



NACHHALTIGKEIT DER WIRKUNGEN VON LEADER IN BAYERN

Vertiefungsstudie im Rahmen der Ex-post-Evaluierung
des EPLR 2014–2022



Forschungsgruppe Agrar- und Regionalentwicklung (ART) GbR

Triesdorf, 15.04.2024

Auftraggeber:

Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Tourismus

Auftragnehmer:

 <p>FORSCHUNGSGRUPPE</p> <p>Agrar- und Regionalentwicklung Triesdorf GbR</p> <p>Reitbahn 3 91746 Weidenbach-Triesdorf</p> <p>Tel.: (0 98 26) 333 177 Fax: (0 98 26) 333 194</p> <p>Internet: www.fg-art.de</p>	<p>Bearbeiter:</p> <p>Dr. Isabella Lehmann Jana Müller, M. Sc Prof. Dr. Manfred Geißendörfer Prof. Dr. Otmar Seibert</p>
---	---

In diesem Bericht wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit das generische Maskulinum verwendet. Weibliche und andere Geschlechteridentitäten werden dabei ausdrücklich mitgemeint, soweit es für die Aussage erforderlich ist.

Abstract

Die Einführung der LEADER-Initiative im Jahr 1991 markiert einen Meilenstein im Prozess der Weiterentwicklung der sektoralen Agrarstrukturpolitik zu einer integrierten ländlichen Entwicklungspolitik. Das betrifft den grundsätzlichen Strategiewandel von früheren Top down-Ansätzen zu stärker beteiligungsorientierten und lokal spezifischen Strategien, die Vorgabe anspruchsvoller methodischer Anforderungen an förderfähige lokale Entwicklungsstrategien sowie die Verlagerung von Gestaltungs- und Entscheidungskompetenzen auf die Ebene Lokaler Aktionsgruppen. Die methodischen Erfahrungen mit der Umsetzung der inzwischen sechs LEADER-Förderperioden haben die programmatische Entwicklung der gesamten ländlichen Entwicklungspolitik maßgeblich beeinflusst.

Die Zahl der LEADER-Aktionsgruppen ist in Bayern kontinuierlich auf zuletzt 70 (ab 2023) gestiegen. LEADER wird nahezu flächendeckend im gesamten ländlichen Raum des Freistaats als Instrument zur passgenauen Verbesserung der lokalen Lebensverhältnisse und umfassenderen Nutzung von Entwicklungschancen genutzt. Die Auswahl geeigneter Förderprojekte erfolgt partizipativ durch die Gremien der Lokalen Aktionsgruppen, die überwiegend als Verein konstituiert sind. Professionelle LEADER-Managements sowie der Einsatz staatlicher LEADER-Koordinatoren bieten Beratung, fördern den Erfahrungsaustausch und sichern die Qualität der Programmumsetzung. Die Förderung ist schwerpunktmäßig auf Vorhaben konzentriert, die nicht über Angebote der Regelförderung unterstützt werden können.

In Ergänzung zur regulären Evaluation des Entwicklungsprogramms für den Ländlichen Raum in Bayern (EPLR Bayern) wird im folgenden Bericht vertiefend die „Nachhaltigkeit des LEADER-Programms“ untersucht. Die Bewertung bezieht sich überwiegend auf die Förderperiode von 2014 bis 2022, an der 68 LEADER-Gebiete beteiligt waren – die meisten über mehrere Förderperioden hinweg. Bewertungsgrundlagen bilden zunächst die Förderdaten, außerdem Onlinebefragungen der Managements sowie Interviews mit Projektträgern und LEADER-Koordinatoren. Bis zum Jahresende 2022 wurden in den bayerischen Aktionsgruppen 1.817 Projekte mit einem Fördervolumen von 149,1 Mio. € bewilligt. Thematische Schwerpunkte waren die Bereiche Freizeit und Tourismus, Kultur, Soziales/Demographie, Bildung, Umwelt sowie Grundversorgung.

Aufbauend auf der Interventionslogik zur Evaluation des LEADER-Programms werden Förderwirkungen anhand ausgewählter Indikatoren auf drei Ebenen operationalisiert: Nachhaltig etablierte Prozesse, Aktivierung der Zivilgesellschaft sowie langfristig wirksame Projekte. Im Anschluss werden die erfassten Wirkungen vier Dimensionen von Nachhaltigkeit zugeordnet: Eigennutzenorientierung, Umfeldorientierung, Zukunftsorientierung sowie Systemorientierung.

Nachhaltige Prozesse: LEADER ist im System der lokalen Entwicklungsförderung fest verankert. Die Lokalen Aktionsgruppen erstellen individuelle Entwicklungsstrategien, erarbeiten darauf aufbauend bedarfsorientierte Lösungen für kleinräumige Herausforderungen, stimmen diese fachlich mit relevanten Verwaltungsstellen ab und priorisieren Projektvorschläge anhand eines transparenten Kriterienkatalogs für eine Förderung. Die erforderlichen Arbeits- und Entscheidungsgremien werden aus dem Mitgliederkreis der LAG besetzt. Die Prozesse sind seit Jahren eingespielt und werden als Beitrag zur eigenverantwortlichen lokalen Entwicklung geschätzt. Bei der Projektauswahl wird Wert auf das

Anstoßen langfristiger Wirkungen gelegt. Professionelle Managements bieten über die laufende Betreuung hinaus Hilfen bei der Akquise ergänzender Finanzmittel, bei der Abstimmung mit betroffenen Verwaltungsstellen, Verbänden und Vereinen sowie bei der Koordination der Projekte mit anderen lokalen bzw. regionalen Entwicklungsinitiativen. Etablierte Kommunikationsformate binden Projektträger in die Aktivitäten der Lokalen Aktionsgruppen ein und bieten eine Plattform für kontinuierlichen Erfahrungsaustausch, Ergebnistransfer und fachliche Vernetzung.

Aktivierung der Zivilgesellschaft: Die enge Einbindung der Bürgerschaft, von Vereinen und Verbänden, von Verwaltungsstellen und der Wirtschaft, ist ein zentraler Bestandteil der LEADER-Methode. Ziel ist es, konkrete Bedarfe mit lokalem Sachverstand zu identifizieren und lokales Engagement für die Umsetzung von Lösungen zu aktivieren. Dies gelingt durch breit angelegte Beteiligungsprozesse. Plenarveranstaltungen dienen zur Information und Motivation für lokales Engagement. In Workshops werden lokale Stärken-Schwächen-Profile erstellt und fortlaufend aktualisiert, daraus Handlungsfelder ausgewählt und für diese Ziele abgestimmt. Facharbeitskreise bieten Beratungsleistungen für Projektinteressenten an und entwickeln Anschluss- und Vernetzungsmöglichkeiten.

Eine besonders hohe Akzeptanz fand das Projekt „Unterstützung Bürgerengagement“. Aus Landesmitteln finanziert konnten kleine Einzelmaßnahmen (bis 2.500 €) lokaler Akteure zur Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements unterstützt werden. Über die Aktivierung der Beteiligungsbereitschaft hinaus trugen viele Einzelmaßnahmen zur Verbesserung der lokalen Lebensqualität und des sozialen Zusammenhalts bei.

Langfristig wirksame Projekte: Von wenigen Einzelfällen abgesehen, wurden alle geförderten Vorhaben planmäßig umgesetzt und werden auch nach Förderabschluss weitergeführt – z. B. durch langfristige Übernahme durch einen kommunalen Träger. Häufig geben sie Impulse zur Bildung thematischer Netzwerke sowie Anstöße zur Realisierung weiterer Projekte. So wurden über die mit LEADER geförderten Projekte hinaus über 520 fachlich verwandte Projekte mit anderen Finanzierungsquellen realisiert. Aufgrund der Fokussierung auf die Deckung lokaler Bedarfe werteten die untersuchten Aktionsgruppen die Mehrzahl der Projekte als Beiträge zur Stärkung der Krisenfestigkeit (Resilienz) der Regionen. Die langfristige Wirksamkeit der LEADER-Vorhaben kommt aber auch darin zum Ausdruck, dass - ohne Einrechnung der LEADER-Managements - bis zum finanziellen Abschluss der Programmperiode mit einem Beschäftigungseffekt von rd. 450 neu geschaffenen Arbeitsplätzen zu rechnen sein wird, davon die Mehrzahl für Frauen. Mehr als 80 % der Förderprojekte wären nach Aussage der Managements ohne LEADER-Förderung voraussichtlich nicht realisiert worden.

Alle Dimensionen von „Nachhaltigkeit“ werden durch die Umsetzung des LEADER-Programms adressiert: Aus Sicht der Projektträger bildet ein erwarteter Nutzen die Grundvoraussetzung für Antragstellung und Umsetzung eines Projekts (**Eigennutzen-Orientierung**). Er zeigt sich vor allem in der wirtschaftlichen (und sozialen) Trag- und Ausbaufähigkeit der Projekte.

Der methodische Ansatz und die Förderbedingungen des Programms sorgen allerdings dafür, dass die Projektwirkungen auch in das Umfeld der Projektträger ausstrahlen. Insbesondere die Verknüpfung von LEADER-Projekten mit anderen Vorhaben, die ähnliche Ziele verfolgen, aber auch die Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Programmumsetzung, schaffen einen gemeinschaftlichen Nutzen für das Umfeld der jeweiligen Träger (**Umfeld-Orientierung**).

Die Implementierung der LEADER-Methode, insbesondere die Beteiligung der Zivilgesellschaft, regionale Programmverantwortung mit professionellen Strukturen, zielorientierte Projektplanung sowie fachübergreifende Vernetzung, fördern grundsätzlich die Qualität der Entwicklungsarbeit auf lokaler Ebene. Lerneffekte aus der Planung und Realisierung von Projekten, der Blick auf innovative Lösungen, der Ausbau regionaler Managements, aber auch die Zusammenarbeit mit regionalen Verwaltungsstellen, führen zu Kompetenzgewinnen der an LEADER beteiligten Akteure und zur Stärkung der Selbststeuerungsfähigkeiten der LEADER-Gebiete (**System-Orientierung**). Eine wichtige Rolle spielt dabei die Mitarbeit in fachlichen Netzwerken und der Erfahrungstransfer auch über Regionsgrenzen hinaus. In der Summe erleichtert die verbesserte Governance das Aufgreifen neuer Entwicklungschancen und fördert die Widerstandsfähigkeit der Regionen gegenüber externen Herausforderungen (**Zukunfts-Orientierung**). Dies gelingt leichter, wenn die LEADER-Managements in Sektor-übergreifende regionale Entwicklungsagenturen eingebunden sind.

In der Gesamtschau der über zwanzigjährigen Fördererfahrungen ist ein deutlicher „**Mehrwert**“ des **LEADER-Ansatzes** erkennen. Beim Vergleich mit anderen regionalen Förderprogrammen ist dabei zu berücksichtigen, dass LEADER

- mit sehr begrenzten Mitteln überwiegend „kleine“ Maßnahmen fördert, die auf konkrete lokale Bedarfe ausgerichtet sind, überregional jedoch weniger aufscheinen;
- überwiegend qualitative Wirkungen zur Verbesserung der lokalen Lebensbedingungen auslöst, die sich kaum quantifizieren lassen;
- bei Anwendung der Programm-Methode einen erhöhten Zeit- und Personalaufwand für die Lokalen Aktionsgruppen und die Programmverwaltung verursacht.

Der **Mehrwert des Programms** zeigt sich auf mehreren Ebenen:

LEADER folgt einer **integrierten Entwicklungsstrategie**. Die Verbesserung lokaler Lebensverhältnisse erfordert den Blick auf wirtschaftliche, soziale und umweltorientierte Ziele gleichermaßen, bezogen auf eine partizipativ ausgearbeitete Lokale Entwicklungsstrategie. Das gelingt dank einer engen Abstimmung mit den jeweils betroffenen Verwaltungsstellen und der fallweisen Akquise von Fördermitteln über LEADER hinaus. In der Förderperiode von 2014 bis 2022 war rd. die Hälfte der Förderprojekte simultan auf mehrere Zielsetzungen ausgerichtet.

Eine Grundvoraussetzung erfolgreicher LEADER-Prozesse ist die **Stärkung des lokalen Engagements**. Die Lokalen Aktionsgruppen bieten über die reine Beteiligung hinaus unmittelbare Mitgestaltungsmöglichkeiten in Arbeitskreisen und Vereinsgremien. Im Durchschnitt bilden 90 Mitglieder die Basis der Zusammenarbeit, mehrheitlich Einzelpersonen sowie Vertreter von Vereinen, Verbänden und der Wirtschaft. Die Lokalen Aktionsgruppen bieten eine Plattform, um mit Engagement und Erfahrungswissen lokal relevante Vorhaben voranzubringen. Fachübergreifende Kooperationen, überregionale Vernetzungen und innovative Austauschformate schaffen Entwicklungsfortschritte, können neue Bevölkerungsgruppen für ein lokales Engagement aktivieren und stärken regionales Selbstbewusstsein und Image. Wie die Erfahrungen mit dem Projekt „Unterstützung Bürgerengagement“ belegen, kann selbst eine geringe Förderung bei niederschweligen formalen Anforderungen eine starke bürgerschaftliche Aktivierung auslösen.

Die Etablierung von LEADER-Strukturen, insbesondere die Einrichtung regionaler Managements und die Vernetzung der Lokalen Aktionsgruppen mit anderen für die lokale Entwicklung relevanten Institutionen, haben die Möglichkeiten erweitert, bedarfsorientiert und sektorübergreifend auf konkrete Herausforderungen reagieren zu können. Die **Stärkung von lokaler Governance und Sozialkapital** wirkt weit über LEADER hinaus und zeigt sich vor allem in langfristig angelegten Verbesserungen in den Bereichen der Daseinsfürsorge, der Stabilisierung von Sozialstrukturen und des gesellschaftlichen Zusammenhalts, aber auch in der Festigung regionaler Identität.

Hohe methodische Ansprüche, der Bezug zu individuellen regionalen Gegebenheiten und die umfassende Einbindung von Bevölkerung und WiSo-Partnern begründen einen vergleichsweise hohen Komplexitätsgrad des Programms. Nachhaltige Wirkungen sind nur zu erwarten, wenn viele **Erfolgsfaktoren** – einem Räderwerk vergleichbar - in der richtigen Reihenfolge und Intensität zusammenwirken. Folgende Zusammenhänge sind besonders erfolgsentscheidend:

- Einrichtung und Ausbau dauerhafter Beteiligungsstrukturen;
- Enge Fokussierung der Entwicklungsarbeit auf lokale Bedarfe und Chancen;
- Ausreichende Ressourcenausstattung der Lokalen Aktionsgruppen;
- Dauerhafte Etablierung professioneller LEADER-Managements;
- Laufendes Monitoring und Selbstevaluation als Grundlage für die Feinsteuerung des Programms;
- Räumliche Einbindung der Managements in der Region;
- Mitarbeit des LEADER-Managements an fachlichen – auch überregionalen – Netzwerken;
- Regelmäßiger Austausch zwischen LAG-Geschäftsführung, regionalen Verwaltungsstellen und weiteren Institutionen der Regionalentwicklung;
- Programmspezifische Beratungsangebote zu fachlichen und verwaltungsrechtlichen Fragen;
- „Rückenwind“ aus der Region durch Promotoren und politische Entscheidungsträger.

Für die längerfristige Fortführung des LEADER-Programms sollten folgende **Empfehlungen** geprüft werden, die sich aus der Analyse der bayerischen LEADER-Regionen ableiten lassen. Sie betreffen überwiegend die Europäische Ebene:

- Verschlankung von EU-Verfahrensvorgaben und Zulassen von Auslegungsspielräumen;
- Kontinuität in den Fördervorgaben, um die Programmfortführung zu erleichtern;
- Vereinfachung der Bewerbungsprozesse für Regionen mit langjähriger LEADER-Erfahrung;
- Differenzierte Behandlung von Förderprojekten unterschiedlicher Größe;
- Bei größeren Investitionen: Berücksichtigung längerfristiger Betreiberkonzepte als Projektauswahlkriterium auf LAG-Ebene;
- Anpassung der LEADER-Regionen an Landkreisgrenzen zur Nutzung von Verwaltungsvorteilen;
- Fortsetzung der differenzierten Fördermittelvergabe, um ausgeprägte Strukturschwächen adäquat berücksichtigen zu können.

Inhalt

Abstract	III
1	Anlass und Aufgabenstellung der Studie.....	13
1.1	LEADER im Kontext der ländlichen Entwicklungspolitik	13
1.2	Zielsetzungen	15
1.3	Forschungsfragen	16
2	Methodisches Konzept.....	18
3	Analyse nachhaltiger Wirkungen von LEADER.....	24
3.1	Nachhaltig etablierte Prozesse	24
3.2	Aktivierung der Zivilgesellschaft	30
	Exkurs: Bedeutung des LEADER-Projektes „Unterstützung Bürgerengagement“	35
3.3	Langfristig wirksame Projekte	38
	Exkurs: Fördervorhaben mit nachträglichem Anpassungsbedarf	43
4	Dimensionen nachhaltiger Wirkungen von LEADER.....	46
5	Einflussfaktoren auf die nachhaltige Wirkung von LEADER.....	53
5.1	Gestaltbare Einflussfaktoren auf Ebene der Handlungsbereiche.....	53
5.2	Externe Umfeldbedingungen.....	57
5.3	Stellgrößen im LEADER-System	60
6	Mehrwert von LEADER.....	62
7	Zusammenfassung und Empfehlungen	71
7.1	Zentrale Ergebnisse und Analysen.....	71
7.2	Handlungsempfehlungen	81
8	Literaturverzeichnis	87
Anhang I	89
Anhang II	89

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	LEADER-Aktionsgruppen in Bayern 2014-2022	14
Abbildung 2:	Anteil der LEADER-Fördermittel an den öffentlichen Mitteln des EPLR-Bayern 2014-2022 (Beträge gerundet)	15
Abbildung 3:	Interventionslogik einer nachhaltigen Implementierung der LEADER-Methode.....	18
Abbildung 4:	Einschätzung der Zufriedenheit der LAG-Mitglieder mit Leistungen des Managements.....	26
Abbildung 5:	Intensität der Zusammenarbeit des LAG-Managements mit regionalen Entwicklungs- / Koordinationsstellen	27
Abbildung 6:	Anzahl der LAGn mit einer Anpassung von Kommunikationsstrategie bzw. Beteiligungsformaten mit Bevölkerung und Verwaltung in der Förderperiode 2014-2022.....	28
Abbildung 7:	Anzahl der LAGn mit einer Anpassung bzw. Neustrukturierung der Zusammenarbeit mit anderen Verwaltungseinheiten in der Förderperiode 2014- 2022	28
Abbildung 8:	Einschätzung des Einflusses von LEADER auf die Zusammenarbeit innerhalb der Region	31
Abbildung 9:	Anzahl der LAGn, in denen durch Förderprojekte Folgeinvestitionen, innovative Vorhaben, regionale Strukturen, Netzwerke etc. außerhalb von LEADER angestoßen wurden.....	33
Abbildung 10:	Anzahl der LAGn, in denen Ergebnisse aus LEADER-Veranstaltungen zur Bürgerbeteiligung in Projekten außerhalb von LEADER verwendet oder weiterentwickelt wurden	33
Abbildung 11:	Kategorisierung von LAG-Maßnahmen zur Verstetigung des Engagements von Akteuren	35
Abbildung 12:	Art und Intensität der Wirkungen des Projekts "Unterstützung Bürgerengagement" (2014-2022).....	37
Abbildung 13:	Bewilligte Förderprojekte aus der Programmperiode 2014-2022 nach Themenschwerpunkten.....	40
Abbildung 14:	Innovationsgrad der LEADER-Projekte	42
Abbildung 15:	Einschätzung nachhaltiger Wirkungen von ausgewerteten Projektträgerinterviews.....	51
Abbildung 16:	Einflussfaktoren auf die nachhaltige Etablierung von LEADER-Prozessen	54
Abbildung 17:	Einflussfaktoren nachhaltiger Aktivierung.....	55
Abbildung 18:	Einflussfaktoren nachhaltiger Projektwirkungen	56
Abbildung 19:	Einflussfaktoren auf die Etablierung nachhaltiger LEADER-Strukturen	60
Abbildung 20:	Zusammenspiel der Einflussfaktoren im LEADER-Gesamtsystem	61
Abbildung 21:	Art und Intensität der Beteiligung des LAG-Managements an der Arbeit von Regionalinitiativen, Gremiums- und Steuerungsgruppen sowie lokalen Netzwerken.....	66
Abbildung 22:	Wirkungseinschätzung von LEADER-Maßnahmen durch die LAG-Managements im Bereich Sozialkapital.....	68

Abbildung 23: Einschätzung regionalökonomischer Wirkungen von LEADER-Maßnahmen durch
die LAG-Managements 69

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Anzahl der Lokalen Aktionsgruppen in Bayern 1991 bis 2023	14
Tabelle 2:	Nachhaltigkeitsdimensionen bei der Bewertung der nachhaltigen Wirkung von LEADER.....	19
Tabelle 3:	Zuordnung von Ergebnissen zu Wirkungsbereichen von LEADER.....	20
Tabelle 4:	In die Analyse einbezogene Fallstudienregionen in Bayern	22
Tabelle 5:	Projektbeispiele "Unterstützung Bürgerengagement"	36
Tabelle 6:	Bewilligte Förderprojekte aus der Programmperiode 2014-2022, differenziert nach dem Jahr des Zuwendungsbescheids.....	39
Tabelle 7:	Positivbeispiele zu nachhaltig etablierten Projekten	41
Tabelle 8:	Einschätzungen der LAG-Managements zum Ablauf der Förderung und Finanzierung	45
Tabelle 9:	Einordnung der Befragungsergebnisse von 57 Lokalen Aktionsgruppen („Items“) zu Wirkungsschwerpunkte in den Nachhaltigkeitsdimensionen.....	48
Tabelle 10:	Systematisierung ¹ der bewilligten LEADER-Projekte nach Projektarten (2014-2022).....	50
Tabelle 11:	Projektbeispiele primär produktiver Investitionen	50
Tabelle 12:	Inanspruchnahme der LEADER-Förderung in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl der Regionen 2014-2022	58
Tabelle 13:	Inanspruchnahme der LEADER-Förderung in Abhängigkeit von den Steuereinnahmen der Regionen im Jahr 2021	59
Tabelle 14:	Einflussfaktoren nachhaltig wirksamer Strukturen	89
Tabelle 15:	Einflussfaktoren für die Aktivierung der Zivilgesellschaft	90
Tabelle 16:	Einflussfaktoren nachhaltig wirksamer Projekte	91

Abkürzungsverzeichnis

AELF	Amt für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
DVS	Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume
EG	Entscheidungsgremium
EIP	Europäische Innovationspartnerschaften
EMFF	Europäischer Meeres- und Fischereifonds
EPLR	Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum
ERH	Europäischer Rechnungshof
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESIF	Europäische Struktur- und Investitionsfonds
EU	Europäische Union
EW	Einwohner
GAK	Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes
ILE	Integrierte Ländliche Entwicklung
IRE	Integrierte räumliche Entwicklungsmaßnahmen
KfW	Programme der Kreditanstalt für Wiederaufbau
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
LAG	Lokale Aktionsgruppe
LEADER	Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale
LES	Lokale Entwicklungsstrategie
ÖMR	Ökomodellregion
RM	Regionalmanagement
RÖFE	Richtlinien zur Förderung von öffentlichen touristischen Infrastruktureinrichtungen
StMELF	Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Tourismus
StMWi	Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie
SWOT-Analyse	Stärken-Schwächen-Chancen-Risiken-Analyse
WiSo-Partner	Wirtschafts- und Sozialpartner

1 Anlass und Aufgabenstellung der Studie

1.1 LEADER im Kontext der ländlichen Entwicklungspolitik

Die Einführung von LEADER (*Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale*) als „Europäische Gemeinschaftsinitiative“ im Jahr 1991 stand im Zusammenhang mit der Reform der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF). Mit dem Ziel der Effizienzsteigerung wurden Förderprogramme strategisch enger fokussiert, Fördermittel umverteilt und erstmals eine systematische Evaluation der Umsetzung und Wirkungen von Fördervorhaben eingeführt. In dem Zusammenhang entstanden auch neue Förderansätze, die zunächst bewusst nicht als „Programm“, sondern als „Initiativen“ bezeichnet wurden, um ihre Testfunktion zu unterstreichen. Die bekannteste unter ihnen ist LEADER.

Der innovative Charakter von LEADER, der bis heute eingefordert wird, bestand darin,

- auf lokaler Ebene individuelle regionale Entwicklungsstrategien zu erarbeiten,
- bei der Erstellung und Umsetzung der Entwicklungsstrategie „strenge“ methodische Anforderungen zu erfüllen,
- die Förderung von den Ergebnissen eines regionalen Auswahlverfahrens abhängig zu machen.

Im 30-jährigen Verlauf der Initiative, die ab dem Jahr 2007 zum „LEADER-Programm“ aufgewertet wurde, blieb der Kern der methodischen Anforderungen erhalten, insbesondere der lokale, beteiligungsorientierte und integrative Ansatz. Als Charakteristika sind sieben „LEADER-Merkmale“ nachzuweisen:

- Bottom-up-Ansatz – Beteiligung der lokalen Bevölkerung und gesellschaftlichen Gruppen,
- Territorialer / gebietsspezifischer Ansatz,
- Lokale Aktionsgruppen (LAG) in öffentlich-privater Partnerschaft,
- Ganzheitliche multisektorale / integrative Maßnahmen,
- Netzwerkbildung – Förderung der Vernetzung lokaler Initiativen,
- Innovationsförderung – Entwicklung lokaler Vorhaben mit Innovations- bzw. Beispielcharakter,
- Kooperation mit Verwaltung, Wirtschaft und gesellschaftlichen Gruppen, auch überregional.

Damit hebt sich das Programm von der Mehrzahl anderer Ansätze zur ländlichen Entwicklungsförderung ab. Im Gegensatz etwa zu ausschließlich investiven Programmen richtet sich der Blick nicht nur auf die (quantitativ messbare) Wirkung geförderter Projekte, sondern auch auf die Wirkung der initiierten Prozesse. Letztlich geht es um den Erfolg einer (komplexen) Strategie im Rahmen des jeweiligen regionalen Umfelds. Konsequenterweise verlangt die Bewertung von LEADER-Aktivitäten eine spezifische Evaluationsmethodik aus einem Mix von quantitativen und qualitativen Elementen, wobei der zeitliche Rahmen der Evaluation so gewählt werden sollte, dass die Wirkungen längerfristig angelegter Prozesse angemessen erfasst werden können.

Tabelle 1: Anzahl der Lokalen Aktionsgruppen in Bayern 1991 bis 2023

FÖRDERPERIODE	ANZAHL LAG ¹
1991-1994	3
1994-1999	60 ²
2000-2006	45
2007-2013	58
2014-2022	68
2023-2027	70

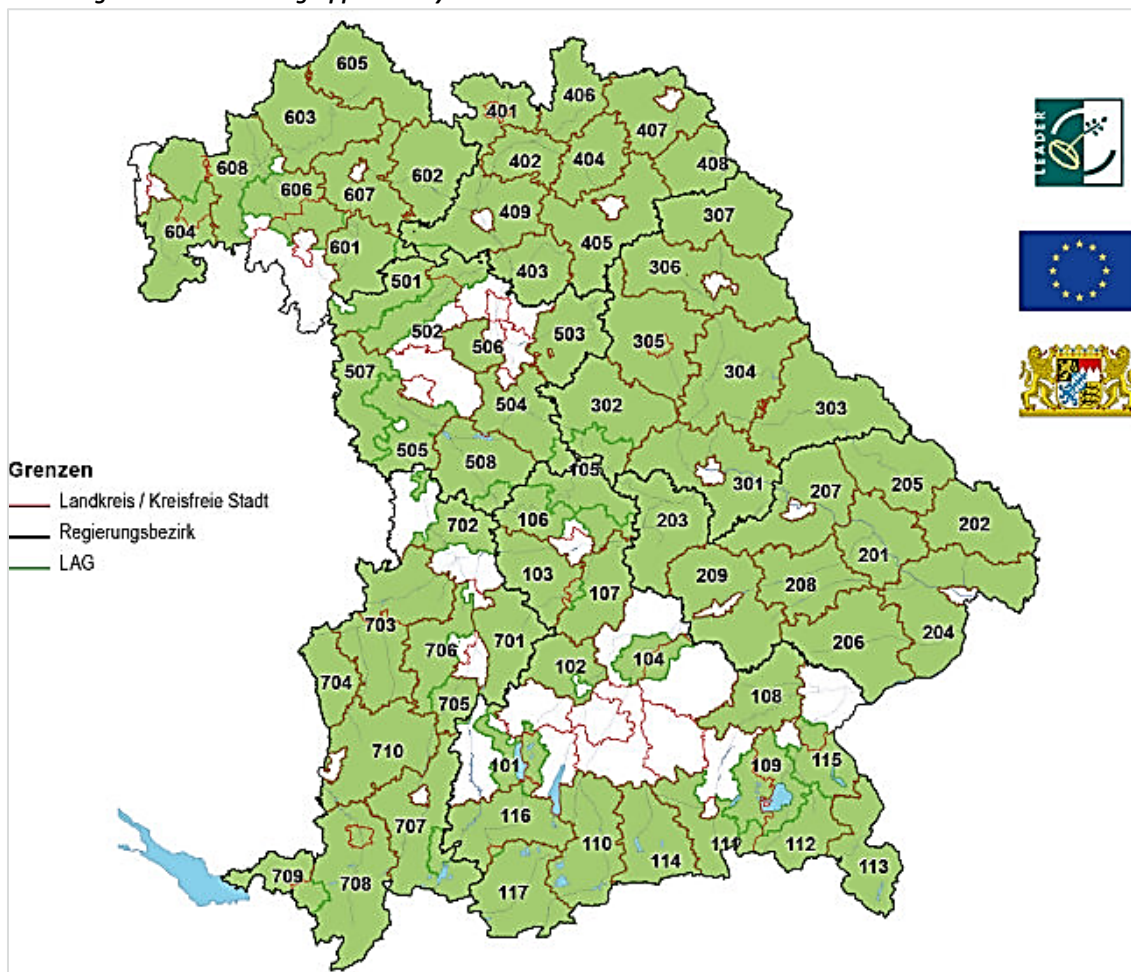
¹ Anzahl auch von der (administrativ beeinflussten) Größe der Lokalen Gruppen abhängig.

² Einschließlich 19 Kollektive Aktionsträger

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Geißendörfer et al., 1998; ART, 2001, 2005, 2016, 2017; StMELF, 2023a.

Die vergleichsweise hohen methodischen Anforderungen haben viele ländliche Regionen nicht davon abgehalten, sich um die Anerkennung als LEADER-Region zu bewerben und die entsprechenden Voraussetzungen für die Erarbeitung und Umsetzung ihrer Lokalen Entwicklungsstrategie (LES) zu schaffen. Nahmen unter LEADER I (1991-1994) in Bayern nur drei (von insgesamt 13 deutschen) Regionen an der Initiative teil, wuchs deren Zahl in der Programmperiode 2000-2006 (LEADER+) bereits auf 45 und in der letzten abgeschlossenen Förderphase (2014-2022) auf 68 (vgl. Tabelle 1). Inzwischen ist LEADER nahezu flächendeckend in den ländlichen Gebieten Bayerns etabliert (vgl. Abbildung 1).

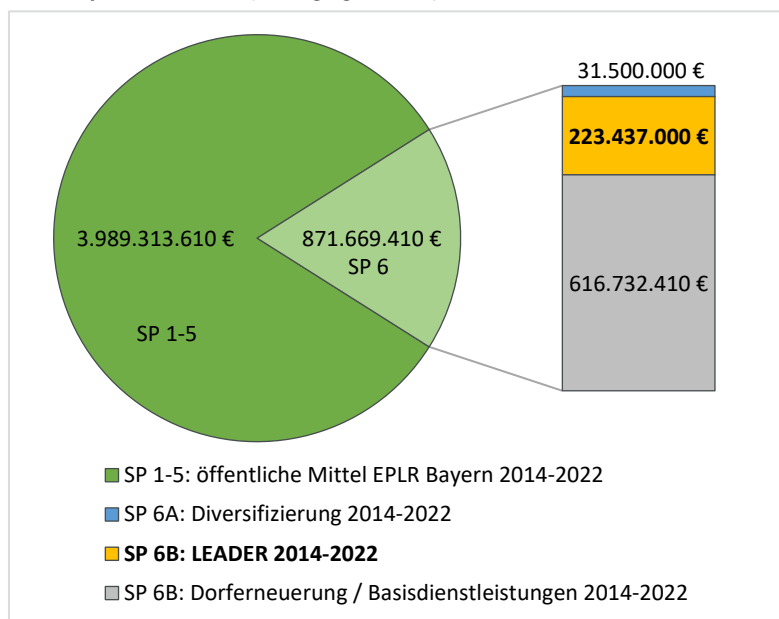
Abbildung 1: LEADER-Aktionsgruppen in Bayern 2014-2022



Quelle: StMELF, 2023b (<https://www.stmelf.bayern.de/leader/leader-in-bayern-2014-2022/index.html>).

Die positiven Erfahrungen mit der Umsetzung von LEADER haben neben direkten Programmwirkungen auch die Ausgestaltung anderer Förderprogramme zur ländlichen Entwicklung spürbar beeinflusst. Das betrifft etwa die umfassendere Einforderung von Bürgerbeteiligung und partnerschaftlicher Projektumsetzung sowie von Auswahlverfahren in der Dorf- und Landentwicklung, die Unterstützung von Europäischen Innovationspartnerschaften (EIP) oder die insgesamt stärker strategiebezogene Ausrichtung von Fördermaßnahmen.

Abbildung 2: Anteil der LEADER-Fördermittel an den öffentlichen Mitteln des EPLR-Bayern 2014-2022 (Beträge gerundet)



Quelle: Eigene Darstellung, 2023 basierend auf StMELF (Stand 11.04.2023), 2023c.

Gleichwohl hat das LEADER-Programm seinen Charakter als „Nischenprogramm“ nie verloren. Es ermöglicht insbesondere auch für Vorhaben Unterstützung, die über die „Regelförderung“¹ nicht gefördert werden können. Das drückt sich auch in der finanziellen Dotierung des Programms aus: Von den 4,86 Mrd. Euro², die Bayern in der Programmperiode 2014 bis 2022 als öffentliche Mittel zur Förderung des ländlichen Raums zur Verfügung standen, wurden mit 223,4 Mio. Euro lediglich 4,6 % für LEADER eingeplant (vgl. Abbildung 2). Damit verfügten die 68 bayerischen LEADER-

Regionen rechnerisch im Durchschnitt über ein Budget an öffentlichen Mitteln für LEADER von 3,285 Mio. Euro bzw. rund 410 T Euro pro Jahr. Diese Relationen bilden einen wichtigen Rahmen für die späteren Bewertungen der Wirkungen des Programms.

1.2 Zielsetzungen

LEADER als Teil des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum (EPLR-Bayern) soll in ausgewählten bayerischen Regionen Prozesse anstoßen, die durch Beteiligung verschiedenster Akteure, insbesondere der örtlichen Bevölkerung, zur lokalen Entwicklung beitragen. Diese Prozesse führen zum Aufbau von Netzwerken und Kooperationen, stärken lokale Handlungskompetenzen und animieren Wirtschaft und Zivilgesellschaft, sich mit Ideen und Aktionen für die Entwicklung ihrer Region einzusetzen. Diese Strategie wird durch die verpflichtende Anwendung spezifischer Anforderungen (LEADER-Methode) erleichtert, z. B. der Erstellung einer Lokalen Entwicklungsstrategie, der Bildung einer Lokalen Aktionsgruppe und der Beteiligung von lokalen Akteuren. Aus der Anwendung der LEADER-Methode wird – verglichen mit den Wirkungen anderer Fördermaßnahmen – ein Mehrwert erwartet, der vor allem in einer Stärkung des lokalen Sozialkapitals, wirksameren Steuerungs- und Umsetzungsmöglichkeiten sowie insgesamt besseren Projektergebnissen zum Ausdruck kommt.

¹ Sonstige Förderprogramme in den Mainstream EU-Fonds oder andere laufende Förderrichtlinien der Ländlichen Entwicklung in Deutschland.

² Gesamte öffentliche Ausgaben inkl. ELER-Mittel, Ko-Finanzierung, Top-ups und EURI-Mittel.

Eine Nachhaltigkeit von LEADER-Projekten und Prozessen wird einerseits in der Programmbeschreibung verlangt, kann andererseits mit den bisher EU-weit angewandten Evaluationsmethoden nicht hinreichend nachgewiesen werden. Diese lassen eine umfassende Bewertung der Wirkungen von LEADER auf der regionalen / teilräumlichen Ebene kaum zu. Außerdem bezieht sich die laufende Evaluierung von Programmen der Europäischen Union (EU) immer nur auf die jeweils laufende Programmperiode, während Wirkungen von angestoßenen Prozessen meist erst in einem längeren zeitlichen Abstand nachweisbar sind. Das gilt im Besonderen für Programme mit komplexen methodisch / prozessualen Anforderungen (z. B. Bürgerbeteiligung, integrierte Strategie) und einem hohen Anteil von nicht quantifizierbaren / qualitativen Wirkungen.

Insofern soll – auch mit dem Blick auf die neue Förderperiode ab 2023 – eine intensivere **Analyse der Nachhaltigkeit von LEADER-Wirkungen als Ergänzung der laufenden Evaluierung des EPLR-Bayern** durchgeführt werden. Dies gilt sowohl für den Nachweis nachhaltiger Wirkungen als auch für die Identifizierung wesentlicher Einflussfaktoren auf die Nachhaltigkeit von Projekten und Prozessen. Außerdem soll im Rahmen dieser Studie geklärt werden, ob es in Regionen mit längerfristig etablierten LEADER-Strukturen während der Coronakrise zu einer weniger starken Einschränkung der Arbeit der LAGn gekommen ist, die möglicherweise die Resilienz der Regionen gegenüber externen Herausforderungen gestärkt hat.

Angesichts der immer wieder geführten Debatten über das Verhältnis von Nutzen und Kosten des LEADER-Programms werden die Ergebnisse dieser Studie auch dazu herangezogen, jene Wirkungen zu identifizieren, die der besonderen Methode des Programms zugeordnet werden können und gemeinhin als „Mehrwert von LEADER“ apostrophiert werden. Die Studie verfolgt insoweit mehrere Ziele:

- **Für die Lokalen Aktionsgruppen:** Angebot von Handlungsempfehlungen für die künftige Planung und Umsetzung sowie Verstetigung von LEADER-Prozessen auf der lokalen Ebene;
- **Für die Programmverwaltung auf Landesebene:** Ableitung von Ansatzpunkten für eine Feinjustierung der Programmplanung, vor allem mit Blick auf stärkere Wirkungen und vereinfachte Umsetzungsverfahren;
- **Für die Ebene des Landes und der EU:** Identifizierung des „Mehrwerts“ von LEADER als Grundlage für die Fortführung bzw. Anpassung der Programmkonzeption.

1.3 Forschungsfragen

Da in Bayern eine große Zahl von LEADER-Regionen bereits an mehr als einer LEADER-Förderperiode teilgenommen hat, besteht die Möglichkeit, über einen längeren Zeitraum hinweg den Verlauf geförderter Projekte und Prozesse zu verfolgen. Im Detail werden folgende Fragestellungen untersucht:

- F1: Konnten durch die Anwendung der LEADER-Methode positive Wirkungen im Sinne nachhaltig etablierter Prozesse, einer Aktivierung der Zivilgesellschaft sowie über die Förderperiode hinaus wirksamer Projekte, erreicht werden?*
- F2: Konnte die Anpassungsfähigkeit gegenüber Krisen durch die Anwendung der LEADER-Methode verbessert werden?*
- F3: Wie trägt die Förderung des Bürgerengagements zu nachhaltigen Wirkungen von LEADER, der Stärkung des LEADER-Prozesses sowie der Unterstützung der Akteure bei der Bewältigung der Coronapandemie in den Regionen bei?*

F4: Welche Einflussfaktoren begünstigen oder erschweren das Erreichen von nachhaltig positiven Wirkungen durch LEADER, z. B. die Ausstattung und Anbindung des LAG-Managements, das Auswahlverfahren, die Koordination mit anderen regionalen Programmen usw.?

Aus der Zusammenführung der Ergebnisse werden abschließend Hinweise auf Wirkungen abgeleitet, die ohne Anwendung der spezifischen LEADER-Methode voraussichtlich nicht eingetreten wären (vgl. Kapitel 6 zum „Mehrwert von LEADER“).

Die Forschungsfragen verdeutlichen, dass in dieser Studie überwiegend qualitative Zusammenhänge analysiert werden, die in den EU-weit angewandten Methoden der Programmevaluierung weniger stark im Vordergrund stehen. Die Ergebnisse der „Pflichtevaluierung“, die z. B. auch Beschäftigungs- und Wertschöpfungswirkungen von LEADER-Aktivitäten einschließt, werden für die verlängerte Programmperiode von 2014 bis 2022 im Jahr 2025 vorgelegt. Eine Zwischenevaluierung des bayerischen EPLR zum Stand Ende 2018 erfolgte 2019.³

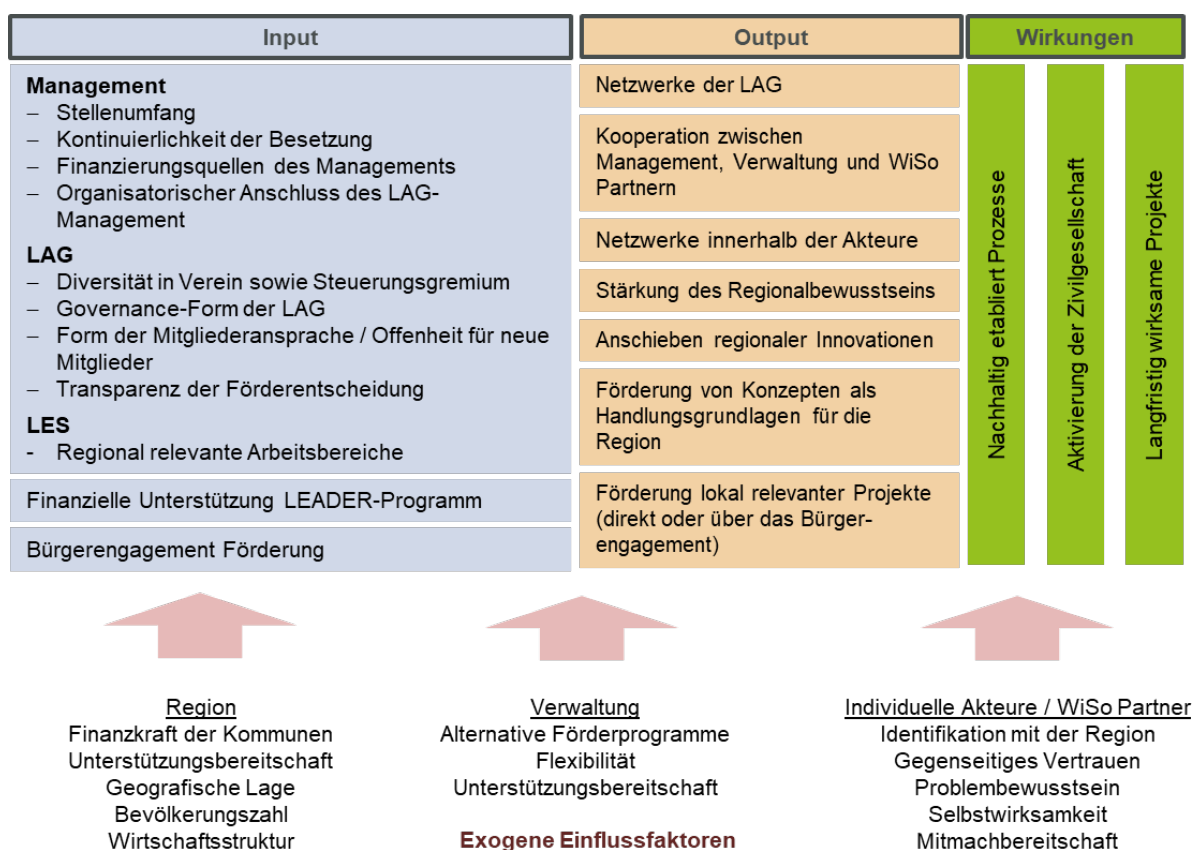
³ vgl. ART, 2019, Bewertung des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum in Bayern 2014-2020 (EPLR Bayern 2020) – Beitrag zum Durchführungsbericht 2018.

