

1 Einleitung

1.1 Problemaufriss

Seit Jahrzehnten bekommen die Menschen in Deutschland weniger Kinder und werden immer älter. Der Demographische Wandel verursacht die Alterung und Abnahme der Bevölkerungszahl. Diese demographische Entwicklung vollzieht sich langfristig und breitet sich flächenhaft aus. In der Folge drohen das Leerstehen und der Verfall von Gebäuden, die Unterversorgung mit Infrastrukturangeboten, die Vereinsamung älterer Menschen, Fachkräftemangel, Produktivitätsrückgang und ein ruinöser interkommunaler Wettbewerb.

Der Demographische Wandel stellt insbesondere die dünn besiedelten, peripheren Räume vor große Herausforderungen. Dieser Wandel wird hier meist nicht durch Zuwanderung abgeschwächt, sondern durch Abwanderung verstärkt. Schließungen von Einrichtungen der Daseinsvorsorge können anders als in Verdichtungsräumen nicht einfach durch das Ausweichen auf benachbarte Standorte kompensiert werden. Dadurch können Angebote nicht mehr wahrgenommen werden und die Menschen in diesen Gebieten werden benachteiligt. Außerdem arbeiten bereits heute viele Einrichtungen und Infrastrukturen an der unteren Grenze ihrer Tragfähigkeit. Diese Ausgangssituation erzeugt eine relativ hohe Anfälligkeit für die weitere Bevölkerungsabnahme und Alterung.

Wissenschaftler und Praktiker befürchten einen Teufelskreis aus Bevölkerungsrückgang und Alterung, Verschlechterung der Infrastrukturausstattung und der Erwerbsmöglichkeiten sowie weiterer Abwanderung. Häufig werden Schlagworte wie „Rückzug aus der Fläche“, „Entleerung“ und „Wüstung“ genannt. Nach diesen Negativszenarien sollen ganze Landstriche veröden. Die Menschen werden zur Abwanderung gezwungen oder vereinsamen in der Heimat, weil sich das Haus nicht verkaufen lässt und Freunde und Familie bereits fort sind. Die Chancenungleichheit der Einwohner in diesen Gebieten wächst, wenn Bildungs- und Kultureinrichtungen nur noch schwer erreichbar sind. Außerdem fehlen nach dem Wegzug der höher Qualifizierten die Vorbilder und die bürgerlichen Eliten. Deshalb besteht die Angst davor, dass Populisten und Rechtsextreme diese Lücken füllen. Damit könnte die pluralistische und demokratische Gesellschaft in Gefahr sein.

Damit diese Schreckensszenarien nicht eintreten, eröffnet die Regionalpolitik Handlungsmöglichkeiten zur Reaktion auf diese Entwicklungen und zur Gewährleistung einer gewissen Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Unter Regionalpolitik wird hier eine relativ eigenständige, querschnittsorientierte Entwicklungspolitik von der Region für die Region verstanden. Dieses Verständnis entspricht einerseits den Entwicklungen in der Praxis seit den 1980er Jahren mit z. B. der Zukunftsinitiative NRW, den Leader-

Programmen oder der Integrierten Ländlichen Entwicklung. Andererseits dominiert diese Form der Regionalpolitik vor dem Hintergrund endogener Entwicklung, kooperativer Planung, Netzwerke oder lernender Regionen zunehmend die theoretische Diskussion.

Diese Regionalpolitik stellt finanzielle, personelle und organisatorische Ressourcen zur Verfügung, um auf den Demographischen Wandel zu reagieren. Die übergeordneten Ebenen stellen Fördergelder und Finanzzuweisungen bereit. Regionalmanager und externe Experten werden zu Rate gezogen. Schließlich entstehen vielfach regionale Entscheidungsstrukturen und Diskussionsforen. Dadurch wird den regionalen Akteuren die Möglichkeit geboten, sich gemeinsam zu einem koordinierten Vorgehen abzustimmen und in diesem kommunikativen Prozess zu lernen.

