
Netze für den Ländlichen Raum 2007-2013 - Ein kritischer Review des EU-Politikinstruments -

Doris Marquardt

Frühjahrsworkshop "Regionale Entwicklung durch Kooperation und Netzwerke?"
DeGEval, AK Strukturpolitik, Mai 2011, Coesfeld

Gliederung

1. Einleitung
2. Die Nationalen Ländlichen Netzwerke
3. Methodik
4. Ergebnisse & Diskussion
5. Schlussfolgerungen & Empfehlungen

Zielstellung

1. Darstellung der Entwicklung der Nationalen Ländlichen Netzwerke
2. Einbettung der Ergebnisse in den netzwerktheoretischen Kontext
3. Aufzeigen von "Gesetzeslücken" und ihres Einflusses auf die Effektivität der Netzwerke als Politikinstrument

Nationale Ländliche Netzwerke (NLNe) 2007-2013

- Aufstellen der NLNe ist für Mitgliedstaaten obligatorisch
- EU-Kofinanzierung unter dem ELER*, Rubrik Technische Hilfe, möglich
- Hauptgegenstände der NLNe laut ELER-Verordnung (EC/1698/2005)
 - Informationstransfer zu ELER relevanten Themen + Organisation von Erfahrungsaustausch
 - Ermittlung und Analyse von bewährten Praktiken
 - Organisation von Trainings für LAGs**
 - Unterstützung der LAGs** beim Aufbau transnationaler Partnerschaften
- NLNe sollen laut strategischen Leitlinien (EC/144/2006) zur Verbesserung von Governance beitragen
- Seitens der EU wurde keine Interventionslogik für die NLNe aufgestellt
- Schlussfolgerung: NLNe sollen zur Steigerung der Effektivität der Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung/ der ELER-Interventionen beitragen (s.a. ENRD o.J.)

* ELER = Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des Ländlichen Raums

**LAG = Lokale Aktionsgruppe

Nationale Ländliche Netzwerke (NLNe) 2007-2013

- NLNe sind Bestandteil des European Network for Rural Development (ENRD)
- NLNe werden von Vernetzungsstellen (VS) administrativ geleitet
- NLNe variieren im Hinblick auf Organisationsstrukturen, spezifische Ziele und Aktivitäten
- Charakteristika der NLNe hängen u. a. von politisch-administrativen, budgetären und kulturellen Rahmenbedingungen sowie dem Erfahrungshorizont der VS ab
- Typische "Netzwerkmittglieder"/ Akteure im Netzwerk sind z.B. LAGs, NGOs, Verbände, Kommunen, wissenschaftliche Einrichtungen

Ländliche Netzwerke im theoretischen Kontext I

Warum wird ein Politikinstrument als Netzwerk kreiert?

→ **Vorteilhafte Organisationsstrukturen**

Ermöglichen z.B. schnellen Transfer von Informationen

→ **Potentieller Mehrwert von Netzwerkaktivitäten**

Vielzahl von Informationsquellen, Arbeitsteilung, erleichtertes Hervorbringen von Synergien

Ländliche Netzwerke im theoretischen Kontext II

Beispiel für den Effekt einer bestimmten Netzwerkeigenschaft:

Verstärkte Diversität/ Heterogenität im Netzwerk führt oft zu erhöhter Kreativität durch komplementäre Ideen und Meinungen.

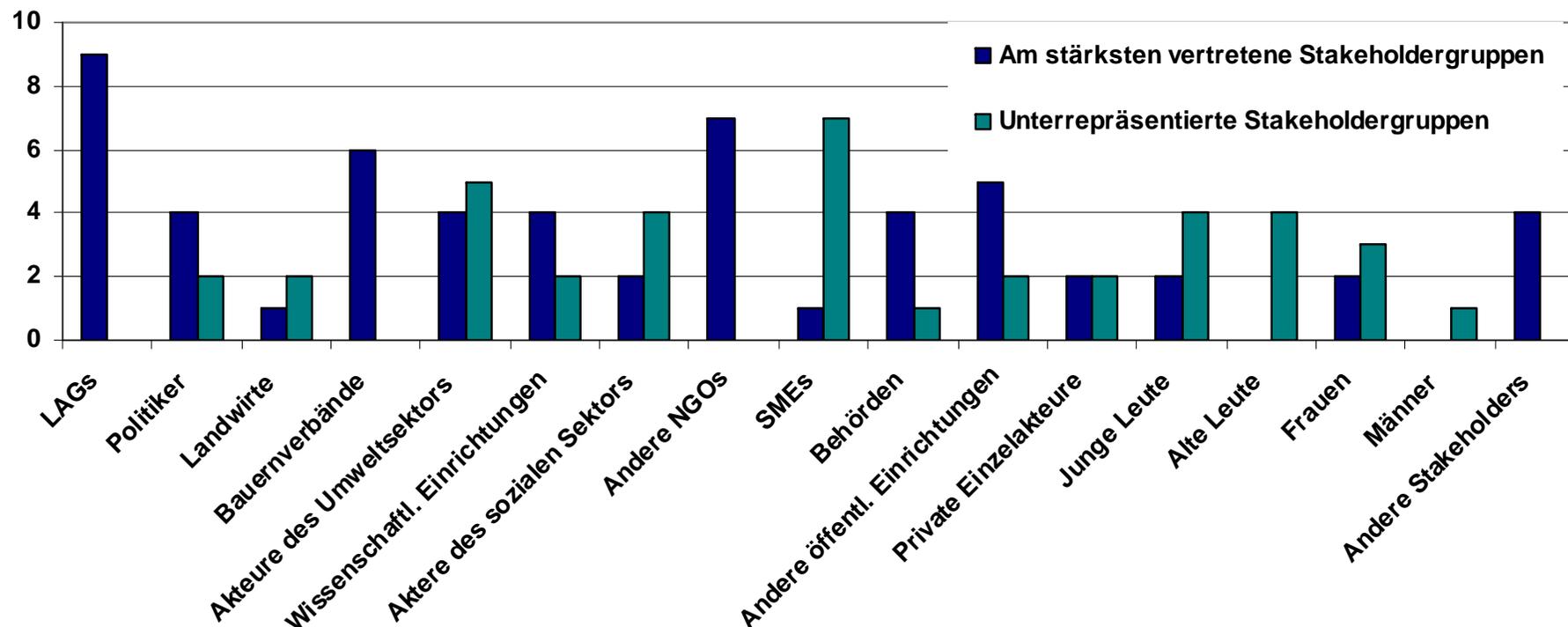
Umfrage unter den Vernetzungsstellen

- Umfrage via E-Mail im April/ Mai 2010
- Adressaten: 32 Nationale und Regionale Vernetzungsstellen (VS)*
- Fragebogen enthielt viele offene Fragen
- Moderate Rücklaufquote 34,4% bzw. 37,5% (9 nationale + 2 regionale VS)
 - Umfrage vom European Contact Point fand parallel statt
 - In drei Mitgliedstaaten waren keine oder nur Übergangs-VS eingerichtet

