

Traktat über LEADER

Ursprünge, Geschichte, Perspektiven

robert lukesch



Mit Unterstützung von Bund, Land und Europäischer Union

 Bundesministerium
Land- und Forstwirtschaft,
Regionen und Wasserwirtschaft

WIR leben Land
Gemeinsame Agrarpolitik Österreich

 Das Land
Steiermark
Region


Kofinanziert von der
Europäischen Union

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort	4
Einführung	5
Globale politische und wirtschaftliche Umbrüche	7
Als die bipolare Weltordnung zerbrach	7
Die neoliberale Wende	7
Globalisierung unter dem neoliberalen Leitstern	8
Die Gegenströmung, die den Planeten und seine Ressourcen als endlich akzeptiert	9
Deutsche Vereinigung und britische Skepsis	10
Ein Hauch von Euro-Optimismus	11
Die Europäische Union in ihrem Werden	11
Die Ursprünge der Agrar- und Strukturpolitik	11
Der Aufbau der europäischen Institutionen	12
Die Institutionalisierung der Kohäsionspolitik	14
Verschiebung der Ziele für die Gemeinsame Agrarpolitik	16
Der Übergang der GAP zu flächenbezogenen Zahlungen	17
Die Europäische Kommission unter Jacques Delors	18
Die Bürokratie setzt sich durch	21
Das Aufkommen neuer Ansätze für die lokale und regionale Entwicklung	22
Die offensichtlichen Schwächen von Top-down-Planungs- und Investitionskonzepten	22
Die Forderung nach einem Ende der Abhängigkeit	22
Der Paradigmenwechsel hin zu endogenen und ortsbezogenen Entwicklungsansätzen	24
Lokale Entwicklung als emanzipatorisches Konzept	26
Scaling up: Orts- und akteursbezogene Ansätze werden zur allgemeinen Richtschnur in der Raum- und Regionalpolitik	27
Die Entstehungsgeschichte von LEADER	31
Präludium	31
Die GD V (Beschäftigung), der Inkubator von LEADER in der EG	32
Die OECD, eine wichtige Quelle für Ideen und Konzepte	33
Der Schwerpunkt der LEADER-Vorläuferprogramme: lokale Beschäftigung, Bildung und Ausbildung	34
Für eine integrierte territoriale Entwicklung	35
Netzwerke als Impulsgeber für zündende Ideen	35
Die Zeit war reif für LEADER	37
LEADER entsteht: Von der Gemeinschaftsinitiative zur Methode	38

Vom ELISE-Netzwerk zur LEADER I-Koordinierungsstelle	39
LEADER I, die radikale institutionelle Innovation	39
LEADER II und die Europäische Beobachtungsstelle für LEADER II	41
Die Entschlüsselung des Codes: die LEADER-Methode	43
"800 Leader geben ihre Meinung ab"	44
LEADER als Motor der Innovation	45
LEADER als emanzipatorischer Ansatz	46
Die kleine, aber bedeutsame Umgestaltung der LEADER-Spezifikationen	47
Das Mainstreaming von LEADER	48
LEADER+: Ein holpriger Übergang	48
Die Institutionalisierung von LEADER als CLLD	49
Die Kontaktstelle für ländliche Entwicklung wächst, das Personal für LEADER schrumpft	50
LEADER breitet sich aus	51
Die LEADER-Community in institutionellen und zivilgesellschaftlichen Netzwerken	53
Synthese: Überblick über die sechs Phasen der LEADER-Umsetzung	54
Jüngste Entwicklungen in der europäischen Agrarpolitik und der Politik für den ländlichen Raum	58
Ehrgeizige Ziele, Umsetzung delegiert	58
Die Reise geht weiter	62
Das Geschichte bleibt nicht stehen: Wie können mithilfe der Lehren aus der Vergangenheit die Zukunftsperspektiven verbessern?	63
Wachsende Vielfalt, steigende Komplexität	63
Territoriale Ungleichheiten, ein unterschätztes Übel	64
Globale Herausforderungen mit gebietsbezogenen Ansätzen verbinden	64
Erreichtes fortführen und Neues wagen	66
Hilfreiche Lernerfahrungen	68
Gedankensplitter über künftige Instrumente der Umsetzung	70
Lachen gegen den Wind	70
Zusammenfassung: Die wichtigsten Vorschläge aus dieser Abhandlung	72
Literaturverzeichnis	73
Repertorium der LEADER II- und FARNET-Veröffentlichungen	76
Direkte Links zu LEADER-II-Veröffentlichungen	76
Titel der FARNET-Veröffentlichungen, die auf der AEIDL-Website zugänglich sind	77

*Dies ist eine persönliche Abhandlung. Obwohl ich im Laufe meines Berufslebens so manche Studie oder Expertise verfasst habe, möchte ich diese Geschichte aus meiner persönlichen Sicht erzählen. Keine Sorge, das bedeutet nicht, dass sie mit rein subjektiven oder gar unhaltbaren Annahmen gespickt ist. In meinem Bestreben, mich der "bestmöglichen Version der Wahrheit"¹ anzunähern, habe ich Kolleg*innen um Hilfe gebeten, das Traktat gegenzulesen und um wertvolle Informationen zu ergänzen. Ihre Bereitschaft zu helfen war überwältigend. Daher möchte ich Yves Champetier, Gilda Farrell, Stefan Kah, Michel Laine, Hannes Lorenzen, Haris Martinos, Paul Soto und Jean-Pierre Vercruysse meinen Dank aussprechen, die mich mit ihrem Gedächtnis, ihrem Fachwissen, ihren Textspenden und Empfehlungen großzügig unterstützt haben. Die Beiträge von Yves kommen einer Koautorenschaft nahe, insbesondere in Teil II. Er hat auch das Repertorium der LEADER II- und FARNET-Veröffentlichungen für diese Abhandlung ausgegraben (siehe die letzten Seiten). Ohne die Beiträge der Genannten wiese die Abhandlung enorme Lücken auf. DANKE!*

*Das Papier soll den jüngeren Generationen dienen – denjenigen, die im Bereich LEADER Verantwortung übernommen haben oder übernehmen werden, seien es Berater*innen, Expert*innen, LAG-Manager*innen, Verwaltungsbeamt*innen, Netzwerker*innen oder Kommunalpolitiker*innen. Es könnte für Sie hilfreich sein, die Hintergründe zu verstehen, aus denen LEADER entstanden ist, um seinen Entwicklungsweg bis heute zu verfolgen. Das Traktat hat eine gewisse Länge, aber es kann in Teilen gelesen werden. Redundanzen im Text erleichtern das stückweise Lesen.*

Teil I beleuchtet den Hintergrund, aus dem LEADER hervorkam, Teil II die Reise von LEADER durch die Zeit. Der Schwerpunkt liegt dabei auf LEADER I und II und dem Übergang zum Mainstreaming. Der geschätzte Leser und die geschätzte Leserin werden verstehen, dass ich den jüngeren Entwicklungen weniger Gewicht beimesse, da sie weitaus besser dokumentiert und den meisten Interessierten auch frischer im Gedächtnis sind. Was Teil III betrifft, so wäre es ein großer Fehler gewesen, die Gelegenheit zu versäumen, einige eigene Gedanken über die Zukunft – UNSERE GEMEINSAME ZUKUNFT – hinzuzufügen.²

Robert Lukesch, Hirzenriegl, am 31. Juli 2025

¹ Ein Zitat von Carl Bernstein, dem legendären Watergate-Ermittlungsjournalisten. Er sagte auch: "Die Wahrheit ist nicht neutral." <https://www.youtube.com/watch?v=Zz52HWhmbw4>

² Übersetzungen in Französisch, Portugiesisch und Spanisch liegen bereits vor.

Einführung

Nicht zuletzt aufgrund ihres hohen Alters ist die Geschichte von LEADER³ seit 1991 auf mannigfaltige Weise erzählt worden, seine Vorgeschichte hingegen nicht annähernd so oft; ich denke jedoch, dass das Verständnis der Umstände, aus denen LEADER entstanden ist, die Voraussetzung dafür ist, seinen Zweck und seine Aufgabe auch heute grundlegend zu verstehen.

Der europäische Einigungsprozess hat einen Vater und eine Mutter. In der antiken griechischen Mythologie war der Vater der Göttin Αρροία Ares, der Gott des Krieges, und ihre Mutter war Αρροδίτη, die Göttin der Liebe und Schönheit. Sie spüren die Dialektik? Wir können eine Analogie ziehen: Der Vater des europäischen Einigungsprozesses war die schreckliche Erfahrung der Weltkriege I und II, die Mutter die Erkenntnis des unermesslichen Wertes, den ein friedliches und harmonisches Europa darstellen würde, und der feste Wille, einen vereinten, aufgeklärten politischen und wirtschaftlichen Raum in all seiner geografischen und kulturellen Vielfalt zu errichten...., nicht zuletzt, um dem Rest der Welt zu zeigen, dass Menschen in der Lage sind, friedlich miteinander zu leben und die lange Geschichte der Erniedrigung, Diskriminierung, Ausbeutung und mörderischen Kriege hinter sich zu lassen.

Schon früh in meinen Untersuchungen wurde mir bewusst, dass es nicht sinnvoll wäre, nur den Kontext der Entstehung und die Anfänge von LEADER bis zu den frühen neunziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts zu beschreiben. Um ein Gesamtbild zu erhalten, müssen wir das politische Umfeld und seine Entwicklung sowie den fachlichen Diskurs über die lokale und regionale Entwicklung über den gesamten Zeitraum hinweg betrachten und dabei die Akteursnetzwerke aus Forscher*innen, Expert*innen und Praktiker*innen sowie den politischen Entscheidungsträger*innen und Gestalter*innen in den Verwaltungen der Mitgliedstaaten und der EU genauer unter die Lupe nehmen. Wir gehen dabei vom Allgemeinen zum Besonderen, von den äußeren Blättern einer Zwiebel zu ihrem würzigen Kern, aus dem die Zwiebel ihre neuen Triebe treibt, wenn die Temperaturen steigen und der Regen den fruchtbaren Boden trinkt.

Die Abhandlung ist in drei Teile gegliedert, die wiederum in Abschnitte unterteilt sind, die es erleichtern sollen, bestimmte Punkte nachzuschlagen, ohne die ganze Geschichte lesen zu müssen. Diese Unterabschnitte enthalten Redundanzen, die ein Querlesen und Herauspicken ermöglichen.



Abbildung1 Das LEADER-Logo

Teil I: Der Hintergrund von LEADER. Hier beschreibe ich den globalen, europäischen, politischen, wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Kontext, aus dem LEADER hervorgegangen ist.

Teil II: Die Reise von LEADER durch die Zeit. Hier versuche ich vor allem, ein Bild der frühen Perioden zu zeichnen, nämlich LEADER I und II bis zur Jahrhundertwende, mit deutlich weniger Details und Emphase auf die weniger lang zurückliegenden Perioden.

Teil III: LEADER am Scheideweg. Dieser Teil gibt einen kurzen Überblick über den Gesamtzusammenhang und das politische Umfeld von LEADER heute sowie über die Perspektiven zur Wiederbelebung der Kernziele von LEADER in Zukunft.

³ Liaison Entre Actions du Développement Économique Rural (Verbindung zwischen den Maßnahmen zur wirtschaftlichen Entwicklung des ländlichen Raums).

TEIL I

DIE URSPRÜNGE

Globale politische und wirtschaftliche Umbrüche

Als die bipolare Weltordnung zerbrach

In den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg herrschte eine **bipolare Weltordnung** mit den beiden Supermächten USA und NATO auf der einen Seite und der UdSSR und dem Warschauer Pakt auf der anderen Seite. Die nuklearen Overkill-Kapazitäten beider Seiten waren im so genannten "**Gleichgewicht des Schreckens**" ineinander verstrickt. Das kommunistische China hielt Abstand zu beiden Supermächten, bis Generalsekretär Deng Xiao Ping den Grundstein für seinen gigantischen Aufstieg ab den achtziger Jahren legte. Viele Länder, die nicht unter der direkten Kontrolle einer der Supermächte standen, die meisten von ihnen im globalen Süden, versuchten, ihrer Stimme Gehör zu verschaffen, indem sie sich in der "**blockfreien Bewegung**" um politische Führer wie Josip Broz Tito aus Jugoslawien, Kwame Nkrumah aus Ghana, Julius Nyerere aus Tansania, Jawaharlal Nehru aus Indien oder Sukarno aus Indonesien sammelten. Diese geopolitische Konfiguration hat die globalen politischen Interaktionen in den Jahren zwischen 1945 und 1990 geprägt.

Kurz nachdem **Michail Gorbatschow** am 11. März 1985 zum Generalsekretär des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei der Sowjetunion ernannt worden war, wurde die globale politische Landschaft in atemberaubender Geschwindigkeit umgestaltet. Seine Reformen unter dem Titel **Glasnost** und **Perestroika** (was sich grob mit **Transparenz** und **Transformation** übersetzen lässt) zielten darauf ab, die Logik des Kalten Krieges und das damit einhergehende, enorm ressourcenverschlingende Wettrüsten zu durchbrechen, die kostspielige militärische Besetzung Afghanistans zu beenden, die Korruption zu bekämpfen und die wirtschaftliche Stagnation zu überwinden, um letztlich eine modernisierte Version einer offeneren und demokratischeren sozialistischen Gesellschaft zu errichten. Obwohl die Reformen nicht darauf abzielten, die Sowjetunion als politisches Gebilde aufzulösen, geschah genau das 1991, so dass die Russische Föderation ihre Rechtsnachfolgerin und die anderen Sowjetstaaten souveräne Nationen wurden, was schließlich im **Budapester Memorandum** vom 5. Dezember 1994⁴ besiegelt wurde. Dieses Memorandum bekräftigte die Unabhängigkeit der ehemaligen Sowjetstaaten⁵ und die Übertragung der verbleibenden Nuklearkapazitäten (Ukraine, Kasachstan) an die Russische Föderation.

Die neoliberale Wende

Nach der **Abschaffung des "Bretton-Woods-Systems"** (Loslösung des Dollars von der Goldpreisbindung)⁶, zwei "**Ölpreisschocks**" 1973 (arabisch-israelischer Jom-Kippur-Krieg) und 1979/80 (islamische Revolution im Iran und anschließender Krieg zwischen Iran und Irak) durchlief Europa bis Mitte der 80er Jahre eine Phase der wirtschaftlichen Stagnation, der Inflation und anhaltender Arbeitslosigkeit.

Die Politik in Frankreich wurde durch den sozialistischen Präsidenten François Mitterrand (1981-1989) geprägt. Obgleich seine erste Amtszeit von einer sozialistischen und sozialliberalen Agenda geprägt war (Verstaatlichung von Schlüsselbetrieben, Verkürzung der Wochenarbeitszeit auf 39

⁴ https://en.wikipedia.org/wiki/Budapest_Memorandum

⁵ Das Memorandum wurde nach ersten russischen Übergriffen in Georgien 2008 und der Annexion der Halbinsel Krim und von Teilen des Donbass ab 2014 durch den russischen Einmarsch in der Ukraine 2022 endgültig obsolet.

⁶ Eine Folge des Vietnamkriegs der USA. Die Abschaffung des Bretton-Woods-Systems bewirkte eine erhöhte Volatilität der Devisenmärkte und eine steigende Inflation in Europa.

Stunden⁷, Abschaffung der Todesstrafe), passte er sich mehr und mehr dem immer stärker werdenden neoliberalen Wind an, der aus der angelsächsischen Welt wehte. Ab 1986 musste er mit liberal-konservativen Regierungen "ko-habieren". Ähnliche Veränderungen gab es in Deutschland, wo nach einer Periode sozialdemokratischer Dominanz, mit den Kanzlern Willy Brandt von 1969 bis 1974 und Helmut Schmidt bis 1982, eine konservativ-liberale Koalition unter Helmut Kohl im selben Jahr die Macht übernahm.

Globalisierung unter dem neoliberalen Leitstern

Als **Margaret Thatcher** 1970 unter dem konservativen Premierminister Edward Heath Bildungsministerin im Vereinigten Königreich wurde, war eine ihrer ersten Amtshandlungen die Abschaffung der kostenlosen Milch in Grundschulen. Wer hätte damals gedacht, dass die "Milchräuberin" 1975 als Nachfolgerin von Heath Vorsitzende der konservativen Partei (Tories) werden würde - in dem Jahr, in dem das Referendum stattfand, das den Beitritt des Vereinigten Königreichs zur EU besiegelte? Und wer hätte gedacht, dass sie 1979 zur Premierministerin des Vereinigten Königreichs aufsteigen würde?

Thatcher hatte ein Netzwerk von Monetaristen und Anhängern der Wirtschaftswissenschaftler Friedrich von Hayek und Milton Friedman um sich geschart⁸. Ihre Antwort auf die hohe Arbeitslosigkeit, Inflation und Stagnation waren Sparmaßnahmen bei den Staatsausgaben und die Lockerung der institutionellen und regulatorischen Bindungen des Finanzsektors, gepaart mit einer radikalen Demontage unrentabler Bergwerke und Industrien, deren Untergang auch das Schicksal der einst mächtigen Gewerkschaften besiegelte. Thatchers Aufstieg spiegelte - und verstärkte- dieselben Tendenzen auf der anderen Seite des Atlantiks wider, wo Ronald Reagan im November 1980 zum 40. Präsidenten der USA gewählt wurde.

Thatcher und Reagan stehen für die Beseitigung von Beschränkungen und Barrieren für Finanztransaktionen und für die weitere Beseitigung aller Barrieren, die den freien Fluss von Waren und Dienstleistungen auf der ganzen Welt einschränkten; sie stehen für radikale Privatisierung und Deregulierung. Allmählich, und nicht überall mit der gleichen Geschwindigkeit und Intensität wie in Großbritannien und den USA, **glitten die Leitprinzipien der Wirtschaftspolitik von der "sozialdemokratischen Dekade" in den siebziger Jahren, die von keynesianischen⁹ staatlichen Eingriffen in die Volkswirtschaften geprägt gewesen war, zur neoliberalen und monetaristischen Politik ("Reaganomics")**, die bis heute die kapitalistisch orientierten Länder und die Politik der multilateralen Organisationen (Weltbank und Internationaler Währungsfonds) sowie deren Handhabung der Finanztransaktionen zwischen dem globalen Norden und Süden beherrscht. Ab

⁷ In Frankreich wurde die Wochenarbeitszeit im Jahr 2000 (für Unternehmen mit mehr als 20 Beschäftigten) und 2002 (für kleinere Unternehmen) unter Premierminister Lionel Jospin (unter der Präsidentschaft von Jacques Chirac) weiter auf 35 Stunden verkürzt. Das Gesetz (*Loi Aubry*) ist nach seiner Initiatorin, der Arbeitsministerin Martine Aubry benannt - der Tochter von Jacques Delors, dem Präsidenten der Europäischen Kommission von 1985 bis 1995.

⁸ Im politischen Bereich wird diese Orientierung unter dem Begriff "Neoliberalismus" zusammengefasst. Dieser Begriff wurde in vielfältiger Weise verwendet und reicht von antimonopolistischen Ansichten (von Hayek selbst, der sich als Ordoliberaler betrachtete) bis hin zur Vision autoritärer Neoliberaler (Befürworter einer "illiberalen Demokratie") und "konservativer Libertärer", die sich wünschen, dass monopolistische Unternehmer den Planeten regieren, was auf eine globale Oligarchie hinausläuft, wie von Peter Thiel vorgeschlagen (https://en.wikipedia.org/wiki/Peter_Thiel). All diese Denkschulen konvergieren in einer negativen Wahrnehmung von inklusiven Institutionen und staatlichem Interventionismus auf jeder Ebene, mit wenigen Ausnahmen (z. B. die Aufrechterhaltung der Ordnung, der Schutz des Privateigentums usw., um sicherzustellen, dass die Superreichen an der Macht bleiben) und einer Sichtweise der öffentlichen Sphäre als von Natur aus parasitär. Für weitere Einzelheiten siehe: <https://en.wikipedia.org/wiki/Neoliberalism>

⁹ Benannt nach dem britischen Wirtschaftswissenschaftler John M. Keynes (1883-1946).

1990 knüpfte der **"Washingtoner Konsens"**¹⁰ Kredite und Investitionen an politische Vorgaben wie Haushaltskürzungen und Deregulierung der Märkte. Die damit einhergehende Geldpolitik der hohen Zinsen führte nicht nur zu einer übermäßigen Anhäufung von Schulden im globalen Süden, sondern auch zu einer Schwächung der sozialistischen Länder des europäischen Ostens als Schuldner auf dem globalen Finanzmarkt.

Diese Entwicklungen fielen zeitlich mit der Ausrufung der **"sozialistischen Marktwirtschaft" in China** unter Deng Xiaoping, Generalsekretär der Kommunistischen Partei Chinas von 1978 bis 1989, zusammen. Die chinesische Führung war auf der Hut vor den Ereignissen in der Sowjetunion. Die zunehmenden Proteste und Freiheitsbekundungen der Bürger wurden schließlich im **Tiananmen-Massaker 1989** niedergeschlagen. In der Folgezeit erarbeitete die chinesische politische Elite ein System, das eine kapitalistische Wirtschaft mit einer autoritären Einparteiherrschaft kombinierte, was zur Verringerung der Armut und einem Wirtschaftswachstum in atemberaubendem Tempo führte.

Die Beseitigung von Hindernissen für den freien Kapitalfluss auf dem gesamten Planeten und die rasche Globalisierung auf der Grundlage der weltweiten Arbeitsteilung und des Aufbaus planetarischer Wertschöpfungsketten führten einerseits zu stärkerem Wirtschaftswachstum, setzten andererseits aber auch eine sich beschleunigende Dynamik **wachsender Einkommens- und Wohlstandsunterschiede** zwischen und innerhalb von Ländern in Gang. Bis in die neunziger Jahre schien sich fast der gesamte Planet einer Philosophie des ungebremsen und unendlichen Wirtschaftswachstums und des freien Flusses von Kapital, Waren und Dienstleistungen verschrieben zu haben. Der Übergang der ehemals sozialistischen Gesellschaften zu kapitalistischen Volkswirtschaften war zutiefst vom Glauben an die formative Kraft der ungezügelter Marktwirtschaft geprägt, die unter Wirtschaftsberatern und politischen Entscheidungsträgern zur hegemonialen Ideologie geworden war. Das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT), das 1947 mit 23 Ländern ins Leben gerufen wurde, mündete schließlich in der **Welthandelsorganisation (WTO)**, die am **15. April 1994** von 123 Ländern in Marrakesch gegründet wurde. China bewarb sich seit 1986 um die Mitgliedschaft, die es 2001 erlangte.

Die Gegenströmung, die den Planeten und seine Ressourcen als endlich akzeptiert

Naturgemäß machte sich spätestens seit Anfang der 1970er Jahre eine weitere Stimme in der Partitur des Weltkonzerts bemerkbar, die immer lauter wurde, die der Wachstumsskeptiker*innen. Als Prélude erklang eine grundlegende Kritik an der industriellen Landwirtschaft und ihrem massiven Einsatz von Giftstoffen¹¹. Das bahnbrechende Werk des Club of Rome über die *"Grenzen des Wachstums"*¹² setzte einen mächtigen Akkord. Diese Stimmen erklangen ein erstes Fortissimo auf der **UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro (UNCED)**, auch bekannt als **"Erdgipfel"**, auf der die **Agenda 21** von 178 Staaten angenommen wurde, die Leitprinzipien für eine **nachhaltige Entwicklung im 21. Jahrhundert** postulierte. Der rote Faden, der zu diesem Meilenstein führte, wurde durch den sogenannten **Brundtland-Bericht (1987)** gesponnen, der von der

¹⁰ https://en.wikipedia.org/wiki/Washington_Consensus

¹¹ Z.B. Rachel Carsons *"Stummer Frühling"*, veröffentlicht 1962.

¹² Club of Rome 1972: *Die Grenzen des Wachstums. Ein Bericht über das Projekt des Club of Rome zur Lage der Menschheit*. Der Bericht basiert auf einem computergestützten Systemanalyse- und Simulationsprogramm, das in Jay Forresters Institut für Systemdynamik am MIT (Massachusetts Institute of Technologies) entwickelt wurde. Der Bericht wurde vom Club of Rome (einer 1968 gegründeten Vereinigung von Expert*innen, die sich um die Zukunft der Menschheit auf dem Planeten sorgen) in Auftrag gegeben und – als interessantes Detail – hauptsächlich von der Volkswagen-Stiftung finanziert.

Brundtland-Kommission¹³ (gegründet 1983) veröffentlicht wurde. Der Titel dieses Berichts lautete **"Our Common Future" (Unsere gemeinsame Zukunft)**. Dieser Bericht lieferte die immer noch gebräuchliche und weithin bekannte Definition von "nachhaltiger Entwicklung" als *"Entwicklung, die die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne die Fähigkeit künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen"*.

Deutsche Vereinigung und britische Skepsis

Zeitgleich mit Margaret Thatcher im Vereinigten Königreich und François Mitterrand in Frankreich war Bundeskanzler Helmut Kohl von der Christlich-Demokratischen Partei von 1982 bis 1998 der langjährige Regierungschef der Bundesrepublik Deutschland. In seine Amtszeit fiel **die deutsche Wiedervereinigung (3. Oktober 1990)** als unmittelbare Folge des Verschwindens der Sowjetunion und des **politischen Wandels in den ehemaligen europäischen Sowjet- und Warschauer-Pakt-Staaten**.

Während François Mitterrand und der italienische Ministerpräsident Giulio Andreotti gemeinsam mit US-Präsident George Bush sen. bereits in einem frühen Stadium der Verhandlungen grünes Licht für die deutsche Einheit signalisiert hatten, blieb das Vereinigte Königreich unter Margaret Thatcher zurückhaltend. Die Zustimmung wurde schließlich auf der Grundlage von zwei Zusagen erreicht:

- die vollständige NATO-Integration des vereinten Deutschlands und
- ein **beschleunigter Prozess der europäischen Integration**.

Ursprünglich wurde der Diskurs über die europäische Integration von der Idee eines Binnenmarktes beherrscht und daher von Unternehmen und wirtschaftlichen Interessengruppen vorangetrieben. Doch im Zuge der raschen Veränderungen in der Weltwirtschaft schloss sich die politische Linke allmählich an. Eine politische Union schien besser geeignet, den rasch wachsenden Einfluss global operierender multinationaler Konzerne und Investmentfirmen auf Arbeitnehmer*innen und Verbraucher*innen zu bewältigen, aber auch soziale und territoriale Ungleichheiten zu bekämpfen und Umweltstandards festzulegen.

Dementsprechend reibungslos verlief die Zustimmung zur deutschen Wiedervereinigung 1990 im britischen Unterhaus unter dem neuen britischen Premierminister John Major. Als es jedoch um die Ratifizierung **des Maastricht-Vertrags (Vertrag über die Europäische Union 1993)** ging, geriet die Tory-Mehrheit unter John Major zwischen ein entschlossenes Nein der Labour-Partei, die für ihre Zustimmung eine - bis heute nicht existierende - europäische Sozialpolitik einforderte, und die wiedererstarkende "euroskeptische" Fraktion in seiner eigenen Partei. Schließlich wurde die Pro-Abstimmung mit nur 40 (von 651) Abgeordneten nur deshalb gewonnen, weil Major sie zu einer Vertrauensabstimmung für seine gesamte Regierung machte. Zu diesem Zeitpunkt keimte bereits die Saat des Brexits, aber es sollte noch 23 Jahre dauern, bis das Referendum den historischen Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU besiegelte.

¹³ Namensgeberin war Gro Harlem Brundtland, eine ehemalige norwegische Ministerpräsidentin und Vorsitzende der Arbeiterpartei von 1981 bis 1992. Später fungierte sie von 1998 bis 2003 als Direktorin der Weltgesundheitsorganisation.

Ein Hauch von Euro-Optimismus

Alles in allem herrschte in Europa weiterhin eine optimistische Stimmung, die allerdings durch die jugoslawischen Zerfallskriege in den neunziger Jahren und den Anstieg des islamistischen Terrors, der am 11. September 2001 in der Zerstörung der Zwillingstürme des World Trade Center in New York gipfelte, getrübt wurde.

So positiv die Öffnung der Grenzen allgemein wahrgenommen wurde, so weckte sie auch Ängste, und die europäische Integration es schien den meisten nationalen Regierungen, aber auch der breiten Öffentlichkeit, die sie befürwortete, einzuleuchten, diesen Herausforderungen mit den erforderlichen supranationalen Instrumenten und nicht im Alleingang zu begegnen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der überraschend schnelle Zusammenbruch der Sowjetunion und des Eisernen Vorhangs in Europa im Jahr 1989 und die Aussicht auf neue wirtschaftliche Beziehungen, Partnerschaften und Synergien für die meisten europäischen Bürger*innen im Westen und im Osten und insbesondere für die Wirtschaftsakteure eine große Erleichterung darstellte. Der deutsche Einigungsprozess gab dem Wirtschaftswachstum und der weiteren europäischen Integration Auftrieb im Bestreben, ein supranationales (d.h. postnationales¹⁴) Gebilde und eine europäische Währung, den EURO, zu schaffen und damit letztlich die Gespenster des unrühmlichen 20. Jahrhunderts zu vertreiben.

Der geschätzte Leser und die geschätzte Leserin mögen sich fragen, was all dies mit der Entstehung von LEADER zu tun hat. Unmittelbar wohl nicht viel, würde ich antworten, aber es bildet den Kontext zum Kontext seiner Entstehung. Genau diesen wollen wir nun als die zweite Schicht unserer Zwiebel freilegen, in der es um die institutionelle Ausgestaltung der Europäischen Union in ihren frühen Jahren geht.

Die Europäische Union in ihrem Werden

Die Ursprünge der Agrar- und Strukturpolitik

Was wir heute als Europäische Union kennen, begann **1951** als **Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl**. Die Hohe Behörde für die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl¹⁵ bildete die erste supranationale Behörde im europäischen Raum (mit Belgien, Frankreich, Deutschland, Italien, Luxemburg und den Niederlanden als Gründungsmitgliedern). Diese sechs Länder gründeten die **Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG 1958)** auf der Grundlage der sogenannten **Römischen Verträge (1957)**.

¹⁴ Das Wort "Nation" hat zwei unterschiedliche Bedeutungen. Die eine ist die einer territorialen Einheit mit einer Bevölkerung, die nach den Grundsätzen ihrer Verfassung regiert wird. Die andere bezieht sich auf die essenzialistische Vorstellung von Menschen, die eine gemeinsame (mentale, kulturelle, manchmal sogar physische) Identität und eine ausgeprägte Wertehierarchie teilen. "Postnational" will also hier heißen, dass die essenzialistische Bedeutung des Wortes als Mittel zur Definition der Menschen eines bestimmten Landes oder zur Bestimmung ihrer Lebens- und Ausdrucksformen wegfällt. Die von den Menschen in einem postnationalen Europa geteilten Prinzipien würden auf seiner Verfassung (die wiederum von universellen Menschenrechten hergeleitet ist) und auf den von dieser Verfassung abgeleiteten Governance-Systemen und vertraglichen Beziehungen beruhen (siehe zum Beispiel: Robert Menasse 2024; Erik O. Erikson und John E. Fossum 1999).

¹⁵ Diese Behörde existierte bis 1967, als sie mit der neu gegründeten Europäischen Kommission verschmolzen wurde.

Mit der EWG

- trat die **Gemeinsame Agrarpolitik (GAP)** in Kraft, die es den Mitgliedstaaten ermöglichte, einen beträchtlichen Teil ihrer Befugnisse in Bezug auf Interventionen im Agrarsektor auf supranationale Institutionen zu übertragen; es dauerte jedoch bis **1962**, bis ihr wesentliches Gestaltungsinstrument, der **Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL)**, seine Arbeit aufnahm.
- **Der Europäische Sozialfonds (ESF)** wurde **1958** mit dem Ziel gegründet, die Arbeitslosigkeit zu verringern und die Mobilität der Arbeitskräfte zu erhöhen. Der ESF begann seine Tätigkeit 1960 mit Qualifizierungs- und Eingliederungsprogrammen und ist damit das älteste europäische Politikinstrument.

Die Harmonisierung des Handels, der Abbau von Schranken und die Senkung der Zölle dienten - wie geplant - dem Wirtschaftswachstum, der Stabilität und dem Frieden, aber sie verstärkten und vergrößerten auch die wirtschaftlichen Unterschiede zwischen alten und neuen Industrien, zwischen Klein- und Großbetrieben innerhalb und zwischen den Ländern. Nicht zuletzt, um den Beitrittsländern **Vereinigtes Königreich, Irland und Dänemark (1973)** ein neues Instrument zur Verteilung gemeinsamer Mittel anzubieten (vor allem zur Unterstützung des Übergangs von den alten Sektoren Bergbau, Schwerindustrie zu anderen Industrien, um den Bedürfnissen der entstehenden Konsumgesellschaft gerecht zu werden), wurde der **Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)** eingerichtet.

Allerdings blieben die Top-Down-Strategien regionaler Umverteilungspolitik in einem zunehmend neoliberalen Politikumfeld nur von mäßigem Erfolg gekrönt. **Regionale wirtschaftliche Disparitäten** blieben also im Zentrum politischer Debatten, und zwar umso mehr, als mit dem Fall des Eisernen Vorhangs um 1990 der Beitritt der mittel- und osteuropäischen Transformationsländer in Sichtweite kam. Wir werden weiter unten darauf zurückkommen.

Der Aufbau der europäischen Institutionen

Die Europäische Kommission geht auf das Jahr 1967 zurück, als die drei Bestandteile, die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und die Europäische Atomgemeinschaft, in einer Kommission der Europäischen Gemeinschaft zusammengefasst wurden, die später (mit dem **Vertrag von Lissabon 2009**) in **Europäische Kommission** umbenannt wurde.

Die späten siebziger und frühen achtziger Jahre waren gekennzeichnet durch ein relativ geringes Wirtschaftswachstum, anhaltende Arbeitslosigkeit, insbesondere in traditionellen Industriegebieten und ländlichen Regionen. Umverteilungsmaßnahmen von oben nach unten vermochten den Trend zu wachsenden regionalen Unterschieden nicht wirklich zu stoppen. Der Handlungsspielraum der Europäischen Kommission war nach wie vor relativ eng, weil es ihr an Instrumenten und Interventionsmechanismen mangelte. Die Entwicklung der europäischen Institutionen schien sich in einem Schwebezustand zu befinden. Diese Situation wurde von einigen Beobachtern als "Euro-Sklerose"¹⁶ bezeichnet. Keynesianische Ansätze wurden mehr und mehr von neoliberalen Wissenschaftlern und Politikern abgelehnt. Der Konflikt der Narrative begann im Vereinigten

¹⁶ <https://en.wikipedia.org/wiki/Euroclerosis>

Königreich, breitete sich aber schnell auf den Kontinent aus. Der britische Labour-Politiker Roy Jenkins, der von 1977 bis 1981 Präsident der Europäischen Kommission war, musste sich mit Premierministerin Margaret Thatcher auseinandersetzen, deren Denk- und Handlungsweise in scharfem Widerspruch zu ihm befand.

Jenkins' Nachfolger Gaston Thorn aus Luxemburg (1981-1985) leitete die schwierigen Verhandlungen zur **Süderweiterung der EU (Griechenland: 1981; Spanien und Portugal: 1986)** und ebnete den Weg für die **Einheitliche Europäische Akte (EEA)**, die wenig später unter der Präsidentschaft von **Jacques Delors am 1. Juli 1987 in Kraft** trat. Die EEA wurde als Reaktion auf die Klagen von Wirtschaftskapitänen und wirtschaftsfreundlichen Politiker*innen der nunmehr zwölf Mitgliedstaaten geschaffen, dass die Handelshemmnisse im Laufe der Jahre nicht wirksam beseitigt worden seien und dass dringend wirksame Anreize benötigt würden, um die Wirtschaft wieder anzukurbeln und das Beschäftigungswachstum zu steigern.

Die EEA bildete die Grundlage für einen weiteren Meilenstein im Aufbau der europäischen Institutionen, nämlich die Verwirklichung des **Binnenmarkts bis zum 31. Dezember 1992**, der durch den **Vertrag von Maastricht** (genau genommen: **"Vertrag über die Europäische Union" aus 1993**) besiegelt wurde. Die Schaffung der Freihandelszone wurde vom Vereinigten Königreich aktiv vorangetrieben, aber die damit einhergehende Verpflichtung zur Schaffung einer **politischen Union und einer Währungsunion** mit einer gemeinsamen Währung wurde von Margaret Thatcher nur widerwillig akzeptiert, *"auf Druck von Helmut Kohl"*, wie es ein Historiker ausdrückte.¹⁷

Die in der EEA festgelegten Schritte zur politischen Integration können als die institutionelle Petrischale betrachtet werden, in der sich die Vertiefung und Erweiterung Europas schließlich entfalten konnte. Doch wie wir oben dargelegt haben, keimte bereits die Saat der Unzufriedenheit, die schließlich zur Brexit-Abstimmung im Jahr 2016 und zu einem allgemeinen Wiederaufleben nationalistischer und souveränistischer Diskurse nach der Jahrhundertwende führte. Einen Vorgeschmack dafür lieferte Thatchers Zitat *"I want my money back, and I want it now!"* auf einem Gipfeltreffen 1979 in Dublin, aber viel bedeutsamer war ihre **"No.No.No. speech"**¹⁸ im britischen Unterhaus im Jahr 1990, kurz bevor sie von ihrer eigenen Partei aus dem Amt gedrängt wurde, nicht zuletzt wegen der politischen und wirtschaftlichen Folgen ihrer marktfundamentalistischen und euroskeptischen Ausrichtung im Vereinigten Königreich.

