



Prof. Dr. Christian Diller

Förderung regionaler Vernetzung: ein Allheilmittel für ländliche Regionen im demografischen Wandel?



Der seit über zwei Jahrzehnten eingeleitete Paradigmenwechsel der Förderpolitik für ländliche Regionen hin zu einer akteursorientierten kooperativen Regionalentwicklung wird heute kaum noch bestritten. Ausgehend von Beobachtungen in erfolgreichen Regionen wird dabei angenommen, dass die Existenz spezialisierter und innovativer Netzwerke einen wesentlichen Grund günstiger Entwicklung darstellt. Es wird vermutet, dass in Netzwerken Informations-, Kommunikations- und Vertrauensbildungsprozesse stattfinden, die die Entstehung von regionalen Innovationen fördern. Dies betrifft auch den Umgang mit dem demografischen Wandel. Haben aber diese geförderten Vernetzungsaktivitäten überhaupt messbare Auswirkungen auf die Regionalentwicklung?

Nachfolgend werden die Ergebnisse von zwei Untersuchungen dargestellt. Zum Ersten wurde auf der Mikroebene untersucht, wie sich der Einsatz eines Förderprogramms zu regionalen Vernetzungen auf die Entwicklung eines regionalen Akteursnetzwerkes ausgewirkt hat. Zum Zweiten wurde auf der Makroebene eine regionalstatistische Analyse des Zusammenhangs der Förderung von Regionalinitiativen zum Indikator der regionalen Einwohnerentwicklung durchgeführt.

Mikroebene: Netzwerkbildung durch Förderimpulse?

Lassen sich regionale kooperative Netzwerke durch Fördermittel initiieren? Dieser Frage wurde in einer Untersuchung im Rahmen des 2011 bis 2013 durchgeführten Aktionsprogramms Regionale Daseinsvorsorge (Modellvorhaben der Raumordnung: MORO) nachgegangen. Eine der 21 Modellregionen dieses Forschungsfeldes ist der in Mittelhessen gelegene Landkreis Vogelsberg. Bei derzeit 108.000 Einwohnern teilt der Landkreis die Problematik aller Regionen dieses Forschungsfeldes. Angesichts deutlicher Bevölkerungsrückgänge stellt sich in einer Reihe von Handlungsfeldern die Frage nach der zukünftigen Tragfähigkeit von sozialen wie technischen Infrastruktureinrichtungen und den sich daraus ergebenden innovativen Handlungsmöglichkeiten. Ausdrücklicher noch als die anderen Regionen des Forschungsfeldes hat sich der Landkreis in dem Modellvorhaben das Oberziel der Vernetzung gesetzt. Der Titel des Förderantrags lautet dezidiert: „Die Ressourcen Vernetzung und Partizipation strategisch nutzen“ (Vogelsbergkreis 2013). Das MORO mit den Hand-

lungsschwerpunkte Jugend/Bildung, Senioren und Technische Infrastruktur wurde Anfang 2012 begonnen.

Im Rahmen der begleitenden Forschung wurde hierbei erstmals in Deutschland die Entwicklung eines geförderten Akteursnetzwerkes zu zwei Zeitpunkten durch ein Paneldesign untersucht.¹ Die Akteure des MORO wurden zu zwei Zeitpunkten im Abstand von einem Jahr gebeten, die Intensität ihrer Kontakte zu den anderen Akteuren im MORO zu bewerten, und es wurde abgefragt, welche Akteure im Kontext des MORO hinzukamen. Neben einer qualitativen Einschätzung wurden die Akteure auch gebeten, die Intensität ihrer kontextbezogenen Kontakte zu den anderen Akteuren auf einer fünfstufigen Rating-Skala einzuschätzen. Diese Angaben wurden mit Methoden der quantitativen Netzwerkanalyse (Graphendarstellung, Kennzahlen, vgl. Jansen 2006) ausgewertet.

