

**Europäische Struktur- und Investitionsfonds**  
**Leitfaden für Mitgliedstaaten und Programmbehörden**  
**Leitfaden für Begünstigte**

---

**Leitfaden für lokale Akteure zur CLLD**

---

Version 2: August 2014  
Aktualisiert nach Rückmeldung der Übersetzer

# Leitfaden für lokale Akteure zur CLLD

Mai 2014

---

## Inhalt

Einleitung.....	8
Kapitel 1. Wozu CLLD?.....	10
Kapitel 2. Start der CLLD in acht Schritten .....	14
Kapitel 3. Wie werden CLLD-Partnerschaften als Reaktion auf die neuen Herausforderungen unterstützt? .....	20
Kapitel 4. Warum und wie wird die CLLD in Städten durchgeführt? .....	55
Kapitel 5. Warum und wie wird eine CLLD zur sozialen Inklusion durchgeführt? .....	75
Kapitel 6. Wie wird die Koordinierung mit anderen Fonds vorgenommen? .....	93
Kapitel 7. Wie kann die CLLD für lokale Aktionsgruppen sicherer, schneller und einfacher werden? .....	110

## Abbildungen

Abbildung 1: Spiralförmiges Diagramm der „Dreieinigkeit“ der CLLD: Gebiet, Partnerschaft und Strategie im Zeitverlauf	15
Abbildung 2: Festlegung der Grenzen	26
Abbildung 3: Geschäftseinheiten mit dem Rathmor-Einkaufszentrum im Hintergrund, Eigentümer ist das Sozialunternehmen Creggan Enterprises Derry/Londonderry, <sup>1</sup> Vereinigtes Königreich	57
Abbildung 4: Verhältnis zwischen sektorbezogenen Maßnahmen, integrierten Strategien zur Stadtentwicklung und CLLD	59
Abbildung 5: In Monteveglio verwendetes Diagramm zur Vermittlung der Grundlagen ihrer Kreislaufwirtschaft	61
Abbildung 6: Alba Iulia, Block 2 vorher und hinterher (Quelle: EU, 50 Fallstudien)	63
Abbildung 7: Erneuerte Gemeinschaftsfläche in einem Park in Terrassa	64
Abbildung 8: Luftaufnahme des Silicon Roundabout in Shoreditch, East London	65
Abbildung 9: Teil des Creative Cauldron in Tallinn, Estland	66
Abbildung 10: Amersfoort, Niederlande – Partnerschaften für nachhaltige Ernährung	68
Abbildung 11: Ortsansässige vor einer Basiskarte im Rahmen einer „Planning for Real“ (Quelle: communityplanning.net)	70
Abbildung 12: Die Rolle des Koordinators einer städtischen LAG	71
Abbildung 13: Die 34 für das Quartiersmanagement ausgewählten Gebiete in Berlin	73
Abbildung 14: Räumliche Konfigurationen von CLLD in einem städtischen und einem ländlich-städtischen Umfeld	74
Abbildung 15: Innovationsspirale aus der Sicht von „My Generation at Work“	76
Abbildung 16: Job Point Berlin	87
Abbildung 17: My generation at work: „Go For It“ in grafischer Darstellung	88
Abbildung 18: Partizipative Budgetplanung in Cascais, Portugal	91
Abbildung 19: Koordinierung von LAGs und FLAGs	95
Abbildung 20: Schritte bei der Multi- oder Monofinanzierung	98
Abbildung 21: Eine rechenschaftspflichtige Stelle koordiniert die vier Fonds	105
Abbildung 22: Potenzielle Verbindungen zwischen den Vorständen von LAGs, die von verschiedenen Fonds finanziert werden	106
Abbildung 23: LAGs und FLAGs mit identischer Grenze	107
Abbildung 24: Territoriale Abgrenzung	108
Abbildung 25: Gemeinsame geografische Grenzen	108
Abbildung 26: Kooperation von FLAGs und LAGs bei gemeinsamen Problemen	109
Abbildung 27: Durchführungssystem der CLLD	110

---

<sup>1</sup> Siehe: Urban development in the EU: 50 projects supported by ERDF during the 2007-2013 period: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/50\\_projects/urban\\_dev\\_erdf50.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/50_projects/urban_dev_erdf50.pdf), Fallstudie Derry/Londonderry.

## Kästen

Kasten 1: Beispiele für Antworten lokaler Entwicklungsstrategien auf verschiedene Herausforderungen.....	23
Kasten 2: Artikel 33 GSR-Verordnung zu lokalen Entwicklungsstrategien.....	25
Kasten 3: Beispiele für die Festlegung von Gebieten in Portugal und Finnland .....	27
Kasten 4: Beispiel für den integrierten Charakter einer Strategie aus dem URBACT-Netzwerk „My Generation“.....	30
Kasten 5: Innovationscluster im Rahmen des LEADER-Strategieplans 2007-2013 von West Cork.....	32
Kasten 6: Zielsetzung und Begleitung bei der IRD Duhallow .....	34
Kasten 7: Beispiel für einen partizipativen Prozess zur Vorbereitung der lokalen Entwicklungsstrategie durch eine spanische LEADER-Gruppe aus dem Jerte-Tal .....	37
Kasten 8: Beispiel für einen Aktionsplan im Rahmen der EFF-Achse 4 in Frankreich.....	38
Kasten 9: Beispiel für ein Peer-Bewertungssystem der LG Kasvu in Finnland .....	40
Kasten 10: Aufgaben der lokalen Aktionsgruppen.....	41
Kasten 11: Kapazitätsaufbau durch die FLAG Nordöstliches Lappland.....	42
Kasten 12: Partnerschaft in finnischen LAGs .....	44
Kasten 13: Auswahl von Projekten durch die LEADER+-Partnerschaft North Highlands.....	46
Kasten 14: Projektauswahl und Auszahlungen durch LEADER-LAGs in der spanischen Region Aragon .....	48
Kasten 15: Auswahl von Vorhaben und Auszahlung durch Finnische FLAGs.....	48
Kasten 16: Beispiel für vorbereitende Unterstützung für FLAGs in Estland .....	51
Kasten 17: Regeln für Kooperationsaktivitäten von LAGs in Schweden und Polen.....	53
Kasten 18: Monteveglio, eine Übergangsbewegung mit Unterstützung der Stadtverwaltung.....	60
Kasten 19: Duisburg Marxloh – ein partizipativer Ansatz für integrierte Stadtentwicklung.....	61
Kasten 20: Terrassa, Katalonien, Spanien .....	63
Kasten 21: Shoreditch Trust and creative quarter London .....	64
Kasten 22: Alston Cybermoor – digitale Stadt in ländlichem Ambiente .....	67
Kasten 23: CLLD-Konzepte für soziale Inklusion in Limerick, Irland.....	79
Kasten 24: Lokaler Beschäftigungs- und Integrationplan in Grand Narbonne, Frankreich .....	80
Kasten 25: Casas Primeiro (Housing First), Lissabon, Portugal .....	81
Kasten 26: Integration von Roma in Cserehát, Ungarn.....	82
Kasten 27: Positive Integration in Riace, Kalabrien, Italien.....	83
Kasten 28: South Tyrone Empowerment Programme zur Integration von Migranten durch Empowerment und Rechtsberatung.....	84
Kasten 29: Koordinierung auf regionaler Ebene in Polen .....	97
Kasten 30: Implikationen der Multi- bzw. Monofinanzierung für die Koordinierung der Fonds auf lokaler Ebene .....	99
Kasten 31: Koordinierung der EU-Fonds in Tirol, Österreich .....	100
Kasten 32: Eine CLLD-Planungskarte.....	101
Kasten 33: Multisektor-Planung in Andalusien und Multifonds-Plattform im südöstlichen Cork.....	102
Kasten 34: Koordinierung zwischen FLAGs und LAGs in Ost-Almeria, Spanien .....	104
Kasten 35: Verwaltung von LAGs und FLAGs durch eine einzige Stelle – Pays, Frankreich; Lokale Entwicklungsagenturen in Griechenland .....	105
Kasten 36: Technische Koordinierungsausschüsse im Jerte-Tal, Spanien .....	106
Kasten 37: Abgrenzungskonzept italienischer LAGs und FLAGs für komplementäre Strategien .....	108
Kasten 38: Kooperation zwischen FLAGs and LAGs in Ostfinnland.....	109

Kasten 39: An die CLLD angepasste Finanzierungslösungen in Polen.....	113
Kasten 40: ELY-Zentren in Finnland – Effiziente Verwaltung und Kompetenzteilung mit der lokalen Fischerei-Aktionsgruppe (FLAG).....	114
Kasten 41: Beispiele für Schirmregelungen in Schottland, Finnland und Schweden.....	115
Kasten 42: Die drei Formen vereinfachter Kostenoptionen .....	118
Kasten 43: Stärken Vor Ort: Pauschalfinanzierung für laufende Kosten .....	120

## Wichtige Akronyme und Abkürzungen

<b>CLLD</b>	Von der örtlichen Bevölkerung betriebene lokale Entwicklung ( <i>community-led local development</i> )
<b>Dachverordnung</b>	Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen (Verordnung Nr. 1303/2013)
<b>EFRE</b>	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
<b>ELER</b>	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
<b>EMFF</b>	Europäischer Meeres- und Fischereifonds
<b>ENRD</b>	Europäisches Netzwerk für ländliche Entwicklung ( <i>European Network for Rural Development</i> )
<b>ESF</b>	Europäischer Sozialfonds
<b>ESI-Fonds</b>	Europäische Struktur- und Investitionsfonds (ELER, EMFF, EFRE, ESF und Kohäsionsfonds)
<b>EU</b>	Europäische Union
<b>FARNET</b>	Europäisches Netz für Fischereiwirtschaftsgebiete ( <i>European Fisheries Areas Network</i> )
<b>FLAG</b>	Lokale Aktionsgruppe für Fischerei ( <i>Fisheries Local Action Group</i> )
<b>ITI</b>	Integrierte territoriale Investition
<b>LAG</b>	Lokale Aktionsgruppe
<b>LDS</b>	Lokale Entwicklungsstrategie ( <i>Local development strategy</i> )
<b>LEADER</b>	<i>Liaisons entre Actions de Développement de l'Économie Rurale</i> (Verbindung von Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft)
<b>VKO</b>	Vereinfachte Kostenoption

## **Danksagung**

*Dieses Papier wurde von den Experten für lokale Entwicklung Paul Soto und Peter Ramsden verfasst und von der Europäischen Kommission<sup>2</sup> herausgegeben. Außerdem haben die folgenden an Schwerpunktgruppensitzungen beteiligten Expertinnen und Experten an der Erstellung dieses Leitfadens mitgewirkt: Reiner Aster, Urszula Budzich-Szukała, Laura Collini-Tesserae, John Grieve und Katalin Kolosy.*

*Der vorliegende Leitfaden soll die Durchführung der CLLD erleichtern und bewährte Vorgehensweisen fördern. Er ist weder für die an der Umsetzung der ESI-Fonds Beteiligten noch für die Mitgliedstaaten rechtsverbindlich, sondern enthält Leitlinien, Empfehlungen und Beispiele für bewährte Vorgehensweisen.*

*Die nationalen Rechtsvorschriften bleiben davon unberührt. Der Leitfaden sollte aber unter Beachtung dieser Rechtsvorschriften gelesen und eventuell daran angepasst werden.*

*Der Leitfaden gilt unbeschadet der Auslegung des Gerichtshofs und des Gerichts und unabhängig von Beschlüssen der Kommission.*

---

<sup>2</sup> Generaldirektionen Landwirtschaft und ländliche Entwicklung; Beschäftigung, Soziales und Integration; Maritime Angelegenheiten und Fischerei; Regionalpolitik und Stadtentwicklung.

# Einleitung

## Zweck des Leitfadens

Dieser Leitfaden zur CLLD wurde zu Beginn des Programmplanungszeitraums 2014-2020 veröffentlicht, um all denen, die an lokalen Aktionsgruppen unmittelbar beteiligt sind, praktische Instrumente und Empfehlungen für die Umsetzung der CLLD in unterschiedlichen Zusammenhängen an die Hand zu geben.

Der Leitfaden ergänzt den Leitfaden für die CLLD in den europäischen Struktur- und Investitionsfonds (*Guidance on Community-led Local Development in European Structural and Investment Funds*<sup>3</sup>), der von den für die ESI-Fonds zuständigen Generaldirektionen veröffentlicht wurde, um den Behörden in den Mitgliedstaaten zu helfen, die Voraussetzungen für eine effektive Nutzung der CLLD in ihren Partnerschaftsvereinbarungen zu schaffen und in ihren jeweiligen Programmen zu gestalten.

Dieser Leitfaden soll Städten und Sozialverbänden eine Argumentationshilfe bieten und zeigen, dass die CLLD ein wirksames Instrument ist, um einige ihrer Herausforderungen in Angriff zu nehmen, und deutlich machen, wie der ESF und der EFRE eingesetzt werden können.

Bestehenden LEADER- und FARNET-Partnerschaften soll der Leitfaden helfen, gezieltere und qualitativ bessere Strategien zu entwickeln, die ergebnisorientiert sind und auf externe Veränderungen reagieren. Der Leitfaden stützt sich auf den neuen ergebnisorientierten Rahmen für die Erreichung der Ziele der Strategie Europa 2020. Seine Zielgruppe sind lokale Akteure und Fachleute und insbesondere Koordinatoren und Leiter von lokalen Aktionsgruppen. Er wird aber auch für Verwaltungsbehörden und andere an der Umsetzung der CLLD beteiligte Interessengruppen hilfreich sein, die sich eingehender mit einigen der wesentlichen Fragen befassen wollen, mit denen Akteure vor Ort konfrontiert sind. Er richtet sich an neue Partnerschaften in Städten mit dem Ziel der sozialen Inklusion sowie an die mehr als 2600 bestehenden LEADER- und FARNET-Partnerschaften.

Kapitel 1 befasst sich mit der Frage, weshalb die CLLD angesichts des raschen Wandels in manchen lokalen Gebieten Europas sinnvoll ist.

Kapitel 2 beschreibt die zur Schaffung einer CLLD erforderlichen acht Schritte anhand einer Spirale. Damit werden die Beziehungen der sogenannten „Dreieinigkeit“ (Strategie – Partnerschaft – Region) veranschaulicht.

Kapitel 3 befasst sich mit bestehenden Partnerschaften, insbesondere den ca. 2600 LEADER- und FARNET-Gruppen. Darin wird untersucht, wie die CLLD auf die neuen Herausforderungen reagieren kann. Am Anfang steht die Feststellung, dass sich die lokalen Gegebenheiten zu Beginn dieses Programmplanungszeitraums ganz wesentlich von denen der beiden vorangegangenen Zeiträume unterscheiden. Angesichts der Krise kann man nicht einfach weitermachen wie bisher. Vieles muss neu durchdacht werden, neue Konzepte müssen auf den Prüfstand, insbesondere die Möglichkeit, die CLLD zur Schaffung von Arbeitsplätzen zu

---

<sup>3</sup> Siehe: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/information/guidelines/index\\_en.cfm#4](http://ec.europa.eu/regional_policy/information/guidelines/index_en.cfm#4).

nutzen, und einige der kurz- und langfristigen Herausforderungen, die durch die Krise entstanden sind, müssen bewältigt werden.

In Kapitel 4 wird untersucht, weshalb und wie die CLLD in Städten in Anbetracht der dort bestehenden besonderen Herausforderungen durchgeführt werden kann: Aus strategischer Sicht fragt sich, wie die wesentlichen Herausforderungen der Stadt ausgemacht können und wie die CLLD zur Entwicklung und Umsetzung einer lokalen Strategie für den Wandel und für die Partnerschaft genutzt werden kann, wie mit der CLLD in einem städtischen Umfeld und anderen Gebieten wirksame Allianzen geschaffen werden können und wie innerhalb einer Stadt angemessene Grenzen für Aktionen festgelegt werden können.

In Kapitel 5 wird untersucht, weshalb und wie die CLLD zur sozialen Inklusion durchgeführt werden kann. Hier steht die CLLD im Zusammenhang mit gesellschaftlicher Innovation. Weiter werden verschiedene Schwerpunkte der CLLD für soziale Inklusion untersucht, und es wird geprüft, wie die drei Aspekte Strategie, Partnerschaft und Gebiet im Hinblick auf soziale Inklusion zu gestalten sind. Es wird untersucht, wie die CLLD soziale Inklusion fördern kann, und gezeigt, wie dies angesichts der mit Randgruppen, Migranten und Obdachlosen sowie aktiven Senioren und Jugendlichen verbundenen vielfältigen sozialen Herausforderungen in der Praxis realisierbar ist.

In Kapitel 6 wird untersucht, wie eine Koordinierung mit anderen Fonds aussehen könnte und wie Ergebnisse verbessert werden könnten. Vor dem Hintergrund immer knapper werdender öffentlicher Kassen ist es wichtig, bestehende Initiativen optimal zu nutzen und dafür zu sorgen, dass sie auf die örtlichen Erfordernisse abgestimmt werden. Die Koordinierung zwischen lokalen Initiativen ist unumgänglich, lässt sich aber auf unterschiedliche Arten und auf unterschiedlichen Ebenen erreichen, unter anderem, indem die gemeinsame Finanzierung voll ausgeschöpft wird. In diesem Kapitel wird genauer beschrieben, wie Synergien in der Gestaltung und Umsetzung von Strategien geschaffen werden können, wie Partnerschaften ihre Kräfte bündeln können, ohne ihre eigentlichen Ziele aus dem Auge zu verlieren, und wie in Anbetracht der anzugehenden Probleme am besten lokale Grenzen gezogen werden können.

In Kapitel 7 wird untersucht, wie die CLLD sicherer, schneller und einfacher werden kann. Es besteht weitgehend Übereinstimmung, dass der Verwaltungsaufwand zu groß geworden ist und kleine CLLD-Partnerschaften mit begrenzten Mitteln unverhältnismäßig stark belastet. Die hohen Anforderungen können Verzögerungen verursachen und die Flexibilität beeinträchtigen und die Mitarbeiter von ihrer eigentlichen Aufgabe ablenken, nämlich der Förderung und Entwicklung guter Projekte. Der Rechnungshof hat in seinem Bericht<sup>4</sup> über LEADER betont, dass lokale Partnerschaften dazu angehalten sind, fair und transparent zu handeln und Risiken einzudämmen. In diesem Kapitel wird untersucht, wie ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Einfachheit und Risiko zu erreichen ist, um die CLLD für alle Akteure einfacher, schneller und sicherer zu machen.

---

<sup>4</sup> [http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR10\\_05/SR10\\_05\\_DE.PDF](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR10_05/SR10_05_DE.PDF)

## Kapitel 1. Wozu CLLD?

Mit CLLD, also der von der örtlichen Bevölkerung betriebenen lokalen Entwicklung, bezeichnet die Europäische Kommission ein Konzept, das den herkömmlichen Top-down-Ansatz der Entwicklungspolitik auf den Kopf stellt. Im Rahmen der CLLD übernehmen die Menschen vor Ort die Federführung und bilden lokale Partnerschaften, die eine integrierte Entwicklungsstrategie planen und umsetzen. Die Strategie stützt sich auf die sozialen, ökologischen und ökonomischen Stärken oder „Aktivposten“ der Gemeinschaft, statt einfach nur einen Problemausgleich zu betreiben. Dafür erhält die Partnerschaft eine langfristige Finanzierung, und sie entscheidet selbst darüber, wie sie die Gelder einsetzt.

Es ist kein Zufall, dass sich die Anwendung der Grundsätze, die hinter der CLLD stehen, im Laufe der letzten zwanzig Jahre verbreitet hat, angefangen mit bescheidenen 200 Pilotprojekten im Rahmen von LEADER bis hin zu etwa 2600 Partnerschaften (LEADER und Achse 4 des Europäischen Fischereifonds, EFF), die sich in nahezu alle Winkel des ländlichen Europa und über einen Großteil der Küsten erstrecken. Die öffentlichen und privaten Investitionen, die von diesen Partnerschaften unterstützt werden, haben ebenfalls zugenommen. Im Zeitraum 2007-2013 beliefen sie sich auf etwa 8,6 Mrd. EUR. Damit wurden viele vorwiegend kleine Projekte, Tausende von Betrieben und Arbeitsplätzen und bedeutende Verbesserungen im örtlichen Dienstleistungsangebot und im Umweltbereich gefördert. Außerhalb Europas unterstützt die Weltbank in 94 Ländern Projekte, die nach einer ganz ähnlichen, von den Menschen vor Ort getragenen Methodik (*Community driven methodology*, CDD) funktionieren, mit einem Gesamtvolumen von fast 30 Mrd. Dollar.<sup>5</sup>

Die Grundlagen der CLLD haben sich in vier aufeinander folgenden Finanzierungsperioden nicht nur konsolidiert, sondern auch vervielfältigt. Die Erfahrung hat gezeigt, wann und wo CLLD-Ansätze gut funktionieren und wie nationale und regionale Programme dadurch aufgewertet werden können. Es ist aber auch deutlich geworden, wo die CLLD an ihre Grenzen stößt und in welchen Bereichen nicht so leicht Ergebnisse zu erzielen sind. In diesem Zusammenhang besteht eine gute Gelegenheit, das CLLD-Konzept auf Städte auszuweiten und es dazu zu nutzen, auf lokaler Ebene Antworten auf einige der drängendsten sozialen und ökologischen Probleme zu entwickeln, denen sich europäische Bürger heute ausgesetzt sehen. Durch eine Koordinierung von vier großen Finanzströmen der EU lässt sich die Wirkung der CLLD auf das Leben der Menschen beträchtlich verstärken.

Acht Gründe für eine CLLD:

1. **Bei der CLLD übernehmen die Personen, die mit einem bestimmten Bedarf oder einer Herausforderung konfrontiert sind, selbst das Steuer.** Lokale Gruppen entwickeln Strategien und wählen Projekte aus. Das ist das herausragende Merkmal der CLLD und zugleich ihr größter Vorteil. Anders als bei anderen klassischen Ansätzen auf lokaler Ebene sind die Menschen nicht mehr passive „Begünstigte“ von Maßnahmen, sondern aktive Partner und Antriebskräfte der Entwicklung. Die Einbeziehung der Menschen in die „Koproduktion“ der Entwicklungspolitik hat mehrere bedeutende Vorteile:
  - Diejenigen, die früher als Problem angesehen wurden, können jetzt selbst Teil der Lösung werden.

---

<sup>5</sup> Susan Won, What have been the impacts of the World Bank Community Driven Development Programs? The World Bank Social Development Department. Sustainable Development Network, Mai 2012.

- Ihre eigenen Erfahrungen können – zusammen mit den Ansichten anderer Interessengruppen – dazu beitragen, dass die Strategien sehr viel besser auf die tatsächlichen Bedürfnisse und Möglichkeiten abgestimmt werden.
- Ihre Einbeziehung in den Prozess versetzt sie eher in die Lage, aktiv zu werden und konstruktive Initiativen einzubringen.
- Das fördert wiederum den Sinn für lokale Identität und entsprechenden Stolz sowie ein Gefühl der Teilhabe an Aktivitäten und der Verantwortung für Aktivitäten.
- Die gleichberechtigte Zusammenarbeit mit anderen Partnern kann Brücken bauen und Vertrauen zwischen Menschen, privaten Unternehmen, öffentlichen Einrichtungen und auf bestimmte Bereiche ausgerichteten Interessengruppen schaffen.

Dieser immaterielle menschliche und soziale Gewinn bildet eine Grundlage für die Realisierung konkreter materieller Ergebnisse. Alle öffentlichen Einrichtungen in Europa müssen heute unbedingt derlei Wege zum Aufbau des Vertrauens und des Engagements der Menschen vor Ort finden.

## 2. **CLLD-Strategien können auf zunehmende Diversität und Komplexität reagieren.**

Diversität wird häufig als ein Eckpfeiler des europäischen Sozialmodells beschrieben. Die Herausforderung besteht darin, Mittel und Wege zu finden, sie zu erhalten und sie zu einem Vorteil statt zu einer Belastung zu machen. Auf manchen Gebieten wachsen die Unterschiede zwischen Ländern und Regionen, und es wird immer schwieriger, mit üblichen Maßnahmen von oben etwas auszurichten, selbst wenn die Maßnahmen von einer örtlichen Stelle durchgeführt werden. Ein Beispiel ist die Jugendarbeitslosigkeit mit Quoten von inzwischen 7,5 % in Deutschland über 56 % in Spanien bis zu 62,5 % in Griechenland.<sup>6</sup> Da zwischen Nachbarschaften, Städten und Regionen auch innerhalb eines Landes gewaltige Unterschiede bestehen können, muss in den Strategien zur Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit die unterschiedliche Funktionsweise der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes in jedem Gebiet berücksichtigt werden. Menschen vor Ort entwickeln die CLLD-Strategien und wählen die Projekte aus – so können Lösungen auf die lokalen Erfordernisse zugeschnitten werden, und Partnerschaften können von der Energie örtlicher Interessengruppen und der jungen Menschen selbst profitieren.

## 3. **CLLD-Strategien können flexibler sein als andere Konzepte.**

Manch eine Behörde befürchtet, dass die Durchführung der CLLD durch die Abtretung bestimmter Entscheidungsbefugnisse an lokale Partnerschaften zu komplex werden könnte. Die CLLD ist aber einfacher und flexibler geworden, denn sie kann sich an einem „thematischen Ziel“ orientieren und gleichzeitig zur Verwirklichung einer oder auch aller wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Zielvorgaben der Strategie „Europa 2020“<sup>7</sup> genutzt werden. Die Aktivitäten im Rahmen der CLLD sind nicht an die in den Programmen aufgeführten Standardmaßnahmen gebunden, solange sie mit den allgemeinen Zielvorgaben im Einklang stehen. Zwischen den Mitteln aus verschiedenen Fonds müssen keine strikten Trennungslinien gezogen werden. Es muss

---

<sup>6</sup> Eurostat-Pressemitteilung zur Arbeitslosenquote des Euroraums, 31. Mai 2013, Zahlen für April 2013.

<sup>7</sup> In der Dachverordnung werden elf wirtschaftliche, soziale und ökologische „thematische Ziele“ aufgeführt, die die allgemeinen Zielvorgaben der Strategie „Europa 2020“ in eine Reihe spezifischer Ziele und Prioritäten für die „europäischen Struktur- und Investitionsfonds“ umsetzen.

nur sichergestellt sein, dass die Begünstigten nicht für die gleichen Ausgaben Gelder aus verschiedenen EU-Töpfen beantragen.

4. **Der Geltungsbereich der CLLD wurde erweitert.** Dadurch wurde es möglich, lokale Strategien auf Herausforderungen wie soziale Inklusion, Klimawandel, Ungleichbehandlung von Roma und anderen benachteiligten Gruppen, Jugendarbeitslosigkeit, Deprivation in Städten, Stadt-Land-Beziehungen usw. auszurichten. Ursprünglich wurde der CLLD-Ansatz in ländlichen Regionen mit Unterstützung durch den ELER (Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums) entwickelt und dann mit Mitteln aus dem EFF (Europäischer Fischereifonds) in Fischerei- und Küstenregionen angewandt. Inzwischen kann er auf Bereiche ausgeweitet werden, für die normalerweise der ESF (Europäischer Sozialfonds) und der EFRE (Europäischer Fonds für regionale Entwicklung) zuständig sind. Das bedeutet, dass die Gestaltung von Strategien, Partnerschaften und Gebieten entsprechend angepasst werden muss. Darauf wird in Kapitel 3 und 4 genauer eingegangen.
5. **Die CLLD nutzt die Verbindungen zwischen Sektoren und Akteuren so, dass ein Multiplikatoreffekt für die lokale Entwicklung und die Mainstream-Programme entsteht.** CLLD-Strategien sollten nicht als Insellösungen abseits anderer Programme gesehen werden. Es sind vielmehr Instrumente zur Verbesserung der Ergebnisse nationaler und regionaler Programme zur ländlichen Entwicklung und nachhaltiger Stadtentwicklungsstrategien, die gemäß Artikel 7 EFRE-Verordnung finanziert werden. Dabei können sie Bestandteil anderer Instrumente einschließlich der integrierten territorialen Investitionen (ITI) sein oder parallel mit ihnen arbeiten.

Häufig ergeben sich CLLD-Strategien aber aus bestimmten Themen oder Problemen einer lokalen Gemeinschaft (z. B. dem Rückgang traditioneller Industrien wie Fischerei und Landwirtschaft, frustrierten Jugendlichen, Klimawandel oder schlechten Wohnbedingungen und Dienstleistungsangeboten). Der Vorteil der CLLD ist, dass ein Thema oder mehrere Themen im lokalen Kontext aufgegriffen und bearbeitet werden können und dass alle relevanten Maßnahmen und Akteure mobilisiert werden können. So können verschiedene Grenzen oder Hindernisse beseitigt werden, die der lokalen Entwicklung im Wege stehen:

- zwischen verschiedenen örtlichen Ressorts, Gemeinden und Behörden;
  - zwischen lokal vertretenen öffentlichen, privaten und zivilgesellschaftlichen Organisationen;
  - zwischen Institutionen der lokalen und höherer Ebenen wie Regional- und Staatsregierung oder Hochschulen;
  - zwischen Problemgebieten und Gebieten mit Potenzial. Die CLLD ermöglicht es den Menschen zwar, das Ruder selbst in die Hand zu nehmen, doch geht sie nicht davon aus, dass sie dabei auf sich allein gestellt sind. Die CLLD hilft ihnen, Brücken zu bauen und mit denjenigen in Kontakt zu treten, die dafür über größere Kapazitäten verfügen.
6. **Die CLLD zielt auf Innovation und auf Ergebnisse ab, die nachhaltige Veränderungen mit sich bringen.** In einem ersten Schritt müssen üblicherweise die Kapazität und die Ressourcen lokaler Gemeinschaften aufgebaut werden, damit sie aktiv werden können. Mit Hilfe der CLLD können auch kleinere Infrastrukturinvestitionen vorgenommen werden, die eine Voraussetzung für Innovation und Weiterentwicklung sind. Sie sind jedoch im Allgemeinen nur Mittel zum Zweck. Durch den partizipativen

Ansatz der CLLD mit vielfältigen Interessenträgern entsteht ein anderer „Bedarf“ bzw. eine „bedarfsorientierte“ Sicht auf bestehende Herausforderungen, wobei die Erfahrungen der Nutzer mit dem spezialisierteren Wissen unterschiedlicher Anbieter verknüpft werden. Die CLLD kann neue Ideen entwickeln, ohne sich auf die „üblichen“ Impulsgeber beschränken zu müssen, und ist in der Lage, Entwicklungs- und Pilotprojekte für Praxistests zu finanzieren. Wenn sich die Projekte bewähren, werden Mittel vielleicht auch aus etablierteren privaten und öffentlichen Quellen bereitgestellt.

7. **Die Beteiligung an der CLLD öffnet den Zugang zu einem großen, ständig wachsenden europäischen Netz und zu einem Fundus an Erfahrungen.** Im Laufe der letzten 20 Jahre haben die bestehenden LEADER- und FARNET-Partnerschaften und viele EU-, nationale und regionale Netze eine Vielzahl von Methoden, Leitfäden, Toolkits und Fallstudien entwickelt, die für neue Partnerschaften überaus hilfreich sein können. Auch internationale Organisationen wie die Weltbank verfügen über jahrelange Erfahrung und haben eine ganze Reihe hilfreicher Methodenhandbücher entwickelt. Zu vielen dieser Instrumente und Ressourcen, die einen lebendigen Erfahrungsschatz bilden, werden wir in diesem Leitfaden entsprechende Links angeben. Neue Partnerschaften in neuen Bereichen werden auch neue Einblicke und Ideen mit sich bringen. Aus diesem Grund empfiehlt die Kommission eine Stärkung und Ausrichtung der wichtigen Maßnahmen zur Unterstützung der Kooperation und Vernetzung unter den CLLD-Fachleuten.
  
8. **Die CLLD ist ein finanziell interessantes Instrument zur Durchführung der lokalen Entwicklung.** Die Kommission sieht in der lokalen Entwicklung einen langfristigen Prozess, der sich normalerweise über mehrere Finanzierungszeiträume erstreckt. Sie empfiehlt daher ebenso langfristige Finanzierungszusagen für den Kapazitätsaufbau und die Entwicklung der Aktivposten der Gemeinschaft. Lokale Partnerschaften werden deshalb nicht als ein Kurzzeitprojekte angesehen, die am Ende einer Finanzierungsperiode einfach aufgelöst werden, sondern als Teil eines Prozesses, der einer Gemeinschaft zu einer nachhaltigeren Orientierung verhelfen soll. Nach Auffassung der Kommission muss das lokale Budget für die CLLD eine bestimmte „kritische Masse“ erreichen, um tatsächlich eine Wirkung entfalten zu können. Das Budget für sieben Jahre sollte wenigstens ca. 3 Mio. EUR in Form von öffentlichen Mittelzusagen für einen Finanzierungszeitraum betragen. In städtischen und anderen dichter besiedelten Gebieten kann und muss aber möglicherweise auch ein höherer Betrag angesetzt werden.

Zum EFRE, ESF und EMFF ist anzumerken, dass der Kofinanzierungssatz der EU erhöht werden kann, wenn ein Mitgliedstaat eine Prioritätsachse oder Unionspriorität in Rahmen seiner Programme vollständig für die CLLD reserviert. In dem Fall müsste der Mitgliedstaat weniger nationale Mittel aufbringen als bei der Standardförderung.

## Kapitel 2. Start der CLLD in acht Schritten

Das derzeitige Modell der CLLD wird seit über 20 Jahren von LEADER in ländlichen Gebieten praktiziert; seit drei bis fünf Jahren wird das Modell auch im Rahmen der Achse 4 des EFF in Küsten- und Fischereigebieten umgesetzt. Programme mit CLLD-Elementen werden schon lange auch in Städten vom EFRE (durch Programme der Gemeinschaftsinitiative URBAN und durch URBACT) und im Zusammenhang mit sozialer Inklusion vom ESF (EQUAL, lokale Beschäftigungsinitiativen und territoriale Beschäftigungspakte) unterstützt. In der Folge wurden mehrere Leitfäden und Handbücher erstellt, die lokalen Partnerschaften bei den ersten kritischen Schritten zum Start einer CLLD helfen sollen, u. a. das online verfügbare LEADER-Toolkit<sup>8</sup>, der FARNET-Start-up-Leitfaden<sup>9</sup> und das URBACT Local Support Group Toolkit<sup>10</sup>. Auf diese Quellen wird in diesem Text immer wieder verwiesen, wobei darauf verzichtet wird, den jeweiligen Inhalt, der für sich steht, erneut zu zitieren.

Wie viel Zeit und wie viele Ressourcen benötigt werden, um eine CLLD-Strategie und eine Partnerschaft in die Wege zu leiten, hängt weitgehend von den örtlichen Gegebenheiten und von der Kapazität der lokalen Akteure und Organisationen ab. Selbst in erfahrenen Gemeinschaften dauert der gesamte Zyklus bei angemessener Ausgestaltung normalerweise zwischen sechs und zwölf Monaten. Es ist ein komplexer Prozess, vor allem deshalb, weil die lokalen Gemeinschaften höchst unterschiedlich und komplex sind. Dass das Konzept komplizierter ist als andere Konzepte, ist weniger erheblich. In der Vorbereitungsphase können viele verborgene Ideen, Ressourcen und Möglichkeiten zum Vorschein kommen. Diese Phase ist entscheidend für den weiteren Verlauf und für den Erfolg. Hier kann die Unterstützung, die in der neuen Verordnung für die Vorbereitungsphase angeboten wird, sehr viel dazu beitragen, dass die nachfolgenden Phasen zum Erfolg führen.

Die Einleitung eines CLLD-Prozesses lässt sich in eine Reihe aufeinanderfolgender Schritte oder Zyklen zur Gestaltung und Ausformung der drei Basiskomponenten Strategie, Partnerschaft und Gebiet gliedern. Sie werden auch als die „Dreieinigkeit“ der CLLD bezeichnet. Der Blickwinkel, aus dem sie betrachtet werden, und ihre Interaktion bilden den Ausgangspunkt für den von unten ausgehenden Paradigmenwechsel, auf den sich die CLLD gründet. In Abbildung 1 sind diese grundlegenden Schritte<sup>11</sup> in Form einer Spirale dargestellt, als spiralförmiges Diagramm der „Dreieinigkeit“ der CLLD (Gebiet, Partnerschaft und Strategie) im Zeitverlauf.

---

<sup>8</sup> LEADER-Toolkit: [http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/de/index\\_de.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/de/index_de.cfm).

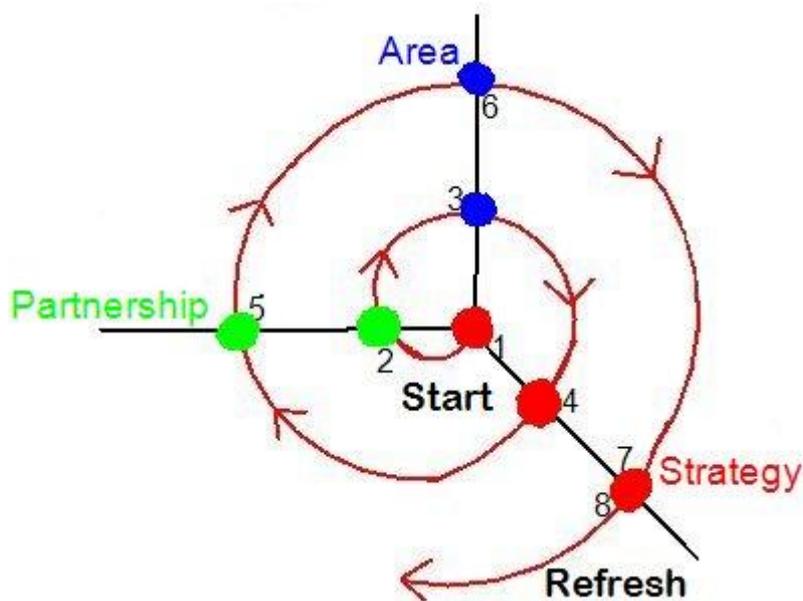
<sup>9</sup> FARNET-Leitfaden, Gebietsbezogene Entwicklung in EU-Fischereiwirtschaftsgebieten. Ein Leitfaden für Lokale Aktionsgruppen für Fischerei (FLAG):

<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>.

<sup>10</sup> URBACT II Local Support Group Toolkit, Juni 2013: [http://urbact.eu/fileadmin/general\\_library/URBACT\\_Toolkit\\_online\\_4.pdf](http://urbact.eu/fileadmin/general_library/URBACT_Toolkit_online_4.pdf).

<sup>11</sup> Diese Schritte können weiter untergliedert und je nach Situation unterschiedlich kombiniert werden.

Abbildung 1: Spiralförmiges Diagramm der „Dreieinigkeit“ der CLLD: Gebiet, Partnerschaft und Strategie im Zeitverlauf



### 1. Entscheiden Sie, was Sie verändern wollen (Strategie)

Die CLLD stellt die herkömmlichen Top-down-Entwicklungskonzepte auf den Kopf, indem sie davon ausgeht, was sich die lokalen Akteure vorstellen, wo sie in Zukunft sein möchten und was ihrer Meinung nach verändert werden sollte, um die angestrebten Ziele zu erreichen. Die Reaktion auf lokale Erfordernisse steht an erster Stelle, und die Finanzierung dient diesem Zweck.

Der erste und wichtigste Schritt in der Planung der Strategie ist eine klare Vereinbarung über das, „was Sie verändern wollen“; er sollte nicht vorschnell gemacht werden. Es gibt viele partizipative Techniken, die hierbei hilfreich sein können (siehe Ausführungen zur Strategie in Kapitel 3, 4, 5 und 6).

Im Gegensatz dazu wird die herkömmliche lokale Entwicklung häufig durch die Finanzierung bestimmt. Örtliche Stellen beantragen Gelder auf der Grundlage ihrer an bestimmten Indikatoren gemessenen Abweichung vom nationalen Durchschnitt. In diesem Szenario sind lokale Agenturen nur das letzte Glied in der Kette für die bereitgestellten Mittel und Dienstleistungen.

### 2. Entwickeln Sie Vertrauen und bauen Sie Allianzen mit den Menschen auf, die an der Veränderung mitwirken können (Partnerschaft)

Dieser Schritt erfolgt normalerweise parallel mit der Entscheidung darüber, was die Gemeinschaft verändern will. Er braucht den direkten Kontakt und genügend Zeit, um die wichtigsten Bedenken, versteckten Pläne und gewachsenen Vorurteile offenzulegen, die in den meisten Gemeinschaften tief verwurzelt sind. Hilfreich sind in diesem Zusammenhang formale Instrumente wie die Stakeholderanalyse. Damit können die einzelnen Stakeholder nach

verschiedenen Merkmalen (z. B. dem Grad des jeweiligen Interesses und den Möglichkeiten der Einflussnahme auf die Projektergebnisse) eingestuft werden.<sup>12</sup> In Einzelgesprächen und Gruppendiskussionen lassen sich längerfristige gemeinsame Ziele ausmachen und kurzfristigere Aktivitäten beschließen, die schnell einen Gewinn erzielen und Unterstützung aufbauen können. So kann auch festgestellt werden, wer wofür besonders gut geeignet ist und wie stark das Engagement für den Aufbau einer formalen Partnerschaft ist. Statt überstürzt eine formale Partnerschaftsstruktur zu schaffen, empfiehlt es sich, zunächst Vertrauen aufzubauen und die Zusammenarbeit in einer informellen Arbeitsgruppe zu erproben, die die anschließenden Etappen überwachen kann (siehe Abschnitte zur Partnerschaft in Kapitel 3, 4, 5 und 6).

### **3. Legen Sie die Grenzen Ihres Gebietes fest (Gebiet)**

Auch hier unterscheidet sich die CLLD von herkömmlichen Top-down-Ansätzen, und zwar insofern, als dass sich die Zielgebiete nicht an vorgegebenen Verwaltungsgrenzen orientieren müssen. Die nationalen oder regionalen Behörden sollten aber genau festlegen, welche Art von Gebieten förderfähig ist, und klare Auswahlkriterien vorgeben. Innerhalb dieses breit gesteckten Rahmens entscheiden die lokalen Akteure, innerhalb welcher Grenzen sich ihre Ziele am besten erreichen lassen.

Einerseits muss das Gebiet groß genug sein und über die „kritische Masse“ zur Erreichung der Ziele verfügen, andererseits darf es aber auch nicht zu groß sein, damit die Gemeinschaft nicht die Kontrolle verliert. Und es sollte in physischer, sozialer und/oder wirtschaftlicher Hinsicht und in Bezug auf die Ziele der Strategie „kohärent“ sein.

Von Küstenlinien, Gewässern oder Gebirgen gebildete Grenzen stimmen nicht zwangsläufig mit wirtschaftlichen Zentren für Fischerei oder Landwirtschaft oder mit funktionalen Gebieten überein, die von Pendelverkehr oder vom Angebot an Basisdienstleistungen bestimmt werden. Auch historische Grenzen zwischen Gemeinden in dicht besiedelten städtischen Gebieten oder am Stadtrand können ein Hindernis für wirksame Aktionen sein. Viele Gebiete haben mit Problemen zu kämpfen, die über lokale, regionale oder nationale Verwaltungsgrenzen hinweg reichen.

Deshalb erstrecken sich verschiedene lokale Projekte häufig über nicht ganz identische Territorien. Es ist in erster Linie Aufgabe der lokalen Akteure, diese Faktoren zu berücksichtigen und einen realistischen Kompromiss zu finden, um ein Tätigkeitsgebiet abzustecken, das die besten Voraussetzungen für die Erreichung ihrer Ziele bietet (siehe Abschnitte zu Gebieten in Kapitel 3, 4, 5 und 6).

### **4. Bereiten Sie eine lokale Strategie für Veränderungen unter Beteiligung der Menschen vor Ort und mit Rücksicht auf die Erfordernisse der Menschen vor Ort vor (Strategie)**

Sobald breite Übereinstimmung darüber besteht, was die Gemeinschaft verändern will, wer dazu beitragen kann und wie das Interventionsgebiet insgesamt aussehen soll, kann man weiter ins Detail gehen und sehen, wie sich dies durch die Vorbereitung der lokalen Strategie

---

<sup>12</sup> URBACT Local Support Group Toolkit: [http://urbact.eu/fileadmin/general\\_library/URBACT\\_Toolkit\\_online\\_4.pdf](http://urbact.eu/fileadmin/general_library/URBACT_Toolkit_online_4.pdf).

erreichen lässt. Dafür werden objektive Belege und Fakten zu den Stärken, Schwächen, Möglichkeiten und Risiken des Gebiets benötigt; dabei muss die Gemeinschaft einbezogen werden, damit alle verstehen, wie sich diese Faktoren auf ihre wichtigsten Bedürfnisse auswirken und wie daran gearbeitet werden kann.

Die lokale Entwicklungsstrategie wird zum Fahrplan für die Umsetzung der CLLD. Normalerweise gehen Partnerschaften bei der Auswahl und Unterstützung von Projekten davon aus, welchen Beitrag die Projekte zu den Zielen der Strategie leisten. Zur Unterstützung der Vorbereitung hervorragender Strategien hat die Kommission eine Liste der wichtigsten Komponenten aufgestellt, die darin enthalten sein sollten, und auf einige entscheidende Grundsätze der CLLD hingewiesen. Diese werden in Kapitel 5 beschrieben und anhand von Beispielen erläutert (siehe auch Abschnitte zu Strategien in Kapitel 3, 4, 5 und 6).

## **5. Vereinbaren Sie eine Partnerschaftsstruktur und klären Sie, wer was tun soll (Partnerschaft)**

Lokale Gemeinschaften unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Kapazität, ihrer Erfahrung mit Zusammenarbeit und/oder Konflikten und ihrer institutionellen Strukturen. Deshalb ist es erfahrungsgemäß wichtig, dass die Partnerschaft den realen lokalen Gegebenheiten entsprechend konzipiert wird. Im Großen und Ganzen lassen sich zwei Modelle unterscheiden. Beim ersten Modell wird eine ganz neue rechtliche Einheit geschaffen, in der sich lokale Partner zusammenfinden. Sie kann je nach Kontext unterschiedliche Formen annehmen (wobei es sich meistens um nicht gewinnorientierte Vereinigungen handelt). Unabhängig von der gewählten Rechtsform muss die Einheit alle örtlichen Interessengruppen vertreten, die mit der Strategie zu tun haben, und sie muss sowohl für die Menschen vor Ort als auch für ihre Gründer offen, transparent und rechenschaftspflichtig sein. Die Ausgewogenheit der beteiligten Partner und ihrer Entscheidungskompetenz hängt von den örtlichen Gegebenheiten ab, doch ein entscheidendes Merkmal der CLLD ist, dass die Partnerschaften nicht von einer einzigen öffentlichen oder privaten Interessengruppe dominiert werden sollen.

Das zweite Modell bietet sich an, wenn es nicht nötig oder erwünscht ist, eine zusätzliche Struktur zu schaffen und/oder wenn es eindeutig von Vorteil ist, die Verwaltungskapazität eines erfahrenen Partners zu nutzen. In diesem Fall kann der erfahrene Partner die „rechenschaftspflichtige Stelle“ für Rechts- und Verwaltungsangelegenheiten werden, während die anderen Partner eine Art Entscheidungs- oder Auswahlausschuss für Projekte bilden. In Bezug auf Repräsentativität, Offenheit, Verantwortlichkeit und Transparenz gelten aber auch hier die gleichen Grundsätze wie beim ersten Modell.

Um sicherzustellen, dass hervorragende Strategien von partizipativen und effizienten Partnerschaften umgesetzt werden, hat die Kommission auch eine Liste der wichtigsten Aufgaben erstellt, die von ihnen ausgeführt werden sollen. Darauf wird anhand von Beispielen in Kapitel 5 genauer eingegangen. Jede Partnerschaft muss prüfen, ob sie über ausreichende Fähigkeiten und Erfahrungen in dem Bereich verfügt, um diese Funktionen ausführen zu können, oder ob sie externe Unterstützung benötigt.

Bei beiden beschriebenen Modellen können mehrere Finanzquellen koordiniert werden. Hierauf wird in Kapitel 6 genauer eingegangen (siehe auch Abschnitte zu Partnerschaften in Kapitel 3, 4, 5 und 6).

## 6. Nehmen Sie eine Anpassung der Grenzen vor (Gebiet)

Im Laufe der Vorbereitung der lokalen Entwicklungsstrategie und des Aufbaus der Partnerschaft wird sich herausstellen, dass manche Probleme besser gelöst werden können, wenn weitere Teile des Territoriums einbezogen werden. So kann es sich beispielsweise bei einem ländlichen Gebiet als notwendig erweisen, einen Ort mit Wochenmarkt einzubeziehen, und eine vernachlässigte städtische Nachbarschaft könnte Verbindungen zu Gebieten knüpfen, die lokale Arbeitsplätze und Dienstleistungen anbieten. Möglicherweise findet sich ein potenziell hilfreicher Verbündeter für die Partnerschaft gerade außerhalb der ursprünglichen Grenzen. Möglicherweise lässt sich auch die Synergie zwischen lokalen Initiativen, die Gelder aus verschiedenen EU-Fonds erhalten, durch eine Anpassung ihrer Grenzen verbessern. Auch nationale oder regionale Kriterien für die Auswahl der Gebiete für eine CLLD können eine Anpassung der Grenzen des Gebiets erforderlich machen.

Aus diesen Gründen sollte davon ausgegangen werden, dass die genauen Grenzen des Interventionsgebiets fließend sind und an geänderte Gegebenheiten angepasst werden können. Die CLLD bietet lokalen Partnerschaften eine Reihe von Alternativen für die Herangehensweise an Probleme auf verschiedenen Ebenen. Benachbarte lokale Partnerschaften können sich beispielsweise jeweils für sich auf die Maßnahmen konzentrieren, die aus einem bestimmten Fonds finanziert werden, dann aber die Maßnahmen in eine Kooperation einbringen oder gemeinsam eine andere Finanzquelle nutzen, wenn es um Probleme geht, die sich am besten auf einer anderen, grenzübergreifenden Ebene lösen lassen. Die CLLD bietet die erforderliche Flexibilität, damit Grenzen nicht zu einem bestimmten Zeitpunkt unveränderlich festgelegt werden müssen, sondern an Veränderungen der lokalen Erfordernisse angepasst werden können.

Bei der Erweiterung eines Gebiets ist auf jeden Fall mit Bedacht vorzugehen. Wenn ein gewisser Druck besteht, werden die Gebiete häufig vergrößert. Dies darf jedoch nicht dazu führen, dass das Gefühl für lokale Identität und echtes Gemeinschaftsengagement verloren gehen (siehe Abschnitte zu Gebieten in Kapitel 3, 4, 5 und 6).

## 7. Bereiten Sie einen Aktionsplan und einen Finanzierungsantrag vor (Strategie)

Nachdem die Partnerschaft vereinbart hat, was sie verändern will, und eine klare „Interventionslogik“ festgelegt hat, aus der hervorgeht, wie diese Veränderung gemessen werden kann und welche Aktionen erfolversprechend sind, müssen diese weit gefassten Absichten in einen realistischen Aktionsplan und einen Finanzierungsantrag umgesetzt werden. Es gibt eine ganze Reihe detaillierter Leitfäden, in denen beschrieben wird, wie dieser Schritt durchzuführen ist.<sup>13</sup>

In diesem Stadium stehen alle Antragsteller vor der Herausforderung, den Plan mit einer ausreichend detaillierten Beschreibung glaubhaft darzulegen und dabei zugleich flexibel genug zu bleiben, um auf unvorhergesehene Umstände reagieren zu können. Mitgliedstaaten, Regionen und lokale Partnerschaften gehen unterschiedlich mit dieser Herausforderung um. Auf jeden Fall muss ersichtlich sein, dass der Zeitplan und die Human- und Finanzressourcen für die wichtigsten Maßnahmen dem zuvor festgestellten Bedarf entsprechen und gute Aussicht haben, die angestrebte Veränderung zu erreichen. Außerdem muss die Partnerschaft

---

<sup>13</sup> Siehe z. B. LEADER: [http://enrd.ec.europa.eu/leader/de/leader\\_de.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/leader/de/leader_de.cfm);

FARNET: <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/de/taxonomy/term/410>;

URBACT: [http://urbact.eu/fileadmin/general\\_library/URBACT\\_Toolkit\\_online\\_4.pdf](http://urbact.eu/fileadmin/general_library/URBACT_Toolkit_online_4.pdf).

nachweisen, dass sie über die erforderlichen Fähigkeiten, Systeme und Verfahren verfügt, die gewährleisten, dass der Plan effektiv und transparent umgesetzt werden kann (siehe Abschnitte zur Strategie in Kapitel 3, 4, 5 und 6).

