

Karl, Helmut (Ed.)

**Research Report**

## Koordination raumwirksamer Politik: Mehr Effizienz und Wirksamkeit von Politik durch abgestimmte Arbeitsteilung

Forschungsberichte der ARL, No. 4

**Provided in Cooperation with:**

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

*Suggested Citation:* Karl, Helmut (Ed.) (2015) : Koordination raumwirksamer Politik: Mehr Effizienz und Wirksamkeit von Politik durch abgestimmte Arbeitsteilung, Forschungsberichte der ARL, No. 4, ISBN 978-3-88838-077-8, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover,  
<https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-07780>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/109651>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/>



# Koordination raumwirksamer Politik

Mehr Effizienz und Wirksamkeit von Politik  
durch abgestimmte Arbeitsteilung

Helmut Karl (Hrsg.)



# Koordination raumwirksamer Politik

Mehr Effizienz und Wirksamkeit von Politik  
durch abgestimmte Arbeitsteilung

Helmut Karl (Hrsg.)

Es wurden überwiegend grammatische Formen gewählt, die weibliche und männliche Personen gleichermaßen einschließen. War dies nicht möglich, wurde zwecks besserer Lesbarkeit und aus Gründen der Vereinfachung nur eine geschlechtsspezifische Form verwendet.

Die Beitragsentwürfe der Autorinnen und Autoren wurden im Arbeitskreis „Koordination raumwirksamer Politik“ mehrfach diskutiert (interne Qualitätskontrolle). Das Manuskript wurde darüber hinaus einer wissenschaftlichen Begutachtung unterzogen (externe Qualitätskontrolle) und nach Berücksichtigung der Gutachterempfehlungen der Geschäftsstelle der ARL zur weiteren Bearbeitung und zur Veröffentlichung übergeben. Die wissenschaftliche Verantwortung für die Beiträge liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Geschäftsstelle der ARL:  
WR II „Wirtschaft, Technik, Infrastruktur“  
Leitung: Dr. Martina Hülz (huelz@arl-net.de) / Dr. Nora Vogt

Forschungsberichte der ARL 4  
ISBN 978-3-88838-077-8 (PDF-Version)  
ISSN 2196-0461 (PDF-Version)  
Die PDF-Version ist unter [shop.arl-net.de](http://shop.arl-net.de) frei verfügbar (Open Access).  
CC-Lizenz BY-ND 3.0 Deutschland

ISBN 978-3-88838-078-5 (Print-Version)  
ISSN 2196-0453 (Print-Version)  
Druck: Books on Demand GmbH, 22848 Norderstedt

Verlag der ARL – Hannover 2015  
Akademie für Raumforschung und Landesplanung  
Satz und Layout: K. Bornschein, G. Rojahn, O. Rose

Zitierempfehlung für die Netzpublikation:  
Karl, Helmut (Hrsg.) (2015):  
Koordination raumwirksamer Politik –  
Mehr Effizienz und Wirksamkeit von Politik durch abgestimmte Arbeitsteilung.  
Hannover. = Forschungsberichte der ARL 4.  
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-07780>

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL®)  
Leibniz-Forum für Raumwissenschaften  
Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover  
Tel. +49 511 34842-0, Fax +49 511 34842-41  
[arl@arl-net.de](mailto:arl@arl-net.de), [www.arl-net.de](http://www.arl-net.de)

# Inhalt

<i>Helmut Karl</i>	Koordination raumwirksamer Politik – Einleitende Einführung in die Beiträge des ARL-Arbeitskreises	1
--------------------	--	---

## Teil 1: Koordination im Rahmen der europäischen, nationalen und regionalen Wirtschafts-, Struktur- und Kohäsionspolitik

<i>Helmut Karl, Serhat Demir</i>	Koordination der Europäischen Kohäsions- politik in der Förderperiode 2014 – 2020 – Zu den Kommissionsvorschlägen für einen Gemeinsamen Strategischen Rahmen der Europäischen Struktur- und Innovationsfonds	7
<i>Peter Weingarten, Barbara Fährmann, Regina Grajewski</i>	Koordination raumwirksamer Politik: Politik zur Entwicklung ländlicher Räume als 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik	23
<i>Friedemann Tetsch</i>	Koordinierung in der regionalen Struktur- politik – Erfahrungen aus der Praxis	50
<i>Thiemo W. Eser, Kai Böhme</i>	Coordination mechanisms for Territorial Cohesion – Cases of Europe and Luxembourg	67
<i>Georg Dybe</i>	Räumliche Koordination von Förderpolitiken – Das Beispiel der „Regionalen Wachstumskerne“ in Brandenburg	91

## Teil 2: Koordination in der Umweltpolitik

<i>Christian Diller</i>	Koordination in der Regionalplanung: Theoretische Überlegungen, empirische Ergebnisse und Forschungsperspektiven	113
<i>Wolfgang Köck, Jana Bovet</i>	Koordinierung der Flussgebietsbewirtschaftung – unter besonderer Berücksichtigung der Abstimmung mit der Raumordnung	131
<i>Carolin Galler</i>	Koordinationsbedarf in der Umweltplanung zur Optimierung multifunktionaler Maßnahmeneffekte	152

### Teil 3: Koordination in Kommunen und Regionen

<i>Nicolai Dose</i>	Ansiedelung von Einzelhandelsgroßprojekten aus governance-analytischer Perspektive: Nutzungskonflikte, institutionelle Lösungen und deren Blockadeanfälligkeit	174
<i>Martin T. W. Rosenfeld, Jana Hinz</i>	Coordination between Municipalities and Local Non-Municipal Public Units (NMPUs) for Supporting Urban Economic Development – Theoretical Analysis and Empirical Evidence for the Example of Universities in Germany	193
<i>Gerd Lintz, Peter Wirth</i>	Koordination als Lernprozess – Braunkohlesanierung und Tourismusentwicklung im Lausitzer Seenland	214

Teil 4: Gemeinsame Empfehlungen des Arbeitskreises „Koordination raumwirksamer Politik“	238
---	-----

Kurzfassung/Abstract	243
----------------------	-----

Helmut Karl

# Koordination raumwirksamer Politik – Einleitende Einführung in die Beiträge des ARL-Arbeitskreises

## Gliederung

- 1 Untersuchungsfragen
- 2 Gemeinsame Ausgangspunkte

Literatur

## 1 Untersuchungsfragen

Die Koordination von Fachpolitiken ist bereits seit Langem Gegenstand disziplinärer und interdisziplinärer Diskussion (z. B. Schneider 1967; Roesler/Stürmer 1975; Karl/Klemmer 1995; Scholich/Müller 2010). Diese hat ihren Ausgangspunkt in der Erkenntnis, dass ausschließlich autonome Fachpolitik bzw. ausschließlich autonomes Handeln politischer Akteure den Interdependenzen zwischen ihnen nicht gerecht werden. Deshalb wird in der Literatur Koordination mit dem „shortcoming of independent policymaking“ (Bénassy-Quéré/Cœuré/Jacquet et al. 2010: 119 ff.) begründet. Vor diesem Hintergrund wird etwa in der Makroökonomik über abgestimmte Geld- und Fiskalpolitik im Rahmen der Konjunkturpolitik geforscht und in jüngster Zeit sind im Rahmen der Schulden- und Bankenkrise in der EU zunehmende Bemühungen um koordinierte Wirtschaftspolitik im Rahmen der EU-Währungsunion zu beobachten.

Die Arbeiten von Scharpf et al. und die von ihnen inspirierten Forschungsbeiträge haben einen Rahmen geschaffen (Scharpf 2000: 90), mit dessen Hilfe verschiedene Koordinationsverfahren und -mechanismen analytisch differenziert untersucht und in Hinblick auf ihre Koordinationskraft abgeschätzt werden können. Koordination wird dabei aus dem Zusammenspiel der Akteure und den institutionellen Rahmenbedingungen erklärt. Im Einzelnen werden einseitiges Handeln, Verhandlungen, Mehrheitsentscheidungen und hierarchische Steuerung unterschieden. Da moderne politische Systeme immer stärker durch eine Vielzahl von mit zumindest einer gewissen Autonomie ausgestatteten Akteuren auf mehreren politisch-administrativen Ebenen geprägt sind (Benz/Dose 2010), stehen insbesondere Verhandlungen zwischen Ministerien und Verwaltung sowie Gebietskörperschaften wie Bund, Länder und Gemeinden im Mittelpunkt des Interesses.

Auch in den Raumwissenschaften wird der Koordinationsproblematik große Aufmerksamkeit geschenkt. Zu den „großen“ Themen zählen in diesem Zusammenhang zum einen die Abstimmung zwischen Gebietskörperschaften in einem Mehrebenensystem und zum anderen die Abstimmung zwischen regional und sektoral ausgerichteten Fachpolitiken, die einen Koordinationsbedarf in den Regionen hervorrufen, in denen sie wirksam werden.

Gerade weil die Diskussion über die Koordination raumwirksamer Politik bereits eine lange Tradition besitzt, stellt sich die Frage, welche Gründe es sind, die dazu führen, sich erneut mit diesem Thema zu befassen. Sie sind in neueren Entwicklungen in der Forschung,

in gesellschaftlichem Wandel und in einem in der Praxis häufig zu beobachtenden Koordinationsversagen zu suchen:

### ***Weiterentwicklung der Forschung und neue Forschungsfragen***

Im Zuge der Weiterentwicklungen in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften hat sich auch die Sicht auf die Koordinationsproblematik fortentwickelt und modifiziert. Hier ist etwa auf den Governance-Ansatz hinzuweisen (Mayntz/Scharpf 1995; Schuppert/Zürn 2008), der einerseits die Bedeutung des Ordnungsrahmens in Politik und Wirtschaft hervorhebt, weil er die Strukturen schafft, innerhalb derer sich Akteure koordinieren und versuchen, Interdependenzen zu bewältigen (Benz/Dose 2010). Dieser Ansatz ist kompatibel mit der modernen Institutionenökonomik. Diese differenziert ebenfalls zwischen verschiedenen „Governance Modes“ (Markt, Hierarchie, hybride Strukturen) und versucht, mit dem Transaktionskostenansatz Phänomene wie begrenzte Rationalität (völlig rational zu sein, ist zu teuer), Informationsasymmetrien (Kontroll- und Monitoringkosten) und Opportunismus (aufgrund von Informationsvorteilen sowie Prinzipal-Agent-Strukturen) zu erklären (Williamson 1996, 2005).

Vor diesem Hintergrund werden in den im Folgenden präsentierten Arbeiten bei der Koordinationsproblematik die Anreizstrukturen, die Informationsverteilung sowie die Transaktionskosten nicht mehr ausgeklammert und der Governance-Ansatz wird auf der Ebene der Abstimmung von fach- und raumorientierter Politik und Verwaltung sowie in Hinblick auf die vertikale Koordination fruchtbringend angewandt.<sup>1</sup> Dies führt auch zu einer erneuten Diskussion, inwiefern der Tiebout/Olson/Breton-Wettbewerb (Breton 1965; Olson 1969; Tiebout 1956) zwischen Gebietskörperschaften einer Hierarchieebene leistungsfähig und effizient ist. In diesem Wettbewerb nehmen Gebietskörperschaften auf die Ziele und Interessen anderer Gebietskörperschaften keine Rücksicht. Es stellen sich trotzdem eine effiziente Bereitstellung öffentlicher Güter und eine optimale Größe der Gebietskörperschaften ein, weil Wettbewerb herrscht und Kosten- sowie Nutzenräume perfekt übereinstimmen (Breton 1965). Sind diese Bedingungen jedoch nicht erfüllt, stellt sich die Frage, inwiefern Koordination zwischen Gebietskörperschaften und die Nutzung hybrider Netzwerkstrukturen wohlfahrtsfördernd sein können.<sup>2</sup>

Es ist schließlich gegenüber älteren Beiträgen stärker zu berücksichtigen, dass Koordination nicht nur verfahrens- und prozessabhängig ist. Vielmehr hängen Koordinationsaufgaben maßgeblich von der Kompetenzallokation oder Polity einer Gesellschaft ab. Allerdings wurden der Zusammenhang zwischen Abgrenzung von fachpolitischer Autonomie und die Zuweisung von Aufgaben in einem Mehrebenen-Governance-System und der dann verbleibende Koordinationsbedarf bisher lediglich disziplinar begrenzt untersucht (Benz 2009, 2010; Hooghe/Marks 2001). Im Zuge der Veränderungen der Aufgaben- und Arbeitsteilung in der EU, die sich im Maastrichter-, Amsterdamer und Lissabonner-Vertrag und schließlich im Vertrag über die Arbeitsweise der EU wiederfinden, stellen sich Probleme der Koordination in Politik und Verwaltung in einem neuen Licht dar.

### ***Politischer und wirtschaftlicher Wandel in Deutschland und Europa***

Globalisierung und die stärkere Übertragung von Aufgaben auf die EU sowie die Erweiterung der EU führen zu einer Neuadjustierung der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik in Europa und seinen Mitgliedsstaaten (Bénassy-Quéré/Cœuré/Jacquet et al. 2010: 113 ff.).

---

<sup>1</sup> Vgl. hierzu die Beiträge von Rosenfeld, Dose, Lintz/Wirth, Dybe, Karl/Demir sowie Köck/Bovet in diesem Band.

<sup>2</sup> Vgl. hierzu den Beitrag von Dybe in diesem Band.

Mit ihr verbinden sich in der Horizontalen und Vertikalen Abstimmungsaufgaben, um den neuen Herausforderungen effektiv begegnen zu können.

Neue Koordinationsstrategien und Verfahren wurden in den verschiedenen Förderperioden der EU-Strukturfonds erprobt und im Zuge von Lernprozessen weiterentwickelt und angepasst. Eine Bilanz ihrer Leistungsfähigkeit steht in vielen Fällen noch aus.<sup>3</sup> Dies gilt auch für die vonseiten der EU-Kommission vorgelegten Überlegungen für eine Koordination der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds entlang der EU-2020-Strategie. Zudem hat sich das Koordinationsverständnis der Raumordnung und -planung verändert: Traditionell weisen zahlreiche Beiträge zur Politikkoordination der Raumordnung hier eine federführende Rolle zu. Allerdings hat sich das Raumordnungs- und Planungsverständnis in den letzten Jahren grundlegend gewandelt. Ein mehr hoheitlich-hierarchisch ausgerichteter Koordinationsansatz wurde inzwischen durch mehr informelle und kooperative sowie auf Verhandlungen in Netzwerken beruhende Koordination abgelöst (Fürst/Ritter 2005: 786; Lutter/Schön/Strubelt 2006). Zudem ist eine auf Leitbildern und weniger auf Ge- und Verboten beruhende Planung auf gänzlich andere Koordinationsmechanismen, die in den Beiträgen dieses Sammelbandes untersucht werden, angewiesen.

Auch das Umfeld der Raumplanung hat sich gewandelt. Traditionell beansprucht sie eine Koordinations- und Integrationsfunktion, indem sie raumwirksame Fachpolitik koordiniert (Runkel 2005: 282). Zum einen konnte sie diesen Anspruch häufig nicht einlösen und zum anderen existieren inzwischen neben der Raumplanung konkurrierende Ansätze wie etwa die ländlichen Entwicklungskonzepte, die ebenfalls eine Koordinationsfunktion beanspruchen. Dies forciert nicht nur die Komplexität, sondern ruft gravierend neue Koordinationsprobleme hervor.

Schließlich ist für die Zukunft zu prognostizieren, dass das Interesse an Koordination aufseiten der Akteure zunehmen wird. Verantwortlich dafür sind die zukünftig rückläufigen Mittel für die öffentlichen Haushalte und Sparanstrengungen, wie sie etwa im Zuge der Einhaltung der Schuldengrenze zu erwarten sind. Dies erhöht den Druck auf die Fachpolitik, positive Interdependenzen zu reflektieren, wenn diese ihre Wirksamkeit beibehalten will. Soweit sich bisher Fachpolitiken inhaltlicher Koordination verschlossen haben, kann sich dies in Zukunft in deren Eigeninteresse ändern und somit stellt sich die Frage, wie man sich abstimmen sollte.

### ***Shortcomings of coordination***

Die Diskussion in den 90er Jahren des 20. Jahrhunderts war von einem Koordinationsoptimismus geprägt, der Problemen, die sich mit Koordination von Politik und Akteuren verbinden, zu wenig Aufmerksamkeit schenkte. Deshalb stellt sich die Frage erneut, wann Koordination schädlich und unvorteilhaft ist (Bénassy-Quéré/Cœuré/Jacquet et al. 2010: 124). Dies ist etwa dann der Fall, wenn die damit verbundenen Kosten unberücksichtigt bleiben und Koordination deshalb maximiert, aber nicht optimiert wird. Schließlich setzt Koordination in einem bestimmten Umfang Wettbewerb (z. B. den zwischen Gebietskörperschaften) außer Kraft und dies kann Dynamik und innovative Impulse einschränken.

Trotz nachvollziehbaren Koordinationsbedarfs und nicht prohibitiv hohen Koordinationskosten ist es beobachtbar, dass Koordination ausbleibt. So dominieren etwa in zahlreichen Fällen sektorale Anliegen von Fachpolitiken und es fehlt eine Abstimmung mit räumlichen Entwicklungszielen und eine Abstimmung zwischen sektoralen Anliegen. Dies kann auf überzogene Ansprüche aufseiten des Koordinators zurückgeführt werden. Dies

<sup>3</sup> Vgl. hierzu die Beiträge von Dose, Dybe, Lintz/Wirth sowie Karl/Demir in diesem Band.

ist etwa der Fall, wenn beispielsweise der koordinierende Akteur die Priorität fachpolitischer Ziele in der sektoralen Politik nicht akzeptiert und Koordination als Oktroy eigener Ziele missversteht. Zudem fehlen häufig systematisch entwickelte Methoden und quantitative Verfahren, mit denen den Akteuren die Politikinterdependenz bewusst gemacht werden kann.<sup>4</sup> Gleichfalls führt ein sehr ausgeprägter Grad an Freiwilligkeit bei der Kooperation dazu, dass diese von den Beteiligten unterlaufen wird. In eine ähnliche Richtung können zwischen den Akteuren ungleich verteilte Informationen und fehlende Sanktionsmechanismen wirken. Hier bietet die jüngste Staatsschuldenkrise in der EU zahlreiche Anschauungsbeispiele dafür, dass Vereinbarungen zwischen den Mitgliedsstaaten nicht eingehalten wurden.

## 2 Gemeinsame Ausgangspunkte

**Was ist Koordination raumwirksamer Politik?** Koordination bedeutet, dass politische Akteure bei der Konzeption und Umsetzung ihrer politischen Programme Interessen und Ziele anderer politischer Akteure berücksichtigen und nicht völlig autonom entscheiden und handeln. Dabei steht raumwirksame Politik im Vordergrund, d. h. Politik, die explizit einen regionalen Fokus besitzt (wie etwa die Raumordnung) oder aufgrund ihrer räumlichen Echoeffekte nachhaltigen Einfluss auf die Verteilung und das Niveau von Einkommen, Beschäftigung, Umweltqualität und haushaltsnaher Infrastruktur im Raum besitzt.

**Was setzt Politikkoordination voraus?** Sie setzt voraus, dass die zu berücksichtigenden „anderen“ Interessen relevant sind, weil hinreichend relevante Politikverflechtungen und hinreichend starke (positive sowie negative) Synergien existieren. Diese können sich als räumliche sowie sektorale (Boenker 2008) Synergieeffekte äußern.

**Was soll durch Politikkoordination erreicht werden?** Sie möchte den Gesamtnutzen politischer Interventionen steigern, indem alle relevanten Kosten- und Nutzeneffekte sowie die intendierten und nicht beabsichtigten Wirkungen einer Politik berücksichtigt werden.

**Was „kostet“ Politikkoordination?** Neben dem unmittelbaren Ressourcenverzehr des Abstimmungsprozesses zählen vor allem wachsende Komplexität und auch Abstriche bei den jeweils sektorspezifischen Zielen zu den Kosten abgestimmter Politik.

**Was macht Politikkoordination?** Sie sorgt für Integration, um alle relevanten Effekte und Verflechtungen bei politischem und administrativem Handeln zu berücksichtigen.

**Wie koordiniert sie?** Abstimmung zwischen Politik und Akteuren kann durch Verhandlungen, Kooperation, ein- und wechselseitige Restriktionen oder auch durch Wettbewerb i. S. von Tiebout erreicht werden.

**Welches Koordinationsniveau (Intensität) sollte angestrebt werden?** Da Koordination nicht kostenlos realisierbar ist, geht es nicht darum, sie zu maximieren. Vielmehr soll Koordination vor dem Hintergrund der damit verbundenen Vor- und Nachteile (Kosten/Nutzen) optimiert werden.

Vor dem Hintergrund dieser gemeinsamen Vorüberlegungen sind die einzelnen Beiträge systematisch auf drei Varianten von Koordinationsproblemen ausgerichtet: Vertikale Koordination bezieht sich auf Verflechtungen zwischen Politik und Verwaltungen, die jeweils auf unterschiedlichen Ebenen (EU, Mitgliedsstaaten, Bund, Land etc.) agieren. Sektorale Koordination bezieht sich hingegen auf die fachpolitischen Interdependenzen aufgrund von Ziel- und Mittelinterdependenz. Räumliche Koordination fokussiert sich auf die räumlichen Interdependenzen bzw. auf die sich überschneidenden Aktionsräume der Politiken. Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden Koordinationsprobleme

---

<sup>4</sup> Vgl. hierzu den Beitrag von Galler in diesem Band.

- zwischen Fachpolitiken (sektorale Koordination) und in diesem Zusammenhang zwischen Ministerien, Ämtern und anderen Verwaltungen,
- zwischen Gebietskörperschaften und
- in der Vertikalen eines Mehrebenenpolitiksystems, wie etwa in der Europäischen Union

untersucht. Dazu werden in Teil 1 dieses Bandes die Beiträge der Autoren präsentiert, die sich mit den verschiedenen Varianten der regionalen Struktur- und Raumentwicklungs politik beschäftigen. Probleme der sektoralen, räumlichen und vertikalen Koordination stehen dabei im Mittelpunkt. In Teil 2 wird für wichtige Bereiche der Umweltpolitik, und zwar für die Umwelt- und Regionalplanung sowie die Bewirtschaftung von Flusseinzugs gebieten, exemplarisch der Koordinationsbedarf abgeschätzt und erörtert, wie diesem angemessen Rechnung getragen werden kann. In Teil 3 werden Koordinationsaufgaben und -prozesse untersucht, die in Kommunen und Regionen auftreten. Abschließend gibt der Arbeitskreis „Koordination raumwirksamer Politik“ gemeinsame Empfehlungen.

## Literatur

- Bénassy-Quéré, A.; Cœuré, B.; Jacquet, P; Pisani-Ferry, J. (2010): Economic Policy. Theory and Practice. Oxford.
- Benz, A. (2009): Politik in Mehrebenensystemen. Wiesbaden.
- Benz, A.; Dose, N. (2010): Von der Governanceanalyse zur Policytheorie. In: Benz, A.; Dose, N. (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden, 251-276.
- Benz, A. (2010): Multilevel Governance – Governance in Mehrebenensystemen. In: Benz, A.; Dose, N. (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden, 111-135.
- Breton, A. (1965). A Theory of Government Grants. In: The Canadian Journal of Economics and Political Science, 31 (2), 175-187.
- Boenker, F. (2008): Interdependenzen zwischen Politikfeldern. Die vernachlässigte sektorale Dimension der Politikverflechtung. In: Janning, F.; Toens, K. (Hrsg.): Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen. Wiesbaden, 315-330.
- Fürst, D.; Ritter, E.H. (2005): Planung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 765-769.
- Hooghe, L.; Marks, G. (2001): Multi-Level Governance and European Integration. New York, Oxford.
- Karl, H.; Klemmer, P. (1995): Koordinationsprobleme von Regional- und Umweltpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. In: RWI-Mitteilungen, 46 (1), 47-68.
- Lutter, H.; Schön, P.; Strubelt, W. (2006): Raumordnung und Wirtschaftsförderung, In: Eberstein, H. H.; Karl, H. (Hrsg.): Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung. Köln, A IV, 1-36.
- Mayntz, R.; Scharpf, F.W. (Hrsg.) (1995): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Frankfurt.
- Olson, M. (1969): The Principle of ‚Fiscal Equivalence‘. The Division of Responsibilities among Different Levels of Government. In: The American Economic Review, Papers and Proceedings (59), 479-487.
- Roesler, K.; Stürmer, W. (1975): Koordinierung in der Raumordnungspolitik. Göttingen.
- Runkel, P. (2005): Raumwirksame Fachplanung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 281-289.

## ■ Einführung

- Scharpf, F.W. (2000): Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen.
- Schneider, H.K. (1967): Plankoordinierung in der Regionalpolitik. In: Schneider, E. (Hrsg.): Rationale Wirtschaftspolitik und Planung in der Wirtschaft heute. Berlin, 239-301.
- Scholich, D.; Müller, P. (Hrsg.) (2010): Planungen für den Raum zwischen Integration und Fragmentierung. Frankfurt am Main.
- Schuppert, G. F.; Zürn, M. (Hrsg.) (2008): Governance in einer sich wandelnden Welt. Wiesbaden.
- Tiebout, C. M. (1956): A Pure Theory of Local Expenditures. In: Journal of Political Economy (64), 416-424.
- Williamson, O. E. (1996): The Mechanisms of Governance. Oxford.
- Williamson, O. E. (2005): Transaction Cost Economics. In: Menard, C.; Shirley, C. C. (eds.): Handbook of New Institutional Economics. Dordrecht, 41-65.

## **Autor**

Prof. Dr. **Helmut Karl** ist Inhaber des Lehrstuhls Wirtschaftspolitik an der Ruhr-Universität Bochum und Vorsitzender des Ruhr-Forschungsinstituts für Innovations- und Strukturforschung. Seine Forschungsschwerpunkte liegen auf dem Gebiet der EU-Wirtschaftspolitik, Regional- und Umweltökonomik.

Helmut Karl, Serhat Demir

# Koordination der Europäischen Kohäsionspolitik in der Förderperiode 2014 – 2020 – Zu den Kommissionsvorschlägen für einen Gemeinsamen Strategischen Rahmen der Europäischen Struktur- und Innovationsfonds

## Gliederung

- 1 Einführung
    - 1.1 Europäische Kohäsionspolitik
    - 1.2 Sektorale und vertikale Koordination der ESI-Fonds
    - 1.3 Zielsetzung des Beitrags
  - 2 Sektorale und vertikale Koordination der ESI-Fonds ab 2014
  - 3 Kritische Würdigung
    - 3.1 Sektorale Programmkoordination
    - 3.2 Vertikale Koordination durch Zentralisierung und Vollzugsföderalismus
  - 4 Reformoption: Dezentralisierung und Vereinfachung
  - 5 Fazit
- Literatur

## Kurzfassung

Die ESI-Fonds sollen nach den Vorstellungen der EU-Kommission in der inzwischen angelaufenen Förderperiode entlang der gemeinsamen Zielsetzung von innovativem, nachhaltigem und integrativem Wachstum (EU-2020-Strategie) koordiniert werden. Die EU-Kommission hat dazu Verordnungsentwürfe und einen Gemeinsamen Strategischen Rahmen vorgelegt. Grundsätzlich kann bei den ESI-Fonds von einer horizontalen und vertikalen Interdependenz ausgegangen werden. Das damit verbundene horizontale Koordinationsanliegen entlang gemeinsamer Ziele für die ESI-Fonds ist insofern über weite Strecken nachvollziehbar. Trotzdem ist die horizontale Koordination unzureichend. Dies liegt daran, dass die Vorschläge der EU-Kommission sich vor allem darauf konzentrieren, in die Fachpolitik (EFRE, ELER, ESF) zusätzliche Ziele zu inkorporieren, die oft nicht zum Kernanliegen der Fonds zählen. Offen und eher unbestimmt bleibt hingegen, wie *Win-win*-Konstellationen für die beteiligten Fonds generiert, Zielkonkurrenz vermieden und unterschiedliche Anliegen miteinander kompatibel verfolgt werden können. Die vertikale Koordination beruht, wie schon in den früheren Förderperioden, auf einem Vollzugsföderalismus. Allerdings werden die Spielräume der Mitgliedsstaaten bei der Implementierung der Programme in Zukunft noch geringer ausfallen, obwohl der Zentralismus nicht

mit Spillovereffekten im Zuge eines nicht harmonisierten Vorgehens legitimiert werden kann. Insofern sind Wettbewerb auf Mitgliedstaatenebene, Dezentralisierung und Verzicht auf Harmonisierung wünschenswert. Kurzfristig wäre es für die kommende Förderperiode sinnvoll, die Forcierung der Zentralisierung zurückzunehmen und die horizontale Koordination zu verbessern. Langfristig könnten die ESI-Fonds und der Kohäsionsfonds in einen zweckgebundenen Wachstumsfonds überführt werden, der den Aufholprozess der entwicklungsschwachen Regionen finanziert.

### **Schlüsselwörter**

Kohäsionspolitik – Koordination – Defizite nicht-koordinierter Politik – Spillovereffekte – Interdependenz – Effizienz – Wirksamkeit – Transaktionskosten – Europäische Struktur- und Investitionsfonds – Gemeinsamer Strategischer Rahmen für die EU-Strukturfonds

### **Co-ordination of the European Cohesion Policy for the Period 2014–2020 – The EU-Commission’s Proposal for a Common Strategic Framework Covering the Structural Funds**

#### **Abstract**

Policy dependencies between the EU-Structural Funds are caused by target and instrument dependencies, overlapping geographical areas of policy interventions and shared responsibilities between the EU and their member states. The EU-Commission proposal for a Common Strategic Framework for the period 2014–2020 deals with these dependencies. A set of rules which apply to all EU-Structural Funds will co-ordinate the cohesion policy in the EU and their member states. Regarding the co-ordination between the EU and the member states, the proposal continues the recent policy of centralisation at the European level. However, in terms of fiscal federalism this centralisation is not reasonable. Cohesion policy should improve economic, social and territorial cohesion and support the Europe 2020 targets (smart, sustainable and inclusive growth). Co-ordination along the EU-2020 objectives fails because the essential objectives of each fund are only partly in line with EU-2020 targets. Moreover, the Commission’s proposal overloads the funds with additional targets and objectives. Beside the specific objectives of each fund the proposal creates additional eleven thematic objectives and horizontal objectives. This increases the complexity and makes cohesion policy even more intransparent. In particular, additional objectives concerning support for gender equality, climate change policy and reinforcement of the social dimension lead to additional trade-offs and turns the Structural and Investment Funds away from their essential objectives. In the short run decentralisation and a concentration of essential objectives and interdependencies could lead to a more coherent and co-ordinated cohesion policy. In the long run cohesion policy at the EU level could be simplified in a way that only one growth fund finances infrastructure and education investments for the less developed member states.

#### **Keywords**

Cohesion Policy – co-ordination – shortcoming of independent policy – spillover – interdependency – efficiency – effectiveness – transaction cost – European Structural and Investment Funds – Common Provisions on the EU-Structural Funds

## 1 Einführung

### 1.1 Europäische Kohäsionspolitik

Die Europäische Union verfolgt seit Langem das Ziel, ihren wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt zu stärken, um eine harmonische Entwicklung der Union als Ganzes zu fördern. Die diesem Anliegen dienenden Maßnahmen werden über die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds: Europäische Struktur- und Investitionsfonds) finanziert:

- Der Europäische Fonds für Regionalentwicklung (EFRE) unterstützt vor allem private und öffentliche Investitionen sowie Innovations-, Gründungs- und Technologieförderung (EU-Kommission 2011a, 2012b, 2012c). Sein Einsatz zielt insbesondere darauf ab, den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete abzubauen. Darüber hinaus unterstützt der EFRE flächendeckend Maßnahmen, die die regionale Wettbewerbsfähigkeit steigern sollen.
- Der Europäische Sozialfonds (ESF) ist in starkem Maße arbeitsmarktorientiert und Instrument europäischer Sozialpolitik (EU-Kommission 2012a). Er ist auf die Qualifizierung der Arbeitsanbieter sowie auf die Stimulierung der Arbeitsnachfrage und auf die Stärkung des sozialen Zusammenhalts (Schutz von Minderheiten, Abbau von Ausgrenzung etc.) ausgerichtet.
- Der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des Ländlichen Raums (ELER) finanziert die 2. Säule der Agrarpolitik (EU-Kommission 2011b). Diese zielt darauf ab, die Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft zu steigern, die Umwelt und Lebensqualität im ländlichen Raum zu verbessern und die Diversifizierung zu fördern.

Es stehen somit bei den ESI-Fonds regionalwirtschaftliche, sozial- und arbeitsmarktpolitische Ziele (Einkommen und Beschäftigung) sowie agrarwirtschaftliche Anliegen im Vordergrund. Zudem basieren die Interventionen der einzelnen Fonds auf spezifischen Ziel-Mittel-Wirkungszusammenhängen, die im Interesse des Kohäsionsanliegens genutzt werden.

Die ESI-Fonds agieren nicht losgelöst und unabhängig voneinander. Zum einen existieren zwischen den Fonds Ziel-Mittel-Verflechtungen, weil beispielsweise die Qualifizierung im Rahmen des ESF auch dem EFRE-Wachstumsanliegen dient. Zum anderen steht die 2014 gestartete Förderperiode im Zeichen der EU-2020-Strategie, an der sich alle ESI-Fonds ausrichten sollen. Diese zielt darauf ab, nachhaltiges, intelligentes und integratives Wachstum in Europa zu forcieren. Dabei stehen nachhaltiges Wachstum für das Umweltsanliegen, intelligentes Wachstum für innovations- und wissensbasierte Entwicklung und integratives Wachstum für das Verteilungsanliegen (EU-Kommission 2010). Um den Fortschritt der EU-2020-Strategie besser messbar und vergleichbar zu machen, wurden europäische Kernziele vereinbart, welche die drei obigen Prioritäten abbilden und bis 2020 erreicht werden sollen. Dazu zählen unter anderem ein dreiprozentiger Anteil der FuE-Ausgaben am BIP, die Reduktion der Schulabbrecherquote und die Rückführung von Treibhausgasemissionen um 30 % gegenüber dem Niveau von 1990.

### 1.2 Sektorale und vertikale Koordination der ESI-Fonds

Hinter dem Fondskonzept der EU steht eine Zuweisung und Gliederung von politischer Verantwortung, die sich am Fachressortprinzip orientiert. Danach werden überwiegend wachstumspolitisch ausgerichtete Interventionen, die entwicklungsschwache Regionen,

die regionale Wettbewerbsfähigkeit generell und die territoriale Kohäsion fördern, fachlich im Rahmen der Generaldirektion (GD) „Regionalpolitik“ entwickelt und vom EFRE finanziert. Separiert wird demgegenüber die regionale Entwicklungspolitik für ländliche Räume in der GD „Landwirtschaft und ländliche Entwicklung“ im ELER, weil hier agrarwirtschaftliche Fördermaßnahmen im Unterschied zu eher sektoral neutralen Maßnahmen des EFRE einen besonderen Stellenwert einnehmen. Sozialpolitische Maßnahmen werden schließlich über die GD „Beschäftigung, Soziales und Integration“ programmiert und vom ESF finanziert.

Der Vorteil einer nach dem Fachressortprinzip organisierten Politik wurde bereits von Tinbergen (1952) hervorgehoben. Er beruht darauf, dass Aufgaben, Instrumente und Verantwortlichkeiten gebündelt werden und dadurch Sachziele besser umgesetzt werden können. Umgekehrt weist Tinbergen (1954) auch darauf hin, dass das Interesse an integrierter oder zumindest aufeinander abgestimmter Wirtschaftspolitik sich daraus ergibt, weil zwischen den verschiedenen Politiken Interdependenzen bestehen. Diese Überschneidungen beziehen sich insbesondere auf die

- Ziele,
- Instrumente,
- Aktionsräume sowie
- Kompetenzen,

die auf mehrere Akteure und auf verschiedene vertikale Ebenen verteilt sind. So trägt beispielsweise die Investitionsförderung in entwicklungsschwachen Regionen Europas nicht nur zur Sachkapitalbildung und damit zum wirtschaftlichen Wachstum und zum Konvergenzanliegen der Strukturpolitik bei, sondern mittelbar auch zum sozialen Zusammenhalt, wenn der erweiterte Kapitalstock tatsächlich produktiv genutzt wird. Zwischen den Maßnahmen der ESI-Fonds treten somit Verbund- und Synergieeffekte (*economies of scope*) auf, die mit Zielkonflikten und -harmonien einhergehen, weil sich die meisten wirtschafts- und strukturpolitischen Instrumente neben ihrer eigentlichen Zielsetzung auch auf die Erreichung anderer Ziele auswirken können.

Mithilfe von sektoraler Koordination zwischen den Ressorts und ihren Interventionen sollen negative Nebeneffekte vermieden und positive gefördert werden. So wird etwa fordernder, aktiver Arbeitsmarktpolitik ein positiver Beschäftigungs- und Wachstumsbeitrag attestiert, während die ausschließliche Finanzierung von Arbeitslosigkeit Beschäftigungsanreize und damit auch das Wachstum reduziert. Gleichfalls können etwa Qualifizierungsmaßnahmen des ESF nicht nur die soziale, sondern auch die wirtschaftliche Kohäsion befördern. Es macht insofern Sinn, alle positiven und negativen Effekte zwischen Maßnahmen der ESI-Fonds zu berücksichtigen, wenn im Interesse einer rationalen ESI-Fondspolitik der Gesamtnutzen ausschlaggebend sein soll. Daraus resultiert das praktische, aber auch das akademische Interesse an Politikkoordination zwischen verschiedenen Fachpolitiken. Darüber hinaus erwächst ein Koordinationsbedarf, wenn die ESI-Fonds Instrumente eines übergreifenden politischen Ansatzes wie der EU-2020-Strategie werden sollen.

Der mit Koordination verbundene potenzielle Vorteil eines höheren Nutzens im Zuge der politischen Intervention kann allerdings nicht ohne Ressourcenaufwand realisiert werden. Vielmehr gehen sowohl mit der Konzipierung von Politikprogrammen als auch mit der Koordination von Fachpolitiken Transaktionskosten einher. Darüber hinaus zählen auch der Verzicht auf bestimmte sektorale Ziele bzw. die Einhaltung von Restriktionen zu den Koordinationskosten. Diese werden sich in der Regel nur rentieren, wenn die Verbundeffekte nicht marginaler Natur sind und die Koordinationskosten den Nutzen abgestimmter ESI-Fondsinterventionen nicht übersteigen.

### 1.3 Zielsetzung des Beitrags

Der vorliegende Beitrag will angesichts der neuen Förderperiode und der Kommissionspläne über einen Gemeinsamen Strategischen Rahmen für den abgestimmten Einsatz der ESI-Fonds in den Mitgliedsstaaten für die EU-Kohäsions- und Strukturpolitik die Notwendigkeiten und Möglichkeiten für eine Politikkoordination untersuchen. Zu prüfen ist, inwiefern die europäische Praxis der sektoralen und vertikalen Koordination der ESI-Fonds konsistent, wirksam und effizienzfördernd ist.

Politikkoordination auf dem Feld der Kohäsions- und Strukturpolitik bezieht sich in der EU auf ein Mehrebenensystem, das sich von Europa über die Mitgliedsstaaten auf die Regionen erstreckt. Die verschiedenen Ebenen sind in ihrer Politikgestaltung nicht unabhängig voneinander, weil in der Vertikalen die EU-Programmierung übernommen und in nationale bzw. regionale Programme überführt werden muss. Dies setzt vertikale Koordination zwischen den verschiedenen Ebenen voraus. Diese basiert einerseits auf einer Aufgaben- und Kompetenzzuweisung, die sich auf die verschiedenen Ebenen bezieht. Dazu zählt beispielsweise das Recht der EU-Kommission, den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt zu stärken, oder das Recht der Mitgliedsstaaten, im Rahmen einer europäisch koordinierten Wirtschaftspolitik selbst für ihre Fiskalpolitik verantwortlich zu sein. Andererseits besitzt vertikale Koordination auch Prozesscharakter. Dies ist etwa im Rahmen der programmisierten Kohäsionspolitik der Fall, bei der sich EU und Mitgliedsstaaten im Rahmen eines bestimmten Verfahrens wechselseitig miteinander abstimmen. Auf der anderen Seite setzt auch die sektorale Koordination zum einen Abstimmungsregeln im Rahmen der Aufgaben- und Kompetenzzuweisung, zum anderen einen Koordinationsprozess voraus. Auf europäischer Ebene ist dies konzeptionell in der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für die EU-Fonds geregelt (EU-Kommission 2012a) und der sektorale Koordinationsprozess findet in den Mitgliedsstaaten zwischen den die Fonds verwaltenden Ministerien statt.

Wenn die Souveränitätsrechte in der Kohäsionspolitik von den EU-Mitgliedsstaaten auf die EU übertragen werden, koordinieren sich die Mitgliedsstaaten untereinander nicht mehr über Wettbewerb, sondern sie fügen sich in ein EU-weit harmonisiertes Programm ein. In ähnlicher Richtung wirken Absprachen zwischen den Mitgliedsstaaten, die deren Vorgehen harmonisieren. Dies wäre etwa der Fall, wenn beispielsweise die Unternehmens- und Einkommensbesteuerung in der EU harmonisiert und damit ein europäischer Steuerwettbewerb unterbunden würde.

Der Verzicht auf Koordination über Wettbewerb kann sinnvoll werden, wenn dieser mit Spillovereffekten zwischen den EU-Mitgliedsstaaten verbunden ist. Diese reduzieren die Wohlfahrt und deren Korrektur macht Sinn, wenn der gesamtwirtschaftliche Nutzen dadurch trotz anfallender Transaktionskosten steigt. Deshalb sind beispielsweise die Wettbewerbspolitik und deren Beihilfenkontrolle europäisch zentralisiert, weil verzerrende Spillovereffekte eines Subventionswettkampfs zwischen den Mitgliedsstaaten vermieden oder zumindest begrenzt werden. Analog ist für die Kohäsionspolitik zu prüfen, ob die Übertragung von Kompetenzen auf die EU und anschließende Koordination über Vorgaben und Absprachen mitgliedstaatlicher Verantwortung und damit verbundener Koordination über Wettbewerb überlegen sind oder nicht.

## 2 Sektorale und vertikale Koordination der ESI-Fonds ab 2014

Eine Möglichkeit, Politikinterdependenzen zu berücksichtigen, besteht in der Ausrichtung an gemeinsamen Zielen. Bereits in der Förderperiode 2000–2006 hat die EU-Kommission versucht, über einen solchen Ansatz die Fonds zu koordinieren. Sie greift diesen für die neue Förderperiode erneut auf, weil jeder der ESI-Fonds über die Ziele der Europa-2020-Strategie einen Beitrag zu nachhaltigem, intelligentem und integrativem Wachstum leisten soll. Dies findet in den Kommissionsvorschlägen für die einzelnen ESI-Fonds seinen Niederschlag. Darüber hinaus schlägt die Kommission einen Gemeinsamen Strategischen Rahmen (GSR) für den abgestimmten Einsatz der Fonds in den Mitgliedsstaaten vor (EU-Kommission 2012a). Dort werden die EU-2020-Oberziele in elf thematische Unterziele als zweite Ebene der Zielhierarchie überführt:

1. Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation
2. Verbesserung des Zugangs sowie der Nutzung und Qualität der Informations- und Kommunikationstechnologien
3. Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen
4. Förderung der Bestrebungen zur Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft
5. Förderung der Anpassung an den Klimawandel sowie der Risikoprävention und des Risikomanagements
6. Umweltschutz und Förderung der Ressourceneffizienz
7. Förderung von Nachhaltigkeit im Verkehr und Beseitigung von Engpässen in wichtigen Netzinfrastrukturen
8. Förderung von Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte
9. Förderung der sozialen Eingliederung und Bekämpfung der Armut
10. Investitionen in Bildung, Kompetenzen und lebenslanges Lernen
11. Verbesserung der institutionellen Kapazitäten und Förderung einer effizienten öffentlichen Verwaltung

Diese elf thematischen Ziele übernehmen eine Instrumentalfunktion, denn deren Umsetzung befördert eine Entwicklung hin zu intelligentem, nachhaltigem und integrativem Wachstum. Sie stecken den Rahmen der Partnerschaftsvereinbarungen zwischen EU und Mitgliedsstaat und die Programmierung der einzelnen Operationellen Programme (OP) ab.

Gegenüber der vergangenen Förderperiode (2007–2013) ist hervorzuheben, dass nicht nur die Oberziele der Fonds, sondern auch die Zwischenziele in Gestalt der elf thematischen Vorgaben die Fonds aus der Perspektive der EU-2020-Strategie koordinieren. Ein weiteres wichtiges Instrument sind finanzielle und inhaltliche Restriktionen. Bereits in der nunmehr ausgelaufenen Programmperiode mussten Vorgaben der Kommission zur finanziellen Schwerpunktsetzung beachtet werden. Sie sahen vor, das Gros der Ausgaben auf entwicklungschwache Regionen zu konzentrieren. Für die neue Förderperiode werden die ESI-Fonds stärker entlang der Vorstellungen der Kommission koordiniert (EU-Kommission 2012a: Art 7, Art. 9). Dazu wird zunächst über alle ESI-Fonds hinweg der finanzielle Anteil des ESF von bisher 25 % auf 40 % erhöht. Außerdem hat jeder Fonds thematische Beiträge zur EU-2020-Strategie zu leisten. Dazu werden etwa für EFRE Budgetanteile vorgeschrieben, die für die jeweiligen thematischen Ziele aufgewandt werden müssen. In den wirtschaftlich stärker entwickelten Regionen müssen 80 % der Fördermittel und in den weniger entwickelten Regionen bzw. den Übergangsregionen 60 % der Fördermittel den

ersten vier thematischen Zielen zugewiesen werden. Zudem sollen mindestens 20 % der EFRE-Mittel für das vierte thematische Ziel eingesetzt werden. Was die übrigen 20 % bzw. 40 % der Mittel des EFRE angeht, können diese auf die übrigen Ziele verwendet werden, aber auch hier fordert die Kommission „thematische“ Konzentration ein.

Wie bereits erwähnt, beruht die vertikale Koordination in der EU auf der im Vertrag über die Arbeitsweise der EU geregelten kohäsionspolitischen Kompetenz, die sie allerdings gemäß Artikel 4 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU mit den Mitgliedsstaaten teilt. Die Delegation von Kompetenzen auf die EU hängt nicht zuletzt mit einer spezifischen Interpretation des Subsidiaritätsprinzips zusammen. Danach kann von der EU bereits dann eine Aufgabe übernommen werden, wenn dem Mitgliedsstaat die finanziellen Ressourcen für eine effektive Übernahme der Aufgabe fehlen. Mit der Zentralisierung wird auf die EU kohäsionspolitische Souveränität delegiert. Deren Kommission versteht sich als selbstständiger politischer Akteur, der das anfängliche Verständnis von Kohäsionspolitik im Sinne einer Unterstützung der nationalen Regionalpolitik längst hinter sich gelassen hat. Die Fondsverordnungen und der Gemeinsame Strategische Rahmen dokumentieren dies.

Ausgangspunkt der vertikalen Koordination sind die inhaltlichen Zielvorgaben, die sich in den für die Programmperioden relevanten gemeinschaftlichen Leitlinien zur Kohäsion niederschlagen. In der Perspektive der EU dienen die Leitlinien dazu, die Regionalpolitik der Mitgliedsstaaten auf die EU-Schwerpunkte auszurichten. Dabei sind alle strategischen Parameter der von der EU kofinanzierten Kohäsionspolitik harmonisiert. Dies betrifft (Karl 2011: 28):

- die Vorgabe der konkretisierten Ziele der Kohäsionspolitik,
- die Gewichtung der Ziele vor dem Hintergrund ihrer finanziellen Ausstattung,
- die Abgrenzung der Fördergebiete,
- die zulässigen Förderinstrumente,
- Gestaltung der vertikalen Koordination von EU und Mitgliedsstaat,
- die strategische Implementierung der EU Fonds mithilfe Nationaler Strategischer Rahmenpläne und Operationeller Programme und andere Fragen der sektoralen Politikkoordination,
- die verwaltungstechnische Umsetzung der Kohäsionspolitik in den Mitgliedsstaaten,
- die Vorgaben zum Monitoring und zur Politikevaluation.

Ziele sowie ein breiter Instrumentenkatalog werden zentral vorgegeben. Darüber hinaus wird die Rolle der EU bei der Konzipierung der nationalen/regionalen Strategie deutlich gestärkt.

Gegenüber der auslaufenden Förderperiode sorgen zudem Ex-ante-Konditionen für forcierte vertikale Koordination entsprechend den Vorstellungen der EU-Kommission. Danach müssen die Mitgliedsstaaten

- eine effektive Koordination und Kooperation zwischen den Regionen in der Entwicklungs- und Umsetzungsphase sicherstellen,
- eine nationale Strategie zur Armutsreduzierung vorweisen können,
- angemessene und kongruente Auswahlkriterien für die Umsetzung der Politik für den ländlichen Raum definieren,
- eine regionale Forschungs- und Innovationsstrategie für eine intelligente regionale Spezialisierung besitzen.

Hier wird sehr detailliert dafür gesorgt, dass der Vollzug der ESI-Fondspolitik im Mitgliedsstaat auf der Linie der vonseiten der EU harmonisierten Vorgaben liegt. Allerdings ist neben Koordination über Hierarchie auch Abstimmung über Absprachen beobachtbar, da in der neuen Programmperiode sogenannte Partnerschaftsvereinbarungen die heutigen Gemeinschaftlichen Förderkonzepte ablösen werden. Die Partnerschaftsvereinbarungen setzen die EU-Förderung durch die ESI-Fonds-Politik zusammen mit den nationalen Maßnahmen um. In ihnen werden vor dem Hintergrund der spezifischen Situation des Mitgliedsstaats die von ihm aus dem breiten Kanon der EU-Fördermöglichkeiten ausgewählten Instrumente und Förderstrategien in Absprache mit der Kommission vertraglich fixiert. Insofern spielen die Mitgliedsstaaten eine aktive Rolle im vertikalen Koordinationsprozess.

Allerdings wird auch hier in der neuen Förderperiode der Einfluss der EU-Kommission wachsen. Dafür spricht etwa, dass die Kommission „ihre“ Sicht auf die zentralen Entwicklungs- und Kohäsionsprobleme in den Mitgliedsstaaten formuliert. So werden etwa für Deutschland wie für die übrigen Mitgliedsstaaten auch die noch vorliegenden Abweichungen gegenüber den EU-2020-Zielen, die wesentlichen Herausforderungen und die Investitionsprioritäten fixiert (EU-Kommission 2012d). Zwar können die Mitgliedsstaaten auf diese Statements vonseiten der EU reagieren, und Mitgliedsstaat sowie EU tauschen sich darüber aus, aber es dürfte klar sein, dass sich letztendlich der Mitgliedsstaat anpassen muss, wenn die finanziellen Ressourcen der EU fließen sollen. Dabei werden die Mitgliedsstaaten aufgrund des unvollkommenen Monitorings aufseiten der Kommission versuchen, durch Formelkompromisse am Ende doch ihre eigenen Vorstellungen über Förderschwerpunkte durchzusetzen.

Wie bisher bleibt es dabei, dass der Vollzug des vereinbarten Förderprogramms den Mitgliedsstaaten und den regionalen Akteuren obliegt. Sie sind auch für den Aufbau eines Verwaltungs- und Kontrollsystems verantwortlich, auf dessen Basis die Interventionen überwacht und evaluiert werden.

### 3 Kritische Würdigung

#### 3.1 Sektorale Programmkoordination

In einem ersten Schritt ist zu untersuchen, ob in Hinblick auf den programmatischen Ansatz der Strukturfondsinterventionen die sektorale Koordination zwischen den beteiligten Fonds konsistent, wirksam und effizienzfördernd ist. Ausgangspunkt für die Antwort auf diese Fragen ist die von der Kommission vorgeschlagene Zielsetzung des innovativen, nachhaltigen und integrativen Wachstums und ihr Wunsch, die spezifischen Ausrichtungen der einzelnen Fonds so einzubringen, dass sie einen Beitrag zum EU-2020-Anliegen leisten. Akzeptiert man dieses normative Anliegen, geht es hinsichtlich der Umsetzung im Rahmen der vorgeschlagenen Fondsverordnungen darum, ob (1) Politikinterdependenz gegeben ist und ob diese (2) konsistent, (3) wirksam und (4) effizienzfördernd reflektiert werden.

**(1) Interdependenz:** Für die drei Fonds ergeben sich über verschiedene Wege Interdependenzen zur EU-2020-Strategie:

- Soweit sich die EU-Kohäsionspolitik auf entwicklungsschwache Regionen konzentriert, leistet sie insofern einen potenziellen Beitrag zum europaweiten Wachstum, da Investitionsförderung und Infrastrukturaufbau die Produktionskapazitäten erweitern. Der EFRE und dessen Instrumente zielen insbesondere auf FuE-Förderung, verbesserten IKT-Zugang und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU sowie Klimaschutz in entwicklungsschwachen Regionen ab. Insofern ist die Priorisierung der ers-

ten vier thematischen Ziele eine sachlich nachvollziehbare Abstimmung zwischen EU-2020 und EFRE-Intervention. Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass der Wachstumsbeitrag höher ausfallen könnte, wenn sich die EFRE-Förderung auf die entwicklungsstarken Räume in der EU konzentrieren würde. Die Konzentration des EFRE auf Entwicklungsschwache Gebiete ist mit gesamtwirtschaftlichen Wachstumseinbußen (Opportunitätskosten) verbunden, wenn die Produktivität in wachstumsstarken Räumen höher ausfällt. Darüber hinaus erwächst ein nicht explizit geklärt Zielkonflikt mit der EU-2020-Strategie, wenn diese sich als eine gesamtwirtschaftliche Wachstumsstrategie versteht. Dieser Konflikt wird in der Praxis dadurch gelöst, dass ein Verzicht auf das Konvergenzanliegen zugunsten des Wachstumsanliegens vom EFRE nicht eingefordert wird. Diese Praxis ist nachvollziehbar, soweit dem Konvergenzanliegen Vorrang beim EFRE eingeräumt wird.

- Die Instrumente des ELER können einen Beitrag zu den thematischen Zielen 3 bis 6 leisten. Insofern liegt auch hier der Ausrichtung an diesen Zwischenzielen eine potenzielle Interdependenz zugrunde.
- Der ESF ist laut Vertrag über die Arbeitsweise der EU vor allem darauf ausgerichtet, Beschäftigung insbesondere durch Qualifikation und Mobilitätsförderung zu sichern und zu stimulieren (thematische Ziele 8 und 10). Dieses Kernanliegen des ESF wird nach den Vorschlägen des Barca Reports (Barca 2009a, 2009b) jetzt um ein weiteres Ziel ergänzt, und zwar das der Armutsbekämpfung und sozialen Eingliederung. Qualifikations-, Beschäftigungs- und Mobilitätspolitik wird hier um Sozialpolitik in Hinblick auf eine Zielgruppe erweitert, die bisher im Fokus mitgliedstaatlicher Verantwortung stand.

Vor diesem Hintergrund kann von einem sektoralen Koordinationsbedarf zwischen den ESI-Fonds ausgegangen werden. Darüber hinaus existiert in einem Mehrebenensystem vertikaler Abstimmungsbedarf zwischen den aus verschiedenen Quellen finanzierten Interventionen.

**(2) Konsistenz:** Die Koordination über gemeinsame Ziele ist nur bedingt konsistent, da die Ziele des EU-Vertrags, der Gemeinsamen Fondsverordnung sowie die des EFRE, ELER und ESF nicht widerspruchsfrei sind. Im Art. 174 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU heißt es, dass sich die Kohäsionspolitik auf die am stärksten benachteiligten Regionen konzentriert. Dies steht in Widerspruch zur flächendeckenden Wettbewerbsförderung des EFRE, der sich laut EU-Vertrag auf die Entwicklung der rückständigen Gebiete und der Industriegebiete mit rückläufiger Entwicklung konzentrieren soll. Insgesamt ist hier ein Zielkonflikt zwischen Ausgleichs- und gesamtwirtschaftlichem Wachstumsanliegen beobachtbar, der sich bei der Gegenüberstellung von EU-Vertrag einerseits und der aktuellen Ausrichtung der Kohäsionspolitik offenbart. Gegenüber früheren Förderperioden wird das Gewicht der regionalen Kohäsion reduziert und gesamtwirtschaftliches Wachstum sowie Sozialpolitik im Sinne von Armutsbekämpfung gewinnen im Rahmen der Kohäsionspolitik im Vergleich zum Wachstum entwicklungschwacher Regionen an Bedeutung. Diese Verschiebung der Koordinaten der Kohäsionspolitik vonseiten der Kommission führt somit zu Inkonsistenzen zwischen alten und neuen Anliegen in der Kohäsionspolitik. Diese werden allerdings auch nicht von den Mitgliedsstaaten thematisiert, da die Mitgliedsstaaten vor allem an der Maximierung ihres Anteils an den ESI-Fonds und weniger an den inhaltlichen Schwerpunkten interessiert sind. Was die inhaltlichen Schwerpunkte angeht, glaubt man zum einen, seine Interessen im Verhandlungsprozess mit der Kommission einbringen zu können. Zum anderen geht man pragmatisch davon aus, dass ein vollständiges Monitoring durch die Kommission sowieso nicht durchführbar ist. Damit verbinden die Mitgliedsstaaten die Hoffnung, Informationsnachteile der Kommission zu ihren Gunsten nutzen zu können und damit letztlich das fördern zu können, was der Mitgliedsstaat fördern möchte.

Konsistenzprobleme treten auch hinsichtlich der Vorgaben zur finanziellen Abstimmung zwischen den Fonds auf: Wenn einerseits davon gesprochen wird, dass alle drei Komponenten der Wachstumsstrategie (Innovation, Nachhaltigkeit, Soziales) gleichbedeutend sind, andererseits aber der Finanzierungsanteil des ESF auf 40 % heraufgesetzt wird, ist dies widersprüchlich.

**(3) Wirksamkeit:** Die Koordinationsvorgaben sind als durchaus wirksam einzuschätzen, weil zum einen entsprechende Restriktionen zum finanziellen Budget vorgegeben werden. Zum anderen existieren prima facie die vorausgesetzten Ziel- und Instrumentinterdependenzen zwischen den ESI-Fonds und der EU-2020-Strategie. Die Wirksamkeit der Koordination wird allerdings durch Eigeninteressen der jeweiligen Fonds und Zielkonflikte begrenzt. So spielen beispielsweise im ELER sektoral-agrarwirtschaftliche Interessen eine bedeutende Rolle, deren Berücksichtigung sowohl das gesamtwirtschaftliche Wachstumsanliegen als auch das regionale Kohäsionsanliegen behindern kann.

**(4) Effizienz:** Ob die im Zuge der Koordination zusätzlich zu berücksichtigenden Ziele und Restriktionen effizienzfördernd sind, ist fraglich. Elf thematische Ziele und weitere Querschnittsziele (Nachhaltigkeit, Gleichstellung, Nichtdiskriminierung) führen zu wachsenden Einschränkungen der Fördermöglichkeiten der ESI-Fonds und das Hauptanliegen des jeweiligen Fonds wird zunehmend verwässert. Selbst wenn jeder Fonds nur Maßnahmen ergreifen kann, die *alle* ihm zugeordneten thematischen Ziele bedienen, käme es etwa im ESF zu einer völligen Verengung von Maßnahmen zugunsten von armuts- und diskriminierungsbedrohten Zielgruppen. Zudem wird die Kohäsionspolitik zunehmend intransparent und komplex mit dem Ergebnis, dass sie kaum noch umgesetzt und administriert werden kann.

Wenn eine zunehmend ineffiziente Aushöhlung der Kernaufgaben – insbesondere beim EFRE und ESF – beobachtbar ist, liegt dies auch daran, dass es in der EU-Praxis nicht mehr allein darum geht, wechselseitige Nebenwirkungen von Fachpolitiken im Interesse der Steigerung des Gesamtnutzens zu berücksichtigen. Das kann am Beispiel des Wachstumsanliegens des EFRE und an den sozialpolitischen Zielen des ESF verdeutlicht werden: So kann beispielsweise eine hier im Einzelnen nicht zu erörternde „aktivierende“ Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik sowohl Wachstum und Beschäftigung als auch soziale Sicherheit steigern. Sektorale Politikkoordination kann hier einen Beitrag leisten, verschiedene Ziele mit kompatiblen Strategien zu erreichen, indem wechselseitig negative Nebenwirkungen vermieden und positive Synergien gefördert werden.

Die Koordination der ESI-Fonds stellt jedoch gerade nicht die wechselseitige Kompatibilität in den Vordergrund. Vielmehr werden gegenüber früheren Förderperioden etwa zusätzliche Restriktionen eingeführt, die darauf hinauslaufen, dass mit Interventionen des ESF weniger die generelle Beschäftigung, sondern vor allem die Beschäftigung und Qualifikation von diskriminierten Minderheiten, sozialen Randgruppen etc. gefördert wird. Solche Maßnahmen sind fraglos sinnvoll und wünschenswert, spielen aber in Hinblick auf regionale Entwicklungsförderung und Konvergenz bei Beschäftigung und Einkommen eine eher untergeordnete Rolle. Die augenblickliche sektorale Koordination der ESI-Fonds ist vor diesem Hintergrund über weite Strecken konzeptionell verfehlt und unzureichend, weil zulasten der Kernziele etwa des EFRE im ESF Ziele verfolgt werden, die sich nicht am gemeinsamen Beschäftigungs- und Wachstumsanliegen ausrichten. Daraus folgt, dass sektorale Koordination in der Kohäsionspolitik immer mehr dazu führt, dass die eigentliche Politik- und Ressortaufgabe nicht mehr Priorität genießt. Zudem nimmt die Komplexität der Politik der ESI-Fonds dermaßen zu, dass Intransparenz und fehlende Administrierbarkeit die Folge sind. Dies schlägt sich in einem deutlich breiteren Ansatz in der Kohäsions-

politik nieder, der allerdings mit seinen elf thematischen Zielen sowie den Einzelanliegen der Fondsverordnungen zusätzliche Politikinterdependenzen schafft, die zwischen den Fonds kaum wirksam und effizient bewältigt werden können.