Abbildung 1 zeigt die Netzwerkuster der MORO-Akteure 2012 und 2013 im Vergleich. Die Farbe der Symbole gibt die Zugehörigkeit des Akteurs zur Facharbeitsgruppe an. Durch Quadrate sind die Lenkungsgruppenmitglieder dargestellt. Diese gehören z. T. mehreren Fach-AGs an. Vor allem am äußeren Rand finden sich Akteure, die keiner Fach-AG zuzuordnen waren, aber anderweitig aktiv waren. Deutlich wird, dass die Akteure im Kern des Netzwerkes weitgehend unverändert blieben, sich aber die Intensität ihrer Beziehungen untereinander leicht verändert hat und in den meisten Fällen jetzt etwas enger erscheint. Noch augenfälliger ist, dass am Rande des

¹ Die Untersuchung wurde 2012 bis 2013 am Institut für Geographie der Universität Gießen durchgeführt. Beteiligt an der Auswertung waren BSc Geogr. Philipp Gareis, BSc Geogr. Martin Kohl, BSc Geogr. Isabel Schmidtholz.

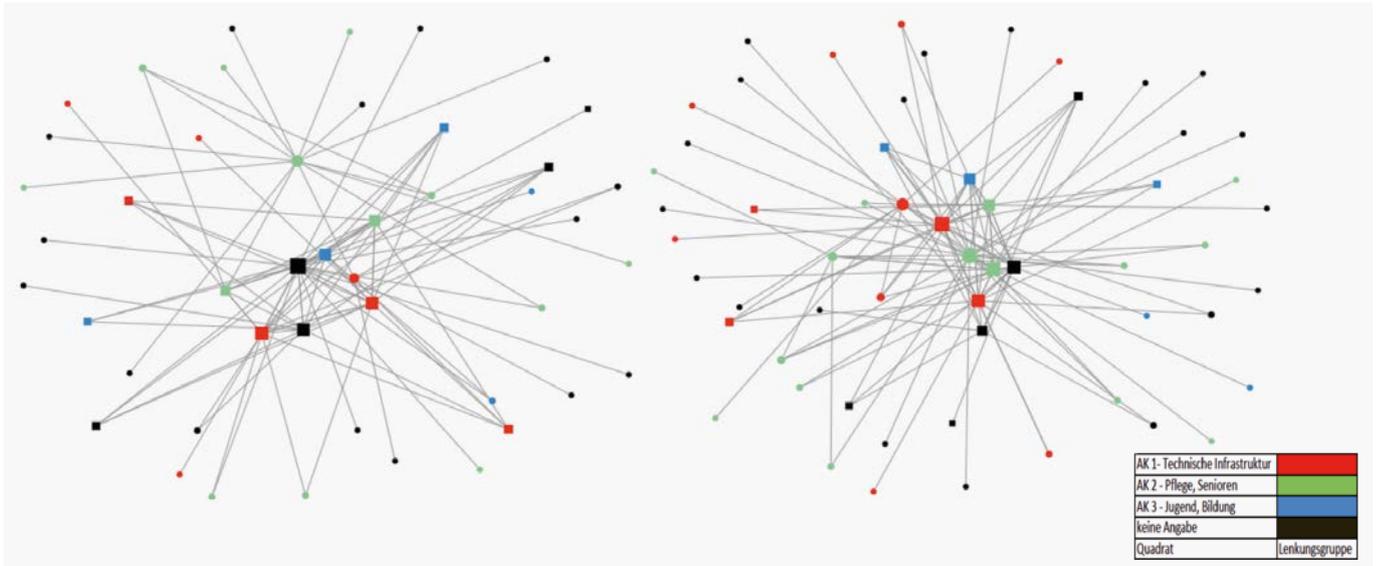


Abb. 1: Netzwerk des MORO Demografie und Daseinsvorsorge im Landkreis Vogelsberg Juni 2012 (links) und Juni 2013 (rechts)
(Quelle: Eigene Darstellung mit NodeXL)

Netzwerks Akteure neu hinzugekommen sind. Im Jahr 2012 wurden von den Befragten 48, im Jahr 2013 dagegen 58 Kontaktpersonen angegeben; netto wurde also das Netzwerk um etwa 20% vergrößert.

