenn bereits die LES bezüglich der Ziele sehr ungenau und allgemein gehalten sind.

Das Ausmaß der Zielerfüllung jeder einzelnen LAG wurde dann anhand der Verteilung der umgesetzten Leader-Projekte bzw. Fördersummen auf die Ziele bewertet. Als Datengrundlage dafür wurden alle Projekte herangezogen, für die bis zum 31.12.2012 Auszahlungen getätigt wurden. Das bedeutet, dass die Zielerfüllung zum Zeitpunkt Ende 2012 bewertet wurde, und dass sich auf Grund der noch laufenden Förderperiode bei jeder LAG noch Änderungen hinsichtlich der Verteilung der Projekte auf die Ziele ergeben können. Zum Schluss wurde der Wert für die Zielerfüllung dem Wert für die Zielqualität gegenüber gestellt, sodass sich acht Gruppen ergaben, die unterschiedliche Schlussfolgerungen hinsichtlich der Zielerfüllung der LES zuließen.

Schachstellen SWOT Analyse und klare Ziele

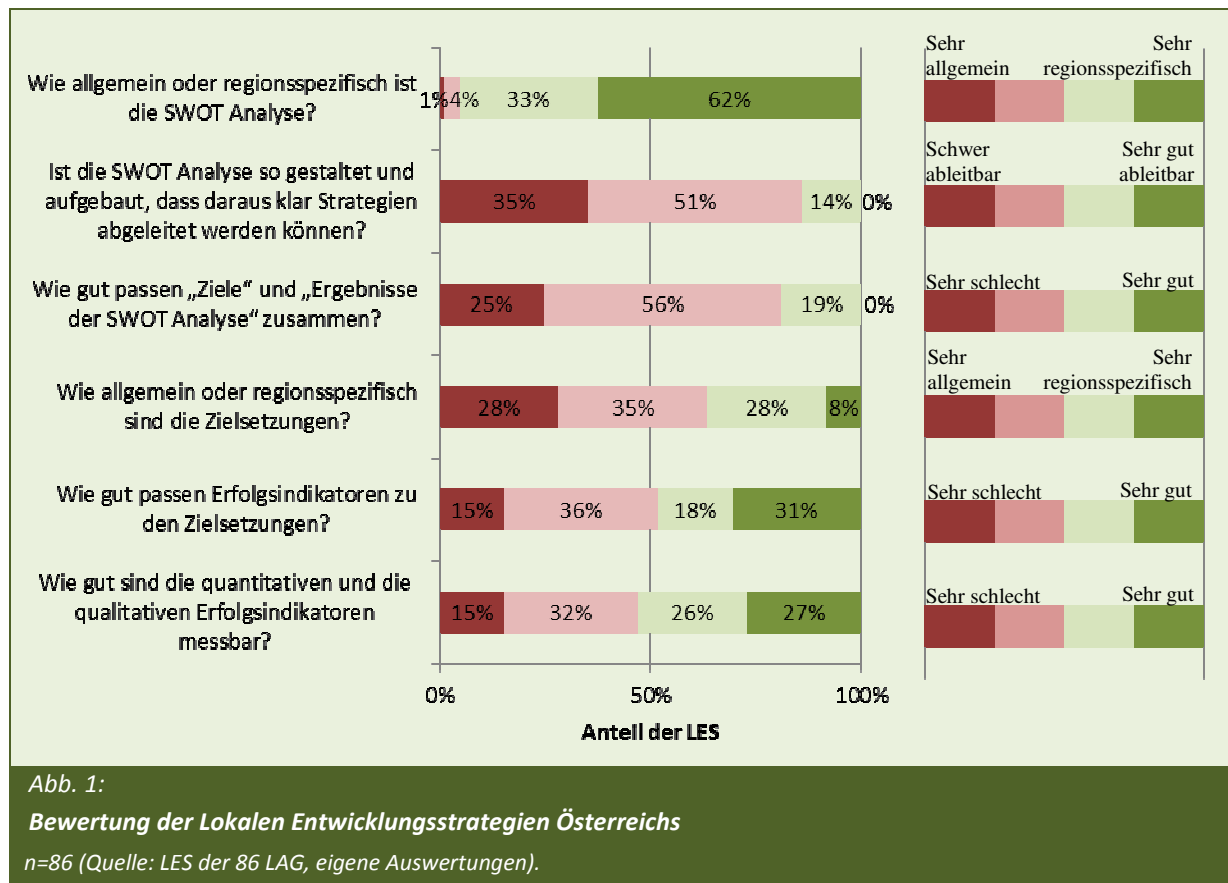
LES sollten auf die betreffende Region und deren sozioökonomische und -ökologische Lage abgestimmt sein und beinhalten wesentliche Positionierungen zu bestimmten regionalwirtschaftlich bedeutenden Themen. Sie sollten die spezifische Region erkennbar darstellen und darlegen in welche Richtung die Entwicklung des beschriebenen Gebiets erfolgen soll. Wesentliche Grundlage der Strategien bildet daher im Vorfeld eine SWOT-Analyse.