2 Methodisches Konzept

Nachhaltigkeit von LEADER

Grundlage jeder Bewertung von regionalen Interventionen ist der Nachweis von Beziehungen zwischen einer strategisch fundierten Aktivität (Input), den durch sie ausgelösten Ergebnissen (Output) und den dadurch initiierten Wirkungen (Impact). Dabei ist zu berücksichtigen, dass Art und Umfang von Input und Output und damit auch deren Wirksamkeit von exogenen Faktoren beeinflusst werden, die nicht unmittelbare Elemente einer stringenten Interventionslogik sind. Folglich können identische Inputs zu unterschiedlichen Ergebnissen und Wirkungen führen, sofern sich z. B. die sozialen und wirtschaftlichen Umfeldbedingungen von Regionen unterscheiden. Dies spielt für die Einschätzung der Nachhaltigkeit von LEADER-Wirkungen dahingehend eine Rolle, weil die Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung langfristiger Prozesse über anfängliche Projektförderungen hinaus den Einsatz endogener Ressourcen erfordern. Dieser grundlegende Zusammenhang ist in Abbildung 3 wiedergegeben.

Abbildung 3: Interventionslogik einer nachhaltigen Implementierung der LEADER-Methode



Quelle: Eigene Darstellung, 2023

Die Beantwortung der vier Forschungsfragen erfordert ein differenziertes Bewertungskonzept. Für die Fragen 1 und 2 (nachhaltig positive Wirkungen bzw. Anpassungsfähigkeit) wird die oben aufgezeigte Interventionslogik mit der Darstellung nachhaltiger Wirkungen von Projekten von Maschwitz⁴ verknüpft und an die Gegebenheiten der LEADER-Förderung angepasst. Bei der Darstellung von

⁴ vgl. Maschwitz et al., Nachhaltigkeit von Verbundprojekten–Ergebnisse einer Mixed-Methods-Studie, 2019.

Maschwitz, die auf Stockmanns⁵ Ansatz zur Systematisierung der Nachhaltigkeit beruht, wird die Nachhaltigkeit eines Projekts aus unterschiedlichen Perspektiven analysiert, wenngleich in einem anderen fachlichen Kontext. Hierbei werden vier Dimensionen von Nachhaltigkeit unterschieden, welche sich hinsichtlich Reichweite und Innovationspotenzial voneinander abgrenzen (vgl. Tabelle 2). Um die Methode und Ergebnisse von LEADER bewerten zu können, muss der Begriff „Projekt“ jedoch deutlich weiter gefasst werden. In dieser Studie bezieht sich die Bewertung der Nachhaltigkeit deshalb auf

- die Implementation von LEADER-Prozessen,
- die damit verbundene Aktivierung der Zivilgesellschaft und
- die Umsetzung von LEADER-geförderten Projekten.

In Spalte 2 der Tabelle 2 werden die vier Nachhaltigkeitsdimensionen zunächst mit LEADER-bezogenen Beschreibungen konkretisiert. Diesen Beschreibungen werden in Spalte 3 „typische“ Ergebnisse zugeordnet, die – in Frageform umformuliert – zentrale Analysebereiche bei der Untersuchung der bayerischen LEADER-Regionen bilden.

Tabelle 2: Nachhaltigkeitsdimensionen bei der Bewertung der nachhaltigen Wirkung von LEADER

DIMENSIONEN VON NACHHALTIGKEIT		OPERATIONALISIERUNG DER DIMENSIONEN DURCH ...
I	Eigennutzenorientiert Nachhaltigkeit im Sinne der Weiterführung eines Projekts, einer Struktur oder Routine aus Eigeninteresse und -nutzen.	Private und öffentliche Akteure führen im eigenen Interesse Projekte, Entwicklungsaktivitäten, strukturelle Neuerungen und Zusammenarbeit / Innovationen / neue Formen der Bürgeraktivierung fort, um einen Eigennutzen zu stiften (Individualnutzen steht im Vordergrund).
II	Umfeldorientiert Nachhaltigkeit im Sinne des Profitierens der näheren Umgebung eines geförderten Projektes oder der LAG von den neuen Strukturen der implementierenden Organisation.	Das LAG-Management verfügt über Strukturen, die in der Region einen Nutzen für die Akteure generieren. Das geförderte Projekt schafft einen Nutzen für einen über die Akteursebene hinausgehenden Bevölkerungskreis .
III	Systemorientiert Nachhaltigkeit als eine durch die LAG bzw. ein Projekt ausgelöste höhere Leistungs- und Lernfähigkeit eines umfassenden Systems der regionalen Entwicklung .	Die Anwendung des LEADER-Ansatzes führt zu einer Leistungssteigerung des gesamten Systems der regionalen Entwicklung , z. B. durch vermehrten Austausch aufgrund von Vernetzungsaktivitäten.
IV	Zukunftsorientiert Nachhaltigkeit im Sinne einer Implementierung dauerhafter Anpassungs- und Diffusionsprozesse .	Die Anwendung des LEADER-Ansatzes bewirkt eine Stärkung des Innovationspotenzials und der Anpassungsfähigkeit der Region , die deshalb auf veränderte Umweltbedingungen multisektoral flexibel und angemessen reagieren kann.

Quelle: Eigene Darstellung, 2023 in Anlehnung an Stockmann, 1996, 1997 zitiert nach Maschwitz et al., 2019.

Die **Forschungsfragen 1 und 2** werden zunächst entlang der in Abbildung 3 beschriebenen Wirkungsbereiche bearbeitet: Nachhaltig etablierte Prozesse, Aktivierung der Zivilgesellschaft, langfristig wirksame Projekte. Im Anschluss erfolgt eine Zuordnung nachweisbarer Wirkungen zu den vier Nachhaltigkeitsdimensionen. Sowohl in die Analyse als auch in die spätere Zuordnung fließen Ergebnisse und Erfahrungen aus vorliegenden Programmevaluationen ein. Zudem werden methodische Leitfäden

⁵ vgl. Stockmann, The sustainability of development projects: an impact assessment of German vocational-training projects in Latin America, 1997. Stockmann, Die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe: eine Evaluation der Nachhaltigkeit von Programmen und Projekten der Berufsbildung. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1996.

herangezogen, vor allem die Evaluationsleitfäden der EU-Kommission⁶ sowie der Leitfaden „Selbstevaluierung in der Regionalentwicklung“ der Deutschen Vernetzungsstelle Ländliche Räume (DVS)⁷.

Zur Wirkungsanalyse werden spezifische Leitfragen formuliert, die mit den Beschreibungen der Nachhaltigkeitsdimensionen korrespondieren. Diesen lassen sich Ergebnisse zuordnen, die über Vor-Ort-Interviews und einer Onlinebefragung bei den derzeit aktiven bayerischen LAGn recherchiert wurden. In Tabelle 3 werden diese Zusammenhänge auszugsweise dargestellt.

Tabelle 3: Zuordnung von Ergebnissen zu Wirkungsbereichen von LEADER

LEITFRAGEN WIRKUNGSBEREICHE: Wurden durch LEADER ...	OPERATIONALISIERUNG U.A. DURCH FOLGENDE TEILERGEBNISSE:
... nachhaltige Prozesse auf regionaler Ebene etabliert?	<ul style="list-style-type: none"> • Akquise finanzieller Mittel über LEADER hinaus • Erkennbarer Mehrwert für Mitglieder der LAG / Akteure • Einrichtung langfristiger Kooperationen und Netzwerke des LAG-Managements • Einübung flexibler Verwaltungs- und Kommunikationsstrategien • Stärkung des Konfliktlösungspotenzials der LAG • Zufriedenheit von LAG-Mitgliedern mit dem Management
... zivilgesellschaftliche Akteure im LAG-Gebiet (dauerhaft) aktiviert?	<ul style="list-style-type: none"> • Aktiver Austausch in thematischen Arbeitsgruppen, Foren, Stammtischen, auch unabhängig vom LAG-Management • Einrichtung einer flexiblen Bürgerbeteiligung, z. B. durch Abbau von Zugangsschranken, fortgesetzte Aktivitäten auch in Pandemiezeiten • Anstoß von Projekten innerhalb wie außerhalb von LEADER • Entwicklung von Projekten aus Vernetzungsaktivitäten außerhalb von LEADER • Weiterverwendung der durch LEADER-Beteiligungsverfahren erarbeiteten Ergebnisse • Aktivierung eines insgesamt höheren Engagements der Bürgerschaft, Steigerung der lokalen Selbstwirksamkeit⁸
... langfristig (und über die Förderperiode hinaus) wirksame Projekte angestoßen?	<ul style="list-style-type: none"> • Projekte, die nach Ende der Förderung weitergeführt werden • Regional wirksame Innovationen, durch LEADER angestoßen • Anzahl der Projekte, die Beiträge zu mehr als einem Entwicklungsziel leisten • längerfristige Vorteile / Nutzen von Projekten für den Kreis der Akteure (Träger) • längerfristige Vorteile / Nutzen für das weitere Umfeld der Akteure • Aktivierung zusätzlicher Investitionen / Aktionen durch die LEADER-Aktivitäten • Stärkung der Anpassungsfähigkeit von Gemeinden (Verwaltung, Bürgerschaft) an neue Herausforderungen

Quelle: Eigene Darstellung, 2023

Die **Forschungsfrage F3** („Wie trägt die Förderung des Bürgerengagements zu nachhaltigen Wirkungen von LEADER, der Stärkung des LEADER-Prozesses sowie der Unterstützung der Akteure bei der Bewältigung der Coronapandemie in den Regionen bei?“) bezieht sich auf einen Teilaspekt der Forschungsfrage 1. Mit dem Projekt „Unterstützung Bürgerengagement“ wird ein im Vergleich zur Regelförderung

⁶ vgl. Evaluationsleitfäden der EU-Kommission, Guidelines Evaluation of LEADER / CLLD, 2017.

⁷ vgl. Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (Hrsg.): Selbstevaluierung in der Regionalentwicklung. Leitfaden und Methodenbox, 2014.

⁸ „Selbstwirksamkeit“ in dem Sinn, dass eigenes Handeln (Engagement) und die Übernahme von Verantwortung persönliche sowie lokale Kompetenzen stärkt und Erfahrungen erweitert und so die Fähigkeit zur Bewältigung von Lebensaufgaben verbessert. Vgl. Bundeszentrale für politische Bildung, 2023 (<https://www.bpb.de/lernen/angebote/vorbild/510762/selbstwirksamkeitserfahrung>)

deutlich niederschwelligerer Einstieg in die Unterstützung lokaler Akteure und Vereine angeboten. Eine einfach gestaltete Anfrage für relativ niedrige Förderbeträge soll bürgerschaftliches Engagement aktivieren und dazu beitragen, die Ziele der LES mit breiter Beteiligung zu realisieren. Die Ergebnisse und Wirkungen dieses Instruments werden durch Befragungen der LAG-Managements und die Auswertung von Förderfällen erfasst.

Zur Beantwortung der **Forschungsfrage F4** („*Welche Einflussfaktoren begünstigen oder erschweren das Erreichen von nachhaltig positiven Wirkungen durch LEADER?*“) werden endogene wie exogene Faktoren über direkte / indirekte Abfragen erhoben. Die Befragungen des LAG-Managements, von Projektträgern und LEADER-erfahrenen Experten (LEADER-Koordinatoren) beziehen sich insbesondere auf folgende Aspekte:

- **Endogene Faktoren:** Struktur und Zusammensetzung der LAG, Ausstattung und Organisation des LAG-Managements, Intensität der Beteiligung, Kommunikation und Vernetzung, Art der Projekte usw.;
- **Exogene Faktoren:** Finanzkraft der beteiligten Kommunen, Einwohnerzahl, geografische Lage etc.

Mehrwert von LEADER

In einer weitergehenden Analyse geht es um die Frage, welche Wirkungen bzw. welcher Nutzen durch die Umsetzung des LEADER-Programms identifizierbar sind, die ohne LEADER-Aktivitäten voraussichtlich nicht entstanden wären. Angesichts des bescheidenen finanziellen Umfangs der LEADER-Förderung und dem weitaus höheren Volumen anderer regional wirksamer Interventionen (z. B. EPLR- und Programme des Europäischen Sozialfonds (ESF), regionale Wirtschaftsförderung) lassen sich quantifizierbare Wirkungen von LEADER kaum isolieren, zumal solche Programme in ländlichen Räumen meist verwandte Zielsetzungen verfolgen. LEADER war zu keiner Zeit ein typisches Investitionsförderprogramm, seine Wirkungen können folglich auch nicht mit Maßstäben wirtschaftlicher Erfolgskontrolle – etwa Beschäftigungs- und Wertschöpfungseffekten – umfassend dargestellt werden. Die Abschätzung des „Mehrwerts“ erfolgt deshalb im Rahmen einer qualitativen Analyse auf der Grundlage von Interviews mit Vertretern aus dem Kreis der LAG-Managements, Projektträger und LEADER-Koordinatoren (vgl. Kapitel 6).

Datenbeschaffung und Validierung

Das methodische Konzept orientiert sich zur Datenbeschaffung an den drei skizzierten Wirkungsbereichen, die durch ausgewählte Indikatoren operationalisiert werden (vgl. Tabelle 3). Um seine Eignung in der Praxis zu prüfen, wurde das Konzept mit Experten der LEADER-Programmumsetzung sowie den neun bayerischen LEADER-Koordinatoren abgestimmt und in einen Gesprächsleitfaden (Fragebogen vgl. Anhang I) überführt, der Ende 2022 allen 68 bayerischen LAG-Geschäftsstellen online zuging. Insgesamt beteiligten sich 57 LAG-Managements an der Aktion, das entspricht einer Bruttorecklaufquote von 84 %. Letztlich voll verwertbar waren die Antworten von 55 LAG-Managements; in zwei Fällen blieb die Beantwortung lückenhaft.

Um die Grundlagen für die Erfassung und Bewertung wahrgenommener Wirkungen von LEADER zu erweitern, wurde die quantitative Auswertung der LAG-Befragungen durch intensive Befragungen auf folgenden Ebenen ergänzt:

- LAG-Managements aus 14 Fallstudienregionen (vgl. Tabelle 4), die nach regionalen, thematischen und organisatorischen Kriterien (z. B. Organisationsform, Gebietsgröße und -kulisse, Dauer der LEADER-Erfahrungen, Regierungsbezirk, Bevölkerungszahl etc.) sowie nach der Teilnahme an der Onlinebefragung ausgewählt wurden;
- Elf Projektträger (Begünstigte), ausgewählt nach Unterlagen zu längerfristig laufenden Projekten in den Fallstudienregionen;
- Sechs LEADER-Koordinatoren.

Tabelle 4: In die Analyse einbezogene Fallstudienregionen in Bayern

REGIERUNGSBEZIRK	NR.	NAME DER LOKALEN AKTIONSGRUPPE	GRÜNDUNG
Oberbayern	114	Kreisentwicklung Miesbacher Land	2014
Oberbayern	116	Lokale Aktionsgruppe Auerbergland-Pfaffenwinkel	1992 / 2008
Niederbayern	201	Lokale Aktionsgruppe Landkreis Deggendorf	1999
Niederbayern	206	Lokale Aktionsgruppe Landkreis Rottal-Inn	2014
Oberpfalz	303	Aktionskreis Lebens- und Wirtschaftsraum Landkreis Cham	2001
Oberpfalz	306	Forum Neustadt Plus	1996
Oberfranken	401	Coburg Stadt und Land aktiv	2014
Oberfranken	408	Fichtelgebirge-Innovativ	2001
Mittelfranken	504	Lokale Aktionsgruppe ErLebenswelt Roth	2003
Mittelfranken	506	LEADER Region Landkreis Fürth	2014
Unterfranken	601	Z.I.E.L. Kitzingen	2001 / 2002
Unterfranken	608	Lokale Aktionsgruppe Spessart	2014
Schwaben	709	Regionalentwicklung Westallgäu - Bayerischer Bodensee	2002
Schwaben	710	Lokale Aktionsgruppe Kneippland Unterallgäu	2002

Quelle: Eigene Darstellung, 2023 auf Grundlage der Bewilligungsdaten des StMELF abgerufen am 15.02.2023 (Stand 31.12.2022), 2023d und Onlinebefragung aller bayerischen LAGn, 2023

Die semi-strukturellen Interviews anhand des Gesprächsleitfadens fanden zwischen Februar und Juli 2023 statt, teilweise als persönliches Gespräch vor Ort, ansonsten per Telefon oder Video-Konferenz. Von den 14 ausgewählten Aktionsgruppen weisen neun seit mehr als 20 Jahren LEADER-Erfahrungen auf – wengleich mit teilweise wechselndem Personal im Management. Die Auswahl der Fallstudienregionen wurde mit dem Auftraggeber abgestimmt.

Weiterhin wurden Förderdaten zu bewilligten Projekten bis zum 31.12.2022 (1.817 Projekte) vom Bayerischen Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Tourismus (StMELF) – abgerufen zum Stand 15.02.2023 – analysiert. Die Anzahl der laut Förderdaten bewilligten Projekte weicht von den Angaben der LAG-Managements in der Onlinebefragung ab, da in dieser nur ein Teil der bestehenden LAGn Rückmeldung gegeben haben.

Somit basieren Analyseergebnisse,

- welche sich auf die Gesamtanzahl der bewilligten Projekte aus den 57 online befragten Regionen beziehen, auf den Angaben der LAG-Managements.
- welche die Gesamtanzahl geförderter Projekte in allen bayerischen LEADER-Regionen berücksichtigen, aus den Förderdaten des StMELF.

Ursprünglich war in der Konzeption der Studie die Bildung von LAG-Clustern vorgesehen, um Kriterien der Nachhaltigkeit von LEADER besser systematisieren zu können. Dieses Vorhaben wurde nach zahlreichen Tests aufgegeben, weil die Fallzahlen für eine aussagefähige Clusterbildung zu gering und die Aussagen der LAG-Managements überwiegend qualitativer Art waren. Entscheidend war aber auch, dass als Folge enger Verwaltungsvorgaben für die Anerkennung als LEADER-Region (LEADER-Merkmale, Gebietsgröße etc.) bei etlichen Daten keine für eine Clusterung hinreichende Varianz erkennbar war.

3 Analyse nachhaltiger Wirkungen von LEADER

Die Analyse der Nachhaltigkeit von LEADER-Wirkungen folgt primär den eingangs genannten Forschungsfragen F1 und F4. Die erkennbaren bzw. nachweisbaren nachhaltigen Wirkungen von LEADER werden von F1 angesprochen. Um F1 zu beantworten, werden in den Kapiteln 3.1 bis 3.3 zunächst die Analyseergebnisse dargestellt. In Kapitel 0 wird auf diese Ergebnisse aufbauen eine zusammenfassende Einschätzung zu den nachhaltigen Wirkungen von LEADER getroffen. F4 nimmt Bezug auf Einflussfaktoren, die solche Wirkungen begünstigen oder erschweren können, welche in Kapitel 5 thematisiert werden. Zu ihnen zählt auch die Intensität des bürgerschaftlichen Engagements vor Ort (F3), dessen gezielter Förderung durch das Projekt „Unterstützung Bürgerengagement“ und ihrer Effekte im Exkurs nachgegangen wird.

Schlüsse hinsichtlich einer Verbesserung der Anpassungsfähigkeit der Regionen gegenüber externen Herausforderungen durch die Anwendung der LEADER-Methode (F2) werden im Zuge der Analysekapitel (3.1 bis 3.3) gezogen.

3.1 Nachhaltig etablierte Prozesse

Ob und inwieweit Prozesse nicht nur initiiert, sondern auch längerfristig etabliert werden konnten, wird anhand folgender Items geprüft:

- Akquise finanzieller Mittel über LEADER hinaus,
- Erkennbarer Mehrwert für Mitglieder der LAG / Akteure,
- Einrichtung langfristiger Kooperationen und Netzwerke des LAG-Managements,
- Einübung flexibler Verwaltungs- und Kommunikationsstrategien,
- Stärkung des Konfliktlösungspotenzials der LAG,
- Zufriedenheit von LAG-Mitgliedern mit dem Management.

Ein **grundsätzliches Indiz für eine längerfristige Anlage lokaler Entwicklungsprozesse** ist die Tatsache, dass ein Großteil der LEADER-Regionen die Chance nutzte, sich nach Abschluss einer Förderperiode für die folgende Periode erneut zu bewerben – obwohl innerhalb des EPLR kein anderes Förderinstrument so hohe methodische Anforderungen stellt wie LEADER. Denn jede Neubewerbung verlangt die Reaktivierung von Beteiligungsprozessen, die Bildung und Begleitung thematischer Arbeitsgruppen, die Neuformulierung der Lokalen Entwicklungsstrategie auf Grundlage der Ergebnisse einer Selbstevaluation, einer aktualisierten Stärken-Schwächen-Chancen-Risiken-Analyse (SWOT-Analyse) und der Auswahl künftiger Handlungsschwerpunkte, nicht zuletzt die Berücksichtigung veränderter „Bewerbungsregeln“ und die Sicherung von lokalen Eigenmitteln. Diese Aufgaben fallen in die ohnehin arbeitsintensivste Zeit der Managements, die sich am Ende einer auslaufenden Förderperiode prioritär um die Finalisierung letzter Projekte und die formalen Aufgaben des Förderabschlusses zu kümmern haben, nicht selten gehandicapt durch einen bevorstehenden Personalwechsel in den kleinen Teams.

Angesichts des vergleichsweise bescheidenen Fördervolumens stellt sich damit die Frage, welche Gründe dafür verantwortlich sein könnten, die Herausforderungen einer erneuten Bewerbung anzunehmen. Dieser Frage wurde in Gesprächen mit den Managements der 14 Fallstudienregionen nachgegangen, die sich alle nach Abschluss der Förderperiode 2014 bis 2022 erneut erfolgreich für die aktuelle Förderphase bewarben.

Das Ergebnis ist ein Mix aus fördertechnischen, regionalökonomischen und gesellschaftlichen Argumenten:

- LEADER biete finanzielle Unterstützung für lokal zweckmäßige Vorhaben, die über andere Programme nicht förderfähig wären, weil z. B. der Fördergegenstand nicht relevant sei, das finanzielle Volumen zu gering ausfalle oder der integrative Ansatz eines Projekts nicht in die sektorale Ausrichtung von Programmen passe. LEADER schließe somit Lücken für die Umsetzung von Projekten, die einer lokalen Entwicklungsstrategie folgen.
- Der beteiligungsorientierte Ansatz in der Planung und Umsetzung der lokalen Strategie habe die positive Wahrnehmung von LEADER in der Gesellschaft gestärkt. Ideen stammten aus der Gesellschaft und würden zu deren Nutzen umgesetzt, wobei „passgenaue“ Lösungen für lokale Herausforderungen ermöglicht würden.
- Die Kooperation der LAG-Managements mit anderen Verwaltungen erleichtere eine Arbeitsteilung, die wirtschaftliche Vorteile biete und die Intensität von Wirkungen verstärke. So ließen sich z. B. durch Bündelung von Förderhilfen aus mehreren Programmen Vorhaben leichter realisieren.
- Die Arbeit der Managements und die realisierten Ergebnisse in der letzten Förderperiode würden von den LAG-Mitgliedern weit überwiegend positiv und zielorientiert bewertet, sodass die Wiederbewerbung auf keine Einwände gestoßen sei. Der Wert des LEADER-Prozesses werde in der großen Mehrzahl der Regionen geschätzt. Den Aussagen der LAG-Managements zufolge wäre die lokale Entwicklungsarbeit in elf der 14 Regionen mit einer personellen und finanziellen Grundausstattung in den bisherigen Strukturen auch im Falle einer erfolglosen Bewerbung für die Förderperiode ab 2023 fortgeführt worden.

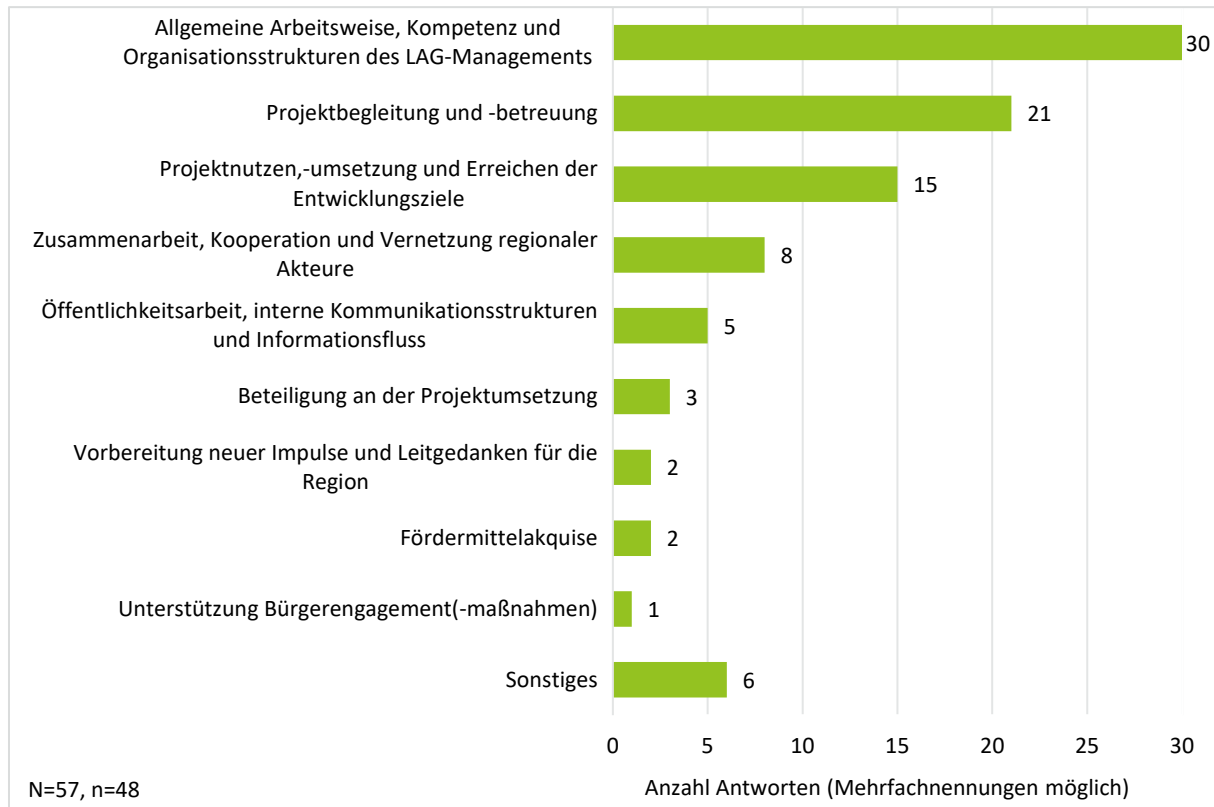
Erschließung weiterer finanzieller Quellen: Rund 80 % der LAGn konnten die LEADER-Fördermittel durch Akquise weiterer Finanzmittel aufstocken, insbesondere durch die Beanspruchung anderer Programme des bayerischen EPLR. In abnehmender Relevanz handelte es sich um folgende Programme:

- Dorferneuerung, kleine Infrastrukturen, Basisdienstleistungen, Regionalbudget
- Förderung nichtstaatlicher Museen
- Städtebauförderung
- Denkmalschutzförderung
- Landschaftspflege- und Naturpark-Richtlinie
- Förderung von öffentlichen touristischen Infrastruktureinrichtungen (RÖFE)
- Integrierte räumliche Entwicklungsmaßnahmen (IRE)
- Europäischer Meeres- und Fischereifonds (EMFF)
- Programme der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW).

Weiterhin wurden öffentliche Mittel über kommunale Kofinanzierung eingesetzt. In der Summe trugen diese Quellen zu einer Erhöhung der LEADER-Mittel um 21 % bei. Während die Bereitstellung der öffentlichen Mittel die Realisierung von LEADER-geförderten Projekten überhaupt erst möglich macht, schaffen zusätzlich eingeworbene „externe“ Fördermittel für in LEADER entwickelte Projekte insgesamt mehr Gestaltungsspielraum und erleichtern z. B. auch die Realisierung größerer Vorhaben, die durch die LEADER-Arbeit lediglich angestoßen werden können.

Diese Zusammenhänge erklären die hohe **Zufriedenheit der LAG-Mitglieder mit dem LAG-Management**. Die 48 LAGn, die dazu auf Grundlage vorausgegangener Selbstevaluierungen ausführlich Stellung nahmen, äußerten eine Zufriedenheit der LAG-Mitglieder am häufigsten mit der Arbeitsweise und den fachlichen Kompetenzen des Managements sowie den geschaffenen Organisationsstrukturen (vgl. Abbildung 4). Erst an zweiter und dritter Stelle folgten die fachliche Betreuung von Projekten sowie deren erkennbarer Nutzen für die LEADER-Region.

Abbildung 4: Einschätzung der Zufriedenheit der LAG-Mitglieder mit Leistungen des Managements



Quelle: Eigene Darstellung, 2023 auf Grundlage der Onlinebefragung aller bayerischen LAGn, 2023

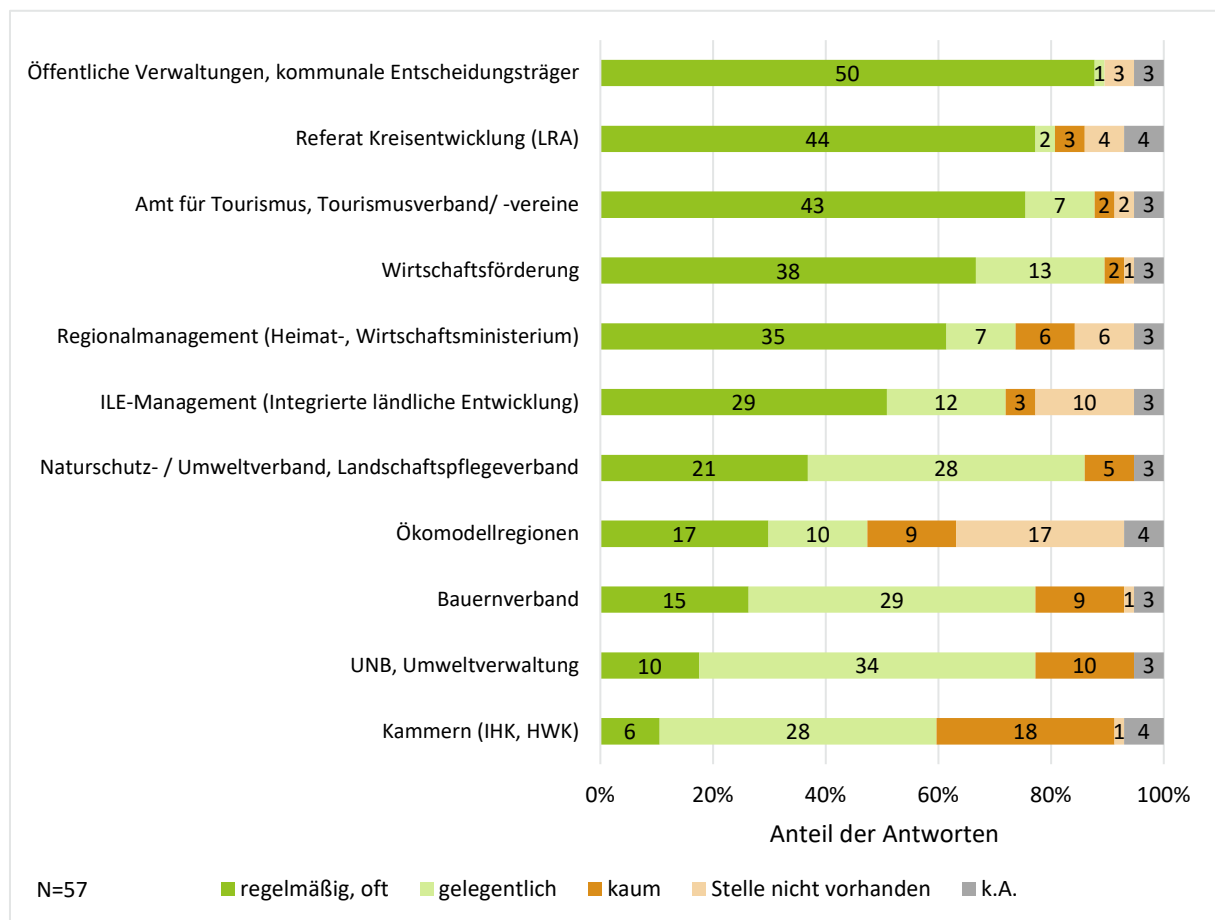
Die hohe Zustimmung zur Arbeit des LEADER-Managements ist aus Sicht der LAG-Mitglieder eng verknüpft mit dem **Mehrwert, den sie in der LEADER-Förderung sehen**. Den Angaben der Managements zufolge wird von den Mitgliedern geschätzt, dass mit LEADER breite Themenfelder bearbeitet werden können und auch der Nutzen der Vorhaben relativ breit gestreut ist. Positiv wahrgenommen wird aber auch das Zusammenwirken von Akteuren, Vereinen und Verwaltungen, von dem Erfahrungsvorteile und eine größere Wirkungstiefe erwartet werden. Größte Profiteure von LEADER seien einerseits Akteure aus dem Bereich Freizeit und Tourismus, andererseits Kommunen und Vereine. LEADER wird folglich nicht nur mit der Unterstützung privater Projekte assoziiert; sondern auch mit dem Nutzen für die Region bspw. durch Projekte die auf eine Verbesserung der örtlichen Lebensbedingungen (z. B. im Bereich der infrastrukturellen Grundversorgung) abzielen.

Die Einschätzungen von elf Projektträgern in den 14 Fallstudienregionen fallen ähnlich aus: Acht von ihnen äußerten eine sehr hohe Zufriedenheit mit der Arbeit des LAG-Managements, zwei Akteure hätten sich eine intensivere Unterstützung durch die Geschäftsstelle gewünscht. Als Nutzen hervorgehoben wird neben der Bereitstellung von Fördermitteln die professionelle Betreuung in der Planungs- und Umsetzungsphase, wenngleich vereinzelt bedauert wird, dass nach dem verwaltungsmäßigen

Abschluss eines Projekts grundsätzlich keine Beratungsleistungen mehr geplant seien. Nur in einem Fall wurde deutliche Kritik an der Arbeit der Geschäftsstelle geübt.

Langfristig angelegte Kooperationen und Netzwerke des LAG-Managements werden aus den bereits genannten Gründen von den LAGn grundsätzlich als vorteilhaft angesehen. Das betrifft nicht nur die Zusammenarbeit der Geschäftsstelle mit den lokalen Akteuren und die Unterstützung thematischer Netzwerke; auch die Kooperation mit andere Koordinations- und Entwicklungsstellen in der Region wird positiv wahrgenommen. Die befragten Managements bewerten die Zusammenarbeit in der Region insgesamt als sehr gut (26 %) bzw. gut (61 %). Besonders intensiv arbeiteten die Geschäftsstellen mit der öffentlichen Verwaltung und den Kreisentwicklungsstellen der Landratsämter zusammen (vgl. Abbildung 5)

Abbildung 5: Intensität der Zusammenarbeit des LAG-Managements mit regionalen Entwicklungs- / Koordinationsstellen



Quelle: Eigene Darstellung, 2023 auf Grundlage der Onlinebefragung aller bayerischen LAGn, 2023

Über die gegenseitige Abstimmung und Zusammenarbeit hinausgehend können Kooperationen bzw. Kooperationsprojekte die gegenseitige Verzahnung und den Erfahrungstransfer stärken. Bezogen auf die Förderperiode 2014 bis 2022 gaben 85 % der befragten Geschäftsstellen an, neue Kooperationspartner gewonnen zu haben. In der Summe entstanden rund 300 gebietsübergreifende Kooperationsprojekte. 15 bayerische Aktionsgruppen gaben an, sich außerdem an insgesamt 22 transnationalen Kooperationsprojekten zu beteiligen.

Zur Unterstützung der Anpassungsfähigkeit der LEADER-Regionen an neue (externe) Herausforderungen haben nach eigenen Angaben 20 der 57 befragten Aktionsgruppen (35 %) **flexible Kommunika-**

tionsstrategien und 12 LAG-Managements (21 %) neue Verwaltungsstrukturen eingeführt bzw. angepasst (vgl. Abbildung 6 und Abbildung 7). Es handelt sich dabei – der Corona-Pandemie geschuldet – vor allem um die Umstellung auf Online-Beteiligungsformate sowie die digitale Bereitstellung von Informationsmaterialien. Diese Formate, die auch die Abstimmung mit Verwaltungsstellen vereinfachen, sollen grundsätzlich weitergeführt werden.

Auch der Online-Auftritt der Aktionsgruppen und die Nutzung von Social Media wurden intensiviert. Digitale Beteiligungsmöglichkeiten haben möglicherweise dazu beigetragen, dass nach Angaben der Aktionsgruppen vereinzelt neue Interessenten bzw. Mitglieder insbesondere aus der jüngeren Generation angesprochen werden konnten. In einem Viertel der befragten LAGn entwickelten sich neue Austauschrunden oder bestehende Formate wurden angepasst bzw. verbessert. Dies betraf primär die Kommunikation mit der öffentlichen Verwaltung (z. B. das Einführen regionaler Austauschrunden mit Fachbereichen öffentlicher Organe, Jour-Fixe-Termine mit der Kommunal- und Kreispolitik, Einbindung in den Kreisentwicklungsausschuss mit der Implementierung eines runden Tisches) und dem Ergebnis, dass die LAG (enger) in regionale Plattformen bzw. Entwicklungsstrukturen eingebunden wurde (vgl. Abbildung 7). Dazu wurde unter anderem die Neugründung von Fach- und Sachbereichen in der Kreisentwicklung mit anschließender Integration des LAG-Managements oder das verstärkte Mitwirken, Zusammenarbeiten und Vernetzen in / mit regionalen Fachbeiräten (z. B. Tourismusverband) oder regionalen Entwicklungseinheiten wie bspw. der Wirtschaftsförderung, dem Regionalmanagement (RM) oder den Zusammenschlüssen der Integrierten Ländlichen Entwicklung (ILE) genannt.

Abbildung 6: Anzahl der LAGn mit einer Anpassung von Kommunikationsstrategie bzw. Beteiligungsformaten mit Bevölkerung und Verwaltung in der Förderperiode 2014-2022

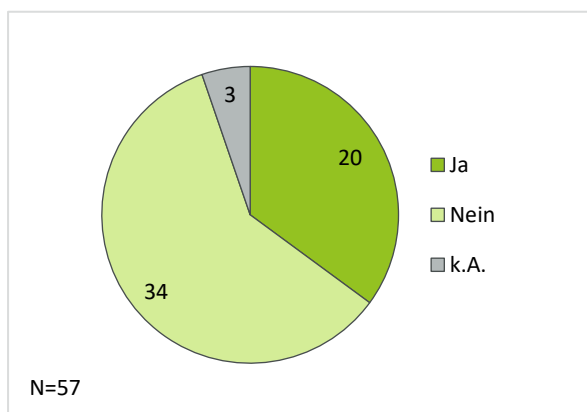
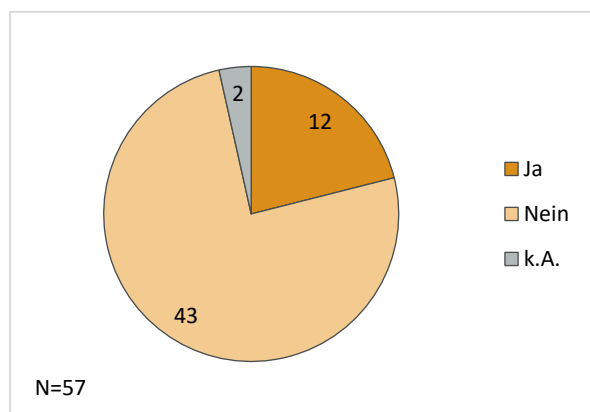


Abbildung 7: Anzahl der LAGn mit einer Anpassung bzw. Neustrukturierung der Zusammenarbeit mit anderen Verwaltungseinheiten in der Förderperiode 2014-2022



Quelle: Eigene Darstellung, 2023 auf Grundlage der Onlinebefragung aller bayerischen LAGn, 2023

Die Anpassungen in der Arbeitsweise und Kommunikation der LAGn zielte in erster Linie darauf ab, interne Geschäftsabläufe zu optimieren, einen möglichst hohen Beteiligungsgrad auch unter erschwerten äußeren Bedingungen zu sichern und die Außenkontakte zu festigen. Weniger im Fokus standen aktive Beiträge zur **Überwindung von intra-regionalen Konflikten**, wenngleich die „Scharnierfunktion“ der Managements zwischen Bürgern, Wirtschafts- und Sozialpartnern (WiSo-Partnern) und Verwaltung durchaus geeignet sein könnte, gemeinsam getragene Problemlösungen zu entwickeln. Allerdings fühlten sich nur neun der 57 befragten Aktionsgruppen diesbezüglich in der letzten Förderperiode gefordert – wahrscheinlich ein Ergebnis der intensiven Beteiligungs- und Austauschprozesse in der Vorbereitungs- und Planungsphase einer neuen LEADER-Periode. Möglicherweise fehlt den Managements

aber auch die nötige Durchsetzungskraft zur „Schlichtung“ von Konflikten, die über LEADER hinausgehen.