Auch die gängigen Indikatoren (*degree*-, *closeness*- und *betweenness-Zentralitäten*) deuteten auf eine hohe Stabilität im Kern des Netzwerkes, eine messbare Erweiterung des Akteurskreises und eine leicht gestiegene Bedeutung der zentralen Akteurin (die Projektbetreuerin des Landkreises) hin. Im Gesamtbild lässt sich damit festhalten: Der innere Kern des Akteursnetzwerkes (insbesondere der Lenkungsgruppe) des MORO hat sich im Verlauf des MORO als insgesamt stabil erwiesen. Die Bedeutung des zentralen Netzwerkakteurs, der Projektmanagerin, ist etwas gestiegen, jedoch nicht so stark, dass eine einseitige Dominanz zu verzeichnen war. Im erweiterten Kern des Netzwerkes konnten nicht alle Mitglieder so aktiviert werden wie im MORO angestrebt. Am äußeren Rand des Netzwerkes konnten demgegenüber neue Akteure hinzugewonnen werden, die u. U. Potenziale für den erweiterten Kreis des Netzwerkes haben. Einschätzungen aus qualitativen Interviews ergaben zudem: Das Netzwerk blieb zu stark auf verwaltungsinterne Akteure beschränkt, andere Akteursgruppen und insbesondere die „breite“ Bevölkerung wurden zu wenig erreicht.

Im Vergleich zu anderen themenbezogenen Netzwerken für innovative Regionalentwicklung (vgl. Meinke 2012) weist das MORO Vogelsberg damit eine insgesamt typische Entwicklung auf, die gegenüber den selbst gesetzten Ansprüchen zwar an der ein oder anderen Stelle etwas zurückbleibt, vor allem vor dem Hintergrund der Laufzeit des MORO aber durchaus in weiten Teilen als erfolgreich eingeschätzt werden kann. Lernfähige regionale Netzwerke liegen meist dann vor, wenn erstens im Kern eine stabile Akteursgruppe besteht, die die

Macht hat, strategische Entscheidungen des Netzwerkes zu treffen, zweitens um diesen Kern flexible aufgabenbezogene Netzwerke entstehen und drittens Netzwerkmanager die operativen Aufgaben übernehmen. (Meincke 2008, S. 75 f.)

Makroebene: Messbare Wirkungen geförderter Regionalinitiativen auf die Regionalentwicklung?

Im Rahmen einer regionalstatistischen Untersuchung wurde für den Untersuchungszeitraum 1995 bis 2009² der Einsatz von Mitteln für regionale Entwicklungsinitiativen³ aus insgesamt 18 Bundes- bzw. Bund-Länder-Programmen sowie weiteren Länderprogrammen, in denen Akteursvernetzung mehr oder minder explizit eine Rolle spielte, in Relation zu gängigen regionalen Entwicklungsindikatoren gesetzt. Betrachtungsein-

² Die Untersuchung wurde 2013 gemeinsam vom Institut für Geographie der Universität Gießen (Datenauswertung BSc Geogr. Benedict Kreuzt) und dem Institut für Arbeit und Wirtschaft (IAW) Bremen (Dr. Guido Nischwitz) durchgeführt. Die Daten zu den regionalen Initiativen wurden vom IAW bereitgestellt, die allgemeinen Regionalentwicklungsdaten entstammen der laufenden Raumbeschreibung des BBSR. Einzelne Programme wie insgesamt LEADER I datieren aus der Zeit vor 1995, jedoch kann von einer gewissen zeitlichen Verzögerung der Programmwirkung ausgegangen werden und es ist sinnvoll, diese in die Auswertung einzubeziehen. Zur Einwohner- und Wirtschaftsentwicklung von Sachsen-Anhalt lagen für den Zeitpunkt 1995 keine Daten vor, daher mussten hier die Daten für das Jahr 2000 herangezogen werden. Kontrollrechnungen ohne Einbeziehung des Landes Sachsen-Anhalt kommen jedoch zu gleichlautenden Ergebnissen.