Der Vertrag über die Europäische Union bildet die Grundlage für Europa als supranationales politisches Gebilde mit konstitutiven Elementen wie einer gemeinsamen Staatsbürgerschaft, einer gemeinsamen Währung, einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und den Rollen und Funktionen der drei wichtigsten Organe: des Europäischen Parlaments, des Europäischen Ministerrats und der Europäischen Kommission. Die Zustimmung wurde in Volksabstimmungen (zweimal in Dänemark und mit einer knappen Mehrheit von 50,8 % in Frankreich) oder durch parlamentarische Abstimmungen knapp erreicht. Nach der **EU-Osterweiterung 2004¹⁹ und 2007²⁰**

¹⁷ Helene von Bismarck: *Margaret Thatcher, die kritische Architektin der europäischen Integration*, in: Ein Europa im Wandel. Abgerufen in Wikipedia am 22. August 2024. Diese Wikipedia-Datei enthält eine sehr wertvolle Übersicht über die Entwicklung der europäischen Verträge. https://en.wikipedia.org/wiki/Single_European_Act#cite_note-Bismarck-15

¹⁸ "Der Präsident der Kommission, Herr Delors, sagte neulich auf einer Pressekonferenz, er wolle, dass das Europäische Parlament das demokratische Organ der Gemeinschaft sei, dass die Kommission die Exekutive sei und dass der Ministerrat der Senat sei. **Nein. Nein. Nein.**" Europäischer Rat Rom (1990). Parlamentarische Debatten. House of Commons, 30. Oktober 1990. https://www.youtube.com/watch?v=tVt_1ByddUQ

¹⁹ Zypern, Tschechische Republik, Estland, Ungarn, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien.

²⁰ Bulgarien, Rumänien.

wurde der Vertrag von Maastricht durch den **Vertrag von Lissabon (in Kraft getreten 2009)** abgelöst, der dem Abkommen eine quasi- verfassungsrechtliche Grundlage verleiht²¹. Erst zu diesem Zeitpunkt wurde die Europäische Union als internationale juristische Person gegründet.

Mit dem Beitritt **Kroatiens im Jahr 2013** endete der EU-Erweiterungsprozess vorläufig mit einer kurzlebigen Höchstzahl von 28 Mitgliedstaaten bis 2016, als die Wähler des Vereinigten Königreichs beschlossen, die EU zu verlassen, was am 31. Januar 2020 in Kraft trat.

Die Institutionalisierung der Kohäsionspolitik

Als der **Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) 1973** ins Leben gerufen wurde, **war die Regionalpolitik ein völlig neues Politikfeld und eine neue Forschungsdisziplin**. Bis in die siebziger Jahre des 20. Jahrhunderts hatte das industrielle Wachstum mit seinem ständig steigenden Bedarf an Arbeitskräften Millionen von Landbewohner*innen in die städtischen Ballungsräume gelockt, während in deren Herkunftsregionen die Landwirtschaft in einem atemberaubenden Tempo mechanisiert und modernisiert wurde.

Der enorme demografische Wandel und die Verstädterung wurden von den politischen und wirtschaftlichen Entscheidungsträger*innen nicht nur hingenommen, sondern auch sehr begrüßt. **Ländliche Gebiete** erfuhren eine so genannte **"passive Anpassung"**, den Übergang zu ausgedünnten und schließlich ausgebluteten Gebieten, in denen einzelne landwirtschaftliche Einheiten immer größer wurden oder zum Aussterben verurteilt waren: **"Wachsen oder verschwinden"** lautete die Devise. In vielen ländlichen Gebieten schritt der Zerfall der lokalen Wertschöpfungsketten und Institutionen sowie des ländlichen Sozialgefüges immer schneller voran, aber diese negativen Folgen wurden zunächst nicht in ihrer Dringlichkeit wahrgenommen.

Nach der Wiederaufbauphase der Nachkriegszeit und in Zeiten zunehmender internationaler Arbeitsteilung haben sich die europäischen Volkswirtschaften auf die Produktion von Konsumgütern und Dienstleistungen umgestellt. Der Bergbau und die Schwerindustrie, aber auch der Textilsektor schlitterten in eine Krise und mit ihnen die Regionen, in denen sie konzentriert waren. **Die erste große Sorge der Regionalpolitik galt daher historisch gesehen nicht den ländlichen Gebieten, sondern den im Niedergang begriffenen alten Bergbau- und Industriegebieten.**

Die Marktkräfte verhalfen den "zentralen" Wirtschaftsregionen zu einem scheinbar wundersamen Wandel hin zu wirtschaftlichem Wohlstand und Wohlergehen (wir erinnern uns an das deutsche *"Wirtschaftswunder"*²² oder die *"blaue Banane"*²³, auch bekannt als *"dorsale européenne"*²⁴ von Milano bis Liverpool). Andere Regionen schienen zurückzufallen, gefangen in einer Abwärtsspirale aus hoher Arbeitslosigkeit, mangelnden Infrastrukturen und Basisdienstleistungen gepaart mit Bevölkerungsrückgang.

Noch bis in die achtziger Jahre glaubten Politiker*innen und Planer*innen an eine Art **territoriale Anwendung der keynesianischen Politik**: Öffentliche Investitionen sollten die Entwicklung der Infrastruktur (Verkehr, Energie und andere Versorgungssysteme) ankurbeln und private

²¹ Der Vertrag von Lissabon diente als Ersatz für den gescheiterten Versuch, bis 2006 eine europäische Verfassung zu schaffen, die an zwei Referenden mit negativem Ausgang (Frankreich und Niederlande) scheiterte.

²² <https://en.wikipedia.org/wiki/Wirtschaftswunder>

²³ https://en.wikipedia.org/wiki/Blue_Banana

²⁴ Frz. für « Rückgrat Europas » (Brunet R. 2002).

Unternehmen dazu bewegen, an peripheren Standorten zu investieren, manchmal begleitet von enormen Summen öffentlicher Kofinanzierung. Die Vorteile für den Privatsektor wären billigere Arbeitskräfte und niedrigere Faktorkosten (z. B. Energie oder materielle Ressourcen) im Zusammenspiel mit den niedrigeren Handelsschranken im Binnenmarkt. Sowohl **ländliche als auch "alte" Industrieregionen** wurden so zu Empfängern von Subventionen aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung.

Wir können nicht sagen, dieser Ansatz hätte überhaupt nicht funktioniert, aber er ist oft gescheitert. Einige auffällige Misserfolge gab es in Italien mit seinem erheblichen Nord-Süd-Gefälle. Die gleichen Phänomene waren auf europäischer Ebene zu beobachten.

Warum hat dieses Umverteilungskonzept von oben nach unten nicht funktioniert? Heute verstehen wir **Regionen als komplexe adaptive Systeme**²⁵. Komplexe adaptive Systeme (CAS) sind Systeme, die *"aus einer großen Anzahl von Komponenten bestehen, die oft als Agenten bezeichnet werden, die interagieren und sich anpassen oder lernen"*²⁶. Soziale und kulturelle Glaubens- und Verhaltensmuster, tradierte Wertschöpfungsketten und Governance-Systeme sowie ihre externen Wechselwirkungen (z. B. Handel, Migration oder politische Konflikte und Bündnisse) bilden ein kompliziertes Ursache-Wirkungs-Geflecht, das auf Finanzhilfen oder andere Anreize nicht in genau vorhersehbarer Weise reagiert. Was in einer Region funktioniert, kann sich in einer anderen als völliger Fehlschlag erweisen. Es kann sein, dass man in einer Region nur sehr wenig investiert und die Menschen und Unternehmer*innen sich schnell auf den Weg sozialen und wirtschaftlichen Wandels begeben, oder man kann anderswo enorme Summen in die Region pumpen und nichts gewinnen als gestrandete Investitionen, Korruption und üble Nachrede.

Hinzu kommt die simple Tatsache, dass die "Aufnahmefähigkeit"²⁷ der Subventionsempfänger begrenzt ist. Je mehr Subventionen in eine Volkswirtschaft fließen, desto mehr werden die politischen, technischen und administrativen Kapazitäten der Governance-Systeme auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene auf die Probe gestellt. Ab einem bestimmten Punkt kann der Kapitalzufluss nicht mehr entsprechend verarbeitet werden. Das Geld bleibt ungenutzt, wird in sinnlose Projekte gesteckt oder verschwindet in den Eingeweiden parasitärer Strukturen. Die Schwelle der Absorptionsfähigkeit öffentlicher Mittel dürfte nach Expert*innenmeinung irgendwo bei 3% des nationalen BIP liegen.²⁸

Daher wurde mit dem Beitritt **Griechenlands (1981), Portugals und Spaniens (1986)** zur EWG ein Umdenken und eine Neuausrichtung der regionalen Entwicklungspolitik zu einer äußerst wichtigen Aufgabe in den achtziger Jahren des letzten Jahrhunderts. Diese drei Länder hatten kurz zuvor faschistische oder Militärdiktaturen abgeschüttelt. Nach dem Beitritt dieser Länder mit ihren überholten politischen und sozioökonomischen Strukturen erreichten die regionalen Disparitäten innerhalb der Europäischen Gemeinschaft und die damit verbundenen Herausforderungen völlig neue Dimensionen.

²⁵ https://en.wikipedia.org/wiki/Complex_adaptive_system

²⁶ Holland John H. 2006.

²⁷ Gidişoğlu S. 2007: *Das Verständnis der "Absorptionsfähigkeit" der Europäischen Union*. Vol. 9. Nr.4 (2007). SET VAKFI İktisadi İşletmesi, SETA VAKFI

²⁸ Dank an Yves Champetier für diesen Hinweis.

Dies war der Stand der Dinge, als **die Europäische Kommission 1988 ihre "Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts" ins Leben rief**, die fortan etwa 30 % des gesamten EU-Haushalts ausmachen und über die Strukturfonds umgesetzt werden sollte.

Verschiebung der Ziele für die Gemeinsame Agrarpolitik

Die Gemeinsame Agrarpolitik war schon immer ein sehr wichtiger Politikbereich. Auch heute noch ist ihr ein beträchtliches Haushaltsvolumen²⁹ gewidmet. Seit ihrem eigentlichen Beginn im Jahr 1962 und während der gesamten sechziger und frühen siebziger Jahre zielte sie darauf ab, die landwirtschaftliche Produktivität zu steigern, faire Lebensbedingungen für die Landwirte und sichere Versorgungsketten zu gewährleisten, Märkte zu stabilisieren und Wettbewerbsregeln zu harmonisieren. Es ging um die Sicherung der Nahrungsmittelbasis, um die wachsende Bevölkerung in einem sich rasch urbanisierenden Europa zu ernähren und um die Landwirtschaft und die gesamte Nahrungsmittelkette auf höhere Skalenebenen zu heben. Das Hauptinstrument der GAP war der **Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL)**, der in zwei Abteilungen unterteilt war. Die **Abteilung Ausrichtung** zielte darauf ab, die Umstrukturierung und Modernisierung der Landwirtschaft und der Nahrungsmittelkette in Europa zu unterstützen, während die **Abteilung Garantie** Marktordnungsmaßnahmen und Preisstützungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse und den Export finanzierte.

Die zunehmende Unterstützung des Agrarsektors gipfelte in einem Plan für eine umfassende Modernisierung: dem so genannten **Mansholt-Plan**, benannt nach dem niederländischen Agrarkommissar Sicco Mansholt (1958-1972), der für einige Monate (1972/73) auch Präsident der Europäischen Kommission war. Der 1970 veröffentlichte Mansholt-Plan zielte auf die Förderung groß angelegter, quasi-industrieller Produktionsmethoden und -einheiten ab - praktisch eine europaweite Anwendung dessen, was sich in der niederländischen Landwirtschaft als Erfolgsrezept erwiesen hatte.

Das Ziel, die Lebensmittelversorgung in Europa zu sichern, wurde relativ schnell erreicht. Bereits in den siebziger Jahren setzte eine Überproduktion ein. Die **"Butterberge"** und **"Milchseen"** wurden größer und größer. Da die landwirtschaftliche Produktion den Bedarf der europäischen Verbraucher*innen überstieg, mussten die Einkommen der Bauern stabilisiert werden. Die EU begann mit **Exportsubventionen**, deren Folgen für die ländliche Bevölkerung im Globalen Süden, insbesondere in Afrika, häufig kritisiert, aber in den politischen Weichenstellungen bis heute nicht wirklich berücksichtigt wurden³⁰. 1984 wurden gegen den anfänglichen Widerstand der meisten Bauernverbände **Quotensysteme** (zunächst für Milch) eingeführt, um die Überschüsse abzubauen.

Gleichzeitig **sah sich die GAP mit neuen Anforderungen konfrontiert**, nämlich eine breitere und vielfältigere Palette von Erzeugnissen guter Qualität zu fördern und neue Beschäftigungsmöglichkeiten entlang der landwirtschaftlichen Wertschöpfungsketten durch vertikale Integration sowie mittels Diversifizierung am und außerhalb des landwirtschaftlichen Betriebs zu schaffen. Parallel dazu versuchte die EU, die landwirtschaftliche Produktion an die globalisierten Agrarmärkte und Freihandelsabkommen anzupassen.

²⁹ Für den Zeitraum 2021-2027 beläuft sich der Gesamthaushalt der EU auf 1,07 Billionen EUR; 386 Milliarden EUR (36 %) sind für die GAP vorgesehen.

³⁰ Siehe zum Beispiel: ZEF 2020. https://www.zef.de/fileadmin/webfiles/downloads/zef_policybrief/Policy_Brief_36_english.pdf

Es wurde schnell klar, dass ein umfassender Strukturwandel in den ländlichen Gebieten notwendig war, weg von der reinen Primärproduktion hin zu einer diversifizierten Produktion mit einem ausgewogenen Anteil an sekundären und tertiären Tätigkeiten.

Der Übergang der GAP zu flächenbezogenen Zahlungen

Als die Preissubventionen für Landwirte wegen der GATT/WTO-Regeln für den globalen Freihandel endgültig unhaltbar wurden, **ging die Politik ab 1992 von der Marktstützung zu direkten Einkommensbeihilfen für Landwirte** über, die sich an der bewirtschafteten Fläche und der Zahl der gehaltenen Tiere orientierten³¹. Das Instrument der Direktzahlungen war bereits in früheren Jahren in verschiedenen Ländern innerhalb und außerhalb der Europäischen Gemeinschaft seit den siebziger Jahren recht erfolgreich erprobt worden, zum Beispiel in Österreich und der Schweiz (für Bergbauern). Es bedurfte jedoch noch vieler Jahre der Erprobung und der Verhandlungen, um die Bauernverbände davon zu überzeugen, die den Verlust der unternehmerischen Eigenständigkeit befürchteten.

Die sozialen und wirtschaftlichen Ungleichheiten zwischen ländlichen und großstädtischen Gebieten sowie innerhalb der ländlichen Gebiete nahmen weiter zu. Demografische Ausdünnung und Umweltzerstörung wurden als unerwünschte Nebeneffekte der Intensivierung wahrgenommen. Diese Phänomene manifestierten sich in den ländlichen Gebieten der wachsenden Europäischen Union auf unterschiedliche Weise. Vor diesem Hintergrund gewannen **sozial-, struktur- und umweltpolitische Begleitmaßnahmen zum Agrarsubventionssystem** an Bedeutung. Unter dem **irischen Kommissar für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung Ray MacSharry (1989 bis 1993)** wurde 1992 die erste **Agrarumweltbeihilferegelung eingeführt**, die auch die Förderung der biologischen Landwirtschaft beinhaltete. Neben der Förderung der **Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe** (sog. **Ziel 5a**) wurde die **Abteilung Ausrichtung des EAGFL zwischen 1994 und 1999** neben dem EFRE und dem ESF auch zur Kofinanzierung von Entwicklungsmaßnahmen in **"rückständigen ländlichen Gebieten"** (sog. **Ziel 5b**) im Rahmen eines **Multifonds-Systems zur Förderung der regionalen Entwicklung** eingesetzt.

Mit der **"Agenda 2000"** genannten **Reform (1999)** wurden die aus dem GAP-Ausrichtungsfonds finanzierten sozio-strukturellen Maßnahmen und die **"flankierenden Maßnahmen"** in die **zweite Säule (Entwicklung des ländlichen Raums) der GAP** unter dem **österreichischen Agrarkommissar Franz Fischler (1995-2004)** eingebaut. Im Rahmen der **ersten Säule** wurden weiterhin Direktzahlungen an die Landwirte ausgezahlt. Mit der **"Gesundheits-Check" genannten Reform 2003** wurden diese Zahlungen vollständig von den Produktmärkten und -preisen **"entkoppelt"**.

Mit Beginn des Haushaltszeitraums 2007-13 **wurde die Abteilung Ausrichtung der GAP schließlich in den ELER (Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums) umgewandelt**, der fortan zum Finanzierungsinstrument für die zweite Säule wurde³².

³¹ Später (siehe weiter unten im Text) wurde sie nur noch auf die Anbauflächen beschränkt. Mit der Reform von 2003 wurde die Beihilfe vollständig von den erzeugten Mengen abgekoppelt. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/107/the-common-agricultural-policy-instruments-and-reforms>

³² Seit 2023 spricht man nicht mehr von der ersten bzw. zweiten Säule, da beide Finanzierungsstränge in einheitliche, national zu erstellende „GAP-Strategien“ integriert wurden.

Die Europäische Kommission unter Jacques Delors

Die Dynamik, mit der LEADER entstanden ist, kann kaum erklärt werden, ohne die Wechselwirkung zwischen institutionellen Entwicklungen und den besonderen Interessen und Handlungen der Hauptakteur*innen hervorzuheben. Ein prominenter Hauptakteur war **Jacques Delors, der drei Amtszeiten lang, von 1985 bis 1995, den Vorsitz der Kommission innehatte.**

Die Wachstumsphase der europäischen Institutionen und Instrumente in den 80er und 90er Jahren fiel mit der Amtszeit von Delors zusammen, dessen besonderes Interesse am territorialen Zusammenhalt einerseits und an der Entwicklung des ländlichen Raums andererseits einen starken Einfluss auf die Entstehung von LEADER haben sollte.

Aus einer katholischen Familie in der französischen Region Limousin im nordwestlichen Teil des *Zentralmassivs* stammend, trat er 1945 zunächst der katholischen Arbeitergewerkschaft (CFTC³³), 1964 der Gewerkschaft CFDT (Confédération Française Démocratique du Travail) und 1974 der Sozialistischen Partei bei. Er wurde 1979 zum Mitglied des Europäischen Parlaments gewählt, kehrte aber nach Frankreich zurück und wurde 1981 unter Präsident François Mitterrand und Premierminister Pierre Mauroy Finanz- und Wirtschaftsminister. Schließlich wurde er Präsident der Europäischen Kommission als Nachfolger des Luxemburgers Gaston Thorn (von der konservativen Parti Démocratique).

Delors war einer der profiliertesten Architekten des Maastrichter Vertrags und des Gemeinsamen Marktes. Er verfolgte dieses Ziel nicht so sehr, wie man bei ihm als Sozialist der Mitterrand-Ära vermuten würde, indem er sich an Institutionen hielt, die die Arbeiterklasse repräsentierten. Es lässt sich zeigen, dass er bereits während seiner Amtszeit als französischer Wirtschafts- und Finanzminister auf die von den neoliberalen Experten befürwortete Sparpolitik zurückgriff, um der anhaltenden Arbeitslosigkeit und wirtschaftlichen Stagnation entgegenzuwirken, nicht zuletzt, um den Verbleib des französischen Franc im 1979 gegründeten Europäischen Währungssystem abzusichern³⁴. Er baute ausgezeichnete Kontakte zu den Unternehmensvertreter*innen in Frankreich und in ganz Europa auf. Seine häufigen Kontakte zum ERT (Europäischer Runder Tisch der Industrie)³⁵ brachten ihn dazu, sich für den freien Verkehr von Menschen, Produkten, Dienstleistungen und Kapital und für den Aufbau effizienter Infrastrukturen, vor allem von Verkehrsverbindungen, einzusetzen, um die europäischen Produktionssektoren auf globaler Ebene zu stärken.

Es schien ihm unabdingbar, **den Gemeinsamen Markt in der Sprache der Reaganomics zu rechtfertigen**; andernfalls hätte Margaret Thatcher 1986 niemals die Einheitliche Europäische Akte unterzeichnet, die zum Referenzdokument für alle folgenden Verträge (Maastricht, Amsterdam, Nizza und Lissabon) wurde. Delors war sich jedoch stets bewusst, dass die wirtschaftliche Integration mit einer **europäischen Sozialpolitik** und einer Harmonisierung der sozialen Standards einhergehen muss. Rückblickend bedauerte er, dass dies nie geschehen ist. Er schrieb in seinen Memoiren:

³³ CFTC = Confédération française des travailleurs chrétiens

³⁴ Die Einführung des Europäischen Währungssystems war der notwendige Schritt zur Vorbereitung der Europäischen Währungsunion und der Einführung des EURO zehn Jahre später. Das ECS baute auf einem Mechanismus namens "Europäische Währungsschlange" auf, der 1972 nach der Abschaffung des Bretton-Woods-Systems eingeführt wurde, um die Wechselkurse der europäischen Währungen zu stabilisieren.

³⁵ <https://ert.eu>

*Ich muss zugeben, dass es nicht einfach war, ein Gleichgewicht zu finden zwischen der Schaffung des großen Marktes, die mit einer gewissen Deregulierung einherging, die damals in der Luft lag, einerseits und neuen Formen der Regulierung und der sozialen Konsultation andererseits. (...) Ich wollte ein Gleichgewicht zwischen den beiden.... Ich konnte nicht akzeptieren, dass ihr (Anm.: der Unternehmer*innen) Wunsch nach einer flexibleren, wettbewerbsfähigeren und offeneren Wirtschaft erfüllt wurde und dass andererseits die Unternehmer*innen nicht darüber nachdenken wollten, wie man die Errungenschaften der verschiedenen europäischen Sozialmodelle beibehalten kann, da ich selbst bereit war, sie anzupassen.³⁶*

Der sozialdemokratische Abgeordnete des Europäischen Parlaments, Raphaël Glucksmann, schrieb in dem im *Nouvel Observateur*³⁷ veröffentlichten Nachruf auf Delors:

Er wusste, dass der riesige Sprung, den er während seiner Jahre an der Spitze der Kommission beim europäischen Aufbauwerk gemacht hatte, keine Errungenschaft an sich war. Weit entfernt von diesen Eltern, die ihren Nachwuchs vergöttern, hatte er gewarnt: "Wir verlieben uns nicht in einen gemeinsamen Markt. Genauso wenig wie in einen Geldschein, so wichtig er auch sein mag. Wir verlieben uns in ein Projekt der Gerechtigkeit, des Friedens, der Solidarität. Wir verlieben uns in ein soziales, ökologisches, politisches Modell.

Delors war ein hervorragender Netzwerker, der in der Lage war, mit Partnern aus einem breiten politischen Spektrum zu kommunizieren und Allianzen zu schmieden, wobei er trotz seiner sozialdemokratischen Grundhaltung enge Beziehungen zu konservativen Politikern unterhielt. In seinem Bemühen, die Einheitliche Europäische Akte so effizient und schnell wie möglich umzusetzen, agierte er als wertorientierter Politiker mit Weitblick. Er setzte sich nachdrücklich für eine europäische Sozialpolitik ein, was ihn in erster Linie in Opposition mit der damals von den Tories dominierten britischen Regierung, aber auch mit konservativen und liberalen Parteien in fast allen Mitgliedstaaten in Opposition brachte, ohne dabei die Fähigkeit zu verlieren, mit politischen Partnern über die Unterschiede in der politischen Ausrichtung hinweg im Dialog zu bleiben.

In Anbetracht seiner ländlichen Herkunft wurde er sich sehr bald der negativen Folgen der landwirtschaftlichen Spezialisierung, des Niedergangs traditioneller Handwerks- und Industriezweige und der Abwanderung junger Menschen nach Paris und in andere städtische Ballungsgebiete bewusst, wodurch die Dörfer verödeten und die Bewohner*innen ihrer Grundversorgung beraubt wurden.

Diese Bedenken und die in der gesamten EU 12 wahrgenommenen Herausforderungen wurden in der **Mitteilung der Kommission "Die Zukunft der ländlichen Gesellschaft"**³⁸ aus dem Jahr 1988 hervorgehoben, die von vielen Experten als **"Zeugungsakt" nicht nur der integrierten Strukturpolitik in ländlichen Gebieten, sondern auch von LEADER** angesehen wird. Die Mitteilung markierte einen Durchbruch, indem sie die **ländliche Gesellschaft als komplexes, sektorübergreifendes territoriales System** darstellte und nicht mehr als etwas, das von landwirtschaftlichen Produktionssystemen abgeleitet oder ihnen untergeordnet ist. Die vielfältigen Herausforderungen, mit denen die ländlichen Gebiete konfrontiert waren, erforderten, so die Mitteilung, eine angemessene und

³⁶ Ruffin F. 2024. <https://www.monde-diplomatique.fr/2024/02/RUFFIN/66572> Dank an Gilda Farrell, die mir den Link zu diesem Artikel geschickt hat.

³⁷ Ausgestellt am 4. Januar 2024, S. 20.

³⁸ Die Mitteilung kann unter <https://core.ac.uk/download/pdf/148844171.pdf> heruntergeladen werden.

zielgerichtete Gemeinschaftsintervention unter Einsatz der Strukturfonds. Diese Forderung wird im Wesentlichen auf Seite 5 der Mitteilung formuliert:

Der neue Ansatz, wie er von der Kommission befürwortet wird, ... weist drei Hauptmerkmale auf: Die Gemeinschaftsmaßnahmen müssen die nationalen, regionalen oder sogar lokalen Maßnahmen ergänzen (nicht ersetzen); es muss eine wirksame Partnerschaft zwischen allen beteiligten Ebenen der öffentlichen Verwaltung angestrebt werden, und es muss eine in sich schlüssige Planung aller durchzuführenden Maßnahmen innerhalb eines gemeinschaftlichen Förderkonzepts erfolgen. Die Entwicklung des ländlichen Raums wurde explizit und implizit als eines der vorrangigen Ziele für künftige Interventionen der Strukturfonds gewählt...

... und als Schlussfolgerung (Seite 14):

Der ländliche Raum macht fast 80 % der Fläche der Gemeinschaft aus, und die dort lebenden und/oder arbeitenden Menschen machen mehr als die Hälfte der Gesamtbevölkerung der Gemeinschaft aus. Diese Tatsachen und die große Bedeutung der Natur für die menschliche Zivilisation verlangen von der Gemeinschaft, dass sie geeignete Maßnahmen ergreift, um die Entwicklung der ländlichen Gesellschaft zu gewährleisten. Diese sind das Ziel, die Vorschläge, Anregungen und Wege zum Fortschritt, die die Kommission in dieser Mitteilung aufzeigt.

Vor allem teilte Delors seine Ansichten mit dem **irischen Agrarkommissar**³⁹ **Ray MacSharry**, den Delors während seiner zweiten Amtszeit 1989 ernannte. MacSharry organisierte den schwierigen **Übergang von der Marktstützung zu Direktzahlungen und zur Einführung von Agrarumweltzahlungen im Jahr 1992**, wie oben erwähnt. Beide waren von dem Einfallsreichtum der lokalen Gemeinwesen überzeugt, neue Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen, um den massiven Strukturwandel zu meistern. Damit wurden schließlich **die Menschen und ihre Lebensräume in den Mittelpunkt gerückt**⁴⁰, und zwar zu Lasten der bisher vorherrschenden einseitig produktivistischen Sichtweise. Lokale Ökonomien (wir nennen das Regionalwirtschaft) wurden als komplexe Systeme erkannt und anerkannt, in denen die Landwirtschaft ihren Platz neben anderen, traditionellen wie neuen Aktivitäten hat, seien sie auf die Schaffung von Einkommen oder die Verbesserung der Lebensbedingungen ausgerichtet.

Ein weiterer Umstand, der **Jacques Delors** in seinem Amt so einflussreich machte, war, dass er ein **französischer Politiker** war. Er stand nicht nur dem damaligen Präsidenten Mitterrand und anderen politischen Persönlichkeiten über Parteigrenzen hinweg nahe. Die französische Sprache dominierte bis zur Jahrhundertwende den landwirtschaftlichen und ländlichen Diskurs in Europa.⁴¹ In Frankreich wurde die massive Entvölkerung einiger Gebiete, vor allem im Zentrum (zu dem das Limousin gehört), als schwerwiegendes Problem wahrgenommen. In Frankreich wurden lokale Initiativen im ländlichen Raum erprobt und auf europäischer Ebene diskutiert, weil die handelnden Personen wie die EG-Beamten in der GD V (Beschäftigung), GD VI (Landwirtschaft), GD XVI (Regionalpolitik) und GD XXIII (Koordinierung der Strukturfonds) zusammen mit dem Netzwerk von Expert*innen und Praktiker*innen, die in ihrem Auftrag und mit in verschiedenen Verträgen arbeiteten, kaum sprachliche Barrieren hatten. Im Zuge des regen Austauschs in diesen Netzwerken (mit EU-, aber auch außergemeinschaftlichen Expert*innen z.B. aus den nordischen Ländern, Österreich und der

³⁹ Der Zusatz "Entwicklung des ländlichen Raums" war zu dieser Zeit noch nicht gebräuchlich. Die vollständige Bezeichnung "Kommissar für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung" wurde 2004 unter EU-Präsident José Manuel Barroso eingeführt.

⁴⁰ McCann P. 2023.

⁴¹ Mit der EU-Osterweiterung im Jahr 2004 wurde sie schließlich auf Englisch umgestellt.

Schweiz) wurde schnell deutlich, dass die beobachteten Probleme in den ländlichen Gebieten in Europa allgemein verbreitet sind.

Die Bürokratie setzt sich durch

Dieses relativ hohe Maß an Freiheit der Europäischen Kommission bei der Erfüllung ihres Mandats, politische Vorschläge zu machen, und der ihnen zuarbeitenden Expert*innen bei der Gestaltung von Konzepten, Ansätzen und letztlich Politiken konnte bis Ende der neunziger Jahre aufrechterhalten werden. Rückblickend lässt sich sagen, zu welchem Zeitpunkt diese Ära ein recht abruptes Ende fand, auch wenn es eine Weile dauerte, bis es tatsächlich spürbar wurde: Der Wendepunkt war der **Korruptionsskandal, der im Zuständigkeitsbereich der französischen Forschungskommissarin Edith Cresson seinen Anfang genommen hatte und der schließlich 1999 zum Rücktritt der gesamten Kommission unter Präsident Jacques Santer führte**, nachdem ein Untersuchungsausschuss das Vertragsmanagement und die Delegation von Aufgaben gründlich unter die Lupe genommen hatte. In der Folge wurde diese Regelung strengen Regeln unterworfen, die sich im Laufe der Zeit noch verschärfen werden.

Seit den Nullerjahren sind bürokratische Hemmnisse und aufgeblähte Verwaltungsabläufe ein ständiger Grund zur Klage bei der Umsetzung der europäischen Politik (insbesondere der Kohäsions- und Agrarpolitik). Paradoxerweise scheinen die wiederholten Versuche der **"Vereinfachung"** zu noch mehr Komplexität zu führen. Das Problem wird durch die Delegation von Durchführungsbefugnissen an die Mitgliedstaaten nicht gemildert. Im Gegenteil, die Regulierungs- und Kontrollsysteme stapeln sich in der **Mehrebenenarchitektur**, deren *"wirksame Koordinierung von der Bereitschaft der Regierungen abhängt, Befugnisse zu teilen"*⁴². In den häufigen Fällen, in denen dies nicht auf der Grundlage des erforderlichen gegenseitigen Vertrauens, der Zuversicht und der Ergebnisorientierung geschieht, sind wir mit dem bedauerlichen Phänomen des **"Gold-Plating"**⁴³ konfrontiert, das definiert wurde als *"ein Übermaß an Normen, Leitlinien und Verfahren, die auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene angesammelt wurden und die die erwarteten politischen Ziele, die mit einer solchen Regelung erreicht werden sollen, beeinträchtigen"*.

In diesem stets enger geschnürten Regelwerk findet großzügige und auf Vertrauen basierende Aufgabendelegation zwischen der EU-Kommission und den zuarbeitenden Expert*innen keinen Platz mehr. Daher ist es heute undenkbar geworden, einer externen Agentur umfassende Aufgaben zu übertragen, die praktisch einer operativen Denkfabrik gleichkommen, wie es zu Zeiten der europäischen LEADER-II-Beobachtungsstelle der Fall war, auf die wir etwas später eingehen werden.

- ➔ Bevor wir den institutionellen Nährboden von LEADER weiter erkunden, wenden wir uns der nächsten Schicht von Zwiebelblättern zu, indem wir eine große Verschiebung im Verständnis von "Entwicklung" im Allgemeinen und von lokaler und regionaler Entwicklung im Besonderen zwischen den siebziger und den neunziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts genauer unter die Lupe nehmen.

⁴² Arian H. Schakel: Multi-Level-Governance in einem "Europa mit den Regionen". Sage Journals, August 20, 2020. <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/1369148120937982>

⁴³ Boci M. e.a. 2014.

Das Aufkommen neuer Ansätze für die lokale und regionale Entwicklung

Die offensichtlichen Schwächen von Top-down-Planungs- und Investitionskonzepten

Wie oben dargelegt, haben bereits die späten siebziger und frühen achtziger Jahre gezeigt, dass die Nachahmung des industriellen Wachstums durch öffentliche Interventionen und beträchtliche finanzielle Investitionen in Randregionen als Ersatz für privates Kapital, das aus Gründen mangelnder Rentabilität nicht dorthin fließen würde, manchmal tatsächlich funktionierte, aber in den meisten Fällen nicht gut und manchmal gar nicht. Zu viele Faktoren blieben bei diesem "Top-down-Planungs"- oder "Engineering"-Ansatz unberücksichtigt, darunter einige "harte" Faktoren wie fehlende Verkehrsverbindungen, schlechte Erreichbarkeit oder schwache Energie- und andere Versorgungssysteme. Viel bedeutsamer waren jedoch die Schwächen in den "weichen" Faktoren: die Unzulänglichkeiten des Sozial- und Humankapitals und der lokalen Verwaltungsstrukturen, fehlende Zugänge zu Know-how und technischer Kompetenz sowie die ökologischen und kulturellen Gegebenheiten, die einen Ort (un)attraktiv machen. Alles in allem schien das Muster, die dynamischen Wirtschaftszentren durch einen Aufholprozess zu imitieren, falsch gestrickt zu sein.

Die Forderung nach einem Ende der Abhängigkeit

Dieser Trugschluss war nicht auf Randregionen in Europa beschränkt. Er wurde in großem Umfang im globalen Süden konstatiert⁴⁴. Soziolog*innen⁴⁵ haben eine Theorie entwickelt, die als territoriale Anwendung des dialektischen Materialismus (auch bekannt als Marxismus) betrachtet werden kann: die **"Dependenztheorie"**. Diese Theorie besagt, dass die Nachahmung der Politik des industrialisierten Teils der Welt den Weg ins Elend beschleunigen würde, weil der in den kapitalistischen Ländern angehäuften Reichtum kausal und untrennbar mit der kontinuierlichen Ausbeutung und Verarmung des globalen Südens verbunden ist. Die Teilnahme an demselben Spiel würde diese Länder also immer und zwangsläufig als Verlierer sehen, dazu verurteilt, Rohstoffe zu immer ungünstigeren Bedingungen zu liefern. Die Lösung für diese Todesspirale wäre die **"Entkopplung"** oder, wie es damals hieß: **"autonome Entwicklung"**.

Tatsächlich wurde dies in verschiedenen Formen und Varianten erprobt, vor allem in den Vorzeigeländern der "blockfreien Bewegung", wie Jugoslawien oder Tansania. Andere Länder folgten einem ähnlichen Muster, waren aber enger mit der Sowjetunion verbunden, wie die ehemaligen portugiesischen Kolonien nach der Nelkenrevolution und ihrer 1974 erlangten Unabhängigkeit, Madagaskar oder Nordkorea⁴⁶. Allerdings war die **Autonomiebewegung** in den Ländern, die nicht mit der Sowjetunion verbündet waren, viel stärker, weil ihr Verständnis von "Autonomie" darin bestand, die Entscheidungsgewalt an die lokalen Gemeinschaften weiterzugeben, was in Ländern, die den "demokratischen Zentralismus" gemäß der marxistisch-leninistischen Doktrin praktizierten oder, um es unverblümt zu sagen, dies als Vorwand für eine totalitäre Diktatur nutzten, nicht funktionierte.