1.2 Fragestellung und Zielsetzung der Arbeit

Die Relevanz des skizzierten Problems zeigt sich darin, dass es aktuell in der Praxis und in der Wissenschaft vielfach diskutiert wird. Dennoch bestehen große Unsicherheiten darüber, welche Lösungswege beschritten werden sollten. Dabei fällt auf, dass sich einige Regionen besonders intensiv mit dem Demographischen Wandel beschäftigen und andere dies kaum tun. Warum das so ist, ist bislang wenig erforscht. Außerdem gibt es insbesondere für die regionale Ebene keinen Überblick über die aktuellen Handlungen in der Praxis. Raumwissenschaftliche Untersuchungen beschäftigen sich vor allem mit den Auswirkungen des Demographischen Wandels auf die räumliche Entwicklung und verdeutlichen somit die raumpolitischen Herausforderungen. Wie diese Herausforderungen allerdings von der Politik aufgegriffen und welche Maßnahmen umgesetzt werden, bleibt weitestgehend offen. Außerdem wird dem institutionellen Kontext und den Handlungsorientierungen der regionalen Akteure bislang noch wenig Beachtung geschenkt. Deshalb werden häufig wissenschaftliche Handlungsempfehlungen formuliert, die im Rahmen der Regionalpolitik kaum umsetzbar erscheinen.

Vor dem Hintergrund dieses Forschungsbedarfes geht das Dissertationsvorhaben der Frage nach, wie die Akteure der Regionalpolitik in dünn besiedelten, peripheren Räumen auf den Demographischen Wandel reagieren und warum diese Reaktionsweise zustande kommt. Die regionale Reaktion spiegelt sich dabei nicht nur in den inhaltlichen Handlungsansätzen, sondern auch in den zu Grunde liegenden raumstrukturellen Leitbildern, den beteiligten Akteuren, den Interaktionsformen und den angewandten Planungsmodellen wider. Es wird also gefragt, was getan wird, wo gehandelt wird, wer beteiligt ist, wie die Akteure zusammenwirken und wie die Handlungen zustande kommen.

Zur Beantwortung dieser übergreifenden Fragestellung müssen Antworten auf die folgenden Teilfragen gesucht werden:

- Welcher Zusammenhang besteht zwischen dem Demographischen Wandel und der Regionalpolitik?
- Wie lassen sich regionale Reaktionen auf den Demographischen Wandel theoretisch begründen?
- Welche Reaktionen können in der regionalpolitischen Praxis in dünn besiedelten Räumen beobachtet werden?
- Warum kommen die beobachteten Reaktionsweisen zustande?

Das Ziel der Arbeit besteht in erster Linie in der Ermittlung empirischer Erkenntnisse über den aktuellen Stand regionaler Reaktionen in der Praxis. Neben der Bestandsaufnahme zielt die Arbeit auch auf theoriegeleitete Erklärungsversuche. Dazu werden Institutionen- und Handlungstheorien im Rahmen des akteurzentrierten Institutionalismus miteinander kombiniert. Daraus lassen sich Handlungsempfehlungen insbesondere zur Anpassung des institutionellen Rahmens ableiten.

Die Beschäftigung mit einem aktuellen wissenschaftlichen und politischen Problem erzeugt eine hohe theoretische und praktische Relevanz der Arbeit. Die theoretische Relevanz liegt im Umgang der Regionalpolitik mit einem neuen und konfliktträchtigen politischen Problem. Am Beispiel des Themas Demographischer Wandel wird gezeigt, wie Regionalpolitik funktioniert oder auch nicht funktioniert. Auf dieser Basis können dann auch realistischere Handlungsempfehlungen abgegeben werden. Außerdem sind für die Praxis Erkenntnisse darüber relevant, welchen Beitrag die Regionalpolitik bei der Lösung von Problemen durch den Demographischen Wandel leisten kann. Die breite Ermittlung von Reaktionen auf den Demographischen Wandel bietet den Akteuren in anderen Regionen die Möglichkeit, von diesen Erfahrungen zu lernen und Ideen zu übernehmen. Ein besseres Verständnis über die regionale Reaktion kann ebenfalls dazu genutzt werden, die Förderprogramme und rechtlichen Vorgaben anzupassen, um erwünschte Handlungen zu forcieren.

1.3 Forschungsdesign

Das Forschungsdesign stellt die Logik zur Verfügung, um die zu erhebenden Daten und die zu ziehenden Schlussfolgerungen mit der Forschungsfrage zu verknüpfen (BRYMAN 2004, S. 27 ff.; FLICK 2005; YIN 2003, S. 19 ff.). Zunächst werden theoretische Annahmen aus dem Stand der Forschung abgeleitet, was sowohl für quantitative als auch qualitative Forschungsstrategien sinnvoll ist (MEINEFELD 2005). Dabei geht es nicht nur darum, die empirische Erhebung zu fokussieren, sondern auch um die Explizierung des Vorwissens, das die menschliche Wahrnehmung unvermeidlich strukturiert. Darüber hinaus erfordert eine analytische Generalisierung die Formulierung theoretischer Annahmen (YIN 2003, S. 29 ff.). Hierbei handelt es sich im Gegensatz

zur statistischen Generalisierung (Deduktion erster Ordnung) um eine Deduktion zweiter Ordnung. Dazu werden die empirischen Ergebnisse mit den theoretischen Annahmen verglichen. Die Annahmen können auf diese Weise gestützt, modifiziert oder abgelehnt und gegebenenfalls ergänzt werden.