Die Analyse der Kommunikations- und Anpassungsprozesse auf LAG-Ebene leitet über zur Forschungsfrage 4: *„Konnte die Anpassungsfähigkeit gegenüber Krisen durch die Anwendung der LEADER-Methode verbessert werden?“*

Ohne Ausnahme fühlten sich alle befragten LAGn durch die Herausforderungen der Corona-Pandemie besonders stark gefordert. Die Beschränkungen führten erwartungsgemäß gerade bei der Umsetzung des stark mitwirkungsabhängigen LEADER-Programms zu erheblichen Belastungen und stellten die etablierten Prozesse und internen Arbeitsstrukturen auf den Prüfstand. 25 der 57 befragten LAG-Managements äußerten, die Auswirkungen der Pandemie hätte ihre Arbeit im mittleren Maße eingeschränkt, ein gutes Drittel empfand die Krisensituation sogar als stark oder sehr stark einschränkend. Nur 10 Aktionsgruppen sahen die Einschränkungen als „eher geringfügig“ an, weil sie zu Beginn der Pandemie bereits digitale Arbeitsformate einsetzten und insofern keinen grundlegenden Anpassungsbedarf hatten.

Die Auswirkungen der Pandemie wurden auf LAG-Ebene laut Interviewergebnissen unterschiedlich wahrgenommen:

- Anfänglicher Stillstand bis zur Entwicklung neuer Arbeitsformate,
- Notwendigkeit zum Aneignen und Einüben digitaler Arbeitsmethoden der Mitarbeitenden,
- Umstellung von Arbeitsprozessen zur Sicherung der Bürgerbeteiligung in der Phase der LES-Erstellung,
- Einrichtung und Organisation thematischer Arbeitsgruppen in online-Formaten,
- Verzögerung der Projektumsetzung durch Zurückhaltung bei Projektträgern und verlangsamte Verwaltungsabläufe,
- Rückläufige Zahl von Projektanfragen und eingehender Projektideen, auch als Folge von Planungsunsicherheiten,
- Deutlicher Rückgang ehrenamtlichen Engagements infolge erschwelter bzw. ungewohnter Bürgerbeteiligungsverfahren.

Diesen in der Regel zeitlich befristeten Hindernissen stehen allerdings eine Reihe positiver Effekte gegenüber:

- Verbesserung der Diskussionskultur und Teilnahmebereitschaft in Online-Veranstaltungen (niederschwelliger Zugang),
- Erreichen neuer Akteure / Interessenten mit digitalen Kompetenzen,
- (Erstmalige) Erstellung digitaler Toolboxes, etwa für die Bereitstellung von Information (zzgl. Dokumentenmanagement) oder der Durchführung von Online-Beteiligungs- und Abstimmungsformaten,
- Kontinuierliche Nutzung und weiterer Ausbau der digitalen Erfahrungen für die künftige LEADER-Arbeit.

Aufgrund der spezifischen Zielsetzungen von LEADER konnte das Programm erwartungsgemäß keine direkten Hilfen zur Bewältigung der Coronakrise beitragen. Die LEADER-Strukturen erleichterten zwar den internen Kommunikationsfluss; doch im Vergleich zu den zuständigen staatlichen Einrichtungen

(insbes. Gesundheitsämter, Kreisverwaltungen) fehlten den LAGn die notwendigen Interventionsmöglichkeiten. Das erklärt, warum knapp 60% der Fragebogenteilnehmer die bestehenden LEADER-Strukturen als „wenig hilfreich“ für die Krisenbewältigung einschätzten. Nur fünf Aktionsgruppen (rund 9 %) fanden die vorhandenen LEADER-Strukturen als „unterstützend“, weitere 16 (28 %) als „teilweise hilfreich“, weil Außenkontakte und Netzwerke weiterbestanden und der Austausch innerhalb der LAG wie nach außen in angepassten Formaten grundsätzlich fortgeführt werden konnte.

Ein gleichermaßen gemischtes Bild lieferten die Interviewpartner aus den 14 Fallstudienregionen. Als vorteilhaft für die Krisenbewältigung wurden die langfristig etablierten Netzwerke – innerhalb der Regionen wie zwischen den Aktionsgruppen – hervorgehoben, die einen schnellen Informationsfluss erleichterten. Gerade der Austausch mit anderen LEADER-Regionen und die Beratung durch die LEADER-Koordinatoren wurden als wertvolle Unterstützung wahrgenommen.

Die unterschiedliche Einschätzung der LEADER-Strukturen zur Bewältigung der Pandemie – oder vergleichbarer Herausforderungen – lässt sich im Wesentlichen auf zwei Erklärungen zurückführen. Ein grundsätzlicher Unterschied betrifft die differierenden Kompetenzen der Geschäftsstellen in der Anwendung digitaler Methoden und deren rasche Anpassung an die Arbeitsabläufe von LEADER. Damit verbunden ist allerdings auch die personelle Ausstattung und Kontinuität der Geschäftsstellen sowie deren Einbindung in größere Entwicklungseinheiten. Solche Einheiten finden nicht nur leichter externe Unterstützungspartner, etwa im Hochschulbereich, in der Wirtschaft oder bei Kommunen, sondern werden auch von der Verwaltungsseite eher als „regional relevante Partner“ wahrgenommen. Weitere Antworten der LAGn aus der Onlinebefragung sowie Ausführungen der Interviewpartner, die während der Pandemie von den bestehenden Strukturen profitierten sowie einzelne Corona-Projekte anboten oder konkrete Hilfestellungen leisten konnten, können dem Kapitel 3.3 entnommen werden.

3.2 Aktivierung der Zivilgesellschaft

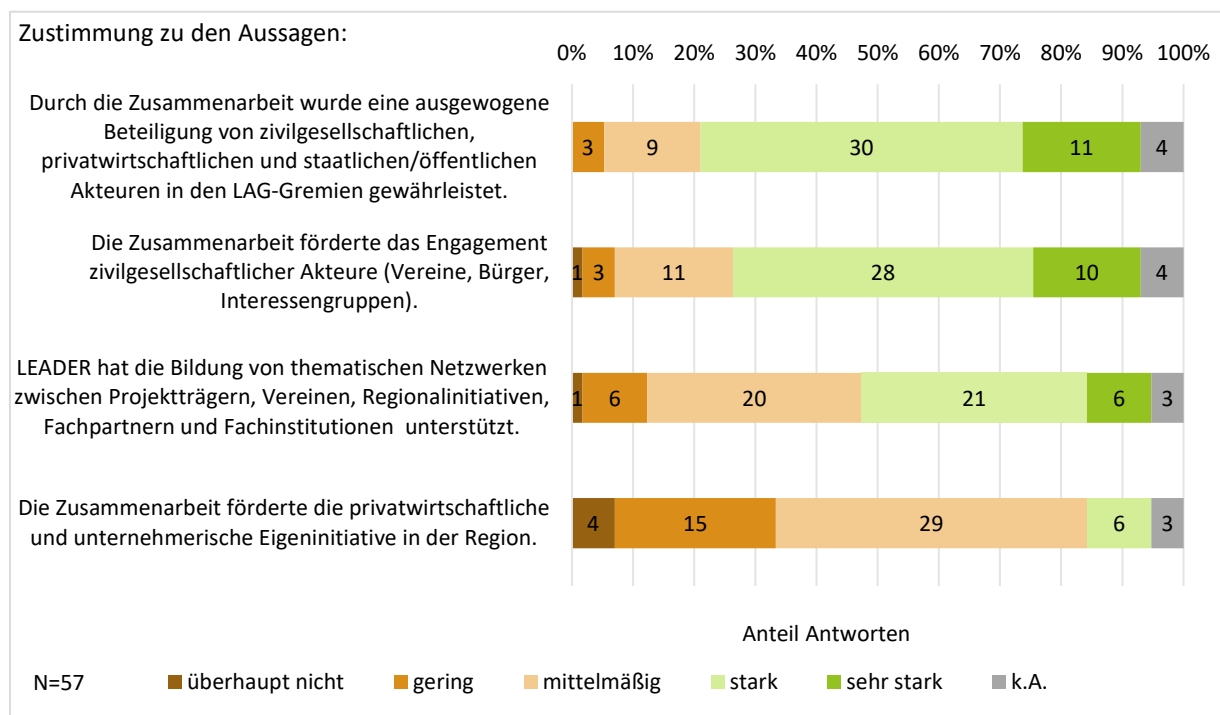
Die Aktivierung von Bürgerinnen und Bürgern, Vereinen und Verbänden, und deren Beteiligung an der Planung und Umsetzung einer Lokalen Entwicklungsstrategie ist elementarer Bestandteil der LEADER-Methode. Die Aktivierung der Bürgerschaft bzw. Zivilgesellschaft und deren Wirkungen werden nach der eingangs beschriebenen Methode durch sechs Indikatoren operationalisiert (vgl. Kapitel 2, Tabelle 3):

- Aktiver Austausch in thematischen Arbeitsgruppen, Foren, Stammtischen, auch unabhängig vom LAG-Management
- Einrichtung einer flexiblen Bürgerbeteiligung, z. B. durch Abbau von Zugangsschranken, fortgesetzte Aktivitäten auch in Pandemiezeiten
- Anstoß von Projekten innerhalb wie außerhalb von LEADER
- Entwicklung von Projekten aus Vernetzungsaktivitäten außerhalb von LEADER
- Weiterverwendung der durch LEADER-Beteiligungsverfahren erarbeiteten Ergebnisse
- Aktivierung eines insgesamt höheren Engagements der Bürgerschaft, Steigerung der lokalen Selbstwirksamkeit

Aktiver Austausch in Arbeitsgruppen, Foren, Stammtischen: Nach Einschätzung der LAG-Geschäftsstellen und mit Rückblick auf die vergangene Förderperiode ist **innerhalb der LAG** eine Steigerung der Bürgerbeteiligung an der LEADER-Arbeit erkennbar – trotz eines Einbruchs während der Pandemiezeit.

Das Interesse der Öffentlichkeit an LEADER sei insgesamt gewachsen. In der Förderperiode 2014 bis 2022 hätten sich in über 60 % der befragten Aktionsgruppen Akteure aus der Zivilgesellschaft mehrmals oder häufig für die LAG-Arbeit engagiert. Mit Hilfe von LEADER sei es in knapp der Hälfte der befragten Aktionsgruppen möglich gewesen, thematische Netzwerke zwischen Projektträgern, Vereinen, Regionalinitiativen, Fachpartnern und Verwaltungsstellen einzurichten (vgl. Abbildung 8). Trotzdem war weniger als die Hälfte der LAGn zum Zeitpunkt der Onlinebefragung mit der allgemeinen Beteiligungsbereitschaft der Zivilgesellschaft zufrieden. Dementsprechend ist auch die Zustimmung der online befragten Geschäftsstellen zu der Aussage, dass die LAG-Arbeit durch gezielte Sensibilisierungs- und Beteiligungsangebote auf eine breite Akteursbasis gestellt wurde, eher gemischt (starke Zustimmung 28 %, mittlere Zustimmung 51 %, geringe Zustimmung 18 %). Vermutlich als Konsequenz wurden noch in der ausgelaufenen Förderperiode Kommunikationsstrategien angepasst (vgl. Kapitel 3.1).

Abbildung 8: Einschätzung des Einflusses von LEADER auf die Zusammenarbeit innerhalb der Region



Quelle: Eigene Darstellung, 2023 auf Grundlage der Onlinebefragung aller bayerischen LAGn, 2023

Dagegen konnten privatwirtschaftliche und unternehmerische Initiativen durch die in LEADER angebotene Zusammenarbeit deutlich weniger stark angeregt werden: Nur sechs der 57 befragten Geschäftsstellen sahen eine deutlich positive Wirkung, 19 Gruppen überhaupt keinen Zusammenhang. Dies belegt die Einschätzung der Managements, dass die LAGn zwar als kompetente Ansprechpartner und Beratungsstellen von Kommunen, Privatpersonen und Vereinen angenommen und geschätzt werden, Unternehmen diese Funktionen jedoch kaum bzw. nur sehr selten in Anspruch nehmen. Insgesamt sahen etwa drei Viertel der Aktionsgruppen einen Vorteil darin, dass durch die Zusammenarbeit in LEADER eine ausgewogene Beteiligung von Zivilgesellschaft sowie privaten und Akteuren innerhalb der LAG-Gremien geschaffen werden konnte.

Auch **außerhalb des LAG-Rahmens** ist es der Mehrzahl der LEADER-Managements gelungen, neue Interessenten zu gewinnen, Beteiligungsprozesse in Gang zu setzen und Initiativen – ohne LEADER-Förderung – anzustoßen. Von den befragten Geschäftsstellen wurden dazu mit Bezug auf die Förderperiode 2014 bis 2022 folgende Ergebnisse hervorgehoben:

- 33 der 57 Aktionsgruppen konnten neue Zielgruppen ansprechen, davon auch aus dem Kreis der Jugendlichen. Die Interviewpartner aus den 14 Fallstudienregionen sehen eine besondere Aufgabe darin, jene Personengruppen zur Mitarbeit zu gewinnen, die angesichts des sozialen und demografischen Wandels für eine erfolgreiche und nachhaltige Umsetzung des LEADER-Ansatzes künftig gefragt sein werden.
- In den Fallstudienregionen ist es gelungen, neun der 11 Projektträger auch nach Projektabschluss für eine dauerhafte Mitarbeit, teilweise auch Mitgliedschaft, in der LAG zu gewinnen. Dies ist nicht nur für den direkten Erfahrungsaustausch und die Beratung innerhalb der LAG, sondern auch für die Außenkommunikation (zufriedene Akteure, gute Beispiele) wichtig.
- Für eine nachhaltige Umsetzung des LEADER-Ansatzes ist es den LAG-Interviewpartnern zufolge künftig von zunehmender Bedeutung, Vertreter aus Fachverwaltungen enger in die LEADER-Arbeit einzubinden. Von den 14 LAGn wurden Ansprechpartner aus folgenden Personengruppen / Fachgebieten für die zukünftige Mitarbeit genannt:
 - Akteure aus Forst- und Landwirtschaft, Natur- und Umweltschutz sowie Ökomodellregionen (ÖMR), insb. zu den Themenbereichen regenerative Energie, Nachhaltigkeit und Regionalität,
 - Regionalmanagements und Wirtschaftsvertreter aus dem Kreis der Klein- und mittelständischen Unternehmen (KMU),
 - Soziale (und kirchliche) Träger, z. B. Fachstellen für Migration und Integration
 - Bildungs- und Kulturbereich, z. B. Kunst- und Kulturschaffende, Baukultur,
 - Gesundheitswesen, z. B. Zuständige für Barrierefreiheit und Inklusion.

In Einzelfällen wurde die Rolle der Kommunalpolitik explizit hervorgehoben: Kommunale Vertreter können durchaus als Multiplikatoren zur Verstetigung eines leistungsfähigen LEADER-Ansatzes auf intraregionaler Ebene beitragen. Sie werden als „Dreh- und Angelpunkt“ kommunaler Aktivitäten verstanden und dienen als Sprachrohr der örtlichen Bevölkerung. Mit ihrer Hilfe lassen sich lokale Bedarfe besser identifizieren sowie regionale Ressourcen (strukturell als auch finanziell) schneller akquirieren.

Anstoß von Projekten innerhalb wie außerhalb von LEADER: Eine zentrale Leistung der LEADER-Methode besteht darin, nicht nur im Rahmen des LEADER-Budgets, sondern auch darüber hinaus Projekte anzustoßen, deren Wirkungen den Zielen der Lokalen Entwicklungsstrategie entsprechen. Ausgangspunkt ist in der Regel ein konkreter lokaler bzw. regionaler Bedarf, zu dessen Deckung Projekte nach Vorarbeiten durch die LAG (auch) mit einem externen Partner ausgearbeitet und anschließend außerhalb der LEADER-Förderrichtlinie unterstützt werden. Die LAGn erfüllen in diesem Zusammenhang eine wichtige Vernetzungs- und Bündelungsfunktion. Den Angaben der befragten LAG in der Onlinebefragung nach wurden in der Förderperiode 2014 bis 2022 zum Stichtag 31.10.2022 folgende Umsetzungsergebnisse erzielt:

- 1.765 Projekte, gefördert im Rahmen von LEADER
- zusätzlich 523 Projekte (in 42 LAGn), gefördert aus anderen Quellen.

Meist in Verbindung mit der externen Projektförderung wurden durch die **Vernetzung der LAGn mit Akteuren außerhalb von LEADER regionale Prozesse und weitere Projekte** initiiert. 39 der 57 befragten Aktionsgruppen gaben an, Anstöße für weitere Investitionen oder die Bildung bzw. Anpassung von Netzwerken außerhalb von LEADER gegeben zu haben (vgl. Abbildung 9).

Abbildung 9: Anzahl der LAGn, in denen durch Förderprojekte Folgeinvestitionen, innovative Vorhaben, regionale Strukturen, Netzwerke etc. außerhalb von LEADER angestoßen wurden

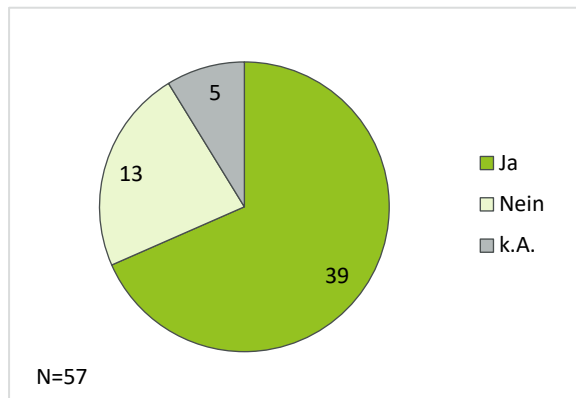
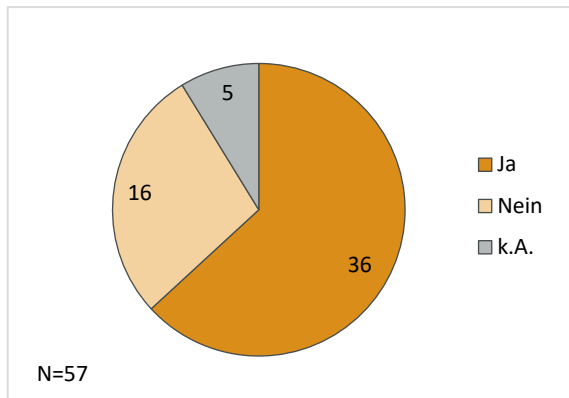


Abbildung 10: Anzahl der LAGn, in denen Ergebnisse aus LEADER-Veranstaltungen zur Bürgerbeteiligung in Projekten außerhalb von LEADER verwendet oder weiterentwickelt wurden



Quelle: Eigene Darstellung, 2023 auf Grundlage der Onlinebefragung aller bayerischen LAGn, 2023

Weiterverwendung der durch LEADER-Beteiligungsverfahren erarbeiteten Ergebnisse: Ein wichtiges Ergebnis der in LEADER praktizierten Beteiligungs- und Austauschprozesse ist der Transfer von Erfahrungen und Ergebnissen aus der laufenden Arbeit. Der Transfer, sofern er in eine gesamtregionale Entwicklungsstrategie eingespeist wird, erhöht die Leistungsfähigkeit einer Region, unabhängig von geografischen Fördergrenzen.

Angaben von 51 Befragten aus der Onlineerhebung zeigen, dass regelmäßige Informations- und Beteiligungsveranstaltungen durch die LAGn stattfinden. In der Förderphase 2014 bis 2022 wurden im Durchschnitt 18 Informationsveranstaltungen je LAG durchgeführt. Obwohl diese in erster Linie der Vorbereitung und Organisation der eigenen LEADER-Arbeit (z. B. der LES-Erstellung) galten, fanden ihre Ergebnisse in der Mehrzahl (in über 60 %) der Aktionsgruppen auch außerhalb der LAG Verwendung (vgl. Abbildung 10). Regionale Bedarfsanalysen, Arbeitsgruppenergebnisse oder Projektideen flossen z. B. auch in Projektanträge ein, die außerhalb von LEADER gefördert wurden.

Die Konfrontation mit der Corona-Pandemie hat gezeigt, dass Arbeitsstrukturen Flexibilität benötigen, um angemessen und zielorientiert reagieren zu können. Flexibilität kann Zugangsschranken herabsetzen; ohne ein hohes Maß an Anpassungsfähigkeit hätte die für LEADER essentielle Bürgerbeteiligung kaum aufrechterhalten werden können. **Flexible Formen der Beteiligung** sind aber auch erforderlich, um neue Zielgruppen zu erreichen, deren Informationsverhalten möglicherweise von den „Mainstream-Medien“ abweicht. Während der Großteil der LAGn eine konstante Mitgliederzahl während der Förderperiode hatte (26 LAGn), verzeichneten mehr LAGn einen Anstieg der Mitgliederzahlen (18 LAGn) als einen Rückgang (6 LAGn). Auch in den 14 interviewten Fallstudienregionen gelang es neue Mitglieder zu gewinnen. Die Wege dazu waren vielfältig: über klassische Formate wie Presse / Printmedien, persönliche Ansprache auf Veranstaltungen, Informationen auf der LAG-Homepage, Netzwerkkontakte, Mitarbeit an Projekten usw.

Während der Corona-Pandemie ging der zuvor übliche persönliche Kontakt mit der Bürgerschaft sehr stark zurück. So zeigen die Ergebnisse der Onlinebefragung, dass z. B. nur ein Drittel der Gruppen einen gelegentlichen Kontakt mit der Zivilgesellschaft herstellen. Lediglich die Abstimmung mit Netzwerkpartnern, Projektträgern und Verwaltungsstellen war weniger stark von den Pandemiefolgen betroffen. Nach Angaben der Onlinebefragung machten sich die Einschränkungen der Pandemie vor allem auf drei Arbeitsebenen der LAG bemerkbar:

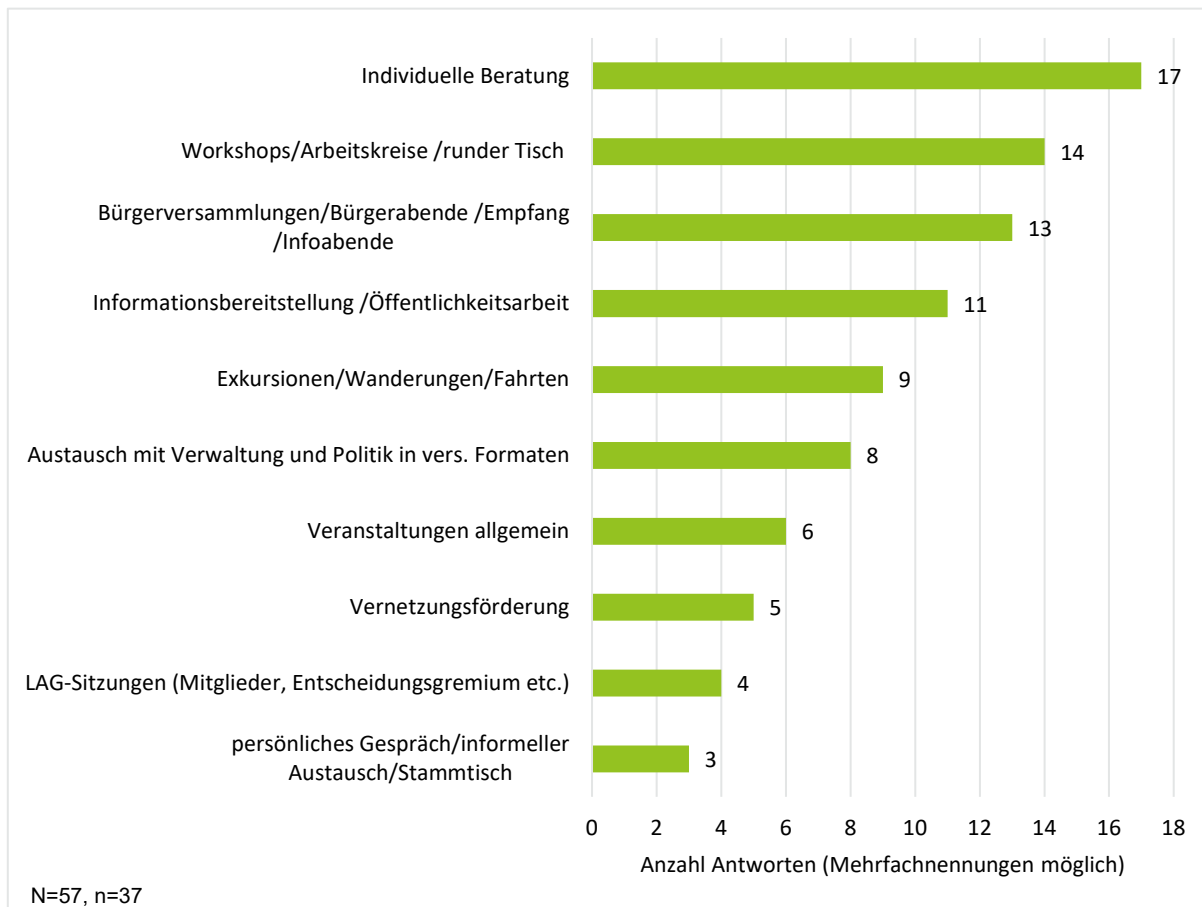
- Vernetzungsarbeit bzw. Erreichbarkeit von Mitgliedern, Akteuren, Interessenten sowie die Gewinnung neuer Akteure,
- Öffentlichkeitsarbeit und Marketing mit einer daraus folgenden notwendigen Änderung von Kommunikations- und Veranstaltungskonzepten,
- Betreuung laufender und Vorbereitung neuer Projekte.

Als Reaktion darauf wurden digitale Informations- und Beteiligungsformate getestet und stärker eingesetzt, die sich inzwischen als feste Bestandteile der jeweiligen Kommunikationsstrategie etabliert haben. Die Nutzung digitaler Formate erleichtert die Beteiligung, erhöht teilweise sogar die sonst übliche Teilnehmerzahl (z. B. bei Gremiensitzungen) und verringert den Organisationsaufwand im Vergleich zu Präsenzveranstaltungen. Digital erstellte Informationsunterlagen sind grundsätzlich zeitlich unbegrenzt und ohne Nutzereinschränkungen verfügbar. Neue „Anspracheformen“ öffnen möglicherweise den Zugang zu wichtigen Zielgruppen (z. B. Jugendliche oder Personen mit Migrationshintergrund) und innovative Plattformen können den Austausch über die LAG-Grenzen hinaus forcieren.

Wenngleich schwer messbar, könnten die Herausforderungen der Pandemie zu einer Verschiebung von Handlungsprioritäten geführt haben. Die Sicherung einer möglichst resilienten lokalen Versorgung, die Stärkung regionaler Wertschöpfungsketten, aber auch Themen wie Fachkräftesicherung und Energiewende, werden an Relevanz gewinnen, was auch bereits in den Lokalen Entwicklungsstrategien für die Förderperiode ab 2023 zum Ausdruck kommt.

Zu erkennen ist aber auch, dass die Mitarbeit in der LAG und insbesondere die pandemiebedingten Anpassungen „Lerneffekte“ erzeugt haben, etwa durch die Wahl neuer Formen der Zusammenarbeit, die Erprobung einer höheren Handlungsflexibilität sowie grundsätzlich der Einübung und praktischen Anwendung digitaler Methoden. Diese Erfahrungsgewinne stärken zunächst die **persönliche Kompetenz der Beteiligten, künftige Aufgaben besser bewältigen zu können („Selbstwirksamkeit“)**. Fließen die individuellen Kompetenzgewinne in die regionale Entwicklungsarbeit ein, profitiert davon auch die Handlungsfähigkeit der Region und ihr Vermögen, künftige Herausforderungen besser bewältigen zu können.

39 der 57 befragten Aktionsgruppen (68 %) waren der Auffassung, die Aktivitäten der LAG hätten dazu beigetragen, die Selbstwirksamkeit der beteiligten Akteure zu stärken. Um diesen Nutzen zu verstetigen und eine hohe Beteiligungsbereitschaft zu halten, bieten die Geschäftsstellen für Interessierte eine Reihe von Informationsangeboten, die Mitwirkung in Arbeitsgruppen, Exkursionen, aber z. B. auch individuelle Beratungsleistungen an (vgl. Abbildung 11).

Abbildung 11: Kategorisierung von LAG-Maßnahmen zur Verstärkung des Engagements von Akteuren

Quelle: Eigene Darstellung, 2023 auf Grundlage der Onlinebefragung aller bayerischen LAGn, 2023

Exkurs: Bedeutung des LEADER-Projektes „Unterstützung Bürgerengagement“

Das LEADER-Projekt „Unterstützung Bürgerengagement“ ist eine aus Landesmitteln finanzierte Maßnahme zur Unterstützung ehrenamtlichen Engagements in Bayern. Es handelt sich um eine Förderung von LAGs, damit diese lokale Akteure bei der Durchführung von Einzelmaßnahmen mit sehr niederschweligen formalen Anforderungen unterstützen können. Die LAGn können das Projekt „Unterstützung Bürgerengagement“ beim StMELF beantragen und werden nach Bewilligung Zuwendungsempfänger und Projektträger. Die maximale Zuwendungshöhe beträgt 40.000 € je LAG; 10 % der zuwendungsfähigen Ausgaben müssen aus Eigenmitteln der LAG finanziert werden. Kommunale Körperschaften werden im Rahmen des Projekts nicht unterstützt.

Die Aktionsgruppen können im Rahmen eines bewilligten Projekts „Unterstützung Bürgerengagement“ Einzelmaßnahmen lokaler Akteure bis zu einer Höhe von 2.500 € fördern. Voraussetzung dafür ist die Beschreibung einer konkreten Aktivität eines lokalen Akteurs zur Unterstützung des Engagements von Bürgern vor Ort, die zugleich einen Beitrag zur Entwicklungsstrategie der LEADER-Region leisten soll. Interessierte Akteure richten dazu eine formlose Anfrage an die LAG, die ein kriterienbasiertes Auswahlverfahren durchführt und im Falle einer Zustimmung eine Zielvereinbarung zur Durchführung der Einzelmaßnahme mit dem lokalen Akteur abschließt. Die Auszahlung der Unterstützung

an den lokalen Akteur durch die LAG erfolgt, sobald die Durchführung der entsprechenden Einzelmaßnahme nachgewiesen ist.⁹

Der Onlinebefragung zufolge trifft dieses LEADER-Projekt auf eine große Nachfrage. Im Zeitraum 2014 bis 2022 beantragten 79 % der befragten Aktionsgruppen Mittel zur Förderung des Bürgerengagements. Damit wurden bis Ende 2022 in 45 LAGn insgesamt 1.068 Einzelmaßnahmen unterstützt, bei einer Streubreite von vier bis zu 68 Maßnahmen je LAG. Von den Aktionsgruppen wie den Projektumsetzern wird die thematische Breite möglicher Aktivitäten geschätzt. Der inhaltliche Fokus liegt in den Bereichen Kunst, Kultur, Traditionspflege sowie Sport, Freizeit und Erholung (vgl. Tabelle 5).

Tabelle 5: Projektbeispiele "Unterstützung Bürgerengagement"

	PROJEKTBEISPIELE	THEMENBEREICH	UNTERSTÜTZUNG
BESCHREIBUNG	Schreibwerkstatt für Kinder und Jugendliche	Demografie, Kultur	ca. 500 €
	Kunstaktion Pionierwerkstatt für Kinder und Jugendliche	Kultur, Bildung	ca. 1.200 €
	Streaming von Kulturangeboten in Senioreneinrichtungen	Freizeit, Kultur	ca. 1.500 €
	Einrichtung Dorfgemeinschaftshaus	Kultur, Soziales, Lebensqualität	ca. 1.500 €
	Kampagne eines Präventionsvereins im Kinder-, Jugend- und Familienbereich	Soziales, Lebensqualität	ca. 2.000 €
	Ausstattung einer High-Tech-Werkstatt (FabLab für Jung und Alt)	Bildung, Soziales, Freizeit	ca. 2.200 €

Quelle: Eigene Darstellung, 2023 basierend auf Projektlisten der interviewten LAGn, 2023

Die Kleinmaßnahmen unterstützen vor allem gemeinwohlorientierte Tätigkeiten von Bürgerinnen und Bürgern, die lokal als Beitrag zur Verbesserung der Lebensbedingungen aufgefasst werden. Sie bieten einerseits eine monetäre Wertschätzung für das Engagement der Akteure, tragen andererseits aber auch zu einer positiven öffentlichen Wahrnehmung der LEADER-Arbeit bei bzw. machen LEADER lokal sichtbar (vgl. Abbildung 12). Zwei Drittel der befragten LEADER-Managements bestätigten, dass die bisher unterstützten Einzelmaßnahmen lokaler Akteure einen positiven Beitrag zu den LES-Entwicklungszielen geleistet haben.

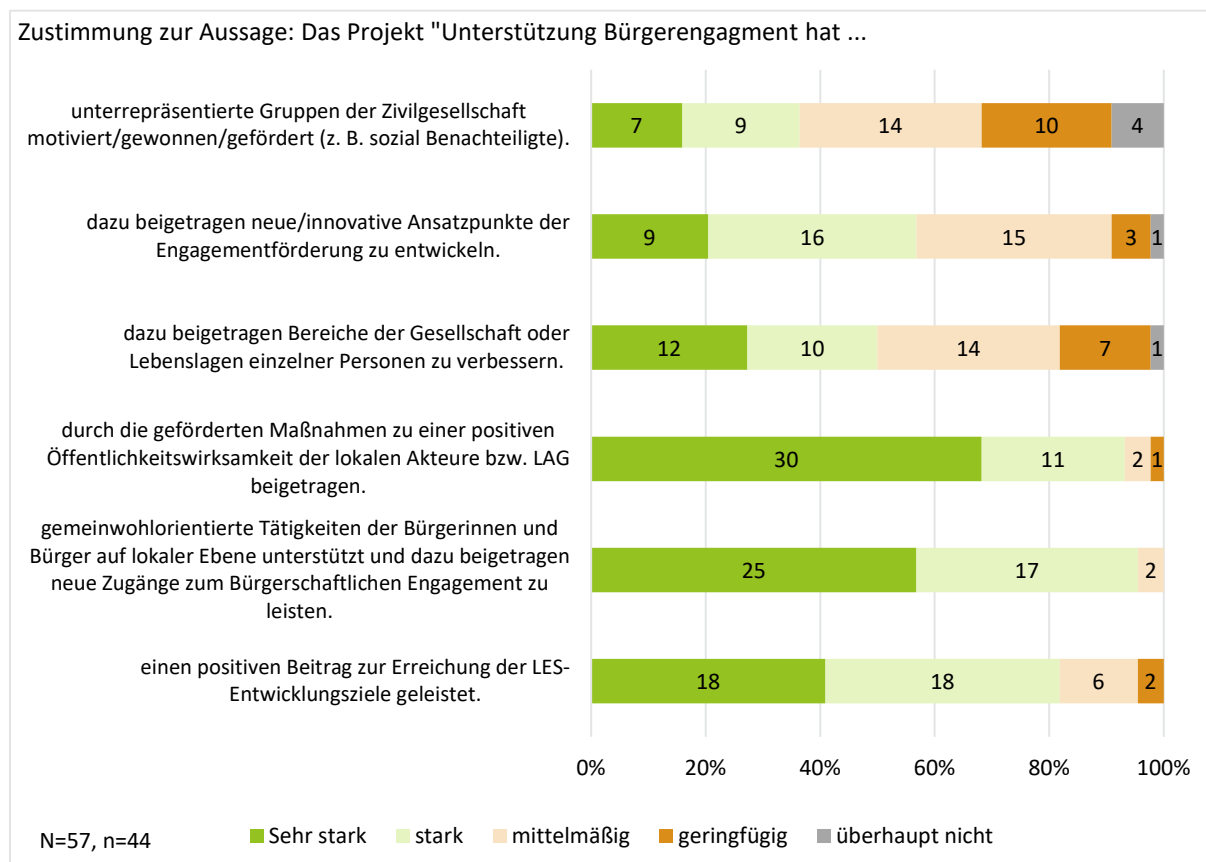
Das Projekt „Bürgerengagement“ bot in vielen Fällen eine Hilfe bei der Abmilderung der Corona-Folgen. Den Aussagen der LAG-Geschäftsstellen zufolge schuf die Förderung einen Anreiz für ehrenamtlich Tätige, ihre gemeinwohlorientierte Arbeit auch unter erschwerten Bedingungen fortzusetzen. Damit gelang häufig eine Überbrückung des von der Pandemie gebremsten Vereinslebens bis zu dessen regulärer Wiederaufnahme.

In den Interviews berichten die LAGn, dass primär Vereine und ehrenamtlich Tätige in den Genuss der Unterstützung im Rahmen des Projekts kamen. Das Angebot sei geeignet, Personengruppen zu aktivieren, die üblicherweise nur schwer über regionale Entwicklungsmaßnahmen zu erreichen seien – insbesondere Jugendliche. Ähnliche Erfahrungen berichten auch die LEADER-Koordinatoren. Ihrer Einschätzung nach wurden Anfragen vor allem von solchen Akteuren gestellt, die nicht zu den „üblichen“ LEADER-Projektträgern gehören, weil das finanzielle Volumen der von ihnen geplanten Einzelmaßnahmen den Fördermindestbetrag der LEADER-Förderung nicht erreicht. Insofern schließt die Unter-

⁹ vgl. StMELF, Merkblatt zum LEADER-Förderantrag (2014-2022) für das Projekt "Unterstützung Bürgerengagement", 2022a.

stützung des Bürgerengagements für Einzelmaßnahmen lokaler Akteure eine Lücke zur daran anschließenden regulären LEADER-Förderung.

Abbildung 12: Art und Intensität der Wirkungen des Projekts "Unterstützung Bürgerengagement" (2014-2022)



Quelle: Eigene Darstellung, 2023 auf Grundlage der Onlinebefragung aller bayerischen LAGn, 2023

Allerdings steht das Projekt „Unterstützung Bürgerengagement“ zuweilen in Konkurrenz zum „Regionalbudget“, das im Rahmen der „Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK)“ ähnliche Aktivitäten in Gebieten fördert, die eine Integrierte Ländliche Entwicklungsstrategie umsetzen (ILE-Regionen). Vorteile des Regionalbudgets sind das deutlich höhere Mittelvolumen und der weitere Kreis von Antragsberechtigten (z. B. auch Kommunen).

Unabhängig von möglichen Förderüberschneidungen sind die Flexibilität und unkomplizierte Abwicklung des Projekts „Unterstützung Bürgerengagement“ vorteilhaft sowohl für die ehrenamtlich Tätigen als auch für die LAG-Managements. Einzelne Aktionsgruppen haben ihre Mittelvergabe im Rahmen des Projekts „Unterstützung Bürgerengagement“ inzwischen über die Förderregeln des StMELF hinaus an ihre spezifischen Verhältnisse angepasst und mit Bezug zur LES stärker strategisch ausgerichtet, z. B. eine engere thematische Orientierung, eine Staffelung der Unterstützungsbeträge oder weitergehende Regelungen zur Auswahl der Einzelmaßnahmen.

Aus methodischer Sicht hat das Projekt „Unterstützung Bürgerengagement“ offenbar auch dazu geführt, die Routinen der Fördervergabe von LEADER-Projekten zu überdenken und anzupassen. Aus einzelnen LAGn wurde berichtet, dass das Auswahlverfahren für Einzelmaßnahmen beim Projekt „Bürgerengagement“ – trotz der geringen Unterstützungsbeträge – zum Teil mit sehr viel mehr inhaltlicher Diskussion stattfindet als bei größeren LEADER-Projekten.

Mit Bezug zu seiner „Lückenschluss-Funktion“ sehen auch die LEADER-Koordinatoren das Projekt „Unterstützung Bürgerengagement“ als wichtigen Hebel, um LEADER-Prozesse nachhaltig zu gestalten. Das Projekt ist nicht nur geeignet, die Selbstwirksamkeit der bürgerlichen Akteure zu stärken, sondern diesen auch das Gefühl einer gesellschaftlichen Wertschätzung für ihr Engagement zu vermitteln. Außerdem äußerten viele Interviewpartner ihren Eindruck, die Unterstützung des Bürgerengagements könne geeignet sein, den originären Bottom Up-Ansatz von LEADER zu reaktivieren. Entsprechend wurde auch die Erwartung geäußert, mit diesem Projekt einen neuen „Türöffner“ für LEADER gewonnen zu haben. Auf jeden Fall würde die Wahrnehmung und das Image von LEADER auf lokaler Ebene durch das Projekt „Unterstützung Bürgerengagement“ deutlich verbessert.

Die LEADER-Koordinatoren bestätigen die Eignung und Öffentlichkeitswirksamkeit des Projekts. Deswegen Wahrnehmung in der Öffentlichkeit hänge vom Umfang und der Anzahl geförderter Einzelmaßnahmen ab. Auch solche kleinen Einzelmaßnahmen könnten durchaus an den Bekanntheitsgrad von LEADER-Projekten heranreichen; würden viele kleinere Maßnahmen gefördert, bliebe deren Bekanntheit möglicherweise lokal begrenzt, dafür werde jedoch möglicherweise ein „Lawineneffekt“ ausgelöst. Aus Sicht der LAG-Managements ist der vom Projekt „Unterstützung Bürgerengagement“ erzeugte Mehrwert auf allen Ebenen – für die Akteure, die Region und die LAG – deutlich spürbar. Die Einzelmaßnahmen, die hier umgesetzt würden, wären ohne Förderung nicht zustande gekommen.

3.3 Langfristig wirksame Projekte

Effekte von LEADER werden in der Öffentlichkeit vor allem mit der Umsetzung von Projekten assoziiert. Zur Prüfung der Projektwirkungen werden folgende Wirkungsindikatoren herangezogen (vgl. Tabelle 3):

- Projekte, die nach Ende der Förderung weitergeführt werden,
- Regional wirksame Innovationen, durch LEADER angestoßen,
- Anzahl der Projekte, die Beiträge zu mehr als einem Entwicklungsziel leisten,
- längerfristige Vorteile / Nutzen von Projekten für den Kreis der Akteure (Träger)
- längerfristige Vorteile / Nutzen für das weitere Umfeld der Akteure,
- Aktivierung zusätzlicher Investitionen / Aktionen durch die LEADER-Aktivitäten,
- Stärkung der Anpassungsfähigkeit von Gemeinden (Verwaltung, Bürgerschaft) an neue Herausforderungen.