*Ausgangspunkt war die Kontaktliste der Vernetzungsstellen veröffentlicht vom European Network for Rural Development (www.enrd.eu/;
Stand: 10.04.2010)

Die Rollen verschiedener Stakeholdergruppen in den NLNe

Nennungen



Hinweis: 96 Nennungen von 11 Vernetzungsstellen (Mehrfachnennungen waren möglich)

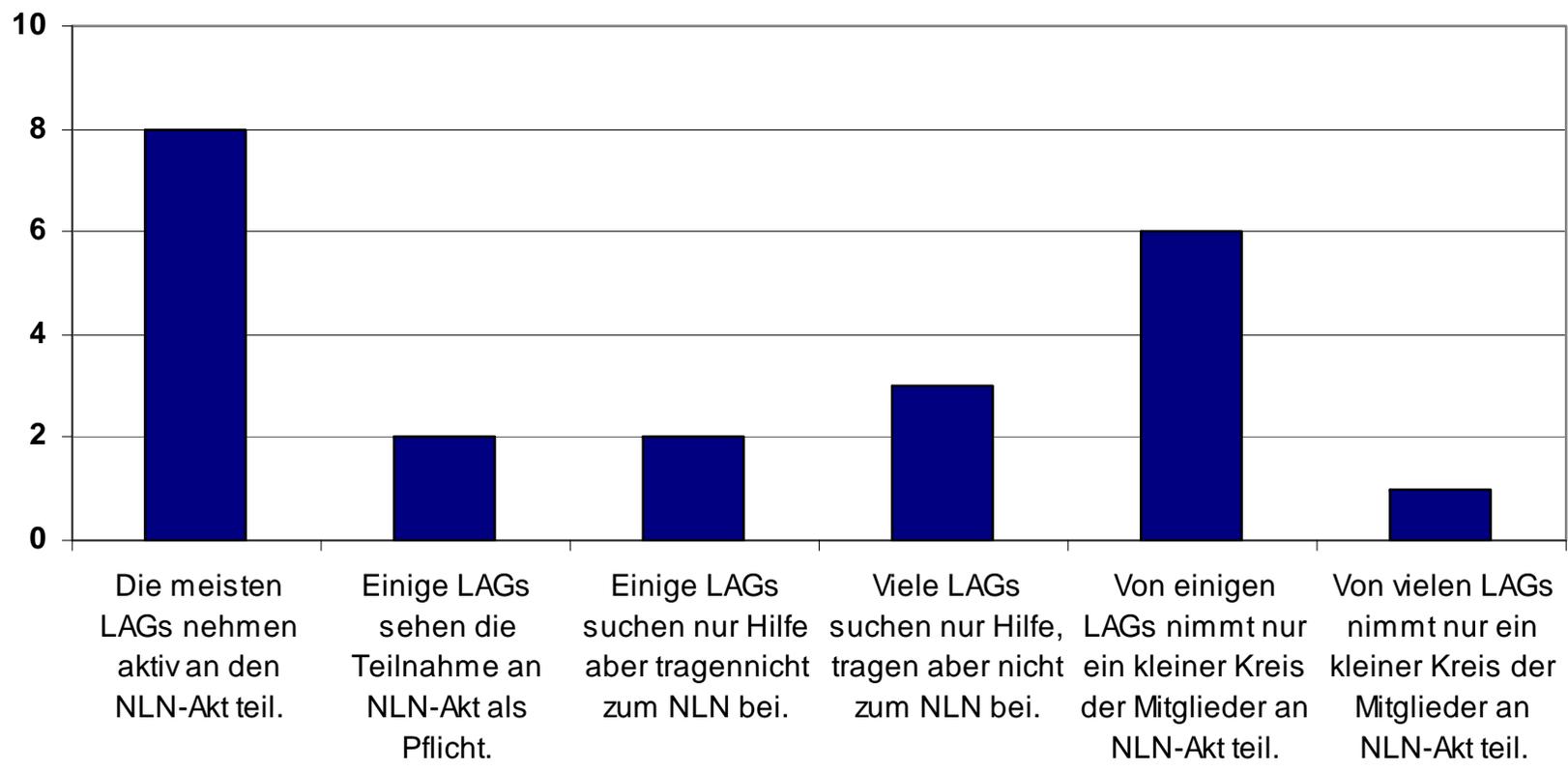
LAG = Lokale Aktionsgruppe SMEs = Small and Medium Enterprises

The “threats give the network its life”

(Church 2006, p. 2)