³ Betrachtet wurden im Einzelnen: Ländliche Entwicklungspolitik: LEADER I (1991-1993), LEADER II (1994-1999), LEADER+ (2000-2006), LEADER in ELER (2007-2013); REGIONEN AKTIV (2002-2007); LandZukunft (2011-2014); Gemeinschaftsaufgabe GAK – Förderschwerpunkt ILE und ReM (2004-2013). Raumordnungspolitik: Städtenetze (1994-1997), Regionalkonferenzen (1996-2000), Regionen der Zukunft (1997-2000), Anpassungsstrategien für ländliche/periphere Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang in den neuen Ländern (2001-2004), Innovative Projekte der Regionalentwicklung (2003-2006), kommKOOP (2005-2006), Region schafft Zukunft (2007-2011), Masterplan Daseinsvorsorge (2008-2009). Regionale Wirtschafts- und Strukturpolitik: Gemeinschaftsaufgabe GRW Förderschwerpunkt Regionalmanagement (seit 2001). Umweltpolitik: Idee. Natur (2008-2014/2020).



heit sind die Landkreise und Kreisfreien Städte. Es wurde ermittelt, wie viele Förderprogramme der integrierten Regionalentwicklung in den Landkreisen in diesem Zeitraum eingesetzt wurden. Die Karte in Abbildung 2 zeigt die Überlagerungen der Förderprogrammdichte und der Einwohnerentwicklung.

Tabelle 1 zeigt das Ergebnis: In allen betrachteten Raumeinheiten – auch in den ländlichen Regionen in alten und neuen Bundesländern – fällt die Korrelation zwischen der Zahl der eingesetzten Programme gering aus: Ein steigender Einsatz von Förderprogrammen korrespondiert sogar mit einer leicht negativen Bevölkerungsentwicklung, wenngleich nicht in einem statistisch signifikanten Ausmaß.

Methodisch muss zu der regionalstatistischen Auswertung auf der Makroebene eine Reihe von Einschränkungen vermerkt werden: Es konnten – trotz der bereits hohen Anzahl an erfassten Förderprogrammen – nicht alle für die integrierte Regionalentwicklung relevanten Politikfelder und Programme berücksichtigt werden (z. B. der Landesebene). Auch wurde lediglich die Anzahl der in den Landkreisen eingesetzten Programme ausgewertet. Zudem wird die bloße Analyse der Ent-

Kreistyp	Anzahl der Landkreise			Korrelation® zwischen der Zahl der geförderten Regionalinitiativen und der Einwohnerentwicklung 1995–2009	
	Ins-gesamt	Alte Bundesländer	Neue Bundesländer	Alte Bundesländer	Neue Bundesländer
Insgesamt	401	325	76	-0,1	-0,19
Kernstädte	69	58	11	-0,21	-0,18
Verdichtetes Umland	161	149	12	-0,03	-0,2
Ländliches Umland	84	57	27	-0,18	-0,09
Ländlicher Raum	87	61	26	-0,08	-0,02

Tab.1: Zusammenhang zwischen der Zahl der eingesetzten Förderprogramme der Regionalentwicklung und der Einwohnerentwicklung in den deutschen Landkreisen (ohne Berlin) 1995 bis 2009 nach Kreistypen (Quellen: Eigene Auswertung, Datengrundlagen: IAW Bremen; BBSR Laufende Raumbearbeitung)

wicklung zwischen zwei Eckjahren den komplexeren zeitlich versetzten Wirkungszusammenhängen nicht gerecht. Eventuell würde auch eine Analyse, die die Zahl der in den Programmen geförderten Projekte oder gar die Fördervolumina berücksichtigte, vertiefende und anderslautende Erkenntnisse liefern. Und schließlich, wie für jede statistische Ex-post-Wirkungsanalyse gilt auch für diese: Es kann nicht seriös beantwortet werden, ob nicht die Regionalentwicklung in diesen Regionen noch ungünstiger ausgefallen wäre, wenn diese Initiativen nicht gefördert worden wären.