Ein Großteil der SWOT Analysen der LES enthielt zwar sehr regionsspezifische Faktoren und ist in durchaus respektable partizipativ gestalteten Prozessen erarbeitet worden, aber fast alle SWOT Analysen wurden nicht im Sinne der Idee einer SWOT Analyse angewandt.

Interne Faktoren und externe Faktoren wurden nicht auseinandergelassen und machen damit strategische Planungen zumindest unnachvollziehbar.

Strategische Ziele wurden häufig mit operationellen Zielen vermischt, deklarierte Ziele waren oft „Maßnahmen“ – die Frage „warum diese Maßnahme regionsunterstützend ist“ wurde damit gar nicht mehr gestellt. Hier besteht also aus Sicht der Autoren großer Handlungsbedarf, insbesondere auch deshalb, weil die regionale Kompetenz der LAG in der nächsten Förderperiode für die Budgetverteilung und die Projektbewilligungen ein größeres Gewicht bekommen soll.

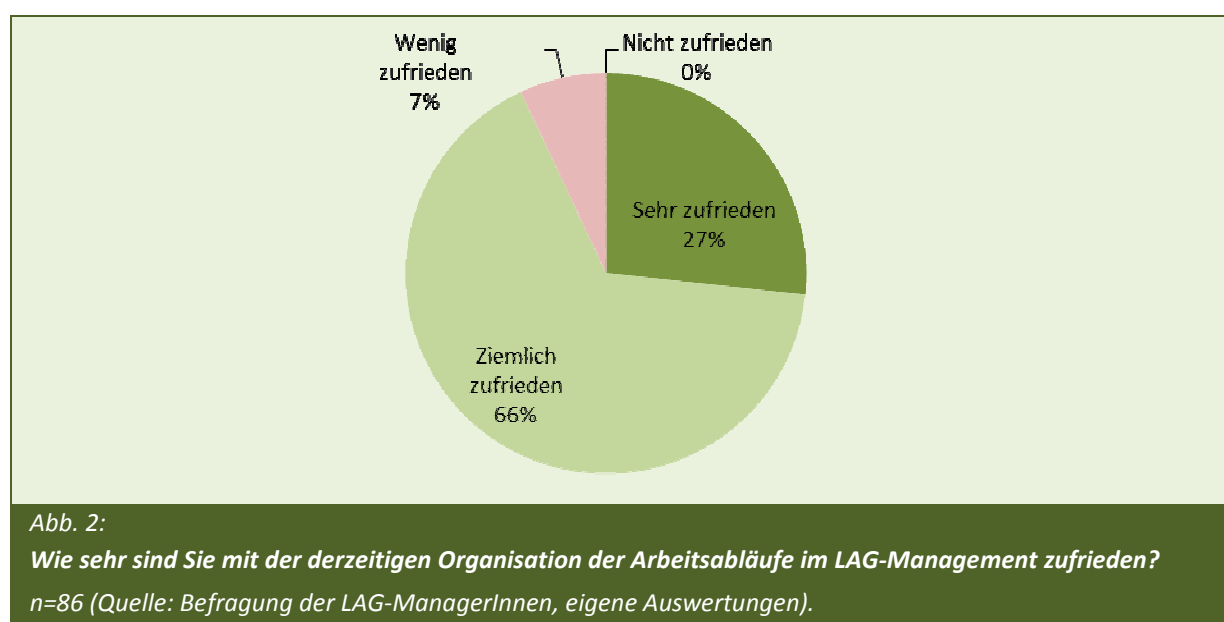
Die LES sollte nach Ansicht Autoren in Zukunft „besser auf den Punkt“ gebracht werden und in max. 50 Seiten erklärbar sein. Die LAG sollten für die Erstellung ihrer neuen LES auf die Bedeutung und die richtige Anwendung einer SWOT hingewiesen werden. Die SWOT sollte nicht nur die sozioökonomische Situation analysieren, sondern sämtliche relevanten regionalen Aspekte, insbesondere auch die Ziele der EU-Politiken. Es sollten klare Zusammenhänge zwischen SWOT und Zielen, zwischen Zielen und Indikatoren sowie zwischen Zielen und Maßnahmenschwerpunkten bzw. Schlüsselprojekten erkennbar sein.