Die Rolle der LAGs in den Nationalen Ländlichen Netzwerken

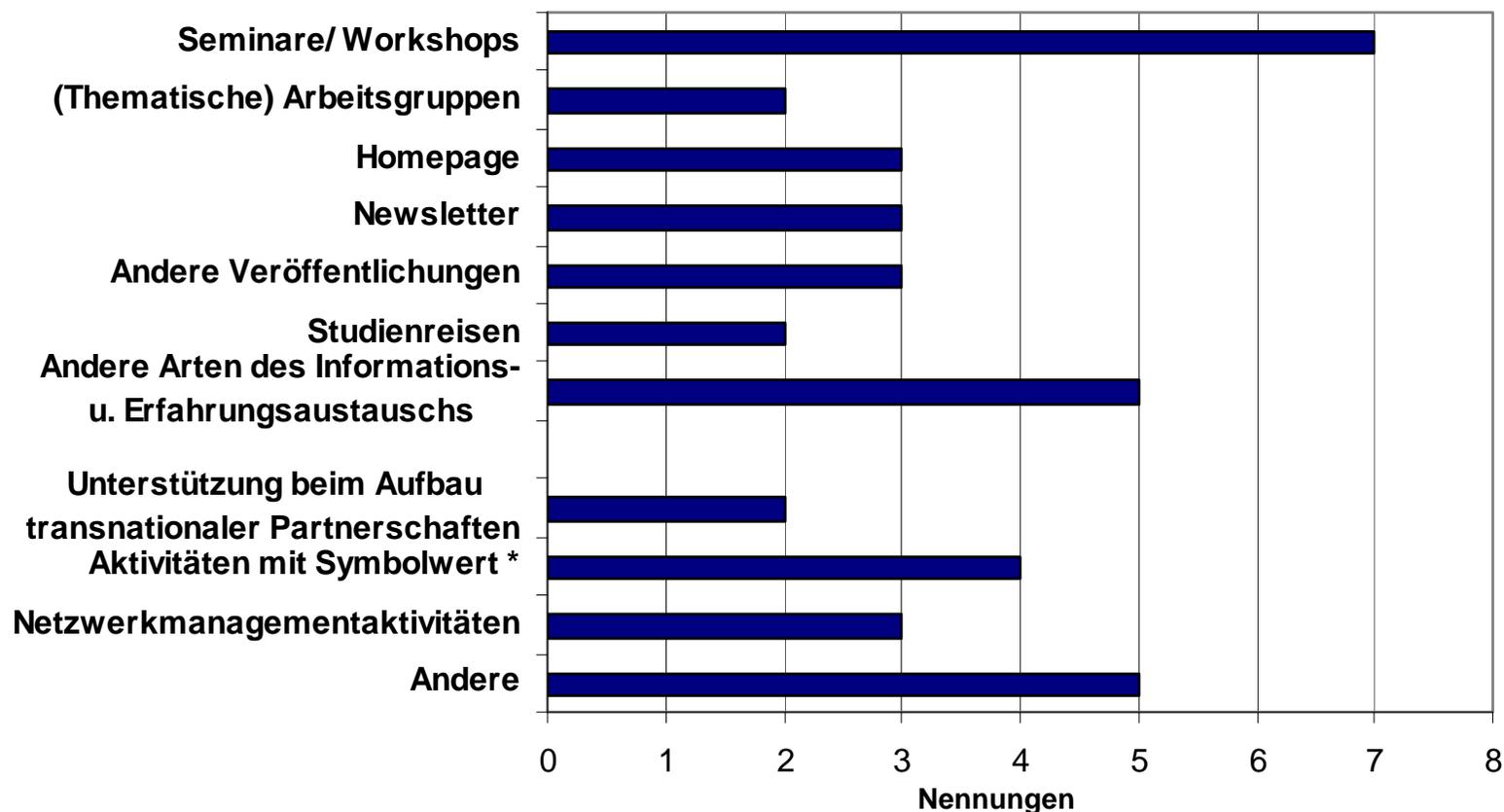
Nennungen



Hinweis: 22 Nennungen von 11 Vernetzungsstellen (Mehrfachnennungen waren möglich)

Akt = Aktivitäten LAG = Lokale Aktionsgruppe NLN = Nationales Ländliches Netzwerk

Die ergiebigsten Netzwerkaktivitäten der Vernetzungsstellen



Hinweis: 39 Nennungen von 11 Vernetzungsstellen (Mehrfachnennungen waren möglich)

* meist Veranstaltungen, die den Zusammenhalt des nach innen und außen Netzwerks unterstreichen

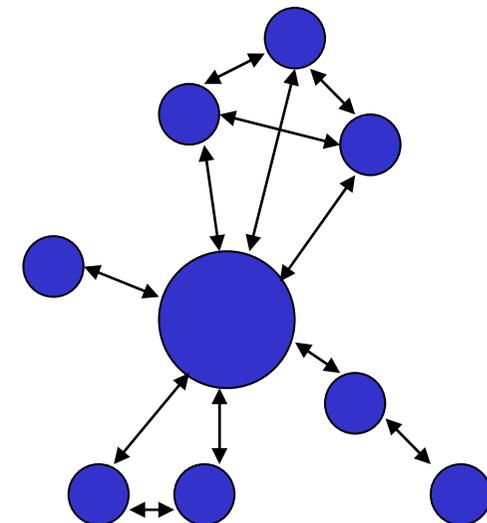
Netzwerkkonfigurationen

Effektive Netzwerkaktivitäten

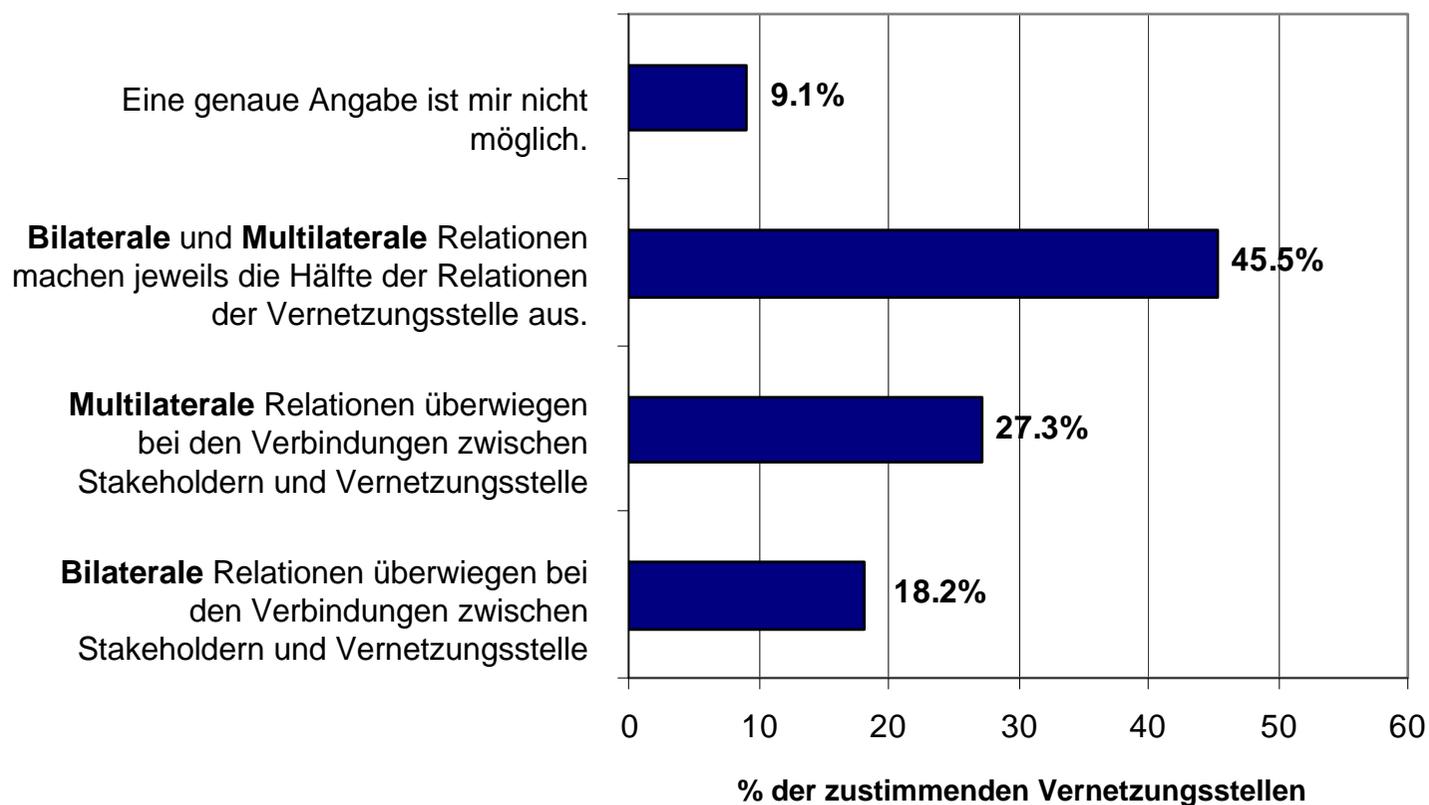
- Veranstaltungen, bei denen Stakeholder persönlich zusammenkommen
- Teilnehmer tragen oft "automatisch" bei
 - multilaterale (und reziproke) Relationen
 - durch persönlichen Kontakt wird Vertrauen aufgebaut