Fasst man zusammen, ist die Idee eines Gemeinsamen Strategischen Rahmens durchaus geeignet, die inhaltliche Koordination der Fachpolitik der ESI-Fonds zu erreichen. Zudem ist die inhaltliche Ausrichtung an Zielen und die Vorgabe von Budgets ebenfalls nachvollziehbar und eine transaktionskostenarme Lösung des Koordinationsproblems. Allerdings ist die Umsetzung nicht überzeugend gelungen, weil mit den elf thematischen Zielen die ebenfalls breit angelegte Palette von fondsspezifischen Zielen additiv und kleinteilig erweitert wird (Begg 2010), anstatt sich auf die gemeinsame Ausrichtung an den Oberzielen der EU-2020-Strategie zu beschränken. Es liegen darüber hinaus sowohl Inkonsistenzen in den Zielstrukturen als auch in den Vorgaben zur finanziellen Budgetierung vor. Zudem ist auch das Verständnis von Koordination von Fachpolitik problematisch, weil durch Zielerweiterungen und zusätzliche Restriktionen das Spektrum kohäsionspolitischer Maßnahmen immer mehr zusammenschrumpft und die Kernanliegen eines jeden Fonds infrage stellt. Koordination versteht sich hier nicht als ein Ansatz zur wechselseitig vorteilhaften Abstimmung, sondern als Ansatz, um erweiterte (zum Teil konkurrierende) Zielsetzungen in die Fachpolitik zu transportieren.

### 3.2 Vertikale Koordination durch Zentralisierung und Vollzugsföderalismus

In der EU teilen sich Kommission einerseits und Mitgliedsstaaten andererseits im Rahmen eines Vollzugsföderalismus die Verantwortung für Kohäsionspolitik. Durch die Zentralisierung und Delegation von Souveränität kann die EU die ESI-Fondspolitik vertikal wirksam durchsetzen und aufeinander wirksam abstimmen, indem sie a) Programmvorgaben (Ziele, Strategien, Instrumente, Konditionalitäten etc.) formuliert und b) ihnen zuwiderlaufenden Programmvorgaben nicht zustimmt.

Viele Vorgaben vonseiten der Union sind dabei fachlich gar nicht infrage zu stellen. So trägt etwa eine sozialökonomische Analyse der Ausgangsbedingungen sicherlich zur Effizienzsteigerung von Wirtschaftspolitik bei. Ebenso sprechen empirische Untersuchungen dafür, dass die Kohäsionsmittel in Ländern mit funktionierenden Verwaltungsstrukturen, geringer Korruption und „guter“ Regierungspraxis wirksamer eingesetzt werden können. Es geht somit nicht um die fachliche Beurteilung im Einzelnen, sondern zum einen darum, ob sich diese sinnvollen Forderungen nur durch Zentralisierung durchsetzen. Zum anderen, ob die Unterbindung des Wettbewerbs zwischen den Gebietskörperschaften bei einem Verzicht auf Koordination vonseiten der EU zu Effizienzeinbußen führt.

Eine Zentralisierung bzw. Harmonisierung der Kohäsionspolitik wird vor allem mit (1) Spillovern, (2) Defiziten in den Mitgliedsstaaten, (3) fehlenden finanziellen Ressourcen in den Mitgliedsstaaten und (4) homogenen Präferenzen begründet.

1. Erwartet wird, dass es ohne EU-Vorgaben zur Politikkoordination zu Spillovereffekten kommt. Diese sind darin zu sehen, dass die Förderpolitik insbesondere die regionale Allokation von Investitionen und die räumliche Verteilung von Innovationsaktivitäten durch die Gewährung von Beihilfen politisch verzerrt. Dieser ökonomisch unerwünschte Effekt entspricht den Opportunitätskosten der Kohäsionspolitik. Ihnen wird im Rahmen der zentralisierten EU-Beihilfenkontrolle, die den europäischen Wettbewerb als öffentliches Gut schützt, Rechnung getragen. Dabei werden insbesondere Beihilfeintensitäten, Umfang der Fördergebiete und andere allokatonsrelevante Effekte berücksichtigt.

2. Insbesondere in der Vorbereitung der kommenden Programmperiode wurde in der Diskussion über Kohäsionspolitik etwa von Barca (2009a) darauf hingewiesen, dass die politischen Eliten in den Mitgliedsstaaten und institutionelle Defizite einer wirksamen Umsetzung der Kohäsionspolitik entgegenstehen. Dieses Argument trifft nur zu, wenn die Mitgliedsstaaten und deren Akteure selbst keinen Anreiz hätten, Strukturfondsmittel in Hinblick auf die Interdependenzen zwischen den Fonds und vor dem Hintergrund der Kohäsionssituation im Mitgliedsstaat abgestimmt einzusetzen. Dafür gibt es auf dezentraler Ebene ebenso wenig Hinweise wie auf zentraler Ebene. Trägt erfolgreiche Kohäsionspolitik zum Aufholprozess in Hinblick auf Wachstum, Einkommen und Beschäftigung bei, verbessert dies die Wiederwahlwahrscheinlichkeiten von Regierungen etc. Das heißt, Aspekte politischer Rationalität stehen in den Mitgliedsstaaten nicht ökonomischer Rationalität entgegen, wenn der politische Wettbewerb halbwegs funktioniert, was allerdings nicht in allen EU-Staaten der Fall ist. Dort, wo dies nicht der Fall ist, stellt sich die Frage, inwiefern diese Mitgliedsstaaten überhaupt „reif“ für Maßnahmen europäischer Kohäsionspolitik sind. Zumindest hier sind Ex-ante-Konditionalitäten (in Hinblick auf Korruption, Verwaltungsstrukturen, Rechtstaatlichkeit) sinnvoll.
3. Kohäsionspolitik im Sinne des Subsidiaritätsprinzips ist vornehmliche Aufgabe der Mitgliedsstaaten. Aber gerade den entwicklungschwachen EU-Staaten fehlen finanzielle Ressourcen, um Kohäsionspolitik umzusetzen. Daraus wird ein Argument sowohl für die Delegierung der Kompetenz auf die EU, der dann auch das „Recht“ zugestanden wird, zu bestimmen, wie und wofür die Mittel verwendet werden. Damit geht folgendes Dilemma einher: Es kann einerseits nicht ausgeschlossen werden, dass die autonome Mitverwendung im Mitgliedsstaat verglichen mit der EU-Zweckbindung einen höheren Nutzen stiftet. Andererseits werden die in den wirtschaftlich stärkeren Mitgliedsstaaten aufgewandten Mittel in Richtung der entwicklungschwachen Regionen transferiert, damit diese als Instrumente zur Selbsthilfe wirken. Daraus ergeben sich etwa eine Zweckbindung zugunsten von Investitionen und der Verzicht auf die Finanzierung von Konsumausgaben. Werden diese verletzt, tangiert dies Nutzen und Interessen der zahlenden Mitgliedsstaaten. Insofern wird auch einem gesamteuropäischen Interesse (Nutzen) am Abbau europäischer Disparitäten mit einer Zweckbindung Rechnung getragen. Daraus ergeben sich allerdings deutlich weniger stark ausgeprägte Koordinationsvorgaben vonseiten der Union. So gehen etwa die thematischen Ziele und die Zielvorgaben in den Fondsverordnungen weit über eine Zweckbindung im Interesse von Wachstum, Beschäftigung und Umweltschutz hinaus.
4. Sind die kohäsionspolitischen Interessen in allen Mitgliedsstaaten nicht weitgehend identisch, spricht dies gegen eine europaweite Harmonisierung. So fällt beispielsweise in den Mitgliedsstaaten die Gewichtung von Verteilungs- und Wachstumszielen sowie von Umweltschutz- und Klimaschutzzielen durchaus unterschiedlich aus. Harmonisierung im Sinne einer zentralen Vorgabe der Gewichtung führt somit zu Nutzeneinbußen, die bei dezentralen Strategien im Rahmen der Beihilfenaufsicht nicht auftreten.

Es gibt vor diesem Hintergrund keine letztlich überzeugenden Argumente für den hohen Grad an Zentralisierung und die Praxis des Vollzugsföderalismus. Damit gehen gravierende Nachteile einher. Zum einen werden Ineffizienzen initiiert, weil

- die Vorschriften zur Zielgewichtung und finanziellen Allokation sich nicht mit den regionalen und mitgliedstaatlichen Präferenzen decken müssen;

- lokales, regionales und mitgliedstaatliches Wissen, das für die Effektivität der Strukturpolitik und den Politik-Mix entscheidend ist, unzureichend genutzt und eingespeist wird;
- das komplexe Verordnungssystem nicht implementier- und administrierbar ist.

Vor diesem Hintergrund ergibt sich Reformbedarf.

#### 4 Reformoption: Dezentralisierung und Vereinfachung

Gäbe es die finanziellen Restriktionen in den entwicklungsschwachen Mitgliedsstaaten nicht, würde eine vom Mitgliedsstaat getragene regionale Struktur- und Kohäsionspolitik im Rahmen der EU-Beihilfenkontrolle völlig ausreichend sein. Zudem wären sie aufgrund von Informationsvorteilen (durch räumliche Nähe) und aufgrund dessen, dass die Präferenzen des Mitgliedsstaats für den Umgang mit den regionalen Disparitäten ausschlaggebend sein sollten, prädestiniert, autonom und eigenverantwortlich regionale Struktur- und Kohäsionspolitik zu betreiben. Aufgrund von fehlenden Ressourcen sind entwicklungsschwache Mitgliedsstaaten der EU dazu allerdings nicht in der Lage und insofern ist eine autonome, vollständig eigenverantwortliche Politik praktisch nicht möglich. Gegenüber der gegenwärtigen Praxis könnte allerdings die Strukturpolitik deutlich vereinfacht und entflochten werden:

- Wachstumsorientierte Hilfen, die den Aufholprozess der entwicklungsschwachen Regionen finanzieren, könnten in einem Fonds gebündelt werden und das Nebeneinander verschiedener Fonds (einschließlich des Kohäsionsfonds) beenden. Ein „Wachstumsfonds“ könnte den entwicklungsschwächsten Mitgliedsstaaten Mittel für die Verkehrs-, Energie- und Bildungsinfrastruktur zweckgebunden zur Verfügung stellen. Die Zweckbindung soll sicherstellen, dass der Abbau von Disparitäten im Mittelpunkt steht (Frey/Eichenberger 2000; Schaltegger/Frey 2004; Karl 2006; Feld/Necker 2010). Zudem müssen ausreichend hohe Eigenbeteiligungen der Mitgliedsstaaten dafür sorgen, dass nationale Infrastrukturmittel nicht durch EU-Mittel substituiert werden (Ragnitz 2000: 15). Reichere Mitgliedsstaaten könnten hingegen im Rahmen der Beihilferegeln sich selbst helfen.
- Abgesehen von der wachstumsorientierten Zweckbindung kann mitgliedstaatliche Kohäsionspolitik entflochten werden, d.h. den Mitgliedsstaaten obliegt die Entwicklung und Implementation der nationalen Programme sowie deren Evaluation. Dies ist mit einer Abkehr vom bisherigen Vollzugsföderalismus hin zum Wettbewerbsföderalismus verbunden.
- Grundlegende institutionelle Voraussetzungen wie Rechtsstaatlichkeit, Leistungsfähigkeit der Verwaltung etc. müssten nachgewiesen werden, weil ansonsten Mittelverschwendung vorprogrammiert ist.

Eine Entwicklung in diese Richtung setzt voraus, dass Kohäsionspolitik nicht allein als Finanzierung von öffentlichen und privaten Investitionen, sondern als Förderung von Ordnungen verstanden wird, die innovatives, nachhaltiges und integratives Wachstum beschleunigen.

Für die neue Förderperiode ist eine grundlegende Reform der Kohäsionspolitik nicht zu erwarten. Insofern stellt sich auch die Frage, welche Maßnahmen notwendig sind, auch wenn es nicht zu der gewünschten Vereinfachung und Dezentralisierung kommt. Sinnvoll wäre es hier, die Forcierung der Zentralisierung zurückzunehmen und die sektorale sowie vertikale Koordination zu verbessern. Deshalb sollte es den Mitgliedsstaaten vorbehalten sein, über die Quoten zur Mittelverteilung zu entscheiden. Darüber hinaus sollte darauf

verzichtet werden, ein immer enger werdendes Korsett additiver Zielsetzungen im Rahmen der Kohäsionspolitik zu verfolgen. Statt dieser Ausweitung der Ziele sollte vielmehr das originäre Anliegen, d.h. Beschäftigungsförderung beim ESF und Förderung der Entwicklungsschwachen Mitgliedsstaaten beim EFRE, im Mittelpunkt stehen. Eine Koordination der Fonds sollte administrierbar und transparent gestaltet sein. Sie kann sich deshalb auf Leitbilder wie Wachstum, Innovation und Nachhaltigkeit beziehen, ohne dass thematische Ziele im Einzelnen und Zwischenziele harmonisiert werden müssen.

## 5 Fazit

Die ESI-Fonds werden in der neu begonnenen Förderperiode entlang der gemeinsamen Zielsetzung von innovativem, nachhaltigem und integrativem Wachstum koordiniert. Das damit verbundene sektorale Koordinationsanliegen ist ebenso wie Koordination über Ziele im Rahmen des Gemeinsamen Strategischen Rahmens für die ESI-Fonds über weite Strecken nachvollziehbar. Trotzdem ist die sektorale Koordination unzureichend, weil sie vor allem den ESI-Fonds zusätzliche Ziele vorgibt und die Ebene der Zwischenziele reguliert. Praktisch führt dies dazu, dass in der neuen Förderperiode etwa beim EFRE und ESF sozial- und umweltpolitische Ziele zulasten des regionalen Wachstumsanliegens an Bedeutung gewinnen werden. Dies ist mit zahlreichen Inkonsistenzen hinsichtlich der spezifischen Fondsziele verbunden. Der Vorschlag der EU-Kommission für einen Gemeinsamen Strategischen Rahmen schafft es deshalb nicht, interdependente Fachpolitiken wechselseitig kompatibel und vorteilhaft zu gestalten. Darüber hinaus gibt er keine klare Auskunft darüber, wie mit Zielkonflikten verfahren werden soll.

Die vertikale Koordination beruht, wie schon in den früheren Förderperioden, auf einem Vollzugsföderalismus. Allerdings werden die Spielräume der Mitgliedsstaaten bei der Implementierung der Programme in Zukunft noch geringer ausfallen. Die Kommission gibt nicht nur generelle Ziele, Instrumente und Förderstrategien, sondern auch ihre Einschätzung zur kohäsionspolitischen Situation sowie die daraus folgende konkrete Förderpolitik im Mitgliedsstaat vor. Es bleibt hier abzuwarten, ob im Rahmen der Partnerschaftsvereinbarungen die Sicht der Mitgliedsstaaten hinreichend einfließen wird. Darüber hinaus werden die Mitgliedsstaaten versuchen, Informationsvorteile durch unzureichendes Kommissionsmonitoring auszunutzen, um letztlich national präferierte Schwerpunkte bedienen zu können.

Die wirksame Zentralisierung und der gegenüber der vergangenen Förderperiode erneut gewachsene Einfluss der Kommission sind nicht durch europäische Synergie- und Verbundeffekte in der Kohäsionspolitik begründet. Europäische Externalitäten werden im Wesentlichen durch Beihilfeneffekte (Subventionswettbewerb) generiert. Diese werden jedoch im Rahmen der EU-Beihilfenpolitik begrenzt. Darüber hinaus kann ein gesamt-europäisches Anliegen an Kohäsion und Abbau von Disparitäten, der sich nicht nur auf den einzelnen Mitgliedsstaat bezieht, dadurch berücksichtigt werden, dass Mittel der ESI-Fonds mit einer allgemeinen Zweckbindung zugunsten von Maßnahmen, die dem Abbau des Entwicklungsrückstands durch Wachstum dienen, vergeben werden. Die damit verbundene Dezentralisierung der Kohäsionspolitik stärkt die Rolle der Mitgliedsstaaten und schafft mehr Wettbewerbsföderalismus in der EU. Ausreichend hohe Eigenbeteiligungen sorgen dafür, dass EU-Mittel nicht nationale Mittel substituieren.

## Literatur

- Barca, F. (2009a): An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations.  
[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/regi/dv/barca\\_report\\_/barca\\_report\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf) (19.05.2014).
- Barca, F. (2009b): Towards a territorial social agenda for European Union.  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/policy/future/pdf/10\\_barca\\_final\\_formatted.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/10_barca_final_formatted.pdf) (19.05.2014).
- Begg, I. (2010): Cohesion or Confusion: A Policy Searching for Objectives. In: Journal of European Integration 32 (1), 77-96.
- EU-Kommission (2010): Europa 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum [KOM(2010)2020 endgültig]. Brüssel.
- EU-Kommission (2011a): Vorschlag für die Verordnung des europäischen Parlaments und des Rates mit besonderen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und das Ziel „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 [KOM(2011)614 endgültig]. Brüssel.  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation/erdf/erdf\\_proposal\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation/erdf/erdf_proposal_de.pdf) (19.05.2014).
- EU-Kommission (2011b): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)[KOM(2011) 627 endgültig]. Brüssel.
- EU-Kommission (2012a): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds, für die der Gemeinsame Strategische Rahmen gilt, sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates [KOM(2011)615 final2]. Brüssel.  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation/general/general\\_proposal\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation/general/general_proposal_de.pdf) (19.05.2014).
- EU-Kommission (2012b): Allgemeine Präsentation der Vorschläge zur Kohäsionspolitik 2014–2020.  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/presentation\\_final\\_de.ppt](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/presentation_final_de.ppt) (19.05.2014).
- EU-Kommission (2012c): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit besonderen Bestimmungen zur Unterstützung des Ziels „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (ERFE) [KOM(2011) 611/ final2]. Brüssel.  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation/etc/etc\\_proposal\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation/etc/etc_proposal_de.pdf) (19.05.2014).
- EU-Kommission (2012d): Position of the Commission Services on the Development of Partnership Agreement and Programmes in Germany for the period 2014–2020 [Ref. Ares (2012)1320393 - 09/11/2012]. Brüssel.  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/pdf/partnership/de\\_position\\_paper.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/pdf/partnership/de_position_paper.pdf) (19.05.2014).
- Feld, L.; Necker, S. (2010): Fiskalföderalismus in der Europäischen Union: Herausforderungen für die Reform der Finanzverfassung der EU.  
[http://www.freiheit.org/files/100/Fiskal\\_-Feld-Necker.pdf](http://www.freiheit.org/files/100/Fiskal_-Feld-Necker.pdf) (19.05.2014).
- Frey, B.S.; Eichenberger, R. (2000): A Proposal for a Flexible Europe. = University of Zurich Working Paper 56.

- Karl, H. (2006): Der Beitrag der nationalen und europäischen Strukturpolitik zum Abbau regionaler Disparitäten. In: Informationen zur Raumentwicklung 2006 (9), 485-493
- Karl, H. (2011): Bilanz und Perspektiven der Europäischen Struktur- und Kohäsionspolitik. In: Empirische Regionalforschung heute. Festschrift für Prof. Dr. Hans-Friedrich Eckey, hrsg. v. C. Dreger, R. Koesfeld, M. Türk, 27-50.
- Ragnitz, J. (2000): Überlegungen zur Ausgestaltung eines Solidarpaktes II für die neuen Bundesländer. = IWH-Diskussionspapiere 130.  
<https://www.econstor.eu/dspace/bitstream/10419/76994/1/130.pdf> (19.05.2014).
- Schaltegger, C. A.; Frey, R. L. (2004): Finanzausgleich und Föderalismus: Zur Neugestaltung der föderalen Finanzbeziehungen am Beispiel der Schweiz. In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 4 (2), 239-258.
- Tinbergen, J. (1952): On the Theory of Economic Policy. Amsterdam.
- Tinbergen, J. (1954): Centralization and Decentralization in Economic Policy. Amsterdam.

## Autoren

Prof. Dr. **Helmut Karl** ist Inhaber des Lehrstuhls Wirtschaftspolitik an der Ruhr-Universität Bochum und Vorsitzender des Ruhr-Forschungsinstituts für Innovations- und Strukturpolitik. Seine Forschungsschwerpunkte liegen auf dem Gebiet der EU-Wirtschaftspolitik, Regional- und Umweltökonomik.

**Serhat Demir** ist Mitarbeiter des Lehrstuhls Wirtschaftspolitik an der Ruhr-Universität Bochum. Seine Forschungsschwerpunkte liegen auf dem Gebiet der EU-Wirtschaftspolitik.

Peter Weingarten, Barbara Fährmann, Regina Grajewski

## **Koordination raumwirksamer Politik: Politik zur Entwicklung ländlicher Räume als 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik**

### **Gliederung**

- 1 Einleitung
  - 2 Mehrebenenverflechtung im Bereich der 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik
    - 2.1 Maßnahmengvielfalt in der 2. Säule der GAP
    - 2.2 Vertikale Kompetenzverteilungen
      - 2.2.1 Zielfindungs- und Entscheidungskompetenz
      - 2.2.2 Finanzierungskompetenz
      - 2.2.3 Durchführungskompetenz
    - 2.3 Horizontale Verflechtungen
  - 3 Koordination im Programmzeitraum 2007 bis 2013
    - 3.1 Koordinationserfordernisse zwischen den beteiligten Ebenen
    - 3.2 Koordinationserfordernisse zwischen den Akteursgruppen
    - 3.3 Koordinationserfordernisse im Rahmen der Umsetzung ländlicher Entwicklungsprogramme
    - 3.4 Koordinationserfordernisse mit anderen Politikfeldern
      - 3.4.1 Kohärenz mit den Strukturfonds
      - 3.4.2 Koordination zwischen 1. und 2. Säule der GAP
  - 4 Fazit
- Literatur

### **Kurzfassung**

Die Politik zur Entwicklung ländlicher Räume als 2. Säule der Agrarpolitik kann als Hybrid aus Agrar-, Umwelt- und Regionalpolitik charakterisiert werden. Die ausgeprägten vertikalen (EU-Bund-Bundesländer) und horizontalen Verflechtungen und das inhaltlich breite Maßnahmenspektrum der Programme zur ländlichen Entwicklung führen zu einem hohen Koordinationsbedarf. Zentral für die Koordination ist der dreistufige Strategie- und Programmaufbau der Politik zur Entwicklung ländlicher Räume. Für die Förderperiode 2007–2013 hat sich gezeigt, dass die mittlere Ebene – der Nationale Strategieplan – in einem föderalen Mitgliedstaat wie Deutschland kaum eine steuernde, strategische Wirkung entfaltet, wohl aber einen erheblichen Koordinationsaufwand nach sich zieht. Langfristig sollte die Kompetenzverteilung kritisch überprüft werden. Eine stärkere Orientierung am

Subsidiaritätsprinzip und dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz würde tendenziell zu einer Verlagerung von Kompetenzen nach unten führen, in einzelnen Bereichen aber auch nach oben.

### **Schlüsselwörter**

Politik zur Entwicklung ländlicher Räume – ländliche Entwicklung – Gemeinsame Agrarpolitik – Koordination – Politikverflechtung – Deutschland – EU

## **Coordination of spatially relevant policies: Rural development policy as Pillar II of the Common Agricultural Policy**

### **Abstract**

The rural development policy as the second pillar of agricultural policy can be characterized as a hybrid of agricultural, environmental and regional policies. The distinct vertical (EU-national-state levels) and horizontal intertwining and the broad spectrum of the content of measures of the rural development programs require strong coordination. Central to the coordination is the three stage strategy and program structure of the rural development policy. During the programming period 2007–2013 the middle level – the national strategy plan – hardly has had a dominating, strategic impact in a federal member state, although it causes a major coordination effort. In the long term the distribution of responsibility should be critically reviewed. A stronger orientation on the subsidiary principle and the principle of fiscal equivalence would tend to cause a downward shift in competences, but in some areas also upwards.

### **Keywords**

Rural development policy – rural development – Common Agricultural Policy – coordination – multi-level governance – Germany – EU

## **1 Einleitung**

Die Politik zur Entwicklung ländlicher Räume als 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) ist durch ausgeprägte vertikale (EU-Bund-Bundesländer) und horizontale Verflechtungen gekennzeichnet, Dies und das inhaltlich breite Maßnahmenspektrum der Programme zur ländlichen Entwicklung führen zu einem hohen Koordinationsbedarf. Der vorliegende Beitrag untersucht für die Politik zur Entwicklung ländlicher Räume im Förderzeitraum 2007 bis 2013 die in den relevanten Rechtstexten genannten Koordinationsvorgaben und -verfahren und deren Umsetzung in Deutschland. Betrachtet werden insbesondere die Koordination zwischen den Ebenen EU-Bund-Bundesländer, die Koordination mit unterschiedlichen Akteuren im Rahmen der sogenannten Begleitausschüsse, die Koordination unterschiedlicher Verwaltungseinrichtungen bei der Umsetzung der ländlichen Entwicklungsprogramme und die Koordination mit anderen Politikfeldern.

Der Beitrag gliedert sich wie folgt: Kapitel 2 skizziert die vertikale und horizontale Kompetenzverteilung im Bereich der 2. Säule der GAP. Die hieraus im Zusammenspiel mit rechtlichen Vorgaben erwachsenden Koordinationsanforderungen der Programmperiode 2007 bis 2013 werden in Kapitel 3 untersucht. Der Beitrag endet mit einem Fazit (Kap. 4).

Nur am Rande wird thematisiert, dass die 2. Säule der GAP – auch wenn diese explizit als „Politik zur Entwicklung ländlicher Räume“ bezeichnet wird – keinen Exklusivanspruch

erheben kann. Es existiert eine Vielzahl anderer raumwirksamer, z. T. wesentlich finanzstärkerer Politikbereiche, die die Entwicklung ländlicher Räume beeinflussen.<sup>1</sup> Auch wenn in der Vergangenheit vielfach eine wirksamere Koordination von für ländliche Räume relevanten Politikmaßnahmen gefordert wurde,<sup>2</sup> konzentriert sich der vorliegende Beitrag aus Platzgründen auf die 2. Säule der GAP.

Die 2. Säule der GAP als Politik zur Entwicklung ländlicher Räume ist, auch wenn sie nur einen Ausschnitt der auf ländliche Räume wirkenden Politiken darstellt, aus mehreren Gründen ein lohnenswerter Untersuchungsgegenstand, wenn es um die Koordination raumwirksamer Politiken geht.

*Erstens* ist die 2. Säule der GAP Teil einer Agrarpolitik, die mit dem Begriff „Netzwerk-governance im Mehrebenensystem“ (Feindt 2007) umschrieben werden kann. Erfasst wird damit, dass sich das Spektrum der agrarpolitisch relevanten Handlungsfelder, Handlungsebenen und Akteure in den letzten beiden Jahrzehnten erheblich erweitert hat. Die Agrarpolitik weist zunehmende Interdependenzen mit Feldern wie der Energiepolitik, dem Umwelt- und Naturschutz, dem Tierschutz, dem Verbraucherschutz, der internationalen Handelspolitik sowie der Regionalpolitik auf (Grajewski/Mehl 2008). Gerade die 2. Säule der GAP umfasst eine Vielzahl unterschiedlicher Maßnahmen und kann als Hybrid aus Agrar-, Umwelt- und Regionalpolitik bezeichnet werden. Thematisiert wird durch den Begriff „Mehrebenensystem“ auch der Umstand, dass die Agrarpolitik durch die vertikale Verflechtung mehrerer Entscheidungsebenen geprägt wird. In vielen Bereichen wirken die Europäische Union (EU), deren Mitgliedstaaten und Regionen, z. T. auch darunter liegende Ebenen wie Landkreise oder Kommunen, in komplexer Weise bei der Formulierung, Implementierung, Kontrolle und Finanzierung der Maßnahmen der 2. Säule zusammen. Die aus der vertikalen und horizontalen Verflechtung in der 2. Säule der GAP resultierenden Koordinierungserfordernisse sind besonders stark ausgeprägt, weil die inhaltlichen Gestaltungsspielräume anders als in der 1. Säule groß und zudem die Bundesländer die zentralen Akteure sind.

*Zweitens* werden auch für die 2. Säule der GAP die bestehenden Koordinationsmechanismen und insbesondere die Kompetenzverteilung vielfach kritisch gesehen. So fordert beispielsweise der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik (WBA 2006, 2010) eine deutliche Neuausrichtung der Politik zur Entwicklung ländlicher Räume. Er empfiehlt unter anderem eine Reduzierung der Mehrebenenverflechtung<sup>3</sup> durch eine Verlagerung von Ent-

<sup>1</sup> In seiner „Konzeption zur Weiterentwicklung der Politik für ländliche Räume“ führt das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV 2007) folgende ressortübergreifenden Handlungsfelder auf: technische Infrastruktur; Wirtschaft und Arbeit; Finanzen und Verwaltung; Kinderbetreuung und Bildung; medizinische Versorgung; Sozialleben, Konsum, Freizeit; Natur und Umwelt. Das „Handlungskonzept der Bundesregierung zur Weiterentwicklung der ländlichen Räume“ (Bundesregierung 2009) weist ebenfalls eine große thematische Breite auf.

<sup>2</sup> Die OECD (2007: 125) urteilt in ihrem Prüfbericht zur Politik für ländliche Räume in Deutschland: „Governance-Probleme sind in Deutschland ein erhebliches Hindernis für die Gestaltung und Umsetzung einer effektiven und effizienten Politik für die Entwicklung ländlicher Räume. Die Hauptfrage gilt dabei der Politikkoordinierung“ [Kursivdruck im Original, PW]. Das BMELV (2007: 8) konstatierte in seiner o. g. Konzeption: „Für den Erfolg einer Politik für ländliche Räume ist es deshalb von zentraler Bedeutung, die verschiedenen Politikbereiche, die den ländlichen Raum betreffen, stärker als bisher miteinander zu verknüpfen.“ Das von der interministeriellen Arbeitsgruppe „Ländliche Räume“ erarbeitete „Handlungskonzept der Bundesregierung zur Weiterentwicklung der ländlichen Räume“ schließt mit dem Kapitel „Ausblick: Die relevanten Politikbereiche besser koordinieren“ (Bundesregierung 2009: 29). BAW und IW Consult (2009: 231) kommen in ihrer Studie „Möglichkeiten des Bundes, durch die Koordinierung seiner raumwirksamen Politiken regionale Wirtschaftsprozesse zu unterstützen“ zu dem Ergebnis, dass es auf Bundesebene nur wenige Koordinationsmechanismen für raumwirksame Politiken gibt und eine Abstimmung zwischen den Fachpolitiken so gut wie nicht stattfindet.

<sup>3</sup> Zur Mehrebenenverflechtung im Agrarbereich vgl. Mehl/Plankl (2001) und Grajewski/Mehl (2008).

scheidungs- und Finanzierungs Kompetenzen auf die nationale und regionale Ebene und damit eine stärkere Beachtung des Subsidiaritätsprinzips (WBA 1998).

*Drittens* wurden 2013 in der EU die Rechtsgrundlagen für die Politik zur Entwicklung ländlicher Räume (und die EU-Regional- und -Strukturpolitik) für den Zeitraum 2014 bis 2020 geschaffen. Die vorliegende Analyse der Koordination in der Förderperiode 2007 bis 2013 kann helfen, die Koordinationsvorgaben und -verfahren der kommenden Förderperiode einzuordnen (vgl. Karl/Demir in diesem Band).

## **2 Mehrebenenverflechtung im Bereich der 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik**

Im Folgenden wird zuerst ein kurzer Überblick über die Vielfalt der Maßnahmen in der 2. Säule der GAP gegeben. Diese Vielfalt ist bereits ein erster Hinweis auf den Bedarf an Abstimmung unterschiedlicher Politikbereiche und -akteure. Anschließend werden die vertikalen und horizontalen Verflechtungen betrachtet.

### **2.1 Maßnahmenvielfalt in der 2. Säule der GAP**

Mit der 1999 von der EU beschlossenen Agenda 2000 wurden die seitdem unter dem Begriff der Politik zur Entwicklung ländlicher Räume subsumierten agrarstrukturellen Maßnahmen, Agrarumweltmaßnahmen und über die Landwirtschaft hinausgehende ländliche Entwicklungsmaßnahmen als 2. Säule der GAP aufgewertet (Weingarten 2010; Dax/Kahila 2011). Es handelte sich 1999 allerdings nicht nur um eine Zusammenfassung schon bestehender Politikmaßnahmen unter einem Verordnungsdach, sondern auch um eine inhaltliche Verbreiterung. Damit einher ging auch eine finanzielle Ausweitung dieses Politikbereiches. Daraus resultierte sowohl ein wachsendes internes wie auch externes Koordinationserfordernis.

Die für die ländlichen Entwicklungsprogramme 2007–2013 relevante Verordnung 1698/2005 „über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)“ (ELER-VO; Europäische Kommission 2005) umfasst vier Förderschwerpunkte mit insgesamt 43 möglichen Fördermaßnahmen. Tabelle 1 zeigt die nach den geplanten öffentlichen Fördermitteln für Deutschland wichtigsten Maßnahmen in den vier Schwerpunkten und vermittelt einen ersten Eindruck der thematischen Breite. Diese ist in der Realität noch größer, wenn man weitere, finanziell weniger gewichtige Maßnahmen mitbetrachtet wie z. B. Maßnahmen in den Bereichen landwirtschaftliche Beratung, Tierschutz, Aufforstung, Gründung von Kleinstunternehmen, Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 sowie der Wasserrahmenrichtlinie. Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass sich hinter dieser groben Unterteilung nach Budgetlinien z. T. sehr ausdifferenzierte Teilmaßnahmen verbergen.

Am Beispiel von Maßnahmen zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)<sup>4</sup> kann der erforderliche Koordinationsbedarf aufgezeigt werden: Zu unterscheiden sind freiwillige und hoheitliche Maßnahmen<sup>5</sup>. Die freiwilligen Maßnahmen können innerhalb und außerhalb von ELER-Programmen realisiert werden. Neben spezifischen Agrarumweltmaßnahmen (ELER-Code 214) kann freiwilliger Gewässerschutz innerhalb eines Programms zur ländlichen Entwicklung, aber auch durch weitere Maßnahmen (Beratung, ökologischer

---

<sup>4</sup> Siehe den Beitrag von Köck/Bovet in diesem Band. Die Wasserrahmenrichtlinie verpflichtet die EU-Mitgliedstaaten, auf Ebene der Flussgebietseinheiten Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme zu erstellen und umzusetzen.

<sup>5</sup> Z. B. Schutzgebietsausweisungen mit bestimmten Bewirtschaftungsauflagen.

Tab. 1: Anteile der Förderschwerpunkte (SP) und ausgewählter Maßnahmen der ländlichen Entwicklungsprogramme 2007–2013 in Deutschland an den gesamten öffentlichen Fördermitteln von 17,9 Mrd. Euro

<b>SP 1: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft</b>	<b>31,0 %</b>
Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe	11,3 %
Verbesserung und Ausbau land- und forstwirtschaftlicher Infrastruktur	9,5 %
Hochwasser- und Küstenschutz	6,6 %
<b>SP 2: Verbesserung der Umwelt und der Landschaft</b>	<b>40,6 %</b>
Ausgleichszahlungen für naturbedingte Nachteile zugunsten von Landwirten	10,8 %
Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen	24,7 %
Beihilfen für nicht produktive Investitionen	2,0 %
<b>SP 3: Lebensqualität im ländlichen Raum, Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft</b>	<b>22,6 %</b>
Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung	4,1 %
Dorferneuerung und -entwicklung	8,8 %
Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes	6,5 %
<b>SP 4: Leader</b>	<b>4,8 %</b>
Lokale Entwicklungsstrategien – Wettbewerbsfähigkeit	0,4 %
Lokale Entwicklungsstrategien – Lebensqualität/Diversifizierung	3,3 %
Arbeit der lokalen Aktionsgruppe sowie Kompetenzentwicklung	0,7 %

Quelle: nach Tietz 2010

Landbau, einzelbetriebliche Investitionsförderung etc.) realisiert werden. In vielen Bundesländern werden zudem kleinräumig kooperative Ansätze des Trinkwasserschutzes zwischen Landwirtschaft und Wasserwirtschaft, in erster Linie ohne EU-Kofinanzierung, verfolgt. Somit stehen sowohl unterschiedliche Maßnahmen als auch Finanzierungsmöglichkeiten<sup>6</sup> zum Gewässerschutz zur Verfügung, über die unterschiedliche Stellen<sup>7</sup> auf verschiedenen räumlichen Ebenen entscheiden müssen. Aus der Wasserrahmenrichtlinie erwächst zudem ein besonderer Kooperationsbedarf, weil ihr der räumliche Ansatz der (Verwaltungsgrenzen überschreitenden) Flussgebietseinheiten zugrunde liegt.

Neben dem hier am Beispiel der WRRL aufgezeigten inhaltlichen Koordinationsbedarf ergibt sich allein aus der Tatsache, dass alle Maßnahmen eines ländlichen Entwicklungsprogramms um knappe Budgetmittel konkurrieren, ein Abstimmungsbedarf zwischen den für einzelne Maßnahmen zuständigen Fachreferaten und den beteiligten Ressorts.

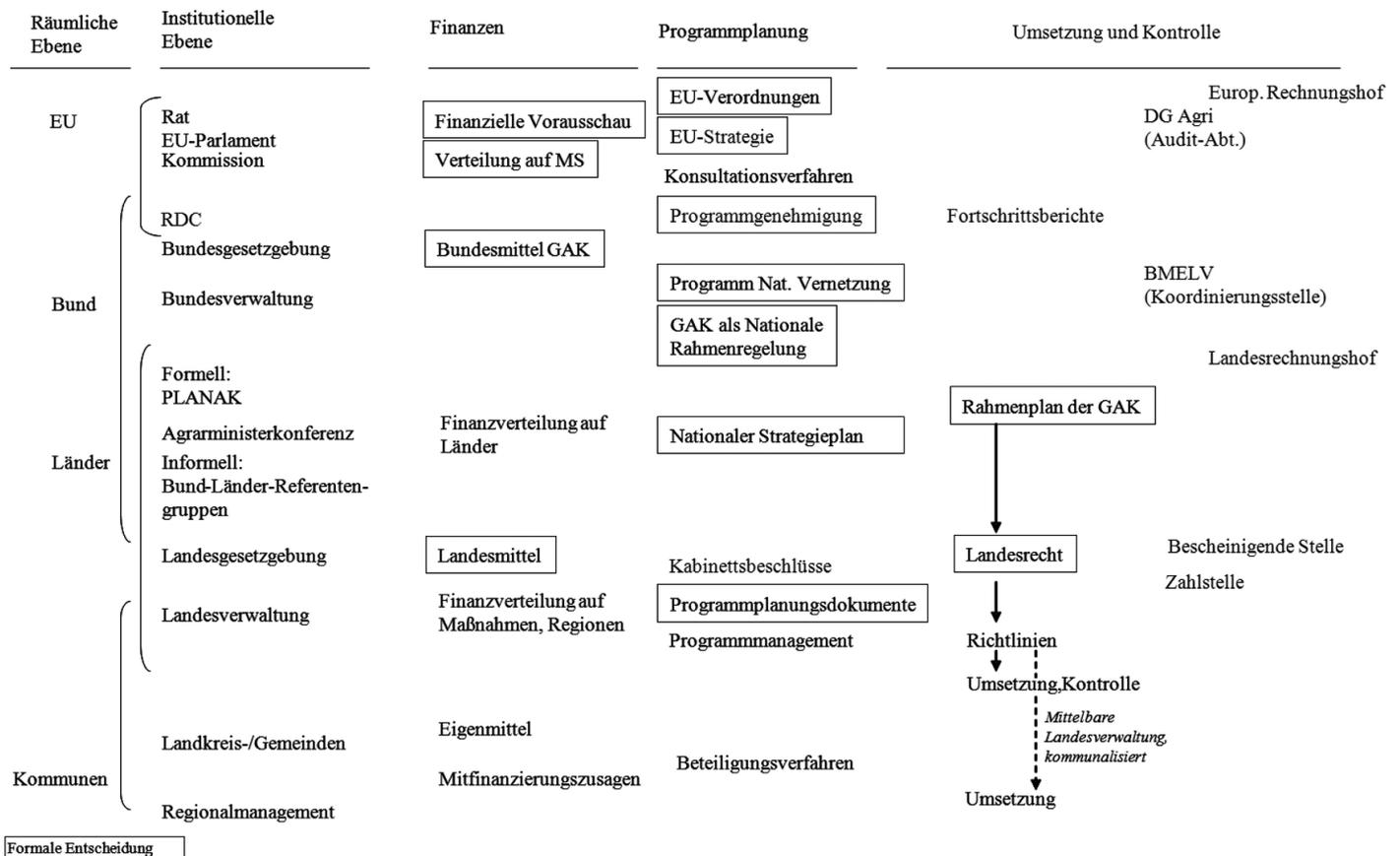
<sup>6</sup> Zur Finanzierung des Maßnahmenprogramms sollen in Niedersachsen vorzugsweise das Aufkommen aus der Abwasserabgabe und der Wasserentnahmegebühr sowie der ELER und der Europäische Fischereifonds genutzt werden (NLWKN 2009).

<sup>7</sup> Beispielsweise liegt in Niedersachsen die Zuständigkeit für das Programm zur ländlichen Entwicklung und damit auch für die Agrarumweltmaßnahmen beim Niedersächsischen Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, während die Zuständigkeit für die Wasserrahmenrichtlinie beim Niedersächsischen Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz angesiedelt ist.

## 2.2 Vertikale Kompetenzverteilungen

Kompetenzen im Bereich von Zielfindung und Entscheidung, von Finanzierung sowie von Durchführung einschließlich Kontrolle und Sanktion liegen für die 2. Säule sowohl bei der EU als auch den Mitgliedstaaten (*shared management*) und in Deutschland sowohl beim Bund als auch (in stärkerem Maße) bei den Bundesländern. Abbildung 1 vermittelt einen ersten Überblick über die vertikalen Beziehungen.

Abb. 1: Institutioneller Rahmen der Förderung der ländlichen Entwicklung in Deutschland 2007–2013



Abkürzungen: DG Agri: Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung; GAK: Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“; PLANAK: Planungsausschuss Agrarstruktur und Küstenschutz; RDC: Rural Development Committee; MS: Mitgliedstaaten.

Quelle: Grajewski/Mehl 2008: 292, erweitert

## 2.2.1 Zielfindungs- und Entscheidungskompetenz

Die Zielfindung und Entscheidung über die Qualität und Quantität der Aufgabenerfüllung der Förderung ländlicher Räume über die 2. Säule der GAP liegt zu einem großen Teil bei der EU. Mit der ELER-VO gibt sie den Mitgliedstaaten nicht nur die generellen Ziele der Politik für ländliche Räume vor. Die ELER-VO beschreibt zudem das Set von Instrumenten,<sup>8</sup> das den Mitgliedstaaten für deren ländliche Entwicklungsprogramme zur Verfügung steht. Darüber hinaus enthält sie budgetäre Vorgaben (Mindestbudgetanteile, durch die zusammen 50 % der ELER-Mittel gebunden werden) für die vier vorgegebenen Schwerpunkte der ländlichen Entwicklungsprogramme. Mit den „Strategischen Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums“ legt die EU Prioritäten fest und benennt Kernaktionen (Europäische Kommission 2006, 2009). Diese stellen zusätzliche inhaltliche Leitplanken dar, die bei der Erstellung der ländlichen Entwicklungsprogramme zu berücksichtigen sind.

In Deutschland liegt die Erstellung und Umsetzung der Programme zur ländlichen Entwicklung in der Kompetenz der Bundesländer. Die Vorgaben der EU lassen ihnen inhaltlich einen weiten Gestaltungsspielraum. Diese Entscheidungsfreiheit spiegelt sich in der großen Varianz der 14 ländlichen Entwicklungsprogramme in Deutschland wider (Tietz 2007, 2010). Dem Bund kommt im Vergleich zur EU und zu den Bundesländern die geringste Kompetenz für Ziel- und Entscheidungsfindung zu. Er ist zwar verantwortlich für den „Nationalen Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume 2007 bis 2013“ (BMELV 2011a, 2011b). Diesem kommt, trotz der Bezeichnung „Strategieplan“, faktisch jedoch kaum eine Bedeutung für die Ausgestaltung der ländlichen Entwicklungsprogramme zu (vgl. Kap. 3). Zielfindungs- und Entscheidungskompetenz besitzt der Bund (gemeinsam mit den Bundesländern) wesentlich stärker über das Finanzierungsinstrument der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK). Dieses wurde parallel zu den Entwicklungsprogrammen der Länder als Nationale Rahmenregelung (NRR) (BMELV 2012a) bei der EU notifiziert (vgl. Kap. 3). Als wesentliche Finanzierungsquelle bilden Maßnahmen der GAK daher einen inhaltlichen Kern der Länderprogramme zur ländlichen Entwicklung.

Nicht zu unterschätzen ist der Einfluss der in den EU-Verordnungen und -Leitlinien der Kommission verankerten Kontrollanforderungen auf die inhaltliche Gestaltung ländlicher Entwicklungsprogramme. Schon seit Jahren erhält der Politikbereich der 2. Säule der GAP keine uneingeschränkte Zuverlässigkeitserklärung durch den Europäischen Rechnungshof. Die sogenannte Wesentlichkeitsschwelle der Fehlerquote von 2 % bezogen auf die ausgezahlten EU-Mittel wird regelmäßig überschritten. Eine größere Zuverlässigkeit und Kontrollierbarkeit der getätigten Ausgaben ist daher ein wesentliches Ziel der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung der Kommission. Dieses wird über rigide Kontroll- und Sanktionsvorgaben nach unten weitergereicht, die z. T. noch durch die Bundesländer verschärft werden. Eine Prüfkaskade aus bis zu neun internen und externen Prüfinstanzen<sup>9</sup> führt über entsprechende Prüfbeanstandungen zu einer ständigen Ausdifferenzierung der Umsetzungsregelwerke und indirekt zu neuen Fehlerquellen. Aus dem latent vorhandenen Anlastungsrisiko<sup>10</sup> erwächst ein Druck hin zu einfach umzusetzenden,

<sup>8</sup> Insgesamt 43 Maßnahmen mit detaillierten Vorgaben zu den Fördervoraussetzungen und maximalen Förderhöhen.

<sup>9</sup> Hierunter fallen die Bewilligungsstellen, technische Prüfdienste, interne Revisionsdienste der Zahlstellen, fachaufsichtliche Prüfungen, Bescheinigende Stellen der Länder, Revisionsdienste der Europäischen Kommission, Landesrechnungshöfe, der Bundesrechnungshof und der Europäische Rechnungshof.

<sup>10</sup> Anlastung bedeutet den Ausschluss fehlerhaft getätigter Fördermittelausgaben aus der Gemeinschaftsfinanzierung und der daraus folgenden Anlastung der Ausgaben auf die nationalen Haushalte.

standardisierbaren Fördermaßnahmen, zulasten ambitionierter inhaltlicher Ansprüche (Fährmann/Grajewski 2012a).

## 2.2.2 Finanzierungskompetenz

Die Finanzierungskompetenz im Sinne von Finanzierungszuständigkeit verteilt sich auf die EU, den Bund sowie die Länder und für bestimmte Maßnahmenpakete die Kommunen. Unter Berücksichtigung der Umschichtung von Finanzmitteln aus der 1. in die 2. Säule der GAP und dem EU-Konjunkturprogramm haben die indikativen Finanzpläne der ländlichen Entwicklungsprogramme 2007 bis 2013 für Deutschland Ausgaben öffentlicher Mittel in Höhe von 14,6 Mrd. Euro vorgesehen.<sup>11</sup> Hiervon entfallen auf die EU (ELER) 62 % (9,1 Mrd. Euro) und auf die nationale Kofinanzierung 38 % (5,5 Mrd. Euro) (Tietz 2010: 22). Über die Aufteilung der nationalen Mittel auf den Bund, die Bundesländer und Kommunen/Sonstige liegen keine genauen Zahlen vor. Der Bund trägt alleine über seinen Anteil an der GAK-Finanzierung bei. Bund und Länder finanzieren die GAK in der Regel im Verhältnis 60:40.<sup>12</sup> Die Bundesmittel zur GAK dürften sich 2007 bis 2013 auf rund 4,3 Mrd. Euro belaufen. Unter der groben Annahme, dass 40 % aller GAK-Mittel zur Kofinanzierung von ELER-Mitteln verwendet werden,<sup>13</sup> liegt der Anteil des Bundes an der nationalen Kofinanzierung bei rund einem Drittel, derjenige der Länder<sup>14</sup> bei rund zwei Dritteln.

Die Bundesländer haben für die meisten Fördermaßnahmen die Wahlmöglichkeit, diese ganz oder in Teilen i) aus EU-, Bundes- und Landesmitteln (ELER-Förderung innerhalb der nationalen Rahmenregelung), ii) aus EU- und Landesmitteln<sup>15</sup> (ELER-Förderung außerhalb der nationalen Rahmenregelung), iii) aus Bundes- und Landesmitteln (reine GAK-Förderung) oder iv) allein aus Landesmitteln zu finanzieren. Einige Maßnahmen können allerdings nicht über die GAK mitfinanziert werden, weil sie nicht im GAK-Förderspektrum enthalten sind. Dies betrifft Maßnahmen, die in alleiniger Kompetenz der Länder liegen (Naturschutzmaßnahmen) oder die keinen Bezug zur Agrarstruktur oder zum Küstenschutz haben (z. B. Förderung von nichtlandwirtschaftlichen Kleinstunternehmen).

Die maximalen EU-Finanzierungsanteile hängen davon ab, ob die betreffende Region ein Konvergenzgebiet ist, zu welchem Schwerpunkt die Fördermaßnahme gehört, und ob die EU-Finanzierung aus den im *Health Check* 2008 beschlossenen zusätzlichen Modulationsmitteln<sup>16</sup> erfolgt und die Maßnahmen auf die sogenannten neuen Herausforderungen abzielen (vgl. Tietz 2010). Im Minimum<sup>17</sup> kann der Eigenanteil des über die Maßnahme zu befindenden Bundeslandes bei lediglich 4 % der Förderausgaben liegen. Geringe Eigenanteile sind unter Effizienzgesichtspunkten nur dann unkritisch zu sehen, wenn durch die Maßnahme positive externe Effekte erbracht werden, d. h. wenn deren Nutznießer

---

<sup>11</sup> Einschließlich der rein national finanzierten sogenannten Artikel-89-Maßnahmen betragen die öffentlichen Mittel 17,8 Mrd. Euro (Tietz 2010).

<sup>12</sup> Küstenschutz: 70 zu 30, Agrarumweltmaßnahmen finanziert aus Modulationsmitteln: 80 zu 20.

<sup>13</sup> Einschließlich der Kommunen/Sonstige, die bei einzelnen Maßnahmen wie Wegebau oder Dorferneuerung zur nationalen Kofinanzierung beitragen können.

<sup>14</sup> GAK-Mittel können auch zur rein nationalen Finanzierung von Maßnahmen verwendet werden und einzelne GAK-Maßnahmen können über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Europäischen Fischereifonds von der EU kofinanziert werden.

<sup>15</sup> Bzw. EU- und sonstige Mittel, die als nationale Kofinanzierung eingesetzt werden können, z. B. zweckgebundene Abgaben, kommunale Mittel, Beiträge von Stiftungen.

<sup>16</sup> Modulation: Umschichtung von Mitteln aus der 1. in die 2. Säule der GAP.

<sup>17</sup> Finanzierung einer Maßnahme, die auf die neuen Herausforderungen abzielt, aus Health Check-Mitteln und über die GAK in einem Konvergenzgebiet.

weitgehend außerhalb des betreffenden Bundeslandes liegen, wie dies bei Maßnahmen zur Reduzierung von Treibhausgasen der Fall ist. Dies gilt aber zum Beispiel nicht für die Grundinstandsetzung eines landwirtschaftlichen Weges. Betrachtet man die einzelnen Maßnahmen und Finanzierungsmöglichkeiten näher, so ist offensichtlich, dass das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz vielfach verletzt wird. Die damit einhergehende Verzerrung von Anreizstrukturen des über die Programmierung entscheidenden Bundeslandes wirft erhebliche Effizienzprobleme auf.<sup>18</sup>

„Allerdings erweist es sich in der Praxis häufig als schwierig, die externen Effekte einer Maßnahme und deren räumliche Verteilung präzise zu bestimmen ... Auch wenn man unterstellt, dass eine präzise räumliche Zuordnung gelingen könnte (und das diese zudem dem politischen Zuschnitt der Gebietskörperschaften entspricht), so würde eine entsprechend variable Ausgestaltung der Kofinanzierungsanteile nicht unerhebliche Transaktionskosten verursachen, die bei der Effizienzprüfung mit zu veranschlagen wären. Gleichwohl wäre in der GAK und in der ländlichen Entwicklungspolitik insgesamt eine stärkere Berücksichtigung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz wünschenswert“ (Weingarten 2008: 29 f.).

### 2.2.3 Durchführungskompetenz

Die Durchführungskompetenz liegt bei den Bundesländern. Allerdings bedürfen die ländlichen Entwicklungsprogramme der Notifizierung durch die Kommission. Der Bund vertritt die Interessen Deutschlands gegenüber der EU und ist der formale Ansprechpartner der Kommission auch dann, wenn es um die ländlichen Entwicklungsprogramme der Bundesländer geht. Ihm obliegt auch die Vertretung in den unterschiedlichen Gremien auf EU-Ebene, in denen Durchführungsfragen geregelt werden. Hier ist es allerdings Usus, dass ein Bundeslandvertreter zusätzlich anwesend ist. Dem Bund kommt eine wichtige Funktion als Koordinator gemeinsamer Gremien von Bund und Ländern zu. Zu nennen sind hier der Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz (PLANAK) als Entscheidungsgremium innerhalb der GAK<sup>19</sup>, die Agrarministerkonferenz und verschiedene Bund-Länder-Referentengruppen, insbesondere die der Haushalts- und Koordinierungsreferenten und der Programmkoordinierungsreferenten (Grajewski/Mehl 2008). Die Durchführung von Kontrollen der Förderfälle und die Sanktionierung der Fördermittelnehmer bei Verstößen obliegen den Bundesländern, wobei die EU Vorgaben zu Art und Umfang der Kontrollen und Sanktionen macht. Die Kommission führt im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens bzw. des Konformitätsabschlusses regelmäßig Kontrollen durch und sanktioniert bei Verstößen den Mitgliedstaat, in Deutschland also den Bund (Anlastungsrisiko).<sup>20</sup> Der Europäische Rechnungshof und Landesrechnungshöfe untersuchten in der Vergangenheit ebenfalls, wie Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung umgesetzt wurden (z. B. Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs (2011) zur Konzeption und Verwaltung der Agrarumweltmaßnahmen, zur Kontrollkaskade, siehe oben).

<sup>18</sup> Vgl. Osterburg/Stratmann (2002) für eine diesbezügliche kritische Diskussion bezogen auf die EU-Förderung von Agrarumweltmaßnahmen.

<sup>19</sup> Zur Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) siehe den Beitrag von Tetsch in diesem Band.

<sup>20</sup> Artikel 104a GG in Verbindung mit dem Gesetz zur Lastentragung im Bund-Länder-Verhältnis bei Verletzung von supranationalen oder völkerrechtlichen Verpflichtungen von 2006 regelt, wie die Anlastung zwischen Bund und Bundesländern geteilt wird. Vgl. auch Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Bund-Länder-Haftung für EU-Anlastungen (BVerfG 2006).

## 2.3 Horizontale Verflechtungen

Neben der vertikalen Verflechtung der Ebenen EU-Bund-Bundesländer<sup>21</sup> bestehen in unterschiedlicher Ausprägung horizontale Verflechtungen zwischen dem für Landwirtschaft zuständigen Ressort und weiteren Ressorts. Auf der EU-Ebene ist die Generaldirektion für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung für ELER zuständig, auf der Bundesebene das Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Verbraucherschutz (BMELV)<sup>22</sup>. Weitere Ministerien werden nach Maßgabe der Geschäftsordnungen der Ministerialverwaltung des Bundes einbezogen. Auf der Landesebene können verschiedene Ministerien in die Programmerstellung und -umsetzung einbezogen sein, je nach Zuschnitt der Ministerien und der gewählten Maßnahmenvielfalt. Die ELER-Fondsverwaltung obliegt dabei allerdings den für Landwirtschaft zuständigen Ressorts.

Die Einbeziehung verschiedener Ressorts in ein ländliches Entwicklungsprogramm birgt ein nicht unerhebliches Konfliktpotenzial in sich. Dies bezieht sich zunächst auf die Frage der Verteilung der Mittel. Diese ist schon innerhalb eines Ministeriums schwierig zu bewerkstelligen, da die Bedeutung eines Referats sich in starkem Maße über das zur Verfügung stehende Budget definiert. Zwischen Ressorts ist die Finanzverteilung noch schwieriger zu verhandeln. Darüber hinaus steht eine ressortübergreifende Umsetzung vor spezifischen Problemen, da eine ELER-Fondsverwaltung und die Zahlstelle zwar für eine einheitliche Umsetzung garantieren müssen, aber kaum direkte Durchgriffsmöglichkeiten auf andere Ressorts und deren nachgeordnete Bereiche haben.

## 3 Koordination im Programmzeitraum 2007 bis 2013

Koordinationsanforderungen ergeben sich neben den unter Kapitel 2 aufgezeigten Akteurskonstellationen und Kompetenzverteilungen auch aus Vorgaben der ELER-Verordnung zur Partnerschaft sowie zu Kohärenz und Komplementarität mit anderen Politikfeldern (in erster Linie Strukturfonds und 1. Säule der GAP).

Die ELER-VO setzt in Artikel 6 mit der Forderung nach einer engen Abstimmung (Partnerschaft) eine anspruchsvolle normative Koordinationsvorgabe:

„(1) Die Interventionen des ELER werden in enger Abstimmung, nachstehend ‚Partnerschaft‘ genannt, zwischen der Kommission und dem Mitgliedstaat sowie mit den Behörden und Stellen, die der Mitgliedstaat im Rahmen seiner einzelstaatlichen Regelungen und seiner Praxis benennt, umgesetzt, darunter a) die zuständigen regionalen, lokalen und sonstigen öffentlichen Körperschaften; b) die Wirtschafts- und Sozialpartner; c) sonstige geeignete Einrichtungen, die die Zivilgesellschaft vertreten [...].

[...]

(3) Die Partnerschaft erstreckt sich auf die Ausarbeitung und Begleitung des nationalen Strategieplans sowie auf die Ausarbeitung, Durchführung, Begleitung und Bewertung der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum. Die Mitgliedstaaten beteiligen alle relevanten Partner an den verschiedenen Stufen der Programmplanung [...].“

---

<sup>21</sup> Den Kommunen kommt bei einzelnen Maßnahmen eine Bedeutung insbesondere bei der Finanzierungs-kompetenz zu (vgl. Grajewski/Mehl 2008).

<sup>22</sup> Die aktuelle Bezeichnung lautet seit Ende 2013 Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL). Im Rahmen dieser Publikation wird jedoch ausschließlich die für den relevanten Berichtszeitraum gültige Bezeichnung bzw. Abkürzung verwendet.

Die geforderte Partnerschaft bezieht sich damit sowohl auf vertikale als auch auf horizontale Verflechtungen (vgl. ausführlich Grajewski/Mehl 2008) und erweitert die in Kapitel 2 diskutierten Verflechtungen dadurch, dass in die Partnerschaft explizit auch nichtstaatliche Akteure (Wirtschafts- und Sozialpartner, Vertreter der Zivilgesellschaft) einzubeziehen sind.

Neben diesen rechtlichen Bestimmungen ziehen allein die inhaltliche Breite des Maßnahmenpektrums der ELER-Programme und die Einbindung in gewachsene Verwaltungsstrukturen einen erheblichen Abstimmungsaufwand im Rahmen der Programmumsetzungen nach sich. Dieser Koordinationsaufwand ist in den jeweiligen Bundesländern je nach gewähltem organisatorischen Setting unterschiedlich hoch.

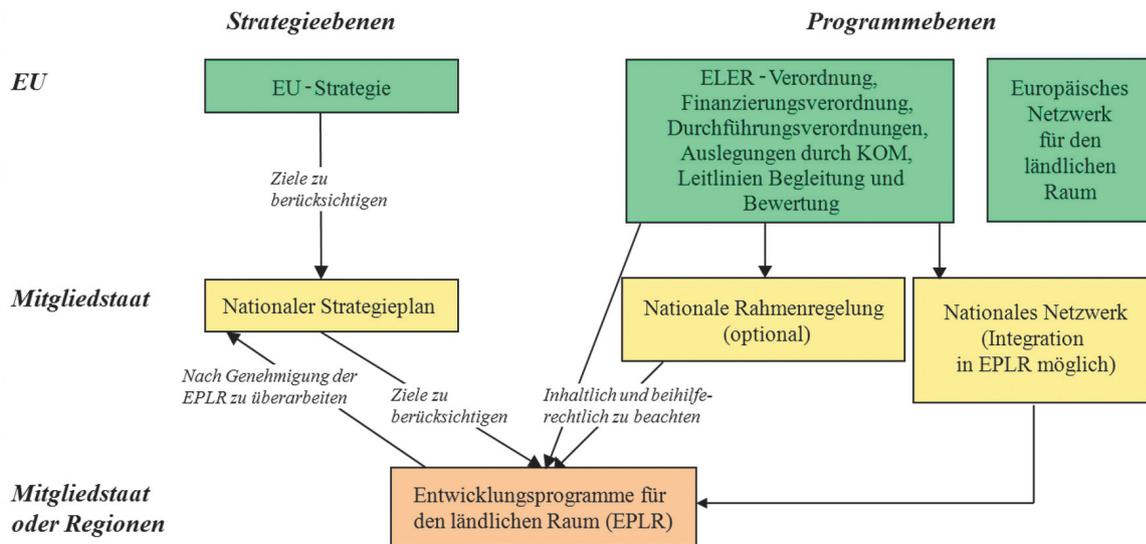
Im Folgenden wird auf die einzelnen Koordinationserfordernisse und die mit ihnen verbundenen Anforderungen näher eingegangen.

