

Kurzzusammenfassung des „LEADER Traktats“:

LEADER: Woher es kam und was es noch birgt.

(Original: LEADER: Where it came from and what's still in it", vom 3. März 2024)

Robert Lukesch

Zurzeit erleben und gestalten wir LEADER in seiner sechsten Auflage. Um genau zu sein: Wir in Österreich sind mit dem EU-Beitritt 1995 in seine zweite Auflage eingestiegen.

Doch woher kam es und was waren seine Entstehungsbedingungen? Was hat es so besonders gemacht? Wieso gibt es LEADER heute noch und wieviel Kraft ist da noch drin? Und sollte in der LEADER-Methode etwas geborgen (oder verborgen?) sein, das wir in weiterer Zukunft noch brauchen könnten?

Mit diesen Fragen beschäftigt sich das über sechzigseitige LEADER Traktat, das vor über einem Jahr (auf Englisch) veröffentlicht wurde. Die folgenden Zeilen geben weniger eine Inhaltsangabe als einen Vorgeschmack auf seine Lektüre.

LEADER entsprang einer historisch einmaligen Konstellation europäischer Governance, aber es hat seither den Wandel von einer experimentellen Intervention zu einer Institution geschafft und sich in vielerlei und vor allem wechselnden Rahmenbedingungen bewährt.

Der Blick in die Geschichte zeigt, dass LEADER das Produkt eines intensiven Austausches war zwischen europäische Beamt*innen (das Konzept keimte in der damals sogenannten DG V der Europäischen Kommission, heute „Employment, Social Affairs and Inclusion“) und externen Expert*innen, die teils in Beziehung mit anderen Institutionen wie der OECD, teils mit Universitäten und Fortbildungsstätten standen, aber wesentlich von „Expert*innen der Praxis“ auf ihrem Innovationspfad angeführt wurden.

LEADER I wurde 1991 als „Call for Proposals“ von der EK ausgeschrieben. Adressaten waren damals Entwicklungsgruppen in benachteiligten ländlichen Regionen, mit denkbar geringen formalen Voraussetzungen. Gefordert waren lediglich Geschäftspläne für partizipative und sektorübergreifende Aktionen, die einen Unterschied in der Entwicklung der Kleinregion machen sollten.

Die wesentlichen Elemente der LEADER-Methode (sie sollten erst in den späten neunziger Jahren unter diesem Namen zusammengefasst werden) waren bereits in kleinen experimentellen Förderprogrammen (nicht nur der EU, auch der OECD und der Mitgliedsländer) für besonders strukturschwachen Regionen in den achtziger Jahren erprobt worden, vor allem in ländlichen Gebieten (v.a. im Mittelmeerraum), aber auch in alten Industrie- und Bergbauregionen. Aus dieser Melange kamen wesentliche Beiträge, die vor allem britische und französische Expert*innen und auch andere geliefert haben,

die in bemerkenswert vielen Fällen auf eine Berufserfahrung im globalen Süden zurückblicken und -greifen konnten.

Der Erfolg von LEADER I rief 1994 die Mitgliedsländer auf den Plan. Sie wollten LEADER in die Programmlogik der Strukturfonds eingebaut wissen. Was auch geschah. LEADER wurde zu einer „Gemeinschaftsinitiative“ der DG Agri und an die ländliche Strukturförderung drangehängt.

Bis heute sind aus den 217 Regionen von LEADER I weit über 3.000 Lokale Aktionsgruppen geworden und darunter befinden sich solche in allen ländlichen (seit 2000) und in vielen Küsten- (seit 2007) und städtischen (seit 2014) Regionen Europas.

Die Entwicklung verlief keineswegs linear und harmonisch. Es gab einige Klippen in der Geschichte, an denen LEADER fast zerschellt wäre. Die wohl gefährlichste war jene im Übergang von der Gemeinschaftsinitiative (bis 2006) zu einer Maßnahme der Fonds für ländliche Entwicklung (ab 2007). LEADER hatte viele Gegner im Agrarsektor. Um die Jahrtausendwende schien das Schicksal besiegelt. In den Mitgliedsländern überwog der Wille nach Weiterführung. Doch erst die Evaluierung von LEADER II schien den Argumenten der LEADER-Befürworter*innen in den europäischen Gremien das entscheidende Gewicht verliehen zu haben. Die Umwandlung als Maßnahme in den „Mainstream“-Programmen ab 2007 konnte vollzogen werden.

Doch schien dieses Korsett in der Praxis gerade die wirkmächtigsten LEADER-Prinzipien zu unterminieren: Die Multisektoralität, die Gebietsbezogenheit, von Bottom-up und Innovation gar nicht zu reden.