Die **Fortführung von Projekten aus zurückliegenden Förderperioden lässt sich** nur schwer nachweisen, weil

- geförderte Vorhaben nach ihrem finanziellen Abschluss am Ende einer Programmperiode aus dem laufenden Monitoringsystem herausfallen,
- aufgrund von Personalwechseln in den Geschäftsstellen häufiger der Kontakt zu früheren Projektträgern abreißt und
- erfolgreich weitergeführte Projekte nach einiger Zeit nicht mehr als „LEADER-Projekte“ gesehen werden.

Die folgenden Hinweise konzentrieren sich deshalb primär auf jene Projekte, die im Zeitraum 2014 bis 2022 gefördert und technisch abgeschlossen wurden (vgl. Tabelle 6). Allerdings profitiert die Analyse

davon, dass etliche Aktionsgruppen lange LEADER-Erfahrungen auch aus vorangegangenen Perioden besitzen, die in die Analyse mit einfließen.

Tabelle 6: Bewilligte Förderprojekte aus der Programmperiode 2014-2022, differenziert nach dem Jahr des Zuwendungsbescheids

JAHR DES ZUWENDUNGS-BESCHEIDS	ANZAHL PROJEKTE
2016	356
2017	342
2018	191
2019	314
2020	160
2021	200
2022	254
Gesamtergebnis	1.817

Quelle: Eigene Darstellung 2023 auf Grundlage der Bewilligungsdaten des StMELF, abgerufen am 15.02.2023 (Stand 31.12.2022), 2023d

Projekte auch nach Abschluss der LEADER-Förderung. Der laufende Betrieb und die Weiterentwicklung der Vorhaben trage sich durch erwirtschaftete Umsätze, öffentliche Mittel der Projektpartner und ggf. Eigenmittel der Projektträger. Teilweise hätten sich aus den geförderten Vorhaben eigenständig agierende Akteurszusammenschlüsse gebildet (z. B. Vereine, Unternehmen, Regionalinitiativen), die selbstständig und finanziell unabhängig agierten oder ihr Projekt durch die Anbindung an vorhandene Institutionen (z. B. Landkreisverwaltung) längerfristig absicherten.

Obwohl das Programm vorrangig auf qualitative Veränderungen der ländlichen Lebensverhältnisse abzielt, lassen sich den Förderprojekten **signifikante Beschäftigungseffekte** zuordnen. Die Angaben zu geplanten Arbeitsplätzen in den Förderanträgen werden beim Projektabschluss von der Förderverwaltung geprüft. Bis zum 15. Februar 2023 waren 1.028 der insgesamt 1.837 bewilligten Projekte bereits vollständig abgeschlossen. Durch deren Förderung entstanden 255 neue Arbeitsplätze, davon 150 für Frauen. Hochgerechnet auf die Gesamtzahl der Förderprojekte ist bis zum endgültigen Abschluss der Förderperiode (2025) mit etwa 450 neu geschaffenen Arbeitsplätzen zu rechnen. Darin nicht eingeschlossen sind die Beschäftigten der 68 LAG-Managements sowie die Beschäftigungswirkungen von Projekten, die von LEADER zwar angestoßen, jedoch anschließend ohne Förderung umgesetzt wurden. Dabei ist grundsätzlich zu berücksichtigen, dass sich die erfassten Beschäftigungsverhältnisse auf die Startphase der Förderprojekte beziehen. Angesichts der hohen Quote von Projekten, die längerfristig mit Erfolg weitergeführt werden, ist im weiteren Projektverlauf tendenziell mit noch stärkeren Effekten zu rechnen. Inwieweit durch die Schaffung neuer Arbeitsverhältnisse bestehende Beschäftigungsmöglichkeiten auf lokaler Ebene möglicherweise unter Druck geraten, lässt sich allerdings ebenso wenig quantifizieren wie die induzierten Beschäftigungswirkungen, die sich aus der unmittelbaren Umsetzung von Projekten – etwa in der lokalen Bauwirtschaft – ergeben.

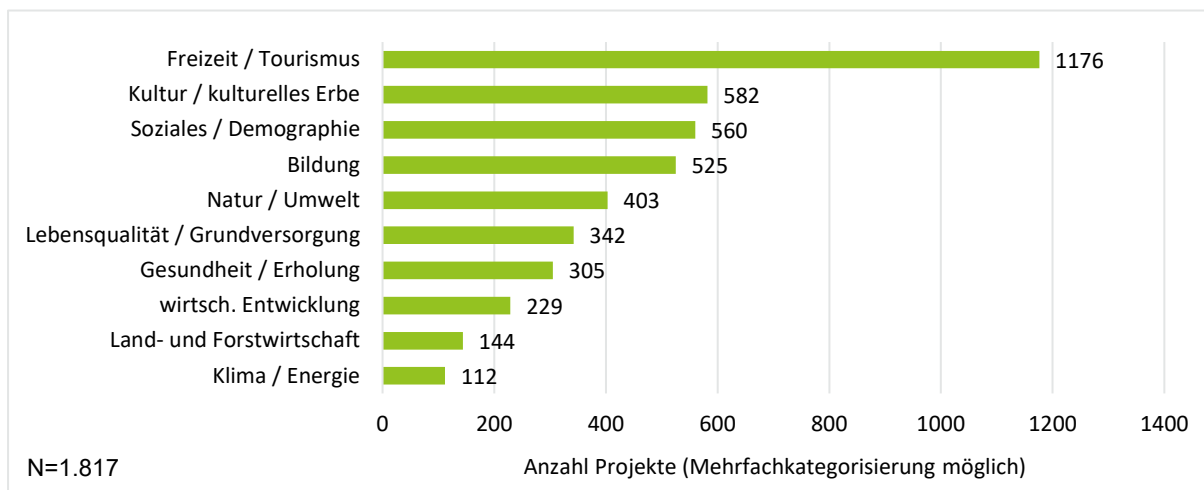
Von den 1.765 Förderprojekten, die den 57 befragten LAGn im Zeitraum 2014 bis 2022 zugeordnet werden können, wäre die große Mehrzahl, etwa 83 %, nach Einschätzung der Managements ohne

Nach Einschätzung von 50 befragten LAG-Geschäftsstellen kann von den bis Ende 2022 abgeschlossenen Förderfällen voraussichtlich nur ein marginaler Anteil nicht wie geplant fortgeführt werden, weil zwischenzeitlich personelle oder finanzielle Probleme aufgetreten seien oder Marktverhältnisse sich geändert hätten (vgl. Exkurs zu Fördervorhaben mit nachträglichem Anpassungsbedarf). Projekte in Gestalt von einmaligen Aktionen (z. B. Info-Abende, unregelmäßig wiederholte Veranstaltungen, etc.), seien nur sehr selten gefördert worden; den Befragungsergebnissen zufolge lediglich 38 Projekte in 13 bayerischen LAGn.

Zusätzlich wurden elf Projektträger befragt, von denen zwei auch auf Umsetzungserfahrungen aus vorausgegangenen Förderperioden zurückblicken konnten. Alle bestätigen die Weiterführung ihrer

LEADER nicht realisiert worden, weil alternative Förderprogramme nicht in Frage kamen. Viele Vorhaben folgen weniger einzelwirtschaftlichen Nutzenüberlegungen, adressieren vielmehr die Deckung lokaler Bedarfe von (größeren) Nutzergruppen. Das belegt die Fokussierung der Projekte auf die Bereiche Tourismus, Naherholung und Freizeit sowie Kunst, Kultur, Bildung und Soziales in den Bewilligungsdaten (vgl. Abbildung 13).

Abbildung 13: Bewilligte Förderprojekte aus der Programmperiode 2014-2022 nach Themenschwerpunkten



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Bewilligungsdaten des StMELF zum 31.12.22, abgerufen am 15.02.2023

Erste Wirkungen von Projekten werden häufig schon bald nach Abschluss der Förderung sichtbar. Sofern die Vorhaben auf einen enger abgegrenzten Nutzerkreis zugeschnitten sind, lässt sich abschätzen, ob von ihnen ein **dauerhaft positiver Einfluss auf die Projektträger** zu erwarten sein wird. Zehn der elf befragten Projektträger gaben an, dass die geplanten Projektziele (voraussichtlich) in vollem Umfang erreicht würden und ihre Einbindung in längerfristige Nutzungskonzepte vorgesehen sei. Die Vorhaben fänden eine wachsende öffentliche Wertschätzung. LEADER werde – auch in Verbindung mit der Förderung des Ehrenamts – positiv wahrgenommen. **Dauerhaft positive Effekte sind auch für das weitere Umfeld der Projektträger** zu erwarten, weil durch die Förderprojekte ein langfristiger Nutzen vor Ort geschaffen werde. In Einzelfällen seien aus umgesetzten Projekten bereits erste Mitnutzungsmöglichkeiten für andere Zielgruppen entstanden bzw. Anstöße für weitere Projekte – auch außerhalb von LEADER – gesetzt worden.

Beispielhaft wurden folgende Vorteile hervorgehoben:

- Verbesserung der Lebensbedingungen in konkreten Teilbereichen,
- Schließen von Lücken in der lokalen Infrastruktur,
- Inwertsetzung von Kulturgütern,
- Anstoß von Folgeprojekten, Akquisition zusätzlicher Projektmittel,
- Naturschutzfachliche Aufwertung von Flächen,
- Angebot zusätzlicher digitaler Versorgungsangebote (z. B. Hol- und Lieferdienste) bzw. Umstellung auf digitale Steuerungsmöglichkeiten mit geringerem Ressourcenverbrauch (z. B. Beleuchtungssysteme),
- Nutzung wiederverwertbarer oder recyclebarer Baustoffe und Materialien.

Den elf Projektträgern zufolge lassen sich die mit Abstand größten Wirkungen sozialen Verbesserungen zuordnen. Demnach tragen die Projekte zu einer höheren lokalen Lebensqualität bei, etwa durch die Wiederbelebung lokaler bzw. regionaler Treffpunkte. Der soziale Zusammenhalt werde gestärkt und eine generationenübergreifende Belegung der dörflichen Gemeinschaften gefördert.

Das Engagement der Projektträger stärkt deren persönliche Kompetenzen und kann einen Ausbau ehrenamtlicher Strukturen erleichtern. Die Projekte fördern nicht nur den Austausch und die Kommunikation zwischen den Projektbeteiligten, sondern motivierten auch zu mehr Vernetzung und der Schaffung gemeinsamer Impulse über Projektgrenzen hinaus. Dank des Zusammentreffens von Akteuren mit unterschiedlichem fachlichem Hintergrund kann die Region bzw. das nähere Projektumfeld ein größeres Ideenpotenzial nutzen. Nicht zuletzt führen regionale Netzwerke zu einer Steigerung der (über-)regionalen Bekanntheit. Positivbeispiele zu erfolgreich umgesetzten LEADER-Projekten aus den Projektträgerinterviews sind aus Tabelle 7 zu entnehmen.

Tabelle 7: Positivbeispiele zu nachhaltig etablierten Projekten

	INKLUSIONSKLETTERN (2016 – 2017/18)	BADESEE-NAHERHOLUNGSSTANDORT (2010 – 2012/13)
BESCHREIBUNG	<ul style="list-style-type: none"> • Ausstattung von Kletterrouten für Personen mit Handicaps in einem öffentlich zugänglichen Indoor-Sportkletterbereich (Bau Inklusionskletterhalle) • Bildung einer Projektgruppe und Erarbeitung eines Therapie-Konzepts für Kinder mit Beeinträchtigungen • Assistenz durch ausgebildete Betreuer <p>LES-Bezug:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Stärkung soziale Inklusion • Aufwertung Lebensumfeld • Anstoß von Folgeprojekten, wirtschaftliche Impulse • Festigung regionale Identität 	<ul style="list-style-type: none"> • Naturnahe Anlage eines Badesees für die lokale Bevölkerung • Ausbau Freizeitangebot (Beachvolleyballplatz, Kinderspielplatz, Kiosk ...) • Erholungs-, Sport- und Ausflugsziel für Jung und Alt (v. a. Familien mit Kindern) • Touristische Anbindung an frequentierte Wanderwege <p>LES-Bezug:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tourismus und Kultur
KOSTEN	ca. 650.000 €, davon ca. 200.000 € LEADER-Förderung (Förderung Inklusionscharakter)	ca. 400.000 €, davon ca. 154.000 € LEADER-Förderung (Konzeption und ausgewählte Bauarbeiten)
ERFOLGSFAKTOREN	<ul style="list-style-type: none"> • Überregionale Bekanntheit mit hohen Besucherfrequenzen (Leuchtturmprojekt) • Anstoß Nachahmungseffekte durch breite Zielgruppenansprache → (über-)regional innovativer Charakter • Ausweitung sozialer Infrastruktur durch Anschluss an regional und thematisch ähnliche Angebote vor Ort, nach gemeinsamer Bedarfsanalyse und Ideenentwicklung • Schaffung eines generationen- und gesellschaftsübergreifenden sozialen Treffpunkts • ausführliche Planungs- und Entwicklungsphase, selbsttragend (Kosten) • Kontinuierliche Betreuung durch LAG-Management und LEADER-Koordinator 	<ul style="list-style-type: none"> • Ergebnisorientierte, gut abgestimmte Zusammenarbeit im Projekt • Abgesichertes Betreiberkonzept inkl. Folgefinanzierung • Enger Kontakt zum LAG-Management, Betreuung auch nach Förderabschluss • Starke Identifizierung der lokalen Bevölkerung mit dem Projekt → erhöhtes Engagement, Weiterentwicklung des Vorhabens, Planung von Folgeprojekten • Lokal innovativer Charakter: Schaffung eines sozialen Treffpunktes, touristische Aufwertung des Ortes, erhöhte Lebensqualität • Hohe Nachfrage aufgrund des hohen Bekanntheitsgrades (Best-Practice)

Quelle: Eigene Darstellung, 2023 basierend auf Projektträgerinterviews und Projektbeschreibungen der interviewten LAGn, 2023

Auf die **Anstoßwirkung zusätzlicher Aktionen durch LEADER-Aktivitäten** wurde bereits mehrfach verwiesen. Bei der Befragung der 57 LAGn unterstrichen 75 % der Managements diesbezüglich eine Initiativwirkung in Form von zusätzlichen investiven (Folge-)Vorhaben, den Ausbau von Netzwerken oder die Anpassung regionaler Strukturen. Sieben der elf interviewten Projektträger bestätigten diese

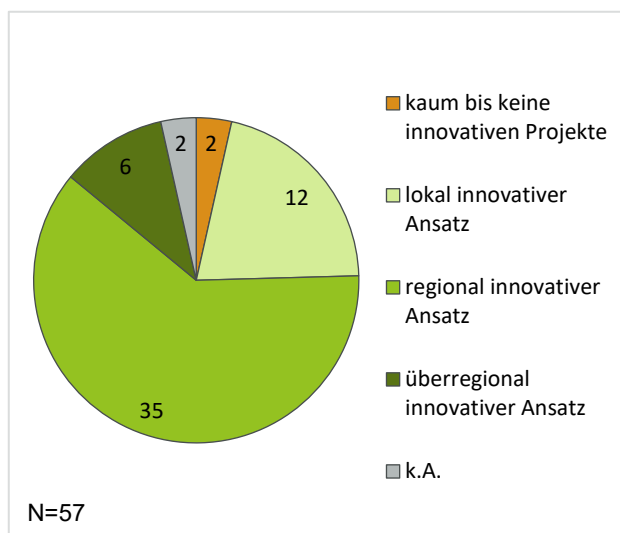
Aussagen, verbunden mit dem Hinweis, dass einige der Förderprojekte inzwischen überregionale Bekanntheit erlangt hätten.

Die von den Projektträgern wahrgenommenen Effekte von LEADER auf die **Stärkung der Anpassungsfähigkeit von Gemeinden, Verwaltung und Bürgerschaft** zeigen sich nach Projektabschluss vorrangig in einer verbesserten Zusammenarbeit zwischen Kommunen und mit der Landkreisverwaltung. Gleichzeitig würden Diskussionen über Innovationen angeregt und der überregionale Austausch zwischen Vertretern gleicher Fachgebiete unterstützt. In Einzelfällen seien Grundsätze der regionalen Zusammenarbeit präzisiert worden, zum Beispiel zur Standardisierung von Prozessabläufen oder zur Harmonisierung von Leistungen.

Die LAG-Managements wurden um eine grobe Einschätzung gebeten, wie viele geförderte LEADER-Projekte in der Periode 2014 bis 2022 einen **Beitrag zu mehr als zwei Entwicklungszielen** der LES geleistet hätten. Sofern sie dazu eine Aussage treffen konnte, lagen die Anteile je nach Anzahl der Entwicklungsziele und Ausgestaltung der Projekte zwischen 10 % und 90 %. Im Durchschnitt der Befragten scheinen rund die Hälfte der Projekte einen Beitrag zu mehr als zwei Entwicklungszielen zu leisten und insofern eine fachlich umfassendere Gesamtentwicklung der Region zu unterstützen.

Knapp zwei Drittel (35 LAGn) der befragten Managements gaben an, dass LEADER-Projekte in ihrer Region eine überwiegend regional innovative Orientierung hätten, d. h. einen für das LAG-Gebiet neuartigen Charakter (vgl. Abbildung 14). Ein lokal innovativer Ansatz wurde für 12 Regionen, ein Innovationscharakter mit überwiegend überregionalem Fokus (d. h. über das LAG-Gebiet hinaus) lediglich in 6 Regionen bestätigt. Nach dem Stimmungsbild der Interviewteilnehmer wird die Unterstützung eines kreativen und innovationszugewandten Klimas in der Regionalentwicklung als einer der größten Effekte bei der Umsetzung des LEADER-Programms gesehen. In diesem Sinne kann die Umsetzung nachhaltig wirksamer Projekte als innovativer Ansatz zur Etablierung von regionalen Einrichtungen (z. B. Dorfläden) verstanden werden.

Abbildung 14: Innovationsgrad der LEADER-Projekte



Quelle: Eigene Darstellung, 2023 auf Grundlage der Onlinebefragung aller bayerischen LAGn, 2023

Viele Projekte tragen nach Einschätzung der 57 Geschäftsstellen dazu bei, die Regionen resilienter gegen künftige Herausforderungen und Krisen aufzustellen. 54 % der realisierten LEADER-Vorhaben wurden positive Resilienzwirkungen beigemessen. Zwölf der 57 Befragten betonten sogar, dass alle in ihrem Gebiet geförderten Projekte die Krisenfestigkeit verbessert hätten. Entsprechende Resilienz-Projekte konnten folgenden thematischen Schwerpunkten zugeordnet werden (n = 41):

- Daseinsvorsorge und Grundversorgung, z. B. Errichtung von Bürger- und Dorfläden, Hofladenboxen, Erweiterung der regionalen Verarbeitung und Direktvermarktung usw.;
- Naherholung und Tourismus, z. B. Ausbau touristischer Konzepte und der lokalen Infrastruktur, Einrichtung von Freizeiteinrichtungen zur Steigerung der Lebensqualität vor Ort etc.;

- Gemeinschaft und Soziales. z. B. Stärkung von Vereins- und Bürgerprojekten sowie des ehrenamtlichen Engagements, Unterstützung von Senioren, anderen Personengruppen, Jugendwerkstätten usw.;
- Umwelt und Klima, z. B. Projekte zum Klima- und Artenschutz, Förderung Lehrbienenstand, Biodiversitätskonzepte etc.;
- Erneuerbare Energien und Mobilität, z. B. Radverkehrs- bzw. Mobilitätskonzepte, Fahrgastinformations-App, Bürgermobile, Energieschulprojekte, Energielehrpfade usw.

Während der Corona-Pandemie ist es 22 der 57 befragten LAGn gelungen, regionale Akteure aktiv zu unterstützen, vor allem durch Beratung, Vermittlung von Kontakten zu Netzwerkpartnern sowie Hilfen zur Umstellung von analogen auf digitale Austauschformate. Insgesamt zehn LAGn förderten konkrete „Corona-Projekte“, überwiegend Vereinsprojekte oder Einzelmaßnahmen des Bürgerengagements. Sechs Befragte unterstützten lokale Verwaltungsstellen bei der Bewältigung der Pandemiefolgen.

Die 14 Interviewpartner aus den Fallstudienregionen schilderten vergleichbare Eindrücke. Dort leisteten demnach etwas mehr als die Hälfte (57 %) der befragten Aktionsgruppen Beiträge zu einem „besseren Management“ der Pandemie, häufig umgesetzt über private Träger mit Hilfe des Projekts „Unterstützung Bürgerengagement“.

Exkurs: Fördervorhaben mit nachträglichem Anpassungsbedarf

Bei der Umsetzung eines methodisch komplexen Programms, das nahezu den gesamten ländlichen Raum Bayerns abdeckt und von 68 LAGn vor Ort individuell gesteuert wird, sind Abweichungen im praktischen Verlauf nicht zu vermeiden. Angesichts der großen Zahl von fast 2.000 Fördervorhaben fällt eine „Abweichungsquote“ von durchschnittlich weniger als 2 %¹⁰ allerdings außergewöhnlich niedrig aus. Unterstützende Faktoren sind:

- die Unterstützung bei Antragstellung und Projektstart durch die LAG-Managements, die häufig auf lange LEADER-Erfahrungen sowie eine „führende“ Begleitung durch die LEADER-Koordinatoren auf Regierungsbezirksebene zurückgreifen können, außerdem
- eine ergebnisorientierte Zusammenarbeit mit institutionellen Partnern zur Bereitstellung von Know-how sowie finanzieller oder personeller Unterstützung.

Die intensive Unterstützung von (potenziellen) Projektträgern ist gerechtfertigt, weil LEADER kein „Standardprogramm“ ist, vielmehr individuelle Hilfen für regionsspezifische Problemstellungen anbietet und in hohem Maße auf qualitative Verbesserungen abzielt. Förderanträge werden deshalb vorab fachlich geprüft. Trotzdem können sowohl vor der Projektbewilligung als auch nach einem Projektstart vielfältige Einflüsse dazu führen, dass Verzögerungen eintreten, sich der Projektumfang verändert oder das Vorhaben ganz aufgegeben wird. Diesbezüglich unterscheidet sich das LEADER-Programm nicht von anderen – vergleichbaren – Förderprogrammen.

Ohne einen Bezug zu konkreten Förderfällen in dieser Studie zu nennen, wurden von den Managements drei Umstände hervorgehoben, die noch vor einer Bewilligung eine zeitliche Verschiebung oder den Stopp eines Projekts verursachen können:

¹⁰ Laut den Einschätzungen von insgesamt 50 LAG-Geschäftsstellen in der Onlinebefragung.

- **Nichtbeachtung rechtlicher Bewilligungsvorschriften**, konkret ein vorzeitiger Maßnahmenbeginn vor der Förderzusage oder noch fehlenden Genehmigungen;
- **Finanzierungsengpässe**, z. B. aufgrund veränderter Kapitalmarktbedingungen;
- **Personelle Engpässe**, z. B. aufgrund des Rückzugs eines wichtigen Partners.

Befindet sich ein Projekt bereits in der Umsetzungs- oder Verstetigungsphase, können folgende Anlässe eine Anpassung des ursprünglichen Betreiberkonzepts erforderlich machen:

- **Abweichungen** zwischen erwartetem **Marktpotenzial und tatsächlicher Marktsituation**, evtl. verursacht durch die Entstehung neuer lokaler Konkurrenzen oder veränderter Markttrends;
- Daraus folgend eine **unzureichende ökonomische Tragfähigkeit**, ggf. verbunden mit der Notwendigkeit zur Einlage weiterer finanzieller Eigenmittel;
- **Personelle Änderungen** im Kreis der Projektträger, z. B. durch Krankheit oder Ausfall eines Partners;
- Auftreten unerwarteter **Risiken** aufgrund eines **innovativen Projektcharakters**,
- **Unzureichende** politische oder gesellschaftliche „**Rückendeckung**“ für ein Projekt;
- Externe und interne **Interessenskonflikte** des Projektträgerkreises, wenn z. B. innerhalb eines Vereins gegenläufige Interessen von Akteuren das Fortschreiten des Projektes hemmen.

Für einen guten Start von LEADER-Projekten sowie deren langfristigen Erfolg haben LAG-Managements Tipps, Vorgehensweisen oder Anpassungen des Förderverfahrens entwickelt:

- Bei interregionalen Projekten Start mit Teilgruppe der Kommunen zur Sichtbarmachung erster Projekterfolge (Nachahmungseffekt, Motivation schüren);
- Einwerben von Eigenkapital bei großen Projekten durch ein Interessensbekundungsverfahren vor dem eigentlichen Projekt (anteilige Förderung wird nach der Abrechnung überwiesen);
- Zur Abschätzung der Realisierbarkeit von komplexen Projekten:
 - Absichtserklärungen der Beteiligten oder die Meinung des Fachbeirats einholen,
 - Erstellung einer Einnahmen-Ausgaben-Übersicht für den langfristigen Betrieb durch den Projektträger,
 - Durchspielen unterschiedlicher Szenarien (worst case / best case),
 - Berücksichtigung anfallender Reparaturen im Antrag,
 - Prüfen der verfügbaren personellen Ressourcen beim Projektträger;
- adressatengerechte Kommunikation der Verwaltungsvorgaben orientiert an dem jeweiligen Projektschritt, in dem sich der Projektträger aktuell befindet (Überforderung im Beratungsgespräch vermeiden).

Über diese grundsätzlich relevanten Ursachen hinaus sind einige „Störfaktoren“ allerdings programm-spezifischer Art und deshalb durch Anpassungen innerhalb des Fördersystems von LEADER auch steuerbar. Dass diesbezüglicher Handlungsbedarf besteht, legen die Einschätzungen der Managements nahe. Nur in fünf der 57 Fälle wurde ein problemloser Ablauf der Projektförderung und -finanzierung berichtet, dagegen traten in vier Fällen „große Schwierigkeiten“ und in 45 Gruppen zumindest „ver-einzelte Probleme“ auf (vgl. Tabelle 8).

Tabelle 8: Einschätzungen der LAG-Managements zum Ablauf der Förderung und Finanzierung

EINSCHÄTZUNGEN	ANZ. LAG
Die Förderung und Finanzierung von LES-Projekten liefen ohne Probleme ab.	5
Bei der Förderung und Finanzierung von LES-Projekten kam es zu vereinzelt Problemen.	45
Bei der Förderung und Finanzierung von LES-Projekten kam es zu großen Schwierigkeiten.	4
k. A.	3
Summe	57

Quelle: Eigene Darstellung, 2023 auf Grundlage der Onlinebefragung aller bayerischen LAGn, 2023

Im Detail verwiesen 45 der 57 Managements auf folgende Hemmnisse:

Verfahrensablauf: Der Weg bis zur Umsetzung eines LEADER-Projekts, d. h. der Planungs-, Antrags- und Bewilligungsprozess, wird als langwierige Kaskade zahlreicher Einzelschritte beschrieben, die vor allem für Projektträger ohne vorherige Fördererfahrung aufgrund der Vielzahl der Anforderungen und Formulare eine hohe Herausforderung darstellen.

Als besonders hohe Hürde wurde von den Projektträgern wie den Managements die Verpflichtung zur **Kostenplausibilisierung** im Förderantrag herausgestellt. Diese wird laut StMELF zwingend von der EU gefordert, stellt jedoch eine große Herausforderung für die Antragsteller dar. Das Verfahren erfordert nach Angaben der Onlineteilnehmer eine aufwändig aufgesplittete Finanzierungsplanung, welche in ihrer geforderten Detailschärfe (Nachweis komplexer Kostenberechnungen, keine Pauschalen etc.) während der Projektlaufzeit / -umsetzung meist nicht haltbar ist. Dies war insbesondere durch Marktdynamiken in Krisenzeiten spürbar, weshalb Projektträger spätere Preissteigerungen nicht einkalkulieren konnten. Aber auch die **Komplexität von Vergabeverfahren** stellt offensichtlich selbst institutionelle Projektträger, etwa Vereine oder kleinere Gemeinden mit knappen Personalressourcen, vor Probleme und setzt sie dem Risiko unbeabsichtigt fehlerhaften Handelns aus.

Häufig wurde die behördliche **Bearbeitungsdauer der Anträge** als Hindernis einer reibungslosen Förderabwicklung genannt. Ein Blick in die Bewilligungsdaten zeigt, dass zwischen Antragsdatum und dem Datum des Bewilligungsbescheids im Durchschnitt - je nach Regierungsbezirk - zwischen 128 und 183 Tage verstreichen. Als Gründe dafür vermuten die befragten LAG-Vertreter die Intensität der Antragskontrolle, aber auch Personalknappheit an den Ämtern für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (A-ELF). Ein weiterer Treiber der Bearbeitungsdauer liegt laut StMELF auch an unvollständig eingereichten Unterlagen. Da die Anträge in diesem Fall nicht vom AELF abgelehnt, sondern Fristen zur Nachlieferung gesetzt werden, verlängert sich damit die Bearbeitungsdauer der Anträge. Auf jeden Fall führe die lange Bearbeitungsdauer in Zeiten allgemeiner Preissteigerung vor allem bei geplanten Bauvorhaben regelmäßig zu **Kostensteigerung für die geplanten Projekte**, verbunden möglicherweise auch Finanzierungsproblemen.

Unbestritten ist, dass Planung und Förderung von LEADER-Projekten aufgrund ihrer Komplexität eine intensive Betreuung und Prüfung erfordern. Um zu vermeiden, dass verwaltungsbezogene Hemmnisse nachträgliche Anpassungen der Betreiberkonzepte erfordern, sollte noch größerer Wert auf leichter verständliche Kommunikationsformen zwischen allen beteiligten Ebenen sowie die längerfristige Sicherung des Erfahrungswissens in den Managements und Bewilligungsstellen gelegt werden.

4 Dimensionen nachhaltiger Wirkungen von LEADER

Die Analyse der Nachhaltigkeit von LEADER stellt auf die Wirkungsrichtung, Dauer und Reichweite von Einzelvorhaben sowie die Implementierung des LEADER-Ansatzes auf der lokalen Ebene ab. In Kapitel 2 wird im Kontext dieser Studie zwischen vier Dimensionen (D) von Nachhaltigkeit unterschieden:

- **(D I) Eigennutzenorientiert:** Weiterführung von Projekten oder Prozessen primär aus Eigeninteresse der Träger;
- **(D II) Umfeldorientiert:** Umsetzung und Fortführung von Aktivitäten mit dem Effekt, dass ein Nutzen (auch) für das nähere Umfeld entsteht;
- **(D III) Systemorientiert:** Durchführung von Aktivitäten (auch) mit dem Ergebnis, die Lern- und Leistungsfähigkeit eines umfassenderen Systems, etwa die Tätigkeiten einer LAG oder regionalen Initiative, zu erhöhen;
- **(D IV) Zukunftsorientiert:** Realisierung von Prozessen und Projekten mit dem Resultat einer künftig höheren Anpassungs- und Widerstandsfähigkeit von Kommunen bzw. Regionen.

Für die Analyse und Bewertung der nachhaltigen LEADER-Wirkungen, wird ein zweistufiges Vorgehen gewählt:

- Prüfung der Nachhaltigkeit des gesamten LEADER-Systems, einschließlich der für die lokale Entwicklungsarbeit geschaffenen Strukturen und eingeführten Prozesse,
- Prüfung der Nachhaltigkeit von geförderten LEADER-Projekten.

(1) Nachhaltigkeit des LEADER-Systems

Zu untersuchen ist, welche Nachhaltigkeitsdimensionen durch die Aktivitäten der Aktionsgruppen adressiert werden. Die Betrachtung geht über die Projektebene hinaus und schließt insbesondere auch die geschaffenen Strukturen und eingeübten Prozesse zu einer lokal gesteuerten Entwicklung ein (LAG, Management, Kooperationen und Netzwerke usw.). Dargestellt wird kein normatives Ergebnis im Sinne von „was wäre wichtig, um... zu erreichen?“. Sondern es erfolgt eine zusammenfassende Darstellung der aus den Befragungen und Interviews ableitbaren Wirkungen auf die Nachhaltigkeit von Prozessen, Projekten und der Beteiligung der Zivilgesellschaft. In diese Ergebnisse fließt auch ein, dass zuweilen Wirkungen erreicht werden, die bei der Antragstellung nicht intendiert waren. Auch wird beachtet, dass geplante Wirkungen zuweilen nicht erreicht werden, weil sich externe Einflussfaktoren ändern, die nach notwendigen Anpassungen möglicherweise zu ungeplanten Wirkungen führen. Insofern erfolgt, abweichend von der Ex post-Evaluation des LEADER-Programms, kein Abgleich von ursprünglich definierten Zielen und tatsächlich realisierten Wirkungen.

Dazu werden in einem ersten Schritt die Analyseergebnisse der Abschnitte 3.1 bis 3.3, die nach Prozessen / Aktivierung / Projekten gegliedert wurden (vgl. auch Tabelle 3), in einer verkürzten Form präsentiert. In einem zweiten Schritt erfolgt die Einordnung der Wirkungen dieser Ergebnisse in die möglichen Nachhaltigkeitsdimensionen I – IV durch die Evaluatoren. Aufgrund der sehr unterschiedlichen Ausprägungen in den LAGn und den komplexen Wirkungsmöglichkeiten wurde zumeist eine Einteilung in ein bis zwei Wirkungsbereiche vorgenommen.

Die Einschätzung von Wirkungen durch die Befragten ist ebenso wie deren Zuordnung zu Nachhaltigkeitsdimensionen ein subjektiver Vorgang; insbesondere deshalb, weil LEADER-Wirkungen überwie-

gend qualitativer Art sind und damit zu einem gewissen Teil dem „Blick des Betrachters“ unterliegen. Die Ausprägungen der in Abschnitt 3.1 bis 3.3 beschriebenen Indikatoren können deshalb in der folgenden Tabelle 9 nicht als „finale Ergebnisse“ dargestellt werden, sondern zeigen lediglich, auf in welche Richtung die Wirkungen gehen. Alle mit grün gekennzeichneten Felder symbolisieren mögliche Wirkungen in der entsprechenden Dimension, eine orange Füllung weist auf Verbesserungspotenzial hin; in diesen Fällen wurden in weniger als der Hälfte der LAGn positive Ausprägungen erreicht.

Beispielsweise beantworteten rund 80 % der LAG-Managements die Frage inwieweit eine „Akquise finanzieller Mittel über LEADER hinaus“ stattgefunden habe, positiv. Die davon erwarteten Wirkungen wurden von den Evaluatoren den Nachhaltigkeitsdimensionen D I und D II zugeordnet, weil die Beschaffung zusätzlicher Finanzmittel primär den Handlungsspielraum der jeweiligen Projektträger sowie auch der LAG zum eigenen Nutzen erweitert (D I). Gleichzeitig werden aber auch positive Wirkungen auf die Region (D II) erwartet, die von den zusätzlichen Finanzmitteln und den damit finanzierten Projekten profitiert.

Die Beiträge der Aktionsgruppen zum Wirkungsbereich **„Nachhaltig etablierte Prozesse“** spielen für alle vier Nachhaltigkeitsdimensionen eine Rolle, am häufigsten in den Dimensionen I und II. Die Einwerbung ergänzender Finanzmittel und die Schaffung eines (nachweisbaren) Mehrwerts werden nicht nur aus Sicht der Akteure (Eigennutzen), sondern auch für deren regionales Umfeld als Voraussetzungen für eine nachhaltige Weiterentwicklung betont. Von der Bildung und Nutzung von Kooperationen und Netzwerken profitieren in erster Linie die Aktionsgruppen selbst. Diese Kooperationen können jedoch je nach Ausprägung auch das gesamte System der Regionalentwicklung sowie die Zukunftsfähigkeit der Region stärken. Bisher wenig genutzt werden die Konfliktlösungskompetenzen der LAGn, möglicherweise auch deshalb, weil die Befragten von solchen Konflikten kaum betroffen waren (vgl. Kapitel 3.1). Überraschend gilt dies auch für Änderung von Verwaltungs- und Kommunikationsstrategien, obwohl die Corona-Pandemie den Nutzen digitaler Formate und zugleich deren Beitrag zu einer höheren Anpassungsfähigkeit der Region gegenüber Krisen eindeutig bewiesen hat.

Die von den Befragten genannten Ergebnisse für eine nachhaltige **„Aktivierung der Zivilgesellschaft“** sind relativ breit gestreut. Während rund 60 % der Aktionsgruppen von Engagement der Zivilgesellschaft profitieren konnten, sind bisher nur in einem Teil der Regionen unabhängig von LEADER Netzwerke zwischen den Akteuren entstanden. Obwohl die LAG-Arbeit in einigen Regionen mit gezielten Sensibilisierungs- und Beteiligungsformaten auf eine breite Akteursbasis gestellt wurde, war die Vernetzung und die Akteursgewinnung in der Mehrzahl der Gruppen während der Corona-Pandemie eingeschränkt. Die Entwicklung attraktiver Projekte innerhalb und außerhalb von LEADER zieht nicht nur das Umfeld der Projektträger an, sondern hat auch Auswirkungen darüber hinaus, auf die gesamte LAG. Vorteilhaft wirkten in dem Zusammenhang auch die thematischen Vernetzungen und die Verwertung von LEADER-Erfahrungen für einen größeren Nutzerkreis.

Tabelle 9: Einordnung der Befragungsergebnisse von 57 Lokalen Aktionsgruppen („Items“) zu Wirkungsschwerpunkte in den Nachhaltigkeitsdimensionen

Einordnung der Ergebnisse in Wirkungsdimensionen (Förderperiode 2014-2022, Stichtag 31.12.2022; N = 57 von 68 LAGn)		I – eigen- nutzen- orientiert	II – umfeld- orientiert	III – system- orientiert	IV – zukunfts- orientiert
Nachhaltig etablierte Prozesse	Akquise finanzieller Mittel über LEADER hinaus → In ca. 80 % der befragten LAGn wurden zusätzliche finanzielle Mittel akquiriert.				
	Zufriedenheit von LAG-Mitgliedern mit dem Management¹¹ → 30 LAGn gaben an, dass Mitglieder mit dem Management besonders zufrieden waren.				
	Erkennbarer Mehrwert für Mitglieder der LAG / Akteure¹² → ein Mehrwert für Mitglieder der LAG wurde primär gesehen in der Bearbeitung räumlich übergeordneter Themen, der Projektförderung und Vernetzung.				
	Einrichtung langfristiger Kooperationen und Netzwerke des LAG-Managements → 85 % der LAGn konnten neue Kooperationspartner gewinnen.				
	Gewinnung und Einübung flexibler Verwaltungs- und Kommunikationsstrategien → 21 % der LAGn verfolgen flexible Verwaltungs- und 35 % Kommunikationsstrategien.				
	Stärkung des Konfliktlösungspotenzials der LAG → 9 von 57 LAGn konnten zur Vermittlung lokaler Konflikte beitragen.				
Aktivierung der Zivilgesellschaft	Aktiver Austausch in thematischen Arbeitsgruppen, Foren, Stammtischen, auch unabhängig vom LAG-Management → In 60 % der LAGn haben sich Akteure aus der Zivilgesellschaft engagiert. In knapp der Hälfte der Regionen wurden thematische Netzwerke zw. lokalen Akteuren eingerichtet.				
	Einrichtung einer flexiblen Bürgerbeteiligung, z. B. durch Abbau von Zugangsschranken, fortgesetzte Aktivitäten auch in Pandemiezeiten → 77 % der LAGn haben seit 2014 konstante oder steigende Mitgliederzahlen. Während der Pandemie war insb. die Akteursakquise und Vernetzung eingeschränkt (75 % der LAGn).				
	Anstoß von Projekten innerhalb wie außerhalb von LEADER → Bis zum Stichtag 31.10.2022 wurden 1.765 LEADER-Projekte in den befragten LAGn gefördert und zusätzlich 523 Projekte (in 42 LAGn) aus anderen Quellen finanziert.				
	Entwicklung von Projekten aus Vernetzungsaktivitäten außerhalb von LEADER → 39 der 57 befragten LAGn gaben an, Anstöße für weitere Investitionen oder die Bildung bzw. Anpassung von Netzwerken außerhalb von LEADER gegeben zu haben.				
	Aktivierung eines insg. höheren Engagements der Bürgerschaft, Steigerung der lokalen Selbstwirksamkeit → In 68 % der LAGn konnte die Selbstwirksamkeit der beteiligten Akteure gestärkt werden. 37 LAGn setzen gezielte Maßnahmen zur Verstetigung des Engagements ein.				
	Weiterverwendung der durch LEADER-Beteiligungsverfahren erarbeiteten Ergebnisse → 36 der 57 der LAGn verwenden Ergebnisse aus LEADER-Veranstaltungen zur Bürgerbeteiligung in Projekten außerhalb von LEADER.				
Langfristig wirksame Projekte	Anzahl der Projekte, die nach Ende der Förderung weitergeführt werden → Den LAG-Vertretern zufolge wird von den bis Ende 2022 abgeschlossenen Förderfällen voraussichtlich nur ein marginaler Anteil nicht in geplanter Weise fortgeführt.				
	Innovationen, die regionalwirksam durch LEADER angestoßen wurden → In ca. 2/3 der LAGn verfolgen die Projekte einen regional innovativen Ansatz, in 6 Regionen wird ein überregionaler und in 12 Regionen ein lokaler Ansatz verfolgt.				
	Anzahl der Projekte, die Beiträge zu mehr als einem Entwicklungsziel leisten¹³ → Im Durchschnitt leistet die Hälfte (50%) der geförderten Projekte in den Fallstudienregionen einen Beitrag zu mehr als zwei Entwicklungszielen der LES.				
	Längerfristige Vorteile / Nutzen von Projekten für Akteure (Träger)¹⁴ → Etwa 83 % der geförderten Projekte wären ohne LEADER nicht realisiert worden. Laut der Projektträger konnten 10/11 die geplanten Projektziele im vollen Umfang verwirklichen.				
	Längerfristige Vorteile / Nutzen für das weitere Umfeld der Akteure⁴ → 10/11 interviewten Projektträgern sind der Meinung, dass durch LEADER-Projekte ein langfristiger / nachhaltiger Nutzen vor Ort geschaffen wurde.				
	Aktivierung zusätzlicher Investitionen / Aktionen durch die LEADER-Aktivitäten → In 75 % der LAGn hatten LEADER-Projekte eine Anstoßwirkung auf weitere innovative Vorhaben, regionale Strukturen, Netzwerke oder Folgeinvestitionen außerhalb der Förderung.				
	Stärkung der Anpassungsfähigkeit von Gemeinden, der Verwaltung oder Bürgerschaft an neue Herausforderungen → Im Durchschnitt tragen rund die Hälfte der Projekte zur Steigerung der Resilienz bei.				