Seminare/ Workshops

Reziproke, multilaterale
und bilaterale Relationen



Art der Relationen zwischen Akteuren in den Ländlichen Netzwerken



Hinweis: 11 Nennungen von 11 Vernetzungsstellen

Größte Herausforderungen der Vernetzungsstellen

Sehr gemischtes Antwortspektrum

- Zufriedenstellung eines breiten Stakeholderspektrums
 - Unterstützung der LAGs beim Aufbau transnationaler Partnerschaften
 - Ermittlung von "best practices"
 - Koordination der Informationszirkulation (Vermeidung von Dopplungen)
 - Interdisziplinarität und Involvieren bestimmter Stakeholdergruppen
 - Stimulation des selbstständigen Netzwerkes der "Mitglieder"
 - Maximierung des vom Netzwerken potentiell resultierenden Mehrwerts
- Die meisten Vernetzungsstellen wissen, was die Effektivität von "Netzwerken" erhöht, doch sind diese Punkte meist nicht auf ihrer Agenda fixiert

Ressourcen für's Netzwerken

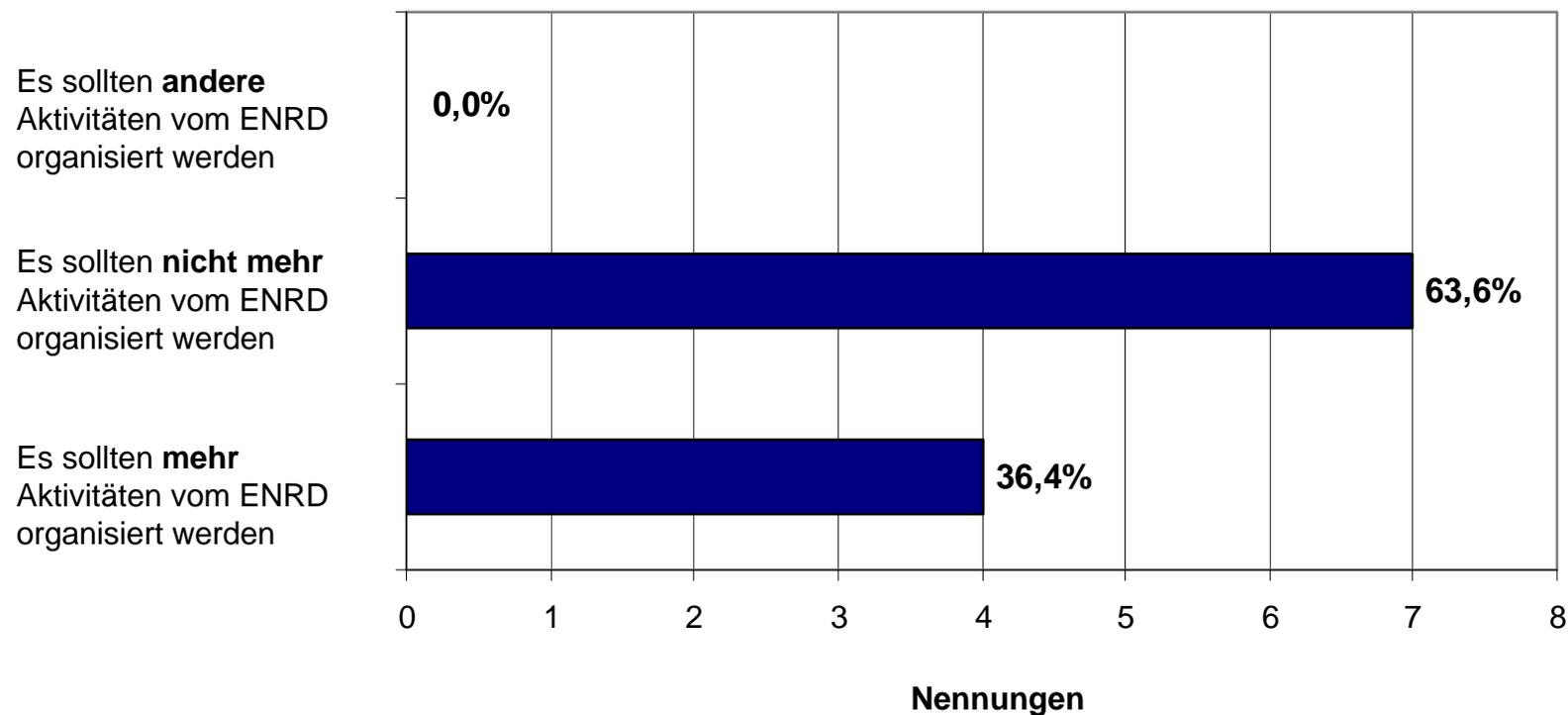
- Budgets der NLNe variieren signifikant (75.000 € - 251 Millionen €)
- Die meisten VS halten das Budget für ihr Netzwerk für adäquat
Aktionsplan müsste halt entsprechend angepasst werden
- Beiträge der Netzwerkmitglieder variieren stark zwischen Mitgliedstaaten
- Ist ein großes Budget erforderlich, um effektiv zu netzwerken?
- Ein kleines Budget scheint die Effizienz beim Netzwerken/ beim Erzielen eines Mehrwerts zu erhöhen
- Aktivitäten von "gemeinsamen" Interesse kosten merkbar Kapazitäten

Welchen Nutzen bringt das ENRD für nationale/ regionale Vernetzungsstellen?

