



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 1.7.2024  
SWD(2024) 171 final

**ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN**  
**EVALUIERUNG (ZUSAMMENFASSUNG)**

**Bewertung der Auswirkungen von LEADER auf das allgemeine Ziel „Ausgewogene  
territoriale Entwicklung“**

{SWD(2024) 170 final}

## **Hintergrund**

Eines der vorrangigen Ziele der EU ist die Förderung ihres wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts. Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) trägt durch eine Reihe von Maßnahmen, darunter LEADER (Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale), zu einer ausgewogenen territorialen Entwicklung bei.

LEADER, ein Bottom-up-Ansatz zur Entwicklung des ländlichen Raums, der auf einer klaren partizipativen und strategischen Methode fußt, wird seit 30 Jahren in ländlichen Gebieten in ganz Europa umgesetzt und findet immer weitere Verbreitung.

In diesem Dokument sind die Ergebnisse der Bewertung der LEADER-Maßnahme in Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums für den Zeitraum 2014-2022 gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 und der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 enthalten. Im Mittelpunkt der Bewertung stand insbesondere die Frage, wie LEADER zur lokalen Entwicklung beiträgt und welchen Mehrwert die Maßnahme in Bezug auf ein vermehrtes Sozialkapital, eine verbesserte lokale Steuerung und bessere Projektergebnisse im ländlichen Europa bietet.

Die Zwischenergebnisse dieser Bewertung haben bereits in die politische Diskussion über die Programmplanung, Begleitung und Bewertung von LEADER in der GAP 2023-2027 Eingang gefunden und werden auch Bestandteil der politischen Diskussionen für die Zeit nach 2027 sein.

### **LEADER-Ansatz für die lokale Entwicklung – ein Abriss**

Der LEADER-Ansatz für die lokale Entwicklung zeichnet sich durch sieben Grundsätze aus. Die lokalen Aktionsgruppen (LAG) entwickeln als Partnerschaften privater und öffentlicher Interessenträger Strategien für ihre subregionalen Gebiete und setzen diese um. Diese Strategien sind auf konkrete lokale Ziele ausgerichtet, in denen sich die Bedürfnisse und das Potenzial der Gebiete wiederfinden, und sie müssen innovative Elemente auf lokaler Ebene enthalten. Die Zusammenarbeit mit anderen Gebieten inner- und außerhalb des Mitgliedstaates wird ebenso gefördert wie eine Vernetzung zum Aufbau von Kapazitäten, für die Kommunikation und den Austausch bewährter Verfahren.

Die Umsetzung von LEADER erfolgt hochgradig subsidiär. Die Mitgliedstaaten und die Regionen richten eigene Systeme der Steuerung auf mehreren Ebenen für LEADER ein. Die LAG nehmen bei der Projektauswahl im Rahmen ihrer Strategien einige Kernaufgaben wahr, arbeiten jedoch auch mit anderen Organisationen wie Verwaltungsbehörden und Zahlstellen zusammen, insbesondere im Bereich der Zahlungen und der Kontrollen. Die Mitgliedstaaten haben jeweils höchst unterschiedliche Steuerungssysteme.

Die EU-Mitgliedstaaten sind rechtlich verpflichtet, für LEADER mindestens 5 % ihrer für die Entwicklung des ländlichen Raums bestimmten Mittel bereitzustellen. Die Zuweisung aus dem EU-Fonds für die Entwicklung des ländlichen Raums zu diesem Zweck beläuft sich auf 8,5 Mrd. EUR für die EU-27 und das Vereinigte Königreich. Das entspricht, unter Berücksichtigung der nationalen öffentlichen Kofinanzierung und zusätzlicher freiwilliger Aufstockungen der öffentlichen Hand, insgesamt 12,36 Mrd. EUR (2014-2022). Es können weitere EU-Mittel hinzukommen, ihr wirksamer Beitrag zu Multifondsstrategien beträgt jedoch nur 25 %.

Im September 2023 lag die durchschnittliche Verwendung der Mittel bei 63 %. Der Durchführungszeitraum läuft bis Ende 2025. Aufgrund der langen Vorlaufzeit erfolgt der Großteil der LEADER-Ausgaben zum Ende des Politikzyklus. Der Mittelabruf ist je nach Mitgliedstaat und Region sehr unterschiedlich.

Im ländlichen Europa gibt es 2 894 LAG, die 170 Millionen Menschen (62 % der Landbevölkerung) zugutekommen. In der Praxis beläuft sich der durchschnittliche Betrag der lokalen Strategien jeweils zugewiesenen öffentlichen Mittel über den Gesamtzeitraum von neun Jahren auf durchschnittlich 4 Mio. EUR.

### **Wirksamkeit**

LEADER hat in kleinem Maßstab zu einer ausgewogenen territorialen sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung der EU beigetragen. Auf lokaler Ebene entfaltet LEADER eine beobachtbare Wirkung. Auf eher regionaler oder nationaler Ebene ist diese jedoch aufgrund der Art der Maßnahme, wegen der limitierten Ressourcen und des begrenzten Handlungsspielraums schwer auszumachen.