Fazit und Diskussion

Vorangehend wurden – in eher eklektizistischer Manier – zwei Untersuchungen dargestellt, die konzeptionell nicht miteinander verbunden waren, auf sehr unterschiedlichen räumlichen Ebenen ansetzen und sich sogar auf unterschiedliche Zeiträume beziehen. Dennoch sind sie Teile eines Mosaiks, dessen Kernhypothese sich pointiert so formulieren lässt: Auch wenn sich durch den Einsatz von Programmen zur Förderung kooperativer Regionalinitiativen kurzfristig regionale Akteursnetzwerke verdichten lassen, so wirkt sich dies nicht messbar nachhaltig auf die regionale Entwicklung (z. B. die Einwohnerentwicklung) der Regionen aus. Diese Befunde werden durch andere Untersuchungen bestätigt: Einerseits gelangen Evaluationen auf der Mikroebene der Förderung kooperativer Netzwerke fast immer zum Ergebnis einer zumindest temporären Verdichtung der Netzwerke und Effekte wie Vertrauensbildung unter den Akteuren (z. B. Meincke 2012). Andererseits zeigen auch andere regionalstatistische Analysen, dass sich die Wirkungen geförderter Regionalinitiativen – z. B. auf die Wirtschaftsentwicklung von Regionen – unterhalb der Grenzen des Messbaren bewegen (insbes. Panebianco 2012).

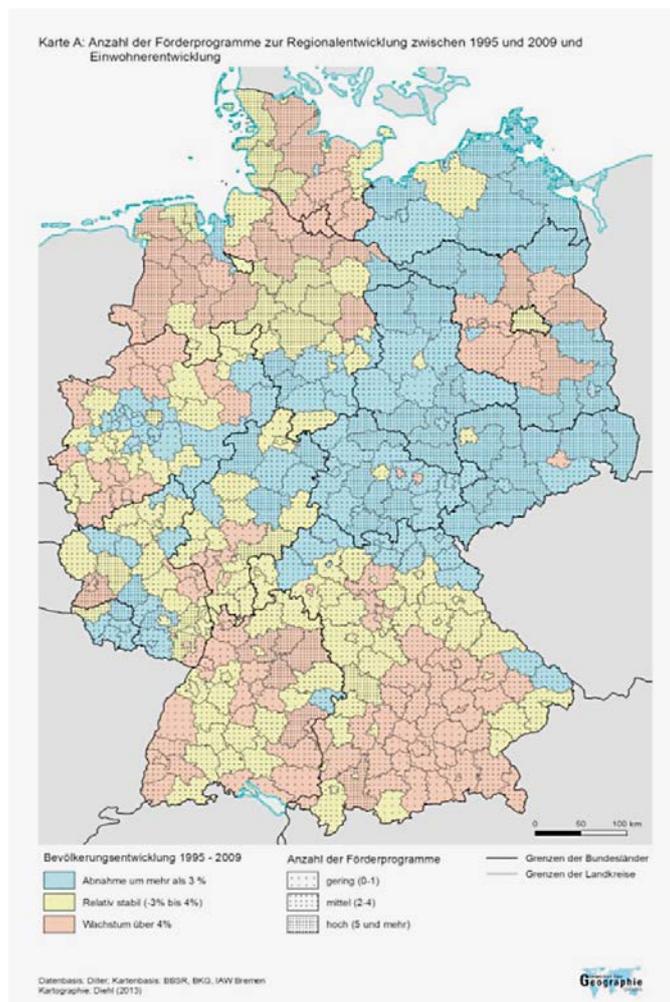


Abb. 2: Anzahl der eingesetzten Förderprogramme zur Regionalentwicklung und Einwohnerentwicklung in den deutschen Landkreisen 1995 bis 2009 (Quellen: Eigene Auswertung, Datengrundlagen: IAW Bremen, BBSR Laufende Raumbearbeitung)