### 3.1 Koordinationserfordernisse zwischen den beteiligten Ebenen

Für die Planung der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum (EPLR) sind die in Abbildung 2 dargestellten Strategie- und Programmebenen relevant. Die ELER-VO wurde vom Agrarministerrat im September 2005 verabschiedet, die „Strategischen Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums“ im Februar 2006. Diese waren vom Mitgliedstaat bei der Erstellung des Nationalen Strategieplans zu berücksichtigen. Auf Arbeitsebene begannen die Arbeiten hierzu bereits im Januar 2005. Federführend „war das BMELV, das von ausgewählten Ländervertretern, Vertretern des Bundesumweltministeriums (BMU) und Forschungseinrichtungen unterstützt wurde. Parallel zu dem Erstellungsprozess auf Arbeitsebene wurden sowohl die anderen Ministerien wie auch die Wirtschafts- und Sozialpartner und Umweltverbände beteiligt“ (Grajewski/Mehl 2008: 295). Letztere wurden über drei Anhörungen eingebunden. Auf Ebene der Bundesressorts wurde die Nationale Strategie am 28.09.05 besprochen. Die für Landwirtschaft zuständigen Minister von Bund und Ländern billigten die Nationale Strategie am 06.03.06 grundsätzlich. Am 14.03.06 und 19.07.06 folgten Besprechungen von Vertretern von Bund und Ländern mit der Europäischen Kommission. Der Bund reichte den Nationalen Strategieplan am 07.09.06 offiziell bei der Kommission ein. Am 22.11.06 teilte diese mit, dass die Nationale Strategie in Übereinstimmung mit der ELER-VO und den strategischen Leitlinien der EU steht (BMELV 2011a: 4).

Mitgliedstaaten wie Deutschland, die die ELER-VO über regionale Programme umsetzen, haben die Option, der Kommission eine Nationale Rahmenregelung (NRR) zur Genehmigung vorzulegen. Diese enthält bundesweit gültige Regeln für Fördermaßnahmen, die sowohl nach der ELER-VO als auch nach dem GAK-Rahmenplan förderfähig sind. Die Bundesländer können diese Regeln für Maßnahmen ihres ländlichen Entwicklungsprogramms übernehmen. Dadurch schaffen sie die Möglichkeit der Kofinanzierung durch den Bund und verkürzen den Genehmigungsprozess bei der Kommission für diese Maßnahmen (Grajewski/Tietz/Weingarten 2013). Die NRR wurde nach einem zeitaufwendigen Konsultationsverfahren mit der Kommission von dieser genehmigt. Das Konsultationsverfahren erfolgte seitens Deutschlands unter Federführung des BMELV in enger Abstimmung mit den Bundesländern.

Abb. 2: Strategie- und Programmebenen der ELER-Verordnung in der Förderperiode 2007–2013



Quelle: Grajewski 2007: 30

Auf Basis des ersten Entwurfs zur ELER-VO vom August 2004 begannen die Bundesländer im Frühjahr 2005 mit der Erarbeitung der Länderprogramme. Dies erfolgte in einem engen Abstimmungsprozess zwischen den Ländern, der vom BMELV koordiniert wurde (Grajewski/Mehl 2008).

In den Bundesländern waren die für Landwirtschaft zuständigen Ministerien (die in fast allen Bundesländern gleichzeitig auch für weitere Politikbereiche, z. B. Umwelt, zuständig sind) federführend für die Programmerstellung zuständig. In den neuen Bundesländern waren neben den Landwirtschaftsministerien die Staatskanzleien stark in die Programmkonzeption eingebunden, sodass gerade den Maßnahmen des ELER-Schwerpunktes 3, die stärker auf Wirtschaftsförderung und Daseinsvorsorge abzielen, im Vergleich zu den alten Bundesländern ein größeres Gewicht beigemessen wird. Auch ist die Begleitung der Entwicklungsprogramme für die ländlichen Räume dort stärker fondsübergreifend angelegt (Weingarten 2008). Genehmigt durch die Kommission wurden die NRR und die insgesamt 14 Programme zwischen September 2007 und Februar 2008 (BMELV 2011a: 4) und damit deutlich nach dem Start der letzten Förderperiode (01.01.2007).

Grajewski und Mehl (2008: 297) weisen darauf hin, dass die koordinierende Funktion des BMELV von den Bundesländern ambivalent gesehen wurde: „Zum einen soll der Bund Länderinteressen gegenüber Brüssel vertreten; zum anderen darf die Länderzuständigkeit für die ländliche Entwicklung nicht gefährdet werden.“ Fährmann et al. (2010: 307) teilen diese Einschätzung, betonen aber auch, dass der Informationsfluss und die Kommunikationsstrukturen zwischen Bund und Ländern grundsätzlich positiv eingeschätzt werden, während Informationsfluss und Kommunikationsstrukturen zur Kommission als z. T. verbesserungswürdig angesehen werden.

Der dreistufige Strategieaufbau führt zu einem komplexen und zeitaufwendigen Programmierungsverfahren. Nach Grajewski (2011: 8) ist dessen Ergebnis eher ernüchternd: „Allerdings haben weder die Leitlinien noch der Nationale Strategieplan die inhaltliche Struktur der EPLR [Entwicklungsprogramme ländlicher Raum] maßgeblich beeinflusst ... Der Nationale Strategieplan war letztlich so weit gefasst, dass er nicht einengend auf die Bundesländer wirkte ... Der für die Erstellung des Nationalen Strategieplans erforderliche

Zeitaufwand steht u. E. in einem sehr ungünstigen Verhältnis zu seiner Steuerungsfunktion.“ Fährmann et al. (2010: 300) beurteilen den Nationalen Strategieplan in ihrem Halbzeitbewertungsbericht des ländlichen Entwicklungsprogramms für Niedersachsen und Bremen wie folgt: „Mehraufwand ohne Mehrwert“.

In einem föderalen Staat, in dem die Zuständigkeit für ländliche Entwicklung auf der subnationalen Ebene liegt, ist es nicht verwunderlich, dass ein nationaler Strategieplan nahezu ohne Steuerungswirkung bleibt (vgl. Mantino 2010a). Für einen Staat mit einem nationalen ländlichen Entwicklungsprogramm erschließt sich der Mehrwert eines nationalen Strategieplans ebenfalls nicht, da dessen wichtigste Aussagen sich auch in dem ländlichen Entwicklungsprogramm wiederfinden sollten. Dax und Kahila (2011: 95) merken zur Programmierung der ländlichen Entwicklung in der EU generell kritisch an: „insofar as they perceive a need to elucidate the rationale for their programmes the member states generally prefer to reiterate the arguments and ‘buzz words’ to be found in the European Commission’s strategic policy documents.“<sup>23</sup>

Der GAK kommt hingegen für die ländliche Entwicklungspolitik eine zentrale Rolle zu. Im PLANAK entscheiden Bund (vertreten durch das BMELV und das Bundesfinanzministerium) und Länder mit den Stimmen des Bundes und der Mehrheit der Stimmen der Länder jährlich über den Rahmenplan, der die Fördermaßnahmen und die Fördermittel festlegt (BMELV 2012b). Der PLANAK fungiert in diesem Zusammenhang als zentrales Instrument des Interessenausgleichs, der Koordination und der Diskussion zwischen Bund und Ländern.

Da das GAK-Gesetz dem möglichen Maßnahmenspektrum enge Grenzen setzt, wirkt die GAK in den Bundesländern, die in starkem Maß auf die GAK als Kofinanzierungsinstrument setzen (müssen), einengend für deren ländliche Entwicklungsprogramme. Zum GAK-Förderspektrum gehören zum Beispiel nicht die Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes und nur ein Teil der Maßnahmen des ELER-Schwerpunktes 3 „Lebensqualität im ländlichen Raum, Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft“.

Für die Bundesländer ist es allerdings nicht nur interessant, sich aus dem Maßnahmenpektrum der NRR zu bedienen, weil der Bund über die GAK mitfinanziert.<sup>24</sup> Auch als beihilferechtliche Grundlage ist die NRR wichtig. In vielen, v. a. finanzschwachen Bundesländern werden ELER-Mittel teilweise mit kommunalen Mitteln kofinanziert, auch wenn es sich dem Inhalt nach um GAK-Maßnahmen handelt (Wegebau, Dorferneuerung).

### 3.2 Koordinationserfordernisse zwischen den Akteursgruppen

Ein wichtiges Instrument, um die in Art. 6 der ELER-VO geforderte Partnerschaft auf der horizontalen Ebene mit Leben zu füllen, stellen die Begleitausschüsse dar. Diese gibt es auf Landesebene zu jedem der 14 ländlichen Entwicklungsprogramme und auf Bundesebene zum Nationalen Strategieplan und personell nahezu identisch zum „Nationalen Netzwerk für den ländlichen Raum Deutschland“. Nach Art. 78 ELER-VO vergewissert sich der Begleitausschuss (BGA), „dass das Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum wirksam umgesetzt wird“. Hierzu überprüft er lt. ELER-VO u. a. die Kriterien für die Auswahl der finanzierten Vorhaben und die Fortschritte bei der Verwirklichung der spezifischen Ziele des Programms und kann der Verwaltungsbehörde Programmanpassungen vorschlagen.

<sup>23</sup> Zu ähnlichen Schlussfolgerungen kommen auch Becker und Zaun (2007) in ihrer Analyse der Nationalen Strategischen Rahmenpläne für den EFRE.

<sup>24</sup> Für 2012 hat der Rahmenplan ein Finanzvolumen von insgesamt 940 Mio. Euro, davon entfallen auf den Bund 574 Mio. Euro und auf die Länder 366 Mio. Euro (BMELV 2012b).

Durch die ELER-VO sind Funktion, Organisation und Aufgaben des BGA relativ klar strukturiert. Trotz dieses verbindlichen Rahmens gibt es erhebliche organisatorische Ausdifferenzierungen zwischen den Bundesländern, sowohl hinsichtlich des BGA als auch des Verhältnisses des BGA zu den darüber hinaus existierenden Beteiligungsformen (wie Fachgespräche oder Informationsveranstaltungen). Über alle Bundesländer lässt sich aber eine starke Formalisierung des Begleitprozesses feststellen mit einem umfassenden Katalog von Pflichtaufgaben im Rahmen komplexer Umsetzungsprozesse. Außer Mecklenburg-Vorpommern haben alle Bundesländer der 7-Länder-Evaluierung<sup>25</sup> einen fondsbezogenen BGA eingesetzt.

Der mit Abstand größte BGA ist der in Hessen (vgl. Tab. 2), gefolgt von dem in Mecklenburg-Vorpommern, bei dem es sich um einen gemeinsamen BGA mit den EU-Strukturfonds handelt, sodass sich zwangsläufig eine größere Zahl an Mitgliedern ergibt. Der BGA in Schleswig-Holstein hat die geringste Mitgliederzahl. Er ist deswegen so klein gehalten, da er durch eine intensive Information aller Partner in eigenen Veranstaltungen und eine rege Gruppenarbeit flankiert wird.

Tab. 2: Zusammensetzung der Begleitausschüsse und Stimmenverteilung für sechs ländliche Entwicklungsprogramme (Stand: März 2010)

	Schleswig-Holstein	Hessen	Nordrhein-Westfalen	Niedersachsen/Bremen	Mecklenburg-Vorpommern	Hamburg
Mitglieder/Sitze	13	98	25	30	37	22
Stimmen (gesamt)	11	20	24	29	15	21
Stimmen Verwaltung (Mitglieder)	6	10	12	14	8	11
Stimmen Wirtschafts- und Sozialpartner (Mitglieder)	5	10	12	15	7	10
Partnergruppen						
Landwirtschaft/Forstwirtschaft	1	2	4	3	1	2
Ökolandbau	0	0	1	1	0	1
Gartenbau	0	0	1	0	0	1
Umwelt/Naturschutz	1	1	1	4	1	1
Wirtschaft/Gewerkschaften	1	3	1	2	2	2
Kommunale Spitzenverbände	1	1	1	(1)	1	0
Kirchen/Jugend/Frauen/LEADER	1	3	3	5 (1)	2	3

( ) = Stimmen von LEADER und Kommunalen Spitzenverbänden gehören in NI/HB nicht zu den Wirtschafts- und Sozialpartnern

Quelle: Fährmann und Grajewski 2011

In der Halbzeitbewertung wurde untersucht, ob von den BGA neue Impulse für eine vertiefte Beteiligung ausgehen oder nur „Beteiligungsrituale“ geschaffen wurden. Es zeigte sich, dass die Installation von BGA nicht im luftleeren Raum stattfand. Auch vorher gab es Konsultationsprozesse für die EU-kofinanzierten Programme und Fachgespräche mit ausgewählten Partnern. Nur Schleswig-Holstein hat den BGA als wesentliches Diskussionsforum eingerichtet und damit die bestehenden Beziehungen zwischen Verbänden und

<sup>25</sup> Im Folgenden werden wichtige Ergebnisse aus den Halbzeitbewertungen der ländlichen Entwicklungsprogramme 2007–2013 von sieben Bundesländern (vgl. [www.eler-evaluierung.de](http://www.eler-evaluierung.de)) und der in diesem Zusammenhang durchgeführten Online-Befragung von Mitgliedern der Begleitausschüsse zusammengefasst. Zur Online-Befragung wurden mit schriftlicher Vorankündigung 296 Wirtschafts- und Sozialpartner sowie Umweltverbände (dem Verteiler der Verwaltungsbehörden für die Partnerbeteiligung entnommen) aufgefordert. Die Rücklaufquote lag bei 38 % (in Bezug auf die Bundesländer zwischen 27 und 83 %). Generell sank die Rücklaufquote mit steigender Zahl an Partnern. Dies kann als Indiz für einen steigenden Anteil an Pro-forma-Beteiligungen („Karteileichen“) bei breiten Partnerbeteiligungen bzw. -verteilern gewertet werden.

Ministerium ein Stück weit ersetzt. In den anderen Bundesländern steht der BGA neben den anderen Formen der z. T. formalisierten (Fachgespräche, Informationsveranstaltungen), z. T. informellen Beteiligungen, wobei bei Letzterem der Zugang der Verbände zum Ministerium unterschiedlich ist.

Institutionell wurden in allen Bundesländern die Möglichkeiten für die Beteiligung der Partner vertieft. Die Potenziale, die eine breitere Beteiligung bieten könnte, werden aber noch nicht ausreichend genutzt. Dies liegt an der Überfrachtung der BGA-Sitzungen mit „Formalia“, dem begrenzten Spielraum für Programmanpassungen und den fehlenden personellen Kapazitäten seitens der Partner, sich in die komplexe Materie einzuarbeiten und entsprechend umsetzungsfähige Vorschläge einzubringen. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA 2011) kommt in seiner Stellungnahme „Effiziente Partnerschaft“ in dieser Hinsicht zu ähnlichen Schlüssen. Aus seiner Sicht erschweren Programmstrukturen und Verordnungskomplexitäten die Umsetzung des Partnerschaftsprinzips; folglich sind Beteiligungen oft unangemessen, zu bürokratisch, zu technisch und ohne ausreichenden Zeitrahmen für die Partner.

Den Nutzen der Teilnahme am BGA sehen die Partner v. a. in der Gewinnung von Informationen, die sie in die weitere Verbandsarbeit einspeisen können. Es entsteht auch ein wachsendes Verständnis für die Sichtweisen der anderen Beteiligten. Einen Einfluss auf die inhaltliche Gestaltung des Programms wird nur in Detailregelungen gesehen. Diese können aber durchaus zu einer höheren Akzeptanz bei den potenziellen Zuwendungsempfängern führen, da die Richtlinien praxisnäher ausgestaltet werden. Der Einfluss auf die Programminhalte wird als so gering eingeschätzt, weil die Partnerschaft in der jetzigen Form erst nach der Programmgenehmigung installiert wurde. Aber auch im Zuge des *Health Check*, der die erste größere Programmänderung nach sich zog (Tietz 2010), kam den Partnern kein größerer Einfluss auf die inhaltliche Gestaltung der Programme zu. Änderungen erfolgten höchstens im Detail. Der Prozess im Rahmen des *Health Check* fand unter erheblichem Zeitdruck statt, sodass ohnehin kaum Spielraum für Anpassungen an den seitens der Verwaltungsbehörde präsentierten Vorschlägen bestand. Die Zufriedenheit der Partnergruppen (siehe Tab. 2) ist dementsprechend unterschiedlich ausgeprägt, da einzelne Partnergruppen auch unabhängig von den formalen Beteiligungsstrukturen ihre Verbandsinteressen erfolgreich auf der politischen Entscheidungsebene platzieren können (dies gilt insbesondere für die Landwirtschaftsverbände)<sup>26</sup>.

Aus Sicht der Verwaltungsbehörde ist die Organisation der Partnerbeteiligung zunächst mit einem erhöhten Aufwand verbunden. Viele der Aufgaben des BGA sind an strikte Termine und umfangreiche Unterlagen gebunden (Jahresberichte, Änderungsanträge und -verfahren). Zudem müssen die Sitzungen von der Verwaltungsbehörde in den Ablauf eines insgesamt strikt getakteten ELER-Förderjahres eingepasst werden, teilweise muss auf aktuelle Themen und Erfordernisse reagiert werden. Eine zeitgerechte und „angepasste“ Aufbereitung vieler Unterlagen und Informationen durch die Verwaltungsbehörde für die Partner ist in vielen Fällen notwendig. Für die Verwaltungsbehörde wird Partnerschaft so zu einer zusätzlichen Belastung zu ihren ohnehin stark angewachsenen Aufgaben. Keine der Verwaltungsbehörden wurde zu Anfang der Förderperiode mit zusätzlichen personellen Ressourcen ausgestattet. Der Konstituierungsprozess der BGA fand zudem parallel zum Genehmigungsverfahren in einem Zeitraum zahlreicher offener Verfahrens- und Förderfragen statt. Partnerschaften wurden daher tendenziell eher formalistisch angesehen und organisiert. Für einen Diskussionsprozess zur Klärung eines gemeinsamen oder konkrete-

<sup>26</sup> Der besondere Einfluss von Landwirtschaftsverbänden wird auch in einer vergleichenden europäischen Studie herausgestellt (ENRD 2011: 92).

ren Verständnisses bezüglich des Zwecks ihrer Partnerschaft blieb kaum Raum. Allerdings haben sich im Zuge der Programmumsetzung die Organisationsformen der Beteiligung in den Ländern stark ausdifferenziert.

Im Zuge des *Health Check* offenbarten sich aber trotz aller Ausdifferenzierungen grundlegende Probleme der Beteiligung bei extrem engen Zeitplänen, Zugangsasymmetrien zu politischen Entscheidungsträgern und einer Reihe von zusätzlich zu beteiligenden Gremien wie Kabinett, Landtag(sausschuss). In diesen Fällen reicht die Zeit oft nur für eine Beteiligungsrunde. Bei weniger stark an formale Fristen gebundenen Diskussionsprozessen, z. B. in Verbindung mit der Halbzeitbewertung 2010, wurden die Partner z. T. sehr intensiv beteiligt, ohne dass allerdings die Diskussion weitergehende Veränderungen der Programme nach sich gezogen hätte. Wie weit die Partnerbeteiligung einen Mehrwert für die Verwaltungsbehörde bringt oder eine bloße Erfüllung rechtlicher Vorgaben darstellt, wird sich in der Ausgestaltung des Beteiligungsverfahrens für die Förderperiode ab 2014 zeigen.

### 3.3 Koordinationserfordernisse im Rahmen der Umsetzung ländlicher Entwicklungsprogramme

Neben den in den EU-Verordnungen getroffenen Regelungen über einzurichtende Stellen sind die Länder weitgehend frei in Bezug auf die Aufteilung und Zuordnung von Zuständigkeiten auf bestehende Verwaltungen. In den Ländern sind daher die unterschiedlichsten organisatorischen Settings entstanden. Dies betrifft die Organisation und Verortung der Zahlstellen, die Anzahl der beteiligten Ressorts sowie Bewilligungsstellen und Arten der beteiligten Institutionen (Fachverwaltungen, Landesverwaltungen, Kammern, Kommunale Verwaltungen).

Einen vorgegebenen Bewertungsrahmen, wie die adäquate Organisationsstruktur für eine Umsetzung von EU-Förderprogrammen im *shared management* aussehen sollte, gibt es nicht. Allerdings sollte sie zur Implementation der EU-kofinanzierten Programme die folgenden Aspekte berücksichtigen:

- Der komplexe und sich ständig weiter entwickelnde EU-Rechtsrahmen erfordert eine sachgerechte und schnelle Steuerungsfähigkeit der Organisationsstruktur (Inhalte, Verfahren, Finanzen) und eine Homogenität des Verwaltungshandelns mit Ermessensspielräumen, die gegen Null tendieren. Diese Anforderungen kommen sogenannten Konditionalprogrammen gleich, in denen klare Wenn-Dann-Verknüpfungen vorliegen.
- Gleichzeitig handelt es sich bei den EU-Programmen und den Fördermaßnahmen eher um Zweckprogramme, in deren Mittelpunkt der Förderzweck und das Förderziel stehen. Auch Zweckprogramme sind für die Verwaltung nicht frei interpretierbar und müssen bestimmte Bedingungen erfüllen, aber es „braucht zu ihrem Gelingen Ermessensspielräume, da die Realität immer anders aussieht als von Planern eines Programms gedacht“ (Noack 2009). Es müssen Erfahrungen, regionale, lokale und einzelfallbezogene Besonderheiten mit einfließen können. Dies setzt zum einen eine Fachlichkeit der entscheidenden Förderverwaltungen und – wenn für das Erreichen der Förderziele unabdingbar – regionale bzw. dezentralisierte Umsetzungsstrukturen voraus. Mit deren Anzahl wachsen die Anforderungen an eine einheitliche fachliche Steuerung und effektive Koordinierung.
- Daneben tritt das verwaltungsökonomische Ziel, die jeweiligen Ziele der Fördermaßnahmen mit möglichst geringen Umsetzungskosten zu erreichen und die Verwaltung entsprechend zu organisieren.

Damit ist das grundsätzliche Spannungsfeld (Fachlichkeit/Förderinhalte – Regelkonformität – Verwaltungsökonomie) aufgezeigt, das bei der Umsetzung der Programme auftritt und sich in teilweise widersprüchlichen Anforderungen an die Organisationsstruktur widerspiegelt.

Einen Eindruck von der Komplexität der Umsetzung eines ländlichen Entwicklungsprogramms vermittelt Abbildung 3 am Beispiel von *PROFIL*, dem „Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013“ (ML 2012). Die Vielzahl der involvierten Einrichtungen und Akteure führt zu hohen Anforderungen an das Schnittstellenmanagement, die Koordination und Steuerung sowie den Wissenstransfer. Der Weggang zentraler, mit der komplexen Materie vertrauter Personen kann erhebliche negative Auswirkungen auf das Funktionieren des ganzen Systems haben. Ähnliches gilt für veränderte Organisationsstrukturen, z. B. durch Verwaltungsreformen (Fährmann/Grajewski 2012b).

Das Beispiel aus Niedersachsen/Bremen kann trotz aller Komplexität als eine vergleichsweise homogene Umsetzungsstruktur angesehen werden, da die Maßnahmen gebündelt über drei „Fachschiene“ (Landwirtschaftskammer, Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz) umgesetzt werden und insgesamt wenige Institutionstypen involviert sind.

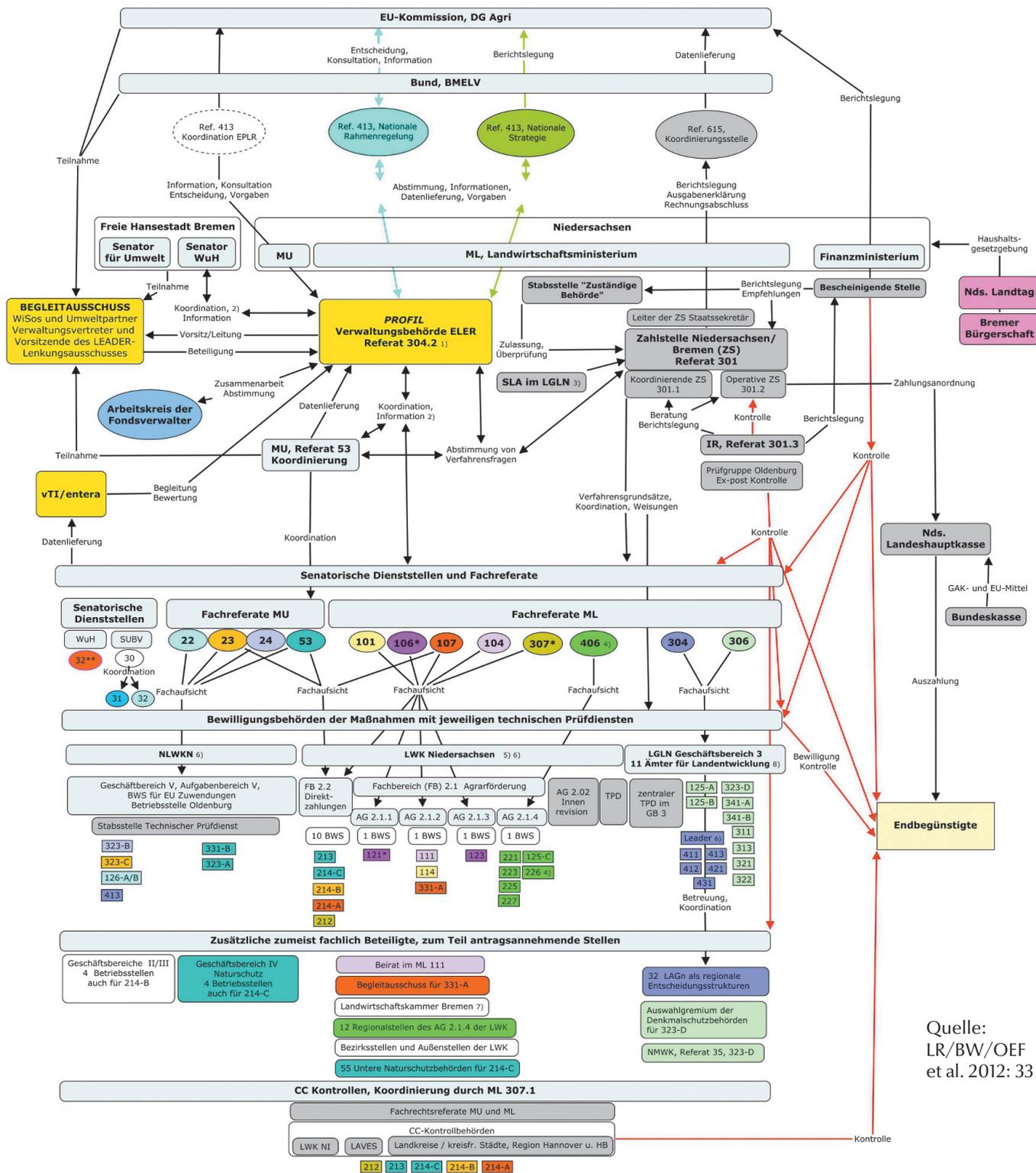
Anders stellt sich die Situation in Hessen dar. Prägend sind weitreichende Organisationsentscheidungen der Landesregierung Hessen, die einen hohen inhaltlichen und organisatorischen Koordinationsaufwand nach sich ziehen:

- Verteilung der wesentlichen Maßnahmenbereiche des Hessischen EPLR auf das Landwirtschafts- und das Wirtschaftsressort
- Starke Dezentralisierung der Umsetzung durch die Übertragung der Bewilligungsfunktion eines Großteils der Fördermaßnahmen auf 16 landrätliche Verwaltungen, die diese Funktion im eigenen Wirkungskreis ohne Weisungsbefugnis des Landes ausüben
- Vollständige Auslagerung der Zahlstellenfunktion aus dem Hessischen Landwirtschaftsministerium an die Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WIBank) inklusive Aufbau der Verwaltungs- und Kontrollsysteme und der Fachaufsicht über die Bewilligungsstellen

Damit liegen die politische Maßnahmenverantwortung (fachlich inhaltliche Steuerung) und die Umsetzung der Maßnahmen mitsamt Fachaufsicht in unterschiedlichen Institutionen. Die Steuerungsfunktion des Landes ist auf die Richtlinienausgestaltung beschränkt, der Einfluss des Landes Hessen auf die operative Ebene (WIBank, landrätliche Verwaltungen) aufgrund der Funktionszuweisungen nur sehr mittelbar gegeben.

Ein derart horizontal und vertikal aufgegliederter Verwaltungsaufbau entspricht nicht den oben skizzierten Erfordernissen und zieht grundsätzlich Abstimmungs- und Koordinationsprobleme nach sich. Die Anforderungen des Programmvollzugs kollidieren regelmäßig mit den Notwendigkeiten der organisatorischen Selbsterhaltung der involvierten Institutionen (Gawron 2010). Dabei folgen diese einem sogenannten „endogenen Programm“ aus Standardinteressen, der vorherrschenden normativen Orientierung und dem institutionellen Selbstverständnis.

Abb. 3: Strukturlandkarte der Umsetzung des ländlichen Entwicklungsprogramms *PROFIL* (Stand 19.06.2012)



Quelle: LR/BW/OEF et al. 2012: 33

**Legende**

Verwaltungsebenen, beteiligte Institutionen  
 Einrichtungen, die in erster Linie für die zahlstellenkonforme, finanzielle Abwicklung zuständig sind

- 101 Fachreferat
- 214-B Maßnahmencode
- Fachaufsicht → formalisierte Beziehungen
- Kontrolle → Kontrollen im Rahmen der zahlstellenkonformen Abwicklung

1) Die Verwaltungsbehörde ist zuständig für die Abwicklung der Mittel der technischen Hilfe, ELER-Code 511.  
 2) Die Hauptkoordinationsleistung der Fachreferate des Umweltministeriums erfolgt in Niedersachsen über Referat 53; in Bremen über den WuH.  
 3) Das SLA im LGLN fungiert als zentraler technischer Dienstleister der Zahlstelle.  
 4) Für die Waldbrandschutzsysteme innerhalb der Maßnahme 226 ist das Referat 406 Bewilligungsstelle.  
 5) Angaben beziehen sich auf den Organisationsplan; Stand 29.02.2012  
 6) Je nach Ausrichtung der Projekte können LEADER Maßnahmen auch über den NLWKN (411, 412, 413, 421) oder über die LWK (412, 411, 413, 421) abgewickelt werden.

AG	Arbeitsgebiet
BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
BWS	Bewilligungsstelle
FB	Fachbereich
HB	Freie Hansestadt Bremen
LAVES	Niedersächsisches Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit
LGLN	Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung Niedersachsen
LWK	Landwirtschaftskammer
ML	Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung
MU	Ministerium für Umwelt und Klimaschutz
NI	Niedersachsen
NLWKN	Nds. Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz
NMWK	Nds. Ministerium für Wissenschaft und Kultur
SLA	Servicezentrum Landentwicklung und Agrarförderung
SUBV	Senator für Umwelt, Bauen und Verkehr
TPD	Technischer Prüfdienst
WuH	Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen

7) Keine rechtlichen Auswirkungen, die Antragsannahme erfolgt durch die LWK Niedersachsen  
 8) Förderfälle aus Bremen werden über das AFL Verden abgewickelt  
 \* Ab September 2011 liegt die Zuständigkeit im Referat 106.2  
 \*\* Im Referat 32 liegt die Gesamtkoordination für die senatorischen Dienststellen in Bremen; Hier werden auch die für Bremen neben den Umweltmaßnahmen relevanten Maßnahmen 121, 123, und 214 A betreut.

Abbildung 4 veranschaulicht, welche unterschiedlichen Interessen und welche Zielorientierung der Implementationsakteure (vorwiegend) handlungsleitend sind. Während diese Ziele jeweils die Maßstäbe darstellen, nach denen die Akteure selber gemessen und bewertet werden, existiert kein Anreizsystem, das gleichermaßen auf alle beteiligten Institutionen wirkt und dadurch als verbindendes Element funktionieren kann.

Abb. 4: Spannungsfeld der Handlungslogiken und Organisationsziele wesentlicher Implementationsakteure des Hessischen EPLR



Quelle: Fährmann, Grajewski, Reiter 2014

Für eine effektive Programmumsetzung ist es gleichwohl erforderlich, zu einem Ausgleich der teilweise konfligierenden Ziele zu gelangen. Der Koordinations- und Abstimmungsaufwand ist dementsprechend hoch. Reibungsverluste und – infolge der hohen Anzahl von Schnittstellen – auftretende Informations- und Kommunikationsdefizite sind aber unvermeidlich.

Untersuchungen zu den Kosten der Koordination im Rahmen der ländlichen Entwicklungspolitik liegen nicht vor, und auch zu den umfassenderen Kosten der Implementierung ländlicher Entwicklungsmaßnahmen gibt es nur vereinzelte Studien (siehe zum Beispiel Fährmann und Grajewski 2013). Fährmann et al. (2014) zeigen für die von ihnen aktuell untersuchten vier Bundesländer<sup>27</sup>, dass die Implementierungskosten der ländlichen Entwicklungsprogramme 2011 auf Landesebene insgesamt in einer Größenordnung von knapp 14 % der verausgabten Fördermittel lagen, mit einer Streuung auf Maßnahmenebene von unter 1 % bis über 100 %.<sup>28</sup> Hessen liegt mit über 30 % programmbezogenen Implementationskosten in Bezug auf die ausgezahlten Fördermittel weit über den Kosten der anderen Bundesländer. Allein 15 % der Kosten entfallen auf das Programmoverhead, und damit zu großen Teilen auf koordinative und steuernde Aufgaben. In allen untersuchten Bundesländern sind die Implementationskosten gegenüber der Förderperiode 2000–2006

<sup>27</sup> Niedersachsen/Bremen, Hessen, NRW und Schleswig-Holstein.

<sup>28</sup> Sie weisen zu Recht aber auch darauf hin, dass die Betrachtung der Implementationskosten alleine für eine Maßnahmenbewertung keinesfalls ausreicht, da deren Wirkung mit zu berücksichtigen ist.

gestiegen. Gründe für den Anstieg liegen neben Organisationseffekten in verschiedenen administrativen Regelungen, die v. a. den Umfang von Kontrollen und das Berichtswesen betreffen. Die zusätzlichen Strategieebenen haben den administrativen Aufwand ebenfalls deutlich steigen lassen. Dies gilt auch für den Ersatz eines gemeinsamen nationalen Begleitausschusses für alle Länderprogramme durch 14 Begleitausschüsse auf Ebene der Länderprogramme (BMELV 2011b: 65).

### 3.4 Koordinationserfordernisse mit anderen Politikfeldern

#### 3.4.1 Kohärenz mit den Strukturfonds

Bereits in der gerade abgeschlossenen Förderperiode mussten die Maßnahmen des ELER nach Art. 5 ELER-VO „insbesondere mit den Zielen des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts sowie des Gemeinschaftsinstruments zur Förderung der Fischerei vereinbar sein.“ Diese Kohärenz soll erreicht werden durch die strategischen Leitlinien der EU, den nationalen Strategieplan und die Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum. Artikel 5 beauftragt die Kommission und die Mitgliedstaaten des Weiteren mit der Koordination der Interventionen der verschiedenen EU-Fonds. Nach vorherrschender Meinung ist die Kohärenz nur unzureichend realisiert worden. So urteilt die Europäische Kommission (2011: 15) in ihrem Bericht „über die Umsetzung der nationalen Strategiepläne und die strategischen Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums (2007–2013)“ kritisch: „[...] im Allgemeinen wurde ein globaler strategischer Ansatz vermisst, um umfassende Komplementarität und Synergien zwischen den Strukturfonds zu gewährleisten.“ Nach Mantino (2010a: 18 f.) wurde die Koordination der einzelnen Fonds in der Praxis hauptsächlich als deren Abgrenzung voneinander interpretiert.

Die Wahrung der Komplementarität und Kohärenz zwischen den Fonds würde aus Sicht des ELER u. a. die folgenden Aspekte beinhalten:

- Strukturelle und organisatorische Kohärenz
  - Vorgaben auf den übergeordneten Ebenen
  - Strukturen für die Sicherung des Wissenstransfers
  - Schnittstellen in den Umsetzungsstrukturen zur besseren thematischen Verzahnung und Abstimmung (Vermeidung von Reibungsverlusten)
  - Sinnvolle Abgrenzung der Fördermaßnahmen zur Vermeidung von Doppelförderung (Vermeidung von Förderineffizienzen)
- Inhaltlich-strategische Komplementarität
  - Berücksichtigung des ländlichen Raums in den anderen Förderinstrumenten (proaktiver Ansatz)
  - Sinnvolle Ergänzung der Förderinstrumente auf der Grundlage einer gemeinsamen Strategie für Synergieeffekte (Wirkungsoptimierung)

Die Ergebnisse der Halbzeitbewertung zur strukturellen und organisatorischen Kohärenz sind eher ernüchternd. Der Anspruch einer besseren Integration der Fonds wurde auf der europäischen Ebene weder organisatorisch noch inhaltlich-strategisch gut vorbereitet. „The ERDF [= EFRE, Europäischer Fonds für regionale Entwicklung] and ESF [Europäischer Sozialfonds] in fact come into existence separately from the EAFRD [= ELER], with strategies that are either non-communicating or communicating at a very generic level of definition“ (Mantino 2010b: 15). Die Bundesebene ist auf dem Feld der Kohärenz und Komplementarität der Fonds wenig bis kaum aktiv. Für ein Mindestmaß an Wissenstransfer über

die Aktivitäten sorgt die gegenseitige Präsenz der Ressorts in den jeweils anderen Begleitausschüssen zu den Nationalen Strategien. Eine bessere – proaktive – Abstimmung der EU-Förderinstrumente wird hier aber nicht vorangetrieben. Bezeichnend ist, dass in der Strategischen Berichterstattung 2009 zum Nationalen Strategischen Rahmenplan für den Einsatz der EU-Strukturfonds in der Bundesrepublik Deutschland 2007 bis 2013 (BMWi 2009) der ELER nicht vorkommt.

In den Bundesländern selbst läuft die Umsetzung der EU-Programme zumeist über unterschiedliche Stränge, selbst wenn es noch bündelnde Mittelinstanzen gibt. Auf Ebene der Ressorts ist ein unterschiedlicher Grad der Formalisierung der Abstimmung – von einer Gemeinsamen Verwaltungsbehörde in Mecklenburg-Vorpommern bis hin zu anlassbezogenen Jour-fix-Terminen – anzutreffen. Umgesetzt wird zumeist die gegenseitige Beteiligung der Fondsverwaltungen in den jeweiligen Begleitausschüssen.

Die inhaltlich-strategische Komplementarität ist ebenfalls begrenzt, was auch auf die Neuausrichtung des EFRE zurückzuführen ist. Der ländliche Raum spielt als Kulisse in den EFRE-Programmen als Raum- bzw. Förderkategorie keine Rolle. Insgesamt ist die Wirtschaftspolitik auf die Ziele Wachstum und Beschäftigung ausgerichtet, weniger auf den Ausgleich. Dies gilt insbesondere für die RWB-Gebiete (Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung). Auf einer regionalen Ebene fondsintegrierend wirken könnten die LEADER-Gruppen. Dabei haben sich die Umsetzungsbedingungen gegenüber LEADER+ durch die Integration in das Mainstreamprogramm tendenziell verschlechtert. Wenn EFRE- oder ESF-Mittel genutzt werden sollen, dann sind die LEADER-Gruppen ein Antragsteller unter vielen. Sie können sich nicht mehr, wie in der Vorperiode, des inhaltlichen Maßnahmenspektrums bedienen und dafür Agrarfondsmittel einsetzen.

### 3.4.2 Koordination zwischen 1. und 2. Säule der GAP

In den ländlichen Entwicklungsprogrammen ist darzulegen, wie die Abgrenzung zur 1. Säule der GAP verläuft. Ähnlich wie bei den Strukturfonds geht es in erster Linie um die Festlegung von „Demarkationslinien“, die in Deutschland zu den Marktordnungen im Bereich Obst und Gemüse und Wein bestehen. Finanzielle Verknüpfungen bestehen zwischen der 1. und der 2. Säule der GAP. Die Modulation (Umschichtung von Mitteln aus der 1. in die 2. Säule) wurde durch die *Health Check*-Beschlüsse zur GAP von 2008 ausgebaut (vgl. Tietz 2010). Des Weiteren wurde ein Programm zur Begleitung der Zuckermarktreform aufgelegt.<sup>29</sup> Insbesondere die Maßnahmen der 2. Säule, die über das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem abgewickelt werden (in erster Linie die flächenbezogenen Maßnahmen) sind in der Umsetzung stark mit der 1. Säule gekoppelt, sowohl administrativ als auch in der Nutzung gemeinsamer IT-Systeme. Die sogenannten anderweitigen Verpflichtungen, deren Einhaltung eine Voraussetzung ist, damit Landwirte Direktzahlungen aus der 1. Säule bekommen können (*Cross Compliance*), sind bei der Ausgestaltung von Agrarumweltmaßnahmen zu berücksichtigen.

<sup>29</sup> Hier wurden Mittel der 1. Säule ausgewiesen, die für Maßnahmen der 2. Säule eingesetzt werden konnten, allerdings nach den Bedingungen der 1. Säule. Mit der Entscheidung der EU-Kommission vom 17.07.2008 wurden Deutschland dafür rund 71 Mio. Euro zugesprochen, die entsprechend der Zucker-Quotenrückgabe auf die Bundesländer verteilt wurden. Im Rahmen der Halbzeitbewertung ländlicher Entwicklungsprogramme (siehe z. B. Fährmann/Fitschen-Lischewski/Forstner et al. 2010: 290) wurde bezüglich der Durchführungsregelungen auch nach der Diversifizierungsbeihilfe Zucker gefragt. Im Ergebnis ist die Umsetzung mit erheblichen Kosten verbunden, da für einen geringen Betrag (rund 0,8 % der EU-Mittel in den ländlichen Entwicklungsprogrammen) getrennte Finanzierungs-, Kontroll- und Berichtssysteme erforderlich sind.

Trotz dieser finanziellen und durchführungsbezogenen Schnittmengen laufen die 1. und 2. Säule inhaltlich weitgehend getrennt voneinander. Das ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass die Zuständigkeit für die 1. Säule beim Bund liegt. Dieser hat sich in der 1. Säule für die Entkopplung der Direktzahlungen und damit für eine stärkere Orientierung der Landwirtschaft am Markt ausgesprochen. Landnutzungsrelevante Wirkungen der Entkopplung, die aus Sicht von Bundesländern auch in Verbindung mit der 2. Säule relevant sein könnten und einen beiderseitigen Abstimmungsprozess nach sich ziehen könnten, werden vom Bund bei der Frage der Entkopplung nicht betrachtet.

#### 4 Fazit

Im Bereich der Agrarpolitik bestehen vielfältige vertikale und horizontale Verflechtungen („Netzwerk-governance im Mehrebenensystem“). Dies gilt in einem noch stärkeren Maße für die Politik zur Entwicklung ländlicher Räume als der 2. Säule der Agrarpolitik. Der thematischen Breite der Politik zur ländlichen Entwicklung, die ein Hybrid aus Agrar-, Umwelt- und Regionalpolitik ist, wohnt ein hoher Koordinationsbedarf systemimmanent inne. Auch wenn die 2. Säule der GAP der Politikbereich ist, der die Entwicklung ländlicher Räume explizit im Namen trägt, beeinflusst eine Vielzahl anderer Politikbereiche, wie sich ländliche Räume entwickeln. Eine kohärente und konsistente Förderung der Entwicklung ländlicher Räume erfordert daher eine Zusammenarbeit und Koordination, die über die in diesem Beitrag zur 2. Säule der GAP behandelte hinausgeht. Hier bestehen in den unterschiedlichen im Beitrag aufgezeigten Handlungsfeldern noch Defizite und Verbesserungsmöglichkeiten.

Kompetenzen für Zielfindung und Entscheidung, Finanzierung und Durchführung finden sich auf allen drei Ebenen (EU-Bund-Bundesländer), wobei beim Bund am wenigsten Kompetenzen angesiedelt sind. Zudem sind durch die Vorgabe des Partnerschaftsprinzips Wirtschafts- und Sozialpartner und weitere Akteure der Zivilgesellschaft in die Erstellung und Umsetzung der ländlichen Entwicklungsprogramme einzubeziehen.

Die ausgeprägten vertikalen und horizontalen Verflechtungen und das inhaltlich breite Maßnahmenspektrum der Programme zur ländlichen Entwicklung führen zu einem hohen Abstimmungs- und Koordinationsbedarf. Auch wenn die tiefgreifenden Reformen der GAP in den letzten beiden Jahrzehnten ein Indiz dafür sind, dass sich die GAP nicht in einer Politikverflechtungsfalle (Scharpf 1985) befindet (Grajewski/Mehl 2008), sollte langfristig die Kompetenzverteilung einer kritischen Überprüfung unterzogen werden. Eine stärkere Orientierung am Subsidiaritätsprinzip und am Prinzip der fiskalischen Äquivalenz würde tendenziell zu einer Verlagerung von Kompetenzen nach unten (Bund, Bundesländer) und damit einhergehend einer stärkeren Dezentralisierung führen, in einzelnen Bereichen (Biodiversität, Klimaschutz) aber auch mit einer Verlagerung nach oben (EU). Neben anderen positiven Effekten wäre hiervon auch eine Reduzierung des vertikalen Koordinationsbedarfs zu erwarten.

Zentral für die Koordination ländlicher Entwicklung im Sinne der 2. Säule der GAP ist der dreistufige Strategie- und Programmaufbau. Für die Förderperiode 2007–2013 hat sich gezeigt, dass die mittlere Ebene – der Nationale Strategieplan – in einem föderalen Mitgliedstaat wie Deutschland kaum eine steuernde, strategische Wirkung entfaltet, wohl aber einen erheblichen Koordinationsaufwand nach sich zieht. Insgesamt ist diese mittlere Strategieebene nicht als sinnvoll anzusehen und weitgehend wirkungslos. Die für die ländlichen Entwicklungsprogramme in Deutschland zuständigen Bundesländer haben keinen Anreiz, sich durch den Nationalen Strategieplan ihren Gestaltungsspielraum einengen zu lassen. Gleichzeitig hat der für den Nationalen Strategieplan zuständige Bund

im Wesentlichen nur eine koordinierende Funktion (und über die GAK auch eine mitfinanzierende Funktion). Die koordinierende Funktion des BMELV sowohl gegenüber der Kommission als auch innerhalb von Deutschland wird von den Bundesländern ambivalent gesehen, da diese ihre Zuständigkeit für die ländliche Entwicklung nicht gefährden wollen. Für den Bund stellt die GAK das zentrale Instrument dar, um (begrenzten) Einfluss auf die Ausgestaltung der ländlichen Entwicklungsprogramme nehmen zu können.

Die Begleitausschüsse dienen der horizontalen Partnerschaft insbesondere mit den Wirtschafts- und Sozialpartnern und Nichtregierungsorganisationen. Während diese die Informationsweitergabe und den Erfahrungsaustausch durch die Begleitausschüsse positiv sehen, kritisieren sie den mangelnden Einfluss auf alle Aspekte, die mit finanziellen Auswirkungen verbunden sein können.

Die Koordination von ELER und Strukturfonds (Kohärenz) wird zwar in den einschlägigen Verordnungen eingefordert, dort aber nicht konsequent durch kohärente Vorgaben hinterlegt und in der Praxis nur unzureichend umgesetzt.

Erfahrungen der Förderperiode 2007 bis 2013 zeigen, dass die inhaltliche Ausrichtung der ländlichen Entwicklungsprogramme vom politischen Setting des Erstellungsprozesses abhängt. In Ländern, in denen die Staatskanzleien involviert waren, sind die Programme stärker auf über die Landwirtschaft hinausgehende Maßnahmen ausgerichtet als in den Bundesländern, in denen die Erstellung allein unter der Regie der für Landwirtschaft zuständigen Ministerien erfolgte. Wenn man die Politik zur ländlichen Entwicklung beim Namen nimmt, ist Ersteres zu begrüßen. Wenn man sie dagegen nach wie vor in erster Linie als eine von zwei Säulen der Agrarpolitik ansieht, spricht nichts gegen eine starke sektorale Ausrichtung. Zu hinterfragen wäre dann jedoch der andere Erwartungen implizierende Begriff der „Politik zur Entwicklung ländlicher Räume“.

## Literatur

- BAW Institut für regionale Wirtschaftsforschung GmbH Bremen; IW Consult GmbH Köln (2009): Möglichkeiten des Bundes, durch die Koordinierung seiner raumwirksamen Politiken regionale Wachstumsprozesse zu unterstützen, Ergebnisbericht für das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie. Köln.
- Becker, P.; Zaun, N. (2007): Die neue strategische Planung der europäischen Kohäsionspolitik in Theorie und Praxis.  
[http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/bkr\\_\\_Zaun\\_Kohaesionspolitik\\_KS.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/bkr__Zaun_Kohaesionspolitik_KS.pdf) (22.09.2011).
- BMELV – Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007): Politik für ländliche Räume: Konzeption zur Weiterentwicklung der Politik für ländliche Räume. Bonn.
- BMELV – Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2011a): Nationaler Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume 2007 bis 2013 (in der überarbeiteten Fassung vom 04.10.2011). Bonn.  
[http://www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/LaendlicheRaeume/Strategiepapier.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/LaendlicheRaeume/Strategiepapier.pdf?__blob=publicationFile) (25.02.2014).
- BMELV – Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2011b): 1. Fortschrittsbericht 2010 zum Nationalen Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume 2007 bis 2013 (in der überarbeiteten Fassung vom 03.06.2011). Bonn.

- BMELV – Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2012a): Nationale Rahmenregelung der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume (8. Änderung Stand 11.05.2012). Bonn.
- BMELV – Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2012b): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 2012-2015. Bonn.
- BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2009): Strategische Berichterstattung 2009: Langfassung: Nationaler Strategischer Rahmenplan für den Einsatz der EU-Strukturfonds in der Bundesrepublik Deutschland 2007-2013. Berlin.
- Bundesregierung (2009): Handlungskonzept der Bundesregierung zur Weiterentwicklung der ländlichen Räume. o. O.
- BVerfG – Bundesverfassungsgericht (2006): 2 BvG 1/04 vom 17.10.2006, Absatz-Nr. (1 - 176). [http://www.bverfg.de/entscheidungen/gs20061017\\_2bvg000104.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/gs20061017_2bvg000104.html) (03.04.2013).
- Dax, T.; Kahila, P. (2011): Chapter 5 : Policy Perspective – The evolution of EU Rural Policy. In: Copus, A.; Hörnström, L. (Hrsg.): The New Rural Europe: Towards Rural Cohesion Policy. NORDREGIO REPORT 2011:1. Stockholm, 87-106.
- ENRD – European Network of Rural Development (2011): Thematic Working Group 4 Delivery Mechanisms of Rural Development Policy. Final Report. [http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/filedownload.cfm?id=FE222DCC-9B47-8D4E-9C42-FF5E6EFC2973](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=FE222DCC-9B47-8D4E-9C42-FF5E6EFC2973) (16.12.2011).
- Europäische Kommission (2005): VERORDNUNG (EG) Nr. 1698/2005 DES RATES. vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Amtsblatt der Europäischen Union L277/1-40 vom 21.10.2005.
- Europäische Kommission (2006): Beschluss des Rates vom 20. Februar 2006 über die strategischen Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums (Programmplanungszeitraum 2007 - 2013), 2006/144/EG. Amtsblatt der Europäischen Union, L 55/20 vom 25.02.2006.
- Europäische Kommission (2009): Beschluss des Rates vom 19. Januar 2009 zur Änderung des Beschlusses 2006/144/EG über strategische Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums (Programmplanungszeitraum 2007-2013), 2009/61/EG. Amtsblatt der Europäischen Union, L 30/112-115 vom 31.01.2009.
- Europäische Kommission (2011): Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Umsetzung der nationalen Strategiepläne und die strategischen Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums (2007-2013).
- Europäischer Rechnungshof (2011): Wie gut sind Konzeption und Verwaltung der geförderten Agrarumweltmaßnahmen? Sonderbericht Nr. 7/2011. Luxemburg.
- EWSA – Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (2011): Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Förderung einer effizienten Partnerschaft bei der Verwaltung des neuen Programmplanungszeitraums in der Kohäsionspolitik 2007-2013 unter Rückgriff auf bewährte Verfahrensweisen“ (Sondierungsstellungnahme) (2011/C 44/01). In: ABl. Der EU 2011 C 44, 1-9.
- Fährmann, B.; Fitschen-Lischewski, A.; Forstner, B.; Grajewski, R.; Moser, A.; Pitsch, M.; Pufahl, A.; Reiter, K.; Roggendorf, W.; Sander, A.; Tietz, A. (2010): Halbzeitbewertung von PROFIL: Teil 3 – Programmbewertung. Braunschweig.
- Fährmann, B.; Grajewski, R. (2011): Zwischen Form(alitäten) und Substanz(iellem): Ergebnisse einer WiSo-Partner Befragung zum Stand der Partnerschaft im ELER. [http://www.degeval.de/images/stories/Jahrestagungen/Linz\\_2011/Dokumentation/B7\\_Faehrmann.pdf](http://www.degeval.de/images/stories/Jahrestagungen/Linz_2011/Dokumentation/B7_Faehrmann.pdf) (25.02.2014).

- Fährmann, B.; Grajewski, R. (2012a): Vereinfachung dringend geboten. In: B&B Agrar (4/2012), 34-37.
- Fährmann, B.; Grajewski, R. (2012b): Was kostet Förderung in Zeiten der Vereinfachung? Ergebnisse aus Implementations(kosten)analysen für ländliche Entwicklungsprogramme der 2. Säule. <http://www.asg-goe.de/pdf/FT2012/FT-2012--Faermann-Grajewski--Implementationskostenanalysen.pdf> (25.02.2014).
- Fährmann, B.; Grajewski, R. (2013): How expensive is the implementation of rural development programmes? Empirical results on implementation costs and their consideration in the evaluation of rural development programmes. In: *European Review of Agricultural Economics* 40 (4), 541-572.
- Fährmann, B.; Grajewski, R.; Reiter, K. (2014): Implementations(kosten)analyse der Umsetzungsstrukturen des EPLR Hessen. Modulbericht im Rahmen der begleitenden Evaluierung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum 2007 bis 2013 (Veröffentlichung in Vorbereitung). Braunschweig.
- Feindt, P. H. (2007): Agrarpolitik im 21. Jahrhundert. Konflikte, Wahrnehmungen und Verständigungsbedarf. In: Feindt, P. H.; Lange, J. (Hrsg.): *Agrarpolitik im 21. Jahrhundert. Wahrnehmungen, Konflikte, Verständigungsbedarf*. Rehburg-Loccum. = Loccumer Protokolle 30/07.
- Gawron, T. (2010): *Steuerungstheorie, Policy-Forschung und Governance-Ansatz – Zum verfehlten Governance-Konzept der Regionalforschung*. Leipzig/Berlin. = Schriftenreihe des Forschungsverbundes KOREMI, H. 07.
- Grajewski, R.; Mehl, P. (2008): *Variable Politik trotz wachsender Verflechtung: Netzwerk-governance am Beispiel der Politik zur Entwicklung ländlicher Räume*. = Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung 32.
- Grajewski, R. (Hrsg.) (2011): *Ländliche Entwicklungspolitik ab 2014: Eine Bewertung der Verordnungsvorschläge der Europäischen Kommission vom Oktober 2011*. Braunschweig. = Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie 08/2011.
- Grajewski, R.; Tietz, A.; Weingarten, P. (2013): *Perspektiven der EU-Förderung ländlicher Räume ab 2014: zwischen Kontinuität und Wandel*. In: Eberstein, H. H.; Karl, H. (Hrsg.): *Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung*. Köln, 1-46.
- Grajewski, R. (2007): *Politik für ländliche Räume in der EU-27*. In: Tietz, A. (Hrsg.): *Ländliche Entwicklungsprogramme 2007 bis 2013 in Deutschland im Vergleich – Finanzen, Schwerpunkte, Maßnahmen*. Braunschweig, 15-36. = *Landbauforschung Völkenrode (Sonderheft)* 315.
- LR – Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts; BW – Institut für Betriebswirtschaft des Johann Heinrich von Thünen-Instituts; OEF – Institut für Ökonomie der Forst und Holzwirtschaft des Johann Heinrich von Thünen-Instituts; Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie (2012): *Bericht 2012 zur laufenden Bewertung von PROFIL im Rahmen der 7-Länder-Bewertung*. [http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CDEQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ml.niedersachsen.de%2Fdownload%2F3904%2FBericht\\_laufende\\_Bewertung\\_2012.pdf&ei=NG61UenMBuuN4gSzq4EQ&usg=AFQjCNGgIHNoD6sUotnQLJPFnSUNuU-yng&bvm=bv.47534661,d.bGE](http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CDEQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ml.niedersachsen.de%2Fdownload%2F3904%2FBericht_laufende_Bewertung_2012.pdf&ei=NG61UenMBuuN4gSzq4EQ&usg=AFQjCNGgIHNoD6sUotnQLJPFnSUNuU-yng&bvm=bv.47534661,d.bGE) (25.02.2014).
- Mantino, F. (2010a): *The Reform of EU Rural Development Policy and the Challenges ahead*. = *Notre Europe Policy Paper* 40.
- Mantino, F. (2010b): *Typologies of Governance Models: Assessing the impact of rural development policies*. [http://www.rudi-europe.net/uploads/media/RuDI\\_WP3\\_D\\_3.2.pdf](http://www.rudi-europe.net/uploads/media/RuDI_WP3_D_3.2.pdf) (25.02.2014).
- Mehl, P.; Plankl, R. (2001): „Doppelte Politikverflechtung“ als Bestimmungsfaktor der Agrarstruktur- und der Agrarumweltpolitik in der BR Deutschland. In: *Agrarwirtschaft: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, Marktforschung und Agrarpolitik* 50 (3/2001), 173-177.

- ML – Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (Hrsg.) (2012): PROFIL 2007 – 2013 Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen, Konsolidierte Fassung, Stand: 20. Dezember 2011. Hannover.
- Noack, S. (2009): Implementation regulativer Politik – Die Handlungsspielräume der Vollzugsverwaltung, Studienarbeit. Books on Demand GmbH. Norderstedt.
- NLWKN – Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (2009): Niedersächsischer Beitrag für das Maßnahmenprogramm der Flussgebietsgemeinschaft Weser nach Art. 11 der EG-Wasserrahmenrichtlinie bzw. nach § 181 des Niedersächsischen Wassergesetzes. Lüneburg.
- OECD (2007): OECD-Prüfbericht zur Politik für ländliche Räume Deutschland. Paris.
- Osterburg, B.; Stratmann, U. (2002): Die regionale Agrarumweltpolitik in Deutschland unter dem Einfluss der Förderangebote der Europäischen Union. In: Agrarwirtschaft: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, Marktforschung und Agrarpolitik 51 (5/2002), 259-279.
- Scharpf, F.W. (1985): Die Politikverflechtungsfrage: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: Politische Vierteljahresschrift 26 (4), 323-356.
- Tietz, A. (Hrsg.) (2007): Ländliche Entwicklungsprogramme 2007 bis 2013 in Deutschland im Vergleich – Finanzen, Schwerpunkte, Maßnahmen. Braunschweig. = Landbauforschung Völkenrode (Sonderheft) 315.
- Tietz, A. (2010): Auswirkungen von Health Check und EU-Konjunkturprogramm auf die ländlichen Entwicklungsprogramme der deutschen Bundesländer. Braunschweig. = Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie 03/2010.
- Weingarten, P. (2008): Weiterentwicklung der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes zu einer Gemeinschaftsaufgabe zur Entwicklung ländlicher Räume: Stellungnahme im Rahmen einer öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages am 9. April 2008. Braunschweig.
- Weingarten, P. (2010): Agrarpolitik in Deutschland. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (5-6), 6-17.
- WBA – Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1998): Kompetenzverteilung für die Agrarpolitik in der EU. = Schriftenreihe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten/ A: Angewandte Wissenschaft 468.
- WBA – Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2006): Weiterentwicklung der Politik für die ländlichen Räume. o. O.
- WBA – Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2010): EU-Agrarpolitik nach 2013: Plädoyer für eine neue Politik für Ernährung, Landwirtschaft und ländliche Räume. o. O.

## Autoren

**Peter Weingarten** (\*1965), Prof. Dr., Studium der Agrarwissenschaften, 1996 Promotion zum Dr. agr. an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, 1995–2006 Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (IAMO) in Halle (Saale), seit 2007 Leiter des Thünen-Instituts für Ländliche Räume in Braunschweig und Honorarprofessor an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, u. a. Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), des Vorstands der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues (GEWISOLA) sowie der Begleitausschüsse zum Nationalen Strategieplan für die Entwicklung der ländlichen Räume und zum Netzwerk Ländlicher Raum.

**Barbara Fährmann** (\*1969), Wuppertal, Studium der Freiraum- und Landschaftsplanung in Hannover (Dipl.-Ing.) sowie Große Staatsprüfung (Assessorin der Landespflege), Tätigkeiten in der Landesverwaltung, seit 2000 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Thünen-Institut für Ländliche Räume (ehemals FAL), aktuelle Arbeitsschwerpunkte: Evaluationsforschung und Politikberatung im Zusammenhang mit EU-kofinanzierten Förderprogrammen mehrerer Bundesländer, Schwerpunktthemen: Verwaltungskapazitäten, Implementationsanalysen, Kohärenz von Förderansätzen und -strukturen, Partnerschaftsprinzip und Gender-Mainstreaming, daneben verschiedene Lehraufträge an der Hochschule für Wirtschaft und Recht in Berlin (Europäisches Verwaltungsmanagement) und Beraterin der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt (PTB) für Umweltprojekte der Entwicklungszusammenarbeit (Marokko).