## **8. Richten Sie ein System zur regelmäßigen Überprüfung, Bewertung und Erneuerung der Strategie ein**

Nachdem die Vorbereitung der letzten Runde lokaler Entwicklungsstrategien 2007 angelaufen war, haben lokale Partnerschaften in vielen Ländern stark unter der Wirtschaftskrise gelitten. Aber auch in Zeiten relativer Stabilität braucht die Partnerschaft Mechanismen, um feststellen zu können, inwieweit sie ihre erwarteten Ergebnisse erreicht, um aus Fehlern und Erfolgen zu lernen. Der Europäische Rechnungshof hat in seinem LEADER-Bericht angemahnt, die Überwachung, die Eigenbewertung und die externe Bewertung lokaler Entwicklungsstrategien müssten verbessert und in die regulären Aktivitäten als Teil eines Learning-by-doing-Zyklus einbezogen werden.

In diesem Bereich muss noch viel getan werden, aber es gibt eine Reihe hilfreicher Leitfäden und Toolkits dazu, wie dies erreicht werden kann, ohne dabei in einer Flut belangloser Datenlinks zu versinken (siehe auch Abschnitte zur Strategie in Kapitel 3, 4, 5 und 6).

Es braucht Zeit und Mühe, diese acht Schritte korrekt auszuführen. Dafür hat die Kommission die vorbereitende Unterstützung verstärkt (siehe Kapitel 5.3, Abschnitt zur vorbereitenden Unterstützung). Im Allgemeinen begrüßen und genießen die Menschen vor Ort den Prozess der Vorbereitung eines gemeinsamen Fahrplans für die Zukunft, selbst wenn sie ihn nicht zum ersten Mal erleben.

## Kapitel 3. Wie werden CLLD-Partnerschaften als Reaktion auf die neuen Herausforderungen unterstützt?

### 3.1 Einleitung

Dieses Kapitel richtet sich in erster Linie an bestehende Partnerschaften in Landwirtschafts- und Fischereigebieten. Es soll ihnen helfen, die neuen Verordnungen anzuwenden, um die anstehenden Herausforderungen bewältigen zu können. Aber auch für neue Partnerschaften in Städten und Partnerschaften, die sich mit sozialer Inklusion befassen, sind die Ausführungen von Interesse.

In vielen Mitgliedstaaten unterscheidet sich die Lage, in der sich lokale Gemeinschaften zu Beginn des Programmplanungszeitraums 2014-2020 befinden, dramatisch von der Situation in den beiden vorangegangenen Zeiträumen. Wegen der schweren Wirtschaftskrise stehen viele der bereits existierenden lokalen Partnerschaften vor dem Dilemma, dass sie zusätzliche Finanzierungsquellen finden müssen, nur um das fortzusetzen, was sie schon seit Längerem tun, oder um überhaupt weiterbestehen zu können. Vor dem Hintergrund zunehmender sozialer, ökologischer und ökonomischer Zwänge können viele lokale Gemeinschaften nicht einfach weitermachen wie bisher, wenn sie überleben wollen. Nach mehreren Programmzyklen drohen zudem in einigen Gebieten eine Desillusionierung und ein „Gemeinschafts-Burnout“.

Neben externen Veränderungen wurden viele der im Rahmen von LEADER und Achse 4 des EFF gewonnenen Erfahrungen berücksichtigt, was in den neuen Verordnungen zu einigen Änderungen geführt hat. So wurden u. a. als Reaktion auf den LEADER-Bericht des Rechnungshofes mehrere spezifische Aspekte der CLLD verstärkt. Bei richtiger Umsetzung dieser Änderungen werden die lokalen Partnerschaften besser in der Lage sein, einige der neuen Herausforderungen zu bestehen. Die Erfahrung zeigt aber auch, dass es durch die zwangsläufig knappen Formulierungen der EU-Verordnungen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene durchaus zu unterschiedlichen oder sogar fehlerhaften Auslegungen kommen kann. Wir wollen in diesem Kapitel deshalb zweierlei versuchen:

- Erstens wollen wir, ohne allzu sehr ins Detail zu gehen, kurz auf einige der wesentlichen Veränderungen der für Partnerschaften relevanten externen Bedingungen und einige der sich daraus ergebenden und zu berücksichtigenden Antworten eingehen.
- Zweitens wollen wir ausführlicher erläutern, *wie die Kommission* einige der wesentlichen Bestimmungen der Verordnung *versteht*, und Beispiele dazu anführen, wie diese Bestimmungen auf lokaler Ebene angewandt werden können, um einige der im ersten Abschnitt beschriebenen Herausforderungen bewältigen zu können.

### 3.2 Die neuen Herausforderungen für lokale Partnerschaften

Es besteht breite Übereinstimmung dahin gehend, dass Europa vor einer Reihe lang anhaltender globaler Herausforderungen steht. Dazu gehören die abnehmende Wettbewerbsfähigkeit angesichts der aufstrebenden Volkswirtschaften, die globale Erwärmung und die Erschöpfung von Ressourcen, stagnierende oder rückläufige Reallöhne und Lebensstandards großer Teile der Bevölkerung, wachsende Ungleichheit und gesellschaftliche Polarisierung sowie die Gefährdung der Gesundheits- und Sozialversicherungssysteme, u. a. durch Überalterung und demografischen Wandel. Die Strategie „Europa 2020“ wurde entwickelt, um einige dieser bedeutenden Probleme in Angriff zu nehmen. Die elf

thematischen Ziele der Dachverordnung sollen sicherstellen, dass die ESI-Fonds ihre Mittel auf die drängendsten Probleme ausrichten.

Seit Beginn der Finanzkrise im Jahr 2007 stehen viele lokale Partnerschaften jedoch vor zusätzlichen Problemen, die die zugrunde liegenden globalen Veränderungen noch verstärken. Diese Probleme machen sich europaweit in ganz unterschiedlicher Weise bemerkbar. Deshalb ist es schwierig, auf EU-Ebene gemeinsame Lösungen zu finden. Dies ist ein Grund mehr, auf lokal angepasste Konzepte zu setzen.

Die geografischen Auswirkungen dieser Veränderungen *innerhalb eines Landes* sind komplex und vielfältig. So wird von manchen die Auffassung vertreten, dass sich die Wirtschaftstätigkeit stärker in den Metropolen konzentrieren wird, dass das Wachstum sich verlangsamen und in attraktiven Wohn- und Ferienebenen sogar ganz zurückgehen wird und dass Gebiete, die stark von herkömmlichen Industriesektoren, vom Baugewerbe und/oder öffentlicher Unterstützung abhängig sind, einen besonders starken Rückgang verzeichnen werden.<sup>14</sup> All dies beeinflusst die Rolle und die Beziehungen zwischen unterschiedlichen Gebieten, zwischen Metropolen, halburbanen Gebieten und regionalen Dienstleistungszentren, zwischen Küstengebieten und Binnenland, zwischen dicht besiedelten Gebieten und abgelegeneren, dünn besiedelten Gebieten sowie zwischen vernachlässigten urbanen Wohngebieten und den wohlhabenderen Bezirken unserer Städte.

Die meisten langfristigen Entwicklungen der jüngsten Vergangenheit sind global und/oder national entstanden, so dass die Handlungsmöglichkeiten für Partnerschaften auf lokaler Ebene begrenzt sind. Dennoch vollzieht sich bei den lokalen Gegebenheiten und den Bedürfnissen der Menschen ein tief greifender Wandel. Dies hat dazu geführt, dass die Gesellschaft bereits auf ganz unterschiedliche Weise reagiert, z. B. durch neue, stärker sozial und territorial verwurzelte Formen von Unternehmertum, durch verschiedene Formen von Selbsthilfe und kollektive Formen der Mobilisierung von Aktivposten der Gemeinschaft, durch verstärkte Nutzung kurzer Wege<sup>15</sup> und Erforschung lokaler und bürgerschaftlich getragener Antworten auf den Klimawandel. Die nächste Runde der lokalen Entwicklungsstrategien muss mit den wichtigen Veränderungen der Bedürfnisse der Bürger Schritt halten und nach Möglichkeit Wege finden, um die vielen bereits entstandenen kreativen Basisinitiativen zu unterstützen.

Trotz der Unterschiede zwischen den Ländern müssen die meisten lokalen Entwicklungsstrategien einige der folgenden Veränderungen der lokalen Gegebenheiten berücksichtigen und Antworten auf folgende Fragen finden:

- Die **Arbeitslosigkeit** in der EU ist zwischen 2007 und 2012 um durchschnittlich 47 % gestiegen; dies hat besonders gravierende Auswirkungen für junge Menschen.<sup>16</sup> In Spanien und Griechenland ist jeder zweite Jugendliche arbeitslos, wobei zwischen den Ländern und zwischen lokalen Gebieten gewaltige Unterschiede bestehen. Es besteht die Gefahr, dass nicht nur eine gut ausgebildete Generation verloren geht, sondern auch ein gewaltiges Potenzial desillusionierter, wütender junger Menschen entsteht. *Welche kurz- und*

---

<sup>14</sup> Laurent Davezies, *La Crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, 2012.

<sup>15</sup> Kurze Versorgungsketten, die sich ergeben, wenn die Zwischenhändler wegfallen. Ein Beispiel aus der Fischerei wäre der Verkauf von Fisch direkt ab Boot, ohne Großhändler; im Bereich Landwirtschaft sind Hofläden, Bauernmärkte usw. denkbar.

<sup>16</sup> Die Arbeitslosenquoten sind von 7,2 % im Jahr 2007 auf 10,5 % im Jahr 2012 gestiegen. Im gleichen Zeitraum hat die Jugendarbeitslosigkeit von 15,7 % auf 22,9 % zugenommen. Quelle: Eurostat.

*längerfristigen Maßnahmen können durchgeführt werden, um Arbeitsplätze zu schaffen und junge Menschen auf lokaler Ebene zu unterstützen?*

- Der **private Konsum** ist in vielen Staaten zusammengebrochen oder stagniert derart, dass die **Märkte** für neue und bestehende Betriebe vielerorts schrumpfen. Unter diesen Voraussetzungen ist es schwierig, neue Arbeitsplätze zu schaffen. Meist geht es vorrangig darum, bestehende Arbeitsplätze zu erhalten. Einige traditionelle Haupterwerbszweige wie Landwirtschaft, Fischerei und Nahrungsmittelerzeugung haben noch einen relativ guten Stand. *Möglicherweise muss ihre Rolle in einer lokalen Wirtschaft überdacht werden. Welche Schritte sind möglich, um bestehende Wirtschaftszweige und Betriebe wettbewerbsfähiger zu machen? Wie muss die Unterstützung für neue Unternehmer vor dem Hintergrund stagnierender und rückläufiger Märkte aussehen?*
- Die **private Finanzierung** ist in vielen Ländern versiegt. Dadurch hat sich die oben beschriebene Situation noch verschlimmert, und für Projektförderer ist es schwierig geworden, die notwendige Gegenfinanzierung zu EU-Mitteln zu finden. *Wie können lokale Gebiete alternative Finanzierungsquellen finden oder schaffen?*
- **Öffentliche Investitionen** wurden in den meisten Ländern zurückgefahren; dadurch wird es schwieriger, eine öffentliche Kofinanzierung für Projekte zu finden. In vielen der neuen Mitgliedstaaten ist eine unzulängliche Infrastruktur nach wie vor ein großes Hindernis für die lokale Entwicklung. Gleichzeitig wird der *Erhalt der vorhandenen Infrastruktur* auch in anderen Staaten zu einem immer größeren Problem. *Ist es möglich, neue (gemeinsame) Nutzungen und Wege zur Erhaltung der vorhandenen öffentlichen Güter zu entwickeln?*
- **Die öffentlichen Ausgaben** sind in vielen Staaten drastisch gekürzt worden; entsprechende Einschnitte in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Sozialleistungen und soziale Angebote haben eine Reduzierung der Arbeitsplätze zur Folge und zwingen die lokalen Behörden, EU-Mittel einzusetzen, um neue Wege zur Konzeption und Bereitstellung von Basisdienstleistungen zu finden. *Können CLLD-Partnerschaften lokale Plattformen sozialer Innovation werden, die neue Wege zur Verbesserung der Sozialstandards suchen und dafür Ressourcen des Privatsektors und der Zivilgesellschaft erschließen?*
- **Armut und soziale Ausgrenzung** haben in den meisten Ländern zugenommen. Das hat komplexe geografische Auswirkungen. In manchen Fällen kann es zu einer Rückkehr in die ländlichen Gebiete oder in bestimmte urbane Wohngebiete kommen, weil dort die Lebenshaltungskosten niedriger sind und es mehr Familien- und Selbsthilfenetze gibt. *Wie kann diese Nähe genutzt werden, um soziale Verantwortung und Solidarität zwischen reichen und armen Gebieten, Sektoren und Gruppen zu steigern?*
- **Klimawandel** und der notwendige Übergang zu einer Gesellschaft mit geringem CO<sub>2</sub>-Ausstoß ist zu einem zentralen Thema der EU-Politik geworden und inzwischen eine horizontale Priorität in allen Politikfeldern der EU. Die dringende Notwendigkeit, die Treibhausgasemissionen zu verringern und ein neues Paradigma der Wirtschaftsentwicklung zu etablieren, das auf grünes Wachstum und die nachhaltige Nutzung der Ressourcen setzt, ist ein grundlegender Wandel für den nächsten Programmplanungszeitraum. *Können CLLD-Partnerschaften lokale Antworten auf diese Herausforderung entwickeln und unterstützen?*

CLLD-Partnerschaften haben inzwischen ein ganz anderes Führungskonzept als in ihren Anfängen. Viele von ihnen sind aus einer kleinen, relativ freien, wegweisenden Gemeinschaftsinitiative hervorgegangen und haben sich über ländliche Gebiete und große Küstenstriche verbreitet. Das hat ein hohes Maß an zusätzlicher Verantwortung und Belastung durch Verwaltungs- und Prüfverfahren mit sich gebracht. Zugleich werden die bisherigen Top-down-Modelle der Leistungserbringung in Frage gestellt, und es besteht wachsendes Interesse an partizipativen, verantwortlichen und innovativen Ansätzen für soziale Erfordernisse, die

nahe an das CLLD-Konzept herankommen. *Welche Rolle können CLLD-Partnerschaften spielen, wenn es darum geht, ein neues Führungsmodell aufzuzeigen und zu gestalten?*

Kasten 1 zeigt einige Beispiele dafür, wie lokale Entwicklungsstrategien angepasst werden können, um diesen Herausforderungen gerecht zu werden.

**Kasten 1: Beispiele für Antworten lokaler Entwicklungsstrategien auf verschiedene Herausforderungen**

Herausforderung	Mögliche Antworten lokaler Entwicklungsstrategien
<b>Steigende Arbeitslosigkeit</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• größeres Gewicht auf beschäftigungsfördernde Investitionen legen (häufig Erweiterung bestehender Betriebe und/oder standardmäßige arbeitsintensive Maßnahmen);</li> <li>• neue Aktivitäten im Zusammenhang mit Wohnraumsanierung, lokaler Energieerzeugung, Energieeinsparung, Umnutzung bestehender Gebäude, Recycling usw. unterstützen;</li> <li>• neue Unternehmensformen wie sozialwirtschaftliche und soziale Unternehmen unterstützen;</li> <li>• stärker auf Jugendliche, ihre Unterstützung und den Übergang von der Schule ins Arbeitsleben konzentrieren;</li> <li>• Ausbildungsplätze, Vermittlung, Zeitarbeit, Betreuung usw. unterstützen;</li> <li>• Überbrückungsmaßnahmen und geschützten Arbeitsmarkt unterstützen;</li> <li>• ergänzende Schulungen und aktive Arbeitsmarktmaßnahmen unterstützen;</li> <li>• lokale Währungssysteme (LETS), Zeitbanken, Freiwilligenarbeit und andere Systeme fördern, die brachliegende Ressourcen von Arbeitslosen für die lokalen Erfordernisse mobilisieren.</li> </ul>
<b>Rückläufige Märkte</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• bestehende Unternehmen beim Eintritt in neue Märkte unterstützen: Werbung, Marketing, Qualitätskontrolle, Ausfuhrförderung, Technologietransfer, Schulungen usw.</li> <li>• neue Märkte in den Bereichen Klimawandel, Energieeinsparung und Energieerzeugung, Pflege, Gesundheit, Kultur und digitale Wirtschaft erkunden;</li> <li>• gute Folgeunterstützung für neue Unternehmen (professionelle Markt- und Rentabilitätsstudien, Berufsförderung usw.) gewährleisten;</li> <li>• öffentliche Auftragsvergabe (auch durch Aufnahme von Sozialklauseln), und Kampagnen zum Kauf lokaler Produkte nutzen;</li> <li>• Verwendung von lokalen Währungen (LETS) und Zeitbanken unterstützen, um sinnvolle Beschäftigungsmöglichkeiten für Arbeitslose oder geringfügig Beschäftigte unter Berücksichtigung der lokalen Erfordernisse zu finden;</li> <li>• Ortsansässige mobilisieren, damit sie lokale Geschäfte, Dienstleistungsanbieter und Unternehmen unterstützen (z. B. Cash</li> </ul>

	<p>Mobs);</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• kurze Wege und Lieferketten (z. B. Bauernmärkte, Fischverkauf vom Kutter) und lokale Nahrungsmittelsysteme stärken (z. B. „Incredible edible“<sup>17</sup> oder das Projekt PROVE<sup>18</sup> in Portugal);</li> <li>• Schulung und Zugang zu stabilen oder wachsenden Wirtschaftszweigen verbessern.</li> </ul>
<b>Fehlende private Gelder</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Neue Finanzinstrumente auf tun (Garantien und Mikrokredite);</li> <li>• privilegierte Beziehungen zu Banken aufbauen;</li> <li>• das Potenzial von Crowdfunding und anderen neuen Ideen erkunden;</li> <li>• Zahlung in Sachleistungen, Freiwilligenarbeit und Selbsthilfemaßnahmen anerkennen;</li> <li>• lokale Sparguthaben zur Unterstützung von lokalen Projekten mobilisieren, etwa durch kooperative oder gemeinschaftliche Investitionen (Vallée de l’Aspe in Frankreich);</li> <li>• die Geschwindigkeit und die Anpassungsfähigkeit von EU-Finanzhilfen (kleine Finanzhilfen, Rahmenregelungen usw.) beträchtlich erhöhen;</li> <li>• Bürokratie im Zusammenhang mit Projekten abbauen, z. B. durch Pauschalbeträge, vereinfachte Kosten usw.</li> </ul>
<b>Kürzung öffentlicher Investitionen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vorschusszahlungen auf EU-Finanzierung beantragen;</li> <li>• öffentliche Kofinanzierung zu gleichen Bedingungen wie EU-Unterstützung sichern;</li> <li>• öffentliche Gebäude, Flächen usw. alternativen Nutzungen zuführen;</li> <li>• Möglichkeit gemeinschaftlicher Regelungen für die Nutzung, die gemeinsame Nutzung und den Erhalt bestehender öffentlicher Infrastruktur prüfen (Krippen, Schulen, Kulturzentren, Altenheime, Gesundheitszentren, Sportzentren, öffentliche Räume usw.).</li> </ul>
<b>Kürzung der öffentlichen Ausgaben</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kontakte zu öffentlichen Bediensteten wie Lehrern, Sozialarbeitern, Beschäftigten im Gesundheitsbereich, Planungs- und Umweltkontrollbeauftragten aufbauen, um ergänzende und fördernde Dienstleistungen zu entwickeln;</li> <li>• soziale Innovationsprojekte zur Verbesserung des Dienstleistungsangebots und/oder zum Erhalt von Arbeitsplätzen sowie öffentlich-privat-soziale Partnerschaften unterstützen;</li> <li>• Vorbeugung, gemeinsamer Nutzung, Selbsthilfe usw. Vorrang einräumen.</li> </ul>
<b>Armut und soziale Ausgrenzung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• lokale Pläne für soziale Inklusion unterstützen, die von Menschen in Armut mit Unterstützung von Fachleuten und anderen Interessenträgern betrieben werden;</li> <li>• Gemeinschaftsorganisation und Selbsthilfegruppen unterstützen;</li> <li>• Regelungen für gemeinsame Nutzung, neue Formen der Beförderung wie Car-Sharing und Car-Pooling sowie Kollektivgärten und -flächen unterstützen;</li> <li>• soziale, nachhaltige und kooperative Wohninitiativen unterstützen.</li> </ul>

<sup>17</sup> <http://incredibleediblenetwork.org.uk/about>.

<sup>18</sup> [http://enrd.ec.europa.eu/policy-in-action/rdp\\_view/en/view\\_projects\\_en.cfm?action=detail&backfuse=isview&postcard\\_id=1184](http://enrd.ec.europa.eu/policy-in-action/rdp_view/en/view_projects_en.cfm?action=detail&backfuse=isview&postcard_id=1184)).

<b>Klimawandel und Übergang zu einer Gesellschaft mit geringem CO<sub>2</sub>-Ausstoß</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bestehende Partnerschaften erweitern, um neue Partner mit Wissen und Erfahrung bei der Bekämpfung des Klimawandels und der Gewährleistung von Nachhaltigkeit auf lokaler Ebene aufzunehmen;</li> <li>• lokale und gemeinschaftsbasierte Initiativen unterstützen, die auf die Reduzierung von Treibhausgasemissionen und/oder die Erleichterung des Übergangs zu einer Gesellschaft mit geringem CO<sub>2</sub>-Ausstoß ausgerichtet sind;</li> <li>• Nachhaltigkeit als horizontales Ziel in die lokale Strategie aufnehmen und ein System zur Messung der Fortschritte auf dem Weg zu vorgegebenen Zielen schaffen.</li> </ul>
---	---

Dies sind nur einige mögliche Antworten, mit denen CLLD-Partnerschaften dafür sorgen könnten, dass lokale Strategien die neuen Herausforderungen in ihren Gebieten aufgreifen. Wir wenden uns jetzt der neuen Verordnung zu und werden aufzeigen, welche Hilfestellung sie dabei leisten kann.

### 3.3 Neue oder verstärkte Elemente in den Verordnungen

Unter anderem als Reaktion auf den LEADER-Bericht des Rechnungshofes wurden mehrere spezifische LEADER-Merkmale in den Verordnungen verstärkt. Sie umfassen Bestimmungen zum Mindestinhalt der Strategien und zur Verbesserung ihrer Qualität; zu den mindestens wahrzunehmenden Aufgaben der Gruppen und zum Erhalt ihrer Autonomie; zur Betonung von Sensibilisierung und Kapazitätsaufbau durch stärkere vorbereitende Unterstützung und einen höheren Prozentsatz an Zuweisungen für die laufenden Kosten; zur Stärkung der Rolle der Zivilgesellschaft und des Privatsektors sowie für eine wirkungsvollere transnationale Zusammenarbeit (durch die ELER- und die EMFF-Verordnung). Diese und andere Bestimmungen können helfen, die Kapazität der Gruppen zu stärken, um auf einige der oben genannten Herausforderungen zu reagieren. Auf den folgenden Seiten werden wir erläutern, was die Kommission mit diesen Bestimmungen bezweckt; außerdem werden einige Anwendungsbeispiele beschrieben.

#### 3.3.1 Neue oder verstärkte Elemente in der Strategie

Artikel 33 Absatz 1 der Dachverordnung regelt, was eine CLLD-Strategie mindestens umfassen soll (siehe Kasten 2).

#### Kasten 2: Artikel 33 Dachverordnung zu lokalen Entwicklungsstrategien

1. Eine CLLD-Strategie umfasst mindestens Folgendes:
  - a) die Festlegung des Gebiets und der Bevölkerung, die von der Strategie abgedeckt werden;
  - b) **eine Analyse des Entwicklungsbedarfs und -potenzials** für das Gebiet, einschließlich einer Analyse der Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken;
  - c) eine Beschreibung der Strategie und ihrer Ziele, eine Erläuterung der **integrierten und innovativen** Merkmale der Strategie und **eine Rangfolge der Ziele, einschließlich messbarer Zielvorgaben für Output oder Ergebnisse**. Die Zielvorgaben für Ergebnisse können qualitativ oder quantitativ ausgedrückt werden. Die Strategie stimmt mit den relevanten Programmen aller betroffenen ESI-Fonds, die daran beteiligt sind, überein;

- d) eine Beschreibung der **Einbindung der örtlichen Gemeinschaft** in die Entwicklung der Strategie;
- e) **einen Aktionsplan** zur Veranschaulichung der Umsetzung der Ziele in Maßnahmen;
- f) eine Beschreibung der Vorkehrungen für **die Verwaltung und die Begleitung** der Strategie, in der die Kapazität der lokalen Aktionsgruppe zur Umsetzung der Strategie verdeutlicht wird, und eine Beschreibung der **speziellen Vorkehrungen für die Bewertung**;
- g) den **Finanzierungsplan** für die Strategie, der auch die geplanten Zuweisungen jedes der betroffenen ESI-Fonds enthält.

In den folgenden Abschnitten wird kurz erläutert, was die Europäische Kommission unter einigen der wichtigen Begriffe (fett gedruckt) versteht; Beispiele dienen zur Veranschaulichung.

- **Was versteht die Kommission unter „Festlegung des Gebiets und der Bevölkerung, die von der Strategie abgedeckt werden“? (Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe a Dachverordnung) (Kapitel 2, Schritte 3 und 6)**

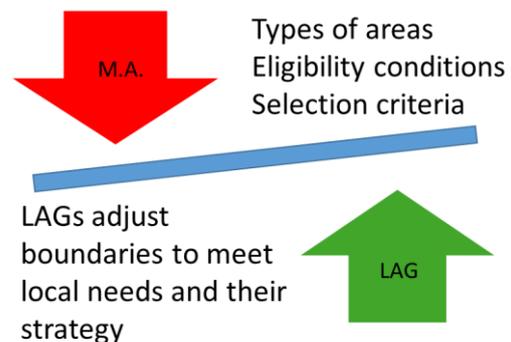
Hier kommt es darauf an, dass die Festlegung des Gebiets und der Bevölkerung im Einklang mit der Strategie steht, die die Gemeinschaft umsetzen will, und dass sie in dieser Strategie begründet ist. Die Bevölkerung der Zielgebiete darf nicht weniger als 10 000 Einwohner umfassen. Dies gilt als kritische Masse, die zur Umsetzung der Strategie benötigt wird. Es sollen aber auch nicht mehr als 150 000 Einwohner sein, damit ein Identitätsgefühl entstehen kann und die Menschen vor Ort direkt in die Entscheidungsfindung eingebunden werden können. In begründeten Fällen sind Ausnahmen möglich (z. B. bei Inseln oder dicht besiedelten Gebieten und Nachbarschaften), soweit dies mit der Strategie zu vereinbaren ist.

Zurzeit besteht die Gefahr darin, dass der Kostendruck und der Zwang, Mittel zu kombinieren, zu immer größeren wirtschaftlichen Planungsgebieten führt, denen es an echtem Identitätsgefühl mangelt und in denen die ortsansässige Bevölkerung kaum Chancen hat, sich einzubringen.

Auf der Grundlage der breit gefassten EU-Bedingungen sollen die Mitgliedstaaten die Rahmenbedingungen für die Auswahl der Gebiete in ihren Programmen festlegen, die ihren nationalen Prioritäten für unterschiedliche Arten von Gebieten entsprechen.

Sie können die Voraussetzungen für die Förderfähigkeit und/oder Auswahlkriterien für die Gebiete festlegen. Die Förderfähigkeit in Fischereigebieten könnte z. B. so aussehen, dass nur Häfen unter einer bestimmten Größe oder nur bestimmte Küstenabschnitte, Gebiete in einer bestimmten Entfernung vom Wasser, zusammenhängende Gebiete usw. in Betracht kommen. Als Auswahlkriterien könnten die absolute und/oder relative Bedeutung der Fischerei als Arbeitgeber, die Entwicklung der Anlandungen, die Bedeutung der kleinen Küstenfischerei, Bevölkerungswandel usw. gelten.

Abbildung 2: Festlegung der Grenzen



Ziel der Kommission ist es, dass *lokale Partnerschaften* nach einem Bottom-up-Ansatz und ausgehend von ihren Zielsetzungen die *genauen Grenzen* ihrer Gebiete festzulegen. Hierfür können ausschlaggebend sein:

- ✓ die physische oder geografische Kohärenz des Gebiets (Inseln, Gebirgsketten, Mündungen, Flüsse, städtische Gebiete);
- ✓ die kulturelle Identität und gemeinsame soziale Aspekte (hoher Anteil von Roma, Migranten, Arbeitslosen usw.);
- ✓ Konzentration bestimmter Wirtschaftszweige (Landwirtschaft, Fischerei, rückläufige oder wachsende Branchen).

Diese Aspekte können bewertet und bei der Auswahl der Partnerschaften berücksichtigt werden.

In der Vergangenheit haben manche Mitgliedstaaten nach dem Top-down-Prinzip eine Vorauswahl von Gebieten getroffen, während andere landesweite offene Aufrufe durchgeführt haben. Beide Extreme sind nicht ohne Risiko. Bei der ersten Methode können starre, künstliche Gebiete entstehen, die sich nicht organisch aus den lokalen Verbindungen ergeben. Bei der zweiten Methode kann eine Vielzahl von Anträgen eingehen und politischer Druck entstehen, der dazu führt, dass die verfügbaren Mittel viel zu dünn gestreut werden. Deshalb schlägt die Kommission einen Mittelweg zwischen dem Top-down- und dem Bottom-up-Konzept vor.

### Kasten 3: Beispiele für die Festlegung von Gebieten in Portugal und Finnland

Auf der Grundlage der Kriterien in der EFF-Verordnung hat Portugal 45 Gemeinden für die Finanzierung im Rahmen der Achse 4 vorgesehen, davon 39 an der Küste des portugiesischen Festlands und sechs auf den Azoren. Indikatoren waren der Rückgang der Fischereitätigkeit, gemessen in rückläufigen Anlandungen zwischen 1999 und 2005, und die Abhängigkeit von der Fischereitätigkeit, die bei mindestens 3 % der Erwerbstätigen in diesem Wirtschaftszweig beginnt, wobei auch die Beschäftigten in der Meersalzgewinnung, einem wichtigen Erwerbszweig in manchen Küstenregionen, eingeschlossen sind.

Danach konnten lokale Partnerschaften innerhalb der auf nationaler Ebene vorgeschlagenen Grenzen ihre eigenen FLAG-Gebiete vorschlagen. In begründeten Ausnahmefällen war ein gewisser Spielraum gegeben. So genehmigte beispielsweise die Verwaltungsbehörde der FLAG Oeste die Einbeziehung von drei Orten aus der Gemeinde Lourinhã am südlichen Zipfel ihres Territoriums, die ursprünglich wegen ihrer Nähe zu einer Großstadt (Lissabon) aus den benannten Gebieten ausgeklammert worden waren. Begründet wurde diese Ausnahme mit den zahlreichen kleinen Fangschiffen, die von Lourinhã aus fischen, ihren Fang aber auf dem Gebiet der FLAG anlanden, weil sich dort der nächste Hafen befindet. Die Einbeziehung dieser isolierten Fischereigemeinden in das Entwicklungsprogramm der FLAG wurde als wichtig angesehen.

In Finnland findet sich ein weiteres Beispiel für eine flexible Herangehensweise, die eine Anpassung an sorgfältig geprüfte Erfordernisse ermöglicht. In der EFF-Verordnung wird zwar empfohlen, dass die FLAG-Gebiete kleiner als NUTS 3 sein sollten, doch in Finnland hat die GD MARE in Anbetracht der extrem dünnen Besiedelung einige Gebiete genehmigt, die größer als die üblichen FLAG-Gebiete sind, damit die kritische Masse von Beschäftigten im Fischereisektor erreicht wird. Die Prüfung der Ergebnisse und Überlegungen über eine Verbesserung der künftigen Ergebnisse haben die FLAGs bewogen, für den nächsten

Programmplanungszeitraum kleinere Anpassungen ihrer Grenzen vorzuschlagen.

Zu weiterem Quellenmaterial siehe folgende Fußnote.<sup>19</sup>

- **Was versteht die Kommission unter einer „Analyse des Entwicklungsbedarfs und -potenzials für das Gebiet“? (Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe b Dachverordnung) (Kapitel 2, Schritte 1 und 4)**

Laut Verordnung gehört dazu „eine Analyse der Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken“. Einige Zeit waren in den von der Kommission geförderten nationalen, regionalen und lokalen Programmen SWOT-Analysen üblich. Doch in der Realität sind viele dieser Analysen viel zu allgemein, und häufig würden sie zu nahezu jedem ähnlichen Gebiet in der EU passen. Wenn der Entwicklungsbedarf und das Entwicklungspotenzial auf einer SWOT-Analyse basieren, ist dazu im Allgemeinen eine zweite Analysestufe erforderlich. Einige Strategien enthalten lediglich eine ungeordnete Liste von Erfordernissen ohne Angabe dazu, wie diese Erfordernisse mit den SWOT zusammenhängen. Die Kommission strebt hier eine Verbesserung an. Sie möchte sicherstellen, dass die „Analyse des Entwicklungsbedarfs und -potenzials“ zu einem brauchbaren Instrument wird, auf dem eine starke Interventionslogik aufbauen kann und das eine stärkere Ergebnisorientierung ermöglicht.

SWOT-Analyse

	<b>Stärken</b>	<b>Schwächen</b>
<b>Chancen</b>	<b>Verstärken,</b> um Chancen zu nutzen	<b>Abbauen,</b> um Chancen zu nutzen
<b>Risiken</b>	<b>Absichern</b> gegen künftige Risiken	<b>Vermeiden,</b> um Fallen zu entgehen

Hierbei sollten lokale Partnerschaften Folgendes berücksichtigen:

- ✓ Die einzelnen Punkte der SWOT-Analyse sollten sich auf Fakten stützen, die sich aus der Diagnose des Gebiets ergeben.
- ✓ Sie sollten sich auf die speziellen Merkmale des Gebiets konzentrieren und auf das, was dieses Gebiet ausmacht, und nicht einfach viele gemeinsame Aspekte von größeren Wirtschaftszweigen wie Landwirtschaft oder Fischerei oder von Zielgruppen wie Jugend oder Frauen aufzählen. Leider sind manche SWOT-Analysen so allgemein gehalten, dass sie überall angewandt werden könnten.
- ✓ Umso mehr ist darauf zu achten, dass die Chancen und die Aktivposten zur Beschreibung der Stärken und Schwächen aufgeführt werden. Die Strategie sollte zukunftsorientiert und nicht rein defensiv sein.

---

<sup>19</sup> Weiteres Quellenmaterial: FARNET Leitfaden 1, Kapitel 2. Festlegung der Fischwirtschaftsgebiete, <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>.

- ✓ Die Erstellung einer endlosen undifferenzierten Wunschliste ist wenig hilfreich. Selbst in diesem Stadium ist es wichtig, die Bedürfnisse und das Potenzial bereits zu gewichten oder zu priorisieren.
- ✓ Die Priorisierung oder Gewichtung muss sich auf Fakten stützen und sollte die begründeten Meinungen von lokalen Interessenträgern berücksichtigen (s. u.).
- ✓ Die lokale Partnerschaft muss zwischen dem unterscheiden, was sie erreichen möchte, und dem, was sie mit den zur Verfügung stehenden Mitteln und Programmen erreichen kann.

In diesem Zusammenhang ist auf die Beispiele für lokale Entwicklungsstrategien in Fischereigeieten in Frankreich, Spanien, Finnland und Schottland sowie auf weiteres Quellenmaterial<sup>20</sup> zu verweisen.

- **Was versteht die Kommission unter „Beschreibung der integrierten Merkmale der Strategie“? (Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe c Dachverordnung) (Kapitel 2, Schritte 4 und 7)**

Laut Dachverordnung werden CLLD-Maßnahmen „auf Gebietsebene mit integrierten und multisektoralen Strategien für lokale Entwicklung umgesetzt“ (Artikel 32 Absatz 2 Buchstabe c). Da sich die Bedeutung der Begriffe „integriert“ und „multisektoral“ im Laufe der Zeit gewandelt hat, muss eine entsprechende Anpassung an das jeweilige Problem und Gebiet vorgenommen werden. Ursprünglich wurden die Begriffe in den ersten LEADER-Programmen für ländliche Gebiete verwendet, die sich von herkömmlichen agrarpolitischen Maßnahmen nach dem Top-down-Prinzip unterscheiden mussten. Die französische Abkürzung LEADER (*Liaison entre actions de développement de l'économie rurale*) steht für die „Verbindung von Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft“. Partnerschaften wurden als Katalysatoren gesehen, die alle verfügbaren lokalen Multiplikatoren zwischen verschiedenen Bereichen wie Landwirtschaft, Nahrungsmittel, Handwerk, ländlicher Tourismus, lokale Dienstleistungen und Umwelt nutzen sollten. Dazu sollten sie „integrierte“ aufeinander folgende Unterstützungsmaßnahmen (wie Schulung, Kapitalzuschüsse, verkaufsfördernde Unterstützung und Unternehmensförderung) entwickeln, die alle die gleiche strategische Richtung verfolgen sollten. Da die meisten LEADER-Programme in eher dünn besiedelten ländlichen Gebieten durchgeführt wurden, konnten sie einen eher ganzheitlichen Ansatz für die Einbeziehung der meisten Antriebskräfte der lokalen Entwicklung verfolgen.

Doch auch in diesen Fällen hat sich gezeigt, dass manches durch ein endogenes Programm wie LEADER beeinflusst werden konnte, während anderes damit nicht zu erreichen war. In Finnland wurde eine hilfreiche Unterscheidung vorgenommen zwischen „eng gefassten ländlichen Entwicklungsmaßnahmen“, die normalerweise dem Ministerium für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung obliegen, und „weit gefassten ländlichen Entwicklungsmaßnahmen“, d. h. allen Bereichen wie Verkehr, Bildung und Gesundheit, die

---

<sup>20</sup> Quellenmaterial:

- Beispiele für integrierte Strategien aus Fischereigeieten in Europa; Zusammenfassungen und ausführliche Beispiele: <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/tools/implementing-axis-4/strategies>.
- Leader Toolkit, Die Strategieentwicklung, Welche Punkte sollten eine lokale Entwicklungsstrategie mindestens beinhalten? Mit Videos: [http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/minimum-content/de/description-of-the-strategy-and-its-objectives\\_de.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/minimum-content/de/description-of-the-strategy-and-its-objectives_de.cfm).
- FARNET Leitfaden 1, Kapitel 4b Entwicklung effektiver Strategien: <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20DE.pdf>.
- Power-Point-Präsentation der LEADER-Gruppe zur griechischen Insel Lesbos über die dortige Einbeziehung lokaler Interessenträger in die Ermittlung lokaler Erfordernisse: [http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/filedownload.cfm?id=0837032D-9B8F-B26F-0383-CE1E273841DC](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=0837032D-9B8F-B26F-0383-CE1E273841DC).

einen beträchtlichen Einfluss auf die Gestaltung der ländlichen Entwicklung haben, auf lokaler Ebene aber nicht so leicht zu beeinflussen sind.

Auch in ländlichen Gebieten bedeutet Integration also nicht, dass versucht werden sollte, mit den Strategien alles gleichzeitig oder gleichrangig anzugehen. Die Gemeinschaften müssen eine Auswahl treffen und sich auf die Ziele und Maßnahmen konzentrieren, bei denen am ehesten damit zu rechnen ist, dass die gewünschten Veränderungen auch tatsächlich zustande kommen. Noch viel wichtiger ist dies in Städten und bei komplexen sozialen Problemen in dicht besiedelten Gebieten. Hier gab es möglicherweise schon Initiativen und verschiedene Organisationen, die im gleichen Bereich tätig sind. Deshalb müssen lokale Partnerschaften ihre Strategien so positionieren, dass bereits Vorhandenes aufgewertet wird, und diesbezüglich maximale Unterstützung mobilisiert wird.

Durch diese Auslegung wird der Bereich der CLLD auf die thematischen Ziele und Investitionsprioritäten ausgeweitet, die für die Sozial- und Regionalfonds besonders relevant sind. Die Strategien müssen nur so konzipiert und ausgeführt werden, dass die lokalen territorialen Verbindungen optimal zum Tragen kommen.

Integration kann Folgendes bedeuten:

- ✓ Ansetzen bei einzelnen oder mehreren Aspekten, Themen, Problemen oder Zielgruppen, die die Gemeinschaft mobilisieren, um diese Aspekte, Themen, Probleme oder Zielgruppen dann in einen breiteren Zusammenhang einzuordnen und Kontakte nach außen zu anderen Wirtschaftszweigen und Akteuren herzustellen, die die Situation beeinflussen können.
- ✓ Aufbau vertikaler Verbindungen innerhalb von Wirtschaftszweigen und Lieferketten und horizontaler Verbindungen zwischen Wirtschaftszweigen.
- ✓ Anbindung benachteiligter Gebiete an Gebiete mit Potenzial (z. B. ländliche Gebiete an Orte mit Wochenmarkt und vernachlässigte Nachbarschaften an Zentren, in denen Arbeitsplätze entstehen).
- ✓ Herstellung von Verbindungen zwischen lokalen, regionalen und nationalen Führungsebenen; dies ist besonders wichtig im Falle von Schüsselsektoren und -institutionen wie Schulen, Krankenhäusern und Hochschulen.
- ✓ Gewährleisten, dass verschiedene lokale Unterstützungsmaßnahmen aufeinanderfolgen und aufeinander abgestimmt sind, um die gleichen strategischen Ziele zu erreichen; Integration im Hinblick darauf, was getan wird, wer es tut und wie es getan wird.

#### Kasten 4: Beispiel für den integrierten Charakter einer Strategie aus dem URBACT-Netz „My Generation“

Obwohl die 12 Partnerstädte des URBACT-Projekts „My Generation“ vor ganz unterschiedlichen Herausforderungen standen, sind alle zu dem Schluss gelangt, dass junge Menschen umfassend in die Lösungsfindung einbezogen werden müssen. Deshalb entwickelten sie eine Reihe partizipativer Techniken, um die Jugendlichen in den Mittelpunkt lokaler Strategien zu rücken.

Ihrer Auffassung nach waren in Europa die Maßnahmen zur Unterstützung von Jugendlichen zu kleinteilig und kurzfristig und außerdem einseitig auf ein einziges Ziel ausgerichtet. Dabei würden angesichts der Vielfalt der Herausforderungen integrierte Maßnahmen benötigt.

Das heißt, auch wenn sie auf die speziellen Probleme von Jugendlichen ausgerichtet waren, versuchten sie, lokale Verbindungen zwischen den wichtigsten sie betreffenden Politikfeldern herzustellen. Mehr als zweieinhalb Jahre lang arbeiteten die Partnerstädte daran, effektive lokale Maßnahmen in drei zusammenhängenden Bereichen zu ermitteln: benachteiligten Jugendlichen besseren Zugang zu sozialen Leistungen eröffnen, die in Städten bereits angeboten werden; Brückenschlag zwischen Schule, Ausbildung und Arbeitsleben; Verbesserung der Koordination zwischen allen Beteiligten und Einbeziehung von Jugendlichen in den Entscheidungsprozess (<http://urbact.eu/en/results/results/?resultid=19>).

- **Was versteht die Kommission unter „Beschreibung der innovativen Merkmale der Strategie“? (Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe c Dachverordnung) (Kapitel 2, Schritte 4 und 7)**

Im Zusammenhang mit der CLLD bedeutet Innovation nicht unbedingt ein hohes Maß an Forschung und Entwicklung oder neuer Technologie (auch wenn dies natürlich nicht ausgeschlossen ist). Die Begründung des innovativen Charakters der Strategie ist eng mit der Frage verknüpft „Was will die Gemeinschaft verändern?“. CLLD-Strategien sind per definitionem lokal ausgerichtet und von relativ geringem Umfang. Sie sind nicht darauf ausgelegt, die Lebensbedingungen für jeden sofort zu verändern. Deshalb müssen sie sich auf Maßnahmen konzentrieren, die einen Multiplikator- oder Schneeballeffekt für die lokale Entwicklung haben. Statt alle begrenzten Ressourcen zu nutzen, die zur Verfügung stehen, um Grundbedürfnisse zu decken, geht es darum, einen ganz neuen Blick auf Problemfelder und Chancen zu richten und neue Wege zu testen, die zu längerfristigen und nachhaltigeren Lösungen führen können.

In diesem Zusammenhang hat die Kommission die Definition des Begriffs „Innovation“ in der CLLD absichtlich offen gelassen und gar nicht erst versucht, ihn vorab festzulegen, um die lokale Kreativität nicht in ihren Möglichkeiten einzuschränken. Innovation kann neue Dienstleistungen, neue Produkte und neue Herangehensweisen im lokalen Kontext bedeuten (Artikel 32 Absatz 2 Buchstabe d). Natürlich muss nicht alles an einer Strategie innovativ sein. Schließlich müssen viele Partnerschaften zunächst Vertrauen aufbauen und beweisen, dass sie bestimmte kurzfristige Grundbedürfnisse verwirklichen können.

Da die CLLD die unterschiedlichsten Interessenträger in einem Gebiet zusammenbringt und einen Dialog mit externen Institutionen wie Hochschulen, Forschungszentren und höheren Verwaltungsebenen einleitet, verfügt sie über ein enormes Potenzial dafür, vorhandene Ressourcen auf neue und kreative Weise zu nutzen. Im Idealfall können Partnerschaften zu Plattformen für soziale Innovationen werden und in der Folge Ressourcen für deren Ausweitung freisetzen. Erfolgreiche Ideen können dann von den verschiedenen EU-, nationalen und regionalen Netzen von CLLD-Akteuren analysiert, dokumentiert und übertragen werden.

Innovation in der CLLD:

- ✓ kann neue Produkte, Dienstleistungen oder Herangehensweisen in einem lokalen Kontext einbeziehen;
- ✓ hat häufig einen Multiplikator- oder Schneeballeffekt für die Veränderungen, die die Gemeinschaft anstrebt;
- ✓ kann eine oder mehrere kleine Aktionen und Prototypen oder ein breiter angelegtes Flaggschiffprojekt einbeziehen, das die Gemeinschaft mobilisiert;

- ✓ findet neue Wege zur Mobilisierung und Nutzung der vorhandenen Ressourcen und Aktivposten der Gemeinschaft;
- ✓ baut Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Akteuren und Wirtschaftszweigen auf;
- ✓ kann, muss aber nicht zwangsläufig, Hochschulen oder ausgereifte Forschung und Entwicklung einbeziehen;
- ✓ kann eine Plattform für soziale Innovationen bilden, die dann erweitert und auf breiterer Ebene durch Austausch, Kooperation und Vernetzung angewandt werden können.

#### Kasten 5: Innovationscluster im Rahmen des LEADER-Strategieplans 2007-2013 von West Cork

Bestandteil des LEADER-Strategieplans 2007-2013 von West Cork ist sein Innovationscluster. Das Cluster basiert auf früheren Initiativen wie der Marke West Cork Fuchsia Brand. Es konzentriert sich auf die Unterstützung wichtiger Wirtschaftszweige mit Diversifizierungspotenzial (Nahrungsmittel, Tourismus, Handwerk usw.) und auf verschiedene Entwicklungsaktivitäten und -prozesse (Marketing, Schulung und Ausbildung, Entwicklungsagenturen, Netze und Verbände usw.). Das Cluster ging 1998 kommerziell an den Start. Es ist ein Unternehmensnetz, dem 160 anerkannte Qualitäts-(Marken-)Betriebe aus den Bereichen Nahrungsmittel, Tourismus, Handwerk und anderen Branchen (Landwirtschaft, Schifffahrt, Einzelhandel) angehören. Als Partner des University College Cork arbeitet es an bestimmten Programmen mit.

Im Programmplanungszeitraum 2007-2013 hat das Cluster u. a. folgende Aktivitäten unterstützt: die Entwicklung eines neuen Programms „*Energy from Farms*“ (Energie vom Bauernhof) mit Biokraftstoff, Wind, Sonne, Wasser und Wärme; Erprobung und Bewertung neuer Marketing- und Werbemaßnahmen für die Fuchsia Brand (Marke Fuchsia); Unterstützung für die Entwicklung von Diversifizierungsprojekten bei Verwenden der Fuchsia Brand in den Bereichen kulinarischer Tourismus, Handwerk und Freizeit; Beratung und Schulung für Unternehmen im Bereich Kreativkunst und digitale Medienproduktion.

Das Modell setzt auf allmähliche Erfolge, Schaffung einer Kultur der Unterstützung für Innovation und Erreichung einer kritischen Masse von Aktivitäten. 2005 erwirtschafteten Fuchsia Brand und die damit verbundenen Aktivitäten 106 Mio. EUR, von denen 69 Mio. EUR in der Region verblieben. Davon wurden lokale Arbeitsplätze in einer Größenordnung von etwa 1131 Vollzeitäquivalenten geschaffen.

In der folgenden Fußnote finden Sie weiteres Quellenmaterial.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Quellenmaterial:

- *Focus Group 2, Extended Report on Preserving the Innovative Character of Leader, November 2010*, [http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/enrd\\_assets/pdf/leader-tool-kit/1\\_focus-group2\\_extended-report\\_final.pdf](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/1_focus-group2_extended-report_final.pdf).
- EU-Magazin Ländlicher Raum Nr. 2, Kreativität und Innovation bei der Entwicklung des ländlichen Raums in der EU, Dezember 2009, <http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/fms/pdf/64586A14-05C6-C470-32F8-730F30583DA6.pdf>.

- **Was versteht die Kommission unter „Rangfolge der Ziele einschließlich messbarer Zielvorgaben für Output oder Ergebnisse“? (Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe c Dachverordnung) (Kapitel 2, Schritte 4 und 7)**

In dem schon erwähnten LEADER-Bericht des Rechnungshofs heißt es: „Im Mittelpunkt des LEADER-Konzepts sollten lokale Strategien stehen, die den Partnerschaften ihre Daseinsberechtigung verleihen und zusätzliche Nutzeffekte aufgrund lokaler Lösungen versprechen, die auf die Verwirklichung der lokalen Entwicklungsziele für den ländlichen Raum zugeschnitten sind.“ Leider ist das nicht immer der Fall. Im Rechnungshof-Bericht heißt es, viele Strategien dienten „zu kaum mehr als der Stützung des an die Verwaltungsbehörde gerichteten Förderantrags“ und ihre Ziele seien „nicht spezifisch, messbar und innerhalb eines vorgesehenen Zeitrahmens erreichbar“ gewesen.

In der Vergangenheit waren viele Strategien lediglich auf ganz allgemeine Ziele wie „Verbesserung der Lebensqualität“ oder „nachhaltige Entwicklung“ ausgerichtet. Dies ist u. a. darauf zurückzuführen, dass diejenigen, die die Strategien konzipieren, häufig mit großen Unsicherheitsfaktoren konfrontiert sind und daher Wert auf Flexibilität legen, um auf Veränderungen und unvorhergesehene Ereignisse reagieren zu können. Wir werden später noch sehen, dass es andere Möglichkeiten gibt, diese Flexibilität zu erreichen. Zu allgemein gehaltene Ziele können nämlich dazu führen, dass eine Strategie nahezu bedeutungslos wird, dem Einfluss lokaler Interessengruppen ausgesetzt ist und sich nicht mehr kontrollieren lässt.