Diese Entkoppelungsexperimente auf nationalstaatlicher Ebene haben unterschiedlich geendet. Alles in allem ist das Konzept nicht aufgegangen, und die Länder haben enorme Auslandsschulden angehäuft. Letztlich endeten die Experimente mit dem Tod der Gründerväter: Titos Jugoslawien

⁴⁴ Damals am häufigsten als "Dritte Welt" bezeichnet (mit Bezug auf die bipolare Weltordnung bis 1990). Die "Erste" war die kapitalistische, die "Zweite" die kommunistische "Welt".

⁴⁵ Damals am bekanntesten: André Gunder Frank, Samir Amin, Dieter Senghaas...

⁴⁶ Die Ersteren änderten früher oder später ihren Weg, Nordkorea blieb aufgrund des festen Griffs seiner Regierung auf seine Bevölkerung bestehen.

brach gewaltsam auseinander⁴⁷, das tansanische Konzept "Ujamaa"⁴⁸ unter Nyerere wurde abgeschafft, um der Integration des Landes in das kapitalistische Weltsystem Platz zu machen. Der Grundgedanke der Eigenständigkeit, der **gemeinwesenbasierten Entwicklung**, wurde in den kapitalistischen Ländern jedoch einerseits von der katholischen Kirche⁴⁹ (vor allem in Lateinamerika, bekannt unter dem Namen "Befreiungstheologie"⁵⁰) und von nicht-orthodoxen Marxisten und anderen sozialistischen und kommunitaristischen Gelehrten und Aktivisten aufgegriffen. Die Aktivist*innen, die hauptsächlich mit armen Analphabet*innen in ländlichen Siedlungen und städtischen Nachbarschaftsquartieren arbeiten, haben Methoden für Gruppendiskussionen und Visualisierungen, Rollenspiele, Aufstellungsarbeit usw. entwickelt. Diese Methoden wurden aufgegriffen, neu kontextualisiert und verfeinert. Sie werden bis heute von Moderator*innen und Ausbilder*innen bei Konferenzen und Workshops weithin eingesetzt.

Die fest etablierten sozialen und politischen Nachkriegsstrukturen und das gesellschaftliche Geflecht wurden durch die revolutionären Aktivitäten erschüttert, die mit dem "Mai 1968" in Frankreich und ähnlichen Ereignissen in anderen Ländern Europas (nicht nur im Westen, sondern auch in Mitteleuropa - man denke an den "Prager Frühling" im selben Jahr) ihren Höhepunkt fanden. Inspiriert von der nordamerikanischen "Hippie"-Bewegung suchten viele junge Menschen (im Volksmund damals "Hippies" genannt, heute würde man von "New Rurals" sprechen) nach alternativen Lebensformen auf dem Lande und ließen sich vor allem in den abgelegeneren und wirtschaftlich rückläufigen Gebieten Frankreichs und der Iberischen Halbinsel nieder. Einige von ihnen haben langfristig Wurzeln geschlagen - vielleicht 10 %⁵¹, aber die meisten zog es dann wieder in die Städte und angepasstere Lebensformen, nachdem der erste visionäre Schwung verebbt war. Der letztendlich erfolgreiche, über zehn Jahre andauernde friedliche Kampf für den Erhalt des südwestfranzösischen Ortes Larzac in der Kulturlandschaft des Périgord (die zu einem riesigen Truppenübungsplatz werden sollte), an dem Tausende von Bewohner*innen der weiteren Region sowie Friedens- und Umweltaktivist*innen aus Frankreich und dem Ausland zusammen mit etwa hundert traditionellen, meist schafzüchtenden Bauern und Bäuerinnen, zumeist Hersteller*innen von Roquefort-Käse, beteiligt waren, kann als historischer Meilenstein dieser Bewegungen in den siebziger Jahren angesehen werden. Als François Mitterrand 1981 an die Macht kam, wurde der umstrittene Expansionsplan fallen gelassen⁵². Dieser erfolgreiche Kampf nährte eine wachsende politische Bewegung, die hauptsächlich von der Arbeitergewerkschaft CFDT⁵³ und anderen syndikalistischen, regionalistischen und "globalisierungskritischen" Gruppen unterstützt wurde und sich "*Vivre et Travailler au Pays*"⁵⁴ nannte. Ähnliche Phänomene kristallisierten sich im Zusammenhang mit den Anti-Atomkraft-Bewegungen in den deutschsprachigen Ländern heraus, die das Aufkommen der Grünen Parteien im politischen Spektrum auslösten. Nach der Nelkenrevolution in Portugal organisierten sich die Landarbeiter*innen, besetzten Landstriche, die sich im Besitz von abwesenden Grundbesitzer*innen befanden, und gründeten Genossenschaften. Ältere Beispiele für

⁴⁷ Für den Zusammenbruch Jugoslawiens gibt es sicherlich mehr und einflussreichere Gründe als nur die wirtschaftliche Stagnation.

⁴⁸ Ujamaa heißt auf Suaheli "Brüderlichkeit" und bedeutet so viel wie "Gemeinschaftssinn". Es steht für ein sozialistisches Gesellschaftskonzept, das in Tansania seit der Unabhängigkeit im Jahr 1963 bis 1985 verfolgt wurde.

⁴⁹ Allerdings breitete sie sich auch in den Reihen der protestantischen Kirchen aus.

⁵⁰ Die Bewegung begann in Brasilien, wo sie vor allem bei landlosen Landarbeitern beliebt war, und breitete sich bald auf andere lateinamerikanische Länder und andere Länder aus. Siehe https://en.wikipedia.org/wiki/Liberation_theology; oder auch <https://theconversation.com/after-50-years-liberation-theology-is-still-reshaping-catholicism-and-politics-but-what-is-it-186804>

⁵¹ Grobe, aber plausible Schätzung von Yves Champetier.

⁵² Vielen Dank an Yves Champetier für diesen Hinweis.

⁵³ CFDT = Confédération française démocratique du travail.

⁵⁴ Leben und Arbeiten auf dem Lande.

genossenschaftliches Wirtschaften, wie die baskische Mondragon Corporation, gerieten ins Blickfeld.⁵⁵

Bis in die achtziger Jahre hinein wurden gemeinwesenbasierte Maßnahmen und partizipative Methoden zu einem Hauptansatz in der nichtstaatlichen Entwicklungszusammenarbeit, der in weiterer Folge erheblichen Einfluss auf die bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit im Kontext von Regierungsprogrammen gewann.

Der Paradigmenwechsel hin zu endogenen und ortsbezogenen Entwicklungsansätzen

In gewisser Weise **bedeutet der Ansatz der endogenen Entwicklung in Europa die Heimkehr von etwas, das in der internationalen Zusammenarbeit gewachsen ist.** Übrigens hieß in Österreich der erste konzeptionelle Entwurf des lokalen Entwicklungsansatzes Ende der siebziger Jahre tatsächlich **"autonome Entwicklung"**⁵⁶, wurde aber bald in Anlehnung an den internationalen Diskurs in **"endogene Entwicklung"** umbenannt, letztlich als Anpassung, um nicht mit dem offensichtlichen Scheitern der "totalen Entkoppelung" in einigen Staaten des Südens oder mit zunehmend radikalisierten Gruppen junger und arbeitsloser Hausbesetzer*innen in europäischen Städten (Zürich, Berlin, Hamburg) in einen Topf geworfen zu werden, die die gleiche Bezeichnung für sich beanspruchten.

Die Idee **autonomer Gemeinwesen** war nicht per definitionem territorial gemeint. Sie war auf die Menschen ausgerichtet und in **ein neues Konzept der Gemeinwirtschaft** eingebettet. **Wir müssen bedenken, dass in jenen nicht-digitalen Zeiten Personenzentrierung und Ortsbezogenheit kaum zu trennen waren.** Die erste Welle einer neuen Generation von **"selbstorganisierten Unternehmen"**, die auf kollektivem Eigentum beruhen, kam in den siebziger Jahren in Frankreich und im Vereinigten Königreich während der Krise der traditionellen Industrien⁵⁷ auf und breitete sich bald auf Deutschland⁵⁸ und andere Länder aus. Der anfängliche politische Schwung ließ im Laufe der Zeit merklich nach; dennoch entfaltete sich die Bewegung zu der äußerst vielfältigen Familie der gemeinschaftsbasierten, genossenschaftlichen und sozialen Unternehmen unserer Zeit⁵⁹.

Der allmähliche Perspektivenwechsel in der lokalen und regionalen Entwicklung und damit in den Konzepten der Regionalpolitik war unumkehrbar und ziemlich tiefgreifend: Anstatt zu versuchen, aufzuholen und die dynamischen Wachstumspole zu imitieren, um auf denselben allgemeinen Entwicklungspfad zu gelangen, waren die peripheren Gebiete aufgerufen, sich auf ihre **Einzigartigkeit**, ihre besonderen endogenen Ressourcen und Talente zu besinnen, was oft mit einem Rückgriff auf die Geschichte, aber auch durch eine gemeinsame - die Bevölkerung betreffende - Vision ihrer eigenen Zukunft verbunden war. Der **Paradigmenwandel** führte zu der Erkenntnis, dass

⁵⁵ https://en.wikipedia.org/wiki/Mondragon_Corporation; die OECD war daran interessiert, das Genossenschaftsmodell auch auf nichtbaskische Standorte zu übertragen und seine Umsetzbarkeit zu testen.

⁵⁶ Siehe zum Beispiel: Glatz H., Scheer G. 1981; in Frankreich war der Begriff "développement auto-centré" in Gebrauch (Yves Champetier 2003).

⁵⁷ Die Uhrenfabrik LIP in Besançon, die 1973 von der Belegschaft übernommen wurde, wurde zum Vorbild für diese Bewegung. Es gibt auch das bahnbrechende Beispiel eines alternativen Arbeitnehmer-Nutzer-Plans in Lucas Aerospace (1976), in dem gezeigt wird, dass die Technologie und die Fähigkeiten der Arbeiter*innen in einer Waffenfabrik zur Herstellung von Gesundheitsgeräten und anderen nützlichen Produkten genutzt werden können (Dank an Paul Soto für diesen Hinweis: https://en.wikipedia.org/wiki/Lucas_Plan).

⁵⁸ Der 1975 in Frankfurt am Main gegründete Verein "Hilfe zur Selbsthilfe" alias "Arbeiterselbsthilfe" gilt als Pionier der alternativen Wirtschaftspraxis in Deutschland. Siehe auch: Kuentler P., 1984.

⁵⁹ Einige der frühen und radikaleren Initiativen haben bis heute überlebt, z. B. das Longo Mai-Netzwerk ländlicher Genossenschaften aus dem Jahr 1973. <https://www.prolongomaif.ch/>

die "Peripherie", die bisher von Top-Down-Planungsansätzen vernachlässigt wurde, tatsächlich über eine Fülle von Ressourcen verfügt:

- die Menschen mit ihren historischen Hintergründen und ihrem kulturellen Erbe, ihren individuellen Perspektiven, ihren Fähigkeiten, ihrem impliziten Wissen und ihren kollektiven Praktiken der Selbstorganisation,
- das soziale und wirtschaftliche Gefüge von Handwerk und Industrie,
- die natürliche Umwelt und ihre Ressourcen, die in vielen Fällen entweder ungenutzt blieben oder von externen, einflussreichen Akteuren ausgebeutet wurden.

Die lokale Entwicklung sollte **gebietsspezifisch** sein, statt einem fremden und bloß nachgeahmten Entwicklungspfad zu folgen sowie auf der **Beteiligung von Bürger*innen und Interessengruppen** statt auf zentraler Planung und Technik beruhen.

Mir ist der Unterschied zwischen "regionaler" und "lokaler" Entwicklung durchaus bewusst. Es gibt eine nationale oder europäische "Regionalpolitik", aber so etwas wie "Lokalpolitik" gibt es auf EU-Ebene nicht. **Lokale Politik wird auf lokaler Ebene gemacht, Punkt.**

Das bedeutet nicht, dass eine nationale Regierung oder die Europäische Union keine Vorstellung oder kein Konzept für die lokale Entwicklung zu haben hat. Im Gegenteil, jene können viel dazu beitragen, lokale Entwicklung zu ermächtigen, indem sie ihr ein günstiges politisches, institutionelles und kulturelles Umfeld garantieren. Sie sind der ultimative Kontextgeber für die lokale Entwicklung.

Die oben erwähnten gemeinschaftsgetragenen partizipativen Ansätze entstanden im Kontext der **lokalen** Entwicklung, aber die Geschichten und Berichte über die auf dieser Ebene gemachten Erfahrungen „sickerten bald hinauf“ auf die Ebene der **regionalen** Entwicklungsansätze. Im deutschsprachigen Raum sind die semantischen Räume, die die Begriffe "lokal" und "regional" umfassen, nicht so klar abgegrenzt wie in anderen Ländern bzw. Sprachen. In jedem Fall **hat das Konzept am lokalen Ende der Skala begonnen und sich im Diskurs über die regionale Entwicklung allmählich durchgesetzt**. Daher ziehe ich hier absichtlich keine eindeutigen Grenzen.

Es sollte jedoch nicht vergessen werden, dass die Bottom-up-Entwicklung in den demokratischen Gesellschaften und multilateralen Organisationen als der "goldene Weg" der lokalen Entwicklung gilt, während Top-down-Ansätze immer bedeutsamer werden, je höher wir auf der territorialen Leiter steigen. Einseitige Top-down-Ansätze neigen dazu, die Bedeutung soziokultureller ortsspezifischer Merkmale zu vernachlässigen, während Bottom-up-Ansätze die einzigartigen Merkmale und Potenziale von Orten und Regionen hervorheben, die bei politischen Interventionen, die auf eine bestimmte Größe zugeschnitten sind, in den Hintergrund zu geraten drohen. **In der Praxis erfordern Bottom-up-Ansätze immer ergänzende Top-down-Maßnahmen (wenn es um institutionelle, infrastrukturelle und finanzielle Vorkehrungen geht), um ihr Potenzial voll auszuschöpfen.**

Zu verschiedenen Zeiten und in verschiedenen Institutionen herrschen diesbezüglich unterschiedliche Denkweisen. Ein eindrucksvolles Beispiel dafür lieferten die OECD und die Weltbank

im Jahr 2009. Im selben Jahr veröffentlichten beide Organisationen einschlägige Dokumente, die mehr oder weniger entgegengesetzte Modelle predigten.⁶⁰

Im Laufe der Zeit vermischten sich die Lehren der endogenen Entwicklung mehr und mehr mit Ansätzen, die sich an technologischen Innovationen und neuen Produktions- und Konsummustern orientieren, die aus dem Diskurs über nachhaltige Entwicklung kamen. Einige Wissenschaftler*innen sprechen in diesem Zusammenhang von "**neo-endogener Entwicklung**"⁶¹. Interdependenzen und Verflechtungen werden aktiv angestrebt und nicht mehr abgelehnt; allerdings müssen die Spielregeln inklusiv und fair sein. Da die nationale und regionale Governance als entscheidender Kontext für einen nachhaltigen Wandel auf lokaler Ebene identifiziert wurde, hat sich die **Mehrebenenpartnerschaft** in den neunziger Jahren als das vorherrschende Governance-Muster für die territoriale Entwicklung etabliert.

Lokale Entwicklung als emanzipatorisches Konzept

Es wäre zu einfach, alle diese neuen lokalen Entwicklungskonzepte auf den von der Dependenztheorie angeführten "Zentrum-Peripherie"-Diskurs zurückzuführen, so einflussreich dieser auch gewesen war. Sie basierten ganz allgemein auf einer **emanzierten Weltsicht** mit starker Betonung von Meinungsfreiheit, Unabhängigkeit, Respekt und Solidarität. Sie vertraten keine "lokalistischen" Ansichten à la "Wir gegen die Welt". Im Gegenteil, sie stellten traditionelle Hierarchien, Patriarchat und Paternalismus von der lokalen bis zur globalen Ebene in Frage. Sie verstanden sich als die territoriale Version anderer emanzipatorischer Bewegungen wie des Feminismus oder des Umweltschutzes.⁶²

Dennoch waren auch tradierte föderalistische⁶³ und kommunitarische Auffassungen in dieser Debatte präsent, die sich recht gut in das neue Paradigma⁶⁴ einfügten.

Es gab auch Beifall von unerwünschter Seite. Neoliberale Wissenschaftler*innen und Politiker*innen argumentierten, dass der Staat nicht mehr ein absolutes Minimum in lokale Gemeinschaften investieren sollte, da dies die Privatinitiative und die Selbsthilfefähigkeit der Gemeinschaften ersticken würde. Expert*innen und Aktivist*innen, die sich für endogene Entscheidungsfindung und gemeinwesenbasierte Maßnahmen einsetzen, lehnten diesen Ansatz ab, wobei sie meinten, der Staat dürfe nicht seiner Pflichten entbunden werden, die Bereitstellung angemessener Infrastrukturen (Energie, Wasser, Abfall, Kommunikation usw.) und Dienstleistungen (Bildung, Kultur, Gesundheit, Sozialfürsorge usw.) ungeachtet der Kostenunterschiede im gesamten Gebiet zu

⁶⁰ Der *Entwicklungsbericht 2009 der Weltbank*, in dem es um die *Neugestaltung der Wirtschaftsgeografie* geht, weist ortsbezogene Ansätze zurück und fasst die Probleme rückständiger Regionen unter den 3 Ds: (*Lack of*) *Density, Distance, Division* zusammen und schlägt die 3 Is als Lösung unabhängig vom Ort vor: *Institutionen, Infrastrukturen, Investitionen*. Im Gegensatz dazu befürwortet die OECD 2009 in *Regions Matter. Wirtschaftliche Erholung, Innovation und nachhaltiges Wachstum* kontextbezogene Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung regionaler Innovationssysteme, die weitgehend auf ihrem eigenen Wachstumspotenzial beruhen und gedeihen. Offensichtlich hatte die OECD mehr Einfluss auf die EU-Politik als die Weltbank.

⁶¹ Siehe zum Beispiel: Chatzichristos G., Nagopoulos N. und Poulimas M. 2021.

⁶² Die österreichische Schule der endogenen Entwicklung hatte in der 1974 gegründeten "Österreichischen Bergbauernvereinigung" (ÖBV) eine glühende Verfechterin. Zu den Gründer*innen gehörten zwei Brüder, Anton und Franz Rohrmoser, die aus Bergbauernfamilien stammten und gerade von ihrer Arbeit mit indigenen Gemeinschaften im brasilianischen Bundesstaat Mato Grosso zurückgekehrt waren. Die ÖBV ist nach wie vor aktives Mitglied von Via Campesina mit 180 Organisationen in 81 Ländern, einer der profiliertesten Verfechter einer sozial gerechten und umweltverträglichen weltweiten Ernährungssouveränität auf der Basis selbstständiger bäuerlicher und handwerklicher Strukturen im ländlichen Raum.

⁶³ Bekenntnis zum Subsidiaritätsprinzip.

⁶⁴ So entsprach z.B. das deutsch-österreichische Konzept der "Dorferneuerung" den Grundsätzen der endogenen Ortsentwicklung, ohne jedoch den emanzipatorischen Teil besonders zu betonen.

gewährleisten und schwache und rückständige Gebiete durch Entwicklungsanreize (Finanzierung technischer Hilfe und modellhafter Projekte) positiv zu diskriminieren. Diese subsidiäre Aufgabe des öffentlichen Sektors sollte jedoch keinesfalls die Autonomie der lokalen Gemeinschaften gefährden, die in einem förderlichen Ökosystem ihr kreatives Potenzial freisetzen und so zur Stabilisierung des europäischen Integrationsprozesses beitragen können.

Freiwillige Arbeit, kleine bis mittlere Privatinvestitionen und Zusammenarbeit - die für die endogene lokale Entwicklung so wichtig sind - gedeihen nicht in einem Kontext von Ungleichheit, Entmündigung und wachsender Entbehrung.

Bevor wir auf die Entwicklung der Territorialpolitik in der EU zurückkommen, lassen wir den schottischen Forscher John Bryden⁶⁵ zusammenfassen:

"Seit den 1980er Jahren lassen sich mindestens drei Denkschulen ausmachen. Erstens gab es diejenigen, die die Verlagerung von Zuständigkeiten vom Staat auf die lokale Ebene als Abschaffung früherer Zuständigkeiten und sogar als Angriff auf den Gesellschaftsvertrag selbst betrachteten - ein Angriff auf die Idee und Praxis der Gleichwertigkeit der Bürger über nationale Räume und soziale Gruppen hinweg sowie auf die politischen Werte, die diesen zugrunde liegen. An zweiter Stelle standen diejenigen, die eine solche Dezentralisierung begrüßten und Subsidiarität für positiv und notwendig hielten, um die Wirksamkeit der Entwicklungs- und Wohlfahrtspolitik in einer komplexen modernen Welt zu verbessern. Drittens gab es diejenigen, die an eine radikalere Agenda der Eigenverantwortung glaubten, mit einer viel größeren lokalen Kontrolle über wichtige Güter wie die eigene Arbeit, Land und Kapital, gewöhnlich in genossenschaftlichen oder anderen gemeinschaftlichen Formen."

Scaling up: Orts- und akteursbezogene Ansätze werden zur allgemeinen Richtschnur in der Raum- und Regionalpolitik

Die Finanzkrise und die Unzufriedenheit mit der Umsetzung der Strukturfonds und ihrem Top-Down-Ansatz führten zu einem Überdenken der **europäischen Kohäsionspolitik**. **Ortsbezogene Ansätze (place-based approaches)** sind in den Mittelpunkt der Debatte gerückt, vor allem in den Think Tanks der **OECD**. Die EU folgte diesem Beispiel.

Von Ansätzen der lokalen Entwicklung ausgehend, setzte sich in den neunziger Jahren diese Denkschule allmählich auch im regionalpolitischen Diskurs durch und wurde schließlich im ersten Jahrzehnt dieses Jahrhunderts zu einem Herzstück der Politikgestaltung. Das wichtigste Referenzdokument ist der so genannte **Barca-Bericht**⁶⁶, benannt nach dem italienischen Beamten und Politiker **Fabrizio Barca** (geb. 1954)⁶⁷. Barca führte 1999 den Vorsitz des OECD-Ausschusses für territoriale Politik und wurde 2009 mit der Ausarbeitung eines unabhängigen Berichts für die Europäische Kommission (unter der polnischen Kommissarin für Regionalpolitik Danuta Hübner) mit dem Titel **"Eine Agenda für eine reformierte Kohäsionspolitik"** beauftragt. Barcas Hauptargument war, dass wachsende Ungleichheiten die Menschen spalten und eine "autoritäre Dynamik" erzeugen, die den gesellschaftlichen Konsens zerreißen und den europäischen Integrationsweg umkehren

⁶⁵ Bryden J. 2010, S.4.

⁶⁶ Barca F. 2009.

⁶⁷ https://en.wikipedia.org/wiki/Fabrizio_Barca

würde. Natürlich seien Ungleichheiten mehrdimensional, aber **die territorialen Ungleichheiten** gehören zu den dringlichsten.

Der "territoriale Zusammenhalt" wurde im selben Jahr (2009) als drittes Ziel neben dem "sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhalt" in den Vertrag von Lissabon aufgenommen. Die Empfehlungen von Fabrizio Barca führten zu einer Reform, die fünf Fonds⁶⁸ in einem kohärenten Rahmen zusammenfasste⁶⁹, darunter auch der ELER. Diese fünf ESIF (Europäische Struktur- und Investitionsfonds) sollten im Haushaltszeitraum 2014-2020 integrierte Ergebnisse in fünf Politikbereichen⁷⁰ liefern. Bis heute hat die Reform deutliche Spuren hinterlassen, zum Beispiel in den "intelligenten Spezialisierungsstrategien".⁷¹

Der Impetus für eine ortsbezogene Kohäsionspolitik war im Zeitraum 2014-2020 am stärksten. In weiterer Folge trat er spürbar in den Hintergrund, während andere Themen an die Spitze der Tagesordnung rückten (Die Nachwehen der Wirtschafts- und Finanzkrise seit den ausgehenden Nullerjahren, Russlands Einmarsch in der Ukraine seit 2014 und die damit einhergehenden stets anschwellenden Debatten über Sicherheitsfragen, weiters die verstärkte Migration aus Afrika und dem Nahen Osten nach dem syrischen Bürgerkrieg und der Wiedereroberung der Macht in Afghanistan durch die Taliban, die notorische Bedrohung durch den islamistischen Terror, drohende Handelskonflikte mit China und den USA usw.). Die Fokusverschiebung auf diese Themen begünstigte alles in allem **den Aufstieg des nationalistischen Diskurses**. Im Zuge dieses Diskurses gravitiert die Entscheidungsfindung von der europäischen Ebene mehr und mehr zu den Mitgliedstaaten und von der Europäischen Kommission auf den Europäischen Rat.⁷²

Was unvollendet geblieben ist, erklärte Fabrizio Barca auf einer ESPON-Konferenz in Sofia (2018):

"...Erprobung einiger Prototypen eines EU-weiten Sozialmodells durch die Kohäsionspolitik, um die Spannungen mit den Sozialverträgen allmählich abzubauen (ein langfristiger, aber grundlegender Prozess in der EU);...

"Die Umwandlung der derzeitigen fünf CP-Fonds in Teilfonds eines einzigen Fonds unter Beibehaltung der Regeln und Fondsreserven der verschiedenen Bereiche würde die Governance der EU stärken und die Hindernisse überwinden, die bei der Konzeption integrierter Projekte auftreten;

Investitionen in 500 neuen Fachkräften in der EU-Kommission, die vor Ort (d.h. in den Mitgliedsländern, Anm. d. Autors) eingesetzt werden sollen: eine notwendige Voraussetzung dafür, dass die EU ein 'fairer und unparteiischer Beobachter' sein kann."⁷³

⁶⁸ Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE); Europäischer Sozialfonds (ESF); Kohäsionsfonds (CP); Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER); Europäischer Meeres- und Fischereifonds (EMFF).

⁶⁹ Dieses Konzept basierte im Wesentlichen auf der gleichen Idee, die der Schaffung der kurzlebigen Strukturfondskoordinationen-GD XXIII in den achtziger Jahren zugrunde lag. Siehe unten und Fußnote .91

⁷⁰ Forschung und Innovation; digitale Technologien; Unterstützung einer kohlenstoffarmen Wirtschaft; nachhaltige Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen; kleine Unternehmen.

⁷¹ Europäische Kommission, GD Regional- und Stadtpolitik: Verbindung von intelligentem und nachhaltigem Wachstum durch intelligente Spezialisierung. Bruxelles, Nov. 2012.

⁷² Das Übergewicht der nationalen Interessen hat die vollständige Umsetzung der im Vertrag von Lissabon (2007 unterzeichnet, 2009 in Kraft getreten) festgelegten Bestimmungen behindert: So müsste die Zahl der Kommissare aus Gründen der Effizienz verringert werden, und sie entspricht immer noch der Zahl der Mitgliedstaaten. Der Europäische Rat, der eine Aufsichtsfunktion bei der Politikgestaltung ausüben soll, ist nach wie vor der wichtigste Entscheidungsträger im operativen Bereich.

⁷³ Fabrizio Barca: Die Notwendigkeit eines ortsbezogenen Ansatzes. Hauptvortrag auf der Konferenz: Territoriale Kohäsion nach 2020: Integrierte territoriale Entwicklung für bessere Politiken. 20-31 Mai 2018, Sofia, Bulgarien. Slide 11/12.

<https://archive.espon.eu/sites/default/files/attachments/Fabrizio%20Barca.pdf>

- ➔ Bis zu diesem Punkt haben wir die Bruchstücke zusammengetragen, die notwendig sind, um die Bedingungen und Umstände der Entstehung von LEADER zu verstehen. Wir mussten in der Zeit vor- und zurückspringen, um den verschiedenen Strängen der Erzählung zu folgen. Jetzt ist der Moment gekommen, in dem wir zum Kern der Zwiebel vorstoßen und die LEADER-Geschichte entlang des Zeitpfeils erzählen können.

TEIL II

DIE GESCHICHTE

Die Entstehungsgeschichte von LEADER

Präludium

Während der **Amtszeit von Delors** war die Europäische Kommission bestrebt, die erforderlichen Kapazitäten aufzubauen, um ihrer Rolle bei der Ausarbeitung und dem Vorschlag politischer Maßnahmen sowie bei der Durchführung von Verordnungen und Richtlinien gerecht zu werden. Die Kommission verfügte damals über einen breiten Spielraum, um auf externes wissenschaftliches und praktisches Fachwissen zurückzugreifen, wobei sie diese Aufgaben häufig an beauftragte Agenturen delegierte. Ihr Spielraum erstreckte sich auch auf die praktische Erprobung experimenteller Förderregelungen innerhalb und zwischen den Mitgliedstaaten. Diese Handlungsfreiheit erwies sich als äußerst nützlich bei der Unterstützung von folgenden Initiativen:

- **Das Netzwerk ELISE⁷⁴** (European Network for Information Exchange on Local Employment Initiatives), das **1984** von drei gemeinnützigen Organisationen mit Unterstützung der **OECD LEED (Local Employment and Economic Development)**, des **Programms⁷⁵** und der **Generaldirektion Beschäftigung der Europäischen Kommission (GD V)** gegründet wurde. Der Vernetzungsprozess, den ELISE in Gang gesetzt hat, hat die **AEIDL (Association Européenne pour l'information sur le Développement Local)** hervorgebracht, eine Gruppe von Expert*innen, die diese NGO im Hinblick auf die Erfordernisse der Akquisition größerer Aufträge im Namen der Europäischen Kommission gegründet haben. Von 1988 bis 1991 wurde der AEIDL bereits die Koordination des ELISE-Netzes anvertraut (siehe Kasten unten);
- **Das EG-Programm EGLEI** (Europäische Gruppe für lokale Beschäftigungsinitiativen, **1983-1988**), dessen Schwerpunkt auf der Unterstützung und Anleitung von lokalen Behörden, Gemeinden und Organisationen bei der Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten durch die Förderung innovativer lokaler Beschäftigungsinitiativen lag. EGLEI war auch Mitglied des ELISE-Netzwerks; beide, das Netzwerk ELISE und das EGLEI-Programm trugen dazu bei, den Lernprozess zwischen Mitgliedstaaten, Expert*innengruppen, Beamte*innen der Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission zu beschleunigen;
- **Das (eher kurzlebige) ERGO-Programm (1984)** der EG, das sich auf die Langzeitarbeitslosigkeit konzentrierte⁷⁶;
- **Das Aktionsprogramm zur lokalen Beschäftigungsentwicklung (LEDA)**, ein von der OECD wesentlich mitgestaltetes und EU-finanziertes Aktionsforschungsprogramm. Es lief in zwei Phasen von **1986 bis 1996**.

⁷⁴ ELISE stellte 1992 seinen Betrieb ein.

⁷⁵ LEED hatte ursprünglich LEI (Local Employment Initiatives) geheißen. Das Programm wurde in seinen Anfangsjahren von **Chris Brookes** geleitet, der zuvor am YouthAid-Projekt im Vereinigten Königreich beteiligt gewesen war. Das LEED-Programm ist nach vierzig Jahren immer noch in der OECD aktiv; LEED lieferte Erkenntnisse und politische Empfehlungen in Bezug auf lokale Wirtschaftsentwicklung, soziale Eingliederung, Innovation und Unternehmertum sowie Kapazitätsentwicklung und den internationalen Austausch von Fachwissen. Naturgemäß hatte LEED weit mehr Einfluss auf die regionalpolitische Debatte (GD XVI) als auf die konzeptionelle Arbeit in der GD VI (Landwirtschaft).

⁷⁶ ERGO und EGLEI wurden von dem verstorbenen Briten **Peter Kuenstler** angeregt, der von 1982 bis 1993 Direktor des Zentrums für Beschäftigungsinitiativen (London und Bruxelles) und Berater der Europäischen Kommission und zahlreicher anderer Organisationen war. Kuenstlers Einfluss auf beide Programme war erheblich, da er dazu beitrug, das Bewusstsein für die Bedeutung regionaler und lokaler Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu schärfen, und in den 80er Jahren eine Schlüsselrolle bei der Gestaltung der europäischen Arbeitsmarktpolitik spielte. Während seiner gesamten Laufbahn unternahm er zahlreiche Dienstreisen in die anglophonen Länder Afrikas, ein biografischer Aspekt, den er immer wieder leidenschaftlich betonte (laut einer persönlichen Nachricht von Yves Champetier per E-Mail vom 08. Januar 2025).

Die AEIDL (Association Européenne pour l'innovation dans le développement local)⁷⁷ wurde 1988 von Gleichgesinnten, mehrheitlich Frauen, gegründet, die davon überzeugt waren, dass die europäische Integration einen positiven Beitrag zur Bürgerbeteiligung und zur nachhaltigen Entwicklung der lokalen Gemeinschaften leisten kann. Ihr Ziel war es, dazu beizutragen, Europa den Bürger*innen näher zu bringen und die Interaktion auf lokaler Ebene zwischen all jenen zu fördern, die sich neue Entwicklungsmöglichkeiten erschließen wollten. Als gemeinnützige Organisation verwendet sie ihre wirtschaftlichen Erträge zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen der beschäftigten Teams und zur Unterstützung von Initiativen, die mit den Zielen der Vereinigung im Einklang stehen. So hat die AEIDL beispielsweise die Gründung von **ECOLISE (Empowering Communities for Future)**, einem europäischen Netzwerk für gemeinschaftsbasierte Initiativen zum Klimawandel und zur Nachhaltigkeit⁷⁸, nach Kräften unterstützt. Anlässlich des 25-jährigen Bestehens von AEDL organisierte AEIDL ein großes Symposium im Europäischen Parlament ("Reinventing Europe through Local Initiatives")⁷⁹. Heute betreibt AEIDL mit eigenen Mitteln das **ELIF (European Local Innovation Forum)**⁸⁰, eine Plattform für den Austausch zwischen Expert*innen und Organisationen über lokale Innovation. Weiters leitet sie seit 2022 die **Rural Pact Support Office (RPSO)** der Europäischen Kommission im Rahmen der **Long Term Vision for Rural Areas (LTVRA)**.

All diese Initiativen und Programme wurden von einem EG/DG V (Beschäftigung) Beamten namens John Morley finanziell unterstützt.⁸¹

Die Wachstums- und Entwicklungsphase der Kommission unter Delors bot ein einzigartiges Zeitfenster, in dem solche Initiativen gedeihen und sich in raschen Feedback-Schleifen von einem wachsenden Netzwerk von Akteur*innen weiter entwickeln konnten. Sie setzten sich für grundlegend neuartige Maßnahmen zur Förderung der endogenen Entwicklung auf lokaler Ebene ein und in gewissem Maße auch auf der nächsten Stufe auf der Territorialskala, der regionalen Ebene, wo der Diskurs über "**ortsbezogene Ansätze**" („**place-based approaches**“) nach der Jahrhundertwende seinen Höhepunkt erreichte und sich im Laufe der Zeit (in wachsendem Maße nach der Finanzkrise 2007) das Konzept **resilienter Regionen** in seine Ansätze integrierte.

Die GD V (Beschäftigung), der Inkubator von LEADER in der EG

In der Europäischen Kommission war die GD V (heute: Beschäftigung und soziale Inklusion) der zentrale Punkt für die Aufnahme und Verbreitung des Konzepts der lokalen Entwicklung. Es lohnt sich, zumindest zwei Personen zu erwähnen, die zu den wichtigsten Wegbereitern der institutionellen Innovation gehörten, aus der schließlich LEADER hervorging:

- **John Morley**, der oben bereits erwähnte Leiter des Referats Politik der GD V: Dieses Referat war für die Erprobung der Themen „neue Arbeitsplätze“, „neue Formen des Unternehmertums“ und „lokale Beschäftigungsinitiativen“ zuständig. Er rief das eher kurzlebige **ERGO-Programm (European Growth and Employment)** ins Leben, das sich 1984 auf die Langzeitarbeitslosigkeit

⁷⁷ <https://www.aeidl.eu/about-aeidl/>

⁷⁸ <https://ecolise.eu/>

⁷⁹ <https://resource-centre.aeidl.eu/Record.htm?idlist=1&record=19159107124919773899>

⁸⁰ <https://www.aeidl.eu/forum/>

⁸¹ Vielen Dank an Haris Martinos für diesen wichtigen Hinweis.

konzentrierte, sowie das **Aktionsforschungsprogramm LEDA im Jahr 1986** (siehe weiter unten). Außerdem finanzierte er das Netzwerk **ELISE** und die experimentellen Initiativen⁸², an denen Menschen teilnahmen, die von den traditionellen Organisationen nicht unterstützt wurden. John Morley arbeitete stets mit externen Expert*innen, Berater*innen und Forscher*innen zusammen, die in Netzwerken arbeiteten und mit der Durchführung von Versuchsprogrammen oder begleitender politischer Beratung beauftragt wurden.