Quelle: Eigene Darstellung, 2023 ■ 50 % oder mehr der Befragten stimmten zu ■ 49 % oder weniger der Befragten stimmten zu

¹¹ Angabe der LAG-Geschäftsstellen „Allgemeine Arbeitsweise, Kompetenz und Organisationsstrukturen des LAG-Managements“ auf die Frage „Womit waren die LAG-Mitglieder besonders zufrieden?“ sowie Interviews mit Projektträgern

¹² Angabe der LAG-Geschäftsstellen auf die Frage „Wo sahen die Mitglieder den größten Mehrwert des Einsatzes von LEADER?“ sowie Interviews mit LAG-Managements, Projektträgern und LEADER-Koordinatoren

¹³ Ergebnisse aus Interviews mit 14 LAG-Geschäftsstellen der Fallstudienregionen

¹⁴ Ergebnisse aus Interviews mit 11 Projektträgern der Fallstudienregionen

LEADER-Wirkungen im Bereich „**Langfristig wirksame Projekte**“ sind in allen Dimensionen zu erwarten. Projekte werden umgesetzt, um in erster Linie einen wirtschaftlichen Vorteil für den Projektträger und zugleich einen (gesellschaftlichen) Nutzen für dessen Umfeld zu schaffen. Sind diese Vorteile lokal bzw. regional nachweisbar und dauerhaft, werden die Projekte durch die Träger nachhaltig ausgebaut. Lokal innovative Lösungen wurden über Projekte zwar angestoßen, ein besonderer Akzent auf überregional innovative Vorhaben wird jedoch nur von einzelnen Aktionsgruppen gesetzt. Eine Anreizwirkung auf Investitionen weiterer Träger und der Einfluss der Projekte auf eine künftig höhere Resilienz wurde zwar durch die LAGn bestätigt, hängt aber von den individuellen Projekten ab.

In der Gesamtschau wird deutlich, dass „Nachhaltigkeit“ in allen Dimensionen im LEADER-Programm und dessen spezifischer Methodik angelegt ist. Welche Dimensionen wie stark adressiert werden, hängt von den regionalen Strategien, den Projektkonzeptionen und den Akteuren ab. „Nachhaltigkeit“ wird allerdings nicht als Selbstzweck gesehen. Bei den weitaus meisten Aktivitäten steht die Reaktion auf konkrete lokale Herausforderungen im Vordergrund – sei es die Abdeckung lokaler Bedarfe oder die bessere Nutzung von Chancen. Dies gelingt erwartungsgemäß leichter, wenn die Aktivitäten dauerhaft angelegt sind und eine nachhaltige Wirkung zeigen. Gleichwohl stehen bei der Projektumsetzung zunächst eigene Vorteilsüberlegungen der Betreiber im Vordergrund, meist verbunden mit der Schaffung von Nutzen für die lokale / regionale Gemeinschaft. Soweit dazu Anpassungen im „Management“ des Programms oder in der Vernetzung mit externen Partnern zweckdienlich sind, werden sie aufgegriffen – aus regionaler (systemorientierter) Sicht möglicherweise nicht im notwendigen Umfang, wie die Befragungen gezeigt haben. Erste Ansätze für längerfristige Wirkungen mit dem Ziel, die LEADER-Regionen insgesamt nachhaltiger und gegenüber künftigen Herausforderungen weniger krisenanfällig aufzustellen, sind zu erkennen, werden aber noch nicht flächendeckend umgesetzt. Dies liegt allerdings auch an der inhaltlichen Konstruktion des Programms. Solche Ansätze sind allenfalls von kommunalen Trägern, nicht aber von individuellen Projektträgern zu erwarten, die ein „return on investment“ erwarten müssen.

(2) Nachhaltigkeit von geförderten LEADER-Projekten

Nach den grundsätzlichen Ausführungen zur Wirkungsrichtung von LEADER-Aktivitäten wird in einem zweiten Schritt der Frage nachgegangen, in welchem Umfang die vier Nachhaltigkeitsdimensionen durch die LEADER-Projekte adressiert werden. Dabei wird Eigennutzen der Projektträger als notwendig für die Durchführung eines Projektes gesehen. Weiterhin dienen aber auch alle LEADER-Projekte der Umsetzung der LES, weshalb auch eine Umfeldorientierung anzunehmen ist. Durch die Verbindung vieler Individualnutzen unter dem Dach der LES kann ein gemeinschaftlicher Nutzen für das gesamte Umfeld und die Region entstehen. Der Übergang zwischen Eigennutzen- und Umfeldorientierung kann fließend sein, wenn z.B. Projektträgerzusammenschlüsse wie Vereine langfristige Projekte umsetzen.

Zur Frage, inwiefern Nachhaltigkeitsdimensionen von LEADER-Projekten konkret angesprochen werden sind nur grobe Einschätzungen möglich, die sich an der Art der LEADER-Projekte auf der Umsetzungsebene orientieren. Eine erste Datengrundlage liefern die Förderdaten zum LEADER-Programm, aus der sich eine Einteilung der Projekte in drei Gruppen ableiten lässt (vgl. Tabelle 10):

- Produktive Investitionen
- auf die Funktionsfähigkeit des LEADER-Systems bezogene Vorhaben
- sonstige Projekte (mit Fokus auf die Umsetzung der LES).

In der Programmperiode 2014 bis 2022 wurden den bayerischen LAGn insgesamt 1.817 Projekte bewilligt (Stand abgerufen am 15.02.2023). Diese verteilen sich auf 200 produktive Investitionen in

Einzel- und Kooperationsprojekten, 112 Maßnahmen zur Unterstützung der LES-Erstellung und des LAG-Managements sowie 1.505 Projekte zur Umsetzung der LES im weiteren Sinn.

Tabelle 10: Systematisierung¹ der bewilligten LEADER-Projekte nach Projektarten (2014-2022)

ART DER FÖRDERPROJEKTE		ANZAHL
Projekte mit besonderem Fokus auf:		
Funktionsfähigkeit der LAG	Erstellung der LES	58
	Einrichtung LAG-Management	54
Projekte mit Fokus auf produktive Investitionen	Einzelprojekte	198
	Kooperationsprojekte - gebietsübergreifend	2
	Kooperationsprojekte - transnational	0
Projekte mit Fokus auf die Umsetzung der LES	Einzelprojekte	1.192
	Kooperationsprojekte - gebietsübergreifend	291
	Kooperationsprojekte - transnational	22
Summe		1.817
¹ Einordnung der Projekte in Projektarten entsprechend der größten Ausgabenposition.		

Quelle: Eigene Darstellung, 2023 auf Grundlage der Bewilligungsdaten des StMELF abgerufen am 15.02.2023 (Stand 31.12.22), 2023d

Eigennutzorientierte Nachhaltigkeit von LEADER-Projekten

Die geringe Quote von Projekten, die nach der Förderung nicht wie geplant weitergeführt werden, gab bereits einen Hinweis auf die Nachhaltigkeit von LEADER-Projekten im Sinne des Eigennutzens der Träger. Der Frage des Eigennutzens wird sich zunächst aus dem Blickwinkel der Projekte mit einem produktiven Fokus genähert. Mit 200 Förderfällen liegt in nur 11 % aller Bewilligungen der Fokus auf produktiven Investitionen, mit zwei Ausnahmen nahezu ausschließlich wirtschaftlich angelegte Einzelprojekte. Den Förderunterlagen zufolge handelt es sich bei „produktiven Investitionen“ um Projekte, die im Vergleich zu ähnlich gestalteten Projekten üblicherweise der Gewinnerzielung dienen.¹⁵ Tabelle 11 zeigt ausgewählte Projektbeispiele.

Tabelle 11: Projektbeispiele primär produktiver Investitionen

	BEISPIELPROJEKTE		
BESCHREIBUNG	Modernisierung Mosterei eines Gartenbauvereins	Umbau von Bäckereigebäuden zur Erlebnisgastronomie und Dorfläden	Einrichtung eines Wohnmobilstellplatzes
THEMENBEREICH	Wirtschaftliche Entwicklung, Natur und Umwelt	Land- und Forstwirtschaft, Grundversorgung, wirtschaftliche Entwicklung	Freizeit und Tourismus, wirtschaftliche Entwicklung
FÖRDERUNG	ca. 30.000 €	ca. 150.000 €	ca. 80.000 €

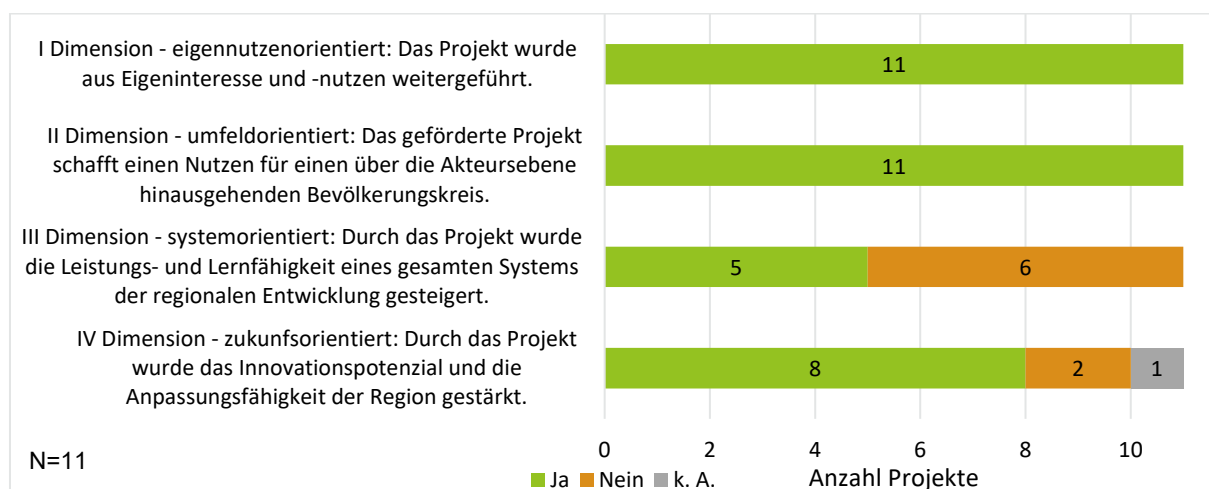
Quelle: Eigene Darstellung, 2023 auf Grundlage der Bewilligungsdaten des StMELF abgerufen am 15.02.2023 (Stand 31.12.22), 2023d

¹⁵ vgl. StMELF, LEADER Förderantrag, 2022b, https://www.stmelf.bayern.de/mam/cms01/agrarpolitik/dateien/m_leader_foerderantrag.pdf.

Angesichts der erforderlichen Kofinanzierung ist davon auszugehen, dass die Projektträger vorrangig eigene – ökonomische – Vorteile von ihrer Aktivität erwarten und auch bemüht sind, gegebenenfalls weitere Förderquellen zu erschließen. Gelingt es, solche Projekte nach der Umsetzungsphase erfolgreich zu etablieren und für die Betreiber wie auch deren Umfeld einen erkennbaren Nutzen zu schaffen, ist anzunehmen, dass sie auch nach Abschluss der Förderung weitergeführt werden. Ein kompletter Abbruch eines bewilligten Projekts im Förderzeitraum 2014 bis 2022 ist aus den Förderdaten nicht erkennbar. Die elf ausgewählten Projektträger bestätigen diese Einschätzung. Alle dort besprochenen Projekte sollen längerfristig fortgeführt werden. Vorhaben, die einen direkten Bezug auf regionale Bedarfe nehmen und insofern über einen „Markt“ verfügen, können im Sinne einer am Eigennutzen orientierten Weiterführung als „nachhaltig“ eingeschätzt werden.

Da sich auch die Einzelprojekte an den Zielen der LES ausrichten müssen, bleiben ihre (positiven) Wirkungen nicht auf den Kreis der Projektträger beschränkt. Wie aus einer Abschätzung der Ergebnisse aus den Projektträgerinterviews in Abbildung 15 hervorgeht, sind erwartungsgemäß alle Projekte in einem ersten Schritt vom Interesse der Träger selbst getrieben; gleichzeitig werden aber auch erhebliche Sekundärwirkungen auf das weitere Umfeld sowie Beiträge zur Erhöhung der Zukunftsfähigkeit der Region ausgelöst. Weil es sich bei den Projekten i. d. R. um Antworten auf konkrete Probleme handelt, können (methodische) Verbesserungen der regionalen Entwicklungsarbeit allerdings nur selten realisiert werden.

Abbildung 15: Einschätzung nachhaltiger Wirkungen von ausgewerteten Projektträgerinterviews



Quelle: Eigene Darstellung, 2023 basierend auf der Befragung von LEADER-Projektträgern, 2023

Umfeldorientierte Nachhaltigkeit von LEADER-Projekten

Etwa 83 % der zwischen 2014 und 2022 bewilligten Vorhaben beziehen sich nicht primär auf eine Investition mit Gewinnerzielungsabsicht, sondern werden als „sonstige Projekte“ zur Umsetzung der LES einer LAG geführt. Ausgangspunkt ist die Lösung kollektiver Probleme bzw. die Schaffung spezifischer Vorteile für größere Begünstigtengruppen, woraus für die Träger kein unmittelbarer ökonomischer Nutzen entstehen muss. Darunter fallen z. B. Projekte zur Schließung von Lücken im regionalen Kultur- und Freizeitangebot (Infrastruktur), alters- und bedarfsgerechte Angebote für ausgewählte Bevölkerungsgruppen (Jugendliche, Ältere, etc.), aber auch branchenbezogene Kommunikations- und Unterstützungsmaßnahmen, etwa zugunsten des regionalen Landtourismus. Die Projekte zielen darauf ab, einen „Mehrwert“ für eine größere Zielgruppe zu generieren. Sofern das gelingt, können solche

Projekte zum Ende des Förderzeitraumes entweder unter öffentlicher Trägerschaft (z. B. einer Kommune) weitergeführt oder in einen unternehmerischen Rahmen überführt werden.

Systemorientierte Nachhaltigkeit von LEADER-Projekten

Um den qualitativen Anforderungen des LEADER-Programms gerecht werden zu können und einen hohen Programmerfolg zu sichern, sind vor allem für neue Aktionsgruppen methodische und strukturelle Hilfestellungen erforderlich. Für die Programmperiode von 2014 bis 2022 konnten alle Lokalen Gruppen finanzielle Hilfe für die Ausarbeitung ihrer Lokalen Entwicklungsstrategien beantragen, womit zugleich eine hohe Qualität der Strategien unterstützt wurde. Im Volumen deutlich größer ist die Finanzierung einer personellen Grundausstattung der Lokalen Gruppen, die von den wenigsten Regionen über die Dauer des Programms aus Eigenmitteln hätte geleistet werden können. Insofern schuf die Förderung die Grundvoraussetzungen für funktionsfähige Lokale Aktionsgruppen – und damit zugleich für eine erfolgreiche Planung und Umsetzung der LES.

Wie Tabelle 10 zeigt, beantragten 58 Gruppen eine Förderung der LES-Erstellung und 54 Gruppen eine finanzielle Beteiligung am LAG-Management. In beiden Fällen handelt es sich um einmalige (LES) bzw. zeitlich befristete Aktivitäten (Management). Nachhaltigkeit wäre von diesen Förderangeboten nur zu erwarten, wenn die personelle Grundausstattung der Geschäftsstellen nach Auslaufen der Förderung aus alternativen Quellen fortgeführt werden könnte.

LEADER ist ein „lebendes“ Programm, das in der Lage sein muss, auf veränderte Umfeldbedingungen flexibel zu reagieren. Dies gilt im Besonderen für sektorübergreifende Interventionen mit einem ausgeprägten qualitativen Kern. Projekte können auf eine Verbesserung der Lern- und Leistungsfähigkeit lokaler (LAG) bzw. regionaler Systeme einwirken. Beispielsweise handelt es sich dabei um Modellprojekte im Museumsbereich mit neuen Konzepten, die auch von anderen Museumsbetreibern als „beispielhaft“ adaptiert werden können. In einem anderen Fall führte ein gefördertes Netzwerkmanagement dazu, dass ein aktiver Erfahrungsaustausch in der Branche über unterschiedliche Methoden in Gang gesetzt wurde.

Zukunftsorientierte Nachhaltigkeit von LEADER-Projekten

Den Grundstein für zukunftsorientierte LEADER-Projekte legt zum einen die LES, in der neue Herausforderungen und absehbare Risiken aus lokaler Perspektive berücksichtigt werden, um die praktische Umsetzungsarbeit daran auszurichten (Resilienz). Zum andern legt LEADER von Beginn an Wert auf Verfahren und Projekte, die aus lokaler bzw. regionaler Sicht „neuartig“ sind. Verglichen mit tradierten Ansätzen sollen Innovationen einen Entwicklungsvorsprung schaffen, der zu einer raschen Realisierung der gesetzten Entwicklungsziele beiträgt.

Neben den Einzelprojekten, die i. d. R. auf eine langfristige ökonomische Tragfähigkeit angelegt werden, reichen auch die Wirkungen der meisten strategieorientierten Vorhaben über die jeweilige Förderperiode hinaus. Beispielsweise können Ergebnisse von erfolgreichen Werbe- oder Imagekampagnen auf verschiedenen Wegen weiter genutzt und Folgeprojekte angeschlossen werden. Gleiches gilt für innovative Projekte, die in der Region ein neues Thema auf die Tagesordnung bringen und damit einen regionsweiten Diskussions- und Entwicklungsprozess anstoßen. Auch die Etablierung sozialer Treffpunkte im ländlichen Raum, die eine Eigendynamik z. B. mit selbst organisierten Veranstaltungen entwickeln, können aufgrund der Stärkung des sozialen Zusammenhalts die Anpassungsfähigkeit der Region stärken.

5 Einflussfaktoren auf die nachhaltige Wirkung von LEADER

Als Ergebnis der zahlreichen Gespräche mit Vertretern der am LEADER-Programm beteiligten Ebenen sowie der intensiven Analyse von Fragebögen werden von der Studie auch Hinweise darauf erwartet, wie das Förderinstrument noch wirksamer umgesetzt, zugleich aber auch noch effizienter mit den vorhandenen Ressourcen „gemanagt“ werden könnte. Diese Zusammenhänge rekurrieren auf die eingangs präsentierte Forschungsfrage F4.

Die Forderung nach effizienter Umsetzung betrifft nicht nur den Aufwand der lokalen Geschäftsstellen, sondern auch den der begleitenden Verwaltung unter dem Einfluss der jeweiligen Kontextbedingungen. Aus übergeordneter Sicht geht es letztlich um ein möglichst günstiges Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen, wobei dieser Vergleich beim LEADER-Programm dadurch erschwert wird, dass der Großteil der geschaffenen Nutzen sich einer ökonomischen Bewertung entzieht.

Der erfolgreiche Einsatz von LEADER als Instrument der lokalen Entwicklung ländlicher Räume gleicht eher einem Puzzlespiel, bei dem viele Einzelfaktoren möglichst passgenau sowie in der richtigen Reihenfolge und Größe (Intensität) zusammengefügt werden müssen. Während das Ergebnis eines Puzzlespiels das (eindimensionale) Gesamtbild darstellt, ergeben sich bei LEADER durch das synergetische Zusammenfügen vieler Einzelfaktoren (mehrdimensionale) Wirkungen. Die folgenden Darstellungen greifen diese Metapher auf, indem – nach Handlungsbereichen differenziert – Einzelfaktoren wie in einem Räderwerk zusammengreifen, um einen nachhaltigen Beitrag zur Erreichung definierter Entwicklungsziele zu erreichen.

Zur besseren Systematisierung werden nachstehend zunächst Einflussfaktoren angesprochen, die von den Aktionsgruppen und deren Partnern selbst beeinflusst werden können (endogene Faktoren). Im Anschluss wird nochmals auf die Bedeutung der regionalen und überregionalen Umfeldbedingungen eingegangen, die den Rahmen mitbestimmen, in dem die LAGn ihre jeweilige Entwicklungsstrategie umsetzen können. Dazu rechnen neben globalen Trends und unplanbaren exogenen Herausforderungen auch das in weiten Teilen von der EU vorgegebene System der Programmverwaltung.

5.1 Gestaltbare Einflussfaktoren auf Ebene der Handlungsbereiche

Nachhaltig etablierte Prozesse und Strukturen

Die Vorgaben für den **Verfahrensablauf** der Projektförderung setzen – auch aus Sicht der LEADER-Koordinatoren – bereits relevante Weichen für eine **nachhaltige Etablierung des LEADER Prozesses** in den Regionen. Beispielsweise sind durch die Projektkonzeption, Abstimmung im Entscheidungsgremium (EG) sowie die Zweckbindungsfrist eine Art „programmgegebene Nachhaltigkeit“ sowie eine zukunftsorientierte Ausrichtung von vornherein angelegt. Für die Etablierung nachhaltig wirksamer Strukturen und Prozesse in der praktischen Arbeit sehen die befragten Aktionsgruppen folgende Faktoren als prioritär an (vgl. Abbildung 16):

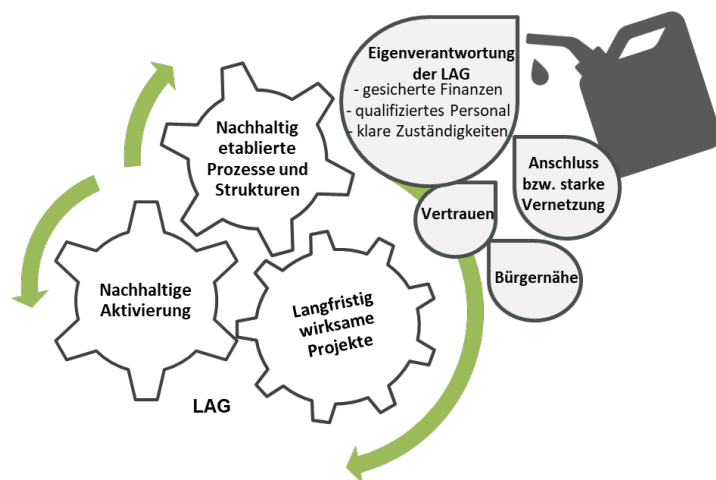
- Finanzausstattung,
- kontinuierliche Ausstattung mit qualifiziertem Personal,
- Partizipation im Mehrebenensystem der Regionalentwicklung sowie
- Stärkung der Eigenverantwortlichkeit.

Als Voraussetzung für das **eigenverantwortliche Handeln einer LAG** werden stabile und dauerhaft etablierte Vereinsregeln, eine praxisorientierte Vorgehensweise sowie regelmäßige Abstimmungsprozesse innerhalb der Gremien und Mitgliederstrukturen gefordert.

Ein über den Förderzeitraum hinausreichendes **Finanzkonzept** mit ausreichendem Budget erleichtert eine dauerhafte Personalausstattung, verringert das Risiko von Personalwechseln und den damit oft verbundenen Verlust an Kontakten und Kompetenzen. **Personelle Kontinuität** fördert zudem den Bekanntheitsgrad des LAG-Managements und senkt so die Hürden einer Kontaktaufnahme für potenzielle Projektträger. Um die Managements personell zu unterstützen, wäre nach Aussagen der LAG-Vertreter eine klare **Verteilung von Zuständigkeiten** wichtig, z. B. durch eine arbeitsteilige Einbindung der Vorstandsmitglieder nach Maßgabe von fachlicher Expertise und Erreichbarkeit.

Räumliche **Nähe** zwischen der Geschäftsstelle und den lokalen Akteuren, inhaltliche Übereinstimmungen, persönliche Wertschätzung und **Vertrauen** sind für eine langfristige Verankerung des LEADER-Prozesses von elementarer Bedeutung. Nur unter diesen Voraussetzungen kann eine bedarfsorientierte Planung und Umsetzung von Projekten im Kontext der vielfältigen Verwaltungsvorgaben und daraus resultierender Informationsbedarfe gelingen. Weitere Einflussfaktoren auf die längerfristige Etablierung von LEADER sind voran-

Abbildung 16: Einflussfaktoren auf die nachhaltige Etablierung von LEADER-Prozessen



Quelle: Eigene Darstellung, 2023

gegangene Fördererfahrungen, das Zurückgreifen auf vorhandene Kontakte und Arbeitsstrukturen sowie ein breit aufgestelltes LAG-Netzwerk. Aus Sicht der LEADER-Koordinatoren ist für die **Vernetzung** ein intensiver Kontakt zwischen der Geschäftsführung der LAG, regionalen Verwaltungsstellen und politischen Entscheidungsträgern fundamental. Den Erfahrungen der Aktionsgruppen zufolge hat insbesondere ein regelmäßiger sektorübergreifender Austausch einen hohen Stellenwert, aus dem sich eine engere Zusammenarbeit entwickeln kann.

Nachhaltige Aktivierung

Die LEADER-Koordinatoren sehen als wichtigsten Faktor für eine nachhaltige Aktivierung der Zivilgesellschaft die Anzahl der aktivierten Personen. Durch breite **Mitwirkungsmöglichkeiten unterschiedlicher sozialer Gruppen** könnten lokale Bedarfe besser identifiziert werden (vgl. Abbildung 17). Die Struktur von LEADER schaffe dafür durch den Bottom Up-Ansatz geeignete Voraussetzungen.

Die Aufrechterhaltung einer langfristig intensiven Beteiligung verlangt von der LAG eine **kontinuierliche und ansprechende Öffentlichkeitsarbeit**. Dadurch unterstützt sie gleichzeitig die Etablierung von Prozessen und die Umsetzung von Projekten. Eine attraktive Öffentlichkeitsarbeit ist durch interaktive Beteiligungsformate gekennzeichnet. Zielführend sind **zielgruppengerechte** Ansprachen über unterschiedliche Medien, künftig verstärkt auch in digitalen Formaten.

Die befragten LAG-Managements hoben als weiteren „Erfolgsfaktor“ projektbezogenes Arbeiten und die damit verbundenen Erfahrungs- und Kompetenzvorteile hervor. Das Thema „regionale Entwick-

lung“ sei für Viele sehr abstrakt und erfordere deshalb eine transparente Interpretation durch das LAG-Management. Deshalb seien in der Projektarbeit konkrete Projektideen mit klaren Zielvorstellungen, eine direkte Betroffenheit der Beteiligten sowie planbare Umsetzungshorizonte wichtige Voraussetzungen. Gleiches gelte auch für die Zusammenarbeit mit der Projektträgerschaft (vgl. Abbildung 18). Eine punktuelle und anlassbezogene Beteiligung an Projekten erhöhe die Bereitschaft zu einer erstmaligen Beteiligung – möglicherweise auch zu einem später intensiveren Engagement.

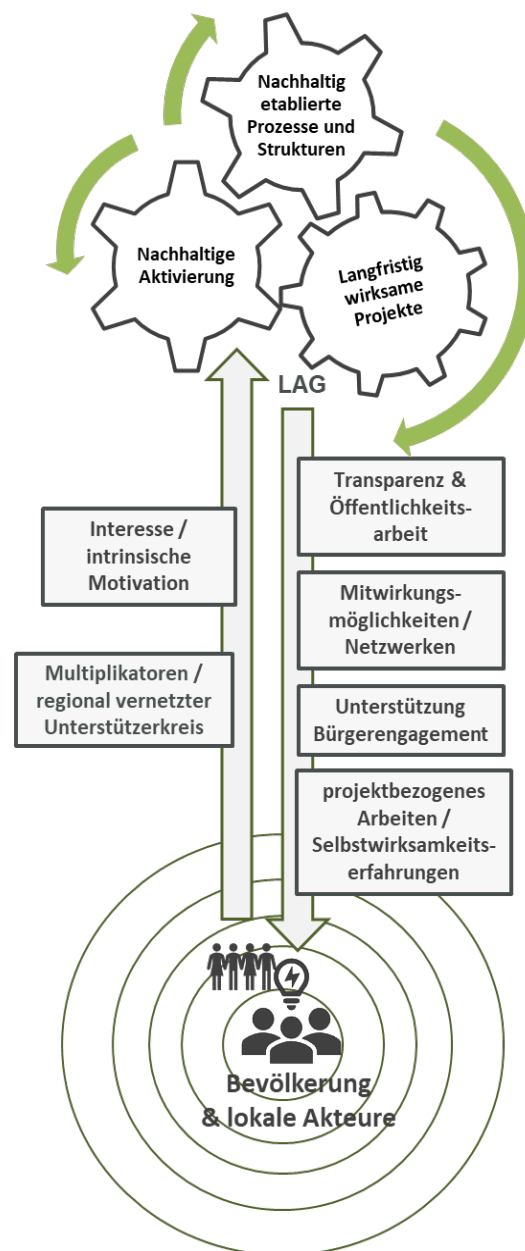
Wenn die Beteiligten aktiv am Projekt mitarbeiten können, wird im Fördergebiet eine große Anerkennung für das „Geschaffene“ aufgebaut. Die sichtbare Umsetzung „eigener“ Projektideen intensiviert die **Selbstwirksamkeitserfahrung** und erhöht das **Interesse** der lokalen Bevölkerung an der Projektarbeit bzw. den zu behandelnden Themen der LAG. Zugleich stärkt gemeinsames Wirken und Entwickeln vor Ort die Identitätsbildung in der Region, wodurch nicht nur eine Basis des Vertrauens und der Zusammenarbeit geschaffen, sondern auch der Aufbau eines **regionalen Gemeinschaftsgefühls sowie Unterstützerkreises** stimuliert wird.

Hilfreich erscheint diesbezüglich eine **proaktive Ansprache** potenzieller Projektbeteiligter durch das LAG-Management. Werden persönliche Kontakte regelmäßig gepflegt und in die Projektarbeit eingebunden, lässt sich auch langfristig ein hoher Beteiligungsgrad sichern. Eine wichtige Hilfe dazu leistet das Projekt „Unterstützung Bürgerengagement“. Ehrenamtliche Strukturen sind mit ausschlaggebend für eine erfolgreiche Umsetzung des LEADER-Ansatzes, gerade deswegen sollte eine Überbeanspruchung ehrenamtlicher Kapazitäten durch Verwaltungs- oder Kontrollzeiten sowie Kontrolltiefe vermieden werden.

Langfristig / nachhaltig wirksame Projekte

Ein Ziel von LEADER ist es, dass geförderte Projekte möglichst langfristige und nachhaltige Wirkungen in der Region auslösen.¹⁶ Alle befragten Ebenen – LEADER-Koordinatoren, LAG-Managements und Projektträger – sehen dafür die Bedarfsorientierung der Projekte als zentrale Voraussetzung. Die

Abbildung 17: Einflussfaktoren nachhaltiger Aktivierung

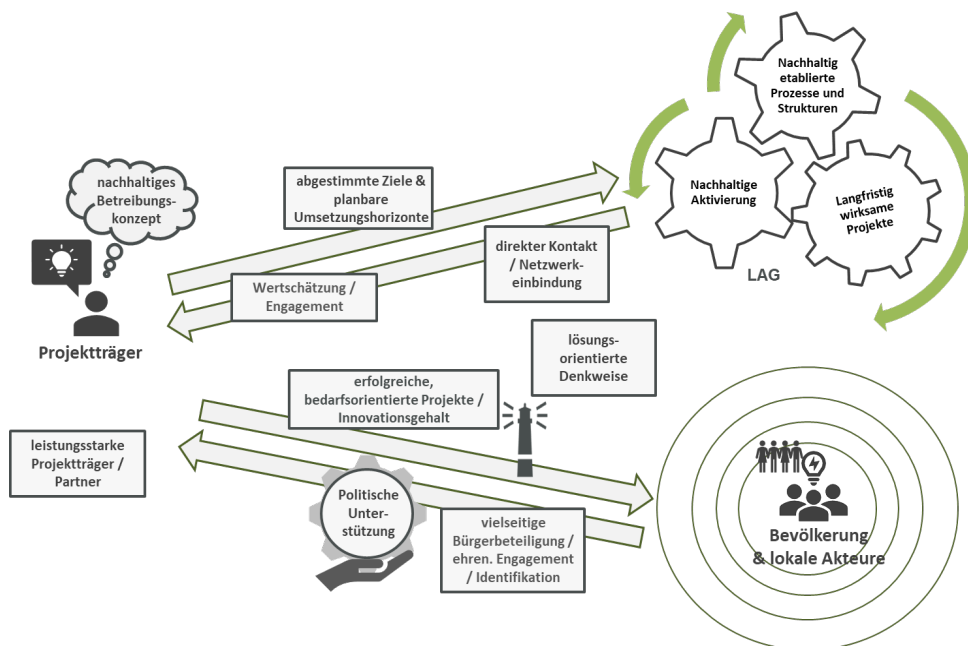


Quelle: Eigene Darstellung, 2023

¹⁶ Bei den Befragungen wurden zwei z.T. gegensätzliche Interpretationen von „nachhaltig wirksam“ deutlich: einmal bezogen auf die Nutzung von Investitionsgegenständen, zum anderen auf die Schaffung von Sozial- und Humankapital.

erwarteten Beiträge von Projekten zur Bedarfsdeckung und deren Realisierbarkeit sollten offen diskutiert werden, einschließlich möglicherweise auftretender Risiken (vgl. Abbildung 18).

Abbildung 18: Einflussfaktoren nachhaltiger Projektwirkungen



Quelle: Eigene Darstellung, 2023

Zur Identifizierung von Bedarfen sollte bereits in der Phase der Projektplanung die Bevölkerung einbezogen werden. Nach den Erfahrungen der Projektträger kann es zweckmäßig sein, ggf. mehrere **Beteiligungungsverfahren** mit unterschiedlichen Akteuren und Formaten anzubieten. Langjährige Zusammenarbeit innerhalb eines Projekts schaffe ein Gemeinschaftsgefühl und stärke die **Identifikation** mit dem Projekt. Daraus entstehende Netzwerke könnten Grundlagen für die Entwicklung von Folgeprojekten bzw. die Weiterentwicklung bestehender Projektideen bilden. Insgesamt ist eine **lösungsorientierte Denkweise** bei allen Beteiligten für die Umsetzung der Projekte förderlich.

Um ein nachhaltig wirksames LEADER-Projekt umsetzen zu können, muss der Projektträger nicht nur über Motivation, sondern auch über die nötigen personellen und finanziellen Ressourcen (**leistungsstarker Träger**) für den längerfristigen Betrieb verfügen. Ob diese Ressourcen ausreichen, sollte bereits in der Planungsphase kritisch geprüft werden. In dem Zusammenhang wäre auch zu diskutieren, ob Kooperationspartner nach Abschluss der Förderung zur Weiterführung des Projekts bereit sind und von welchen Voraussetzungen sie dies voraussichtlich abhängig machen werden.

Die Klärung der langfristigen Finanzierbarkeit, des Personalbedarfs und der Projektorganisation nach Abschluss der Förderung ist Teil eines **nachhaltigen Betreiberkonzepts**. Dazu gehören auch Vereinbarungen zum Unterhalt von Investitionsobjekten, die Prüfung rechtlicher Fragen, etwa die Regelung von Nutzungskonflikten mit Bezug zum Förderprojekt oder die Berücksichtigung externer Einflüsse, die ungeplante Änderungen von Kosten oder Bedarfen auslösen können. Bei der Förderung einer Netzwerk- oder Personalstelle in LEADER-Projekten gilt es, einen möglichst engen Anschluss an bestehende Strukturen oder Netzwerke zu schaffen, um Effizienzvorteile z. B. durch Kontakte, Informationen oder finanzielle Ressourcen für das Vorhaben und die Region nutzen zu können.

Die LAG bzw. deren Management sollten als „**erste Unterstützer**“ Projektinteressenten und -trägern auf dem kurzen Dienstweg zur Seite stehen und z. B. notwendige Kontakte zur Fachberatung oder zu Genehmigungsbehörden vermitteln. In diesem Zusammenhang machten die Projektträger deutlich, dass Themen wie Realisierbarkeit und langfristige Tragfähigkeit der Projekte nur selten Gegenstand einer (Anfangs-)Beratung waren. Bei einem Teil der Interviewpartner war dies aufgrund bestehender Absprachen oder weit gediehener Projektvorbereitungen allerdings auch nicht notwendig.

Die Projektrealisierung gelingt leichter, wenn das Vorhaben „Rückenwind“ aus der Region erfährt. Neben einer unterstützenden Verwaltung ist es vorteilhaft, fachkundige Promotoren, aber auch einflussreiche Persönlichkeiten z. B. aus den Kommunalparlamenten, zu gewinnen (vgl. Abbildung 17 und Abbildung 18). Langfristig betrachtet, sind vor allem Unterstützer aus unterschiedlichen Fachgebieten wertvoll, von deren Know-how die Projektträger partizipieren können. Dies setzt eine kontinuierliche Kommunikation der Projektfortschritte voraus. Eine aktive Öffentlichkeitsarbeit ist aber auch für den Projektträger selbst relevant, um mit dem Projekt in der öffentlichen Wahrnehmung präsent zu bleiben, eventuell Partner zu gewinnen und zur weiteren Beteiligung anzuregen.

Auch die thematische Ausrichtung kann die langfristige Wirkung eines Projektes beeinflussen. Die LEADER-Koordinatoren wiesen darauf hin, dass Projekte, die mehrere Ziele gleichzeitig verfolgen und damit auch mehrere Zielgruppen ansprechen, offensichtlich leichter nachhaltig zu gestalten sind als Projekte mit vergleichsweise eindimensionaler Ausrichtung. Ein Beispiel wären kulturelle oder touristische Projekte, die gleichzeitig zur Verbesserung der lokalen Lebensqualität beitragen. Auch Projekte mit innovativem Beispielscharakter („**Leuchtturmprojekte**“) finden mehr Aufmerksamkeit und ggf. Unterstützung in der Öffentlichkeit. Sie können das Interesse neuer Personenkreise (z. B. Jugendliche) wecken, die eigene Ansicht auf die Region verändern und letztlich die Etablierung von LEADER in der Region stärken.

5.2 Externe Umfeldbedingungen

Die letzten Jahre haben den Einfluss externer Herausforderungen auf die Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft demonstriert. Dies gilt auch für die Umsetzung lokaler Strategien, deren Erfolg in hohem Maße vom Zusammenwirken vieler Akteure und Institutionen abhängt. Neben der schockartig aufgetretenen Corona-Pandemie, die vor allem zur Unterbrechung von Kontakt- und Beteiligungsmöglichkeiten führte, wirkte auch die Unterbrechung von Lieferketten hemmend auf die Realisierung von Projekten. Faktoren dieser Art machen deutlich, wie wichtig der Aufbau lokaler Strukturen ist, die auf künftige Herausforderungen aus eigener Kraft reagieren und sich so eine möglichst hohe Gestaltungssouveränität erhalten können. In diesem Zusammenhang kommt lokal verwurzelten Strategien wie dem LEADER-Ansatz eine hohe Bedeutung zu.

Auf der anderen Seite ist absehbar, dass die Chancen einer nachhaltigen lokalen Entwicklung – über finanzielle und organisatorische Bedingungen hinaus – künftig stärker als bisher von demografischen Verschiebungen beeinflusst werden dürften. Im Gegensatz etwa zum Auftreten einer Pandemie verlaufen demografische Prozesse eher schleichend und absehbar, gleichwohl regional schwer steuerbar. Aus Sicht der LEADER-Koordinatoren hat in vielen LEADER-Regionen die Alterung der Gesellschaft bei gleichzeitigen Wanderungsverlusten in den jüngeren Altersgruppen eine tendenziell hemmende Wirkung auf die Fortsetzung nachhaltiger Prozesse. Das betreffe – mit Ausnahme der Managements – alle

Ebenen: die Beteiligungsbereitschaft der Zivilgesellschaft, die Besetzung der LAG-Gremien (Lenkungs- und Entscheidungsaufgaben) sowie die Akteursebene. Ausdruck davon sei nicht nur eine sinkende Motivation für ehrenamtliches Engagement, sondern auch die schwierige Gewinnung dauerhafter Partner zur Planung von Projekten und zum Aufbau von Netzwerken. Nicht zuletzt leide auch die Förderverwaltung unter personellen Knappheiten. Junge Menschen für die Mitarbeit auf allen Ebenen zu gewinnen, werde deshalb immer mehr zu einer zentralen Aufgabe. Nur so könne es auch gelingen, den Erfahrungstransfer von älteren Akteuren an Nachfolgende zu gewährleisten.

Erstaunlicherweise spielen regionalökonomische Zusammenhänge bei der Umsetzung von LEADER-Aktivitäten eine eher untergeordnete Rolle. Das gilt grundsätzlich für die geografische Lage, die durch die Einwohnerzahl bestimmte Größe der Region und mit Einschränkungen auch für deren wirtschaftliche Stärke.

Die **Lage der LEADER-Regionen** – von peripher ländlich bis zu peri-urban – ist offensichtlich weniger für die Anzahl realisierter Projekte als für deren thematische Ausrichtung von Bedeutung. Unterschiedliche regionale Profile, ausgedrückt in unterschiedlichen Stärken und Schwächen, führen zu unterschiedlich ausgerichteten Projekten. Da alle Projekte, von einmaligen Aktivitäten abgesehen, auf längerfristige Wirkungen (nachhaltig) angelegt sein sollten, ist deren Erfolg von der geografischen Lage der LAG relativ unabhängig.

Wird die Beteiligung am LEADER-Programm mit der **Einwohnerzahl der LAGn** in Beziehung gesetzt, zeigt sich bayernweit ein relatives Gleichgewicht sowohl hinsichtlich der Anzahl bewilligter Projekte als auch der Mittelzuweisung pro Einwohner. Dazu wurden in Tabelle 12 alle 68 bayerischen Aktionsgruppen nach ihrer Einwohnerzahl im Jahr 2021 in vier gleichgroße Quartile eingeteilt, die jeweils mit 17 LAGn besetzt sind. Die Gesamteinwohnerzahlen streuen von rd. 1,15 Mio. im untersten bis zu 2,78 Mio. Einwohner (EW) im obersten Quartil. Das vierte Quartil verfügte somit über 2,4-mal so viele Einwohner zur Entwicklung und Umsetzung einer Entwicklungsstrategie als der Durchschnitt der einwohnerschwächsten Aktionsgruppen. Trotzdem wurden in der Förderperiode 2014 bis 2022 fast gleich viele Projekte bewilligt und auch annähernd gleich hohe Fördermittel zugewiesen – was angesichts der ungleichen Bevölkerungszahl dazu führt, dass rechnerisch in den einwohnerschwächsten Regionen deutlich mehr Fördermittel je Einwohner zur Verfügung standen.