Das Ergebnis eines praktisch nicht messbaren Effektes dieser Förderansätze der integrierten Regionalentwicklung stimmt, wenn auch im Grundsatz nicht neu (Diller 2009), in dieser Deutlichkeit dennoch bedenklich; vor allem, wenn man es mit den Wirkungsanalysen der betriebs- und infrastrukturbezogenen regionalen Wirtschaftsförderung vergleicht, wo durchaus messbare Effekte erzielt wurden (Bade 2012). Richtig ist zwar einerseits: Für integrierte Regionalentwicklung mit ihrem diskursiven Bottom-up-Ansatz gelten andere Prinzipien als etwa für die Regionale Wirtschaftsförderung (Hartke 2011, S. 30). Die Programme und Initiativen zielen zum großen Teil eher auf „weiche“ Infrastruktur und die regionale Vernetzung zwischen verschiedenen Akteuren. Verglichen mit „harten“ Programmen etwa zur Förderung der regionalen Wirtschaftsentwicklung und der großen Infrastruktur sind die Volumina der in ihnen geförderten Projekte generell sehr gering. Von daher müssen ihre messbaren Effekte fast zwangsläufig vergleichsweise niedrig ausfallen; umgekehrt fallen ja aber auch ihre Kosten für den Steuerzahler relativ wenig ins Gewicht.

Andererseits: Wenn in Regionen nunmehr seit Jahrzehnten strategische Regionalentwicklungsprojekte gefördert werden, so müsste daraus doch inzwischen allmählich eine verbesserte strategische Aufstellung resultieren, aus der sich peu à peu auch messbare Effekte ergeben! Es ist zweifelhaft, ob die Vernetzungseffekte nachhaltig sind und weit genug in die Gesellschaft ausstrahlen. Vor allem müssen die Befunde auch kritisch vor dem Hintergrund der generellen Mechanismen zur vertikalen Umverteilung von Aufgaben und Finanzmitteln gesehen werden. Während nämlich einerseits Selbstverwaltungspflichtaufgaben auf die unteren regionalen Ebenen delegiert werden, werden andererseits in der Regionalförderpolitik die Finanzmittel in einem immer komplizierteren vertikalen Mechanismus, beginnend mit der EU-Ebene, zunächst oben konzentriert und dann wieder nach unten verteilt.

Auch wenn die Förderprogramme absichtlich oft so angelegt sind, dass sich die geförderten Regionalinitiativen mittelfristig selbst „von unten“ tragen sollen, so tritt genau dieser gewünschte Effekt der Selbststeuerungsfähigkeit, die auch aus eigenen Ressourcen zu speisen wäre, nicht ein. Regional engagierte Akteure nutzen die Vielzahl der unterschiedlichen Programme bisweilen im Sinne eines „Programm-Hoppings“, um ihre Regionalentwicklungsinitiativen durch eine sequentielle Dauerförderung von oben zu verstetigen (Nischwitz et al. 2003); ein Vorgehen, zu dem es vor dem Hintergrund der immer stärker belasteten kommunalen Haushalte offenbar kaum eine Alternative gibt. Fraglich ist aber, ob dieser Mechanismus dauernder und z.T. unkoordinierter Außenstimulation zur Selbststeuerung effizient ist. Ist ein Verteilungsmechanismus sinnvoll, der auf der einen Seite dazu führt, dass Kommunen auch in ländlichen Regionen ihre Basisleistungen nicht erbringen können, sich auf der anderen Seite aber genötigt sehen in aufwendigen Wettbewerbsverfahren Mittel zu akquirieren, in denen z. T. elaborierte Projekte mit einem hohen Kommunika-

tionsaufwand absolviert werden? Kann regionale Vernetzung denn ein Selbstzweck sein, wenn die administrativen Basisstrukturen gleichzeitig ressourciell eher geschwächt werden? Schließlich binden diese Entwicklungsinitiativen regionale Aktivitäten. Nicht selten ist bei regionalen Schlüsselakteuren ein „Netzwerkrauschen“ und eine Ermüdung bezüglich der geforderten Beteiligung an den vielen Entwicklungskonzepten und -prozessen zu beobachten.