- **Sandro Gaudenzi**: Er stand im Mittelpunkt dessen, was von Anfang an die "Raison d'être" der GD Beschäftigung war, nämlich die Unterstützung des industriellen Wandels durch den **Europäischen Sozialfonds** und damit die Finanzierung der Ausbildung von Tausenden von Arbeitnehmer*innen, die von der Umstellung traditioneller Sektoren wie Bergbau, Textil usw. betroffen sind. Sein Anliegen war es, verschiedene Ausbildungspolitiken zu finanzieren, die unterschiedliche Entwicklungspolitiken hervorbringen und unterstützen können, damit die Bevölkerung dort leben kann, wo sie leben möchte, sei es in entwicklungsschwachen ländlichen Gebieten oder in krisengeschüttelten Industriegebieten, die nach neuen Perspektiven suchten. Dieser Ansatz wurde als "Entwicklung durch Bildung" bezeichnet.

Zweifelloos gab es noch weitere herausragende Persönlichkeiten in den entscheidenden Generaldirektionen V, VI, XVI und XXIII, die die Debatte vorantrieben und mittels praktischer Ansätze und praktischer Lösungen Akzente setzten. Es würde jedoch den Rahmen dieses Traktats sprengen, wenn man ihre Aktionen erschöpfend darlegen und sie namentlich nennen würde, um ihren Beiträgen gerecht zu werden.

Die OECD, eine wichtige Quelle für Ideen und Konzepte

Einer der wichtigsten Grenzgänger zwischen der **OECD** und der **EU** war **Chris Brookes**, der das **Programm für lokale Beschäftigungsinitiativen (LEI)** leitete, das bald darauf in **Programm für lokale Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung (LEED)** umbenannt wurde. Chris Brookes stand John Morley sehr nahe.

- Nachdem Chris Brookes zunächst von 1975 bis 1990 Hauptverwaltungsrat der OECD-Direktion für Bildung, Beschäftigung und soziale Angelegenheiten gewesen war, wechselte er später bis 1998 in die Direktion für territoriale Entwicklung. In dieser Zeit holte er **Jean-Pierre Pellegrin**⁸³ in die OECD. Seine Zusammenarbeit mit der GD V (Beschäftigung) der Europäischen Kommission und mit externen Sachverständigen war entscheidend für die Schaffung des **LEDA-Programms**⁸⁴ (siehe unten).
- Darüber hinaus führte Chris Brookes **Haris Martinos** in das LEI-Programm (damals LEED) ein und brachte ihn so mit John Morley und LEDA zusammen.

⁸² In Frankreich sollte dies zur Schaffung von "Management-Boutiquen" führen, die nicht-traditionelle Unternehmer*innen, Arbeitssuchende, Neo-Rurale usw. unterstützen und die Gründung von Unternehmen, unternehmerischen Kooperationen, Handwerksbetrieben, Landwirtschaftsinitiativen usw. förderten.

⁸³ Jean-Pierre Pellegrin war mehrere Jahre lang Mitglied des AEIDL-Verwaltungsrats und hatte von 2008 bis 2011 dessen Vorsitz inne.

⁸⁴ LEDA = Lokale Aktion für Beschäftigung und Entwicklung.

Der Schwerpunkt der LEADER-Vorläuferprogramme: lokale Beschäftigung, Bildung und Ausbildung

Als Reaktion auf die weithin wahrgenommenen Herausforderungen in alten Industriegebieten und ländlichen Regionen **entstand die erste Generation partizipativer lokaler Entwicklungskonzepte, die auf lokalen Partnerschaften mit mehreren Akteuren basieren.**

- **Ein Teilbereich konzentrierte sich auf Beschäftigungsinitiativen.** Deren Hauptziel bestand darin, die Menschen in ihrem Lebensraum zu halten und ihnen die Möglichkeit zu geben, ihre eigenen Arbeitsplätze zu schaffen. Viele dieser Arbeitsplätze waren in der landwirtschaftlichen Wertschöpfungskette angesiedelt, aber es gab auch Initiativen zur Rettung maroder Industriebetriebe durch öffentliche Unterstützung mittels Übernahme durch die Belegschaft oder andere kooperative Lösungen auf lokaler Ebene.
- Nicht alle dieser lokalen Initiativen wählten die lokale Beschäftigung als einzigen Hebelpunkt. Auch eine Reihe von **lokalen Initiativen, die sich auf Bildung und Sensibilisierung konzentrieren**, sind entstanden, nicht zuletzt aufgrund der starken Beteiligung von Universitäten und regionalen Bildungs- und Ausbildungszentren. Ihr Ziel war es, den rückständigen Gebieten auf lokaler oder regionaler Ebene zu helfen, neue Entwicklungspolitiken zu fördern und zu unterstützen, entweder in benachteiligten ländlichen Gebieten oder in Gebieten, die sich in der Umstellung befanden. In ihrem Ansatz ging es also um "territoriale Entwicklung" in einem bereichsübergreifenden, umfassenden Sinn, der auf der Annahme beruhte, dass nur neue und bisher unbetretene Wege zu anderen Ergebnissen führen würden, dass aber andere Handlungsweisen neue menschliche und soziale Fähigkeiten und Einstellungen erfordern würden. Einer der glühenden Verfechter dieser bildungsbasierten Entwicklungsinitiativen, der verstorbene **Sandro Gaudenzi (GD V/Beschäftigung)**, begann mit der Unterstützung eines **dreijährigen ländlichen Ausbildungsprogramms** in der französischen Region Ardèche (1978-1981)⁸⁵ und weitete dieses Modell später auf 13 weitere Regionen in Europa aus. **Yves Champetier**⁸⁶, der später die **Animationsabteilung des LEADER I -Netzes** leiten sollte, engagierte sich im Ardèche-Team und nach 1992 in den Pyrenäen⁸⁷, wo die **ADEPFO (Association de Développement des Pyrénées par la Formation)** gegründet wurde, die er von 1981 bis 1988 als deren Direktor leitete. In seinem Bestreben, integrierte territoriale Politiken zu verwirklichen, legte Sandro Gaudenzi nicht nur großen Wert auf die Ausbildung der an der Umsetzung der

⁸⁵ Die Hauptinitiatoren dieses Programms waren André Boutin, der für die Berufsbildung in der Region Rhône-Alpes zuständig war, der Geograph Maurice Allefresde von der Universität Lyon sowie René Caspar von der staatlichen französischen Agentur DATAR (*Délégation Interministérielle du Territoire et à l'Action Régionale*, die später in *l'Attractivité Régionale* umbenannt wurde und 1963 gegründet wurde), der Hauptförderer von ADEPFO (siehe nächste Seite), sowie Patrick Sénault, der an den IMP-Missionen beteiligt war (siehe nächste Seite).

⁸⁶ Yves Champetier wurde in der Ardèche geboren und stammt aus einer Winzerfamilie. Nachdem er in Grenoble einen Master-Abschluss in Entwicklungsökonomie erworben hatte. Von 1973 bis 1975 arbeitete er als Praktikant in einem Forschungsinstitut in Argentinien im Rahmen der französischen internationalen Zusammenarbeit, was er zu ausgedehnten Reisen in Lateinamerika nutzte. Zurück in der Ardèche engagierte er sich bald in der lokalen Entwicklung: Einer der allerersten "*contrats de pays*" war gerade unterzeichnet worden. Michel Poniatowski, der damalige Innenminister, stand dahinter. Die Idee war, dass der Staat eine neue Art der Zusammenarbeit mit den Gebietskörperschaften erprobte, indem er Maßnahmen förderte, die sich zwischen Raumordnung und lokaler Entwicklung bewegten. Vielen Dank an Yves Champetier für diese persönlichen Informationen, die er uns am 12. Oktober 2024 per E-Mail übermittelt hat.

⁸⁷ Zwischen dem Ende seiner Arbeit in der Ardèche und seiner Tätigkeit in den Pyrenäen war Yves Champetier drei Wochen lang in der von Sandro Gaudenzi geleiteten Abteilung innerhalb der GD V tätig. Während all der Jahre in der Ardèche und dann in den Pyrenäen nahm er an zahlreichen von ELISE oder EGLEI organisierten Feldstudien, Seminaren oder Konferenzen teil. Insbesondere verfasste er 1986 nach einem Austauschbesuch in Lebrija, einer landwirtschaftlich geprägten Stadt 50 km südlich von Sevilla, einen Bericht über "*LEBRIJA, creatividad et solidaridad*", einen Ort, der zu einem der Ausgangspunkte für eine der ersten integrierten Entwicklungsmaßnahmen auf subregionaler Ebene in Spanien wurde, dem sogenannten "integrierten Entwicklungsprogramm des Bajo Guadalquivir". Champetier nahm auch an einem Austausch mit Quebec über Ausbildungs- und Entwicklungspolitik teil. Auf Initiative von Peter Kuenstler nahm er an einer vom German Marshall Fund finanzierten Studienreise in die Vereinigten Staaten teil, bei der es um Maßnahmen zur Förderung von Beschäftigung und lokalen Initiativen in ländlichen Gebieten verschiedener US-Bundesstaaten ging.

Programme beteiligten Personen, sondern hielt auch ständigen Kontakt mit ihnen, um Rückmeldungen zu bekommen und das Lernen unter den Hauptakteur*innen zu fördern.

Für eine integrierte territoriale Entwicklung

Es war klar, dass weder ein enger Fokus auf Beschäftigung noch auf allgemeine und berufliche Bildung eine ausreichende Hebelwirkung für die Sanierung benachteiligter Regionen haben würde, und dass es niedrigschwellige Finanzmittel geben sollte, um vielversprechende innovative Praktiken zu testen und darüber hinaus technische Unterstützung und Beratung für die neuen Entwicklungsansätze bereitzustellen.⁸⁸

Zu dieser Zeit bereiteten sich Spanien und Portugal auf den Beitritt zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vor, was für Italien, Griechenland und die französischen Mittelmeerregionen eine gewaltige Herausforderung darstellte. Insbesondere ADEPFO sollte Sandro Gaudenzi die Möglichkeit geben, das zu testen, was später die **Integrierten Mittelmeerprogramme (IMP)** werden sollten, um dieser Herausforderung zu begegnen. 1985 beauftragte Sandro Gaudenzi einen Berater damit, das Jobprofil von sogenannten "Entwicklungsagenten" zu konzipieren, die zur Entwicklung einer integrierten Entwicklungspolitik beitragen könnten. Die Vorarbeiten führten 1986 zur Einrichtung von "IMP-Unterstützungsmissionen" in Frankreich, Italien und Griechenland, um die Ausbildung dieser künftigen Fachleute im Bereich der integrierten Verwaltung der Strukturfonds zu organisieren. In Frankreich kam diese Mission, die anfangs von der ADEPFO geleitet wurde, weit über den engen Rahmen der IMPs hinaus zum Einsatz, um all diejenigen zu unterstützen und auszubilden, die an der Umsetzung integrierter Programme mitwirken würden. In ähnlicher Weise wurden auf Initiative von Sandro Gaudenzi in einem Dutzend Mittelmeerregionen ein Dutzend "Pre-IMP"-Programme, darunter eines in den Pyrenäen, durchgeführt, um zu testen, was dieser Ansatz bewirken könnte. Anschließend sind die Integrierten Mittelmeerprogramme auf regionaler Ebene angelaufen. Auf dieser Ebene konnten die in den lokalen Aktionen angewandten Methoden und Instrumente nur begrenzt angewandt werden. Allerdings haben die vielfältigen Erfahrungen vor Ort ihre Definition und Umsetzung erleichtert⁸⁹... vor allem sind sie dann in weiterer Folge für die methodische Ausgestaltung von LEADER zur Verfügung gestanden.

Netzwerke als Impulsgeber für zündende Ideen

Die GD V (Beschäftigung) startete 1984 das eher kurzlebige **ERGO-Programm (European Growth and Employment)**, das sich auf die Langzeitarbeitslosigkeit konzentrierte, und schließlich 1986 das für uns hier relevantere **Aktionsforschungsprogramm LEDA**.

- **Das LEDA-Programm** unterstützte verschiedene Arten von Kleinregionen (ländliche Gebiete/unterentwickelte Gebiete, städtische Gebiete/industrielle Gebiete im Niedergang) dabei, ihre eigenen Antworten auf die Herausforderungen der Beschäftigung und der wirtschaftlichen Entwicklung zu entwickeln, indem es internationale und durch kleine

⁸⁸ Man könnte annehmen, dass die konvergierenden Denkrichtungen in den englischsprachigen Regionen eher pragmatisch auf lokale Lösungen für die Beschäftigung ausgerichtet waren, während die französischsprachige Sphäre eher daran interessiert war, den Diskurs über die lokale Entwicklung zu verändern und die lokalen Meinungsführer für eine bessere sektorübergreifende Koordinierung im Sinne einer integrierten lokalen Entwicklung zu gewinnen. Diese Linien ergänzten sich perfekt. Für den französischen akteurszentrierten Ansatz siehe auch Fußnote .102

⁸⁹ Die in diesem Absatz enthaltenen Informationen verdanke ich einer Mitteilung per E-Mail von Yves Champetier (18. Oktober 2024).

Zuschüsse lokale Expertise und Moderationsleistungen bereitstellte und so den Erfahrungs- und Wissensaustausch zwischen den teilnehmenden Gebieten förderte.⁹⁰

- In seiner **ersten Phase (1986-1990)** förderte das Programm Vernetzungsaktivitäten zwischen den teilnehmenden Gebieten. Nach und nach entstand ein voll funktionsfähiges Netzwerk mit mehr als 25 Gebieten. In der **zweiten Phase (1991-1996)** wurde das LEDA-Netz mehr als verdoppelt und umfasste nun auch die neuen Mitgliedstaaten (AT, FI, SE) und künftige Erweiterungsländer in Mittel-/Osteuropa. Die zweite Phase lief bereits parallel bzw. überschchnitt sich mit LEADER.
- LEDA wurde von **LRDP (Local and Regional Development Planning)** koordiniert, einer Mitte der 80er Jahre gegründeten Gruppe von Expert*innen für regionale Entwicklung. Gemeinsam mit Jean-Pierre Pellegrin leitete **Haris Martinos** die LEDA-Initiative, deren erste Phase vom LEED-Programm der OECD ausgestaltet wurde. LEDA entspross also einer direkten Kooperation zwischen der OECD und ihrer regionalpolitischen Abteilung und der Generaldirektion für Beschäftigung und Inklusion (damals GD V) der Europäischen Kommission.

Gebietsbezogene Ansätze, lokale Strategien und lokale Partnerschaften kristallisierten sich als Schlüsselmerkmale der Entwicklungsphilosophie von LEDA als Lernerfahrung aus den mitwirkenden Gebieten heraus. Diese Interventionsformen unterschieden sich klar von isolierten lokalen Beschäftigungsinitiativen oder Strategien zur Anwerbung großer ausländischer Investitionen in Krisengebieten. Das Programm nährte neue Ideen und unterstützte sie mit praktischen Instrumenten (Arbeitsbuch zur lokalen Entwicklung, internationale Sommerschulen, Zusammenarbeit mit Betriebswirtschaftsschulen usw.).

LRDP arbeitete auch intensiv mit der GD XVI (der heutigen GD Regio) und anderen Abteilungen der Kommission sowie mit den Behörden der Mitgliedstaaten zusammen. Von 2002 bis 2006 leitete es das britische LEADER-Netzwerk. Im Jahr 2003 fusionierte LRDP mit KANTOR, einem Beratungsunternehmen mit größerer finanzieller Kapazität, um auch an größere Aufträge herankommen zu können. **LRDP KANTOR** erhielt schließlich den Zuschlag für die Leitung der Kontaktstelle der LEADER+ Beobachtungsstelle für den ländlichen Raum mit Véronique Ammeux als Teamleiterin (Haris Martinos leitete damals die britische Netzwerkeinheit), mit einem verspäteten Start (2004), aber einem verlängerten Mandat bis 2014 (siehe weiter unten).

Das LEDA-Netz arbeitete auch nach dem Ende des Programms und bis weit ins 21. Jahrhundert hinein ohne EU-Unterstützung als unabhängiger Verein („LEDA-Partenariat“) weiter. Auch viele der mitwirkenden Gebiete arbeiteten weiter zusammen. Rosalba La Grotteria war die letzte Präsidentin dieser Vereinigung, die zur Keimzelle für das **2011 gegründete** Expert*innennetzwerk **LDnet** werden sollte (siehe unten).

Im Rückblick können wir sagen, dass all diese Entwicklungen mit einer Person zusammenhängen, nämlich mit **Sandro Gaudenzi**, der nach seinem Wirken in der GD V in die kurzlebige **GD XXIII (Koordination der Strukturpolitiken)** wechselte, die zur Koordination der regionalen, sozialen und

⁹⁰ Einer der aktiven Teilnehmer am LEDA-Programm war **Jean-Baptiste Lanaspèze**, der das lokale Entwicklungsprogramm der Baronnies im französischen Département Drôme (Frankreich) leitete. Er war auch einer der wichtigsten Experten der LEADER I-Animation Unit und der Tourismus-Expert*innengruppe der europäischen LEADER II-Beobachtungsstelle. Er war unter den Pionieren thematischer Routen (wie der "Route de l'olivier en Baronnies").

landwirtschaftlichen Ausrichtungsfonds eingerichtet wurde⁹¹. Diese GD wurde wenige Jahre später abgeschafft, weil sie als Einmischung in die anderen beteiligten GDs (Beschäftigung, Regionalpolitik, Landwirtschaft) empfunden wurde. Anschließend, **bis 1986, wechselte Sandro Gaudenzi in die GD XVI (Regionale Entwicklung)**, in dem Jahr, in dem das LEDA-Programm anließ⁹².

Die Zeit war reif für LEADER

Die Initiativen in den EU-Mitgliedstaaten wurden mit Unterstützung und unter direkter Beobachtung engagierter Personen in den europäischen Institutionen durchgeführt, aber zur gleichen Zeit entstanden ähnliche Maßnahmen auch in Ländern außerhalb der EU. So wurde z.B. in Österreich die erste Pilotinitiative zur gemeindegeführten integrierten lokalen Entwicklung mit Unterstützung eines Bundesprogramms für rückständige ländliche Gebiete durchgeführt, das zunächst die von lokalen Gruppen getätigten genossenschaftlichen Investitionen verdoppelte, aber bald zur Finanzierung integrativer territorialer Ansätze auf lokaler Ebene überging. Bereits in den achtziger Jahren unterstützte die ÖAR⁹³ solche territorialen Projekte mit fachlicher Beratung. Die ÖAR selbst war 1983 als Zusammenschluss von lokalen Entwicklungsinitiativen gegründet worden.

Das Gericht war also servierfertig. Der von **John Morley** in der GD V (Beschäftigung) geförderte und aus dem ESF finanzierte Ansatz der lokalen Entwicklung verbreitete sich von dort aus in andere Generaldirektionen, vermittelt durch verschiedene Beamte. Wir haben bereits **Sandro Gaudenzi** Weg durch drei Generaldirektionen nachgezeichnet, beginnend in der GD V (Beschäftigung), dann wechselte er zur GD XXIII (Koordinierung der Strukturfonds) und von dort zur **GD XVI (Regionalpolitik)**, wo er ähnliche aus dem **EFRE** finanzierte Initiativen verfolgte (z. B. die Einführung von Globalzuschüssen)⁹⁴.

Aber verstehen Sie mich nicht falsch. Es gibt keinen zwingenden Grund, warum LEADER durch die wundersame "unsichtbare Hand"⁹⁵ aus der Ursuppe herausgehoben worden sein sollte.

Nun gab es einen Mann namens **Michel Laine**, der 1983 von der Kommission eingestellt worden war. Er kam in das Referat von John Morley, das an Themen arbeitete, die ihm besonders am Herzen lagen, wechselte dann zusammen mit Sandro Gaudenzi in die **GD XXIII (Koordinierung der Strukturfonds)** und von dort Anfang der neunziger Jahre in die **GD VI (Landwirtschaft)**. Sein Wirken sollte der letzte Puzzlestein in der Entstehungsgeschichte von LEADER werden.

⁹¹ Insbesondere zur Koordinierung der Strukturfondsinterventionen ("Integrierte Mittelmeerprogramme") in Italien, Griechenland und Südfrankreich angesichts der großen Herausforderungen bei der Integration Spaniens und Portugals in die EU.

⁹² Was die territoriale Entwicklung betrifft, förderte die GD XVI auch lokale bzw. regionale Entwicklungsagenturen. Diese hatten in der Regel einen breiteren territorialen Aufgabenbereich mit mehr Einwohner*innen und legten den Schwerpunkt auf die Zusammenarbeit der Akteur*innen, die Verbesserung der institutionellen Abläufe und Beziehungen sowie die Entwicklung der Infrastruktur. Die europäische Vernetzungsstelle für diese Agenturen, **EURADA (European Association of Development Agencies)**, wurde 1992 als Zusammenschluss dieser Agenturen gegründet.

⁹³ Das Akronym bedeutet "**Österreichische Arbeitsgemeinschaft für eigenständige Regionalentwicklung**". Wie bereits erwähnt, wird der deutsche Begriff "regional" sehr oft auf kleinere Maßstabsebenen angewandt. Im angelsächsischen Sprachgebrauch würde der territoriale Kontext, in dem die ÖAR ihr Wirken begann, als "local" bezeichnet werden. Die ÖAR wurde 1983 als nationaler Zusammenschluss lokaler Entwicklungsinitiativen gegründet. Im Jahr 1989 gründete die NGO eine Tochtergesellschaft mit beschränkter Haftung, um Beratungsaufgaben für diese Initiativen durchzuführen. Im Jahr 1997 übernahmen die Berater die gesamte Firma in einem Buyout, gaben den NGO-Status auf und gründeten die ÖAR Regionalberatung GmbH, die 2015 in ÖAR GmbH umbenannt wurde.

⁹⁴ In Lernaustausch und Zusammenarbeit mit LRDP und Haris Martinos als Praxispartner stehend.

⁹⁵ Ein Begriff, der in Adam Smiths "*Wohlstand der Nationen*" (1776) verwendet wird, um die positiven Wirkungen der Marktkräfte auf gesellschaftlicher Ebene zu beschreiben. Wir würden Smith nicht gerecht werden, wenn wir glaubten, dass er dies wörtlich gemeint hat. Erst die Pioniere des neoliberalen Denkens (insbesondere Helmut von Mises in seinem Werk "A Treatise on Economics", 1949) haben die Metapher aufgegriffen, um die neoliberalen Prinzipien der entfesselten Marktkräfte zu rechtfertigen.

Letztlich war es eine Gruppe visionärer Menschen, die sich leidenschaftlich für die Sache der lokalen Gemeinwesen und das Wohlergehen der Menschen in einer friedlichen Welt einsetzten, die das methodische Konzept von LEADER ins Leben riefen.

LEADER entsteht: Von der Gemeinschaftsinitiative zur Methode

Michel Laine hatte Theologie studiert. Seiner Neigung zu psychologischen und sozialen Entwicklungsfragen folgend, begann er seine Arbeit in der Personalabteilung der französischen Niederlassung des amerikanischen Unternehmens Gillette. In dieser Funktion erwarb er fundierte Kenntnisse über organisatorische und operative Aspekte. Ausgehend von seinen Erfahrungen mit lokalen Entwicklungsinitiativen in der GD V zusammen mit John Morley und dann in der GD XXII mit Sandro Gaudenzi, entwarf Michel Laine, nachdem er in die GD VI (Landwirtschaft) versetzt wurde, **LEADER I (1991-1993)⁹⁶ als Gemeinschaftsinitiative⁹⁷. Er hat auch die Mitteilung für die Fortsetzung LEADER II (1994-1999)⁹⁸ verfasst.** Wir werden weiter unten darauf zurückkommen.

Gemeinschaftsinitiativen waren spezielle Finanzierungsprogramme, die von der Europäischen Union eingeführt wurden, um spezifische Herausforderungen anzugehen und innovative Ansätze in verschiedenen Politikbereichen zu unterstützen. Im Laufe der Jahre wurden mehrere Gemeinschaftsinitiativen eingerichtet, um Lösungen für verschiedene regionale, soziale und wirtschaftliche Probleme zu erproben.

Als Michel Laine in die GD V zurückkehrte, entwarf er die Gemeinschaftsinitiative EQUAL⁹⁹ (Bekämpfung von Diskriminierung und Ungleichheiten auf dem Arbeitsmarkt), die von **2000 bis 2006** bestand. **INTERREG** war ebenfalls als Gemeinschaftsinitiative der GD XVI im Jahr 1990 gestartet. Im Zuge der Bemühungen um eine Straffung und Vereinfachung der politischen Umsetzung wurden diese flexiblen Instrumente nach der Budgetperiode 2000-2006 eingestellt bzw. in die Hauptprogramme (LEADER, EQUAL, URBAN, INTERREG)¹⁰⁰ integriert.

Bis zum Aufkommen von LEADER **war der Buchstabe L** Bestandteil aller Akronyme, die sich auf lokale Entwicklung beziehen. Kein Wunder, denn "*Local*" beginnt mit "*L*". **Bei LEADER steht das L jedoch für "Liaison", den wichtigsten Buchstaben des Akronyms, wie Michel Laine selbst betont¹⁰¹.** Eine der Dimensionen von "Liaison" war die Vernetzung der 217 Gebiete, die für die Durchführung von LEADER I ausgewählt wurden, auf europäischer Ebene, so dass alle von den Erfahrungen der anderen lernen und nach und nach ein kollektives Know-how entstehen konnte. Für das kollektive Lernen sollten erhebliche personelle und finanzielle Ressourcen mobilisiert werden. Es sei darauf hingewiesen, dass LEADER damals wie auch in der folgenden Phase nur in den sogenannten Ziel-5b-Gebieten (benachteiligte ländliche Gebiete) oder in den ländlichen Gebieten der Ziel-1-Länder oder -Regionen (entwicklungsschwache Gebiete) förderfähig war, das heißt in beiden Fällen in den am meisten benachteiligten Gebieten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft.

⁹⁶ Rechtsgrundlage war die Verordnung (EWG) Nr. 2078/92 des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 30. Juli 1992.

⁹⁷ Mit der *Mitteilung der Europäischen Kommission* vom 19. März 1991, in der lokale Initiativen aufgefordert wurden, Vorschläge für integrierte lokale Entwicklungsmaßnahmen unter dem Akronym L.E.A.D.E.R. (Liaison entre actions du développement économique rural) einzureichen.

⁹⁸ Mitteilung der Europäischen Kommission (94/173/EG) vom 16. März 1994.

⁹⁹ EQUAL = Europäische Gemeinschaftsinitiative zur Förderung der Gleichstellung auf dem Arbeitsmarkt.

¹⁰⁰ Nur LEADER und INTERREG haben bis heute als Programme oder eigenständige Programmkomponenten überlebt.

¹⁰¹ In seiner Grundsatzrede anlässlich des 25-jährigen Bestehens von LEADER im Jahr 2017.

https://www.youtube.com/watch?v=z0861Jj_ca0

Vom ELISE-Netzwerk zur LEADER I-Koordinierungsstelle

Die nunmehr erprobte Netzwerkkoordinationsstelle und Expert*innengruppe AEIDL (wir erinnern uns, dass sie das ELISE-Netzwerk betreute) wurde mit der **Leitung der LEADER I-Koordinierungsstelle** in Bruxelles betraut. Den Vorsitz des sechsköpfigen Expert*innengremiums übernahm die inzwischen verstorbene **Marie-Elisabeth Chassagne**, eine erfahrene und renommierte Expertin und Mitglied der **ANDLP (Association Nationale pour le Développement Local et le pays)**¹⁰². **Yves Champetier** wurde **Leiter des Teams** von rund 20 Mitarbeiter*innen. Als die AEIDL 1995 auch den Zuschlag für die Leitung der **europäischen Beobachtungsstelle LEADER II** erhielt, wurde **Yves Champetier** deren **Direktor**.

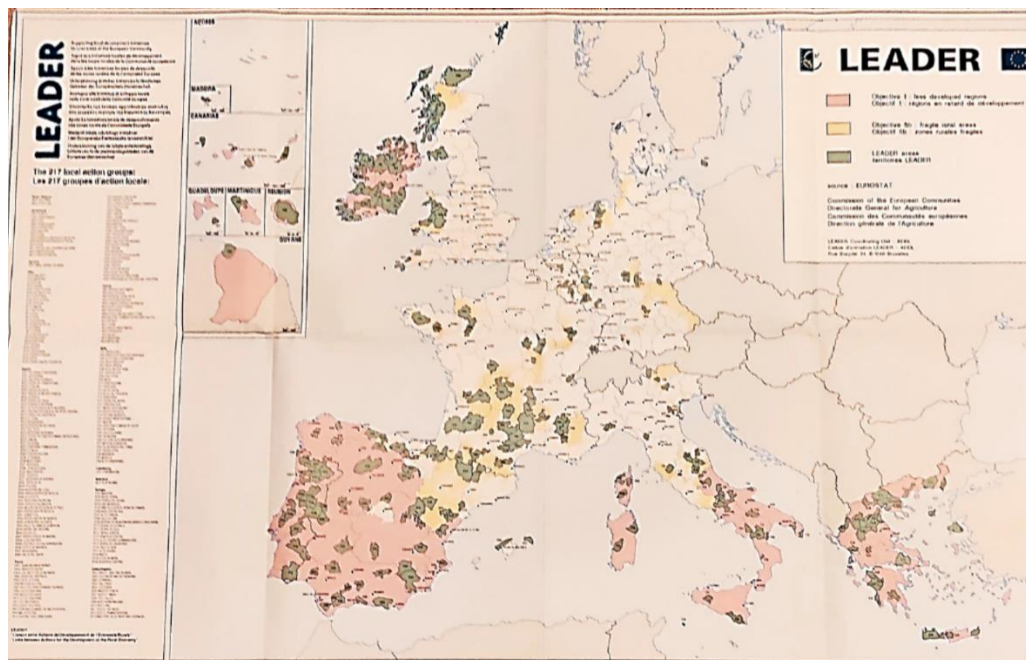


Abbildung2 Karte von LEADER I (Quelle: Champetier Y. 2023)

LEADER I, die radikale institutionelle Innovation

Wir stellen fest, dass **LEADER I in jener Zeit eine institutionelle Anomalie war, eine radikale, wenn nicht gar revolutionäre institutionelle Innovation**¹⁰³: Die Europäische Kommission wählte die begünstigten Gruppen aus, steuerte das Programm und kommunizierte direkt mit den lokalen Akteur*innen, unter Umgehung der Mitgliedsstaaten auf jeder Verwaltungsebene¹⁰⁴. Die europäische Koordinierungsstelle und die Mitarbeiter*innen der LAGs kommunizierten direkt miteinander, intensiv und barrierefrei. Sie teilten eine gemeinsame Leidenschaft. Yves Champetier

¹⁰² Die 1964 als funktionale Planungsräume geschaffenen französischen "pays" waren seit den achtziger Jahren Vorreiter eines "territorialen Ansatzes" für die lokale Entwicklung durch die Einführung von Multi-Akteurs-Verträgen ("contrat de pays"), die weit über das hinausgingen, was bereits als interkommunale Zusammenarbeit praktiziert wurde. In diesem Konzept der "territorialen Entwicklung" war das Konzept der Multi-Level-Governance bereits enthalten. <https://maitron.fr/spip.php?article88772> ; siehe auch Denieul 2008.

¹⁰³ Der Begriff "revolutionär" ist in Spanien oft verwendet worden. Es war das erste Mal, dass Projektträger für kleine Projekte finanzielle Unterstützung erhalten konnten, und außerdem war die Finanzierung ohne Verzögerung verfügbar: erster Vorschuss bei Projektbeginn, letzte Rate nach Erhalt aller Verwaltungsunterlagen. Dies war die eigentliche Bedeutung einer wirksamen "dezentralen Verwaltung und Finanzierung".

¹⁰⁴ Wer sich für die damals angewandten Verfahren interessiert, kann diese Informationen noch immer der **Ex-post-Bewertung von LEADER I** entnehmen, abrufbar unter: https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2020-02/exte-eval-leader1-sum_1999_en_0.pdf

beschrieb die Atmosphäre während des ersten großen Treffens 1992, als 350 Personen in Bruxelles zusammenkamen:

*"Damals waren 217 LEADER-Gruppen aus den am meisten benachteiligten Gebieten der Union anwesend. 350 Teilnehmer*innen an diesem Treffen, wenige in Anzug und Krawatte, viele in Jeans, einige mit Rucksäcken, die meisten zum ersten Mal in ihrem Leben in Bruxelles. Welch ein erhebendes Gefühl für jede*n einzelne*n dieser Vertreter*innen aus vergessenen Regionen, sich in Bruxelles wiederzufinden! Das so weit entfernte Europa war endlich dabei, sich um IHRE Regionen zu kümmern!"¹⁰⁵*

Zwischen 1992 und 1995 wurden etwa 15 Seminare organisiert, eines davon im südfranzösischen Gebiet der LAG "Pays Cathare", wo diluvianische Regenfälle das Hotel, in dem das Seminar stattfand, zerstörten. Paul Soto (wir werden später noch von ihm lesen), damals LAG-Manager im Kirschenanbaugebiet Valle del Jerte (Extremadura, Spanien), verlor damals seinen Koffer und seinen Laptop, ein damals sehr kostspieliges Objekt.

Der Begriff der lokalen Partnerschaft war von Anfang an maßgeblich. Diese Partnerschaften wurden je nach den spezifischen Gegebenheiten der einzelnen Länder auf sehr unterschiedliche Weise organisiert, entweder im Rahmen lokaler Verwaltungen, Gemeinden oder anderer Institutionen, oder im Rahmen von Bürgervereinigungen, als Privatunternehmen oder Genossenschaften. In den meisten Fällen wurden sie von hochmotivierten Menschen geleitet, die sich oft seit langem für die Zukunft ihres Gebiets einsetzten und die Initiative nutzten, um Ansätze, die ihnen am Herzen lagen, zu initiieren oder zu stärken. Es ließen sich viele Persönlichkeiten anführen; wir wollen uns hier an zwei erinnern:

- Camilo Mortágua aus Portugal, ein langjähriger Aktivist gegen den Faschismus, der sich nach der Nelkenrevolution für die Umverteilung von Land der großen Latifundien und die Wiederbelebung des ländlichen Raums im Alentejo¹⁰⁶ einsetzte.
- Lorenzo Barbera, eine markante Persönlichkeit des italienischen Mezzogiorno, Förderer zahlreicher lokaler Initiativen, einer der Anführer der großen Demonstrationen für die Entwicklung des *Mezzogiorno*¹⁰⁷ in den sechziger Jahren.¹⁰⁸

All diese Aktivitäten verliefen zunächst weitgehend unter dem Radar der großen Politik. Je mehr sich jedoch LEADER I als eine recht erfolgreiche Intervention herausstellte, die mit wenig finanziellem Aufwand, aber viel Enthusiasmus beim Handeln, Kommunizieren und Vernetzen innovative Lösungen und Modellprojekte im ländlichen Raum hervorbrachte, desto unbestreitbarer wurde der Ruf nach einer erweiterten Fortsetzung. Diesmal wollten die Mitgliedsstaaten nicht übergangen werden. Sie forderten die Einbindung von LEADER II in die regionalen oder nationalen operationellen Programme, mit den jeweiligen Verwaltungen als Verwaltungsbehörden und/oder Durchführungsstellen.

¹⁰⁵ Champetier, Y. 2000.

¹⁰⁶ Er starb am 01. November 2024 im Alter von 90 Jahren.

¹⁰⁷ Umgangssprachliche Bezeichnung für den südlichen Teil Italiens.

¹⁰⁸ Beide sollten in weiterer Folge auch als Experten für die LEADER-II-Beobachtungsstelle tätig werden (in der Arbeitsgruppe "Methodik" unter der Leitung von Samuel Thirion).