Im Sinne der Qualität der Strategien hält die Kommission es für geboten, sie auf eine von der lokalen Gemeinschaft vereinbarte klare „Interventionslogik“ zu stützen und von Fragen auszugehen wie: „Was wollen wir verändern?“, „Was wollen wir bis zum Jahr X erreichen?“, „Wie soll Erfolg aussehen?“, „Woran wird abzulesen sein, dass wir erfolgreich waren?“.

Im Zeitraum 2014 bis 2020 sollte die Faktengrundlage durch eindeutig messbare Ziele für den „Output“, z. B. die Zahl derjenigen, die an einer Schulungsmaßnahme teilnehmen, und für die „Ergebnisse“, z. B. die Zahl derjenigen, die nach Abschluss der Schulung einen Arbeitsplatz gefunden haben, geschaffen werden.

„Die Zielvorgaben für Ergebnisse können qualitativ oder quantitativ ausgedrückt werden.“ (Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe c). Die Kommission empfiehlt, sie in „SMART-Zielen“ auszudrücken.

#### **SMART-Ziele**

1. **Spezifisch** – genau definieren, was die Strategie mit welchen Mitteln erreichen soll
2. **Messbar** – mit einer Messgrundlage und einem messbaren Ziel, entweder quantitativ oder qualitativ ausgedrückt
3. **Ausführbar** – technisch machbar im Rahmen der vorgeschlagenen Strategie
4. **Realistisch** – in Anbetracht der verfügbaren Ressourcen, der zugestandenen Zeit im vorgegebenen Zeitrahmen, der Größe der Zielgruppen usw.
5. **Terminiert** – mit einer zeitlichen Vorgabe und einem Termin, bis zu dem das Ziel erreicht sein sollte

Im Gegenzug zur Festlegung konkreterer Ziele für die Ergebnisse empfiehlt die Kommission lokalen Partnerschaften und Verwaltungsbehörden, sich auf Methoden zu einigen, die eine Anpassung der Strategien an sich verändernde Gegebenheiten ermöglichen und gesammelte Erfahrungen berücksichtigen. Das lässt sich am besten erreichen, indem die in Artikel 33

Absatz 1 Buchstabe f beschriebenen Anforderungen an die Bewertung (siehe unten) erfüllt werden.

Die Verordnung spricht auch von einer „Rangfolge der Ziele“. Damit wird deutlich, dass nicht alles zugleich erreicht werden kann und dass die Gemeinschaft gemeinsam über die wichtigsten Ziele entscheiden und die Maßnahmen auswählen muss, die am besten zu diesen Zielen beitragen. In diesem Zusammenhang können die Strategien zur Unterstützung von Initiativen von Ortsansässigen genutzt werden und einige der im ersten Abschnitt dieses Kapitels genannten Herausforderungen aufnehmen.

#### Kasten 6: Zielsetzung und Begleitung bei der IRD Duhallow

Die IRD (*Integrated Rural Development*) Duhallow hat ein interessantes System entwickelt, um die allgemeinen Zielsetzungen ihrer lokalen Entwicklungsstrategie und die eigentlichen Projekte besser miteinander zu verbinden. Bei der Durchführung sind die Einbeziehung der Gemeinschaft und eine bessere Zielsetzung und Begleitung gewährleistet. Zunächst werden die allgemeinen Zielsetzungen der Strategie nach einem langen Konsultationsprozess mit der Gemeinschaft in vier großen Bereichen entwickelt: Verbesserung der Lebensqualität, Förderung der Kreativität, Wirtschaftswachstum und eine lebendige Umwelt. Eine Bedarfsbewertung der sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Erfordernisse der Region wird nach dem ABCD-Ansatz (*Asset Based Community Development*) durchgeführt, der auf die vorhandenen und potenziellen Stärken der Gebiete setzt (statt von ihren Schwächen und Mängeln auszugehen). Damit ist der strategische Rahmen vorgegeben, der für die einzelnen Vorschläge angepasst werden kann.

Die allgemeinen Ziele werden in kleinere, messbare Ziele unterteilt, die von gemeinschaftsbasierten lokalen Arbeitsgruppen angeregt und begleitet werden. Die Arbeitsgruppe Jugend und Bildung beispielsweise umfasst 20 Mitglieder; vertreten sind örtliche Schulen, Jugendorganisationen, Politiker und natürlich die Jugendlichen selbst. 27 messbare Ziele wurden gesetzt: zehn neue Jugendclubs, vier Jugendcafés, 20 ausgebildete Jugendbetreuer usw.

Die festgelegten Output-Indikatoren ergaben drei Jugendclubs, kein Café und 30 ausgebildete Jugendbetreuer bis Juni 2011. In acht bis neun Sitzungen pro Jahr analysiert die Arbeitsgruppe, was erreicht worden ist, und berät über vorzunehmende Verbesserungen. Ihre Aktionen müssen vom LAG-Vorstand genehmigt werden.

Siehe ENRD-Fact Sheet zum Ansatz der Duhallow-Partnerschaft für die Festlegung von Indikatoren, die den Mehrwert von LEADER erfassen:

[http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/enrd\\_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/04\\_infosheet.pdf](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/04_infosheet.pdf).

Zu weiterem Quellenmaterial siehe folgende Fußnote.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Quellenmaterial zu Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe c Dachverordnung:

- ENRD, LEADER Toolkit, Die Strategieentwicklung, Welche Punkte sollten eine lokale Entwicklungsstrategie mindestens beinhalten? Mit Videos: [http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/minimum-content/de/description-of-the-strategy-and-its-objectives\\_de.html](http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/minimum-content/de/description-of-the-strategy-and-its-objectives_de.html).
- LEADER-Toolkit: *Strategieentwicklung - Wie legt man fest, welche der verschiedenen Ziele Vorrang haben?*

- **Was versteht die Kommission unter der Formulierung „Die Strategie stimmt mit den relevanten Programmen aller betroffenen ESI-Fonds, die daran beteiligt sind, überein“? (Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe c Dachverordnung) (Kapitel 2, Schritte 4 und 7)**

CLLD-Strategien dürfen nicht isoliert betrachtet werden. Es sind flexible Instrumente, die für die jeweiligen Erfordernisse verschiedener lokaler Gebiete so eingesetzt werden, dass im Rahmen der entsprechenden Programme konkrete Ergebnisse und Nutzen erzielt werden (ein Beispiel ist die Anwendung von LEADER als Instrument zur integrierten territorialen Planung in Andalusien, Spanien (siehe Kapitel 6)).<sup>23</sup>

Im CLLD-Leitfaden für Verwaltungsbehörden hat die Kommission erläutert, dass lokalen Gemeinschaften hinsichtlich der Bandbreite ihrer Strategie und der Förderfähigkeit der finanzierten Maßnahmen erhebliche Flexibilität eingeräumt werden soll. Es muss nur gewährleistet sein, dass Übereinstimmung mit den jeweiligen Programmen besteht, dass die Rahmenvorschriften vollständig eingehalten werden und dass eine Doppelfinanzierung ausgeschlossen ist. Somit haben Gemeinschaften die Chance, einfallreich zu sein und ihre lokalen Strategien auf die im ersten Teil dieses Kapitels genannten Herausforderungen abzustimmen.

Diese Kombination aus Flexibilität auf lokaler Ebene und einem deutlichen Beitrag zu höherrangigen Zielen kann auf unterschiedliche Weise erreicht werden.

- ✓ Um die Programmplanung zu erleichtern, sollten CLLDs im Rahmen einer einzigen Investitionspriorität/eines einzigen Schwerpunktbereichs oder einer einzigen Unionspriorität<sup>24</sup> entwickelt werden. Die im Rahmen einer lokalen Entwicklungsstrategie gewährte Unterstützung kann zu allen elf thematischen Zielen der Dachverordnung beitragen.
- ✓ CLLD-Strategien sollten beschreiben, wie ihr partizipativer lokaler Ansatz mit den Prioritäten der Programme, aus denen sie finanziert werden, übereinstimmt und wie sie dazu beitragen.
- ✓ Wenn einige der Ziele eines Programms durch die CLLD vollständig erreicht werden sollen, sollte die Durchführung entsprechend angepasst werden, um das Konzept für die speziellen lokalen Erfordernisse, auf die die Strategie ausgerichtet ist, richtig zu nutzen.
- ✓ Wenn eine lokale Entwicklungsstrategie nur aus einem Fonds finanziert wird, sollte dieser seine gesamte in Betracht kommende Unterstützung anbieten, auch für Maßnahmen, für die auch andere Fonds herangezogen werden könnten, um den lokalen Akteuren ein Maximum an Flexibilität für ihre Erfordernisse im Einklang mit den fondsspezifischen Regeln zu gewährleisten.
- ✓ Strikte Trennlinien zwischen den Fonds müssen nicht gezogen werden, solange zuverlässige Verfahren Doppelfinanzierungen unterbinden.
- ✓ In Städten können CLLD-Strategien als Instrument eingesetzt werden, um auf unterschiedliche Weise zu nachhaltigen Stadtentwicklungsstrategien beizutragen, die nach Artikel 7 EFRE finanziert werden. Sie können Teil von integrierten territorialen

---

[http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/de/how-to-prioritize-between-different-objectives\\_de.html](http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/de/how-to-prioritize-between-different-objectives_de.html).

- FARNET Leitfaden 1, Kapitel 4b:

<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20DE.pdf>.

<sup>23</sup> LEADER als Instrument der integrierten territorialen Planung in Andalusien, Spanien:

[http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/enrd\\_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/10\\_infosheet.pdf](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/10_infosheet.pdf).

<sup>24</sup> EFRE Investitionspriorität 9d und Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b Unterabsatz vi ESF-VO, ELER Schwerpunkt 6b und EMFF Unionspriorität 4.

Investitionen (Artikel 36 Dachverordnung) oder stadtbezogenen Achsen oder speziellen Förderprogrammen für Städte sein und/oder ihren Beitrag dazu leisten.

Wenn beispielsweise eine LAG im ländlichen Raum LEADER-Finanzmittel für ein Schulungsprojekt beantragen will, obwohl ihre Strategie nur vom ELER unterstützt wird, sollte sie prüfen, ob das Projekt:

- mit den Zielen des ELER und des ländlichen Entwicklungsprogramms im Einklang steht;
- mit der lokalen Entwicklungsstrategie übereinstimmt;
- den maßgeblichen Rechtsvorschriften entspricht.

Wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, sollte die ELER-Verwaltungsbehörde eine ELER-Förderung für das Projekt nicht einfach deshalb ablehnen, weil es auch für die ESF-Förderung in Betracht kommt.

*Es ist unbedingt darauf zu achten, dass sich die Flexibilität hinsichtlich des Interventionsbereichs und der Förderfähigkeit von Ausgaben in der Formulierung der Programme und in den maßgeblichen nationalen und regionalen Rechtsvorschriften widerspiegelt, damit lokale Strategien unter Berücksichtigung der lokalen Erfordernisse und innovativer Ansätze<sup>25</sup> konzipiert werden können. Statt einen genauen Katalog förderfähiger Ausgaben für die CLLD aufzustellen, empfiehlt es sich, die unter einem Fonds nicht förderfähigen Ausgaben aufzulisten.*

- **Was versteht die Kommission unter „Beschreibung der Einbindung der örtlichen Gemeinschaft in die Entwicklung der Strategie“? (Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe d Dachverordnung) (Kapitel 2, Schritte 4 und 7)**

Mit Partizipation wurden Prozesse beschrieben, die von reiner Manipulation über simple Informationskampagnen und formale Beratungen bis hin zu Partnerschaft und echter bürgerschaftlicher Kontrolle reichen.<sup>26</sup> Die Weltbank beschreibt, wie ihre von der Gemeinschaft betriebenen Entwicklungsprogramme sich von einem Modell mit Konsultation der Gemeinschaft zu einem Modell mit Beteiligung der Gemeinschaft und schließlich zu dem heutigen Modell entwickelt haben, das auf der Übertragung von Kompetenzen an die Gemeinschaft beruht.<sup>27</sup> Die Formulierung, die die Kommission gewählt hat – von der örtlichen Bevölkerung betriebene Entwicklung (*community-led development*) – macht deutlich, dass es sich um eine weitergehende Form von Partizipation der Gemeinschaft und nicht um einseitige Information oder Konsultation handelt. Lokale Interessenträger sollen vom ersten Tag der Strategieplanung an bis zum Ende des Umsetzungsprozesses eingebunden sein.

Die Strategie und die sich daraus ergebenden Projekte sollen aus der Gemeinschaft heraus entwickelt werden. Daraus ergibt sich, dass Partizipation nicht einfach aufgesetzt wird, sondern dass sie mit Beginn der Strategie einsetzt und eine Grundlage für die Finanzierung bildet. Berater, Hochschulen und andere externe Experten können zu einer breiteren Sicht beitragen und sich an der Datenanalyse und der Erarbeitung der Strategie beteiligen. In jeder wichtigen Etappe der Strategieplanung sollte es Belege für einen echten Dialog mit und unter den Bürgern vor Ort geben:

---

<sup>25</sup> Siehe Artikel 32 Absatz 2 Buchstabe d Dachverordnung.

<sup>26</sup> Siehe Sherry R. Arnstein, A ladder of Citizen Participation, 1969.

<sup>27</sup> The World Bank, Local and Community Driven Development, 2010.

- ✓ bei der Ermittlung von Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken;
- ✓ bei der Umsetzung dieser Aspekte in die wesentlichen Entwicklungsbedürfnisse und -potenziale;
- ✓ bei der Auswahl der wesentlichen Zielsetzungen, der speziellen Ziele, der gewünschten Ergebnisse und der ihnen eingeräumten Priorität;
- ✓ bei der Auswahl der Maßnahmen, die zu diesen Ergebnissen führen können;
- ✓ bei der Zuweisung der Mittel.

Es gibt zahlreiche partizipative Methoden wie die Stakeholderanalyse, Problembäume und Szenarienaufbau, mit denen Partnerschaften feststellen können, was für die Menschen vor Ort wirklich wichtig ist, um die Ideen und die Energie von Basisinitiativen zu mobilisieren. Im Strategiepapier sollte erkennbar sein, dass es aus einem derartigen Prozess hervorgegangen ist.

#### Kasten 7: Beispiel für einen partizipativen Prozess zur Vorbereitung der lokalen Entwicklungsstrategie durch eine spanische LEADER-Gruppe aus dem Jerte-Tal

Eine spanische LEADER-Gruppe aus dem Jerte-Tal startete gleich nach dem Sommer 2013, noch vor Abschluss der EU-Verordnungen oder -Programme, einen partizipativen Prozess zur Vorbereitung der lokalen Entwicklungsstrategie für den nächsten Zeitraum. Die Partnerschaft entwickelte ein breit angelegtes Entwicklungspanel zur Koordinierung von sieben thematischen Arbeitsgruppen. Die daran beteiligten Interessenträger befassten sich mit den Themen Jugend und Gemeinschaftsorganisationen; Frauen und Gleichberechtigung; Kultur und Bildung; Landwirtschaft und Umwelt; Unternehmertum, Beschäftigung und Schulung; nachhaltiger Tourismus; Pflege- und Sozialdienste. Jede Arbeitsgruppe erstellte einen einfachen Fragebogen und erörterte vier Hauptfragen: Was haben wir erreicht? Was muss noch getan werden? Was sind die Prioritäten für die Zukunft? Welche neuen Ideen gibt es zur Umsetzung in die Praxis? Außerdem organisierten sie einen Wettbewerb, um aus allen Dorfschulen Ideen zusammenzutragen, sowie mehrere Veranstaltungen für ältere Menschen. Die Ergebnisse wurden auf einer für das ganze Tal angesetzten Versammlung erörtert.

Diese Arbeit bildete die Grundlage für die SWOT-Analyse, die Bedarfsanalyse und die Festlegung von Prioritäten für die lokale Strategie. Sobald die Verordnungen, die Programme und das Budget im Einzelnen bekannt sind, wird die Gemeinschaft auch in die Anpassung der Strategie, die Ausarbeitung des Aktionsplans und die Entscheidung über die Zuweisung der Mittel an die einzelnen Prioritäten einbezogen. In früheren Programmplanungszeiträumen haben die Arbeitsgruppen Szenarien für zu fördernde Projekttypen entwickelt und vorläufige Budgets erstellt. Die Interessenträger aus den einzelnen Arbeitsgruppen haben dann darüber verhandelt und sich auf die Verteilung der Mittel und die Prioritäten der lokalen Entwicklungsstrategie geeinigt.

Zu weiterem Quellenmaterial siehe folgende Fußnote.<sup>28</sup>

<sup>28</sup> Weiteres Quellenmaterial:

LEADER Toolkit, *Die Strategieentwicklung - Wie erarbeitet man eine lokale Entwicklungsstrategie, die auf Beteiligung ausgerichtet ist?* Enthalten sind Videos und Empfehlungen zu vielen Schlussfolgerungen der LAG-Fokusgruppe für die Entwicklung besserer Strategien: [http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/de/how-to-build-up-a-participatory-local-development-strategy\\_de.html](http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/de/how-to-build-up-a-participatory-local-development-strategy_de.html).

ENRD Fact sheet, Using participative methodologies to design quality strategies; basiert auf Arbeiten in Italien: [http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/enrd\\_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/12\\_infosheet.pdf](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/12_infosheet.pdf).

- **Was versteht die Kommission unter einem „Aktionsplan zur Veranschaulichung der Umsetzung der Ziele in Maßnahmen“ und einem „Finanzierungsplan für die Strategie, der auch die geplanten Zuweisungen jedes der betroffenen ESI-Fonds enthält“? (Artikel 33 Absatz 1 Buchstaben e und g Dachverordnung) (Kapitel 2, Schritte 4 und 7)**

Um herauszufinden, ob die Ziele der Strategie realistisch sind, empfiehlt es sich, die Aktionen zu analysieren, die zur Erreichung der Ziele erforderlich sind. Ein *Aktionsplan* ist nicht gleichbedeutend mit einer Vorauswahl der Projekte.

Der Aktionsplan muss mindestens diese vier Fragen beantworten:

- ✓ **Welche** Art von Aktionen wird durchgeführt?
- ✓ **Wer** ist für ihre Durchführung verantwortlich?
- ✓ **Wann** und in welcher Reihenfolge müssen sie stattfinden (z. B. Schulung vor Startup)?
- ✓ **Wie** teuer werden sie etwa sein?

#### Kasten 8: Beispiel für einen Aktionsplan im Rahmen der EFF-Achse 4 in Frankreich

Der Begriff „Aktionsplan“ ist in Europa unterschiedlich interpretiert worden. So mussten beispielsweise in Frankreich Partnerschaften, die Mittel aus der EFF-Achse 4 beantragen wollten, einen Entwicklungsplan mit Arbeitspaketen für jeden vorgesehenen Aktionstyp und mit einer Finanzierungstabelle vorlegen. Das Arbeitspaket wurde meist in Form einer Datei vorgelegt, in der die prioritären Ziele, unter denen die Aktion jeweils rangierte, sowie der Beitrag zur Erreichung der Ziele, die erwarteten Ergebnisse für das Gebiet, die vorgesehenen Begünstigten, die förderfähigen Ausgaben, die Beihilfeintensität, die angestrebte EU-Finanzierung, andere vorgesehene Finanzmittel, Begleit- und Bewertungsindikatoren und der Zeitplan für die Umsetzung angegeben wurden. Siehe dazu die Spezifikationen in der Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen im Rahmen der EFF-Achse 4 am Beispiel Frankreich (S. 11):

[https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/annex3\\_france\\_en.pdf](https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/annex3_france_en.pdf).

Schottische LEADER-Gruppen stützen sich meist auf einen Geschäftsplan mit allen verwaltungs- und finanztechnischen Verfahren und Systemen zur Umsetzung der Strategie einschließlich eines Plans für LAG-Aktivitäten, der zumeist einen genauen Terminkalender für die Umsetzung der einzelnen Aktionen enthält und angibt, wer dafür zuständig ist. Siehe Abschnitte 6 und 7 des Geschäftsplans einer schottischen LEADER-Gruppe:

[https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/UKsc\\_LEADER-Business\\_Plan\\_Moray.pdf](https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/UKsc_LEADER-Business_Plan_Moray.pdf).

Der *Finanzplan* sollte Schätzungen der für die einzelnen Aktionstypen benötigten Beträge enthalten. Wenn eine Strategie Gelder aus mehreren Fonds erhält, muss aus dem Finanzplan hervorgehen, welcher Teil der Strategie in einem Programmjahr von dem jeweiligen Fonds und durch öffentliche Kofinanzierung abgedeckt wird. Die Ausgaben für die eigentliche Umsetzung

der Strategie, Kooperationskosten sowie laufende Kosten und Sensibilisierungsausgaben sind voneinander zu trennen. Die erforderliche Genauigkeit der Angaben und der Ausgabenkategorien kann je nach Mitgliedstaat unterschiedlich sein. Die Verwaltungsbehörden können z. B. Angaben zu geplanten Ausgaben für bestimmte, zuvor auf nationaler oder regionaler Ebene festgelegte Aktionskategorien verlangen. Die Verwaltungsbehörde könnte von den Partnerschaften aber auch nur verlangen, Ausgabenschätzungen für die einzelnen Ziele und/oder wichtigsten Aktionskategorien der lokalen Entwicklungsstrategie vorzulegen.

Die Höhe der Mittel richtet sich nach den Erfordernissen des Gebiets und seiner Größe, der Art der Strategie und danach, ob andere Förderprogramme vorhanden sind. Er kann auch von der wirtschaftlichen Lage eines Mitgliedstaates abhängen. Die im Rahmen von LEADER und der EFF-Achse 4 gesammelten Erfahrungen zeigen, dass das Mindestbudget für eine lokale Entwicklungsstrategie bei 3 Mio. EUR an öffentlichen Geldern für den gesamten Zeitraum liegt. Bei einem kleineren Budget wird es schwierig, über kleine, „weiche“ Investitionen hinauszugehen und die notwendige Sensibilisierung des Gebiets zu bewirken. In städtischen Baugebietern und im Falle einer CLLD, die aus mehreren Fonds Gelder erhält, werden diese Beträge vermutlich sehr viel höher sein.

Wie bereits erläutert, soll dieser Leitfaden kein steifer Rahmen sein, sondern dazu beitragen, dass die Investitionen den von der Gemeinschaft in der Strategie festgelegten Zielen entsprechen und dass diese Ziele mit den zur Verfügung stehenden Mitteln auch tatsächlich erreicht werden können. Es sollten Mechanismen vorhanden sein, mit denen die Partnerschaften in Konsultation mit den Verwaltungsbehörden den Finanzplan an sich wandelnde Bedingungen anpassen können. Aufgrund der neuen Bestimmungen zu Begleitung und Bewertung (s. u.) lassen sich Veränderungen begründen.

Zu weiterem Quellenmaterial siehe folgende Fußnote.<sup>29</sup>

- **Was versteht die Kommission unter einer „Beschreibung der Vorkehrungen für die Verwaltung und die Begleitung der Strategie, in der die Kapazität der lokalen Aktionsgruppe zur Umsetzung der Strategie verdeutlicht wird“ und einer „Beschreibung der speziellen Vorkehrungen für die Bewertung“? (Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe f Dachverordnung) (Kapitel 2, Schritt 8)**

Lokale Partnerschaften müssen nachweisen, dass sie eindeutige Verfahren eingerichtet haben und über Mitarbeiter verfügen, die ausreichend erfahren und qualifiziert sind, um die effektive Verwaltung der Strategie zu gewährleisten. Dazu zählen zweifelsohne auch Verwaltungs- und Finanzfragen. Wenn in der Strategie auch Arbeit mit nicht organisierten oder schwer erreichbaren Gruppen vorgesehen ist, müssen dazu qualifizierte Mitarbeiter für deren Mobilisierung, Sensibilisierung, für Gemeinschafts- und Projektentwicklung vorhanden sein.

---

<sup>29</sup> Weiteres Quellenmaterial:

- ENRD, LEADER Toolkit, Die Strategieentwicklung – Welche Punkte sollte eine Entwicklungsstrategie mindestens beinhalten? Empfehlungen und Videos: [http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/minimum-content/de/description-of-the-strategy-and-its-objectives\\_de.html](http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/minimum-content/de/description-of-the-strategy-and-its-objectives_de.html).
- FARNET Leitfaden 1, Kapitel 4c, Ausarbeitung des Durchführungsplans: <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20DE.pdf>.
- Examples of integrated strategies from fisheries areas from around Europe, Zusammenfassungen und ausführliche Beschreibungen: <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/de/taxonomy/term/438>.

Die Partnerschaften müssen nachweisen, dass sie transparente und berechenbare Verfahren zur Entscheidung und Projektauswahl eingerichtet haben. So müssen beispielsweise die Abstimmungen über alle Entscheidungen dokumentiert werden, und es sollte Verfahren zur Vermeidung von Interessenkonflikten geben. Darauf wird im Abschnitt über die Partnerschaft genauer eingegangen.

Ein neuer Aspekt der Verordnung ist die Anforderung, dass „eine Beschreibung der Vorkehrungen für (...) die Begleitung der Strategie (...) und eine Beschreibung der speziellen Vorkehrungen für die Bewertung“ vorgenommen werden muss. Die Vorkehrungen für die Begleitung und die Bewertung der Strategie sind erforderlich, um den Anforderungen der Verwaltungsbehörde zu genügen. Sie sind nicht als rein formale Anforderung zur Rechtfertigung der Ausgaben anzusehen, sondern sollten so gestaltet werden, dass hilfreiche Informationen für die Verwaltung der lokalen Partnerschaft zur Verfügung stehen. Indem die Strategie Verfahren zur regelmäßigen Begleitung und Bewertung vorsieht, verfügt die Partnerschaft über ein Instrument, das ihr mitteilt, was funktioniert und was nicht, und das ihr ermöglicht, die Strategie an sich wandelnde Bedingungen anzupassen. Durch die Kombination aus „klaren, messbaren Zielvorgaben für Output und Ergebnisse“ und „Vorkehrungen für die Bewertung“ können lokale Partnerschaften sehr viel konkretere und realistischere und zugleich robustere und flexiblere Strategien entwickeln.

LAGs sollten Angaben machen:

- ✓ zu den Systemen und Mechanismen, die sie für die Erhebung und Verarbeitung der relevanten Finanz- und Leistungsdaten zu Indikatoren und Zielsetzungen vorschlagen. Diese müssen genau auf die Ziele der Strategie ausgerichtet sein;
- ✓ zur Bewertung der eigenen Leistung bei der Umsetzung der Besonderheiten der CLLD;
- ✓ zu ihren Vorschlägen zur Verbreitung und Nutzung der Ergebnisse in dem Gebiet, z. B. zur Änderung der lokalen Entwicklungsstrategie und ihrer Ausführung;
- ✓ zu den ihrerseits vorgesehenen Beiträgen zu den Vorkehrungen für die Begleitung und Bewertung der CLLD und zu dem Programm auf regionaler und nationaler Ebene.

#### Kasten 9: Beispiel für ein Peer-Bewertungssystem der LAG Kasvu in Finnland

Die finnische LAG Kasvu hat mit einer benachbarten LAG zusammen ein Peer-Bewertungssystem eingerichtet. Jede LAG hat eine Reihe von Projekten in dem jeweils anderen Gebiet begleitet. Das Feedback eines Peers, der vor ähnlichen Herausforderungen steht, aber selbst nicht unmittelbar an der Umsetzung der Strategie beteiligt ist, enthielt hilfreiche Informationen für beide Teilnehmer.

[http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/filedownload.cfm?id=7DE31F71-C820-630C-F49F-4C0E4D343CBB](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=7DE31F71-C820-630C-F49F-4C0E4D343CBB)

Das deutsche Netzwerk ländliche Räume schlägt drei verschiedene Intensitätsmodelle vor, die als Signal-Check, Multi-Check und Fokus-Check genutzt werden können.<sup>30</sup>

Zu weiterem Quellenmaterial siehe folgende Fußnote.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> <http://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/regionen/leader/selbst-evaluierung/leitfaden-projekt/>.

<sup>31</sup> Weiteres Quellenmaterial:

### 3.3.2. Neue oder verstärkte Elemente in den Aufgaben der Partnerschaften (Artikel 34 Absatz 3 Dachverordnung)

Artikel 34 Absatz 3 Dachverordnung beschreibt die Aufgaben lokaler Partnerschaften, die im nachstehenden Kasten aufgeführt sind:

#### Kasten 10: Aufgaben der lokalen Aktionsgruppen

Nach Artikel 34 Absatz 3 umfassen die Aufgaben lokaler Aktionsgruppen:

- a) **den Aufbau von Kapazitäten** der lokalen Akteure zur Entwicklung und Durchführung von Vorhaben einschließlich der Förderung ihrer Projektmanagementfähigkeiten;
- b) das Ausarbeiten eines nicht diskriminierenden und transparenten **Auswahlverfahrens sowie objektiver Kriterien für die Auswahl der Vorhaben, die Interessenkonflikte vermeiden** und gewährleisten, dass **mindestens 50 % der Stimmen in den Auswahlentscheidungen von Partnern stammen, bei denen es sich nicht um Behörden handelt**, und die die Auswahl im schriftlichen Verfahren erlauben;
- c) das **Gewährleisten der Kohärenz mit der CLLD-Strategie** bei der Auswahl der Vorhaben durch Einstufung dieser Vorhaben nach ihrem Beitrag zum Erreichen der Ziele und zur Einhaltung der Vorsätze dieser Strategie;
- d) die **Ausarbeitung und Veröffentlichung von Aufrufen zur Einreichung von Vorschlägen** oder eines fortlaufenden Verfahrens zur Einreichung von Projekten, einschließlich der Festlegung von Auswahlkriterien;
- e) die **Entgegennahme von Anträgen auf Unterstützung und deren Bewertung**;
- f) die **Auswahl der Vorhaben und die Festlegung der Höhe der Finanzmittel** oder gegebenenfalls die Vorstellung der Vorschläge bei der für die abschließende **Überprüfung der Förderfähigkeit** zuständigen Stelle **noch vor der Genehmigung**;
- g) die **Begleitung der Umsetzung** der CLLD-Strategie und der unterstützten Vorhaben sowie die Durchführung **spezifischer Bewertungstätigkeiten** im Zusammenhang mit dieser Strategie.

Die Verwaltungsbehörde ist für die Auswahl der LAGs zuständig und sorgt für ein diskriminierungsfreies, transparentes Auswahlverfahren.

Wie im vorangegangenen Abschnitt soll auch hier wieder kurz erläutert werden, was die Europäische Kommission unter einigen der wichtigen Formulierungen (fett gedruckt) versteht; einige Beispiele werden zur Veranschaulichung angeführt.

- 
- LEADER Toolkit, Wie führt man Selbstbewertung durch? und Wer kann eine externe Bewertung durchführen: [http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-implementation/de/how-to-carry-out-a-self-evaluation\\_de.html](http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-implementation/de/how-to-carry-out-a-self-evaluation_de.html); [http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-implementation/de/who-could-make-an-external-evaluation\\_de.html](http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-implementation/de/who-could-make-an-external-evaluation_de.html).
  - Finnisches Handbuch zur Selbstbewertung für lokale Aktionsgruppen: [http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/pdf/library/evaluations/Selfevaluation\\_workbook\\_for\\_LAGs.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/pdf/library/evaluations/Selfevaluation_workbook_for_LAGs.pdf)
  - FARNET Leitfaden 1, Kapitel 4c Kontrolle und Evaluation: <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20DE.pdf>.
  - FARNET Leitfaden 4 Abschnitte 1.5, 1.6 und 1.7: <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/farnet-guide-4-steps-success>.

- **Was versteht die Kommission unter dem „Aufbau von Kapazitäten der lokalen Akteure zur Entwicklung und Durchführung von Vorhaben einschließlich der Förderung ihrer Projektmanagementfähigkeiten“? (Artikel 34 Absatz 3 Buchstabe a Dachverordnung) (Kapitel 2, Schritte 3 und 5)**

Was sich vor allem aus früheren Erfahrungen ergibt, ist die Mahnung, dass CLLD-Partnerschaften nicht als das letzte lokale Glied in einer langen Kette zur Ausführung von Maßnahmen angesehen werden dürfen, die an anderer Stelle beschlossen worden sind. Sie sind nicht die lokalen einzigen Anlaufstellen für Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen und zur Entgegennahme von Anträgen auf normale Finanzhilfe- oder Schulungsprogramme. Der eigentliche Wert der Partnerschaft liegt in ihrer Aufgabe, die Menschen vor Ort zusammenzubringen, um Ideen anzuregen und gemeinsam Projekte zu entwickeln, die ohne diese Partnerschaft gar nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen realisiert würden.

Lokale Gemeinschaften unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Erfahrungen, ihres Organisationsgrads, ihres Human- und Sozialkapitals und der Unterstützung, die sie von anderen Agenturen erhalten. Eine der ersten und wichtigsten Aufgaben lokaler Partnerschaften ist daher, den notwendigen Kapazitätsaufbau der Gemeinschaft zu beurteilen und in die Strategie einzubringen. Kapazitätsaufbau erfolgt durch:

- ✓ Informationsveranstaltungen und sozialem Engagement in der Gemeinschaft;
- ✓ Unterstützung zur Zusammenführung von Menschen und zur Gemeinschaftsorganisation;
- ✓ individuelle oder gemeinsame Beratung und Unterstützung für Entwicklungsprojekte;
- ✓ Schulungen.

Ganz wichtig ist, dass die Partnerschaft entweder über eigene Mitarbeiter verfügt, die für diese Aufgaben ausreichend qualifiziert sind, oder dass sie externe Fachleute heranziehen kann. Vorbereitende Unterstützung kann genutzt werden, um diese Art von Kapazitätsaufbau in der Startphase der Programme zu finanzieren. Wenn keine finanziellen Mittel und Humanressourcen zum Kapazitätsaufbau zur Verfügung gestellt werden, ist zu befürchten, dass die Strategie von den stärksten und mächtigsten Akteuren in der Gemeinschaft zu Lasten anderer Interessenvertreter und der gesamten Gemeinschaft „gekapert“ wird.

#### **Kasten 11: Kapazitätsaufbau durch die FLAG Nordöstliches Lappland**

Die Unterstützung von Berufsfischern bei ihrer Diversifizierung in neue Tätigkeitsfelder gehört zu den Prioritäten der FLAG Nordöstliches Lappland. Fischer in Sodankylä sehen im Tourismus das Tätigkeitsfeld mit dem größten Potenzial zur Aufstockung ihrer Einkommen. Es fehlt ihnen jedoch an Kenntnissen und Genehmigungen, um in diesen neuen Markt vorstoßen zu können. Zusammen mit der Tourismusabteilung der örtlichen Gemeinde hat die FLAG Fischer damit beauftragt, Ziele und Unterstützungsbedarf zu ermitteln, um ihnen dann bei der praktischen Umsetzung ihrer Ideen behilflich zu sein.

Ein Ergebnis ihrer Diskussionen war die Entwicklung eines umfassenden Schulungspakets, das genau auf die örtlichen Fischer zugeschnitten ist und ihnen zu den erforderlichen Genehmigungen und Kenntnissen verhelfen soll, damit sie brauchbare touristische Produkte entwickeln und anbieten können. Die ersten Kurse, in denen es um Sicherheitsfragen, Produktentwicklung und Marketing ging, erstreckten sich über ein Jahr. Ergänzt wurden sie durch Besuche von Handelsmessen, Praktika in etablierten Tourismusunternehmen und individuelle Anleitung zur Produktentwicklung. Am Ende hatten 14 Fischer die erforderlichen Genehmigungen, und sieben marktfähige Produkte waren entwickelt

worden. Da Kapazitätsaufbau ein langfristiger Prozess ist, fand im darauffolgenden Jahr eine zweite Staffel von Kursen statt, in denen die im ersten Jahr erworbenen Grundkenntnisse erweitert werden sollten. In diesen Kursen ging es um eine Verbesserung der Qualität der touristischen Erfahrung. Dazu wurden beispielsweise Kenntnisse in Kundendienst, Sicherheitsvorschriften für Kunden, englischer Sprache usw. vermittelt. Am Ende der beiden Kursstaffeln hatten die Fischer elf praktikable und von Tourismusunternehmen in dem Gebiet anerkannte Tourismusprodukte entwickelt.

<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/tourism-training-fishermen-flag-northern-eastern-lapland-fi>

- **Was versteht die Kommission unter dem „Ausarbeiten eines nicht diskriminierenden und transparenten Auswahlverfahrens und von objektiven Kriterien für die Auswahl der Vorhaben, die Interessenkonflikte vermeiden“? (Artikel 34 Absatz 3 Buchstabe b Dachverordnung)**

Dieser Artikel ist u. a. auf den LEADER-Bericht des Rechnungshofs zurückzuführen, in dem festgestellt worden war, dass in einigen Fällen Partner, die selbst ein Interesse an Projekten hatten, an deren Genehmigung mitgewirkt hatten. Bei allen lokalen Projekten besteht die Gefahr, dass lokale Eliten oder dominierende Wirtschaftszweige oder Interessen den Entscheidungsprozess kontrollieren könnten. Die örtlichen Partnerschaften stecken hier in einem Dilemma, da die aktivsten und dynamischsten Mitglieder der Gemeinschaft oft auch diejenigen mit den meisten Ideen und Ressourcen für Projekte sind. Werden sie ausgeschlossen, verliert die Partnerschaft möglicherweise an Energie und Führungsstärke.

Grundsätzlich gilt daher, dass alle Partner ihr Interesse an den Projekten angeben müssen und nicht an Entscheidungen teilnehmen dürfen, die sie direkt betreffen.

Die LAGs sollten ihre Verfahren beschreiben, um Interessenkonflikte im Einklang mit der Haushaltsordnung zu vermeiden.<sup>32</sup> Die Verfahren zur Projektauswahl sollen diskriminierungsfrei und transparent sein und den Entscheidungsprozess und die Auswahlkriterien offenlegen. Anzugeben sind der genaue Ablauf und die auf jeder Stufe beteiligten Personen; eine angemessene Zuständigkeitsteilung zwischen den einzelnen Elementen des Prozesses ist sicherzustellen. Außerdem sind klare und einfache Rechtsbehelfe vorzusehen. Ein Flussdiagramm kann dies veranschaulichen.

Zudem sollten die Interessen der Mitglieder des Entscheidungsgremiums der LAG in einem Register erfasst werden, in dem jede Verbindung zwischen den Mitgliedern des Auswahlausschusses und jedem Projekt oder Antragsteller dokumentiert wird.

LAGs dürfen Mittel für eigene Projekte einwerben, wenn die Partnerschaft selbst das Projekt fördert. Es muss jedoch ein klares, transparentes Verfahren geben, in dem deutlich gemacht wird, dass diese Projekte zur lokalen Entwicklungsstrategie beitragen und dass sie die allgemeine Unterstützung der Gemeinschaft haben.

---

<sup>32</sup> Artikel 57 der Verordnung Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates.

Durch solche Verfahren können Partnerschaften doppelt Rechenschaft ablegen, extern gegenüber Prüfern, Verwaltungsbehörden und Zahlstellen und intern gegenüber der örtlichen Gemeinschaft.

- **Was versteht die Kommission darunter, „dass mindestens 50 % der Stimmen bei den Auswahlentscheidungen von Partnern stammen [müssen], bei denen es sich nicht um Behörden handelt“? (Artikel 34 Absatz 3 Buchstabe b Dachverordnung) (Kapitel 2, Schritte 3 und 5)**

Damit soll Artikel 32 Absatz 2 Buchstabe b der Dachverordnung gestärkt werden, in dem es heißt, dass „auf der Ebene der Beschlussfassung weder Behörden im Sinne der nationalen Vorschriften noch eine einzelne Interessengruppe mit mehr als 49 % der Stimmrechte vertreten“ sind. Die 49 %-Regel ist schon seit längerem ein Grundprinzip der LEADER-Methodik. Sie soll gewährleisten, dass die Partnerschaften auch wirklich echte Partnerschaften sind, in denen jedes Mitglied Einfluss auf die Entscheidungen nehmen kann und nicht bloß Anhängsel bestehender Strukturen und Organisationen ist.

In der Vergangenheit gab es immer wieder Gemeinden und Behörden, die LEADER mit großem Misstrauen begegneten, weil sie befürchteten, die Rolle des öffentlichen Sektors und der gewählten Vertreter könnte ausgehöhlt werden. Tatsächlich ist aber eher das Gegenteil der Fall. Der öffentliche Sektor stärkt seine Legitimität, wenn er beweist, dass er in einer echten Partnerschaft mit den Menschen vor Ort arbeiten kann, und die Verfahren für die CLLD enthalten eine Reihe von Kontrollmechanismen, die bei richtiger Anwendung die öffentliche Verantwortlichkeit gewährleisten.

Die Kommission sieht den öffentlichen Sektor insgesamt und insbesondere die Kommunen als zentrale Komponenten des CLLD-Konzepts. Es besteht jedoch die Gefahr, dass öffentliche Einrichtungen das Bottom-up-Prinzip von CLLD ernsthaft abschwächen und sogar beschneiden könnten:

- ✓ wenn Verwaltungsbehörden oder Zahlstellen bei der Prüfung der Förderfähigkeit die Chancen oder die Qualität von Projekten statt ihre Rechtmäßigkeit und Förderfähigkeit bewerten;
- ✓ wenn öffentliche Kofinanzierer (die oft nur für einen ganz kleinen Teil der Projektfinanzierung zuständig sind) ihren Einfluss geltend machen, um abschließend über Projekte zu entscheiden;
- ✓ wenn Verwaltungs- und Finanzaufgaben an eine lokale öffentliche (als anerkannte zwischengeschaltete oder andere) Stelle übertragen werden, die diese Funktionen nutzt, um unzulässigen Einfluss auf die von der übrigen Partnerschaft zu treffende Projektauswahl auszuüben;
- ✓ wenn dominierende politische Parteien ihre Anwesenheit in anderen Einrichtungen der Gemeinschaft nutzen, um eine Sperrmehrheit mit dem öffentlichen Sektor zu bilden.

Die Kommission möchte lokalen Partnerschaften helfen, alle diese Fallstricke zu vermeiden. Die 50 %-Regel ist nur ein Schritt in diese Richtung. Wenn dieses Quorum nicht eingehalten wird, ist die Entscheidung ungültig.

#### **Kasten 12: Partnerschaft in finnischen LAGs**

In Finnland haben lokale Behörden eine sehr starke Position als lokale Dienstleistungsanbieter. Selbst die kleinsten unter ihnen können Steuern erheben und Hunderte Mitarbeiter einstellen. Damit LAGs nicht zu einem bloßen Anhängsel der
---

Kommunalverwaltung werden, hat die finnische Verwaltungsbehörde sehr strenge Voraussetzungen für LAGs festgelegt. Sie müssen unabhängige, nicht gewinnorientierte Organisationen sein, und alle lokalen Akteure müssen Mitglied werden können. LAGs haben im Durchschnitt einhundert Mitglieder. Die Mitglieder wählen den Vorstand direkt. Dieser muss aus *drei gleich großen Parteien* bestehen: aus Vertretern des öffentlichen Sektors, des Privatsektors und der Zivilgesellschaft (Ein-Drittel-Regel). Vorstandsmitglieder können maximal sechs Jahre im Amt bleiben. Sie müssen ihre Interessen in einer Erklärung offenlegen.

[http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/filedownload.cfm?id=7DE337D2-A34C-38D9-2F31-43335FF82AA2](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=7DE337D2-A34C-38D9-2F31-43335FF82AA2)

Zu weiterem Quellenmaterial siehe folgende Fußnote.<sup>33</sup>

- **Was versteht die Kommission unter der „Ausarbeitung und Veröffentlichung von Aufrufen zur Einreichung von Vorschlägen oder eines fortlaufenden Verfahrens zur Einreichung von Projekten einschließlich der Festlegung von Auswahlkriterien“ (Artikel 34 Absatz 3 Buchstabe d Dachverordnung) und dem „Gewährleisten der Kohärenz mit der CLLD-Strategie bei der Auswahl der Vorhaben durch Einstufung dieser Vorhaben nach ihrem Beitrag zum Erreichen der Ziele und zur Einhaltung der Vorsätze dieser Strategie“ (Artikel 34 Absatz 3 Buchstabe c Dachverordnung)?**

Auch dieser Artikel soll das Bottom-up-Prinzip der CLLD und die Autonomie der Partnerschaften stärken. Die Kommission ist sich bewusst, dass der Handlungsspielraum lokaler Partnerschaften für die Bewältigung lokaler Erfordernisse durch starre Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen, Auswahlverfahren und Auswahlkriterien auf nationaler oder regionaler Ebene in der Praxis stark eingeschränkt sein kann. Dann besteht die Gefahr, dass Partnerschaften einfach nur noch ein Projekt nach dem anderen abnicken, sofern es den vorgegebenen Kriterien entspricht. Wenn zudem für die Präsentation und die Durchführung von Projekten zu wenig Zeit zur Verfügung steht oder die Zeitplanung ungünstig ist (weil beispielsweise einige Projektförderer anderweitig stark beschäftigt sind) oder zu starre Konditionen gelten, werden Unternehmer möglicherweise zu riskanten Entscheidungen verleitet.

Um solche Probleme zu vermeiden, hat die Kommission vorgesehen, dass Verwaltungsbehörden bestimmte Elemente der Aufrufe, Verfahren und Kriterien einheitlich festlegen können. Innerhalb dieser Grenzen sollen die lokalen Partnerschaften aber selbst entscheiden können über:

- ✓ einzelne Aspekte der Aufrufe und über ihren Zeitpunkt sowie darüber, ob sie für bestimmte Projekttypen gelten (z. B. gemeinschaftliche Projekte, von Zielsektoren oder Zielgruppen durchgeführte Projekte usw.) und ob sie offen sind;
- ✓ zusätzliche spezielle Auswahlkriterien, die deutlich machen, inwieweit die Projekte zur lokalen Entwicklungsstrategie und zum Territorium beitragen (z. B. als lokaler Multiplikator durch die Verwendung von örtlichen Materialien, Arbeitskräften, Bereitstellung von Dienstleistungen, Wirkung für das Image des Territoriums usw.);

---

<sup>33</sup> Quellenmaterial:

- FARNET Leitfaden 1, Kapitel 3 Aufbau lokaler Partnerschaften:  
<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>.
- LEADER Toolkit, Wie ist die LAG aufgebaut?  
[http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/leader/leader/leader-tool-kit/the-local-action-group/de/what-is-the-lag-structure\\_de.html](http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/leader/leader/leader-tool-kit/the-local-action-group/de/what-is-the-lag-structure_de.html).

- ✓ klare, transparente Verfahren, die im Allgemeinen eine qualitative Beurteilung beinhalten und die Gebietskenntnis aus erster Hand nutzen, über die die Partnerschaften verfügen (z. B. Einzelbewertung durch Mitglieder des Entscheidungsgremiums anhand vorgegebener Fragen, die dann erörtert und zusammengefasst werden);
- ✓ transparente Verfahren für Vorzeige- oder Kollektivprojekte, die von der Partnerschaft selbst betrieben werden.

Einer der Hauptvorteile lokaler Aktionsgruppen im Vergleich zu den lokalen Büros der üblichen nationalen oder regionalen Programme besteht darin, dass die LAGs nicht nur die Strategie planen, sondern auch die Projektauswahl treffen und die Kriterien festlegen, um eine Reihe von Projekten in eine vereinbarte strategische Richtung „lenken“ zu können. Diese Verfahren können sie durch aktive Projektfördermaßnahmen wie Kapazitätsaufbau, Aktivierung der Gemeinschaft und direkte Projektentwicklung ergänzen.

#### Kasten 13: Auswahl von Projekten durch die LEADER+-Partnerschaft North Highlands

Die LEADER+-Partnerschaft North Highlands hat eine einfache zweiseitige Projektzusammenfassung und einen Bewertungsbogen erstellt, um die Entscheidungen möglichst transparent zu machen. Im ersten Abschnitt werden die wichtigsten Merkmale des Projekts mit den Kosten, der beantragten Finanzierung, Projektoutput und Angaben zur Einhaltung von Gleichheitsgrundsätzen zusammengefasst. Der nächste Abschnitt enthält zwölf Bewertungskriterien. Dazu zählen Punkte wie Übereinstimmung mit der Strategie, Grad der Einbeziehung der Gemeinschaft, Bewertung der Realisierbarkeit und Nachhaltigkeit, Innovation, Verbindung zu anderen Projekten, Nutzen für die Umwelt und/oder das kulturelle Erbe und Anschubeffekt für privatwirtschaftliche Investitionen. Der Bogen enthält auch einige einfache Anleitungen für die Bewertung.

Viele Länder und lokale Partnerschaften haben sehr detaillierte Projektbewertungs- und Einstufungssysteme entwickelt, mit denen u. a. versucht wird, die Kriterien unter Berücksichtigung der lokalen Bedingungen zu gewichten. Auf alle Fälle muss sichergestellt sein, dass die Verfahren und Kriterien der Größe der Projekte angemessen sind und dass sie eine transparente Entscheidungsfindung ermöglichen und nicht einfach automatisch abgearbeitet werden.

Zu weiterem Quellenmaterial siehe folgende Fußnote.<sup>34</sup>

- **Was versteht die Kommission unter „Auswahl der Vorhaben und Festlegung der Höhe der Finanzmittel“? (Artikel 34 Absatz 3 Buchstabe f Dachverordnung)**

Auch dieser Artikel soll die Rolle der Partnerschaft gegenüber den anderen Verwaltungsebenen klären und die Grundlagen der CLLD stärken. Am einfachsten lässt sich der

---

<sup>34</sup> Quellenmaterial:

- FARNET Leitfaden 4, Schritte zum Erfolg, Kapitel 2 Private Unternehmer zur Mitarbeit motivieren und ihre Investitionsbereitschaft fördern; Kapitel 3 Aktive Projektentwicklung und Projektauswahl: <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/farnet-guide-4-steps-success>.
- LEADER Toolkit, Die Strategieumsetzung – Wie definiert man die Auswahlkriterien für ein Projekt? [http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-implementation/de/how-to-define-the-project-selection-criteria\\_de.html](http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-implementation/de/how-to-define-the-project-selection-criteria_de.html).

Artikel so umschreiben, dass die lokale Partnerschaft für die Entscheidungen über die „Chance“ von Projekten zuständig sein soll.

Die Aufgaben der **lokalen Partnerschaft** hinsichtlich der Projektauswahl:

- ✓ analysieren, inwieweit das Projekt zur lokalen Strategie beiträgt;
- ✓ Standardkriterien anwenden (z. B. Schaffung von Arbeitsplätzen, Beschäftigung von Frauen oder benachteiligten Gruppen, Nutzung örtlicher Ressourcen, Multiplikatoreffekte usw.), die auf nationaler oder regionaler Ebene festgelegt worden sind;
- ✓ lokale Kriterien (z. B. Priorität für Gebiete oder Gruppen mit besonderem Bedarf oder für vor Ort besonders wichtige Erwerbszweige) entwickeln und anwenden;
- ✓ für Übereinstimmung mit anderen Strategien sorgen;
- ✓ die Realisierbarkeit des Projekts sicherstellen (Märkte, Technologie, operationelle und finanzielle Durchführbarkeit);
- ✓ Projekte auf Mitnahmeeffekte (würde das Projekt auch ohne die Unterstützung in gleicher Weise durchgeführt?) und auf mögliche Verlagerung (wird die Unterstützung für ein Unternehmen zu Problemen für ein anderes Unternehmen führen?) prüfen;
- ✓ feststellen, ob die Projektförderer über die erforderliche Kapazität für die Projektdurchführung verfügen;
- ✓ sicherstellen, dass das Projekt alle erforderlichen Genehmigungen und Lizenzen hat oder bekommen kann;
- ✓ eine vorläufige Prüfung der Förderfähigkeit vornehmen, bevor die Akte an die Verwaltungsbehörde weitergeleitet wird.