Durch LEADER sind fast 60 000 Arbeitsplätze entstanden. Es gibt LEADER-Projekte in sehr großer Zahl (120 000 sind bis 2021 abgeschlossen worden) und diese decken ein breites Spektrum von Zielen ab: lokale Entwicklung und Diversifizierung der Wirtschaftstätigkeiten, Wissenstransfer, kurze Wertschöpfungsketten für lokale Produkte und vieles mehr.

LEADER hat auch zu wichtigen immateriellen Vermögenswerten beigetragen, z. B. zum Sozialkapital (Zusammenarbeit zwischen lokalen Interessenträgern, Vertrauen, Bereitschaft, auf gemeinsame Ziele hinzuarbeiten und Stärkung der Handlungskompetenz lokaler Akteure), zur Steuerung auf lokaler Ebene (besser auf die lokalen Bedürfnisse zugeschnitten, Beteiligung lokaler Akteure an der Entscheidungsfindung, Unterstützung potenzieller Begünstigter, umfassendere Verknüpfung mit regionalen oder nationalen Verwaltungen) und zu verbesserten Projektergebnissen (Anleitung und Unterstützung lokaler Akteure und Begünstigter, Förderung von Innovationen in ländlichen Gebieten und Stärkung der Zusammenarbeit und der Verbindungen zwischen Wirtschaftssektoren und zwischen Interessenträgern).

In der Bewertung wird hervorgehoben, dass die konsequente Umsetzung aller sieben Merkmale der LEADER-Methode entscheidend wichtig ist, damit diese immateriellen Vermögenswerte so hoch wie möglich ausfallen. Derzeit werden die Grundsätze in den LAG der EU nach wie vor uneinheitlich angewendet (insbesondere in Bezug auf Innovation und Zusammenarbeit).

### **Effizienz**

Die Effizienz von LEADER ist zufriedenstellend, auch wenn es erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten und Regionen gibt. Auf den ersten Blick ist LEADER mit höheren Verwaltungskosten verbunden als manche andere Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums. Dies ist weitgehend auf die Betriebs- und die Sensibilisierungskosten zurückzuführen, die direkt an die LAG zu zahlen sind (höchstens 25 % des Wertes der lokalen Entwicklungsstrategie).

Die Bewertung zeigt jedoch, dass durch diese Kosten ein erheblicher Wert generiert wird. Zum einen werden dadurch lokale Gemeinschaften gefördert und häufig Anreize für Begünstigte geschaffen, die andernfalls keine Mittel erhalten würden. LAG beraten darüber hinaus Antragsteller. Das bedeutet eine deutliche Zeitersparnis für Letztere, führt zu besseren

Projekten und hat schnellere Genehmigungen zur Folge. Lokale Interessenträger, die in den LAG tätig sind, stärken ihre Kompetenzen, vor allem aber werden sie in die Lage versetzt, Entscheidungen zu treffen. Ferner entsteht für die an der Steuerung auf mehreren Ebenen beteiligten Institutionen bei LEADER-Projekten eine geringere Belastung und Arbeit als bei ähnlichen Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums. Auch Größenvorteile wirken sich aus, und LAG mit größeren Budgets haben relativ gesehen geringere Betriebs- und Sensibilisierungskosten.

Die regionalen und nationalen Verwaltungen und die EU haben deutliche Schritte zur Vereinfachung unternommen. Es besteht jedoch Spielraum für Verbesserungen durch eine noch weiter verbreitete Nutzung vereinfachter Kostenoptionen<sup>1</sup>. Das würde die Verwaltungsverfahren und die Zuweisung von Aufgaben vereinfachen und die Qualifizierung personeller Ressourcen verbessern.

### **Kohärenz**

LEADER ist auf andere Maßnahmen der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums und auf die EU-Politik zur Förderung der territorialen Entwicklung ländlicher Gebiete abgestimmt. LEADER hat zu Synergien geführt und ergänzt andere GAP-Instrumente zur Unterstützung der sozioökonomischen Entwicklung ländlicher Gebiete. Die Kooperation von LEADER und den EU-Strukturfonds hat besonders gut funktioniert und den lokalen Gemeinschaften den Zugang zu anderen EU-Initiativen (z. B. INTERREG) ermöglicht. Multifinanzierungsansätze noch umfassender zu nutzen, könnte weitere Synergien zwischen den einzelnen Politikinitiativen bewirken.

### **Mehrwert und Relevanz**

LEADER ist nach wie vor für die Ziele der GAP relevant, insbesondere für das Ziel einer ausgewogenen territorialen Entwicklung und lebendiger ländlicher Gebiete. In vielen Fällen zielt LEADER speziell auf Gebiete ab, die wirtschaftlich benachteiligt sind, sich in Randlage befinden oder abgelegen sind oder in denen schutzbedürftige Gemeinschaften leben. LEADER wird von Interessenträgern als Schlüsselement einer langfristigen Strategie für ländliche Gebiete im Rahmen der EU-Vision für ländliche Gebiete im Jahr 2040 betrachtet und ist für die Ziele der GAP 2023-2027 nach wie vor relevant. Im neuen Programmplanungszeitraum 2023-2027 haben die Mitgliedstaaten LEADER weitaus mehr Mittel zugeteilt als das gesetzliche Minimum (7 % statt des rechtlich vorgeschriebenen Mindestsatzes von 5 %).