Zu wenig Zeit für „wirkliche“ Leader Arbeit

In der laufenden Programmperiode blieb offenbar zu wenig Zeit für „wirkliche“ Leader Arbeit, weil der Aufwand für die Abwicklung und Betreuung der Projekte deutlich zugenommen hat. Dem LAG Management als Steuerungs- und Lenkungs-gremium des regionalen Entwicklungsprozesses sollte in Zukunft offiziell (z.B. grundsätzlich im Aufgabenbereich, konkret im Jahres-Arbeitsplan) deutlich mehr Zeit für Prozessarbeit, Sensibilisierung, Steuerung und Umsetzung der LES gegeben werden. Die entsprechende Wertschätzung dieser Arbeit durch Gemeinden, Länder und Bund ist Grundvoraussetzung dafür. Das Verständnis für das Leader-Konzept sollte durch geplante Aktivitäten (Bewusstseinsbildung, Öffentlichkeitsarbeit) insbesondere bei der Zielgruppe „Landesdienststellen“ und „Gemeinderäte“ forciert und unterstützt werden.

Organisatorisch und atmosphärisch sind die LAG Managements größtenteils eingespielte Teams. Entscheidungen können rasch getroffen werden. Engagierte Assistenzkräfte sind oft eine massive Entlastung für die LAG-ManagerInnen. Das Gefühl, ein gutes Team zu sein, wirkt positiv und motiviert umgesetzte Projekte. Um die vorhandenen Stärken in den Teamatmosphären zu erhalten bzw. auszubauen sollten sie auch in Zukunft „gepflegt“ werden, z.B. durch regelmäßiges Coaching, Supervision oder intensivierten Austausch zwischen den Teams. Derartige Aktivitäten sollten finanziell dementsprechend unterstützt werden.