**Regina Grajewski** (\*1963), Wuppertal, Studium der Agrarwissenschaften, Schwerpunkt Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus in Göttingen (Dipl.-Ing.) sowie 2. Staatsexamen für den Höheren landwirtschaftlichen Verwaltungsdienst, seit 1991 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Thünen-Institut für Ländliche Räume (ehemals FAL), aktuelle Arbeitsschwerpunkte: Evaluationsforschung und Politikberatung, Koordination von Evaluationsprojekten im Bereich der 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik, Schwerpunktthemen: Programmumsetzung und -steuerung, Kohärenz von Förderansätzen und -strukturen, Mitglied im Sprecherteam des Arbeitskreises Strukturpolitik der DeGEval-Gesellschaft für Evaluation, Mitglied einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe zum Monitoring von EU-Förderprogrammen der ländlichen Entwicklung.

Friedemann Tetsch

# **Koordinierung in der regionalen Strukturpolitik – Erfahrungen aus der Praxis**

## **Gliederung**

- 1 Zum Begriff der Koordinierung
- 2 Koordinierung im Rahmen der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe  
„Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW)
  - 2.1 Entstehung der GRW
  - 2.2 Koordinierungsmechanismen in der GRW
  - 2.3 Gegenstände der Koordinierung
  - 2.4 Berücksichtigung von Zielen anderer Fachpolitiken in der GRW
  - 2.5 Erfolgsbedingungen der Koordinierung in der GRW
- 3 Zur Notwendigkeit einer besseren Koordinierung in der regionalen  
Strukturpolitik
  - 3.1 Aktuelle regionalpolitische Problemlage
  - 3.2 Aufgabe des Staates
  - 3.3 Hindernisse einer intensiveren Koordinierung
  - 3.4 Erfolgsbedingungen einer intensiveren Koordinierung
- 4 Institutionelle Regelungen im Rahmen des kooperativen Föderalismus  
als notwendige Voraussetzungen einer besseren Koordinierung

Literatur

## **Kurzfassung**

Angesichts bestehender bzw. sich abzeichnender, zum Teil gravierender Regionalprobleme (insbesondere in strukturschwachen ländlichen Regionen), der Gefahr zunehmender räumlicher und damit auch sozialer Disparitäten und der grundgesetzlichen Verpflichtung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse sind Effektivität und Effizienz staatlichen Handelns im Bereich der regionalen Strukturpolitik deutlich zu erhöhen. Unter den gegenwärtigen Bedingungen der „Schuldenbremse“ lässt sich dies nicht mehr wie in der Vergangenheit durch zusätzliche Finanzmittel für diesen Politikbereich erreichen. Verbesserungspotenzial gibt es im Wesentlichen nur noch durch eine effektivere Koordinierung der wichtigsten raumwirksamen Politiken, also vorrangig durch Vermeidung konterkarierender Raumwirkungen von Fachpolitiken.

## Schlüsselwörter

Externe Effekte – Kosten-Nutzen-Bilanz der Koordination – Koordinierungsmechanismen in der GRW – räumliche Nebenwirkungen von Fachpolitiken – pragmatisches Vorgehen – Schaffung institutioneller Rahmenbedingungen

## Coordination of the regional policy – A practitioner’s perspective

### Abstract

In the light of significant existing and emerging regional problems (especially affecting structurally weak rural regions), increasing spatial and social disparity and the general duty to ensure equal living standards the author assumes that the effectiveness and efficiency of governmental actions with regards to the regional structural policies have to be increased. Considering the current conditions particularly with regards to budgetary pressures (Debt break), this cannot be achieved as previously through additional financial means for this policy area. Potential for improvement generally exists with regards to a more effective coordination of the most important policies with regional impact, predominantly through avoiding contradictive effects of these policies. This article provides an analysis of the barriers to a more intensive coordination from the perspective of the political practice and details a number of aspects how success factors for the coordination can be improved through policies. It illustrates that particularly through the creation of an appropriate institutional framework the government can ensure the required conditions for an effective coordination of regional structural policies.

### Keywords

External effects – cost-benefit-balance of the coordination – coordination mechanisms in the GRW – territorial side effects of non-regional policies – pragmatic approach – creation of an institutional framework

## 1 Zum Begriff der Koordination<sup>1</sup>

Unter Koordination wird hier verstanden, dass ein politischer Akteur<sup>2</sup> die Interessen und Ziele anderer politischer Akteure bei seinen Entscheidungen berücksichtigt, um so zumindest negative Effekte seiner Entscheidung auf die Ziele anderer Akteure zu verringern oder gar zu vermeiden. Primär geht es also um die Vermeidung konterkarierender (negativer externer) Effekte, erst in zweiter Linie um die Verstärkung der Effekte anderer Politiken, also um die Schaffung von Synergieeffekten (positive externe Effekte).

In der politischen Praxis wird tagtäglich koordiniert:

- auf Programmebene
- auf Projektebene

---

<sup>1</sup> Mit der Verwendung des Begriffes der Koordination wird in diesem Beitrag stärker auf die Aktivität, d. h. den Prozess der Abstimmung zwischen Akteuren abgestellt. Der Begriff „Koordination“ bezieht sich stärker auf das Ergebnis des Abstimmungsvorgangs.

<sup>2</sup> Der Begriff „politischer Akteur“ umfasst sowohl (regional-)politisch handelnde Einzelpersonen als auch Institutionen. Lokale, regionale oder staatliche Verwaltungen, die politische Entscheidungen, Gesetze, Verordnungen u.Ä. umsetzen, sind auch politische Akteure.

- horizontal und/oder vertikal
- mit mehr oder weniger Verbindlichkeit
- mit beschränktem Teilnehmerkreis oder mit allen infrage kommenden Akteuren

### ***Koordinierung auf Programmebene***

Hierbei geht es um die Beteiligung verschiedener Akteure bei der Erarbeitung von und Entscheidungen über Gesetze, Förderprogramme, Politikkonzepte, Regierungsberichte usw. Die politische Praxis hat hierfür eine Vielzahl von Instrumenten, Verfahren und Gremien entwickelt, z. B. Hausbesprechungen, Ressortbesprechungen, Mitzeichnungsverfahren, Kabinettsentscheidungen, Entscheidungen in Planungsausschüssen und Fachministerkonferenzen, Entscheidungen im Bundestag, Bundesrat, in Landtagen, Kreistagen und Gemeinderäten.

### ***Koordinierung auf Projektebene***

Auch die Realisierung einzelner Projekte vor Ort, auf der Ebene der Regionen und Gemeinden, erfordert in aller Regel eine intensive Abstimmung zwischen verschiedenen Akteuren. Dabei müssen die Beiträge einzelner Fachbereiche (z. B. das unterschiedliche Know-how, Genehmigungen, Auflagen zur Einhaltung einschlägiger Gesetze, Finanzierungen aus Förderprogrammen, komplementäre Maßnahmen) zusammengeführt und so aufeinander abgestimmt werden, dass das jeweilige Projekt termingerecht, kostengünstig und zielgerecht realisiert wird.

### ***Horizontale Koordinierung***

Koordinierung erfolgt auf allen drei Ebenen des Bundesstaates:

- zwischen den einzelnen Bundesministerien (-behörden)
- zwischen den Landesministerien (-behörden)
- zwischen den Gemeinden und Gemeindeverbänden
- innerhalb der jeweiligen Institutionen zwischen den einzelnen Fachbereichen/Arbeitseinheiten

### ***Vertikale Koordinierung***

Im Bundesstaat bedarf es außerdem einer Abstimmung zwischen Akteuren verschiedener Ebenen, wenn eine politische Entscheidung oder Aktivität die Belange, Interessen oder politischen Ziele von Akteuren einer anderen bundesstaatlichen Ebene betrifft. Zwischen Akteuren der Bundes- und Landesebene erfolgen Abstimmungen und Interessenausgleich z. B. im Gesetzgebungsprozess von Bundestag und Bundesrat, in Fachministerkonferenzen, in den Planungsausschüssen der Gemeinschaftsaufgaben, in themen-/problembezogenen Bund-Länder-Ausschüssen, in Verwaltungsabkommen.

Die vertikale Koordinierung setzt so gut wie immer eine horizontale Koordinierung voraus. Wenn der Bund eine politische Aktion mit den Ländern abstimmt, dann müssen sich zuvor, geschäftsordnungsgemäßes Verhalten vorausgesetzt, erst die betroffenen Arbeitseinheiten innerhalb der Bundesressorts und dann die Bundesressorts untereinander auf eine einheitliche Position („die Bundesposition“) verständigen. Für die Länder gilt dasselbe.

### ***Verbindlichkeitsgrad der Koordination***

Die unverbindlichste Form ist die Unterrichtung anderer Akteure über neue Entwicklungen oder anstehende Entscheidungen (informative Koordination). In der Regel geht hierzu die Initiative vom federführenden Akteur aus. Er nimmt dann Anregungen oder Bedenken der betroffenen anderen Akteure „zur Kenntnis“ und sagt bestenfalls zu, die eine oder andere Anregung in Zukunft „stärker zu berücksichtigen“. Die informative Koordination kann dem federführenden Akteur erste Hinweise auf politische Widerstände geben und bietet die Möglichkeit eines Brainstormings. Die anderen Akteure erhalten so die Möglichkeit, ihr zukünftiges Verhalten an neue Gegebenheiten anzupassen.

Häufig verpflichten Geschäftsordnungen, Verordnungen oder Gesetze den federführenden Akteur, sich vor einer Entscheidung mit anderen betroffenen Akteuren „ins Benehmen“ zu setzen. In diesem Fall muss er die anderen Akteure unterrichten und ihre Meinung einholen. Er tut gut daran, Anregungen und insbesondere Bedenken ernst zu nehmen und das eine oder andere aufzugreifen. Aber letztlich kann sich der federführende Akteur über alle Einwände hinwegsetzen und die vorgefasste Position durchsetzen.

Die höchste Verbindlichkeit liegt vor, wenn der federführende Akteur eine Entscheidung „nur im Einvernehmen“ mit anderen Akteuren treffen darf. In diesem Fall können andere Akteure jede Entscheidung des federführenden Akteurs blockieren, indem sie ihre Zustimmung verweigern (negative Koordination). Allerdings können sie durch Blockade allein nicht ihre eigenen Fachpositionen durchsetzen (positive Koordination). In der Praxis sieht sich der federführende Akteur aber häufig gezwungen, Positionen anderer Akteure aufzugreifen, um deren Blockadehaltung aufzulösen.

### ***Reichweite der Koordination***

In der Praxis erfolgt die Koordination von Fall zu Fall mit unterschiedlicher Reichweite. In den meisten Fällen werden nur einige wenige Akteure einbezogen: Die politisch wichtigsten und/oder die am stärksten betroffenen (partielle Koordination). Der Kreis der Beteiligten wird weiter gezogen, wenn es um reine Unterrichtung geht oder wenn man frühzeitig eine möglichst breite Unterstützung organisieren will. In seltenen Fällen werden alle Akteure, die von einer politischen Entscheidung betroffen sind bzw. ein angestrebtes Ziel beeinflussen können, in die Koordination einbezogen (totale Koordination).

### ***Kosten und Nutzen der Koordination***

Jede Koordination ist für die Beteiligten mit erhöhten Transaktionskosten, d. h. zusätzlicher Arbeit, Zeitaufwand/Zeitverlust und häufig auch mit Ärger, verbunden, am meisten für den federführenden Akteur. Koordination führt immer zu mehr Bürokratie. Zudem macht Koordination den Entscheidungsprozess komplexer, weniger nachvollziehbar und schwerer vermittelbar gegenüber der Politik und Öffentlichkeit.

Koordination bedeutet auch, dass – mit Ausnahme der informativen Koordination – die Beteiligten Abstriche von den eigenen Ausgangspositionen machen müssen, Entscheidungsfreiheit partiell aufgeben, und dass sie damit an Macht und Gestaltungshoheit verlieren.

Schließlich ist Koordination immer auch mit der Gefahr verbunden, dass die Wirksamkeit der eigenen Maßnahmen auf das fachpolitische (Haupt-)Ziel gemindert wird. Die Kosten (negative Effekte) der Koordination sind umso höher, je verbindlicher die Koordination zu erfolgen hat und desto mehr Akteure am Koordinierungsprozess zu beteiligen sind.

Den möglichen Kosten steht der mögliche Nutzen der Koordinierung gegenüber. Dieser kann in der besseren Realisierung des angestrebten Ziels durch Vermeidung negativer Effekte anderer Politiken (konterkarierende Effekte) bestehen. Eventuell kann Koordinierung auch eine Verstärkung der Maßnahmen durch gleichgerichtete Wirkungen von Maßnahmen anderer Politiken (Synergieeffekte) bewirken. Zudem kann die Umsetzung von beschlossenen Maßnahmen/Projekten durch Verringerung bzw. Vermeidung von politischen Widerständen und Reibungsverlusten erleichtert und beschleunigt werden.

Die Kosten der Koordinierung sind in der Regel offenkundig. Sie fallen zeitlich vor dem Nutzen an und sind den einzelnen Akteuren oft individuell zurechenbar. Der Nutzen lässt sich meistens nicht konkret einschätzen, da er erst in der Zukunft anfällt und meist nicht allen an der Koordinierung Beteiligten in gleichem Maße zugute kommt. Hierin liegt eine wesentliche Ursache, dass viele Akteure eine Abneigung gegen eine wirksame Koordinierung hegen und diese häufig blockieren.

Eine Koordinierung macht nur Sinn, wenn der zu erwartende Nutzen die damit verbundenen Kosten aller Beteiligten übersteigt. Und ein Koordinierungserfolg kann nur erwartet werden, wenn die Kosten-Nutzen-Bilanz bei jedem einzelnen Teilnehmer positiv oder zumindest ausgeglichen ausfällt. In jedem Einzelfall müssen daher ex ante die angestrebte Verbindlichkeit und der Kreis der einzubeziehenden Akteure (Reichweite) festgelegt werden. Außerdem muss es ex ante eine belastbare Einschätzung von Nutzen und Kosten sowie ihrer Verteilung auf die einzelnen Beteiligten geben.

Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf die Koordinierung raumwirksamer Fachpolitiken (Programmkoordinierung) auf Bundesebene (horizontale Koordinierung) und deren Abstimmung mit den Ländern (vertikale Koordinierung). Für den Kernbereich der regionalen Strukturpolitik, die gemeinsame Regionalförderung von Bund und Ländern im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ soll gezeigt werden, wie horizontal und vertikal koordiniert wird und welche Beiträge die Gemeinschaftsaufgabe zur Unterstützung anderer Fachpolitiken leistet. Anschließend soll skizziert werden, aus welchen Gründen die Koordinierung im Rahmen der GRW relativ gut funktioniert hat.

## **2 Koordinierung im Rahmen der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW)<sup>3</sup>**

### **2.1 Entstehung der GRW**

In den 1960er Jahren gab es einen breiten politischen Konsens,

- dass die damals bestehenden räumlichen Disparitäten mit ihren sich selbst verstärkenden Tendenzen für das Ziel eines „angemessenen Wirtschaftswachstums“ (§1 StWG 1967) nachteilig sind,
- dass die bis dahin weitgehend unkoordinierte Regionalförderung der Länder und des Bundes suboptimale Ergebnisse erbracht hat,
- dass eine bessere Abstimmung zwischen den regionalpolitischen Akteuren auf der Ebene der Länder und des Bundes sowie zwischen beiden Ebenen die Wirksamkeit der Regionalförderung erhöht und auch gesamtwirtschaftlich Wachstumsgewinne mit sich bringt.

---

<sup>3</sup> Vgl. im Folgenden die Ausführungen in Tetsch/Benterbusch/Letixerant (1996): Deutscher Bundestag 2009, sowie Tetsch (2011).

Eine Folge dieses Konsenses war die Einführung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) in das Grundgesetz (Art. 91a) im Zuge der Finanzreform von 1969. Gemäß Artikel 91a GG wirkt der Bund „bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder mit, wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist (Gemeinschaftsaufgaben)“.

Zeitgleich wurde die Mitwirkung des Bundes an der Länderaufgabe „Regionalförderung“ in einem zustimmungspflichtigen Bundesgesetz konkretisiert (GRW 1969).

## 2.2 Koordinierungsmechanismen in der GRW

Mit dem GRW-Gesetz wird ein Bund-Länder-Planungsausschuss (seit Ende 2007: Koordinierungsausschuss) als politisches Entscheidungs- und Koordinierungsgremium installiert. In diesem Ausschuss verfügt der Bund, vertreten durch den Bundeswirtschaftsminister und den Bundesfinanzminister, über 16 Stimmen. Die einzelnen Länder, vertreten durch die jeweiligen Landeswirtschaftsminister, haben je eine Stimme. Den Vorsitz hat der Bundeswirtschaftsminister (Federführung auf Bundesebene).

Eine Entscheidung kommt nur zustande, wenn der Bund (16) und die Mehrheit der Länder (9), also mindestens 25 von 32 Stimmen, zustimmen. Eine Enthaltung wirkt wie eine Ablehnung. Die Stimmen des Bundes müssen einheitlich abgegeben werden, d. h. die beiden Bundesvertreter müssen über ihr Abstimmungsverhalten Einvernehmen herstellen.

Die Regelungen bedingen einen hohen (horizontalen) Koordinierungsbedarf zwischen Bundeswirtschafts- und Bundesfinanzministerium. Das Bundesfinanzministerium hat gegenüber dem federführenden Bundeswirtschaftsministerium ein Vetorecht. Das Bundeswirtschaftsministerium kann auch fachliche Vorschläge nur dann in den Planungs-/Koordinierungsausschuss einbringen, wenn es die Zustimmung des Bundesfinanzministeriums hat.

Die anderen an Fragen der räumlichen Entwicklung interessierten Bundesministerien (v. a. Verkehr, Städtebau und Raumordnung, Arbeit und Soziales, Landwirtschaft, Umwelt, Forschung und Bildung, Inneres, Kanzleramt) werden vom Bundeswirtschaftsministerium regelmäßig in einem interministeriellen Ausschuss (für regionale Wirtschaftspolitik) über in der GRW anstehende Entscheidungen und über aktuelle Entwicklungen in der regionalen Strukturpolitik unterrichtet (informative Koordinierung). Auch zwischen den Ländern besteht ein hoher Koordinierungsbedarf. Denn eine Entscheidung kommt nur mit der Mehrheit der Länder (mindestens neun) zustande.

Da der Bund nichts gegen die Mehrheit der Länder, diese aber auch nichts gegen den Bund durchsetzen können, verlangen diese Regelungen auch eine intensive (vertikale) Koordinierung und hohe Kompromissbereitschaft zwischen dem Bund und den Ländern.

## 2.3 Gegenstände der Koordinierung

Die Mitwirkung des Bundes an der Regionalförderung der Länder, einem Kernbereich der Länderkompetenzen in der Wirtschaftspolitik, bezieht sich

- auf die Rahmenplanung und
- auf die Finanzierung (50 % Bund, 50 % Länder).

Die Durchführung der Förderung, also die Auswahl der Förderprojekte, die Festlegung der Förderhöhe im Einzelfall, die Auszahlung der Fördermittel und die Kontrolle ihrer Verwendung, ist hingegen ausschließlich Sache der Länder. Mit der Rahmenplanung legen Bund und Länder gemeinsam den Handlungsrahmen fest, in dem sich die Länder bewegen dürfen, wenn sie die zur Verfügung gestellten GRW-Bundesmittel einsetzen oder auch nur die vorhandenen (EU-rechtlich abgesicherten) Förderrechte (mit Landesmitteln) wahrnehmen wollen. Länder, die den verbindlichen Handlungsrahmen überschreiten, müssen die entsprechenden Bundesmittel zurückzahlen.

Die gemeinsame Rahmenplanung bezieht sich vor allem

- auf die Festlegung der Fördergebiete,
- auf die Verteilung der GRW-Bundesmittel auf die Länder,<sup>4</sup>
- auf die Festlegung der förderfähigen Maßnahmen, der Fördertatbestände und der Förderinstrumente,
- auf die Festlegung der Höhe der zulässigen Förderung.

Mit der Festlegung dieser Elemente koordinieren Bund und Länder verbindlich die materiellen Inhalte der Förderung der Länder und ihre potenziellen wirtschaftlichen Effekte. So soll sichergestellt werden, dass die Regionalförderung nachhaltig ist (Schaffung von Dauerarbeitsplätzen und komplementärer Infrastruktur) und an den Ursachen der Regionalprobleme ansetzt (Förderung von Investitionen, Mobilisierung der regionsinternen Kräfte). Zudem sollen die gesamtwirtschaftlichen Ziele Wachstum und Beschäftigung unterstützt und Subventionswettbewerb zwischen den Ländern zulasten der finanzschwächsten vermieden werden.

## **2.4 Berücksichtigung von Zielen anderer Fachpolitiken in der GRW**

Die Förderung im Rahmen der GRW war ursprünglich strikt auf gewerbliche Investitionen und auf Infrastruktureinrichtungen zugunsten von förderfähigen Betrieben beschränkt. Als in den 1980er Jahren neue Standortanforderungen der Unternehmen offenkundig wurden und sektorale Strukturkrisen (Stahl, Kohle, Schiffbau, Textil und Bekleidung) ganze Regionen in Mitleidenschaft zogen, haben Bund und Länder begonnen, das GRW-Fördersystem schrittweise zu öffnen. Es wurden Möglichkeiten geschaffen, auch Ziele anderer Fachpolitiken mit GRW-Mitteln stärker zu unterstützen. Anfangs vorsichtig, nach der deutschen Wiedervereinigung bis in die Gegenwart hinein dann mutiger.

Mittlerweile gibt es eine Reihe von Förderansätzen, die gezielt als Beitrag zur Realisierung von Zielen anderer Fachpolitiken eingesetzt werden können, z. B. in folgenden Bereichen

- Arbeitsmarktpolitik (Arbeitsmarktprobleme als Auswahlkriterium für Fördergebiete, Schaffung/Sicherung von Arbeitsplätzen als Fördervoraussetzung)
- Berufsbildungspolitik (Förderung von Berufsschulen, Präferenz für Schaffung von Ausbildungsplätzen, Förderung überbetrieblicher Ausbildungsstätten)
- Mittelstandspolitik (Förderpräferenz für KMU, Ausweitung des Kreises der förderfähigen Betriebe, Deckelung der Förderung von Großunternehmen)

---

<sup>4</sup> Die Verteilung auf die einzelnen Förderregionen hängt allein von den Förderentscheidungen des jeweiligen Landes im Rahmen seiner Durchführungskompetenz ab.

- Innovations- und Forschungspolitik (Förderung von innovativen, nichtinvestiven Aktivitäten von KMU, Förderung von Technologie-, Innovations- und Gründerzentren, Förderung von gemeinnützigen Forschungseinrichtungen)
- Umweltpolitik (Förderung von Anlagen der Abwasser- und Abfallentsorgung, von Lärmschutzanlagen, von ökologischen Ausgleichsmaßnahmen, von Altlastensanierung)
- Verkehrspolitik (Ausbau des intraregionalen Straßen- und Fahrradwegenetzes)
- Tourismuspolitik (Förderung von Tourismusbetrieben und von touristischer Infrastruktur)
- Kommunalpolitik (Förderung von Regionalmanagement, von Beratungsmaßnahmen für Kommunen, Gewährung von Regionalbudgets)
- Sektorale Strukturpolitik (regionalpolitische Sonderprogramme zur Flankierung des wachstumsnotwendigen Strukturwandels durch Schaffung von Ersatzarbeitsplätzen außerhalb des bedrohten Wirtschaftszweiges und Erneuerung der Infrastruktur, Förderung von Netzwerk- und Clustermanagement)
- Agrarpolitik (gezielte Erweiterung des Fördergebiets in strukturschwache ländliche Regionen, Verbesserung der Wettbewerbs- und Beschäftigungssituation in ländlichen Problemregionen)

Die GRW hat sich so im Laufe der Zeit zu einer relativ breit aufgestellten regionalen Wachstumspolitik entwickelt. Sie kann positive Impulse in eine große Zahl anderer Fachbereiche geben. Dabei bedient sie sich häufig eines indirekten Ansatzes. Sie stellt einen Teil ihrer Fördermittel den zuständigen Fachressorts zur Finanzierung von Projekten zur Verfügung, die nach den Rahmenregelungen der GRW förderfähig sind. In anderen Fällen beteiligt sich die GRW an der Finanzierung von Maßnahmen aus fachspezifischen Programmen, wenn dadurch für Betriebe im GRW-Fördergebiet ein Mehrwert entsteht.

Beiträge anderer raumwirksamer Fachpolitiken zu den Zielen der Regionalförderung, also Koordinierung in umgekehrter Richtung, sind dagegen deutlich seltener.<sup>5</sup>

## 2.5 Erfolgsbedingungen der Koordinierung in der GRW

Bei der Koordinierung im Rahmen der GRW geht es in erster Linie um die Koordinierung der Regionalförderung der Länder untereinander, durch die ein fairer interregionaler Wettbewerbsrahmen geschaffen und ein Subventionswettbewerb verhindert werden sollen (horizontale Koordinierung). Zugleich sollen dabei auch die wachstums- und strukturpolitischen Ziele des Bundes Berücksichtigung finden (vertikale Koordinierung). Im Zentrum der Koordinierung stehen:

- die regionale Verteilung von Förderrechten
- die Verteilung der GRW-Bundesmittel auf die Länder
- eine materielle Ausgestaltung der Förderung, die interregionale Wettbewerbsfähigkeit strukturschwacher Regionen, Strukturwandel und Wachstum stärkt

---

<sup>5</sup> Natürlich gibt es nicht nur wechselseitige Beziehungen zwischen der nationalen Regionalförderung und anderen nationalen raumwirksamen Politiken, sondern auch zwischen nationaler Regionalpolitik und der EU-Regionalpolitik (Strukturfonds und insb. Beihilfenkontrolle) (vgl. z. B. Tetsch 2002). Eine Analyse der aktuellen Entwicklungen dieser Beziehung kann nur in einem gesonderten Beitrag erfolgen.

Im Laufe des mehr als 40-jährigen Bestehens der GRW haben sich die Schwerpunkte der regionalen Strukturpolitik mehrfach verschoben. In den 70er Jahren standen die Probleme ländlicher Regionen im Mittelpunkt (Dichotomie Ballungsraum – ländlicher Raum). In den 80er Jahren traten dann Probleme alter, monostrukturierter Industrieregionen stärker in den Fokus (Verlust von Besitzständen für ländliche Regionen). Im Zuge der Wiedervereinigung dominierten in den 90er Jahren die Forderungen nach und die Anstrengungen zum Aufbau der neuen Bundesländer und Berlins, was mit dem Verlust von Fördergebieten, Fördermitteln und Förderanreizen für die westdeutschen Länder zugunsten enormer Fördermöglichkeiten in Ostdeutschland einherging.

In den letzten zehn Jahren stand die GRW in einem ständigen Abwehrkampf gegen existenzgefährdende Mittelkürzungen (Haushaltskonsolidierung), gegen Bestrebungen nach Abschaffung von sog. Mischfinanzierungstatbeständen (Föderalismusreform), gegen einen Paradigmenwechsel in der Politik zugunsten von sog. Metropolregionen sowie gegen das strategische Bestreben der EU-Kommission, die Mitgliedsstaaten in der Regionalpolitik zurückzudrängen (EU-Beihilfenkontrolle) und sich an deren Stelle zu setzen (EU-Strukturfonds).

Trotz dieser z. T. gravierenden Änderungen bei der Problemlage und bei den politischen Rahmenbedingungen ist es dem Bund und den Ländern gelungen, Solidarität, Kooperation und Zusammenhalt in der Regionalförderung zu bewahren. Dies geschah so gut wie ohne Einfluss von Regierungswechseln bei Bund und Ländern und ohne parteipolitische Einflussnahme. Bis 2007 jedes Jahr (seitdem gilt der Koordinierungsrahmen bis zur nächsten Änderung fort) hat der Planungsausschuss einen Konsens über einen neuen Rahmenplan herstellen können, trotz der damit oft verbundenen Verschiebung der inhaltlichen Schwerpunkte, des Verlustes von Fördermöglichkeiten der einen bei gleichzeitiger Ausweitung von Fördermöglichkeiten der anderen Länder. Meistens wurden die Rahmenpläne einstimmig beschlossen.

Diese 40-jährige erfolgreiche Koordinierung kann vor allem auf folgende Faktoren zurückgeführt werden:

- Es geht um die Koordinierung innerhalb eines einzelnen, relativ homogenen Politikbereichs mit einem überschaubaren, klaren, weithin akzeptierten Zielsystem. Die Mitglieder der GRW-Gremien verfügen über vergleichbare Fachkenntnisse und Problemerkahrungen, sprechen die gleiche Fachsprache, besitzen dieselbe Zielstruktur. Koordinierung zwischen unterschiedlichen Politikbereichen und in interdisziplinär besetzten Gremien ist ungleich schwieriger.
- Die Koordinierung im Rahmen der GRW beruht auf einer verbindlichen Vorgabe des Grundgesetzes. Die relativ allgemein gehaltenen Bestimmungen des Grundgesetzes werden zudem durch ein Bundesgesetz konkretisiert, d. h. die wesentlichen Koordinierungsmechanismen sind gesetzlich festgeschrieben. Reine politische Willenserklärungen oder auch allgemeine Aufforderungen zur Abstimmung mit und Berücksichtigung von Zielen anderer Ebenen oder Bereiche sind erfahrungsgemäß keine tragfähige Basis für eine wirksame Koordinierung.
- Bei dieser Koordinierung zwischen den Ländern macht die übergeordnete Ebene des Bundes nicht nur einfach mit. Der Bund hat vielmehr eine Führungsrolle (Mediator, nicht nur Moderator). Und die Länder erwarten auch vom Bund, dass er diese Rolle aktiv wahrnimmt. Dabei war wichtig, dass der Bund seine Führungsrolle nicht für eigene Interessen oder parteipolitisch einseitig genutzt hat (Rolle als „ehrlicher Makler“) und dass er sie an fachlichen, wirtschaftspolitisch nachvollziehbaren Kriterien ausgerichtet hat. So fällt es den Ländervertretern auch leichter, unter Hinweis auf

die relativ gewichtige Rolle des Bundes entscheidungsnotwendige Kompromisse intern zu rechtfertigen. Koordinierungsverhandlungen zwischen Vertretern derselben Ebene (z. B. Fachministerkonferenzen der Länder) sind in aller Regel durch weniger Kompromissbereitschaft geprägt und führen häufig nur zu vagen Ergebnissen oder Formelkompromissen.

- Bei der GRW-Koordination sind Mehrheitsentscheidungen möglich (Zustimmung vom Bund und der Mehrheit der Länder), ohne dass die eine Ebene die andere überstimmen kann. Bei einem Einstimmigkeitsgebot wäre die Gefahr sehr groß, dass einzelne Länder die Veranstaltung blockieren würden.
- Der Bund wirkt nicht nur an der Koordination der Förderregelungen mit. Er beteiligt sich auch hälftig an der Finanzierung. Die Zuweisung von Bundesmitteln an die Länder (haushaltsrechtlich werden sie dadurch zu Landesmitteln) ist gebunden an eine Einigung über Fördergebiete und Förderregelungen. Verstöße gegen die gemeinsam festgelegten Regeln kann der Bund mit Fördermittelrückforderungen sanktionieren (Bundesmittel als „goldener Zügel“). Ohne Bundesmittel wären der Einigungszwang und damit die Kompromissbereitschaft der Länder deutlich geringer.
- Der Planungsausschuss legt lediglich einen Handlungsrahmen fest. Die gemeinsame Rahmenplanung vermeidet Überregulierung (anders z. B. die frühere Gemeinschaftsaufgabe „Hochschulbau“). Sie lässt den Ländern ausreichend Spielraum bei der Lösung regionsspezifischer Probleme. Sie reagiert flexibel auf neue regionalpolitische Problemlagen und Entwicklungen. Die GRW hat sich außerdem für die Ziele anderer Politikbereiche geöffnet.
- Dem Planungsausschuss ist es bisher weitgehend gelungen, innerhalb der einzelnen Entscheidungspakete oder zumindest auf der Zeitachse einen fairen Ausgleich der unterschiedlichen Interessen hinzubekommen. Die einzelnen Länder haben von Anfang an konkret erfahren, dass sie bei schwierigen regionalen Problemlagen mit der Unterstützung der anderen Länder und des Bundes rechnen können. Deshalb war es ihnen immer wieder auch politisch möglich, anderen gegenüber Solidarität zu zeigen und, wenn nötig, Verzicht zu üben. Die Abstriche von den eigenen Interessen und Ausgangspositionen, die mit jeder Koordination verbunden sind, müssen ausgewogen sein und sich in Grenzen halten. Erfolgreiche Koordination ist ein Prozess des Gebens und Nehmens. Koordination funktioniert nur mit Augenmaß. Niemand darf überfordert werden. Teilnehmer an Koordinierungsprozessen, die immer wieder den Eindruck haben, dass ihre Interessen nicht hinreichend berücksichtigt werden, werden über kurz oder lang blockieren oder ganz aus dem Prozess ausscheiden.

### **3 Zur Notwendigkeit einer besseren Koordination in der regionalen Strukturpolitik**

#### **3.1 Aktuelle regionalpolitische Problemlage**

Globalisierung, neue technologische Entwicklungen, Klimawandel und demografische Entwicklung, aber auch politische Entscheidungen und Prozesse wie Energiewende, Ausbau des Breitband-Telekommunikationsnetzes oder Liberalisierung und Deregulierung von Märkten beeinflussen die Entwicklung der einzelnen Regionen in ganz unterschiedlicher Weise. Viele Regionen kommen mit den neuen Herausforderungen gut zurecht oder profitieren sogar von den neuen Entwicklungen. Andere Regionen sind nicht in der Lage, die notwendigen Anpassungen aus eigener Kraft zu leisten.

Strukturschwache, ländlich geprägte Regionen weisen gegenüber wirtschaftsstarken, stärker verdichteten Regionen Rückstände hinsichtlich der Einkommen, der Ausstattung mit hochwertigen Arbeits- und Ausbildungsplätzen, der kommunalen Finanzkraft und beim Angebot qualifizierter Arbeitskräfte auf. Oftmals leiden diese Regionen daher unter der Abwanderung insbesondere junger, gut ausgebildeter Menschen, der Schließung von wissenproduzierenden und anderen modernen Infrastruktureinrichtungen sowie unter dem Rückzug privater und öffentlicher Dienstleister aus der Fläche.

Aus dieser Gemengelage können leicht sich selbst verstärkende Abwärtstendenzen entstehen (vgl. Tetsch 2008):

- Verlust von Entwicklungspotential
- weitere Verschlechterung der Standortqualität
- Abkopplung von der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung
- weiterer Rückgang der kommunalen Finanz- und Investitionskraft
- Zunahme der sozialen Not

Die Entwicklung der Regionen (Raumstruktur) wird weiterhin durch Entscheidungen in Fachpolitiken beeinflusst, die in ihrer primären Zielsetzung nicht auf raumwirtschaftliche Ziele ausgerichtet sind. Die aus regionalpolitischer Sicht wichtigsten Politikbereiche sind:

- Finanzpolitik
- Arbeitsmarktpolitik
- Verkehrspolitik
- Agrarpolitik
- Technologie- und Innovationspolitik
- Bildungs- und Hochschulpolitik
- Mittelstandspolitik

Die Raumwirkungen dieser Politikbereiche<sup>6</sup> sind in der Regel ungewollt und unbewusst, unkontrolliert und in vielen Fällen quantitativ gewichtiger als die Effekte einer gezielten Regionalförderung. In vielen Fällen verschärfen sie die regionalen Entwicklungsunterschiede<sup>7</sup>

### **3.2 Aufgabe des Staates**

In der sozialen Marktwirtschaft ist es Aufgabe des Staates, einer regional ungleichgewichtigen Entwicklung entgegenzuwirken. Es ist seine Aufgabe, Regionen, die von langfristigen Entwicklungen und den daraus resultierenden Anpassungserfordernissen besonders belastet und überfordert sind, bei der Bewältigung der neuen Herausforderungen zu unterstützen. Dies findet auch nach der letzten Föderalismusreform u. a. seinen Niederschlag im Grundgesetz (Gebot zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet) (Art. 72 Abs. 2 GG 2006), im neuen Raumordnungsgesetz (§ 1 ROG 2008) und im GRW-Gesetz.

---

<sup>6</sup> Eine detaillierte Diskussion der Beziehungen zwischen Regionalpolitik und anderen Fachpolitiken (Zielharmonie, Zielkonflikt und Zielneutralität) ist nicht Gegenstand dieses Beitrags und würde auch seinen Rahmen sprengen. Sie erfolgt z. B. im Gutachten von IW Consult und BAW 2009.

<sup>7</sup> Regionalpolitik im Sinne von „Regionaler Entwicklungspolitik zugunsten strukturschwacher Regionen“ ist also viel mehr als „Regionale Wirtschaftsförderung mit öffentlichem Geld“. In der politischen Realität kann die regionale Wirtschaftsförderung – wie z. B. die GRW – bestenfalls eine punktuelle Korrekturfunktion ausüben.

Die gegenwärtigen und absehbaren Regionalprobleme (z. B. als Folge des demografischen Wandels) sind komplex und gewichtig. Sie können von einem einzelnen Politikbereich wie der GRW allein nicht angemessen gelöst werden.<sup>8</sup> Vielmehr bedarf es eines umfassenden und koordinierten Ansatzes, in den neben der gezielten Regionalförderung die wichtigsten raumwirksamen Fachpolitiken einbezogen werden. In einer regionalpolitischen Gesamtkonzeption müssen zumindest Finanzpolitik, Arbeitsmarktpolitik, Agrarpolitik, Verkehrspolitik, Mittelstandspolitik und Bildungspolitik die Ziele der Regionalpolitik stärker als bisher als Nebenziele in ihr fachpolitisches Zielsystem aufnehmen und bei ihren fachpolitischen Entscheidungen berücksichtigen um konterkarierender Effekte zu vermeiden. Im günstigsten Fall können auch direkte Beiträge zur Erreichung regionalpolitischer Ziele erbracht werden (Synergieeffekte). Auf diese Weise könnten die Wirkungen der staatlichen Politik zugunsten strukturschwacher Regionen erhöht werden, ohne dass dafür zusätzliche Mittel eingesetzt werden müssten. Aber auch die Wirksamkeit des Mitteleinsatzes der jeweiligen Fachpolitik könnte erhöht werden, wenn durch höheren Mitteleinsatz in strukturschwachen Regionen sonst auftretende Mitnahmeeffekte in strukturstarken Regionen entfallen.

### 3.3 Hindernisse gegen eine intensivere Koordinierung

Eine aus regionalpolitischer Sicht notwendige intensivere Abstimmung zwischen Regionalförderung und anderen raumwirksamen Fachpolitiken stößt in der Praxis häufig auf starke Widerstände:

- Die einzelnen Akteure müssten sich nicht nur mit Akteuren im eigenen Fach-/Zuständigkeitsbereich, sondern auch mit Akteuren aus anderen Bereichen, Abteilungen, Ressorts abstimmen. Das ist immer mit zusätzlicher Arbeit, zusätzlichem Zeitaufwand, oft mit Verständnis- und Kommunikationsproblemen, mit Ärger und Frustrationen verbunden. Wenn die Koordinierungsbemühungen erfolgreich sind, profitieren im Zweifel andere Akteure davon.
- Jede Koordinierung bedeutet Einschränkung des eigenen Entscheidungsspielraums. Sie verlangt Abstriche von der eigenen (Interessen-)Position und erfordert Kompromisse. Die beteiligten Akteure müssen ein Stück ihrer Amtsgewalt hergeben und dies gegenüber der eigenen Klientel rechtfertigen.
- Koordinierung erfordert auch ein Überdenken und ggfs. partielle Änderungen/Anpassungen der bisherigen eigenen Politik. Sie kann so den bisherigen Ansatz der Fachpolitik infrage stellen. Dies verstehen Akteure gelegentlich als Kritik an ihrem bisherigen Tun und nicht als zeitgemäße Reaktion auf neue Problemlagen.
- Auch die Sorge vor einer Schwächung des fachpolitischen Hauptziels, eines Effektivitäts- und Effizienzverlustes in dem Bereich, für den man verantwortlich ist, löst bei vielen Akteuren eine innere Sperre gegen Koordinierung aus.

---

<sup>8</sup> Dies gilt umso mehr, als die GRW in den letzten Jahren deutlich an Wirksamkeit verloren hat, als Folge der mit dem Erfordernis der Haushaltskonsolidierung begründeten massiven Mittelkürzungen, der Einschränkungen des beihilferechtlichen Spielraums durch die EU-Kommission, des gestiegenen Gewichts von Fachpolitiken mit konterkarierenden Effekten, des Verlustes an politischer Unterstützung (Bestrebung um Abschaffung der Mischfinanzierungen im Zuge der Föderalismusreform, Paradigmenwechsel in Raumordnungspolitik zugunsten von Metropolregionen, Lissabon-Prozess auf EU-Ebene).

- Eine Berücksichtigung regionalpolitischer Ziele als Nebenziel, z. B. in Form von Regionalboni für strukturschwache Regionen<sup>9</sup>, erfordert bei gegebener Mittelausstattung eine Umverteilung von Finanzmitteln innerhalb der Fachpolitik. Dabei gibt es notgedrungen Verlierer und Gewinner. Erfahrungsgemäß kommt von den Verlierern lauter und massiver Widerstand. Die potenziellen Gewinner melden sich meistens nicht zu Wort. Der Entscheider hat in einer solchen Situation dann explizit den Widerstand eines Teils seiner Klientel gegen sich, dem aber kein Gegengewicht an Zustimmung von anderen gegenüber steht.
- Es gibt auch Akteure, die nicht in der Lage oder nicht willens sind, über den Tellerrand des eigenen Fachbereichs zu schauen und die Zusammenhänge zwischen den Maßnahmen des eigenen Bereichs und der Entwicklung der Regionen zu erkennen. Dies hängt häufig mit den unterschiedlichen Denkweisen und Fachsprachen der verschiedenen Politikfelder zusammen.
- Schließlich gibt es auch Politikfelder, die aus der Natur der Sache heraus keine sinnvollen Ansatzpunkte für eine Berücksichtigung regionalpolitischer Ziele bieten.

### 3.4 Erfolgsbedingungen einer intensiveren Koordination

Aus den Erfahrungen mit den bisherigen Koordinierungsbemühungen in der regionalen Strukturpolitik lassen sich einige Schlussfolgerungen bzw. Empfehlungen ableiten:

Der Koordinierungsbedarf hängt stark vom Zuschnitt der Aufgabenbereiche (Kompetenzen) der jeweiligen Arbeitseinheiten ab. Wenn man z. B. die Zuständigkeit für die nationale Regionalpolitik und die für die EU-Regionalpolitik in unterschiedliche Arbeitseinheiten gibt, entsteht organisationsbedingt ein neuer Koordinierungsbedarf. Dies gilt umso mehr, wenn dabei auch noch eine Zuständigkeitsverlagerung in eine andere Abteilung erfolgt. Damit entstehen dann beinahe zwangsläufig zusätzliche Reibungsverluste. Die Praxis zeigt: Je stärker funktional zusammenhängende Aufgaben organisatorisch aufgespalten werden – wie dies häufig nach Wahlen bei der Umstrukturierung eines Ministeriums oder aus personalwirtschaftlichen Gründen erfolgt – desto größer wird der Koordinierungsbedarf und desto schwieriger wird eine effektive Koordination. Wenn man Effektivität und Effizienz einer Politik sichern und verstärken will, sollte man zusammengehörende Aufga-

---

<sup>9</sup> Ansatzpunkte für Regionalboni gibt es z. B. in Programmen zugunsten von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), durch die der Einsatz neuer Technologien, Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten, Kooperationen und Netzwerkbildungen sowie Technologietransfer gefördert werden sollen. In strukturschwachen Regionen sind die Innovationsbedingungen in der Regel deutlich schlechter als in strukturstarken Verdichtungsräumen. KMU in wirtschaftsstarken Verdichtungsgebieten benötigen deshalb oft keine zusätzlichen finanziellen Anreize für Innovationen. Wenn solche angeboten werden, nehmen sie diese meistens nur mit. Dagegen reichen die einheitlichen finanziellen Anreize in bundesweiten Förderprogrammen für KMU in strukturschwachen Regionen häufig nicht aus, um zusätzliche Innovationsaktivitäten zu stimulieren. Deshalb erscheint es sinnvoll, sowohl aus regionalpolitischer als auch fachpolitischer Sicht, dass die Technologie- und Innovationspolitik zugunsten von KMU verstärkt Förderprogramme anbietet, die (1) ausschließlich für KMU in GRW-Fördergebieten gelten, (2) höhere Fördersätze für KMU in GRW-Fördergebieten anbieten, (3) erweiterte Fördertatbestände/Bemessungsgrundlagen für KMU in Fördergebieten vorsehen, und (4) für KMU in Fördergebieten eine feste Quote von Fördermitteln reservieren. In verschiedenen Förderprogrammen gibt bzw. gab es solche regional differenzierenden Förderansätze, insbesondere zugunsten der neuen Länder (z. B. Programme der Innovationsoffensive „Unternehmen Region“ des BMBF oder die BMWi-Programme INNOWATT, NEMO oder PRO INNO). Mit der Neuordnung der BMWi- Mittelstandsförderung 2008 im Rahmen des Zentralen Innovationsprogramms Mittelstand (ZIM) sind bewährte Förderansätze aus Ostdeutschland auf das gesamte Bundesgebiet übertragen worden (bei Beibehaltung von Präferenzen für Ostdeutschland). Im Sinne einer regionalpolitischen Koordination wäre es gewesen, diese Förderansätze lediglich auf die GRW-Fördergebiete, nicht aber auf das übrige Bundesgebiet auszuweiten.

benbereiche wie z. B. die Konzipierung, Durchführung und Finanzierung von Förderprogrammen oder die nationalen und internationalen Aspekte einer Fachpolitik soweit wie möglich in eine Hand geben oder unter einem organisatorischen Dach ansiedeln.

Die Ansprüche an die Koordination bezüglich Teilnehmerkreis und Verbindlichkeit sollten nicht zu hoch gesetzt werden. Es wäre schon viel gewonnen, wenn die vier bis sechs wichtigsten raumwirksamen Fachpolitiken einbezogen werden könnten und die Koordination hauptsächlich empfehlenden Charakter hätte. Ein solcher pragmatischer Ansatz kann zu starke zeitliche und arbeitsmäßige Belastungen und zu starke Eingriffe in die Entscheidungsbefugnisse der Akteure der anderen raumwirksamen Fachpolitiken vermeiden. Er bietet auch die Chance, relativ schnell greifbare Ergebnisse (Erfolgserlebnisse) zu erzielen.

Nutzen und Kosten der Koordination müssten – möglichst ex ante – transparent gemacht werden. Akteure, die keinen oder nur geringen Nutzen aus der Koordination ziehen, dürfen nicht oder nur geringfügig belastet werden.

Die Regionalpolitik darf nicht versuchen, anderen Fachpolitiken die Ziele der Regionalpolitik aufzuzwingen. Für jede Fachpolitik müssen die jeweiligen fachpolitischen Ziele Priorität behalten. Die regionalpolitischen Ziele können nur den Stellenwert eines Nebenziels erhalten. Eine realistische Chance auf Koordination besteht vor allem dort, wo zwischen dem fachpolitischen Hauptziel und dem regionalpolitischen Nebenziel wenigstens Zielneutralität besteht.

Die politischen Widerstände sind besonders stark, wenn eine Berücksichtigung regionalpolitischer Ziele Änderungen der politikfeldinternen Mittelallokation erfordert. In diesen Fällen kann man die Widerstände abbauen, wenn man der Fachpolitik zusätzliche Finanzmittel für die Verstärkung ihrer Aktivitäten in strukturschwachen Regionen zur Verfügung stellt, z. B. durch Transfer von Mitteln aus der GRW.

Je klarer und verbindlicher die politischen Vorgaben sind, desto größer sind die Erfolgchancen einer Koordination. Es empfiehlt sich deshalb, eine Grundsatzvereinbarung über Probleme, Ziele und Handlungsbedarfe auf hoher politischer Ebene (Bundes-/Landeskabinett, Ministerpräsidentenkonferenz) zu erzielen und den Koordinierungsauftrag und die Verfahrensregeln in einem Bundesgesetz zu verankern.

Zudem empfiehlt sich die Einsetzung einer ständigen interministeriellen Arbeitsgruppe mit Vertretern der wichtigsten raumwirksamen Politikbereiche und der Befugnis, Empfehlungen an raumwirksame Politiken abzugeben. Einer fachkompetenten und politisch starken Koordinierungsstelle für die Querschnittsfunktion „Koordination“ (in der Regierungszentrale oder dem federführenden Ressort) sollte die Leitung der ständigen interministeriellen Arbeitsgruppe übertragen werden. Sie darf nicht nur Sekretariat des Koordinierungsprozesses sein. Vielmehr muss sie aktiv als Moderator und Mediator agieren.

Ergänzend wäre die Einführung einer Raumwirksamkeitsklausel in Gesetze und Verordnungen sinnvoll. Diese Klausel sollte alle Akteure in raumwirksamen Politikbereichen verpflichten, die Raumwirkungen der bestehenden Programme und Maßnahmen zu ermitteln (ex post), die Raumwirkungen von neuen Maßnahmen ex ante einzuschätzen und der interministeriellen Arbeitsgruppe hierüber Bericht zu erstatten. Es ist nicht auszuschließen, dass eine solche Klausel von einigen Akteuren nicht ausreichend ernst genommen wird (wie schon die seit langem existierende Preiswirkungsklausel). Aber insbesondere in Verbindung mit der Arbeit des interministeriellen Ausschusses und der Evaluierung der raumwirksamen Politiken durch eine wissenschaftliche Begleitung (Expertenrat) dürfte sie über kurz oder lang die Problemsicht der relevanten Akteure schärfen und Lernprozesse

in Gang setzen (wie beim Bürokratieabbau). Der Expertenrat, der die einzelnen Fachpolitiken analysiert und evaluiert, könnte zugleich als Informationsdrehscheibe und Beratungsgremium für die regionalpolitische Praxis fungieren.

Schließlich empfehlenswert ist die grundsätzliche Weiterentwicklung der GRW zu einer umfassenden regionalen Entwicklungspolitik, d. h. Fokussierung auf alle Engpassfaktoren, die vor Ort die Entwicklung einer Region erschweren. Eine so erweiterte Gemeinschaftsaufgabe hätte folgende Schwerpunkte (vgl. IW Consult/BAW 2009):

- die Förderung der wirtschaftsrelevanten (heute: wirtschaftsnahen) Infrastruktur
- die Förderung der intra- und interregionalen Kooperation sowohl zwischen privaten als auch öffentlichen Akteuren
- die Leitbildfunktion für die Koordinierung raumwirksamer Fachpolitiken (z. B. durch Bestimmung der strukturschwachen Regionen)
- die Moderation/Mediation von regionalen Entwicklungs- und Koordinierungsprozessen

#### **4 Institutionelle Regelungen im Rahmen des kooperativen Föderalismus als notwendige Voraussetzungen einer besseren Koordinierung**

Es ist ein Gemeinplatz, dass in unserer globalisierten Welt voller Interdependenzen viele Probleme immer vielschichtiger und komplizierter werden und dass sie deswegen nicht mehr von einer Fachpolitik, einem Akteur oder gar mit einem Instrument allein gelöst werden können. Auf wissenschaftlichen Tagungen und in Sonntagsreden gehören deshalb die Begriffe „Kooperation“, „Koordination“, „Netzwerkbildung“, „Synergieeffekte“ und „Notwendigkeit einer Gesamtkonzeption“ zu den beliebtesten Schlagworten.

Die Praxis sieht allerdings häufig anders aus. Noch immer schotten viele Akteure ihren Zuständigkeitsbereich von anderen ab. Noch immer gibt es mehr konterkarierende Effekte als echte Synergieeffekte. Wenn koordiniert wird, dann oft als formaler Akt, der viele Leerformeln, Formelkompromisse und Scheinlösungen hervorbringt. Und wenn die Koordinierung tatsächlich zu einem „ressortübergreifenden“ Konzept führt, dann oft als Auflistung von undefinierten Maßnahmen, die schon in einem anderen Zusammenhang beschlossen oder durchgeführt worden sind.

Defizite oder Mängel in der Koordinierung politischer Entscheidungen oder Prozesse haben in der Praxis z. T. gravierende Folgen. Die jüngste Vergangenheit liefert hierfür einige eklatante Beispiele, etwa im Bereich

- der frühkindlichen Erziehung (Rechtsansprüche auf Krippen- und Kindergartenplätze ohne Koordinierung mit Ländern und Gemeinden bzgl. des Ausbaus der Betreuungseinrichtungen und der Aufstockung des Personals),
- der Schulpolitik (Umstellung des Abiturs auf 12 Jahre bei gleichzeitiger Abschaffung der Wehrpflicht ohne entsprechenden Ausbau der Hochschulen für doppelte Jahrgänge von Schulabgängern),
- der Energiepolitik (Abschaltung der Atomkraftwerke, Ausbau der regenerativen Energien ohne entsprechenden Ausbau der Stromnetze und Speicherkapazitäten).

Kooperation und Koordinierung sind konstitutive Elemente eines zeitgemäßen (wirtschafts-)politischen Handelns. Die Politik muss ihnen mehr Aufmerksamkeit schenken und einen höheren Stellenwert beimessen. Aber bloße Aufrufe oder Forderungen an die

Akteure sind nicht zielführend. Vielmehr muss die Politik geeignete institutionelle Regelungen für eine intensivere Koordinierung in der Praxis schaffen, für alle Ebenen und für alle Formen der Koordinierung, mit der Verpflichtung zur Koordinierung und mit der Festlegung der Reichweite, des Verbindlichkeitsgrades und der Organisation des Koordinierungsprozesses.<sup>10</sup>

Vorschläge aus Wissenschaft und Politik, sogenannte Politikverflechtungen aufzulösen und/oder Mischfinanzierungen abzuschaffen, weisen in die entgegengesetzte Richtung. Sie sind deshalb verfehlt. Angesichts des hohen Koordinierungsbedarfs vieler Sachfragen ist „gesamtstaatliche Verantwortung durch einen kooperativen Föderalismus“ (Genscher 2012; Allmendinger 2012) das Gebot der Stunde. Was aus Sicht von Genscher und Allmendinger für die Bildungspolitik nötig ist, gilt erst recht für die regionale Strukturpolitik.

## Literatur

- Allmendinger, J. (2012): Das Glück der vielen Jahre. In: Der Tagesspiegel, 14.10.2012, S. 7.
- Deutscher Bundestag (2009): Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. Drucksache 16/13950.
- Genscher, H.-D. (2012): Die Zeit des Postkutschenföderalismus ist vorbei. In: Der Tagesspiegel, 2.10.2012, S. 6.
- Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) (1969), BGBl. I S. 1861.
- Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG)(1967), §1, BGBl. I S. 582.
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (1949), geändert durch Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (1969), Art. 91a, BGBl. I S. 359.
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, i. d. Fassung vom 28.8.2006. Art. 72, Abs. 2, BGBl. I S. 2034.
- IW Consult GmbH Köln; BAW – Institut für regionale Wirtschaftsforschung GmbH Bremen (2009): Koordinierung raumwirksamer Politiken. Möglichkeiten des Bundes, durch Koordinierung seiner raumwirksamen Politiken regionale Wachstumsprozesse zu unterstützen. Ergebnisbericht. <http://www.bmwi.de/2BA447DD-AF3C-4BE6-8318-54226E139D49/FinalDownload/DownloadId-D805D368E49469BBE1FB0A07230D55F7/2BA447DD-AF3C-4BE6-8318-54226E139D49/BMWi/Redaktion/PDF/G/gutachten-koordinierung-raumwirksamer-politiken,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf> (05.03.2014).
- Raumordnungsgesetz vom 22.12.2008. §1, Abs. 2, BGBl. I S. 2986.
- Tetsch, F. (2002): Zum Verhältnis zwischen EU-Regionalpolitik und nationaler Regionalförderung. In: Raumforschung und Raumordnung 60 (3-4), 195-208.
- Tetsch, F. (2011): Förderung von Regionen durch die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. In: Elbe, S.; Langguth, F. (Hrsg.): Finanzierung regionaler Entwicklung. Aachen, 9-27.

<sup>10</sup> Ein gutes Beispiel für neue institutionelle Regelungen für eine intensivere horizontale Koordinierung liefert das Programm der Bundesregierung zum Bürokratieabbau und besseren Rechtsetzung von 2006, mit dem die Bundesressorts u. a. verpflichtet werden, bei neuen Rechtsakten und Programmen ex ante die Bürokratiekosten mithilfe des sog. Standardkostenmodells zu ermitteln. Als Koordinierungsstelle fungiert eine Geschäftsstelle im Bundeskanzleramt, als unabhängiges Kontroll- und Beratungsgremium der Nationale Kontrollrat.

## ■ Koordinierung in der regionalen Strukturpolitik

Tetsch, F.(2008):Touristische Perspektiven des ländlichen Raums unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten. Vortrag auf dem Deutschen Landschaftspflegetag 2008.  
[http://www.lpv.de/uploads/tx\\_seminars/Programm.pdf](http://www.lpv.de/uploads/tx_seminars/Programm.pdf) (08.10.2008).

Tetsch, F.; Benterbusch, U.; Letixerant, P. (1996): Die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. Köln.

### **Autor**

Dr. **Friedemann Tetsch**, Dipl.-Volkswirt, Ministerialdirigent a.D., Studium der Volkswirtschaft 1969–1973, Universität Kiel. Promotion am Institut für Finanzwissenschaft Uni Kiel 1977 zu „Raumwirkungen des Finanzsystems der Bundesrepublik Deutschland“. Seit Ende 1977 mit verschiedenen Aufgaben im Bundesministerium für Wirtschaft. 1991–2004 Leiter des Referats „Regionale Wirtschaftspolitik“ und Vorsitzender des Bund-Länder-Unterausschusses der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. Seit 2004 bis zum altersbedingten Ausscheiden Leiter der Unterabteilung „Strukturpolitik“ im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie.

Thiemo W. Eser, Kai Böhme

# Coordination mechanisms for Territorial Cohesion – Cases of Europe and Luxembourg

## Content

- 1 Introduction
  - 2 From territorial cohesion to coordination mechanisms
    - 2.1 Why territorial cohesion?
    - 2.2 From the concept to the instruments with a focus on coordination
  - 3 Coordination mechanisms at the EU level from an intergovernmental and an EU perspective
    - 3.1 The intergovernmental approach of the Territorial Agenda
    - 3.2 Territorial coordination function at the EU institutional level
      - 3.2.1 Horizontal policy coordination within the European Commission by inter-service consultations and impact assessments
      - 3.2.2 Vertical policy coordination via parametric governance
      - 3.2.3 Coordination function at EU Council level
    - 3.3 Conclusions on the coordination at the European policy level
  - 4 The territorial coordination mechanisms at the national level: the case of Luxembourg
    - 4.1 Sketching the national spatial planning and development system
    - 4.2 The horizontal perspective of coordinating sectoral policies
    - 4.3 The vertical perspective of territorial planning and development
    - 4.4 Conclusions on the coordination at the national level
  - 5 There is a way forward – some lessons to learn
- References

## Abstract

The inclusion of territorial cohesion in the Lisbon Treaty triggered a discussion on how to implement territorial cohesion at the EU level, but without clear results. One of the main short-comings in this discussion is the lack of awareness about the main reasoning and core objectives of territorial cohesion and the principal related instruments available to achieve such objective. Any territorial cohesion policy approach, which would not built on coordination mechanisms would “degrade” in an own sector policy. Coordination mechanisms represent the main tools for achieving territorial cohesion, as the territory is the place where any development takes place and the territorial impact of (sectoral) policies creates evidence. The case studies of Europe and Luxembourg represent extremes of a spectrum where on the one side a large territory is governed by a rather weak instrumen-

tal array of coordination mechanism whereas on the other side a relatively small territory is governed by coordination mechanism with relatively well controlled frame conditions. The result is that territorial cohesion can be defined as a framework that all actors have to comply with because territorial cohesion requires contextual specification. In practical terms, this means that a discussion of the policy objectives is important in order to progress on the coordination. When integrated action is necessary, discursive mechanisms leading to a common action framework appear to be the best choice in order to make coordination happen. However, sticks and carrots, i. e. a development framework, financial incentives and the necessity to end with a common result, are important framing tools to successfully achieve territorial cohesion. A convincing content alone is not enough to overcome vertical and horizontal political rigidities.