Für die Fragestellung dieser Arbeit sind die folgenden Theorien und Diskussionsstränge relevant: Planungstheorie, Theorie der Verhandlungssysteme, Handlungstheorie sowie die raumwissenschaftlichen Diskussionen zum Demographischen Wandel, zu regionaler Kooperation und regional Governance. Auf dieser Grundlage wird zunächst der Zusammenhang zwischen dem Demographischen Wandel und der Regionalpolitik ermittelt. Anschließend werden theoretische Annahmen in den fünf Dimensionen regionaler Reaktion (inhaltliche Handlungsansätze, verwendete raumstrukturelle Leitbilder, beteiligte Akteure, Interaktionsformen und Planungsmodelle) abgeleitet. Dadurch wird der komplexe Untersuchungsgegenstand strukturiert und Antworten auf die Forschungsfrage gesucht, wie sich regionale Reaktionen auf den Demographischen Wandel in dünn besiedelten, peripheren Räumen theoretisch begründen lassen.

Im empirischen Teil der Arbeit werden zwei Forschungsstrategien miteinander kombiniert. Durch die Anwendung eines Querschnittsdesigns werden zunächst Antworten auf die Forschungsfrage gesucht, welche regionalen Reaktionen auf den Demographischen Wandel in dünn besiedelten, peripheren Räumen sich aktuell in der Praxis beobachten lassen. Ein Querschnittsdesign wird wie folgt definiert: „A cross-sectional design entails the collection of data on more than one case (usually quite a lot more than one) and at a single point in time in order to collect a body of quantitative or quantifiable data in connection with two or more variables (usually many more than two) which are then examined to detect patterns of associations“ (BRYMAN 2004, S. 41). Damit ermöglicht dieses Design einen relativ breiten Überblick über aktuelle Reaktionsweisen in der regionalpolitischen Praxis.

Ein weiteres Ziel des Querschnittsdesigns besteht darin, die Auswahl von besonders informative Fällen zu unterstützen, die mittels eines multiplen Fallstudien-Designs (YIN 2003, S. 46 ff.) vertieft behandelt werden. Bei diesem Design geht es um den Vergleich von Faktoren und Prozessen mehrerer Fälle mit theoretischen Konzepten (BLATTER et al. 2007, S. 124 ff.). Die Validität der Schlussfolgerungen wird anders als im Querschnittsdesign nicht durch die gleichgerichtete Variation von Variablen über mehrere Fälle sondern durch die Kongruenz zwischen theoretischen Erwartungen und empirischen Informationen erzeugt. Während beim Querschnittsdesign die Breite der Untersuchung im Vordergrund steht, geht es bei den Fallstudien um die Tiefe der Analyse. Durch das Fallstudien-Design werden die Fragen beantwortet, wie regionale Reaktionen auf den Demographischen Wandel in dünn besiedelten, peripheren Räumen näher beschrieben werden können und warum die beobachteten Reaktionsweisen zustande kommen. Ein Fallstudien-Design ist nicht nur erforderlich, um die Reaktio-

nen am konkreten Fall genauer zu betrachten, sondern auch um den kausalen Prozess zwischen Ursache und Wirkung aufzudecken. Auf diese Weise kann in die Black Box zwischen Demographischem Wandel und regionalem Handeln geblickt und nach Erklärungen gesucht werden. Neben den Schlussfolgerungen für die Stützung bzw. Modifikation raumwissenschaftlicher Theorien können auf der Basis der Erfahrungen in den untersuchten Fällen auch Überlegungen zu Handlungsempfehlungen für die regionalpolitische Praxis angestellt werden.