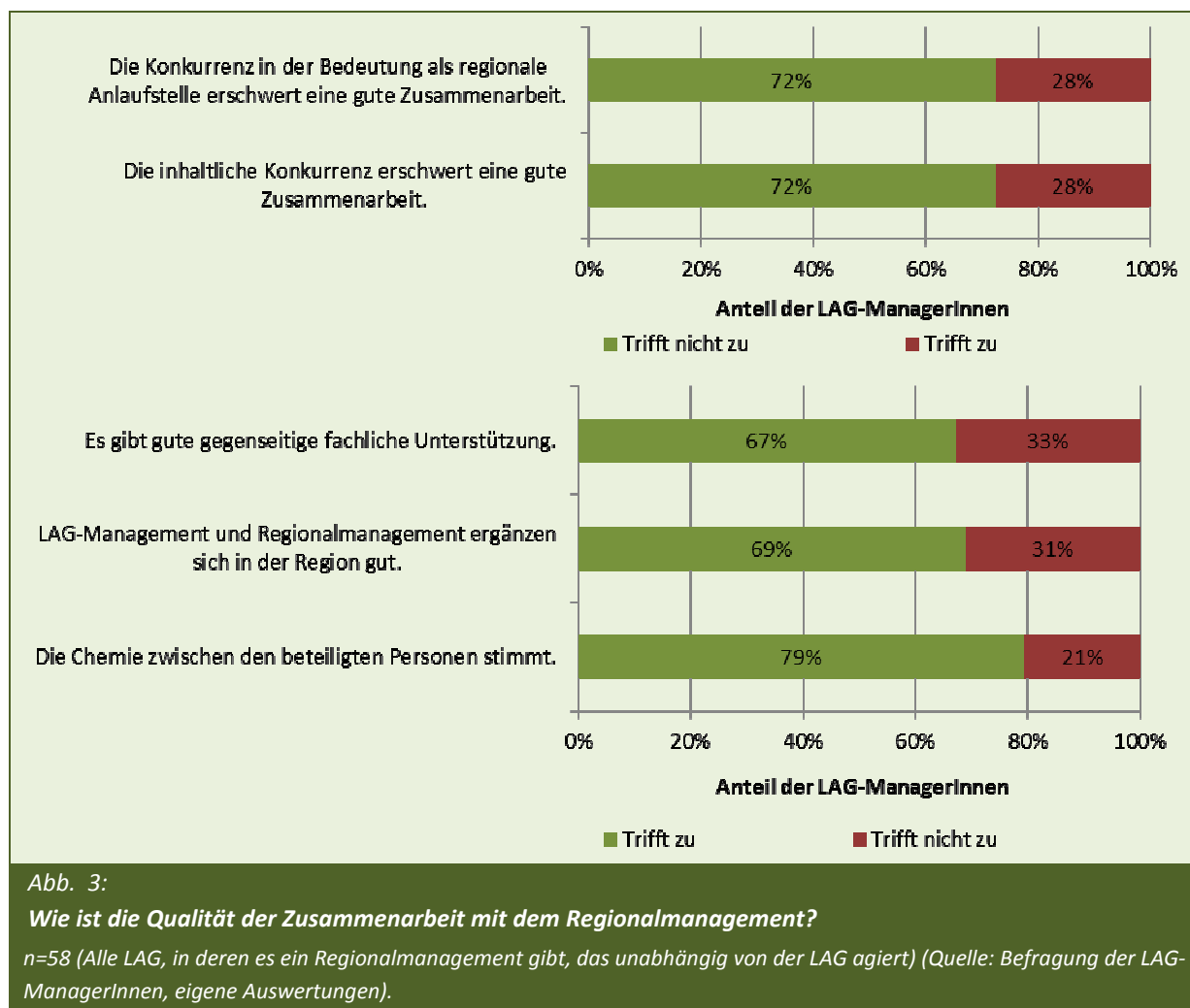


In viele LAG-Managements würden die MitarbeiterInnen gern häufiger an Weiterbildungsveranstaltungen teilnehmen, es fehlt jedoch oft die Zeit dafür. Die Teilnahme an Weiterbildungen und Schulungen sollte offizieller Bestandteil der Aufgaben des LAG-Managements sein und mit dementsprechender Wertschätzung und finanzieller Deckung verbunden sein.

Betreffend der Organisationsstruktur stellt der „Verein“ aufgrund seiner traditionellen und etablierten Strukturen eine gut geeignete Organisationsform für LAG dar. Die wenigen anderen Organisationsformen, die von LAG derzeit in Anspruch genommen werden, sind durch ähnliche Strukturen wie ein Verein ausgestattet. Bezüglich der Organisationsstrukturen der LAG wird kein dringender Handlungsbedarf zur Veränderung gesehen.