### **Keywords**

Territorial cohesion – coordination mechanisms – policy – polity – policy instruments – Territorial Agenda – vertical and horizontal coordination – spatial planning – Europe – Luxembourg

### **Koordinationsmechanismen zum territorialen Zusammenhalt – die Fallbeispiele Europa und Luxemburg**

#### **Kurzfassung**

Die Aufnahme des territorialen Zusammenhalts in den Vertrag von Lissabon hat eine Diskussion über dessen Umsetzung auf EU-Ebene ausgelöst; diese blieb aber ohne klare Ergebnisse. Der Diskussion mangelt es einerseits am Bewusstsein über die wesentlichen Argumente und Kernziele des territorialen Zusammenhalts und andererseits am Verständnis der Zusammenhänge zwischen den Instrumenten, um diese Ziele zu erreichen. Jede Politik des territorialen Zusammenhalts, die nicht auf Koordinierungsmechanismen basiert, würde zu einer eigenen Sektorpolitik „degradiert“ werden. Koordinationsmechanismen stellen die wichtigsten Instrumente zur Erreichung des territorialen Zusammenhalts dar, denn das Territorium ist der Ort, wo jede Entwicklung stattfindet und die territorialen Auswirkungen von (Fach-)Politiken zu finden sind. Die im Rahmen dieses Beitrags betrachteten Fallstudien Europa und Luxemburg zeigen Extreme eines Spektrums, in dem auf der einen Seite ein eher schwaches Koordinationsinstrumentarium für ein großes Gebiet bereitsteht, während auf der anderen Seite für ein relativ kleines Gebiet Koordinationsmechanismen mit relativ gut kontrollierten Rahmenbedingungen existieren. Das Ergebnis der Analyse zeigt, dass der territoriale Zusammenhalt als Rahmen definiert werden kann, den alle Akteure ausfüllen müssen, denn territorialer Zusammenhalt erfordert einen spezifischen Kontext. In der Praxis bedeutet dies, dass eine Diskussion über die politischen Ziele wichtig ist, um bei der Koordinierung Fortschritte zu erreichen. Wenn integrierte Maßnahmen erforderlich sind, erscheinen diskursive Mechanismen in einem gemeinsamen Handlungsrahmen als erste Wahl für eine verbesserte Koordination. Nötig sind jedoch „Zuckerbrot und Peitsche“, z. B. ein Entwicklungsrahmen, finanzielle Anreize und die Notwendigkeit einer Einigung, um erfolgreich territorialen Zusammenhalt zu erreichen. Überzeugende Inhalte allein reichen nicht, um vertikale und horizontale politische Widerstände zu überwinden.

#### **Schlüsselwörter**

Territorialer Zusammenhalt – Koordinationsmechanismen – Policy – Polity – politische Instrumente – Territoriale Agenda – vertikale und horizontale Koordination – Raumplanung – Europa – Luxemburg

## 1 Introduction<sup>1</sup>

The inclusion of territorial cohesion in the Lisbon Treaty triggered a discussion on how to implement territorial cohesion at the EU level, but without clear results. A number of ideas are on the table (see TA 2020 2011), in particular concerning improved governance. However, the solutions that have been suggested are rarely put into action. The inclusion of this third dimension, together with economic and social cohesion, in the reform of the Cohesion Policy 2014–20 is another milestone. The Polish EU Presidency (2011) strongly invested in the issue and territorial cohesion will be considered in the EU Structural Funds' legal framework (Böhme/Doucet/Komornicki et al. 2011; and see Karl/Demir in this volume). However, many authors and policy documents suggest that the main mechanism for achieving territorial cohesion is the territorial coordination of policies in the vertical and horizontal direction as well as the integration of various policies. This brings us to the main issues of this volume. Coordination, in a general understanding, can cover an array of instruments (see Benz 2002). However, not all instruments are suitable in the context of territorial cohesion nor available, and available instruments are not in all cases effective. Therefore, three main questions arise in the context of coordination as a way to achieve territorial cohesion: What is territorial cohesion about? What does coordination in this context mean? What are effective coordination mechanisms and under which conditions do these mechanisms successfully contribute to territorial cohesion?

Traditionally, the analysis of policy making in political science proposes three different rationalities for explaining the interaction of different policies: The thematic perspective of policy, the institutional perspective of polity and the purely strategic perspective of politics. In fact, one can tell three different stories from these three different perspectives (see Kohler-Koch 1996; Bauer 2001; Dyson/Goetz 2003; Rittberger/Zangl 2006; Eser/Schmeitz 2008). This paper takes the content of policy as a starting point, i. e. the necessity for coordination between different sectoral policies (horizontal perspective) and governmental levels (vertical perspective). The extent to which policy content is actually implemented depends on the institutional setting. Therefore, the description of the policy context is followed by an analysis of the institutional dynamics.

In order to better understand the importance of context for coordination, the first part of this paper addresses the question of what territorial cohesion is about. By doing so the focus is set on the issue of the coordination that is inherent to this policy in the sense of a policy objective and what this means for coordination mechanism in a general perspective. How far the understanding compares to definitions in different national contexts is, indeed, an interesting issue but could not be covered in the given framework.

In the second part of this paper, a number of case studies are presented to indicate promising if not yet successful instruments for the coordination of policy in terms of territorial cohesion. In order to cover a wider range of instruments, the paper addresses examples at the EU policy level in the context of the Territorial Agenda and at the EU institutional level where coordination is promoted as the main mechanism for achieving territorial cohesion. However, the application of these coordination mechanisms is predominantly voluntary. To contrast this, the case of Luxembourg, where compulsory coordination mechanisms are in place, is introduced. This kind of laboratory situation makes this particular country case interesting as national policy instruments are applied on a smaller scale and in a territorial context, which is relatively easy to overlook. Conclusions, with some lessons learned, round off the observations made in both parts of this paper.

---

<sup>1</sup> The article reflects the opinion of the authors and does not represent any official view of the institution they are affiliated with Reporting State early 2014.

## 2 From territorial cohesion to coordination mechanisms

Starting point of our line of thoughts is that no coordination mechanism or policy instrument does represent an end in itself. Coordination mechanisms are a function for policy making in general, and several individual instruments are available to fulfil this function. In the context of rational policy making, any means and/or instrument can be used to implement a policy objective. An important part of the impact of any means and/or instrument is linked to the rationale of a policy objective. Consequently, the impact of coordination mechanisms and coordination instruments depends on how a particular objective – in our case territorial cohesion – relates to other policy objectives – in our context the objectives of other policy sectors.

### 2.1 Why territorial cohesion?

There are various policy documents discussing territorial cohesion as a policy objective; however, there is no definitive understanding of territorial cohesion in Europe. Recent policy documents illustrate that the idea of territorial cohesion is supposed to combine several territorial elements and meet the requirements of territorial disparities:

The emergence of the objective of territorial cohesion started in the 1990s with the development of the European Spatial Development Perspective (ESDP) (European Commission 1999), even though the term of ‘territorial cohesion’ was not used at that time. Several documents have been adopted since then, providing a basis for the subsequent development of territorial cohesion as a policy objective. Among the key policy documents are the Territorial Agenda of the European Union (TAEU 2007), the Territorial Agenda 2020 (TA 2020 2011), the Green Paper on Territorial Cohesion (European Commission 2008), the Barca Report (Barca 2009), a DG Regio Working Paper on Territories with Specific Geographical Features (Monfort 2009), the Fifth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion (European Commission 2010a; see also Eser 2009), and the Eighth Progress Report on Economic, Social and Territorial Cohesion (European Commission 2013b). Furthermore, the ratification of the Lisbon Treaty established territorial cohesion as an official objective of the European Union on par with the objectives of social and economic cohesion.

DG Regio had already specified the term ‘territorial cohesion’ in an interim report and referred to the Treaty on the Foundation of the European Community: „Territorial cohesion, meaning the balanced distribution of human activities across the Union, is complementary to economic and social cohesion. Hence it translates the goal of sustainable and balanced development assigned to the Union (Article 2 of the Treaty) into territorial terms. Territorial cohesion includes fair access for citizens and economic operators to Services of General Economic Interest (SGEI), irrespective of the territory to which they belong (Article 16 of the Treaty)“ (European Commission 2004: 3).

The complexity of territorial cohesion became apparent in the discussions of policy documents such as those mentioned above and different authors suggested different categories to specify this goal (Dühr/Colomb/Nadin 2010; Faludi 2010; Evers/Tennekes/Borsboom et al. 2009). Examples include the categories of the objectives of territorial cohesion by Servillo (2010) or the territorial cohesion storylines by Böhme/Gløersen (2011).

Despite the uncertainties in defining this concept, many arguments are presented on why territorial cohesion is a relevant policy objective. The arguments depend on their theoretical and normative background. The ARL position paper on territorial cohesion (Böhme/Eser/Gaskell et al. 2008) offers a comprehensive understanding that systematises the rationale behind territorial cohesion. Therefore, it can function as a pragmatic over-

arching concept that combines different theoretical approaches (see Karl in this volume). A common thread appears to run through the literature, captured in the sketch below, but it does not entail a clear-cut definition of territorial cohesion and only allows pinpointing the main strands of arguments.

The first argument in favour of territorial cohesion is an economic one, namely to reduce the *costs of the non-coordination of sectoral policies*. The rationale behind this argument refers to the considerable losses in terms of the effectiveness of, for example, EU policies due to the often conflicting effects of different sectoral policies. This phenomenon is particularly prominent with regards to territorial development where all conflicts are touching ground. Decreasing public budgets become the driver for a better exploitation of synergies between different policies.

The second argument stresses that the Europe 2020 Strategy of smart, inclusive, and sustainable growth requires *European diversity*, following the principles of system and development theory (e.g. Vester 2002). The benefit of a territorial cohesion approach that takes the whole range of assets as well as resources available into account is that interventions can be better targeted. In policy terms only tailor-made policy mixes addressing the specificities of a territory are a sustainable way forward.

The third argument promotes a *balanced territorial development* in the Single European Market at EU level as well as in many national contexts and derives from normative discussions about fairness and equal opportunities. The development of the European Union, and in particular the Single European Market, has been decisive for European integration and has contributed to an overall economic growth of the Union. However, centripetal effects, growing regional disparities, and negative agglomeration effects are reported as a consequence of the Single Market. The costs for Territorial Cohesion can thus be understood as the price to be paid for the, in general, positive effects of the Single Europe Market. This is the cost that is occurred for dealing with the fragilities of territories.

Finally, the political augment of *solidarity* is deemed crucial for keeping the Union together. The European Social model (Faludi 2007) assumes a certain level of solidarity also with regards to the territorial dimension. Therefore the cohesion of the territory is of utmost priority. This may even be a more central issue for the EU than it is for nation-states. Since the EU is not a state but rather a union of Member States, its 'territory' must be defended in other ways than in the case of the nation-state.

So, what is territorial cohesion actually about? In a nutshell, and as a guiding idea, territorial cohesion dwells on two main ideas: to use development opportunities based on territorial specificities and diversity (territorial efficiency), also acknowledging market failures related to the use of territorial assets, and to achieve a certain spatially balanced and harmonious development of the European territory, mainly guided by the vision of a polycentric territorial development. Following the ARL position paper (Böhme/Eser/Gaskell et al. 2008), these ideas can be translated into six principles. Taking into account that the main mechanism for the implementation is not the creation of an individual territorial cohesion (sectoral) policy, but the territorial coordination of sectoral policies and the multi-level coordination of policies in the sense of territorial governance, a number of elements can be identified:

*Recognition of the territorial diversity:* European territories have different assets and potentials. At the same time, every territory also has different resources available to make use of its assets and balance deficiencies. The difference between the assets and deficiencies on the one hand and the resources available to territories to unlock potentials and respond to deficiencies on the other hand results in the fragility of a territory.

*Identification of potentials in relation to integrated development strategies:* The comparative advantages and distinct potentials of a territory often only become apparent in relation to an integrated vision or strategy as to where to be in the future. The governance of strategy building is a key for the activation of actors and their given resources to achieve common integrated development strategies.

*Territorial specificities and characteristics as a base for a functional division of labour:* Based on tailor-made cross-sectoral (integrated) development strategies, the distinct features of a territory can be identified and related to the characteristics of other territories. This may permit a functional division of labour between territories and facilitate territorial cooperation in which each territory contributes with its own strong characteristics. The prioritisation of functions means the adaptation of the regions' strategies with regards to their potential.

*Acknowledgement of the territorial context:* The territorial context of development dynamics, potentials and threats is decisive. This involves endogenous development potentials and fragilities, as well as exogenous factors such as the impact of developments in other territories and the impacts of different sectoral policies at various levels of decision making.

*Ensurance of fair access to infrastructure and services:* Focusing on development potentials, universal access to an identified level of services also needs also to be secured. In the times of globalisation and the knowledge society, access to appropriate education, information, and communication technologies (ICT) is becoming increasingly decisive for the development possibilities of regions and municipalities.

*Refinement of governance processes.* Local and regional stakeholders have a tacit knowledge of their territories which is needed for the development of integrated strategies and the identification of territorial potentials and fragilities. This approach does not necessarily require additional resources. Thus governance processes deal with acknowledging the importance of the territorial dimension and increasing the knowledge about territorial development dynamics and the processes needed for shaping a desirable future.

## 2.2 From the concept to the instruments with a focus on coordination

When translating this approach for territorial cohesion into policy measures for implementation and governance, the ARL-position paper (Böhme/Eser/Gaskell et al. 2008) makes reference to the EU Treaty offering competences in a series of domains having direct or indirect territorial impacts. The governance of strategy building is the key for the activation of actors and their given resources to achieve common integrated development strategies. The territorial diversity of the European Union can be summarised in a wide range of territorial or regional types. For each of these types, there are different impacts of sectoral policies and different potentials that can be identified in tailor-made strategies. Therefore, three dimensions constitute the basis for the accomplishment of territorial cohesion.

Territorial development objectives need to be translated into the specific territorial context in order to form *viable territorial strategies*. They can help to find tailor-made solutions as to how to best use potentials, meet specific challenges and deal with the implications of sectoral policies. Strategies combine assets and resources in an efficient and effective manner, taking into account the potentials and limitations. Thus, tailor-made, coordinated, and integrated strategies help to define adequate measures promoting the territorial development in an efficient and effective way for a particular territory.

The aims of *sectoral policies* are usually related to the effectiveness and efficiency of the sector in question. The territorial impacts of all sectoral policies today are only visible once a policy is implemented. More awareness (*ex ante* and *ex post*) of the territorial implica-

tions and potential synergies and costs of non-coordination can increase the effectiveness of policy making. Important EU policy sectors that can make a substantial contribution to strengthening a territory's development or to reducing its fragility as well as to achieving Territorial Cohesion are, among others, Agriculture, Transport, Energy, ICT, Education, Research and Innovation, and State Aid.

*Governance and stakeholders* from different sectors and levels of government need to increase their awareness of territorial impacts. As already mentioned the tacit knowledge of Local and regional actors of their territories is needed for the identification of territorial potentials and fragilities, also for identifying territorial impacts.. Furthermore, each actor on the ground has individual capacities and resources that can be used in different ways. Appropriately refined governance mechanisms help to use the capacities and resources of stakeholders in a coordinated way. The people and companies in a given territory can implement their development vision best.

Böhme/Eser/Gaskell et al. (2008) conclude that Territorial Cohesion can only be achieved by persuasive and powerful processes of coordination. Applying this approach to instruments for Territorial Cohesion, we can find the usual suspects:

*Information instruments* cover awareness raising, information about the territorial diversity of the European Union, different types of territories, their potentials, fragilities, needs, and assets. Furthermore, education and benchmarking are instruments for a better use of underexploited territorial potentials and overcoming challenges related to territorial fragilities.

*Coordination instruments* aiming at strategic programming require integrated development strategies and information identifying the territorial potentials of an area. Dialogue and consultation activities address various platforms to reach out to important stakeholders as relevant policy actors. Coordination between sectors in the narrow sense should be supported by agenda setting and better coordination between sectors and between different levels of decision making. The effect of direct cooperation is stronger. Territorial cooperation at various levels has been identified as a suitable mechanism to support a sound development of areas influencing each other. Incentives from one governmental level to another can be linked to the processes, thus serving as the necessary carrot to secure the active engagement of stakeholders. Potentials and fragilities serve as guidelines for the use of different funding sources.

Finally, Böhme/Eser/Gaskell et al. (2008) identified *key principles in support of the implementation of territorial cohesion* such as flexibility and openness of processes as regards the involvement of stakeholders and governance structures. Alternatively, any bottom-up – top-down processes should be guided by the principles of subsidiarity. Tacit knowledge and the potential of the human capital in an area are key aspects that can contribute to successful processes. It is useful as well to consider a lean bureaucracy in an environment of shared competences guided by the principle of proportionality. A review of competences and administrative efforts would be appropriate in the wake of introducing Territorial Cohesion into this framework.

Thoughts about communication and governance processes, promoting the development of strategic goals, and long-term modifications of the conceptual understanding of the term of 'territorial cohesion' are particularly relevant for integrating territorial cohesion into EU sector policies. In conclusion, horizontal coordination is a key dimension of territorial cohesion.

This reference framework in a nutshell provides us with the radar or binoculars to watch out for relevant coordination mechanisms in the context of territorial cohesion.

### 3 Coordination mechanisms at the EU level from an intergovernmental and an EU perspective

For a discussion of existing coordination mechanisms at the European level, the focus must first be on the approach currently used to implement the Territorial Agenda 2020 and its ambitions for a better coordination by consecutive EU presidencies in an intergovernmental approach in cooperation with the European Commission. The brief description shows that the 'Territorial Agenda approach', as a purely intergovernmentally driven process, does not enfold the expected momentum. Therefore, further emphasis is set on other relevant coordination mechanisms provided at the EU level. In this context, EU Cohesion Policy is excluded because it is being dealt with in a separate article (see Karl/Demir in this volume). Given the nature of EU policy processes and formulations, the following discussion remains rather abstract and does not have the same level of concreteness as the case of Luxembourg presented later on.

#### 3.1 The intergovernmental approach of the Territorial Agenda

When it comes to policy making linked to territorial cohesion at the European level, there are various approaches and mechanisms for both vertical and horizontal coordination. In what follows we will only address a few selected approaches to provide a flavour of the richness of approaches and their varying effects.

A prominent example for this richness with regards to territorial cohesion is the Territorial Agenda for the European Union and its more recent version, the Territorial Agenda 2020. The 'Territorial Agenda of the European Union', adopted in May 2007, was followed by an agreement on the Action Programme in the second half of 2007. In subsequent years, various EU Presidencies have made considerable efforts to develop the territorial policy agenda and implement the agreed Action Programme. Already in 2009, the Hungarians started working on the revision of the Territorial Agenda. The main focus was firstly on updating and revising the evidence document on the Territorial States and Perspectives, followed by an evaluation of the Territorial Agenda and its related work. Based on these efforts, a new policy document, the 'Territorial Agenda 2020', was elaborated. It promotes the following priorities (TA 2020 2011, 6f):

1. *Promoting polycentric and balanced territorial development* as an important precondition for territorial cohesion and a strong factor in territorial competitiveness;
2. *Encouraging integrated development in cities, rural and specific regions* to foster synergies and better exploit local territorial assets;
3. *Territorial integration in cross-border and transnational functional regions* as a key factor in global competition, facilitating the better utilisation of development potentials and the protection of the natural environment;
4. *Ensuring global competitiveness of the regions based on strong local economies* as a key factor in global competition, preventing the drain of human capital and reducing vulnerability to external development shocks;
5. *Improving territorial connectivity for individuals, communities and enterprises* as an important precondition for territorial cohesion (e. g. services of general interest), a strong factor in territorial competitiveness and an essential condition for sustainable development;
6. *Managing and connecting ecological, landscape and cultural values of regions*, including joint risk management as an essential condition for long term sustainable development.

Although the 'Territorial Agenda 2020' properly highlights the territorial challenges and the potentials for EU territories while bringing relevant territorial priorities to the EU political agenda, its implementation depends on the goodwill of different EU bodies and national actors. One of the major features of the Territorial Agenda is the cross-sectoral dialogue necessary to accommodate the territorial dimension of policy making. This applies to all levels of administration and policy making. Various initiatives have been undertaken in this respect at both the EU and national level.

Experience, however, illustrates the challenges faced in making progress at the political level. The French Presidency in the second half of 2008 was very ambitious. The main focus was on the dialogue with other sectoral policies at the EU level, with a particular emphasis on discussing the territorial dimension of EU Cohesion Policy. The highpoint of this was the ministerial meeting and conference with a high profile in Marseille. The intention was that the ministers responsible for territorial cohesion should issue recommendations to other policy sectors on the integration of territorial cohesion into their respective policies. Despite many efforts and a lot of political weight put into this by the French Presidency, the outcome did not live up to their expectations. This was mainly because the other national planning ministers were hesitant to make concrete proposals to other sectoral policies and, therefore, could not back France with the necessary levels of commitment.

The Belgian Presidency in the second half of 2010 made a particular effort to actively support the implementation of the Territorial Agenda by reaching out to sectoral policies, strengthen the link with urban matters and improve the use of existing communication tools. In addition to the usual meetings and the general support for a revision of the Territorial Agenda, they organised the first Territorial Agenda Annual Conference on 28<sup>th</sup>-29<sup>th</sup> September 2010 under the motto of "Territorial Cohesion in Practice: the Contribution of the EU Transport Policy".

The aim was to raise awareness of the territorial dimension of various EU policies among stakeholders, outsiders and sectors. Its purpose was to initiate a dialogue about the Territorial Agenda with key players responsible for the design and implementation of the EU Common Transport Policy. Various prominent politicians, high-ranking officials and experts took part in the event. In terms of policy content, the importance of the specific objectives of the EU Transport Policy, including the promotion of intermodality and interoperability as well as accessibility of the European continent, was stressed. Its contribution to the attainment of other policy objectives of major relevance for EU territorial cohesion, such as the improvement of accessibility and connectivity at the regional level, was emphasised as well. Participants discussed the extent to which these political breakthroughs could be reflected in the revised Territorial Agenda and capitalised upon for its future implementation.

Much attention was also paid to governance issues and decision-making mechanisms. It was stressed that field action and tangible results were urgently needed to make of EU territorial cohesion more than an abstract ideal. Preference should be given to "umbrella financial instruments" (structural funds, Euro-bonds, European Investment Bank investments) over sector-related instruments (such as a European Transport Fund for example). Transport infrastructure operations should be subject to Territorial Impact Assessment (TIA), but this should not involve bureaucratic procedures. A strong case was made for the involvement of local and regional authorities, whose ownership of decisions should be secured. The question of formal decision making at the EU level on territorial cohesion issues was also raised, including the practical implications of the subsidiarity principle. Promoting territorial integration through cross-border and transnational cooperation, including the elaboration and implementation of integrated cross-border or macro-regional

strategies, could also prove to be of much help. The conference raised interest, but real, tangible results could not be detected.

The subsequent Presidencies tried to reinforce the efforts and prepare a new policy document. In this context, the Spanish Presidency issued a report on urban and rural narratives and spatial development trends in Europe – in fact, further homework which, however, lacked further communication.

The Polish EU Presidency in 2011 undertook substantial efforts to move forward the coordination issue. A particular focus was put on territorial objectives and future EU Cohesion Policy, respectively on strengthening the territorial dimension of the Europe 2020 Strategy. Indeed, very ambitious with regards to the Territorial Agenda 2020, they commissioned a background report (Böhme/Doucet/Komornicki et al. 2011) and drafted an issue paper as well as a roadmap for the implementation of the Territorial Agenda that consists of concrete actions aimed at the EU and Member States with the objective of integrating the territorial approach into EU policies in the course of delivering the 'Europe 2020' strategy. The policy options of the Polish Issue Paper covered:

- Strategic programming based on territorial approach principles for a relevant priority-setting
  - Territorially-sensitive diagnosis for a more tailored policy response
  - Focusing on territorially legitimised priorities to get actors of growth involved
  - Coordination of policies for less costly EU policy making and implementation
  - Europe 2020 strategy equipped with a territorial pillar to better implement EU policies
  - More territorialised analysis for a better configuration of 'who does what and where'
- Institutions and knowledge to 'make things happen'
  - Shifts in decision-making processes to support the efficient interaction of policies
  - Environment conducive to knowledge sharing for the best use of territorial potentials

With the exception of the efforts undertaken by the French and the Polish EU Presidencies, it appears that actual dialogue with other EU sectoral policies never really took off. The intergovernmental cooperation related to the Territorial Agenda has a tendency to talk among friends about the need for more dialogue and coordination with other sectors. However, despite a series of policy statements and a considerable amount of territorial evidence to support such dialogues such as by the ESPON Programme<sup>2</sup>, they are rarely happening.

The findings and arguments of the review carried out by the Swedish Presidency in 2009 prevail. There is a need to renew political momentum, strengthen the leadership and coordination of the activities, and look more proactively for the dialogue with other sectoral policies. With regards to horizontal coordination, the Swedish Presidency Report concluded that (Böhme 2009):

---

<sup>2</sup> ESPON is an Interregional Network Programme financed under the European Territorial Cooperation Objective of the European Structural Funds devoted to support territorial policy making by territorial evidences ([www.espon.eu](http://www.espon.eu)).

- “To further the implementation of the Territorial Agenda and strengthen the cross-sectoral approach it may be good to start with those aspects closest at hand. More emphasis on the coordination and timing of policy events and meetings during a Presidency, [...]. [...]
- Clear emphasis should be given to influencing future Cohesion Policy both at the European and national level. [...] concerted action in respect of the highest decision making level within DG Regio may prove to be a useful strategy here. [...]
- As for other EU policy sectors, the identification of key arguments and the timing of strategic dialogues remain fundamentally important. Primary priority should be given to the identification of events and policy developments at which the importance and ‘added value’ of the territorial dimension can be presented [...]. [...]
- [...] the need for a better level of exchange between the Member States on what they actually do at the national level to strengthen cross-sectoral dialogue [...].”

### 3.2 Territorial coordination function at the EU institutional level

The following elements are existing coordination mechanisms, which, however, do not cover the territorial dimension of coordinating sector policies. A promising approach would be to consider the territorial dimension from these perspectives.

#### 3.2.1 Horizontal policy coordination within the European Commission by inter-service consultations and impact assessments

An EU policy proposal is not a mere document. Indeed, it is a file that contains various pre-defined elements, i. e. the legislative act, a memorandum on the context of the decision, the results of the impact assessment, the ex ante evaluations, financial information, the results of the inter-service consultation, a draft press release and a ‘citizen summary’. The preparation of such a file involves both formal and informal internal coordination procedures, and sometimes even the consultation of external stakeholders.

With regards to the issue of coordination, we want to highlight two aspects included in a new policy proposal. From a process and governance perspective, the inter-service consultation is of high interest, and with regard to evidence-informed policy making the impact assessment is very important.

In general, before a Directorate General proposes new initiatives, it assesses the potential economic, social, and environmental consequences it may unfold. A Commission Impact Assessment consists of a set of logical steps, supporting the preparation of evidence on the advantages and disadvantages of possible policy options by assessing their potential impact. It follows an integrated approach assessing the potential impacts of new legislation or policy proposals in economic, social and environmental fields. This impact assessment system consists of a balanced assessment of all impacts and is underpinned by the principle of proportionate analysis, whereby the depth and scope of an impact assessment, and hence the resources allocated to it, are proportionate to the expected nature of the proposal and its likely impacts (European Commission 2012).

As underlined in previous publications (Böhme/Eser 2008), the key to the impact assessment is not only the structure but also the procedure, which not only involves the Commission services but also other stakeholders. The procedure as a constitutive element is first defined in a roadmap for the annual policy strategy of the Commission before the assessment is started.

The review of reports, presented as an annex to each of the Commission's acts, so far reveals the rather pragmatic approach to impact assessments. As a rule, reports stay within the range of 20-40 pages and for this reason the analysis cannot be too elaborated, in particular taking into account the scope of the issues to be covered. The Commission impact assessment is clearly an *ex ante* assessment tool that – according to the ambitions identified in practice – offers a systematic approach with the potential to function as an eye-opener. As will be mentioned later on, there is also a debate on a possible territorial impact assessment tool.

### 3.2.2 Vertical policy coordination via parametric governance

European policy making does not only involve the coordination between different policy sectors, but to a large extent also the coordination between different levels of policy making. This ranges from the local to the global level. The most important instruments for coordination within the European Union are (a) legal instruments (e. g. EU regulations<sup>3</sup> and directives<sup>4</sup>), (b) funding instruments (e. g. Common Strategic Framework Funds), and (c) agenda setting and recommendations.

In this context, we would like to briefly highlight the dimension of parametric governance as one form of informal vertical coordination and the EU Structural Funds as a formal dimension. Informal coordination via parametric governance is based on the idea that a clear differentiation between objectives, implementation and the choice of means can contribute to a more efficient and effective solution of complex tasks. This means that the objectives are agreed between different levels of a hierarchy or partners, whereas implementation details and the choice of measures belong to the autonomy of the implementing bodies. An assessment carried out a certain time after implementation only addresses whether the objectives have been achieved or not. Depending on the agreement between the partners, the achievement or non-achievement of objectives might imply certain consequences.

A widely known example of this kind of parametric governance is the Kyoto protocol, but other EU policies also make use of the method known as the 'Open Method of Coordination' (OMC), which represents a form of parametric governance. The most prominent example of EU policies with a vertical coordination following the idea of parametric governance is the Europe 2020 Strategy.

In the case of Europe 2020, the overall objectives of smart, sustainable and inclusive growth have been translated into a number of key indicators with fixed targets for every Member State. The single targets for every Member State have been negotiated between the specific Member State in question and the EU Commission. How the Member State achieves the targets remains up to the national policy bodies. The governance is mainly exercised via a rigorously applied European monitoring system, indicating to what degree the set targets are achieved. Although the target year is 2020, the Commission publishes a report every year on the progress made by individual Member States on each of the agreed indicators. This is followed by a series of recommendations for the Member States.

The study by Zillmer/Böhme/Lüer/Pflanz/Radvánski (2012) analysed the Europe 2020 strategy as an example of parametric governance and its implementation in Germany, and underlines the importance of the territorial dimension of the implementation of Europe

---

<sup>3</sup> EU regulations are binding in their entirety and directly applicable in all Member States.

<sup>4</sup> EU directives bind the Member States as to the results to be achieved; they have to be transposed into the national legal framework and thus leave margin for manoeuvre as to the form and means of implementation.

2020, which can be supported by a stronger focus on parametric governance mechanisms (including sub-national levels). Furthermore, the study shows in the case of Europe 2020 how parametric governance can contribute to a territorially differentiated implementation of the overall European objectives, noting, however, that the risk exists that the policy objectives of territorial cohesion are counteracted. In conclusion, a good vertical coordination of policies is not necessarily suitable for achieving territorial cohesion.

### 3.2.3 Coordination function at EU Council level

Experience with the Territorial Agenda shows that the non-binding character of intergovernmental cooperation and of documents regarding the territorial dimension of EU policies leads to rather fragile implementation processes in the Member States and at the EU level. As a result of the rather weak coordination power of intergovernmental cooperation, there are also considerations to strengthen the coordination by shifting tasks to the level of the EU General Affairs Council.

A transformation of current informal structures into formal ministerial meetings and Council decisions on territorial cohesion has been suggested, for example by the EU Parliament in its opinion on the 'Green Paper on Territorial Cohesion' (European Commission 2008), the Committee of the Regions in its opinion on the Fifth Cohesion Report (European Commission 2010a), in the Barca Report (Barca 2009), and in the work of the Territorial Agenda 2020 Task Force on decision mechanisms in the field of territorial cohesion.

The macro-regional strategies for the Baltic Sea Region (European Commission 2009) and the Danube Region (European Commission 2010b) have already shown that territorial matters can be dealt with by the General Affairs Council. So, why should it not be possible for the General Affairs Council to address territorial issues on a regular basis and even adopt a strategic framework document on the territorial development of the EU (Böhme 2011)?

There is a need for a stronger dialogue on the territorial impacts of policies, territorial preconditions for policies, and territorially differentiated policy making. Such a dialogue is needed across policy sectors both at the European level and in the Member States. In this respect, the Council could initiate such a dialogue or decide upon and monitor corresponding coordination mechanisms. A General Affairs Council adopting and monitoring a long-term and strategic framework document on territorial development might strengthen the territorial dimension and raise the work on territorial cohesion to a new level. The coordination power of this mechanism is rather high, not to say the highest.

## 3.3 Conclusions on the coordination at the European policy level

Territorial cohesion as a European-level policy objective is dwelling on ideas for horizontal and vertical coordination. However, the review of relevant tools and approaches presents a rather disappointing picture.

When it comes to formal European Commission approaches, the inter-service consultation and the Commission Impact Assessment for new EU policy proposals are the main mechanisms available as formalised steps improving horizontal coordination. In practice, these instruments only serve as an eye-opener or early warning system for potential conflicts between policy areas. Furthermore, their territorial dimension is relatively weak in the overall framework.

In terms of vertical coordination, parametric governance and the Open Method of Coordination are frequently used for EU policies not directly linked to legislative instruments or funding opportunities. The example of the Europe 2020 Strategy shows that this instrument is also relatively weak. Furthermore, it illustrates that improved vertical coordination is not necessarily working in favour of territorial cohesion. Territorial cohesion is not only about coordination; it needs to come together with certain policy objectives.

Another potential coordination instrument discussed at the EU level are the EU Structural Funds, which present a different modus of vertical coordination that could be a rather powerful instrument in that direction (see Karl/Demir in this volume) as it combines territorial strategic programming with integrated investment measures, on a voluntary base however. Potentially, they could also contribute for horizontal coordination. How far the rigid sector design of future investment priorities challenges any ambitions to horizontal coordination or integrated regional development has yet to be proven by the practice of implementation.

Moving from the statutory framework of the EU to the informal intergovernmental cooperation, the case of the Territorial Agenda and its implementation illustrates high aspirations for better coordination, both horizontally and vertically. However, results are by far not living up to the expectations. And yet, the role of this cooperation should not be underestimated when it comes to the stepwise coordination of territorial policy objectives between Member States.

The review concludes with considerations about shifting policy coordination linked to territorial cohesion to the EU General Affairs Council. This highest instance of EU policy making has been deliberately set up to improve coordination both between different EU policies as well as between EU and national policies. Consequently, there is a belief that a word from this Council could give the fire back to the rather weak approaches discussed before.

At the same time, in 2013 the idea of territorial impact assessments has received renewed attention within some circles of the European Commission. This is expressed, for example, by the Commission Staff Working Document on operational guidance on how to assess regional and local impacts within the Commission Impact Assessment System (European Commission 2013a). The debate on this paper (for example within the Committee of the Regions) acknowledges that assessing the territorial impact of EU policies is at the heart of the idea of territorial cohesion and could facilitate a better coordination of policies.

In any case, there is a problem with the term 'coordination' and the various connotations attached to it. 'Coordination' often implies that there is somebody who coordinates and others who are coordinated, i. e. in a hierarchical way and structure. However, in the European context of territorial cohesion it is rather about dialogue. This implies that coordination is not to be understood in terms of higher and lower levels of hierarchy, but rather as a joint approach of partners meeting on equal footing. The long-term aim is to integrate the objectives of the TA 2020 in various sector policies. This needs targeted and selective information of sectoral policies through constructive cross-sector dialogues. In any case there seems to be a deficit in the integration of the territorial cohesion objective into the overall strategic approach, which, in addition, weakens the possibility to employ stronger coordination mechanisms. We come back to this issue in the final conclusions.

## 4 The territorial coordination mechanisms at the national level: the case of Luxembourg

Territorial cohesion as such is not literally mentioned as a policy objective, but it is the objective of the national planning law in Luxembourg. This is due to the fact that the term was not yet in broad use when the national planning guidance and the legal documents were set up. At that time, the ESDP prepared by the Member States in cooperation with the European Commission (European Commission 1999) was the main repository where other terms, such as ‘harmonious development of the territory’, offered reference points for what is factually understood by territorial cohesion. Therefore, this question is not further deepened in this section and reference is made to section 2 where an account is given on the meaning of ‘territorial cohesion’. The description of the planning system illustrates the territorial coordination mechanisms that have been set up considering the European Approach mentioned in the ESDP (Ministère de l’Intérieur 2003). In comparison to the European approaches, the coordination mechanisms are supported by compulsory instruments allowing for a stronger impact on the ground.

### 4.1 Sketching the national spatial planning and development system

Traditionally, Luxembourg spatial planning is seen in a wider understanding of the French ‘Aménagement du Territoire’ and, therefore, it appears more adequate to talk about development and planning rather than planning in the German sense (Chilla/Schulz 2011a) or the British sense of town and country planning. The spatial planning system in Luxembourg is based on three major laws, i. e. the Act of 30/07/2013 on spatial planning, the Act of 19/07/2004 on the municipal planning and urban development, and the Act of 19/01/2004 on the protection of the environment and the natural resources.

The administrative structure of Luxembourg comprises only two levels: the government at the national level and the municipalities at the local level. At the national level, the Government is the relevant authority for spatial planning (OECD 2007; Eser/Scholtes 2008; Chilla/Schulz 2011b). The Minister responsible for Spatial Planning is currently the Minister of Sustainable Development and Infrastructure. The Ministry of the Interior and for the Greater Region is the supervising authority for the municipalities. Spatial Development and Planning is understood as a process of coordination of all spatially relevant policies on the European, national and local level, but also between the levels. The Ministry of Sustainable Development and Infrastructure is composed of several departments in addition to planning, namely transport, environment, and public building. It is important to mention that the Department of Spatial Planning and Development is involved in the planning processes on the national and local level, but is not responsible for the implementation in terms of financing infrastructural investments.

The municipalities are composed of a Municipal Council and a Board of the Mayor and aldermen; they do enjoy a high degree of autonomy. On the basis of the subsidiarity principle, their objectives and competences are of general character and related to all possible land uses. The municipalities can cooperate and create regional syndicates in order to carry out more efficiently different obligations they are not able to adequately carry out on their own. Usually these syndicates have been constituted to pursue one specific goal, such as waste treatment, creation and management of school infrastructure and local planning.

The Government and the municipalities, each within their own area of competence, determine, through their policies and instruments related to spatial planning, the scope and framework for private sector activities. Both can purchase and expropriate land for public infrastructure purposes. At the national planning level, the role of the Government is predominant in economic development, rural planning, major public works, infrastructure projects, and environmental protection. The municipalities play an important role in the fields of local development, town planning and urban regeneration.

The Act of 21/05/1999 is the legal instrument that enables the Government to influence spatial development at the national, regional, and local level. In terms of policy, the law emphasises in particular the efficient use of soil, the protection of landscapes, a balanced development of urban and rural structures (Diederich 2011), as well as new tasks such as the contribution to the implementation of cross-border and interregional cooperation and the protection against natural risks. It introduces the concept of sustainable development as the basic orientation of spatial planning and it seeks to improve horizontal coordination at the national level and vertical coordination between the Government and the municipalities. Last but not least, it allows the Government to override the municipal autonomy in case of divergences between local and national interests by imposing Guiding Sector Plans or Land Use Plans.

In addition to planning activities in the narrow sense, the coordination function of the Minister responsible for spatial development and planning also covers the participation in defining large-scale public projects of national character in order to accomplish the planning objectives. Moreover, the law further develops the concept of regional planning as an important approach supporting the implementation of sustainable development. Two main policy-oriented reference documents are elaborated under the auspices of the Planning Minister:

The so-called '*Programme Directeur*' (national spatial planning programme) (Ministère de l'Intérieur 2003). This guiding programme, revised in 2003 and valid for at least the next 10 years, sets out the spatial objects for Luxembourg and provides examples on how these objectives could be implemented. It is a policy paper for sustainable development, a tool for spatial coherence and the application of the major principles of spatial planning, and lines out the thematic directions of territorial policy. The '*Programme Directeur*' describes the coordination of the aims of the Guiding Sector Plans and defines the principal spatial development guidelines according to the objective of sustainability. It is a non-binding document that guides the approaches and decisions of the Government and the local authorities.

The *Integrated Transport and Spatial Development Concept for Luxembourg (IVL)* (Ministère de l'Intérieur 2004), adopted by the Government in 2004, offers guidance with a planning horizon of 2020 on how to translate the spatial planning principles in the fields of transport, settlement, and landscape development. The IVL offers the specification of the '*Programme Directeur*' on the basis of trend analyses, scenarios and impact studies, and was elaborated in cooperation with six ministries (Interior, Transport, Public Building, Environment, Economic Affairs, Housing), enfolding a cross-sectoral coordination process. This also includes the definition of six pilot actions integrating transport, spatial development and urban development, which are implemented by individual conventions between the Ministry at the national level and the municipalities on the local level (see further below).

The IVL represents a very pragmatic approach to sectoral policy coordination as it is not mentioned as part of the statutory planning process. However, it can be understood as a kind of forerunner of the guiding sectoral plans leading to the proposal of concrete territorial projects that benefit from a territorially integrated approach to development.

## 4.2 The horizontal perspective of coordinating sectoral policies

The mechanisms for the coordination of the spatial dimension in sectoral policies are the so-called *Guiding Sector Plans*, specifying the guidelines of the 'Programme Directeur' and seeking to improve the horizontal coordination on the national level. These plans are elaborated in cooperation with the respective sector ministries, taking the spatial development principles and objectives into consideration and representing the key instrument for the spatial coordination at the national level. More technical Guiding Sector Plans are already finalised for schools and GSM aerials. Currently, the important plans landscape, transport, housing and the economic activity zoning are in the final phase of preparation. The Minister responsible for spatial planning or the Minister responsible for a specific sectoral policy can take the initiative to constitute an inter-ministerial working group for the elaboration of a sector plan. The municipalities concerned by a specific sector plan are consulted in the final stage of the planning and legislative process. The preparation of these sector plans takes place in a joint working process of the Ministry responsible for Planning and the respective sector ministry. The resulting sector plan is a joint proposal of the involved ministries and is submitted by the so-called Council of Ministers (comparable to a cabinet) to the legislative process of the parliament.

These sector plans can be regarded as key instruments for spatial development in Luxembourg. The Guiding Sector Plans are legally binding instruments, exerting a direct impact on the plans at the regional or local level. As all sector plans are elaborated in the spirit of the 'Programme Directeur', an important territorial coordinating function from a horizontal perspective with regards to sector policies is apparent.

The planning law also promotes so-called *Guiding Regional Plans*, offering the interface between the Guiding Sector Plans, covering the whole country with a sectoral perspective. A mixed working group, including representatives of the Government and the municipalities concerned, sets up a Guiding Regional Plan. However, these planning processes, apart from some preparatory studies, have not been systematically started yet as they are in discussion to be abolished. Currently, the regional plans of the Southwest and the Centre (around the capital) progress the fastest, proving the importance of coordinating the activities of municipalities at the regional level. The municipalities may form regional, multi-sectoral syndicates in order to implement the measures of the common action programme. The obligation to prepare regional plans in public discussion could become a threat for the usefulness of the plans, as sector plans are already quite detailed and there is no time to prepare and validate them<sup>5</sup>. In any case, the exercise of involving the municipalities enforced their cooperation and coordination, and has already produced benefits for spatial development in Luxembourg.

## 4.3 The vertical perspective of territorial planning and development

From this perspective, three cases need to be distinguished: direct effects of national planning instruments on municipal planning; conventions between the state and municipalities; and the relation between EU-level territorial development and national instruments.

Regarding direct efforts of national planning instruments and municipal planning<sup>6</sup>, the local authorities are obliged to prepare *Land Use Plans* at the local level (Plan d'Aménagement Général, PAG) and the legally binding *Development Plans* (Plan d'Aménagement Particu-

<sup>5</sup> It is subject to public debate whether these plans should be obligatory or not after the revision of the planning law, as the sector plans appear already detailed enough regarding the size of the country.

<sup>6</sup> With reference to the Act on the municipal planning and urban development (Act of 19/07/2004).

lier, PAP). The Planning Commission of the Minister of the Interior and for the Greater Region supervises both types of plans and is able to refuse them if they do not correspond to the goals of the law. In the case of the Land Use Plans, the Minister organises an independently acting committee for local authority planning consisting of representatives from different ministries and stakeholders who can communicate their opinions on the proposed plan. In the case of the Development Plans, an opinion is provided by the legal service of the Ministry. In the end, all plans must be countersigned by the Minister.

However, the spatial planning law allocates the responsibility to conduct legally binding Land Use Plans on a detailed level for those areas where particular conflicts of interest between different kinds of land uses are apparent. It enables the Government to regulate and modify the legally binding land use on a small scale, defined for example by the municipalities in a specific spatial context (for example flood areas). If the Minister responsible for planning initiates such a planning process, all activities must be stalled until the planning process is finalised. In contrast to the Guiding Sector Plan or the Guiding Regional Plan, the Land Use Plan has a direct impact on the use of different parcels of land and is legally binding on third parties. Therefore the use of this strong instrument needs to be carefully considered and is currently only applied in the case of the development of the area around the international airport Luxembourg-Findel.

In order to promote medium-level planning, the Government supports the municipalities in the rural areas to establish municipal development plans. A similar instrument does not exist yet for the urban areas, but considering the autonomy of the municipalities, they are able to work out an urban development plan that will provide an orientation for the setting up of the legally binding municipal land use plan.

In contrast to the statutory national planning instruments, the so-called Convention areas represent a case-oriented approach to vertical coordination. The objective of the Convention areas is to specify and implement the national strategy expressed in the 'Programme Directeur' and the IVL in cooperation between the national level represented by the Planning ministry and the municipalities concerned (OECD 2007). The IVL has defined six priority projects<sup>7</sup> that lead to five concrete convention areas (Bentz 2011):

- The Nordstad – creation of a development pole in the North of the country;
- Convention Uelzëchdall – development of the corridor between the agglomeration of Luxembourg City and the new development pole in the North;
- AirRegion – development of the municipalities directly neighbouring the airport;
- DICI – development of the southwest of Luxembourg City and neighbouring municipalities (commercial zones, housing development, transport issues, public transport, parking, and slow traffic);
- European Grouping for Territorial Cooperation, Belval Ouest – cross-border development of the reconversion site in the south towards France.

The cooperation process addresses the common strategy building and planning and stretches over many years; none has been closed yet, but have already been in motion

---

<sup>7</sup> The following projects: (a) the development in the area to the southwest of Luxembourg City on the basis of an interactive planning process; (b) a new residential area in the South built close to the public transport network; (c) the regional park for the creation of the 'zone verte interurbaine' (interurban green corridor); (d) the 'Nordstad' development plan; (e) the implementation of region-specific measures in rural regions, such as using farm buildings for new purposes; (f) differentiated projects for inner development of rural and urban areas (Ministère de l'Interieur 2004).

for eight years, which indicates that common development and planning activities, with regards to their long-term perspective, cannot be achieved in a short process. Difficult points are certainly elections, which may change the priorities of municipalities, and certainly the number of partners involved. Beyond all imperatives, the success depends on the willingness of the municipalities to collaborate, as this can hardly be imposed from the top. The function of the Ministry is to follow up on the national priorities. External moderation seems to be important in order to come to a common ownership of the progress and results of the process.

Finally, the vertical perspective also relates to the effects of the EU level on national planning and development instruments. The impact of the TA 2020 and the forerunner ESDP on spatial development and planning in Luxembourg should also be considered. The impact of the ESDP is most visible in the formulation and structure of the 'Programme Directeur', where a direct line can be drawn to the ESDP regarding thematic sector-oriented priorities and governance aspects. The ESDP as well had a considerable impact on national planning law, in particular where a strong emphasis is put on the horizontal coordination of sectoral policies that are implemented via the sector guiding plans and the vertical coordination as explained in the context of the IVL (Eser 2011; Eser/Scholtes 2008).

The impact of the TA of the EU and its revision, the TA 2020, are of a more indirect nature than new national planning documents or laws. The Planning Ministry was using the approach of the TA when commenting on national strategic documents as, for example, the National Strategic Reference Framework for the Structural Funds period 2007–2013 or the national reform programmes in the framework of the Lisbon/EU 2020 Strategy. The use of this kind of voluntary European guidance in the national context can be also observed regarding urban policy.

#### 4.4 Conclusions on the coordination at the national level

The overview of the national level suggests that the coordination mechanisms are most effective where the parties concerned, being it two sectoral policies at the national level or a convention between the national level and the municipalities concerned, are directly participating in a specific coordination mechanism, and where this mechanism includes a *contractual* or *compulsory element*. The question is why does this approach work out? At this point, we have to make reference to the subject of territorial cohesion as a policy objective. Looking at the policy content such as the objectives or priorities of the 'Programme Directeur', it is obvious that these are to be interpreted in a certain context. This means that territorial objectives need to be reflected in the context of sectoral policies. With regards to municipal development, territorial objectives need to be reflected in the particular local context of the municipalities concerned, in particular when issues are dealt with where the national sectoral policies have to be activated in coordination with efforts at the local level. This, for example, is happening in the Convention areas, where a contract is concluded by which all actors involved commit themselves to finding a common solution. The latter coordination mode is particularly important in those cases where it is not enough to simply define a framework for the municipal planning activities. This is particularly relevant for the relationship between the 'Programme Directeur' and the land use and development plans where the commission of the Ministry of the Interior simply checks whether these plans are in conformity with the national planning guidance.

Furthermore, regarding the national sectoral policy coordination by Guiding Sector Plans, it has to be concluded that, firstly, this is a compulsory coordination instrument where the sectoral policy has to enter the dialogue by law, and, secondly, that the plan-

ning preparation process does not start with a simple coordination mechanism but also includes a discussion of the policy objective. Here as well, an important key to the coordination is the discussion of the policy objective in the sectoral context.

## 5 There is a way forward – some lessons to learn

Territorial cohesion depends on a strong sense of coordination and policy integration. However, the main stakeholders of this policy field do not have the instruments and power to bring about the necessary coordination. Therefore, territorial cohesion has to focus on coordination processes from other (sectoral) policies, while being aware that these policies follow their own logic for obvious reasons and may, therefore, have either limited interest in the territorial dimension or are not aware of the added value. We would like to highlight some of these features.

Territorial cohesion is a policy objective that, due to the subject matter, can only to a limited extent be directly implemented by simple regulatory instruments. The core concern is to coordinate sectoral policies because otherwise territorial cohesion would mutate into a sectoral policy itself, in the good and in the bad sense. In the good sense, it would have a more direct impact in a limited field; in the bad sense, it would not have an impact on other policies, thus failing to fulfil its core task of contributing to the coordination of sectoral policies. So, in fact there is a kind of circular reasoning.

Therefore, territorial cohesion can also be defined as a framework that other actors have to comply with because territorial cohesion requires contextual specification in a horizontal and in a vertical direction. In practical terms, this means that a discussion of the policy objectives is important in order to progress on the coordination.

This is also the reason why territorial cohesion does not have its own instruments (and if so, as mentioned, it would become a sectoral policy in the same way as other sectoral policies).

When integrated action is necessary, discursive mechanisms leading to a common action framework appear to be the best choice in order to make coordination happen. However, sticks and carrots, i.e. a development framework and financial incentives, are important framing tools to successfully achieve territorial cohesion. A convincing content alone is often not enough to overcome vertical and horizontal rigidities.

Beyond all, territorial information is a key requirement to support such a discursive approach. An 'evidenced rationale' offers a fertile ground for any compromise between sectoral and territorial objectives, which points at the heart of any coordination mechanisms.

Following Zillmer/Böhme/Lüer/Sauerborn/Harder/Maurer (2012), such constructive dialogues on policy objectives could roughly be sub-divided in four steps:

*Illustration of territorial potentials, obstacles and impacts:* Starting with the illustration how the acknowledgement of territorial objectives and effects can help a sectoral policy to achieve its own aims more efficiently.

*Win-win-dialogue:* Based on the first step the dialogue with relevant sectoral policies should be sought. The focus should be on the question of how a territorial view can facilitate a more efficient achievement of overall policy objectives, such as, for example, outlined by the Europe 2020 targets.

*Territorial issues in the policy cycle:* In a next step, territorial issues can be integrated in the policy cycle, in cooperation with the sectoral policy in question. The centre of attention should be on the formulation of objectives, territorially differentiated and quantified tar-

gets (e. g. for cities and regions) and implementation mechanisms. Furthermore, specific elements of the sectoral policy might be included in the ongoing-territorial monitoring and territorial aspects could be integrated in the evaluation of the sectoral policy.

*Key policy documents as invitation to an interdisciplinary dialogue:* As for example in the case of Germany, the recent national spatial planning report could be the basis for discussion with intensive participation from relevant sectoral policies. The focus should be on finding win-win situations between sectoral and territorial policies, and identifying territorial potentials for and obstacles to achieving the Europe 2020 targets. This would contribute to enhancing territorial dialogues with other sectoral policies as well as the implementation of the Territorial Agenda 2020.

As mentioned before, dialogue is only one part of the story – we have to come back to the questions of sticks and carrots, which are not directly imposing anything but are pushing towards a better and closer coordination. In the first place, the following has to be considered:

- The territorial dimension in any kind of impact assessment;
- The statutory obligation to enter into an inter-sectoral dialogue in the form of inter-service consultation or drawing up common planning documents;
- The Open Method of Coordination as another reference point for a stronger dialogue;
- A territorial reference framework with a sort of veto option from the territorial side in order to enforce territorial cohesion;
- Finally, financial incentives supporting a coordination effort. This is the case for EU Cohesion Policy and Structural Funds, by setting up the strategic framework and offering instruments such as integrated territorial investments.

The reason why the impacts of the mechanisms at the EU level are too weak is that a true dialogue on the objectives of territorial cohesion is still missing, and the elements of compulsory exchange or involvement and of being ‘condemned’ for to success are still lacking. Contractual commitments in the way the example of Luxembourg has proven to be successful by creating Convention areas or imposing common territorial and sectoral planning processes are not in sight at the EU level. A lot can be done at the EU level to improve the situation in that direction, but a final question remains:

Why is territorial cohesion always under suspicion to somehow boss around in the political sphere and in the private sector? The benefit of pursuing this policy objective is, indeed, more often of a public nature. Therefore, territorial cohesion is not automatically *perceived* as an enabling policy but rather a restricting policy. This observation, however, does not necessarily stand in empirical terms. But what is bad about producing a public benefit? It is important to get rid of this negative connotation and to communicate the potential and added value for welfare and other economic subjects. Somehow other policy objectives, such as the environmental objectives, are doing better in this regard, although in practice their restricting impact can be much stronger. This is apparently one of the most pressing issues in the policy field of territorial development: to think about the positive policy messages and to communicate them in a visible and understandable way to the outside world of planners and developers. A well-balanced mix of bringing the policy objectives in place together with a set of contractual and compulsory policy coordination mechanisms seems to represent the most promising approach for a successful territorial coordination mechanism.

## References

- Act of 30/07/2013: Loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire. Luxembourg.
- Act of 19/01/2004: Loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. Luxembourg.
- Act of 19/07/2004: Loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Luxembourg.
- Barca, F. (2009): An Agenda for a reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations.
- Bauer, M. W. (2001): A creeping transformation? The European Commission and the management of EU Structural Funds in Germany 2001. Dordrecht.
- Bentz, M. (2011): Staatlich – interkommunale Kooperationsprozesse im Bereich der Stadt und Regionalentwicklung. In: Chilla, T.; Schulz, C. (eds.): Raumordnung in Luxemburg/ Aménagement du Territoire au Luxembourg. Luxembourg, 191-217.
- Benz, A. (2002): How to Reduce the Burden of Coordination in European Spatial Planning. In: Faludi, A. (ed.): European Spatial Planning. Cambridge, Massachusetts, 139-155.
- Böhme, K. (2009): The EU Territorial Agenda & its Action Programme: How to reinforce the performance. [http://www.eu-territorial-agenda.eu/Reference%20Documents/SE\\_Assessment%20TAEU%20and%20API%20Final.pdf](http://www.eu-territorial-agenda.eu/Reference%20Documents/SE_Assessment%20TAEU%20and%20API%20Final.pdf) (05.03.2014).
- Böhme, K.; Doucet, P.; Komornicki, T.; Zaucha, J.; Świątek T. (2011): How to strengthen the territorial dimension of Europe 2020 and the EU Cohesion Policy. Report based on the Territorial Agenda 2020, prepared at the request of the Polish Presidency of the Council of the European Union. Warsaw.
- Böhme, K. (2011): Possibilities for an institutional anchorage of territorial cohesion. Spatial Foresight Briefing 2011: 2. Luxembourg.
- Böhme, K.; Gløersen, E. (2011): Territorial cohesion storylines: Understanding a policy concept. Spatial Foresight Briefing 2011: 1. Luxembourg.
- Böhme, K.; Eser, T. W. (2008): Territorial Impact Analysis of EU Policies', In: Faludi, A. (ed.): European Spatial Research and Planning. Cambridge, Massachusetts, 43-66.
- Böhme, K.; Eser, T. W.; Gaskell, F.; Gustedt, E. (2008): The Territorial Cohesion Principles – Position paper to the EU Green Paper on Territorial Cohesion. = Position Paper from the ARL 78.
- Chilla T.; Schulz C. (2011a): Das Planungssystem Luxemburgs in der Synopse. In: Chilla, T.; Schulz, C. (eds.): Raumordnung in Luxemburg/ Aménagement du Territoire au Luxembourg. Luxembourg, 328-340.
- Chilla, T.; Schulz, C. (2011b): Das Planungssystem Luxemburgs: Instrumente und Institutionen. In: Chilla, T.; Schulz, C. (eds.): Raumordnung in Luxemburg/ Aménagement du Territoire au Luxembourg. Luxembourg, 48-57.
- Diederich, R. (2011): Objectives de l'Aménagement du Territoire au Luxembourg. In: Chilla, T.; Schulz, C. (eds.): Raumordnung in Luxemburg / Aménagement du Territoire au Luxembourg. Luxembourg, 30-47.
- Dühr, S.; Colomb, C.; Nadin, V. (2010): European Spatial Planning and Territorial Cooperation. London and New York.
- Dyson, K.; Goetz, K. H. (eds.) (2003): Germany, Europe and the politics of constraint. New York.
- Eser, T. W.; Schmeitz, P. (2008): The making of the Territorial Agenda of the European Union: Policy, Polity and Politics. In: Faludi, A. (ed.): European Spatial Research and Planning, Cambridge Massachusetts, 249-270.
- Eser, T. W. (2009): From disparity to diversity – Territorial Cohesion in the European Union. In: Kilper, H. (ed.): German Annual of Spatial Research and Policy 2009. Heidelberg, Dordrecht, London, New York, 19-36.

- Eser, T.W. (2011): Europäische Union, Regionalpolitik und Raumentwicklungspolitik – ein Überblick. In: Chilla, T.; Schulz, C. (eds.): Raumordnung in Luxemburg / Aménagement du Territoire au Luxembourg. Luxembourg, 248-275.
- Eser, T.W.; Scholtes, M. (2008): Raumentwicklung, Regionalpolitik und Landesplanung. In: Lorig, W.H.; Hirsch, M. (eds.): Das politische System Luxemburgs. Eine Einführung. Wiesbaden, 286-309.
- Evers, D.; Tennekes, J.; Borsboom, J.; Van den Heiligenberg, H.; Thissen, M. (2009): A Territorial Impact Assessment of Territorial Cohesion for the Netherlands. The Hague / Bilthoven.
- European Commission (1999): The European Spatial Development Perspective (ESDP). Luxembourg.
- European Commission (2004): Interim Report on Territorial Cohesion. Luxembourg.
- European Commission (2008): Green Paper on Territorial Cohesion – Turning territorial diversity into strength. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee. Brussels.
- European Commission (2009): European Union Strategy for the Baltic Sea Region [COM(2009) 248 final], Brussels.
- European Commission (2010a): Investing in Europe's future. Fifth report on economic, social and territorial cohesion. Luxembourg.
- European Commission (2010b): European Union Strategy for Danube Region [COM(2010) 715 final], Brussels.
- European Commission (2012): Impact Assessment Board Report for 2011 [SEC(2012) 101 final], Brussels.
- European Commission (2013a): Operational guidance on how to assess regional and local impacts within the Commission Impact Assessment System. Commission Staff Working Document [SWD(2013) 3 final], Brussels.
- European Commission (2013b): Eighth progress report on economic, social and territorial cohesion. The regional and urban dimension of the crisis. Luxembourg.
- Faludi, A. (2010): Cohesion, coherence, cooperation: European spatial planning coming of age? London, New York.
- Faludi, A. (ed.) (2007): Territorial Cohesion and the European Model of Society. Cambridge, Massachusetts.
- Kohler-Koch, B. (1996): Catching Up with change: The transformation of governance in the European Union. In: Journal of European Public Policy 3 (3), 359-380.
- Ministère de l'Intérieur (2003): Programme directeur d'aménagement du territoire Luxembourg. Luxembourg.
- Ministère de l'Intérieur (2004): IVL, Integriertes Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept. Luxembourg.
- Monfort, P. (2009): Territories with specific geographical features. = DG Regio Working Paper 02/2009.
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (2007): Territorial Reviews: Luxembourg. Paris.
- Polish EU Presidency (2011): Presidency Conclusion and Roadmap of the informal Ministerial Meeting on territorial Cohesion and Cohesion Policy 25 November 2011, Poznan.
- Rittberger, V.; Zangl, B. (2006): International organization: Polity, politics and policies. Basingstoke, U.K.
- Servillo, L. (2010): Territorial Cohesion Discourses: Hegemonic Strategic Concepts in European Spatial Planning. In: Planning Theory & Practice 11 (3/2010), 397-416.

TAEU – Territorial Agenda of the European Union (2007): Territorial Agenda of the European Union. Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions. Agreed on the occasion of the Informal Ministerial Meeting on Urban Development and Territorial Cohesion in Leipzig on 24<sup>th</sup> and 25<sup>th</sup> May 2007. Leipzig.

TA 2020 – Territoriale Agenda der Europäischen Union 2020 (2011): Territoriale Agenda der Europäischen Union 2020. Für ein integratives, intelligentes und nachhaltiges Europa der vielfältigen Regionen. Gödöllő.

Vester, F. (2002): Unsere Welt – ein vernetztes System. München.

Zillmer, S.; Böhme, K.; Lüer, C.; Pflanz, K.; Radvánski, A. (2012): Umsetzung und Wirkungen der Strategie „Europa 2020“ in deutschen Regionen. = BMVBS-Online-Publikation 24/2012.

Zillmer, S.; Böhme, K.; Lüer, C.; Sauerborn, K.; Harder, V.; Maurer, J. (2012): Territorial cohesion in future EU cohesion policy. = BMVBS Forschungen156.