Darüber hinaus betrachten Interessenträger und Verwaltungen LEADER als Instrument, mit dem sich den Bedürfnissen ländlicher Gemeinschaften gerecht werden lässt, da lokale Gemeinschaften in eine partizipative lokale Entwicklung einbezogen werden. LEADER ist eine Möglichkeit, den Bürgerinnen und Bürgern des ländlichen Raums die EU „am Küchentisch“ näher zu bringen. Darüber hinaus sehen Interessenträger und Bürgerinnen und Bürger in LEADER ein echtes EU-Produkt, ohne das sich die ländlichen Gebiete in einer schlechteren Lage befinden würden.

---

<sup>1</sup> Vereinfachte Kostenoptionen können Pauschalfinanzierungen, standardisierte Einheitskosten und Pauschalbeträge sein. In diesem Rahmen ist die Erstattung von Ausgaben nach vorab festgelegten prozessbasierten Methoden möglich. Das verringert den Verwaltungsaufwand sowohl für die Verwaltungsbehörden als auch für die Begünstigten.

## Gewonnene Erkenntnisse

Der Beitrag von LEADER muss unter Beachtung der **lokalen Größenordnung** und der geringen Mittelausstattung der Maßnahme (2 % des GAP-Haushalts) bewertet werden. **Mit LEADER werden kleine Projekte durchgeführt**; ergänzende Maßnahmen (GAP, andere EU- oder nationale Maßnahmen) sind daher angesichts der Herausforderungen, vor denen viele ländliche Gebiete in der EU stehen, von entscheidender Bedeutung.

Der Mehrwert von LEADER, etwa der Zuwachs an Sozialkapital, die Stärkung der lokalen Steuerung **und im Ergebnis bessere Projekte, muss von LEADER-Akteuren stärker in den politischen Fokus gerückt werden**. Bei der Planung, Begleitung und Bewertung von LEADER sollte das Augenmerk auf deren Mehrwert, einschließlich des immateriellen Nutzens, liegen.

Eine Lösung für die Zukunft könnte darin bestehen, innovationsfreundlichere Vorschriften (z. B. weniger strenge Anforderungen an die Dauerhaftigkeit und den Erfolg von Projekten) zu prüfen, um **innovativere Projekte im Rahmen von LEADER zu fördern**. Es liegt in der Natur der Sache, dass Innovationen riskant sind, und dies muss in den Umsetzungssystemen berücksichtigt werden. Durch eine bessere Verknüpfung von LEADER mit Forschungs- und Innovationssystemen ließe sich gegebenenfalls auch das Potenzial für lokale Innovationen besser ausschöpfen.

Über eine Zusammenarbeit erschließen sich lokalen Gemeinschaften Quellen, um zu lernen und Wissen auszutauschen. **Eine Vernetzung auf regionaler, nationaler und EU-Ebene ist von hohem Wert, und alle LAG sollten aufgefordert werden**, sich daran zu beteiligen.

Es gibt noch einige Bereiche mit Verbesserungspotenzial für **eine weitere Vereinfachung und um den Verwaltungsaufwand und die Komplexität weiter zu verringern**, insbesondere beim Umsetzungsmechanismus und bei der Steuerung auf mehreren Ebenen. Dies ist jedoch weitgehend Sache der Mitgliedstaaten und Regionen. Darüber hinaus **müssen weitere Möglichkeiten zur Vereinfachung der Multifinanzierung über LEADER/CLLD und der Zusammenarbeit ausgelotet werden**.

In einigen Mitgliedstaaten ist der Mittelabruf nach wie vor ein Problem. Dort könnten gezielte Maßnahmen wie Peer-Learning und der Austausch bewährter Verfahren ein gangbarer Weg sein.

Die Einbeziehung von **jungen Menschen und Frauen in Entscheidungsgremien muss im Rahmen von LEADER gefördert** und besser begleitet werden.

Lehren aus den Zwischenergebnissen dieser Bewertung zu ziehen, **Begleitung und Evaluierung wurden im Zuge der GAP 2023-2027 weiter verbessert**. Das Konzept des LEADER-Mehrwertes hat sich als ein guter Ansatz für die Bewertung von LEADER erwiesen. In diesem Zusammenhang werden von den Mitgliedstaaten einschlägige Daten auf Ebene der LAG-Gebiete gemeldet<sup>2</sup>, und es werden praktische Möglichkeiten zur Bewertung des LEADER-Mehrwertes geprüft, insbesondere über die GAP-Netze.

---

<sup>2</sup> Durchführungsverordnung (EU) 2022/1475.