Nach der Verordnung soll die Partnerschaft auch in der Lage sein, die Höhe der öffentlichen Finanzierung festzulegen. Auch dies muss innerhalb der von der Verordnung, dem Programm und eventuellen nationalen Vorschriften gesetzten Grenzen geschehen. *Damit ist es der Partnerschaft aber möglich, einzelne Projekte zu bewerten und diejenigen weiter zu unterstützen, die in besonderer Weise zur lokalen Strategie beitragen, die innovativer sind oder die besonders benachteiligte Gruppen fördern. Außerdem wird den Gruppen die Flexibilität zugestanden, die von Projektförderern vorgelegten Budgets zu erörtern und zu entscheiden, ob sie ein Projekt ganz oder teilweise finanzieren und/oder das Projekt stufen- oder abschnittsweise gliedern wollen.*

Die Verwaltungsbehörden sollen im Rahmen von EFRE, ESF und EMFF eine Reihe von Aufgaben im Hinblick auf die LAGs wahrnehmen, die in Artikel 125 Absatz 3 der Dachverordnung aufgeführt sind. So treffen die Verwaltungsbehörden beispielsweise alle endgültigen Entscheidungen hinsichtlich der Förderfähigkeit des Projekts und prüfen, ob es mit den Verordnungen, dem Programm, den Vorschriften für staatliche Beihilfen und anderen nationalen oder regionalen Verordnungen im Einklang steht. Sie sollen auch bestätigen, dass die von LAGs durchgeführten Prüfungen der Kapazität von Projektförderern angemessen sind. Solange nicht gegen die Bestimmungen des Artikels 125 Absatz 3 Dachverordnung verstoßen wird, sollten sich die Verwaltungsbehörden nicht in die Projektauswahl einmischen.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Nach Artikel 65 Absatz 4 ELER-VO legen die Mitgliedstaaten „die Aufgaben der Verwaltungsbehörde, der Zahlstelle und der lokalen Aktionsgruppen im Rahmen von LEADER hinsichtlich der Anwendung der Förderfähigkeits- und Auswahlkriterien und des Projektauswahlverfahrens genau fest“. Nach Artikel 42 Absatz 1 ELER-VO „dürfen lokale Aktionsgruppen auch zusätzliche Aufgaben ausführen, die ihnen von der Verwaltungsbehörde und/oder der Zahlstelle übertragen werden“.

Folglich gibt es verschiedene Modelle für die CLLD:

- Bei einem „*dezentralisierten Modell*“ delegieren die Verwaltungsbehörden die formale Projektgenehmigung (Unterzeichnung der Finanzhilfvereinbarung) und/oder die Auszahlungen an die lokale Partnerschaft. Wenn die formale Projektgenehmigung im Rahmen von EMFF, EFRE und ESF (nicht im Rahmen von ELER) an die LAGs delegiert wird, muss die LAG eine zwischengeschaltete Stelle werden – mit allen aufsichts- und kontrollbezogenen Auswirkungen, die dies nach sich zieht. LAGs, die von diesen drei Fonds (ESF, EFRE, EMFF) finanziert werden, können *Auszahlungen* an Begünstigte *vornehmen*, ohne dass sie zu einer zwischengeschalteten Stelle werden, sofern die entsprechenden Verfahren eingerichtet sind. Bei Projekten, die vom ELER finanziert werden, bleibt die Zahlstelle für die Auszahlungen zuständig.

#### Kasten 14: Projektauswahl und Auszahlungen durch LEADER-LAGs in der spanischen Region Aragon

In der spanischen Region Aragon sind 20 lokale LEADER-Aktionsgruppen direkt für die Genehmigung von lokalen Projekten (Unterzeichnung der Finanzhilfvereinbarung) und die Auszahlung der Finanzhilfe an Projektförderer bei Abschluss des Projekts zuständig. Die regionale Verwaltungsbehörde leistet zu Beginn des Zeitraums eine Vorschusszahlung in Höhe von 9 % des öffentlichen Budgets der lokalen Aktionsgruppe gegen Vorlage einer Bankgarantie. Ursprünglich musste die Partnerschaft zunächst vier Bescheinigungen für genehmigte Projekte vorlegen, um den jährlichen Vorschuss zu erhalten; dieser wurde von der Regionalregierung innerhalb von zwei bis drei Monaten erstattet. Auf diese Weise wurden Liquiditätsprobleme vermieden. Im Zuge der Wirtschaftskrise wurde die Zahl der Bescheinigungen auf zwei reduziert, und die Erstattung erfolgt erst nach einem längeren Zeitraum. Dies beeinträchtigt den Cashflow.

Die lokalen Partnerschaften sind überzeugt, dass sich ihr Status in den Augen der lokalen Interessenträger durch dieses System erheblich verbessert hat und dass das System ihnen ermöglicht, auf die Erfordernisse von Projektförderern sehr viel flexibler und schneller zu reagieren. Sie haben darauf gedrungen, dass auch künftig auf diese Weise verfahren wird.

- Bei dem stärker „*zentralisierten Modell*“ ist die Verwaltungsbehörde für die formale Projektgenehmigung und die Auszahlung zuständig. Der Vorteil ist, dass die lokale Partnerschaft von sehr viel Verwaltungsarbeit befreit wird. Dieses Modell funktioniert aber nur, wenn die Verwaltungsbehörde flexible und schnelle Genehmigungs- und Auszahlungssysteme einrichten kann.

#### Kasten 15: Auswahl von Vorhaben und Auszahlung durch finnische FLAGS

Das finnische System im Rahmen von Achse 4 des EFF ist ein Beispiel für ein zentralisiertes Modell. Die FLAGS regen Projekte an und wählen sie aus, aber die endgültige Genehmigung und die Auszahlungen erfolgen durch die mit der Programmverwaltung betrauten Regionalbüros der zwischengeschalteten Stelle (ELY-Zentren). Diese Zentren erhalten Finanzierungsanträge für Projekte, die von den FLAGS in ihrer Region ausgewählt worden sind, und sie prüfen die Förderfähigkeit, bevor sie die Projekte formal genehmigen. Nachdem ein ELY-Zentrum ein Projekt genehmigt hat, kontrolliert es seine Durchführung und leistet die Zahlungen direkt an den Begünstigten. Die Zentren übernehmen auch die Berichterstattung an die Verwaltungsbehörde über genehmigte Projekte, Auszahlungen und

#### Bewertung.

Die finnischen FLAGs machen sich die Rechtsperson vorhandener Einrichtungen (teilweise LEADER-Gruppen) zunutze. Sie befassen sich mit folgenden Aufgaben: Erarbeitung einer lokalen Entwicklungsstrategie, Sensibilisierung und Unterstützung für die Projektentwicklung, informelle Prüfung von Antragsformularen, Projektauswahl und Berichterstattung über die FLAG-Aktivitäten. Dank der Nähe und des Vertrauens zwischen den ELY-Zentren und den FLAGs können Projekte innerhalb von sechs Wochen nach Antragstellung bei einer FLAG und teilweise sogar noch schneller genehmigt werden.

Umsetzung von Achse 4 des EFF in Finnland:

<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/axis-4-finland>.

Es gibt auch Zwischenlösungen, bei denen die Verwaltungsbehörden die Kontrolle und die Bescheinigung über vorgenommene Investitionen an lokale Partnerschaften delegieren. Dies kann die Ausführung beschleunigen, sofern die Verwaltungsbehörden ein geeignetes Stichprobenkontrollsystem eingeführt haben und nicht alle Kontrollen doppelt durchgeführt werden.

In allen Fällen trägt letztlich die Verwaltungsbehörde die Verantwortung für sämtliche Fehler und jeden Missbrauch von Mitteln. Deshalb sollten vor einer Entscheidung über den Umfang der Aufgabendelegierung an LAGs zunächst die Vorteile wie schnelleres und flexibleres Reagieren auf lokale Erfordernisse und das Risiko, dass nicht förderfähige oder unangemessene Ausgaben getätigt werden, gegeneinander abgewogen werden.

Unabhängig vom gewählten Umfang der Delegation lässt sich das Risiko erheblich verringern, wenn folgende Vorkehrungen getroffen werden:

- ✓ Die Zuständigkeiten für Verwaltungs- und Kontrollaufgaben werden in der von der Verwaltungsbehörde und der LAG unterzeichneten Vereinbarung genau spezifiziert (siehe Artikel 33 Absatz 5 Dachverordnung).
- ✓ Die Funktionen der LAG im Verwaltungs- und Kontrollsystem gegenüber allen an der Durchführung beteiligten Akteuren werden genau spezifiziert.
- ✓ Die Funktionen der LAGs und der für die Durchführung des jeweiligen Programms zuständigen Behörden im Zusammenhang mit der lokalen Entwicklungsstrategie werden genau spezifiziert (siehe Artikel 34 Absatz 1 Dachverordnung).
- ✓ Es wird dafür gesorgt, dass *geeignete* und *angemessene* Systeme vorhanden sind, die gewährleisten, dass alle Verfahren von der LAG und entlang der gesamten die CLLD betreffenden Durchführungskette eingehalten werden (Stichprobenahme, Stichprobenkontrollen usw.).
- ✓ Auf jeder Ebene wird dafür gesorgt, dass es nicht zu Doppelarbeit und unnötigen Verzögerungen kommt, und Geschwindigkeit, Kosten und Wirksamkeit des Durchführungssystems werden überwacht.

Auch wenn hierfür die Verwaltungsbehörden verantwortlich sind, müssen die lokalen Partnerschaften selbst kontrollieren, dass diese Maßnahmen eingehalten werden, und sicherstellen, dass sie in der täglichen Arbeit berücksichtigt werden.

Zu weiterem Quellenmaterial siehe folgende Fußnote.<sup>36</sup>

### 3.4 Instrumente zur Unterstützung der Umsetzung der CLLD

Die Dachverordnung enthält eine Reihe von Instrumenten, die die von den Partnerschaften geleistete personelle und finanzielle Unterstützung ihrer lokalen Gemeinschaft effektiver und anpassungsfähiger machen können.

- **Was versteht die Kommission unter „vorbereitender Unterstützung“? (Artikel 35 Absatz 1 Buchstabe a Dachverordnung)**

Die Erfahrung hat gezeigt, dass die Vorbereitungsphase, in der die Strategie konzipiert und die Partnerschaft eingerichtet wird und passende Grenzen für die CLLD festgelegt werden, entscheidend für den späteren Erfolg ist. Es braucht allerdings Zeit (schätzungsweise 6 bis 12 Monate) und Ressourcen, um sicherzustellen, dass die Strategie auf soliden Fakten beruht, und um die vollständige Einbeziehung der Gemeinschaft zu ermöglichen. Zur Verbesserung der Qualität von Strategien und Partnerschaften empfiehlt die Kommission, dass interessierte lokale Gemeinschaften die Möglichkeit haben sollten, in einer vereinfachten Interessenbekundung „vorbereitende Unterstützung“ zu beantragen.

Die vorbereitende Unterstützung umfasst Maßnahmen wie:

- ✓ Schulung für lokale Interessenträger;
- ✓ Studien über das betreffende Gebiet;
- ✓ Kosten für die Erstellung der lokalen Entwicklungsstrategie einschließlich Beratungskosten und Kosten für Aktionen im Zusammenhang mit der Konsultation von Interessenträgern;
- ✓ Verwaltungskosten (Betriebs- und Personalkosten) der Organisation, die die vorbereitende Unterstützung beantragt (während der Vorbereitungsphase);
- ✓ Unterstützung für kleine Pilotprojekte.

Vorbereitende Unterstützung ist seit 1. Januar 2014 förderfähig, unabhängig davon, ob die lokale Entwicklungsstrategie am Ende Gelder für die Umsetzung erhält. Die Beihilfeintensität für vorbereitende Unterstützung kann bis zu 100 % betragen.

Um Projekte für eine vorbereitende Unterstützung auszuwählen, müssen die Verwaltungsbehörden zum frühestmöglichen Zeitpunkt eine einfache Interessenbekundung organisieren (siehe Beispiel).

Bestehende Partnerschaften in ländlichen Gebieten und Fischereigebieten kommen für diese Unterstützung in Betracht, sofern in ihrem Budget für den Zeitraum 2007-2013 keine vorbereitende Unterstützung vorgesehen war.

Es besteht auch die Möglichkeit, bestimmte kollektive vorbereitende Maßnahmen (z. B. Kapazitätsaufbau und Verbreitung von Informationen über die CLLD durch Schulungen, Websites, Leitlinien, Seminare usw.) aus dem Etat für technische Hilfe für die Zeiträume 2007-2013 und 2014-2020 zu finanzieren.

---

<sup>36</sup> Quellenmaterial:

- ENRD, LEADER-Fokusgruppe 1, Umsetzung des Bottom-up-Ansatzes von LEADER: [http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/leader/leader/focus-groups/de/focus-group-1\\_de.html](http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/leader/leader/focus-groups/de/focus-group-1_de.html).
- FARNET Good Practices, Governance and Management, Delivery models, Axis 4 in Finland, Axis 4 in Denmark: <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/governance-management-0>.

## Kasten 16: Beispiel für vorbereitende Unterstützung für FLAGs in Estland

In Estland wurden die Einrichtung und die Auswahl der lokalen Fischerei-Aktionsgruppen durch ein einjähriges Schulungsprogramm für die neuen Partnerschaften und eine Reihe von Konferenzen unterstützt. Veranstaltet wurden sie vom Landwirtschaftsministerium in Zusammenarbeit mit der nationalen Vernetzungsstelle, dem Pärnu College der Universität Tartu und dem Schulungszentrum Tõru.

Der Schulungsplan war auf drei Zielgruppen (Fischer und Unternehmen im Bereich Fischerei, Vertreter der Lokalregierung und nicht gewinnorientierte Verbände) und auf vier Hauptziele ausgerichtet: Unterstützung der Einrichtung von acht FLAGs, Schulung von FLAG-Leitern, um die Arbeit der FLAGs in Gang zu setzen, Entwicklung einer Zusammenarbeit zwischen FLAG-Mitgliedern und der Befähigung der FLAGs, als lernende Organisationen zu funktionieren; Vermittlung des erforderlichen Know-hows an FLAG-Mitglieder zur Entwicklung von Strategien für ihr Gebiet. Das Programm umfasste Seminare über die rechtlichen Rahmenbedingungen von Achse 4 und Veranstaltungen, in denen es um die Bildung einer LAG-Partnerschaft und die Entwicklung einer lokalen Entwicklungsstrategie und eines Aktionsplans ging. Weitere Themen waren der Kapazitätsaufbau im Bereich Projektmanagement sowie Kommunikation und die Vergabe öffentlicher Aufträge. Ergänzt wurde das Programm durch ein umfassendes Handbuch.

Die Kosten des Programms beliefen sich auf knapp unter 100 000 EUR, die mit staatlichen Geldern und Mitteln des EFF für technische Hilfe finanziert wurden. Die Vorauswahl der lokalen Aktionsgruppen erfolgte durch einen einfachen Aufruf zur Interessenbekundung. Die Gruppen erhielten ca. 70 000 EUR als Unterstützung für einen lokalen Prozess zum Aufbau der Partnerschaft und zur Entwicklung der Entwicklungsstrategie für das Gebiet, parallel zum nationalen Kapazitätsaufbau. Darin enthalten waren die Kosten z. B. für Studien, Informationsverbreitung, Sitzungen und Hilfe von Experten. Nachdem der Kapazitätsaufbau derart vorangetrieben worden war, war Estland eines der ersten Länder in Europa, in denen (Anfang 2010) operationelle FLAGs in der Lage waren, lokale Projekte zu unterstützen.

- **Was versteht die Kommission unter der „Durchführung von Vorhaben im Rahmen der CLLD-Strategie“? (Artikel 35 Absatz 1 Buchstabe b Dachverordnung)**

Die Unterstützung für die „Durchführung von Vorhaben“ umfasst alle Maßnahmen der Strategie außer der vorbereitenden Unterstützung, den laufenden Kosten, Sensibilisierung und Zusammenarbeit. Es sei angemerkt, dass es keine vorab festlegten Teilmaßnahmen oder Aktionstypen zur Durchführung gibt. LAGs können grundsätzlich frei über die Art der Aktionen in ihren lokalen Entwicklungsstrategien entscheiden, die daher auch innerhalb eines Landes oder einer Region je nach LAG unterschiedlich sein können.

Zusätzlich hat die Kommission mehrere Bestimmungen eingeführt, die auf wirksamere und stärker auf die örtlichen Erfordernisse eingehende lokale Entwicklungsstrategien abzielen.

Zur ersten Kategorie von Bestimmungen zählen alle Artikel zur *Verbesserung der Qualität der lokalen Entwicklungsstrategien*, die bereits genannt worden sind. Dazu gehören:

- ✓ klare Ausrichtung auf das, was die Gemeinschaft verändern möchte;
- ✓ messbare Vorgaben für Output und Ergebnisse;

- ✓ konkrete Aktionspläne und Finanzpläne;
- ✓ effektive Systeme für Verwaltung, Begleitung und Bewertung.

Die zweite Kategorie von Bestimmungen soll sicherstellen, dass die lokalen Entwicklungsstrategien *flexibel* genug für die vielfältigen und sich verändernden Erfordernisse unterschiedlicher Gebiete in Europa sind.

Das wurde ermöglicht durch:

- ✓ Erweiterung des potenziellen Geltungsbereichs lokaler Entwicklungsstrategien durch die Möglichkeit, Maßnahmen und Aktionen zu unterstützen, die im Programm nicht vorgesehen sind und möglicherweise gar nicht in den normalen Zuständigkeitsbereich anderer EU-Fonds fallen, sofern sie *mit den Zielen des Programms vereinbar* sind;
- ✓ Ermutigung der Verwaltungsbehörden zu einem flexibleren Ansatz hinsichtlich der Förderfähigkeit, indem angegeben wird, was nicht förderfähig ist, statt umfassend zu definieren, was förderfähig ist.<sup>37</sup>

Die dritte Kategorie von Bestimmungen bezieht sich auf Methoden zur *Vereinfachung* der Gewährung von Finanzhilfen und anderen Formen finanzieller Unterstützung (z. B. durch vereinfachte Kostenoptionen). Dies wird in Kapitel 7 näher erläutert.

- **Was versteht die Kommission unter „Vorbereitung und Durchführung von Kooperationsmaßnahmen der lokalen Aktionsgruppe“? (Artikel 35 Absatz 1 Buchstabe c Dachverordnung)**

Es hat sich gezeigt, dass die Kooperation zwischen CLLD-Partnerschaften auf nationaler und europäischer Ebene ein wichtiger Kanal für den Austausch und die Übertragung von bewährten Praktiken und die Ausweitung erfolgreicher Projektideen ist. Durch uneinheitliche Auswahlverfahren, Zeitpläne und Förderbedingungen in den einzelnen Ländern ist die grenzübergreifende Kooperation jedoch erheblich zurückgegangen.

Im System der geteilten Verwaltung, das für die Durchführung von Programmen der ESI-Fonds gilt, kann die Kommission selbst kein zentrales Auswahlverfahren durchführen. Deshalb schlägt sie drei Ansätze vor, um die Verfahrenskooperation zwischen CLLD-Partnerschaften aufeinander abzustimmen.

- ✓ Der erste von der Kommission empfohlene Ansatz sieht vor, dass die lokale Entwicklungsstrategie Kooperationsaktivitäten mit Partnerschaften einplant, die den gleichen unabhängigen Status haben und selbstständig entscheiden können, mit wem sie wie kooperieren, wie es bei allen anderen Aktionen auch der Fall ist.
- ✓ Alternativ dazu kann der Mitgliedstaat ein offenes Auswahlverfahren durchführen und ein Zeitlimit für die Auswahl vorgeben (4 Monate für ELER und EMFF).<sup>38</sup>
- ✓ Wenn der Mitgliedstaat Aufrufe für Kooperationsprojekte veröffentlichen will, sollten mindestens drei bis vier Aufrufe pro Jahr veröffentlicht werden, um die

---

<sup>37</sup> Einschließlich der in Artikel 69 Absatz 3 Dachverordnung genannten Kosten: a) Schuldzinsen von Begünstigten, auch wenn die finanziellen Kosten der Partnerschaft zulässig sind; b) Erwerb von Grundstücken zu einem Betrag, der über 10 % der förderfähigen Gesamtausgaben liegt, mit Ausnahmen; c) Mehrwertsteuer, es sei denn, sie wird im Rahmen der nationalen Rechtsvorschriften zur Mehrwertsteuer nicht rückerstattet.

<sup>38</sup> Siehe Leitfadentwurf „Guidance for implementation of the LEADER cooperation activities in rural development programmes 2014-2020“, veröffentlicht im Oktober 2013.

Chance zu erhöhen, dass sie mit Aufrufen in anderen Mitgliedstaaten zusammenfallen.

Das vorgeschlagene Verfahren sollte die Einhaltung des Prinzips der Funktionstrennung sicherstellen, das Risiko möglicher Interessenkonflikte mindern und schließlich die Einhaltung der gesetzlichen Rahmenvorschriften gewährleisten.

Im Rahmen von ELER und EMFF wird ebenfalls ein Informationsaustauschsystem eingerichtet, an das die Mitgliedstaaten genehmigte Projekte melden sollen, um Verfahren zu koordinieren.

#### Kasten 17: Regeln für Kooperationsaktivitäten von LAGs in Schweden und Polen

In Schweden wurde das Kooperationsbudget auf die 63 lokalen Aktionsgruppen verteilt. Die LAGs können Kooperationsprojekte nach dem gleichen Verfahren wie andere Projekte im Rahmen ihrer Strategie auswählen. Bis zu 25 % des Kooperationsbudgets kann für die Vorbereitungen auf eine Kooperation verwendet werden.

[www.reseaurural.fr/files/sweden.ppt](http://www.reseaurural.fr/files/sweden.ppt)

In Polen reichen kooperierende LAGs ihren Antrag bei der regionalen zwischengeschalteten Stelle im Rahmen eines laufenden Aufrufs ein (offen bis 30. Juni 2013 für Vorbereitungen und bis 31. Dezember 2013 für vollständige Projekte). Diese Stelle sollte sie innerhalb von etwa zwei Monaten nach Antragseingang genehmigen. Die Verwaltungsbehörde hat ein Handbuch veröffentlicht, in dem die Regeln und Verfahren der Kooperation in englischer Sprache erläutert werden. Das Handbuch ist auf ihrer Website verfügbar:

<http://www.minrol.gov.pl/pol/content/download/39116/217085/file/Guide%20to%20Cooperation%20Projects%20of%20Axis%204%20Leader%20of%20Rural%20Development%20Programme%20for%202007-2013.pdf>.

- **Was versteht die Kommission unter Unterstützung der „mit der Verwaltung der Durchführung der CLLD-Strategie verbundenen laufenden Kosten“ (Artikel 35 Absatz 1 Buchstabe d Dachverordnung) und der „Sensibilisierung für die CLLD-Strategie“ (Artikel 35 Absatz 1 Buchstabe e Dachverordnung)?**

Die Kommission und der Europäische Rechnungshof sehen einen der größten Vorzüge der CLLD darin, dass die Partnerschaften zu den Menschen gehen und Einzelne und Gruppen ermutigen und dabei unterstützen können, Projekte vorzulegen, die zu der Strategie beitragen. Diese Aktivierung der Gemeinschaft wird als „Sensibilisierung“ bezeichnet. Dies wird jedoch manchmal übersehen. Wenn lokale Partnerschaften sich nicht darum kümmern, besteht die Gefahr, dass sich die stärkeren lokalen Akteure der Fonds bemächtigen, gerade diejenigen, die durchaus auch Zugang zu anderen Finanzierungsquellen haben. Am Ende bleibt dann von der lokalen Partnerschaft nicht viel mehr übrig als ein lokales Büro einer höheren Verwaltungsebene, das nur ein weiteres Glied in einer viel zu langen Kette bildet.

Um das zu verhindern und dafür zu sorgen, dass lokale Partnerschaften auch über die Mittel verfügen, „auf die Straße“ zu gehen, um innovative Projekte, kollektive Projekte und Projekte von schwer erreichbaren Gruppen anzuregen, hat die Kommission die Mittel aufgestockt, die Partnerschaften für „laufende Kosten und Sensibilisierung“ ausgeben können. Im vergangenen Zeitraum konnten LEADER-Gruppen maximal 20 % und lokale Fischerei-Aktionsgruppen (FLAGs) maximal 10 % für laufende Kosten ausgeben. Die Sensibilisierung war häufig in dem Betrag enthalten, auch wenn dies nicht gesondert angegeben war.

Jetzt können Gruppen bei einer Beihilfeintensität von bis zu 100 % bis zu 25 % für laufende Kosten und Sensibilisierung ausgeben.

*Laufende Kosten* beinhalten:

- ✓ Personalkosten und Betriebskosten der gewählten Partnerschaft;
- ✓ Schulungen für Mitarbeiter der Partnerschaft (nicht für Projektförderer);
- ✓ Kosten für Werbung (einschließlich Netzwerkkosten, z. B. für die Teilnahme an nationalen und europäischen Netzwerktreffen);
- ✓ Finanzkosten;
- ✓ Kosten für Begleitung und Bewertung.

*Sensibilisierung* beinhaltet:

- ✓ Informationskampagnen – Veranstaltungen, Sitzungen, Broschüren, Websites, soziale Medien, Presse usw.;
- ✓ Austausch mit Interessenträgern, Gemeinschaftsgruppen und potenziellen Projektförderern zur Ideenfindung und zum Aufbau von Vertrauen;
- ✓ Unterstützung für Gemeinschaftsorganisationen und die Schaffung oder Stärkung von Gemeinschaftsstrukturen;
- ✓ Werbung und Unterstützung für die Vorbereitung von Projekten und Anträgen;
- ✓ Unterstützung nach Projektbeginn.

Diese Sensibilisierungsmaßnahmen können direkt von den Mitarbeitern der Partnerschaft oder von extern beauftragten Personen durchgeführt werden. Die Erfahrung hat gezeigt, dass die meisten Partnerschaften dafür mindestens zwei Mitarbeiter benötigen, einen qualifizierten Manager und eine Person für die Verwaltung. Dies hängt aber von den vorhandenen territorialen Organisationen und davon ab, ob CLLD-Partnerschaften Teams mit anderen Agenturen und Partnerschaften bilden oder auf deren Ressourcen zurückgreifen können. LEADER-Gruppen in Ländern, wo es in ländlichen Gebieten kaum andere Organisationen gibt, müssen sehr viel mehr in die Sensibilisierung und den Kapazitätsaufbau investieren. Hier sind häufig Teams von vier oder fünf erfahrenen Personen erforderlich.

Wie sich die laufenden Kosten und die Kosten für die Sensibilisierung verteilen sollen, ist in der Verordnung nicht spezifiziert. Entscheidend ist die Menge der Verwaltungsaufgaben, die an die lokale Partnerschaft übertragen werden. Generell sollten Partnerschaften aber so viele Ressourcen wie möglich für die Sensibilisierung und die Mobilisierung von Gemeinschaftsinitiative aufwenden.

# Kapitel 4. Warum und wie wird die CLLD in Städten durchgeführt?

## 4.1 Einführung in die städtische CLLD

Die städtische CLLD eröffnet enorme Möglichkeiten zur Bewältigung der speziellen Herausforderungen in den Städten und zur Nutzung brachliegenden Potenzials von Bürgern, Unternehmen und der Zivilgesellschaft, die einen Beitrag zur Entwicklung leisten können. In der Vergangenheit waren viele Bottom-up-Ansätze in urbanen Gebieten stark auf wirtschaftliche Entwicklung und soziale Inklusion ausgerichtet. Dies ist ein wichtiger Schwerpunkt, der sicherlich auch weiter eine Rolle spielen wird, aber neue Ansätze für eine gemeinschaftlich betriebene Verwaltung von offenen Räumen, Wohnraum, nachhaltige Lebensmittelerzeugung und lokale Energieerzeugung und -verteilung werden hinzukommen. Das zeigt sich beispielsweise an der raschen Verbreitung der klimafreundlichen Transition-Town-Bewegung<sup>39</sup> in ganz Europa.

Ansätze vom Typ CLLD wurden in unterschiedlichen städtischen Kontexten entwickelt. In den 1990er Jahren lag das Schwergewicht auf benachteiligten Wohngebieten in Innenstadtbezirken. Im Zeitraum 2014-2020 wird städtische CLLD aller Voraussicht nach vielfältigere Formen annehmen und auch andere städtische Gebiete erfassen wie rückläufige Industrie- und Handwerksviertel, Kultur- und Kreativbezirke, die Nachbarschaft oder die Stadt als Ganzes.

### *Städtische CLLD als Teil einer weltweiten Bewegung*

Die städtische CLLD hat ihren Ursprung in verschiedenen Formen von Aktivierung der Gemeinschaft, angefangen bei der Gemeinwesenentwicklung bis hin zu sozialwirtschaftlichen Ansätzen. Ganz unterschiedliche Philosophien, die sich auf nationale und internationale Traditionen stützen, bilden die Grundlage für die städtische CLLD:

- die „University Settlement Movement“ im 19. Jahrhundert, in deren Verlauf Hochschulstudierende sich in armen Stadtvierteln ansiedelten (USA und Vereinigtes Königreich);
- Ansätze der Gemeinwesenentwicklung,<sup>40</sup> bei denen diejenigen in die Lösung einbezogen werden, die am stärksten von einem Problem betroffen sind; Herausbildung einer gemeinschaftlichen Sicht auf das Problem; Ermittlung und Mobilisierung der Aktivposten einer Gemeinschaft und Einigung auf einen integrativen Vertretungsansatz;
- Modelle der Sozialwirtschaft (z. B. soziale Kooperativen in Italien), die auf gemeinschaftlichen Transport, Wohnungskooperativen und alle Aspekte des sozialen Lebens ausgeweitet werden und Arbeitsmöglichkeiten für spezielle Zielgruppen bieten;
- Nachbarschaft nach dem von Saul Alinsky in Chicago entwickelten Ansatz (praktiziert von Londoner Bürgern in ihrer Kampagne für existenzsichernde Löhne);

---

<sup>39</sup> Link zur Website der Transition towns: <http://www.transitionnetwork.org/>.

<sup>40</sup> Siehe beispielsweise die Beschreibung des fünfstufigen New-Oregon-Modells: <http://sogpubs.unc.edu/electronicversions/pg/pgspsm04/article2.pdf>.

- auf den Stärken basierende Entwicklung – Aufbau von Institutionen wie lokalen Entwicklungsunternehmen und Entwicklungsfonds mit einer soliden Bilanz, die Arbeitsraum, Inkubation und andere Dienstleistungen anbieten (z. B. das Berliner Social Impact Lab<sup>41</sup> und die Creggan Enterprises in Derry/Londonderry, siehe Abb. 3).

Europäische Städte können noch viel lernen über die Bereitstellung erschwinglichen Wohnraums, die Verbesserung der öffentlichen Gesundheit und die Bekämpfung von Bandenkriminalität auf der Grundlage dieser Erfahrungen und durch mehr Austausch zwischen europäischen Städten und Städten in anderen Teilen der Welt:

- Der Bürgermeister von Seoul unterstützt die Aktivierung des Gemeinwesens in städtischen Wohngebieten im Rahmen seiner Politik der „Sharing Economy“<sup>42</sup>, in der ein alternatives Modell wirtschaftlicher Entwicklung auf der Grundlage gemeinsam genutzter Ressourcen vom Sozialinnovationspark Seoul gefördert wird.
- Japan hat ein gemeinschaftliches Geschäftsmodell auf Nachbarschaftsebene entwickelt, das auf Umweltfragen ausgerichtet ist.<sup>43</sup>
- In Entwicklungsländern wie Thailand und Indien war die CLLD häufig die integrative Politik für die Armen in städtischen Gebieten. In Bangkok wurden komplexe Probleme des Landbesitzes in informellen Besiedlungen durch das Konzept der gemeinsam genutzten Flächen gelöst. Langfristige Pachtverträge wurden von der Gemeinschaft<sup>44</sup> übernommen, so dass Hüttensiedlungen erfolgreich umgesiedelt werden konnten.
- Medellín in Kolumbien<sup>45</sup> wurde 2013 „City of the Year“. In der „Stadt des Jahres“ wurden von der örtlichen Bevölkerung betriebene Maßnahmen zur Bewältigung sozialer Probleme im Zusammenhang mit Gewalt, Verkehr, Dienstleistungen und Lebensbedingungen in den Favelas entwickelt.
- Die Weltbank hat alle ihre Ansätze für die lokale und von der örtlichen Bevölkerung betriebene Entwicklung<sup>46</sup> zusammengeführt, wobei es insbesondere um eine Ausweitung von Lösungen ging.

---

<sup>41</sup> <http://socialimpactlab.eu/>.

<sup>42</sup> <http://www.shareable.net/blog/is-seoul-the-next-great-sharing-city>.

<sup>43</sup> [http://ishes.org/en/aboutus/biography/writings/2007/writings\\_id000823.html](http://ishes.org/en/aboutus/biography/writings/2007/writings_id000823.html).

<sup>44</sup> <http://www.codi.or.th/housing/frontpage.html>.

<sup>45</sup> <http://online.wsj.com/ad/cityoftheyear>.

<sup>46</sup> H. Binswanger Mkhize, J. de Regt, S. Spector, Local and Community Driven Development, moving to scale in theory and practice, 2012.

[http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2010/03/05/000333037\\_20100305000306/Rendered/PDF/533000PUB0comm1B1Official0Use0Only1.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2010/03/05/000333037_20100305000306/Rendered/PDF/533000PUB0comm1B1Official0Use0Only1.pdf).

Abbildung 3: Geschäftseinheiten mit dem Rathmor-Einkaufszentrum im Hintergrund, Eigentümer ist das Sozialunternehmen Creggan Enterprises Derry/Londonderry,<sup>47</sup> Vereinigtes Königreich



#### *Frühere lokale Entwicklungsinitiativen in städtischen Gebieten in der EU*

Es gab schon zahlreiche Gemeinschaftsinitiativen, -aktionen und -innovationen in integrativen Programmen mit Elementen einer städtischen CLLD. Die lokale Entwicklung kommt in der EFRE-Verordnung seit 1989 vor:

- Die URBAN-Pilotprojekte (1989-2006) unterstützten kleine experimentelle Aktionen, die meist auf benachteiligte Nachbarschaften ausgerichtet waren.
- Die URBAN-Gemeinschaftsinitiativprogramme (1994-1999, 2000-2006) waren gebietsbezogene, von Interessengruppen getragene Ansätze unter Leitung städtischer Behörden. Die EU-Finanzierung in Höhe von ca. 10 Mio. EUR war eine typische Zuweisung für Projektpakete. Die URBAN-Programme richteten sich an benachteiligte Nachbarschaften mit ca. 10 000 Einwohnern mit geringer Beteiligung der Zivilgesellschaft und der Unternehmerschaft.<sup>48</sup> Vereinzelt Programme wie in Aarhus, Le Havre und Halifax verfolgten einen proaktiveren Ansatz beim Kapazitätsaufbau in gemeinschaftsbasierten Organisationen, was eine effektive Verwaltung der Projekte ermöglichte. In Halifax wurden Teile des Programms von diesen Gremien auf der Grundlage lokaler Auftragsvereinbarungen durchgeführt.
- Im Programmplanungszeitraum 2007-2013 wurde der EFRE in etwa der Hälfte der Regionen für die integrierte städtische Entwicklung genutzt. In diesem Programmplanungszeitraum wurde die städtische Dimension einbezogen.<sup>49</sup> In einigen Städten wurde in erheblichem Umfang mit Durchführungsketten experimentiert.
- Auch das Programm URBACT hat Interessenträger aus verschiedenen Bereichen in seinen 500 lokalen Unterstützerguppen zusammengebracht. Anzumerken ist, dass

---

<sup>47</sup> Siehe: Urban development in the EU: 50 projects supported by ERDF during the 2007-2013 period: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/50\\_projects/urban\\_dev\\_erdf50.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/50_projects/urban_dev_erdf50.pdf), Fallstudie Derry/Londonderry.

<sup>48</sup> Abschließende Bewertung von URBAN II durch Ecotec (jetzt Ecorys), 2006: [Urban 2 final evaluation http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/urbanii/final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/urbanii/final_report.pdf).

<sup>49</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/guides/urban/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/urban/index_en.htm).

URBACT stärker von der städtischen Bevölkerung getragen wird als die CLLD.<sup>50</sup> Jede Gruppe arbeitet nach der URBACT-Methode<sup>51</sup> nach einem partizipativen Ansatz mit unterschiedlichen Interessenträgern. Ihre Aufgabe ist die Erstellung lokaler Aktionspläne. Ein Großteil dieser lokalen Aktionspläne geht Herausforderungen in lokalen Gebieten an. Somit sind sie ein gutes Beispiel dafür, wie städtische CLLD<sup>52</sup> für ganz verschiedene Themen in unterschiedlichen Kontexten aussehen könnte.

Auf diesen Grundlagen wird der Begriff der CLLD in der Dachverordnung für den Zeitraum 2014-2020 verwendet. Im Rahmen des EFRE sollte CLLD durch die spezifische CLLD-Investitionspriorität 9d in Programmen verankert werden, die zum thematischen Ziel 9 „Förderung der sozialen Eingliederung und Bekämpfung der Armut“ gehört. Der Aktivitätsbereich kann die ganze Bandbreite aller thematischen Ziele abdecken und auf intelligentes, nachhaltiges und inklusives Wachstum abzielen.

## 4.2 Strategien für die städtische CLLD

In jedem Gebiet kann es eine Kombination aus sektorbezogenen Maßnahmen, territorialen Maßnahmen und von der örtlichen Bevölkerung betriebenen Ansätzen geben. In Abbildung 4 ist dieser Zusammenhang schematisch dargestellt.

Die CLLD kann als Instrument für Bottom-up-Aktionen genutzt werden, die zu einer integrierten urbanen Entwicklung nach Artikel 7 Absatz 1 EFRE-Verordnung beitragen („Strategien mit integrierten Maßnahmen zur Bewältigung der wirtschaftlichen, ökologischen, klimatischen, demografischen und sozialen Herausforderungen, mit denen städtische Gebiete konfrontiert sind, wobei der Notwendigkeit Rechnung getragen wird, die Verbindungen zwischen Stadt und Land zu fördern“). Mindestens 5 % der auf nationaler Ebene zugewiesenen EFRE-Mittel sollen für solche integrierten Strategien zur Stadtentwicklung verwendet werden. Die für die Umsetzung verantwortlichen städtischen Behörden sind zumindest für die Auswahl der Projekte zuständig. Diese können als spezifische multithematische Prioritätsachse zur Stadtentwicklung, als integrierte territoriale Investition (ITI) oder als spezifisches Stadtentwicklungsprogramm konzipiert sein.

Städtische CLLD kann jeden dieser integrierten Stadtentwicklungsansätze ergänzen, z. B. auf der Nachbarschaftsebene als Teil einer umfassenderen Stadtentwicklungsstrategie, und sie kann die Reichweite sektorbezogene Konzepte vergrößern.

Außerdem kann städtische CLLD dazu genutzt werden, Aktionen, die im Rahmen von EFRE und ESF finanziert werden, stärker zu integrieren, z. B. indem die Wiederbelebung städtischer Nachbarschaften durch Investitionen in Infrastruktur in Verbindung mit Bildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen oder Infrastruktur zur Kinderbetreuung und Zugang zu Schulungs- und Arbeitsmöglichkeiten für junge Eltern in einer Nachbarschaft gefördert wird.

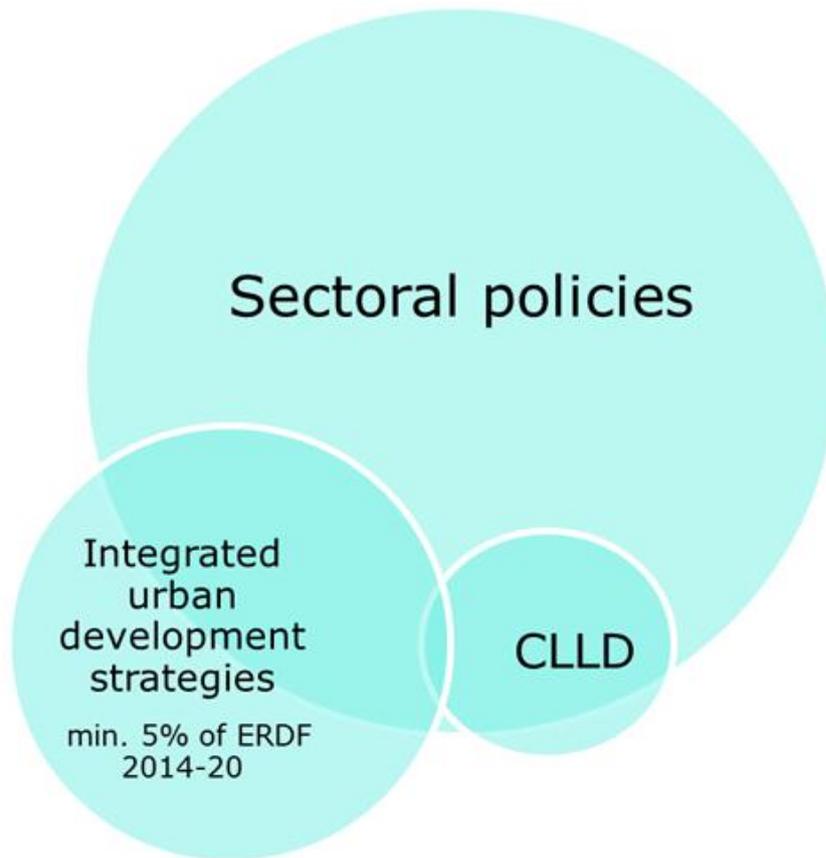
---

<sup>50</sup> Eine lokale Unterstützergemeinschaft im Rahmen von URBACT ist eine von vielen Interessenvertretern getragene und von der Stadtverwaltung geleitete Gruppe, die mit der Entwicklung eines lokalen Entwicklungsplans beauftragt ist. Es gibt jedoch keine Mittelzusagen für den Aktionsplan. Für die Projekte müssen Gelder aus nationalen Quellen und EU-Töpfen eingeworben werden.

<sup>51</sup> Link zur 2. Fassung des URBACT Toolkit: <http://urbact.eu/en/news-and-events/view-one/news/?entryId=5288>.

<sup>52</sup> P. Soto mit M. Houk und P. Ramsden, Implementing „community-led“ local development in cities. Lessons from URBACT, 2012 [http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/implementing\\_clld\\_lessons\\_from\\_urbact.pdf](http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/implementing_clld_lessons_from_urbact.pdf).

Abbildung 4: Verhältnis zwischen sektorbezogenen Maßnahmen, integrierten Strategien zur Stadtentwicklung und CLLD



#### *Wahl eines strategischen Schwerpunkts für städtische CLLDs*

Im Zeitraum 2014-2020 wird die städtische CLLD voraussichtlich für eine Vielzahl thematischer Ziele genutzt. Sie kann eingesetzt werden, um den CO<sub>2</sub>-Ausstoß in Nachbarschaften zu reduzieren, Energie zu erzeugen, eine gemeinnutzungs- und eher kreislaforientierte Wirtschaft zu entwickeln, Migranten einzugliedern und für sozialen Zusammenhalt zu sorgen, vor Ort Arbeitsplätze zu schaffen, Obdachlosigkeit zu beseitigen, gegen Drogenhandel und Straßenkriminalität vorzugehen, Gesundheit und Wohlergehen zu verbessern, Parks und Kleingartenanlagen anzulegen und zu verwalten und Nahrungsmittel anzubauen. Dies sind nur einige der möglichen strategischen Schwerpunkte für lokale Gruppen. Häufig erweitern lokale Gruppen, die sich zunächst mit einer Thematik befasst haben, ihren Tätigkeitsbereich und nehmen sich neuer Herausforderungen an.

#### *Gemeinschaften mit geringem CO<sub>2</sub>-Ausstoß*

Städtische CLLD kann der Gemeinschaft helfen, ihren CO<sub>2</sub>-Ausstoß zu reduzieren und so zu den Zielen der Strategie „Europa 2020“ beitragen. Viele besonders wirksame Ansätze basieren auf lokaler Kooperation in irgendeiner Form. In Betracht kommen neue Wege der gemeinsamen Nutzung von Kraftfahrzeugen oder von ganzen Straßenzügen oder Nachbarschaften umgesetzte Konzepte zur technischen Umrüstung oder zu gemeinschaftlich genutzter erneuerbarer Energie (Wind, Wasser, Biomasse) statt individueller Energiesparmaßnahmen. Das Beispiel Monteveglio im Raum Bologna zeigt, welche Möglichkeiten es gibt (Kasten 18)

## Kasten 18: Monteveglio, eine Übergangsbewegung mit Unterstützung der Stadtverwaltung

Monteveglio ist eine Kleinstadt 20 km von Bologna entfernt, die intensiv auf ihre CO<sub>2</sub>-Neutralität hinarbeitet. Die Stadtverwaltung hat 2009 eine Partnerschaftsvereinbarung mit einer lokalen Übergangsgruppe geschlossen. Gemeinsam arbeiten sie an einer ganzen Reihe innovativer Strategien. Die gesamte Kleinstadt ist zu einem Experimentallabor auf der Grundlage der starken Partnerschaft zwischen der lokalen Übergangsgruppe und der Stadtverwaltung geworden. 2009 wurde eine strategische Vereinbarung zwischen den beiden Trägern unterzeichnet, die eine vierjährige Arbeit in vielen verschiedenen Themenbereichen wie Energie, Landwirtschaft, Bildung und soziale Innovation begründet hat. Abbildung 5 zeigt die Grundlagen ihres Konzepts in Form eines Kreisdiagramms.

**Energie:** Für die Entwicklung von Photovoltaik-Einkaufsgruppen, die sich für grüne Energie und Emissionsreduktionen stark machen, muss eine entsprechende Sensibilisierung erfolgen; wirtschaftliche Anreize allein reichen nicht aus. Die Stadt leitete ein EII-ENESCOM-Projekt, an dem sechs weitere Kommunalvertretungen und zwölf internationale Partner beteiligt waren. Die örtlichen Kommunalvertretungen nahmen an der Bürgermeisterkonferenz teil. Sie testeten mehrere neue Instrumente zur Sensibilisierung von Bürgern, Beamten und Politikern. Das Konzept wurde in der gesamten Emilia Romagna verbreitet.

**Landwirtschaft:** Entwicklung des „Streccapogn“-Projekts mit einem Verein und einem ökologisch arbeitenden landwirtschaftlichen Betrieb, der Weizen und alte Getreidesorten, Obst und Gemüse auf den örtlichen Feldern anbaut; das Projekt bezieht auch andere örtliche Landwirte mit ein, es bietet soziale Arbeitsplätze an und beteiligt sich am Programm „Nachhaltige Ernährung“.

**Bildung:** Entwicklung eines experimentellen Bildungsprogramms im Bereich Energie zur Unterstützung von Lehrkräften und Sachverständigen im Bereich Umweltunterricht beim Thema Energie; den Lehrern wurden neue Konzepte und eine Unterrichtsstrategie vorgestellt, um diese Konzepte an die Schüler weitergeben zu können.

Entwicklung eines „Dekalogs für nachhaltige Ernährung“<sup>53</sup> zur Information der Bürger über die Nahrungsmittelerzeugung und ihre Auswirkungen auf die Treibhausgasemissionen sowie ganz allgemein über Ökonomie und Ökologie und den Zusammenhang zwischen Ernährung und Gesundheit.

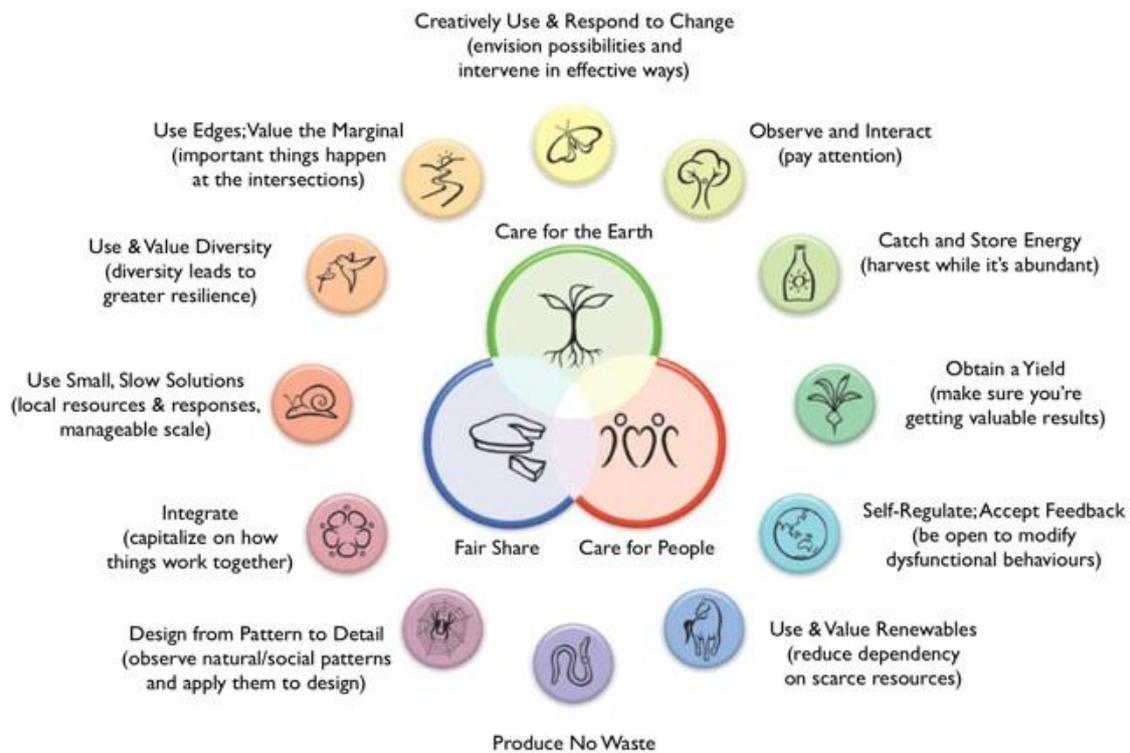
**Soziale Innovation:** Fünf Kommunen, darunter Monteveglio, nutzten die sogenannte Citizen Initiative Review<sup>54</sup> zur Vorbereitung auf eine Abstimmung über eine Zusammenlegung, um den Bürgern ein besseres Verständnis für die Maßnahme zu vermitteln, über die sie abstimmen sollten.

---

<sup>53</sup> <http://www.transitionnetwork.org/projects/sustainable-food-project>.

<sup>54</sup> <http://www.healthydemocracyoregon.org/citizens-initiative-review>.

Abbildung 5: In Monteveglio verwendetes Diagramm zur Vermittlung der Grundlagen ihrer Kreislaufwirtschaft



#### CLLD zur Stadtsanierung

Stadtsanierung steht seit den ersten URBAN-Pilotprojekten 1989 auf der Tagesordnung des EFRE. Ergänzt wurden sie durch die beiden URBAN-Gemeinschaftsinitiativprogramme.

Stadtsanierung betrifft meist die alten Innenstädte, in denen Migranten häufig einen Großteil der Bevölkerung ausmachen. Auch Wohnviertel am Stadtrand wie die Plattenbausiedlungen in Osteuropa waren Gegenstand der Maßnahmen. Es gibt hier viele Möglichkeiten, tätig zu werden, angefangen bei baulichen Maßnahmen und der ökologischen Aufwertung von Gemeinschaftsflächen bis hin zu sozialen Maßnahmen wie Schulungen, kulturellen Aktivitäten, Kinderbetreuung usw. Die besten Programme zur Stadterneuerung kombinieren Maßnahmen, die die Infrastruktur betreffen, und solche, die dies nicht tun, Beispiel Duisburg (siehe Kasten 19).