## Autoren

Dr. **Thiemo W. Eser** ist Dipl.-Volkswirt und promovierte nach Forschungsaufhalten an den Universitäten Birmingham und Glasgow an der Universität Trier mit einer ökonomischen Analyse des Zusammenspiels der europäischen bis zur kommunalen Ebene in der Regionalpolitik in Großbritannien und Deutschland. Nach mehrjähriger führender Tätigkeit in der Forschung an der Universität Trier und Beratung zur Umwelt- und Regionalpolitik, Raumordnung und Evaluation am TAURUS Institut an der Universität Trier ist er seit 2004 im Ministère du Développement durable et des Infrastructures, Département de l'Aménagement du territoire zuständig für europäische Angelegenheiten und vertritt Luxemburg bei der Verwaltungsbehörde des Raumbenennungsnetzwerks ESPON und in Bereichen wie europäische Strukturfonds und territorialer Zusammenhalt. Er lehrt im Masterstudienprogramm und in der universitären beruflichen Weiterbildung der Universität Luxemburg und ist Mitglied der ARL.

Dr. **Kai Böhme** ist Gründer und Geschäftsführer der Spatial Foresight GmbH in Luxemburg. Er hat mehr als 15 Jahre Erfahrung in dem Bereich der europäischen Raumentwicklungspolitik. Neben unterschiedlichen europäischen Organen hat er u. a. die EU-Ratspräsidentschaften von Schweden, Polen und Zypern beraten, sowie Ministerien, regionale und nationale Behörden in unterschiedlichen europäischen Ländern, z. B. in Deutschland, Norwegen, Slowenien, Österreich und Portugal. Nach dem Studium der Raumplanung an der Universität Dortmund hat er in Nijmegen, Niederlande, bei Prof. Dr. Faludi über das Zusammenspiel von nationaler und europäischer Raumentwicklungspolitik promoviert. Er hat für das Sekretariat für Zukunftsforschung und die Z-Punkt GmbH in Deutschland gearbeitet, bevor er nach Schweden ging. Dort hat er bei Nordregio, the Nordic Centre for Spatial Development, verschiedene europäische und nordische Studien bearbeitet. Danach hat er einige Zeit bei der ESPON Coordination Unit in Luxemburg gearbeitet und schließlich die Spatial Foresight GmbH gegründet. Zusätzlich zu seinen Beratungs- und Forschungstätigkeiten ist er assoziierter Assistenzprofessor an der Universität Luxemburg und Gastforscher an der Universität Sheffield (UK) und dem Blekinge Institute of Technology (Schweden). Er ist auch Mitglied der ARL.

Georg Dybe

## Räumliche Koordination von Förderpolitiken – Das Beispiel der „Regionalen Wachstumskerne“ in Brandenburg

### Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Theoretischer Rahmen zur Politikkoordination im Mehrebenensystem
  - 2.1 Horizontale Kooperation – warum und wie wird kooperiert?
  - 2.2 Vertikale Kooperation – im Spannungsfeld von Zentralisierung und Dezentralisierung
- 3 Die Förderung „Regionaler Wachstumskerne“ in Brandenburg
- 4 Beschreibung und Bewertung der Koordination im Wachstumskernprozess
  - 4.1 Horizontale Koordination innerhalb der Landesregierung
  - 4.2 Vertikale Koordination zwischen Landesregierung und Wachstumskernen
    - 4.2.1 Das doppelte Spannungsfeld von Zentralität/Dezentralität und Kooperation/Wettbewerb
    - 4.2.2 Mitwirkungsanreize für die Wachstumskerne
    - 4.2.3 Die Rolle der Landkreise
  - 4.3 Horizontale Koordination auf kommunaler Ebene
    - 4.3.1 Zusammenarbeit der „Mehrlinge“
    - 4.3.2 Horizontale Kooperation mit den Umlandkommunen
- 5 Fazit

Literatur

### Kurzfassung

Die brandenburgische Landesregierung hat vor gut zehn Jahren begonnen, ihre Förderpolitiken neu auszurichten und räumlich auf „starke Standorte“ (sog. Regionale Wachstumskerne) zu fokussieren. Die Wachstumskerne sind die brandenburgischen Standorte mit – im Landesmaßstab – überdurchschnittlichen wirtschaftlichen und/oder wissenschaftlichen Potenzialen. Neben der räumlichen Fokussierung war und ist eine Leitidee des neuen Ansatzes, dass alle entwicklungsrelevanten Politikfelder bei der Stärkung der Wachstumskerne mitwirken. Der Ansatz bringt in horizontaler wie vertikaler Hinsicht eine Reihe von Koordinationserfordernissen mit sich. Dieser Artikel untersucht die Politikkoordination im Rahmen der räumlichen Fördermittelfokussierung mit dem Ziel der Ableitung von

Handlungsempfehlungen für die Politikkoordination. In Bezug auf die Politikkoordination legt das brandenburgische Beispiel nahe, dass eine in ein System interregionaler Kooperation eingebundene Dezentralisierungspolitik und die Zurückhaltung gegenüber Wettbewerbselementen ein guter Weg sind, um die Vorteile von Dezentralisierung und Zentralisierung zu vereinen. Eine Erfahrung ist auch, dass eine räumlich fokussierte Förderstrategie die vertikale Kooperation erleichtert. Die Ausrichtung auf einige Standorte führt zu Komplexitätsreduktion bei der vertikalen Zusammenarbeit. In horizontaler Hinsicht sind sowohl auf Landesebene als auch auf kommunaler Ebene ein starker Koordinator und eine feste Kooperationsstruktur unerlässlich. Aus den Schlussfolgerungen für das Fallbeispiel Brandenburg können andere Regionen Anregungen dazu ableiten, welche Organisationsformen in Bezug auf die Politikkoordination für sie geeignet sind.

### Schlüsselwörter

Politikkoordination – Raumentwicklung – Regionalpolitik – Fördermittel – Mehrebenensystem – Zentralisierung/Dezentralisierung – Wettbewerb und Kooperation – Standortpolitik

### Policy coordination in a spatial context – the example of Brandenburg

#### Abstract

Ten years ago the Brandenburg government has launched a new approach in regional policy: Subsidies were focused on economically strong locations (so called *Regionale Wachstumskerne*, regional growth cores). The growth cores are trans-sectorally supported by all relevant government departments. The idea of spatial concentration entails the necessity of horizontal and vertical coordination. This article investigates the policy coordination within the framework of the growth core strategy. It aims to define recommendations for policy coordination in a regional context. One finding from the Brandenburg case is that vertical decentralisation should be combined with a system of interregional cooperation (i.e. cooperation of the local entities that profit from decentralisation). Because of the resulting reduction of complexity, spatial concentration of subsidies is also a way to promote vertical coordination between a central government and local jurisdictions. In terms of horizontal coordination (i.e. coordination between the ministries of a central government and between different local jurisdictions) a powerful coordinator and a fixed structure of cooperation are vital. Learning from the Brandenburg case, other regions might find suitable forms of organization as regards their coordination policies.

#### Keywords

Policy coordination – spatial development – regional policy – subsidies – multi-level governance – centralisation/decentralisation – competition and cooperation – local economic policy

## 1 Einleitung

In Zeiten knapper öffentlicher Haushalte stehen viele Regionen in Europa vor der Frage, wie die räumliche Entwicklung trotz zurückgehender Fördergelder vorangebracht und unterstützt werden kann. Ein Ansatz dafür ist die räumliche Fokussierung von Fördergeldern, d. h. die gezielte Unterstützung von regionalen Schwerpunkten. In der Regel erfolgt dabei eine Ausrichtung auf wirtschaftsstarke Standorte. Den theoretischen Hintergrund für eine räumlich fokussierte Regionalentwicklungsstrategie bildet nicht zuletzt der aus den 1950er und 1960er Jahren stammende Wachstumspolansatz (Perroux 1955), bei dem die Entwicklung eines Gesamttraumes mittels wirtschaftlich starker Kerne ein wesentliches Element war.

Die räumliche Fokussierung von Fördergeldern ist jedoch nicht nur als regionalökonomische Strategie interessant. Sie hat auch Auswirkungen auf das Verhältnis der beteiligten politischen Ebenen. In föderal organisierten Staaten, aber auch in zentral organisierten Staaten mit kommunaler Selbstbestimmung, ist in der Regel mehr als nur eine politische Ebene an der Regionalentwicklungsstrategie beteiligt. Das bedeutet: Die Entwicklungsstrategie muss im Rahmen eines Mehrebenensystems abgestimmt und koordiniert werden. Im Rahmen dieses Artikels soll daher nicht der ökonomische Erfolg der Fokussierung von Fördergeldern untersucht werden. Es geht also nicht um die Frage, ob bzw. wann sich Standorte besser entwickeln, wenn öffentliche Ressourcen auf sie konzentriert werden, oder wie man die zu unterstützenden Standorte auswählt. Vielmehr soll die Politikkoordination im Rahmen der räumlichen Fördermittelfokussierung betrachtet werden. Es geht also um die Frage, welche vertikalen und horizontalen Abstimmungserfordernisse zwischen verschiedenen Ebenen der öffentlichen Hand die Konzentration von Fördermitteln mit sich bringt. Ziel ist, Handlungsempfehlungen für die Politikkoordination im Rahmen einer räumlichen Fokussierung von Fördergeldern abzuleiten. Dabei stehen folgende Fragen im Vordergrund:

- Wie sieht bei einer räumlichen Fokussierung von Fördermitteln die horizontale und vertikale Koordination der beteiligten politischen Ebenen aus?
- Wie sollte der Abstimmungsmechanismus organisatorisch ausgestaltet sein?
- Inwiefern kann eine Koordination über den Wettbewerbsmechanismus erfolgen, inwiefern sollte eher auf Kooperation gesetzt werden?
- Wie zentral oder dezentral sollte eine solche Politik angelegt sein?

Zur Beantwortung dieser Fragen wird einleitend der theoretische Rahmen zur Politikkoordination im Mehrebenensystem abgesteckt. Dabei wird der traditionellen Unterscheidung zwischen horizontaler Koordination (d. h. Zusammenarbeit zwischen Körperschaften oder Einrichtungen der gleichen gebietskörperschaftlichen Ebene) und vertikaler Koordination (d. h. Zusammenarbeit zwischen Körperschaften oder Einrichtungen verschiedener gebietskörperschaftlicher Ebenen) gefolgt (Benz/Scharpf/Zintl 1992). Bei der vertikalen Koordination stellt sich ergänzend die der konkreten Abstimmung vorgelagerte Frage, ob die Zuständigkeit für eine räumlich fokussierte Regionalentwicklungsstrategie eher zentral oder eher dezentral organisiert sein sollte.

Im Anschluss an den theoretischen Rahmen wird ein Fallbeispiel für eine räumlich fokussierte Regionalentwicklungsstrategie betrachtet: Das Bundesland Brandenburg hat vor einigen Jahren begonnen, die entwicklungsrelevanten Fördermittel aller Ressorts auf wirtschaftlich starke Standorte zu konzentrieren („Wachstumskernstrategie“). Nach der Darstellung der Kernelemente der Wachstumskernstrategie werden die verschiedenen Instrumente dieser räumlich fokussierten Förderstrategie dargestellt und analysiert. Abschließend wird ein Fazit gezogen. Dabei werden Handlungsanregungen gegeben.

## 2 Theoretischer Rahmen zur Politikkoordination im Mehrebenensystem

### 2.1 Horizontale Koordination – warum und wie wird kooperiert?

Das Erfordernis einer horizontalen Kooperation begründet sich aus der Verflechtung der Politikfelder und der Tatsache, dass die Effekte vieler Maßnahmen nicht an Gemeindegrenzen haltmachen. Keim (1998: 302) nennt als Beispiele für (auch) horizontal verflochtene regionale Politikfelder: Wirtschaftspolitik, Verkehrspolitik, Arbeitsmarktpolitik, Wohnungsbaupolitik.

Wegen der Interdependenzen zwischen vielen die räumliche Entwicklung beeinflussenden Themen liegt eine Zusammenarbeit der Akteure und Einrichtungen im politischen System nahe. Ökonomisch kann die Kooperation damit begründet werden, dass die etwas vollständigeren Informationen und die teilweise Internalisierung externer Effekte zu einer effizienteren Lösung beitragen. In Bezug auf horizontale Kooperationen innerhalb einer Gebietskörperschaft gilt es jedoch zu beachten, dass – faktisch oder durch Verankerung in den jeweiligen Geschäftsordnungen – die Ministerien bzw. Ämter in Bezug auf die ihnen übertragenen Zuständigkeiten sich formal häufig nicht abstimmen müssen. Das Ressortprinzip gilt für alle Gebietskörperschaften, von der Europäischen Union über den Bund und die Länder bis hin zu den Kommunen. Sinn des Ressortprinzips ist, dass es eine klare und nach außen erkennbare Zuordnung von Aufgaben, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten in einer Regierung gibt (Dybe/Lange 2009). Das Ressortprinzip ist als Organisationsform der Exekutive damit ein notwendiges Verfahren, um zu politischen Entscheidungen die Transparenz sicherzustellen. Auch für die jeweilige Legislative ist es wesentlich, um zu garantieren, dass Beschlüsse der Legislative von der Exekutive umgesetzt werden. Es begründet die politische und persönliche Ressortverantwortung des Ressortchefs und erlaubt überhaupt erst den Diskurs zwischen Parlament und Exekutive, zwischen Staat und Zivilgesellschaft (ebd.: 127). Ohne die Strukturierung auf Ressortebene wäre weder die Mitwirkung des Parlaments noch die Berücksichtigung von Interessen weiterer Akteure außerhalb des Staatsaufbaus umsetzbar.

Allerdings würde die allein am Ressort orientierte Festlegung der Politik zu einseitigen, wahrscheinlich mit anderen Politikbereichen nicht zu vereinbarenden und damit unerwünschten Ergebnissen führen. Deshalb bedarf das Ressortprinzip mehrfacher Korrekturen. Dabei kann grundsätzlich zwischen auf formalen Regelungssystemen basierenden Korrekturen und anreizbasierten Korrekturen unterschieden werden.

Zu den auf formalen Regelungssystemen basierenden Korrekturen gehören die Richtlinienkompetenz des Regierungschefs und die Gesamtverantwortung der Regierung sowie die in der Geschäftsordnung der Regierung verankerte Beteiligungspflicht unter den Ressorts. Die meisten Landesverfassungen gewähren dem Ministerpräsidenten eine Kompetenz zur allgemeinen und grundsätzlichen Bestimmung der Leitlinie des Regierungshandelns, an denen die Ressorts ihr Handeln orientieren sollen. In ähnlicher Weise sind bestimmte politische Festlegungen an Beschlüsse der Landesregierung, also eine kollektive Willensbildung, gebunden. In den Geschäftsordnungen der Landesregierung ist häufig eine verpflichtende Beteiligung des Landtags oder der kommunalen Spitzenverbände bei Gesetzesinitiativen oder Verordnungen der Landesregierung geregelt.

Zu den anreizbasierten Korrekturen gehören Instrumente wie interministerielle Arbeitsgruppen. Interministerielle Arbeitsgruppen versuchen, die Schnittmengen der vorhandenen Ressortinteressen zu identifizieren. Ihr Kernmechanismus ist ein Miteinander in den Bereichen, in denen sich Ressortinteressen zumindest nicht widersprechen. Durch die geschaffene höhere Transparenz sind jedoch nicht die Schnittmengen besser identifizierbar.

Die Transparenz erleichtert vielmehr Verhandlungsprozesse zwischen Ressorts um Kompensationsgeschäfte.

Die Tatsache, dass Kooperation geboten wäre, bringt nicht zwangsläufig mit sich, dass auch kooperiert wird. Wie die Überlegungen der Spieltheorie (Axelrod 1984) gezeigt haben, führt rationales Verhalten in bestimmten Verhandlungssituationen zu Nicht-Kooperation und nicht zu Kooperation. Die Akteure lassen sich dann auf Koordination ein, wenn eine Win-win-Situation (monetär, aber auch Verteilung von politischer Last) vorliegt und sichergestellt ist, dass diese Win-win-Situation auch erreicht wird. Insbesondere in Situationen mit vielen Akteuren kann ein neutraler, mit Kompetenzen ausgestatteter Mittler das Vertrauen der Akteure stärken, dass sich alle Akteure kooperativ verhalten und so das mögliche wohlfahrtsmaximierende Ergebnis auch erreicht wird.

## 2.2 Vertikale Kooperation – im Spannungsfeld von Zentralisierung und Dezentralisierung

Anders als bei der horizontalen Koordination zwischen Ministerien, bei der prinzipiell gleichberechtigte Einheiten sich entlang ihrer thematischen Zuständigkeit abgrenzen, steht bei der vertikalen Koordination die Verteilung der Zuständigkeit zwischen verschiedenen politischen Ebenen zu ein und demselben Thema im Vordergrund. Damit verwoben ist die Frage, ob für den Fall einer dezentralen Kompetenzansiedlung das Verhältnis zwischen den dezentralen Einheiten eher wettbewerblich oder eher kooperativ angelegt sein sollte (Benz 2004).

Bezogen (auch) auf das Thema Regionalentwicklung legt der fiskalische Föderalismus (Oates/Schwab 1991: 127) nahe, dass die Stabilisierungsfunktion und die Verteilungsfunktion eher bei einer zentralen Gebietskörperschaft angesiedelt sein sollten. Für Zentralisierung sprechen Größenvorteile bei der Herstellung öffentlicher Güter und die Tatsache, dass sich durch eine zentrale Bereitstellung die bezüglich des zukünftigen Bedarfs an öffentlichen Gütern vorhandene Unsicherheit reduziert.

Entscheidungen der Mittelverwendung (Allokation) sollten dagegen eher dezentral angesiedelt sein. Gründe für Dezentralisierung sind die höhere Übereinstimmung mit den Präferenzen der Wirtschaftssubjekte und wettbewerbsbedingte Verbesserungen beim Angebot öffentlicher Güter.

Insofern folgt aus den Überlegungen des fiskalischen Föderalismus, dass politische Zuständigkeiten auf unterschiedlichen vertikalen Ebenen angesiedelt sind. Es resultieren mithin vertikal aufgeteilte Zuständigkeiten und das Erfordernis der verschiedenen Ebenen, sich untereinander abzustimmen.

Ein Weg, um die positiven Effekte von Dezentralisierung und Zentralisierung zu vereinen, ist die Dezentralisierung von wirtschaftspolitischen Kompetenzen und die gleichzeitige Errichtung eines Systems der interregionalen Kooperation (Kincaid 1991: 88). So können die positiven Effekte der Dezentralisierung (wie eine an den Präferenzen der Wirtschaftssubjekte ausgerichtete Politik) mit den positiven Effekten der Zentralisierung (wie der Vermeidung eines Subventionswettlaufs) verbunden werden. Durch Kooperation wird der Frage „Dezentralisierung oder Zentralisierung?“ ihre Schärfe genommen, weil die vorteilhaften Wirkungen von Dezentralisierung und Zentralisierung zusammengeführt werden können. Bei einer interregionalen Kooperation liegen die wirtschaftspolitischen Kompetenzen grundsätzlich auf regionaler Ebene. Die Regionen sind aber in ein gemeinsames Verhandlungssystem eingebunden. Ziel des Verhandlungssystems ist eine räumlich-sektorale Arbeitsteilung zwischen den Regionen. Dadurch kann verhindert werden, dass sich Regionen zu ihrem gemeinsamen Schaden einen Subventionswettlauf liefern.

Auf der anderen Seite ermöglicht interregionale Kooperation aber, dass die Entscheidungskompetenzen auf der regionalen Ebene verbleiben. Eine Region kann somit selbst über den Entwicklungspfad, den sie einschlagen möchte, entscheiden. In die Kooperation können dann auch Überlegungen miteinbezogen werden, wie eine größere Diversifikation der regionalen Wirtschaftsstrukturen und damit eine bessere Arbeitsteilung sowie eine größere Anzahl an möglichen Anschlussentwicklungen erreicht werden kann.

Es ist – solange die Kompetenzen grundsätzlich auf der dezentralen Ebene verbleiben – nicht möglich, dass Interessengegensätze zwischen Regionen vollständig verschwinden: Die Konkurrenz um Kapital und um Einkommen wird bestehen bleiben. Allerdings steht hinter der Idee der interregionalen Kooperation auch gar nicht die Vorstellung, dass die Zusammenarbeit frei von Interessengegensätzen wäre. Der Ansatz impliziert lediglich, dass eine Zusammenarbeit trotz vorhandener Interessengegensätze geboten ist und zum Nutzen aller Kooperierenden sein kann (vgl. Elazar 1991: 65 ff.).

Die Gleichsetzung des kooperativen Föderalismus mit einem „unitaristischen Bundesstaat“, wie sie zum Beispiel von Lammers (2000: 87) vorgenommen wird, erscheint vor diesem Hintergrund etwas einseitig (Dybe 2003). Während in einem unitaristischen Bundesstaat das dezentrale Element schwach ausgeprägt ist, bemüht sich der kooperative Föderalismus, die Vorteile von Zentralisierung und Dezentralisierung zu nutzen. Denn auch der Zentralstaat hat in einem solchen System interregionaler Kooperation seine Bedeutung: Es besteht die Gefahr, dass ohne zentralen Koordinator die Bereitschaft der Regionen zur Realisierung von Kooperationsgewinnen sinkt: Aus der Perspektive einer Region steigt unter den Bedingungen unvollständiger Informationen die Gefahr, dass die anderen Regionen die Kooperationsbereitschaft ausnutzen.<sup>1</sup>

Interregionale Kooperation kann zwar die Konkurrenz verschiedener Teilräume um Einkommen nicht auflösen. Aber sie ermöglicht Konstellationen, in denen Einkommenszuwächse nicht in erster Linie zu Lasten anderer Teilräume erfolgen, sondern aus einer gestiegenen Investitionsbereitschaft folgen.

### 3 Die Förderung „Regionaler Wachstumskerne“ in Brandenburg

Die brandenburgische Landesregierung hat vor gut zehn Jahren begonnen, ihre Förderpolitiken neu auszurichten und räumlich zu fokussieren<sup>2</sup>. Nachdem im September 2004 Landtagswahlen stattgefunden hatten, bot der Beginn der neuen Legislaturperiode den politischen Akteuren Gelegenheit, einen Blick auf die mittelfristigen Entwicklungsperspektiven des Landes zu werfen. Die Faktoren, die dabei in Betracht gezogen wurden, waren u. a.

- der langsame Angleichungsprozess von Ost- und Westdeutschland und die Erkenntnis, dass man für den Aufbau Ost neue Wege gehen muss,

---

<sup>1</sup> Vgl. dazu auch Klodt/Schmidt (1989) zum Zusammenhang von Gefangenendilemma und Strukturpolitik. Für interregionale Kooperation ist also ein (relativ) neutraler Zentralstaat erforderlich (Keim 1998: 297). Er ist zudem in der Lage, weitere Anreize zur Kooperation zwischen Regionen zu setzen. Diese Anreize können infrastruktureller wie finanzieller Art sein. Infrastrukturell müssen die Verbindungen zwischen den Regionen weiter ausgebaut werden, damit von einer Region aus auch die Funktionen, die nicht regional verfügbar sind, schnell erreicht werden können. Finanzielle Anreize für die Kooperation von Regionen können sich auf die Kooperationsinfrastruktur, aber auch auf den vertikalen Finanzausgleich beziehen.

<sup>2</sup> Die nachstehenden Ausführungen beziehen sich auf die Zeit bis 2014. Nach der Landtagswahl im Herbst 2014 hat die Landesregierung beschlossen, den Wachstumskernprozess fortzusetzen, ihn in einigen Punkten aber organisatorisch neu zu ordnen. Für die Bewertung dieser Veränderungen ist es noch zu früh. Sie berühren auch nicht den Kern des Prozesses.

- das Sinken der Zahlungen aus dem Solidarpakt II und das daraus resultierende Erfordernis, durch Stärkung der Wirtschaftskraft die eigene Finanzkraft zu verbessern,
- die Abwanderung von Menschen aus den berlin-fernen Räumen des Landes bzw. die ausbleibende Zuwanderung und die Erkenntnis, dass nur neue Arbeitsplätze die Abwanderung dämpfen und Zuwanderung initiieren können (Landesregierung Brandenburg 2005b: 1).

Alle diese Faktoren haben gemeinsam, dass sie sich (in der einen oder anderen Weise) auf die Stärkung der wirtschaftlichen Basis beziehen. Für den weiteren Prozess entscheidend war die Erkenntnis, dass alle Politikbereiche an der Stärkung der Wirtschaftskraft mitwirken müssen (vgl. oben 2.1). Aus diesem Grunde übernahm innerhalb der Landesregierung die Staatskanzlei die Federführung.

Es wurden – ohne ausschließlichen Charakter – die Politikbereiche benannt, die für die Stärkung der Wirtschaftskraft und zur Förderung der innovativen Kompetenzen besonders wichtig sind. Neben der Wirtschaftsförderung im engeren Sinn waren das insbesondere: Wissenschaftspolitik, Arbeitsmarktpolitik, Verkehrspolitik, Umweltpolitik und Städtebauförderung. Die im engeren Sinn entwicklungsrelevanten Politikfelder sind also in den Prozess eingebunden.

Die Idee, dass alle (entwicklungsrelevanten) Politikfelder an einen Tisch gehören, hat mit der Federführung der Staatskanzlei in der institutionellen Struktur innerhalb der Landesregierung zur Gestaltung des Prozesses ihren Niederschlag gefunden. Dahinter stand die Überlegung, dass der Prozess am besten von einer Instanz gesteuert werden kann, die nicht nur *einer* Fachpolitik verbunden ist. Die Entscheidung kann durchaus auch als grundsätzliche Bejahung des Ressortprinzips und Anerkennung der Existenz von Einzelinteressen von Ressorts verstanden werden (die gleichwohl im Interesse des großen Ganzen koordiniert und abgestimmt werden müssen). Vor dem Hintergrund der oben erörterten Relevanz des Ressortprinzips kann diese Struktur positiv bewertet werden.

Schließlich enthielt die entsprechende Kabinetttvorlage eine Aussage zu den räumlichen Implikationen einer solchen Strategie. Sie machte klar, dass die Neuausrichtung der Förderpolitik mit einer räumlichen Konzentration der Fördermittel auf Standorte mit (auch räumlicher) Ausstrahlungskraft und mit überdurchschnittlichen wirtschaftlichen oder wissenschaftlichen Potenzialen einhergehen müsse. Dahinter standen folgende Überlegungen:

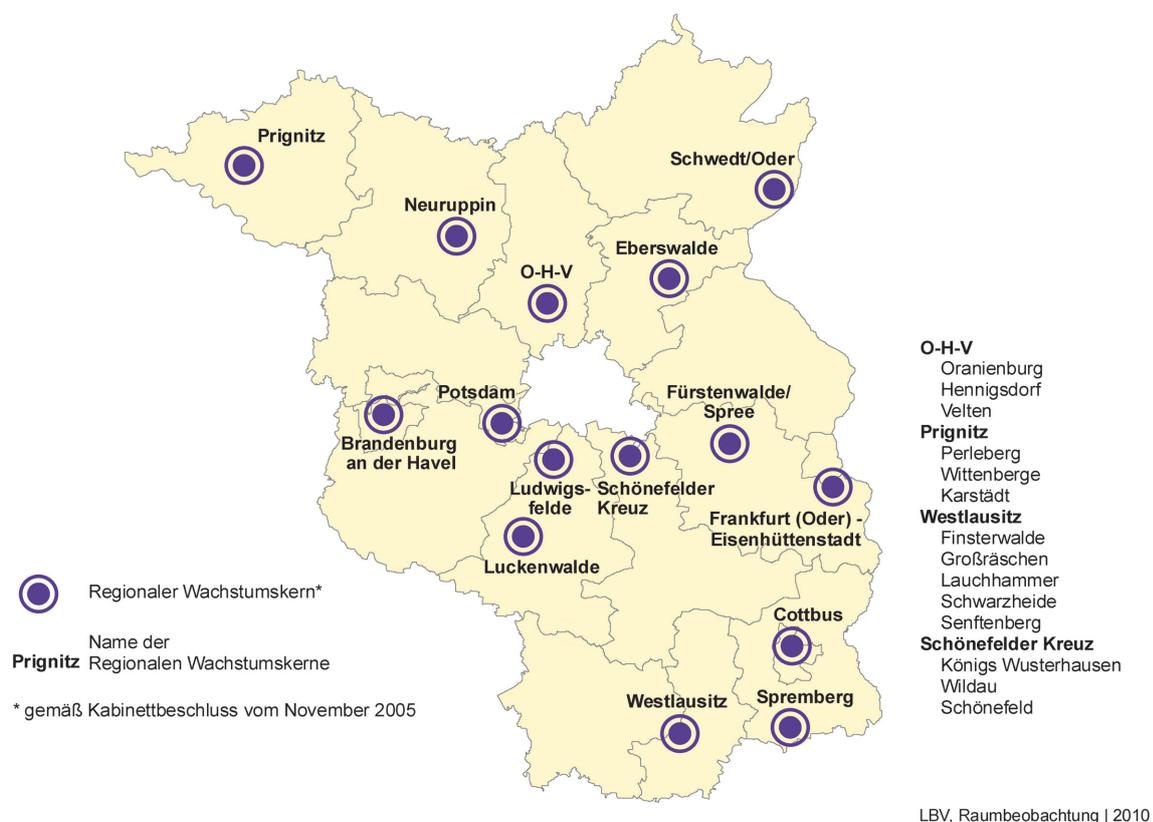
- a) Eine ressortübergreifende Politik der Stärkung der Wirtschaftskraft muss in einem (im Vergleich zu Westdeutschland/Westeuropa) strukturschwachen Wirtschaftsraum wie Brandenburg/Ostdeutschland an den überdurchschnittlichen Potenzialen ansetzen, wenn sie überhaupt eine Chance haben will, das Niveau wirtschaftsstärkerer Räume zu erreichen.
- b) Die räumliche Verteilung der wirtschaftlichen Potenziale wird als kurzfristig nicht zu beeinflussende Rahmenbedingung angesehen.
- c) Eine Verzahnung der Politikbereiche braucht eine räumliche Komponente, da einige Politikfelder mit standortgebundenen Ausstrahlungseffekten einhergehen (z. B. Städtebauförderung) oder anderweitig an den Raum gebunden sind (z. B. Verkehrsinfrastrukturpolitik).

Diese Überlegungen können als Ausgangspunkt einer neuen Raumentwicklungsstrategie des Landes Brandenburg angesehen werden. Hervorzuheben ist, dass man sich durch die Orientierung an den vorhandenen Potenzialen im Raum implizit davon verabschiedet hat, kleinräumig alle Gebiete des Landes gleich zu behandeln. Gleichwohl muss man

die Raumentwicklungsstrategie nicht unbedingt als Absage an die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse interpretieren (Dybe 2006). Denn wenn es gelingt, durch die Profilierung der – im brandenburgischen Vergleich – starken Standorte den Rückstand gegenüber wirtschaftsstarken Räumen in anderen Bundesländern zu verringern, dann wird im über-regionalen Maßstab ein Beitrag zur Angleichung der Lebensverhältnisse geleistet.<sup>3</sup> Auch kleinräumig kann die Stärkung starker Standorte als Orte hoher Arbeitsmarktzentralität positive Auswirkungen auf eine Region in Gänze haben.

Der Prozess mündete in die Festlegung von 15 regionalen Wachstumskernen durch die Landesregierung (Landesregierung Brandenburg 2005a: 6, vgl. Abb. 1). Dabei wurden benachbarte Städte zu einem gemeinsamen Wachstumskern zusammengefasst. Damit wurde nicht nur der schon bisher bestehenden Verflechtung dieser Städte Rechnung getragen.

Abb. 1: Lage der 15 regionalen Wachstumskerne in Brandenburg (LBV 2010)



Grundlage der Festlegung waren die wirtschaftlichen oder wissenschaftlichen Potenziale der Standorte. Die wirtschaftlichen Potenziale wurden aus einer Mischung von quantitativen und qualitativen Faktoren ermittelt: Die Standorte der großen brandenburgischen Unternehmen spielten genauso eine Rolle wie die Zahl der Arbeitsplätze im Verarbei-

<sup>3</sup> Auch mit dem traditionellen Planungsinstrumentarium, wie es in der Festlegung Zentraler Orte zum Ausdruck kommt, harmonisiert der neue Ansatz. Denn Zentrale Orte sollen insbesondere der Sicherung der Daseinsvorsorge in dem von ihnen abzudeckenden Teilraum dienen. Anders als Entwicklungsstrategien muss sich Daseinsvorsorge aber an einem (innerhalb gewisser Bandbreiten) gleichen Zugang zu öffentlichen Gütern im Raum orientieren. Ob es in einem Teilraum ein Krankenhaus oder eine weiterführende Schule gibt, sollte sich nicht nach der Wirtschaftskraft richten. Hier gibt es einen weitergehenden staatlichen Versorgungsauftrag.

tenden Gewerbe der jeweiligen Kommune und die Pendlerbeziehungen. Bezüglich der wissenschaftlichen Potenziale wurden in einem ersten Schritt die Hochschulstandorte (Universitäten und Fachhochschulen) als Wachstumskerne „gesetzt“. Ergänzend wurde geprüft, ob es große außeruniversitäre Forschungseinrichtungen oder Industrieforschungseinrichtungen in Städten ohne Hochschule gibt. Das war jedoch nicht der Fall, sodass de facto die wissenschaftlichen Potenziale mit den Hochschulstandorten identisch waren. Von den 15 Kernen der aus den Kriterien resultierenden Gebietskulisse lagen 5 im berlin-nahen Bereich und 10 im berlin-fernen Bereich.

Widerstand gegen die Gebietskulisse gab es – was nicht überraschen kann – von Städten, die nicht Wachstumskern geworden waren, es aber gerne geworden wären. Auch die (wenigen) Landkreise ohne Wachstumskern protestierten. Da die Festlegung der Wachstumskerne jedoch auf relativ objektiven Kriterien basierte, liefen die Proteste ins Leere. Hinzu kam, dass die Landesregierung den Landtag eng informierte und auch die Wachstumskerne selbst schnell zu Verbündeten der Landesregierung wurden. Die von den Standorten vorzuschlagenden Projekte waren in den ersten Jahren des Wachstumskernprozesses kaum eingegrenzt. Damit die Wachstumskerne – gestützt auf die bei ihnen vor Ort vorhandenen Einschätzungen – selbst entscheiden konnten, welche Maßnahmen der Standortentwicklung am dienlichsten sind, war die Themenvorgabe bewusst allgemein gehalten. Jedes Projekt konnte vorgeschlagen werden, das der Stärkung der wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Potenziale dient. Um den Projekten einen kohärenten Rahmen zu geben, wurden die Wachstumskerne gebeten, Standortentwicklungskonzepte zu erstellen. Aus diesen Konzepten leiteten sich die Einzelmaßnahmen ab.

Die Erfahrungen mit diesem Ansatz waren ambivalent zu bewerten. Positiv war zu bewerten, dass – wie erhofft – die Standorte sich über die erforderlichen Entwicklungsmaßnahmen Gedanken gemacht haben. Das Thema „Standortentwicklung“ hat dadurch im Bewusstsein der kommunalen Akteure an Wichtigkeit gewonnen. Alle Städte in Brandenburg – egal ob Wachstumskerne oder nicht – konzentrierten sich in der Außenkommunikation auf die Darstellung von Stärken ihres Standortes (Landesregierung Brandenburg: 2006). Es war klar: Nicht derjenige bekommt das meiste Fördergeld, der am lautesten seine Bedürftigkeit unterstreicht, sondern derjenige, der eine Entwicklungsperspektive für seinen Standort aufzeigt. Das führte zu einem mentalen Wechsel und besserte das Grundklima für Investitionen in den Wachstumskernen, aber auch im Land insgesamt.

Eine weitere Erfahrung war: Die Wachstumskernstädte konnten für die neue Förderpolitik eingenommen werden. Ihnen war klar, dass ihr Wort Gewicht hat und dass sie die Richtung der Entwicklung ihres Standortes mitgestalten können. Für die Durchsetzung des Förderansatzes im Land war dieser kommunale Rückenwind von großer Bedeutung.

Es war jedoch auch zu beobachten, dass bei den vorgeschlagenen Vorhaben der Anteil an Straßenbauvorhaben deutlich war (Landesregierung Brandenburg 2005b: 6). Diese „Betonlastigkeit“ war überraschend. Denn zu Beginn des Wachstumskernprozesses im Jahr 2005 hatte Brandenburg – wie alle ostdeutschen Länder – bereits 15 Jahre intensiver Nach-Wende-Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur hinter sich. Man hätte also eigentlich erwarten können, dass andere Faktoren als ausgerechnet die Verkehrsinfrastruktur den Engpassfaktor für die wirtschaftliche und wissenschaftliche Entwicklung von Standorten darstellen. Möglicherweise war es aber auch genau jene Schwerpunktsetzung auf den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur, die dazu geführt hat, dass in den Schubladen der Kommunen zu Beginn des Wachstumskernprozesses viele noch unrealisierte Verkehrsinfrastrukturprojekte schlummerten. Diese kommunalen Schubladen haben sich geöffnet, als die Landesregierung die Kommunen zu Beginn des Wachstumskernprozesses aufforderte, Projekte zu benennen.

Nachdem sich im Laufe der Jahre eine Kultur der Zusammenarbeit zwischen Land und Kommunen etabliert hatte, wurden durch die Landesregierung gezielt Themen wie Umlandkooperation, Fachkräfteentwicklung und Innovation in den Wachstumskernprozess eingespeist (Landesregierung Brandenburg 2011: 10). Es wurde deutlich gemacht, dass der Fördervorrang, den die Wachstumskerne genießen, auch eine gewisse Gegenleistung erfordert. Namentlich die beiden Themen Fachkräfteentwicklung und Innovation dienen dazu, landespolitisch relevante Themen in der konkreten Standortpolitik zu verankern. Der ursprüngliche dezentrale Ansatz bekam also eine thematische Flankierung. Allerdings stellen und stellen die Fachkräfteentwicklung und die Innovationspolitik Politikfelder dar, die durch ein breites Spektrum an möglichen Einzelmaßnahmen gekennzeichnet sind. Hinzu kommt, dass für beide Themenbereiche zahlreiche Fördergelder des Landes, des Bundes und der Europäischen Union zur Verfügung stehen. Insofern dürfte es einfach gewesen sein, der Anregung seitens des Landes, die beiden Themen zu bearbeiten, nachzukommen.

## **4 Beschreibung und Bewertung der Koordination im Wachstumskernprozess**

Wie dargestellt, ist die räumliche Fokussierung von Fördermitteln vieler Ressorts auf wirtschafts- und wissenschaftsstarke Standorte ein zentrales Element des Wachstumskernprozesses. Damit einher gehen drei verschiedene Notwendigkeiten der Koordination zwischen politisch-administrativen Akteuren:

- Koordination der horizontalen Kooperation innerhalb der Landesregierung
- Koordination der vertikalen Kooperation zwischen Landesregierung und Standorten
- Koordination der horizontalen Kooperation innerhalb eines Standortes

### **4.1 Horizontale Koordination innerhalb der Landesregierung**

Den formalen Rahmen für die horizontale Koordination setzen die oben dargestellten Instrumente und Festlegungen der Ressorthoheit auf der einen und die Richtlinienkompetenz des Regierungschefs auf der anderen Seite. Abgebildet wird dieses Spannungsfeld in der Geschäftsordnung der Landesregierung.

Der Richtlinienkompetenz des Ministerpräsidenten und dem interministeriellen Charakter der Wachstumskernförderung wurde dadurch Rechnung getragen, dass zu Beginn des Wachstumskernprozesses mittels eines Kabinettsbeschlusses die Staatskanzlei als federführendes Ressort für den Prozess festgelegt worden ist. An dieser Federführung ist bis zum heutigen Tag festgehalten worden. Im Großen und Ganzen hat sich diese Festlegung bewährt. Zum einen wurde durch die Übernahme der Federführung durch die Staatskanzlei das politische Gewicht des Prozesses unterstrichen. Diese Festlegung war ein wichtiges Signal in Richtung der Kommunen, aber auch in den parlamentarischen Raum. Zum anderen kann die Staatskanzlei bei unterschiedlichen Interessen zwischen den beteiligten Ressorts vermitteln. Freilich ist auch die Staatskanzlei nicht frei von Interessen. Aber sie ist doch weniger dicht mit den Politikfeldern verbandelt als ein Fachressort.

Zur federführenden Rolle der Staatskanzlei gehört auch, dass das Ressortprinzip weiter gilt, dass aber das jeweils zuständige Ressort frühzeitig über die beabsichtigten Entscheidungen in Bezug auf standortrelevante Projekte informieren muss. Diese faktische Informationspflicht ist wichtig, um die Auswirkungen einer Ressortentscheidung auf andere Politikfelder in einem frühen Stadium abwägen zu können. Den anderen Ressorts wird so die Möglichkeit gegeben, zu einem Zeitpunkt Stellung zu beziehen, zu dem die Wür-

fel noch nicht gefallen sind. In der Mehrzahl der Fälle hat sich bisher im Endergebnis die Position des für ein Einzelvorhaben zuständigen Ressorts ohne größere interministerielle Diskussionen durchgesetzt (wäre das nicht der Fall, wären wahrscheinlich bald Absetzbewegungen von Ressorts zu verzeichnen gewesen). Der dargestellte Informationsmechanismus ist gleichwohl nicht zu unterschätzen. Denn wenn Standorte berichten, dass es bei einem Vorhaben nicht komplikationsfrei läuft, dann stellt die interministerielle Diskussion von Projekten ein wichtiges Instrument dar, um die Herausforderungen schnell zu klären. Auch kann herausgefunden werden, ob es eher im kommunalen Bereich oder eher auf Landesebene „hakt“.

Neben standortrelevanten Projekten in der Zuständigkeit eines einzigen Ressorts gibt es natürlich auch Vorhaben, an denen mehrere Ministerien mit ihren jeweiligen Förderprogrammen mitwirken müssen (Landesregierung Brandenburg 2009). Ein Beispiel dafür sind Gewerbegebietserschließungen, bei denen die Straßen teilweise öffentlichen Charakter haben, teilweise aber auch auf dem unmittelbaren Areal des Gewerbegebietes liegen. Hier gibt es eine arbeitsteilige Zuständigkeit zwischen Verkehrsministerium und Wirtschaftsministerium. Ein anderes Beispiel sind Landesstraßen, die an Flussdeichen entlangführen (Landesregierung Brandenburg 2013: 3). Hier müssen sich bei Ausbaumaßnahmen das Umweltministerium und das Verkehrsministerium abstimmen.

Zu dieser Art von Vorhaben existierten natürlich auch schon vor Beginn des Wachstumskernprozesses interministerielle Abstimmungsprozedere. In der Regel gab es – und gibt es unverändert – zwischen den jeweiligen nachgeordneten Bereichen und Geschäftsbesorgern der Ministerien (wie Landesbetrieb für Straßenwesen, Landesumweltamt, Investitionsbank) einen Austausch zu den einzelnen Projekten. Der Wachstumskernprozess hat keinen Mehrwert für die Projekte gebracht, bei denen die nachgeordneten Bereiche Vorhaben aus eigenem Antrieb und unter Rückgriff auf ausreichend vorhandene Fördermittel vorangebracht haben. In Zeiten zurückgehender Fördermittel hat jedoch auch die Zahl der Fälle zugenommen, in denen die Form der niedrigschwelligen interministeriellen Abstimmung über die nachgeordneten Bereiche an Grenzen stößt. Denn die Zahl der Fälle, in denen eines der beteiligten Ressorts für das interministeriell zu fördernde Vorhaben keine Gelder bereitstellen kann oder möchte, nimmt zu. Hier hat der Wachstumskernprozess dazu beigetragen, die Situation transparent zu machen und die Klärungsprozesse zwischen den Ressorts zu beschleunigen. Entweder einigt man sich auf die gemeinsame Unterstützung eines Vorhabens, indem dem Vorhaben allseits Priorität eingeräumt wird, oder man einigt sich gemeinsam darauf, ein Vorhaben einstweilen nicht weiter zu verfolgen. Einen Mehrwert bringt der Prozess auch dann mit sich, da er einem Ressort signalisiert, dass es nicht weiter „seinen“ Teil der Gelder für ein interministerielles Vorhaben reservieren muss. In beiden Fällen trägt der Wachstumskernprozess dazu bei, Mittel effizient einzusetzen.

Durch die Zusammenfassung aller standortrelevanten Entwicklungsmaßnahmen in einen einheitlichen Rahmen wurde auch die Voraussetzung für Win-win-Situationen zwischen den Ressorts geschaffen (vgl. oben 2.1). Zum einen steht mit der Staatskanzlei ein tendenziell neutraler Mittler zwischen den Ressorts zur Verfügung, der sicherstellt, dass sich alle Ressorts angemessen in den Prozess einbringen und Vorteile wie Lasten des Prozesses zwischen allen Ressorts verteilt sind. Zum anderen bietet die gemeinsame Betrachtung vieler Projekte in einem einheitlichen Rahmen die Möglichkeit von „Kompensationsgeschäften“ zwischen verschiedenen Vorhaben.

Ein letzter Aspekt der verbesserten interministeriellen Abstimmung soll noch erwähnt werden. Die Bildung der interministeriellen Arbeitsgruppe, der die einzelnen Ressortvertreter über einen längeren Zeitraum angehören, hat Vertrauen zwischen den einzelnen

Ressortvertretern geschaffen und den Blick auf die Ressortinteressen anderer Häuser erlaubt. Interessengegensätze zwischen Häusern lösen sich zwar dadurch nicht in Luft auf. Aber durch das geschaffene Vertrauen können die Ressortvertreter wechselseitig davon ausgehen, dass Interessengegensätze offen ausgesprochen werden und einem transparenten Lösungsweg zugeführt werden.

Die auf Dauer angelegte Zusammenarbeit in der interministeriellen Arbeitsgruppe bringt es auch mit sich, dass die Ressortvertreter zwar als „Anwälte“ ihrer Häuser auftreten. Sie sind aber in der Regel nicht so eng mit jedem einzelnen fachspezifischen Thema verbunden wie der jeweils zuständige Bearbeiter in ihrem Ministerium. Das erhöht die Kompromissbereitschaft zwischen den Ressorts und Interessengegensätze können einfacher einer Verständigung zugeführt werden.

## **4.2 Vertikale Koordination zwischen Landesregierung und Wachstumskernen**

### **4.2.1 Das doppelte Spannungsfeld von Zentralität/Dezentralität und Kooperation/Wettbewerb**

Neben der horizontalen, interministeriellen Koordination ist die Zusammenarbeit zwischen den Standorten und der Landesebene ein zentrales – wenn nicht *das* zentrale – Element des Wachstumskernprozesses. Mit der Anlage des Prozesses wurde und wird versucht, einen vertikalen Koordinationsmechanismus zu etablieren, der die allokativen Vorteile eines Bottom-up-Ansatzes mit den Vorteilen eines Top-down-Ansatzes (Stabilisierungsfunktion und Verteilungsfunktion, vgl. oben 2.2) kombiniert.

Das wichtigste Bottom-up-Element des Wachstumskernansatzes ist, dass die durchzuführenden Maßnahmen von den kommunalen Akteuren und den von ihnen eingebundenen Unternehmen/Hochschulen vorgeschlagen werden können. Hier hat die allokativen Erkenntnis Pate gestanden, dass die Akteure vor Ort die beste Kenntnis über ihre Wirtschaftsstrukturen haben. Die Wachstumskerne haben Standortentwicklungskonzepte aufgestellt, in denen die Gesamtheit der aus kommunaler Sicht erforderlichen Maßnahmen zusammengefasst und begründet worden ist. Mit den Standortentwicklungskonzepten wurden die einzelnen Maßnahmen aus der regionalen Wirtschaftsstruktur abgeleitet. Die inhaltliche Erstellung der Standortentwicklungskonzepte war – getreu dem Bottom-up-Ansatz – eine Angelegenheit der Kommunen. Die Landesregierung verpflichtete sich, jede der aufgeführten Maßnahmen ernsthaft zu prüfen. Die vorgeschlagenen Maßnahmen standen untereinander nicht im Wettbewerb. Vielmehr wurde jede Maßnahme für sich durch die Landesregierung auf ihren Beitrag zur Entwicklung des Standortes hin geprüft. An dieser Stelle einen Wettbewerbsmechanismus zu installieren, wäre nicht zielführend gewesen. Denn die von einem einzelnen Standort vorgeschlagenen Maßnahmen zielten und zielen in der Regel auf verschiedene Fördertöpfe. Dadurch stehen sie untereinander nicht in Konkurrenz. Bei ähnlichen Maßnahmen verschiedener Wachstumskerne (z. B. Gewerbegebietserschließungen) verunmöglichten die sehr unterschiedlichen sektoralen und regionalen Strukturen einen Vergleich der Maßnahmen. Außerdem war es ja gerade ein Kerngedanke des Wachstumskernansatzes, die Gesamtheit aller Maßnahmen an einem Standort zu betrachten und alle entwicklungsrelevanten Förderprogramme räumlich zu überlagern. Es hätte diesen Grundgedanken konterkariert, wenn Standorte zu einzelnen Maßnahmen untereinander im Wettbewerb gestanden hätten.

Dass der grundlegende vertikale Koordinationsmechanismus auf Kooperation und nicht Wettbewerb beruht, kann darüber hinaus auch mit dem Erfordernis zu räumlicher Arbeitsteilung und zur Diversifikation der regionalen Wirtschaftsstrukturen begründet

werden. Denn wenn die Landesregierung Wettbewerbe um die Mittel bestimmter Förderprogramme ausgerufen hätte, hätte sie automatisch die Ziele dieser Förderprogramme übernehmen müssen. Kommunale Kreativität wäre so erstickt worden, da die Standorte dann bereits ihre Projekte auf die Kriterien der Programme hätten zuschneiden müssen. Durch den in vertikale Kooperation eingebetteten Bottom-up-Ansatz konnten die Standorte im ersten Schritt frei von bestimmten Förderprogrammen die aus ihrer Sicht erforderlichen Maßnahmen vorschlagen. Erst im zweiten Schritt wurde dann versucht, für die vorgeschlagenen Maßnahmen – grundsätzliche Sinnhaftigkeit vorausgesetzt – Förderprogramme zu finden. Mit anderen Worten: Die vorgeschlagenen Maßnahmen mussten sich nicht nach bestimmten Förderprogrammen richten – vielmehr haben sich die Förderprogramme nach den vorgeschlagenen Maßnahmen gerichtet.

Ein positives Nebenergebnis war eine höhere Differenzierung der Standortstrategien und somit eine bessere Diversifikation zwischen den Standorten und damit des Landes insgesamt. Für zukünftigen Strukturwandel und die Adaption globaler Wirtschaftstrends ist das Land so besser gewappnet.

Es verbot sich auch aus Sicht der Landesregierung, den brandenburgischen Kommunen die finanziellen Mittel für einen „Wettbewerb der Standorte“ zur Verfügung zu stellen. Erinnert sei daran: Die Maßnahmen in den Standortentwicklungskonzepten bezogen und beziehen sich auf die Verbesserung öffentlicher Güter. Es ist das Grundwesen öffentlicher Güter, in Bereichen zum Einsatz zu kommen, bei denen die Marktlösung nicht effizient ist (Sinn 1998). Ein Wettbewerb der Standorte hätte maximal aus Sicht einzelner Standorte erfolgreich sein können. Aus Sicht des gesamten Landes wäre er nicht sinnvoll gewesen. Das Land darf aber – politisch und auch auf Grundlage der Landeshaushaltsordnung – seine Gelder nur zum Wohle des Landesinteresses (in Gänze) einsetzen.

Betrachtet man die Raumstruktur des Landes Brandenburg, zeigt sich ergänzend eine Zentrum-Peripherie-Konstellation zwischen den berlin-nahen und den berlin-fernen Räumen. Diese unterscheiden sich bei fast allen relevanten Wirtschaftsindikatoren wie Beschäftigungsentwicklung, Arbeitslosigkeit und Unternehmensumsatz. Als im Jahr 2010 der Wachstumskernprozess evaluiert wurde, war die unverändert deutliche Spreizung zwischen berlin-nahen und den berlin-fernen Räumen bei fast allen Indikatoren ein zentrales Ergebnis der Evaluation. Allerdings konnte anhand der Pendlerverflechtung auch nachgewiesen werden, dass die Wachstumskerne Arbeitsmarktzentren für ihr Umland sind und sich diesbezüglich auch verbessert hatten (Ernst Basler + Partner/Regionomica 2010b). Insofern sprach auch die spezifische Raumstruktur Brandenburgs gegen ein Wettbewerbsmodell. Denn Wettbewerb setzt ungefähr gleiche Ausgangsbedingungen voraus. Sind diese nicht gegeben, dann führt ein vertikal initiiertes Wettbewerb zwischen verschiedenen Standorten zur Vertiefung der Zentrum-Peripherie-Strukturen. Angesichts der signifikanten Unterschiede zwischen berlin-nahen und den berlin-fernen Räumen hätte ein das gesamte Land „über einen Kamm scherender“ Wettbewerb nicht der Stärkung der spezifischen Standortprofile gedient.

#### 4.2.2 Mitwirkungsanreize für die Wachstumskerne

Die Tatsache, dass die vorstehend dargestellte Kooperationsstruktur aufgebaut worden ist, bedeutet natürlich nicht automatisch, dass das Angebot des Landes an die Kommunen von den Kommunen auch angenommen wird. Allerdings war schon zu Beginn des Prozesses klar, dass die Kooperationsbereitschaft vorhanden ist. Neben der eindeutig kommunizierten politischen Relevanz des Vorhabens (Federführung Staatskanzlei, siehe oben) war es auch angesichts der Finanzknappheit vieler Kommunen nicht überraschend, dass sie den Wachstumskernansatz mitgetragen haben. Denn er bot die Gelegenheit, auf Landes-

fördergelder bzw. über das Land bereitgestellte Bundes- und EU-Fördergelder zurückzugreifen. Dass die Finanzknappheit wirklich ein die Kooperation befördernder Faktor war, zeigt die Tatsache, dass relativ finanzstarke Wachstumskerne mitunter etwas weniger engagiert den Prozess angegangen sind (Landesregierung Brandenburg 2013: 7).

Neben die Aussicht auf Fördergelder trat im Verlauf des Prozesses ein weiterer Faktor, der die kommunale Kooperationsbereitschaft aufrechterhalten hat. Zunehmend wurde klar, dass die Umsetzung von Vorhaben zwischen Land und Kommunen besser funktioniert als vor Beginn des Wachstumskernprozesses (Landesregierung Brandenburg 2013: 3). Exemplarisch zeigte sich dies zu Beginn der Wirtschafts- und Finanzkrise, als durch die Bundesregierung Fördergelder für Zukunftsinvestitionen der öffentlichen Hand bereitgestellt wurden. Um schnell konjunkturwirksam zu werden, stand für die Umsetzung der Maßnahmen aus dem Konjunkturpaket nur ein relativ kurzer Zeitraum zur Verfügung. Durch die Vorarbeiten und die projektbezogenen Abstimmungen aus dem Wachstumskernprozess gelang es Land und Kommunen relativ schnell, regionalwirtschaftlich sinnvolle Projekte für die Konjunkturpaket-Gelder zu benennen und den Abfluss öffentlicher Fördermittel zu gewährleisten. Unter anderem dadurch wurde klar, dass der Wachstumskernprozess für die Kommunen mit positiven Wirkungen verbunden ist. Die Kooperationsbereitschaft der Standorte blieb so hoch.

Hinzu kam: Je länger der Prozess dauerte, desto intensiver konnte die Landesregierung die Strategien der verschiedenen Standorte beobachten. Im Laufe der Jahre bildete sich seitens des Landes ein guter Erfahrungsschatz bezüglich der Wirksamkeit von einzelnen Maßnahmen heraus. Erfolgreiche Projekte eines Wachstumskernes wurden dadurch – vermittelt durch die Landesregierung – zu Anregungen für andere Wachstumskerne. Die Kommunen bekamen so Hinweise auf andernorts erfolgreiche Projekte. Diese Informationsbereitstellung war ein weiterer Fakt für die Aufrechterhaltung der Kooperationsbereitschaft während des Prozesses.

### 4.2.3 Die Rolle der Landkreise

Ein letzter wichtiger Faktor in Bezug auf die vertikale Kooperation war und ist, dass sich der Wachstumskernansatz an Kommunen richtet – und nicht an Landkreise. Die Ausrichtung des Wachstumskernansatzes auf Städte und Gemeinden brachte es mit sich, dass die Landesebene einen eindeutigen kommunalen Ansprechpartner hatte. Die vertikalen Wege zwischen Land und Kommune waren deswegen kurz. Eine mögliche stärkere Einbeziehung der Landkreise wäre zudem mit dem Ziel der räumlichen Fördermittelkonzentration kaum vereinbar gewesen. Denn auch vor einer möglichen neuerlichen Welle an Kreisfusionen sind in Brandenburg – wie mittlerweile in fast allen Bundesländern der Bundesrepublik – die Landkreise flächenmäßig sehr große Gebilde. Selbst der kleinste Landkreis (Oberspreewald-Lausitz) hat immer noch gut 1.200 m<sup>2</sup> Fläche. Der größte Landkreis, die Uckermark, ist mit knapp 3.100 km<sup>2</sup> der sechstgrößte Landkreis Deutschlands. Weil die Landkreise flächenmäßig sehr große Gebilde sind, fällt es den Verantwortlichen auf der Landkreisebene nachvollziehbarer schwer, eine räumliche Schwerpunktsetzung umzusetzen, die sich an eine oder maximal zwei Kommunen ihres Kreises richtet. Landräte müssen notwendigerweise stärker an alle „Himmelsrichtungen“ ihres Landkreises denken. Hinzu kommt: In Brandenburg sind bei der Kreisgebietsreform in den 90er Jahren gezielt strukturschwache Orte als Kreisstädte bestimmt worden. Das bedeutet: Zwischen der Gruppe der Wachstumskerne und der Gruppe der Kreisstädte gibt es nur eine relativ schwache Überlappung. Ein Landrat aber, der nicht auch an seine Kreisstadt denkt, wäre ein schlechter Landrat. Deswegen kommen die Landkreise als Akteure einer räumlich fokussierten Förderpolitik kaum in Frage.

### 4.3 Horizontale Koordination auf kommunaler Ebene

Neben der horizontalen Kooperation auf Landesebene und der vertikalen Kooperation zwischen Landesebene und Wachstumskernen hat der Wachstumskernprozess eine dritte Dimension der Kooperation: Die Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene.

Bei der Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene sind im Rahmen des Wachstumskernprozesses zwei Fallkonstellationen zu unterscheiden: Zum einen sind von den insgesamt 15 Wachstumskernen 5 Standorte sog. „Mehrlinge“, d. h. sie bestehen aus mehr als einer Kommune (siehe oben 3.). Zum anderen sind alle Wachstumskerne – egal ob Mehrlinge oder nicht – gehalten, mit ihrem Umland zusammenzuarbeiten.

#### 4.3.1 Zusammenarbeit der „Mehrlinge“

Fünf Wachstumskerne bestehen aus mehr als einer Kommune. Diese sog. Mehrlinge wurden bei der Ausweisung der Regionalen Wachstumskerne gebildet. Zu einem Wachstumskern wurden Kommunen zusammengefasst, die räumlich benachbart sind und enge Verflechtungen aufweisen. Der zentrale Indikator dafür waren signifikante Pendlerverflechtungen zwischen den einzelnen Kommunen. Aber auch eine sich abzeichnende kleinräumige Arbeitsteilung (z. B. zwischen einem Wissenschaftsstandort und einem Industriestandort) führte zur Bildung von Mehrlingen. Voraussetzung war jedoch in allen Fällen, dass eine Kommune ein gewisses „Eigengewicht“ an wirtschaftlichen oder wissenschaftlichen Potenzialen aufwies. Wohnstandorte ohne wirtschaftliche oder wissenschaftliche Potenziale wurden nicht Teil von Mehrlingen und damit kein Wachstumskern.

Es gibt es einen Wachstumskern, der aus zwei Kommunen besteht (Frankfurt/Eisenhüttenstadt), drei Wachstumskerne, die aus drei Kommunen bestehen (Perleberg/Wittenberge/Karstädt, Königs Wusterhausen/Wildau/Schönefeld und Oranienburg/Hennigsdorf/Velten) sowie einen Wachstumskern, der aus fünf Kommunen besteht (Wachstumskern Westlausitz, bestehend aus den Kommunen Senftenberg, Schwarzeiche, Großräschen, Finsterwalde und Lauchhammer). Bei den Mehrlingen gab und gibt es das Erfordernis, dass die den Wachstumskern bildenden Kommunen in allen den Prozess betreffenden Angelegenheiten zusammenarbeiten.

Die Bildung von Mehrlingen war eine Entscheidung der Landesregierung bei der Festlegung der Wachstumskernkulisse. Die beteiligten Kommunen wurden bei der Bildung der Mehrlinge nicht einbezogen. Es zeigte sich jedoch schnell: Alle Kommunen waren so froh, zur Wachstumskernkulisse zu gehören, dass sie auf Proteste gegen die Einbeziehung in einen Mehrling verzichteten. So fanden sich benachbarte Standorte mit zum Teil Jahrhunderte alten Nachbarschaftsivalitäten zusammen in einem Wachstumskern wieder. Durch den Wachstumskernprozessrahmen war aber immer klar, dass Kooperation notwendig ist. Es ging vonseiten der Kommunen also nicht um die Frage, ob man kooperieren soll. Im Mittelpunkt stand die Frage, wie man kooperiert.