Freund oder Feind: Das Regionalmanagement

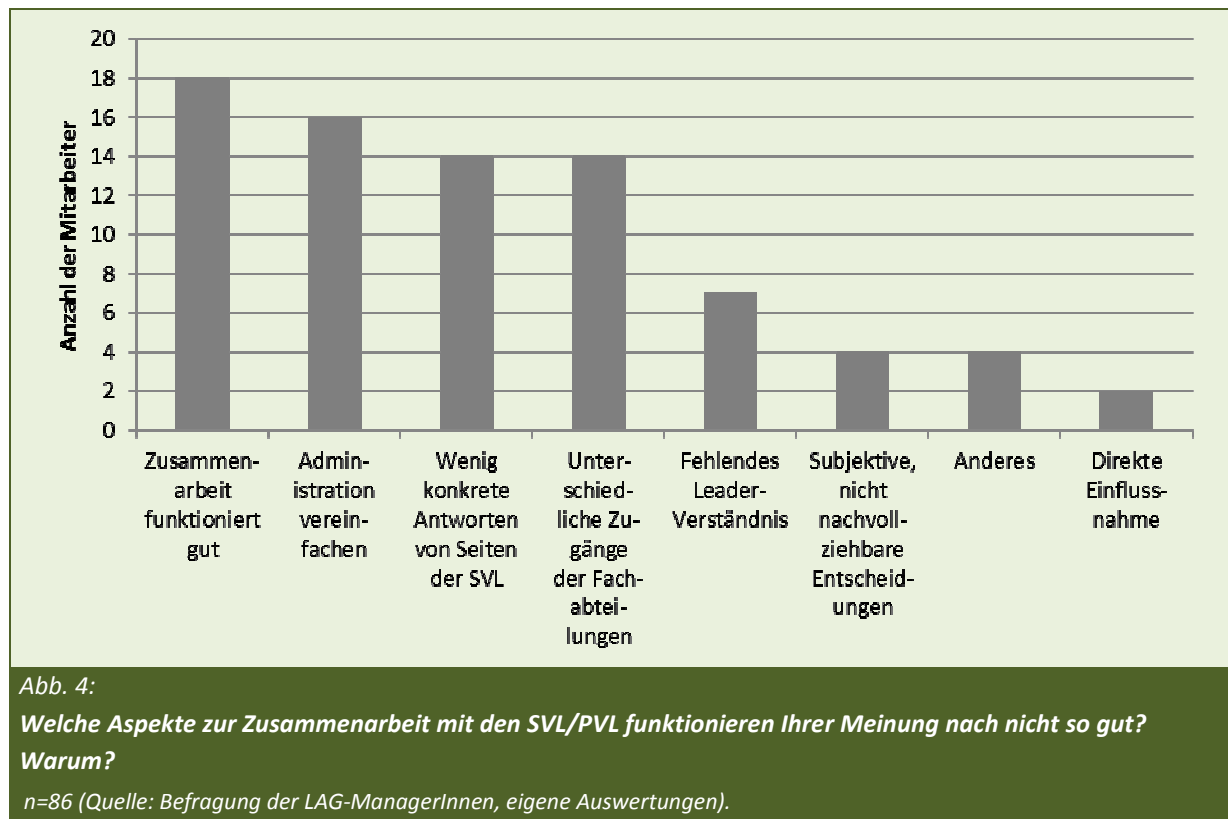
Regionalmanagement und Leader Management überschneiden sich in vielen Leader-Regionen in ihren Rollen. In den meisten Regionen führt die Unklarheit der Rollen zu keinen Problemen. In ca. einem Drittel der LAG führt die Konkurrenzsituation zwischen LAG-Management und Regionalmanagement teilweise zu erheblichen Problemen, in denen die Problematik der nicht klar abgeklärten Rollen stark spürbar wird. Die Kompetenzen und Rollen der LAG-Managements und der Regionalmanagements sollten vor allem im Sinne aller „beitragszahlenden“ Gemeinden in einer nach außen gut verständlichen Art und Weise getrennt werden. Die Rollen und Aufgabenbereiche von Regionalmanagement und LAG-Management sowie der vorgesehene Auftritt nach außen sollte bereits in der LAG-Antragsphase verpflichtend dokumentiert werden.