#### Kasten 19: Duisburg Marxloh – ein partizipativer Ansatz für integrierte Stadtentwicklung

Duisburg-Marxloh in Nordrhein-Westfalen ist ein Beispiel für einen partizipativen und integrierten Ansatz zur Stadterneuerung auf Nachbarschaftsebene, bei dem von der Stadtverwaltung eingebrachte Top-down-Elemente zur Stadtentwicklung mit Bottom-up-Aktivitäten von Nachbarschaften und Bürgern kombiniert werden. Mitte der 1980er Jahre wurde die Arbeit mit verschiedenen Finanzierungsprogrammen für eine gemeinsame Strategie aufgenommen.

Das Konzept sieht Investitionen zur Verbesserung der physischen und ökologischen Lebensbedingungen durch Schaffung eines Grüngürtels vor. Erreicht wurde dies durch eine Strategie auf der Basis von Partizipation, Vernetzung und Kapazitätsaufbau unter den Bewohnern und beteiligten Akteuren. Die baulichen Maßnahmen wurden von einem intensiven, kontinuierlichen Dialog über die Zukunft des gesamten Viertels begleitet.

Ganz Marxloh hat von den Erneuerungsaktivitäten profitiert, die zu besserer Umweltqualität und einer besseren Vernetzung offener Räume geführt haben. Für die Bewohner des Zielgebiets, die von Abriss und Verdrängung betroffen sind, wurden maßgeschneiderte Lösungen entwickelt, um die negativen Auswirkungen so gering wie möglich zu halten. Die aktiven Nachbarschaftsnetze (runder Tisch, lokale Unternehmerverbände usw.) sind direkt an der langfristigen Diskussion über die Stabilisierung des Gebiets beteiligt. Nach und nach wurden sie auch als Partner in die Koproduktion nachhaltiger Strategien eingebunden. Lokale Wirtschaftsakteure wie Migranten als Unternehmensgründer und andere kleine Betriebe haben ebenfalls von dem verbesserten Image des Stadtteils profitiert.

Die Nachbarschaft wurde durch eine Governance-Kette vertikal mit der Stadtverwaltung und der nordrhein-westfälischen Landesregierung verbunden, die das Programm gemeinsam mit dem EFRE finanziert hat. Bei der Durchführung des Programms „Soziale Stadt NRW“<sup>55</sup> hat sie von den politischen Erfahrungen 80 weiterer Nachbarschaften in Städten der Region profitiert, die einen ähnlichen Prozess durchlaufen haben. Duisburg hat seine Erfahrungen durch das Netz URBACT REGGOV<sup>56</sup> mit anderen Städten in der EU geteilt. Die Stadt ist Gegenstand einer der 50 Fallstudien über Stadtentwicklung in der EU.<sup>57</sup>

### *Arbeit mit Randgemeinschaften*

Die städtische CLLD bietet eine gute Möglichkeit, mit Randgemeinschaften zu arbeiten, doch es muss sichergestellt sei, dass bei den lokalen Aktionsgruppen ausreichende Verwaltungskapazität vorhanden ist.

Als Teil des URBACT-Netzes NODUS hat Alba Iulia eine lokale Strategie mit umfassenden Ansätzen für die Einbeziehung ihre Roma-Gemeinschaft in die Planung der Entwicklung benachteiligter Wohnblocks in einer städtischen Nachbarschaft entwickelt. Da das Vertrauen zwischen Roma und den anderen Gemeinschaften fehlte, wurde auf externe Vermittlung zurückgegriffen. Auf Mikroebene wurden erhebliche Verbesserungen erzielt. Beispielsweise wurde ein vernachlässigter Hinterhof in einen Kinderspielfeld umgewandelt (siehe Abbildung 6).

Im Rahmen des speziell auf Roma ausgerichteten URBACT-Projekts ROMANET wurden in den neun Partnerstädten lokale Unterstützerguppen und lokale Aktionspläne entwickelt. Furio Honsell, Bürgermeister von Udine, schrieb dazu:

„Wir haben jetzt eine integrierte Strategie, um uns der Bedürfnisse der am stärksten benachteiligten Bürger von Udine, der Mitglieder der Roma-Gemeinschaft, anzunehmen. Romanet hat die Bedürftigen sichtbar gemacht und ermöglicht eine bessere Ausrichtung unserer Gesundheitsstrategien auf die Förderung gesunder Lebensweisen. (...) Es gibt nach wie vor illegale Verhältnisse, gegen die wir etwas tun müssen, vor allem bei den Ansiedlungen, aber wir können uns jetzt auf eine integrierte Strategie stützen. Wir sind uns der Vielfalt der Verhältnisse bewusst geworden und haben positive Aktionen, um bessere Rollenmodelle für jugendliche Roma zu fördern.“

---

<sup>55</sup> Das deutsche Städtebauförderungsprogramm „Soziale Stadt“ ist ein Bundesprogramm und wird von den Landesregierungen verwaltet und kofinanziert und mit Mitteln aus dem EFRE und dem ESF unterstützt. Es fördert Initiativen zur Belebung der Nachbarschaft mit Bottom-up-Ansatz. Das Programm „Soziale Stadt NRW“ will benachteiligte Stadtteile wieder lebenswert machen: [http://www.soziale-stadt.nrw.de/downloads/en/1009\\_socially\\_integrative\\_city\\_klein.pdf](http://www.soziale-stadt.nrw.de/downloads/en/1009_socially_integrative_city_klein.pdf).

<sup>56</sup> <http://urbact.eu/en/projects/disadvantaged-neighbourhoods/reg-gov/our-outputs/>.

<sup>57</sup> Die Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung hat eine umfangreiche Studie über vom EFRE finanzierte Stadtentwicklungsmaßnahmen in der EU durchgeführt: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/projects/practices/details.cfm?LAN=4&sto=2656&pay=ALL&region=ALL&obj=ALL&defl=EN&he=&lang=4](http://ec.europa.eu/regional_policy/projects/practices/details.cfm?LAN=4&sto=2656&pay=ALL&region=ALL&obj=ALL&defl=EN&he=&lang=4).

Abbildung 6: Alba Iulia, Block 2 vorher und hinterher (Quelle: EU, 50 Fallstudien)



ROMANET hat eine Reihe von Leitfäden<sup>58</sup> für die Arbeit mit Roma in einem städtischen Kontext in bestimmten Politikfeldern erstellt und sich dabei auf die Erfahrungen der Partnerstädte gestützt.

#### Kasten 20: Terrassa, Katalonien, Spanien

In Katalonien werden die Mittel für Investitionen in benachteiligten Nachbarschaften auf regionaler Ebene durch die Regionalregierung von Katalonien koordiniert; Planung und Ausführung finden auf lokaler Ebene statt.

Durch den Plan für Terrassas Bezirk 2 wird soziale Inklusion in einer lokalen Nachbarschaft gefördert, die sich durch ein hohes Konfliktrisiko und zivilen Ungehorsam infolge des schnellen Zustroms von Immigranten auszeichnete. Der Plan, der durch das regionale Stadterneuerungsprogramm unterstützt wurde, hat soziale Maßnahmen und Maßnahmen zur Stadterneuerung zu einem Umwandlungsprozess zusammengefasst und den Bezirk wieder an die übrige Stadt angenähert und bewirkt, dass sie weniger als Spannungs- und Konfliktherd angesehen wird. Der Plan wurde mit einem hohen Maß an Bürgerbeteiligung mit einem übergreifenden Konzept verschiedener städtischer Einrichtungen durchgeführt. Dazu gehörte die Umwandlung von gemeinschaftlich genutzten Stadtflächen wie Plätzen und Parks (siehe Abbildung 7).

---

<sup>58</sup> <http://urbact.eu/en/projects/active-inclusion/roma-net/our-outputs/>.



Abbildung 7: Erneuerte Gemeinschaftsfläche in einem Park in Terrassa

### *Kreativcluster*

In vielen Städten gibt es organisch gewachsene Kultur- oder Kreativviertel, in denen im Laufe der Jahre hier und da einzelne Projekte unterstützt worden sind. Die städtische CLLD eröffnet eine Möglichkeit, mit ganz unterschiedlichen Interessenträgern und vor allem mit den kreativen Unternehmern selbst sehr viel kohärenter zu arbeiten. Diese Nachbarschaften benötigen sorgfältige Planung und Engagement zum Schutz vor übereifriger Gentrifizierung und Entwicklung des Wohnungsmarktes, die sich nachteilig auf die wirtschaftliche Entwicklung auswirken können. Lokale Strategien können Arbeitsraum gewährleisten, das Potenzial von Flächen in Gemeinschaftsbesitz prüfen, den öffentlichen Bereich stärken und mit Wissenszentren zusammenarbeiten. Dazu gehört auch ein besserer Zugang zu Webdesign, Handyanwendungen und sozialer Innovation.

In europäischen Städten gibt es viele Beispiele für Gebiete, in denen derartige Konzepte funktionieren könnten. Bei den meisten herrscht allerdings immer noch eine Top-down-Planung vor.

### **Kasten 21: Shoreditch Trust und Kreativviertel in London**

Der Shoreditch Trust<sup>59</sup> ist aus dem zehnjährigen New Deal für Gemeinschaftsprogramme für das Gebiet hervorgegangen. Er ist die Nachfolgeorganisation des Verwaltungsvorstands der Nachbarschaft. Der Trust bietet eine Vielzahl von Dienstleistungen und Projekten an, darunter Restaurants, Arbeitsraum und Inkubation sowie die Organisation örtlicher Festivals und Straßenaktivitäten. Das Gebiet beherbergt eines der größten Kreativcluster Europas. Es wurde in zwei aufeinander folgenden Ziel-2-Programmplanungszeiträumen von 1994 bis 2006 vom EFRE unterstützt.

Inzwischen gibt es in dem Gebiet eine vielfältige Mischung aus Künstlern, Designern und Gestaltern in den Bereichen Webvideo und neue Medien. Kennzeichnend für das Viertel sind alte umgebaute Werkstätten wie die Teefabrik, Büroräume aus den 1960er und 1970er Jahren

<sup>59</sup> <http://www.shoreditchtrust.org.uk/>.

und als Wohnungen genutzte Lofts sowie Clubs, Bars und Cafés. Charakteristische Gebäude wie die White Cube Gallery und der Circus Space wurden in den 1990er Jahren umgebaut. Außerdem hat der EFRE den neuen Shoreditch-Campus des Hackney Community College unterstützt, das vor allem auf den Medienbereich spezialisiert ist. Der „Silicon Roundabout“ in der Old Street, am Rande des Gebiets gelegen, wurde kürzlich von der Regierung in Tech City<sup>60</sup> umbenannt. Hier befindet sich IDEA London, ein junger, vom EFRE finanzierter Inkubator. Die gesamte Nachbarschaft ist zu einem der führenden Start-up-Bezirke Europas für neue Medien geworden.



Abbildung 8: Luftaufnahme des Silicon Roundabout in Shoreditch, East London

Der Tallinn Creative Cauldron hat sich in einem ehemaligen Kraftwerk in der Nähe des Stadtzentrums angesiedelt. Das Projekt wurde vom „Kreativrat“, einem sozialen gemeinnützigen Unternehmen, auf die Beine gestellt. Darin haben sich Experten und Vertreter aus einer Vielzahl von Organisationen und Bereichen wie Hochschulen, verschiedenen Künstlerverbänden, Unternehmern und Architekten zusammengefunden. Das Projekt umfasst 10 000 m<sup>2</sup> Arbeitsfläche, Galerieraum und öffentlichen Gemeinschaftsraum in einem einzigartigen Ambiente und mit starker Beteiligung der örtlichen Kunst- und Design-Szene. Das Projekt ist eine Mischung aus Leistungs- und Inkubatorraum.

---

<sup>60</sup> <http://www.techcityuk.com/>.



Abbildung 9: Teil des Creative Cauldron in Tallinn, Estland

#### *Städtisch-ländliche CLLD*

Manche Problemgebiete befinden sich mitten zwischen Städten oder im Fall von ländlichen Stadtgebieten am Rande eines bebauten Gebiets, wo es sowohl ländliche als auch städtische Kommunen gibt. Wenn solche halburbanen Gebiete vernachlässigt sind, kann es für eine Kommune allein schwierig sein, sich der Probleme anzunehmen, da Randeffekte und Ausstrahlungseffekte auftreten können oder weil sich Bürger oder Institutionen wie Trittbrettfahrer verhalten.

Es gibt im Wesentlichen drei Typen städtisch-ländlicher Partnerschaften:

- kleine urbane Dienstleistungszentren mitten in einem ländlichen Gebiet; ein Beispiel ist Alston Cybermoor im Vereinigten Königreich mit einem kreativen Ansatz;
- periurbane Gebiete am Rande von Großstädten; sie sind häufig durch eine qualitativ schlechte Entwicklung gefährdet;
- ländlich-urbane Partnerschaften, die sich auf einzelne Themen wie Abfallbeseitigung, Wasserversorgung und -aufbereitung, Verkehr usw. konzentrieren; sie sind häufig durch interkommunale Zusammenarbeit organisiert und bieten weniger Möglichkeiten für einen CLLD-Ansatz.

Ländlich-urbane Partnerschaften bieten die Möglichkeit, neue Partnerschaftsformen rund um erneuerbare Energieträger wie Sonne, Abfall, Wind und Wasserkraft zu entwickeln. Ländlich-urbane Partnerschaften können auch neue Formen der CLLD ermöglichen. Dazu zählen beispielsweise Projekte, die sich mit erneuerbaren Energien oder mit Abfallrecycling befassen oder neue Ansätze für Ressourcenproduktivität und Nahrungsmittelerzeugung mit kurzen Kreisläufen sowie für Freizeit und Tourismus entwickeln. Partnerschaften zwischen städtischen Verbrauchern und ländlichen Erzeugern sind ein Merkmal der Bewegung für nachhaltige Ernährung wie in Monteveglio (siehe Kasten 18).

## Kasten 22: Alston Cybermoor – digitale Stadt in ländlichem Ambiente

Alston Cybermoor<sup>61</sup> umfasst eine Reihe bürgerschaftlich getragener Projekte in einer Stadt, die abseits in einer nordenglischen Hügel- und Moorlandschaft gelegen ist. Die örtlichen Partner haben eine dynamische Cybergemeinschaft aufgebaut, um Verbindungen zwischen Stadt und Land herzustellen und der Stadt und dem umliegenden Moorgebiet aus der Isolierung herauszuhelfen. Die Stadt wurde als soziales Unternehmenscluster konzipiert. Sie hat zahlreiche Preise gewonnen und wurde in der nationalen und der europäischen Presse vorgestellt.

Die örtliche Gemeinschaft hat auf das fehlende Breitbandangebot der großen Telekommunikationsunternehmen reagiert und Alston Cybermoor gegründet, um Zugang zu Hochgeschwindigkeitsbreitbandverbindungen herzustellen. Die Initiative hat zahlreiche andere Unternehmen nach sich gezogen, zu denen seit neuestem die Herstellung von Elektrofahrrädern, Wasserkrafterzeugung vor Ort und Personennahverkehr gehören. Vielfältige lokale Gemeinschaftsaktivitäten werden entweder von der örtlichen Bevölkerung getragen oder von sozialen Unternehmen angeboten.

Alston hat die höchste Breitbanddurchdringung aller Gemeinschaften im Vereinigten Königreich. 88 % der 670 Haushalte sind mit Computern versorgt, und es werden entsprechende Schulungen angeboten. Mehr als doppelt so viele Menschen wie im landesweiten Durchschnitt (30 %) nutzen Online-Banking, und 40 % nutzen Computer zu Lernzwecken. Ihre Website ist die aktivste Gemeinschafts-Website in ganz England.<sup>62</sup>

Die Aktivitäten der Partnerschaft der Gemeinschaft haben zur Entstehung lokaler Kreativ- und Produktionsunternehmen beigetragen. Dies ist ein gutes Beispiel dafür, dass auch eine Kleinstadt in der globalisierten Welt eine Zukunft haben kann, wenn alle an einem Strang ziehen. Die Gelder stammen aus verschiedenen Quellen auf nationaler, regionaler und EU-Ebene (sowohl LEADER als auch ESF).

In manchen ländlichen Gebieten entstehen Probleme, wenn eine ländliche CLLD auf der Grundlage des LEADER-Konzepts nicht in der Lage ist, in wichtigen städtischen Dienstleistungszentren ab einer bestimmten Größe tätig zu werden. Eine ländlich-städtische CLLD, die verschiedene Finanzmittel kombiniert, könnte das Potenzial für diese Form der Zusammenarbeit nutzen.

---

<sup>61</sup> <http://www.cybermoor.org/>.

<sup>62</sup> <http://www.networkforeurope.eu/files/File/CCT/Alston%20Cybermoor.pdf>.



**Abbildung 10: Amersfoort, Niederlande – Partnerschaften für nachhaltige Ernährung**

Amersfoort ist Teil des URBACT-Netzes „Nachhaltige Ernährung“<sup>63</sup> unter Federführung der Stadt Brüssel. Es befasst sich mit der Erzeugung, Verteilung und Verwendung von Nahrungsmitteln. Amersfoort hat eine Reihe lokaler Initiativen entwickelt (Bauernmärkte, Anlieferung per Fahrrad, Sensibilisierung durch Messen und Feste rund um das Thema Nahrungsmittel, Nahrungsmittelanbau, Abfallreduzierung usw.). Im Rahmen des URBACT-Projekts arbeitet Amersfoort in einer Partnerschaft mit zehn europäischen Städten zusammen.

#### *Koordinierung von CLLD-Konzepten in einer städtischen Region*

Interventionen in Nachbarschaften profitieren möglicherweise mehr von einer strategischen Koordinierung auf der Ebene einer städtischen Region oder Metropole als auf einer niedrigeren räumlichen Ebene wie der Nachbarschaft oder Gemeinde. Nur auf dieser höheren Koordinierungsebene können zusätzliche Mittel gewonnen und Externalitäten begrenzt werden. Die Förderung kleiner benachteiligter Gebiete, die für die früheren URBAN-Programme kennzeichnend war, hat den Gebieten vielleicht zu Verbesserungen verholfen, möglicherweise jedoch zu Lasten benachbarter Ortschaften. Ein typisches Beispiel in einem städtischen Umfeld sind die Bemühungen von Polizei und anderen Einrichtungen, Drogenhandel und Prostitution durch aggressive Maßnahmen aus ihren Straßen zu verbannen. Doch statt einer Lösung des Problems verlagern sich Prostitution und Drogenhandel lediglich in eine nahegelegene Nachbarschaft.

Üblicherweise sind auch die Führungsstrukturen kleinteilig, und häufig können nur auf der Ebene der städtischen Region so viele Ressourcen mobilisiert werden, dass Maßnahmen in mehreren Nachbarschaften gleichzeitig durchgeführt werden können, um zu gewährleisten,

<sup>63</sup> <http://urbact.eu/en/projects/low-carbon-urban-environments/sustainable-food-in-urban-communities/partner/?partnerid=645>

dass sich mögliche Verbesserungen nicht zu Lasten anderer Nachbarschaften in der Nähe gehen.

Nach Einschätzung des URBACT-Netzes NODUS lassen sich diese Probleme vermeiden, wenn die Festlegung von CLLD-Gebieten auf der Ebene der städtischen Region oder des funktionalen Stadtgebiets erfolgt. So lässt sich durch Begleitung und Forschung kontrollieren, dass die positiven Wirkungen nicht durch negative Externalitäten aufgehoben werden und dass sich Lösungen in den umfassenderen städtischen Wirtschafts- und Arbeitsmarkt eingliedern. Die Aktionen selbst werden weiterhin auf lokaler Ebene in den Nachbarschaften organisiert.

#### **4.3 Partnerschaft. Wie können durch die CLLD effektive Allianzen in einem städtischen Umfeld geschaffen werden?**

CLLD-Partnerschaften können an die Vielzahl von Partnerschaften angepasst werden, die in städtischen Regionen üblich sind. Sie können entweder auf eine bestehende Partnerschaft aufgesetzt werden oder ergänzend tätig sein.

Bestehende öffentliche Einrichtungen können als Rechtsperson genutzt werden; dabei fungiert eine CLLD-Partnerschaft als eine Art Taskforce, die sich bestimmter Herausforderungen annimmt. Voraussetzung ist, dass die Aufgaben der lokalen Aktionsgruppe u. a. in Bezug auf die Strategiekonzeption und die Projektauswahl berücksichtigt werden. Deshalb ist es wichtig, andere Netze zu kartieren, weil sich städtische CLLD-Initiativen dann im Rahmen der bereits existierenden Strukturen selbst leichter positionieren können.

Die für Partnerschaften geltende 49 %-Regel (Artikel 32 Absatz 2 Buchstabe b Dachverordnung), wonach auf der Entscheidungsebene weder Behörden noch einzelne Interessengruppen mehr als 49 % der Stimmrechte halten dürfen, schmälert die Rolle der Behörden in keiner Weise. Richtig angewandt, kann sie sogar eine Stärkung bedeuten. Die CLLD ermöglicht es der Kommune, Ressourcen, Fähigkeiten und Energie privater Interessenträger und der Zivilgesellschaft zu mobilisieren.

Städtische CLLD-Partnerschaften können die Grenzen der Mehrebenen-Governance durch Einbeziehung von Vertretern aus dem Gesundheits-, Bildungs-, Freizeit- und Sportbereich und von Vertretern der Versorgungsbetriebe verschieben.

##### *Kartierung von Netzen und Kapazitätsaufbau in Nachbarschaften*

Städte sind aufgrund ihrer Bevölkerungszahl und Bevölkerungsdichte komplexere menschliche Ansiedlungen als andere Gebiete. Ihre Bevölkerung ist vielfältiger, und es gibt mehr Unternehmen und zivilgesellschaftliche Organisationen. Für neue lokale Aktionsgruppen ist es wichtig, sich einen Überblick darüber zu verschaffen, was im betreffenden Gebiet bereits geschieht. Eine neue lokale Aktionsgruppe, die sich noch im Embryonalstadium befindet, sollte als Erstes partizipative Ansätze zur Kartierung nutzen, um aktive, bürgerschaftlich getragene Organisationen mit ihren Kapazitäten und Ressourcen (Mitarbeiter, Projekte) zu erfassen und ihr Kapital (Umsatz, Gebäude im Besitz der Gemeinschaft, Arbeitsräume usw.) zu dokumentieren. Auf diese Weise kann sie sich ein gutes Bild verschaffen und sichergehen, dass nichts doppelt durchgeführt wird. Solche Arbeiten können von Wissenschaftlern vorgenommen werden, die mit den örtlichen Gemeinschaftsorganisationen zusammenarbeiten.

Die Dachverordnung sieht vor, dass keine einzelne Gruppe die Mehrheitskontrolle über eine CLLD-Partnerschaft haben soll. In städtischen Gebieten bedeutet das, dass zivilgesellschaftliche

und private Organisationen eine stärkere Rolle bei der Planung und Ausführung lokaler Strategien spielen müssen, als es z. B. in den Programmen der Gemeinschaftsinitiative URBAN der Fall war.

Alle lokalen Aktionsgruppen im Rahmen der CLLD wenden irgendeine Form der Sensibilisierung oder Aktivierung an. In der von der Bevölkerung betriebenen Planung wurden brauchbare partizipative Kartierungstechniken entwickelt. Ein Beispiel ist „Planning For Real“.<sup>64</sup> Dabei wird eine großformatige Basiskarte des Gebiets kopiert und auf einem Tisch ausgebreitet. Die Karte kann durch einfache Modelle wichtiger Gebäude oder Fotos der Örtlichkeiten ergänzt werden. Abbildung 11 zeigt Kinder und Erwachsene bei einer „Planning-for-Real“-Aktion. Die Karte ist eine Diskussionsgrundlage, die es den Teilnehmern ermöglicht, sich mit Aspekten der vorhandenen bebauten Umgebung und mit der Frage zu befassen, wie sich das Gebiet in Zukunft entwickeln und verändern könnte. Die eigentliche Bedeutung von „Planning for Real“ liegt nicht in der Karte selbst, sondern in den Diskussionen, die sich daraus ergeben. Diese Technik kann eingesetzt werden, um herauszufinden, was die Menschen in der Gemeinschaft verändern möchten.

**Abbildung 11: Ortsansässige vor einer Basiskarte im Rahmen einer „Planning for Real“ (Quelle: communityplanning.net)**



Es gibt inzwischen digitale Methoden zur Kartierung der Aktivposten einer lokalen Gemeinschaft. Das Projekt Alston Cybermoor listet auf seiner Website alle örtlichen Dienstleistungen und Unternehmen auf.<sup>65</sup> Zurzeit werden Anwendungen sozialer Medien

---

<sup>64</sup> [http://www.communityplanning.net/methods/planning\\_for\\_real.php](http://www.communityplanning.net/methods/planning_for_real.php).

entwickelt, die Gemeinschaften helfen sollen, an derartige Informationen zu gelangen. Smartphones mit Kamera und GPS machen es möglich, Daten, Fotos, Interviews, und andere Medien ohne Zeitverzögerung zu laden, um eine authentische Karte der Gemeinschaft zu erstellen.

#### *Kapazitätsaufbau mit dem Koordinator der lokalen Aktionsgruppe*

Lokale Koordinatoren müssen Empathie und Diplomatie in sich vereinen und Organisator, Realist und Träumer zugleich sein. Vielleicht haben sie die schwerste Aufgabe in dem ganzen Entwicklungsprozess. In größeren Partnerschaften können diese Aufgaben auf mehrere Personen im Team oder auf freiwillige Mitglieder verteilt werden.

Der typische Koordinator muss über persönliche Fähigkeiten verfügen und Kenntnisse in Projektmanagement aufweisen. Der ideale Kandidat hat eine offene, verbindliche Art und arbeitet seine Aufgabenliste zielstrebig ab.

#### **Abbildung 12: Die Rolle des Koordinators einer städtischen LAG**

**Der Koordinator (links) des Gebiets Körnerpark in Berlin hört sich eine Projektpräsentation ortsansässiger Frauen an**



Der Koordinator des kleinen Teams im Körnerpark im Berliner Bezirk Neukölln arbeitet seit über zehn Jahren in dem Gebiet. Er kennt das Gebiet in- und auswendig und pflegt Kontakte zu vielen verschiedenen Gruppen. Unter seiner Leitung arbeitet ein kleines, fünfköpfiges Team.

Zu ihren Aufgaben gehört der Aufbau von Beziehungen zu den ortsansässigen Menschen und Gruppen. Sie vereinbaren

und ermöglichen die Treffen des Nachbarschaftsrates. Ihr Aufgabenfeld bewegt sich zwischen der Stadt und dem Nachbarschaftsrat, so dass sie die Kommunikation zwischen beiden gewährleisten. Sie helfen den Akteuren der Nachbarschaft, ihre Aktionspläne zu erstellen und die Finanzierung durch die fünf örtlichen Fonds abzuwickeln. Außerdem verfassen sie Newsletter und andere Mitteilungen an die lokale Gemeinschaft, um die Menschen darüber zu informieren, was finanziert wird und welche Ereignisse stattfinden. Im Hintergrund sind sie mit der Begleitung von Projekten und der Berichterstattung an die Finanzierungsstellen beschäftigt.

Lokale Aktionsgruppen in Nachbarschaften reichen von hoch strukturierten, formalen und eingegliederten Organisationen bis hin zu eher informellen losen Partnerschaftsvereinbarungen.

In dem Berliner Beispiel wurde die Verwaltung des Nachbarschaftsbüros drei Jahre lang an private Unternehmen oder soziale Unternehmen übergeben. Die erfolgreiche Organisation bildet ein kleines, lokal verankertes Team und arbeitet eng mit dem Nachbarschaftsrat zusammen. Dieser Nachbarschaftsrat ist nicht gesetzlich verankert, auch wenn die meisten Mitglieder von der lokalen Gemeinschaft durch Wahlen bestimmt werden. Der Nachbarschaftsrat kann andere Menschen hinzuwählen, die nicht in dem Gebiet wohnen, wie Schulleiter und Eigentümer oder Manager lokaler Unternehmen. Er tritt normalerweise einmal im Monat zusammen und trifft Entscheidungen über die Umsetzung des lokalen Aktionsplans durch das System der Nachbarschaftsfonds.

#### 4.4 Gebiet: Wie werden effektive Grenzen für Aktionen innerhalb einer Stadt festgelegt?

CLLD kann auf unterschiedliche Weise an die komplexe und veränderliche Geografie städtischer Herausforderungen angepasst werden. Generell sollten die Gebiete groß genug sein, um eine Strategie tragen zu können (mindestens 10 000 Einwohner), aber auch klein genug, um lokale Interaktion zu ermöglichen (höchstens 150 000 Einwohner). Wenn die Grundsätze der Federführung der örtlichen Bevölkerung eingehalten werden, sind aber auch Abweichungen zulässig, sollte die Strategie dies erforderlich machen. In hinreichend begründeten Fällen, etwa um den Besonderheiten dicht besiedelter Gebiete Rechnung zu tragen, und auf der Grundlage des Vorschlags eines Mitgliedstaats können diese Bevölkerungsgrenzen aber auch geändert werden.<sup>66</sup>

Eine CLLD kommt für ganz unterschiedliche städtische Gebiete in Betracht. Bisher wurden von der Bevölkerung getragene Konzepte vor allem in Problemgebieten angewandt, in denen die Gefahr einer Ghettoisierung bestand. Der neue Ansatz macht es möglich, neue Wege zu entwickeln, um eine Verbindung zwischen den Problemgebieten und Wachstums- und Erfolgsgebieten herzustellen. Denkbar wären stadtumfassende Konzepte, die verschiedene Gebiete miteinander verbinden oder durch städtisch-ländliche Verbindungen organisiert werden. Künftig können städtisch-ländliche Partnerschaften zu wichtigen Crossover-Zonen mit großem Potenzial werden, da sie weniger unter Bodenknappheit leiden als die Städte.

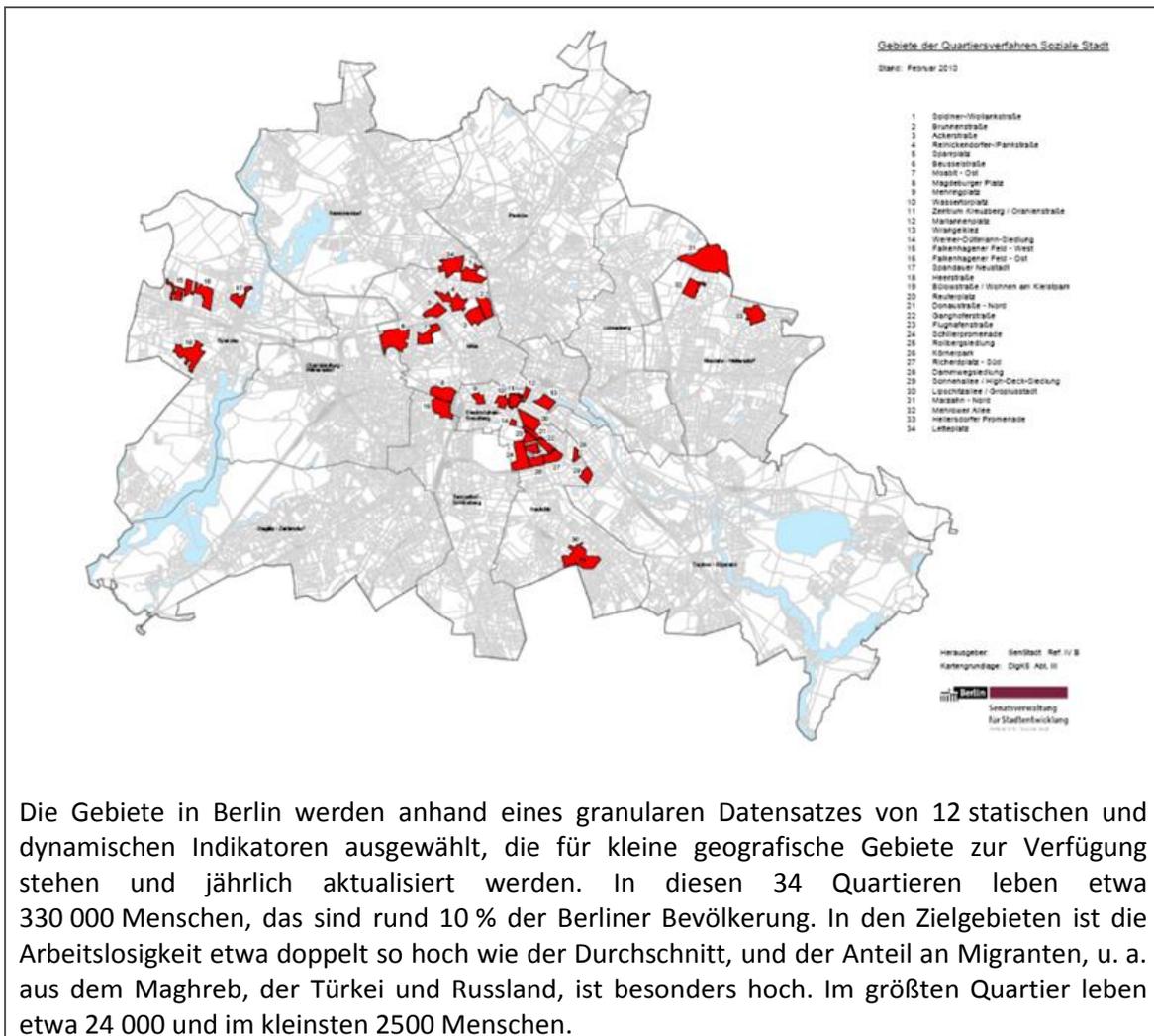
Stadtverwaltungen haben in der Vergangenheit eher innerstädtische Nachbarschaften im Auge gehabt. Es kommt darauf an festzustellen, wo sich in einer Stadt bedürftige Gebiete befinden, denen mit einem CLLD-Ansatz geholfen werden könnte.

Die Festlegung sinnvoller Grenzen in städtischen Gebieten ist oft schwieriger als in ländlichen und anderen Gebieten. Zum einen gibt es weniger natürliche Abgrenzungsmerkmale. Außerdem stimmen die lokalen Identitäten von Nachbarschaften nicht unbedingt mit statistischen Einheiten, Wahlbezirken und Verwaltungseinheiten überein. In der Vergangenheit wurden Gebiete häufig anhand von Einstufungen auf der Grundlage von Indikatorenkörben festgelegt. Der Vorteil dieser Methode ist, dass sie fair sein dürfte. Sie kann aber die Entstehung existenzfähiger Nachbarschaften behindern, die von ihren Bürgern anerkannt sind. Um zu einem vernünftigen Kompromiss zu gelangen, beginnt man mit der Statistik, um den Kern von Gebieten auszumachen. Bei der genauen Festlegung des Gebiets ist dann eine gewisse Flexibilität gefragt. Abbildung 13 zeigt die Karte von Gebieten, die für Maßnahmen im Rahmen des Berliner Quartiersverfahrens auf der Grundlage von Indikatoren festgelegt worden sind.

---

<sup>66</sup> Artikel 33 Absatz 6 Dachverordnung.

Abbildung 13: Die 34 für das Quartiersmanagement ausgewählten Gebiete in Berlin



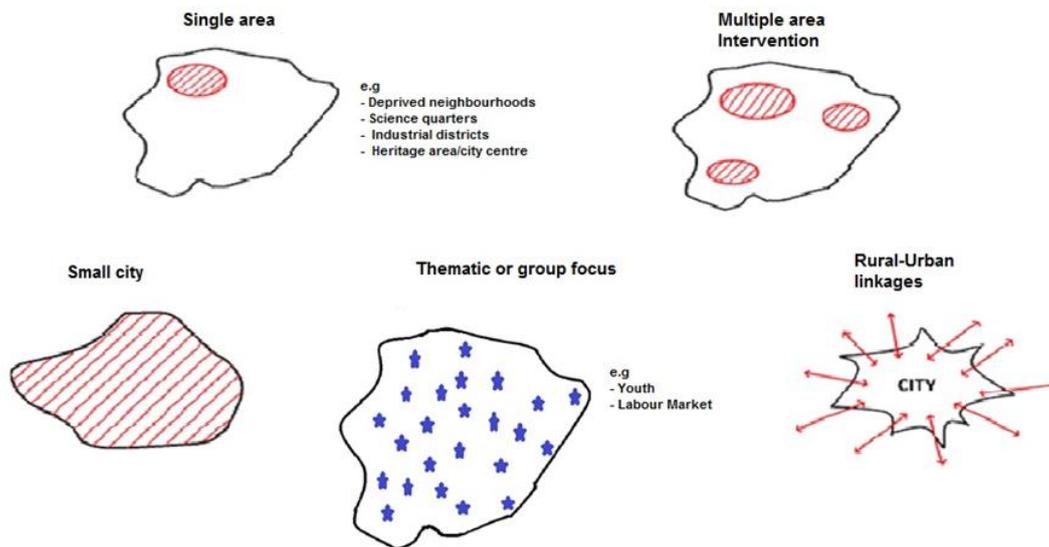
Die Gebiete in Berlin werden anhand eines granularen Datensatzes von 12 statischen und dynamischen Indikatoren ausgewählt, die für kleine geografische Gebiete zur Verfügung stehen und jährlich aktualisiert werden. In diesen 34 Quartieren leben etwa 330 000 Menschen, das sind rund 10 % der Berliner Bevölkerung. In den Zielgebieten ist die Arbeitslosigkeit etwa doppelt so hoch wie der Durchschnitt, und der Anteil an Migranten, u. a. aus dem Maghreb, der Türkei und Russland, ist besonders hoch. Im größten Quartier leben etwa 24 000 und im kleinsten 2500 Menschen.

Abbildung 14 zeigt verschiedene räumliche Formen einer städtischen CLLD. In großen städtischen Gebieten dürfte es viele Anwärtler auf eine CLLD geben. Die Gebiete werden normalerweise aufgrund ihrer Benachteiligungsindizes ausgewählt, was sie nicht unbedingt existenzfähig macht. Es empfiehlt sich, diese Werte als Ausgangsbasis zugrunde zu legen und der lokalen Gemeinschaft dann die Möglichkeit zu geben, die Grenzen so anzupassen, das ein vertretbares Gebiet entsteht.

In kleineren Städten, beispielsweise in schrumpfenden Städten,<sup>67</sup> besteht die Möglichkeit, die gesamte Stadt als CLLD-Gebiet auszuweisen. Wenn die Aktivitäten auf eine bestimmte Zielgruppe wie Jugendliche oder aktive Senioren ausgerichtet sind, kann ebenfalls die ganze Stadt zum CLLD-Gebiet werden, sofern die Grenze von 150 000 Einwohnern eingehalten wird. Städtisch-ländliche Gebiete werden schnell kompliziert, wenn sie sich über die Grenzen von zwei oder mehr Kommunen hinweg erstrecken.

<sup>67</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/Shrinking\\_cities](http://en.wikipedia.org/wiki/Shrinking_cities).

Abbildung 14: Räumliche Konfigurationen von CLLD in einem städtischen und einem ländlich-städtischen Umfeld



### Gebietsgröße und Grenzziehung

Auch die Größe der Gebiete spielt eine Rolle. Entscheidend ist hierbei die kritische Masse. Laut Verordnung soll die Einwohnerzahl eines Gebietes zwischen 10 000 und 150 000 betragen. Sowohl sehr große als auch sehr kleine Gebiete können schwer zu verwalten sein. Kleine Gebiete umfassen häufig nur eine Siedlung mit wenigen Läden, Betrieben oder zivilgesellschaftlichen Organisationen. Große Gebiete mit mehr als 50 000 Einwohnern sind ebenfalls schwer zu verwalten, denn bei ihnen handelt es sich häufig um eine Ansammlung lokal anerkannter Nachbarschaften mit ausgeprägten Identitäten; Partnerschaften werden schnell unverträglich und schwerfällig.

Oft beginnt die Festlegung des Gebiets mit der Überlegung, ob von den Erfordernissen oder den Chancen ausgegangen werden sollte. Idealerweise sollten Gebiete beides beinhalten. Selbst in Gebieten mit großem Potenzial ist es kaum möglich, alle Probleme auf lokaler Ebene anzugehen. Die meisten Chancen bieten sich in der Stadt. Wenn ein Gebiet selbst kaum Chancen hat, müssen sie außerhalb gesucht werden. Für die Projekte ist es wichtig, dass das Gebiet und seine Bevölkerung in die größeren wirtschaftlichen Möglichkeiten des städtischen Bereichs oder der Stadtregion eingebunden werden. Diese Verbindungen können physischer Art (etwa durch die Schaffung besserer Verkehrsanbindungen) oder kultureller Art sein, wenn die Menschen ihre Abneigung gegen eine Beschäftigung in einem anderen Stadtteil oder die Fahrt dorthin aufgeben. Gebiete müssen zusammenhängende Gebilde sein. Sie dürfen nicht als Enklaven gesehen werden, sondern sind als dynamische Teile der gesamten Stadt zu betrachten. Ein Grund für das Versagen früherer Maßnahmen in benachteiligten Nachbarschaften war, dass zu wenig für die Schaffung eines eigenständigen Wirtschaftslebens getan wurde.<sup>68</sup>

<sup>68</sup> Siehe z. B. Jan Vrancken, Changing Forms of Solidarity: Urban Development Programs in Europe, in: Y. KAZEPOV (ed), Cities of Europe, London 2005, Blackwell, S. 255-276.

# Kapitel 5. Warum und wie wird eine CLLD zur sozialen Inklusion durchgeführt?

## 5.1 Einleitung

Die CLLD für soziale Inklusion und Beschäftigung hat ein enormes Potenzial, an Menschen heranzukommen, die von den normalen Beschäftigungs- und Inklusionsmaßnahmen nicht erreicht werden. Die CLLD zur sozialen Inklusion kann auf eine bestimmte Zielgruppe wie Obdachlose ausgerichtet sein, aber sie erreicht diese Personen durch einen territorialen Ansatz, der auf ihren lokalen und sozialen Kontext abzielt.

Im Vergleich zu ländlichen Gebieten (ELER), wo die CLLD durch den LEADER-Ansatz ausgeführt wird, und Fischereigebieten (EMFF), wo eine spezielle Unionspriorität für CLLD-Strategien gilt (FLAGs: lokale Fischerei-Aktionsgruppen), ist die CLLD zur sozialen Inklusion nur in wenigen Partnerschaftsvereinbarungen der Mitgliedstaaten mit der Kommission vorgesehen. Dabei kann soziale Inklusion auch ein guter horizontaler Ansatz für CLLD in ländlichen Gebieten, Küstenregionen oder städtischen Gebieten sein. Sie kann auch dort dauerhaft präsent sein, wo Organisationen und Verbände in CLLD-Gebieten Mittel aus dem ESF im Rahmen der Prioritäten der wichtigsten ESF-Programme direkt beantragen.

Manches spricht dafür, dass soziale Inklusion in sämtlichen CLLD-Gebieten ein bereichsübergreifendes Ziel sein sollte. Bestehende CLLD-Partnerschaften in ländlichen Gebieten und Küstenregionen, die sich in der Vergangenheit vorrangig an Chancen und Möglichkeiten orientiert haben, könnten mehr für soziale Inklusion in ihren Gebieten tun. Häufig werden die lokalen Aktionsgruppen der CLLD von aktiven Mitgliedern der lokalen Gemeinschaft geleitet, und dabei werden gelegentlich die weniger auffälligen Teile der Gemeinschaft übersehen. Lokale Strategien werden durch die Einbeziehung der sozialen Inklusion ausgewogener, und sie können besser auf die örtlichen Erfordernisse eingehen.

### *Unterstützung für lokale soziale Innovation*

Sowohl in der ESF-Verordnung als auch in der EFRE-Verordnung wird soziale Innovation ausdrücklich als Mittel zur Umgestaltung des lokalen Dienstleistungsangebots und zum Eingehen auf lokale Herausforderungen genannt. Soziale Innovationen sind sowohl hinsichtlich ihrer Ziele als auch ihrer Mittel sozial. Es sind insbesondere neue Produkte, Dienstleistungen und Modelle, die soziale Bedürfnisse decken und zugleich neue soziale Beziehungen oder Formen der Zusammenarbeit schaffen. Sie sind eng mit der CLLD verbunden, da es sich um Innovationen handelt, die nicht nur für die Gesellschaft gut sind, sondern die Gesellschaft auch besser in die Lage versetzen, aktiv zu werden. Im kürzlich erschienenen Leitfaden zur sozialen Innovation in der Kohäsionspolitik<sup>69</sup> werden zahlreiche Ansätze für soziale Innovation mit einer Reihe von Beispielen aufgezeigt, die vom EFRE und vom ESF unterstützt werden. Darin wird auch erläutert, wie Social Innovation Camps, Living Labs und Design Thinking die „Dienstleistungsreise“ eines Kunden verbessern können. Für die CLLD zur sozialen Inklusion ist dies überaus wichtig, weil sie häufig dort zum Tragen kommt, wo Versäumnisse und Defizite

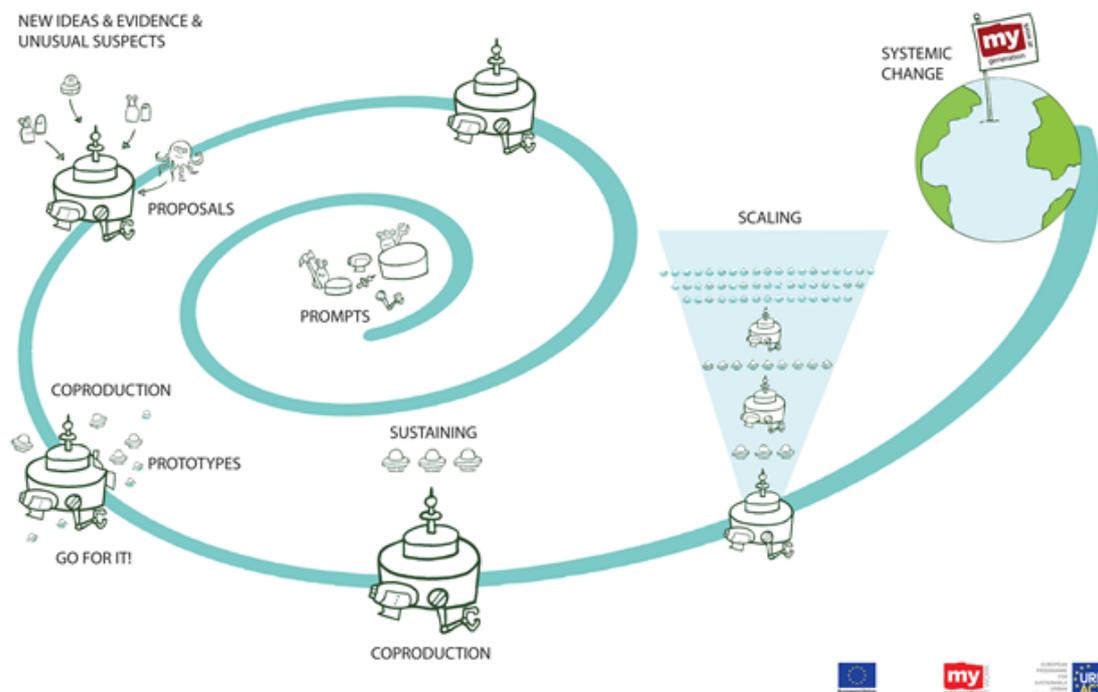
---

<sup>69</sup> *Guide to Social Innovation in cohesion policy*:  
<http://s3platform.irc.ec.europa.eu/documents/10157/47822/Guide%20to%20Social%20Innovation.pdf>.

der allgemeinen Politik spürbar werden. Ansätze für soziale Innovation könnten eine entscheidende Rolle bei der Neuausrichtung der CLLD für das 21. Jahrhundert spielen.

Das Denken im Sinne sozialer Innovation hat bereits einen Einfluss auf lokale Partnerschaften. Das URBACT-Lernnetz „My Generation at Work“, das sich an Jugendliche richtet, nutzt lokal verankerte soziale Innovationstechniken, um seinen Städtepartnern zu helfen, ihre Unterstützung für den Übergang von der Schule ins Erwerbsleben zu verbessern. Das Netz arbeitet unter Federführung der ehemaligen Jugendhauptstadt Rotterdam. Die Städtepartner können mit Hilfe der Innovationsspirale feststellen, welches Stadium sie erreicht haben und ob ihre Innovationen eher Prototypen oder Weiterentwicklungen sind (siehe Abbildung 15).

Abbildung 15: Innovationsspirale aus der Sicht von „My Generation at Work“



Die Spirale macht deutlich, wie sich Ideen als Anregung entwickeln. Solche Anregungen können aus verschiedenen Richtungen kommen und beispielsweise durch Gespräche mit Nutzergruppen oder Gedanken auf einer Konferenz oder bei einem Besuch vor Ort entstehen. Prototypen werden von der lokalen Unterstützerguppe (einer Interessengruppen ähnlich einer lokalen Aktionsgruppe) koproduziert, um kleine Pilotprojekte zu entwickeln, die mit geringem Budget innerhalb kurzer Zeit getestet werden können. Die erfolgreichen Projekte erreichen die nächste Stufe, den Erhalt, dann den Ausbau und schließlich (eher selten) die systemische Veränderung. Der Bereich der sozialen Innovation bietet eine Reihe von Methoden und Ansätzen, die auf lokaler Ebene für eine grundlegende Neuausrichtung erfolgloser Maßnahmen genutzt werden können.<sup>70</sup> Zunehmend besteht Interesse an Service

<sup>70</sup> Eddy Adams, Bob Arnkil, Workstream report on social innovation and youth, URBACT, 2012: [http://urbact.eu/fileadmin/general\\_library/19765\\_Urbact\\_WS3\\_YOUTH\\_low\\_Final.pdf](http://urbact.eu/fileadmin/general_library/19765_Urbact_WS3_YOUTH_low_Final.pdf).

Design als ein Ansatz, bei dem viele Techniken aus dem Produktdesign übernommen und auf den Dienstleistungsbereich übertragen werden.

#### *CLLD zur sozialen Inklusion in früheren Programmen*

Es gibt zahlreiche Beispiele lokaler Strategieentwicklung und lokaler Beschäftigungsinitiativen aus früheren Programmen, Gemeinschaftsinitiativen und innovativen Aktionen. Dazu gehören:

- Poverty III von 1989 bis 1994, ein Programm mit 29 Modellprojekten für benachteiligte Gebiete. Viele Organisationen, die Ausgangspunkt für die lokale Entwicklung werden sollten, erhielten ihre ersten EU-Mittel im Rahmen von Poverty III.
- Die Prioritäten der gemeinschaftlichen Wirtschaftsentwicklung in den Ziel-1- und Ziel-2-Programmen des Vereinigten Königreichs von 1994 bis 2006 setzten vor allem auf lokale Bottom-up-Strategien zur Belebung des Arbeitsmarktes. Dies wurde insbesondere in den Maßnahmen von „Pathways to Integration“ in den Ziel-1-Programmen in Merseyside und im Ziel-2-Programm in Strathclyde realisiert.
- Die ESF-Gemeinschaftsinitiativen (NOW, YOUTHSTART und HORIZON, 1994-1999) hatten eine starke lokale Komponente, ebenso wie viele Themen im Rahmen von EQUAL (2000-2006) wie Entwicklung der Sozialwirtschaft und Gründung von Sozialunternehmen. Das Innovationsprinzip von EQUAL förderte einen lokal verankerten sozialinnovativen Ansatz in Europa und gipfelte in dem Slogan der abschließenden EQUAL-Konferenz „Freizügigkeit guter Konzepte“ (*Free Movement of Good Ideas*).
- Die Programme „Lokales Soziales Kapital“ und „Neue Beschäftigungsmöglichkeiten“, die nach Artikel 6 ESF-Verordnung (Innovative Maßnahmen) finanziert wurden, haben Experimente mit Dienstleistungsgutscheinen, Mikroprojekten und neuen Finanzinstrumenten angeregt.
- 89 territoriale Beschäftigungspakte wurden ab Ende der 1990er Jahre mit technischer Hilfe im Rahmen von ESF, EFRE und EAGLF (ländliche Entwicklung) finanziert. Die meisten Beschäftigungspakte betrafen Maßnahmen auf einer höheren räumlichen Ebene. Zu etwa einem Drittel waren diese Pakte jedoch lokal ausgerichtet (z. B. die vier irischen Pakte in Limerick, Westmeath, Dundalk/Drogheda und Dublin); sie entwickelten neue Ansätze für die lokale Jobvermittlung und Aktivitäten auf der Nachfrageseite, u. a. durch soziale Unternehmen, die Inklusion am Arbeitsplatz anstrebten. Es gibt solche Beschäftigungspakte nach wie vor in Teilen Deutschlands (u. a. in Berlin) und Österreichs (kofinanziert vom ESF) sowie als Bestandteil von ESF-Programmen in Ungarn, Italien und Spanien.
- Das Fortschrittsprogramm (2007-2013) hat lokale Aktionspläne für soziale Inklusion finanziert. Einige der sozialen Experimente im Rahmen dieses Programms haben interessante Ergebnisse hervorgebracht, die für die lokale Entwicklung relevant sind.