Alle Mehrlinge standen zu Beginn des Wachstumskernprozesses vor der Herausforderung, ihre Zusammenarbeit zu organisieren. Seitens der Landesregierung gab es für Mehrlinge keine direkte finanzielle Unterstützung zur Organisation der Zusammenarbeit. Allerdings hat die Landesregierung darauf gedrungen, dass sich die beteiligten Kommunen untereinander eng abstimmen. So war schnell klar, dass die Mehrlinge ein gemeinsames Standortentwicklungskonzept vorzulegen haben. Auch mussten die in den Konzepten vorgeschlagenen Maßnahmen einen Effekt für den gesamten Wachstumskern haben. Eigentlich hätte dieses Kriterium einfach zu erfüllen sein müssen. Denn alle Maßnahmen – egal ob von Mehrlingen oder nicht – sollten gemäß dem Grundgedanken des Prozesses eine überregionale Ausstrahlung besitzen. Einen Effekt zumindest für den gesamten (eige-

nen) Wachstumskern zu haben, hätte also für eine vorgeschlagene Maßnahme ein einfach zu realisierendes Kriterium sein müssen. In der Praxis erwies sich dieses Kriteriums jedoch als nicht gar so einfach zu erfüllen. Gerade am Anfang des Wachstumskernprozesses waren in Standortentwicklungskonzepten einiger Mehrlinge die jeweiligen kommunalen Maßnahmen nur aufaddiert worden. Ein Mehrwert für den gesamten Wachstumskern war nicht immer zu erkennen. Mitunter wurde der Ausbau der eigenen Stadthalle zum Konferenzzentrum vorgeschlagen, obwohl eine andere Kommune des gemeinsamen Wachstumskerns über hinreichend Tagungskapazitäten verfügt.

Aus der Anlage des Prozesses (gemeinsames Standortentwicklungskonzept, Benennung von Projekten mit Mehrwert für den gesamten Wachstumskern) resultierte notwendigerweise ein Koordinationsbedarf zwischen den Kommunen. In den einzelnen Kommunen haben die Stadtverwaltungen der beteiligten Kommunen unterschiedliche Formen der Abstimmung gewählt. Die engste gewählte Form der Koordination ist der Abschluss einer Kooperationsvereinbarung. Diesen Weg ist der Mehrling Oranienburg/Hennigsdorf/Velten gegangen (BBG 2006: 23). In der Vereinbarung wurden die inhaltlichen und finanziellen Aspekte der Zusammenarbeit im Wachstumskern geregelt.

Mehrere andere Mehrlinge entschieden sich – als zweitengste Form der Kooperation – für die Berufung eines Wachstumskernkoordinators. Dieser Koordinator entstammte in der Regel der kommunalen Wirtschaftsförderlandschaft. Die Finanzierung erfolgte durch die beteiligten Wachstumskernkommunen. Ein Sonderfall war der Wachstumskern Frankfurt/Eisenhüttenstadt. Dieser verfügte bereits vor Beginn des Wachstumskernprozesses über eine gemeinsame kommunale Wirtschaftsfördergesellschaft. Diese wurde konsequenterweise dann auch mit der Koordination der internen Abstimmung zwischen beiden Städten im Rahmen des Wachstumskernprozesses beauftragt.

Eine dritte, eher lose Form der Abstimmung im gemeinsamen Wachstumskern (die natürlich mit den vorgenannten Formen kombinierbar ist und auch kombiniert wird) ist der rotierende Vorsitz zwischen den Kommunen im Rahmen des Wachstumskernprozesses. Rotierender Vorsitz bedeutet, dass eine der Kommunen – in der Regel für ein Jahr – die organisatorischen Aufgaben zur internen Abstimmung übernommen hat. Damit einher ging und geht, dass über den Bürgermeister der den Vorsitz innehabenden Kommune die politischen Kontakte zur Landesregierung laufen.

Wie sind die verschiedenen Formen der Zusammenarbeit zu bewerten? Über mehrere Jahre beobachtete die Landesregierung neutral die verschiedenen Formen der Kooperation. In jüngeren Berichten zum Fortgang des Wachstumskernprozesses wurde jedoch deutlicher die Einschätzung vertreten, dass ein Koordinator zwischen den Kommunen positiv wirkt (Ernst Basler + Partner/Regionomica 2010a). Das reine Modell eines rotierenden Vorsitzes wurde als nicht ausreichend eingestuft. Damit wurde implizit bestätigt, dass die Schaffung einer neuen Institution der bessere Weg ist, um einen interkommunalen Mehrwert zu schaffen. Dieser Fakt ist auch deshalb hervorzuheben, weil die brandenburgischen Städte – auch die beteiligten Wachstumskernkommunen – im bundesdeutschen Maßstab relativ klein sind (als größte „Mehrlings-Kommune“ hat Frankfurt an der Oder ca. 60.000 Einwohner). Überschaubare Strukturen allein haben aber nicht dazu geführt, dass es zur erforderlichen Tiefe der Abstimmung gekommen ist. Erst der Aufbau einer gemeinsamen Einrichtung vermochte die Kommunen wirklich zu verbinden. Keine Unterschiede in der Kooperationstiefe gibt es dagegen zwischen Mehrlingen mit und ohne formale Kooperationsvereinbarung, sofern diese „nur“ über eine gemeinsame Koordination verfügen.

### 4.3.2 Horizontale Kooperation mit den Umlandkommunen

Einer der Kerngedanken des Wachstumskernprozesses ist, die Entwicklung der brandenburgischen Regionen durch die Stärkung der wirtschaftsstärksten Standorte in den Regionen zu fördern. Dieses kommt bereits in der Wortwahl *Regionale* Wachstumskerne zum Ausdruck. Wachstumskerne sollten Arbeitsmarkt- und Wirtschaftszentren sein – und sind es laut Evaluationsbericht auch (Ernst Basler + Partner; Regionomica 2010b). Diese positive Wirkung auf die benachbarten Gebiete (räumliche Spillovereffekte) würde sich grundsätzlich – zum Beispiel in Form von Einpendlern – auch ohne Kooperation zwischen den Wachstumskernen und ihren Nachbarkommunen entfalten. Entsprechend niedrig gewichtet war das Thema der Zusammenarbeit zwischen den Wachstumskernen und ihrem Umland zu Beginn des Wachstumskernprozesses. In den ersten Berichten der zuständigen Interministeriellen Arbeitsgruppe finden sich kaum explizite Hinweise auf aktive Kooperationen zwischen Wachstumskernen und Umlandgemeinden (Landesregierung Brandenburg 2005a, 2005b). Dieses änderte sich im Laufe der Jahre. Anfangs waren konkrete Projekte zwischen Wachstumskernen und Umlandgemeinden die zentrale Triebkraft für eine verstärkte interkommunale Zusammenarbeit. In den Standortentwicklungskonzepten wurden durch die Wachstumskerne Maßnahmen verankert, die ohne eine interkommunale Abstimmung nicht umsetzbar gewesen wären. Diese Verankerung geschah nicht systematisch. Vielmehr ergab sie sich durch die räumliche Struktur der Projekte. Beispiele dafür sind Straßenausbauprojekte oder die Entwicklung von Verkehrslandeplätzen, die Gemarkungsgrenzen überschreiten.

Im Laufe der Zeit verschoben sich die Akzente der Umlandkooperation. Die projektgetriebene Umlandkooperation „von unten“ wurde durch politische Signale „von oben“, d. h. durch die Landesregierung, ergänzt. Um klar zu machen, dass das gesamte Land von der Entwicklung der Wachstumskerne profitiert, wurden die Standorte ausdrücklich zur Zusammenarbeit mit ihrem Umland<sup>4</sup> aufgefordert. Dadurch sollte auch dem Gefühl in den Nicht-Wachstumskernen, abgehängt zu sein, entgegengewirkt werden. Die Frage der Umlandkooperation hatte und hat also auch eine deutliche politische Komponente.

Die Landesregierung unterstützte die horizontale kommunale Kooperation nicht nur verbal. Nach einer entsprechenden Änderung des Rahmenplanes der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) im Jahr 2008 war es möglich, dass die Länder den Regionen GRW-Gelder im Rahmen von sog. Regionalbudgets zur Verfügung stellen (vgl. den Beitrag von Tetsch in diesem Band). Die Regionen können laut GRW-Koordinierungsrahmen mit dem Regionalbudget eigenständig Vorhaben durchführen, die Zielen wie der Mobilisierung regionaler Wachstumspotenziale, der Stärkung regionsinterner Kräfte und der Verstärkung von Maßnahmen des Regionalmarketings dienen (Deutscher Bundestag 2009). Voraussetzung für die Inanspruchnahme des GRW-Regionalbudgets ist u. a., dass ein tragfähiges integriertes Entwicklungskonzept vorhanden ist. Die brandenburgische Landesregierung entschied, den Einsatz des GRW-Regionalbudgets in Brandenburg mit dem Wachstumskernprozess zu verzahnen. Antragsberechtigt waren und sind nur die Wachstumskerne. Dadurch wurde nicht nur die allgemeine Bedeutung des Wachstumskernprozesses unterstrichen. Da die Wachstumskerne über Standortentwicklungskonzepte verfügten, waren die vom Koordinierungsrahmen geforderten integrierten Entwicklungskonzepte in Brandenburg bereits vorhanden. Je Wachstumskern stand und steht eine Regionalbudget-Summe von jährlich 150.000 Euro zur Verfügung (bei drei Jahren Laufzeit, mit Verlängerungsoption). Zusätzlich müssen 20 % Eigenmittel als Kofinanzierung beigesteuert werden (ILB 2011).

<sup>4</sup> Der räumliche Radius bei der Umlandkooperation wurde von den Wachstumskernen unterschiedlich gewählt. In der Mehrzahl der Fälle erfolgte eine Zusammenarbeit mit den unmittelbar angrenzenden Kommunen.

Das GRW-Regionalbudget kann jedoch von Wachstumskernen nur beantragt werden, wenn vorher eine Abstimmung mit dem umgebenden/angrenzenden Landkreis stattgefunden hat. Es stand dadurch also ein Instrument zur Verfügung, mit dem die Zusammenarbeit von Wachstumskern und Umland unterstützt werden konnte. Seit Einführung des Regionalbudgets haben fast alle Wachstumskerne ein Regionalbudget beantragt.

Durch die Betonung des hohen Stellenwerts der Umlandkooperation durch die Landesregierung und die Einführung des GRW-Regionalbudgets haben sich die Inhalte der Umlandkooperation gegenüber der projektgetriebenen ersten Phase deutlich erweitert. Gegenstand der Kooperation waren und sind nun häufiger gemeinsame Marketingaktivitäten und Auftritte auf Messen jenseits der brandenburgischen Landesgrenzen; dieses ist sicherlich auch auf die vom Koordinierungsrahmen vorgegebenen Fördertatbestände zurückzuführen. Einige Wachstumskerne haben sich darüber hinaus mit ihrem Umland auf eine gemeinsame Gewerbegebietsentwicklung verständigt. In einem Fall ging diese sogar so weit, vorsichtige gemeinsame Überlegungen zur Aufteilung der kommunalen Steuermehreinnahmen bei erfolgreicher Gewerbegebietsentwicklung anzustellen.

## 5 Fazit

Wie einleitend dargelegt, war es nicht Ziel dieses Artikels, den Beitrag des Wachstumskernprozesses zur Generierung von Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätzen zu untersuchen. Ziel war es vielmehr, die Politikkoordination im Rahmen des Prozesses zu analysieren und Schlussfolgerungen für die Anlage des Koordinationsregimes abzuleiten. Eine Teilfrage war, wie dabei das Verhältnis von Zentralität und Dezentralität zwischen politischen Ebenen ausgestaltet werden sollte. Daneben wurde auch betrachtet, welche Rolle der Wettbewerb zwischen den verschiedenen politischen Ebenen spielt und wie Wettbewerb und Kooperation austariert sein sollten.

Die Analyse der Politikkoordination folgte dabei der klassischen Aufteilung in horizontale und vertikale Politikkoordination. Die horizontale Koordination wurde dann noch einmal separat für die zentrale Ebene (Landesregierung) und die dezentrale Ebene (Regionen/Standorte) untersucht.

Die übergreifende Frage, ob die räumliche Förderpolitik in Brandenburg durch den Wachstumskernprozess besser koordiniert wird, kann sowohl in horizontaler Hinsicht (siehe 4.1 und 4.3) als auch in vertikaler Hinsicht (siehe 4.2) bejaht werden. Folgende Bedingungen für die erfolgreiche Politikkoordination können benannt werden:

### **Zentralität vs. Dezentralität: Dezentralisierung mit dem System der interregionalen Kooperation**

Die Dezentralisierung von wirtschaftspolitischen Kompetenzen und die gleichzeitige Errichtung eines Systems der interregionalen Kooperation ist ein guter Weg, um die positiven Effekte der Dezentralisierung mit den positiven Effekten von Zentralisierung zu verbinden. Ein solches Vorgehen ermöglicht auf der einen Seite die Ausrichtung der Politik an den Präferenzen der Bürger und eine Entscheidungsfindung auf Grundlage der vor Ort vorhandenen Informationen von Kommunen und Unternehmen. Auf der anderen Seite sichert das System interregionaler Kooperation die Stabilisierungsfunktion, die der fiskalische Föderalismus gemeinhin der zentralen Ebene zuschreibt.

Die Dezentralisierung verhindert zudem, dass eine vermeintlich allwissende zentrale Ebene für den Gesamttraum den falschen Kurs vorgibt. Durch „von unten“ entwickelte Standortkonzepte ist die Vielfalt der Strategien höher. Das erhöht die Robustheit des Gesamttraumes im Strukturwandel.

### **Wettbewerb vs. Kooperation: Vorsicht bei der Einführung von Wettbewerbselementen in ein System, das wegen der Ineffizienz der Marktlösung etabliert worden ist**

Es gibt politische Institutionen auch deswegen, weil Wettbewerb beim Umgang mit einem Problem zu keiner effizienten Lösung führt. In ein System, das wegen der Ineffizienz der Wettbewerbslösung etabliert wurde, wieder Wettbewerbselemente einführen zu wollen, muss sehr gut begründet werden. Die Gefahr, dass der Wettbewerb zwischen dezentralen/kommunalen Gebietskörperschaften um Einkommen zu einem Subventionswettlauf führt, ist virulent. Ein solcher Wettlauf kann das Einkommen einer einzelnen dezentralen/kommunalen Gebietskörperschaft mehren. Aus Sicht der zentralen Ebene ist ein Wettbewerb der dezentralen/kommunalen Gebietskörperschaften um Einkommen aber eine Sackgasse.

### **Wettbewerb vs. Kooperation: Investitionsbedingungen für Unternehmen durch horizontale und vertikale Zusammenarbeit der politischen Ebenen verbessern**

Das Gegenmodell zum Einkommen nur verteilenden Subventionswettlauf ist die Mehrung des Einkommens im Gesamttraum durch gestiegene Investitionsbereitschaft. Dazu gibt es sicherlich viele Wege. Der Wachstumskernansatz in Brandenburg ist jedoch einer von ihnen. Durch den Fokus auf wirtschaftsstarke Standorte im Rahmen einer vertikalen Kooperation zwischen Landesregierung und Kommunen und den Einsatz von Fördermitteln aller Politikfelder für wirtschaftliche Entwicklung im Rahmen der horizontalen Kooperation der Ressorts hat die Politik signalisiert, dass sie im Rahmen ihres Instrumentensets die Bedingungen für wirtschaftliche Entwicklung verbessern wird. Mit anderen Worten: Sie hat Investitionsanreize geschaffen und so die Voraussetzungen für die Erhöhung der Investitionsbereitschaft geschaffen.

### **Vertikale Kooperation: Räumliche Fokussierung führt zu klaren Kooperationsstrukturen**

Der oben dargestellte Ansatz einer Dezentralisierung in Verbindung mit einem System der interregionalen Kooperation führt zwangsläufig zu vertikalen und horizontalen Kooperationsanforderungen. Eine Erfahrung aus dem Wachstumskernprozess ist, dass eine räumlich fokussierte Förderstrategie die vertikale Kooperation erleichtert. Die Ausrichtung auf einige Standorte führt zu einer Komplexitätsreduktion bei der vertikalen Zusammenarbeit. Für die Kooperation gibt es einen klaren Akteur auf Landesebene (Landesregierung) und einen klaren Akteur auf kommunaler Ebene (Standort). Die räumliche Konzentration von Fördermitteln ist politisch sicher nicht einfach – aber administrativ ist sie besser zu steuern.

### **Vertikale Kooperation: Thematisch breit und auf Dauer anlegen**

Die Breite der Themen des Wachstumskernprozesses und die auf Dauer angelegte Zusammenarbeit haben der Landesregierung einen hohen Erfahrungsschatz bezüglich der Wirksamkeit einzelner Maßnahmen verschafft. Dadurch wurde die Landesregierung zu einem „Informationsmittler“ zwischen den Wachstumskernen. Hiervon haben die Standorte bei der Weiterentwicklung ihrer Konzepte profitiert.

### **Horizontale Kooperation (auf der zentralen Ebene): Starker Koordinator erforderlich**

Die Einbindung von Förderprogrammen vieler Ministerien erfordert einen starken Koordinator zur Einbindung und zum Ausgleich von Ressortinteressen. Die federführende Ansiedlung des Wachstumskernprozesses bei der Staatskanzlei diene diesem Ziel. Sie ist unbedingt als ein wichtiger Faktor zu klassifizieren.

Die starke Rolle der Staatskanzlei vermeidet auch, dass sich die Ressorts bevormundet fühlen. Denn die Kanzlei hat – anders als jedes Ministerium – keine sich aus der Geschäftsverteilung der Landesregierung ergebenden eigenen fachpolitischen Interessen. Deswegen kann sie mit Ressortinteressen leichter umgehen und bei widerstreitenden Interessen zwischen Ministerien vermitteln.

### **Horizontale Kooperation (auf der zentralen Ebene): Räumliche Fokussierung erleichtert interministerielle Abstimmung**

Die räumliche Fokussierung der Fördermittel auf einen Standort erleichtert die Abstimmung der Ressorts bei interministeriell zu fördernden Vorhaben. Die Bereitschaft oder Nicht-Bereitschaft eines Ressorts zur Unterstützung eines Projektes, das ein Ministerium oder mehrere Ministerien berührt, wird so schneller transparent. Hinzu kommt, dass die Zustellung von Projektvorschlägen im Rahmen des Standortentwicklungskonzeptes den Informationsfluss zwischen den Ministerien verbessert.

### **Horizontale Kooperation (auf der dezentralen Ebene, in den Mehrlingen): Erst gemeinsame Einrichtungen führen in den Mehrlingen zu einer Standortpolitik „aus einem Guss“**

Innerhalb eines Wachstumskernes war die horizontale Kooperation in den sog. Mehrlingen über Gemeindegrenzen hinweg zwischen den beteiligten Kommunen eine Herausforderung. Diese Herausforderung bestand auch bei wirtschaftlich eng verflochtenen Kommunen. Es hat sich gezeigt, dass ein rotierender Vorsitz zwischen den Kommunen nicht ausreichend ist, um einen interkommunalen Mehrwert zu schaffen. Um einen Mehrlings-Wachstumskern als einen Standort gemeinsam zu profilieren, ist die Schaffung einer neuen Koordinationsstelle der bessere Weg. Verallgemeinert gesprochen: Gemeinsame Institutionen erleichtern eine wirksame interkommunale Kooperation.

### **Horizontale Kooperation (auf der dezentralen Ebene, zwischen Wachstumskernen und ihrem Umland): Systematische Anstöße auf hoher politischer Ebene**

Damit der Gesamttraum eines Landes von einer räumlich fokussierenden Förderpolitik profitiert, ist eine horizontale Kooperation zwischen den Kernstandorten und ihrem Umland erforderlich. Dazu lässt sich mit Blick auf den Wachstumskernprozess konstatieren, dass ohne externen Anstoß eine systematische Zusammenarbeit nur ausnahmsweise zu verzeichnen war. Zu Beginn des Prozesses erfolgte eine projektbezogene Kooperation im Einzelfall, aber keine umfassende Kooperation. Ein Durchbruch wurde hier erst erzielt, als das Thema Umlandkooperation von der Landesregierung politisch hoch gewichtet und mit dem GRW-Förderprogramm Regionalbudget umgesetzt worden ist. Insofern ist eine Schlussfolgerung aus dem Wachstumskernprozess, dass mit Blick auf Kern-Umland-Kooperationen Förderungen wie das GRW-Regionalbudget eine wichtige Rolle spielen.

Aus den vorstehenden Schlussfolgerungen für das Fallbeispiel Brandenburg können andere Regionen Anregungen dazu ableiten, welche Organisationsformen in Bezug auf die Politikkoordination für sie geeignet sind.

## Literatur

- Axelrod, R. (1984): The evolution of cooperation. New York.
- Benz, A. (Hrsg.) (2004): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden.
- Benz, A.; Scharpf, F.; Zintl, R. (1992): Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt am Main.
- BBG – Beteiligungs- und Beratungsgesellschaft mbH (2006): Regionaler Wachstumskern Oranienburg-Hennigsdorf-Velten. Standortentwicklungskonzept.  
[http://rwk-ohv.de/\\_cms/wp-content/uploads/2010/07/STEK\\_OHV\\_Endbericht.pdf](http://rwk-ohv.de/_cms/wp-content/uploads/2010/07/STEK_OHV_Endbericht.pdf) (27.03.2013).
- Deutscher Bundestag (2009): Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ab 2009. Unterrichtung durch die Bundesregierung.  
<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/139/1613950.pdf> (27.03.2013).
- Dybe, G. (2003): Regionaler wirtschaftlicher Wandel. Münster.
- Dybe, G. (2006): Zur Popularität von Clusterstrategien in Regionalökonomie und Wirtschaftspolitik – Ihre Ursachen und ihre Folgen für wirtschaftliche Unterschiede zwischen Regionen. Kassel. = Planungsrundschau 13.
- Dybe, G.; Lange, H.-G. (2009): Neue Ansätze der Raumentwicklungs- und Förderpolitik: Dargestellt an den Beispielen Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern. In: Eich-Born, M. (Hrsg.): Räumlich differenzierte Entwicklungs- und Förderstrategien für Nordostdeutschland. Hannover, 124-147. = Arbeitsmaterial der ARL 345.
- Elazar, D. J. (1991): Cooperative Federalism. In: Kenyon, D.A.; Kincaid, J. (Hrsg.): Competition among States and Local Governments. Efficiency and Equity in American Federalism. Washington, 65-86.
- Ernst Basler + Partner; Regionomica (2010a): Zweiter Zwischenbericht „Evaluation der Ergebnisse der Neuausrichtung der Förderpolitik auf Regionale Wachstumskerne“.  
[http://www.stk.brandenburg.de/media\\_fast/lbm1.a.4856.de/rwk\\_evaluierung.pdf](http://www.stk.brandenburg.de/media_fast/lbm1.a.4856.de/rwk_evaluierung.pdf) (27.03.2013).
- Ernst Basler + Partner; Regionomica (2010b): Endbericht „Evaluation der Ergebnisse der Neuausrichtung der Förderpolitik auf Regionale Wachstumskerne“.  
[http://www.stk.brandenburg.de/media\\_fast/lbm1.a.4856.de/endbericht%20.pdf](http://www.stk.brandenburg.de/media_fast/lbm1.a.4856.de/endbericht%20.pdf) (27.03.2013).
- ILB – Investitionsbank des Landes Brandenburg (2011): Richtlinie Infrastruktur.  
[http://www.ilb.de/de\\_1/pdf/richtlinie\\_16129.pdf](http://www.ilb.de/de_1/pdf/richtlinie_16129.pdf) (27.03.2013).
- Keim, K.-D. (1998): Nicht-Kooperation oder Zukunftsgestaltung durch neue Formen regionalen (Ver-)Handelns. In Kujath, H. J. (Hrsg.): Strategien der regionalen Stabilisierung. Wirtschaftliche und politische Antworten auf die Internationalisierung des Raumes. Berlin, 291-304.
- Kincaid, J. (1991): The Competitive Challenge to Cooperative Federalism: A Theory of Federal Democracy. In: Kenyon, D.A.; Kincaid, J. (eds.): Competition among States and Local Governments. Efficiency and Equity in American Federalism. Washington, 87-114.
- Klodt, H.; Schmidt, K.-D. (1989): Weltwirtschaftlicher Strukturwandel und Standortwettbewerb. Kiel.
- Lammers, K. (2000): Verteilung versus Allokation – Thesen zum Spannungsverhältnis zwischen Solidarität und Wettbewerb der Gliedstaaten in einem Bundesstaat aus ökonomischer Sicht. In: Schmidt-Trenz, H.-J.; Fonger, M. (Hrsg.): Bürgerföderalismus. Zukunftsfähige Maßstäbe für den bundesdeutschen Finanzausgleich. Baden-Baden, 87-89.

- LBV – Landesamt für Bauen und Verkehr (2010): Regionale Wachstumskerne.  
[http://www.stk.brandenburg.de/media\\_fast/lbm1.a.4856.de/rwk\\_karte.pdf](http://www.stk.brandenburg.de/media_fast/lbm1.a.4856.de/rwk_karte.pdf) (10.06.2014).
- Landesregierung Brandenburg (2005a): Bericht der Interministeriellen Arbeitsgruppe Aufbau Ost vom 4. April 2005 zur Sitzung der Landesregierung am 12. April 2005.  
[http://www.stk.brandenburg.de/media/lbm1.a.4856.de/erster\\_bericht.pdf](http://www.stk.brandenburg.de/media/lbm1.a.4856.de/erster_bericht.pdf) (27.03.2013).
- Landesregierung Brandenburg (2005b): Zweiter Bericht der Interministeriellen Arbeitsgruppe Aufbau Ost zur Sitzung der Landesregierung am 22. November 2005.  
<http://www.stk.brandenburg.de/media/lbm1.a.1168.de/20051122bericht.pdf> (27.03.2013).
- Landesregierung Brandenburg (2006): Neuausrichtung der Förderpolitik wird konsequent umgesetzt.  
[http://www.stk.brandenburg.de/cms/detail.php?gsid=lbm1.c.368312.de&\\_siteid=28](http://www.stk.brandenburg.de/cms/detail.php?gsid=lbm1.c.368312.de&_siteid=28) (27.03.2013).
- Landesregierung Brandenburg (2009): Achter Bericht der Interministeriellen Arbeitsgruppe Aufbau Ost zur Sitzung der Landesregierung am 15. Dezember 2009, Anlage 1.  
[http://www.stk.brandenburg.de/media/lbm1.a.4856.de/8imag\\_anlage1.pdf](http://www.stk.brandenburg.de/media/lbm1.a.4856.de/8imag_anlage1.pdf) (27.03.2013).
- Landesregierung Brandenburg (2011): Zehnter Bericht der Interministeriellen Arbeitsgruppe Integrierte Standortentwicklung zur Sitzung der Landesregierung am 15. Februar 2011.  
[http://www.stk.brandenburg.de/media\\_fast/lbm1.a.4856.de/10bericht.pdf](http://www.stk.brandenburg.de/media_fast/lbm1.a.4856.de/10bericht.pdf) (27.03.2013).
- Landesregierung Brandenburg (2013): Zwölfter Bericht der Interministeriellen Arbeitsgruppe Integrierte Standortentwicklung zur Sitzung der Landesregierung am 26. Februar 2013.  
[http://www.stk.brandenburg.de/media\\_fast/lbm1.a.4856.de/20130226\\_rwk\\_bericht.pdf](http://www.stk.brandenburg.de/media_fast/lbm1.a.4856.de/20130226_rwk_bericht.pdf) (27.03.2013).
- Oates, W. E.; Schwab, R. M. (1991): The Allocative and Distributive Implications of Local Fiscal Competition. In: Kenyon, D. A.; Kincaid, J. (eds.): Competition among States and Local Governments. Efficiency and Equity in American Federalism. Washington, 127-145.
- Perroux, F. (1955): Note on the Concept of Growth Poles. In: McKee, D. L.; Dean, R. D.; Leahy, W. H. (eds.): Regional Economics. New York, 93-103.
- Sinn, H.-W. (1998): European Integration and the Future of the Welfare State. = CES Working Papers 153.

## Autor

Dr. **Georg Dybe** (\* 1971), Dipl.-Volkswirt, seit 2002 tätig in der öffentlichen Verwaltung in Potsdam. Von 1997 bis 2001 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung in Erkner bei Berlin.

Christian Diller

# Koordination in der Regionalplanung: Theoretische Überlegungen, empirische Ergebnisse und Forschungsperspektiven

## Gliederung

- 1 Koordinationsformen: steuerungstheoretische Überlegungen
- 2 Koordination in der Regionalplanung: Ergebnisse empirischer Untersuchungen
- 3 Vergleich der institutionellen Rahmensetzungen in zwei regionalplanerischen Handlungsfeldern: vorbeugender Hochwasserschutz vs. Windenergie
- 4 Fazit und Hypothesen zur Koordinationsfähigkeit der Regionalplanung

Literatur

## Kurzfassung

Dieser Beitrag zieht nach einer Darstellung wichtiger Grundtypen der politischen Koordination eine Bilanz der raumplanungstheoretischen Arbeiten zur Frage der Steuerung in der Regionalplanung. Darauf aufbauend wird auf der Grundlage der Forschungsheuristik des Akteurzentrierten Institutionalismus ein Ansatz einer vergleichenden Analyse zweier aktueller regionalplanerischer Handlungsfelder skizziert. Der Beitrag schließt mit einem Fazit und mit Hypothesen für weitere Forschungen zur Koordination in der Regionalplanung.

## Schlüsselwörter

Regionalplanung – Koordination – Akteurzentrierter Institutionalismus

## Coordination in Regional Planning: Theoretical Considerations, empirical results and research perspectives

### Abstract

In this article, after describing the essential basic types of political coordination, the author takes stock of spatial planning research on coordination in the field of regional planning. Then, based on the research heuristic of the Actor-Centered-Institutionalism, a comparative approach of two current action fields of regional planning is outlined. The contribution finishes with a conclusion and hypotheses concerning further research on the topic of coordination in regional planning.

### Keywords

Regional planning – coordination – Actor-Centered-Institutionalism

## 1 Koordinationsformen: steuerungstheoretische Überlegungen

In den steuerungstheoretischen Debatten der 1980er und 1990er Jahre wurden der politischen Koordination grundsätzlich eher positive Wohlfahrtswirkungen zugeschrieben. Politische Steuerung wurde als „intentionale Handlungskoordination zur gemeinwohlorientierten Gestaltung der gesellschaftlichen Verhältnisse“ (Scharpf 1988: 64) bezeichnet. Mit „Koordination“ sind Formen der Abstimmung gemeint „...deren wohlfahrtstheoretisches Anspruchsniveau über das durch wechselseitige Anpassung in nicht-kooperativen Spielen erreichbare Nash-Gleichgewicht hinausgeht“ (Scharpf 1996: 498). Koordination stellt keine Patentlösung dar, bildet aber einen ernstzunehmenden Versuch, die Defizite föderaler Demokratie zu überwinden (Willke 2001: 112, 118).

Einige Formen der Koordination wurden theoretisch begründet (z. B. Scharpf 1992). Die erste wichtige Unterscheidung ist dabei die zwischen horizontaler verhandlungsbasierter (Selbst-)Koordination und vertikaler (tendenziell eher hierarchischer) Koordination:

- *Horizontale (Selbst-)Koordination* durch Verhandlungen zwischen Akteuren steht vor dem Problem des Verhandlungsdilemmas, dass gemeinsame kooperative Lösungen im Sinne der optimalen Gesamtwohlfahrt durch kompetitive Orientierungen und Furcht vor Übervorteilungen der Akteure erschwert oder gar unmöglich werden. Horizontale Koordination ist von gegensätzlichen Motiven und Verhaltensstilen der Beteiligten abhängig (Scharpf 1991: 21). Zudem stoßen horizontale Verhandlungen schnell an das Problem der großen Zahl von Verhandlungspartnern (Scharpf 1996: 508 f.). Horizontale Verhandlungen neigen dazu, die vorhandene Verteilung von Vor- und Nachteilen zu reproduzieren; sie eignen sich daher nicht als Instrument zur Erreichung von Verteilungsgerechtigkeit auf der Basis von Umverteilungen und sind insofern Hierarchien u. U. unterlegen (Scharpf 2000: 209).
- Die *hierarchische Koordination* scheint zwar der horizontalen Selbstkoordination wohlfahrtstheoretisch insofern überlegen, als hier auch Lösungen gewählt werden können, in denen der Gesamtnutzen maximiert werden kann, wenn nicht alle Akteure in gleichem Maße von dieser Lösung profitieren; denn die obere Ebene kann diese Lösungen gegen Widerstände der unteren Ebenen durchsetzen. Aber auch die hierarchische Koordination hat Grenzen: Hierarchie wird langfristig nur akzeptiert, wenn sie erkennbar im Gesamtinteresse ausgeübt wird. Sie ist auf die wohlwollende Bereitstellung von Informationen der zu koordinierenden Akteure angewiesen und stößt selbst an die Grenze der Informationsverarbeitungskapazität („Flaschenhalsproblematik“). Wenn hierarchische Intervention selektiv ausgeübt werden soll, setzt dies eine klare Zerlegbarkeit der Prozesse und eine Struktur der Informationsflüsse voraus, die nicht immer gegeben sind; zudem bleibt die Gefahr des Machtmissbrauchs allgegenwärtig. Dies alles erklärt, warum in der Ministerialbürokratie vertikale Koordinationsprozesse nur selten durch die direkte hierarchische Machtausübung erfolgen, sondern meist auch hier versucht wird, ein Einvernehmen zwischen unterer und oberer Ebene herzustellen (Scharpf 1996: 506 ff.).

Weiterhin wird zwischen positiver und negativer Koordination unterschieden (Scharpf 1996: 512 ff.):

- Im Falle *negativer Koordination* wird ein Vorschlag von allen betroffenen Akteuren ausschließlich auf ihre Einzelbelange hin überprüft. Diese Art der Koordination ist für Zeichnungs- und Anhörungsverfahren typisch. Sie ist prozedural in hohem Maße praktikabel und effizient, wenn komplexe Abstimmungsprozesse zerlegt werden können. Mit ihr kann das Pareto-Kriterium insofern erreicht werden, als kein Akteur

durch den Vorschlag schlechter gestellt wird als zuvor. Durch die Möglichkeit von Veto-Positionen und deren Kumulation sinkt jedoch die Chance, dass innovative Vorschläge, die die Gesamtwohlfahrt erhöhen, realisiert werden.

- An die Stelle der negativen Koordination in Verhandlungssystemen kann unter bestimmten Voraussetzungen die *positive Koordination* in Form von multilateralen Verhandlungen treten, die im Vergleich mit der negativen Koordination eine höhere Gesamtwohlfahrt im Sinne des anspruchsvolleren Kaldor-Kriteriums ermöglicht (Scharpf 1996). Diese Form der Koordination kommt dem Begriff der Kooperation sehr nahe. Sie ist deutlich voraussetzungsvoller, u. a. weil sie prozedural komplizierter zu organisieren ist. Vor allem aber setzt sie gemeinsame Grundorientierungen der Akteure, die eine vertrauensvolle Zusammenarbeit ermöglichen, voraus. Selbst wenn es im Entscheidungsprozess keine verfestigten Interessen und Machterhaltungsbestrebungen gibt, stößt positive verglichen mit negativer Koordination mit zunehmender Zahl von zu koordinierenden Alternativen und Akteuren schnell an Grenzen der Informationsverarbeitungskapazität (Scharpf 1973: 93).

Vor dem Hintergrund der Defizite dieser einzelnen Koordinationsmechanismen stellt sich die Frage, wie in der Politik dennoch ein bemerkenswertes Maß an Koordination der Interdependenzen gelingt. Eine Antwort dafür könnten die praktizierten Mechanismen der *strukturell eingebetteten Selbstkoordination* bilden. Ein Beispiel dafür ist der Modus „Verhandlung im Schatten von Hierarchie“ (Diller 2005). Dabei wird zwischen der latenten hierarchischen Autoritätsstruktur und dem tatsächlichen Einsatz hierarchischer staatlicher Steuerung unterschieden. Verhandlungen, die in hierarchische Strukturen eingebettet sind, unterscheiden sich von freien Verhandlungen grundlegend. Die Risiken rein horizontaler Steuerung in Verhandlungen werden durch den faktischen Zwang zu einvernehmlichen Lösungen entschärft, während zugleich die Transaktionskosten von Verhandlungen durch das Drohpotenzial der (für beide Seiten unerwünschten, aber dennoch möglichen) einseitigen Entscheidung reduziert werden. Die formellen Unterordnungsverfahren werden durch Verhandlungen nicht außer Kraft gesetzt, sondern die Hierarchien stellen den Kontext von Verhandlungen dar. Es erfolgt zwar keine unmittelbare Steuerung von oben, aber die Einbettung von Verhandlungen von Akteuren im Netzwerk in hierarchische Strukturen verändert die Handlungsorientierungen der Akteure: Sie bemühen sich eher um eine Einigung (Benz 2001: 180; Scharpf 1991: 27). Der Politik-Output, der durch die Verflechtung horizontaler Einheiten der unteren Ebene erfolgt, kommt dem Output, der durch hierarchische Entscheidung erzeugt worden wäre, sehr nahe. Gleichzeitig werden jedoch die Nachteile hierarchischer Steuerung, das Informations- und das Motivationsproblem, vermieden. Der doppelte Mechanismus der antizipierten Reaktion und der „Rute im Fenster“ trägt dazu bei, dass die hierarchische Autoritätsstruktur einen größeren Steuerungseinfluss hat, als es die hierarchische Koordination als Interaktionsmodus hätte. Die Problemlösungsfähigkeit hierarchischer und majoritärer Autoritätsstrukturen reicht weit über die Grenzen hierarchischer Koordination hinaus, das Leistungspotenzial von Verhandlungslösungen kann erheblich gesteigert werden (Hoppe/Voelzkow 2000: 17; Scharpf 2000: 327, 335; Einig 2003: 493; Diller 2004; Voigt 1995: 62). Verhandlung im Schatten der Hierarchie erscheint als ein dritter Weg, der Staatsversagen ebenso vermeiden kann wie eine Politikblockade durch rein horizontale netzwerkbasierende Verhandlungssysteme.

## 2 Koordination in der Regionalplanung: Ergebnisse empirischer Untersuchungen

Koordination ist eine der zentralen Funktionen der Raumplanung respektive Raumordnung und Regionalplanung<sup>1</sup>. Sie hat nach ihrem gesetzlichen Auftrag die räumliche und sachliche Auswahl von Maßnahmen auf Basis übergeordneter Zielsysteme zu treffen. Durch diese Koordination sollen wechselseitige Störungen von Raumnutzungen verhindert, Ressourcenverschwendung vermieden und im günstigen Fall Synergien genutzt werden (Fürst 1991: 54 ff.; Fürst 1995). Gegenüber anderen Politikfeldern unterscheidet sich die Raumplanung in ihren Koordinationsaktivitäten zum Ersten darin, dass das Moment der Abwägung eine größere Rolle spielt, zum Zweiten insofern, als der Koordinationsauftrag territorial und nicht funktional angelegt ist. Durch die Koordination der Raumplanung werden nicht unmittelbar Ressourcen verteilt, sondern es werden Nutzungsoptionen zugeordnet. Die Raumplanung setzt die Pläne nicht direkt um, sondern sie schafft den Rahmen für die Umsetzung (Fürst/Rudolph/Zimmermann 2003: 11 f.).

Auch wenn die Raumplanung über den Koordinationsauftrag schon seit Jahrzehnten formal grundsätzlich unverändert verfügt (Goppel 1999: 102), hat sich im Laufe der Jahrzehnte ihr Koordinationsverständnis ebenso verändert wie das generelle Verständnis staatlicher Steuerung (Fürst 2005). In ihrer mutmaßlichen „Blütezeit“, den späten 1960er und frühen 1970er Jahren, galt die Raumordnungspolitik neben der Finanzpolitik als die koordinierende und damit übergeordnete Politik schlechthin (Spiekermann 1981: 34). Koordination wurde sehr umfassend verstanden und umfasste den Prozess und das Ergebnis einer zweckrationalen Abstimmung insbesondere der Ziele, aber auch der Instrumente, Programme, Maßnahmen sowie die Erfolgskontrolle (Hennings 1972: 21). Gemessen an diesem Anspruch kamen allerdings empirische Untersuchungen etwa für die Koordination zwischen Raumordnungspolitik und Wirtschaftspolitik in Nordrhein-Westfalen bereits in den 1970er Jahren zu äußerst pessimistischen Befunden: Koordinierungsmängel bereits auf den ersten Koordinationsebenen (Zielformulierung) schienen sich im Vollzug fortzusetzen, sodass eine koordinierte Maßnahmenpolitik nicht erkennbar war (Hennings 1972: 288). Koordination beschränkte sich ausschließlich auf die Ebene der Zielkoordination (wobei Ziele unkonkret formuliert waren) und vernachlässigte die Maßnahmenkoordination (Lunze 1974: 163 ff.). Auch das mit einem hohen Koordinationsanspruch formulierte Bundesraumordnungsprogramm 1975 scheiterte in der Umsetzung weitgehend, der umfassende Koordinationsauftrag der Raumordnung wurde von anderen Akteuren nicht selten als lästig empfunden und unterlaufen (Fürst/Rudolph/Zimmermann 2003: 12).

Als Hindernisse der Koordination wurden schon vor über 30 Jahren jene benannt (Scharpf/Schnabel 1979: 17 ff.), die grundsätzlich auch heute noch gelten: insbesondere die Konkurrenz zwischen der territorialen Perspektive der Raumplanung und der funktionalen Perspektive der Sektoralplanung, die vertikale Verflechtung mit der präformierenden Wirkung singulärer Entscheidungen auf den oberen gegenüber strategischen Langfristentscheidungen auf der unteren Ebene und die Schwäche der Rechtsinstrumente der Raumordnung und ihre geringe Ressourcenausstattung. Vor diesem Hintergrund verstand sich die Raumordnung immer weniger als eine umfassende Querschnittsplanung, sondern zunehmend als eine „Fachplanung Raum“ (Lendi 1998: 29). Aber auch das Koordinationsverständnis bezogen auf den räumlichen Belang erodierte tendenziell, da die Fachplanungen zunehmend eigene räumlich ausdifferenzierte Vorstellungen entwickeln und

---

<sup>1</sup> Auch wenn bei den nachfolgend dargestellten Arbeiten vom Begriff „Regionalplanung“ die Rede ist, ist dabei meist umfassender der Politikbereich der Raumordnung, insbesondere das Zusammenspiel von Landesplanung und Regionalplanung gemeint.

durchsetzen konnten (Fürst 1991: 62). Fachplanungen wie die Verkehrsplanung entwickelten Eigenkoordinationskraft zum einen durch das Faktum des operativen, durch Investitionen abgesicherten Vollzugs, zum anderen aber auch durch die Erweiterung des eigenen Blickwinkels (Hesse 2009; Liebe 2009). In vielen Ländern und Themenbereichen wurden Raumordnungsklauseln, die eine verbindliche Abstimmung der Fachplanungen mit der Raumordnung verlangt hatten, ungültig. Im Zuge der sich in den 1980er Jahren vollziehenden Ökologisierung von Politik bekam es die institutionalisierte Regionalplanung dann mit der Landschaftsplanung als einem neuen, selbst umfassend koordinierenden Akteur zu tun, durch den sich ihr Koordinationsauftrag noch einmal deutlich veränderte (von Haaren 2009). Zwar hat die Raumordnung als rechtsverbindliche Querschnittsplanung formal noch immer die primäre formale Koordinationsfunktion der Raumnutzung. Bei Umweltthemen erweist sich jedoch die Landschaftsplanung oftmals als die eigentlich inhaltlich koordinierende Instanz, insofern ihre Planinhalte z. T. einfach in den Raumordnungsplan nachrichtlich übernommen werden (Schwarz 2010).

In den 1990er Jahren entdeckten dann Fachressorts wie Wirtschaft und Landwirtschaft zunehmend die regionale Handlungsebene und es traten neue Akteure auf den Plan, die z. T. ebenfalls Koordinationsansprüche in der Umsetzung formulierten (Diller/Wernig 2012). Zwar verloren auch einzelne Fachplanungen wie etwa die Sozialinfrastrukturplanung an Bedeutung, deren Funktion die Regionalplanung dann zum Teil kompensieren musste. Dennoch bemängelten Praktiker insgesamt eher den Bedeutungsverlust der institutionalisierten Regionalplanung, die in früheren Zeiten als Geburtshelfer von Fachplanungen fungiert hatte und heute – bezogen auf einige Fachplanungen wie die Landschaftsplanung – „Tempo nicht mehr mitgehen könne“ (Schulz 1995: 110). Insgesamt sind somit in den letzten Jahrzehnten die Fachplanungen bzw. Fachpolitiken gegenüber der integrierten Gesamtplanung stärker geworden, zum einen weil Fachgesetze vorentscheidend wirken, zum anderen weil Fachplanungen durch ihre Projektorientierung und z. T. materielle Ressourcenausstattung in der Umsetzung stärker geworden sind (Köck/Bovet 2009: 175), während die Raumordnung im ungünstigen Fall nur als Verhinderungsinstanz erscheint. Die Fachplanungen erhielten gegenüber der Raumordnung zusätzlich an Gewicht, weil einheitliche EU-Regulierungen ihre Durchschlagskraft erhöhten, während die europäische Raumordnung rechtlich schwach verankert blieb (Durner 2009).

Wie stellen sich vor diesem Hintergrund die spezifischen Koordinationsformen der Regionalplanung heute dar? Empirische Untersuchungen zeigen zunächst, dass Vermutungen zur Dominanz bestimmter Koordinationsformen, wie etwa der hierarchischen Steuerung in Raumordnungsverfahren, so nicht zu bestätigen sind. Vielmehr verfügt die Regionalplanung grundsätzlich über ein differenziertes Spektrum an Koordinationsformen, allerdings zeigen sich gewisse Tendenzen, wann welche Koordinationsformen zum Tragen kommen (Fürst/Rudolph/Zimmermann 2003: 143).

Der Koordinationsauftrag der Regionalplanung beinhaltet grundsätzlich zum einen die Ebene politischen Handelns. Zum anderen kommt er auf der Ebene des Planvollzugs dem reinen administrativen Genehmigungsverfahren sehr nahe (Fürst 1991: 54). Koordination kann als politischer oder eher als technischer Prozess gestaltet werden. Dabei wird Koordination vor allem durch ablauforganisatorische Regeln bestimmt wie Beteiligungsverfahren, Auskunfts- und Informationspflichten, Raumordnungsklauseln (Fürst/Rudolph/Zimmermann 2003: 12) oder die zeitliche Verknüpfung verschiedener Prüfschritte, z. B. in Umweltprüfungsverfahren (Schwarz 2010: 15). Die Regionalplanung ist im Hinblick auf die staatlichen Steuerungsressourcen politische Macht, Recht und Hierarchie limitiert: Sie besitzt in nur wenigen Regionen nennenswerte politische Macht. Ihre finanziellen Mittel und personellen Ausstattungen sind verglichen mit anderen Politikressorts extrem limitiert

und ein großer Teil ihrer Planinhalte ist in rechtlicher Hinsicht von geringen Bindungswirkungen. Vor diesem Hintergrund ist die Regionalplanung in vielen Regionen entpolitisiert und versteht sich weitgehend als technische Koordinationsinstanz (Fürst 1991: 55). Dabei nutzt sie ihren Gestaltungsspielraum oftmals erst im Planvollzug. Die Planvorgaben selbst werden zur Entschärfung politischer Konflikte so „weich“ formuliert, dass sie im Vollzug Abwägungsspielraum lassen (Fürst 1991: 61).

Raumplanung wirkt grundsätzlich über zwei Modi: erstens über regulative Steuerung in Form der negativen Kontextsteuerung von Regelsystemen, zweitens über Verhandlungen als persuasive Konsensbildung (Fürst 2001: 256). Innerhalb von Verhandlungen kann grundsätzlich positive und negative Koordination betrieben werden (vgl. vorheriger Abschnitt). Die Verknüpfung von positiver und negativer Koordination ist grundsätzlich zwar auch für die Regionalplanung typisch (Benz 1996: 269; Fürst/Rudolph/Zimmermann 2003: 20). Ihr fehlen jedoch häufig die Ressourcen und das politische Gewicht für die positive Koordination, zudem sind häufig die zu Koordinierenden nur an negativer, nicht aber an positiver Koordination interessiert (Fürst/Rudolph/Zimmermann 2003: 31). Außerdem wird sie von den zu Koordinierenden häufig nicht als übergeordnete koordinierende Instanz gesehen, sondern als Akteur, der seinerseits Spezialinteressen vertritt (Willke 2001: 108). Die Raumordnung reagiert darauf z. B., indem der Planungsprozess in zwei Stufen – die Landes- und die Regionalplanung – zerlegt und damit tendenziell zum technischen Verfahren wird (Fürst 1991: 58 ff.). Auf der vorgelagerten Landesebene wird Raumplanung dann häufig eher als eine „Fachplanung Raum“ betrieben, es findet hier nur negative Koordination mit den Fachressorts statt. Das Koordinationsergebnis wird dann auf der regionalen Ebene wiederum eher im Sinne einer technischen vertikalen Koordination konkretisiert.

Die Gesamtbilanz der Koordinationsfähigkeit der Regionalplanung fällt somit eher verhalten aus. Im Hinblick auf die staatlichen Steuerungsressourcen Recht und Geld erscheint sie limitiert: Über eigene Finanzmittel hatte sie ohnehin nie verfügt und ihre Position im System rechtlicher Regelungen wurde im Vergleich zu den Fachplanungen eher geschwächt. Sie nutzt aber in den meisten Fällen die ihr zur Verfügung stehenden rechtlichen Koordinationsinstrumente nicht aus, vor allem was positivplanerische Elemente angeht (Einig 2009). Sie leidet insofern unter Machtasymmetrien, als sie zwar normative Werte vorgibt, aber die Umsetzung nicht selbst bewerkstelligt (Fürst/Rudolph/Zimmermann 2003: 32). Durch ihre politische und rechtliche Stellung und ihre geringe „Tauschmasse“ scheint die Raumplanung vor allem auf die „weichen“ Strategien Persuasion, Kommunikation und Kooperation angewiesen zu sein (Fürst/Rudolph/Zimmermann 2003: 12). Vor diesem Hintergrund gingen die Überlegungen zur Neuausrichtung der Regionalplanung in den letzten 15 Jahren vor allem dahin, wie dem Rückzug der Regionalplanung auf rein negative Koordination in der Planerstellung und die unpolitische „Flucht in den Vollzug“ entgegen gewirkt werden könne (Fürst 2005). Die im ROG 1998 eingeführten „weichen“ Instrumente erweiterten grundsätzlich den Handlungsspielraum der Regionalplanung, sowohl bei der Planerstellung als auch im Planvollzug, um von der nur negativen Koordination hin zum Modus der positiven „kooperativen“ Koordination zu gelangen (Hahn 1999: 294). Die persuasive Regionalplanung versucht die Resonanzbereitschaft der Verhandlungsakteure zu erhöhen durch Mobilisierung regionalen Gemeinschaftsdenkens, Veränderungen der Handlungsorientierungen der Adressaten und Tauschangebote (Fürst 2001: 259).

Jedoch sieht sich auch die kooperative Regionalplanung einer Reihe von Hemmnissen ausgesetzt (Knieling/Fürst/Danielzyk 2003: 178 ff.), insbesondere in folgenden Bereichen:

- Bei den institutionellen Rahmenbedingungen sind Aufwand und Nutzen der Kooperation oft asymmetrisch, es fehlt der Regionalplanung an Tauschmasse in Verhandlungen. Zudem konkurrieren Institutionen wie Landkreise um regionalen Führungs-

anspruch. Konflikte mit der Landesplanung und Direktkontakte der Kommunen zur Landesplanung können ebenfalls kooperationshemmend sein.

- Bei den Akteurskonstellationen können sich eine zu große Zahl von Akteuren, eine zu heterogene Interessenstruktur sowie mit der Regionalplanung konkurrierende Akteure kooperationshemmend auswirken.
- Bei den Einstellungen und Verhaltensmustern der Akteure sind Faktoren wie fehlendes Regionalbewusstsein, eine kompetitive politische Kultur bis hin zur feindlichen Akteursorientierung sowie ein distanzierteres Verhalten von Behörden kooperationshemmend. Die Regionalplanung hat zum Teil noch das Image einer Verhinderungsplanung und wird daher in der Region nicht als Kooperationspromoter akzeptiert, zum Teil ist sie auch selbst noch dem ordnungspolitischen Paradigma verhaftet (Fürst/Rudolph/Zimmermann 2003: 32).

Die Regionalplanung steht in einem Spannungsfeld, da sie zwar eine grundsätzliche Ordnungsfunktion hat, für deren Ausübung aber auf Persuasion angewiesen ist (Fürst/Rudolph/Zimmermann 2003: 12, 18, 30). Die spezifischen Handlungspotenziale der Regionalplanung ergeben sich damit aus dem Spannungsfeld der Verknüpfung der Koordinationsformen, die eher ordnungspolitisch und restriktiv sind und solchen, die eher entwicklungsorientiert und kooperativ ausgerichtet sind. Sie hat Handlungspotenziale insbesondere

- durch die vertikale Koordination und Arbeitsteilung zwischen den Raumordnungsbehörden: Die Kombination aus Landes- und Regionalplanung könnte eine leistungsfähige Steuerungsmischung erzielen, in der die Landesplanung die hierarchische Steuerung durch Zielvorgaben, Ordnungsziele und Handlungsaufträge vornimmt, die Regionalplanung dagegen im „Schatten dieser Hierarchie“ problembezogen als regionaler Verhandlungspartner agiert (Fürst 1995: 167);
- aufgrund ihres Koordinationsstils. Darunter wird die jeweilige Kombination von Kompetenzen verstanden: Sachkompetenz, Macht, materielle Ressourcen, kommunikative Kompetenz (Fürst/Rudolph/Zimmermann 2003: 23 f.). Koordinationsstile werden vom regionalen Humanvermögen mitbestimmt. Demokratisch-kooperative Steuerungsstile erhöhen vermutlich die Selbststeuerungsfähigkeit sowie Anpassungsfähigkeit von Regionen und lassen leichter Verbindungen zwischen regionalen Teilsystemen entstehen, wobei Netzwerke und gemeinsame Orientierungen eine wichtige Rolle spielen (Fürst 1997: 196 f.);
- beim Agenda-Setting: Ob Koordination als konfliktbetonte Koordination im Sinne einer Entweder-oder-Entscheidung und spieltheoretische Nullsummenspielsituation oder als kooperative Koordination (also Positivsummenspiel) betrieben wird, ist auch eine Frage der Problemdefinition, also des Agenda-Settings (Fürst 1991: 57). Hier kann die Regionalplanung durchaus eine gewisse Definitionsmacht für regionalpolitisch wichtige Großthemen (z. B. Klimawandel, demografischer Wandel, Energiewende) erhalten. Durch technische Koordination als „Management by Objectives“ kann die Regionalplanung versuchen, Konfliktsituationen durch gemeinsame Ziele neu zu definieren;
- durch Kontextsteuerung: Hier kann die Regionalplanung wirksam sein durch einerseits paradigmatische, andererseits durch parametrische Steuerung (z. B. Qualitätsziele) (Fürst 2001: 259), wobei die Funktion von strikten Richtzahlen als Koordinationsinstrument eher skeptisch beurteilt wird (Goedecke 1979).

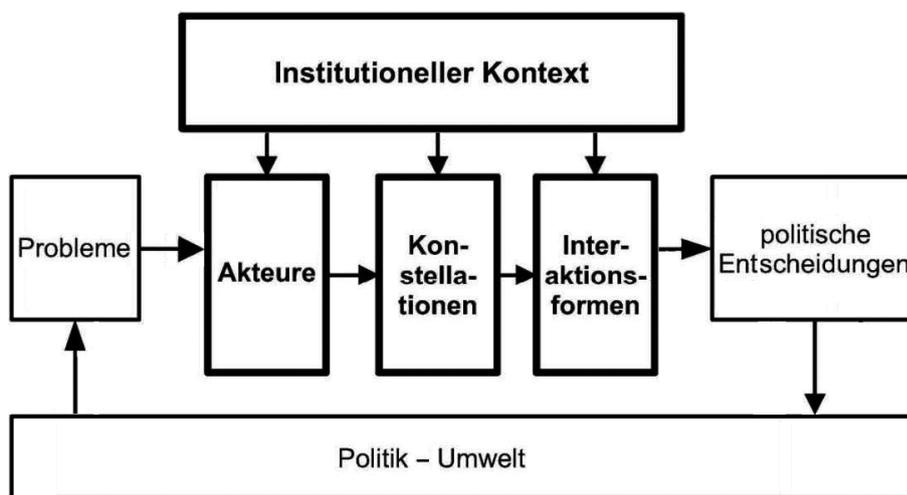
Je besser die Regionalplanung in regionale Netzwerke eingebunden ist, desto besser kann sie diese Koordinationsfunktionen ausüben.

### 3 Vergleich der institutionellen Rahmensetzungen in zwei regionalplanerischen Handlungsfeldern: vorbeugender Hochwasserschutz vs. Windenergie

Ein Ansatz, der innerhalb der Governance-Analyse (Benz/Dose 2009) dazu dienen kann, systematisch das Zusammenspiel von Koordinationsformen herauszuarbeiten, ist der Akteurzentrierte Institutionalismus (Diller 2013) (im Folgenden abgekürzt „AZI“). Er wird als „der zur Zeit wohl umfassendste und höchst konsistente Ansatz der empirischen Politikforschung als analytisches Gelände“ (Wiesner 2006: 9) titulierte. Der AZI hat in den letzten Jahren eine bemerkenswerte Prominenz vor allem in den Politikwissenschaften (z. B. Pfister 2012; Ioannidou 2010; Baumgartner 2010; Koß 2008; Schumann 2005; Heipertz 2005; Schmidt 1998; Buntrock 2004; Wiesner 2006) und der Raumplanungsforschung (insbesondere hier Knieling/Fürst/Danielzyk 2003; Fürst/Rudolph/Zimmermann 2003; weiterhin: Fürst 2001: 271; Brzenczek/Wiegandt 2009; Dopfer/Below/Führ 2011; Dziomba 2009; Kreuzer/Scholz 2011; Krupa 2010; Lahner 2009) erfahren und auch ausführlichen Raum in Lehrbüchern der Politikforschung erhalten (z. B. Gellner/Hammer 2010: 82 ff.; Hofmann/Dose/Wolf 2007: 22 f.; Lauth/Wagner 2010: 280 ff.). Zudem hat der AZI erhebliche Impulse für weitergehende theoretische Überlegungen zu Fragen der Koordination gegeben (z. B. Gehring 2002; Jakobi 2007).

Besonders fruchtbar erscheint dabei eine vergleichende Perspektive, in der zwei Variablen des institutionellen Kontext (vgl. Abb. 1) variiert werden: zum einen die rechtlichen Regelungen zur Organisation in der Regionalplanung, die in Bundesländern variiert, zum anderen die rechtlichen Rahmenbedingungen in unterschiedlichen Handlungsfeldern der Regionalplanung. Durch diese Variationen ist es in vergleichenden Analysen möglich, den Einfluss der jeweiligen institutionellen Kontexte auf die Koordinationsprozesse besser zu isolieren oder – bei Konstanzhaltung dieser Variablen – den Einfluss der jeweiligen Akteurskonstellationen und Akteursorientierungen präziser herauszuarbeiten.

Abb. 1: Das logische Grundmodell des Akteurzentrierten Institutionalismus



Quelle: Scharpf 2000: 91

Was die vergleichende Untersuchung der deutschen Regionalplanungen (vgl. Diller 2010) auf Grundlage des AZI besonders interessant macht, sind die durch die föderative Struktur der Bundesrepublik Deutschland bedingten regionalen Variationen in den insti-

tutionellen Rahmenbedingungen: zum einen, was die Organisation der Regionalplanung betrifft, zum anderen, was die Regelungen für Handlungsfelder angeht. Zwei Handlungsfelder sind im Kontext der Klimawandel-Debatte (vgl. Dosch 2009) bereits seit einigen Jahren von großer Bedeutung für die Regionalplanung: die Windenergie und der vorbeugende Hochwasserschutz.

### ***Zur Ausdifferenzierung regionalplanerischer Rahmensetzungen in den Bundesländern am Beispiel des Handlungsfelds Windenergie***

Bereits ein halbes Jahr vor dem Fukushima-Ereignis hatte die deutsche Bundesregierung quantitative Ziele für den Ausbau regenerativer Energie formuliert: deren Anteil am Bruttostromverbrauch sollte von 20 % im Jahr 2011 auf 35 % im Jahr 2020 und 80 % im Jahr 2050 gesteigert werden. Durch die im EEG geschaffenen Rahmenbedingungen wurde regenerative Energieerzeugung deutlich attraktiver (Köck/Bovet 2009: 173). In dem nach dem Fukushima-Ereignis 2011 verabschiedeten Energiepaket wurde dann ein noch weiter beschleunigter Ausbau beschlossen, für die einzelnen regenerativen Energieträger wurden allerdings keine konkreten Ziele festgelegt. War vorher der Ausbau der regenerativen Energien in den deutschen Bundesländern noch sehr heterogen vorangeschritten, so formulierten nun die meisten Länder ehrgeizigere spezifische Ausbauziele, die zum Teil deutlich über den Zielwerten des Bundes lagen: Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Hessen und Brandenburg strebten gar einen Deckungsgrad von 100 % und mehr an, Bayern und Thüringen lagen noch über dem Bundeswert, Baden-Württemberg, Sachsen und NRW im Bereich des Bundeswerts, lediglich das Saarland darunter.