Vorteile	Nachteile
Das ENRD sichert den Informations- und Erfahrungsaustausch	Beiträge der VS auf europäischer Ebene werden selten gewünscht/ angefragt
Das ENRD bringt die VS zusammen z.B. durch das Ansetzen/ Organisieren von VS-Treffen	Das ENRD stellt die Arbeit der VS nicht ausreichend dar
Das ENRD bietet in verschiedenen Bereichen Unterstützung	Das ENRD tritt nicht ausreichend in Erscheinung
Das ENRD stellt Informationen zu spezifischen Themen bereit	Die Menge der bereitgestellten Informationen ist manchmal zu umfangreich
Teilnahme an den thematischen Arbeitsgruppen bringt direkten Nutzen	Teilnehmerzahl der Veranstaltungen auf europäischer Ebene ist begrenzt
	Regionale VS haben nicht genügend Möglichkeiten, an Diskussionen und Entscheidungen teilzuhaben

Hinweis: ENRD = European Network for Rural Development VS = Vernetzungsstelle

Meinung der Vernetzungsstellen zu den vom ENRD organisierten Aktivitäten



Hinweis: 11 Nennungen von 11 Vernetzungsstellen
ENRD = European Network for Rural Development

Effekte des (institutionellen) Netzwerkes aus Sicht der VS

- Netzwerkressourcen könnten nicht effektiver für andere Maßnahmen der Technische Hilfe verwendet werden
- Vernetzungsstellen sind *überzeugt*, dass die NLNe die Implementierung der ELER-Maßnahmen erleichtern und die Qualität der Projekte erhöhen
- Ergebnisse eines NLN sind auch für andere NLNe und das ENRD relevant
- Mehrwert: Beiträge, Erfahrungsschatz, Kreativität durch Komplementarität
- Nur eine VS hält den Mehrwert der Netzwerkaktivitäten für so groß, dass er die Ressourcen, die in die Vernetzungsstelle fließen, decken würde
- NLNe haben etwas Einfluss auf die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums

Verbesserung von Governance – ein angestrebtes Ziel?

- Verbesserung von Governance = Strategisches Ziel der Kommission, wobei Governance nicht näher definiert wurde (EC/144/2006)
- Ziel wird in der verbindlichen ELER-Verordnung nicht aufgegriffen
- NLNe haben "Verbesserung von Governance" (meist) weder auf der Agenda, noch den Begriff definiert
- Governance wird auf der Homepage des ENRD nicht thematisiert
- Kein gemeinsames Verständnis von diesem Ziel
- Dennoch, mehr als 50% der VS waren überzeugt, dass Netzwerkaktivitäten zur Verbesserung von Governance führen
- Unbewusste Hinweise in der Umfrage: Die Vernetzungsstelle sollte outgesourced bzw. unabhängig vom Ministerium geleitet werden.

Governance – an critical issue?

" Our independency from the Ministry of Agriculture has given us considerable freedom to address issues, bottlenecks and improvements at different levels of government. Although our criticism is not always welcome, it has led to an improved implementation of the RDP".

(VS 2010)

Verbesserung von Governance kann ein Nebeneffekt bestimmter
Netzwerkaktivitäten sein.

Evaluierung I

- NLNe sind im CMEF* nur mit horizontalen Evaluierungsfragen bedacht
- Nur für vier NLNe ist eine tiefgreifendere Evaluierung obligatorisch
- Jeweils 1/3 der VS hat Selbstevaluierung, externe Evaluierung oder eine Mischform vorgesehen
- Schwerpunkt der Evaluierung liegt oft auf Performance der VS
- VS haben Probleme, den Impact des Netzwerkes und/ insbesondere die "soft values" zu erfassen – Hilfestellung ist willkommen
- Herausgabe eines Working Papers (EENRD 2010) und Einrichtung einer Arbeitsgruppe** auf europäischer Ebene

*CMEF = Common Monitoring and Evaluation Framework

** http://enrd.ec.europa.eu/national-rural-networks/joint-nrn-activities/nrn-network-monitoring-initiative_en/en/nrn-network-monitoring-initiative_home_en.cfm

Evaluierung II

- Einige NLNe haben keine Indikatoren angesetzt („da NLN extern evaluiert wird“), einige VS verwiesen auf die für Technische Hilfe vorgesehenen Indikatoren, einige hatten eine Vielzahl von Indikatoren angesetzt
- Meist von VS genannt: Output- oder Ergebnis-Indikatoren
- Anspruch der VS an Evaluierung variiert stark:
Während einige VS sehr ambitioniert sind, lautete eine Antwort auf die Frage nach Zufriedenheit mit (nicht vorhandenen) Indikatoren: *“Following my knowledge, there are no official indicators for evaluating networks”*

Evaluierung III

- Klare Zieldefinition ist essentielle Grundlage zur Evaluierung
- Differenzierung zwischen Effekten, die von den NLNe, der Arbeit der VS und von einzelnen Netzwerkaktivitäten ausgehen, erforderlich
- Aufgrund gegebener Umstände kaum Baseline-Daten
- Aufgrund der Ausklammerung/Vernachlässigung der NLNe im CMEF werden die Ergebnisse des Netzwerkes schwer vergleichbar sein
- EU-weite Aggregation nationaler Ergebnisse des Netzwerkes nur bedingt sinnvoll, besser EU-weiter Netzwerkansatz

Evaluierung IV

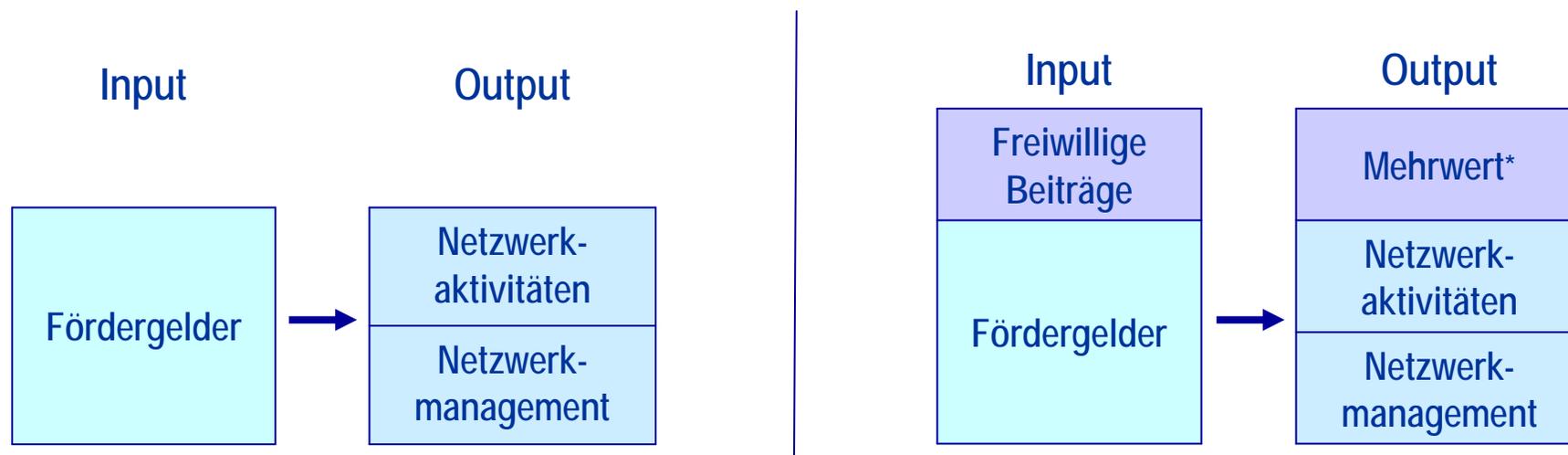
Vorschläge der VS für Indikatoren zur Evaluierung des ENRD

- **Anzahl der (übersetzten) Publikationen, auf NLNe-Websites veröffentl. ENRD-Publikationen**
→ keine wesentlichen neuen Erkenntnisse, gleiche Probleme wie für NLNe
- **Beteiligung des ENRD an Lösungen von Problemen bei der Implementierung nationaler Programme**
- **Synergien zwischen den Abteilungen der DGAgri; or "*if the National Network Units follow the advice and suggestions of the ENRD*"**
- → Rollenverteilung noch nicht abschließend geklärt
- **ENRD im CMEF mit nur einer Evaluierungsfrage bedacht**

Evaluierung V

Ein alternativer Ansatz ...