1.4 Vorgehensweise und Aufbau der Arbeit

In den verschiedenen Forschungsschritten kommen unterschiedliche Methoden zum Einsatz (Abbildung 1). Bevor mit der Beantwortung der Forschungsfragen begonnen werden kann, wird die Arbeit zunächst in die wissenschaftliche Diskussion eingeordnet und die Hintergrundannahmen werden verdeutlicht (Kap. 2). Dadurch wird die Perspektive auf den Untersuchungsgegenstand transparent gemacht. In Kapitel 3 wird der Zusammenhang zwischen dem Demographischen Wandel und der Regionalpolitik dargestellt. Auf diese Weise werden die Komplexität des Themas und seine politische Konstruiertheit offensichtlich. Im darauf folgenden Kapitel 4 wird der Forschungsstand aufgearbeitet. Anhand theoretischer Überlegungen und bestehender empirischer Erkenntnisse werden die Spannungsfelder bei der regionalen Reaktion identifiziert, um das komplexe Untersuchungsfeld zu strukturieren. Dabei werden auch Hypothesen abgeleitet, die die empirische Erhebung und Auswertung anleiten. Zum einen werden Aussagen über die vermuteten Reaktionen auf den Demographischen Wandel in der Praxis aufgestellt. Zum anderen erlauben die theoretischen Überlegungen Arbeitshypothesen zur Erklärung dieser Reaktionsweisen.

Im 5. Kapitel werden die theoretisch abgeleiteten Vermutungen über die regionalen Reaktionen auf den Demographischen Wandel empirisch überprüft. Dazu wird eine Querschnittsanalyse mit Hilfe einer schriftlichen Befragung und statistischer Auswertung durchgeführt. Aufbauend auf dieser Analyse werden besonders informative Fälle ausgewählt und vertieft untersucht (Kap. 6). In diesen qualitativen Fallstudien werden Dokumentenanalysen und Expertengespräche durchgeführt. Auf diese Weise werden konkrete Reaktionsweisen genauer betrachtet und nach Erklärungen dafür gesucht. Die kausale Untersuchung basiert auf den Hypothesen, die in Kapitel 4 aus dem Forschungsstand abgeleitet werden. Dadurch wird die Rückkopplung der empirischen Ergebnisse mit der wissenschaftlichen Diskussion gewährleistet.

Abschließend werden im Kapitel 7 Schlussfolgerungen gezogen. Dazu werden zunächst die Ergebnisse in Bezug auf die Fragestellung zusammenfassend dargestellt. Auf der Basis der wissenschaftlichen Diskussion und der empirischen Erkenntnisse werden dann Handlungsempfehlungen für die regionalpolitische Praxis abgeleitet. Anschließend werden Schlussfolgerungen für die wissenschaftliche Diskussion gezogen.

Schließlich wird weiterer Forschungsbedarf identifiziert und Hinweise für künftige Untersuchungen gegeben.

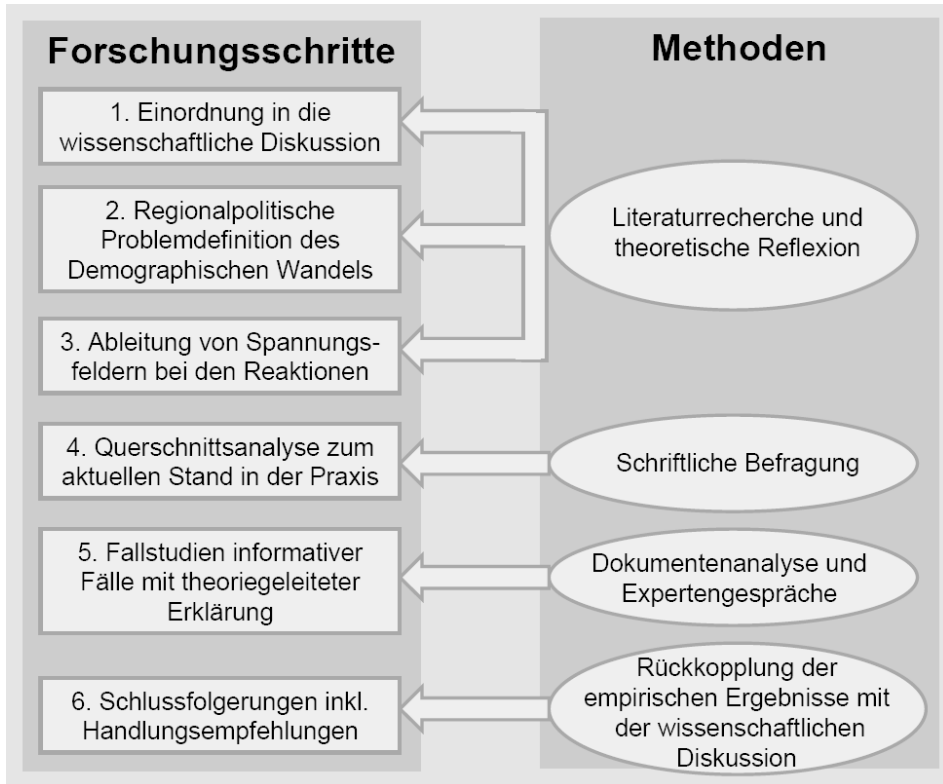


Abbildung 1: Übersicht des Forschungsablaufs.