Die Transformation von LEADER in CLLD (2014) brachte die Wende: So wie LEADER einst gedacht war, stand es nun in der entsprechenden EU-Verordnung, und die war nicht sektoral definiert, sondern Bestandteil der europäischen Strukturpolitik. Die LEADER-Gene wurde in den Code der Europäischen Kohäsionspolitik eingeschrieben. Die Institutionalisierung als Community-Led Local Development (CLLD) war vollzogen.

Es mag nicht verwundern, wer sich in den kritischen Phasen besonders dafür eingesetzt hat: Wieder spielten Vernetzung und Dialog die Hauptrolle, und zwar zwischen EK-Beamt*innen und der inzwischen gereiften LEADER Community, die auf den Wissens- und Erfahrungsschatz der Akteur*innen der nationalen und regionalen Netzwerke, nationaler Verwaltungsbehörden, Lokaler Aktionsgruppen und externer Expert*innen zurückgreifen konnte. Anhand zahlreicher Biographien lässt sich zeigen, dass einzelne Akteur*innen zwischen diesen Feldern hin- und herwechselten und wie wichtig dabei der durch die Neubesetzung von Posten bedingte horizontale Know-how Transfer innerhalb der EK (vor allem zwischen den DGs, die für Landwirtschaft, Fischerei und Kohäsionspolitik zuständig sind) war.

Nun ist das Ende der Europäischen Kohäsionspolitik zumindest in der Form, in der sie seit den achtziger Jahren nach der Agrarpolitik das wichtigste europäische Governance-

Feld gewesen war, absehbar. Die territoriale Dimension der Entwicklung spielt nur mehr eine untergeordnete Rolle im politischen Diskurs, „obwohl“ (nein – zumindest unter anderem: *weil*) nationalistische Marschtöne den (natürlich nicht immer) harmonischen Klang visionsgeleiteter Ziele und des (schon seit längerem nicht mehr so bezeichneten) „open process of coordination“ mehr und mehr überlagern.

Es ist verständlich, dass Themen wie innere und äußere Sicherheit, globale Migration und Handelspolitik nicht direkt mit territorialer Entwicklung innerhalb der Union in Zusammenhang zu bringen sind und gebracht werden. Weit weniger verständlich ist aber, dass Themen wie Klimawandel, Umwelt, Binnenmigration, Ernährung und Gesundheit nicht unmittelbar und ausdrücklich als Themen territorialer Entwicklung angesehen und dementsprechend operationalisiert werden.

Denn genau da liegt ein Schatz, der LEADER für uns noch bereithält: Als ausgereiftes Konzept einer – im Wesentlichen auf Selbstverpflichtung basierenden – Förderung territorialer Entwicklung (das sich seit bald 35 Jahren in immenser Vielfalt in der Union ausgemendelt hat!) ist es nicht nur gut genug, neue touristische Angebote, Nachbarschaftsläden und Begegnungsstätten zwischen Jung und Alt zu fördern, sondern auch dafür, sich mit ganzer Kraft den erwähnten Themen zu stellen: Nicht nur lokale Impulse zu setzen (was in großer Zahl und Qualität bereits passiert), sondern als demokratische Instrumente zu dienen, die Bildung lokaler „Pakte“ zu befördern, in denen sich die lokalen Akteur*innen verpflichten, Beiträge zu liefern in Bezug auf Klimagerechtigkeit, Inklusion und Integration, Qualifizierung (nicht nur digitaler Art), Renaturierung, lokale Kreislaufwirtschaft u.ä.

Das wird passieren, wenn die LAGen nicht nur als Förderstelle, nicht nur als Vernetzungsinstrument und nicht nur als Angelpunkt sozialer Innovation, sondern auch als strategische Plattform, als Aushandlungsraum für regionale Beiträge zur globalen Entwicklung fungieren lernen.

Regionale und europäische Kooperationen und Netzwerke werden dabei noch stärker zur Geltung kommen, da es in all den genannten Themenfeldern auch darum geht, kritische Größen zu erreichen.

Dazu sei ein Schlüsselsatz aus dem Traktat (S.61) zitiert:

Lokale Strategien und Aktionen werden zur Grundlage für die Entwicklung von Lösungen für globale Probleme. Der Lokalen Aktionsgruppen Bestimmung ist es, zu Laboratorien der Transformation zu werden, indem sie visionäre Strategien entwickeln, adaptive Beteiligungs- und Steuerungsstrukturen schaffen und eine Kultur des Respekts und der Neugier leben.

Ja. LEADER als Philosophie, Konzept und Methode birgt noch so einiges und es hat mit unser aller Zukunft zu tun. Entbergen wir es.