LEADER II und die Europäische Beobachtungsstelle für LEADER II

Und so geschah es. Michel Laine verfasste auch die Verordnung des Rates¹⁰⁹ für LEADER II, diesmal als Gemeinschaftsinitiative, die in den Multifondsrahmen der Strukturfonds 1994-1999 eingebettet war. Die Verordnung wurde Mitte 1995 veröffentlicht¹¹⁰. Sie enthielt genauere Leitlinien für die lokalen Partnerschaften in dem Sinne, dass ihre Zusammensetzung repräsentativ sein und die Vielfalt der institutionellen, wirtschaftlichen und sozialen Akteur*innen widerspiegeln sollte, ohne dass eine einzelne Gruppe die Oberhand gewänne¹¹¹; die Verordnung zielte auch darauf ab, die Vernetzung weiter voranzutreiben, mit mehr Treffen, mehr Publikationsmaterial und **einer neuen Komponente, die sich auf die Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Gebieten konzentrieren sollte.**

Im Rahmen der **Europäischen LEADER-II-Beobachtungsstelle** erhielten die Expert*innen, die bei der von AEIDL verwalteten Durchführungsstelle angestellt oder mit ihr in vertraglichem Verhältnis standen, einen großen Spielraum bei der Gestaltung der Methodik und der Koordinierung der Beiträge von Expert*innen und Beamt*innen der Mitgliedstaaten. In jedem Mitgliedstaat der **EU-15** wurden **nationale LEADER-Netzwerkstellen** eingerichtet und kofinanziert. Von Anfang an wurden Expert*innen aus den drei neuen Mitgliedsstaaten (1995) eingebunden (ÖAR aus Österreich, Rural Parliaments aus Schweden – wo diese Bewegung ihren Ursprung hat – und Finnland). Sie hatten bereits vor dem EU-Beitritt an Begegnungen teilgenommen, die von den genannten Netzwerken organisiert worden waren. **Die LEADER II-Beobachtungsstelle zählte 26 Mitarbeiter*innen aus 15 Ländern. Der Pool von 36 externen Expert*innen** war in sechs thematische Gruppen unterteilt. Genauer gesagt handelte es sich dabei um Expert*innen, die sich durch ihre Kompetenz in bestimmten Themenbereichen auszeichneten (z. B. Tourismus, lokale Produkte oder neue Dienstleistungen), und/oder um Berater*innen, die über umfangreiche Erfahrungen als Aktivist*innen verfügten (siehe die beiden obigen Beispiele).

Die strategische Koordinierung erfolgte durch den **Direktor (Yves Champetier)**¹¹² und die **stellvertretende Direktorin (Gilda Farrell)**¹¹³, in Abstimmung mit den Teamleiter*innen der sechs thematischen Gruppen¹¹⁴. Von diesen insgesamt acht involvierten Personen hatten mindestens vier

¹⁰⁹ Nr. 2091/93 nach dem Beschluss des Rates vom 10. Juli 1993 zur Regelung der Förderung der ländlichen Gebiete durch die europäischen Strukturfonds.

¹¹⁰ Nach dem Briten Philip Lowe wurde der Belgier **Laurent van de Poele**, Professor an der Katholischen Universität Leuven, **verantwortlicher Direktor für LEADER II in der GD Agri**. Yves Champetier beschreibt ihn als *"großartigen Lehrer, geschickten Verhandlungsführer, der sich stark für LEADER engagierte"* (E-Mail-Nachricht vom 12. November 2024). Beide arbeiteten in der Vorbereitung von LEADER+ (dessen Name von Yves Champetier vorgeschlagen wurde, anstatt mit der Nummer III weiterzumachen) eng zusammen. Außerdem: Nachdem Michel Laine als direkter Ansprechpartner für die LEADER-II-Beobachtungsstelle während LEADER II in die GD V (Beschäftigung) gewechselt war, wurde er durch **Doriane Givord** ersetzt, *"einer jungen Beamtin mit vielen Talenten"*, wie Yves Champetier es ausdrückte (in derselben E-Mail-Nachricht).

¹¹¹ Die Erfahrungen mit LEADER I haben gezeigt, dass sich eher institutionell geprägte Partnerschaften stärker auf Aspekte der Infrastruktur oder der Ausstattung konzentrierten. Die mehrheitlich von der lokalen Wirtschaft getragenen Partnerschaften setzten vor allem auf die Konsolidierung bestehender Aktivitäten. Partnerschaften, die sich auf Bürgerinitiativen stützten, konzentrierten sich eher auf eine Vielzahl kleiner Maßnahmen. Die Suche nach einem größeren Gleichgewicht unter den lokalen Akteur*innen zielte darauf ab, eine umfassendere und reichhaltigere Vision der territorialen Strategie zu gewährleisten und Projekte mit größerer Innovationswirkung unterstützen zu können.

¹¹² Die Jahre, die Yves in den siebziger Jahren in Lateinamerika verbrachte, waren für seine spätere Laufbahn von entscheidender Bedeutung: Die Volksbewegungen jener Zeit wurden vor allem von der Befreiungstheologie und von Intellektuellen wie Paolo Freire inspiriert, der zunächst in Brasilien und dann auf internationaler Ebene die Bedeutung der Bildung als Prozess der Befreiung und der Bewusstwerdung des Einzelnen hervorhob. Yves Champetier verließ die Beobachtungsstelle im Jahr 2000.

¹¹³ Gilda Farrell verließ die Beobachtungsstelle einige Monate vor Yves Champetier und wurde Leiterin der Abteilung für Forschung und Frühwarnung zum sozialen Zusammenhalt in der Abteilung für sozialen Zusammenhalt und Vielfalt des Europarats in Strasbourg.

¹¹⁴ Ich durfte die thematische Gruppe zum Thema Umwelt leiten. Die anderen Gruppen befassten sich mit Methodik (koordiniert von Samuel Thirion), lokalen Produkten (koordiniert von Paul Soto), neuen Aktivitäten und Dienstleistungen (koordiniert von André Faggion, einem Fachmann für neue IT-gestützte Dienstleistungen für die lokale Entwicklung und Raumplanung), Tourismus (koordiniert von Peter Zimmer, Gründer und Leiter von FUTOUR, einer internationalen Tourismusagentur, die auf nachhaltigen Tourismus spezialisiert ist, mit Sitz

einen Hintergrund und eine starke Bindung zu partizipativen Ansätzen und lokaler Entwicklung im globalen Süden, darunter meine Wenigkeit¹¹⁵: Darunter befand sich auch **Samuel Thirion** (Leiter der thematischen Arbeitsgruppe zur Methodik), Gründer von INDE¹¹⁶, einer portugiesischen Genossenschaft, die vor allem in portugiesischsprachigen Ländern Beratungsarbeit leistete. Besonders bemerkenswert und durchaus typisch ist in diesem Zusammenhang der Lebenslauf von Gilda Farrell: In Ecuador als Tochter einer neapolitanischen Mutter und eines irischen Vaters geboren, studierte sie in Rom, Paris und Toronto und war in Peru und anderen Ländern des Südens, aber auch in Polen beratend tätig.

Nach zwei Jahren wurde die ursprüngliche Struktur verändert. Von nun an wurden flexible Teams aus einzelnen Expert*innen für spezifische Beiträge gebildet.

Die LEADER-Beobachtungsstelle folgte jährlichen Aktionsplänen, die in enger Zusammenarbeit mit ihren Expert*innen, den nationalen Netzwerkstellen und der Kommission erstellt wurden. So wurde

- Für jeden thematischen Bereich ein Repertoire innovativer Maßnahmen ("innovation fiches")¹¹⁷ erstellt und für die Analyse verwendet;
- Seminare oder Workshops nach den folgenden Grundsätzen organisiert, die angesichts der heutigen Situation interessant sind:
 - Die Seminare fanden immer in einem der LEADER-Gebiete statt, in denen eine der analysierten innovativen Maßnahmen durchgeführt wurde. Diese Seminare erstreckten sich über vier Tage, von Mittwoch bis Sonntag, wobei günstige Tarife, die so genannten APEX-Tarife (Wochenendtarife), genutzt wurden. Mindestens ein Tag war Exkursionen vor Ort gewidmet, um mit den Projektleitern und den lokalen Akteur*innen zusammenzutreffen und das Verständnis für den Kontext, aus dem die innovative Maßnahme erwuchs, zu vertiefen.
 - Das Seminar war auf 40 Personen, drei Arbeitssprachen und einen regen Austausch in kleinen Gruppen beschränkt.
- Im Anschluss an jedes Seminar ein Dossier der Beobachtungsstelle, ein "Innovationsdossier" oder ein technischer Leitfaden¹¹⁸ in einer Auflage von 1 500 Exemplaren und in sieben Sprachen erstellt.
- Ein periodisch erscheinendes LEADER-Magazin publiziert (30.000 Exemplare in 10 Sprachen, 30 an jede LAG versandt), mit dem eine noch breitere Öffentlichkeit erreicht werden konnte.

in München) und Zukunftsperspektiven (koordiniert von John Bryden, einem schottischen Universitätsprofessor und herausragenden Experten für Fragen der ländlichen Entwicklung in Europa und Nordamerika).

¹¹⁵ In den achtziger Jahren leitete ich einige Jahre lang ein Projekt zur Entwicklung des ländlichen Raums in Rwanda. Anfang der neunziger Jahre arbeitete ich in einer lokalen Entwicklungsagentur im Südburgenland („Innovationsbüro Südburgenland“) im Auftrag von Bund und Land.

¹¹⁶ INDE = Intercooperação do Desenvolvimento.

¹¹⁷ Diese "Innovationssteckbriefe" waren kurze, gut strukturierte Berichte über innovative Maßnahmen in den sechs Themenbereichen.

¹¹⁸ Siehe AEIDL-Archiv: <https://resource-centre.aeidl.eu/ListRecord.htm?idlist=1&range=0002>. Die meisten von der "Arbeitsgruppe Innovation" verfassten Veröffentlichungen sind in der Bibliographie aufgeführt. Viele dieser Dossiers wurden in die rumänische Sprache übersetzt. Dies geschah dank der Initiative eines jungen Praktikanten namens **Dacian Ciolos**, der einige Jahre später, von 2010 bis 2014, Kommissar für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung werden sollte. Quelle: AEIDL/UNADEL/Yves Champetier: *L'Europe, acteur majeur du développement des territoires*. Online seit 01/02/2010 von Cairn Info. <https://leaderfrance.fr/wp-content/uploads/2019/03/champetier-unadel-fr1.pdf>

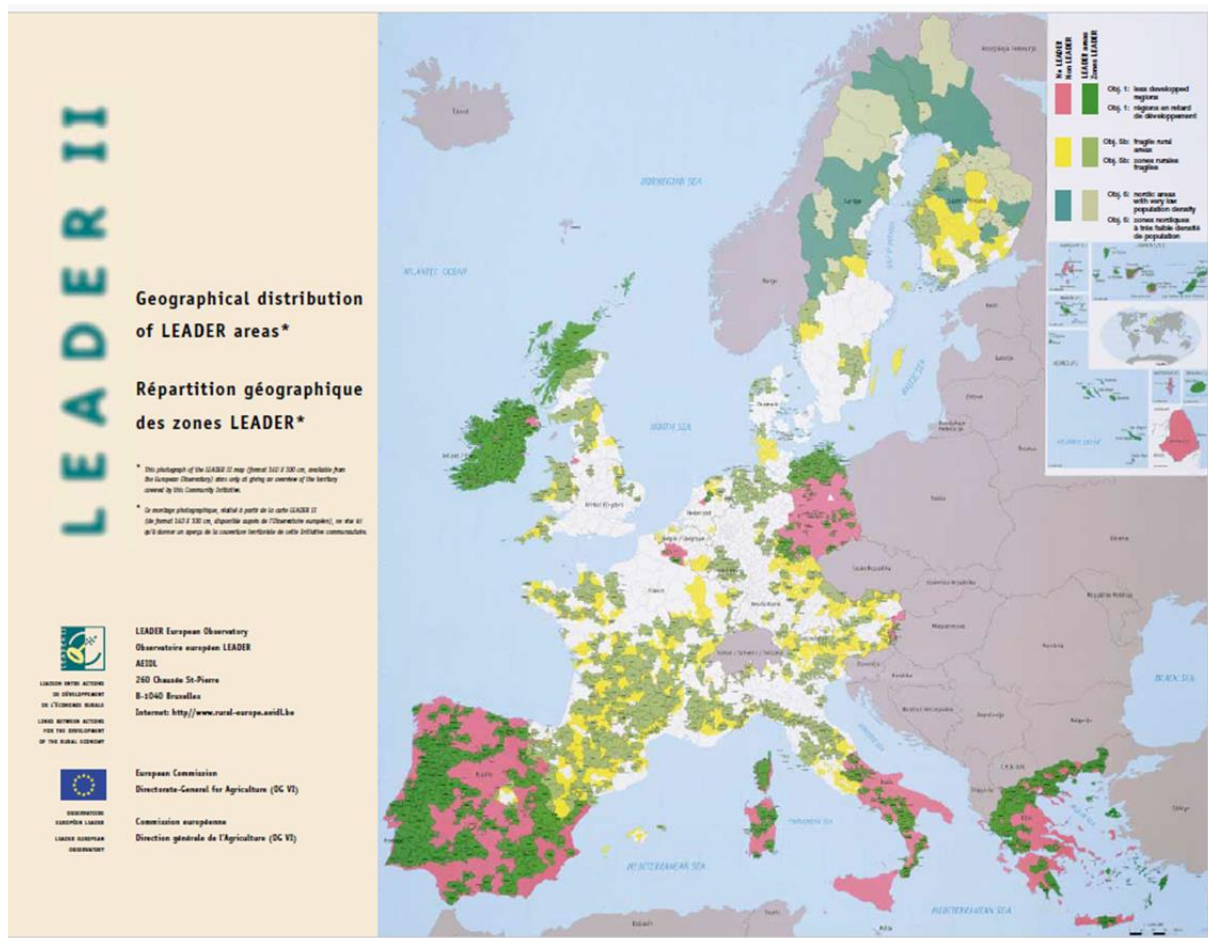


Abbildung3 Geografische Verteilung der LEADER II-Gebiete (Quelle: Yves Champetier, E-Mail-Nachricht vom 12. November 2024)

Die Entschlüsselung des Codes: die LEADER-Methode

Die gründliche Analyse dieses Thesaurus von mehreren hundert "Innovationssteckbriefen" und die Ex-post-Bewertung von LEADER I, die ähnlich gesinnten Forscher*innen anvertraut wurde¹¹⁹, führte zur „Kodifizierung“ der **LEADER-Methode**. Die Präsentation der Endergebnisse der LEADER I-Bewertung während der ersten großen Zusammenkunft der LEADER Community in Bruxelles, zu der neben Vertreter*innen der Verwaltungsbehörden und den mit ihnen zusammenarbeitenden Expert*innen auch Vertreter*innen aller (rund 1000) LAGs eingeladen waren, war das Hauptereignis, im Zuge dessen die **sieben LEADER-Prinzipien** bekannt gemacht wurden. Bereits ein Jahr zuvor (November 1996) fand die **erste Konferenz von Cork zur Entwicklung des ländlichen Raums** statt. **Die Cork-Konferenz und die Erklärung von Cork** standen im Zeichen der gebietsbezogenen und endogenen ländlichen Entwicklung. **Agrarkommissar Franz Fischler**, der 1995 die Nachfolge von Ray MacSharry angetreten hatte, zeigte gründliches Verständnis dafür, was auf dem Spiel stand, und förderte den gebietsbezogenen Ansatz in einer Generaldirektion, die von sektoralen Top-down-Interventionen geprägt war. Fischler war es, der LEADER auf der Konferenz in Cork als **"Laboratorium für Innovation im ländlichen Raum"** bezeichnete und den Weg für den Erhalt von **LEADER+ (2000-**

¹¹⁹ **Elena Saraceno** von CRES, einem Sozialforschungsinstitut in Udine/IT; **Heino von Meyer**, ein einflussreicher OECD-Experte für ländliche Entwicklung; **Jean-Claude Bontron**, ein Forscher für ländliche Entwicklung (später auch an der europäischen Ex-post-Bewertung von LEADER II beteiligt), und andere.

2006) als einzige verbliebene Gemeinschaftsinitiative unter dem Dach der GD VI (Landwirtschaft) ebnete.

"800 Leader geben ihre Meinung ab"

(dieses Unterkapitel wurde von Yves Champetier beigesteuert)

Die große LEADER-II-Konferenz fand Anfang November 1997 statt, ein Jahr nach der ersten Konferenz in Cork. Sie wurde auf Wunsch von Kommissar Franz Fischer organisiert, der eine Bilanz der Gemeinschaftsinitiative LEADER ziehen und eine Debatte über deren Zukunft anstoßen wollte. Die Vorbereitungszeit war für eine Konferenz dieser Größenordnung kurz: fünf Monate.

Alle LEADER-Gruppen waren an einer Diskussion über die Zukunft der Gemeinschaftsinitiative interessiert, zeigten sich aber auch besorgt über den erheblichen Verwaltungsaufwand¹²⁰. Die Umsetzung von LEADER erfolgte ja bereits ab dieser Phase über die für die Durchführung zuständigen nationalen oder regionalen Verwaltungen. Die Verzögerungen beim Start der Initiative, bei der Auswahl der lokalen Aktionsgruppen und die komplizierten Finanzierungsabläufe lösten ein gewisses Unbehagen aus, vor allem bei denjenigen, die die Flexibilität der Interventionen in der ersten Phase von LEADER erlebt hatten.

Der vom Team der Beobachtungsstelle vorgeschlagene Titel: **"Auf dem Weg zu einer neuen Initiative zur Entwicklung des ländlichen Raums: 800 Leader kommen zu Wort"** wurde bestätigt. Die Herausforderung bestand darin, dass für jede LEADER-Gruppe die Möglichkeit bestehen sollte, sich selbst zum Beitrag von LEADER, den aufgetretenen Schwierigkeiten und ihren Erwartungen für die Zukunft zu äußern.

1200 Teilnehmer*innen nahmen an diesem großen Treffen teil: LEADER-Gruppen, an der Umsetzung beteiligte Verwaltungen, Beamt*innen der GD VI (Landwirtschaft) und Vertreter*innen anderer GDs, europäische Parlamentarier*innen, NGOs usw.

Der erste Tag der Zusammenkunft war ein Sonntag.¹²¹ Das Konferenzzentrum Borchette der Kommission war für rund **fünfzig zweisprachige Arbeitsgruppen** ausgestattet worden, die sowohl methodische Fragen als auch thematische Ansätze behandelten.

Gleichzeitig wurde für die drei Tage **der Palais des Congrès in Bruxelles** reserviert. Im Erdgeschoss stellte jedes Land seine Projektergebnisse vor, bot Kostproben lokaler Produkte an und stellte seine touristischen Attraktionen heraus. An den Meeting Points konnten Gruppen, die dies wünschten, ihre Herangehensweise und ein Projekt vorstellen, das sie für beispielhaft hielten.

Ein großer, nach Themen organisierter Kooperationsraum ermöglichte es lokalen Gruppen, einander zu treffen und Projekte zu initiieren. 300 LEADER-Begünstigte konnten sich mit potenziellen Partnern treffen. Rund hundert Kooperationsprojekte konnten initiiert werden. Dies war ein wichtiger Startpunkt für diese neue Funktion von LEADER.

¹²⁰ Kommt Ihnen das bekannt vor?

¹²¹ Das klingt in unseren Ohren heute seltsam, aber damals war es eine vernünftige Entscheidung, denn die Wochenendflugtarife (APEX-Tarife genannt) waren viel billiger.

Weiters ging es darum, die Vorzüge des Internets kennenzulernen, das noch in den Kinderschuhen steckte. In einem ländlichen Cyberspace konnten die Teilnehmer*innen ihre Websites vorstellen und die mehrsprachige **Website der Europäischen LEADER II-Beobachtungsstelle** erkunden. **Mehrere Jahre lang gehörte diese zu den zehn meistbesuchten mehrsprachigen Websites weltweit.**

An den folgenden zwei Tagen wurden die Plenarsitzungen in zehn Sprachen abgehalten, die Workshops und Arbeitsgruppen in drei Sprachen. Es wurde eine Zusammenfassung einer Umfrage unter den Lokalen Aktionsgruppen vorgestellt. Kommissar Fischler stellte seine Erwartungen und seine Vision für die Zukunft vor und betonte einmal mehr die Rolle von LEADER als **"Labor für Innovation im ländlichen Raum"**.¹²²

LEADER als Motor der Innovation

Unter den Arbeitsgruppen, die im Rahmen der LEADER-II-Beobachtungsstelle nach der Reform des Expert*innenpools eingerichtet wurden, gab es eine herausragende Gruppe, die von Gilda Farrell geleitet wurde: die **"Arbeitsgruppe Innovation"**. Nebst mir gehörten dieser Gruppe Samuel Thirion, Carlo Ricci (ein italienischer Experte für lokale Produktentwicklung und -vermarktung), die inzwischen verstorbene Martine François (von der französischen NRO GRET/Groupe de Recherche et d'Echange Technologique, die über umfangreiche Erfahrungen in der Arbeit im globalen Süden verfügte), Elena Saraceno und **Paul Soto** an. Letzterer wuchs in London mit einem spanischen Vater und einer englischen Mutter auf und begann seine berufliche Laufbahn mit der Arbeit an lokalen Beschäftigungsprojekten in benachteiligten Londoner Stadtvierteln, die er später im Rahmen der Beschäftigungsstrategie des Greater London Council¹²³ ausbaute. Danach zog er nach Extremadura, wo er Manager einer der ersten spanischen LEADER-Gruppen und einer der wichtigsten Berater (als Koordinator der Expertengruppe für lokale Produkte) in der LEADER-Beobachtungsstelle wurde. Im Jahr 2000 wechselte er nach Bruxelles, wo er vor allem als Berater für die AEIDL tätig war. Ab 2004 unterstützte er zusammen mit Yves Champetier die Kommission bei der Definition der Achse 4 des Europäischen Fischereifonds (siehe weiter unten), dem Pendant zu LEADER für die von der Fischerei abhängigen Gebiete (ab 2007). Für diese Gebiete wurde über eine Ausschreibung eine Netzwerkkoordinationsstelle geschaffen, die den Namen FARNET erhielt. Ein Konsortium aus AEIDL und "Iniciativas economicas y ambientales" (das Unternehmen von Paul Soto) gewann diese

¹²² Das Ereignis wurde im AEIDL-Magazin Nr. 16, Winter 1997-1998, dokumentiert. https://resource-centre.aeidl.eu/GED_CYY/195023591320/LEADER_Mag16-EN.pdf

¹²³ Paul Soto vertrat das von ihm mitgegründete Unternehmen in Extremadura - Grupo Alba - in einem Konsortium mit AEIDL, IEEP und der Rural Development Company aus Schottland. Es lohnt sich, den kurzen **persönlichen Bericht Paul Soto über seinen Werdegang** zu lesen, den er mir am 2. Oktober 2024 per E-Mail übermittelte: *"In meinem Fall habe ich mich auf urbane, gemeinwesenbasierte Antworten auf die destruktiven industriellen Umstrukturierungen, die während der aufeinanderfolgenden Ölkrisen stattfanden, spezialisiert – in der Arbeit mit lokalen Gewerkschaften, die Beschäftigte und Arbeitslose zusammenbrachten und Fragen zu Arbeitsplätzen, Wohnraum und Dienstleistungen miteinander erörterten. Alternative Arbeiter-Nutzer-Pläne wie Lucas Aerospace zeigten, dass die Technologie und die Fähigkeiten der Arbeiter*innen in einer Waffenfabrik auch für die Herstellung von Gesundheitsgeräten und anderer nützlicher Produkte genutzt werden konnten. Diese Ansätze wurden vom Greater London Council und anderen britischen Großstadträten aufgegriffen und artikuliert. Auf ihrem überoptimistischen Höhepunkt glaubte man, dass diese partizipativen urbanen Bewegungen an die Forderungen der Bergarbeiter*innen und der organisierten Arbeiter*innenbewegung anknüpfen würden.... nur um dann vom Tsunami des Neoliberalismus, den Thatcher und Co. entfesselt hatten, hinweggefegt zu werden. In Spanien musste ich mit Bestürzung feststellen, dass die Fehler, die wir im Vereinigten Königreich mit der Schaffung eines bürokratischen Wohlfahrtsstaates von oben nach unten gemacht hatten, nun wiederholt wurden, indem wir Geld in einen weitgehend unreformierten öffentlichen Dienst und in Standardinfrastruktur steckten. Daher fand ich die Möglichkeit, die gut organisierte Gemeinschaftsenergie des Jerte-Tals mit EU-Geldern und einem Programm wie LEADER zu verbinden, eine unglaubliche Chance, einige praktische Veränderungen zu erreichen, die das Leben der Menschen positiv zu beeinflussen vermochten."*

Ausschreibung und Paul Soto wurde 2007 Teamleiter von FARNET; eine Periode später **wurde** er dann **Teamleiter des Europäischen Netzwerks für ländliche Entwicklung 2014-2020**.

Die eingehende Auswertung der "Innovation Fiches" und regelmäßige Treffen der Arbeitsgruppe Innovation in einem etwa zweimonatigen Rhythmus führte in den späteren neunziger Jahren zur Veröffentlichung einer stattlichen Zahl von Dossiers über territoriale Innovation und die LEADER-Methode. Einige dieser Publikationen wurden auch auf anderen internationalen Konferenzen vorgestellt, zum Beispiel der ERS (European Regional Science Association)¹²⁴. Mit einem Wort, die Arbeit der Arbeitsgruppe Innovation brachte wichtige Referenzdokumente hervor, die den Zweck und die Essenz der LEADER-Methode dokumentierten.

LEADER als emanzipatorischer Ansatz

Vor dem Hintergrund der konzeptionellen Geschichte, der inspirierenden Praxis und des regen Erfahrungsaustauschs wird deutlich, dass **LEADER eine starke emanzipatorische Dynamik hatte**. Die Stimmen aus dem ländlichen Raum wurden auf eine andere Art und Weise gehört als zuvor. Sie wurden nicht von Planer*innen, Politiker*innen oder wirtschaftlichen Interessenvertreter*innen vermittelt, sondern kamen direkt von den Menschen vor Ort, die soziale Innovationen wagten, fremdbestimmte Handlungsmuster durchbrachen und zeigten, dass die lokalen Gemeinwesen ihre Entwicklung maßgeblich selbst steuern konnten.

Aus heutiger Sicht mag es trivial klingen, dass etwa die Hälfte der im Rahmen von LEADER I durchgeführten Aktionen Projekte des lokalen Tourismus waren. Abgesehen davon, dass damals Land- und Ökotourismus noch nicht so selbstverständlich und allgegenwärtig waren wie heute (vor allem in vielen Regionen des europäischen Südens war Landtourismus praktisch inexistent), ging es vor allem darum, dass die Menschen die subjektive Erfahrung machten, dass sie in ihrem Gemeinwesen Nutzen stiften konnten dadurch, dass sie an einem Strang zogen, Schweigen und Misstrauen überwinden und gemeinsam agierten. Wo immer dieser partizipatorische Aufbruch stattfand (was sicherlich nicht in allen 217 Lokalen Aktionsgruppen von LEADER I der Fall war), erwies er sich als **eine bedeutende Gelegenheit, Demokratie aus erster Hand zu erleben**.

Ein ausdrücklicher Hinweis auf die lokale Demokratie fehlt jedoch in den offiziellen LEADER-Publikationen, zumindest während des ersten Jahrzehnts. Vielleicht wollte die Kommission diesen Punkt nicht hervorheben, da er von missgünstigen Zeitgenoss*innen als Überschreitung ihres definierten Verantwortungsbereichs interpretiert hätte werden können.

Später wurde der LEADER-Demokratie-Nexus offener hervorgehoben. Der ehemalige Kommissar Franz Fischler, der **2016** als unabhängiger Berater an der **zweiten Cork-Konferenz über ländliche Entwicklung (Cork 2.0, Titel: "Ein besseres Leben im ländlichen Raum")**¹²⁵ teilnahm, soll dort gesagt haben:

¹²⁴ https://www.econstor.eu/bitstream/10419/113408/1/ERSA1998_066.pdf

¹²⁵ Organisiert unter der Leitung des irischen Kommissars für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung Phil Hogan am 5. und 6. September 2016 in Cork, Irland. https://ec.europa.eu/enrd/sites/default/files/cork_newsletter-digital-print.pdf

*Unser Bottom-up-Ansatz ist nicht nur wichtig, um die Landbevölkerung zu mobilisieren und über ihre eigene Zukunft nachzudenken. Er ist auch ein Mittel, um die Werte der Demokratie umzusetzen.*¹²⁶

Zusammenfassend verweise ich auf das, was Michel Laine und Yves Champetier in einem Rückblick während der AEIDL-Generalversammlung im Dezember 2023 sagten. Sie halten das **zufällige Auftreten dreier entscheidender Faktoren** für die Entstehungs- und Schaffensphase von LEADER bis zur Jahrhundertwende für entscheidend:

- **Die allgemein positive institutionelle Kultur der Europäischen Kommission unter Delors, die Innovationen begrüßte und aktiv förderte,**
- **Eine engagierte Gruppe leidenschaftlich der Sache dienender Beamt*innen in wichtigen Generaldirektionen der Kommission und in nationalen Verwaltungen sowie**
- **Eine hoch motivierte und kreative Gruppe von Netzwerker*innen, Umsetzer*innen und Verbreiter*innen der Botschaft.**

Die kleine, aber bedeutsame Umgestaltung der LEADER-Spezifikationen

Die LEADER-Methode wurde als die kombinierte Anwendung der **sieben Charakteristika bzw. Prinzipien**¹²⁷ definiert. Nach der LEADER-I-Bewertung und den Innovationsdossiers der Europäischen Beobachtungsstelle für LEADER II lauteten die sieben LEADER-Prinzipien¹²⁸:

- Der gebietsbezogene Ansatz
- Der Bottom-up-Ansatz
- Die lokale Partnerschaft
- Innovation
- Multisektoraler Ansatz
- Kooperation und Vernetzung
- Dezentralisiertes Management und Finanzierung.

Während des Übergangs von LEADER II zu LEADER+ wurden diese sieben Grundsätze von der Kommission umstandslos geändert. Sie blieben sieben, aber das Kernprinzip der lokalen Governance, der dezentralen Verwaltung und Finanzierung verschwand. Stattdessen wurden Zusammenarbeit und Vernetzung getrennt. Ich habe diese zunächst wenig beachtete Änderung wiederholt angesprochen¹²⁹, ebenso wie Yves Champetier, aber wir haben nie eine wirklich plausible Erklärung dafür erhalten. Yves Champetier schreibt:

An einem Punkt ist eine Besonderheit verschwunden, die dennoch wesentlich war: die lokale Verwaltung und Finanzierung. Dies war jedoch eine sehr mutige Neuerung: Wir entscheiden nicht nur vor Ort, sondern wir verwalten auch die Mittel vor Ort, und zwar nicht nur die europäischen Mittel, sondern auch die nationalen Kofinanzierungsmittel (sei es vom Staat oder von den verschiedenen Ebenen der nationalen Behörden). Diese Mittel sollten der

¹²⁶ Yves Champetier: L'Europe, acteur majeur du développement des territoires. AEIDL/UNADEL 2010, S.8.

¹²⁷ So steht es auf der ersten Seite des aktuellen LEADER-Bewertungsleitfadens des Helpdesks des EU-GAP-Netzwerks (Mai 2024). Die "Besonderheiten" werden auch als "Merkmale", "Schlüsselmerkmale" oder "operative Grundsätze" bezeichnet.

¹²⁸ Siehe die ursprüngliche Definition in AEIDL 1999a, Rural Innovation Dossier Nr. 4, verfasst von einer Arbeitsgruppe unter der Leitung von Elena Saraceno: <https://resource-centre.aeidl.eu/ListRecordVisio.htm?idlist=1&record=19159294124919774769>

¹²⁹ Z.B. während meiner Keynote für die Konferenz "LEADER Reloaded" (Evora, 27. Sept. 2018): Fußnote 15 auf Seite 3 des Keynote-Vortrags. <https://leaderconference.minhaterra.pt/rwst/files/I21-20181009XLEADERXRELOADEDXPAPERXROBERTXLUKESCH.PDF>

*lokalen Aktionsgruppe nicht projektweise zugewiesen werden, sondern global, im Rahmen der Kofinanzierung der gesamten Strategie. Ziel war (ist) es, die Verantwortung vollständig an die lokalen Akteure zu delegieren und ihnen ein hohes Maß an Glaubwürdigkeit zu verleihen, damit sie lokale Projekte wirksam unterstützen können. Und genau in diesem Bereich sollten dann auch die größten Schwierigkeiten auftreten, und zwar in zunehmendem Maße von einer Periode zur nächsten.*¹³⁰

15 Jahre später wurde das scheinbar "verloren gegangene" Governance-Merkmal mit dem Entwurf der CLLD-Maßnahme in der Verordnung über die gemeinsame Bereitstellung der europäischen Struktur- und Investitionsfonds wieder eingeführt (wir kommen zwei Seiten weiter unten darauf zu sprechen). Sie beschränkt die Aufgaben der Verwaltungsbehörden auf die Überprüfung der Förderfähigkeit geplanter Maßnahmen und erlaubt ausdrücklich nicht, dass sie über die Auswahl von Projekten entscheiden.¹³¹

Heutzutage wird die LEADER-Methode als "*kombinierte Anwendung der sieben Prinzipien*" in folgender, leicht abgewandelter Form definiert:

- Bottom-up-Ansatz
- Flächenbezogener Ansatz
- Lokale Partnerschaft
- Eine integrierte sektorübergreifende Strategie
- Innovation
- Vernetzung
- Territoriale Zusammenarbeit.¹³²

Das Mainstreaming von LEADER

LEADER+: Ein holpriger Übergang

Weiter oben habe ich erwähnt, dass die LEADER+-Beobachtungsstelle für den ländlichen Raum für den Zeitraum 2000-2006 erst mit erheblicher Verzögerung (2004) ihre Tätigkeit aufgenommen hat. Diese Unterbrechung war kein Zufall. Sie war charakteristisch für die Gezeitenwende in den Beziehungen zwischen der Kommission und ihrem Satellitensystem von Expert*innen.

Eine erste Ausschreibung für eine LEADER+ Beobachtungsstelle war rechtzeitig veröffentlicht worden. Ein Konsortium um Paul Soto, Mitglieder der Innovationsarbeitsgruppe der LEADER-II-Beobachtungsstelle und weitere Partner reichten ein umfassendes Angebot ein, das ähnliche oder sogar umfassendere Kompetenzen enthielt als die der LEADER II-Beobachtungsstelle.

Aber die Spielregeln haben sich nach dem Sturz der Santer-Kommission geändert. Die erste Ausschreibung wurde widerrufen und nach einigen Monaten eine neue Ausschreibung veröffentlicht. In der zweiten Auflage wurde die Beobachtungsstelle nunmehr innerhalb der Kommission angesiedelt; ausgeschrieben wurde fortan nur mehr die **Kontaktstelle der LEADER-**

¹³⁰ Yves Champetier/AEIDL/UNADEL 2019, S.4.

¹³¹ In Bezug auf die politische Debatte, die schließlich zu diesem Ergebnis führte, zitiere ich **Jean-Pierre Vercruysse**, der von der AEIDL zur GD MARE gewechselt war und Teile der CLLD-Verordnung verfasst hat: "*Das war ein schwieriger Kampf in den Trilogien und blieb nur dank der starken Intervention von Nicolas Martin, einem britischen Direktor in der GD REGIO zu dieser Zeit, erhalten.*" (E-Mail von JP Vercruysse an Yves Champetier vom 27. November 2024, von letzterem am 08. Januar 2025 an mich weitergeleitet).

¹³² Ausführlichere Informationen finden Sie unter https://eu-cap-network.ec.europa.eu/networking/leader/leader-explained_en

Beobachtungsstelle für den ländlichen Raum. Diese Ausschreibung wurde, wie bereits erwähnt, von LRDP Kantor gewonnen. Unter Maßgabe ihres späten Starts (2004) wurde sie bis 2014 verlängert und erstreckte sich praktisch über die nächste Förderperiode (LEADER-Achse des ELER).¹³³

In diesen ersten Jahren des 21. Jahrhunderts stand LEADER auf des Messers Schneide: Hochrangige Beamte innerhalb der Europäischen Kommission und in einigen Mitgliedstaaten waren angeblich (es kann nur vom Hörensagen berichtet werden) geneigt, LEADER bis 2006 auslaufen zu lassen. **Die europäische Ex-post-Evaluierung von LEADER II**¹³⁴ und eine anschließende Studie über das Für und Wider eines **Mainstreamings von LEADER**¹³⁵ bestärkten jedoch die Pro-LEADER-Fraktion in der EU und in den Mitgliedstaaten in ihrer Haltung, **LEADER fortzuführen und zu konsolidieren, indem es als obligatorische Maßnahme in den ELER integriert wurde** (auszustatten mit mindestens 5 % des Gesamtbudgets für die ländliche Entwicklung). Dies geschah schließlich.

Die Institutionalisierung von LEADER als CLLD

Die Einbindung in die Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums brachten mehr Bürokratie und zumindest in einigen Mitgliedstaaten einen verstärkten Einfluss des Agrarsektors mit sich, was schließlich durch die CLLD-Maßnahme in der **Verordnung über gemeinsame Bestimmungen (Nr. 1303/2013)** korrigiert wurde, durch die die LEADER-Methode als **gemeinschaftsbasierte lokale Entwicklung (Community-led Local Development - CLLD) in den ESI-Fonds**¹³⁶ allgemein eingeführt wurde.