Im Zeitraum 2007-2013 haben sich fehlende Gemeinschaftsinitiativen und durchwachsene Erfolge der Integration von EQUAL-Projektergebnissen bemerkbar gemacht und zu einem Rückgang der organisierten lokalen Entwicklungsansätze im Rahmen des ESF geführt. Auf lokaler Ebene gibt es aber durchaus noch einen regen, auf Chancen und Möglichkeiten setzenden Strom von Anträgen auf Finanzierung aus dem ESF. Viele Projektförderer können auf frühere lokale Entwicklungsexperimente zurückblicken.

#### *Die CLLD in den Verordnungen*

Im Rahmen der ESF-Verordnung fällt die CLLD zur sozialen Inklusion unter das thematische Ziel 9 „Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut“. Im Mittelpunkt steht die

Unterstützung für die Vorbereitung, Durchführung und Anregung lokaler Strategien. Gefördert werden Aktivitäten, die im Rahmen der lokalen Strategie in Bereichen wie Beschäftigung, Bildung, soziale Inklusion und institutioneller Kapazitätsaufbau konzipiert und umgesetzt werden, die in den Geltungsbereich des ESF fallen. Wie beim EFRE kann eine CLLD jedes der thematischen Ziele und jede Investitionspriorität unterstützen, auch wenn sie im Rahmen eines bestimmten thematischen Ziels geplant wurde.

Die ESF-Verordnung nennt ausdrücklich die Möglichkeit, lokale Interessenträger zusammenzubringen, um die Ziele der Strategie „Europa 2020“ zu erreichen:

*„Die Mobilisierung regionaler und lokaler Interessenträger sollte zur Umsetzung der Strategie Europa 2020 und ihrer Kernziele beitragen. Territoriale Bündnisse, lokale Initiativen für Beschäftigung und soziale Inklusion, nachhaltige und integrative auf örtlicher Ebene betriebene Entwicklungsstrategien in städtischen und ländlichen Gebieten sowie Strategien für eine nachhaltige Stadtentwicklung können genutzt und gefördert werden, damit regionale und lokale Behörden, Städte, Sozialpartner und nichtstaatliche Organisation sich aktiver in die Vorbereitung und Durchführung der operationellen Programme einbringen können.“*  
(Verordnung Nr. 1304/2013, Erwägungsgrund 23)

## **5.2 CLLD-Strategien für soziale Inklusion**

Soziale Inklusion kann auf unterschiedliche Weise in CLLD-Strategien eingebunden werden. Wenn ein Programm anläuft, wird vorbereitende Unterstützung für neu eingerichtete Partnerschaften gewährt. In der Gründungsphase sind umfassender Kapazitätsaufbau und zielgerichtete Ansprache wichtig, um lokale Aktionsgruppen zu errichten, die für die lokalen Herausforderungen relevant sind, und lokale Organisationen zur Durchführung von Projekten und zur Verwaltung der Mittel zu befähigen.

„Lokal“ ist dort, wo Menschen leben und arbeiten, und somit der entscheidende Ort für beschäftigungsfördernde Maßnahmen. Die CLLD bietet die Möglichkeit, verschiedene Maßnahmen unterschiedlicher Regierungsebenen zusammenzuführen. In einem komplexen öffentlichen Dienstleistungssystem sind Versorgungslücken unvermeidlich. Hier können CLLD-Gruppen Analysen vornehmen und Lösungen vorschlagen (beispielsweise, wie Kinderbetreuung so organisiert werden kann, dass Eltern an Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen können). Auf lokaler Ebene vorgenommene Analysen können auch kritikwürdige Finanzierungskeisläufe aufzeigen, bei denen die Organisationen, die sich am stärksten darum bemühen, dass jemand einen Arbeitsplatz findet, kaum angemessen entschädigt werden.

### *Schwerpunkt der CLLD zur sozialen Inklusion*

Der Schwerpunkt der CLLD zur sozialen Inklusion bestand bisher darin, einen Aspekt eines lokalen Beschäftigungsproblems anzugehen, meist im Zusammenhang mit hoher Langzeitarbeitslosigkeit. Es gab aber auch früher schon Beispiele für zielgruppenorientierte Aktivitäten. So wurde beispielsweise mit einem der Poverty-3-Projekte in Irland eine Verbesserung der Beziehungen zwischen den fahrenden und den sesshaften Gemeinschaften in der Stadt Dublin angestrebt.

Im Zeitraum 2014-2020 werden lokale Strategien voraussichtlich weitreichender sein als in der Vergangenheit. Einige werden sich zunächst auf Zielgruppen konzentrieren, allerdings vermutlich innerhalb eines stärker integrierten Rahmens für das Gebiet. In den folgenden Abschnitten werden die nachstehenden Themen behandelt:

- Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung und Arbeitslosigkeit
- Bekämpfung von Obdachlosigkeit
- Randgemeinschaften
- Integration von Migranten
- Unternehmerische Gemeinschaften: Sozialunternehmen und Firmengründung
- Finanzielle Inklusion und Mikrokredit
- Jugendinitiativen
- Gesunde Gemeinschaften
- Aktives Altern

#### *Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung und Arbeitslosigkeit*

Arbeitslosigkeit und soziale Ausgrenzung bildeten in der Vergangenheit den Schwerpunkt vieler lokaler Inklusionsstrategien, u. a. beim Konzept der Merseyside Pathways und bei vielen territorialen Beschäftigungspakten.

Seit der Krise in Irland verzeichnen Limericks Bezirke Northside und Southside eine extreme soziale Spaltung (siehe Kasten 23).

#### **Kasten 23: CLLD-Konzepte für soziale Inklusion in Limerick, Irland**

Limerick blickt auf eine lange Geschichte lokaler Entwicklungskonzepte zurück, angefangen beim Programm Poverty 3. Die Paul-Partnerschaft vertrat in den 1990er Jahren die Stadt bei einem territorialen Beschäftigungspakt.

In der Hochphase des Keltischen Tigers erlebte die Stadt einen Boom, der zu einer wachsenden sozialen Spaltung geführt hat. Die Bezirke mit Sozialwohnungen wurden zunehmend ärmer und litten unter Drogenhandel und Kriminalität, während das übrige Limerick von dem rasanten Aufschwung profitierte. Als die Blase platzte, schnellten die Arbeitslosenzahlen in die Höhe. 2012 betrug die Arbeitslosenquote in Limerick 29 %, in der Altersgruppe 15 bis 19 Jahre war sie mit 68 % mehr als doppelt so hoch, und in der Gruppe der 20- bis 24-Jährigen lag sie bei 45 %.

Die benachteiligten Viertel im Norden und Süden der Stadt sind geprägt von Sozialwohnungen; hier leben ca. 6200 Einwohner. Die Arbeitslosenquote beträgt hier 52 %; 80 % der Haushalte in diesen Vierteln sind auf staatliche Unterstützung angewiesen, und 50 % haben lediglich einen Primärschulabschluss.

Das ursprünglich mit 3 Mrd. EUR ausgestattete Sanierungsprogramm wurde wegen der Einschnitte gestrichen. Stattdessen ist ein bescheideneres integriertes Sanierungsprogramm geplant.

Trotz der gewaltigen Probleme waren aber auch Fortschritte zu verzeichnen. Im Gebiet Northside wurde 2007 in einem gestifteten Gebäude mit einem Mix aus öffentlichen, privaten und gemeinnützigen Geldern eine Lernplattform (Learning Hub) eingerichtet. Damit wird das Lernangebot erweitert und versucht, Schulabbrüche zu verhindern und bei Bedarf eine zweite Chance zu bieten. Das Learning Hub arbeitet mit unterhaltsamen Lernmethoden: einem Music Hub, einem Science Hub und einem „Digi-Hub“ für digitale Technologien. 2012 wurden 9700 Kinder und 1300 Erwachsene als Teilnehmer erfasst. Mehr als 12 000 Freiwilligenstunden wurden geleistet. All das wurde mit einem Budget von lediglich 288 000 EUR erreicht.

Die Southill Development Cooperative in Southside ist ein Entwicklungsfonds, der bereits seit 1984 besteht und durch Anteilsscheine im Besitz der Gemeinschaft ist. Die Kooperative betreibt eine Kinderbetreuung, organisiert Isolierungsarbeiten zur Gebäudesanierung und

Energieeinsparung, bietet Wohnungsverwaltung und Gemeinschaftsdienstleistungen an, wendet sich gezielt an Jugendliche, um mit ihnen zu arbeiten, führt Kfz-Reparaturen durch und stellt einen Inkubator und Arbeitsräume für örtliche Unternehmen zur Verfügung. 2012 hatte sie 103 Angestellte und 3700 Nutzer. Sie führte in 720 Häusern Isolierungsmaßnahmen durch, hatte 1000 Mitglieder in einer Kreditgenossenschaft und half 400 Menschen mit Schulungen. Der Umsatz einschließlich Einnahmen aus Verkäufen betrug 1,5 Mio. EUR.

Der lokale Beschäftigungs- und Integrationsplan des Großraums Narbonne erstreckt sich über ein großes Territorium mit 38 Kommunen. Er finanziert Projekte zur Förderung von sozialer Inklusion und Beschäftigung (siehe Kasten 24).

#### **Kasten 24: Lokaler Beschäftigungs- und Integrationsplan in Grand Narbonne, Frankreich**

Der lokale Beschäftigungs- und Integrationsplan (PLIE) im Großraum Narbonne läuft seit 1995. Er ist einer von 182 PLIEs in Frankreich. Er umfasst ein Gebiet mit 122 000 Einwohnern und 38 Kommunen, das eine überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit verzeichnet. Ziel ist es, 800 Integrationspfade pro Jahr mit einer positiven Integrationsrate von 42 % anzubieten. Mit dieser Rate werden diejenigen erfasst, die für mindestens sechs Monate eine Beschäftigung aufnehmen oder mindestens ein Jahr lang selbstständig arbeiten. Weitere 8 % nehmen an Schulungsmaßnahmen teil, die zu einem Abschluss führen.

Innerhalb eines Integrationspfads gibt es viele mögliche Schritte. So schlagen etwa die „Ateliers et Chantiers d’Insertion“ (ACI) Aktivitäten vor, die einer Arbeitssituation ähnlich sind und die es den Teilnehmern ermöglichen, Know-how zu erwerben, an qualifizierten Schulungen teilzunehmen und an der territorialen Entwicklung teilzuhaben.

Hauptzugangspunkt für die Kunden ist das *Maison de l’Emploi*. Es fungiert als einzige Kontaktstelle, an der die öffentlichen staatlichen Arbeitsvermittlungen mit anderen Partnern zusammengebracht werden. Das *Maison de l’Emploi* bietet Unterstützung für Arbeitslose, eine Beschäftigungsbeobachtungsstelle, Schulungsmaßnahmen vor Ort und Unterstützung für die Unternehmen an. In seinem Projektaufruf 2013 stellt der PLIE von Grand Narbonne den Antragstellern Jobs in Bereichen mit Wachstumspotenzial vor: Landwirtschaft/Weinbau, Baugewerbe, Pflegedienste, Grünflächen und Tourismus.

#### *Bekämpfung von Obdachlosigkeit*

Obdachlosigkeit stellt Städte vor eine Herausforderung, da sie den sozialen Zusammenhalt einer Stadt gefährden kann. Obdachlose sind extrem ausgegrenzt und von der Teilhabe an der Gesellschaft ausgeschlossen. Häufig sind ihre Lebenschancen durch schlechte Gesundheit dauerhaft eingeschränkt, und der Zugang zu Dienstleistungen ist erschwert oder unmöglich. Das herkömmliche Angebot besteht zumeist in Obdachlosenunterkünften, häufig in Institutionen, die es schwer machen, dauerhafte Beziehungen zu lokalen Gemeinschaften aufzubauen. In manchen Wohnheimen, in denen sie vorübergehend unterkommen können, wird bei Drogenkonsum und anderen Problemen Unterstützung und Behandlung angeboten, doch die unsicheren Wohnverhältnisse bedeuten, dass diese Hilfen nicht umfassend in Anspruch genommen werden können. Häufig scheiden die Betroffenen aus oder geraten wieder in die alte Abhängigkeit, sobald das Programm beendet ist.

Viele Obdachlose lehnen den institutionellen Charakter eines Wohnheims aus unterschiedlichen Gründen ab (problematisches Umfeld, Ansammlung sozialer Probleme, Trennung von der Familie, keine Beziehungen zur Gemeinschaft, kein Zugang zu öffentlichen

Verkehrsmitteln usw.). Sie kehren dann wieder auf die Straße oder in andere unsichere Unterkünfte zurück. „Housing First“ versucht, diesen Kreislauf zu durchbrechen und als Allererstes das Wohnungsproblem zu lösen und Unterbringungsmöglichkeiten direkt in der Gemeinschaft zu finden (über das ganze Stadtgebiet verteilt und nicht in Wohnheimen konzentriert). Von hier aus kann dann der Zugang zu anderen Dienstleistungen organisiert werden. Housing first kümmert sich nicht nur um das Wohnen. Die Wohnmöglichkeiten finden sich in den Gemeinschaften. Es ist möglich, einen CLLD-Ansatz zur Bekämpfung von Obdachlosigkeit zu entwickeln, der darauf abzielt, dass Gemeinschaften entweder Wohnraum zur Verfügung stellen (z. B. private Vermieter, Sozialwohnungen) oder Unterstützung anbieten (Aufbau sozialer Netze, Erstausrüstung für Menschen, die in eine Wohnung ziehen). Das Beispiel Lissabon zeigt, wie ein „Housing-First“-Ansatz Obdachlose wieder in eine Gemeinschaft integrieren und andere langfristige Vorteile sowohl für den Einzelnen als auch für die Gesellschaft haben kann.

#### Kasten 25: Casas Primeiro (Housing First), Lissabon, Portugal

*Casas Primeiro* ist ein Projekt zur Unterbringung von Obdachlosen mit psychischen Erkrankungen und Drogenproblemen, die auf den Straßen von Lissabon leben. Ein „Housing-First“-Ansatz wurde gewählt, um Obdachlose in Lissabon anzusprechen. Nach einer ganzen Reihe von Kriterien ist die Initiative als Erfolg zu werten. Sie wurde von der Calouste Gulbenkian Foundation als bestes Projekt ausgezeichnet.

Die Grundprinzipien von „Housing First“ wurden in Lissabon umgesetzt:

- Lokale Aktionsgruppen als Antriebskräfte: Zivilgesellschaft, Religionsgemeinschaften, Ortsvertretungen, private Vermieter und die Bewohner selbst.
- Dauerhaftes, integriertes Wohnen: das Programm fördert den Zugang zu dauerhaften Wohnmöglichkeiten. Das Programm „Housing First“ zahlt die Miete und Nebenkosten wie Wasser und Strom. Die Bewohner bringen 30 % ihres monatlichen Einkommens für die Wohnungskosten auf.
- Verankerung in der örtlichen Bevölkerung: Das Programm vermietet nicht mehr als eine Einheit in einem Wohnhaus oder einer Straße, um die Integration in die Gemeinschaft zu fördern, und gibt damit institutionalisierte Lösungen zugunsten gemeinschaftlich getragener Angebote auf.
- Individualisierte Unterstützung: Die Teilnehmer können selbst entscheiden, ob sie ihre Wohnung mit einer Person aus ihrem persönlichen Umfeld oder ihrer Familie teilen wollen.
- Verteilte Unterbringung: Wohnungen werden von privaten Vermietern angemietet, und Mitglieder der örtlichen Gemeinschaft werden angeregt, Wohnraum zur Verfügung zu stellen. Die Wohnungen befinden sich in normalen Wohngebieten und sind über ganz Lissabon verteilt, um eine Konzentration in bestimmten Straßen zu vermeiden.
- Trennung von Wohnung und Behandlung: Das Programm gewährt unmittelbar Zugang zu einem Haus oder einer Wohnung. Es zwingt die Menschen nicht, sich zunächst einer psychiatrischen Behandlung oder Ausnüchterung zu unterziehen, um eine Wohnung zu bekommen. Das Hilfsangebot ist flexibel, es geht auf die Bedürfnisse jedes Einzelnen ein und steht an sieben Tagen in der Woche rund um die Uhr zur Verfügung.
- Verbindungen zur Gemeinschaft: Die Nutzer des Programms können auch andere Dienstleistungen der Gemeinschaft und der Nachbarschaft (lokale Aktionsgruppen) wie Lebensmitteltafeln in Anspruch nehmen, da sie nur über ein geringes Einkommen verfügen und nicht alle ihre Ausgaben selbst tragen können. Viele lokale Organisationen bieten Kultur-, Freizeit- und Sportaktivitäten an, um soziale Netze aufzubauen, die eine Isolation verhindern.

Die Bewertung hat ergeben, dass die Wiedereingliederung der Klienten in die Gesellschaft sehr erfolgreich verläuft. Die Teilnehmer haben ein regelmäßiges Einkommen, besseren Zugang zu Dienstleistungen und ein schützendes, sicheres Dach über dem Kopf.

*„Das Leben auf der Straße hat mich sehr belastet. Solange ich auf der Straße gelebt habe, dachte ich, das sei das Ende. Jetzt mit der Stabilität der Wohnung bin ich sehr viel ruhiger geworden.“ (Ein Teilnehmer von Casas Primeiro)*

### *Randgemeinschaften*

Es gibt viele Randgemeinschaften in Europa. Die schätzungsweise 11 Mio. Roma, die in Europa leben, bilden die ärmste und am stärksten ausgegrenzte Gemeinschaft. Ein gebietsbezogener Ansatz zur Einbeziehung dieser Gemeinschaften ist insofern von Vorteil, als die Einzelnen nicht ethnisch definiert sein müssen. Die meisten Roma leben in gemischten Gemeinschaften, und so kann die Arbeit auch darauf abzielen, die Beziehungen zu Nicht-Roma zu verbessern.

Die Erfahrung hat gezeigt, dass nicht alle Ressourcen für die Arbeit mit der Bevölkerung in diesen Gebieten bereits vorhanden sind. Es kann von Vorteil sein, Sensibilisierung, Kapazitätsaufbau und Konfliktlösung von außen einzubringen. Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) hat ein Modell für seine Arbeit in der Mikroregion Cserehát an der Grenze Ungarns zur Slowakei entwickelt (siehe Kasten 26).

### **Kasten 26: Integration von Roma in Cserehát, Ungarn**

Cserehát ist eine kleine ländliche Region in Ungarn an der Grenze zur Slowakei. Das Gebiet umfasst 116 Siedlungen und hat etwa 100 000 Einwohner. Das vom UNDP entwickelte Modell Cserehát konzentriert sich auf die Unterstützung der Selbsthilfekräfte lokaler Gemeinschaften durch Coaching. Gearbeitet wird mit Selbsthilfegruppen, dem lokalen Ressourcenzentrum für soziale Entwicklung und den damit verbundenen Netzen für territoriale Entwicklung, die nicht ausschließlich aus Roma bestehen. Ein Ergebnis ist, dass sich die Zusammenarbeit zwischen den Roma und der übrigen Bevölkerung verbessert hat, dass die benachteiligten Roma-Gemeinschaften, die in dem Gebiet leben, eine sehr viel stärkere Stimme bekommen haben und nachhaltige Bedingungen für soziale Innovation in den lokalen Gemeinschaften geschaffen worden sind. Der Empowerment-Prozess zielte auf die Stärkung der Kommunikation zwischen der Mehrheits- und der Minderheitsbevölkerung durch Konfliktmediation, durch die Bildung von entwicklungsorientierten Partnerschaften aus Mehrheit und Minderheit und die Verbesserung der Entwicklungsfähigkeiten der lokalen Roma und der Mehrheitsführer ab.

Das erste Cserehát-Programm wurde überwiegend vom UNDP mit Unterstützung durch LEADER finanziert. Ein weiterer Schritt war das nationale Programm der ungarischen Regierung (LHH), das vom ESF finanziert und von der ungarischen Regierung umgesetzt wurde. Ziel war es, in bestimmten Gebieten vorhandene Armut und soziale Ausgrenzung im Programmplanungszeitraum 2007-2013 abzubauen. Mit beiden Programmen wurde eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der vorwiegend aus Roma bestehenden Bevölkerung in benachteiligten Gebieten angestrebt.

### *Integration von Migranten*

Die Integration von Migranten ist ein ergiebiges Thema für CLLD-Ansätze im Bereich der sozialen Inklusion. In Städten ist dieser Aspekt besonders wichtig, weil dort die meisten

Migranten leben, aber auch in kleineren ländlichen Kommunen kann er relevant sein (siehe Kasten 27). Ein stärkerer sozialer Zusammenhalt zwischen Migranten und Gastgemeinschaften kann die Beziehungen in der Gemeinschaft verbessern, zur Bewältigung langfristiger Probleme wie Armut und soziale Ausgrenzung beitragen und die Beschäftigungsquoten in beiden Gemeinschaften erhöhen.

#### Kasten 27: Positive Integration in Riace, Kalabrien, Italien

Riace in Kalabrien in Italien hat sich selbst zum Ort der Flüchtlinge erklärt.<sup>71</sup> Statt ihnen feindselig zu begegnen, werden sie vom Bürgermeister Domenico Luciano willkommen geheißen. Bevor die Flüchtlinge kamen, ging die Einwohnerzahl zurück, es fehlte an Basisdienstleistungen, der Ort schrumpfte und schien keine Zukunft mehr zu haben. Jetzt wächst er wieder, und die Lebensqualität verbessert sich, da er durch die Zuwanderung belebt wird.

Eine gemeinnützige Organisation sucht nach leerstehenden Wohnungen und stattet sie aus, um sie Flüchtlingen zur Verfügung zu stellen. Während sie auf die Unterstützung des Sozialamtes warten, die Asylbewerbern zusteht und die sich häufig verzögert, können die Flüchtlinge mit einer lokalen Währung bezahlen, die in dem Ort gilt. Sie erhalten Gutscheine, auf denen Persönlichkeiten wie Gandhi, Martin Luther King oder Che Guevara abgebildet sind. Wenn die Gelder eintreffen, legen die Geschäftsinhaber die erhaltenen Gutscheine bei der Kommunalverwaltung zur Auszahlung vor. Die Flüchtlinge werden in Werkstätten beschäftigt, in denen Textilien, Holzzeugnisse und Keramik hergestellt werden. Finanziert werden diese Werkstätten von der Regionalregierung.

Im Laufe der Jahre kamen mehr als 6000 Flüchtlinge in den Ort. Einige haben sich inzwischen dort niedergelassen und tragen zur langfristigen Wiederbelebung bei.

Beispiele für von der örtlichen Bevölkerung getragene Ansätze zur Integration von Migranten und für den Zusammenhalt der Gemeinschaft:

- Riace in Kalabrien hat sich selbst wiederbelebt, indem es sich zum Ort der Flüchtlinge erklärt hat (siehe Kasten 27).
- „Choices“ („*Programa Escolhas*“) nimmt sich der Probleme von Einwanderergemeinschaften in Portugal an, insbesondere durch die Arbeit mit Frauen, Jugendlichen und Kindern. Es arbeitet mit einem Bottom-up-Ansatz, um das Vertrauen der Begünstigten zu gewinnen, die in die Festlegung und die Durchführung der lokalen Aktionen einbezogen werden. Seine Themen sind Schulabbruch, Jugendarbeitslosigkeit, informelle Bildung, digitale Ausgrenzung und Jugendkriminalität. Mehr als einhundert Kommunen haben lokale Pläne im Rahmen dieses Programms entwickelt.
- STEP: Das *South Tyrone Empowerment Programme* (siehe Kasten 28) setzt auf Rechte und Empowerment für die Integration von Migranten und wendet Methoden der Gemeinwesenentwicklung an, um aus Einzelfällen allgemeine Schlussfolgerungen zu ziehen.

---

<sup>71</sup> [http://mashariazgitonga.blogspot.fr/2013/10/the-tiny-italian-village-that-opened\\_13.html](http://mashariazgitonga.blogspot.fr/2013/10/the-tiny-italian-village-that-opened_13.html).

### Kasten 28: *South Tyrone Empowerment Programme zur Integration von Migranten durch Empowerment und Rechtsberatung*

Das *South Tyrone Empowerment Programme* (STEP) wird in Dungannon, einer Kleinstadt mit 10 000 Einwohnern in Nordirland, durchgeführt. Es lief in den 1990er Jahren an und griff eine ganze Reihe von Problemen benachteiligter Nachbarschaften auf. Nach der Unterzeichnung der Karfreitagsvereinbarung und dem Rückgang der Gewalt kamen Anfang der 2000er Jahre die ersten Migranten aus der EU nach Dungannon, um dort in der Fleischverarbeitung und in anderen lokalen Betrieben zu arbeiten. Die meisten kamen aus Polen, Litauen und Portugal, darunter auch Menschen, die ursprünglich aus Osttimor stammten. Zugang zu Wohnraum und Arbeit und zum Gesundheitssystem zu bekommen, war für die Migranten nicht leicht. Die örtlichen Stellen waren vollkommen überlastet, weil sie auf Unterstützung für Neuankömmlinge gar nicht eingestellt waren. STEP hat sich dieser Probleme angenommen und setzt bei der Verwirklichung der Menschenrechte an, um die Praxis der gebundenen Unterbringung zu verändern, Arbeitnehmerrechte zu garantieren und den Zugang zum Wohnungsmarkt zu verbessern. Es kümmert sich auch um Streitigkeiten unter Nachbarn und Konfliktlösung in Nachbarschaften.

Inzwischen ist STEP eine der größten NROs, die Migranten in Nordirland zu ihrem Recht verhilft. Im Rahmen von STEP wurde eine Rechtsberatung eingerichtet, die von Migranten aus der gesamten Provinz aufgesucht wird. Das Konzept zeichnet sich durch das Empowerment der Nutzer und die Bereitschaft aus, kollektive Fragen mit Arbeitgebern, Vermietern und Dienstleistungsanbietern aufzugreifen. Zur Gegenfinanzierung ihres Modells betreibt STEP eine Reihe von Sozialunternehmen, darunter einen großen Dolmetscherdienst, der mit 200 Dolmetschern zusammenarbeitet und in vielen verschiedenen Sprachen Vertragsdienstleistungen für öffentliche Einrichtungen anbietet. Die NRO betreibt und verwaltet lokale Arbeitsräume und ist auch an anderen Dienstleistungen wie Kinderbetreuung beteiligt, die sich am örtlichen Bedarf orientieren.

#### *Unternehmerische Gemeinschaften: Sozialunternehmen und Firmengründung*

Für nicht wenige Arbeitslose bietet sich hier ein Weg aus der Ausgrenzung. Außerdem interessieren sich immer mehr Menschen für Sozialunternehmen und Sozialunternehmenschaft als Möglichkeit, auf gesellschaftliche Erfordernisse zu reagieren.

Viele Arbeitslose möchten suchen heute keine Anstellung mehr, sondern möchten selbstständig tätig sein. Auf Unternehmerinnen oder Jungunternehmer sind die meisten Hilfseinrichtungen jedoch nicht eingestellt. Es gibt ein großes Potenzial für Unternehmensgründungen von Frauen, Menschen mit Behinderungen, jungen Menschen, älteren Menschen, ehemaligen Straftätern und anderen Gruppen, die als Unternehmer unterrepräsentiert sind. Um nur ein Beispiel zu nennen: In den meisten EU-Mitgliedstaaten werden nur halb so viele Start-up-Unternehmen von Frauen wie von Männern gegründet. CLLD-Ansätze können unternehmerische Gemeinschaften auf lokaler Ebene unterstützen und ihnen helfen, dieses Potenzial zu nutzen, indem sie ihnen inklusive Modelle der Unternehmensförderung anbieten, die besser vernetzt und integriert sind:

- Die *Community of Practice on Inclusive Entrepreneurship* (COPIE) nimmt sich als Lernnetz im Rahmen des ESF seit mehr als sechs Jahren dieser Herausforderung an. Ihr Toolkit beinhaltet ein Diagnosetool<sup>72</sup>, mit dem festgestellt werden kann, ob lokale Unternehmensdienstleistungen einen inklusiven Ansatz verfolgen.
- Andalusien fördert Unternehmerschaft durch sein lokales Entwicklungskonzept ATIPE, das aktive Inklusionsmaßnahmen und Förderung von Selbstständigkeit durch Finanzhilfen vorsieht. Die Finanzhilfen wurden 2009 ausgeweitet, um Mikrounternehmen mit weniger als fünf Mitarbeitern in nachhaltigen Wirtschaftsbereichen wie Pflegediensten für pflegebedürftige Menschen, Aktivitäten im Umweltbereich und zur Förderung erneuerbarer Energien und Restaurierung öffentlicher Gebäude zu konsolidieren. Außerdem wurden Direktkredite bis zu 11 000 EUR vergeben.
- Basta Arbeitskooperativ südlich von Stockholm ist ein von Klienten betriebenes Sozialunternehmen, das Langzeitdrogenabhängigen durch Schaffung lokaler Arbeitsmöglichkeiten einen Neustart ermöglicht. Die Nutzer arbeiten bis zu vier Jahre in verschiedenen Betrieben.
- Die Barka Foundation mit Sitz in Polen, die auch im Vereinigten Königreich und in den Niederlanden aktiv ist, hat eine Reihe lokaler bürgerschaftlich getragener Sozialunternehmen gegründet. Damit wird versucht, Menschen wiederenzugliedern, die obdachlos geworden sind und mit Drogenabhängigkeit oder psychischen Problemen zu tun haben. Barka ist es gelungen, in Polen eine Änderung der nationalen Gesetzgebung zu Sozialunternehmen zu erreichen.
- Das aus EQUAL finanzierte EVU-Projekt bietet Laden- und Restaurantbesitzern in Kopenhagen, die aus anderen Kulturkreisen stammen, mit einem von der Gemeinschaft getragenen Modell Unterstützung an, um die Betriebe bei einer nachhaltigen Entwicklung und bei der Verbesserung ihres Angebots zu unterstützen.<sup>73</sup> Das EVU-Zentrum arbeitete mit der *Association of Community Based Business Advisers* zusammen, die sich mit Unternehmertum in Flüchtlings- und Migrantengemeinschaften in Nord-London befasst und Unternehmensberater in lokalen Verbänden schult.

#### *Finanzielle Inklusion und Mikrokredit*

Arme und sozial ausgegrenzte Personen haben keinen Zugang zu guten finanziellen Dienstleistungen zu fairen Preisen. Das gilt für selbstständige Unternehmer ebenso wie für Privatpersonen, die für den Eigenbedarf Geld aufnehmen müssen. Zu den besonders schnell wachsenden Branchen während der Krise gehörten die Geldverleiher, die an Menschen herantreten, denen es wegen ihres geringen Einkommens schwerfällt, über die Runden zu kommen. In Ländern, in denen Wucher nicht gesetzlich verboten ist, können die Zinsen für solche Kredite bis zu 5000 % p. a. betragen.

Bürgerschaftlich getragene Finanzinstitutionen versuchen, diesen Trend aufzuhalten und armen und ausgegrenzten Menschen zu helfen und einen Kapitalaufbau durch Sparen und

---

<sup>72</sup> Link zum COPIE Toolkit: <http://www.cop-ie.eu/copie-tools>.

<sup>73</sup> Outreach Advise for Ethnic Minority Entrepreneurs: [http://www.wikipreneurship.eu/images/5/52/EVU\\_Method\\_Catalogue\\_for\\_Outreach.pdf?PHPSESSID=de07f3721c1c77d58a10dbc f53d783f5](http://www.wikipreneurship.eu/images/5/52/EVU_Method_Catalogue_for_Outreach.pdf?PHPSESSID=de07f3721c1c77d58a10dbc f53d783f5).

andere Formen von persönlicher Kapitalbildung zu ermöglichen. So ist beispielsweise Mikrosparen eine Möglichkeit, arme Familien finanziell abzufedern. In Govan (Glasgow, Vereinigtes Königreich) wurden auf lokaler Ebene gemeinsame Anstrengungen unternommen, um Kredithaien das Wasser abzugraben. Dazu wurden die Einwohner aufgefordert, Sparkonten bei Kreditgenossenschaften zu eröffnen. 2013 verfügte ein Viertel der Einwohner über ein solches Konto.<sup>74</sup>

Es gibt eine Reihe inklusiver Finanzprodukte: Sparen, Darlehen für persönliche Zwecke, Kredite für Unternehmensgründungen, Garantien und Versicherungen sowie Finanzberatungen und, ganz wichtig, Vermittlung von Wissen über Finanzangelegenheiten und Finanzkompetenz. Solche Leistungen werden von zahlreichen Finanzinstituten für Gemeinwesenentwicklung, Instituten für Mikrofinanzierung und örtlichen Finanzberatungszentren angeboten. Sie haben guten Zugang zur ortsansässigen Bevölkerung:

- PerMicro in Turin hat sich auf Kredite für Unternehmensgründungen und Erweiterungsdarlehen für Selbstständige spezialisiert. Fast die Hälfte seiner Kunden stammt aus Migrantenfamilien. Es ist bereits in einem Dutzend italienischen Städten aktiv. Bei der Kreditvergabe arbeitet es mit lokalen Verbänden zusammen, um Vertrauen aufzubauen.
- NEEM in Schweden vergibt Darlehen an Migrantinnen, die ein Unternehmen gründen möchten, aber eine niedrige Konversionsrate verzeichnen. Es bietet den Frauen bei ihren ersten Schritten umfassende Unterstützung an.
- Fair Finance in London gewährt persönliche Darlehen und gibt Finanzberatung, um Kredithaien den Markt zu entziehen. Es betreibt inzwischen neun Büros in ganz London und arbeitet eng mit lokalen Verbänden zusammen, von denen ihm Kunden vermittelt werden.

Das Mikrofinanzierungsinstrument PROGRESS der EU nahm 2009 seine Tätigkeit auf. Es bietet umfassende Finanzierung für Mikrokreditgeber wie Finanzinstitute und Banken, die bestimmten Zielgruppen wie Langzeitarbeitslosen, Frauen und Migranten zu Krediten verhelfen.

Viele Finanzinstrumente wie Mikrokreditfonds arbeiten vermutlich auf einer höheren räumlichen Ebene als die typische CLLD-Partnerschaft. Dennoch gibt es auch für eine CLLD-Partnerschaft Möglichkeiten, Verbindung zu ihnen aufzunehmen und ergänzende Unterstützung wie Beratungsdienste anzubieten und an andere Stellen zu verweisen. CLLD-Partnerschaften dürften in der Lage sein, mit Finanzinstituten der regionalen oder lokalen Gemeinschaft wie Kreditgenossenschaften sowie Mikrokreditgebern und Kreditgebern für persönliche Darlehen zusammenzuarbeiten. Die meisten Kreditgenossenschaften sind durch einen gemeinsamen geografischen Rahmen lokal verankert.<sup>75</sup>

Auch Alternativwährungen können auf lokaler Ebene einen starken inklusiven Effekt haben. Zeitbanken machen es möglich, dass Menschen in Zeitstunden bemessene eigene Fertigkeiten zum Tausch anbieten. Auf diese Weise kann Sozialkapital aufgebaut und ein Schritt in Richtung Arbeitsmarkt getan werden. Örtliche Tauschringe (LETS) sind zu einem wesentlichen

---

<sup>74</sup> <http://www.theguardian.com/money/2013/sep/22/glasgow-credit-unions-payday-lenders>.

<sup>75</sup> Einige Kreditgenossenschaften stützen sich auf Beschäftigungsverhältnisse statt auf den geografischen Rahmen.

Bestandteil der Übergangsstädte geworden, die versuchen, ihre CO<sub>2</sub>-Emissionen zu reduzieren. Städte wie Totnes (Vereinigtes Königreich) verwenden lokale Währungen, um den Einkauf vor Ort zu fördern, während Riace (Reggio-Calabria, Italien) mit seiner örtlichen Währung die Integration von Flüchtlingen unterstützt, die lange auf Leistungen aus der Sozialkasse warten müssen (siehe Kasten 27).

### *Jugendinitiativen*

Häufig werden Jugendliche in öffentlichen Debatten verurteilt und manchmal wie Außenseiter behandelt. Bilder von Straßenkämpfen in London, Stockholm, Athen und Madrid zeigen europäische Jugendliche in offener Rebellion und illustrieren die wachsende Entfremdung. 14 Mio. Jugendliche sind weder in einer Ausbildung noch in einer Schulungsmaßnahme noch haben sie einen Job. In mehreren Mitgliedstaaten beträgt die Jugendarbeitslosigkeit inzwischen mehr als 50 %.

Eine CLLD, die sich dieser Herausforderung annimmt und sich auf Jugendliche konzentriert, versucht, die Generationen innerhalb einer Gemeinschaft zusammenzuführen und neue Wege in den Arbeitsmarkt zu entwickeln. In einem kürzlich erschienenen Eurofound-Bericht<sup>76</sup> wird der Bedarf an Innovation hervorgehoben und auf die Notwendigkeit hingewiesen, alle Interessenträger einzubeziehen und insbesondere auch Arbeitgeber einzubinden. Dabei sollten sich die Maßnahmen nicht an den Erbringern, sondern an den Zielpersonen orientieren.

**Abbildung 16: Job Point Berlin**



Jugendliche sind einer der Schwerpunkte der Territorialpakete in Berlin. Die Pakete arbeiten mit lokalen Interessengruppen und wenden eine Form von partizipativer Entscheidungsfindung an, um festzustellen, mit welchen Projekten Lücken in der Politik geschlossen werden können. Ein

---

<sup>76</sup> <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2012/541/de/1/EF12541DE.pdf>.

Beispiel für eine neue Initiative im Rahmen der Pakte sind die Job Points,<sup>77</sup> nutzerfreundliche Arbeitsvermittlungsstellen in den benachteiligten Problembezirken Neukölln und Mitte, die sich darum bemühen, Arbeitslose in Jobs zu vermitteln. Sie ergänzen die offizielle Arbeitsvermittlung. Ihr Vorteil besteht darin, dass sie leichter Vertrauen aufbauen können, weil die Job Points keine Sanktionen verhängen und den Einzelnen nicht beurteilen. Die Job Points sind informeller. Sie wurden nach ausführlichen Gesprächen mit den Jugendlichen selbst über ihre Anforderungen an eine solche Stelle eingerichtet.

Die Städte im URBACT-Netz „My Generation a Work“ arbeiten an radikalen Lösungen für den Übergang von der Ausbildung in den Arbeitsmarkt. Dazu gehören „Go For Its“ (GFIs), soziale Innovationsexperimente, die die Städte zusammen mit Jugendlichen koproduzieren und betreiben. Die GFIs konzentrieren sich auf drei Bereiche: Curriculum, Vermittlung und Räume. Einige Beispiele für GFI-Angebote: ein Tag im Unternehmen, Jobcafés, dynamische Duos, Ausbildungskooperativen, beruflicher Werdegang, Unternehmer in der Schule. Jedes dieser Projekte wird in einem Prototyp in einer der beteiligten Städte getestet. Bei Erfolg werden die Projekte weiter ausgebaut (siehe Abbildung 17).

Abbildung 17: My generation at work: „Go For It“ in grafischer Darstellung



#### Aktives Altern

Unsere Gesellschaften altern, doch die Zahl der gesunden zusätzlichen Lebensjahre kann mit der Lebenserwartung nicht Schritt halten. Mehr aus dem Berufsleben ausgeschiedene ältere Menschen belasten Rentensysteme und örtliche Dienstleistungsanbieter in zunehmendem Maße. Es könnte helfen, wenn die Menschen länger berufstätig blieben, entweder mit

<sup>77</sup> <http://jobpoint-berlin.de/>.

Teilzeitarbeit oder mit freiwilliger Arbeit und anderen Formen bürgerschaftlichen Engagements. Es hat sich gezeigt, dass alle Generationen sich mit Zeitbanken mobilisieren lassen, in die Menschen vor Ort ihre Erfahrungen und ihre Zeit einbringen und tauschen können. Es gibt ein beträchtliches Potenzial zur Verbesserung des Wohlergehens dieser Gruppen, wenn man den Zusammenhalt der Gemeinschaft durch kleine, von der örtlichen Bevölkerung getragene Projekte stärkt, die Solidarität zwischen den Generationen schaffen. Ein Beispiel für einen CLLD-Ansatz für ältere Menschen findet sich in Beacon Hill<sup>78</sup> in Boston, USA. Beacon Hill ist Teil der wachsenden Village Movement, die älteren Menschen hilft, in Würde zu altern. Dazu werden bessere Sozialdienste und Dienstleistungen angeboten, und es wird den Menschen ermöglicht, in ihren Wohnungen zu bleiben. Statt sie in Rentnerghettos unterzubringen, soll die Menschen in Nachbarschaften oder über die ganze Stadt verteilt leben und alle durch ein Netz verbunden sein.

In Europa hat Finnland einen Weg mit bürgerschaftlich getragenen Strategien für aktives Altern aufgezeigt. Das Living Lab in Helsinki arbeitet mit älteren Menschen und trägt zur Entwicklung neuer Gesundheitsdienste bei. Finalspurt ist ein neues Modell für unterstütztes Wohnen, das mit den Nutzern gemeinsam geplant wird. Die Stadt Espoo hat CaringTV für Senioren ins Leben gerufen. Überall in Europa werden zahlreiche digitale Dienste entwickelt, die ältere Menschen mit ihren sozialen Netzen verbinden, um gegen Einsamkeit und Isolation vorzugehen. In Spanien arbeitet das Citylab von Cornella an neuen Lernlösungen, im Vereinigten Königreich bietet die University of the Third Age (Seniorenuniversität) lokale Klassen an. All dies sind lokal verankerte Konzepte, die zeigen, dass eine CLLD für aktives Altern eine starke Kraft sein kann.

### **5.3 Partnerschaften für soziale Inklusion**

Lokale Partnerschaften sind für die CLLD zur sozialen Inklusion von entscheidender Bedeutung. Diese Partnerschaften binden alle Interessenträger ein, die an der Beschreibung und an der Lösung des Problems beteiligt sind. Die CLLD eröffnet das Potenzial für eine direkte Einbindung von Nutzern und zivilgesellschaftlichen Organisationen. Die Verordnung sieht vor, dass kein Sektor die Partnerschaft dominieren soll. In der Praxis bedeutet das, dass der öffentliche Sektor, die Zivilgesellschaft und der private Sektor jeweils weniger als 50 % der stimmberechtigten Mitglieder stellen sollen.

Die Partnerschaften müssen dynamisch und lebendig sein und partizipative Ansätze verfolgen, damit sich alle, die in den Partnerschaften vertreten sind, auch tatsächlich in die Partnerschaften einbringen können. Die Erfahrung hat gezeigt, dass Gruppen mit mehr als 20 Mitgliedern schwierig zu handhaben sind. Denkbar wäre die Einrichtung von Untergruppen, um die Hauptsitzungen besser lenken zu können. Lebhaftige Sensibilisierungsmethoden und Moderationstechniken sind notwendig, damit alle Partner aktiv und engagiert bleiben.

#### *Gleichbehandlung der Geschlechter und Nichtdiskriminierung*

Wenn man den Themen Gleichbehandlung der Geschlechter und Nichtdiskriminierung in der lokalen Entwicklungspolitik Priorität einräumt, bedeutet das, dass Frauen und Männer, Migranten und ethnische Minderheiten, ältere Menschen, junge Menschen und Menschen mit Behinderungen nicht den gleichen Zugang zu Ressourcen und ungleiche Chancen in der Gesellschaft haben. Darüber hinaus unterscheiden sich die Bedürfnisse einzelner Gruppen von denen der „normalen“ Nutzer von Dienstleistungen.

---

<sup>78</sup> [http://www.beaconhillvillage.org/content.aspx?page\\_id=22&club\\_id=332658&module\\_id=75811](http://www.beaconhillvillage.org/content.aspx?page_id=22&club_id=332658&module_id=75811).

Der CLLD-Ansatz kann die Verwirklichung von Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung durch praktische Maßnahmen voranbringen. Lokale Aktionsgruppen können ein wichtiger Motor für Veränderungen sein, indem sie Gruppen, die sonst im Verborgenen bleiben und keine Anerkennung finden, eine Stimme und ein Gesicht geben. So haben beispielsweise in Zaragoza Verbände der örtlichen Gemeinschaft neu angekommene Migrantengruppen zum Integrationsplan für Einwanderer konsultiert. Die CLLD erkennt an, dass die Menschen selbst meist die besten Experten für ihre eigenen Lebensbedingungen sind. Das bedeutet jedoch nicht, dass sie auch alle Antworten parat haben. Experten und Fachleute können helfen, Optionen zu prüfen, und Beispiele für erfolgreiches Handeln in anderen Orten bieten den Gruppen die Möglichkeit, über den eigenen Tellerrand zu schauen.

### Innovationen in Partnerschaft und Projektentscheidungen

Die Einbindung von NROs und lokalen Verbänden in laufende Projekte hat beträchtliche Innovation in den Durchführungsketten der von der EU finanzierten Projekte mit sich gebracht. Dazu gehören die Art der Durchführung von Mikroprojekten, die Nutzung vereinfachter Kostenabrechnungen, die der ESF vorgebracht hat, und Ansätze zu partizipativer Budgetplanung. Auf vereinfachte Kostensoptionen, Schirmprojekte und Mikroprojekte wird in Kapitel 7 genauer eingegangen.

In einigen europäischen Städten wird eine partizipative Budgetplanung durchgeführt, um die Partnerschaft zu vertiefen und zu erweitern und möglichst viele Bürger einzubeziehen. Das Konzept der partizipativen Budgetplanung wurde ursprünglich in Porto Alegre in Brasilien entwickelt, wo es seit 20 Jahren praktiziert wird. Auf ihrem Höhepunkt wurden 10 % des städtischen Etats auf diese Weise zugewiesen. Der Ansatz wurde weltweit von vielen Organisationen kopiert und weiterentwickelt und wird inzwischen von der Weltbank unterstützt. Der Grundgedanke ist, dass offene Aufrufe gestartet werden, die verschiedene Projektoptionen hervorbringen sollen. Diese werden normalerweise geprüft, um festzustellen, welche durchführbar sind. In einem dritten Schritt stimmen die Bürger darüber ab, welche Projekte in ihrem lokalen Gebiet unterstützt werden sollen. Ursprünglich war es so, dass die Bürger direkt für Projekte gestimmt haben. In einigen europäischen Städten trifft die Entscheidungen ein auf lokaler Ebene gewählter Nachbarschaftsrat (ein Beispiel ist das Quartiersmanagement in Berlin).

In Cascais in Portugal hat die NRO „In Loco“ eine partizipative Budgettechnik entwickelt, die die Gemeinde jetzt nutzt, um über Haushaltsprioritäten auf lokaler Ebene zu entscheiden. Im ersten Jahr haben mehr als 6000 Menschen über 30 Projekte abgestimmt. Im zweiten Jahr haben mehr als 30 000 Menschen über 32 Projekte abgestimmt; das war die höchste Beteiligung, die die Gemeinde je erreicht hat.



**Abbildung 18: Partizipative Budgetplanung in Cascais, Portugal**

Die Projekte werden in neun öffentlichen Sitzungen an verschiedenen Orten vorgeschlagen, in denen Projektideen erörtert werden. Die Vorschläge enthalten Angaben zum Budget, zur Methodik, zum Team, zur Anwendung von Partizipationstools, zu den einzubeziehenden Institutionen und zur Verbreitung der Ergebnisse. Anschließend werden Projekte ausgewählt, die einer fachlichen Analyse unterzogen werden. Dabei wird die Förderfähigkeit der Projekte geprüft, und ihre Machbarkeit wird von internen Abteilungen der Kommunalverwaltung anhand eines Standardformulars analysiert. Danach werden die förderfähigen Projekte zur öffentlichen Abstimmung gestellt.

#### **5.4 Festlegung der Gebiete für CLLD zur sozialen Inklusion**

Die Verordnung sieht vor, dass das Gebiet mindestens 10 000 und höchstens 150 000 Einwohner haben soll, wobei Ausnahmen gemacht werden können, wenn sie hinreichend begründet sind. Diese Zahlen beziehen sich auf die Gesamtbevölkerung des Gebiets, nicht auf die Größe der Zielgruppen.

Die Gebiete für CLLD zur sozialen Inklusion werden auf unterschiedliche Weise festgelegt:

- Manche Gebiete wie Wohnsiedlungen haben eine natürliche Grenze, wobei einige Wohnsiedlungen bereits 10 000 Einwohner haben können.
- Manchmal werden der Einfachheit halber Verwaltungsgrenzen zugrunde gelegt, doch diese Grenzen stimmen nicht unbedingt mit den Realitäten des lokalen Arbeitsmarktes vor Ort überein. Pendlergebiete (sog. funktionale städtische Gebiete) können zu groß sein für einen von der örtlichen Bevölkerung getragenen Ansatz.
- Häufig wurden Gebiete anhand eines Korbs von Benachteiligungsindikatoren festgelegt. Dann basieren die Abgrenzungen auf Arbeitslosigkeit, Einkommen, Zugang zu Dienstleistungen, Wohnungsmarkt und Umwelt. Nach dieser Methode wurden 38 Pathway-Gebiete in Merseyside festgelegt, wobei die Grenzen letztendlich an die örtlichen Bedingungen angepasst worden sind. Berlin legt bei der Auswahl und Begleitung seiner 34 Quartiersmanagementgebiete einen Korb von 12 statischen und dynamischen Indikatoren zugrunde. Seine Beschäftigungspakte orientieren sich an den Verwaltungsgrenzen der 12 Bezirke.
- In manchen Fällen war für die Festlegung eines Gebiets ausschlaggebend, dass dort eine bestimmte Zielgruppe vorherrscht. Gebiete mit hohem Roma-Anteil wurden auf diese Weise festgelegt.

Die Festlegung von Gebieten ist eine heikle Angelegenheit. Mit jeder Linie, die auf einer Karte gezogen wird, werden Menschen einbezogen und andere Menschen ausgeklammert. Am Ende ergibt sich eine Art „Postleitzahl-Lotterie“, bei der der Zugang zu Schulungsmaßnahmen und

anderen Projektressourcen davon abhängt, wo jemand wohnt, und nicht davon, wer er ist. Eine CLLD zur sozialen Inklusion ist per definitionem geografisch definiert. Diese Definition muss aber flexibel ausgelegt werden.

## **Kapitel 6. Wie wird die Koordinierung mit anderen Fonds vorgenommen?**

### **6.1 Einleitung. Weshalb muss eine Koordinierung zwischen EU-Fonds vorgenommen werden?**

Die Koordinierung verschiedener Fonds ist ein Mittel zum Zweck und kein Selbstzweck. Alle Ebenen müssen genau wissen, was sie durch Koordinierung erreichen wollen, und ihre Methoden entsprechend anpassen. Eine bessere Koordinierung kann folgende Vorteile haben:

**Erstens** – Ein Prozess der kollektiven Bestandsaufnahme der Art und Weise, in der die mosaikartig vorhandenen Mittel und Initiativen genutzt werden, kann dafür sorgen, dass lokale Entwicklungsstrategien besser auf neue Herausforderungen und darauf ausgerichtet werden, was die Gemeinschaft wirklich will und auf lokaler Ebene auch verändern kann.