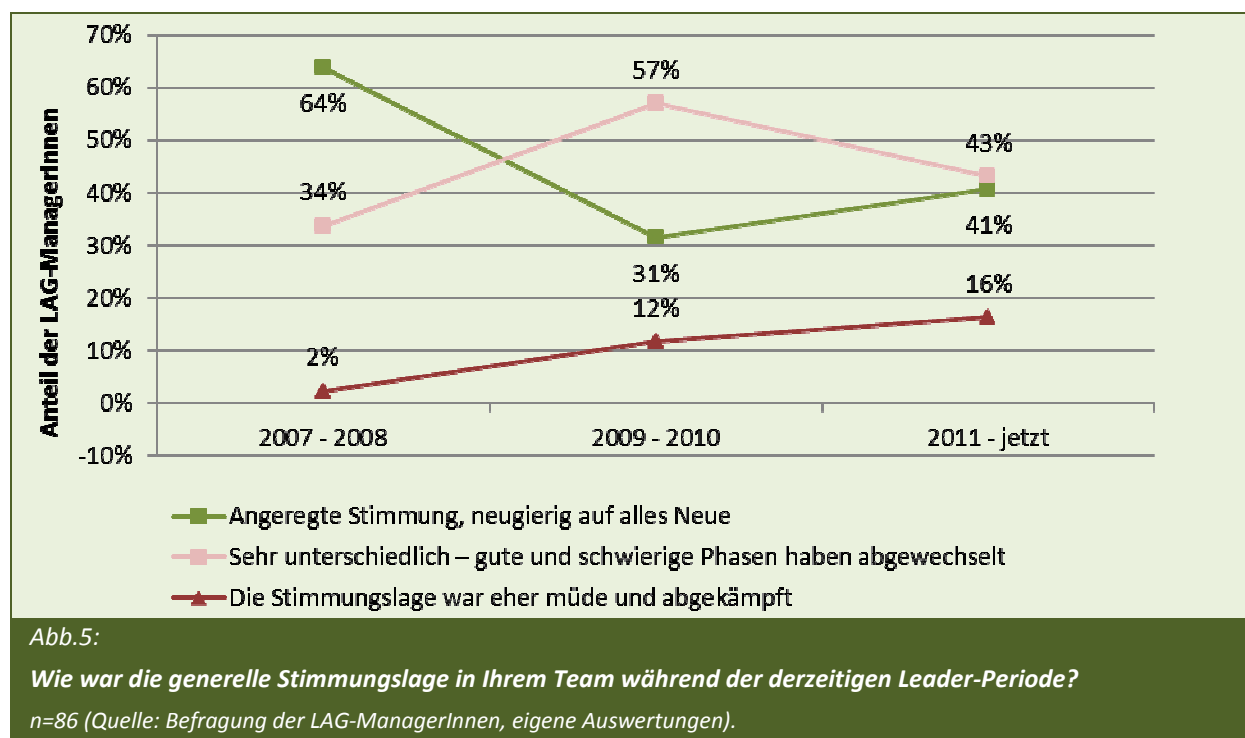
Viele Köche an einem Brei

Die Zusammenarbeit zwischen LAG-Management und den zuständigen Landesstellen funktioniert aus Sicht der LAG-ManagerInnen grundsätzlich gut. Ungenügende Information der LAG-ManagerInnen durch die Fachabteilungen verschlechtert dennoch die Stimmung zwischen den Beteiligten und vermittelt den LAG-ManagerInnen den Eindruck, dass sie in ihrer Rolle als regionale ExpertInnen nicht ernst genommen werden. Die je nach Fachabteilung unterschiedlichen Interpretationen der Förderwürdigkeit und der Förderintensitäten für die einzelnen ELER Maßnahmen stellen für die LAG-ManagerInnen eine vermeidbare Herausforderung dar. Das betrifft insbesondere die wichtige Anerkennung von Eigenleistungen, die Möglichkeit einer Vorfinanzierung, und die Bewertung von innovativen und „nicht alltäglichen“ Projektideen. Die Tatsache, dass in Österreich aufgrund der föderalistischen Situation bis zu 40 Fachabteilungen für LEADER zuständig sind, verbraucht wichtige Ressourcen auf der Ebene des LAG-Managements. Eine Fokussierung

der Leader-Abwicklung auf eine einzige Koordinationsabteilung im Land, die als Einreichstelle und als Bewilligungsstelle agiert, wäre für die LAG sehr hilfreich und könnte auch die Bearbeitungsdauer verkürzen sowie einheitliche Informationsflüsse schaffen. Eine Bewilligung wäre selbstverständlich nur möglich, wenn die vom Projekt betroffenen Fachabteilungen dem Inhalt des Projekts zustimmen. Dies könnte am besten in einem fachabteilungsübergreifenden Diskussionsprozess (z.B. einem Leader-Beirat) umgesetzt werden, wo alle von den Projekten betroffenen Abteilungen teilnehmen und zu raschen fachlichen Entscheidungen kommen.