... Erhebung der Beiträge der Netzwerkmitglieder

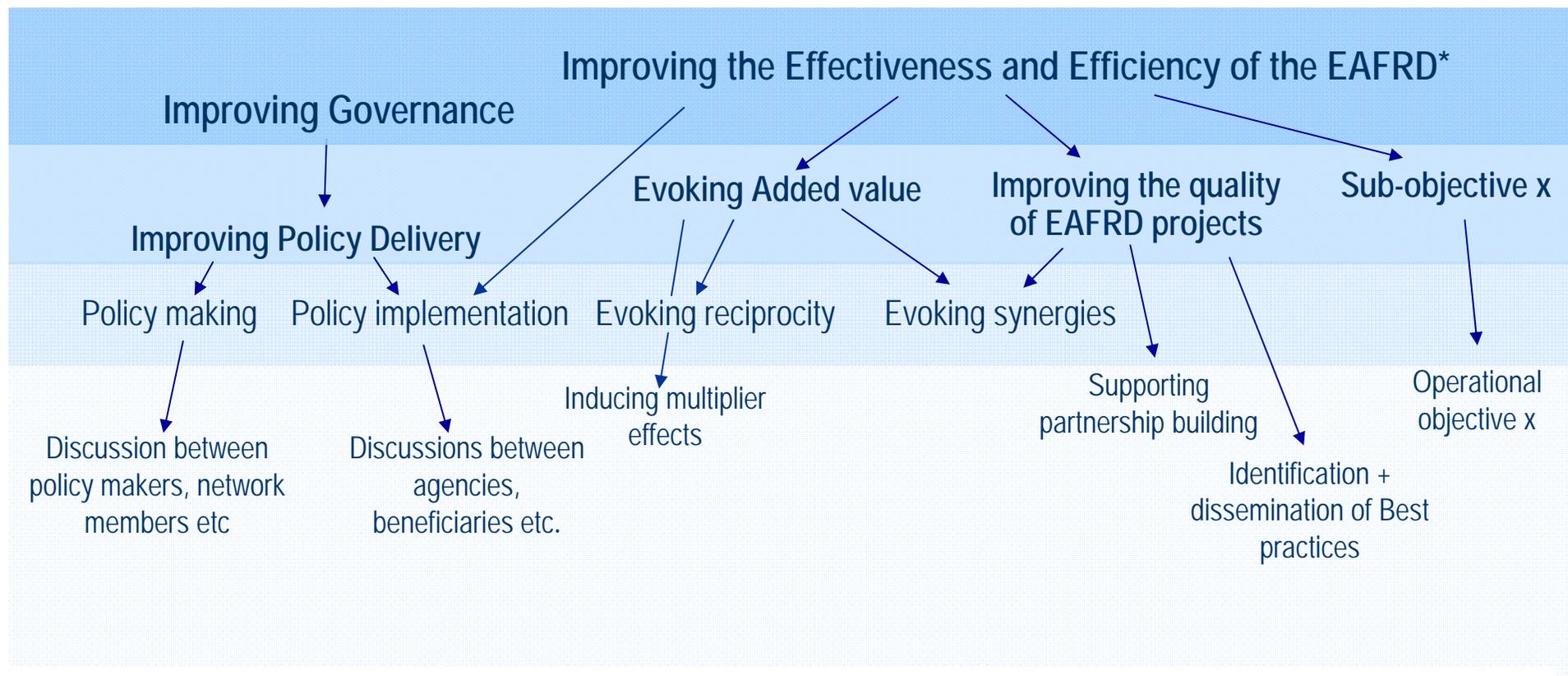


* In dieser Grafik wird nur eine Kategorie des Mehrwerts dargestellt; in beiden Beispielen könnten z.B. auch durch Netzwerkaktivitäten hervorgerufene Synergien zwischen Projekten einen Mehrwert darstellen.