Tabelle 12: Inanspruchnahme der LEADER-Förderung in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl der Regionen 2014-2022

LAG-Quartile ¹	2021		LEADER-Förderung 2014-2022			
	Einwohnerklassen	Anzahl der LAGn	Einwohner gesamt	Bewilligte Projekte	Fördersumme insgesamt in €	Fördersumme je EW
Q1	0 – 79.251	17	1.154.670	458	37.656.428 €	32,61 €
Q2	79.252 – 105.018	17	1.606.245	436	40.043.746 €	24,93 €
Q3	105.019 – 133.313	17	2.029.301	433	33.562.243 €	16,54 €
Q4	133.314 – 226.421	17	2.781.704	490	37.878.813 €	13,62 €
Summe		68	6.071.920	1817	149.141.230 €	

¹ Gleichmäßige Verteilung aller 68 Lokalen Arbeitsgruppen nach Einwohnerzahlen

Quelle: Eigene Darstellung, 2023 auf Grundlage des LfStat, 2022a, 2022b und Bewilligungsdaten des StMELF abgerufen am 15.02.2023 (Stand 31.12.2022), 2023d

Leicht stärkere Abweichungen lassen sich im Verhältnis von LEADER-Beteiligung zur **regionalen Steuerkraft** erkennen. Als „Steuerkraft“ werden in Tabelle 13 die statistisch ausgewiesenen

Steuereinnahmen der LAG-Gemeinden aus der Einkommens-, Umsatz- und Gewerbesteuer (Gemeindeanteile) abzgl. der Gewerbesteuerumlage aus dem Jahr 2021 herangezogen. In Quartile eingeteilt, reicht die Streuung von maximal 1,24 Mio. Euro im ersten bis zu 2,65 Mio. Euro im vierten Quartil. In diesem Fall liegt sowohl die Anzahl bewilligter LEADER-Projekte im Förderzeitraum 2014 bis 2022 (393) als auch die Höhe der Gesamtzusendung (33,4 Mio. Euro) in der steuerschwächsten Gruppe unter dem Durchschnitt aller 68 LAGn. Alle anderen Quartile, und damit 75 % der bayerischen LAGn, setzten mehr Projekte um und akquirierten höhere öffentliche Zuwendungen. Bezogen auf die Einwohnerzahl liegen die steuerschwächsten Aktionsgruppen auch in der Fördersumme je Einwohner im Vergleich den anderen Quartilen eher im unteren Bereich.

Tabelle 13: Inanspruchnahme der LEADER-Förderung in Abhängigkeit von den Steuereinnahmen der Regionen im Jahr 2021

LAG-Quartile ¹	2021		LEADER-Förderung 2014-2022			
	Klassen nach Steuereinnahmen ² / Einwohner in Mio. €	Anzahl der LAGn	Einwohner gesamt	Bewilligte Projekte	Fördersumme insgesamt in €	Fördersumme je EW
Q1	0 – 1,24	17	1.832.412	393	33.408.776 €	18,23 €
Q2	1,24 – 1,31	17	1.706.731	475	40.647.130 €	23,82 €
Q3	1,31 – 1,41	17	1.976.498	495	35.877.427 €	18,15 €
Q4	1,41 – 2,66	17	2.056.279	454	39.207.897 €	19,07 €
Summe		68	6.071.920	1817	149.141.230 €	

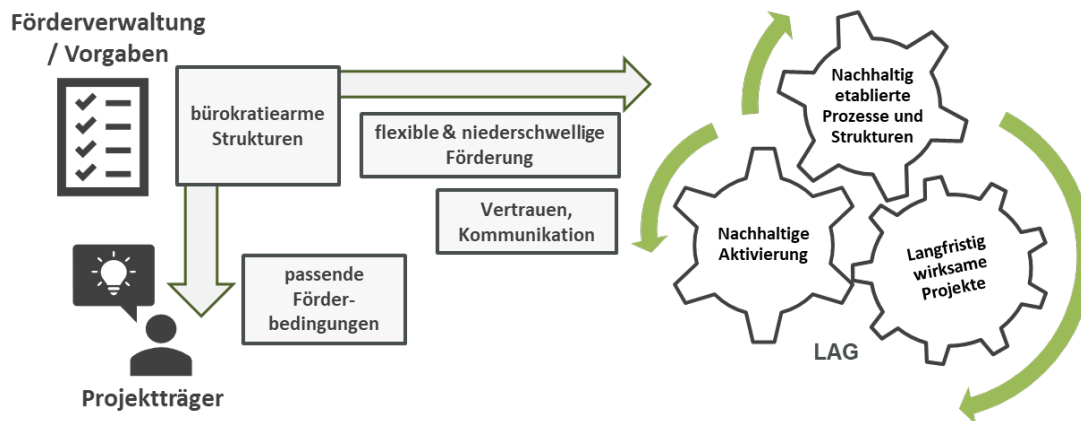
¹ Gleichmäßige Verteilung aller 68 Lokalen Arbeitsgruppen nach Steuereinnahmen der Kommunen.
² Steuereinnahmen: Summe der Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie des IST-Aufkommens der Grundsteuer A, der Grundsteuer B sowie Gewerbesteuer abzüglich der Gewerbesteuerumlage.

Quelle: Eigene Darstellung, 2023 auf Grundlage des LfStat, 2022a, 2022b, 2022c und Bewilligungsdaten des StMELF abgerufen am 15.02.2023 (Stand 31.12.2022), 2023d

Offensichtlich besteht ein Zusammenhang zwischen dem Umfang von LEADER-Aktivitäten und der regionalen Steuerkraft sowie der damit verknüpften Fähigkeit zur Kofinanzierung von Fördervorhaben. Die befragten Projektträger verwiesen diesbezüglich auf das Problem, dass die nachträgliche Auszahlung der Fördermittel nach Projektabschluss häufig Vor- und Zwischenfinanzierungen erfordere. Dies könne das Engagement potenzieller Projektträger durchaus bremsen, auch wenn inzwischen unter bestimmten Voraussetzungen Fördermittel-Vorschüsse gewährt und teilweise günstige Landkreisdarlehen zur Überbrückung in Anspruch genommen werden könnten. Die befragten Projektträger ebenso wie die Vertreter des LAG-Managements unterstrichen, dass insbesondere in wirtschaftsschwachen Regionen die LEADER-Förderung essenziell sei für den Fortbestand des Managements und den Anstoß von Projekten.

Unabhängig von der Einwohnerstärke oder Steuerkraft der Regionen wurde in den Interviews durchgängig darauf hingewiesen, dass die Umsetzung einer Lokalen Entwicklungsstrategien nur dann mit nachhaltigen Wirkungen gelingen kann, wenn das Verhältnis zwischen den erzeugten Wirkungen und dem dafür zu leistenden Aufwand in einem ausgewogenen Verhältnis steht. Dabei wurde unter „Aufwand“ prioritär der **staatlicherseits geforderte Verwaltungsaufwand** genannt, der mit der Komplexität des LEADER-Programms begründet würde.

Abbildung 19: Einflussfaktoren auf die Etablierung nachhaltiger LEADER-Strukturen



Quelle: Eigene Darstellung, 2023

Aus Sicht der befragten Lokalen Aktionsgruppen fördern bürokratiearme Strukturen sowohl die Aktivierung von Bürgern, die Etablierung von Strukturen und Prozessen, als auch die langfristige Wirksamkeit von Projekten (vgl. Abbildung 19). Gefordert wird eine möglichst **flexible Anwendung der EU-weiten Rechts- und Verwaltungsvorgaben**, z.B. weniger komplizierte Antrags- und Abrechnungsverfahren sowie transparente, verständliche und kompakte Verwaltungsabläufe. Ziel sollte sein, Unterstützungsleistungen zu verbessern und die Eigenständigkeit der Projektträger in der Förderabwicklung zu stärken. Damit würde sowohl dem LAG-Management als auch den Projektträgern mehr Vertrauen und Wertschätzung entgegengebracht. Wie wichtig einfache Verwaltungsabläufe sind, zeigt das Projekt „Unterstützung Bürgerengagement“. Niedrige Zugangsschwellen und einfache Maßnahmenumsetzungen haben zahlreiche Akteure zum Mitwirken am LAG-Geschehen motiviert.

Zeitliche Kontinuität von Fördervorgaben ist sowohl für die Prozesse in der LAG als auch für die Aktivierung der lokalen Bevölkerung wichtig; sie wird bisher durch die rechtliche Fixierung von Förderperioden durch die EU verhindert. Andererseits erfordert ein dauerhaftes Interesse an der LAG-Arbeit nach Angaben der befragten Aktionsgruppen eine Anschlussfähigkeit zwischen dem Ende der einen und dem Start einer neuen Förderperiode, um Leerläufe zu vermeiden. Dies setzt auch ein längerfristiges Personalentwicklungskonzept voraus, welches aktuell nur in rund 60 % der befragten LAGn existiert. Zudem sollte nach Möglichkeit vermieden werden, Änderungen formeller Vorgaben (z. B. Formulare oder Merkblätter) rückwirkend in Kraft zu setzen, um Abläufe und Motivation der Projektträger nicht zu hemmen.

5.3 Stellgrößen im LEADER-System

Die Analyse der Einflussfaktoren auf die nachhaltige Wirkung von LEADER ergab viele Detailinformationen, die sich erst im persönlichen Interview erfassen ließen. Wenngleich nicht alle Informationen und Faktoren im gleichen Maße von den LAGn als „erfolgsbeeinflussend“ dargestellt wurden, tauchten bestimmte (in den Grafiken der vorstehenden Kapitel aufgezeigte) Einflussfaktoren vergleichsweise häufiger auf.

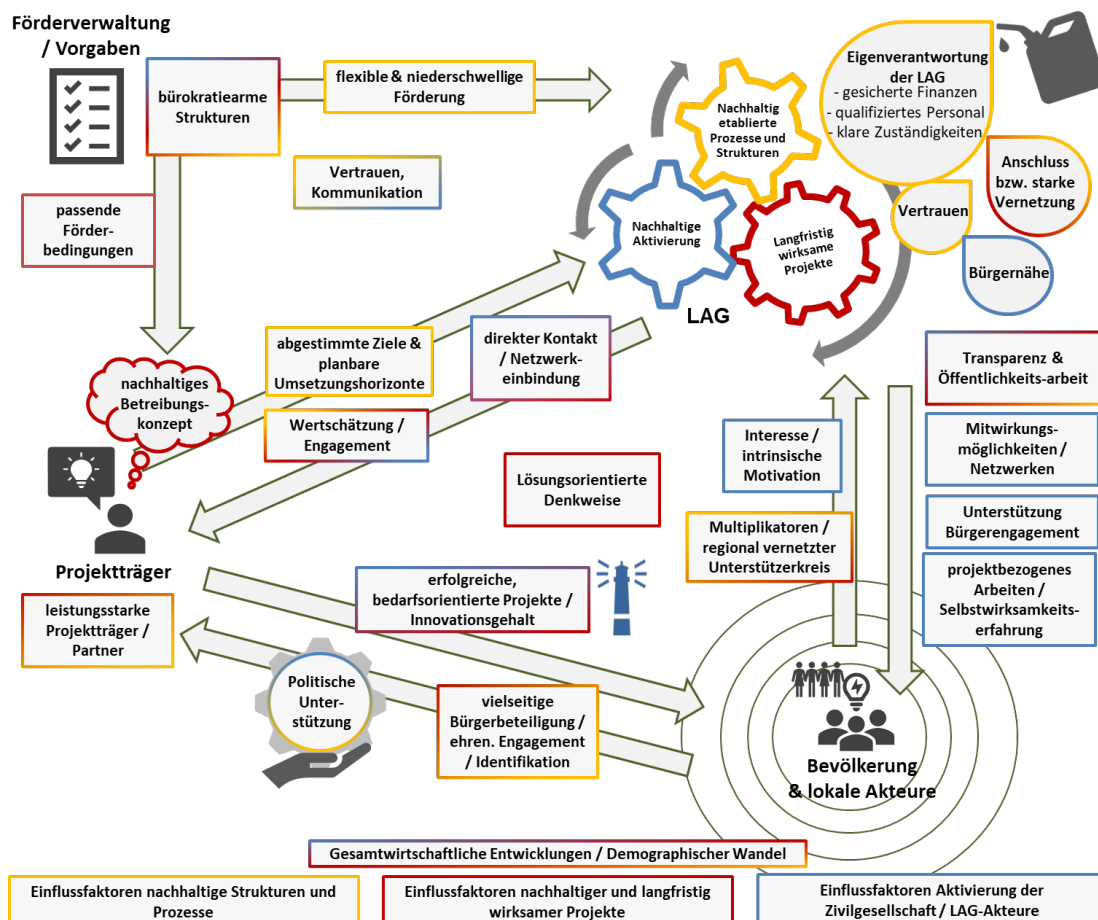
Die Zusammenschau der betrachteten Abläufe in den aufgezeigten System-Teilen „Prozesse und Strukturen“, „Aktivierung von Akteuren“, „Projekte“ sowie „öffentliche Vorgaben/Förderverwaltung“ ist der Versuch, eine abstrahierte Skizze der sozialen Wirklichkeit von LEADER-Verfahren zu beschreiben. In

Abbildung 20 werden die von den Programm-Stakeholdern beeinflussbaren Faktoren als “Stellgrößen” bezeichnet (sofern nicht anders gekennzeichnet). Sie werden farblich differenziert dargestellt und den oben genannten System-Teilen zugeordnet. Als Stellgröße ist somit eine (realistisch) veränderbare Situation im Zusammenspiel der LEADER-Verfahren zu verstehen.

Es ist zu vermuten, dass eine bessere Gestaltung des Gesamt-Zusammenspiels auch zu einem stärkeren “Wirkungsmoment” der LEADER-Prozesse und Projekte beitragen könnte. Ebenfalls ist anzunehmen, dass der Mehrwert von LEADER (vgl. Kapitel 6) davon profitiert, wie intensiv und konstruktiv am Zusammenspiel „gefeilt” wird. Umgekehrt ist ein geringeres Wirkungsmoment zu erwarten, wenn die Kräfte, die mithilfe der beeinflussbaren Stellgrößen auf die Wirkungspunkte wirken, durch Störungen beeinflusst werden.

Abbildung 20 zeigt somit zusammenfassend unterstützende und hemmende Faktoren, welche die beschriebenen Einflussfaktoren im „Gesamtsystem LEADER“ verkörpern.¹⁷ Dabei fällt auf, dass einerseits sehr viele Aspekte im Zusammenhang mit **sozialen Beziehungen und der Aktivierung von Engagement und Zusammenhalt** erscheinen (“Sozialkapital”), andererseits aber auch **Governance-Faktoren** eine Rolle spielen, v. a. im Hinblick auf die dezentrale Steuerung einer regionalen Partnerschaft innerhalb eines EU-Mehrebenen-Fördersystems. Die diesbezüglichen Analyse-Ergebnisse fließen auch in die Synthese zur Untersuchung des Mehrwerts von LEADER ein (vgl. Kapitel 6).

Abbildung 20: Zusammenspiel der Einflussfaktoren im LEADER-Gesamtsystem



Quelle: Eigene Darstellung, 2023

¹⁷ Eine detaillierte Aufstellung der unterstützenden und hemmenden Faktoren auf die verschiedenen Wirkungsbereiche ist im Anhang II zu finden.

6 Mehrwert von LEADER

Seit 2007 ist LEADER Teil des ELER-Programms und unterliegt damit grundsätzlich auch den Verwaltungs- und Evaluationsregularien des ELER-Fonds. Daraus ergeben sich eine Reihe von Herausforderungen für Verwaltung, lokale Akteure und Evaluatoren. Grundproblem ist, dass die Anwendung der LEADER-Methode andere und auch höhere Anforderungen an die Planung und Umsetzung von Aktivitäten stellt als „typische“ ELER-Fördermaßnahmen. Das betrifft insbesondere den engen Bezug zum SWOT-Profil einer Region, die Beteiligung der Zivilgesellschaft auf allen Ebenen, den sektorübergreifenden Ansatz und die Selbststeuerung der lokalen Entwicklungsarbeit. Diese Zusammenhänge werden über die für die ELER-Evaluierung vorgesehenen Indikatoren nicht angesprochen. Der überwiegend qualitative Charakter der LEADER-Wirkungen und der enge Bezug auf die lokalen Lebensverhältnisse erfordert spezifische Bewertungsindikatoren auf der Ergebnis- und Wirkungsebene.

Aufgrund der Verschiedenartigkeit von LEADER in den Methoden und Wirkungen stellt sich die Frage nach dem spezifischen „Mehrwert“ dieses Förderansatzes im Vergleich zu anderen Programmen, die ebenfalls auf die Entwicklung ländlicher Räume abzielen. Die Diskussion über den „Mehrwert von LEADER“ wird seit Jahren von den Länderverwaltungsbehörden, den LAGn und im Kreis der Evaluationsteams geführt. Zuletzt war der „Mehrwert“ auch Gegenstand einer Prüfungsfrage des Europäischen Rechnungshofs (ERH) mit folgendem Inhalt: *„Hat der LEADER-Ansatz / die von der örtlichen Bevölkerung betriebene lokale Entwicklung einen Nutzen erbracht, der die mit ihm / ihr verbundenen zusätzlichen Kosten und Risiken rechtfertigt?“*.

Hinsichtlich der Verwaltungskosten fällt LEADER nicht aus dem Rahmen vergleichbarer ländlicher Entwicklungsprogramme. Wie eine aktuelle länderübergreifende Studie¹⁸ im Auftrag der EU-Kommission zeigt, verursacht LEADER im Durchschnitt rd. 5,5 ct Personalkosten in der Verwaltung für jeden gebundenen Fördermittel-Euro. Für LEADER entstehen damit geringere Verwaltungskosten als z. B. für die Umsetzung des Diversifizierungsprogramms (rd. 12 ct/EUR) oder des EIP-Programms (rd. 13,4 ct/EUR). Auch die durchschnittlichen Verwaltungskosten für die Programme Dorferneuerung (rd. 4,9 ct/EUR) und Agrarinvestitionsförderung (rd. 2,1 ct/EUR) liegen nur leicht unter den Werten für LEADER. In den Kalkulationen jeweils nicht berücksichtigt wurden allerdings die Kosten auf den Ebene der Projektträger und der Lokalen Aktionsgruppen. Bei LEADER sind diesbezüglich vor allem die Aufwendungen für die LES-Erstellung sowie die Beteiligungs- und Entscheidungsverfahren relevant. Diese werden jedoch von den Autoren der Studie als „Investitionen in den Mehrwert“ von LEADER gesehen, die dazu dienen, die Beteiligung und das Netzwerken von lokalen Akteuren zu stärken.

Hinsichtlich des Nutzens von LEADER wird auf die Ausführungen in den Kapiteln 3.1 bis 3.3 verwiesen. Dort aufgegriffene Indikatoren werden auch im Leitfaden zur Evaluierung von LEADER¹⁹ beispielhaft zur „Messung“ des Mehrwerts von LEADER genannt. Um eine zu starke Dopplung der Ergebnisse zu vermeiden, wird die oben genannte Frage in zwei Schritten beantwortet: Zunächst durch einen Überblick der Ergebnisse zu den spezifischen Aspekten, die vom ERH vorgeschlagen wurden; im Anschluss

¹⁸ vgl. European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development, *Evaluation support study of the costs and benefits of the implementation of LEADER – Final report*, Publications Office of the European Union, 2023.

¹⁹ vgl. European Commission, Guidelines. Evaluation of LEADER / CLLD, 2017.

durch den Hinweis auf darüberhinausgehende Wirkungen und Impulse, die LEADER von anderen ELER-Programmen abhebt.

Der ERH betrachtet zur Operationalisierung des Mehrwerts folgende Aspekte:

- Förderung des lokalen Engagements,
- Umsetzung von Projekten, die eine verbesserte lokale Governance, ein verbessertes Sozialkapital oder bessere Ergebnisse brachten,
- Einführung des Multifonds-Ansatzes²⁰.

Auf die beiden erstgenannten Aspekte wird nachstehend im Detail eingegangen.

Aufgrund der unterschiedlichen Vorgaben und Abrechnungsmodalitäten der einzelnen Fonds wendet Bayern den **Multifondsansatz** nicht an, weil der damit verbundene Verwaltungs-Mehraufwand, aber auch die komplizierte Umsetzung in der Förderpraxis, einen möglichen Mehrwert übersteigen dürfte. Stattdessen wird auf Landesebene die bewährte Zusammenarbeit der Fondsverwaltungen mit dem Ziel eines umfassenden, themenübergreifenden Entwicklungsansatzes fortgeführt. Folgende Gründe sprechen dafür:

- Durch den breiten bayerischen LEADER-Ansatz können im Rahmen der LEADER-Förderrichtlinie alle Projekte gefördert werden, die der Umsetzung der LES einer LAG dienen, sofern sie nicht aus einem anderen EU-Fonds oder einer anderen ELER-Förderrichtlinie gefördert werden und keine fachlich betroffene andere Verwaltung Einwände gegen eine LEADER-Förderung geltend macht.
- Die LEADER-Koordinatoren stehen als Beamte der Verwaltung in ihrem Gebiet (i. d. R. Regierungsbezirk) den LAGn und allen LEADER-Akteuren als zentrale Ansprechpartner und Berater zur Verfügung. Zu ihren Aufgaben gehört die Abstimmung mit anderen Verwaltungen und Fonds (insbesondere Fachabteilungen der Regierung, Verwaltung für Ländliche Entwicklung), und zwar sowohl allgemein im Sinne einer umfassenden Regionalentwicklung als auch einzelfallbezogen auf Projektebene. Dies erfolgt vor allem im Rahmen regelmäßiger Austauschrunden / Jour fixe und sonstigen geeigneten Formaten.
- Zu den Aufgaben jeder LAG zählt auch die Mitwirkung bei der Koordinierung von Konzepten, Akteuren und Prozessen zur regionalen Entwicklung im jeweiligen Gebiet.

Eine enge **Abstimmung** zwischen Verwaltungen und Fonds sowie eine umfassende Information der Akteure über die verschiedenen Fördermöglichkeiten und jeweiligen Ansprechpartner ist somit gewährleistet. Sie ermöglicht es, auf die jeweiligen Zielgruppen und Projekte einzugehen und aus LEADER-Prozessen entstandene Projekte ggf. auch durch andere Fonds zu fördern, sofern dies im Einzelfall zielführender ist.

Förderung des lokalen Engagements

Die breit aufgestellten LAGn in der Rechtsform eines Vereins begünstigen eine starke Beteiligung von Interessenträgern an der Gestaltung und Durchführung von LEADER. Bezogen auf die befragten 57 bayerischen LAGn lag die Mitgliederzahl 2022 im Durchschnitt bei 91, mit einer Streuung von 21 bis

²⁰ vgl. Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht: LEADER und von der örtlichen Bevölkerung betriebene lokale Entwicklung: Lokales Engagement wird gefördert, doch Zusatznutzen ist noch immer nicht ausreichend nachgewiesen, 2022.

359 Mitgliedern. Von den insgesamt 4.714 registrierten Mitgliedern rechneten mehr als die Hälfte zur Gruppe der Wirtschafts- und Sozialpartner; über 20 % der Mitglieder waren Frauen. Eine derart hohe Beteiligungsquote ist beispielhaft für andere ELER-Programme.

Über verschiedene Beteiligungsformate ist es gelungen, Personen aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft für eine aktive Mitwirkung in regionalen Entwicklungsprozessen zu gewinnen. Aus „Start-Workshops“ zu Beginn einer Förderperiode entwickeln sich regelmäßig thematische Arbeitsgruppen, Foren und Stammtische, die zum Erfahrungsaustausch und zur Generierung von Ideen für die weitere Entwicklungsarbeit beitragen. Eine koordinierende und impulsgebende Rolle spielt dabei das LAG-Management, dem es in der Förderperiode von 2014 bis 2022 in mehr als der Hälfte der Fälle gelungen ist, auch neue Zielgruppen zu gewinnen.

Die Corona-Pandemie hat die Beteiligungsbereitschaft ebenso wie die Realisierung von Projekten zunächst gehemmt. Neue Kommunikationstechniken und Beratungsangebote haben geholfen, die laufenden Programmarbeiten – verlangsamt – fortzusetzen und Handlungsflexibilität zu wahren. Eine wichtige Rolle spielte dabei das Projekt „Unterstützung Bürgerengagement“, das – bei geringem Mitteleinsatz – eine hohe Motivationswirkung erzielte.

Die Vorbereitung von Projektvorschlägen in Arbeitsgruppen, die Auswahl von Vorschlägen anhand bayernweit einheitlicher Kriterien im Entscheidungsgremium sowie die fachliche und förderrechtliche Begleitung von Projektträgern durch die LAG-Managements und LEADER-Koordinatoren erfolgt weitgehend autonom auf regionaler Ebene. Abhängig von der Art der Projektvorschläge sind auch die Kommunen eingebunden.

Als wichtige Stütze für ein dauerhaftes regionales Engagement hat sich die Zusammenarbeit der LAG-Managements mit anderen regional tätigen Managements, Initiativen oder weiteren nichtstaatlichen Institutionen herausgebildet. Sie bündeln Erfahrungswissen aller Beteiligten, erleichtern eine fachübergreifende Vorbereitung und Umsetzung auch größerer Projekte und erweitern regionale Gestaltungsmöglichkeiten, sofern eine Kombination von Fördermitteln möglich ist.

Verbesserte lokale Governance

Eine verbesserte Governance wird unter anderem über eine verbesserte Interaktion zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren bei der Durchführung von LEADER erreicht. Der bayerische LEADER-Ansatz geht in seinen Wirkungen weit über diese enge Sichtweise hinaus und schließt – auch als Erfahrung aus der Corona-Pandemie - die Stärkung regionaler Selbststeuerungsfähigkeiten mit ein.

Wie die Analyse gezeigt hat, konnten über die Arbeit der LAGn und deren Managements in Kooperation mit Kommunen, weiteren regionalen Managements und Verwaltungsstellen auf regionaler Ebene Koordinierungs- und Steuerungskompetenzen aufgebaut werden, die den Regionen eine höhere Anpassungsflexibilität an veränderte Aufgabenstellungen und mehr Gestaltungsspielräume für eine eigenständige Regionalentwicklung bieten. Keine der 68 bayerischen LAGn arbeitet solitär, d. h. ohne organisierte Kooperation mit anderen Institutionen bzw. Akteuren, die ähnliche Zielsetzungen verfolgen. Im Verlauf der LEADER-Programme und unterstützt durch regionale Politik und Verbände haben sich unterschiedlich intensive Formen der Zusammenarbeit mit unterschiedlichen regionalen Gestaltungsmöglichkeiten herausgebildet. Grob zusammengefasst lassen sich drei Typen unterscheiden:

- **Fallweise und themenabhängige Kooperation** einer LAG mit Vereinen oder anderen regionalen Managements, z. B. zur Planung und Umsetzung von Projekten in den Bereichen Kultur,

Tourismus, Umwelt oder lokale Versorgung; Bündelung unterschiedlicher Kompetenzen und Ressourcen, Professionalisierung von Planungs- und Umsetzungsverfahren, gemeinsame fachliche Profilierung gegenüber Bevölkerung und Verwaltung.

- **Bündelung unterschiedlicher Managementkompetenzen „unter einem Dach“** zu verschiedenen Themenbereichen der Regionalentwicklung; Die Bündelung erfolgt z. B. unter der Leitung einer Landkreisverwaltung (Stabsstelle); Neben dem LEADER-Management und dem (landkreisweiten) Regionalmanagement können Managementstellen etwa aus den Bereichen Bildung, Energie, Tourismus, Kultur usw. eingebunden sein. Durch die Bündelung entsteht ein verstärkter Austausch zwischen den Managements, was zu einer effizienteren Regionalentwicklung durch leichtere Weitervermittlung von Kontakten, Bündelung von inhaltlich passenden Veranstaltungen sowie gegenseitige Unterstützung und Beratung führt.
- **Einrichtung regionaler Entwicklungsagenturen** als Plattform zur kontinuierlichen Zusammenarbeit an einer gemeinsamen regionalen Entwicklungsstrategie, in die auch die Umsetzung einer LES eingeschlossen ist; Aus der Kooperation entwickeln sich fachliche Kompetenzzentren, die in der Region als solche wahrgenommen werden und dank ihrer Unterstützung durch Politik und Gesellschaft und der sektorübergreifenden Zusammenarbeit über erweiterte Gestaltungsspielräume in der Verfolgung regionaler Entwicklungsziele verfügen.

Positive Governance-Effekte zeigen sich nicht nur im Zusammenhang mit der Realisierung geförderter Projekte, sondern – umfassender – auch durch die Implementierung der LEADER-Charakteristika. Der Prozess reicht von der Bürgerbeteiligung über die Entwicklung einer Entwicklungsstrategie bis zur Planung und Umsetzung von Aktivitäten. Wesentlich dafür sind die Vorgaben zur Einrichtung einer LAG, eines kontinuierlichen Beteiligungsprozesses sowie zur Projektauswahl über ein lokales Entscheidungsgremium. Innerhalb der Gruppen werden offene Entscheidungsprozesse ohne Dominanz einzelner Interessenträger gewahrt.

Die engsten Kontakte unterhalten die Lokalen Aktionsgruppen erwartungsgemäß mit den Kommunal- und Landkreisverwaltungen ihres Gebiets, die häufig in Entscheidungs- und/oder Genehmigungsprozesse eingebunden sind (vgl. Abbildung 5). Außerdem haben die LAGn – individuell unterschiedlich – eine auf Dauer angelegte Zusammenarbeit mit praktisch allen regional relevanten nichtstaatlichen Initiativen und Institutionen aufgebaut. Wie Abbildung 21 zeigt, unterhalten die 57 befragten LAGn besonders intensive Kontakte zu den Regionalmanagements (StMWi), den Tourismusverbänden sowie den ILE-Regionen innerhalb des LEADER-Gebiets. Hier wie auch bei der Zusammenarbeit mit Akteuren in den Bereichen Bildung, Regionalvermarktung, Klimaschutz oder Gesundheit, lieferten die LAG-Managements nicht nur Inputs zur Erfüllung derer Aufgaben, sondern setzten teilweise auch langfristige Entwicklungsimpulse. Weil die Zusammenarbeit von beiden Seiten genutzt wird, sind Netzwerke entstanden, die sektorübergreifend arbeiten und regionale Handlungsmöglichkeiten erweitern. In den Interviews hoben die LAG-Managements deshalb auch als wichtigen Mehrwert hervor, dass auf ihre Initiative hin Akteure unterschiedlicher Fachrichtungen zusammengebracht wurden, die zuvor in keinem engeren Kontakt standen; und gleichzeitig Möglichkeiten genutzt wurden, Ressourcen verschiedener Akteure für die Umsetzung gemeinsamer Aktivitäten einzusetzen.

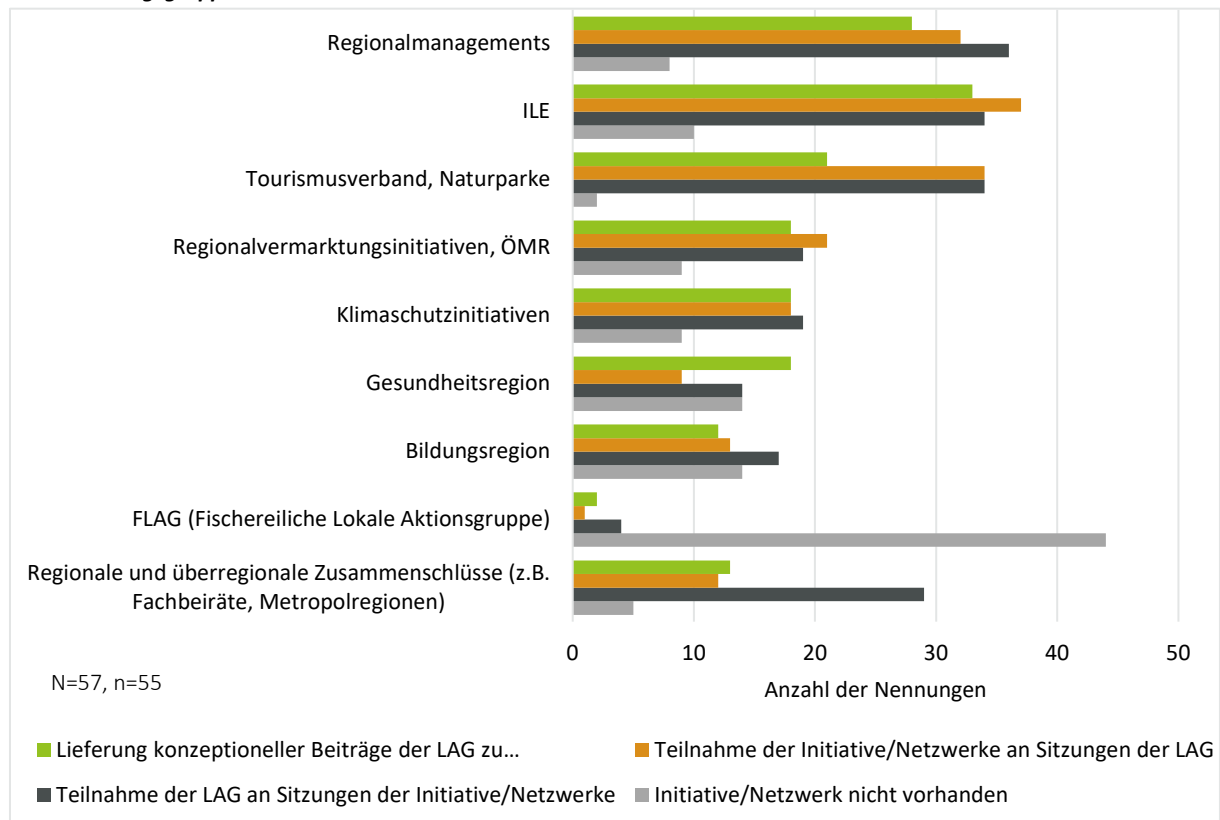
Die Vernetzung der LAGn mit anderen regionalen Initiativen / Akteuren stärkt die Wahrnehmung und Stellung der LAG in der Region. Bei den Befragungen in den 14 Fallstudienregionen wurde in 12 Fällen angegeben, die Rolle eines „**Katalysators für Zusammenarbeit und Vernetzung**“ in der Region zu

übernehmen. An zweiter Stelle stehe die Funktion der Managements, über Projektentwicklung und Kooperation mit Partnerinstitutionen **konkrete Entwicklungsaufgaben** zu übernehmen. Dafür sei es ein Vorteil, Mittel aus verschiedenen öffentlichen und privaten Quellen beschaffen zu können.

In der Gesamtschau ist davon auszugehen, dass

- durch Bündelung regionaler Kräfte Themen fachübergreifend bearbeitet und Wirkungen erzielt werden konnten, die allein über LEADER bzw. ohne LEADER nicht erreichbar gewesen wären;
- durch den Einsatz von LEADER eine Stärkung der Fähigkeit zum Aufbau von Partnerschaften und einer kooperativen Verwaltung erreicht werden konnte.

Abbildung 21: Art und Intensität der Beteiligung des LAG-Managements an der Arbeit von Regionalinitiativen, Gremiums- und Steuerungsgruppen sowie lokalen Netzwerken



Quelle: Eigene Darstellung, 2023 auf Grundlage der Onlinebefragung aller bayerischen LAGn, 2023

Verbessertes Sozialkapital

Die Beiträge der LEADER-Gruppen zur Verbesserung der regionalen Governance fördern grundsätzlich auch die Verbesserung des Sozialkapitals in den LEADER-Gebieten. Im Vordergrund steht die Stärkung des sozialen Zusammenhalts durch Zusammenarbeit in Arbeitsgruppen und Netzwerken, aber auch die Nutzung von Erfahrungsgewinnen zur Koordination von Interessen und Stärkung der regionalen Selbststeuerungsfähigkeit.

Die LAGn in Bayern sind stark in ihren Regionen vernetzt. Dies gilt vor allem für jene, die Erfahrungen aus mehreren LEADER-Programmen nutzen können. Ausdruck dafür ist sowohl die anlassbezogene Zusammenarbeit mit Akteuren unterschiedlicher Fachrichtungen (vgl. Abbildung 21) als auch die regelmäßige Zusammenarbeit mit ausgewählten Entwicklungs- und Koordinationsstellen in der Region, z. B.

in der Landkreisverwaltung oder mit Tourismusämtern. Mehr als 60 % der 57 befragten LAGn nahmen z. B. an den Sitzungen von ILE-Zusammenschlüssen und Regionalmanagements teil und konnten primär konzeptionelle Beiträge in deren Arbeit einbringen. Drei Viertel der befragten Gruppen gaben an, dass aktuelle Themen der LES mit anderen Fachplanungen und Regionalkonzepten (z. B. ILE) abgestimmt würden.

Die Zusammenarbeit der regionalen Institutionen hat gegenseitiges Vertrauen erzeugt, in den Augen der Bevölkerung die Aufgaben der lokalen / regionalen Entwicklung stärker ins Bewusstsein gerückt und Wertschätzung für die damit betrauten Akteure geschaffen.

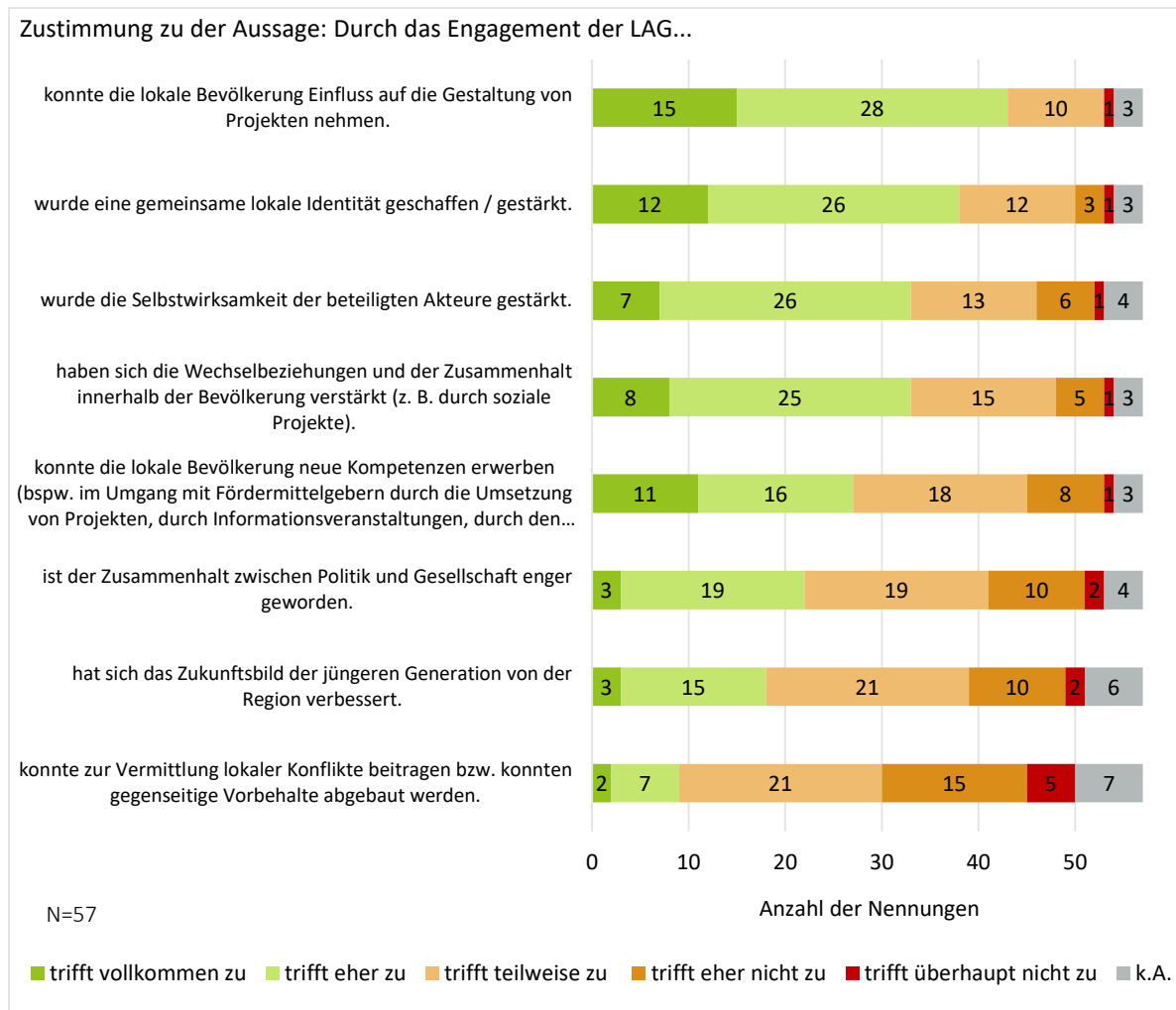
Wesentlich ist aber auch der Zuwachs an Erfahrungswissen durch aktive Beteiligung am LEADER-Prozess. Das betrifft jene Bevölkerungsteile, die sich in thematischen Arbeitsgruppen oder Gremien der LAG engagieren, außerdem die Projektträger über ihre Kontakte zum LAG-Management und zu Verwaltungsstellen, nicht zuletzt auch die LEADER-Managements selbst, die neben Methoden- und Sozialkompetenzen auch Erfahrungen mit komplizierten Förderverfahren gewinnen konnten. Die Erweiterung dieser Kompetenzen ist eine wichtige Voraussetzung für eine langfristige Wirksamkeit des LEADER-Ansatzes.

Aus Sicht der befragten LAG-Managements schafft deren Engagement im LEADER-Prozess vor allem folgende Kompetenzgewinne (vgl. Abbildung 22):

- Fähigkeit, Einfluss auf die Gestaltung von Projekten nehmen zu können,
- zur Stärkung regionaler Identität beitragen zu können,
- auf den Zusammenhalt in der Bevölkerung einwirken zu können,
- persönliche Fähigkeiten (Kommunikation, Planung, Bewertung, Umsetzung usw.) stärken zu können (Selbstwirksamkeit).

LEADER ist häufig als ein „fortlaufender Lernprozess“ beschrieben worden, der durch Erprobung lokaler Lösungen und unter Anwendung spezifischer Methoden zur Verbesserung lokaler Verhältnisse beiträgt. Die Teilnahme an diesem Prozess fördert neue Sicht- und Arbeitsweisen und unterstützt den Aufbau persönlicher Kompetenzen. Der gegenseitige Austausch zwischen Aktionsgruppen und anderen regionalen Akteuren erweitert den Blick auf Handlungsoptionen, verringert das Risiko von Fehlentscheidungen und führt letztlich zu mehr Selbstbewusstsein in der Gestaltung regionaler Prozesse. Der gegenseitige Austausch und die Teilnahme an landes- und bundesweiten Informations- und Vernetzungstreffen haben dazu beigetragen, Kooperationspartner zu gewinnen und in Einzelfällen auch regionsübergreifende Projekte zu realisieren.

Leider ist es allerdings noch nicht gelungen, Vertreter der jungen Generation in solche Prozesse dauerhaft einzubinden. Neben den Inhalten bildet die Langfristigkeit regionaler Entwicklungsprozesse eine hohe Hürde für Personen, die in diesem Lebensabschnitt andere Prioritäten setzen (müssen). Um den jungen Teil der Gesellschaft dennoch zu gewinnen, sollten alternative Beteiligungsformen erprobt werden.