Die herausragende Rolle engagierter Menschen beim Transfer innovativer Ideen und insbesondere von LEADER von einem Netzwerkknoten zum anderen haben wir bereits hervorgehoben und beispielhaft dargestellt. Die Integration von LEADER in den Code der Kohäsionspolitik als CLLD hat sehr viel mit **Dirk Ahner** zu tun, der von einer Stelle als stellvertretender Generaldirektor in der DG Agri in die GD Regio als Generaldirektor wechselte. In der GD Agri war er einer der Architekten der Entkopplung der flächenbezogenen Zahlungen und eine starke Stimme für die Belange des Klimawandels¹³⁷. Er war von 2007 bis 2011 (bis zu seiner Pensionierung) in der GD Regio tätig, also in der Zeit, als der Barca-Bericht veröffentlicht wurde (2009), sozusagen in der Hochphase der ortsbezogenen territorialen Entwicklung. Dirk Ahner war auch ein starker Befürworter der Übertragung gebietsbezogener lokaler Entwicklungsansätze auf den Westbalkan.¹³⁸

¹³³ Haris Martinos kommentierte die Jahre des holprigen Übergangs folgendermaßen: "Es war eine längere Zeit, in der es an Unterstützung auf EU-Ebene mangelte, was zu Problemen für die nationalen Netze führte, und ich bot an, in enger Zusammenarbeit mit dem schwedischen (Hans-Olof Stålgren) und dem französischen (Dorothee Duguet) Netz einzuspringen. Ich konnte nicht Teamleiter sein, da ich das britische Netzwerk leitete und andere Verpflichtungen hatte. Ich übernahm diese Position 2009/10, bevor ich offiziell in den Ruhestand ging" (E-Mail-Mitteilung von Haris Martinos vom 30. Oktober 2024).

¹³⁴ https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2020-02/ext-eval-leader2-full1_2003_en_0.pdf

¹³⁵ Beide Aufträge verantwortete ich als Teamleiter.

¹³⁶ EAFRD, ERDF, ESF, EMFF. CLLD bleibt nur im ELER obligatorisch.

¹³⁷ Dirk Ahner sagte während der Europäischen Woche der Regionen und Städte: "Der Klimawandel - sowohl was die Bekämpfung des Klimawandels als auch was die Anpassung an die Auswirkungen des Klimawandels betrifft - muss am besten auf regionaler Ebene bearbeitet werden, weil er sehr stark von den vorhandenen lokalen Bedingungen abhängt. Daher ist die Regionalpolitik besonders gut in der Lage, auf diese Kriterien zu reagieren." https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/videos/open-days-2009-interview-with-dirk-ahner-director-general-for-regional-policy

¹³⁸ Siehe zum Beispiel EC/DG Agri 2014: "Empowering rural stakeholders in the Western Balkans". In diesem Bericht wird auch die herausragende Rolle von PREPARE bei der Übertragung der integrierten gebietsbezogenen lokalen Entwicklung in Südosteuropa hervorgehoben. Vielen Dank an Hannes Lorenzen für diesen wichtigen Hinweis.

So wurde CLLD zu einem Instrument der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds 2014-2020 für die lokale, ländliche, städtische und stadtnahe Entwicklung¹³⁹, das auf einer einheitlichen Methodik und einer optionalen Mono- oder Multifinanzierung aus ESI-Fonds beruht.¹⁴⁰ Das Potenzial der Multifinanzierung wurde jedoch bisher nicht ausgeschöpft. Im Zeitraum 2014-2020 haben nur 15 Mitgliedstaaten die Multifonds-Option tatsächlich genutzt, und der laufende Zeitraum lässt keine großen Fortschritte in dieser Richtung erkennen. Paul Soto beurteilt diesen Sachverhalt in unverblümter Weise:

*"Integrierte sektorübergreifende lokale Strategien erfordern keine Mehrfachfinanzierung. Sie erfordern lediglich, dass alle Fonds die Flexibilität haben, das zu finanzieren, was die Menschen vor Ort für notwendig erachten. Wenn die Regeln zwischen den Fonds nicht vereinheitlicht werden, vervielfacht sich die Komplexität auf lokaler Ebene mit der Anzahl der Fonds."*¹⁴¹

Die Neuausrichtung des Rechtstextes auf ein wirklich gebietsbezogenes, partizipatorisches, innovatives und sektorübergreifendes Interventionsinstrument namens CLLD, das von einer autonomen lokalen Multi-Akteurs-Partnerschaft gefördert und umgesetzt wird, geschah im Zuge intensiver Diskussionen zwischen Beamt*innen der EK und der Mitgliedstaaten, dem Europäischen Netzwerk für ländliche Entwicklung¹⁴² und assoziierten Expert*innen. Die unermüdlichen Bemühungen einiger engagierter Beamt*innen in der Kommission (in allen ESI-Fonds) sollen hier eigens hervorgehoben werden.¹⁴³

Obwohl der ELER bis 2023 aus den ESI-Fonds wieder herausgenommen wurde, ist der CLLD-Ansatz in einem so hohen Maße institutionalisiert, dass er zu einer eigenständigen, wenn auch marginalen, wenn nicht isolierten Mainstream-Maßnahme geworden ist.

Die Kontaktstelle für ländliche Entwicklung wächst, das Personal für LEADER schrumpft

Ab 2014 wurde die Beobachtungsstelle, die sich bis dahin ausschließlich auf LEADER konzentriert hatte, zur **Kontaktstelle des Europäischen Netzwerks für ländliche Entwicklung** erweitert. Die Leitung der Kontaktstelle des ENRD 2014-2020 wurde einem Konsortium anvertraut, zu dem AEIDL, IEEP und die Rural Development Company aus Schottland gehörten, mit Paul Soto von *Grupo Alba* als Teamleiter. Das Konsortium verfügte über ungefähr die gleiche Anzahl von Mitarbeiter*innen wie die drei bis dahin bestehenden Beobachtungsstellen, musste sich aber von nun an mit der gesamten zweiten Säule der GAP für die ländliche Entwicklung befassen. **Von etwa 20 Vollzeitmitarbeiter*innen, die in Bruxelles an LEADER arbeiteten, sank die Zahl auf etwa einen - und ist seither auf diesem Niveau geblieben.** Das Hauptthema der von den Mitarbeiter*innen des Netzwerks geleiteten Arbeitsgruppen blieb im Laufe der Zeit mehr oder weniger unverändert: Mittel und Wege zu finden, um die Verwaltungsverfahren zu vereinfachen und die Wirkung von LEADER vor Ort zu erhöhen.

¹³⁹ Die LEADER-Methode war bereits in der Fischereifondsverordnung des vorangegangenen Zeitraums 2007-2013 eingeführt worden.

Ähnlich wie in der Generaldirektion Fischerei hat die Befruchtung der Generaldirektion Regio mit LEADER mit dem Wechsel von Schlüsselpersonal von der Generaldirektion Agri zur Generaldirektion Regio zu tun.

¹⁴⁰ https://elard.eu/wp-content/uploads/2020/04/community_en.pdf

¹⁴¹ Mitteilung von Paul Soto per E-Mail vom 10. Oktober 2024.

¹⁴² Finanziert aus dem ELER, um die Umsetzung der ländlichen Entwicklung zu begleiten. Seit 2008 ist das europäische LEADER-Netzwerk eine Unterabteilung des Europäischen Netzwerks für ländliche Entwicklung (ENRD), das ab 2023 in **EU-GAP-Netzwerk** umbenannt wird.

¹⁴³ Neben dem bereits erwähnten Dirk Ahner sind an dieser Stelle noch Nicolas Martin (DG REGIO) und Jean-Pierre Vercruysse zu nennen.

Bis heute hat sich die Struktur zum **Europäischen GAP-Netzwerk** entwickelt, mit einer Hauptversammlung als wichtigstem Leitungsorgan (mit bis zu 200 Mitgliedern, die verschiedene Interessengruppen vertreten) und einer Lenkungsgruppe. Die Versammlung hat drei ständige Untergruppen, von denen eine die Untergruppe für LEADER und territoriale Entwicklung ist.¹⁴⁴ Dem Trend zu einer allumfassenden Programmbegleitung folgend, muss das **GAP-Netzwerk nun die gesamte Gemeinsame Agrarpolitik abdecken und nicht nur ihren zweiten Pfeiler, die ländliche Entwicklung**. Daraus lässt sich schließen, dass *"die Ressourcen, die speziell für die Vernetzung im Zusammenhang mit LEADER aufgewendet werden, sich fast umgekehrt proportional zur Zunahme der Zahl der Gruppen entwickelt haben."*¹⁴⁵

Es gibt jedoch zunehmend Möglichkeiten für mehr Austausch und Diskussionen außerhalb der von den europäischen Institutionen eingerichteten Netzwerke. Im Jahr **2011** reaktivierte eine kleine Expertengruppe um den Gründer von LRDP, Haris Martinos, das lange Zeit ruhende LEDA-Netzwerk¹⁴⁶ und initiierte die ehrenamtliche **LDnet-Expertengruppe**¹⁴⁷, die die einzige Webressource betreibt, die alle Arten von Informationen zur lokalen Entwicklung in Europa (und auch darüber hinaus) abdeckt, sei es aus städtischen, ländlichen oder Küstengebieten.

LEADER breitet sich aus

Für die CLLD-Umsetzung in Küstengebieten (seit 2007 aus dem EMFF finanziert) wurde eine eigene, von der EU finanzierte Netzwerk-Koordinierungsstelle und Denkfabrik eingerichtet, die die (rund 350) Fischerei-LAGs betreut (**FARNET/Fisheries Areas Network, eingerichtet 2007**).

Es war **Stefanos Samaras**, Referatsleiter in der GD Fischerei, der die Umsetzung der Achse 4 des Europäischen Fischereifonds initiierte. **Stefanos Samaras war zuvor Referatsleiter in der GD VI und arbeitete mit Michel Laine zusammen**. Im Jahr 2004 wollte er ein LEADER-ähnliches Konzept für die von der Fischerei abhängigen Gebiete umsetzen, um Fischereierzeugnisse besser zu fördern, komplementäre Akteure zu entwickeln und die Wirtschaft dieser Gebiete zu diversifizieren. Er bat Yves Champetier und Paul Soto, ihn bei der Umsetzung dieser Ausrichtung zu unterstützen. Zunächst galt es, die nationalen Fischereiverwaltungen zu sensibilisieren und zu mobilisieren, die sich zunächst sehr zurückhaltend zeigten. Zu diesem Zweck wurden zwischen 1994 und 1996 sechs europäische Seminare abgehalten, das erste davon in Tallinn, Estland. **Jean-Pierre Vercruysse** von der LEADER-Beobachtungsstelle schloss sich dem Team an, einige Jahre bevor er schließlich die Seiten wechselte und von 2008 bis 2017 in der (damals so genannten) GD MARE tätig wurde. Eine spezielle Mission fand 1995 auch in Rumänien statt, auf Betreiben von Dacian Ciolos als damaligem Landwirtschaftsminister. Im Rahmen der Achse 4 wurde die FARNET-Netzwerkstelle eingerichtet und Paul Soto übernahm deren Leitung. Ein kleines Team von hochrangigen Fachleuten für lokale Entwicklung und Fischerei wandte Methoden an, die denen der LEADER II-Beobachtungsstelle sehr ähnlich waren, darunter die Darstellung und Analyse innovativer Maßnahmen, Praxisseminare, das FARNET-Magazin, technische Unterlagen und Leitfäden. Diese Produkte sind nach wie vor von großer Bedeutung für alle,

¹⁴⁴ https://eu-cap-network.ec.europa.eu/european-cap-networks-assembly_en

¹⁴⁵ Paul Soto in einer E-Mail vom 10. Oktober 2024.

¹⁴⁶ Siehe oben: aus dem Anfang der neunziger Jahre des letzten Jahrhunderts!

¹⁴⁷ www.ldnet.eu. Bereits in ihrem Ruhestand befindlich, fungierten Jean-Pierre Pellegrin als Kassier und Haris Martinos als erster Obmann von LDnet. Derzeitige Obfrau ist Urszula Budzich-Tabor.

die in der lokalen Entwicklung tätig sind, unabhängig davon, ob es sich um Küstengebiete handelt oder nicht.¹⁴⁸

FARNET brachte einige der alten LEADER-Expert*innen mit neu hinzukommenden zusammen (z.B. **Urszula Budzich-Tabor** von der NGO **PREPARE**¹⁴⁹), um mit gemeinwesenbasierter Entwicklung in Gebieten zu experimentieren, die vom traditionellen Sektor der Fischerei geprägt sind, und so frischen Mut, Enthusiasmus und viele weitere innovative Aktionen einzubringen.¹⁵⁰

Über die europäischen Heranführungsprogramme **IPARD I-III** und die Nachbarschaftsprogramme **ENPARD II-IV** verbreitete sich der LEADER-Ansatz auf dem westlichen Balkan, in der Türkei und anderen Mittelmeerländern, in Armenien, Georgien und Moldawien, zuweilen mit erheblicher Kofinanzierung und Unterstützung durch UNDP und USAID. Einzelne LAGs und nationale Netzwerke (z. B. die spanischen, portugiesischen und finnischen Netzwerkstellen) trugen dazu bei, die Erfahrungen auf andere Kontinente (Lateinamerika, Afrika) zu übertragen, während **ELARD** (siehe weiter unten) Einladungen bis nach Russland und China folgte, um den Ansatz vorzustellen. Diese Bemühungen wurden mit großem Enthusiasmus unternommen, aber sehr oft standen das mangelnde politische Verständnis und der fehlende Wille der zuständigen Behörden, die fehlende Kontinuität bei der Finanzierung und der Mangel an Ressourcen für Experimente und die Anpassung des Ansatzes an die neuen und speziellen Kontexte einem vollständigen Transfer und einer selbsttragenden Entwicklung von LEADER im EU-Ausland entgegen. Was zweifellos bleibt, ist die Inspiration.

Für CLLD in städtischen Gebieten (seit 2014 aus den ESI Fonds finanziert) gibt es jedoch nach wie vor keine entsprechende Netzwerkstelle oder einen Think Tank, abgesehen von dem Expert*innennetzwerk **URBACT (seit 2002)**, das nicht zu diesem Zweck geschaffen wurde und auch nicht mit der Betreuung von CLLD-Gruppen beauftragt ist. In der Praxis gibt es viele Verbindungen der LEADER-Community zwischen URBACT-Expert*innen und städtischen CLLD-Aktivitäten, aber alles in allem kann man sagen, dass CLLD, das aus dem EFRE und insbesondere aus dem ESF finanziert wird, keinen Vernetzungszusammenhang und keine Vernetzungsstelle haben, an der sie sich orientieren können. In einer Studie zum Thema *"The ESF and Community-led Development: Lessons for the Future"* (Lehren für die Zukunft) fordern die Autor*innen zwar nicht ausdrücklich eine Stelle zur Unterstützung von Netzwerken auf europäischer Ebene, aber ihre Empfehlungen weisen eindeutig in diese Richtung¹⁵¹:

"Die LAGs und andere Akteure wünschen sich eine offenerere und regelmäßiger Kommunikation über alle EU-Fonds hinweg. Der Austausch verschiedener LAG-Erfahrungen ist für den Wissensaustausch und die Gemeinschaftsbildung zwischen geografisch verstreuten Orten und Akteuren unerlässlich. Das Lernen kann durch die Schaffung von Verbindungen innerhalb und zwischen Akteuren und Projekten sowie durch die Auswertung von Erfahrungen innerhalb und außerhalb der verschiedenen Mitgliedstaaten erleichtert werden, wobei besonderes Augenmerk darauf gelegt werden sollte, was funktioniert hat und was nicht,

¹⁴⁸ Vielen Dank an Yves Champetier für diese Informationen.

¹⁴⁹ PREPARE (Pre-accession Partnership for Rural Europe) wurde 1999 im Anschluss an einen von estnischen und schwedischen NGO organisierten so genannten "Ambulanten Workshop" gegründet. Die Wurzeln von PREPARE sind also mit der Bewegung der Landparlamente verbunden, die ihren Ursprung in Schweden hat.

¹⁵⁰ Die AEIDL hält das Archiv von FARNET auf ihrer Download-Seite bereit: <https://resource-centre.aeidl.eu/ListRecord.htm?list=table&table=3&id=3&what=farnet>

¹⁵¹ Europäische Kommission/GD für Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Integration 2022, S. 10-11.

sowie auf die Gründe dafür. Um solche Prozesse zu unterstützen, werden Anstrengungen der Kommission zur Förderung eines detaillierten Informationsaustauschs über CLLD-Erfahrungen zwischen den Mitgliedstaaten und den ESI-Fonds empfohlen."

Die LEADER-Community in institutionellen und zivilgesellschaftlichen Netzwerken

Alles in allem können wir in den letzten vier Jahrzehnten ein lebendiges und wachsendes **europäisches Cluster engagierter Expert*innen, Beamt*innen und Aktivist*innen** beobachten, die im Laufe der Zeit ihre Rollen und Positionen wechseln, sich aber konsequent für eine gebietsbezogene, bottom-up-orientierte, partnerschaftliche, innovative und sektorübergreifende lokale/regionale Entwicklung einsetzen und sich dabei systematisch auf interne und externe Vernetzung sowie interregionale und transnationale Zusammenarbeit stützen.

Es gibt viele Biografien von Expert*innen, die in der Beratung tätig sind, von denen einige in mehrjährige Positionen in Netzwerkstellen wechseln (sei es in den offiziellen Netzwerken oder in dem **1999 gegründeten** Bottom-up-Netzwerk von assoziativen nationalen Netzwerken¹⁵² mit dem Namen **ELARD**¹⁵³), oder sogar in die Reihen der Europäischen Kommission selbst, wie einige Beispiele zeigen, z.B. **Jean-Pierre Vercruysse** (Experte für AEIDL in der LEADER I-Koordinierungsstelle und in der LEADER II-Beobachtungsstelle, der schließlich zur EG-DG MARE wechselte und dort von 2008 bis 2017 für die Fischerei-LAGs [FLAGs] zuständig war); oder **Pedro Brosei** (von der deutschen Nationalen Netzwerkstelle zur FARNET-Kontaktstelle und später unabhängiger Berater); oder **Maria-Christina Makrandreou**, zunächst Mitglied der LEADER-I-Koordinierungsstelle und der LEADER-II-Beobachtungsstelle, dann Leiterin der griechischen Nationalen LEADER-Netzwerkstelle und schließlich Beauftragte in der GD Agri; oder die Ungarin **Edina Ocsko**, die nach ihrem Studium begann, mit LRDP in der nationalen LEADER+ Netzwerkstelle im Vereinigten Königreich arbeitete, nach Bruxelles wechselte, um Mitglied des ENRD-Teams zu werden und schließlich als Geschäftsführerin der Beratungsfirma E40 die Umsetzung der *Smart Villages* Initiative leitete; oder **Urszula Budzich-Tabor**, die als Direktorin des polnischen Büros für ländliche Entwicklung und des Kooperationsfonds während der Heranführungsphase lokale Akteur*innen mit dem PREPARE-Netzwerk in Verbindung brachte, 2009 dem FARNET-Team beitrug (das 2022 in das FAMENET¹⁵⁴ umgewandelt wurde) und nun für das Unterstützungsbüro für die AEIDL die Support Office für den Pakt für den ländlichen Raum (RPSO) leitet und seit 2020 auch Präsidentin von LDnet ist; oder **Marta Marcziś**, die 25 Jahre lang in LEADER-Programmen in verschiedenen Regionen des Balkans gearbeitet hat, was auf ihr Engagement als Mitbegründerin von PREPARE zusammen mit dem verstorbenen **Michael Dower**¹⁵⁵ zurückgeht. Im Jahr 2010 wurde sie zur Präsidentin der AEIDL gewählt. Auch

¹⁵² Es wäre lohnenswert, eine Biografie der "nicht-institutionellen" bzw. „assoziativen“ nationalen Netze zu schreiben, aus denen ELARD schließlich hervorging, da ihr Entstehen weder vorgesehen noch geplant war. Sie alle haben eine ganz besondere Entstehungsgeschichte. Jean-Pierre Vercruysse schreibt diesbezüglich: "Sie (die assoziativen Netzwerke) waren und sind immer noch eine starke Lobby für LEADER. Das französische Netzwerk wurde ursprünglich als Antwort auf die Arroganz der für LEADER zuständigen DATAR-Beamten gegründet, die die Gruppen in einer Sitzung praktisch beleidigten, was wiederum zur sofortigen Gründung des französischen Netzwerks führte" (JP Vercruysse in einer E-Mail an Yves Champetier vom 27.11.2024, von diesem am 08.01.2025 an mich weitergeleitet).

¹⁵³ Europäische LEADER-Vereinigung für ländliche Entwicklung. Die Gründungsorganisationen waren die nationalen assoziativen LEADER-Netzwerke Frankreichs, Griechenlands, Irlands, Italiens und Spaniens, die sich zum Ziel setzten, die ländliche Entwicklung in ganz Europa durch die Förderung des LEADER-Ansatzes zu unterstützen. Inzwischen vertritt die Organisation mehr als 2.500 LAGs aus 26 Ländern, darunter auch einige Nicht-EU-Mitgliedsstaaten, und stärkt ländliche Gemeinschaften durch die Unterstützung politischer Interessenvertretung, internationale Zusammenarbeit und Wissensaustausch.

¹⁵⁴ Das "Überwachungs- und Bewertungsnetz für Fischerei und Aquakultur" hat ein breiteres Aufgabenspektrum als FARNET, das sich auf die Umsetzung von CLLD durch die lokalen Fischereiaktionsgruppen (FLAG) konzentrierte.

¹⁵⁵ **Michael Dower** leitete den Nationalpark Peak District in England, war Generaldirektor der British Countryside Commission, Mitbegründer von ECOVAST (Europäischer Rat der Dörfer und Kleinstädte), PREPARE und der AgriCultural Convention (2003), die in ARC2020 umbenannt wurde.

Hannes Lorenzen gehört zu den Grenzgängern und Verbindungsleuten auf europäischer Ebene. Er begann 1985 als Mitarbeiter der Fraktion der Grünen im Europäischen Parlament und war seit 1990 bis zu seiner Pensionierung 2019 als Seniorberater im Europäischen Parlament tätig. Er war Gründungsmitglied von PREPARE, ARC2020 und dem Forum Synergies. Nach seiner Pensionierung fungiert er als Präsident von ARC2020.

Michel Laine, der Verfasser der LEADER I-, LEADER II- und EQUAL-Mitteilungen und -Regelungsdokumente, hat seinen beruflichen Werdegang abgeschlossen und ist lange nach seinem Ausscheiden aus der Kommission der AEIDL als Vorstandsmitglied beigetreten. Zurzeit ist er Vizepräsident der AEIDL.

Synthese: Überblick über die sechs Phasen der LEADER-Umsetzung

- **LEADER I** war eine Gemeinschaftsinitiative, die aus dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Ausrichtung (EAGFL-GU) finanziert wurde und direkt die lokalen Aktionsgruppen begünstigte. Die Tatsache, dass die lokalen Aktionsgruppen ohne Zwischeninstanzen auf die Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen reagierten, deutet darauf hin, dass in dem Gebiet bereits ein gewisser Status an sozialem Kapital vorhanden gewesen sein muss, der stark genug im Sinne von "Bonding" war, um ein kollektives Unterfangen zu ermöglichen, und auch innovativ genug im Sinne von "Bridging", um Möglichkeiten der direkten Unterstützung durch die Europäische Kommission und des Lernens von und mit anderen gleichgesinnten lokalen Aktionsgruppen zu erwirken.
- **LEADER II** war eine Gemeinschaftsinitiative mit den Mitgliedstaaten und Regionen als Vermittler. LEADER II wurde im Rahmen regionaler oder nationaler operationeller Programme durchgeführt. Es war nur im Rahmen von Ziel 1 (entwicklungsschwache Gebiete auf NUTS 2-Ebene) und Ziel 5b (rückständige ländliche Gebiete) anwendbar. Der EAGFL-GU, der EFRE und der ESF trugen im Rahmen eines Multifonds-Konzepts zu diesen OPs bei. Während die Hauptquelle für LEADER der EAGFL-GU war, wurden die Gelder, die an die LAGs weitergegeben wurden, nicht fondsweise gebündelt, sondern von der Verwaltungsbehörde des nationalen oder regionalen operationellen LEADER-Programms bereitgestellt. Die Mitgliedstaaten haben die Atmosphäre, in der sie sich an etwas Neuem, Innovativem und sogar Bahnbrechendem beteiligen, sehr wohl wahrgenommen. So wurden die Netzwerke, die sich rund um LEADER gebildet haben, um Verwaltungsbeamt*innen auf der Ebene der nationalen und regionalen Verwaltungen erweitert. Die Einrichtung einer zusätzlichen Management- und Verwaltungsebene ist jedoch nicht möglich ohne den Einsatz zusätzlicher Verfahrens- und Kontrollmechanismen und die allmähliche Umwandlung der LAG von Initiativen mit einer Mehrheit lokaler Aktivist*innen in Partnerschaften mit einer wachsenden Zahl delegierter institutioneller und Behördenvertreter*innen, die sich oft nicht mit dem gleichen Feuer und Herzblut um eine innovative Stoßrichtung bemühten.
- **LEADER+** war eine Gemeinschaftsinitiative, die ausschließlich aus dem EAGFL finanziert wurde. In Ziel-1-Gebieten (mit Entwicklungsrückstand) aus dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL-GU), in allen anderen ländlichen Gebieten aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL-G)¹⁵⁶. Aufgrund der Erfahrungen der

¹⁵⁶ Eine ungewöhnliche Anordnung, aber ich kann mir nicht erklären, warum das so gemacht wurde. Es macht den Eindruck einer Behelfslösung.

Vergangenheit versuchte man in LEADER+ die lokalen Strategien stärker zu fokussieren, mit weniger, aber stringent verfolgten strategischen Prioritäten und klarer festgelegten, messbaren Zielen. Die Ausweitung der förderfähigen Gebiete und der gute Ruf von LEADER führten dazu, dass die Zahl der lokalen Aktionsgruppen und auch die Größe der einzelnen LEADER-Gebiete stetig zunahm. Viele Mitgliedsstaaten verfolgten eine Strategie der quasi flächendeckenden Förderung. Während die durchschnittliche Gebietsgröße und die Anzahl der LAGs weiter wuchsen, stieg die Finanzierung aber nicht proportional an, so dass die Intensität der Betreuung, die für einige der Pionier-LAGs der Anfangszeit typisch war, selbst beim besten Willen der Verwaltungsbehörden nicht aufrechterhalten werden konnte.¹⁵⁷ Dieses Wachstum forderte einen weiteren Tribut von der Innovationskraft vieler lokaler Entwicklungsstrategien, so dass die ursprüngliche Absicht, ihren strategischen Fokus auf der Grundlage eines gründlichen Verständnisses der besonderen lokalen Vorteile zu schärfen, oft den gegenteiligen Effekt hatte, nämlich eine weitere Verwässerung und Zersplitterung der Aktivitäten der lokalen Aktionsgruppen.¹⁵⁸ Dies wurde vom Europäischen Rechnungshof in seinem Sonderbericht über die Umsetzung des LEADER-Konzepts im Jahr 2010 hervorgehoben und stark kritisiert.¹⁵⁹

- **Die vierte transversale LEADER-Achse des ELER (2007-2014)** wurde aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) finanziert, der 2007 als eigenständige Fortführung der ehemaligen Abteilung Ausrichtung des EAGFL geschaffen wurde. Die erfolgreiche Integration von LEADER in das Regelkorsett der GAP markierte die letzte Stufe des Innovationszyklus von LEADER als Initiative zur Entwicklung des ländlichen Raums.¹⁶⁰ Durch die Integration in den ELER gewann der sektorale Einfluss in vielen Ländern an Gewicht, so dass der sektorübergreifende Charakter der Intervention geschwächt wurde.
- **Die gemeinwesenbasierte lokale Entwicklung (CLLD) 2014-2021/23** wurde als allgemeiner lokaler Entwicklungsansatz für alle Kohäsionsfonds konzipiert. Im ländlichen Raum wird CLLD weiterhin als Maßnahme 19 des ELER (2014-2022) unter dem Namen LEADER gefördert. Die CLLD-Maßnahme in der CPR-Verordnung kann als die ausgefeilteste Version aller Zeiten angesehen werden; sie behob die meisten Mängel, die in dem oben erwähnten ECR-Bericht hervorgehoben und von den LAGs und LEADER-Netzwerken während des vorangegangenen Zeitraums angemahnt wurden.
- **CLLD/LEADER 2023-2027** wird aus dem ELER im Rahmen des Interventionsbereichs 3 des Strategieplans für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) finanziert. Der zweite Sonderbericht des ECR zu LEADER, der in 10/2022 veröffentlicht wurde, stellt Fortschritte im Vergleich zu den im ersten Bericht aufgeworfenen Fragen fest, weist aber immer noch auf die Umsetzungsmängel dieses im Prinzip guten Ansatzes hin. Er fordert die Verwaltungsbehörden und die Europäische Kommission auf, die erwarteten Auswirkungen auf die Verbesserung des Sozialkapitals und der

¹⁵⁷ Paul Soto erzählte mir das Beispiel seiner LEADER I LAG in Valle del Jerte (Extremadura, Spanien), wo er als LAG-Manager vier Assistent*innen in einem Gebiet von 11 Dörfern mit 12.000 Einwohner*innen hatte - heutzutage unvorstellbar. Quelle: Paul Soto, E-Mail vom 10. Oktober 2024.

¹⁵⁸ Dieses Phänomen hat sich offenbar auch auf die Smart Specialisation Strategies ausgewirkt, die seit 2013 von der EFRD (GD Regio) gefördert werden. Es gibt wenig Grund, sich darüber zu wundern. Erfolgreiche Innovationen ziehen institutionelle Veränderungen nach sich. Diese Veränderungen steigern die Fähigkeit der Regierungsinstanzen und ihrer Umsetzungsagenturen, eine größere Vielfalt von Anforderungen zu erfüllen. Dies bedeutet zunehmende Komplexität und die Herausforderung, diese Komplexität durch die Festlegung von Standards und Normen zu bewältigen, die auf die innovativen Akteur*innen (die den Innovationszyklus ursprünglich in Gang gesetzt haben) zurückschlagen, sodass diese ihren Spielraum zur Entfaltung und Entwicklung schrumpfen sehen. Das Überraschungsmoment, das für die Innovation, insbesondere die disruptive Art der Innovation, so wichtig ist, verabschiedet sich, zunächst fast unmerklich, aber mit der Zeit unwiederbringlich, da es in der auf Normen basierenden Bürokratie einen riskanten Störfaktor darstellt.

¹⁵⁹ Europäischer Rechnungshof (ECR) 2010.

¹⁶⁰ Der Vergleich mit der Tatsache, dass das menschliche Genom zu mindestens 8 bis 10 % aus integrierter viraler DNA besteht (einige Autoren nennen einen viel höheren Prozentsatz; die Forschung ist noch nicht abgeschlossen), ist verblüffend. Siehe De Carvalho, F.P.R. et al. (2016): *Endogene Retroviren: eine evolutionäre Geschichte*.

lokalen Governance zu überwachen, abgesehen von der geforderten höheren Qualität der durchgeführten Projekte.¹⁶¹

Stage	Period	Funds eligible ¹	No. of LAGs
LEADER I	1991-93	EAGGF, ERDF, ESF	217
LEADER II	1994-99	EAGGF, ERDF, ESF	821
LEADER+	2000-06	EAGGF	1,153
LEADER axis	2007-13	EAFRD, EMFF	2,200
CLLD	2014-20	EAFRD, EMFF, ERDF, ESF	3,333
CLLD/LEADER	2021-27	EAFRD, EMFAF, ERDF, ESF+	tbc ²

Source: EU CAP Network supported by the CAP Implementation Contact Point

Abbildung4 CLLD/LEADER-Phasen, beitragende Mittel und Anzahl der lokalen Aktionsgruppen¹⁶²

¹⁶¹ Europäischer Rechnungshof (ECR) 2022.

¹⁶² Kah, S. 2024, S.1.

TEIL III

PERSPEKTIVEN

Jüngste Entwicklungen in der europäischen Agrarpolitik und der Politik für den ländlichen Raum

Ehrgeizige Ziele, Umsetzung delegiert

Wie bereits erwähnt, führte der zunächst schleichende¹⁶³ und sich nun beschleunigende Trend zur Re-Nationalisierung und Re-Sektoralisierung¹⁶⁴ der EU-Politiken zu einer Rückabwicklung der Integration des **ELER** in die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF), **zurück in den Schoß der GAP (EGFL)**. Was von der Vorperiode blieb, war eine übergreifende **Ergebnisorientierung**, die erstmals auch die direkten, flächenbezogenen Zahlungen aus dem Garantiefonds einbezog. Mit der **Post-2020-Reform** wurden die beiden GAP-Säulen zu einer einzigen GAP mit allen Einzelmaßnahmen zusammengeführt. Diese werden in **nationalen GAP-Strategieplänen** operationalisiert, die zu **zehn spezifischen europäischen Zielen** beitragen sollen. Der ländliche Raum ist nur in einem dieser zehn Ziele enthalten. LEADER, das angesichts seines relativ bescheidenen Volumens auf herausragende Leistungen zurückblickt, wird auf der entsprechenden Website überhaupt nicht erwähnt.¹⁶⁵ Von den **acht Arten von verfügbaren Maßnahmen und Programmen** sind sechs dem Agrarsektor zugeordnet, eines fokussiert auf Klima, Umwelt und Tierschutz und eines ("**Projekte zur ländlichen Entwicklung**") auf die Entwicklung ländlicher Gebiete.

Im Jahr 2022 wurde in einem umfassenden Konsultationsprozess in den 27 Mitgliedstaaten die Europäische **Langfristige Vision für den ländlichen Raum (LTVRA)** ausgearbeitet. Diese Vision bildet die Grundlage für den **Pakt für den ländlichen Raum**¹⁶⁶, der am **16. Juni 2022** von den Akteuren der



Landwirtschaft und des ländlichen Raums gebilligt wurde. Unter den **Überschriften "stärker", "vernetzt", "widerstandsfähig" und "wohlhabend"** wurde ein **Aktionsplan** ausgearbeitet, der den Umfang der bis **2040** zu leistenden Arbeit festlegt. Eine Beobachtungsstelle für den ländlichen Raum mit umfassendem statistischem Material, Karten und thematischen Analysen wurde online gestellt und ist über die Homepage des Pakts für den ländlichen Raum¹⁶⁷ zugänglich.

Abbildung5 Die zehn spezifischen Ziele der GAP 2023-27

Das LTVRA bekräftigt nicht nur die wichtige Rolle des lokalen Empowerments in der ländlichen Entwicklung¹⁶⁸, sondern spiegelt auch die wichtigsten Grundsätze und Ziele des **Green Deal** der Kommission wider, der eine von sechs Prioritäten darstellt, die von der EU-Präsidentin Ursula von der

¹⁶³ Dieser Trend mag um die Jahrhundertwende begonnen haben, verstärkte sich jedoch mit der globalen Finanzkrise und der anschließenden Schuldenkrise, die das Vertrauen in den Euro (vorübergehend) und zwischen den Mitgliedstaaten (dauerhaft) beschädigte.

¹⁶⁴ Beides sind keine strategischen Entscheidungen, sondern die Folge von politischem Machtspiel und Lobbyismus.

¹⁶⁵ https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-2023-27/key-policy-objectives-cap-2023-27_en

¹⁶⁶ https://ruralpact.rural-vision.europa.eu/index_en

¹⁶⁷ <https://observatory.rural-vision.europa.eu/?lng=en&ctx=RUROBS>

¹⁶⁸ Siehe z.B. den "*Compass for Local Empowerment in Rural Areas*" (gemeinsam erstellt von der European Partnership for Citizen-empowerment/SBEW) und der European Rural Community Alliance (ERCA im Mai 2024), der sich direkt auf das LTVRA stützt.

<https://cdn.ruralcommunities.eu/wp-content/uploads/2024/07/ERCA-SBE-Compass-Local-empowerment.pdf>

Leyen für den Zeitraum 2023-2027 dargelegt wurden. **Der Green Deal** sieht die **Klimaneutralität bis 2050** sowie weitere Ziele in den Bereichen Gesundheit, Umwelt und biologische Vielfalt vor. Es ist unnötig zu erwähnen, dass die Auswirkungen des Grünen Deals auf die Produktionsgrenzen und die Qualitätsanforderungen bei den landwirtschaftlichen Organisationen Besorgnis und Widerstand hervorgerufen haben – wieder einmal¹⁶⁹. Nach wütenden Protesten in Bruxelles und in manchen Hauptstädten der Mitgliedsstaaten wurden einige Maßnahmen zurückgenommen oder verwässert; die Aussichten für den Green Deal sind angesichts der jüngsten Wahlergebnisse in den Mitgliedsstaaten düster und viele Expert*innen sehen den Green Deal bereits als Geschichte an.

Um es ganz offen zu sagen: Es bleibt ein schaler Beigeschmack, wenn man an all diese gut gemeinten Initiativen, wortreichen Versprechen und programmatischen Erklärungen denkt. Sie sind zunehmend losgelöst von der faktischen Umsetzung der Politik, die immer mehr von nationalen Entscheidungsträgern und mächtigen Interessengruppen bestimmt wird.