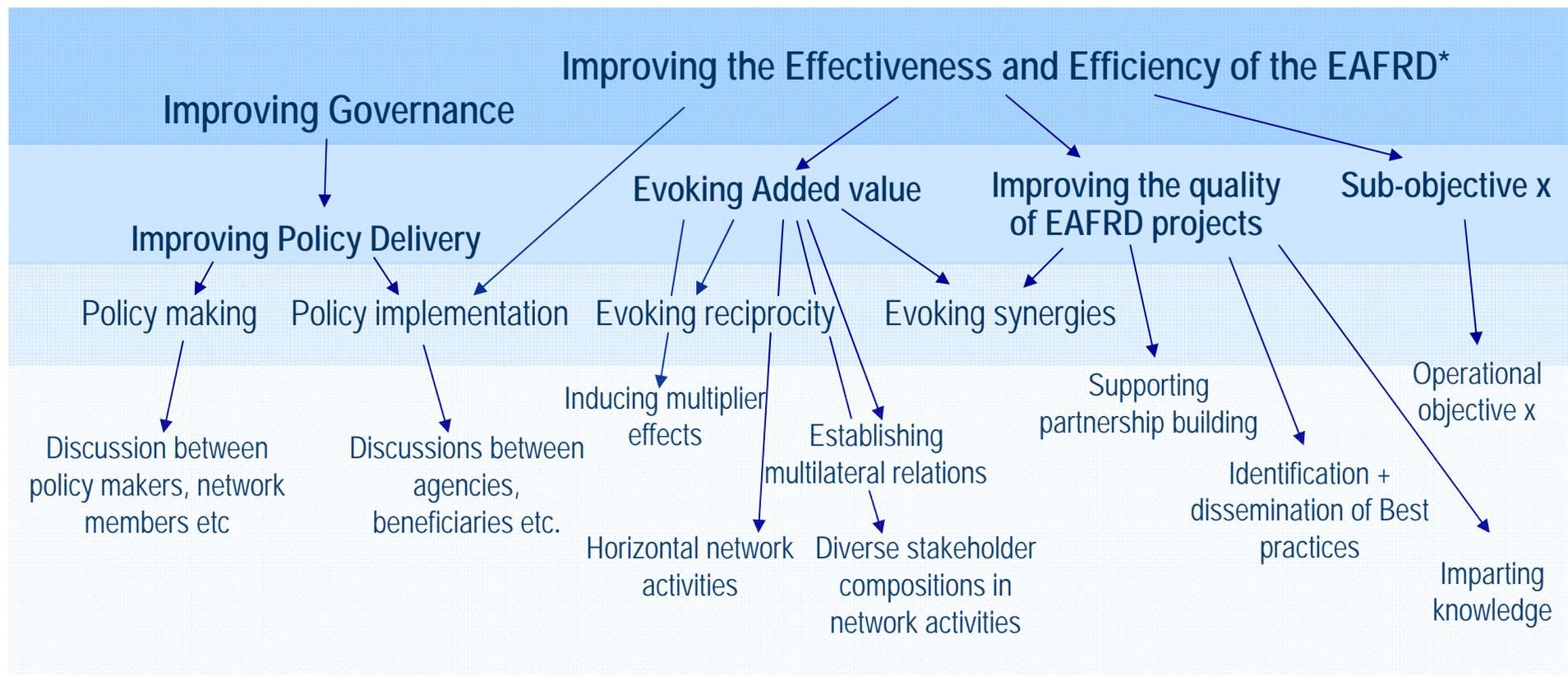
Definition von Zielen für die NLNe

- Bisher: auf EU-Ebene angesetzte Aufgaben (operationelle Ziele) unter dem Stichwort *Technische Hilfe*
- Darüber hinausgehende Ziele wurden von den NLNe meist nicht formell festgelegt
- Mitgliedstaaten orientieren sich an den greifbaren Vorgaben von europäischer Ebene (Bsp. Vernachlässigung von Governance)
- Aufstellen nationaler Ziele wäre aufgrund unterschiedlicher Handlungsspielräume sinnvoll
- Interventionslogik könnte Effektivität und Effizienz der NLNe erhöhen
 - Ziele würden strategisch (und nicht nur zufällig) verfolgt werden
 - Zielerreichung (Effektivität) müsste evaluiert werden → Ansporn

Vorschlag für eine Interventionslogik für die NLNe



Vorschlag für eine Interventionslogik für die NLNe



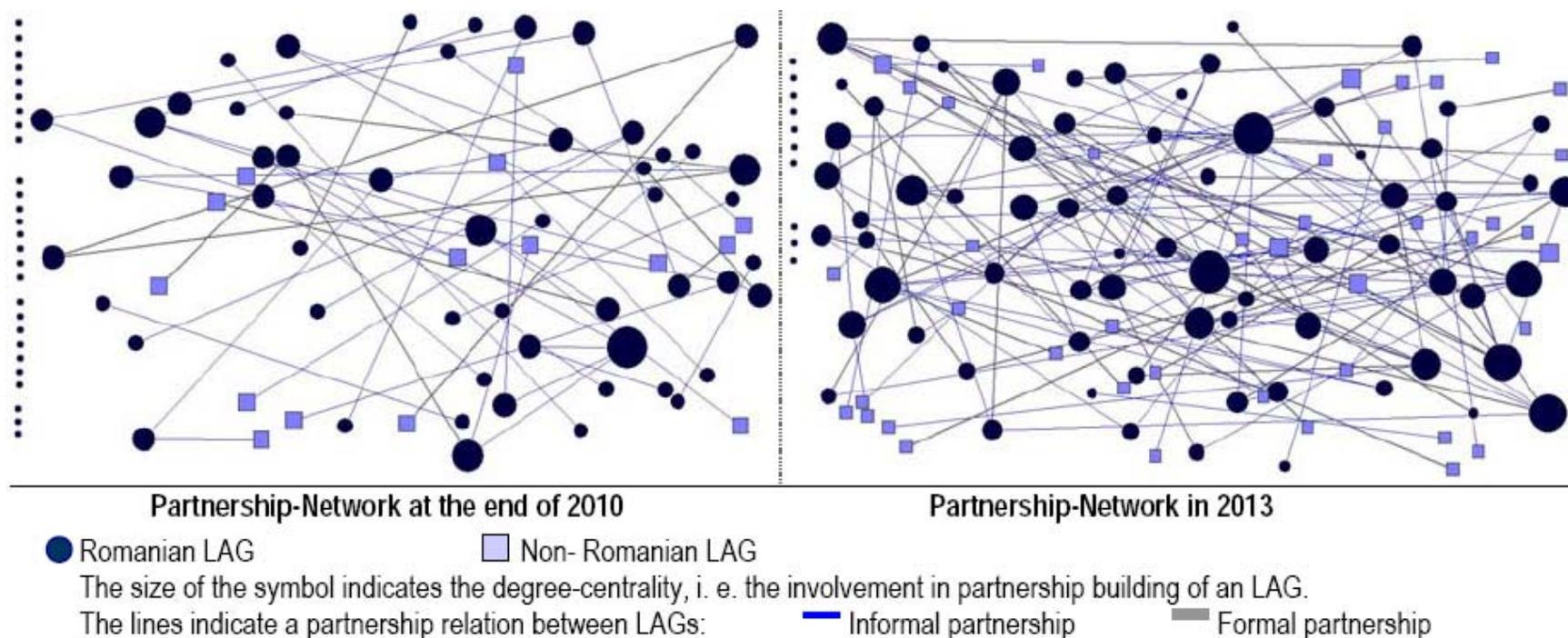
Schlussfolgerungen

- Es ist anzunehmen, dass die NLNe die Implementierung der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums positiv beeinflussen
- Mehrwert (im Vergleich zum Fördermittelinput) fraglich
- Netzwerken immer noch mit großen Herausforderungen verbunden
- Bedarf an Systemen zur Evaluierung der Netzwerke
- Durch die Definition klarer Ziele für NLNe in der ELER-Verordnung hätte die Effektivität und Effizienz der Netzwerke gesteigert werden können
- Potenzial der Netzwerke nicht ausgeschöpft; z.B. im Hinblick auf Reziprozität und Erweiterung der Funktionen der Netzwerke im Bereich Policy Delivery einhergehend mit dem Ziel Verbesserung von Governance

Empfehlungen

- Definition von “gemeinsamen“ und “individuellen nationalen“ Zielen für die NLNe
- Definitionen von Rollen der Stakeholder in den Netzwerken (NLNe + ENRD)
- Verbesserung der betreffenden EU Regelwerke
- Erarbeitung eines Evaluierungssystems für Erfassung des Impacts der Netzwerke
 - zur Steigerung der Effektivität und Effizienz der Netzwerke; und
 - um Politiker und andere Akteure vom Wert des Politikinstruments zu überzeugen (z.B. im GAP-post-2013-Diskurs)
- **Stärkere Verlinkung von Wissenschaft und Praxis: Netzwerktheoretische Ansätze können entscheidend zur Verbesserung der Ergebnisse des Netzwerkes beitragen**

Beispiel für den Beitrag der Wissenschaft: Quantitative Netzwerkevaluierung



Comparison of calculated Network properties

	in 2010	in 2013
Network size:	95 Actors	125 Actors
Number of isolators:	29	13
Network density among the 80 Romanian LAGs:	0.0055	0.0138
Density of informal relations	0.0046	0.0089
Density of formal relations	0.0022	0.0098

Netzwerken kann ein effektives Instrument sein,
doch für effektives Netzwerken bedarf es persönlichen und
politischen Willen!