Abbildung 22: Wirkungseinschätzung von LEADER-Maßnahmen durch die LAG-Managements im Bereich Sozialkapital


Quelle: Eigene Darstellung, 2023 auf Grundlage der Onlinebefragung aller bayerischen LAGn, 2023

Bessere Ergebnisse

Im Vergleich zu anderen regionalen Förderprogrammen unterliegen Auswahl und Umsetzung von LEADER-Projekten methodischen Spielregeln, die quasi der Qualitätssicherung der Aktivitäten dienen. Projektvorschläge müssen auf einen konkreten Bedarf ausgerichtet sein; die Beteiligung der Zivilgesellschaft in der Planungsphase und ein breit aufgestelltes EG verhindern Beschlüsse, die den Zielen der LES entgegenwirken; die LAG-Geschäftsstellen als leicht erreichbare Anlaufstellen unterstützen fachlich und administrativ in allen Phasen der Projektentwicklung; zudem begünstigt ein vorgeschalteter Beratungsprozess unter Mitwirkung der LEADER-Koordinatoren die Auswahl nachhaltiger Projekte und die Qualität des gesamten Verfahrensablaufs. Diese Rahmenbedingungen sind mit dafür verantwortlich, dass in der Förderperiode von 2014 bis 2022 nahezu alle Projekte planmäßig umgesetzt wurden (vgl. Kapitel 3.3).

Für die „passende“ Projektauswahl bietet das LEADER-Programm zwei wichtige Vorteile:

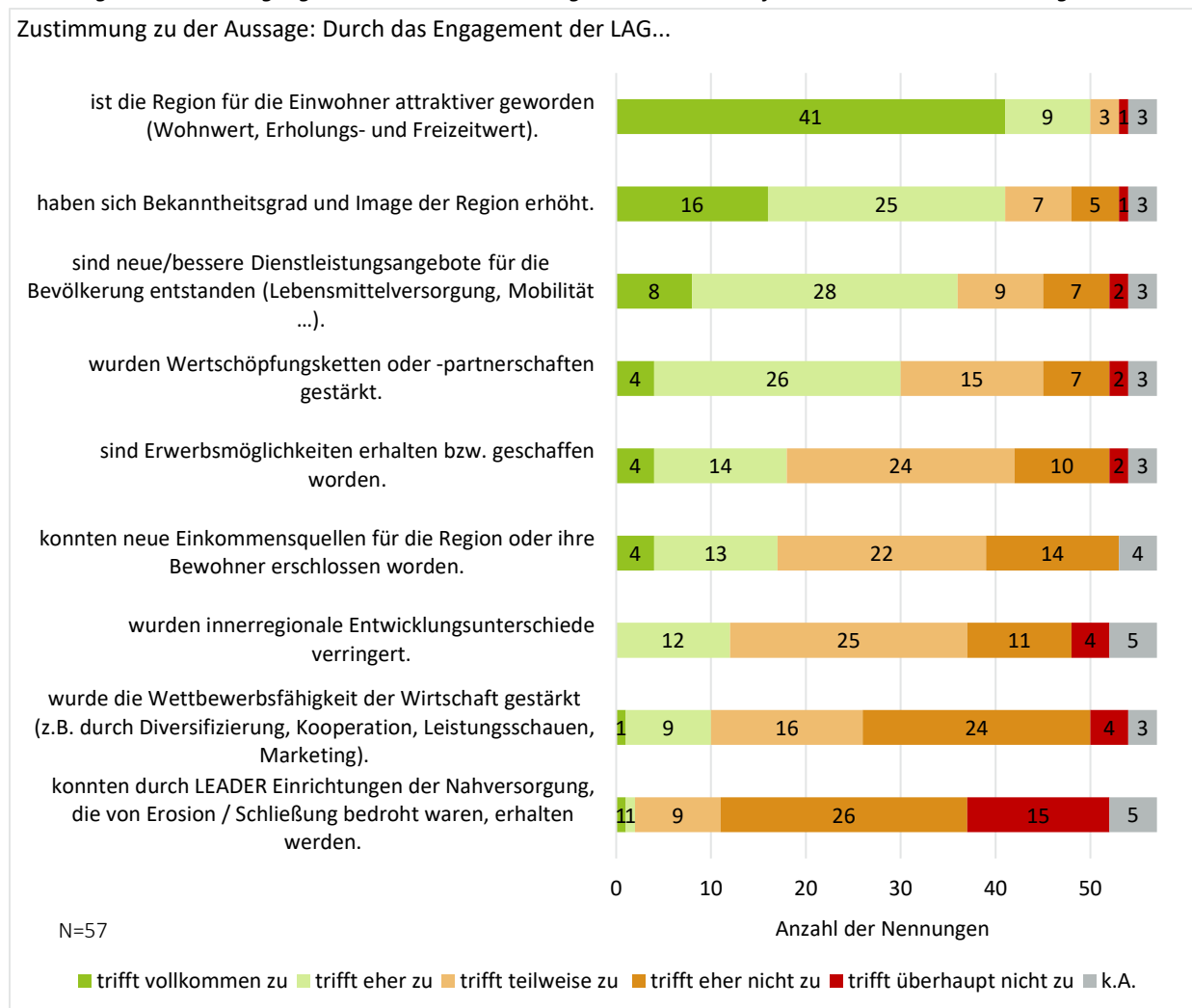
- Es können Kleinprojekte unterstützt werden, die unter der Zugangsschwelle anderer Förderprogramme liegen, aber möglicherweise eine wichtige Hebelwirkung zur Verbesserung lokaler Lebensverhältnisse bieten. Dazu rechnen auch Pilotvorhaben, die aus lokaler Sicht innovative

Problemlösungsansätze enthalten. Häufig handelt es sich dabei um Ideen, die im Rahmen von Beteiligungsprozessen zu Projektvorschlägen reifen.

- Die thematische Vielfalt des Programms erleichtert passende Reaktionen auf Bedarfe in nahezu allen Bereichen der ländlichen Lebensverhältnisse, von kulturellen und sozialen bis zu wirtschaftlichen und ökologischen Zusammenhängen.

Aus der Sicht der LAG-Managements lässt sich den LEADER-Projekten ein breites Spektrum an Wirkungen zuordnen (vgl. Abbildung 23). An erster Stelle stehen die Aufwertung des Lebensumfelds der Bevölkerung und die Verbesserung der lokalen Infrastruktur. Damit korrespondiert die wahrgenommene Imageverbesserung der Region. Hier liegt eindeutig der Schwerpunkt von LEADER. Wirtschaftliche Effekte beschränken sich auf partielle Ansätze zur Schaffung neuer Erwerbs- und Einkommensmöglichkeiten sowie zur Stärkung von Produkt-Wertschöpfungsketten. Auf die Gesamtregion ausstrahlende wirtschaftliche Impulse, die sich in einer signifikanten Verbesserung der Erwerbs- und Einkommensverhältnisse oder gar in der Verringerung intraregionaler Disparitäten ausdrücken würden, kann LEADER dagegen aufgrund seines Ansatzes und seiner finanziellen Ausstattung nicht liefern.

Abbildung 23: Einschätzung regionalökonomischer Wirkungen von LEADER-Maßnahmen durch die LAG-Managements



Quelle: Eigene Darstellung, 2023 auf Grundlage der Onlinebefragung aller bayerischen LAGn, 2023

Vorteilhaft auf Art, Größe und Qualität von LEADER-Projekten wirkt sich auch die Vernetzung mit anderen regionalen Akteuren aus. Sie erlaubt es, durch Kombination mit anderen Förderprogrammen auch Projekte mit einem größeren räumlichen Wirkungsspektrum und multiplen Wirkungen anzustoßen. Dabei kann LEADER aufgrund seines breiten Ansatzes thematische Akzente setzen – etwa durch die Konzeption innovativer Projekte – und Förderspielräume nutzen, die andere Programme nicht bieten.

Ein nachhaltiger Mehrwert von LEADER entsteht nur durch das erfolgreiche Zusammenspiel von breiter Beteiligung der Zivilgesellschaft und aktiven Netzwerken, bedarfsgerecht zugeschnittenen und sektorübergreifenden Projekten sowie leistungsfähigen Planungs- und Umsetzungsstrukturen. Ein LEADER-Koordinator betonte die Synergien zwischen diesen drei Elementen sehr treffend mit den Worten: „Ein Netzwerk ohne die Möglichkeit, Ideen mithilfe einer Förderung umzusetzen, hat keinen Bestand; Investitionen ohne Netzwerke und Prozesse sind nur „Betongold“; und neu geschaffene Strukturen führen ohne Investitionen und Netzwerke zu keiner wirksamen Regionalentwicklung.“

Der LEADER-Ansatz mit den sieben LEADER-Merkmalen stellt hohe Ansprüche an die Verwaltung, LAGn sowie die Projektträger, welcher in dieser Dichte und Stringenz von keinem anderen ELER-Programm gefordert wird. Damit einher geht ein – am Fördervolumen gemessen – hoher staatlicher Verwaltungsaufwand sowie Zeit- und Personalaufwand in den LEADER-Gebieten. Die EU-weit einheitlichen Programmvorgaben bieten nicht die notwendige Flexibilität, um unter heterogenen Umfeldbedingungen auf lokaler Ebene eine effiziente Programmumsetzung zu erleichtern. Dabei spielt auch eine Rolle, dass der multisektorale Entwicklungsansatz von LEADER in Beratungs-, Bewilligungs- und Prüfprozessen hohe Anforderungen an eine agrarsektoral ausgerichtete Verwaltung stellt.

LEADER, ursprünglich entstanden als neuartige Initiative zur Förderung der lokalen Entwicklung, hat in der praktischen Umsetzung Erfahrungswissen generiert, das in der heutigen Förderlandschaft breite Anwendung findet. Das betrifft die stärkere Betonung von Bürgerbeteiligung bei lokalen Entwicklungsmaßnahmen, die Einforderung innovativer Ansätze, aber auch die Einführung von Auswahl- und Wettbewerbsverfahren vor der Entscheidung über Förderanträge. Kommunale Allianzen widmen sich gemeindeübergreifend gemeinsamen Herausforderungen und auch die Zusammenarbeit über Regionsgrenzen hinweg ist durch LEADER einfacher geworden. Nicht zuletzt hat die thematische Offenheit von LEADER viele Bürgerinnen und Bürger motiviert, sich an der Mitgestaltung ihrer Lebensumwelt zu beteiligen und auf diesem Weg Potenziale erschlossen, die von anderen Programmen nicht angesprochen wurden. Letztlich trägt LEADER wie kaum ein anderes Programm dazu bei, den Bürgern „Europa“ vor Ort sichtbar zu machen und europäische Ziele wie Kohäsion, Partnerschaft und Zusammenarbeit in der (Zivil-)Gesellschaft zu verankern.

7 Zusammenfassung und Empfehlungen

7.1 Zentrale Ergebnisse und Analysen

Das LEADER-Programm ist in der bayerischen Förderlandschaft seit über 25 Jahren fest verankert. In der Förderperiode von 2014 bis 2022 nahmen 68 Regionen daran teil. Sie decken nahezu den gesamten ländlichen Raum Bayerns ab, über die Hälfte von ihnen können auf Erfahrungen aus mehr als zwei Förderperioden aufbauen.

Besonderheiten des LEADER-Programms

Sieben spezifische LEADER-Charakteristika bilden gewissermaßen die DNA des Programms. Der gebietsspezifische Ansatz in Verbindung mit einer individuellen Lokalen Entwicklungsstrategie und die Forderung nach sektorübergreifender Zusammenarbeit in allen Stadien des Programms schaffen die Voraussetzungen für passgenaue Beiträge zur Lösung regionaler Herausforderungen. Eine breite Beteiligung der Bevölkerung, von Vereinen, Verbänden und der Wirtschaft, fördert eine demokratische Selbststeuerung auf regionaler Ebene durch die Lokalen Aktionsgruppen (LAG), die in der Rechtsform eines Vereins organisiert sind. Ein professionelles Management als Scharnier zwischen Förderverwaltung, Bewilligungsbehörden, Kommunen und Akteuren hat sich bewährt und durch seine Arbeit mit dazu beigetragen, dass vergleichbare Managementstellen auch in anderen Politikfeldern eingerichtet wurden. Durch die Vernetzung mit weiteren Managements, Fachforen, Verwaltungsstellen und regionalen Initiativen wurde eine fach- und gebietsübergreifende Zusammenarbeit ebenso erleichtert wie die Umsetzung von regional-innovativen Entwicklungsvorhaben.

LEADER ist ein Anreiz- und Anschubprogramm für kleinräumige Entwicklungsansätze auf regionaler Ebene. Angesichts der begrenzten Mittelausstattung geht es dabei nicht um große Investments mit regionalökonomischen Outputs. Im Vordergrund steht vielmehr die Verbesserung der Lebensbedingungen in ländlichen Gebieten in einem umfassenden Sinn: Von der Versorgung der Bevölkerung mit Basisdienstleistungen über Verbesserungen im sozialen und kulturellen Bereich bis zur Erschließung neuer Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten. Um diese überwiegend qualitativen Aufgaben gestalten und die Fördervorhaben zum Anstoß einer dauerhaften Entwicklung nutzen zu können, ist der Aufbau regionaler Steuerungsstrukturen von Beginn an Teil des Programms.

Trotz seiner Verschiedenartigkeit wurde LEADER ab 2007 in die umfassendere ELER-Förderung integriert – mit der Folge, dass für LEADER seitdem die gleichen standardisierten Bewertungsverfahren wie für andere Programme zur ländlichen Entwicklung anzuwenden sind. Sie lassen eine umfassende Bewertung der überwiegend qualitativen Wirkungen von LEADER nicht zu. Die hier vorgelegte Studie bildet deshalb eine Ergänzung der regulären Programmbewertung. Sie fokussiert auf die in der Programmbeschreibung verlangte Nachhaltigkeit der LEADER-Aktivitäten. Die Analyse orientiert sich dabei an Forschungsfragen, die Bezug nehmen auf die Wirkungen der angewandten LEADER-Methode, auf Einflussfaktoren auf die Nachhaltigkeit lokaler Prozesse und Projekte sowie auf die Fähigkeit der Methode, extern ausgelöste Herausforderungen und Krisen (z. B. Corona-Pandemie) besser zu bewältigen.

Datengrundlagen und Untersuchungsdesign

Zeitliche Bezugsbasis dieser Studie ist weitgehend die Förderperiode von 2014 bis 2022. Zur Beantwortung der Forschungsfragen wurden Informationen, Einschätzungen und Daten auf vier Ebenen gesammelt:

- umfangreiche Onlinebefragung aller 68 LAGn, die von 57 (84 %) abgeschlossen wurde;
- Interviews in 14 LAGn (Fallstudienregionen), ausgewählt nach regionalen Kriterien und der Dauer ihrer LEADER-Erfahrungen;
- Befragung von elf Projektträgern aus den Fallstudienregionen;
- Interviews mit sechs von neun LEADER-Koordinatoren (Beamte der Landwirtschaftsverwaltung) auf Regierungsbezirksebene.

In einem ersten Schritt erfolgt die Bewertung der Wirkungen von LEADER in Anlehnung an die Interventionslogik, die auch für die „Pflichtevaluation“ des Programms vorgesehen ist. Mögliche Wirkungen werden nach drei Ebenen differenziert: Nachhaltig etablierte Prozesse, Aktivierung der Zivilgesellschaft sowie langfristig wirksame Projekte. Jede Ebene wird durch ein Set ausgewählter Indikatoren operationalisiert.

Im zweiten Schritt folgt eine Zuordnung der indikatorgestützten Ergebnisse zu vier Dimensionen von Nachhaltigkeit, angepasst an die Reichweite der LEADER-Programmebene:

- eigennutzenorientierte Nachhaltigkeit: Weiterführung von Projekten oder Prozessen primär aus Eigeninteresse;
- umfeldorientierte Nachhaltigkeit: Umsetzung und Fortführung von Aktivitäten mit dem Effekt, dass ein Nutzen auch für das nähere Umfeld entsteht;
- systemorientierte Nachhaltigkeit: Durchführung von Aktivitäten mit dem Ergebnis, die Lern- und Leistungsfähigkeit eines umfassenderen Systems zu erhöhen;
- zukunftsorientierte Nachhaltigkeit: Realisierung von Prozessen und Projekten mit dem Resultat einer künftig höheren Anpassungs- und Widerstandsfähigkeit der Regionen.

Schließlich liefert die Verknüpfung der Wirkungsanalyse mit der Zuordnung von Wirkungen zu den Nachhaltigkeitsdimensionen Hinweise auf die Nachhaltigkeit von LEADER-Aktivitäten. Dabei werden auch Erfahrungen aus der Planung und Umsetzung des Programms berücksichtigt.

Nachhaltigkeit des LEADER-Systems

In den Verfahrensregeln des Programms ist bereits ein hohes Maß an Nachhaltigkeit angelegt:

- der gebietsspezifische Ansatz und die Beteiligung von Wirtschafts- und Sozialpartnern gewährleisten einen engen Bezug der Maßnahmen zu regionalen Herausforderungen und Bedarfen;
- eine differenzierte Lokale Entwicklungsstrategie (LES) bildet die methodische Grundlage für zielorientierte Projektarbeit;
- ein kriterienbasiertes Projektauswahlverfahren berücksichtigt Nachhaltigkeitsaspekte unmittelbar;
- das LAG-Management und die LEADER-Koordinatoren bieten projekt- und verfahrensbezogene Hilfestellungen während der gesamten Projektentwicklungsphase an, die auch Überlegungen zu langfristigen Wirkungen einschließen.

Die Beurteilung des Fördersystems richtet sich auf alle Aktivitäten der LAGn und schließt über die Projektebene hinaus auch die geschaffenen Strukturen sowie Prozesse ein, welche die Basis einer lokal gesteuerten Entwicklung bilden (Management, LAG-Gremien, Netzwerke usw.). Eine zentrale Rolle spielt das Management, das in der Mehrzahl der Fälle jedoch von öffentlichen Finanzmitteln abhängt. Obwohl in allen bayerischen Aktionsgruppen professionelle Fachkräfte die Umsetzung der LES steuern, fehlt in jeder dritten ein über eine Förderperiode hinausgehendes Personalentwicklungskonzept.

Gleichwohl haben sich die internen Strukturen der Aktionsgruppen im langen Verlauf der LEADER-Förderung gefestigt und werden auch von den regionalen Verwaltungsstellen und Entwicklungsinitiativen akzeptiert.

Förderung langfristig angelegter Prozesse

Trotz hoher methodischer Anforderungen ist die Zahl der teilnehmenden Aktionsgruppen seit Einführung des Programms kontinuierlich gestiegen. Die LEADER-Förderung wird als Hilfestellung nicht nur für die Realisierung von Einzelprojekten, sondern auch als Grundlage für den Aufbau regionaler Selbststeuerungsstrukturen genutzt. Im Kern geht es um die Erarbeitung längerfristig angelegter Entwicklungsstrategien und deren Umsetzung weitgehend in regionaler Verantwortung. Dass die Förderung über Programmperioden hinweg eine kontinuierliche lokale Entwicklungsarbeit initiieren konnte, beruht im Wesentlichen auf folgenden Faktoren:

- die intensive Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner auf allen Ebenen der Planung und Umsetzung stellt sicher, dass Fördervorhaben keine „Standardlösungen“, sondern (passgenaue) Beiträge zur Lösung lokaler Herausforderungen liefern;
- die Kooperation des LAG-Managements mit Verwaltungsstellen und weiteren regionalen Entwicklungsinstitutionen schafft Vorteile durch Arbeitsteilung, Bündelung von Förderhilfen sowie Kompetenzaufbau und erleichtert sektorübergreifende Entwicklungsansätze;
- die Arbeit der LEADER-Managements wird als impulsgebend und bürgernah von den Begünstigten geschätzt; die Akquise zusätzlicher Finanzmittel und die Vernetzung mit anderen regionalen Institutionen erweitern regionale Handlungskompetenzen und fördern die Sichtbarkeit und das Image der Regionen.

Durch die Zusammenarbeit der Managements mit anderen regionalen Akteuren sind stabile Kooperationsstrukturen und Netzwerke entstanden, teilweise auch angesiedelt „unter einem Dach“ in Form einer fachübergreifenden Bürogemeinschaft oder Entwicklungsagentur. Auch eine durch LEADER verbesserte Zusammenarbeit zwischen LAG, Kommunen und Kreisverwaltung wurde in den Interviews betont.

Einflussfaktoren nachhaltiger Strukturen und Prozesse

Aus Sicht der LEADER-Koordinatoren verlangt bereits der programmspezifische Verfahrensablauf (Projektkonzeption, Auswahl durch das Entscheidungsgremium usw.) eine gewisse Nachhaltigkeit in der Anlage der LEADER-Prozesse. In der Programmumsetzung wird Nachhaltigkeit aus der Perspektive der Managements durch ein hohes Maß an Eigenständigkeit der Lokalen Aktionsgruppen unterstützt. Finanzielle und personelle Kontinuität sowie Vereinsregeln mit klarer Aufgabenverteilung erweitern Handlungsspielräume und erleichtern eine praxisorientierte Vorgehensweise. Gleichzeitig wird das Risiko eines Erfahrungsverlusts durch Personalwechsel verringert, der Bekanntheitsgrad des Managements in der Region gestärkt. Potenzielle Projektträger sind dadurch einfacher zu gewinnen (proaktive Ansprache) und die LAG schafft es, mehr Bürgernähe und Vertrauen gegenüber zivilgesellschaftlichen Akteuren aufzubauen. Den LEADER-Koordinatoren zufolge entstehen Effizienzvorteile aber auch durch das Zurückgreifen auf bereits vorhandene Arbeitsstrukturen, Kontakte sowie Erfahrungen. Dafür ist die Intensivierung der regionalen Vernetzung sowie der Austausch zwischen der LAG-Geschäftsführung, den regionalen Verwaltungsstellen und politischen Entscheidungsträgern eine wichtige Voraussetzung. Um eine stärkere Ausrichtung auf die Zukunftsorientierung sowie Anpassungsfähigkeit zu erreichen, sind flexible und niederschwellige Fördervorgaben sowie eine Vertrauensbasis zwischen Verwaltung, LAG und Region notwendig.

Aktive Bürgergemeinschaft als Erfolgsgrundlage

Die vom Programm geforderte breite Beteiligung der Zivilgesellschaft am LEADER-Prozess schafft die Voraussetzungen für die Erarbeitung einer gebietspezifischen Entwicklungsstrategie und deren erfolgreiche Umsetzung. Die Beteiligung findet in thematischen Arbeitskreisen und Foren, durch Mitwirkung in Netzwerken, aber auch durch Engagement in den Gremien der LAG statt. Sie ist mit dafür maßgebend, dass weit überwiegend Aktivitäten gefördert werden, die der lokalen Gesellschaft zugutekommen.

Einerseits gelingt es immer besser, mit attraktiven Projekten, der Mitwirkung in Netzwerken und einer ansprechenden Kommunikation Bevölkerungsteile vom Nutzen der LEADER-Förderung zu überzeugen, die zuvor nicht eingebunden waren. Andererseits wird es tendenziell schwieriger, neue Mitglieder bzw. bisher nicht beteiligte Zielgruppen zu gewinnen und damit auch die internen Prozessabläufe zu stärken. Die Einbindung jüngerer Mitglieder scheitert häufig an der Länge der Förder- und damit Wahlperiode der Vereinsgremien. In der Förderperiode 2014 bis 2022, u. a. motiviert durch die Corona-Pandemie, wurden in den Aktionsgruppen neue Beteiligungsformate mit dem Ziel getestet, die geschaffenen Strukturen zu festigen und die Regionen gegenüber externen Herausforderungen weniger krisenanfällig aufzustellen.

Breite Akzeptanz für niederschwellige Förderprojekte

Eine wichtige Unterstützung für die Festigung der Kontakte zwischen LAG und Bevölkerung bot das LEADER-Projekt „Unterstützung Bürgerengagement“. Es fördert in LEADER-Gebieten aus Landesmitteln kleinere Einzelmaßnahmen, sofern diese zur Realisierung der LES beitragen. Niedrige formale Anforderungen schaffen eine hohe Teilnahmereitschaft. 79 % der befragten LAGn nutzten das Förderinstrument und setzten zwischen 2014 und 2022 insgesamt 1.068 Einzelmaßnahmen um. Das Vorhaben war einerseits ein „Lückenfüller“ der regulären LEADER-Förderung, entwickelte sich aber auch zum „Türöffner“ für anschließende (größere) LEADER-Projekte.

Mit durchweg kleinen Beträgen gelang es, ehrenamtlich Aktive und Vereine für Vorhaben aus unterschiedlichen Themenbereichen zu gewinnen, die letztlich die Umsetzung der Lokalen Entwicklungsstrategie unterstützen. Die Förderung bietet eine monetäre Wertschätzung für bürgerschaftliches Engagement und wird von der Gesellschaft als wichtige Ergänzung des LEADER-Programms begrüßt.

Einflussfaktoren für nachhaltige Beteiligungsstrukturen

Neben der Unterstützung des Bürgerengagements schaffen attraktive Netzwerke und die Möglichkeit, sich als Akteur projektbezogen zu engagieren, wichtige Voraussetzungen für einen fruchtbaren Austausch zwischen Zivilgesellschaft und LAG sowie den Aufbau nachhaltiger Beteiligungsstrukturen. Entscheidend sind vor allem die räumliche Nähe und persönliche Ansprechbarkeit der LAG-Geschäftsstelle vor Ort. Unter diesen Voraussetzungen können Planung und Informationsvermittlung auch von verwaltungsaufwendigen LEADER-Projekten gelingen. Eine kontinuierliche und ansprechende Öffentlichkeitsarbeit schafft die Voraussetzungen dafür, erfolgreiche Vorhaben einem breiten Publikum zu präsentieren und Interesse an der LAG-Arbeit zu wecken.

Breites Spektrum regionaler Förderprojekte

In der Öffentlichkeit wird die LEADER-Arbeit vor allem über realisierte Projekte wahrgenommen. Das Programm fördert lokal zweckmäßige Vorhaben, die häufig alternativ nicht förderfähig wären, und schließt damit Lücken im Fördersystem der ländlichen Entwicklung. Bis zum 31.12.2022 wurden in Bayern insgesamt 1.817 Projekte bewilligt, vorwiegend mit Bezug zu Freizeit und Tourismus, gefolgt von

Projekten zur Verbesserung der Grundversorgung, zur Förderung von Kultur, sozialem Zusammenhalt (Demographie) und Bildung. Aus der Sicht befragter Akteure stoßen die Projekte dauerhafte und auf das lokale Umfeld ausstrahlende Wirkungen aus. In der Mehrzahl der Fälle werden durch die Förderung zusätzliche Investitionen bzw. weiterführende Aktivitäten angeregt, etwa zur Anpassung lokaler Handlungsabläufe oder zur Erweiterung von regionalen Netzwerken.

Der in früheren LEADER-Programmen stark betonte Innovationsgedanke ist einer pragmatischen Umsetzung in der Praxis gewichen. Bei der Projektauswahl steht eine aus regionaler Sicht neuartige Herangehensweise im Vordergrund, aus der heraus sich neue Aktivitäten und Kompetenzen entwickeln können. Letztlich erweitern innovative Projekte und Prozesse die Reaktionsflexibilität der Regionen auf externe Herausforderungen und schaffen ein höheres Maß an regionaler Krisenfestigkeit. Resilienzbezogene Projekte lassen sich folgenden thematischen Schwerpunkten zuordnen: Daseinsvorsorge und Grundversorgung, Naherholung und Tourismus, Gemeinschaft und sozialer Zusammenhalt, Umwelt und Klimaschutz sowie Mobilität und Erneuerbare Energien.

Kontext-Einflüsse auf den Förderablauf

Eine Gegenüberstellung der Inanspruchnahme von LEADER mit der sozio-ökonomischen Situation in den LEADER-Regionen zeigt nur geringe Zusammenhänge. Sowohl die geographische Lage der Regionen (peri-urban, rural) als auch die Einwohnerzahl der LAG-Gebiete scheinen für eine erfolgreiche Umsetzung von LEADER-Vorhaben weniger relevant zu sein. Ein Zusammenhang ergibt sich lediglich hinsichtlich der Finanzkraft der Gebiete. In den Regionen mit der niedrigsten Steuerkraft befinden sich auch die Zahl der Förderprojekte, die Gesamtfördersumme sowie die Fördersumme je Einwohner im bayernweiten Vergleich auf einem niedrigen Niveau. Offensichtlich bremst niedrige Steuerkraft den Spielraum der kommunalen Kofinanzierung.

Planmäßige Projektumsetzung

Trotz der Vielzahl an Beteiligten und der Vielfalt an Projekten ist die Zahl der Vorhaben, die vor, während oder unmittelbar nach Abschluss der Umsetzungsphase angepasst werden (müssen), sehr gering. Ursachen für eine nachträglich nötige Anpassung liegen vor allem in der Nichtbeachtung einzelner Bewilligungsvorgaben, Finanzierungsproblemen (z. B. als Folge von Preissteigerungen während des Bewilligungszeitraums) oder in personellen Engpässen. Dass in der Förderperiode von 2014 bis 2022 nahezu alle Vorhaben realisiert werden konnten, ist zwei Umständen zu verdanken:

- der intensiven Unterstützung (potenzieller) Projektträger durch die lokalen Managements und die LEADER-Koordinatoren in allen Stadien der Projektplanung und -umsetzung;
- der engen Zusammenarbeit mit institutionellen Partnern zur Sicherung finanzieller und personeller Unterstützung und zum Zwecke des Ergebnistransfers.

Nachhaltigkeit und Zukunftsorientierung von LEADER

Welche Dimensionen von Nachhaltigkeit die Förderprojekte ansprechen, hängt von der Art und vom Umfang der Projekte ab, wobei „Projekte“ im umfassenderen Sinne auch laufende Prozesse und den Einsatz des (geförderten) LEADER-Managements einschließen. Von der Projektförderung erwarten die Träger üblicherweise für sich selbst (Einzelprojekt) oder einen größeren Begünstigtenkreis (z. B. Verein) einen Nutzen (Eigennutzen-Orientierung). Der Eigennutzen markiert die „Baseline“ für die Durchführung eines Projekts. Das Zusammenwirken vieler Individualnutzen unter dem Dach der LES erzeugt einen gemeinschaftlichen Nutzen für das weitere Umfeld und die Region; Kollektivnutzen sind insbesondere dort nachweisbar, wo besonderes Gewicht auf die Vernetzung der Projektakteure gelegt wird.

Die meisten untersuchten Wirkungen konnten dem näheren Umfeld der Projektträger zugeordnet werden (Umfeld-Orientierung). Aber auch weitreichendere Wirkungen zur Stärkung der Zukunftsfähigkeit sind in der Mehrzahl der Projekte zu verzeichnen (Zukunftsorientierung). Projektwirkungen auf die organisatorische bzw. methodische Gestaltung der Entwicklungsarbeit, d. h. zur Steigerung der Lern- und Leistungssteigerung eines gesamten Systems, sind dagegen eher selten (Systemorientierung).

Obwohl sich Projektanträge zunächst auf eine begrenzte Programmperiode beziehen, reichen die Wirkungen vieler LEADER-Projekte weit darüber hinaus. Die Orientierung an konkreten Bedarfen erfordert eine langfristige Perspektive, bei der Erstellung der LES wird sogar dezidiert gefordert, künftige Risiken soweit als möglich einzupflegen. Auch die Einforderung eines überzeugenden Betreiberkonzepts und die Betonung innovativer Projektansätze unterstützen eine langfristige Perspektive, sowohl bei der Planung von Projekten als auch der Anlage von Prozessen (z. B. fachübergreifende Netzwerke) und Steuerungsstrukturen (z. B. Integration des LEADER-Managements in interdisziplinäre Entwicklungs- und Kompetenzzentren). Gerade langfristige Projekte und die Etablierung dauerhafter Handlungsstrukturen unterstützen deshalb eine in die Zukunft reichende Nachhaltigkeit der lokalen Entwicklungsarbeit.

Erfolgsfaktoren nachhaltiger Projekte – ein Räderwerk

Eine starke Nachhaltigkeitswirkung von Projekten ergibt sich aus deren Orientierung am Bedarf der regionalen Bevölkerung. Die Identifizierung von Bedarfen erfordert die Einbindung relevanter Stakeholder zu einem frühen Zeitpunkt der Projektplanung. Der Kommunikationskanal zwischen Projektträger, Projektbeteiligten, LAG-Management und Verwaltung sollte effektiv organisiert sein, um Informationen, z. B. zu Förderbedingungen oder kurzfristig auftretenden Problemen, zeitnah vermitteln zu können. Langjährige Zusammenarbeit (unter lösungsorientierter Einstellung) in Projekten stärkt die Selbstwirksamkeitserfahrung, das Gemeinschaftsgefühl der Beteiligten und deren Identifikation mit der Region. Aus der Projektarbeit entstandene Netzwerke schaffen die Basis für Folgeaktionen und die Weiterentwicklung von bereits bestehenden Ideen.

LEADER-Projekte sollten auf eine langfristige Realisierbarkeit (personell, finanziell) ausgelegt sein. Somit sind auch die Projektträger dazu angehalten, ein nachhaltiges Betreiberkonzept zu erstellen und die Projektumsetzung mit Hilfe starker Kooperationspartner zu realisieren. Als erster Ansprechpartner und Unterstützer sollte nicht nur das LAG-Management beratend zur Seite stehen; auch „Rückenwind“ aus der Region durch fachkundige Promotoren, Verwaltungen oder politische Entscheidungsträger sind wichtig. Breit aufgestellte Projekte, die mehrere Handlungsfeldziele gleichzeitig verfolgen, erhöhen die Chancen zur Einbindung und Beteiligung mehrerer Zielgruppen. Grundsätzlich erfahren Projekte mit innovativem Modellcharakter erhöhte Aufmerksamkeit und Anerkennung in der Öffentlichkeit (Leuchtturmeffekt).

Hoher Verwaltungsaufwand und eingeschränkte Flexibilität bremsen Programmumsetzung

Das Ziel, nachhaltige Wirkungen im ländlichen Raum auszulösen, muss in einem angemessenen Verhältnis zum Aufwand stehen, den die LAGn leisten können. Alle befragten Aktionsgruppen hätten sich bürokratieärmere „Spielregeln“ gewünscht, um sich stärker der Prozess- und Projektarbeit widmen zu können. Nur in 5 von 57 befragten Aktionsgruppen verliefen Fördervollzug und Finanzierung ohne Probleme, alle übrigen verwiesen relativ einhellig auf folgende Hemmnisse:

- langer kaskadenförmiger Verlauf der Planungs-, Antrags- und Bewilligungsprozesse mit umfangreichen und teilweise schwer verständlichen Dokumenten;

- Verpflichtung zu einer kleinteiligen Kostenplausibilisierung im Förderantrag ohne Rücksicht darauf, dass angesichts des langen Verfahrensablaufs Änderungen in der Kostenplanung wahrscheinlich sind;
- lange Bearbeitungsdauer der Anträge mit der Konsequenz eines verzögerten Projektbeginns mit möglicherweise erhöhten Kosten.

Grundsätzliche Kritik betrifft die geringe Flexibilität in der Auslegung der rechtlichen Vorgaben von LEADER, die eine Projektanpassung an veränderte Kontextbedingungen erschwere und eigenständige Entscheidungen der Projektträger einenge. Der nationalen Förderverwaltung werden durch die EU-Durchführungs- und Kontrollvorschriften zwar enge Grenzen gesetzt; gleichwohl zeigen Anpassungen in der bayerischen Förderpolitik für die aktuelle Förderperiode (2023-2027), dass bestehende Gestaltungsspielräume genutzt werden können. Das zeigt die vereinfachte und stärker praxisorientierte Auslegung der Fördervorgaben ebenso wie die Verkürzung der Zweckbindungsfrist nach Investitionen von bisher 12 auf nun einheitlich 5 Jahre. Gerade die Fristverkürzung dürfte innovativen Projektvorschlägen mehr Auftrieb geben.

Um den nahtlosen Übergang zwischen zwei Förderperioden zu erleichtern und laufende Prozesse nicht abreißen zu lassen, wird seit jeher Kontinuität in den EU-Fördervorgaben gefordert. Regelmäßige Änderungen mit zum Teil rückwirkenden Folgen ziehen hohe Zeitbelastungen für alle Akteure auf nationaler Ebene nach sich, verunsichern potenzielle Projektträger und erschweren die Personalplanung auf LAG-Ebene.

LEADER-Arbeit unter Corona-Bedingungen

Trotz vorhandener LEADER-Strukturen stellte die Corona-Pandemie die LAG-Managements vor große Herausforderungen. Während der Pandemie brachen die Kontakte zwischen LAG und Bürgerschaft erwartungsgemäß ein. Der Informationsaustausch konzentrierte sich primär auf das LAG-interne Netzwerk (Projektträger, Verwaltungsstellen etc.). Die LEADER-Koordinatoren bildeten gerade in dieser Zeit ein wichtiges Bindeglied für den Informationsfluss zwischen den LEADER-Regionen.

Wie die einzelnen Aktionsgruppen konkret auf die Herausforderungen der Pandemie reagierten, hing vor allem mit den digitalen Kompetenzen der Managements, deren Anbindung an größere Netzwerke (z. B. Landratsamt), aber auch mit der Verfügbarkeit externer Unterstützungsstrukturen („backoffice“) zusammen. Beschleunigt durch die Corona-Pandemie wurden in einzelnen Regionen neue Verwaltungs-, Abstimmungs- und Kommunikationsstrategien getestet, Austauschrunden mit der Kommunal- und Kreisverwaltung eingeführt und durch verstärkte Nutzung sozialer Medien zeitverzögert in einzelnen Regionen sogar neue Interessenten und Mitglieder gewonnen. Allerdings gelang es angesichts der bescheidenen Fördermittel und fehlenden Zuständigkeiten kaum, die Wirkungen der Corona-Pandemie auf regionaler Ebene signifikant abzumildern.

Mehrwert von LEADER

Die Relevanz des LEADER-Programms steht seit Jahren in der Diskussion. Kritik bezieht sich meist auf das Verhältnis von Nutzen und Kosten von LEADER im Vergleich zu anderen ELER-Fördermaßnahmen. Dabei werden selten die Verschiedenartigkeit des Förderansatzes und die Komplexität in der Planung, Umsetzung und Administration von LEADER hinreichend berücksichtigt. Im Ergebnis zeigt sich dann sowohl eine Unterschätzung längerfristiger Wirkungen als auch eine Einschätzung des Aufwands ohne Würdigung der Gründe für dessen Entstehung.

Für eine sachgerechte Bewertung des LEADER-Programms sollten folgende Zusammenhänge Beachtung finden:

- Mit begrenzten Mitteln fördert LEADER überwiegend „kleine“ Maßnahmen, die zwar passende Antworten auf konkrete lokale Bedarfe liefern, deren (längerfristige) Wirkungen aber oft nur im Verbund mit anderen Aktivitäten sichtbar werden und deshalb auf übergeordneter Ebene nicht umfassend wahrgenommen werden.
- Die LEADER-Förderung löst überwiegend qualitative Wirkungen aus, die sich mit den Bewertungsmethoden für „übliche“ ELER-Programme kaum darstellen lassen. Dies gilt im Besonderen für die Bewertung langfristig angelegter Prozesse und Projekte mit dem Ziel einer Stärkung des sozialen Zusammenhalts, der kulturellen Identität, der Selbststeuerungskraft der Fördergebiete sowie einer umfassenden Inwertsetzung regionaler Chancen.
- Der häufig kritisierte „hohe staatliche Verwaltungsaufwand“ ist der Tatsache geschuldet, dass EU-weit einheitliche Regularien nicht die notwendige Flexibilität bieten, um auf lokaler Ebene unter heterogenen Umfeldbedingungen eine effiziente Programmumsetzung zu erleichtern. Auch spielt eine Rolle, dass der multisektorale Entwicklungsansatz von LEADER in Beratungs-, Bewilligungs- und Prüfprozessen hohe Anforderungen an eine agrarsektoral ausgerichtete Verwaltung stellt. Trotzdem liegen die Personalkosten für die Verwaltung von LEADER nicht signifikant höher als für die Umsetzung vergleichbarer ländlicher Entwicklungsprogramme.
- Der auf lokaler Ebene zu leistende Zeit- und Personalaufwand für die Umsetzung des Programms, insbesondere die dauerhafte Sicherung einer hohen Beteiligung, die Auswahl von Projekten sowie die Schaffung und Unterhaltung von Netzwerken, fällt bei LEADER allerdings stärker ins Gewicht. ER ist eine unmittelbare Folge der Programmkonzeption. Die zwingende Berücksichtigung der sieben LEADER-Merkmale ist ein hoher Anspruch, der in dieser Dichte und Stringenz von keinem anderen ELER-Programm gefordert wird.

In Anerkennung der methodischen Defizite bei der Bewertung von LEADER nach ELER-Maßstäben hat der Europäische Rechnungshof vorgeschlagen, den Mehrwert des LEADER-Ansatzes anhand folgender Tatbestände zu prüfen:

- Anwendung des Multifonds-Ansatzes in den LEADER-Regionen,
- Förderung / Stärkung des lokalen Engagements sowie
- Umsetzung von Projekten, die eine verbesserte lokale Governance, ein verbessertes Sozialkapital oder bessere Ergebnisse erzielen.

Die vorstehende Bewertung des LEADER-Programms in Bayern nimmt darauf Bezug. Folgende Ergebnisse lassen sich zusammenfassen:

Multifonds-Ansatz: Bayern wendet den Multifonds-Ansatz bewusst nicht an, weil die dann notwendige Berücksichtigung unterschiedlicher Förderregeln und Abrechnungsmodalitäten der einzelnen Fonds keinen Effizienzvorteil für die Umsetzung Lokaler Entwicklungsstrategien (LES) bieten würde. Das Ziel einer themenübergreifenden regionalen Entwicklung wird stattdessen über einen inhaltlich sehr weit gefassten LEADER-Ansatz verfolgt, der die Umsetzung aller Projekte ermöglicht, die der LES dienen und die nicht über andere Förderprogramme unterstützt werden können. Die engere Abstimmung der Landwirtschaftsverwaltung mit den Verwaltungen anderer Häuser (insbes. Umwelt-, Wirtschafts- und Sozialministerium) ist Aufgabe der staatlichen LEADER-Koordinatoren, ebenso die

Unterstützung der Zusammenarbeit zwischen den LAG-Geschäftsstellen und anderen Initiativen in der Regionalentwicklung.

Stärkung des lokalen Engagements: Breite Beteiligung der lokalen Zivilgesellschaft bildet eine Grundvoraussetzung aller erfolgreichen LEADER-Prozesse. In Bayern ist eine Grundlage dafür die Vereinsstruktur der Lokalen Aktionsgruppen, die über die reine Beteiligung hinaus unmittelbare Mitgestaltungsmöglichkeiten in Arbeitskreisen und den Vereinsgremien eröffnet. In der Förderperiode von 2014 bis 2022 waren im Durchschnitt 90 Personen Mitglied in einer LAG, bei einer Streuung von 21 bis 359 Personen.