**Zweitens** – Sie kann dafür sorgen, dass verschiedene Initiativen in die gleiche Richtung gehen und sich gegenseitig verstärken, statt um Projekte zu konkurrieren, doppelte Arbeit zu machen oder sich sogar zu widersprechen. Diese Kohärenz der Maßnahmen ist wichtig, um die Gesamtergebnisse der verschiedenen lokalen Initiativen zu verbessern und den Beitrag zu verstärken, den die lokale Entwicklung zu regionalen und nationalen Programmen leistet.

**Drittens** – Durch bessere Koordinierung lässt sich die Verwendung des vorhandenen Materials und der Humanressourcen rationalisieren. Gebäude und Verwaltungskapazitäten können gemeinsam genutzt, Transportkosten können reduziert und Doppelarbeiten vermieden werden. Das führt zu allgemeinen Kosteneinsparungen, und/oder Ressourcen können neu eingesetzt werden, um weitere wichtige lokale Prioritäten abzudecken.

Andererseits kann eine schlecht geplante Integration der Mittel zu größerer Komplexität führen und die LAGs von ihrem eigentlichen Ziel ablenken, nämlich der Auseinandersetzung mit lokale Bedürfnissen und Chancen. Deshalb sollten Interessenträger komplizierte Koordinierungsmechanismen nicht um ihrer selbst willen schaffen, sondern nur dann in Kauf nehmen, wenn dadurch vor Ort eindeutig bessere Ergebnisse erzielt werden können.

### **6.2 Auf welcher Ebene sollte die Koordinierung zwischen den Fonds stattfinden?**

Wenn die Koordinierung zwischen den Fonds gut funktionieren soll, muss sie auf allen Ebenen stattfinden, auf europäischer, nationaler, regionaler und lokaler Ebene. Dabei ist es durchaus möglich, den Mangel an Koordinierung auf einer Ebene auf anderen Ebenen auszugleichen. Häufig versuchen beispielsweise lokale Agenturen, als einzige Anlaufstelle für Begünstigte zu agieren, indem sie die komplexe Verwaltung verschiedener nationaler Programme und Finanzierungsquellen übernehmen. Doch solange die Koordinierung nach oben nicht verbessert wird, besteht die Gefahr, dass die lokale Ebene in Verwaltungsangelegenheiten erstickt. Die Bedingungen und Möglichkeiten für eine Koordinierung zwischen Fonds auf lokaler Ebene werden auf EU-Ebene und auf nationaler und regionaler Ebene festgelegt.

### **Ein verbesserter EU-Rahmen für die Koordinierung**

Die Kommission hat die Koordinierung durch ihren Vorschlag für eine einheitliche Verordnung für alle CLLD-Initiativen erleichtert, die 2014-2020 von den Fonds für Landwirtschaft, Fischerei, Regionen und Soziales finanziert werden (Artikel 32-35 Dachverordnung).

Artikel 32 Absatz 4 Dachverordnung sieht vor, dass eine lokale Entwicklungsstrategie Mittel aus mehreren Fonds (Multifinanzierung) oder nur aus einem Fonds (Monofinanzierung) erhalten kann. Beide Optionen haben Vor- und Nachteile, die im Leitfaden zur von der örtlichen Bevölkerung betriebenen lokalen Entwicklung (*Guidance on Community-led Local Development in European Structural and Investment Funds*) erläutert werden, den die Kommission für Verwaltungsbehörden erarbeitet hat.

Wenn Mitgliedstaaten für einige oder alle lokalen Entwicklungsstrategien die Multifinanzierung wählen, können sie einen federführenden Fonds (im Allgemeinen der größte Fonds) für eine gewählte Strategie bestimmen, der sämtliche Betriebskosten und Sensibilisierungskosten der lokalen Aktionsgruppen (LAGs) übernimmt. Dadurch wird vieles erleichtert, weil die Notwendigkeit entfällt, dass die Zuweisung von Betriebskosten und Sensibilisierungskosten auf die einzelnen Projekte, die von jedem Fonds Mittel erhalten, begründet werden muss.

Wenn sich ein Mitgliedstaat für die Monofinanzierung entscheidet, muss er trotzdem auf unterschiedliche Weise für Koordinierung sorgen: *Unterstützung der CLLD-Maßnahmen aus den betroffenen ESI-Fonds wird unter den betroffenen ESI-Fonds abgestimmt und koordiniert. Dies wird unter anderem durch eine Koordinierung des Aufbaus von Kapazitäten und der Auswahl, Genehmigung und Finanzierung der CLLD-Strategien und lokalen Aktionsgruppen gewährleistet.* (Artikel 32 Absatz 3 Dachverordnung)

In der Verordnung steht nicht, wie dies zu tun ist. Die genauen Verfahren zur Festlegung der Bedingungen für die Koordinierung auf lokaler Ebene werden durch die institutionellen Strukturen des jeweiligen Mitgliedstaats bestimmt und *auf nationaler oder regionaler Ebene festgelegt.*

### **Möglichkeiten für eine Koordinierung auf nationaler und regionaler Ebene**

In ihrer Partnerschaftsvereinbarung müssen die Mitgliedstaaten angeben, welche Mittel sie für CLLD einsetzen wollen, weshalb sie die entsprechenden Fonds nutzen, in welchen Gebieten sie eingesetzt werden und wie die Fonds zusammenarbeiten werden.

Mindestens 5 % der Mittel aus dem ELER müssen für CLLD in ländlichen Gebieten ausgegeben werden (LEADER). Das dürfte sich so auswirken, dass ein erheblicher Anteil der 2300 bestehenden LEADER-LAGs weiter tätig sein kann (aber möglicherweise mit Änderungen an Partnerschaften und Grenzen). Da sich die Finanzierung aus dem ELER für einige LAGs (vorwiegend in den ehemaligen Konvergenzregionen) reduzieren könnte, dürften sie daran interessiert sein, an andere Mittel zu gelangen.

Bei den anderen drei Fonds ist die Durchführung von CLLD vollkommen freiwillig. Die etwa 300 Partnerschaften (Lokale Fischereigruppen, FLAGs) in Fischereigebieten, die im Zeitraum 2007-2013 Gelder aus dem EFF erhalten haben, haben ein hohes Maß an Akzeptanz erreicht, und es wird erwartet, dass mindestens zwei Drittel der Mitgliedstaaten die Fortsetzung ihrer Arbeit unterstützen werden.

Abbildung 19: Koordinierung von LAGs und FLAGs

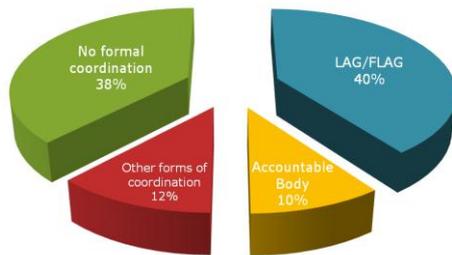


Abbildung 19 (basierend auf einer früheren vorläufigen FARNET-Erhebung über FLAGs) zeigt, dass fast 40 % der FLAGs und LAGs Teil der gleichen Partnerschaft waren und weitere 10 % eine gemeinsame lokale Rechtsperson hatten. Weitere 10 % der FLAGs nutzten eine andere Form der Koordinierung mit LEADER-LAGs.

Außer der Möglichkeit der Multifinanzierung und anderer Koordinierungsformen zwischen LAGs in ländlichen Gebieten und FLAGs in Fischereigebieten bestehen in folgenden Fällen gute Aussichten für eine verbesserte Koordinierung zwischen den an CLLD beteiligten Fonds:

- ✓ Nutzung des EFRE und des ESF zur Ergänzung der ländlichen Entwicklungsstrategien; dies kann auf der Ebene einer LAG oder gemeinsam über mehrere LAG-Gebiete erfolgen, wenn dies besser für die Herausforderungen geeignet ist, für die EFRE und ESF vorgesehen sind (z. B. für Strategien, die auf die Probleme eines größeren Arbeitsmarktes oder eines Pendlergebiets abzielen, das sich über mehrere LAG-Gebiete erstreckt).
- ✓ Koordinierung von EFRE, ESF und ELER für städtisch-ländliche Partnerschaften; sie könnten kleine Marktstädte, hauptstädtische und periurbane Gebiete und/oder städtisch-ländliche Partnerschaften zu bestimmten Themen (Nahrungsmittel, Wasser, Energie, Verkehr usw.) abdecken.
- ✓ Nutzung von EFRE und ESF zur Ergänzung von Strategien in Fischereigebieten, die Mittel aus dem EMFF erhalten; dies könnte in den größeren Häfen oder dort besonders wichtig sein, wo FLAGs Aufgaben übernehmen, die mit der Entwicklung des Küstenbereichs oder mit Blauem Wachstum zu tun haben.
- ✓ Koordinierung zwischen EFRE und ESF, um sich der komplexen Probleme benachteiligter urbaner Wohngebiete und anderer wirtschaftlicher, sozialer oder ökologischer Herausforderungen in Städten anzunehmen.

Einige regionalisierte Mitgliedstaaten lassen die Optionen für die Koordinierung der Fonds im Zusammenhang mit CLLD in ihren Partnerschaftsvereinbarungen möglicherweise relativ offen und gewähren ihren Regionen und Städten mehr Flexibilität bei der Konzeption ihrer Programme und Verfahren, damit sie diese optimal auf ihre speziellen Erfordernisse ausrichten können. Auf jeden Fall stehen zwei allgemeine Optionen zur Verfügung:

Bei der **Multifinanzierungsoption** muss ein hohes Maß an Koordinierung zwischen verschiedenen Ministerien und Verwaltungsbehörden in allen in den Verordnungen genannten Bereichen vorgesehen sein: Kapazitätsaufbau, Auswahl und Genehmigung von Strategien und Gebieten, Finanzierung, Verwaltungs- und Kontrollsysteme, Begleitung und Bewertung. Mehrere Mitgliedstaaten testen interessante Regelungen, um dies zu erreichen, u. a. gemeinsame zwischengeschaltete Stellen, einzige Verwaltungsbehörden für bestimmte Fonds (EFRE und ESF), gemeinsame Begleitausschüsse und gemeinsame Auswahlausschüsse, gemeinsame Kriterien und gemeinsame oder aufeinander abgestimmte Aufrufe. Eine Methode besteht darin, dass die Fonds sich auf die Anerkennung der Partnerschaften einigen, die dann die verschiedenen Mittel entweder als Paket oder phasenweise erhalten können.

Wenn die oben genannten Koordinierungsmechanismen nicht vorhanden sind und nicht wirksam funktionieren, besteht die Gefahr, dass Partnerschaften die Multifinanzierung anwenden müssen und sich dadurch die Komplexität „multipliziert“ sowie dass lokale Partnerschaften sich in verschiedene Richtungen orientieren und damit den eigentlichen Zweck nicht mehr erfüllen.

Bei der **Monofinanzierungsoption** wird der nationale oder regionale Rahmen für die Koordinierung zwischen Fonds abgeschwächt sein und eher spontan entstehen. In der Dachverordnung heißt es aber, dass die Mitgliedstaaten die Koordinierung in den gleichen Bereichen verbessern sollen wie bei der Multifinanzierung: Kapazitätsaufbau (z. B. Koordination von vorbereitender Unterstützung und technischer Hilfe), Auswahl und Genehmigung von Strategien und Gebieten (zumindest klare Informationen und nach Möglichkeit Abstimmung der Zeitpläne, Verfahren für Aufrufe und Auswahlkriterien) sowie Management- und Kontrollsysteme. Das Ausmaß und der Bereich der Koordinierung dürften aber sehr viel variabler sein.

Tabelle 3 gibt einen Überblick über die wichtigsten Maßnahmen, die getroffen werden müssen, um die Koordinierung der Fonds bei der Multifinanzierung und der Monofinanzierung sicherzustellen.

**Tabelle 3: Maßnahmen zur Koordinierung bei Multifinanzierung und Monofinanzierung**

	<b>Koordinierung bei Multifinanzierung</b>	<b>Koordinierung bei Monofinanzierung</b>
Interventionsbereich	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vereinbarung zwischen Fonds über die Art von Gebieten und Projekten</li> <li>• Vereinbarung von Kriterien für den federführenden Fonds, wenn diese Option gewählt wird</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vom Beginn der Programme an darüber informieren, welche Mittel wofür, wo und wann zur Verfügung stehen.</li> </ul>
Kapazitätsaufbau, Auswahl und Genehmigung von Strategien und Gebieten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gemeinsame Aufrufe für vorbereitende Unterstützung</li> <li>• Gemeinsamer Kapazitätsaufbau</li> <li>• Gemeinsame Aufrufe für Strategien und Gebiete</li> <li>• Vereinbarte Auswahlkriterien</li> <li>• Gemeinsame Auswahlverfahren</li> <li>• Gemeinsame Auswahlausschüsse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dafür sorgen, dass vorbereitende Unterstützung zur Vorbereitung von Strategien in Anspruch genommen werden kann, die auch den Bereich anderer Fonds abdecken.</li> <li>• Aufrufe so weit wie möglich vereinheitlichen und zumindest einen Zeitplan vorlegen.</li> <li>• Arbeitsgruppen zur Koordinierung der Auswahlkriterien und –verfahren einrichten.</li> <li>• Den Informationsfluss zwischen Auswahlausschüssen koordinieren.</li> </ul>
Finanzverwaltung und -kontrolle	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vereinbarte Förderfähigkeitskriterien für die Projektauswahl. Gemeinsame Funktionen der LAGs bei der Projektauswahl</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sicherstellen, dass umfassende Förderfähigkeitskriterien für jeden Fonds in den maßgeblichen Dokumenten</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gemeinsame Funktionen der Verwaltungsbehörden bei der Durchführung</li> <li>• Gemeinsame Verwaltungsbehörde für mehrere Fonds</li> <li>• Gemeinsame zwischengeschaltete Stellen</li> <li>• Gemeinsame Begleitausschüsse oder Unterausschüsse</li> <li>• Gemeinsame Verfahren zur Prüfung der Verwaltung</li> </ul>	<p>enthalten sind.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fondsübergreifende CLLD-Arbeitsgruppen zur Vereinheitlichung und Klärung von Aspekten der Komplementarität, der Förderfähigkeit und der Rolle der LAGs einrichten.</li> <li>• Gemeinsame Plattformen, technische Arbeitsgruppen und Netze für fondsübergreifende Anwendung bewährter Methoden (gemeinsame oder koordinierte nationale Netze) schaffen.</li> <li>• Verfahren zur Prüfung der Verwaltung entwickeln.</li> </ul>
Begleitung und Bewertung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aufeinander abgestimmte Pläne, die zwischen den einzelnen Fonds unterscheiden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wie bei Multifinanzierung.</li> </ul>

#### Kasten 29: Koordinierung auf regionaler Ebene in Polen

In Polen obliegt die Koordinierung von CLLD den Regionalbehörden (Woiwodschaft), die eine Doppelfunktion haben: Sie sind die Verwaltungsbehörden für die mit ESF- und EFRE-Mitteln finanzierten Regionalprogramme, und ihnen wurden von der für den ELER und den EMFF zuständigen Verwaltungsbehörde bestimmte Aufgaben der zwischengeschalteten Stelle übertragen. Im Interesse des gemeinsamen Ansatzes werden Regeln für das Auswahlverfahren mit Auswahlkriterien auf nationaler Ebene festgelegt, die für alle Regionen einheitlich sind. Die Regionalbehörden werden die vorbereitende Unterstützung und möglicherweise einen gemeinsamen Auswahlprozess mit einem Auswahlausschuss auf regionaler Ebene koordinieren können. Nach der Auswahl wird dieser Ausschuss auch die Koordinierung der Durchführung von CLLD in der Region übernehmen.

Einige Regionen wollen diese Option nutzen. Insbesondere die Woiwodschaft Kujawsko-Pomorskie hat in ihrem regionalen operationellen Programm zwei CLLD-Prioritätsachsen festgelegt (eine für die EFRE-Investitionspriorität 9d und eine zu Artikel 3 Absatz Buchstabe b Unterabsatz vi ESF-Verordnung). Wenn dieser Vorschlag genehmigt wird, könnten die LAGs die Mittel aus diesen beiden Fonds mit Mitteln aus dem ELER und dem EMFF zusammenzufassen, wenn sie in ihren Strategien angeben, welche Aktivitäten aus welchem Fonds finanziert werden.

### 6.3 Zwei Szenarien zur Koordinierung zwischen den Fonds auf lokaler Ebene

Lokale Partnerschaften müssen vier Fragen klären, bevor sie entscheiden können, wie die Koordinierung zwischen den Fonds auf lokaler Ebene verbessert werden soll.

Wie aus Abbildung 20 hervorgeht, müssen sie erstens wissen, welcher der vier in Betracht kommenden Fonds die CLLD unterstützt und welche Art von Gebieten er unterstützen wird.

Zweitens müssen sie wissen, ob diese Gebiete sich überschneiden dürfen oder ob sie vollständig voneinander getrennt sein müssen.

1. Welche Fonds + Gebiete?

2. Getrennte oder sich überschneidende Gebiete?

3. Multi- oder Monofinanzierung?

4. Federführender Fonds?

Abbildung 20: Schritte bei der Multi- oder Monofinanzierung

Drittens müssen sie wissen, ob eine Multifinanzierung vorgesehen ist, und wenn nicht, welche verbesserten Verfahren zur Koordination zwischen den Fonds vorhanden sind. Und viertens muss bekannt sein, ob ein federführender Fonds zulässig ist.

Wenn nur ein Fonds die CLLD unterstützt und/oder die Fonds, die mit CLLD zu tun haben, in verschiedenen Gebieten tätig sind, ist eine Koordination zwischen den Fonds auf lokaler Ebene nicht möglich (nur Kooperation zwischen verschiedenen Gebieten). Wenn dagegen zwei oder mehr Fonds CLLD unterstützen und die betreffenden Gebiete sich überschneiden, lässt sich die Koordination der Fonds auf lokaler Ebene *auch im Fall der Monofinanzierung* verbessern.

Kasten 30 zeigt, dass lokale Partnerschaften bei **Multifinanzierung** eine breite Entwicklungsstrategie konzipieren können, die von Anfang an den Aktionsbereich aller Fonds abdeckt. Das Verfahren wird dadurch vereinfacht, dass es nur einen Aufruf zur vorbereitenden Unterstützung und für die Hauptstrategien mit den gleichen Kriterien und Verfahren sowie nur einen Auswahlausschuss und gemeinsame Verwaltungsbehörden oder zwischengeschaltete Stellen geben soll. Außerdem muss die Projektauswahl nach einheitlichen Kriterien erfolgen, und über die Rolle jedes einzelnen Fonds sollte Klarheit bestehen. In der Strategie, im Aktionsplan und im Finanzplan muss angegeben sein, welche Teile von welchem Fonds finanziert werden; Begleitung und Berichterstattung müssen getrennt erfolgen. Das Verfahren wird auf lokaler Ebene im Prinzip einfacher, wenn diese Koordinierungsmechanismen auf nationaler oder regionaler Ebene eingerichtet worden sind. Andernfalls könnte es sehr viel komplizierter werden.

Auch bei **Monofinanzierung** haben lokale Partnerschaften weiterhin Zugang zu mehreren Fonds, um ihre lokalen Entwicklungsstrategien zu finanzieren, doch die Belastung durch die Koordination verschiedener Finanzpakete wird auf lokaler Ebene größer sein. Lokale Partnerschaften haben immer nach Möglichkeiten gesucht, ihre Kernfinanzierung zu ergänzen, indem sie zusätzliche Funktionen übernehmen, die aus anderen Fonds finanziert werden. So verwalten z. B. die irischen ländlichen Entwicklungspartnerschaften umfangreiche Programme für soziale Inklusion, die Mittel aus dem ESF erhalten, und viele spanische Partnerschaften haben EQUAL-Partnerschaften verwaltet oder sich daran beteiligt und INTERREG-Projekte verwaltet. Etwa 40 % der Fischerei-Aktionsgruppen waren ursprünglich LEADER-Gruppen und verwalten jetzt Projekte im Rahmen von LEADER sowie von Achse 4 des EFF.

Die Chance dazu bietet sich jedoch nur, wenn die Gruppen zum richtigen Zeitpunkt am richtigen Ort auftreten. In dieser Situation müssen lokale Partnerschaften ihre Kernfinanzierung aus einem Fonds sichern und versuchen, sie durch andere Finanzmittel zu ergänzen, wenn sich die Gelegenheit bietet.

Da lokale Partnerschaften möglicherweise auch Mittel aus anderen Fonds erhalten können, schlägt die Kommission innerhalb des gesetzlichen Rahmens eine gewisse Flexibilität in Bezug auf die Fonds vor, damit lokale Entwicklungsstrategien Vorhaben finanzieren können, die auch in den Tätigkeitsbereich anderer ESI-Fonds fallen, solange die jeweiligen fondsspezifischen Regelungen und die Ziele der lokalen Entwicklungsstrategie und das dazugehörige Programm eingehalten werden. Wenn die meisten Vorhaben von einem Fonds finanziert werden können, ist die Motivation größer, andere, zusätzliche Mittel zu finden (was in Zeiten knapper Kassen wichtig sein kann).

Kasten 30 fasst die Auswirkungen der beiden wichtigsten Szenarien für die Koordinierung von EU-Fonds für lokale Partnerschaften zusammen.

**Kasten 30: Implikationen der Multi- bzw. Monofinanzierung für die Koordinierung der Fonds auf lokaler Ebene**

	<b>Lokale Implikationen der Multifinanzierung</b>	<b>Lokale Implikationen der Monofinanzierung</b>
Interventionsbereich	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lokale Strategien können den gesamten Bereich der an CLLD beteiligten Fonds abdecken.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lokale Strategien konzentrieren sich auf einen Fonds und bemühen sich dann um Ergänzung durch sonstige/ Koordinierung mit sonstigen Partnerschaften, die andere Fonds-Mittel erhalten. Alternativ dazu könnten sie eine breite Strategie entwickeln und sich um Finanzmittel aus verschiedenen Quellen bemühen.</li> </ul>
Kapazitätsaufbau, Auswahl und Genehmigung von Strategien und Gebieten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gemeinsame vorbereitende Unterstützung für alle Fonds.</li> <li>• Gemeinsamer Kapazitätsaufbau</li> <li>• Einheitliche Aufrufe für alle Fonds zusammen.</li> <li>• Gemeinsame Auswahlkriterien.</li> <li>• Gemeinsame Auswahlverfahren.</li> <li>• Gemeinsame Auswahlausschüsse.</li> <li>• In der Strategie, im Aktionsplan und im Finanzplan muss angegeben sein, welche Teile von welchem Fonds finanziert werden.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Getrennte Aufrufe, Auswahlkriterien und Auswahlausschüsse.</li> <li>• Verschiedene Teile der Strategie können von verschiedenen Fonds oder auf Ad-hoc-Basis finanziert werden.</li> <li>• Und/oder verschiedene Partnerschaften und Teilgebiete können in einem Territorium nebeneinander bestehen.</li> <li>• Es gibt viele Alternativen für die lokale Koordinierung (s. u.).</li> </ul>
Finanzierung, Verwaltung und Kontrolle	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Einheitliche Förderfähigkeitskriterien für die Projektauswahl.</li> <li>• Klare Kriterien und Verfahren für die Entscheidung, welche</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unterschiedliche Förderfähigkeitskriterien und Verfahren zur Projektauswahl.</li> <li>• Am besten möglichst breite und</li> </ul>

	<p>Projekte von welchem Fonds finanziert werden.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gemeinsame Funktionen der LAG für alle Fonds.</li> <li>• Gemeinsame Bestimmungen für die Prüfung der Verwaltung.</li> </ul>	<p>flexible Voraussetzungen für die Förderfähigkeit durch die einzelnen Fonds festlegen.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verfahren zur Prüfung der Verwaltung für jeden Fonds.</li> </ul>
Begleitung und Bewertung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aufeinander abgestimmte Pläne, die zwischen den einzelnen Fonds unterscheiden.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Berichterstattung, Begleitung und Bewertung müssen für jeden Fonds einzeln vorgesehen sein.</li> </ul>

### Kasten 31: Koordinierung der EU-Fonds in Tirol, Österreich

Im Zeitraum 2007-2013 profitierten die acht lokalen LEADER-Aktionsgruppen in Tirol bereits von einem integrierten Modell zur Koordinierung der EU-Fonds mit einer Kombination aus Top-down- und Bottom-up-Ansätzen. Lokale Gebiete sollten Strategien planen und umsetzen, die mit den regionalen Zielen im Einklang standen, und dabei bestimmte gemeinsame Themen berücksichtigen (Jugend, Gleichberechtigung, Energieprojekte, IKT usw.) und das gleiche Qualitätsmanagementsystem anwenden. Die LAGs wiederum konnten alle LEADER-Grundsätze anwenden, um innovative lokale Initiativen zu fördern.

Im März 2013 genehmigte die Tiroler Landesregierung die Vorschläge für das Regionalmanagement 2013, das auf früheren Erfahrungen aufbaut. Ziel ist es, CLLD-Partnerschaften aus drei separaten Programmen zu finanzieren: 5 % aus dem ELER, 16 % aus dem EFRE-Regionalprogramm und bis zu 15 % aus dem Programm für Europäische Territoriale Zusammenarbeit (grenzübergreifend) zwischen Österreich und Italien (ebenfalls EFRE). Die Prioritäten des EFRE-Regionalprogramms werden Kleinstädte und lokale Zentren, KMU und Innovation, Klimawandel und soziale Inklusion sein.

Die Regionalregierung ist bereits Verwaltungsbehörde für LEADER und für den EFRE; ein Referat wird als einzige Anlaufstelle fungieren, die für die Koordinierung auf Strategie- und Projektebene zwischen den einzelnen Verwaltungsstellen sorgt. Für alle LAG-Projekte wird es ein gemeinsames Begleitsystem geben, und es wird intensiv auf eine Vereinfachung des Antrags- und Kontrollsystems durch gemeinsame Regeln und Checklisten hingearbeitet.

## 6.4 Welche Schritte können auf lokaler Ebene getan werden, um die Koordinierung zwischen den Fonds zu verbessern?

Die lokalen Entwicklungsstrategien und Partnerschaften werden zwangsläufig durch die Architektur der EU-Finanzierung geformt, doch die lokalen Akteure müssen darauf achten, dass die Strategien auf die lokalen Erfordernisse eingehen. Die Strategien dürfen nicht zu reinen Wunschlisten verkommen, auf denen sämtliche Projekte stehen, die für die maßgeblichen Finanzierungsregelungen in Betracht kommen. Die Strategien müssen sich an dem orientieren, „was die lokale Gemeinschaft verändern möchte“ und „wo sie im Jahr X sein möchte“. Lokale Partnerschaften sollten sich nicht einfach an Top-down-Formeln anpassen, sondern eine Form der Koordinierung entwickeln, die für ihre Gegebenheiten und die Ziele ihrer Strategien am besten geeignet ist.

Die Koordinierung der Fonds auf lokaler Ebene kann im Kontext von Strategieentwicklung, Partnerschaftsorganisation, Gebietsfestlegung und Verwaltungsprüfungen erfolgen.

### Kasten 32: Eine CLLD-Planungskarte

In Ungarn hat das nationale Netz für den ländlichen Raum eine CLLD-Planungskarte erstellt. Damit können lokale Partnerschaften so unterschiedliche Themen wie Klimawandel und Armut in einer lokalen Entwicklungsstrategie aufgreifen. Die Karte steht als Tool zur Verfügung und soll lokalen Partnerschaften helfen, CLLD und Multifinanzierung optimal zu nutzen.

[http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/filedownload.cfm?id=7DE332A5-E5D8-DAE8-40CB-16AB62C0D672](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=7DE332A5-E5D8-DAE8-40CB-16AB62C0D672)

### *Wie kann die Koordinierung zwischen den Fonds zur Stärkung von lokalen Entwicklungsstrategien genutzt werden?*

Die Koordinierung zwischen den Fonds macht es möglich, dass Entwicklungsstrategien einen stärker integrierten, ganzheitlichen Ansatz und einen größeren Geltungsbereich erhalten, um unterschiedlich geartete Probleme angehen zu können. Selbst wenn bei jedem Fonds große Flexibilität für CLLD gegeben ist, werden die wichtigsten Interessenträger, die daran beteiligt sind, vermutlich in eine bestimmte Richtung drängen. Interessenträger im ländlichen Raum möchten wohl kaum, dass die Stadt in einer städtisch-ländlichen Partnerschaft den Großteil der Mittel aus dem ELER für sich beansprucht, und Fischereiorganisationen werden eher nicht wollen, dass ein großer Anteil der EMFF-Mittel für die allgemeine Entwicklungsinfrastruktur ausgegeben wird. Generell können lokale Partnerschaften, denen Mittel aus unterschiedlichen Quellen zur Verfügung stehen (einzeln oder durch Multifinanzierung), nicht nur ihren Tätigkeitsbereich erweitern, sondern sich auch verstärkt um bestimmte Bereiche oder Themen kümmern, die sie sonst nicht ohne Weiteres abdecken könnten.

Wenn lokale Partnerschaften für Aktionen zuständig werden, die normalerweise Mittel aus verschiedenen Fonds erhalten, sind sie zudem besser in der Lage, die wichtigsten Maßnahmen für die lokale Entwicklung aufeinander abzustimmen. Sie können z. B. dafür sorgen, dass Entscheidungen über kleinere Infrastrukturvorhaben (z. B. vom ELER finanziert) mit den Bemühungen um die Schaffung von Arbeitsplätzen im Ernährungssektor (z. B. vom EFRE finanziert) in Einklang stehen.

So gesehen, gibt es zwei Hauptansätze für die Kooperation zwischen den Fonds in der Strategieentwicklung:

### *1. Groß anfangen und dann herunterschrauben*

Bei diesem ganzheitlichen Ansatz stehen zunächst alle wichtigen Erfordernisse und Herausforderungen eines bestimmten Gebiets im Vordergrund; anschließend wird geprüft, wo denen die Chance am größten ist, dass mit den verfügbaren Mitteln auf lokaler Ebene Ergebnisse erzielt werden können.

Der Vorteil bei diesem Ansatz ist, dass er einen stärker integrierten, systemischen Überblick über alle Themen und die Verbindungen untereinander bietet, die dann in der lokalen Entwicklungsstrategie in eine Rangfolge gebracht werden können. Diese Prioritäten können bei der Entwicklung von Finanzierungspaketen zugrunde gelegt werden, die den verschiedenen EU-Fonds entsprechen, aber auch in einen kohärenten Gesamtrahmen passen. Auch ohne Multifinanzierung können die Partnerschaften gegebenenfalls die gleiche allgemeine Strategie in Bezug auf verschiedene Mittel anwenden.

#### **Kasten 33: Multisektor-Planung in Andalusien und Multifonds-Plattform im südöstlichen Cork**

In Andalusien in Spanien hat die Verwaltungsbehörde für Achse 4 des ELER (LEADER) eine umfassende territoriale Planung eingeführt, um für Kohärenz der Maßnahmen zu sorgen und den Mechanismus der Konzeption und Begleitung umfassender lokaler Multisektor-Entwicklungsstrategien, die mit Mitteln aus verschiedenen Fonds durchgeführt werden, zu verbessern. Viele lokale Partnerschaften in Andalusien haben Zugang zu vielen verschiedenen europäischen, nationalen, regionalen und lokalen Mitteln und zu Mitteln aus dem ELER. Die Verwaltungsbehörde bietet Unterstützung für eine Multisektoranalyse (MSA) jedes LEADER-Territoriums an. Auf dieser Grundlage bereitet sie einen globalen Aktionsplan (GAP) vor, der alle möglichen Interventionen spezifiziert, die über LEADER finanziert werden können. Mit Hilfe der MSA und des GAP bereiten lokale Partnerschaften dann breit angelegte lokale Entwicklungsstrategien vor, die den allgemeinen Erfordernissen des Gebiets Rechnung tragen und die verschiedenen Finanzierungsquellen angeben.  
[http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/enrd\\_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/10\\_infosheet.pdf](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/10_infosheet.pdf)

#### **Multifonds-Plattform der SECAD (South East Cork)**

Die South East Cork Area Development (SECAD), eine lokale Partnerschaft im Südosten Irlands, stützt sich auf viele verschiedene Finanzierungsquellen, um verschiedene Aspekte ihrer lokalen Entwicklungsstrategie umzusetzen. Die Strategie ist im Wesentlichen auf vier Säulen ausgerichtet: ländliche Entwicklung, finanziert vom ELER mit nationaler Kofinanzierung; soziale Inklusion, finanziert vom ESF und einer nationalen Initiative; Verkehr, finanziert von der EU (IEE-Programm) und mit nationalen Geldern; Aktivierung des Arbeitsmarktes, finanziert mit nationalen Geldern. Einige Aktionen in der Strategie, z. B. eine Initiative jugendlicher Filmemacher, nutzen eine Kombination dieser Finanzierungsquellen, um verschiedene Aspekte wie Verkehr, Anschaffung von Ausrüstung und allgemeine Verwaltung abzudecken.

[http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/filedownload.cfm?id=7DE324DD-9F8F-AA72-C975-2373D5D36F76](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=7DE324DD-9F8F-AA72-C975-2373D5D36F76)

Wichtig ist dabei, dass bestimmte Risiken vermieden werden. Zum einen besteht ein gewisser Druck, den geografischen Interventionsbereich zu erweitern, um alle Probleme angemessen zu

berücksichtigen. Da wirtschaftliche, soziale und ökologische Probleme auf verschiedenen Ebenen zu spüren sind, besteht die Tendenz, das Gebiet zu vergrößern, um so viel wie möglich abzudecken. Zum zweiten besteht die Gefahr, dass die Bedenken schwächerer Interessenträger im großen Ganzen untergehen.

Um dies zu vermeiden, können auf Anregung der jeweils betroffenen Interessenträger bestimmte Themen, Zielgruppen oder sektorale Achsen in die Strategie einbezogen werden. Solche Aktivitätscluster können zu „Interessengemeinschaften“ werden, die in bestimmten Teilen der Strategie die Federführung übernehmen und Projekte ausarbeiten. Es kann auch sinnvoll sein, spezielle Auswahlausschüsse oder „Teilpartnerschaften“ für einzelne Bereiche der Strategie einzurichten, um bestimmten Gruppen eine Stimme zu verleihen. Beispiele für solche Ansätze sind die bestehenden Partnerschaften in den Bereichen ländliche Entwicklung und Fischerei und die integrierten Strategien der irischen LEADER-Partnerschaften (siehe obiges Beispiel und IRD Duhallow in Kapitel 5). Die walisische LEADER-Gruppe Menter Mon gründete eine von mehreren Trägern gebildete Interessengemeinschaft, die im Rahmen ihrer lokalen Entwicklungsstrategie Wandern als Geschäftsidee entdeckt hat.

## *2. Bottom-up-Integration*

Bei dieser Alternative zum erstgenannten Ansatz wird von den vorhandenen Energie- und Aktivitätszentren in der Gemeinschaft ausgegangen und die breitere Strategie von unten her aufgebaut (Bottom-up). Eine Gemeinschaft kann sich z. B. besonders intensiv und aktiv mit Beschäftigungsmöglichkeiten für Jugendliche befassen. Im Rahmen dieser Strategie würden als Erstes die Jugendlichen selbst mit Schulen, Laufbahnplanern, Vermittlungsstellen, Sport- und Sozialclubs, Sozialdiensten, Arbeitgebern, Entwicklungsagenturen usw. zusammengebracht. Projekte wären in verschiedenen Bereichen wie Unternehmertum, Schulung, soziale und kulturelle Infrastruktur, Wohnraum usw. denkbar. Auf diese Weise würden die Menschen, die vor Ort im Jugendbereich tätig sind, Kontakt zu Menschen in ähnlichen Bereichen bekommen, woraus sich wiederum neue Gemeinschaftsaktivitäten und Gemeinschaftsprojekte ergeben könnten (siehe z. B. das URBACT-Projekt „*My Generation on Youth*“ in Kapitel 5 und die lokalen Projekte zur Integration von Roma in Kapitel 3: Alba Iulia in Rumänien, das URBACT-Netz NODUS, und das URBACT-Projekt ROMANET im italienischen Udine).

Im Zeitraum 2007-2013 wurde dieser Ansatz dort gewählt, wo bestehende LEADER-Gruppen in ländlichen Gebieten Mittel aus dem EFF für Aktivitäten in Küsten- und Fischereigemeinschaften innerhalb oder nahe ihrer Gebiete beantragt hatten (siehe z. B. die LEADER-LAG Ost-Almeria in Andalusien, Spanien, die die Strategie entwickelt und sich erfolgreich um die Verwaltung von Achse 4 des EFF bemüht hat).

Im Zeitraum 2014-2020 besteht die Möglichkeit, diese Überlegungen von Anfang an zu berücksichtigen und eine systematischere Kartierung der bestehenden Maßnahmen und Organisationen vorzunehmen, die auf lokaler Ebene tätig sind. So haben etwa die französischen Behörden die mosaikartig verteilten Interventionen der EU-Fonds in verschiedenen Gebieten kartiert. Damit soll es lokalen Organisationen leichter gemacht werden, kohärentere Allianzen zu bilden und Vereinbarungen darüber zu treffen, wie die einzelnen Fonds weitaus effektiver genutzt werden können als bisher.

### *Wie kann die Koordinierung zwischen den Fonds zur Stärkung lokaler Entwicklungspartnerschaften genutzt werden?*

Eine bessere Koordinierung zwischen den Fonds wird vor allem von Interessenvertretern behindert, die einander nicht trauen und Angst haben, Macht, Einfluss und Ressourcen und

durch Umstrukturierung schließlich auch ihren Job einzubüßen. Deshalb sträuben sie sich gegen jede Veränderung und jeden Eingriff in ihren Bereich. Ein derartiges defensives Eigeninteresse vermischt sich häufig mit echten Bedenken, dass die Kernwerte und Prioritäten ihrer Organisation durch die Zusammenführung mit anderen (einflussreicheren) Gremien aufgeweicht werden könnten. Diese Bedenken gibt es auf jeder Ebene, auf EU-Ebene, in nationalen und regionalen Gremien und natürlich auch auf der lokalen Ebene.

Die Überwindung des defensiven Eigeninteresses von etablierten Interessenträgern und ihrer berechtigten Befürchtungen, dass ihre wichtigsten Ziele verwässert werden könnten, ist eine heikle Aufgabe, bei der Fingerspitzengefühl gefragt ist, damit die Gemeinschaft nicht gespalten wird. Man muss auf jeden Fall verstehen, dass eine bessere Koordinierung nicht zwangsläufig mit Fusionen oder Material- und Personalkürzungen einhergeht. Es gibt verschiedene Möglichkeiten, breit angelegte Win-win-Regelungen für örtliche Organisationen und Interessenträger zu erreichen, die eine effektivere Teilung der Verantwortlichkeiten und Aufgaben bewirken. Im Folgenden werden einige der wichtigsten organisatorischen Möglichkeiten zur besseren Koordinierung zwischen den Fonds beschrieben:

- *Schaffung einer gemeinsamen Rechtsstruktur*

Viele lokale Partnerschaften, die im Rahmen von LEADER oder der EFF-Achse 4 finanziert werden, sind eigenständige Rechtspersonen. Besonders verbreitet ist die Form der nicht gewinnorientierten Vereinigung, aber es gibt auch Stiftungen und öffentliche Unternehmen und andere Formen von Unternehmen, die keinen Gewinn ausschütten. Unabhängig von der Rechtsform gilt hierbei grundsätzlich, dass eine Rechtsperson, zumeist die erste, die gegründet wird, die Verantwortung für die Konzeption und die Umsetzung einer von einem anderen Fonds finanzierten Strategie übernimmt.

Etwa 40 % der lokalen Strategien wurden im Rahmen von Achse 4 des EFF konzipiert und werden jetzt von Partnerschaften verwaltet, die ursprünglich lokale LEADER-Aktionsgruppen waren. Inzwischen können aber auch lokale Fischerei-Aktionsgruppen die Federführung bei Aktionen übernehmen, die vom ESF, vom EFRE oder vom ELER finanziert werden.

Das Gleiche gilt für bestehende Partnerschaften außer LAGs und FLAGs, die vom ESF oder vom EFRE finanziert werden, solange sie die Grundsätze lokaler Aktionsgruppen im Rahmen der CLLD einhalten. In all diesen Fällen sind die Kernwerte und Kernziele der einzelnen Fonds am besten durch separate Unterausschüsse einzuhalten, die für die verschiedenen Strategiebereiche und die Projektauswahl zuständig sind.

#### **Kasten 34: Koordinierung zwischen FLAGs und LAGs in Ost-Almeria, Spanien**

2009 hat die LEADER-LAG Ost-Almeria auf den Aufruf Andalusiens für lokale Fischerei-Aktionsgruppen geantwortet. Sie hat die maßgeblichen Interessenträger eingebunden und eine lokale Entwicklungsstrategie für die Fischereigemeinschaften von Carboneras und Garrucha erarbeitet. Die Regionalbehörde für Fischerei und Aquakultur hat die Strategie und die neu gebildete Partnerschaft genehmigt. Die LEADER-LAG wurde als „Gruppe für die Entwicklung des ländlichen Gebiets und der Fischerei“ anerkannt. Sie agiert weiterhin als Rechtsperson, und ihr Manager beaufsichtigt beide Programme. Aber auch die FLAG hat einen engagierten Leiter, eine separate Buchführung und einen eigenen Vorstand mit Interessenträgern, die für ihre Strategie im Rahmen der EFF-Achse 4 relevant sind. Der FLAG-Vorstand wählt die Projekte im Rahmen der EFF-Achse 4 aus, und der LAG-Vorstand wählt die LEADER-Projekte aus.

- *Schaffung einer gemeinsamen rechenschaftspflichtigen Stelle*

In manchen Ländern und Regionen tummeln sich auf lokaler Ebene schon sehr viele Organisationen und Agenturen. In diesen Fällen kann die Schaffung einer weiteren Rechtsperson kontraproduktiv sein und Anlass zu Konflikten geben. In anderen Ländern wiederum haben zivilgesellschaftliche Organisationen weder die Erfahrung noch die Kapazität zur Verwaltung einer lokalen Entwicklungsstrategie. In beiden Fällen bietet es sich an, eine vorhandene örtliche Organisation mit Erfahrung, meist eine Kommunalvertretung oder eine öffentliche Einrichtung, als rechenschaftspflichtige Stelle einzusetzen. Sie übernimmt die gesamte Verantwortung für die Verwaltung, das Management und die Finanzkontrolle der Strategie. Die Konzeption und die Umsetzung der Strategie (z. B. die Projektauswahl) werden an eine Partnerschaft oder einen Ausschuss delegiert, die bzw. der den CLLD-Regeln entspricht.

Sowohl bei der Schaffung einer gemeinsamen Rechtsstruktur als auch bei der Einsetzung einer rechenschaftspflichtigen Stelle ist darauf zu achten, dass die Menschen, die hinter den einzelnen Strategiekomponenten stehen und die Projekte auswählen, auch wirklich die Interessen der lokalen Gemeinschaft vertreten und dafür sorgen, dass ihr Strategiebereich nicht verwässert wird. Dies lässt sich durch separate Teilpartnerschaften oder Ausschüsse für die Projektauswahl erreichen.

**Abbildung 21: Eine rechenschaftspflichtige Stelle koordiniert die vier Fonds**



Wenn eine öffentliche Einrichtung rechenschaftspflichtige Stelle wird, ist darauf zu achten, dass die Finanzverwaltung und die Finanzaufsicht nicht dazu führen, dass die Strategie oder die Partnerschaft von den Interessen des öffentlichen Sektors dominiert werden.

**Kasten 35: Verwaltung von LAGs und FLAGs durch eine einzige Stelle - Pays, Frankreich; Lokale Entwicklungsagenturen in Griechenland**

Die *Pays* (Landschaften) in Frankreich sind größere Verwaltungseinheiten, die häufig als Rechtsperson für eine LAG und eine FLAG agieren. Das gilt für den Pays Pyrénées-Méditerranée, der eine LAG-Partnerschaft und eine FLAG-Partnerschaft jeweils mit eigenem Projektauswahlausschuss leitet. Fast 50 % der Mitglieder des FLAG-Auswahlausschusses stammen aus dem Fischereisektor, der die Arbeit der FLAG dominiert. Als Rechtsperson garantieren die *Pays* die solide Leitung der beiden Programme und sorgen für die Koordinierung zwischen ihren Strategien. Der Präsident eines Pays unterzeichnet alle rechtlichen Dokumente im Namen der FLAG und LAG.

In Griechenland werden LAGs und FLAGs von lokalen Entwicklungsagenturen (LDA) geleitet. Dabei handelt es sich um private Unternehmen mit Anteilseignern. Die LDAs tragen die rechtliche Verantwortung für die Verwaltung und die Ausführung der lokalen Entwicklungsstrategien. Anteilseigner der LDA und andere Interessenträger bilden die Generalversammlungen der LAG und FLAG, deren Vorstand über das jeweilige Programm

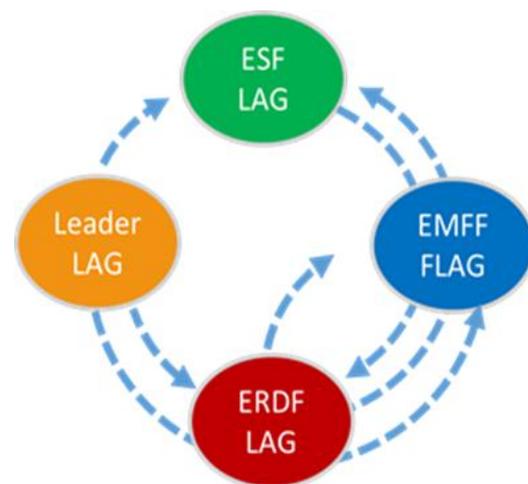
entscheidet und der LDA Bericht erstattet.

- *Andere Formen organisatorischer Koordination*

Die Verwaltung mehrerer EU-Fonds durch eine einzige Dachorganisation, bei der es sich entweder um eine eigenständige Rechtsperson oder eine gemeinsame rechenschaftspflichtige Stelle handelt, gewährleistet die Koordinierung am umfassendsten und sichersten. Aber auch andere Formen der Koordination ohne diesen organisatorischen Zusammenschluss sind möglich. Grundsätzlich können sich mehrere lokale Organisationen auf eine Gesamtstrategie mit verschiedenen thematischen oder zielgruppenspezifischen Achsen einigen, die von verschiedenen Fonds finanziert werden, und die laufende Verwaltung und die Entscheidungsgewalt für jede Achse dann an verschiedene Partnerschaften delegieren. Aber auch dann sollten die Partnerschaften beweisen, dass Tätigkeiten nicht doppelt durchgeführt werden und dass sich die einzelnen Komponenten ergänzen. Dafür bietet sich eine der folgenden Methoden an:

- ✓ Vertreter jeder Organisation können formal im Vorstand und in den Entscheidungsgremien der anderen Organisationen sitzen.
- ✓ Sie können regelmäßige strategische und technische Koordinationssitzungen abhalten.
- ✓ Sie können Kriterien, Verfahren und Verweisungssysteme für Projekte vereinbaren.
- ✓ Sie können Mitarbeiter und Projektunterstützung gemeinsam nutzen.
- ✓ Sie können die gleichen Mitarbeiter und Systeme für Verwaltung und Finanzen nutzen.
- ✓ Sie können die gleichen Räume nutzen.

Abbildung 22: Potenzielle Verbindungen zwischen den Vorständen von LAGs, die von verschiedenen Fonds finanziert werden



**Kasten 36: Technische Koordinierungsausschüsse im Jerte-Tal, Spanien**

Die spanische LEADER-Gruppe im Jerte-Tal hat einen technischen Koordinierungsausschuss eingesetzt, der die Mitarbeiter der Partnerschaft mit Mitarbeitern aller anderen lokalen Projekte zusammenbringt, die mit sozialer Integration, Schulen, Gesundheit, Umweltschutz und Raumplanung zu tun haben. Die polnische LEADER-Gruppe „Karpfental“ ist im gleichen Gebiet wie die FLAG tätig und teilt sich mit ihr die Räumlichkeiten und die Website. Im Interesse der Koordinierung sind sowohl in Finnland als auch in Irland LEADER-Gruppen häufig im Vorstand der FLAGs vertreten, wenn sich ihre Gebiete überschneiden.

## Wie kann die Koordinierung zwischen den Fonds zur besseren Festlegung der lokalen Gebiete genutzt werden?

Aus zwei Gründen kann eine bessere Kooperation zwischen den Fonds dazu beitragen, dass die operationellen Gebiete größer werden. Zum einen laufen wirtschaftliche, soziale und ökologische Prozesse in unterschiedlich großen geografischen Gebieten ab, die sich am einfachsten dadurch zusammenfassen lassen, dass der größte gemeinsame Nenner gewählt wird (ein Gebiet, das alle Aspekte umfasst). Dazu kommt der Druck, angesichts knapper werdender öffentlicher Kassen die Durchführungskosten zu senken. Wenn die Gebiete zu groß werden, besteht jedoch die Gefahr, dass der eigentliche Vorteil der CLLD schwindet: das gemeinsame Interesse und das Gefühl der Identität und der Nähe. Dieser Vorteil ist aber die Voraussetzung dafür, dass die Gemeinschaft in dem Prozess auch wirklich die Zügel in der Hand behält.

Deshalb müssen lokale Akteure und regionale und nationale Behörden darauf achten, dass Alternativen für die Festlegung der Grenzen vorhanden ist, die nicht zwangsläufig zu endloser Ausdehnung führen. Wie bereits erläutert, können diese Alternativen von verschiedenen Partnerschaftsformen genutzt werden.

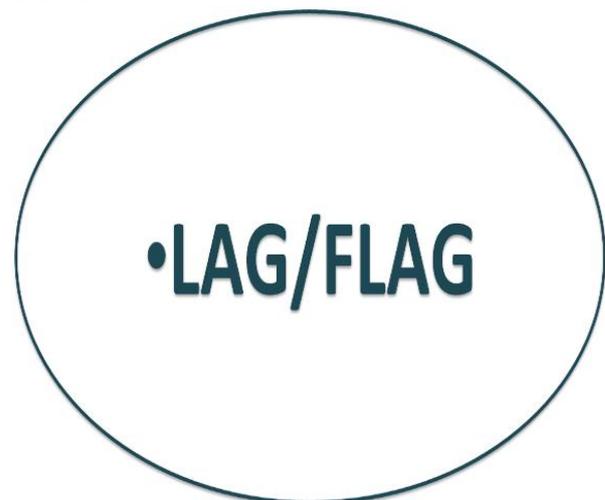
- *Identische oder ähnliche Grenzen zwischen Fonds*

Wenn sich die Probleme, bei denen zwei oder mehr Fonds aktiv werden, über ein gleiches Gebiet verteilen, können die Grenzen für CLLD-Strategien auch mehr oder weniger gleich sein. So haben einige der lokalen LEADER-Gruppen in Polen und alle Gruppen in Lettland die gleichen Grenzen wie die lokalen Fischerei-Aktionsgruppen.

Das ist die einfachste und die klarste Lösung. Fest steht aber auch, dass die Grenzen nicht unbedingt übereinstimmen müssen. Es ist wenig hilfreich, einen wichtigen vernachlässigten Bereich oder einen Bereich wirtschaftlicher Aktivität nur aus Gründen der Einheitlichkeit von einem Fonds auszuschließen.

Grundsätzlich sollte immer gelten, dass die Grenzen für die Durchführung der Strategie geeignet sein müssen.