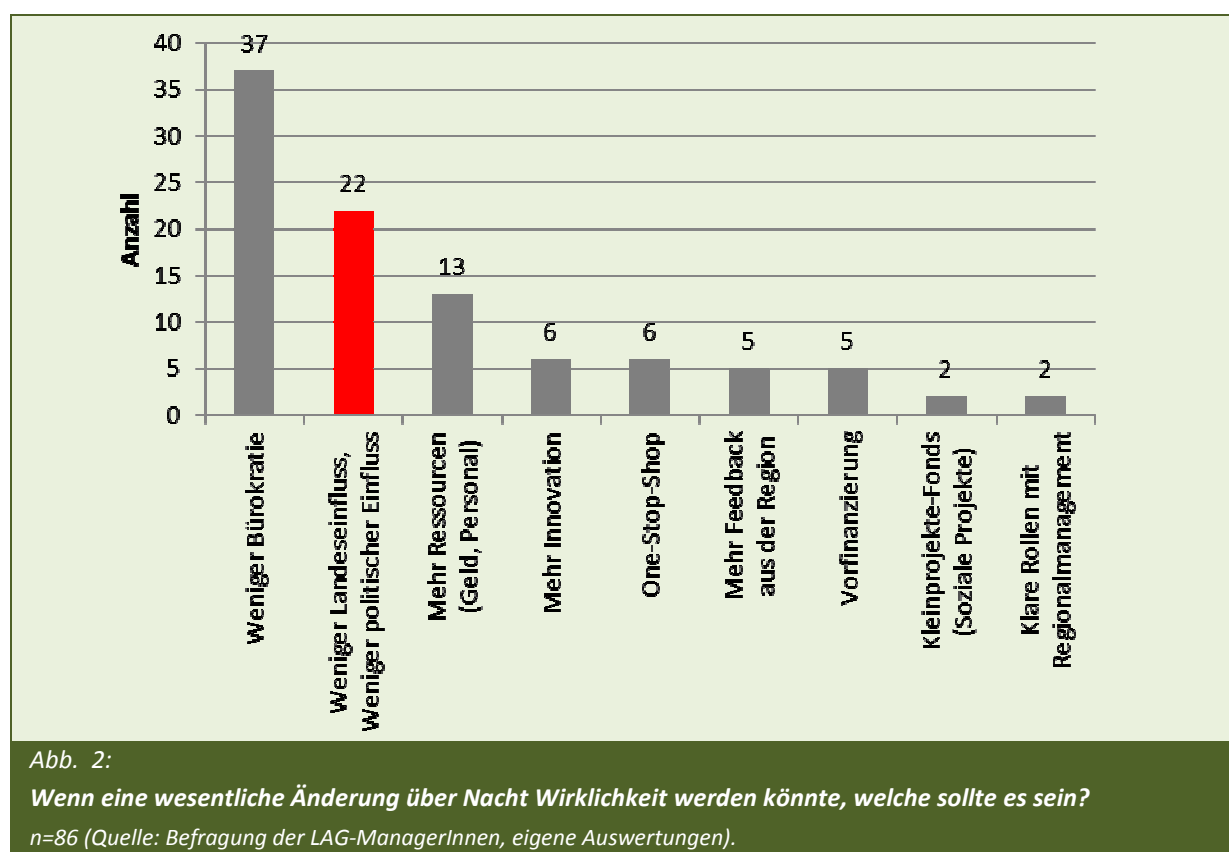


Seit 2011 hat sich die Stimmungslage in den LAG Managements deutlich verändert, anfängliche große Motivation ist in vielen LAG umgeschlagen in Frustration und Arbeitsüberlastung. Einer der Hauptgründe für die abgekämpfte Stimmungslage waren die überhandnehmenden bürokratischen Anforderungen an die LAG-ManagerInnen. Die Abwicklung sollte wesentlich transparenter und – wo es möglich ist – unbürokratischer erfolgen. Telefonische oder schriftliche Anfragen bei den Ländern über den Status eines Projekts könnten mittels eines adäquaten Zugangs der LAG-ManagerInnen zur AMA-Datenbank verhindert werden.



Die Landespolitik mischt zu viel mit

Der große Einfluss der Landespolitik auf die Auswahl der geförderten Projekte macht es für die LAG-ManagerInnen schwierig, die Ziele aus der Lokalen Entwicklungsstrategie auch tatsächlich umzusetzen. Der LAG werden in der nächsten Programmperiode mehr Kompetenz bei den Projektbewilligungen zuerkannt werden. Die Gründe für Entscheidungen über Bewilligung oder Ablehnung eines Projekts sollten nachvollziehbarer als bisher aus den Zielen der LES abgeleitet werden. Die Kriterien für eine eventuelle Ablehnung von Projekten seitens der Landesstellen sollten bundesweit einheitlich geregelt werden. Derartige Kriterien sollten zu Beginn der Förderperiode festgelegt und klar kommuniziert werden.



Korrespondenz und Rückfragen zum Artikel an

DI Wolfgang Suske

suske consulting

Hollandstrasse 20/11

1020 Wien

Tel.: + 43 1 95 76 306;

mobil: + 43 699 110 60 456

www.suske.at