Neben Privatpersonen nutzen auch Vertreter aus der Wirtschaft und anderen gesellschaftlichen Zusammenschlüssen (Vereine, Verbände, Initiativen u.a.) die LEADER-Plattform, um mit eigenem Engagement und Erfahrungswissen die Realisierung regional relevanter Vorhaben voranzubringen. Dabei entstanden neue fachübergreifende Austauschformate (Foren, runde Tische), aber auch Kooperationen und Netzwerke, die meist über die Laufzeit von Projekten hinaus Bestand haben. Ebenso wuchs in sektoral aufgestellten Verwaltungen die Bereitschaft zu einer umfassenderen fachübergreifenden Zusammenarbeit. Durch Zielgruppen-spezifische Ansprache und eine bedarfsorientierte Projektauswahl ist es dabei der Hälfte der LAGn gelungen, auch neue Bevölkerungsgruppen für regionales Engagement zu gewinnen, insbesondere jugendliche Bürgerinnen und Bürger. Diesbezüglich haben die Erfahrungen aus dem Projekt „Unterstützung Bürgerengagement“ belegt, dass niederschwellige formale Anforderungen selbst bei geringem Fördervolumen eine starke bürgerschaftliche Aktivierung auslösen können.

Verbesserte lokale Governance, verbessertes Sozialkapital, bessere Ergebnisse: Die Etablierung von LEADER-Strukturen und die enge Zusammenarbeit der Aktionsgruppen untereinander wie auch mit Verwaltungsstellen und anderen Institutionen der ländlichen Entwicklung haben die Möglichkeiten, auf lokaler Ebene bedarfsgerecht auf Herausforderungen und Probleme reagieren zu können, deutlich erweitert. Das LEADER-Programm bietet vielfältige Möglichkeiten, außerhalb der sektoralen Förderlinien unmittelbare Beiträge zur Verbesserung der Lebensverhältnisse zu leisten. Dabei spielen qualitative und langfristig angelegte Verbesserungen in den Bereichen der Daseinsfürsorge, der Stabilisierung von Sozialstrukturen, der Schaffung von Beteiligungsmöglichkeiten oder der Stärkung der regionalen Identität eine größere Rolle als die Erzielung ökonomischer Erfolge, wenngleich durchaus signifikante Beschäftigungseffekte ausgelöst werden.

Wie die Analyse der bayerischen LEADER-Förderung gezeigt hat, wurden zwischen 2014 bis 2022 fast alle der 1.765 geförderten Projekte planmäßig umgesetzt und voraussichtlich auch nach Abschluss der Förderung längerfristig fortgeführt. Diese hohe Erfolgsquote ist eine Folge der breiten Bürgerbeteiligung, einer bedarfsorientierten Projektauswahl durch ein repräsentativ aufgestelltes Entscheidungsgremium sowie einer intensiven Unterstützung durch die Managements der Aktionsgruppen. Im Kontext der LEADER-Förderung ist es dabei gelungen, die Realisierung von weiteren 523 Projekten anzustoßen, die aus anderen Quellen finanziert werden. Zum Stichtag 15. Februar 2023 wurden für die bis dahin 1.028 abgeschlossenen Förderprojekte insgesamt 255 geschaffene Arbeitsplätze nachgewiesen. Hochgerechnet auf die Gesamtzahl aller bewilligten Vorhaben sind bis zum endgültigen Abschluss der Förderperiode (2025) etwa 450 geschaffene Arbeitsplätze zu erwarten. Die Beschäftigten der LAG-Managements sind darin nicht eingeschlossen.

Die Lokalen Aktionsgruppen bieten eine geeignete Plattform für die Bevölkerung und Vertreter aus dem Bereich der WiSo-Partner, um mit Unterstützung durch das LAG-Management unmittelbaren

Einfluss auf die Auswahl und Gestaltung von Projekten zu nehmen. Die Intensivierung der themenübergreifenden Zusammenarbeit, das Erlernen neuer Kommunikationsformate (Arbeitskreise, Foren, runde Tische, etc.), aber auch die Erfahrungen aus erfolgreich umgesetzten Projekten, haben die Selbststeuerungsmöglichkeiten der Regionen verbessert, die Selbstwirksamkeit der Beteiligten gestärkt und das Sozialkapital insgesamt erweitert. Die Lokalen Aktionsgruppen und deren Managements werden deshalb auf regionaler Ebene längst als geschätzte Partner von Kommunen, Verwaltungsstellen und Initiativen wahrgenommen. Dabei haben sich im Laufe der Förderperioden verschiedene Managementstrukturen herausgebildet, die je nach Ressourcenausstattung und Aufgabenzuweisungen unterschiedliche regionale „Schlagkraft“ aufweisen:

- LAG-Management als solitäre Einrichtung, eingeschränkt vernetzt mit anderen regionalen Institutionen, mit knappen und an Förderperioden gebundene Ressourcen, ausschließlich fokussiert auf die Umsetzung eines LEADER-Programms;
- Räumliche Zusammenarbeit des LAG-Managements mit weiteren regionalen Entwicklungs-Institutionen (z. B. Regional- oder Tourismusmanagement); jedes Management bzw. jede Institution verfolgt individuelle Aufgabenstellungen, nutzt jedoch als Bürogemeinschaft den Zugriff auf zentrale Einrichtungen (IT) und den fachlichen Austausch. Bewährt hat sich die Zusammenarbeit unter dem Dach einer Landkreisverwaltung (Stabsstelle Kreisentwicklung);
- LAG-Management als Teil einer regionalen Entwicklungsagentur, die synergetisch eine gemeinsame regionale Entwicklungsstrategie verfolgt. Eingeschlossen sind neben regionalen Managements auch Verwaltungsstellen (z. B. Wirtschaftsförderung), Verbände (z. B. Tourismus, Regionalmarketing, etc.).

Der LEADER-Ansatz – methodisches Vorbild

Mit der LEADER-Initiative erprobte die EU-Kommission im Jahr 1991 erstmals eine neuartige Strategie zur Förderung der Entwicklung ländlicher Räume in Europa. Ein wesentlicher Anlass dafür war die begrenzte Wirksamkeit zuvor praktizierter Top-Down Ansätze mit dem Schwerpunkt auf der Verbesserung der Agrarstruktur. Eine umfassende Verbesserung der ländlichen Lebensverhältnisse, die seinerzeit vor allem von den neuen EU-Beitrittsländern gefordert wurde, verlangte jedoch einen sektorübergreifenden Blick und – angesichts der Heterogenität der ländlichen Welt – räumlich differenzierte Förderangebote. Zugleich wuchs die Erwartung, durch direkte Beteiligung der ländlichen Gesellschaften deren Erfahrungen, Ideenreichtum und Leistungsbereitschaft als zentrales Entwicklungspotenzial mobilisieren zu können. Dieser Strategiewandel markiert den Beginn der Weiterentwicklung der Agrarstrukturpolitik zu einer umfassenderen Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums.

Die Aufwertung der LEADER-Initiative zu einem Programm verlief schrittweise. Aufbauend auf den ersten Erfahrungen wurden neue methodische Ansätze erprobt: Entwicklung differenzierter Zielsysteme als Leitlinie der Programmumsetzung, Einrichtung Lokaler Aktionsgruppen als regionale Steuerungseinheiten, unterstützt erstmals durch professionelle Managements, die partizipative Einbindung der Zivilgesellschaft, die Einforderung von Innovationen, die Bildung interregionaler, im Anschluss auch grenzübergreifender Kooperationen und nicht zuletzt die Entwicklung von Methoden für eine zielorientierte (Selbst-)Evaluierung der Entwicklungsarbeit. Unter hohen Anstrengungen auf allen beteiligten Ebenen leistete LEADER damit „Entwicklungsarbeit“ für zahlreiche weitere Politikansätze. So hat die Adaption methodischer Bausteine von LEADER im Verlauf von 20 Jahren zu grundsätzlichen Anpassungen der ländlichen Entwicklungspolitik beigetragen – mit dem Ergebnis einer hohen Kohärenz zwischen

EU, Bund und Ländern im Mehrebenensystem der ländlichen Entwicklung. Im Bereich der Landwirtschaftsverwaltungen wurden Elemente der LEADER-Methodik in weitere Programme übernommen, etwa die Ausweitung der Bürgerbeteiligung bei Dorfentwicklungsmaßnahmen, die Einführung von Managements zur Umsetzung Integrierter Ländlicher Entwicklungskonzepte (ILEK) oder die Arbeitsweise der Ökomodellregionen. Aber auch im Zuständigkeitsbereich anderer Ressorts – Wirtschaft, Umwelt, Bildung, Gesundheit – zählt die Ausarbeitung von (regionalen) Zielsystemen, die Durchführung von Beteiligungsprozessen, fachübergreifende Vernetzung und nicht zuletzt die Einrichtung von Managements (z. B. Regionalmanagements, Flächensparmanagements) heute zum „Standard“ der Programmumsetzung.

7.2 Handlungsempfehlungen

Seit 1991 wird der LEADER-Ansatz in Bayern umgesetzt. Nach zunächst zögerlichem Start sind die kontinuierlich gewachsene Zahl an Lokalen Aktionsgruppen und die Vielzahl erfolgreicher Projekte Zeichen für eine hohe Akzeptanz des lokalen Entwicklungsprogramms. Gleichwohl zeigen kritische Stimmen aus der Umsetzungspraxis, der Förderverwaltung und auch der Wissenschaft, dass durch methodische wie prozedurale Anpassungen die „Leistungsbilanz“ des Programms weiter verbessert werden könnte. Auf der Grundlage der vorgestellten Analyse und unter Berücksichtigung der laufenden Programmdiskussion werden dazu nachstehend ausgewählte Empfehlungen vorgestellt. Sie beziehen sich zunächst auf Details der laufenden Programmumsetzung: Daran schließen sich einige Überlegungen zur längerfristigen strategischen Ausrichtung des Programms an, die teilweise über die Ergebnisse dieser Studie hinausgehen und auf nationaler und EU-Ebene zu diskutieren wären.

Empfehlungen für das Politik- und Verwaltungsumfeld

Flexibilität in der Programmumsetzung erweitern

Die Förderverwaltung steht vor der Herausforderung, EU-einheitliche Vorgaben zur Implementierung des LEADER-Programms auf bayerischer Landesebene einerseits rechtssicher umsetzen zu müssen, gleichzeitig aber den lokalen Aktionsgruppen bei der Realisierung ihrer heterogenen Projekte nicht „die Luft zum Atmen zu nehmen“. In den Bundesländern haben sich im Laufe der Zeit gewisse Differenzierungen in der Verwaltungspraxis entwickelt, die z. B. in der Länge der Genehmigungsverfahren, der Intensität von Prüfverfahren oder dem Ausmaß der fachlichen Unterstützung zum Ausdruck kommen.²¹ Angesichts der Kritik aus den Reihen der Lokalen Aktionsgruppen an Verfahrensabläufen wird deshalb vorgeschlagen, im Austausch mit anderen Bundesländern **Spielräume in der Auslegung von EU-Vorgaben** auszuloten und Verfahrensvereinfachungen zu prüfen.

Die Forderung der Praxis richtet sich primär nach **Vereinfachungsoptionen in der Antragstellung und Abrechnung** und erhält durch die einschneidenden Änderungen externer Kontextbedingungen (Inflation, Fachkräftemangel, Lieferkettenprobleme usw.) besondere Aktualität. Zu prüfen wären Möglichkeiten zur Verringerung der Prüftiefe, insbesondere bei „kleineren“ Projekten, die Anwendung von Toleranzgrenzen bei Änderungen einzelner Kostenpositionen (z. B. durch Aggregation einzelner Positionen zu einer übergeordneten Kostenposition) sowie ein umfassenderer Einsatz von Standardkosten für häufig auftretende Kostenpositionen. Ziel sollte sein, vor allem die Realisierung „kleinerer“

²¹ Vgl. IfLS Beratung und Projekte GmbH. (2023). Möglichkeiten zur Beschleunigung und Vereinfachung des LEADER-Förderverfahrens in Baden-Württemberg.

Projekte, die sich häufig direkt aus Beteiligungsprozessen ergeben, nicht durch hohe Verwaltungsanforderungen zu verhindern. Erleichterungen bei den Abschlussprüfungen könnte z. B. die Einführung von Bagatellgrenzen oder die vorrangige Orientierung am Verwendungsnachweis bringen. Wesentliche Argumente für notwendige Vereinfachungen sind dabei neben den oft geringen Förderbeträgen auch die Länge der Umsetzungszeiträume und, damit verbunden, unabwendbare Anpassungen während der Projektrealisierung.

Lokale Kompetenzen stärken

Die LAG-Managements beraten die Projektträger im Verlauf des Antragsverfahrens. Neben projektbezogen-fachlichen Kompetenzen sind dabei auch verfahrensrechtliche Kenntnisse gefragt. Ein offensichtlicher Bedarf besteht an **Weiterbildungsangeboten** zum Vergaberecht – für die Managements wie auch für einzelne Projektträger. Durch gezielte Qualifizierung könnten Fehler bei der Vergabe externer Leistungen vermieden und somit Entlastungen auf allen beteiligten Ebenen erreicht werden. Teilweise auch schon mit Blick auf die folgende Förderperiode richten sich weitere Forderungen der Managements nach Kompetenzaufbau in den Bereichen Netzwerkaufbau (Akteursgewinnung), Vereinsrecht sowie Klimaschutz und Nachhaltigkeit.

Den Ergebnissen dieser Studie zufolge sind die LAGn in Bayern bereits relativ gut vernetzt, allerdings primär auf Landesebene. Da die Bundesländer ebenso wie das benachbarte Ausland durchaus unterschiedliche Akzente in der Planung und Umsetzung ihrer LEADER-Programme setzen, wird eine intensivere Vernetzung auch über die bayerischen Landesgrenzen hinaus empfohlen. Um einen **engeren Austausch der LAG-Gebiete** zu erleichtern und insbesondere weniger erfahrene Managements zu unterstützen, sollten zudem Erfahrungen von regions- und grenzübergreifenden Kooperationen gesammelt und entsprechende Best-Practice-Beispiele analysiert werden.

Förderverfahren verstetigen

Die Bewerbungsvorbereitungen für eine neue Förderperiode beginnen bisher in der Schlussphase der laufenden Förderphase. Unter hoher Beteiligung und mit beträchtlichem Zeitaufwand werden dann SWOT-Profile und Handlungsfelder aktualisiert, Handlungsfeldziele justiert und erste Projektvorschläge gesammelt. Weil Prüfung und Bewertung der Bewerbungsunterlagen viele Monate in Anspruch nehmen, brechen Beteiligung und die Motivation der Beteiligten zwischenzeitlich häufig ab, zumal auch nach Abschluss des Auswahlverfahrens weitere Monate vergehen, bis erste Projektanträge gestellt werden können. Es sollte geprüft werden, wie der Übergang zwischen zwei Förderperioden beschleunigt werden könnte. Vorteilhaft wäre nicht nur eine **früher beginnende, vorausschauende Programm Vorbereitung**; wichtig wäre auch, früher als in der Vergangenheit, die (voraussichtlich) künftig geltenden Förderrichtlinien zu kommunizieren – und diese während der laufenden Förderperiode soweit als möglich unverändert zu lassen. Verwaltungsseitige Änderungen auf EU-, Bundes- oder Landesebene während des laufenden Programms führen zu Irritationen, unbeabsichtigten Fehlern in Antragsunterlagen und bei allen Beteiligten zu einem vermeidbaren Aufwand.

Empfehlungen für die Programmplanung und -umsetzung durch das LAG-Management

Beteiligung verstetigen

Für eine nachhaltige Beteiligung bei der Programmumsetzung sind sowohl eine engagierte Bürgerschaft als auch attraktive Angebote von elementarer Bedeutung. In einer Zeit, in der kontinuierliches ehrenamtliches Engagement offensichtlich zugunsten eines punktuellen, projektspezifischen Engagements zurückgeht, sind **projektbezogene Beteiligungsmöglichkeiten** wichtig, um Prozesse am Laufen

zu halten. Gerade die Umsetzung kleiner Projekte mit konkreter lokaler Ausrichtung und damit direkter Betroffenheit motivieren zu eigenem Engagement. Gemeinsame Projektarbeit stärkt das regionale Gemeinschaftsgefühl und das gegenseitige Vertrauen zwischen den Akteuren. Beteiligungsfördernd wirken aber auch besonders gelungene Projekterfolge (**Leuchtturmprojekte**) und der Austausch mit den jeweiligen Projektträgern. Diese werben in der Region für LEADER und können damit möglicherweise auch Personengruppen erreichen, die noch keine LEADER-Kontakte hatten. Gleichzeitig fördert die kontinuierliche Kommunikation „guter“ Projekte die fortdauernde Unterstützung durch die Kommunen im LAG-Gebiet.

Grundlage für eine starke Außenwahrnehmung von LEADER ist eine **kontinuierliche und zielgruppen-gerechte Öffentlichkeitsarbeit**. Die Kommunikation sollte weniger problem- als vielmehr erfolgsbezogen sein, Begeisterung wecken und den Mehrwert von LEADER deutlich machen. Dies verlangt neben der Nutzung aller verfügbaren Medien auch zielgruppenspezifische Botschaften, differenziert nach Alter und Funktionen (Bürger, Gemeinderäte, Verwaltungen, Unternehmer, etc.) der Adressaten.

Auf die Folgen der Corona-Pandemie haben die LAG-Managements mit dem Einsatz **neuer Kommunikations- und Austauschformate** reagiert, um die Beteiligung der Zivilgesellschaft aufrechtzuerhalten. Die Erfahrungen mit neuen Formaten sollten genutzt werden, um bisher nur schwer erreichbare Gruppen – insbesondere jüngere Bürger – für ein Engagement zu gewinnen. Die LAGn sollten dazu individuelle Beteiligungsformate für anlassbezogene Aufgabenstellungen (Gremiensitzungen, Workshops, Großveranstaltungen usw.) entwickeln.

Zusammenarbeit stärken

Um die LAG-Arbeit auch weiterhin auf eine breite Akteursbasis zu stellen, wird die **Integration bisher unterrepräsentierter Bevölkerungsgruppen** in die Gremienarbeit empfohlen. Denkbar wären z. B. zeitlich befristete oder rotierende Beteiligungen, die insbesondere Vertreter der Jugend sowie der älteren Generation eine Mitwirkung erleichtern würden. Auch lokale Initiativen, die im Laufe der Zeit als Antwort auf neue Herausforderungen entstanden sind, sollten enger eingebunden werden, z. B. Integrations- oder Ernährungsräte oder Arbeitsgruppen aus dem Bildungs- und Kulturbereich. Dabei müsste deutlich werden, dass der Austausch mit LAG-Mitgliedern auch für Akteure außerhalb von LEADER zu Kompetenzgewinnen beitragen kann.

Die Zusammenarbeit zwischen den LAGn und anderen Akteuren der Regionalentwicklung (Kommunen, ILE-Regionen, Ökomodellregionen, Regional- und Tourismusmanagements usw.) ist relativ gut eingespielt. Um die Instrumente der verschiedenen Akteure durch engere Zusammenarbeit besser verzahnen und Aktivitäten möglicherweise sogar unter einer gemeinsamen Strategie bündeln zu können, wäre bei einer ausreichenden Überschneidung der Gebietskulissen die Orientierung an einer **gemeinsam erstellten sektorübergreifenden Gesamtentwicklungsstrategie** mit festgelegten Zuständigkeiten für die jeweiligen Instrumente ein großer Fortschritt. Innerhalb eines Kreisentwicklungskonzepts könnte dann z. B. die Zuordnung von Themenbereichen auf LEADER oder andere beteiligte Initiativen bzw. Verwaltungsstellen erfolgen. Die Erfahrungen, die mit dieser Strategie vereinzelt gesammelt wurden, sollten im Kreis der LAGn breiter diskutiert und auf ihre Umsetzbarkeit geprüft werden.

Langfristig wirksame Projekte fördern

Obwohl der Analyse zufolge nahezu alle bayerischen LEADER-Projekte nach Förderabschluss planmäßig weitergeführt werden (sollen), steht das Thema „langfristiger Projektverlauf“ nur selten im Fokus von Beratungsleistungen des LAG-Managements. Es wird empfohlen, insbesondere bei größeren investiven Vorhaben vor der Antragstellung zusammen mit dem Träger ein **nachhaltiges**

Betreiberkonzept zu erarbeiten. Es müsste über die Finanzierung bzw. Anschlussfinanzierung hinaus auch die personellen Ressourcen und ggf. die spätere organisatorische Anbindung berücksichtigen. Sofern im Rahmen eines Projekts Personal gefördert wird, sollte darauf hingewirkt werden, die Personalstellen über das Förderende hinaus noch ein bis zwei Jahre zu halten, um die gesteckten Ziele sicher erreichen zu können. In solchen Fällen wäre eine Anschlussfinanzierung zu sichern.

Um die LEADER-Förderung noch gezielter auf kommende Herausforderungen ausrichten zu können, sollte der **Unterstützung besonders zukunftsorientierter Projekte** hohe Priorität eingeräumt werden. Im Zuge der Erstellung der aktuellen LES (2023 bis 2027) wurden in den Beteiligungsprozessen zahlreiche Projektideen entwickelt, die zügig aufgegriffen werden sollten, um die Anpassungsfähigkeit der Regionen zu stärken und ihre Widerstandsfähigkeit gegen äußere Einflüsse (Resilienz) zu verbessern.

Da LEADER-Projekte häufig spezifisches Fach- und Verwaltungswissen in der Umsetzung benötigen, ist die **Einbindung von Projektträgern in das Netzwerk der LAG** zur Bereitstellung von Know-how zweckmäßig. Zugleich könnten erfahrene Projektträger als Multiplikatoren und Berater für „Neulinge“ eingesetzt werden. Denkbar wäre auch die Etablierung eines Fachbeirats, der als ehrenamtliche Leistung Akteure bei der Entwicklung ihrer Projektideen vor der Diskussion im Entscheidungsgremium unterstützt. Alternativ wäre zu diskutieren, ob bei der Zusammensetzung des Entscheidungsgremiums gezielter auf die fachlichen Kompetenzen der Mitglieder – Handlungsfeld-bezogen – geachtet werden sollte.

Die zeitliche Bindung der Personalstellen im LAG-Management an eine Förderperiode war in der Vergangenheit ein Anlass für häufige Personalfuktuation – mit dem Nachteil von Kontakt- und Erfahrungsverlusten. **Personelle Kontinuität im Management** auf der Basis eines Personalentwicklungskonzepts bildet eine wesentliche Grundlage für die Fortsetzung einer weiterhin erfolgreichen Nutzung europäischer / regionaler Entwicklungsprogramme. In diesem Zusammenhang wäre nicht nur die unbefristete Finanzierung der Stellen hilfreich, sondern auch zu diskutieren, in welchen Organisationsformen ein LAG-Management die effektivsten Arbeitsbedingungen finden kann.

Diskussionspunkte für eine strategische Weiterentwicklung von LEADER

Der Übergang zwischen Förderperioden berührt auch die Kontinuität in der programmatischen Weiterentwicklung der lokalen Entwicklungsstrategien. Nicht nur in Bayern wird das LEADER-Programm großflächig in Anspruch genommen und die Mehrzahl der Regionen hat sich bereits mehrmals dem aufwendigen Bewerbungs- und Auswahlverfahren gestellt. Dabei wurden in Bayern für die Förderperioden 2014 bis 2022 sowie 2023 bis 2027 alle eingegangenen Bewerbungen – teilweise nach Überarbeitung – angenommen. In anderen Bundesländern erfolgt z. T. eine vom voraussichtlichen Fördervolumen abgeleitete Vorabfestlegung auf eine maximale Anzahl von Fördergebieten, sodass nicht allein die Qualität der Bewerbungsunterlagen über die Auswahl entscheidet. Es wird deshalb angeregt, nach den langjährigen Erfahrungen mit LEADER eine **Vereinfachung der bisher praktizierten aufwendigen Auswahlverfahren** zu prüfen. Vorstellbar wäre z. B. folgende Differenzierung:

- Beibehaltung des bisherigen Bewerbungsverfahrens nur für Gruppen, die sich erstmals für eine LEADER-Förderung bewerben, außerdem für bereits existierende LEADER-Gruppen, deren räumlicher Zuschnitt sich deutlich verändert – z. B. durch Aufnahme bzw. Verlust einer größeren Anzahl beteiligter Kommunen;
- Vereinfachung des Bewerbungsverfahrens in bereits etablierten LAGn mit professionell aufgestelltem Management, die mit einem ähnlichen räumlichen Zuschnitt weiterarbeiten wollen: Grundsätzlich Beibehaltung der methodischen Anforderungen des LEADER-Systems

(Beteiligung, multisektoraler Ansatz, Vernetzung usw.), jedoch lediglich eine Fortschreibung der LES mit Aktualisierung der Handlungsfeldziele sowie der Finanz- und Personalplanung.

Neue programmspezifische Fragen müssten in beiden Fällen beantwortet werden (z. B. Erfüllung von Resilienzanforderungen). Als Grundlage für die Fortschreibung der lokalen Strategien wäre ein **laufendes Monitoringsystem** zu entwickeln, das indikatorgestützt aussagekräftig über die längerfristige Entwicklung der Lokalen Aktionsgruppen informiert.

Die bayerischen LEADER-Regionen sind, gemessen an ihrer Bevölkerungszahl und räumlichen Ausdehnung, recht verschieden. Das betrifft auch die Ausstattung und institutionelle Anbindung der LEADER-Managements. Die Analyse hat gezeigt, dass größere Aktionsgruppen mit verstärkter Personalausstattung höhere Managementkapazitäten einsetzen können, dass sie als regionale „Institution“ besser wahrgenommen werden (z. B. als Partner in einem regionalen Kompetenzzentrum) und auch mehr Gewicht in regionale Netzwerke einbringen können. Leistungsfähige Selbststeuerungsmöglichkeiten erleichtern es, die anstehenden Transformationsprozesse – Klimawandel, Energie- und Mobilitätswende, Strukturwandel der Wirtschaft, Demographie – auf regionaler Ebene zu bewältigen. Andererseits dürfte es in kleineren Aktionsgruppen leichter fallen, eine hohe Beteiligungsbereitschaft zu sichern und möglicherweise auch engere Kontakte zu Projektträgern zu halten. Insofern stellt sich die Aufgabe, für unterschiedliche Regionsgrößen die jeweils leistungsfähigsten Arbeitsstrukturen auszuloten.

Erfahrungen auch aus anderen Bundesländern legen nahe, dass die **Angleichung der LEADER-Gebiete an Landkreisgrenzen** Vorteile in administrativen Abläufen bietet und eine Einbindung der LAG-Managements in breiter aufgestellte Arbeitsteams erleichtert. Eine damit verbundene Verringerung der Anzahl lokaler Aktionsgruppen wäre vertretbar, weil die Varianz in den Handlungsfeldzielen der 68 bayerischen LAGn (2014 bis 2022) überschaubar ist und diese künftig mit sehr ähnlichen Herausforderungen konfrontiert sein werden. Angesichts der Größenunterschiede zwischen den Landkreisen wären die regionalen Förderbudgets allerdings an die jeweiligen Einwohnerzahlen anzupassen.

Die positiven Ergebnisse aus der Analyse des Projektes „Unterstützung Bürgerengagement“ bieten Anlass für die Diskussion über eine **differenzierte Behandlung von Förderprojekten unterschiedlicher Größe**, die zunächst auf der EU-Ebene geführt werden müsste. Für Bayern würde folgende Differenzierung vorteilhaft sein:

- Einfach umzusetzende und / oder finanziell „kleinere“ Projekte (z. B. unter 50.000 €) könnten in einem verschlankten Verfahren administriert werden, vergleichbar etwa dem Projekt „Unterstützung Bürgerengagement“; dazu wäre den lokalen Gruppen mehr Handlungskompetenz zu übertragen. Neben der Verringerung des Verwaltungsaufwands wäre mit einer stärkeren Motivation der Zivilgesellschaft zur Realisierung von Projekten zu rechnen.
- Für komplexere Projekte und / oder solche mit einem höheren Mittelbedarf könnten grundsätzlich die derzeit geltenden Verfahrensregeln beibehalten werden.

Die Analyse der bayerischen LAGn hat einen Zusammenhang zwischen der Intensität der Teilnahme am LEADER-Programm und der kommunalen Steuerkraft der LAG-Gebiete aufgezeigt. Bisher richtet sich die Höhe der Fördersätze lediglich danach, ob eine LAG überwiegend innerhalb oder außerhalb des im Landesentwicklungsprogramm festgelegten „Raum für besonderen Handlungsbedarf in Bayern“ liegt. Innerhalb dieser Gebietskulisse werden zwar erhöhte Fördersätze angeboten; trotzdem finden sich dort zahlreiche Aktionsgruppen, die sowohl bei der Anzahl der bewilligten Projekte als auch der Fördersumme insgesamt sowie je Einwohner hinter dem Durchschnitt aller Gruppen

zurückbleiben. Sofern dies mit der Steuerkraft der Kommunen begründet werden kann, sollte über eine noch **stärkere Differenzierung der Mittelvergabe an die LAGn** bspw. nicht nur nach Einwohnerzahlen, sondern auch dem strukturellen Handlungsbedarf, nachgedacht werden.

Seit Jahren finden regelmäßige Abstimmungsgespräche der bayerischen LAGn mit den Verwaltungsbehörden („LEADER-Forum“) statt, die überwiegend zur Vereinheitlichung und Vereinfachung der Programmumsetzung dienen, aber auch zum internen fachlichen Austausch genutzt werden. Auf Bundesebene bietet die Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume (DVS) kontinuierlich Veranstaltungen und Workshops zu fachlichen Schwerpunktthemen, aber auch zum überregionalen Erfahrungsaustausch an. Als Vernetzungsplattform fungiert darüber hinaus die Bundesarbeitsgemeinschaft der LEADER-Aktionsgruppen in Deutschland (BAGLAG). Insofern bestehen vielfältige Möglichkeiten der Information, gegenseitigen Beratung und des Know-how-Transfers auf der Ebene der Lokalen Aktionsgruppen.

Um LEADER in Bayern kontinuierlich weiterzuentwickeln und die Wirkungen des Programms und dessen Mehrwert nach außen noch besser sichtbar zu machen, wird in Ergänzung zu den bestehenden Angeboten die Ausrichtung von **Fachforen bzw. Kongressen zur Regionalentwicklung** empfohlen. Sie sollten in mehrjährigem Turnus (z. B. zweijährig) über die LAGn hinaus alle relevanten regionalen Managements und Verwaltungsstellen (ILE, Ökomodellregionen, Heimatagenturen, Wirtschaftsförderung usw.) einbinden und auch in den politischen Raum hineinwirken. Dabei könnte auch die Einbeziehung von LEADER-Erfahrungen aus anderen EU-Ländern neue Impulse setzen.

Angesichts der Transformationsaufgaben, die ländliche Räume vor sehr große Herausforderungen stellen werden, gewinnen enge fachliche Kontakte, der regionsübergreifende Erfahrungsaustausch und die organisierte Zusammenarbeit in sektorübergreifend aufgestellten Netzwerken eine wachsende Bedeutung.

8 Literaturverzeichnis

ART, Forschungsgruppe Agrar- und Regionalentwicklung Triesdorf GbR. (2001). Ex Post-Evaluierung der Gemeinschaftsinitiative LEADER II in Bayern. Weidenbach.

ART, Forschungsgruppe Agrar- und Regionalentwicklung Triesdorf GbR. (2005). Aktualisierung der Halbzeitbewertung der Gemeinschaftsinitiative LEADER+ in Bayern im Zeitraum 2000-2006. Weidenbach.

ART, Forschungsgruppe Agrar- und Regionalentwicklung Triesdorf GbR. (2016). Ex post-Bewertung des Bayerischen Zukunftsprogramms Agrarwirtschaft und Ländlicher Raum 2007-2013 (BayZAL). Weidenbach.

ART, Forschungsgruppe Agrar- und Regionalentwicklung Triesdorf GbR. (2017). Bewertung des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum in Bayern 2014-2020 (EPLR Bayern 2020). Weidenbach.

ART, Forschungsgruppe Agrar- und Regionalentwicklung Triesdorf GbR. (2019). Bewertung des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum in Bayern 2014-2020 (EPLR Bayern 2020) – Beitrag zum Durchführungsbericht 2018.

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (Hrsg.). (2014). Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume. Selbstevaluierung in der Regionalentwicklung. Leitfaden und Methodenbox. Bonn, 2014.

BPB, Bundeszentrale für politische Bildung. (2023). Glossar – Selbstwirksamkeitserfahrung. Von <https://www.bpb.de/lernen/angebote/vorbild/510762/selbstwirksamkeitserfahrung/> abgerufen am 26.10.23.

Europäischer Rechnungshof. (2022). Sonderbericht: LEADER und von der örtlichen Bevölkerung betriebene lokale Entwicklung: Lokales Engagement wird gefördert, doch Zusatznutzen ist noch immer nicht ausreichend nachgewiesen. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union. doi:10.2865/225593

European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development - Uni C.4. (2017). Guidelines. Evaluation of LEADER/ CLLD. Brussels: European Union.

European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development. (2023). *Evaluation support study of the costs and benefits of the implementation of LEADER – Final report*, Publications Office of the European Union, <https://data.europa.eu/doi/10.2762/995751>

Geißendörfer, M., Seibert, O., & von Meyer, H. (1998). Ex Post-Evaluierung der Gemeinschaftsinitiative LEADER (1991-1994). Berichte über Landwirtschaft, 540-579.

IfLS Beratung und Projekte GmbH. (2023). Möglichkeiten zur Beschleunigung und Vereinfach des LEADER-Förderverfahrens in Baden-Württemberg. Ad-hoc-Studie im Rahmen der Bewertung des Maßnahmen- und Entwicklungsplans Ländlicher Raum Baden-Württemberg (MEPL III). Frankfurt a. Main.

LfStat, Bayerisches Landesamt für Statistik, Fürth. (2022a). Bevölkerung 12411-003r zum Stand 31.12.2021. Von <https://www.statistikdaten.bayern.de/genesis/online> abgerufen am 12.12.2022.

LfStat, Bayerisches Landesamt für Statistik, Fürth. (2022b). Feststellung des Gebietsstandes 11111-001r zum Stand 01.01.2021. Von <https://www.statistikdaten.bayern.de/genesis/online> abgerufen am 12.12.2022.

LfStat, Bayerisches Landesamt für Statistik, Fürth. (2022c). Realsteuervergleich 71231-001r zum Stand 31.12.2021. Von <https://www.statistikdaten.bayern.de/genesis/online> abgerufen am 23.10.2023.

Maschwitz, A., Speck, K., Brinkmann, K., Johannsen, M., & von Fleischbein, A. (2019). Nachhaltigkeit von Verbundprojekten—Ergebnisse einer Mixed-Methods-Studie. Thematischer Bericht der wissenschaftlichen Begleitung des Bund-Länder-Wettbewerbs "Aufstieg durch Bildung: offene Hochschulen". beauftragt durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung. doi:10.25656/01:16772

Stockmann, R. (1996). Die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe: eine Evaluation der Nachhaltigkeit von Programmen und Projekten der Berufsbildung. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Stockmann, R. (1997). The sustainability of development projects: an impact assessment of German vocational-training projects in Latin America. *World Development*, 25 (11), 1167-1784.

StMELF, Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. (2022a). Merkblatt zum LEADER-Förderantrag (2014 - 2022) für das Projekt "Unterstützung Bürgerengagement". Stand April 2022. Von https://www.stmelf.bayern.de/mam/cms01/agrarpolitik/dateien/m_leader_buergerengagement.pdf abgerufen am 26.10.23.

StMELF, Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. (2022b). Merkblatt zum LEADER-Förderantrag (2014 - 2022). Stand April 2022. Von https://www.stmelf.bayern.de/mam/cms01/agrarpolitik/dateien/m_leader_foerderantrag.pdf abgerufen am 26.10.23.

StMELF, Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. (2023a). LEADER – eine Erfolgsstory geht in die nächste Runde. Von <https://www.stmelf.bayern.de/leader/leader-2023-2027/index.html> abgerufen am 26.10.23.

StMELF, Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. (2023b). Übersicht der Lokalen Aktionsgruppen für LEADER 2014 - 2022. Von <https://www.stmelf.bayern.de/leader/leader-in-bayern-2014-2022/index.html> abgerufen am 26.10.23.

StMELF, Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. (2023c). Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums zum Stand 11.04.23. Von https://www.stmelf.bayern.de/mam/cms01/agrarpolitik/dateien/programm_eplr2020_gesamt.pdf abgerufen am 26.10.23.

StMELF, Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. (2023d). VAIF-Datenbank, Förder- und Bewilligungsdaten 2014-2022 abgerufen zum 15.02.2023.

Anhang I

Online-Fragebogen als digitaler Anhang auf Anfrage verfügbar.

Anhang II

Tabelle 14: Einflussfaktoren nachhaltig wirksamer Strukturen

Unterstützende Faktoren	Hemmende Faktoren
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Gesicherte und ausreichende Fördermittel ✓ Anschluss an vorhandene Strukturen führt zu einem kontinuierlichen und qualifizierten Personalbesatz ✓ Vernetzung sowie intensive Beteiligung vers. regionaler Akteure ✓ Verteilung konkreter Zuständigkeiten, Wissen und Verantwortung auf mehrere Personen ✓ Wertschätzung und Vertrauen ✓ ehrenamtliches Engagement ✓ Eigenverantwortlichkeit der LAG stärken ✓ transparente Kommunikation ✓ Flexibilität und niederschwelliger Zugang ✓ geringer administrative Aufwendungen / Kontinuität in Förderung ohne Angst vor Sanktionen ✓ gemeinsame langfristige Ziele / planbare Zeithorizonte ✓ Multiplikatoreneffekte und Nutzenorientierung (Zielgruppennähe) ✓ leistungsfähige Projektträger ✓ politischer Wille 	<ul style="list-style-type: none"> - Schlechte Vernetzung / fehlender Kontakt zwischen Geschäftsführung und Verwaltung führt zu Doppelstrukturen - LAG auf Landkreisebene führt zur größeren Entfernung zu Bürgern - geringes ehrenamtliches Engagement - fehlende Flexibilität der Förderung - Bürokratieaufwand - Misstrauenskultur zwischen den Verwaltungsbehörden und der LAG / Projektträgern

Quelle: Eigene Darstellung, 2023 auf Grundlage der Onlinebefragung aller bayerischen LAGn, 2023 sowie Interviews mit ausgewählten LAG-Managements, LEADER-Koordinatoren und Projektträgern, 2023

Tabelle 15: Einflussfaktoren für die Aktivierung der Zivilgesellschaft

Unterstützende Faktoren	Hemmende Faktoren
<ul style="list-style-type: none"> ✓ bürokratiearme Strukturen ✓ projektbezogenes Arbeiten / Selbstwirksamkeit der Beteiligten ✓ qualitativ vielseitige Öffentlichkeitsarbeit ✓ Unterstützung des Bürgerengagements ✓ erfolgreiche Projekte / Leuchtturmprojekte ✓ breite / vielseitige Mitsprache- und interaktive Beteiligungsmöglichkeiten schaffen ✓ persönliche Kontakte / direkte bzw. proaktive Ansprache von Zielgruppen ✓ Unterstützungsleistung aus Politik und Verwaltung ✓ Wertschätzung und Anerkennung des Engagements ✓ regionale Identität / Gemeinschaftsgefühl stärken ✓ intrinsische Motivation beteiligter Projektakteure wecken ✓ Transparenz in der Kommunikation bzw. im Umgang miteinander 	<ul style="list-style-type: none"> - Generationenproblem / demografischer Wandel auf allen Ebenen des LEADER-Prozesses (Lenkungs-, Koordinations- und Akteursebene) - zu abstrakte Behandlung des Themas „Regionalentwicklung“, ohne wirkliche Berührungspunkte zur Bevölkerung - fehlendes Vertrauen, Verlässlichkeit und Transparenz - Überbeanspruchung bzw. Überforderung ehrenamtlicher / privater Kapazitäten - zeitlich inkonsistente Fördervorgaben - fehlende Abstimmung der Dokumente zur Förderung - fehlende finanzielle Ressourcen

Quelle: Eigene Darstellung, 2023 auf Grundlage der Onlinebefragung aller bayerischen LAGn, 2023 sowie Interviews mit ausgewählten LAG-Managements, LEADER-Koordinatoren und Projektträgern, 2023

Tabelle 16: Einflussfaktoren nachhaltig wirksamer Projekte

Unterstützende Faktoren	Hemmende Faktoren
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Bedarfsorientierung der Projekte (in Abstimmung mit Bevölkerung abklären) ✓ Einbezug der lokalen Bevölkerung - Identifikation mit dem Projekt ✓ Interesse und Engagement der Projektträger ✓ sichere Kofinanzierung und leistungsstarke Partner (Trägerschaft von Institution mit entsprechenden Strukturen oft vorteilhaft) ✓ nachhaltiges Betreibungskonzept für das Projekt (Anschlussfinanzierung sowie langfristiger organisatorischer Betrieb) ✓ Innovationsgehalt des Projektes (i.V.m. mit Zweckbindungsfrist Hemmnis) ✓ engagierter und gut vernetzter Unterstützerkreis ✓ Vernetzung von Akteuren in der Region durch das Projekt ✓ positive Projektbeispiele animieren zur Beteiligung in Folgeprojekten ✓ Bekanntheit des Programms durch aktive Öffentlichkeitsarbeit ✓ großzügige Bürokratie 	<ul style="list-style-type: none"> - problemorientiertes Denken der Akteure - Bedenkenträger / mangelnde Motivation bei Projektbeteiligten - fehlende finanzielle oder personelle Kapazitäten - bei Projektkonzeption wurde die Pflege nicht mitgedacht / treibender Akteur verschwindet / finanzielle Tragfähigkeit nicht gegeben - fehlender Anschluss an bestehende Strukturen - Rivalitäten zwischen Akteuren und Gemeinden innerhalb einer LAG - in Einzelfällen nicht genügend Unterstützungs- und Beratungsleistung vor Ort (LAG-Management) - Verwaltungsvorgaben und -verfahren sind insb. für kleine Vereine, kleine Kommunen und Private eine Herausforderung - Personalförderung von zwei Jahren für Netzwerkaufbau nicht ausreichend - Fördersätze sind bei steigenden Preisen zu niedrig - demografischer Wandel auf allen Ebenen des LEADER-Prozesses spürbar / schwierige Personalsituation in der Verwaltung - Konkurrenz durch GAK Regionalbudget - negative gesamtwirtschaftliche Einflussfaktoren wie Corona- oder Ukraine Krise

Quelle: Eigene Darstellung, 2023 auf Grundlage der Onlinebefragung aller bayerischen LAGn, 2023 sowie Interviews mit ausgewählten LAG-Managements, LEADER-Koordinatoren und Projektträgern, 2023