Vielen Dank!

Kontakt:

Doris Marquardt

Leibniz Institute of Agricultural Development in Central and Eastern Europe

Theodor-Lieser-Str. 2; D-06120 Halle (Saale), Germany

E-mail: marquardt@iamo.de

Fotos: <http://www.galcarbura.eu/index.php>

Frühjahrsworkshop, DeGEval, Mai 2011, Coesfeld

- Church, M. 2006: Knots and threads: the power of networks. National Colleague for School Leadership.
- Davis, R. 2005: Scale, Complexity and the Representation of Theories of Change: Part II. *Evaluation*, 11(2), 133–49.
- [DGAgri] Directorate General for Agriculture and Rural Development (Hrsg.) 2006: Rural Development 2007-2013, Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework.
- [DGAgri] Directorate General for Agriculture and Rural Development, European Union (Hrsg.) 2010: Rural Development in the European Union Statistical and Economic Information Report 2010. http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/rurdev2010/RD_Report_2010.pdf. Letzter Zugriff: 01.04.2011.
- Earl, S. 2004: A Strategic Evaluation of IDRC-Support to Networks or “What’s it take to make a network work, if a network could work well?” Draft, June 2004, International Development Research Center.
- [EENRD] European Evaluation Network for Rural Development 2010: Working Paper on the Evaluation of National Rural Network Programmes. http://enrd.ec.europa.eu/evaluation/library/evaluation-helpdesk-publications/en/evaluation-helpdesk-publications_home_en.cfm#guidance. Letzter Zugriff: 25.04.2011.
- [ENRD] European Network for Rural Development Contact Point, w. y. National/Regional Rural Networks. http://enrd.ec.europa.eu/whos-who/national-rural-networks/en/nrn_home_en.cfm. Letzter Zugriff: 25.11.2010.
- Marquardt, D. 2011: Rural Networks in the Funding Period 2007-2013: A Critical Review of the EU Policy Instrument, IAMO Discussion Paper No. 133, Halle/Saale.
- Marquardt, D.; Möllers, J. & Buchenrieder, G., 2009: EU-wide networking - An instrumental variable for effective national rural development policies? *European Countryside*, 4, 210-226.
- Marquardt, D.; Möllers, J. & Buchenrieder, G. 2011: Why do we need networking for European rural development policies? The implementation of LEADER and the National Network for Rural Development in Romania. *EuroChoices*, upcoming issue, April 2011.
- Mihalache, R. 2009: Evaluation Networking in Romania. *Evaluation*, 15(4), 473-482.
- Russo, M. & Rossi, F. 2009: Cooperation Networks and Innovation: A Complex Systems Perspective to the Analysis and Evaluation of a Regional Innovation Policy Programme. *Evaluation*, 15(1), 75-100.

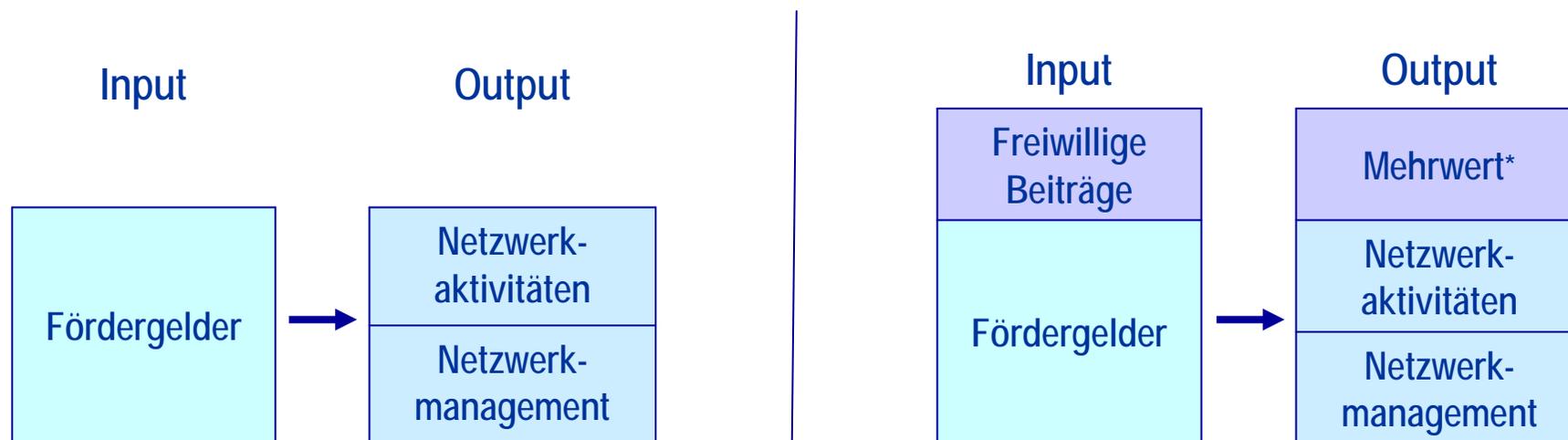
Legislation

- Council Regulation (EC) No 1698/2005 of 20 September 2005 on support for rural development by the European Agricultural Funds for Rural Development (EAFRD).
- Council Decision of 20 February 2006 on Community strategic guidelines for rural development (programming period 2007 to 2013) (EC/144/2006) published in the Official Journal of the European Union L 55/20 on 25.2.2006.
- Commission Regulation (EC) No 1974/2006 of 15 December 2006 laying down detailed rules for the application of Council Regulation (EC) No 1698/2005 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD).

Überlegungen zur Evaluierung

Ein alternativer Ansatz ...

... Erhebung der Beiträge der Netzwerkmitglieder



* In dieser Grafik wird nur eine Kategorie des Mehrwerts dargestellt; in beiden Beispielen könnten z.B. auch durch Netzwerkaktivitäten hervorgerufene Synergien zwischen Projekten einen Mehrwert darstellen.

Netzwerkstrukturen

Inwieweit hat das ENRD Netzwerkcharakter? Inwieweit soll und kann es Netzwerkcharakter haben?