Vor diesem Hintergrund stellen sich zum einen Fragen für die praktische Förderpolitik wie z.B. Möglichkeiten sogenannter regionaler Globalbudgets (Elbe 2007, S. 95ff.; Elbe 2011; Hartke 2011) – und auch für die Forschung ergeben sich daraus interessante Perspektiven. So ist z.B. die Fragestellung nach Lebenszyklen regionaler Initiativen sowie den Formen und Bedingungen ihre Verstetigung noch weitgehend unerforscht (ARL 2009).

Prof. Dr. Christian Diller

Bereich Kommunale und Regionale Planung,
Institut für Geographie, Justus-Liebig-Universität Gießen

Quellen:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung, ARL (Hrsg.) (2009): Regionalisierung und Regionsbildung im Norden. = Arbeitsmaterialien 347. Hannover.

Bade, Franz-Josef (2012): Die Förderung gewerblicher Investitionen durch die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“: Wie erfolgreich sind die geförderten Betriebe?, in: Raumforschung und Raumordnung 1/2012, S. 31-48.

Diller, Christian (2009): Planung durch Projekte – mehr als ein Tropfen auf dem heißen Stein?, in: Geoscape – Alternative Approaches to middle-european Geography, supplement Vol. 4 2009, Usti nad Labem, S. 260-265.

Elbe, Sebastian (2011): Regionalbudgets im Modellvorhaben Regionen Aktiv – und wie geht das in Zukunft?, in: Elbe, Sebastian/Langguth, Florian (Hrsg.): Finanzierung regionaler Entwicklung. Oder: Geld ist schon wichtig, Aachen, S. 69-86.

Elbe, Sebastian (2007): Die Voraussetzungen der erfolgreichen Steuerung integrierter Ansätze durch Förderprogramme. Untersucht am Beispiel des Modellvorhabens Regionen aktiv, Aachen.

Hartke, Stefan (2011): Globalzuschuss und Regionale Teilbudgets: Was geht – was geht nicht, in: Elbe, Sebastian/Langguth, Florian (Hrsg.): Finanzierung regionaler Entwicklung. Oder: Geld ist schon wichtig, Aachen, S. 29-44.

Jansen, Dorothea (2006): Einführung in die Netzwerkanalyse. Grundlagen, Methoden, Forschungsbeispiele, Wiesbaden (3. Auflage).

Meincke, Anna (2012): Regionen im Wettbewerb – Leistungswettbewerb als Steuerungsinstrument regionaler Netzwerke. Baden-Baden: Nomos.

Meincke, Anna (2008): Wettbewerb, Kooperation und regionale Netzwerke in: Böcher, Michael/Krott, Max/Tränkner, Sebastian (Hrsg.): Regional Governance und integrierte ländliche Entwicklung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 69-109.

Nischwitz, Guido/Molitor Reimar/Bartelt, Alexander/Rohne, Silvia/Klein-Hitpass, Katrin (2002): Modellvorhaben der Raumordnung. Evaluierung „Guter Beispiele“ einer nachhaltigen Regionalentwicklung – Good practices II. Unveröffentlichter Abschlussbericht im Auftrag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Wuppertal, Bonn.

Panbianco, Stefano (2012): Standortfaktor Regional Governance auf dem Prüfstand. Theoretische Überlegungen und empirische Analysen zur Bedeutung regionaler Steuerungssysteme für die Wirtschaftsentwicklung von Regionen, Hamburg.

Vogelsbergkreis (2013): <https://www.vogelsbergkreis.de/index.php?id=1168> (Stand: 08.08.2013)