Das Vorhaben (für den Zeitraum 2028-2035), die über 530 Programme - von der Kohäsion bis zur GAP - in einem einzigen Fonds zusammenzufassen, der sich über verschiedene Sektoren erstreckt und in Form von 27 nationalen Budgets ausgezahlt wird (eines pro Mitgliedstaat, der festlegen würde, wofür, an wen, wie und wo das Geld ausgegeben werden soll), haben kritische Beobachter*innen auf den Plan gerufen: *"Ein Fondsverwaltungsmodell, das dem des Konjunkturfonds sehr ähnlich ist und bei dem die Gefahr besteht..., dass die Ausgaben ... renationalisiert anstatt dezentralisiert werden."*¹⁷⁰

ARC2020 zeichnet somit ein eher düsteres Bild der Zukunft:

"Im Wesentlichen war die letzte GAP-Reform ein Probelauf für die Einführung einer solchen Reform in größerem Maßstab. Und aus den Erfahrungen der letzten Jahre können wir uns einige Gedanken darüber machen, wie es weitergehen könnte... Diese Renationalisierung könnte die Rolle der Regionen von Verwaltungsbehörden auf zwischengeschaltete Stellen oder sogar auf einfache Begünstigte reduzieren und die Aufteilung der Befugnisse zwischen den verschiedenen Regierungsebenen in vielen Mitgliedstaaten durcheinanderbringen. Der Verlust an Einflussmöglichkeiten der Regionen und Gemeinwesen wäre wahrscheinlich in zentralisierten Mitgliedstaaten wie Frankreich besonders ausgeprägt und birgt die Gefahr eines Wettbewerbs zwischen den Gemeinden um ihren Anteil am zentralen Geldtopf. Dies wäre besonders zerstörerisch für Bottom-up-Ansätze und -Programme wie LIFE, LEADER und HORIZON, die seit Jahrzehnten lokale Initiativen unterstützen, das Ehrenamt stärken und

¹⁶⁹ Aufmerksame Leser*innen spüren wohl die verärgerte Stimmung, in der dieser Satz geschrieben wurde. Ich zweifle nicht an der Legitimität vieler Fragen und Forderungen, die während dieser Proteste aufgeworfen werden. Aber sie sind zutiefst verzerrt. Erstens prangern die Proteste Maßnahmen der EU/Regierung an, die für einen Teil durchaus sinnvoll und für andere völlig unvernünftig erscheinen. Die einheitliche und undifferenzierte Behandlung aller Landwirt*innen und aller Produktionssysteme ist ein vorprogrammierter Schadensfall. Glücklicherweise wurde diese Einseitigkeit zumindest im Bericht über den Strategischen Dialog über die Zukunft der EU-Landwirtschaft angesprochen (https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/main-initiatives-strategic-dialogue-future-eu-agriculture_en). Zweitens geben die großen Landwirtschaftsorganisationen (die "Agrarlobby" im allgemeinen Sprachgebrauch) vor, alle Landwirt*innen gleichberechtigt zu vertreten, unabhängig davon, ob sie konventionell oder ökologisch wirtschaften, als ob ein Subsistenzbetrieb oder ein kleiner Familienbetrieb irgendetwas mit den von Investitionsgesellschaften betriebenen Agrargütern gemein hätte. Kleinere Organisationen, wie sie in der Via Campesina organisiert sind, werden auf der politischen Bühne einfach ignoriert. In Wirklichkeit haben kleine und mittlere bäuerliche Familienbetriebe mehr mit anderen nicht-landwirtschaftlichen Berufen, Unternehmen, Initiativen und ländlichen Akteur*innen aller Art gemeinsam als mit den Weltmarktproduzenten und den der Wertschöpfungskette vor- und nachgelagerten Agrarunternehmen. Diese Repräsentationslücke stellt ein bis heute ungelöstes Problem dar.

¹⁷⁰ <https://www.vogon.today/economic-scenarios/this-is-why-it-is-important-to-centralize-cohesion-funds-by-vincenzo-caccioppoli/2024/10/12/>

private Investitionen auslösen und so eine ländliche Infrastruktur stabilisieren, die auf lokaler und regionaler Ebene Mehrwert und Einkommen schafft."¹⁷¹

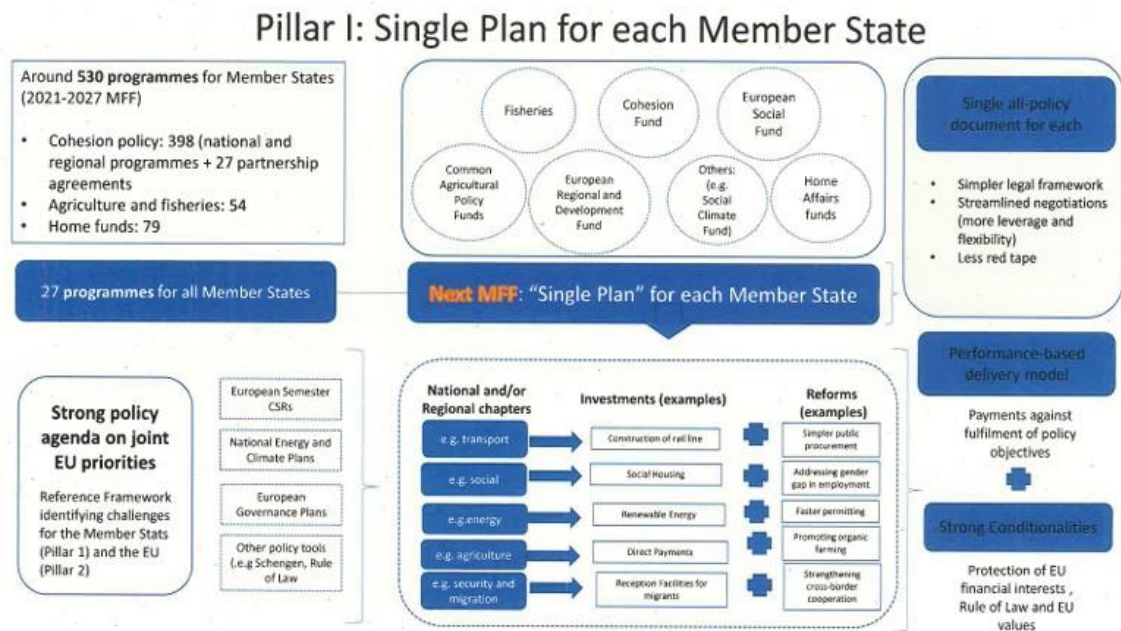


Abbildung 6 Die Struktur des Haushaltsreformplans für die Periode 2028-2035

Es überrascht nicht, dass sich der Präsident des Europäischen Ausschusses der Regionen (AdR), Vasco A. Cordeiro, nachdrücklich gegen diese Reform aussprach und für das Gegenteil plädierte: die Stärkung ortsbezogener Ansätze, d.h. **eine stärkere Betonung der territorialen Aspekte der landwirtschaftlichen Entwicklung des ländlichen Raums** und die **Weitergabe der GAP-Mittel an die Regionen**, wobei **der Schwerpunkt stärker auf strukturpolitische Maßnahmen** in dünn besiedelten Gebieten gelegt werden sollte. Der AdR fordert in seiner Stellungnahme, die in der Erklärung von Logroño vom 31. Oktober 2023¹⁷² niedergelegt ist, auch die Stärkung der gemeinwesenbasierten lokalen Entwicklung (CLLD) im Rahmen der Kohäsionspolitik zur Finanzierung der nichtlandwirtschaftlichen ländlichen Entwicklung. Der AdR hat die EU-Institutionen und die Mitgliedstaaten aufgefordert, den Zugang zu den LEADER-Programmen zu vereinfachen - zum x-ten Mal.

Diese Gedanken stimmen mit den Überlegungen überein, die Andrés Rodríguez-Pose in seinem Artikel mit dem Titel *"Die Rache der Orte, die nicht zählen (und was man dagegen tun kann)"* anstellt: Er argumentiert, dass zwar richtigerweise soziale Ungleichheiten sowohl in Europa als auch in den Vereinigten Staaten als treibende Kraft für populistische Wählerstimmen namhaft gemacht wurden, dass aber **territoriale Ungleichheiten** höchstwahrscheinlich einen noch größeren Einfluss auf die Einstellungen der Bewohner*innen von *"Orten, die keine Rolle spielen"* haben:

¹⁷¹ <https://www.arc2020.eu/the-eu-is-mulling-a-seismic-budgetary-shift-what-would-this-mean-for-agri-and-rural-areas/>; siehe auch den Kommentar von AEIDL: <https://www.aeidl.eu/news/news/post-2027-eu-budget-be-careful-what-you-wish-for/?cmplz-force-reload=1730046922129>

¹⁷² <https://cor.europa.eu/en/news/thriving-rural-areas-are-key-eus-future-regions-and-cities-underline>

"Die populistische Revolte wird entlang territorialer Trennlinien aufgebaut und wird in erster Linie den Gebieten zum Schaden gereichen, die sie vorantreiben..."

...das heißt, die dynamischeren, vielfältigeren und wohlhabenderen städtischen Agglomerationen, die am besten unter Bedingungen gedeihen, die der *"führende Denker in Sachen Kreativität"* Richard Florida¹⁷³ mit dem Akronym **"3T"** bezeichnet hat: Talent, Technologie und Toleranz. Denken Sie nur an das Brexit-Votum im Jahr 2016, eines der ersten Ereignisse in der Kaskade der Rache an der Wahlurne - das zweite dieser Art folgte mit der Wahl von Donald J. Trump zum 45. Präsidenten der Vereinigten Staaten...und zum 47., um dem Ganzen die Krone aufzusetzen.

In meinem Beitrag **"LEADER Reloaded"** für die gleichnamige Konferenz¹⁷⁴ in der portugiesischen Stadt Évora im Jahre 2018 hatte ich auf die latente Gefahr hingewiesen, die in der Entfremdung des ländlichen Raums lauert. Die in diesem schon einige Jahre alten Beitrag zitierten *"Forderungen nach einer radikalen Erneuerung von LEADER"* klingen beklemmend aktuell, allein schon deshalb, weil sie von den zuständigen Behörden ignoriert wurden.¹⁷⁵

Nicht nur das Gefühl, abgehängt zu sein, sondern auch das Bewusstsein, zunehmend von Transfereinkommen abhängig zu sein, sowie der gefühlte Verlust von Autonomie und Eigenständigkeit tragen zu einer schwelenden Unzufriedenheit und dem Bedürfnis nach Rache an den Wahlurnen bei. Rodríguez-Pose erklärt, dass diese beunruhigenden Tendenzen durch eine bessere Regionalpolitik bekämpft werden sollten:

*"Die koordinierte und systematische Erschließung des ungenutzten Potenzials in allen Regionen erfordert politische Maßnahmen, die nicht auf die Bereitstellung von Transferleistungen oder Wohlfahrt abzielen, sondern auf die Verbesserung der Chancen der meisten Gebiete, unabhängig von ihrem Entwicklungsstand oder ihrer wirtschaftlichen Entwicklung und unter Berücksichtigung der lokalen Gegebenheiten. In diesem Szenario ist es unabdingbar, institutionelle Leerläufe und Engpässe zu beseitigen und den Schwerpunkt auf Kompetenztransfer zu legen, indem Maßnahmen zur Verbesserung der Ausbildung, zur Förderung des Unternehmertums und zur Erleichterung der Aneignung von Wissen und Innovation ergriffen werden.... Es gibt keine hundertprozentige Garantie dafür, dass diese Art von Politik alle Risiken eindämmen kann, aber sie bietet die besten Möglichkeiten, die Chancen der Menschen und Leistungsträger*innen zu verbessern, sodass sie, wo immer sie wohnen und arbeiten, erfolgreich sein können und ein schönes Leben haben. Wenn wir es nicht einmal versuchen, machen wir die Dinge nur noch schlimmer, versäumen wirtschaftliche Entwicklungsmöglichkeiten und beschwören eine Welt herauf, in der die Rache der ‚Orte, die keine Rolle spielen‘, voll und ganz verständlich ist, und in der fortdauernde wirtschaftliche, soziale und territoriale Konflikte die wirtschaftlichen, sozialen und politischen Grundlagen aushöhlen, auf denen der gegenwärtige und zukünftige Wohlstand beruht."*¹⁷⁶

¹⁷³ <https://www.euractiv.com/section/innovation-industry/news/talent-technology-and-tolerance-key-to-attracting-creative-workers/>

¹⁷⁴ Organisiert vom europäischen LEADER-Netzwerk ELARD und dem portugiesischen LEADER-Netzwerk MinhaTerra vom 26. bis 28. September 2018 in der portugiesischen Stadt Évora.

¹⁷⁵ Lukesch R. 2018, S. 11. Diese Konferenz wurde als Fortsetzung einer Konferenz konzipiert, die in der LEADER+ Periode von der Beobachtungsstelle für den ländlichen Raum am 22. und 23. November 2007 am selben Ort organisiert wurde, um über die Ergebnisse von "15 Jahre LEADER" zu reflektieren.

¹⁷⁶ Rodríguez-Pose A. 2017, S.32-24.

Die Reise geht weiter

Nach all den konzeptionellen Änderungen, von denen die meisten positiv zu bewerten sind, wird die Umsetzung von LEADER/CLLD in den meisten Ländern immer komplizierter, sodass die Lokalen Aktionsgruppen gezwungen sind, erhebliche Kräfte für die Lösung von Verwaltungsproblemen einzusetzen, was viele Projektwerber*innen entmutigt, da sie nicht über genügend Geldreserven verfügen, um auf die Auszahlung der öffentlichen Kofinanzierung zu warten.

Das Grundmotiv der Innovation bleibt jedoch auf der Tagesordnung, auch wenn sie von Land zu Land sehr unterschiedlich verstanden und ausgestaltet wird; dynamischere LEADER-Gruppen sind unermüdlich dabei, gemeinsam mit ihren Verwaltungsbehörden Lösungen zu finden, die die Umsetzung ihrer Projekte erleichtern.

Auch haben einige Mitgliedstaaten trotz so mancher Verzögerungen beim Beginn der Programmplanungszeiträume Wege gefunden, die regionalen Beratungskräfte vor Ort zu halten, um den Verlust von Know-how zu vermeiden, der in vielen Ländern eintrat, sobald die Finanzierung der technischen Hilfe eingestellt wurde.

Im Gegensatz zu den Anfängen von LEADER sind die ländlichen Gebiete und die Bevölkerung heute durch soziale und institutionelle Netzwerke vertreten. Der ländliche Raum hat eine Stimme. Es stellt sich jedoch die Frage, wie viel politisches Gewicht sie im Vergleich zu anderen, gut vertretenen Interessengruppen der agroindustriellen Stakeholder oder der Ballungsräume gewonnen haben.

Aber es gibt sie, eine unerschütterliche Schar von ländlichen Aktivist*innen, Landwirt*innen, Akademiker*innen und anderen Expert*innen, deren Hauptaugenmerk stets auf dem Potenzial kleinstrukturierter, vielfältiger, kreislauforientierter und resilienter Produktionssysteme im Einklang mit der Regenerationsfähigkeit der natürlichen Umwelt und der pluriaktiven Natur der ländlichen Wirtschaft lag. Deren Perspektiven manifestieren sich im kontinuierlichen Dialog in den Netzwerken und Publikationen von Wissenschaftler*innen rund um die **Groupe de Bruges**¹⁷⁷ und in den Taten engagierter Expert*innen, Beamt*innen und Praktiker*innen in der **Via Campesina-Bewegung**, der **Agricultural and Rural Convention (ARC2020)**¹⁷⁸ oder dem **Europäischen Forum Synergies**¹⁷⁹, die eng mit den Netzwerken rund um **LEADER**, **ELARD**, und dem **Europäische Parlament für den ländlichen Raum**¹⁸⁰ verwoben sind.

¹⁷⁷ Der letzte Satz ihres Leitbildes: "Wir betrachten Lebensmittel, Umwelt und ländliche Gebiete von einem ganzheitlichen, integrierten Systemansatz aus, der die verschiedenen Ebenen (lokal bis global) der Verwaltung (öffentlich und privat) einbezieht, um die ökologische Modernisierung der Landwirtschaft zu erreichen." <https://groupebruges.eu/>

¹⁷⁸ Dokumentiert in der ARC2020-Mitteilung vom Nov. 2010 (<https://www.arc2020.eu/communication/>) dessen Hauptautor, der verstorbene **Michael Dower**, wesentlich zu dieser Denkweise und der entsprechenden Praxis beigetragen hat (z.B. in seinen Tätigkeiten für das Europäische Parlament für den ländlichen Raum, siehe Fußnote 180). Siehe auch das **Projekt Seeds4All**, ein vitaler Ableger von ARC2020, der sich der Erhaltung der genetischen Vielfalt von Kulturpflanzenarten widmet.

¹⁷⁹ https://www.forum-synergies.eu/index_en.html

¹⁸⁰ Das Europäische Parlament für den ländlichen Raum, in dem heute 40 nationale Parlamente für den ländlichen Raum vertreten sind, hat seine Ursprünge in einer Initiative, die 1989 in Schweden mit der Bewegung "Hela Sverige ska leva" = "Ganz Schweden soll leben" begann. Diese Initiative zielte darauf ab, ländliche Gemeinden durch die Förderung lokaler Maßnahmen und Zusammenarbeit in ganz Schweden zu stärken, die Selbstbestimmung der ländlichen Bevölkerung zu fördern und die Politik auf nationaler Ebene zu beeinflussen. Das schwedische Modell des Rural Parliament inspirierte später auch andere europäische Länder, ähnliche ländliche Versammlungen für gemeinwesenbasierte Entwicklung und Interessenvertretung zu schaffen. Mit dem EU-Beitritt Schwedens machte **Staffan Bond**, einer der Gründer des Schwedischen Ländlichen Parlaments, die LEADER-Gemeinschaft mit dem Modell vertraut und trug dazu bei, dass es über die Heranführungs-NGO PREPARE auch unter den EU-Beitrittskandidaten Anklang fand. Schließlich wurde das Europäische Parlament für den Ländlichen Raum im Jahr 2013 von drei Netzwerken gegründet: Die Europäische LEADER-Vereinigung für ländliche Entwicklung (ELARD), die Partnerschaft für das ländliche Europa (PREPARE) und die European Rural Community Association (ERCA), die ebenfalls auf Initiative von Staffan Bond im Jahr 2009 gegründet worden war.

Das Geschichte bleibt nicht stehen: Wie können mithilfe der Lehren aus der Vergangenheit die Zukunftsperspektiven verbessern?

Wachsende Vielfalt, steigende Komplexität

LEADER entstand in Zeiten eines sich erweiternden EU-Raums, in einer dynamischen Entwicklungsphase der EU-Institutionen und ihrer strukturpolitischen Instrumente. Noch in der EU 12 und 15 blieben die Herausforderungen für die ländlichen Gebiete in einem überschaubaren Rahmen. Bei aller Unterschiedlichkeit zwischen irischem Küstenland und alpinem Gebirge, zwischen skandinavischen Wäldern und andalusischen Olivenhainen fanden die an LEADER beteiligten Menschen im ländlichen Raum schnell einen Weg, sich zusammenzutun und voneinander zu lernen. Schottische Austern trafen auf sizilianische Zitronen.¹⁸¹

Die Europäische Kommission regte Aktionsforschungsprogramme im direkten Austausch mit Praktiker*innen, Expert*innen und Wissenschaftler*innen an. Der territoriale Zusammenhalt stand ganz oben auf der europäischen Agenda. Es herrschten Spielraum für institutionelle Innovationen und ein lebhafter Diskurs über lokale Entwicklung und Regionalpolitik, der zur Erprobung neuer Methoden und institutioneller Arrangements in einem politischen Klima führte, das partizipative, integrative, partnerschaftliche und Mehrebenenansätze förderte. Es war nicht immer eitel Sonnenschein, aber alles in allem schien die globale politische und wirtschaftliche Lage viel sicherer und vorhersehbarer als heute.

Der genetische Code von LEADER hat sich verbreitet und zu Varianten und Untervarianten geführt, die sich in den vielgestaltigen sozioökonomischen und Governance-Kontexten des ländlichen Europa herausgebildet haben. Die enorme Vielfalt der LEADER-Wirklichkeiten, die es heute in ganz Europa gibt, reicht von den riesigen Budgets und Infrastrukturinvestitionen, die von LEADER in Sachsen (Monofonds) und Sachsen-Anhalt (Multifonds) verwaltet werden, über thematische Teams, die an innovativen "Ankerprojekten" in einigen LEADER-Gruppen in Belgien arbeiten, bis hin zu kleinteiligen "sanften" Projekten in Frankreich, strukturerhaltenden Projekten in weiten Teilen Spaniens, Portugals und Polens, eher innovationsorientierten Ansätzen in Österreich und Deutschland sowie gemischten Modellen, die von allem etwas enthalten. Die LEADER-Saat hat in Südosteuropa und der Türkei, Lateinamerika, Cabo Verde, Mosambik und sogar in China gekeimt. Dass diese Realitäten und Ausgangspunkte so unterschiedlich sind, stellt zweifelsohne eine große Herausforderung dar. Und was den Stellenwert lokaler Partnerschaften in den ländlichen Gebieten Europas angeht, so erschwert diese immense Vielfalt die Formulierung gemeinsamer und kohärenter Perspektiven und Forderungen an die Politik.

Man beachte, dass nicht nur LEADER, sondern auch die ländlichen Gebiete selbst vielgestaltig, ja, auch ungleicher geworden sind, und auch die Muster der Ungleichheit sind sehr unterschiedlich. Das Einzige, was die ländlichen Gebiete abgesehen von der geringeren Bevölkerungsdichte gemeinsam zu haben scheinen, ist die Tatsache, dass die Wähler*innen auf dem Land deutlich mehr zu rechts- und autoritär-populistischen Parteien tendieren als die Bewohner*innen städtischer Ballungsgebiete.

¹⁸¹ Angeblich hat sich während eines transnationalen Kooperationsprojekts zwischen LAGs aus diesen Gebieten eine Liebesgeschichte mit anschließender Heirat entwickelt (eine der Geschichten, die während LEADER II die Runde machten).

Territoriale Ungleichheiten, ein unterschätztes Übel

In gewisser Weise hat sich die Vorhersage von Fabrizio Barca bewahrheitet, aber nicht genau so, wie er es gemeint hat, denn das Phänomen der "Rache an der Wahlurne" ist in allen Arten von ländlichen Gebieten zu beobachten, seien es wohlhabende oder rückständige, sei es, dass ihre Bevölkerung schrumpft oder wächst, höchstwahrscheinlich mit oder ohne LEADER (letzteres kommt zu selten vor, um einen evaluierungskonformen Vergleich zu ermöglichen). Wohl spielt **die Angst vor wirtschaftlicher Deprivation** dabei eine Rolle, aber die Situation scheint weitaus vertrackter zu sein. Es gibt kulturelle Faktoren wie Fremdenfeindlichkeit, Angst vor der Erosion traditioneller Gewissheiten und Werte, alles in allem eine **diffuse Angst vor dem Verlust der Kontrolle über das individuelle und gemeinschaftliche Leben**.

Die eklatanten Ungleichheiten auf globaler und regionaler Ebene, die durch mehr als vierzig Jahre einer vom neoliberalen Credo geprägten, in globalen Lieferketten strukturierten und zunehmend von grenzenlosen Tech-Giganten beherrschten Weltwirtschaft hervorgerufen werden, die Unfähigkeit (und der wachsende politische Unwille), dem Klimawandel und dem Verlust von Lebensräumen angemessen zu begegnen, sowie die Ausbreitung gewaltsamer Konflikte und regionaler Kriege¹⁸², hinterlassen bei den Menschen ein chronisches Gefühl der Unsicherheit, Ohnmacht und Orientierungslosigkeit. Schon vor dem Ausbruch von Covid19 und dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine schrieb Yves Champetier:

Unsere Demokratien sind in großer Gefahr. Verkrustet durch den Rückzug auf sich selbst, gegenseitige Angst und Misstrauen, das Aufkommen populistischer Bewegungen, das Gefühl, zurückgelassen zu werden. Die vielfältigen Krisen, die Europa erlebt hat (Banken- und Finanzkrise, Austerität, Migrationsströme...), haben zu einem spektakulären Anstieg des Euroskeptizismus geführt, wofür der Brexit nur ein anschauliches Beispiel ist. Die wachsende soziale und territoriale Kluft schwächt die Hoffnung auf einen besseren wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt, der seit der Einheitlichen Europäischen Akte und in seiner vollen Ausprägung seit dem Vertrag von Amsterdam (in Kraft seit 1999) ein Ziel der EU-Politik ist. Die Menschen fühlen sich einfach im Stich gelassen.¹⁸³

Globale Herausforderungen mit gebietsbezogenen Ansätzen verbinden

Tatsächlich scheint die bereichsübergreifende Kohäsionspolitik weitgehend von der Gemeinschaftsagenda verdrängt worden zu sein, und zwar durch Themen wie **unkontrollierte Einwanderung, Grenzsicherheit, den Verlust der globalen Wettbewerbsfähigkeit, Digitalisierung, die Pandora-Büchse der künstlichen Intelligenz, den Klimawandel, den fortschreitenden Verlust der biologischen Vielfalt** und die tiefgreifenden Transformationsprozesse, die als unverzichtbare Heilmittel beschworen werden. Verglichen mit dem schnellen Schiff, das sie noch in den Achtziger- und Neunzigerjahren des vergangenen Jahrhunderts gewesen zu sein scheint, ist die EU zu einem

¹⁸² Die UNO stellt fest, dass die Zahl der weltweiten Konflikte derzeit den höchsten Stand seit dem Zweiten Weltkrieg erreicht hat. Gleichzeitig hat das Uppsala Conflict Data Program (UCDP) hervorgehoben, dass das vergangene Jahrzehnt eine der tödlichsten Perioden für nichtstaatliche Gewalt, einschließlich Bandenkonflikten, war.

¹⁸³ Leicht veränderte Übersetzung von Yves Champetier/AEIDL/UNADEL 2019, S. 8.

Titanic-Kreuzfahrtschiff geworden, dessen Steuermechanismen den Eisbergslalom, den es vor sich hat, nur schwerlich bewältigen können.

Die Langfristige Vision für den ländlichen Raum/LTVRA (2021), die Territoriale Agenda 2030 (2020), der Europäische Green Deal (2019), der Digitale Kompass 2030 (2021), der achte Kohäsionsbericht (2022) - **sie alle betonen ortsbezogene, maßgeschneiderte, gemeinschaftsbezogene Ansätze, aber die oben genannten Anliegen spiegeln sich darin nur ungenügend.**

José Manuel Henriques von der Föderation Minha Terra schreibt:

Wenn ein "orts- bzw. gebietsbezogener" Ansatz auf der Mobilisierung des "endogenen Potenzials" beruht, wie im Barca-Bericht (2009) formuliert, und von der OECD (2009) als "Neues Paradigma der Regionalpolitik" bezeichnet wird¹⁸⁴, dann bedeutet die lokale Verwirklichung der ökologischen (Europäischer Green Deal) und der digitalen Transformation (Digitaler Kompass 2030) eine gewaltige Herausforderung; Die ökologische Transformation soll eine wirtschaftliche Umstrukturierung (zugunsten kohlenstoffarmer Aktivitäten) mit sich bringen und mithilfe des Just Transition Fund (auch bekannt als "Mechanismus")¹⁸⁵ Verarmung und soziale Ausgrenzung vermeiden; die digitale Transformation sollte sich der Herausforderung besserer öffentlicher und privater Dienstleistungen oder neuer wirtschaftlicher Möglichkeiten stellen, die durch eine verbesserte Konnektivität in ländlichen Gebieten begünstigt werden; er sollte aber auch vorhersehbare Risiken hintanhalten (Höhere Hürden im Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen; mangelnde digitale Kompetenz und Dequalifizierung; mangelnde Vorbereitung der Schulsysteme auf die Entwicklung der "Fähigkeiten des Roboterzeitalters"; Missbrauch digitaler Plattformen usw.).¹⁸⁶

Henriques zitiert auch das LTVRA, in dem es heißt, dass "*lokale Gemeinwesen am besten in der Lage sind, die relativen Stärken ihrer Gebiete zu erkennen, um darauf aufzubauen*", und dessen Schwerpunkt auf "*experimentellem Handeln, Lernen und Inwertsetzung*" liegt.¹⁸⁷ Dies kann sich in **sozialer Innovation** manifestieren, die die kombinierte Anwendung der LEADER-Merkmale¹⁸⁸ auszulösen vermag, als auch in **technologischer Innovation**, auf die der seit 2017 laufende **Smart Village-Ansatz** abzielt, nicht ohne die Bedeutung der Kopplung mit sozialer Innovation zu vernachlässigen.¹⁸⁹ LEADER-Gruppen oder andere gemeinwesenbasierte Organisationen sollten dort die treibenden Kräfte sein, wo sie existieren und florieren, aber dort, wo es diese Organisationen nicht gibt oder sie zu einfachen Schleusenwärtern von Geldern von oben nach unten degeneriert sind, sollte es zu einer radikalen Öffnung für neue Akteur*innen und frischen Ideen kommen. Einige Länder und Regionen haben in letzter Zeit Initiativen gesetzt, die zu interessanten Ergebnissen führen

¹⁸⁴ Eines sollte nicht unerwähnt bleiben: Da die Europäische Kommission sich von gebiets- und regionsorientierten Ansätzen zu distanzieren scheint und sich mehr und mehr auf die großen geopolitischen Herausforderungen konzentriert, bietet die OECD ein angesehenes internationales institutionelles Gegengewicht zugunsten ortsbezogener Ansätze. Durch Persönlichkeiten wie **Heino von Meyer** und in jüngerer Zeit **Enrique Garcilazo** (derzeitiger Leiter des Referats für regionale und ländliche Politik) haben sie eine wichtige Rolle bei der Entwicklung des **Konzepts der intelligenten Dörfer**, der **langfristigen Vision für ländliche Gebiete** und des **Pakts für den ländlichen Raum und seines Unterstützungsbüros** gespielt. Ich möchte diese Themen stärker in den Vordergrund rücken und einige der Vorschläge, die für die Zukunft diskutiert werden, im abschließenden Abschnitt berücksichtigen.

¹⁸⁵ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/finance-and-green-deal/just-transition-mechanism_en

¹⁸⁶ José Manuel Henriques (2024): *LEADER und die Zukunft des europäischen ländlichen Raums neu denken. Ein persönlicher Beitrag.* Federação Minha Terra.

¹⁸⁷ Europäische Kommission 2021: *Langfristige Vision des ländlichen Raums.* https://rural-vision.europa.eu/index_en

¹⁸⁸ Das Potenzial der LEADER-Methode, soziale Innovationen hervorzubringen, wurde in einer österreichischen empirischen Studie nachgewiesen (Lukesch u.a. 2019).

¹⁸⁹ [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2021\)](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2021))

können – auch wenn heute so ziemlich alles "smart" ist, so dass es auf den ersten Blick schwierig scheint, echte Innovationen von trivialen Reinszenierungen zu unterscheiden.

Jedenfalls ist und bleibt die fruchtbare Interaktion zwischen allen Ebenen, von der lokalen über die regionale und nationale bis hin zur EU-Ebene, ein entscheidender Faktor.

Erreichtes fortführen und Neues wagen

Um der Vielfalt der Herausforderungen gerecht zu werden, plädiert Henriques für eine Unterscheidung von "experimentellen" und "nicht-experimentellen" Programmen.

Experimentelle Programme gehen davon aus, dass *"unzureichendes Wissen in Bezug auf die anstehenden Probleme vorhanden ist... Angemessenes Wissen sollte durch direkte Beteiligung an transformativen Maßnahmen erzeugt werden."*¹⁹⁰ Wenn wir auf die Geschichte der europäischen Programme zurückblicken, erkennen wir **LEADER I** eindeutig als ein solches Programm. Es bot die Möglichkeit, *"tiefgreifende Kenntnisse"* über die Herausforderungen und ihre Natur zu gewinnen und die Möglichkeiten für angemessene Lösungen zu ermitteln, die mit dem Potenzial für einen Innovationstransfer in andere Kontexte oder für ein Mainstreaming durch Anpassungen in der öffentlichen Politik verbunden sind. Experimentelle Programme sind notwendigerweise klein (um das Risiko des Scheiterns gering zu halten). Dies bedeutet auch, dass laut Henriques *"die Projekte nicht nach der Schwere der Probleme ausgewählt werden, sondern nach der Fähigkeit, innovationsorientierte experimentelle Maßnahmen zu entwickeln"*. Ich möchte hinzufügen, dass dies nicht nur für Einzelprojekte gilt, sondern auch für die LEADER-Entwicklungsstrategien und die LAGs als deren Umsetzer.

Nicht-experimentelle Programme gehen davon aus, *"dass ausreichende Kenntnisse über die Probleme und ihre Art vorhanden sind"* und dass es bewährte Maßnahmen gibt, um Lösungen zu finden. Wenn wir einen nüchternen Blick auf die heutige Praxis der Umsetzung von **LEADER/CLLD** werfen, müssen wir feststellen, dass das gesamte System als nicht-experimentelles Programm angelegt ist. In nicht-experimentellen Programmen *"sind die (üblicherweise auf einem strategischen Plan basierenden) gewählten Maßnahmen direkt mit den als relevant erachteten territorialen Entwicklungserfordernissen verbunden: Es werden spezifische Finanzierungsmöglichkeiten genutzt, um die institutionellen, organisatorischen und technischen Voraussetzungen für strukturelevante Maßnahmen zu schaffen und ihre Tragfähigkeit sicherzustellen."*¹⁹¹

Beide Arten von Ansätzen haben ihre Vorzüge. **Experimentelle und nicht-experimentelle Ansätze sollten nebeneinander bestehen und sich gegenseitig ergänzen. Gegenwärtig vertritt LEADER/CLLD hauptsächlich die nicht-experimentelle Variante**, wobei immerhin einige experimentelle Aktionen in den durch Vereinfachungsmechanismen geschaffenen Nischen, den so genannten "Dachprojekten" oder "Kleinprojekten", und andere Ideen, die spontan in den LAGs hier und da auftauchen und sich in der Regel schnell über die LEADER-Netze ausbreiten, möglich sind.

Henriques plädiert für die Wiedereinführung des experimentellen Ansatzes durch einen *"LEADER/CLLD-Aktionsrahmen"*, der sich auf die territoriale Animation für die ortsbezogene Entwicklung konzentriert und in *"kleinen, auf freiwilliger Basis organisierten LAG-Netzen"*

¹⁹⁰ Henriques, S. 21.

¹⁹¹ Henriques, S. 22.

(thematische Netze, thematische Gruppen, 'Praxisgemeinschaften' usw.)“ operationalisiert wird. Dieser Aktionsrahmen bezöge sich auf „innovationsorientiertes Handeln, verschränkt mit Forschung und praxisorientiertem Monitoring.“¹⁹¹

Wir können zwar nicht Jahrzehnte von LEADER/CLLD zurückdrehen, um es zu verjüngen, aber wir können immerhin mit einer gewissen Genugtuung auf das Erreichte zurückblicken. **Ich denke, dass LEADER/CLLD in seiner institutionalisierten (nicht experimentellen) Form ein unverzichtbarer Bestandteil der territorialen, ortsbezogenen Politik ist und beibehalten werden sollte**, immer in dem Bestreben, seine Umsetzungsmechanismen einfacher, bürger- und gemeinwesenfreundlicher und insgesamt effektiver zu gestalten.

Es besteht jedoch die Möglichkeit – und meines Erachtens auch die Notwendigkeit –, eine experimentelle Programmkomponente einzurichten, die für LAGs zugänglich ist, die den Mut und die Kapazität haben, mehr zu tun als exzellente Umsetzungsarbeit. Wie diese experimentellen Vorreiter-LAGs identifiziert, als besonders förderungswürdig ausgewählt und von den Finanzierungs- und Unterstützungsstrukturen behandelt würden, lassen wir hier einmal beiseite. Zunächst müssten wir uns auf das Prinzip einigen.

Was wir instinktiv wissen und was wir niemals vergessen sollten, ist die Tatsache, dass engagierte Menschen auf lokaler und regionaler Ebene viel bewegen können, mittels institutioneller Zusammenarbeit, persönliche Begegnungen und lebhaften Diskussionen mit dem Ziel, dass sich die lokalen Akteure, die etwas bewegen können, **zu lokalem Engagement im Rahmen lokaler Pakte bekennen, um das Steuer herumzureißen**: Für qualitativ hochwertige Beschäftigung in einer energie- und kohlenstoffneutralen Kreislaufwirtschaft, für ein Ende der Bodenversiegelung und -degradation, für die Erhaltung und Wiederherstellung des natürlichen Erbes, das wir von unseren Kindern geliehen haben, und dafür, neue Bürgerinnen und Bürger, wo immer sie auch herkommen mögen, willkommen zu heißen und einzubeziehen und in Infrastrukturen zu investieren, die uns Dienstleistungen von höchster Qualität bieten und unseren Fußabdruck auf dem Stückchen Erde, das wir bewohnen und für unseren Lebensunterhalt nutzen, auf ein enkeltaugliches Maß reduzieren.