Der Überblick über das Vorgehen in dieser Arbeit zeigt, dass sowohl quantitative als auch qualitative Methoden zur empirischen Erhebung und Auswertung verwendet werden. Diese Integration einer quantitativen und einer qualitativen Forschungsstrategie ist mit Chancen und Risiken verbunden, so dass diese Vorgehensweise begründet werden muss. Die Voraussetzung für die Integration besteht in einem technischen Verständnis von Methoden (BRYMAN 2004, S. 452 ff.). Im Gegensatz zu einem epistemologischen Verständnis werden die Methoden hierbei unabhängig von der Epistemologie und Ontologie gesehen, so dass sich quantitative und qualitative Methoden nicht gegenseitig ausschließen, sondern ergänzen.

Die Kombination von quantitativen und qualitativen Methoden wird zunehmend für sinnvoll gehalten und auch in der Forschungspraxis immer häufiger angewandt (BRYMAN 2004, S. 451 ff.; KELLE/ERZBERGER 2005; PREIN et al. 1993; READ/MARSH 2002). Für die Wahl der geeigneten Methoden ist dabei die Fragestel-

lung und die theoretische Sicht auf den Untersuchungsgegenstand entscheidend und nicht die Zugehörigkeit zu einem wissenschaftstheoretischen Paradigma. Die Integration quantitativer und qualitativer Methoden in dieser Arbeit wird in Anlehnung an die Klassifikation von BRYMAN (2003, S. 456 ff.) wie folgt begründet:

- *Quantitative Forschung zur Erleichterung qualitativer Forschung:* Durch eine schriftliche, überwiegend standardisierte Befragung werden Daten erhoben, die zur Auswahl qualitativ zu untersuchender Fälle herangezogen werden.
- *Das Auffüllen von Lücken:* Einerseits werden durch die schriftliche, überwiegend standardisierte Befragung Daten in einer Breite erhoben, die durch qualitative Methoden kaum leistbar wäre. Andererseits können durch Beschränkungen des Erhebungsinstrumentes einer Befragung nur grobe Indikatoren ermittelt werden, während andere Variablen, die für die Erklärung der erhobenen Phänomene relevant sind (Ziele, Deutungsmuster, Präferenzen, Handlungsorientierungen der Akteure), kaum erhoben werden können. Qualitative Fallstudien helfen somit, die erhobenen Daten zu konkretisieren und zu ergänzen.
- *Kombination von zwei Perspektiven:* Das theoretische Konzept des akteurzentrierten Institutionalismus verbindet die subjektive Sicht der Akteure, die sich mit qualitativen Methoden erheben lässt, mit den strukturellen Merkmalen des Problems und der Institutionen, die sich mit quantitativen Methoden erheben lassen. PREIN et al. (1993, S. 41) halten die Kombination von quantitativen und qualitativen Erhebungs- und Auswertungsmethoden bei einem solchen theoretischen Zugang zum Untersuchungsgegenstand sogar für unerlässlich, „um sowohl die Einseitigkeit einer strukturfunktionalistisch orientierten Variablensoziologie als auch die beschränkte Perspektive einer allein an subjektiven Relevanzen orientierten qualitativen Forschung zu vermeiden.“
- *Qualitative Forschung zur Erleichterung der Interpretation des Zusammenhangs zwischen Variablen:* Durch die quantitative Befragung werden Zusammenhänge und deren Häufigkeiten aufgedeckt. Zu deren Interpretation ist es wichtig, über qualitative Fallstudien zusätzliche Informationen über mögliche intervenierende Variablen zu ermitteln und so die Wirkungsketten zu vervollständigen. FLYVBJERG (2004, S. 425) betont dazu: „[I]t is often more important to clarify the deeper causes behind a given problem and its consequences than to describe the symptoms of the problem and how frequently they occur.“

Mit unterschiedlichen Methoden soll nicht die gleiche Fragestellung behandelt werden, um die Ergebnisse zu überprüfen. Stattdessen ergänzen sich die Methoden, indem sie auf die Beantwortung unterschiedlicher Fragen abzielen. Die quantitative Befragung zielt auf die breite Ermittlung der Reaktionen auf den Demographischen Wandel, während die qualitativen Fallstudien der vertieften Beschreibung und Erklärung der Reaktionsweisen dienen.