Abbildung 23: LAGs und FLAGs mit identischer Grenze



- *Abgrenzung*

Auch dies ist eine relativ einfache Lösung, z. B. in den Fällen, in denen die Projekte an der Küste oder in Küstennähe vom EMFF finanziert werden, die Projekte im ländlich geprägten Hinterland dagegen vom ELER. Die Strategie könnte von zwei Auswahlausschüssen der gleichen Partnerschaft oder von zwei Partnerschaften in enger Kooperation durchgeführt werden.

Abbildung 24: Territoriale Abgrenzung



**Kasten 37: Abgrenzungskonzept bei italienischen LAGs und bei FLAGs für komplementäre Strategien**

Im Zeitraum 2007-2013 bedeutete die Abgrenzung in einigen italienischen Regionen, dass Kommunen, in denen eine LEADER-Gruppe tätig war, keine Mittel aus Achse 4 des EFF erhalten konnten. So ist beispielsweise in den Abruzzen die FLAG Costa dei Trabocchi in den Küstengemeinden der Provinz Chieti tätig, während die LEADER-LAG Maiella Verde für die landeinwärts gelegenen Nachbargemeinden der FLAG zuständig ist. Die beiden Organisationen achten darauf, dass ihre Strategien koordiniert werden und einander ergänzen. Die LAG konzentriert sich darauf, die entlegeneren Teile des Gebiets und die sehr kleinen handwerklichen Erzeuger zu erreichen, und die FLAG bemüht sich darum, die Fischereigemeinden in den umfassenderen territorialen Entwicklungsprozess einzubeziehen.

Weitere Informationen finden Sie im [FARNET Magazine, Fisheries Communities at the Heart of Local Development](#) auf Seite 9.

- *Gemeinsame geografische Grenzen oder Herausforderungen*

Diese Situation entsteht, wenn Gebiete eine gemeinsame Grenze haben, wenn beispielsweise mehrere ländliche Gebiete eine gemeinsame Küstenlinie haben oder an eine Flussmündung, einen Fluss oder eine Bergkette grenzen oder wenn sie an ein Stadtgebiet angrenzen.

In diesen Fällen können getrennte Strategien oder Achsen für jedes ländliche Gebiet hilfreich sein, die beispielsweise vom ELER finanziert werden; vorteilhaft ist außerdem eine einvernehmlich festgelegte Strategie für die gemeinsame Grenze, die von einem oder mehreren anderen Fonds finanziert wird (z. B. vom EMFF, wenn es sich um eine Küste, oder vom EFRE und ESF, wenn es sich um eine Stadt handelt).

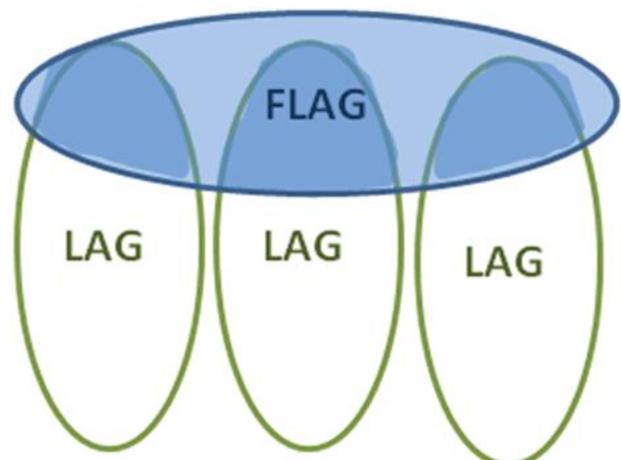


Abbildung 25: Gemeinsame geografische Grenzen

Jede der sechs irischen lokalen Fischerei-Aktionsgruppen folgt der Küste und erstreckt sich über die Gebiete mehrerer irischer LEADER-LAGs. Im Interesse der Koordinierung sitzen Mitglieder des LAG-Vorstands auch im FLAG-Vorstand.

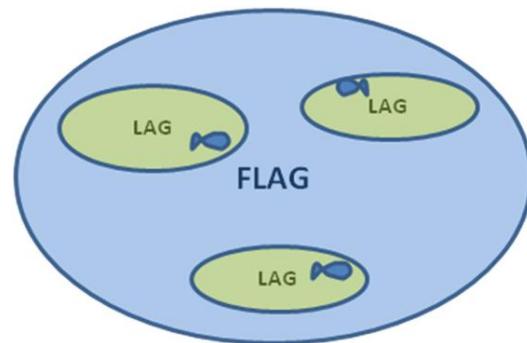
- *Kooperation bei gemeinsamen Problemen*

Dies kann sinnvoll sein, um Gebiete zu erhalten, die klein genug sind, um das Engagement der Gemeinschaft anzuregen, während gleichzeitig CLLD-Strategien die erforderliche Größe erreichen können, um gemeinsame Probleme anzugehen, die ein größeres Gebiet betreffen.

Der Ansatz wurde ursprünglich in Finnland entwickelt, da sich dort weit verstreut liegende Fischereigemeinden über mehrere von LEADER abgedeckte ländliche Gebiete verteilen.

Eine der ländlichen Aktionsgruppen übernimmt die Federführung für eine gemeinsame Strategie für Fischereigebiete mit Beteiligung der anderen Gebiete. Diese Möglichkeit könnten z. B. mehrere ländliche Gruppen oder Fischereigruppen, die vom ELER oder vom EMFF finanziert werden, zur Entwicklung einer gemeinsamen Strategie nutzen, die auf ein wirtschaftliches Aktivitätszentrum oder ein Arbeitsmarktgebiet ausgerichtet ist, das vom EFRE oder ESF finanziert wird. Sie könnte auch von mehreren Nachbarschaften für bestimmte gemeinsame, die ganze Stadt betreffende Probleme angewandt werden.

**Abbildung 26: Kooperation von FLAGs und LAGs bei gemeinsamen Problemen**



**Kasten 38: Kooperation zwischen FLAGs und LAGs in Ostfinnland**

Die FLAG Ostfinnland umfasst 11 LEADER-Gebiete, zum einen, weil die Identität des FLAG-Gebiets durch die Saimaa-Seenplatte bestimmt wird, die als Ganzes einbezogen werden sollte, und zum andern, damit eine kritische Masse von Fischern in die Strategie einbezogen wird. Alle 11 LEADER-LAGs sind Mitglied der FLAG-Partnerschaft und verfolgen daher die Arbeit, die von der Fischerei-Strategie unterstützt wird. Eine der LAGs, die LEADER-LAG Rajupusu, tritt auch als Rechtsperson für die FLAG Ostfinnland auf.

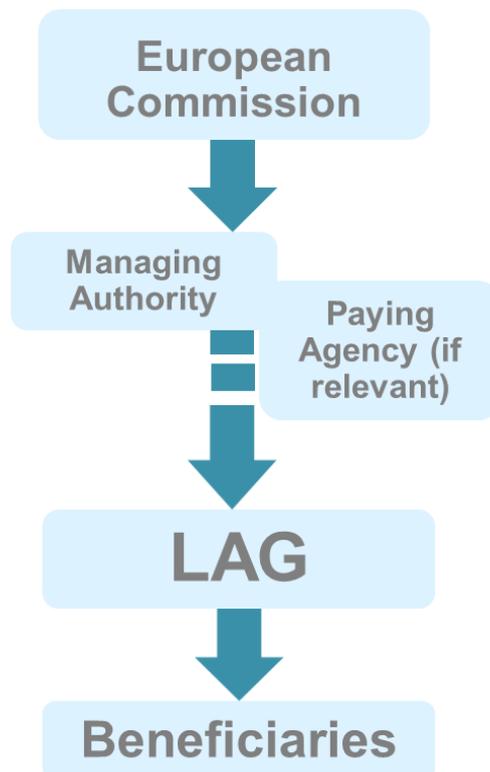
## Kapitel 7. Wie kann die CLLD für lokale Aktionsgruppen sicherer, schneller und einfacher werden?

### 7.1 Einleitung

Der vorliegende Leitfaden richtet sich vorrangig an die LAGs und andere lokale Akteure. Dieses Kapitel kann auch Verwaltungsbehörden bei ihrer Aufgabe helfen, für die CLLD geeignete Durchführungssysteme zu konzipieren.

In den von der Dachverordnung beschriebenen Durchführungssystemen, die für die ESI-Fonds gelten, ist eines der charakteristischen Merkmale der CLLD, dass die lokale Gemeinschaft nicht nur in die Konzipierung der Strategie und die Entwicklung von Projekten, sondern auch in die Durchführung, d. h. den Prozess der Auswahl, Genehmigung und Finanzierung der Projekte eingebunden ist. In den normalen Durchführungssystemen trägt meist die Verwaltungsbehörde oder die Zahlstelle die gesamte Verantwortung für die Bewertung und die Auswahl der Projekte und die Genehmigung der Finanzierung. Hier unterscheidet sich die CLLD von Grund auf. So hat die LAG nicht nur eine beratende Funktion. Die LAGs wählen Vorhaben aus und legen fest, in welcher Höhe die Vorhaben gefördert werden. Sie können auch formale Entscheidungen über die zu unterstützenden Vorhaben treffen.

Abbildung 27: Durchführungssystem der CLLD



Das CLLD-Basissystem ist wie folgt strukturiert: Die europäischen Institutionen legen gemeinsame Ziele und Grundsätze für jeden Fonds fest. Die nationale oder regionale Verwaltungsbehörde konzipiert die Grundregeln für die Umsetzung des Programms. Die Verwaltungsbehörde startet einen Aufruf zur Auswahl der LAGs. Die LAG veröffentlicht einen Aufruf zur Einreichung von Vorschlägen und erhält, bewertet und wählt Vorhaben aus, die

unterstützt werden sollen, um die Ziele der lokalen Strategie zu erreichen. Die Begünstigten führen die Projekte durch und erhalten dafür entsprechende Finanzmittel.

Jeder ESI-Fonds hat seine eigene Struktur, Kultur und Praxis hinsichtlich der Verwaltung der Mittel. Die Dachverordnung bildet den Rahmen, und in diesem Rahmen wenden die Mitgliedstaaten viele verschiedene Systeme an. Verwaltungsbehörden können auf nationaler oder regionaler Ebene angesiedelt sein, je nach Größe des Landes, der betreffenden Mittel und anderer Faktoren wie dem Grad der Dezentralisierung oder des Föderalismus. Die Verwaltungsbehörde konzipiert das Durchführungssystem und legt fest, wer was tun soll. Welche Aufgaben die LAG nach Maßgabe der Verordnung mindestens wahrzunehmen hat, wird in Abschnitt 3.3.2 beschrieben.

Die Gestaltung des Durchführungssystems wirkt sich in erheblichem Maße auf die Funktionsweise der LAG und die Art von Projekten aus, die letztlich finanziert werden.

Wenn das Durchführungssystem nicht auf den CLLD-Ansatz abgestimmt ist, besteht die Gefahr, dass viele Vorteile, die der Ansatz bietet, ausgehöhlt werden oder verloren gehen. Diese Vorteile wie die schnelle Umsetzung der Entscheidung der LAG auf lokaler Ebene, die Anwendung örtlichen Know-hows bei der Projektauswahl und die Motivation und das Engagement, die aus einem Gefühl der Teilhabe und Verantwortung der lokalen Partnerschaft hervorgehen, können an Bedeutung verlieren, wenn die gleichen Entscheidungsprozesse von der Verwaltungsbehörde oder der Zahlstelle noch einmal wiederholt werden. Um mögliche Interessenkonflikte zu entschärfen und die Trennung von Funktionen zwischen den am lokalen Entscheidungsprozess beteiligten Akteuren sicherzustellen, sollten entsprechende Möglichkeiten vorhanden sein.

Besonders wertvoll für die Arbeit von LAGs ist die Anregung von Gemeinschaftsinitiativen. Dies gilt vor allem bei komplexeren Projekten, an denen mehrere Partner beteiligt sind. Oft sind das Projekte, die besonders innovativ sind und großes Potenzial im Hinblick auf die angestrebten Veränderungen haben. Deshalb muss sichergestellt sein, dass sich die LAG nicht vorrangig mit Verwaltungsarbeit aufhalten muss, und entsprechend in ihrer Sensibilisierungsarbeit eingeschränkt ist. Wegen der Besonderheiten bei der Durchführung bei CLLD müssen möglicherweise auch die Finanzierungsmechanismen angepasst werden (der nationale Beitrag, die Vorschusszahlungen usw.), damit die LAGs und ihre Begünstigten, bei denen es sich vielfach um NROs, KMU oder informelle Gremien handelt, ihre Projekte durchführen können.

In den folgenden Abschnitten zeigen wir einige Möglichkeiten auf, wie die Begünstigten der CLLD gefördert und derartige Probleme vermieden werden können. Im Einzelnen werden behandelt:

- Finanzierungslösungen, die an die Erfordernisse von LAGs und ihren Begünstigten angepasst sind, wie Vorschuss- und Abschlagszahlungen und öffentliche Kofinanzierungsmechanismen (Abschnitt 7.2);
- die Reduzierung des Verwaltungsaufwands durch Mechanismen wie Kleinprojekte und Schirmsysteme (Abschnitt 7.3);
- Vereinfachung der Bewertung und Kontrolle von Projekten (Abschnitt 7.4);
- Vereinfachung der Berichterstattung und Bürokratieabbau durch vereinfachte Kostenoptionen (Abschnitt 7.5).

## **7.2 Verbesserter Zugang zu Finanzierungen auf lokaler Ebene**

LAGs sind häufig private Einrichtungen (in Form von Verbänden, nicht gewinnorientierten Gesellschaften oder ganz ohne Rechtsperson), die eine öffentliche Dienstleistung erbringen

sollen. Die maßgeblichen Mechanismen für die öffentliche Finanzierung der CLLD sollten entsprechend angepasst werden. Berücksichtigt werden sollten auch die besonderen Merkmale vieler lokaler Begünstigter, deren Projekte von der LAG unterstützt werden. Mehrere Optionen für einen erleichterten Zugang zur Finanzierung für lokale Akteure sind möglich.

#### **Kofinanzierung:**

Im Voraus **nationale öffentliche Kofinanzierung verfügbar** machen: Es empfiehlt sich, dafür zu sorgen, dass in der CLLD die nationale öffentliche Kofinanzierung des zuständigen Ministeriums oder der Regionalbehörde zusammen mit der EU-Finanzhilfe gezahlt wird. Solche Lösungen tragen zur Einfachheit und Transparenz des Durchführungssystems bei und schaffen für alle LAG-Partner die gleichen Voraussetzungen.

Ein wichtiger Grundsatz der CLLD ist, dass die Partnerschaft im Vorhinein wissen sollte, wie hoch ihr Gesamtbudget einschließlich der nationalen öffentlichen Kofinanzierung ist, damit sie Projekte anregen und auswählen kann, die unter strategischen Gesichtspunkten höchste Priorität haben.

In mehreren Mitgliedstaaten wird die nationale öffentliche Kofinanzierung, die zur Ergänzung der EU-Mittel erforderlich ist, von der Regional- oder Lokalbehörde gewährt, häufig für jedes Projekt gesondert. Während dies z. B. bei großen Infrastrukturprojekten oder großen betrieblichen Investitionen gerechtfertigt sein kann, ist es für die CLLD nicht unbedingt geeignet. Weitere Probleme können entstehen, wenn eine lokale Behörde für die Zuweisung der nationalen öffentlichen Kofinanzierung für einzelne Projekte zuständig ist, weil damit zusätzlicher Einfluss auf den Entscheidungsprozess genommen wird und sich die Machtverhältnisse in der LAG-Partnerschaft verschieben.

Viele Begünstigte verfügen nur über begrenzte Finanzmittel und einen begrenzten Cashflow. Für sie kann es schwierig sein, wenn sie mit der Finanzhilfe erst dann rechnen können, wenn das Projekt abgeschlossen ist. Das gilt bei einigen LAGs auch für die Betriebs- und die Sensibilisierungskosten. Dieses Problem lässt sich durch Abschlags- oder Vorschusszahlungen lösen, die ggf. durch Garantien abgesichert werden sollten.

#### **Abschlagszahlungen:**

**Abschlagszahlungen** – Größere Projekte können gestaffelt werden; in diesem Zusammenhang kann die Möglichkeit vorgesehen werden, dass bei Fertigstellung eines Abschnitts und der entsprechenden Berichterstattung Anspruch auf die Auszahlung eines bestimmten Betrags besteht. Der Begünstigte muss nicht auf die Zahlung warten, bis das ganze Projekt abgeschlossen und abgenommen ist, und Cashflow-Probleme werden reduziert. Viele Mitgliedstaaten haben diese Lösung im Zeitraum 2007-2013 angewandt.

#### **Vorfinanzierungsmechanismen:**

**Vorfinanzierungsmechanismen** (z. B. Vorschusszahlungen) – Auf diese Weise können LAGs und andere Begünstigte Gelder erhalten, sobald das Projekt genehmigt wurde, um damit starten zu können. Bei einer Finanzierung, die vom der Dachverordnung abgedeckt ist, erhält jedes Programm eine Vorfinanzierung von der Kommission, gefolgt von Abschlagszahlungen auf der Grundlage von Belegen für getätigte Ausgaben, und schließlich eine Abschlusszahlung. Die Mitgliedstaaten können die Flexibilität dieser Vorfinanzierung nutzen, um beispielsweise Vorschusszahlungen aus nationalen Mitteln für laufende Kosten von LAGs zu gewähren, die

eine CLLD-Strategie durchführen. In der ELER-Verordnung<sup>79</sup> und der EMFF-Verordnung<sup>80</sup> sind insbesondere Vorschüsse bis zu 50 % der öffentlichen Unterstützung für laufende Kosten und Sensibilisierung ausdrücklich vorgesehen. Die ELER-Verordnung sieht außerdem vor, dass Begünstigte der Investitionsförderung einen entsprechenden Vorschuss erhalten können.<sup>81</sup> Um Vorschusszahlungen zu erhalten, müssen LAGs und Begünstigte möglicherweise eine angemessene Garantie stellen.

Wenn Vorschusszahlungen nicht möglich sind, können Begünstigte die Finanzierungslücke durch Geldaufnahme bei einem Finanzinstitut überbrücken und so die Kosten ihres Projekts decken, bevor sie EU-Mittel erhalten. Möglicherweise benötigt der Begünstigte auch Darlehen für den Eigenbeitrag zu dem Projekt. Deshalb ist es wichtig, dass die LAG gute Beziehungen zum Finanzsektor (zu örtlichen Banken oder Kreditgenossenschaften) in ihrem Gebiet unterhält, damit Darlehen und Garantien für CLLD-Projekte leichter zu bekommen sind.

### Kasten 39: An die CLLD angepasste Finanzierungslösungen in Polen

In Polen wird die nationale Kofinanzierung mit der EU-Finanzierung gekoppelt. Nachdem ein Projekt das Genehmigungsverfahren durchlaufen hat, steht fest, dass es sowohl EU-Mittel als auch nationale Fördergelder erhält. Die Sicherung der Kofinanzierung für EU-Mittel ist eine der Kernprioritäten des Staatshaushalts. Dies ist insoweit verständlich, als Polen einer der Hauptbegünstigten des Kohäsionsfonds ist und im Zeitraum 2007-2013 das gesamte polnische Staatsgebiet eine Konvergenzregion war.

In den polnischen Fischereigebieten, die Achse 4 des EFF anwenden, haben FLAGs und Begünstigte Anspruch auf Vorschusszahlungen, die bis zu 100 % des gesamten Projektbetrags ausmachen können. Diese Vorschusszahlungen werden aus dem Staatshaushalt finanziert.

Eine der polnischen FLAGs (Obra-Warta) hat eine Vereinbarung mit der örtlichen Kooperativbank geschlossen, die NROs Darlehen für Projekte im Zusammenhang mit der Fischerei gewährt. Die Darlehenskonditionen und der zeitliche Ablauf der Entscheidungen sind an die Erfordernisse der Begünstigten von Achse 4 angepasst, und die FLAG konnte weitere Finanzmittel erschließen, um den Begünstigten die Hälfte ihrer Zinsen zu erstatten.

Durch einen **schnellen Entscheidungsprozess** gelangen die Finanzmittel so rasch wie möglich zu den lokalen Aktionsgruppen und Projekten, was zur Verbesserung des Cashflows für die lokale Entwicklung überaus wichtig ist. Die Verwaltungsbehörden, die vorbildliche Verfahren anwenden, zahlen innerhalb von drei Tagen nach Eingang des Zahlungsantrags, manche sogar noch am gleichen Tag. Schlimmstenfalls vergehen allerdings mehr als zwölf Monate bis zur Auszahlung. Das kann Organisationen, die jeden Monat Löhne und Gehälter auszahlen und andere regelmäßige Zahlungen leisten müssen, erheblich in Bedrängnis bringen. Die beste Lösung ist eine stabile und schnelle Verwaltung in Verbindung mit einer klaren Aufgabenverteilung. Im folgenden Beispiel aus Finnland beträgt der Zielwert drei Monate. Das sollte jeder Mitgliedstaat anstreben.

---

<sup>79</sup> Artikel 42 Absatz 2 ELER-Verordnung.

<sup>80</sup> Artikel 62 Absatz 2 EMFF-Verordnung.

<sup>81</sup> Artikel 45 Absatz 4 ELER-Verordnung.

#### Kasten 40: ELY-Zentren in Finnland – Effiziente Verwaltung und Kompetenzteilung mit der lokalen Fischerei-Aktionsgruppe (FLAG)

Die finnische Durchführungskette für CLLD in Fischereigebieten ist bemerkenswert effizient. Ein typisches Projekt kann innerhalb von sechs Wochen nach Einreichung genehmigt werden. Der Schlüssel für diese Effizienz liegt in zwei verschiedenen Organisationen. Die zwölf ELY-Zentren, zwischengeschaltete Stellen der Regierung, befassen sich mit Aspekten wie Förderfähigkeit, Genehmigungen, Verträgen und Zahlungen, während die FLAG förderfähige Projekte auswählt und eine Reihe von Projekten für den Aktionsplan vorbereitet.

Projekte werden förmlich beim ELY-Zentrum beantragt, wobei in den meisten Fällen bereits ein informeller Kontakt zum FLAG-Koordinator besteht. Der Antrag wird vom ELY-Zentrum an die FLAG-Arbeitsgruppe weitergeleitet. Der FLAG-Unterausschuss trifft sich zwei Wochen vor der Vorstandssitzung. Die Entscheidung fällt entweder auf einer Sitzung oder in einem schriftlichen Verfahren per E-Mail. Die Entscheidung wird vom FLAG-Vorstand bestätigt und an das ELY-Zentrum zurückgeschickt. Wenn das schriftliche Verfahren erledigt ist, wird das Angebotsschreiben innerhalb von sechs Wochen nach Eingang beim ELY-Zentrum an den Antragsteller geschickt.

Von der FLAG ausgewählte Projekte werden selten vom ELY-Zentrum abgelehnt, da die Mitarbeiter der FLAG die Förderfähigkeit der Projektideen schon zu Beginn prüfen und weil das ELY-Zentrum weiß, welche Projekte bei den FLAGs in Vorbereitung sind. Dadurch hat sich die Frage nach der Förderfähigkeit bereits gestellt, bevor viel Arbeit in die Entwicklung eines nicht förderfähigen Projekts investiert wird.

Das Projekt kann am Tag der Antragstellung anlaufen, jedoch auf eigenes Risiko des Begünstigten. Zahlungen werden innerhalb von drei Monaten nach einer Zahlungsaufforderung geleistet.

### 7.3. Verringerung des Verwaltungsaufwands durch kleine Projekte und Schirmregelungen

Aus der Dachverordnung geht hervor, dass die LAG darüber entscheidet, welche Projekte finanziert werden und wie viel Geld sie erhalten (Artikel 34 sieht vor, dass die LAG Anträge auf Unterstützung bewertet, die Vorhaben auswählt und die Höhe der Finanzmittel festlegt). Die Verwaltungsbehörde (oder die zwischengeschaltete Stelle) ist dafür zuständig, dass die Auswahl der LAGs transparent erfolgt und dass geprüft wird, ob die LAG und der Begünstigte alle vorgeschriebenen Anforderungen erfüllt haben. Unter bestimmten Voraussetzungen (siehe Kapitel 5) können Verwaltungsbehörden LAGs nach Maßgabe der nationalen und der EU-Vorschriften auch mit anderen Aufgaben betrauen, z. B. mit der abschließenden Genehmigung von Projekten, der Unterzeichnung von Finanzhilfvereinbarungen oder der Weiterleitung von Finanzmitteln an die Begünstigten.

Dieser zweistufige Prozess der Projektgenehmigung bedeutet nicht zwangsläufig, dass er länger dauert. Wenn alle Akteure ihre Aufgaben genau kennen und es Verfahren und Instrumente (Checklisten usw.) zur Erleichterung der Entscheidungen gibt, kann der Prozess reibungslos ablaufen. Durch Mechanismen wie Kleinprojekte und übergeordnete Regelungen lässt er sich sogar noch mehr vereinfachen.

**Kleinprojektregelungen, die von den Verwaltungsbehörden geschaffen werden**, sehen für Projekte unter einer bestimmten Größe (z. B. 5000 EUR) und manchmal auch mit einem bestimmten Verwendungszweck für die Mittel ein vereinfachtes Antrags- und Genehmigungsverfahren vor (kürzeres Antragsformular und weniger vorzulegende Unterlagen,

z. B. muss bei kleinen Beträgen nicht nachgewiesen werden, dass die Kosten angemessen sind). Auf diese Weise wird der Zugang zu Mitteln für weniger erfahrene Begünstigte (kleine NROs oder Einzelpersonen) erleichtert, und gleichzeitig wird das Risiko durch die Begrenzung der Höhe und des Zwecks reduziert. Kleinprojektregelungen wurden im Zeitraum 2007-2013 in mehreren Mitgliedstaaten angewandt.

**Übergeordnete Regelungen** werden angewandt, damit LAGs bestimmten Begünstigten (z. B. kleinen NROs oder Unternehmen, einer bestimmten Branche oder einem bestimmten Unternehmenstyp) kleine Finanzhilfen (z. B. unter 3000 EUR) gewähren können. In diesen Fällen agiert die LAG als Projektförderer. Sie beantragt einen bestimmten Finanzierungsbetrag und verteilt ihn dann in Form kleiner Zuschüsse an Begünstigte in ihrem Gebiet. Der Unterschied zu den Kleinprojektregelungen besteht darin, dass normalerweise die LAG die Antragstellerin ist und die Finanzhilfe erhält, während die Verwaltungsbehörden für Zahlungen, Kontrolle und Aufsicht zuständig sind.<sup>82</sup>

Da es einen Antragsteller/Begünstigten gibt, kann ein übergeordnetes Projekt („Schirmprojekt“) als ein Vorhaben behandelt werden. Dadurch reduziert sich die Zahl der Verwaltungskontrollen von Anträgen auf Unterstützung und Zahlungsanträgen.<sup>83</sup>

Diese Vorgehensweise hat Vorteile, aber sie muss sorgfältig geplant werden. Schirmprojekte können kleinen Organisationen, Unternehmen und Einzelpersonen Zugang zu den Programmen eröffnen und sie für sie einfacher, schneller und leichter machen, während die herkömmlichen Entscheidungsketten für eine geringe Anzahl großer Projekte konzipiert sind und meist mit einem hohen Verwaltungsaufwand verbunden sind. Für die Berichterstattung ist eine Organisation (normalerweise die LAG) zuständig, die Erfahrung mit der Kontrolle öffentlicher Ausgaben hat. Die LAG führt eine detaillierte Liste der Stellen, die Unterstützung für Prüfpfade erhalten haben.

Bei der Planung von Schirmprojekten müssen die LAGs sicherstellen, dass sie deren Aktivitäten genau überwachen, um nicht förderfähige Ausgaben zu verhindern. Um zu vermeiden, dass Schirmprojekte sich zu einer Art Blackbox entwickeln, die eine Reihe von Aktivitäten enthält, die mehr oder auch weniger mit dem Gesamtziel zu tun haben, sollten die Projekte auf ganz spezifische und ähnliche Aktivitätsbereiche ausgerichtet sein, um die strategischen Ziele der CLLD zu erreichen. In dem folgenden Beispiel aus Schottland (siehe Kasten 41) war dies eine Genehmigung im Fremdenverkehrsbereich.

#### **Kasten 41: Beispiele für übergeordnete Regelungen in Schottland, Finnland und Schweden**

Im schottischen Angus wurden unter der LAG Rural Tayside übergeordnete Regelungen („Schirmregelungen“) für Tourismusprojekte genutzt. Eine dieser Schirmregelungen betrifft beispielsweise die Kosten für die Genehmigung von Frühstückspensionen mit mehreren maßgeblichen Tourismusverbänden. 40 % der Kosten für die Genehmigung werden durch den LEADER-Zuschuss gedeckt, 50 % aus Mitteln der örtlichen Behörde, und 10 % trägt die Pension selbst. Eine Genehmigung kostet in der Regel etwa 800 EUR. Es wurden etwa 30 Genehmigungen erteilt; die förderfähigen Kosten beliefen sich insgesamt auf 23 000 EUR.

<sup>82</sup> Die meisten im Rahmen von Schirmregelungen geförderten Projekte würden als De-minimis-Beihilfen gelten.

<sup>83</sup> Durch Schirmprojekte reduziert sich nicht zwangsläufig der Aufwand für Stichprobenkontrollen (sie betreffen 5 % des vom Fonds gezahlten Betrags), da die Kontrollen auf Schirmebene nicht einfach beendet werden können und bis zum Endbegünstigten fortgesetzt werden müssen.

In einem weiteren Beispiel aus Schottland unter LEADER wurde eine Schirmregelung genutzt, um kleine Finanzhilfen bis zu 5750 EUR für neue Sozialunternehmen zu gewähren. Ein Zuschuss in gleicher Höhe stand für die weitere Entwicklung zur Verfügung. Die Gesamtkosten der Regelung beliefen sich auf 100 000 EUR mit einem EU-Anteil von 40 %. Förderfähig waren Kosten für Unternehmensberatung und Finanzierung (z. B. Geschäftsplanung, Marketinginstrumente, Finanzen, IT, Rechtsberatung, Produkt- und Dienstleistungsentwicklung), Schulungen, Sensibilisierung, Hinweisschilder, Aufbau von Partnerschaften, Weitergabe bewährter Verfahren.

In Schweden werden Schirmregelungen für Jugendprojekte in ländlichen Gebieten genutzt. Die Begünstigten sind vorwiegend Jugendgruppen, kleine Gemeinschaftsgruppen und kulturelle Organisationen. Die förderfähigen Aktionen umfassen Machbarkeitsstudien, Jugendfestivals, Studienbesuche und kleine Investitionen. Normalerweise liegt die Obergrenze für einen Zuschuss bei 3000 EUR.

In Finnland gibt es den Mechanismus der „Koordinierungsprojekte“. Damit werden ganz unterschiedliche kleine Projekte finanziert, die zu einem Projekt zusammengefasst werden. Diese Koordinierungsprojekte können „harte“ und „weiche“ Maßnahmen umfassen. Nach einem offenen Aufruf zur Einreichung von Vorschlägen trifft der LAG-Vorstand eine Auswahl. In der LAG Joutentsen Reitti wurden 13 von 23 Anträgen zur Durchführung ausgewählt. Für diese 13 Mikroprojekte, darunter das Anstreichen des Rathauses, standen insgesamt 50 000 EUR zur Verfügung. Die LAG unterzeichnete Vereinbarungen mit jedem der 13 Begünstigten und überwachte Kosten und Output.

Bei vielen lokalen Projekten kommt es auf die Geschwindigkeit an, in der die Projektziele erreicht werden. Deshalb können Kleinprojekte und Schirmregelungen wichtig sein. Wenn es um die Frage geht, an welche Ebene delegiert werden soll, ist Geschwindigkeit jedoch nicht das einzige Kriterium. Wichtig ist außerdem, dass das Durchführungssystem der CLLD lokale Verantwortung und ein Gefühl der Teilhabe und die Motivation der Menschen vor Ort fördern soll.

#### **7.4 Fragen im Zusammenhang mit der Förderfähigkeit**

In den EU-Verordnungen ist geregelt, dass bestimmte Kosten nicht aus einem bestimmten Fonds finanziert werden können. Die Verwaltungsbehörden ergänzen diese Regelungen häufig noch durch eigene Einschränkungen. Sie wollen LAGs und Begünstigten Anleitungen geben und Ausgaben vermeiden, die nach Auffassung der Verwaltungsbehörde nicht vorrangig unterstützt werden sollten oder die hinsichtlich Rechnungsführung, Aufsicht und Kontrolle problematisch sein könnten. Die Erfahrung hat gezeigt, dass der Versuch, alle förderfähigen Kosten ganz genau festzulegen (z. B. durch Veröffentlichung detaillierter Listen mit zulässigen Ausgabenposten) unweigerlich zu endlosen Fragen und Problemen bei der Auslegung führt, ob eine bestimmte Ausgabe förderfähig ist oder nicht. Dadurch verlängert sich unter Umständen der Prozess der Projektgenehmigung, vor allem wenn Verwaltungsebenen oberhalb der LAG an der Entscheidung beteiligt sind.

Deshalb empfiehlt es sich, in den durch die Verordnungen festgelegten Grenzen dafür zu sorgen, dass die Definition der Förderfähigkeit so formuliert wird, dass eine Vielzahl lokaler Situationen damit erfasst wird, ohne erneut unnötige Debatten über einzelne Ausgaben auszulösen. Die Verwaltungsbehörde kann die LAGs auch davon abhalten, Ungeeignetes zu unterstützen, indem sie eine Liste der **nicht förderfähigen** Ausgaben erstellt.

Warum ein Projekt ganz oder teilweise für nicht förderfähig erklärt wird, sollte **vollkommen transparent sein und genau offengelegt** werden, damit alle Betroffenen dies im Voraus wissen und bei der Vorbereitung ihrer Projekte berücksichtigen können. Die LAGs sollten sich besonders sorgfältig mit diesen Regeln befassen. Sie sollten ihre Projektförderer entsprechend unterrichten, und um sicherzugehen, dass alle die Regeln **in gleicher Weise verstehen**, sollten sie regelmäßigen Kontakt zu für die Prüfung der Förderfähigkeit zuständigen Mitarbeitern der Programmverwaltung halten (sofern sie nicht selbst damit beauftragt worden sind).

Bei der Förderfähigkeit ist besonders auf folgende Punkte zu achten: Mehrwertsteuer, Bankgarantien und Sachbeiträge.

**Mehrwertsteuer:** Uneinigkeit über die Auslegung der Regeln für die Mehrwertsteuer haben in der Vergangenheit schon zu Zahlungsverzögerungen geführt. Deshalb ist es wichtig, dass LAGs und Verwaltungsbehörden die Regeln frühzeitig klären. Da die Erhebung der Mehrwertsteuer auf nationaler Ebene geregelt ist, können je nach Mitgliedstaat auch ganz unterschiedliche Regeln dafür gelten, welche Organisationen die Mehrsteuer zurückfordern können. Wenn eine Rückerstattung der Mehrwertsteuer vorgesehen ist, darf diese von der LAG oder vom Begünstigten gezahlte Steuer in ihrem Antrag auf Kostenerstattung nicht erscheinen. Wenn der LAG oder dem Begünstigten aufgrund der nationalen Rechtsvorschriften keine Mehrwertsteuer rückerstattet wird, kann sie in die förderfähigen Ausgaben eingerechnet werden. Bei Förderfähigkeit muss die Mehrwertsteuer im Projektbudget und im Antrag auf Kostenerstattung aufgeführt werden.

**Bankgarantien:** In manchen Fällen müssen Vorschusszahlungen, die nach den Verordnungen möglich sind, durch eine Bankgarantie abgesichert werden. Das kann schwierig sein, wenn es sich bei der LAG oder dem Begünstigten um eine NRO oder ein Sozialunternehmen handelt. In Polen wurden beispielsweise die üblichen Kosten für eine Garantie auf ca. 1000 EUR geschätzt. Einige LAGs konnten das Problem dadurch lösen, dass die Kommune eine Garantie stellte. Es ist wichtig, dies frühzeitig zu klären und nach günstigen Lösungen zu suchen.

**Sachleistungen:** Die Leistung unbezahlter Arbeit oder der freie Zugang zu bestimmten Gütern ist ein typisches Merkmal der CLLD und kann einen erheblichen Mehrwert darstellen. In vielen Fällen spiegelt sich darin das Engagement der Mitglieder der LAG-Partnerschaft und anderer Ortsansässiger für ihre gemeinsamen Ziele wider. In früheren Perioden haben einige Verwaltungsbehörden dies nicht als förderfähige Kosten angesehen (eine Reduzierung des Finanzbeitrags zu einem Projekt, das eine LAG oder ein Begünstigter erbringen wollte, war nicht zugelassen). Damit wurden viele wertvolle Initiativen und Beiträge ausgeschlossen. Nach Artikel 69 Absatz 1 Dachverordnung können Sachleistungen förderfähig sein, wenn die in dem Artikel genannten Kriterien erfüllt sind und die für den Fonds und das Programm geltenden Regelungen dies ermöglichen. Die LAGs sollten prüfen, ob diese Option in ihrem Fall besteht. Sachleistungen können die Bandbreite potenzieller Begünstigter erweitern und die Finanzierungskapazität der LAGs für ihre eigenen Vorhaben erweitern.

## 7.5 Vereinfachte Kosten

### Hintergrund

Im Zeitraum 2007-2013 wurden vereinfachte Kostenoptionen (VKO) vor allem im Rahmen des ESF genutzt. 2011 hat etwa die Hälfte der Mitgliedstaaten vereinfachte Kostenoptionen angewandt.<sup>84</sup> Im Rahmen des EFRE ist vor allem die Einsetzung von Pauschalbeträgen für indirekte Kosten seit 2010 gestiegen. Etwa 45 Programme sehen Pauschalbeträge vor.

Der Jahresbericht 2012 des Europäischen Rechnungshofs hat im Zusammenhang mit der konkreten Nutzung vereinfachter Kostenoptionen in der ESF-Stichprobe keine Fehler aufgedeckt. Das deutet darauf hin, dass Projekte, deren Kosten mithilfe vereinfachter Kostenoptionen geltend gemacht werden, weniger fehleranfällig sind. Daher würde dem Rechnungshof zufolge eine stärkere Nutzung von VKO in der Regel positive Auswirkungen auf die Fehlerquote haben.<sup>85</sup>

Nach den geschilderten Erfahrungen wurde die Möglichkeit vereinfachter Kosten in alle ESI-Fonds aufgenommen und in Artikel 67 und Artikel 68 Dachverordnung geregelt. Die Dachverordnung sieht drei Arten vereinfachter Kostenoptionen vor: standardisierte Einheitskosten, Pauschalfinanzierung und Pauschalsätze (siehe Kasten 42).

### Vereinfachte Kostenoptionen

Vereinfachte Kostenoptionen sind eine Möglichkeit, Zahlungen stärker auf Output und Ergebnisse einer Aktivität auszurichten statt auf die Inputs.

#### Kasten 42: Die drei Formen vereinfachter Kostenoptionen

Vereinfachte Kostenoption	Definition in der Verordnung	Beispiele in einem lokalen Entwicklungszusammenhang
Standardisierte Einheitskosten	Förderfähige Ausgaben werden ganz oder teilweise anhand von quantifizierten Aktivitäten, Output oder Ergebnissen berechnet, multipliziert mit <b>vorab festgelegten</b> Einheitskosten.	Standardlisten von Einheitskosten werden z. B. zur Festlegung der Kosten für die Schulung eines Auszubildenden oder die Kosten für eine Begleitungsregelung oder den Stundensatz eines Unternehmensberaters verwendet. Standardlisten für Einheitskosten können auch Sachleistungen umfassen.  In Österreich wurden 30 EUR pro Stunde als Wert für Selbstständige angesetzt, die zu einem vom EFRE finanzierten Projekt im Bereich FuE beitragen.
Pauschalfinanzierung	Förderfähige Ausgaben werden ganz oder teilweise auf der Grundlage <b>eines vorher</b>	Als Unterstützung für eine Sitzung könnte ein bestimmter Betrag festgesetzt werden, der die Kosten für Raummiete,

<sup>84</sup> Metis and Wüw, Evaluation of the reaction of the ESF to the economic and financial crisis, 2012.

<sup>85</sup> Jahresbericht des Rechnungshofs 2012 über die Ausführung des Haushaltsplans, ABl. C 331 vom 14.11.2013, Absatz 6.23.

	<p><b>festgelegten Gesamtbetrags</b> (höchstens 100 000 EUR des öffentlichen Beitrags) nach vorheriger Vereinbarung über Aktivitäten (und/oder Output) erstattet.</p> <p>Achtung: Pauschalfinanzierung ist ein binäres System: Wenn die vereinbarten Aktivitäten erbracht sind und/oder der vereinbarte Output erbracht ist, wird der vorher festgelegte Betrag gezahlt. Andernfalls erfolgt keine Zahlung. Eher für Projekte mit nur einer zu erbringenden Leistung (z. B. „Organisation einer Konferenz“) geeignet.</p>	<p>Mahlzeiten, Erfrischungen und audiovisuelle Unterstützung deckt. Der Betrag könnte auf einer Bewertung früherer Kosten für ähnliche Projekte basieren. Die Zahlung wird von der Erbringung der Leistung abhängig gemacht, d. h. der Nachweis muss erbracht werden, dass die Sitzung stattgefunden hat.</p> <p>Bei einigen Kosten der Koordinierungsfunktion einer LAG wäre eine Pauschalfinanzierung für bestimmte vereinbarte Aufgaben denkbar.</p>
Pauschalsätze	<p>Eine bestimmte Kategorie förderfähiger Kosten wird im Voraus durch Anwendung eines Prozentsatzes auf eine oder mehrere Kategorien förderfähiger Kosten errechnet. Kann zur Berechnung der indirekten Kosten oder anderer Kostenarten angewandt werden.</p> <p>Am häufigsten werden Pauschalsätze zur Berechnung indirekter Kosten angewandt.</p>	<p>Pauschalsätze werden häufig zur Ermittlung von Kosten angewandt, die kaum zu begründen sind und von anderen Kostenkategorien ausgelöst werden, z. B. die indirekten Kosten für den Betrieb einer lokalen Nachbarschaftseinrichtung (Miete, Telefon, Bürobedarf, Wärme), wenn sie sich in einem gemeinsam genutzten Büro befindet.</p> <p>In Deutschland wurden indirekte Kosten der Projekte für die meisten ESF-Programme im Zeitraum 2007-2013 mit 7 % der direkten Kosten veranschlagt.</p> <p>Durch Pauschalsätze reduziert sich der Verwaltungsaufwand der Begünstigten erheblich, aber die Methode orientiert sich stärker am Input (direkte Kosten müssen dokumentiert werden) als standardisierte Einheitskosten und Pauschalfinanzierung.</p>

#### **Weshalb werden vereinfachte Kostenoptionen im Zusammenhang mit der CLLD angewandt?**

- Geringerer Verwaltungsaufwand für LAGs: Wenn die LAG z. B. bei allen oder einem Teil ihrer laufenden Kosten und Sensibilisierungskosten vereinfachte Kostenoptionen anwenden könnte, würde sich der Verwaltungsaufwand erheblich reduzieren, weil sehr viel weniger Unterlagen archiviert werden müssten.

- Geringerer Verwaltungsaufwand für die Behörden: Für die Kontrolle von Rechnungen wird weniger Zeit benötigt, und man kann sich auf Stichprobenkontrollen beschränken und mehr auf die Qualität der finanzierten Projekte als auf die angefallenen Ausgaben achten.
- Geringere Fehleranfälligkeit: Siehe Schlussfolgerungen des oben genannten Jahresberichts 2012 des Europäischen Rechnungshofs.

### **Worauf ist zu achten, wenn vereinfachte Kostenoptionen für CLLD geplant werden?**

Im Zusammenhang mit der CLLD sollte unter allen Umständen vermieden werden, dass kleine Organisationen durch kompliziertere Finanzierungsbedingungen in einen finanziellen Engpass geraten. Jede vereinfachte Kostenoption muss daher mit Bedacht ausgewählt und angewandt werden.

#### *Standardisierte Einheitskosten*

Bei der Planung der vereinfachten Kostenoption sollte genau überlegt werden, wie sie begründet werden soll. Wenn Einheitskosten als Schulungskosten pro Stunde pro Auszubildendem definiert sind, müssen Anwesenheitsblätter geführt werden, die nach jeder Stunde von jedem Auszubildenden abzuzeichnen sind. Wenn dagegen die Schulungskosten pro Auszubildendem, der das Abschlusszeugnis erhält, als Einheitskosten definiert werden, müssen die Einheitskosten durch die Einschreibung des Teilnehmers und seinen erfolgreichen Abschluss belegt werden.

#### *Pauschalfinanzierung*

Es kann vorkommen, dass LAGs oder Projekte eine Finanzhilfe verlieren, weil sie ein Zielergebnis knapp verfehlt haben (z. B. bei Pauschalfinanzierung, wenn statt der angestrebten zehn Auszubildenden nur neun teilgenommen haben). Pauschalfinanzierung funktioniert nach einer einfachen binären Logik: ja oder nein. Wenn der Output oder das Ergebnis erreicht ist, wird gezahlt, sonst nicht. Vor allem für Begünstigte ist diese binäre Logik der Pauschalfinanzierung riskant. Sie sollte deshalb nur unter genau festgelegten und angestrebten Bedingungen angewandt werden, bei denen Output und Ergebnisse genau vorherzusehen lassen (z. B. der Abschluss einer Studie). In anderen Fällen bieten sich eher andere, flexiblere oder progressivere vereinfachte Kostenoptionen wie standardisierte Einheitskosten an.

„Stärken vor Ort“ war ein Empowerment-Programm im Rahmen des ESF, das 280 lokale Büros in ganz Deutschland angeboten haben. Bei der Berechnung der an die lokalen Büros für die Verwaltung zu zahlenden Beträge wurde die Pauschalfinanzierung angewandt (siehe Kasten 43).

#### **Kasten 43: Stärken vor Ort: Pauschalfinanzierung für laufende Kosten**

„Stärken vor Ort“ war ein Empowerment-Programm in Deutschland mit einem lokalisierten Zielgruppenansatz für Jugendliche und Frauen, das im Zeitraum 2009-2012 durchgeführt wurde. Das Programm wurde mit einem Volumen von insgesamt gut 71 Mio. EUR gefördert, finanziert vom ESF über die Bundesrepublik. Die Verwaltung übernahm eine zwischengeschaltete Stelle im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Das Programm wurde von 280 lokalen Behörden durchgeführt. In den drei Jahren unterstützte das Programm 9000 Mikroprojekte mit bis zu 10 000 EUR. Es erreichte 235 000 Jugendliche und Frauen.

Finanzierung: Für Mikroprojekte in Stadtteilen wurden bis zu 100 000 EUR bereitgestellt; Landkreise wurden mit bis zu 150 000 EUR jährlich gefördert. Die Mikroprojekte selbst wurden zu 100 % aus dem ESF finanziert, wobei die Lokalbehörde weitere 15 % der Kosten beitragen musste durch Personalkosten für das lokale örtliche Koordinierungsbüro (als zwischengeschalteter Begünstigter der ESF-Mittel).

Pauschalfinanzierung: Um die Verwaltung zu vereinfachen und die Fehlerquote zu senken, wurde eine Pauschalfinanzierung für die operationellen Ausgaben außer Personalausgaben der örtlichen Koordinierungsbüros gewährt. Die Ausgaben umfassten Werbekampagnen, Verwaltungskosten, kleine Ausrüstung und Wartung.

Die Pauschalfinanzierung errechnete sich auf der Grundlage historischer Daten und als Anteil des gesamten ESF-Wertes in Höhe von 14 % der gesamten ESF-Finanzhilfe. Für diejenigen, die bis zu 100 000 EUR erhalten, kann die Pauschalfinanzierung bis zu 14 000 EUR betragen (Stadtteile) und für Gebiete, die mit maximal 150 000 EUR gefördert werden, bis zu 21 000 EUR. Als Gegenleistung für diese Pauschalfinanzierung mussten die örtlichen Koordinierungsbüros folgende Voraussetzungen erfüllen:

- Die örtlichen Ausschüsse, die das Programm auf lokaler Ebene begleiten, waren bereits eingerichtet.
- Mindestens eine Werbekampagne war vor Ort angelaufen.
- Mindestens eine Beteiligung des örtlichen Koordinierungsbüros an den bundesweiten Netzwerkgruppen oder -veranstaltungen.
- Eine Mindestanzahl der geplanten Mikroprojekte war bereits durchgeführt worden, und die Mittel für die Mikroprojekte waren ordnungsgemäß verwaltet worden.

Grundlage für die Berechnungsmethode waren die ESF-Verordnung Nr. 396/2009 und das maßgebliche Arbeitspapier<sup>86</sup>. Das Programm lief Ende 2011 aus und wurde 2012 bewertet. Eine Alternative wären Pauschalsätze gewesen.

(<http://www.staerken-vor-ort.de/>)

Die Kommission empfiehlt eine Beteiligung sämtlicher Interessenträger, der LAGs und der Aufsichtsbehörden an der Bearbeitung der Methoden zur Berechnung vereinfachter Kostenoptionen, damit alle Akteure der Management- und Kontrollsysteme das neue System verstehen und sich darauf verständigen.

## **7.6 Prüfung und Kontrolle**

CLLD-Vorhaben unterliegen der Prüfung und Kontrolle der zuständigen Behörden im Rahmen ihrer Zuständigkeiten gemäß den Bestimmungen der EU-Verordnungen zu Management- und Kontrollsystemen für die kofinanzierten ESI-Fonds-Projekte.

Es ist unbedingt notwendig, dass von Anfang an faire und transparente Verfahren vorhanden sind, in denen die Zuständigkeiten und die Rechenschaftspflicht aller beteiligten Akteure genau festgelegt sind. Begünstigte sollte zum frühestmöglichen Zeitpunkt in dem Projektzyklus alle Verpflichtungen kennen, die sie erfüllen müssen.

---

<sup>86</sup> COCOF 09/0025/04-DE vom 28.1.2010 (eine aktualisierte Fassung wird derzeit bei der Europäischen Kommission vorbereitet).

Um eine solide Verwaltung für CLLD zu erreichen, sollten effektive und effiziente Kontrollen in die Verfahren eingebettet sein, mit denen u. a. erreicht werden soll, dass Risiken wie mögliche Interessenkonflikte, doppelte Wahrnehmung von Funktionen oder unklare Kriterien für die Förderfähigkeit aus dem Weg geräumt werden.

Bei der Durchführung der CLLD-Vorhaben ist auf Fehlerquellen zu achten und insbesondere dafür zu sorgen, dass die Kosten vertretbar sind und dass eventuelle Verfahren zur öffentlichen Auftragsvergabe ordnungsgemäß durchgeführt werden.

### **7.7 Abschließende Bemerkungen**

Wie schon gesagt, richten sich viele der obigen Empfehlungen in erster Linie an Verwaltungsbehörden, die für die Planung effizienter Durchführungsmechanismen zuständig sind. LAGs sollten aber die potenziellen Vorteile und Konsequenzen verschiedener Durchführungsoptionen kennen und sich aktiv an Diskussionen mit den Verwaltungsbehörden beteiligen, damit für die CLLD geeignete Durchführungsmechanismen entwickelt werden. Die Vernetzung zwischen den LAGs und der Erfahrungsaustausch mit LAGs, die in anderen Regionen tätig sind und/oder andere Fonds nutzen, können neue Erkenntnisse bringen und Anregung sein und den LAGs Argumente für ihre Diskussionen mit den Verwaltungsbehörden über Aspekte der Durchführung liefern.

Die Durchführung der CLLD kann für alle Beteiligten einfacher, schneller und leichter werden, doch dafür ist eine gute Vorausplanung durch die Verwaltungsbehörden und viel Vorbereitungsarbeit einschließlich Schulung und Sensibilisierung aller an der Durchführung beteiligten Akteure erforderlich. Von Anfang an sollte besonders großer Wert auf die Einrichtung guter Kommunikationskanäle zwischen LAGs und Verwaltungsbehörden gelegt werden.