Wir sehen, wie Regierungen bei dem Versuch scheitern, gut gemeinte, aber weniger gut ausgearbeitete Lösungen für die oben genannten globalen Herausforderungen zu schaffen¹⁹². Man möchte im Sinne des bekannten Zitats von Samuel Beckett sagen: *Try again. Fail better!* Es gibt wohl einen gewissen Spielraum, aber die Grenzen sind eng gezogen. Wer auf höherer, also nationaler oder EU-Ebene wirksame Maßnahmen gegen Klimawandel und Umweltzerstörung einführen will, wird immer eine Mehrheit von mindestens zwei Dritteln¹⁹³ gegen sich aufbringen. Die riesigen und immer größer werdenden Disparitäten in Bezug auf Wohlstand, Einkommen, Karrieremöglichkeiten und Lebensqualität verurteilen einheitliche Maßnahmen von oben nach unten von vornherein zum Scheitern. Die Menschen glauben nicht, dass diese Lösungen funktionieren können, oder sie sind nicht bereit, den Preis dafür zu zahlen, oder sie glauben nicht einmal an die gute Absicht: "Kurz

¹⁹² Ein Beispiel aus Frankreich: die *Bewegung der "gilets jaunes"* 2019. <https://de.wikipedia.org/wiki/Gelbwestenbewegung>

¹⁹³ Eine von mir behauptete Faustregel: Ein Drittel interessiert sich überhaupt nicht für diese Themen; ein Drittel stimmt dem Befund und dem politischen Handlungserfordernis zu, lehnt aber jegliche konkrete Maßnahme ab, sobald sie ihre eigene Entscheidungssouveränität in Frage zu stellen droht. Dies ist keine wissenschaftliche Einschätzung. Sie basiert auf meiner eigenen Erfahrung aus fast fünfzig Jahren Nachhaltigkeitspredigten.

gesagt, in Fragen der ökologischen Transformation finden die Ansätze von unten nach oben und von oben nach unten nicht zusammen."¹⁹⁴

Es gibt jedoch Anzeichen dafür, dass die Agrarpolitik und die Politik für den ländlichen Raum einen neuen gemeinsamen Standpunkt finden könnten, wenn sie auf territoriale, gebietsbezogene Ansätze heruntergebrochen werden:

"In diesem Zusammenhang ist es wahrscheinlich, dass die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums und die Politik zur Modernisierung der Landwirtschaft durch die Ökologisierung und Diversifizierung der landwirtschaftlichen Tätigkeiten einerseits und die Rückgewinnung dünn besiedelter Gebiete als Entwicklungsressource zur Unterstützung der Energiewende und des ökologischen Wandels andererseits eine gemeinsame Basis finden werden."¹⁹⁵

Lokale Strategien und Aktionen werden zu Inkubatoren für planetarische Lösungen. Die Aufgabe lokaler Aktionsgruppen wird es sein, Laboratorien für den Wandel zu werden, indem sie visionäre Strategien entwickeln, adaptive Beteiligungs- und Lenkungsstrukturen einführen und eine Kultur des Respekts und der Neugier leben.

Hilfreiche Lernerfahrungen

Die Vergangenheit lehrt uns, dass jeder Neuanfang früher oder später auf bösartige Probleme stoßen wird. Probleme werden als bösartig („wicked“) bezeichnet, wenn es keine Lösung für sie gibt. Sie können bestenfalls „ausgeritten“ werden wie ein böser Sturm auf hoher See. Die wesentliche Aufgabe besteht darin, nicht unterzugehen.

Die erste Schwäche von LEADER und anderen ähnlich gelagerten Politikansätzen ist die **mangelnde Übertragbarkeit und Skalierbarkeit innovativer Ideen in die Mainstream-Politik**. Immer dann, wenn erfolgreiche experimentelle Programme mit den Mainstream-Politiken verknüpft oder sogar in diese integriert werden – ein wichtiger Schritt, um greifbare gesellschaftliche Veränderungen zu erzielen – wird der grüne Zweig auf des Lebens goldenem Baum, das experimentell Erfolgreiche, auf dem Amboss der Mainstream-Regulative zu einem Zahnrad in der großen Maschinerie zusammengeschmiedet und -geschweißt. Wenn wir das vermeiden wollen und einen "Cordon sanitaire" um die experimentellen Projekte schaffen, besteht die Gefahr, dass sie schlussendlich isoliert werden und in ihrer eigenen utopischen Suppe ertrinken. Daher müssen wir uns unaufhörlich der Frage stellen: Wie gestalten wir kreative Schnittstellen und Übergänge, die den experimentellen und den nicht-experimentellen Teil in einem Zustand des Miteinanders halten, in dem jeder von ihnen seine besonderen Vorzüge entfalten kann?

Die zweite Herausforderung ist der unvermeidliche **Versuch lokaler und regionaler Akteur*innen und Bewahrer*innen der bestehenden Ordnung, die Kontrolle über die lokale Partnerschaft zu erlangen**, sobald ihre Interventionen relevant werden und mehr Aufmerksamkeit erregen, als nur ein paar isolierte Aktionen es vermögen. Die lokale Ebene unterscheidet sich in Bezug auf die ungleiche Verteilung von Reichtum und Macht, auf Disparitäten und soziale oder wirtschaftliche Ausgrenzung in keiner Weise von anderen Skalenebenen. Je "repräsentativer" die LAG zu werden versucht – und das aus gutem Grund – desto mehr läuft sie Gefahr, in das Schema der Selbstreproduktion zu

¹⁹⁴ ANCT, S. 46.

¹⁹⁵ ANCT, S. 43.

verfallen, das mit "altem Wein in neuen Schläuchen" umschrieben wird. Daher müssen wir uns auch hier einer verzwickten Frage stellen: Wie erhalten wir die innovative, also „ruhestörende“ Funktion der LAG auf Dauer aufrecht, ohne die Anschlussfähigkeit an die lokal bestimmenden Kräfte zu verlieren?

Paul Soto fasst seine Erfahrungen mit guten Absichten, die zu weniger guten Ergebnissen führen, unter drei Mängeln zusammen, die er als "**die drei Reiter der Apokalypse**"¹⁹⁶ bezeichnet:

1. Die Aushöhlung der dezentralisierten (LAG-basierten) Finanzgebarung und die Vermehrung von bürokratischen Kontrollinstanzen und -mechanismen.
2. Unzureichende Kapazitäten sowohl auf lokaler Ebene als auch, was sehr wichtig ist, entlang der gesamten Programmumsetzung von ganz oben bis zum Projektwerber oder der Projektwerberin, was sich als besonders prekär in Gebieten erweist, die wenig Erfahrung mit gemeinwesenbasierten Aktionen haben, die mit inkompetenten Führungsstrukturen und -persönlichkeiten kämpfen, über schwach ausgeprägtes Sozialkapital verfügen und deren Management- und Beratungskräfte in Bezug auf Kompetenz und Motivation nicht entsprechen.
3. Vereinnahmung durch öffentliche Stellen, politische Parteien und bestimmte Interessengruppen.

Die Verbesserungsvorschläge von Paul Soto (aus dem Jahr 2016, aber immer noch hochaktuell) basieren auf drei wesentlichen Gedanken:

- **Demokratisierung der lokalen Finanzierung, unterstützt durch eine obligatorische Mindestreserve für gemeinwesenbasierte lokale Entwicklung und Innovation in allen relevanten Fonds**, ohne vorvereinbarte Zweckbindungen, für die Unterstützung gemeinwesenorientierter Investitionen in strategische lokale Vermögenswerte und Infrastrukturen (z. B. kommunaler Landkauf, Energiegemeinschaften, Glasfasernetze in lokalem Besitz, lokal betriebene Sozial-, Gesundheits- und Bildungseinrichtungen usw.) unter Verwendung verschiedener Finanzierungsquellen und -formen (rollierende Fonds, Crowdfunding, freiwillige Arbeit und Beiträge, private Beiträge, Starthilfen usw.);
- **Aufbau von Kapazitäten und Vertrauensbildung horizontal (lokale Partnerschaft) und vertikal (Mehrebenen-Governance)**, wobei ausdrücklich anerkannt wird, dass es kein LEADER-Einheitsmodell für alle Arten von Gebieten geben kann, und unter Berücksichtigung der verschiedenen Rollen, die LEADER je nach den lokalen Bedürfnissen und dem Vorhandensein anderer Fördermechanismen in dem Gebiet spielen kann, einschließlich des obligatorischen (und kontinuierlichen) Austauschs und des Aufbaus von Kapazitäten für LAG-Teams und andere Akteur*innen entlang der gesamten LEADER-Umsetzungsstrukturen.
- **Klärung der Spielregeln für kreative Partnerschaften zwischen dem öffentlichen Sektor, dem Privatsektor und der Zivilgesellschaft**: Ausgewogenheit und Verhältnismäßigkeit sind wichtige Parameter, aber der Fokus muss sich stärker als bisher auf Reichweite, Engagement, Mobilisierung und Empowerment verlagern. Die Regeln des Engagements müssen nach innen inklusiver sein – um nicht nur benachteiligte Gruppen, sondern auch verborgene Stimmen (die man bislang nicht wahrnahm oder wahrnehmen wollte) zu mobilisieren – und nach außen offener, um Zugänge zu bislang unerschlossene Quellen von Ideen und Ressourcen (Wissenschaft, Unternehmen, Partnerregionen, Diaspora) zu bahnen. LAG-Partnerschaften

¹⁹⁶ Zitiert aus einem Papier von Paul Soto zur Vorbereitung eines Treffens mit LEADER-Experten (Gilda Farrell, Samuel Thirion und andere) in ihrem Institut CARMEN in Südportugal anlässlich des 25-jährigen Bestehens von LEADER. Vielen Dank an Paul für die Zusendung dieses Papiers mit der E-Mail vom 10. Oktober 2024.

und -Teams müssen über ausreichende Ressourcen (und Fähigkeiten) verfügen, die über die für die Verwaltung aufgewendete Zeit weit hinausgehen, um die lokalen Gemeinwesen zu organisieren, zu animieren und zu begleiten.

Gedankensplitter über künftige Instrumente der Umsetzung

Dies ist zwar nicht der richtige Ort, um über das Für und Wider der verschiedenen Governance-Optionen für LEADER/CLLD auf EU-Ebene zu spekulieren. Aber ich führe sie hier in aller Kürze in der Reihenfolge von der wahrscheinlichsten bis zur unwahrscheinlichsten Option auf:

- 1 **Business as usual:** LEADER obligatorisch für ländliche Entwicklung, CLLD fakultativ für Küsten- wie urbane Gebiete.¹⁹⁷
- 2 **Enhanced CLLD:** CLLD obligatorisch für alle Regionstypen mit einem Mindestanteil von 5-10% in den entsprechenden Finanzierungsinstrumenten.
- 3 **Ein fakultativer CLLD-Fonds:** Ein eigener zweckgebundener Sub-Fonds für die lokale Entwicklung, der für lokale Aktionsgruppen in ländlichen, Küsten- und städtischen Gebieten zugänglich ist.
- 4 **Ein obligatorischer CLLD-Fonds:** Ein eigener zweckgebundener Fonds für die lokale Entwicklung in allen ländlichen, Küsten- und städtischen Gebieten mit einem Mindestanteil von 5-10% des national definierten EU-Haushaltsvolumens.

Wie die geschätzte Leserin und der geschätzte Leser vielleicht erraten können, bin ich am ehesten geneigt, für die unwahrscheinlichste Variante 4 zu werben. Wenn CLLD sein volles Potenzial entfalten soll, wie es in den ersten Tagen seiner ersten Auflage 2014 erhofft wurde, und wenn man bedenkt, dass diese Hoffnungen enttäuscht oder zumindest drastisch gedämpft wurden, **muss es auf europäischer und nationaler Ebene eine verstärkte und gleichberechtigte Netzwerkunterstützung für alle CLLD-Varianten geben, die ländliche, die Küsten- und die städtische Variante;** mit viel mehr Verflechtungen und Möglichkeiten für ländliche, küstennahe und städtische LAGs zur Zusammenarbeit. Drei Agenturen parallel zu betreiben, wäre nun wirklich nicht sinnvoll. Daher schlage ich vor, die Koordinierungs- und Unterstützungsstelle für die Vernetzung als eine gemeinsame Agentur mit drei Abteilungen und einem starken gebietsübergreifenden Rückgrat zu konzipieren.

Lachen gegen den Wind

Millennials und GenZ übernehmen nach und nach die Positionen als unabhängige Expert*innen, Entwicklungsberater*innen oder als Verwaltungsbeamt*innen. In der Wachstums- und Aufbauphase von LEADER waren sie nicht involviert gewesen; heute bewältigen sie das stark institutionalisierte und komplexe System mit viel geringeren Freiheitsgraden. Sie haben vielleicht gelernt, LEADER/CLLD als ein engmaschiges, manchmal widersprüchliches Geflecht von Regeln und Mechanismen zu begreifen, das den emanzipatorischen Schwung der Anfangszeit kaum noch widerspiegelt. Für sie sind die Multi-Akteurs-Partnerschaften und die LAG-Büros und -Mitarbeiter etwas so Selbstverständliches wie Rathäuser, Sportvereine oder Supermärkte.

- Dieses Maß an Selbstverständlichkeit stellt eine große Errungenschaft dar, aber sie kann wie ein Sedativum wirken. Allzu leicht kann die Normalität zunächst in blinde Routine und in weiterer Folge in Sklerose umschlagen. In diesem **dystopischen Szenario** sähen wir in Zukunft lediglich

¹⁹⁷ Oder deren Äquivalente für den Fall, dass der "Einzelplan für jeden Mitgliedstaat" Wirklichkeit wird (siehe oben und Abbildung 6).

zusätzliche Verwaltungsmechanismen und bürokratischen Verfahren, um öffentliche Gelder von ganz oben auf die lokale Ebene rieseln zu lassen. Ein solcher LEADER-Zombie würde eine nächste Runde von Haushaltskürzungen nicht überleben.

- **Das Good-Practice-Szenario wäre, dass die LAGs in ländlichen Gebieten ihre Rolle als fonds- und zweckübergreifende lokale Entwicklungsagenturen konsolidieren**, also hauptsächlich nicht-experimentelle Projekte durch Vernetzung, Schulung und Bildung unterstützen, aktuelle Themen aufgreifen, um technologische und organisatorische Innovationen zu fördern und die lokalen Kapazitäten zur Bewältigung der anstehenden Herausforderungen stärken, indem sie ihrer Region helfen, widerstandsfähiger und ressourcenstärker zu werden, kurz gesagt, dazu beitragen, dass die lokale Bevölkerung, insbesondere deren jüngerer Teil, mehr und bessere Möglichkeiten für ein erfülltes Leben vorfinden. Die LAGs kennen und praktizieren die dreifache Funktion, die sie in diesem Szenario erfüllen: als **Projektunterstützungsagentur**, die **Vernetzungsstelle** und als **soziales Unternehmen**.
- Es gibt Raum für mehr: **Ein visionäres Szenario wäre, dass lokale Aktionsgruppen zu Laboratorien der Transformation¹⁹⁸ werden**, in denen Menschen, Unternehmen und Organisationen zusammenkommen, ihre unterschiedlichen Ansichten und Interessen diskutieren und aushandeln und auf der Grundlage von **lokal/regional ausgehandelten Multi-Akteurs-Vereinbarungen oder -Pakten** neue Wege für wirtschaftliche, soziale, kulturelle und ökologische Handlungsweisen erdenken und beschreiten, indem sie Professionalität mit Leidenschaft verbinden, den Mut haben, sich selbst und den Status quo in Frage zu stellen, zu lernen, ernste Herausforderungen wirklich ernst zu nehmen, unermüdlich neue Menschen und Sichtweisen einzuladen und einzubeziehen, Lösungen für übermorgen zu erproben, provokativ und empathisch zu handeln und dennoch die Leichtigkeit des Seins zu spüren, wenn sie zusammensitzen und grundlos fröhlich sind.

¹⁹⁸ Ganz im Sinne der **OECD-Agenda für den ländlichen Raum für Klimaschutz**, die auf der COP 26 in Glasgow (2021) vorgestellt wurde. Sie stützt sich auf vier Säulen: Ortsbezogene Politik; Geografie der Möglichkeiten; lokale Selbstbestimmung; verbesserter Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen. Siehe die Präsentation von **Enrique Garcilazo** (OECD) im Rahmen des **Policy Lab des Pakts für den ländlichen Raum** zum Thema "*Setting the Scene Challenges and Opportunities in the Green Transition for Rural Communities*" (19. September 2024 online): https://www.youtube.com/watch?v=L-6il1Xpu9A&list=PLG1wdlKpOOX0nYOrpxzIxnu7aMyXG_Q&index=5

Zusammenfassung: Die wichtigsten Vorschläge aus dieser Abhandlung

- In dem Bestreben, Spitzenleistungen zu erbringen und den Erwartungen gerecht zu werden, die seit jeher in CLLD/LEADER gesetzt wurden, ist seine künftige Rolle und sein Platz im politischen Umfeld
 - (a) weiterhin ein erfahrener Anbieter von **ortsbezogener und endogener lokaler Entwicklung in ländlichen, städtischen und Küstengebieten Europas** zu sein und
 - (b) ein **Labor für die Transformation zu nachhaltigen Gesellschaften** zu werden.
- Die doppelte, sowohl nicht-experimentelle als auch experimentelle Rolle von CLLD/LEADER ist am besten gewährleistet, wenn seine Umsetzung **in allen national definierten EU-Haushaltsvorschlägen mit einem Mindestsatz von 5 bis 10 % verbindlich vorgeschrieben** wird.
- Um die Umsetzungsmechanismen zu verbessern und zu verstärken, werden die LEADER Communities in den Mitgliedstaaten (Lokale Aktionsgruppen, Netzwerke, engagierte Beamt*innen in den Verwaltungsbehörden und zwischengeschalteten Stellen) aufgefordert, **ständige Dialogplattformen einzurichten und gestaltend einzugreifen** (wo immer dies für notwendig erachtet wird) zur
 - **Verbesserung der finanziellen Kapazitäten, der organisatorischen Stellung und der Nachhaltigkeit der lokalen Aktionsgruppen** und damit ihrer langfristigen Eigenständigkeit,
 - **Stärkung der Beziehungen und Rückkoppelungen** mit anderen Akteuren in und um ihren territorialen Zuständigkeitsbereich sowie (vertikal) mit den Behörden und Institutionen, die Einfluss auf die Interventionsrahmen haben,
 - **Umgestaltung der Lenkungs- und Verwaltungsstrukturen sowie Stärkung der Beteiligungsorientierung der LAGs**, um sicherzustellen, dass sowohl die nicht experimentellen als auch die experimentellen Maßnahmen angemessen koordiniert und verwaltet werden können.
- Um ein glaubwürdiges und schlagkräftiges Auftreten in der politischen Arena vorzubereiten, wenn es darum geht, die Bedingungen für den mittelfristigen Finanzrahmens 2028-2035 auszuhandeln, sollte spätestens **im Frühjahr 2026** ein europäischer Kongress organisiert werden, der Vertreter*innen der LEADER/CLLD-Communities in ländlichen, städtischen und Küstengebieten zusammenruft: ein **europäischer Kongress für gemeinwesenbasierte lokale Entwicklung, der den Pfad für eine gemeinsame Zukunftsperspektive und Weiterentwicklung legen soll**.

Literaturverzeichnis

- AEIDL 1997: *Innovation und ländliche Entwicklung*. Europäische Beobachtungsstelle LEADER II, Dossier Nr. 2. Bruxelles. https://resource-centre.aeidl.eu/GED_CYY/194878091205/LEADER_INNOV-EN.pdf
- AEIDL 1998: *Auf dem Weg zu einer neuen Initiative für die ländliche Entwicklung*. 800 Führungspersönlichkeiten geben ihre Meinung ab. Zeitschrift Nro. 16, Winter 1997-1998. Bruxelles. https://resource-centre.aeidl.eu/GED_CYY/195023591320/LEADER_Mag16-EN.pdf
- AEIDL 1998: *Methodischer Leitfaden für die Analyse des lokalen Innovationsbedarfs*. Europäische LEADER-II-Beobachtungsstelle, Bruxelles. https://ec.europa.eu/enrd/sites/default/files/leaderii_dossiers_methodology_local-innovation.pdf
- AEIDL 1999a: *Bewertung des Mehrwerts des LEADER-Konzepts*. Europäische LEADER-II-Beobachtungsstelle, Dossier Nr. 4. Bruxelles. <https://resource-centre.aeidl.eu/ListRecordVisio.htm?idlist=1&record=19159294124919774769>
- AEIDL 1999b: *Territoriale Wettbewerbsfähigkeit*. Dossier Ländliche Innovation, Teil 1, Europäische LEADER-II-Beobachtungsstelle, Bruxelles.
- AEIDL 2000a: *Soziale Wettbewerbsfähigkeit*. Dossier Ländliche Innovation, Teil 2. Europäische LEADER-II-Beobachtungsstelle, Bruxelles.
- AEIDL 2000b: *Ökologische Wettbewerbsfähigkeit*. Dossier Ländliche Innovation, Teil 3. Europäische LEADER-II-Beobachtungsstelle, Bruxelles. <https://resource-centre.aeidl.eu/ListRecordVisio.htm?idlist=1&record=19159342124919775249>
- AEIDL 2000c: *Wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit*. Dossier Ländliche Innovation, Teil 4. Europäische LEADER-II-Beobachtungsstelle, Bruxelles. <https://resource-centre.aeidl.eu/ListRecordVisio.htm?idlist=1&record=19159341124919775239>
- AEIDL 2000d: *Ausbildung zur Förderung der territorialen Entwicklung*. Europäische Beobachtungsstelle für LEADER II, Bruxelles.
- AEIDL 2001: *Globale Wettbewerbsfähigkeit der ländlichen Gebiete*. Dossier Ländliche Innovation, Teil 5. Europäische LEADER-II-Beobachtungsstelle, Bruxelles. <https://resource-centre.aeidl.eu/ListRecordVisio.htm?idlist=1&record=19159350124919775329>
- ANCT (Agence Nationale de la Cohésion des Territoires) 2024 : *Ländliche Gebiete und ländliche Politik in Europa. Vergleichender Ansatz für fünf Länder: Deutschland, Spanien, Estland, Irland und Polen*. Paris.
- Barca F. 2009: *Eine Agenda für eine reformierte Kohäsionspolitik. Ein ortsbezogener Ansatz zur Erfüllung der Herausforderungen und Erwartungen der Europäischen Union*. Unabhängiger Bericht, erstellt im Auftrag von Danuta Hübner, Kommissarin für Regionalpolitik. Bruxelles, April 2009.
- Boci M.; De Vet J.M.; Pauer A. 2014: *"Gold-plating" im ELER: Inwieweit tragen nationale Vorschriften unnötig zur Komplexität bei und erhöhen damit das Fehlerrisiko?* Bruxelles: Generaldirektion Interne Politikbereiche der Union. Febr. 2014. Brunet R. 2002: *Lignes de Force de l'Espace Européen*. Mappemonde 66, 2002.2. <https://www.mgm.fr/PUB/Mappemonde/M202/Brunet.pdf>
- Bryden J. 2010: *Lokale Entwicklung*. Kapitel 23 in: Hart K., Laville J-L. und Cattani A.D.: *The Human Economy*. Cambridge, Policy Press.
- Champetier, Y. 2003 : *Un exemple de nouveau management public local : L'initiative LEADER en faveur des zones rurales*. Bericht für die Interamerikanische Entwicklungsbank, Washington DC.
- Champetier, Y. 2019: *L'Europe, acteur majeur du développement des territoires*. AEIDL/UNADEL <https://leaderfrance.fr/wp-content/uploads/2019/03/champetier-unadel-fr1.pdf>
- Champetier, Y. 2020: Unveröffentlichtes Manuskript.

Chatzichristos G., Nagopoulos N. und Poulimas M. 2021: *Neo-Endogene Ländliche Entwicklung: Ein Weg zur Wiederbelebung des ländlichen Europas*. Ländliche Soziologie, Bd. 86, Ausgabe 4.

De Carvalho F.P.R. et al. (2016): Endogene Retroviren: eine evolutionäre Geschichte.

Denieul P-N. 2008: Développement social, local et territorial: repères thématiques et bibliographiques sur le cas français. Monde en développement, Vol 36-2008/2 no.142; S.113-142.

Europäische Kommission/Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung: *"Empowering rural stakeholders in the Western Balkans"*. Bericht verfasst von Michael Dower, Hauptberichterstatte der Westbalkan-Wanderworkshops und -Konferenz 2014 und ehemaliger Koordinator der PREPARE-Partnerschaft für den ländlichen Raum in Europa.

Europäische Kommission/Dezernat für Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Integration 1922: *Der ESF und die von der Gemeinschaft betriebene lokale Entwicklung: Lehren für die Zukunft*. ESF-Plattform für transnationale Zusammenarbeit. Gemeinschaft der Praxis für soziale Innovation. Bruxelles. Verfasst von Leda Stott (Studienleitung), Karolina Jakubowska, Inga Pavlovaite, Nazia Chowdhury und Astrid Hampe-Nathaniel, geprüft von Urszula Budzich Tabor und Stefan Kah.

Erik O. Eriksen und John E. Fossum 1999: *Die Europäische Union und die postnationale Integration*. ARENA-Arbeitspapiere 99/9.

https://www.iatp.org/sites/default/files/The_European_Union_and_Post-national_Integrati.pdf

Europäischer Rechnungshof (ECR) 2010: Sonderbericht über die Umsetzung des LEADER-Konzepts. Sonderbericht Nr. 5, Luxemburg.

https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR10_05/SR10_05_EN.PDF

Europäischer Rechnungshof (ECR) 2022: Sonderbericht: LEADER und gemeinwesenbasierte lokale Entwicklung erleichtert lokales Engagement, aber zusätzlicher Nutzen noch nicht ausreichend nachgewiesen. Sonderbericht Nr. 10, Luxemburg.

https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR22_10/SR_Leader_EN.pdf

Kontaktstelle des EU-GAP-Netzwerks: *Bewertung des Mehrwerts von LEADER*. Leitlinien. Mai 2024, Bruxelles.

Glatz H., Scheer G. 1981: *Autonome Regionalentwicklung, eine neue Dimension des Regionalismus?* Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, Band 10, 1981, Wien.

Holland John H. 2006: *Das Studium komplexer adaptiver Systeme*. Zeitschrift für Systemwissenschaft und Komplexität. 19 (1): 1-8.

Kah, S. (2024): *Multi-funded CLLD: Background paper and outcomes of the workshop in Slovenia*. EU CAP Network. Bruxelles, Januar 2024.

Kuentler P. 1984: *Lokale Beschäftigungsinitiativen in Westeuropa*. International Labour Review. Band 123, Nr. 2, 1984, S. 221 f.

Laine, M. und Champetier, Y. (2023) : *35 Jahre LEADER I. Ein Rückblick auf 35 Jahre*. Diashow präsentiert auf der Jubiläumstagung. Bruxelles.

Lukesch, R. 2018: *LEADER Reloaded*. Conference Paper für die gleichnamige Konferenz, die von ELARD am 27. und 28. September 2018 in Évora, Portugal, organisiert wurde. <https://elard.eu/wp-content/uploads/2020/04/I20-20181009XLEADERXRELOADEDXPAPERXROBERTXLUKESCH.pdf>

Lukesch, R.; Ecker, B.; Fidschuster, L.; Fischer, M.; Gassler, H.; Mair, S.; Philipp, S.; Said, N. (2019): *Analyse der Potenziale Sozialer Innovationen im Rahmen von LEADER 2014-2020*. ÖAR und ZSI, Wien.

Mc Cann P. 2023: *Wie haben sich ortsbezogene Maßnahmen bisher entwickelt und wozu dienen sie heute?* Vortrag auf Workshop 1 der OECD-EC High Level Workshop Series: Place-Based Policies for the Future (Ortsbezogene Politiken für die Zukunft). 14. April 2023.

Menasse, R. 2024: *Die Welt von morgen. Ein souveränes demokratisches Europa und seine Feinde*. Suhrkamp, Berlin.

OECD 2009: *Regions Matter*. Wirtschaftliche Erholung, Innovation und nachhaltiges Wachstum. Paris.

Rodríguez-Pose, A. (2017): Die Rache der Orte, die keine Rolle spielen (und was man dagegen tun kann).). Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, 11 (1). S. 189-209.
https://eprints.lse.ac.uk/85888/1/Rodriguez-Pose_Revenge%20of%20Places.pdf

Ruffin F. 2024: À *Jaques Delors, le grand marché unique européen reconnaissant*. Nachruf in Le Monde Diplomatique, Februar 2024.

SBE/ERCA 2024: Kompass für lokales Empowerment im ländlichen Raum. Mai 2024.

Schakel A. H. 2020: *Multi-Level-Governance in einem "Europa mit den Regionen"*. Sage Journals, August 20, 2020.

Entwicklungsbericht 2009 der Weltbank: Umgestaltung der Wirtschaftsgeographie. Washington.

ZEF (Zentrum für Entwicklungsforschung) 2020: *Auswirkungen der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU auf den Handel mit Afrika und die landwirtschaftliche Entwicklung Afrikas*. ZEF Policy Brief No.36. Bonn, August 2020.

Repertorium der LEADER II- und FARNET-Veröffentlichungen

Direkte Links zu LEADER-II-Veröffentlichungen

LEADER-Methodenbibliothek ¹⁹⁹	
Umwelt	• Ökologische Wettbewerbsfähigkeit: Schaffung einer territorialen Entwicklungsstrategie im Lichte der LEADER-Erfahrungen (Ländliche Innovation - Dossier Nr. 6/3 - Juni 2000) • Erneuerbare Energieträger, nachhaltige Energieträger [Leitfaden zur Methodik - Oktober 1999]
Methodik	• Transnationale Zusammenarbeit im Rahmen von LEADER II: Lehren aus der Vergangenheit, Instrumente für die Zukunft [Ländliche Innovation - Dossier Nr. 11 - März 2001] • Globale Wettbewerbsfähigkeit der ländlichen Gebiete: Schaffung einer territorialen Entwicklungsstrategie im Lichte der LEADER-Erfahrung [Ländliche Innovation - Dossier Nr. 6/5 - Februar 2001] • Wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit: Schaffung einer territorialen Entwicklungsstrategie im Lichte der LEADER-Erfahrungen (Ländliche Innovation - Dossier Nr. 6/4 - Juli 2000) • Soziale Wettbewerbsfähigkeit: Schaffung einer territorialen Entwicklungsstrategie im Lichte der LEADER-Erfahrungen (Ländliche Innovation - Dossier Nr. 6/2 - Juni 2000) • Territoriale Wettbewerbsfähigkeit: Schaffung einer territorialen Entwicklungsstrategie im Lichte der LEADER-Erfahrungen (Ländliche Innovation - Dossier Nr. 6/1 - Dezember 1999) • Bewertung des Mehrwerts des LEADER-Konzepts [Ländliche Innovation - Dossier Nr. 4 - Juni 1999] • Von der Strategie zur Aktion: Projektauswahl [Ländliche Innovation - Dossier Nr. 3 - Mai 1998] • Organisation von lokalen Partnerschaften [Ländliche Innovation - Dossier Nr. 2 - 1997] • Innovation und ländliche Entwicklung [Dossier der Beobachtungsstelle Nr. 2 - November 1997] • Methodischer Leitfaden für die Analyse von innovativen Maßnahmen [Methodischer Leitfaden - Januar 1996]
Lokale Produkte	• Vermarktung lokaler Produkte: kurze und lange Vertriebswege [Ländliche Innovation - Dossier Nr. 7 - Juli 2000] • Die kollektive Organisation eines Sektors zur lokalen Valorisierung der landwirtschaftlichen Ressourcen: das Beispiel der Käseverarbeitung [Ländliche Innovation - Dossier Nr. 1 - 1997]
Dienstleistungen	• Forschung, Transfer und Erwerb von Wissen zugunsten der der ländlichen Entwicklung [Ländliche Innovation - Dossier Nr. 10 - Februar 2001] • Ausbildung zur Förderung der territorialen Entwicklung [Methodischer Leitfaden - Dezember 2000] • Lokale Finanzierung in ländlichen Gebieten [Ländliche Innovation - Dossier Nr. 9 - September 2000] • Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung in ländlichen Gebieten [Ländliche Innovation - Dossier Nr. 8 - Juli 2000] • Informationstechnologien und ländliche Entwicklung [Dossier der Beobachtungsstelle Nr. 4 - 2000] • Entwicklung der ländlichen Dienstleistungen [Ländliche Innovation - Dossier Nr. 5 - September 1999] • Unterstützungssysteme für neue Aktivitäten in ländlichen Gebieten [Methodischer Leitfaden - Juli 1998]

¹⁹⁹ Quelle: AEIDL-Website. <https://resource-centre.aeidl.eu/>

Tourismus

- [Entwicklung von Wanderurlaub in ländlichen Gebieten:](#)
Leitfaden für die Konzeption und Umsetzung eines Wanderurlaubsprojekts
[Ländliche Innovation - Dossier Nr. 12 - März 2001]
- [Bewertung des touristischen Potenzials eines Gebiets](#)
[Leitfaden zur Methodik - November 1997]

Titel der FARNET-Veröffentlichungen, die auf der AEIDL-Website zugänglich sind

Veröffentlicht in 11 Sprachen - verfügbar unter <https://resource-centre.aeidl.eu/>

ANLEITUNGEN

FARNET-Leitfaden 1: Gebietsbezogene Entwicklung in EU-Fischereigebieten 2010

FARNET Leitfaden 2: Zusammenarbeit für EU-Fischereigebiete. Leitfaden für den Beginn der Zusammenarbeit zwischen lokalen Fischereiaktionsgruppen | 2010

FARNET-Leitfaden 3: Wertschöpfung für lokale Fischerei- und Aquakulturprodukte | 2011 H

FARNET-Leitfaden 4: Schritte zum Erfolg | 2011

FARNET-Leitfaden 5: Diversifizierung von Fischereigebieten | 2011

FARNET-Leitfaden 6: Grünes Wachstum in Europas Fischereigebieten. 2013

FARNET-Leitfaden 7: Achse 4: Ein Instrument in den Händen der Fischereigemeinden 2013

FARNET-Leitfaden 8: Vermarktung des lokalen Fangs 2014

FARNET-Leitfaden 9: Fischerei und Tourismus Vorteile für die Gemeinschaft schaffen 2014

FARNET-Leitfaden 10: Beginn der CLLD-Umsetzung in der Praxis 2016

FARNET-Leitfaden 11: Ergebnisorientierte CLLD in Fischereigebieten 2016

FARNET-Leitfaden 12: Ankurbelung der Wirtschaft entlang der Wertschöpfungskette der Fischerei 2017

FARNET-Leitfaden 13: Soziale Eingliederung für lebendige Fischereigemeinden. 2017

FARNET-Leitfaden 14: Integration der Aquakultur in lokale Gemeinschaften. 2018

FARNET-Leitfaden 15: Evaluierung von CLLD - Handbuch für LAGs und FLAGs. 2018

FARNET-Leitfaden 16: Stärkung des lokalen Ressourcenmanagements 2018

FARNET-Leitfaden 17: Kreislaufwirtschaft in Fischerei- und Aquakulturgebieten 2018

FARNET-Leitfaden 18: Intelligente Küstengebiete: Ein Leitfaden für FLAGs. 2019

FARNET-Leitfaden 19: Wirksame Durchführung von CLLD: Ein Leitfaden für EMFF-Verwaltungsbehörden | 2020

FARNET-Leitfaden 20: Zukunftsweisende Strategien für Fischereigebiete 2020

FARNET-Leitfaden 21: Förderung von Qualitätsprojekten. Ein Leitfaden für FLAGs. 2021

FARNET-Leitfaden 22: Fit für die Zukunft. Ein Leitfaden für effektive FLAG 2021

ZEITSCHRIFTEN

FARNET Magazin Nr. 1: Neue Chancen für Europas Fischereigebiete | 2009

FARNET Magazin Nr. 02: Lokale Strategien für globale Herausforderungen | 2010

FARNET Magazin Nr. 03: Wertschöpfung für lokale Fischereiprodukte | 2010

FARNET Magazin Nr. 04: Diversifizierung der europäischen Fischereigebiete JANOT Jean-Luc ; O'HARA Eamon | 2011

FARNET Magazin Nr. 05: Nachhaltige Zukunft für Fischereigebiete JANOT Jean-Luc ; O'HARA Eamon | 2011

FARNET-Magazin Nr. 06: Die Umwelt als Motor der Entwicklung in den europäischen Fischereigebieten | 2012 H

FARNET Magazin Nr. 08: Vermarktung des lokalen Fangs 2013

| FARNET Magazin Nr. 09: Verknüpfung von Fischerei und Tourismuswirtschaft 2013

ANDERE DOKUMENTE

BROSCHÜRE: EMFF-Achse 4: Ein Instrument in den Händen der Fischereigemeinden

FARNET-VERZEICHNIS BEWÄHRTER PRAKTIKEN: Rund 100 Fallstudien