Die Windenergie ist dabei der wichtigste regenerative Energieträger. Durch deren nunmehr forcierten Ausbau ist in vielen Regionen mit einer Reihe von Nutzungskonflikten zu rechnen, insbesondere mit Belangen des Freiraum- und Landschaftsbildschutzes (Köck/Bovet 2009: 173), mittelbar damit mit anderen Belangen wie etwa denen des Tourismus. Damit ist die Raumordnung in besonderem Maße gefordert, indem sie in ihrer ordnungspolitischen Funktion in den formellen Regionalplänen abgestimmte Windenergiestandorte ausweisen muss. Andererseits kann sie als zentraler Akteur in ihrer entwicklungspolitischen Bedeutung im Rahmen regionaler Energiekonzepte fungieren, wenn es darum geht, Potenziale abzuschätzen, Entwicklungsszenarien zur Energieversorgung zu entwerfen, Akteure zu vernetzen oder Kommunikation und Monitoring durchzuführen (BMVBS 2012: 19). Die Raumordnung verfügt in diesem Handlungsfeld insofern über eine besonders exponierte Rolle, als sie in Abwesenheit einer eigenen Fachplanung für Energie praktisch sowohl als Fachplanungsträger als auch als Querschnittsplanungsinstanz fungiert. In den meisten Bundesländern erhielt vor diesem Hintergrund die Landesplanung den Auftrag, ihre Pläne im Hinblick auf die Aussagen zu regenerativen Energien zu überarbeiten und damit in den meisten Fällen auch Handlungsaufträge an die Regionalplanung zu formulieren. Aktuelle vergleichende Auswertungen (Zaspel 2013) zeigen Variationen hinsichtlich der Regelungen zur Windenergie vor allem im Hinblick auf folgende Faktoren:

- Die Definition der Größenordnung der Raumbedeutsamkeit von Windenergieanlagen, die in den einzelnen Windenergieerlassen der Länder geregelt ist: In NRW gilt eine Windenergieanlage ab einer Höhe von 100 Meter als raumbedeutsam, in Mecklenburg-Vorpommern bereits ab 35 Meter.
- Wenige Länder formulierten quantitative Ziele für die Windenergie: In Schleswig-Holstein sind 1,5 % der Landesfläche als Windenergiestandorte auszuweisen, in Rheinland-Pfalz und Hessen jeweils 2 %, auch Niedersachsen formulierte Mengenziele.

- Den Handlungsauftrag zur raumordnerischen Steuerung von Windenergieanlagen: In den meisten Ländern wurde die Regionalplanung per Landesentwicklungsplan verpflichtet, Eignungsgebiete auszuweisen, also eine Kombination positiv- und negativplanerischer Steuerung (Festlegung der Standorte bei gleichzeitiger Ausschlusswirkung an anderen Standorten). Die Länder Saarland, Baden-Württemberg, Bayern und Hessen formulierten dagegen Handlungsaufträge, die den Kommunen deutlich größere Freiheiten bei der Festlegung von Windeignungsstandorten lassen.

Durch die Unterschiede in der Definition von Raumbedeutsamkeit, die Formulierung von Mengenzielen für Windenergieflächen oder den Verzicht hierauf und die unterschiedlichen Möglichkeiten der Formulierung der Ausweiskategorien bestehen damit in den einzelnen Bundesländern bereits unterschiedliche institutionelle Kontextsetzungen, sowohl was den Konfliktgrad als auch den Handlungsauftrag der Raumordnung zur Konfliktlösung angeht. Dabei ist ein gewisser Trend feststellbar, den beschleunigten Ausbau der Windenergiestandorte nicht durch raumordnerische Regelungen einer Verhinderungsplanung zu bremsen: In einigen Ländern wurde durch die neuen Landesentwicklungspläne die Ausschlusswirkung an den nicht als Vorranggebieten festgelegten Standorten eher gelockert; insgesamt ist eine Tendenz absehbar, die Planung von der Raumordnung auf die Ebene der kommunalen Planung zu verlagern (Krappel/von Süßkind-Schwendi 2012; Spannowsky 2012); zumindest ist das Erfordernis der frühzeitigen Einbindung der kommunalen Ebene durch die Raumordnung evident (Kohl 2012).

Auf der regionalen Ebene setzen sich die Unterschiede in den Rahmensetzungen fort, wie ein Blick in das Land Hessen zeigt: Obwohl in Hessen das Modell der halbstaatlichen Regionalplanung vorliegt, die Landesplanung eine relativ stark koordinierende Funktion ausübt und es dabei mit einer überschaubaren Zahl von nur drei zu koordinierenden Regionen zu tun hat, sind die Steuerungsergebnisse bezogen auf Aussagen zur Windenergie in den Regionalplänen sehr unterschiedlich. Lediglich die Region Mittelhessen verfügt über gültige regionalplanerische konzeptionelle Gesamtaussagen zur Windenergie, die mittlerweile gemäß den neuen Leitlinien der Landespolitik überarbeitet werden. In Nord- und Südhessen erfolgt dagegen die regionalplanerische Steuerung der Windenergieanlagen über antragsbezogene Einzelfallbeurteilungen, also im Vollzug, und es wird auf eine gesamtkonzeptionelle raumordnerische Steuerung noch verzichtet (Gardt 2012; Diller/Gardt/Kohl 2012).

### ***Zur Vielfalt regionaler Akteurskonstellationen am Beispiel des Handlungsfelds vorbeugender Hochwasserschutz***

Die Analyse regionalplanerischer Koordinationsprozesse nach dem Untersuchungsansatz erfordert die präzise Beschreibung der regionalen Akteurskonstellationen. Ein wichtiger Akteur der regionalen Akteurskonstellation ist der „korporative Akteur“ Regionalplanung. Es gibt beträchtliche Variationen dessen, was als korporativer Akteur Regionalplanung bezeichnet werden kann, was auch auf die unterschiedliche Verfasstheit der Regionalplanungen in Deutschland zurückzuführen ist.

Die meisten Regionalplanungen in Deutschland sind als gemeinsame staatliche und kommunale Aufgabe organisiert; hierbei lassen sich allerdings wiederum zwei Formen unterscheiden: Die Form „gemischt“ zeichnet sich dadurch aus, dass die Regionalplanungen operativ als Untere Landesplanungsbehörde von den Ländern getragen werden, die politische Beschlussfassung der Pläne jedoch in kommunalen Versammlungen erfolgt: die strategisch-politische und die operativ-administrative Ebene der Regionalplanung können damit in einer Region als unterschiedliche kollektive Akteure aufgefasst werden.

Dieses Modell findet sich in Hessen und Nordrhein-Westfalen. Die Form „kommunal regional“ ist dadurch charakterisiert, dass die kommunale Ebene sowohl das politische Beschlussgremium der Regionalpläne bildet als auch die Ressourcen für die operative Ebene (Regionalplanungsstellen) bereitstellt; hier kann somit eher von einem konsistenten korporativen Akteur Regionalplanung gesprochen werden als im Modell „gemischt staatlich“. Dieses Modell überwiegt mittlerweile in Deutschland: Es findet sich in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Sachsen, Thüringen, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Bayern. Eine Sonderform der Regionalplanung „kommunal dezentral“ findet sich in Niedersachsen. Hier ist diese Aufgabe bei den Landkreisen angesiedelt.<sup>2</sup> Zudem variieren die vertikalen Distanzen der Regionalplanung zur Landesplanung nicht unbeträchtlich (Schenkoff 1996: 93). Die Definitionen, was jeweils als korporativer Akteur Regionalplanung bezeichnet werden kann, werden zudem noch vielfältiger, als die Regionalplanerstellung und der Vollzug in manchen Ländern in unterschiedlichen Behörden angesiedelt ist: etwa in Bayern, wo die Planerstellung durch kommunal verfasste Regionalplanungsverbände erfolgt, die Planumsetzung in Form der Genehmigung der Bauleitpläne dagegen durch die Regierungspräsidien, also in staatlicher Verantwortung, erfolgt.

Angesichts der traditionellen Vielfalt der Organisationsmodelle der deutschen Regionalplanung (Lunze 1974: 115 ff.) stellt sich immer wieder die Frage, welches Organisationsmodell die besten Koordinationsergebnisse erbringt. Die Hypothese, wonach eine in der staatlichen Mittelinstanz verankerte Regionalplanung die besseren Koordinationsleistungen gegenüber Fachplanungen erbringt (Knieling/Fürst/Danielzyk 2003: 9), ist allerdings weder bestätigt noch widerlegt. Zu vermuten sind zwar zumindest indirekte Einflüsse des institutionellen Rahmens, z. B. weil Planer in staatlichen Verwaltungshierarchien andere Handlungsorientierungen und Verhandlungsstile aufweisen als in Planungsverbänden (Fürst/Rudolph/Zimmermann 2003: 159). Beobachtungen sprechen aber dafür, dass weniger das Organisationsmodell (staatlich vs. kommunal) entscheidend ist, sondern wie die Regionalplanung innerhalb der Organisation verankert, mit Ressourcen und Kompetenzen ausgestattet ist, welchen Zugang zur Politik sie hat, welchen Aufgabenkatalog sie hat und wie das Zusammenspiel von Planerstellung und Planvollzug geregelt ist (Benz/Frenzel 1999: 343).

Mit welchen Akteurskonstellationen hat es die Regionalplanung zu tun? Das Beispiel des Hochwasserschutzes zeigt wiederum die Vielfalt: Für den gesamten Bereich des Wasserschutzes ist durch die europäische Rahmengesetzgebung – anders als bei anderen Fachplanungen – grundsätzlich eine Kopplung an die Ziele der Raumordnung festgelegt (Köck/Bovet 2009: 175). Nach den Häufungen von Hochwasserereignissen in Deutschland – insbesondere an Rhein, Donau oder in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre – hatte die MKRO bereits im Jahr 2000 Handlungsempfehlungen an die Landes- und Regionalplanungen formuliert, weitergehende Regelungen zum vorbeugenden Hochwasserschutz umzusetzen; ein Auftrag, der durch das Bundesgesetz 2005 bekräftigt wurde (Bartsch 2007: 141; Heiland 2002: 45; Seifert 2006). Diese Fachdebatte hat seit Anfang der 2000er Jahre zur Schaffung eines rechtlichen Rahmens innerhalb der Europäischen Union mit den Richtlinien 2000/60/EG sowie 2007/60/EG, aber auch innerhalb des deutschen Wasserhaushaltsrechts mit dem Gesetz zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes vom 3. Mai 2005 und dem Gesetz zur Neuregelung des Wasserrechts vom 31. Juli 2009 geführt. Einzelne Bundesländer (z. B. Baden-Württemberg 2003) hatten die Regelungen der Rahmenrichtlinie bereits frühzeitig in ihren relevanten Landesfachgesetzen verankert.

<sup>2</sup> Ausnahmen sind die Verbände Hannover, Braunschweig, Göttingen und Bremen/Niedersachsen, die unter den Typus „kommunal regional“ fallen.

Mehr oder minder explizit wurde mit den Empfehlungen auch ein Handlungsauftrag zur verstärkten Zusammenarbeit zwischen der wasserfachlichen Ebene (resp. der damit eng verbundenen Landschaftsplanung) und der Raumordnung formuliert: Die Fachplanung benötigt die Raumordnung für Ausweisungen, für die ihr – zumindest mittelfristig – eigene fachrechtliche Grundlagen fehlen. Grundsätzlich darf die Regionalplanung als Querschnittsplanung die Fachplanung nur ergänzen und nicht ersetzen (Heemeyer 2007: 73). Sie benötigt die Fachplanung für die Erstellung von Fachgrundlagen zur Ausweisung innerhalb ihrer Raumordnungskategorien. In Deutschland stehen den 105 Regionalplanungsregionen auf der einen Seite 30 Obere und Oberste Wasserbehörden, auf der anderen Seite 413 Untere Wasserbehörden gegenüber, die für die Fachplanung zuständig sind. Damit hat es die Regionalplanung mit einer dreifachen Koordinationsaufgabe zu tun. Sie muss nicht nur als Querschnittsplanung die Anforderungen der Wasserplanung mit anderen sektoralen Belangen horizontal koordinieren. Sie ist darüber hinaus auch noch räumlich zwischen Oberen und Unteren Wasserbehörden verortet und muss daher u. U. auch noch vertikal nach oben und unten koordinieren. In den Bundesländern mit Regierungsbezirken erfüllen diese eine gewisse Bündelungsfunktion, da sowohl die Regional- als auch die Fachplanung in den Regierungspräsidien angesiedelt sind. In den Bundesländern mit einer kommunal verfassten Regionalplanung fehlt dagegen eine solch bündelnde Instanz. Zu den nach administrativen Grenzen orientierten Wasserbehörden kommen noch die Wasserverbände, in Deutschland nach Schätzungen etwa 12.000 (Monsees 2008: 39). Deren naturraumbezogene (Gewässereinzugsgebiete) Abgrenzung scheint einer an administrativen Grenzen orientierten überlegen (Monsees 2008: 330 ff.), wengleich diese Einheiten sehr klein und heterogen ausfallen können. Die Regionalplanung ist jedoch räumlich praktisch nie mit den Problembereichen, den Wassereinzugsgebieten deckungsgleich. Aber auch innerhalb der für Wasser zuständigen Instanzen auf der unteren Ebene sind die Kompetenzen zersplittert: So sind z. B. in Niedersachsen die Wasserverbände für den „normalen“ Wasserabfluss, die Kommunen für den Hochwasserabfluss zuständig (Kegel o.J.).

Erste bundesweite empirische Untersuchungen (BMVBS/BBSR 2010) deuteten auf einen recht unterschiedlichen Umsetzungsstand der Rahmenregelungen hin: Insbesondere zeigen sich Unterschiede zwischen den Bundesländern, z. B. im Hinblick auf die Definition der Bemessungsgrenzen der Hochwasserrisikoeinschätzung. Die Hauptkonflikte zeigten sich dabei in der vertikalen Koordination zwischen regionaler und kommunaler Ebene. Aber auch die Koordinationserfolge zum einen auf Länderebene zwischen Landesplanung und den Umweltressorts, zum andern auf regionaler Ebene zwischen Regionalplanung und den für Hochwasserschutz zuständigen Behörden fallen vermutlich unterschiedlich aus.

#### **4 Fazit und Hypothesen zur Koordinationsfähigkeit der Regionalplanung**

Aus den vorangegangenen Ausführungen lassen sich folgende Hypothesen ableiten, die eine Grundlage für weitere Untersuchungen zur Koordination in der Regionalplanung darstellen können:

1. Die durch die Bundes- und Landesebene gesetzten institutionellen Kontexte (rechtliche Rahmen, Handlungsaufträge, Ressourcenausstattung) präformieren zwar die Koordinationsformen auf der regionalen Ebene maßgeblich, lassen jedoch auch Spielräume, die je nach Akteurskonstellation und Handlungsorientierungen der regionalen Akteure – insbesondere dem Koordinationsstil des korporativen Akteurs Regionalplanung – unterschiedlich ausgestaltet werden.

2. Von den systematisierten Interaktionsformen scheidet in regionalplanerischen Koordinationsprozessen die Form des einseitigen Handelns, der wechselseitigen Anpassung und der rein hierarchischen Steuerung praktisch aus. Die Form der Mehrheitsentscheidung tritt theoretisch nur auf der Ebene der politischen Beschlussfassung der Regionalpläne durch die Kommunen auf. Ansonsten sind Verhandlungen und Abstimmungen die dominante Interaktionsform.
3. Besonders gute regionalplanerische Koordinationsergebnisse werden in den Verhandlungen erzielt, wenn durch die Landesebene einerseits ein „Schatten der Hierarchie“ – etwa in Form quantitativer Zielvorgaben oder von prozeduralen Zeitvorgaben – gesetzt wird, auf den die Regionalplanung notfalls gegenüber den Kommunen zurückgreifen kann, die Regionalplanung gleichzeitig aber mit ausreichend Ressourcen und politischem Gewicht ausgestattet ist.
4. Die Koordinationspotenziale der Raumplanung erhöhen sich, wenn sie zum einen über den ordnungspolitischen Auftrag der formellen Regionalpläne hinaus auch mit einem entwicklungspolitischen Auftrag ausgestattet ist (z. B. Regionale Energiekonzepte) und sie das Spannungsverhältnis, das sich aus diesen beiden Handlungsaufträgen ergibt, austarieren kann. Dabei kann es eine Strategie sein, die ordnungspolitischen Aufgabenstellungen institutionell auf die übergeordnete Landesebene oder auf regionale Vollzugsebenen zu verlagern.
5. Die Regionalplanung hat Koordinationsspielräume, wenn sie den effizienten Modus der negativen Koordination mit dem wohlfahrtsoptimierenden Modus der positiven Koordination kombinieren kann. Sie kann sowohl in der Planerstellung als auch im Planvollzug hinausgehend über den Modus der negativen Koordination eher im Modus der positiven Koordination agieren, wenn
  - sie von der Landesebene mit ausreichend Ressourcen und politischem Gewicht ausgestattet ist;
  - sie gleichzeitig als Fachplanung fungiert (Handlungsfeld Windenergie) oder mit dem wichtigsten Fachplanungsakteur auf der regionalen Ebene ausreichend gemeinsame Handlungsorientierungen aufweist (Handlungsfeld Hochwasserschutz) oder
  - gemeinsame bzw. ähnliche Handlungsorientierungen mit der Landesplanung und den Kommunen bestehen.
6. Die Regionalplanung hat dann größere Koordinationsspielräume, wenn sie sowohl Problem-Solving- als auch Bargaining-Strategien anwenden kann. Hinausgehend über das Problem-Solving kann die Regionalplanung auch in Form von distributivem Bargaining agieren, wenn festgelegte Planinhalte als Verhandlungsmasse im Planvollzug eingesetzt werden können.

## Literatur

- Bartsch, C. (2007): Vorbeugender Hochwasserschutz im Recht der Raumordnung und Landesplanung. Frankfurt am Main. = Regensburger Beiträge zum Staats- und Verwaltungsrecht 6.
- Baumgartner, S. (2010): Die Regierungskommunikation der Schweizer Kantone. Regeln, Organisation, Akteure und Instrumente im Vergleich. Zürich.

- Benz, A.; Dose, N. (2009): Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: Benz, A.; Dose, N. (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden, 13-36.
- Benz, A. (2001): Der moderne Staat: Grundlagen der politologischen Analyse. München/Wien.
- Benz, A. (1996): Zur Theorie der Planungskontrolle. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Methoden und Instrumente räumlicher Planung. Handbuch. Hannover, 254-273.
- Benz, A.; Frenzel, A. (1999): Die Organisation der Raumplanung auf der regionalen und kommunalen Ebene. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriß der Landes- und Regionalplanung. Hannover, 341-350.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2012): Erneuerbare Energien: Zukunftsaufgabe der Regionalplanung. Berlin.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010): Bestandsaufnahme zu Festsetzungen zum vorbeugenden Hochwasserschutz in Landes- und Regionalplänen, im Rahmen des BBSR-Forschungsprogramms „Raumentwicklungsstrategien zum Klimawandel“, unveröffentlichter Abschlussbericht. Gießen.
- Brzenczek, K.; Wiegandt, C.-C. (2009): Peculiarities in the visual appearance of German Cities – about locally specific routines and practices in urban design related governance. In: Erdkunde 63 (3), 245-255.
- Buntrock, O. (2004): Problemlösung im europäischen Mehrebenensystem. Das Beispiel der Stahlpolitik der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS). Wiesbaden.
- Diller, C. (2013): Ein nützliches Forschungswerkzeug! Zur Anwendung des Akteurzentrierten Institutionalismus in der Raumplanungsforschung und den Politikwissenschaften. = PNDonline I/2013.
- Diller, C. (2010): 20 Jahre Raumordnung im vereinigten Ostdeutschland: Vom Ziehkinder zum Innovator. In: Altrock, U.; Huning, S.; Kuder, T.; Nuissl, H. (Hrsg.): Zwanzig Jahre Planung seit der Wiedervereinigung. Berlin, 167-212. = Reihe Planungsrundschau 20.
- Diller, C.; Gardt, M.; Kohl, M. (2012): Planung im Zeitdruck. Gebiete für die Windenergienutzung in Hessen. In: RaumPlanung 2012 (163), 53-57.
- Diller, C. (2005): Regional Governance im Konsens. Das Einstimmigkeitsprinzip in regionalen Entscheidungsprozessen. In: RaumPlanung 2005 (123), 254-258.
- Diller, C. (2004): Regional Governance im „Schatten der Hierarchie“. Theoretische Überlegungen und ein Beispiel aus Schleswig-Holstein. In: Raumforschung und Raumordnung 62 (4/5 2004), 270-279.
- Diller, C.; Wernig, R. (2012): Regionalentwicklung innerhalb der verfassten Regionalplanung – gesamtäumliche Ansätze. In: Weick, T.; Germer, S.; Albrecht, J.; Wernig, R. (Hrsg.): Koordinierte Regionalentwicklung: Zielorientierung von Entwicklungsprozessen. Hannover, 11-32. = Arbeitsbericht der ARL 4.
- Dopfer, J.; Below, N.; Führ, M. (2011): Wissensgenerierung im Rahmen partizipativer Stadtentwicklungsprozesse am Beispiel von München und Frankfurt, Vorstudie im Rahmen des LOEWE-Schwerpunktes „Eigenlogik der Städte“. Darmstadt.
- Dosch, F. (2009): Herausforderungen des Klimawandels: Neue Koordinationsaufgaben für die Regionalplanung. Vortrag im Rahmen der wissenschaftlichen Plenarsitzung der ARL im Juni 2009 in Mainz.  
[http://www.arl-net.de/system/files/b-2\\_kf\\_dosch\\_klimawandel.pdf](http://www.arl-net.de/system/files/b-2_kf_dosch_klimawandel.pdf) (05.05.2014).
- Durner, W. (2009): Raumplanerische Koordination aus rechtlicher Sicht. Vortrag im Rahmen der wissenschaftlichen Plenarsitzung der ARL im Juni 2009 in Mainz.  
[http://www.arl-net.de/system/files/2-1\\_kf\\_durner\\_rechtliche\\_sicht.pdf](http://www.arl-net.de/system/files/2-1_kf_durner_rechtliche_sicht.pdf) (05.5.2014).
- Dziomba, M. (2009): Städtebauliche Großprojekte der urbanen Renaissance. Die Phase der Grundstücksverkäufe und ihr Einfluss auf den Projekterfolg. Berlin.

- Einig, K. (2009): Koordination von Infrastrukturplanungen durch die Raumordnung – Rechtlicher Rahmen und Steuerungspraxis. Vortrag im Rahmen der wissenschaftlichen Plenarsitzung der ARL im Juni 2009 in Mainz.  
[http://www.arl-net.de/system/files/c-2\\_kf\\_einig\\_koordination\\_infrastrukturplanung.pdf](http://www.arl-net.de/system/files/c-2_kf_einig_koordination_infrastrukturplanung.pdf) (05.05.2014).
- Einig, K. (2003): Private Koordination in der Regionalplanung: Transaktionskosten des Planentwurfs in Verhandlungssystemen. In: Informationen zur Raumentwicklung 2003 (8/9), 479-504.
- Fürst, D. (2005): Entwicklung und Stand des Steuerungsverständnisses in der Raumplanung. In: disP – The Planning Review 2005 (163), 16-27.
- Fürst, D.; Rudolph, A.; Zimmermann, K. (2003): Koordination in der Regionalplanung. Opladen.
- Fürst, D. (2001): Steuerung durch räumliche Planung? In: Burth, H.-P.; Görlitz, A. (Hrsg.): Politische Steuerung in Theorie und Praxis. Baden-Baden, 247-276.
- Fürst, D. (1997): Humanvermögen und regionale Steuerungsstile – Bedeutung für das Regionalmanagement. In: Staatswissenschaften und Staatspraxis 2/1997, 187-204.
- Fürst, D. (1995): Regionalplanung im System gesellschaftlicher Steuerung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Zukunftsaufgabe Regionalplanung. Hannover, 157-172. = Arbeitsmaterial der ARL 221.
- Fürst, D. (1991): Koordination in der Raumplanung. In: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd 5/199, Baden-Baden, 53-76.
- Gardt, M. (2012): Standortsteuerung von raumbedeutsamen Windkraftanlagen. Möglichkeiten der Raumordnungs- und Bauleitplanung in Hessen.  
[http://www.uni-giessen.de/cms/fbz/fb07/fachgebiete/geographie/bereiche/planung/pdf-bilder/bach\\_gardt](http://www.uni-giessen.de/cms/fbz/fb07/fachgebiete/geographie/bereiche/planung/pdf-bilder/bach_gardt) (15.07.2014).
- Gehring, T. (2002): Die Europäische Union als komplexe internationale Organisation. Wie durch Kommunikation und Entscheidung soziale Ordnung entsteht. Baden-Baden.
- Gellner, W.; Hammer, E.-M. (2010): Policyforschung. München.
- Goedecke, O. (1979): Einführung – Regionalplanung ohne Richtzahlen. In: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (BfL): Informationen zur Raumentwicklung 7/1979, 375-386.
- Goppel, K. (1999): Funktionen und Grenzen der Raumordnung und Landesplanung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriß der Landes- und Regionalplanung. Hannover, 94-113.
- Hahn, R. (1999): Kooperations- und Koordinationsstrukturen. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriß der Landes- und Regionalplanung. Hannover, 294-302.
- Heemeyer, C. (2007): Auswirkungen des Hochwasserschutzgesetzes auf Raumordnungs- und Bauleitpläne. Münster.
- Heiland, P. (2002): Vorsorgender Hochwasserschutz durch Raumordnung, interregionale Kooperation und ökonomischen Lastenausgleich. Darmstadt.
- Heipertz, M.K.G. (2005): Der europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt. Institutionendesign im Selbstbindungsdilemma. Köln.
- Hennings, G. (1972): Grundlagen und Methoden der Koordination des Einsatzes raumwirksamer Bundesmittel, dargestellt am Beispiel der Politikbereiche Raumordnungspolitik, regionale Gewerbestrukturpolitik und regionale Arbeitsmarktpolitik. Münster.
- Hesse, M. (2009): Mobilität, Verkehr, Logistik – Von der Fachplanung zur Raum-Zeit-Politik (oder: wer bzw. was ist hier eigentlich Gesamtplanung?). Vortrag im Rahmen der wissenschaftlichen Plenarsitzung der ARL im Juni 2009 in Mainz.  
[http://www.arl-net.de/system/files/a-3\\_kf\\_hesse\\_raum\\_zeit\\_politik.pdf](http://www.arl-net.de/system/files/a-3_kf_hesse_raum_zeit_politik.pdf) (05.05.2014).
- Hofmann, W.; Dose, N.; Wolf, D. (2007): Politikwissenschaft. Konstanz.

- Hoppe, A.; Voelzkow, H. (2000): Kooperation im Schatten der Hierarchie: Handlungsformen in der Regionalpolitik. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Kooperation im Prozess des räumlichen Wandels. Wissenschaftliche Plenarsitzung 1999. Hannover, 16-30. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 210.
- Ioannidou, A. (2010): Steuerung im transnationalen Bildungsraum. Internationales Bildungsmonitoring zum Lebenslangen Lernen. Bielefeld.
- Jakobi, T. (2007): Akteurzentrierter Institutionalismus und Arenen-Konzept in der Mitbestimmungsforschung. Zum theoretischen Rahmen eines Forschungsprojekts. Frankfurt/Main.
- Kegel, U. (o.J.): Vorbeugender Hochwasserschutz in der Raumordnung, was kann die Regionalplanung hierzu leisten.  
[www.cdl.niedersachsen.de/blob/images/C49489140\\_L20.pdf](http://www.cdl.niedersachsen.de/blob/images/C49489140_L20.pdf) (08.11.2008).
- Knieling, J.; Fürst, D.; Danielzyk, R. (2003): Kooperative Handlungsformen in der Regionalplanung. Zur Praxis der Regionalplanung in Deutschland. Dortmund.
- Köck, W.; Bovet, J. (2009): Windenergieanlagen und Freiraumschutz – Rechtliche Anforderungen an die räumliche Steuerung von Windenergieanlagen. In: Siedentop, S.; Egermann, M. (Hrsg.): Freiraumschutz und Freiraumentwicklung durch Raumordnungsplanung. Bilanz, aktuelle Herausforderungen und methodisch-instrumentelle Perspektiven. Hannover, 172-190. = Arbeitsmaterial der ARL 349.
- Kohl, M. (2012) Einflussfaktoren auf die kommunale Planung von Windenergiestandorten in Mittelhessen, unveröffentlichte Bachelorarbeit am Institut für Geographie der JLU Gießen. Gießen.
- Koß, M. (2008): Staatliche Parteienfinanzierung und politischer Wettbewerb. Die Entwicklung des Finanzierungsregimes in Deutschland, Schweden, Großbritannien und Frankreich. Wiesbaden.
- Krappel, T.; von Süßkind-Schwendi, B. (2012): Die planerische Steuerung von Windenergieanlagen – neue Entwicklungen im Planungsrecht der Bundesländer. In: ZfBR-Sonderausgabe 2012, 65-71.
- Kreuzer, V.; Scholz, T. (2011): Altersgerechte Stadtentwicklung. Eine aufgaben- und akteursbezogene Untersuchung am Beispiel Bielefeld. Unveröffentlichte Dissertation. Dortmund.
- Krupa, J. (2010): Regionaler Wissenstransfer zwischen Fachhochschulen und Unternehmen. Eine Analyse institutioneller Einflussfaktoren aus Sicht der Neuen Institutionenökonomik am Beispiel der Stadtregionen Eberswalde und Brandenburg an der Havel. Marburg.
- Lahner, M. (2009): Regional Governance in Biosphärenreservaten. Eine Analyse am Beispiel der Regionen Rhön und Schaalsee unter Einbeziehung von Place Making. Stuttgart.
- Lauth, H.-J.; Wagner, C. (2010): Politikwissenschaft: eine Einführung. Paderborn.
- Lendi, M. (1998): Rechtliche Grundlagen. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Methoden und Instrumente räumlicher Planung. Handbuch. Hannover, 23-38.
- Liebe, L. (2009): Zur Weiterentwicklung der Regionalplanung im Bereich Verkehr – ein Denkansatz aus Sicht der Neuen politischen Ökonomie. Vortrag im Rahmen der wissenschaftlichen Plenarsitzung der ARL im Juni 2009 in Mainz.  
[http://www.arl-net.de/system/files/a-2\\_kf\\_liebe\\_regionalplanung\\_und\\_verkehr.pdf](http://www.arl-net.de/system/files/a-2_kf_liebe_regionalplanung_und_verkehr.pdf) (05.05.2014).
- Lunze, A. (1974): Die Koordination in der Regionalplanung. Zur organisatorischen Koordinierung regionaler Raumordnungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Bonn.
- Monsees, J. (2008): Governancestrukturen für Fließgewässer. Eine vergleichende Institutionenanalyse gewässerunterhaltender Verbände und Behörden. Baden-Baden.
- Pfister, P. (2012): Regimekomplexe – neue Kooperationsformen zur Regulierung globaler Risiken. Frankfurt/New York.
- Scharpf, F. W. (2000): Interaktionsformen: Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen.
- Scharpf, F. W. (1996): Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. In: Kenis, P.; Schneider, V. (Hrsg.): Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik. Frankfurt/New York, 497-534.

- Scharpf, F.W. (1992): Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen. In: Benz, A.; Scharpf, F.W.; Zintl, R. (1992): Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt/Main; New York, 51-96.
- Scharpf, F.W. (1991): Einführung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen. In: Benz, A.; Scharpf, F.W.; Zintl, R. (Hrsg.): Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt/Main; New York, 11-26.
- Scharpf, F.W. (1988): Verhandlungssysteme, Verteilungskonflikte und Pathologie politischer Steuerung. In: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 19, 61-87.
- Scharpf, F.W.; Schnabel F. (1979): Steuerungsprobleme der Raumplanung. Hannover. = Beiträge der ARL 27.
- Scharpf, F.W. (1973): Planung als politischer Prozeß. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie. Frankfurt.
- Schenkstoff, H.-J. (1996): Regionalplanung im Bezugfeld zwischen Landesplanung und Bauleitplanung – Einführung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Zukunftsaufgabe Regionalplanung. Hannover, 91-95. = Arbeitsmaterial der ARL 221.
- Schmidt, S.K. (1998): Liberalisierung in Europa. Die Rolle der Europäischen Kommission. Frankfurt/New York.
- Schulz, H. (1996): Zusammenwirken zwischen Regionalplanung und Fachplanungen bzw. regionalisierten Fachpolitiken – Einführung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Zukunftsaufgabe Regionalplanung. Hannover, 109-111. = Arbeitsmaterial der ARL 221.
- Schumann, D. (2005): Interessenvermittlung im europäischen Mehrebenensystem. Strategien großer Elektrizitätsunternehmen im Vergleich. Wiesbaden.
- Schwarz, T. (2010): Die Umweltprüfung im gestuften Planungsverfahren. Berlin.
- Seifert, P. (2006): Festlegungen der Regionalplanung zum Hochwasserschutz im Gebiet der Weißeritz. [http://www.ioer.de/weisseritz/pdf/pres\\_weiss\\_regio\\_050706.pdf](http://www.ioer.de/weisseritz/pdf/pres_weiss_regio_050706.pdf) (28.05.2014).
- Spannowsky, W. (2012): Steuerung der Windkraftnutzung unter veränderten landespolitischen Zielsetzungen. In: Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht 35 (Sonderausgabe 2012), 53-64.
- Spiekermann, B. (1981): Zur Koordination von Finanz- und Raumplanung im Rahmen einer regionalen Entwicklungsplanung. Münster.
- Voigt, R. (1995): Der kooperative Staat: Auf der Suche nach einem neuen Steuerungsmodus. In: Voigt, R. (Hrsg.): Der Kooperative Staat: Krisenbewältigung durch Verhandlung? Baden-Baden, 33-92.
- von Haaren, C. (2009): Räumliche Gesamtplanung und Fachplanungen: Zusammenwirken aus der Sicht der Umweltfachplanungen. Vortrag im Rahmen der wissenschaftlichen Plenarsitzung der ARL im Juni 2009 in Mainz. [http://www.arl-net.de/system/files/1-2\\_kf\\_vonhaaren\\_umweltfachplanungen.pdf](http://www.arl-net.de/system/files/1-2_kf_vonhaaren_umweltfachplanungen.pdf) (28.05.2014).
- Wiesner, A. (2006): Politik unter Einigungszwang. Eine Analyse föderaler Verhandlungsprozesse. Frankfurt/New York.
- Willke, H. (2001): Systemtheorie III: Steuerungstheorie: Grundzüge einer Steuerung komplexer Sozialsysteme. Stuttgart.
- Zaspel, B. (2013): Energiewende in Deutschland – Herausforderung für die Landesplanung. In: Küpper, P.; Levin-Keitel, M.; Maus, F.; Müller, P.; Reimann, S.; Sondermann, M.; Stock, K.; Wiegand, T. (Hrsg.): Raumentwicklung 3.0 – Gemeinsam die Zukunft der räumlichen Planung gestalten. Hannover, 106-122. = Arbeitsbericht der ARL 8.

## **Autor**

**Christian Diller** ist seit 2007 Professor für Kommunale und Regionale Planung am Institut für Geographie der Justus-Liebig-Universität Gießen; zuvor war er in der Regionalplanungspraxis (Hamburg, Schleswig-Holstein, Hamburg) tätig. Seine Forschungsgebiete umfassen unter anderem die Themen Regional Governance (u. a. Habilitationsschrift 2005, Dissertationsschrift 2001), Regionalplanung, Planungstheorie, Planungsmethoden, Klimawandel. Er ist seit 2006 Mitglied der ARL.

Wolfgang Köck, Jana Bovet

# Koordinierung der Flussgebietsbewirtschaftung – unter besonderer Berücksichtigung der Abstimmung mit der Raumordnung

## Gliederung

- 1 Einführung
- 2 Die Koordinierung der Flussgebietsbewirtschaftung in räumlicher und sachlicher Hinsicht
  - 2.1 Ziele und Koordinierungsauftrag der Wasserrahmenrichtlinie
  - 2.2 Zum Begriff der Koordinierung
  - 2.3 Inhalt der Koordinierungspflicht und spezifische Koordinierungsregeln
  - 2.4 Räumliche Koordinierung: Einrichtung von Flussgebietsgemeinschaften als neue Organisationsstrukturen
  - 2.5 Das Maßnahmenprogramm und der Bewirtschaftungsplan als Ergebnis wasserwirtschaftlicher Koordination
    - 2.5.1 Inhaltliche Anforderungen an Maßnahmenprogramme
    - 2.5.2 Koordinationsregeln für Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne nach Bundes- und Landesrecht
    - 2.5.3 Das Maßnahmenprogramm als Koordinationsergebnis: zur Bedeutung der Maßnahmenprogramme für die Flussgebietsbewirtschaftung
- 3 Die Abstimmung von wasserwirtschaftlicher Planung und Raumordnungsplanung – zur Nutzung der Raumplanung für Zwecke der Flussgebietsbewirtschaftung
  - 3.1 Grundlagen des Verhältnisses von Fachplanung und Raumplanung unter dem Einfluss des europäischen Umweltplanungsrechts
  - 3.2 Steuerungsinstrumente der Raumplanung
  - 3.3 Die Abstimmung von wasserwirtschaftlicher Planung und Raumplanung – Verfahrensregeln und Organisation
  - 3.4 Der Beitrag der Raumplanung zur Flussgebietsbewirtschaftung
- 4 Die Praxis der Abstimmung von Flussgebietsbewirtschaftung und Raumordnung in Sachsen
  - 4.1 Vorbemerkung
  - 4.2 Rechtlicher und organisatorischer Rahmen für die Koordination der Flussgebietsbewirtschaftung
    - 4.2.1 Internationale Ebene
    - 4.2.2 Nationale Ebene

## ■ Koordination der Flussgebietsbewirtschaftung

4.3 Die Abstimmung mit der Raumordnung und die Integration wasserbezogener Anforderungen in Raumordnungspläne

4.3.1 Landesplanungsebene

4.3.2 Regionalplanungsebene

4.4 Bewertung

5 Fazit

Literatur

### **Kurzfassung**

Die europäische Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) strebt das Erreichen guter Gewässerzustände an und verfolgt dabei einen Ansatz der integrierten Flussgebietsbewirtschaftung. Der Beitrag befasst sich mit den Problemen der Flussgebietsbewirtschaftung unter dem Aspekt der räumlichen und der sachlich-integrativen Koordination. Analysiert wird der Rechtsrahmen für die Koordination im Bundes- und Landesrecht sowie die Rolle der Raumordnungsplanung für die Flussgebietsbewirtschaftung am Beispiel der Koordinierungspraxis in Sachsen.

### **Schlüsselwörter**

Koordination – Europäische Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) – Flussgebietsbewirtschaftung – Raumordnung – Maßnahmenprogramm – Bewirtschaftungsplan

### **Coordination of River Basin Management – With Emphasis on the Coordination with Spatial Planning**

#### **Abstract**

The European Water Framework Directive (WFD) aims to achieve “good status” for all ground and surface waters and follows an approach of integrated river basin management. This chapter outlines the challenges of river basin management in terms of integrating spatial and technical coordination. It analyzes the regulatory framework for coordination in German federal and state law and illustrates the role spatial planning plays in river basin management using the coordination practice in Saxony as a case study.

#### **Keywords**

Coordination – European Water Framework Directive (WFD) – river basin management – spatial planning – programme of measures – management plan

## 1 Einführung

Die europäische Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) hat das Ziel, für alle Wasserkörper, die nicht künstlich oder erheblich verändert worden sind, einen guten Gewässerzustand zu erreichen (Art. 4 Abs. 1 WRRL). Von diesen Zielvorgaben darf unter bestimmten Voraussetzungen, die die WRRL regelt (siehe Art. 4 Abs. 4-7 WRRL; §§ 29-31 Wasserhaushaltsgesetz, WHG), sowohl in zeitlicher als auch in materieller Hinsicht abgewichen werden.

Zur Gewährleistung der Zielerreichung verlangt die WRRL, dass die Gewässer nach Güte und Menge bewirtschaftet werden und dass zu diesem Zweck in periodischen Abständen Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne aufgestellt werden (Art. 11 und Art. 13 WRRL).

Die Bewirtschaftungsebene ist das sog. Flusseinzugsgebiet (Art. 3 Abs. 1 WRRL). Flusseinzugsgebiete werden nach geographischen Gegebenheiten bestimmt<sup>1</sup> und nicht nach den bestehenden Verwaltungseinheiten festgelegt.<sup>2</sup> Sie sind daher in der Regel Verwaltungsgrenzen, Landesgrenzen und vielfach sogar Nationalgrenzen überschreitend.<sup>3</sup> Daraus ergibt sich für die Bewirtschaftung ein besonderer räumlicher Koordinierungsbedarf (Art. 3 Abs. 4 WRRL; vgl. Stratenwerth 2006: 59 ff.).

Die Koordinierungsaufgabe erschöpft sich aber nicht allein in räumlichen Abstimmungen, denn die Bewirtschaftung auf der Ebene von Flusseinzugsgebieten beinhaltet mehr als nur die Bewirtschaftung der Gewässerläufe. Sie umfasst die gesamte Landnutzung im Einzugsgebiet, soweit diese Auswirkungen auf die Gewässerzustände haben kann. Deshalb kommt zur räumlichen Koordinationsaufgabe die sachlich-inhaltliche Koordinationsaufgabe<sup>4</sup> hinzu (Art. 4 WRRL; vgl. Kessler 2006: 45, 47). Damit greift die Flussgebietsbewirtschaftung in eine Vielzahl von Ressortzuständigkeiten ein und gerät überdies auch in ein Spannungsfeld zur Raumordnung, weil die Abstimmung zwischen verschiedenen fachlich begründeten Nutzungsansprüchen an den Raum Aufgabe der Raumplanung ist. Der deutsche Gesetzgeber hat zwar entschieden, dass für eine auf die Gewässer bezogene Maßnahmenplanung die Ziele der Raumordnung (weiterhin) zu beachten sind (§ 82 Abs. 1 S. 2 WHG), das Verhältnis beider Planungen bleibt aber trotz dieser Koordinationsregel prekär, weil die europarechtlichen Überformungen, insbesondere der Abgleich mit den Ausnahmeregelungen der WRRL, noch nicht bewältigt sind (siehe unten 3.2).

Das Ergebnis der Koordinierung findet seinen wichtigsten Ausdruck in den Maßnahmenprogrammen und den Bewirtschaftungsplänen, die auf der mitgliedstaatlichen Ebene zu erarbeiten sind (Maßnahmenprogramm: Art. 11 Abs. 1 WRRL), bzw. erarbeitet werden dürfen (Bewirtschaftungsplan: Art. 13 Abs. 2 S. 2 WRRL).

Für die deutsche Planungspraxis überraschend ist, dass bei alledem die Raumplanung bisher vergleichsweise wenig Beachtung gefunden hat, obwohl doch – wie bereits erwähnt – die Integration fachlicher Ansprüche in die Erfordernisse des Raumes Angelegenheit der Raumplanung ist. Deshalb soll im Rahmen dieses Beitrages nicht nur der Frage nachgegangen werden, wie die räumliche und sachlich-inhaltliche Koordinierung der Flussgebietsbewirtschaftung ausgestaltet ist, welche Probleme erkennbar geworden und wie diese bewältigt worden sind bzw. möglicherweise bewältigt werden können (siehe unten 2.), sondern es sollen darüber hinaus auch die Beziehungen zur Raumordnung näher analysiert (unten 3.) sowie ein Blick in die Koordinierungspraxis in Sachsen gerichtet

<sup>1</sup> Dazu näher Czychowski/Reinhardt (2010), zu § 3 WHG, Rn. 84 ff.

<sup>2</sup> Dazu aus sozialwissenschaftlicher Perspektive grundlegend: Moss (2003).

<sup>3</sup> Deutschland hat seine Gewässer 10 Flussgebietseinheiten zugeordnet und diese Zuordnung gesetzlich festgelegt sowie in Kartenform dargestellt (§ 7 Abs. 1 WHG i. V. m. Anlage 2 zum WHG).

<sup>4</sup> Sogenannter „Integrierter Ansatz“ bzw. „Integrated Water Resources Management“ (IWRM).

werden (siehe unten 4.). Hierbei kann auf Vorarbeiten der ARL aufgebaut werden, denn das Verhältnis von wasserwirtschaftlicher Planung und Raumplanung ist in der ARL bereits in einem Arbeitskreis erörtert worden, der seine Arbeit früh nach Inkrafttreten der WRRL aufgenommen hatte.<sup>5</sup> Unter dem Titel „Zukunftsfähiger Umgang mit Wasser im Raum“ ist das Thema von der ARL später noch einmal aufgegriffen und in einem umfassenden Forschungs- und Sitzungsbericht publiziert worden (vgl. von Haaren/Galler 2011). Auch das Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster und das Institut für das Recht der Wasser- und Entsorgungswirtschaft an der Universität Bonn haben sich im Rahmen eines Symposiums im Jahre 2008 mit der Thematik befasst (vgl. Jarass 2008). Unsere Untersuchung hat von diesen Studien sehr profitiert.

## **2 Die Koordinierung der Flussgebietsbewirtschaftung in räumlicher und sachlicher Hinsicht**

### **2.1 Ziele und Koordinierungsauftrag der Wasserrahmenrichtlinie**

Die Wasserrahmenrichtlinie vom 23.10.2000 verfolgt im Wesentlichen ein qualitätsorientiertes Konzept: Bis zum 22.12.2015 soll ein guter Zustand der Gewässer bzw. für alle als erheblich verändert eingestuften Wasserkörper ein guter chemischer Zustand und ein gutes ökologisches Potenzial erreicht sein (Art. 4 Abs. 1 i. V. m. Anhang V WRRL; dazu näher Köck 2009: 227 ff.). Die genannten Ziele der WRRL dürfen von den Mitgliedstaaten nur unter besonderen Voraussetzungen unterschritten werden (Art. 4 Abs. 5-7 WRRL; vgl. Ginzky 2005: 515 ff.). Zentrale Ansatzpunkte zur Erreichung der Gewässerschutzziele sind die integrierte Flussgebietsbewirtschaftung auf der Ebene von Flussgebietseinheiten (Art. 3 Abs. 1 WRRL) sowie das Maßnahmenprogramm (Art. 11 WRRL) als Kernelement des Bewirtschaftungsplanes (Art. 13 WRRL), der für jede Flussgebietseinheit beginnend mit dem Jahre 2009 alle sechs Jahre aufzustellen ist.

Der europarechtliche Auftrag zur Gewässerbewirtschaftung auf der Ebene von Flussgebietseinheiten hat in Deutschland nicht dazu geführt, die Vollzugszuständigkeiten im Wasserrecht neu zu ordnen. Entsprechend der europäischen Vorgaben sind zwar für jede Flussgebietseinheit „geeignete zuständige Behörden“ bestimmt worden (Art. 3 Abs. 2 WRRL), besondere Kompetenzen haben diese Behörden aber nicht. Von der Errichtung zentraler Flussgebietsbehörden mit entsprechenden Befugnissen ist abgesehen worden (vgl. Knopp 2001: 372).<sup>6</sup> Durchgesetzt hat sich die sog. Koordinierungsverbundlösung, die es ermöglicht hat, in den Bahnen der alten Verwaltungsstrukturen weiterzuarbeiten. Demgemäß bestimmt § 7 Abs. 2 WHG lediglich, dass die jeweils zuständigen Landesbehörden ihre wasserwirtschaftlichen Planungen und Maßnahmen untereinander zu koordinieren haben und dass dies auch mit den zuständigen Behörden anderer Länder zu geschehen hat, wenn die Flussgebietseinheit die nationalen Grenzen überschreitet (Art. 3 Abs. 3 WRRL; § 7 Abs. 3 WHG).

### **2.2 Zum Begriff der Koordinierung**

Koordination beinhaltet in ihrer allgemeinen Bedeutung das aufeinander Abstimmen, also die gegenseitige Zuordnung verschiedener menschlicher, sozialer, wirtschaftlicher oder technischer Vorgänge.<sup>7</sup> Die Koordinierung kann eher schwach ausgeprägt sein und sich in

<sup>5</sup> Ad-hoc-Arbeitskreis „EU-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) und Raumplanung“; siehe dazu Finke (2003).

<sup>6</sup> Dort, wo in den Landesgesetzen von Flussgebietsbehörden die Rede ist (z. B. in Baden-Württemberg), bleibt es gleichwohl beim herkömmlichen Verwaltungsaufbau.

<sup>7</sup> Vgl. Wikipedia, Stichwort: Koordination.

einer gegenseitigen Unterrichtung erschöpfen, sie kann aber auch stärker ausgeprägt sein und reicht dann von der Pflicht des „Ins-Benehmen-Setzen“ bis zur Verpflichtung der Herstellung des Einvernehmens. Letzteres beinhaltet, dass eine Aktivität, die Auswirkungen auf den Aufgabenbereich anderer hat, nur mit deren Zustimmung erfolgen darf.<sup>8</sup>

Koordinierung im Rahmen der Flussgebietsbewirtschaftung umfasst sowohl horizontale als auch vertikale Koordinierung. In räumlicher Hinsicht geht es um Abstimmung zwischen den Mitgliedstaaten, zwischen den Bundesländern, zwischen Verwaltungseinheiten innerhalb der Bundesländer und auch um Abstimmung mit Drittländern außerhalb der EU über die Flussgebietsbewirtschaftung. In sachlich-inhaltlicher Hinsicht geht es um die Abstimmung zwischen raumwirksamen staatlichen Politiksektoren mit Wassernutzungsbezug auf unterschiedlichen Ebenen, also um die Abstimmung unterschiedlicher Ressorts und Fachbehörden auf der Ebene der Bundesländer (mit Unterstützung des Bundes durch den Bund/Länder-Arbeitskreis Wasser – LAWA) durch Mittel der sog. „bürokratischen Koordination“, wie z. B. Federführung, Mitzeichnung, fachübergreifende Arbeitsgruppen und Besprechungen (vgl. dazu allgemein Bogumil/Jann 2009: 142).

Von der Koordinierung als Behördenbeteiligung und -abstimmung zu unterscheiden ist die Beteiligung sonstiger Akteure. Hier geht es um die Einbeziehung der Öffentlichkeit sowie betroffener externer Kreise bei der Vorbereitung der Maßnahmenplanung (Art. 14 WRRL; § 85 WHG). Geschuldet ist hier Anhörung und Verarbeitung der auf diese Weise in den Planungsprozess eingespeisten Informationen, nicht aber eine Abstimmung der Ergebnisse im Sinne einer formalen, durch Mitzeichnung oder ähnlichem ausgedrückte, Verständigung über das, was getan werden muss.<sup>9</sup>

### 2.3 Inhalt der Koordinierungspflicht und spezifische Koordinierungsregeln

Mit Blick auf die räumlichen Koordinationsgegenstände hat Thomas Stratenwerth im Handbuch der EU-Wasserrahmenrichtlinie einen ersten Überblick gegeben. Demgemäß geht es laut Stratenberg (2006: 62) um:

- eine Verständigung über die Zuordnung von grenzüberschreitenden Einzugsgebieten zu einer Flussgebietseinheit,
- eine Verständigung über grenzüberschreitende Schutzgebiete,
- eine Verständigung bzw. zumindest die wechselseitige Information über die zur Durchführung der Analysen und Überprüfungen verwendeten Methoden und Verfahren,
- eine Verständigung über die Programme zur Überwachung des Zustands der Gewässer,
- eine Verständigung über die Inanspruchnahme der in Art. 4 Abs. 3-6 geregelten Ausnahmen,
- eine abgestimmte Beurteilung, inwieweit durch die mitgliedstaatlichen Maßnahmenprogramme die Ziele nach Art. 4 in den jeweiligen Fristen erreicht werden,
- eine Verständigung über zusätzliche Maßnahmen, insbesondere dort, wo zusätzliche Maßnahmen im Flussgebietsteil eines Mitgliedstaates einen signifikanten Beitrag zur Erreichung der Ziele im Flussgebietsteil eines anderen Mitgliedstaates leisten.

<sup>8</sup> Siehe zu den Erscheinungsformen der Koordination Tetsch (in diesem Band).

<sup>9</sup> Siehe dazu auch Bogumil und Jann (2005: 142 f.), die die Anhörung Externer zwar unter den Begriff der bürokratischen Koordination subsumieren, aber auf die Besonderheiten hinweisen.

In sachlicher Hinsicht geht es um die Einbeziehung anderer Politikbereiche, wie z. B. die Landwirtschaft, den Wasserverkehr (Binnenschifffahrt), die energetische Nutzung des Wassers, den Hochwasserschutz oder die kommunale Siedlungsentwicklung, soweit die Zielerreichung nicht allein auf der Grundlage wasserrechtlicher Zuständigkeiten und Befugnisse gewährleistet werden kann. Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Landwirtschaft, die durch Düngung und Pestizidausbringung ein wesentlicher Verursacher für die Nichterreichung guter Gewässerzustände in vielen Teilgebieten ist.<sup>10</sup>

Die WRRL macht keine näheren Vorgaben darüber, wie sich die Koordinierung zu vollziehen hat. Weder sind europarechtlich Koordinierungsverfahren vorgeschrieben noch besondere Koordinierungsregeln etabliert worden. Festgelegt ist auf der europäischen Rechtsebene lediglich, dass bei Meinungsverschiedenheiten auf Antrag der betroffenen Mitgliedstaaten die EU-Kommission tätig wird, um die Festlegung der Maßnahmenprogramme zu erleichtern (Art. 3 Abs. 4 S. 3 WRRL).

Auch auf der nationalen Ebene sind – soweit es um die Koordinierung auf dem Hoheitsgebiet Deutschlands geht – bislang nur sehr spärliche Regelungen durch den nationalen Gesetzgeber getroffen worden:

- Soweit die Verwaltung der Bundeswasserstraßen<sup>11</sup> berührt ist, schreibt das WHG den zuständigen Landesbehörden vor, dass sie das Einvernehmen der zuständigen Wasser- und Schifffahrtsdirektion einzuholen haben (§ 7 Abs. 4 WHG). „Einvernehmen“ bedeutet, dass eine Maßnahme, die sich auf die Unterhaltung oder gar den Umbau der Bundeswasserstraßen auswirkt, nur dann in das Maßnahmenprogramm aufgenommen und umgesetzt werden darf, wenn die Wasser- und Schifffahrtsdirektion einverstanden ist. Davon zu unterscheiden ist das Benehmen, das kein Einverständnis, sondern lediglich eine Beteiligung und Berücksichtigung verlangt. Verweigert die Behörde ihr Einvernehmen rechtswidrig, kann dieses nach allgemeinen Grundsätzen allerdings durch die Rechtsaufsicht ersetzt werden.
- Regeln zur sachlich-inhaltlichen Koordinierung finden sich mit Ausnahme der bereits erwähnten Koppelung der Maßnahmenprogramme an die Ziele der Raumordnung im Bundesrecht gar nicht. Das ist insofern erklärbar, als sich die sachlich-inhaltliche Koordinierung auf der Ebene der Landesverwaltungen bei der Erarbeitung der Maßnahmenprogramme vollzieht und dort i. d. R. über die allgemeinen Koordinationsmechanismen gesteuert wird, die sich in den Geschäftsordnungen und Verwaltungsvorschriften von Regierung und Verwaltung finden. Auf landesrechtliche Regelungen wird an späterer Stelle noch ausführlicher eingegangen (siehe unten 2.5).

---

<sup>10</sup> Nach dem Erfahrungsbericht des Bundesumweltministeriums über den Stand der Bewirtschaftungsplanung in Deutschland aus dem Jahre 2010 erreichen 370 von 1.000 Grundwasserkörpern in Deutschland den guten Zustand nicht. Fast in allen Fällen beruht diese Zielverfehlung auf den Nährstoffeinträgen aus der Landwirtschaft. 7.400 von 9.900 Oberflächenwasserkörpern sind durch Nährstoffeinträge aus der Landwirtschaft signifikant belastet. Darüber hinaus ist die Entwässerung aus der Landwirtschaft einer der Hauptgründe für die Ausweisung von Wasserkörpern als „erheblich veränderte Wasserkörper“ (siehe BMU 2010: 53; vgl. auch Köck 2012b: 140, 147 ff.; Stratenwerth 2006: 75).

<sup>11</sup> Das Bundeswasserstraßengesetz enthält eine Liste aller Binnengewässer, die Bundeswasserstraßen sind (siehe § 1 BWAstrG i. V. m. Anhang 1).

## 2.4 Räumliche Koordination: Einrichtung von Flussgebietsgemeinschaften als neue Organisationsstrukturen<sup>12</sup>

Durch Ländervereinbarungen bzw. Bund-Länder-Vereinbarungen sind in Deutschland für einige Flussgebietseinheiten bzw. Teile von Flussgebietseinheiten Flussgebietsgemeinschaften (FGG) etabliert worden, nämlich die FGG Weser und die FGG Elbe. Darüber hinaus ist die FGG Rhein eingerichtet worden, die aus der 1963 gegründeten Deutschen Kommission zur Reinhaltung des Rheins hervorgegangen ist (vgl. Jekel 2012: 406).

Die Flussgebietsgemeinschaften sind wichtige Organisationsstrukturen für die länderübergreifende Koordination der Bewirtschaftungsaktivitäten; sie verfügen auch über Beschlussorgane, wie etwa den Elbe-Ministerrat bei der FGG Elbe (siehe [www.fgg-elbe.de](http://www.fgg-elbe.de); siehe auch Albrecht 2008: 1034). Beschlüsse können allerdings nur einstimmig gefasst werden. Zudem wirken in den Flussgebietsgemeinschaften nur die Fachminister bzw. die Fachverwaltungen für die Wasserwirtschaft mit und nicht andere Politikbereiche der Landnutzung mit Wasserbezug, wie etwa das Agrarressort. Eine integrative sachlich-inhaltliche Abstimmung kann auf dieser Ebene daher nicht geleistet werden. Diesbezüglich bleibt es bei den herkömmlichen Mechanismen der Ressortabstimmung und der Behördenabstimmung auf der Ebene der Länder bzw. der bestehenden Verwaltungseinheiten (siehe oben 2.3 und unten 2.5).

Die Flussgebietsgemeinschaften sind organisatorische Einrichtungen zur räumlichen Abstimmung von Bewirtschaftungsfragen innerhalb Deutschlands. Für die grenzüberschreitende Abstimmung wird i. d. R. zurückgegriffen auf internationale Einrichtungen, wie etwa die Internationale Kommission zum Schutz des Rheins (IKSR) oder die Internationale Kommission zum Schutz der Elbe (IKSE) (siehe dazu auch unten 4.2).<sup>13</sup> Da diese Einrichtungen aber nicht für die Umsetzung der WRRL errichtet worden sind, sondern auf völkerrechtlichen Grundlagen beruhen, mussten teilweise arrondierende organisatorische Lösungen entwickelt werden, um eine einzugsgebietsbezogene Staatenbeteiligung sicherzustellen. Das internationale Übereinkommen zum Schutz des Rheins, das die Grundlage für die Errichtung der IKSR bildet, erfasst beispielsweise nur die Anlieger des Hauptstromes, nicht aber alle Staaten, deren Territorium im Einzugsgebiet der Flussgebietseinheit liegt (vgl. Jekel 2012: 406).

## 2.5 Das Maßnahmenprogramm und der Bewirtschaftungsplan als Ergebnis wasserwirtschaftlicher Koordination

### 2.5.1 Inhaltliche Anforderungen an Maßnahmenprogramme

Das formelle Koordinierungsinstrument der WRRL ist das Maßnahmenprogramm (Art. 11 WRRL) als wesentlicher Bestandteil des Bewirtschaftungsplans (Art. 13 WRRL).<sup>14</sup> Das Maßnahmenprogramm kann für die gesamte Flussgebietseinheit, aber auch für den in das eigene Hoheitsgebiet fallenden Teil einer Flussgebietseinheit festgelegt werden (Art. 11 Abs. 1 WRRL). In Deutschland werden die Maßnahmenprogramme durchgängig auf Länderebene erarbeitet. An das Maßnahmenprogramm knüpft die WRRL spezifische inhaltliche Anforderungen, die in grundlegende Maßnahmen (Art. 11 Abs. 3 WRRL) und in ergänzende Maßnahmen (Art. 11 Abs. 4 WRRL) unterschieden werden. Zu den grundlegenden Maßnahmen gehören u. a. auch Maßnahmen zur Verhinderung oder Begrenzung der Ein-

<sup>12</sup> Vgl. zum Folgenden: Köck (2012b: 141, 145 f.).

<sup>13</sup> Näher dazu am Beispiel der Flussgebietseinheit Elbe: Albrecht (2008: 1027, 1029 f.).

<sup>14</sup> Gem. Nr. 7 des Anhangs VII zur WRRL ist eine Zusammenfassung des Maßnahmenprogramms Bestandteil des Bewirtschaftungsplans.

leitung von Schadstoffen bei diffusen Quellen, die Verschmutzungen verursachen können (Art. 11 Abs. 3 lit. h WRRL), also beispielsweise Maßnahmen, die auf die Begrenzung bzw. Verhinderung von Wasserverschmutzungen durch landwirtschaftliche Bodennutzung zielen.<sup>15</sup> Genügen die grundlegenden Maßnahmen nicht zur Zielerreichung, sind darüber hinaus noch ergänzende Maßnahmen zu ergreifen.

Die WRRL schreibt den Mitgliedstaaten allerdings nicht vor, das Maßnahmenprogramm so auszugestalten, dass es geeignet ist, die Ziele des Art. 4 Abs. 1 WRRL zu erreichen oder jedenfalls den Zeitraum der Fristüberschreitung so kurz wie möglich zu halten, sondern sie verweist in Art. 11 insgesamt auf die Ziele des Art. 4 und damit auch auf die Möglichkeit der Fristverlängerung (Art. 4 Abs. 4 WRRL) und der Inanspruchnahme von Ausnahmen (Art. 4 Abs. 5 und 7 WRRL).

## **2.5.2 Koordinationsregeln für Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne nach Bundes- und Landesrecht**

Der Bundesgesetzgeber hat den Vorgaben der WRRL nur wenig hinzugefügt. Gem. § 82 Abs. 1 S. 2 WHG muss die für das Maßnahmenprogramm zuständige Stelle die Ziele der Raumordnung beachten und die Grundsätze sowie die sonstigen Erfordernisse der Raumordnung berücksichtigen. Damit ist das Verhältnis zur Raumordnung insoweit bestimmt, als jedenfalls die wasserwirtschaftliche Maßnahmenplanung nicht den Zielen der Raumordnung zuwiderlaufen darf. In der Literatur ist zu Recht darauf hingewiesen worden, dass diese Regelung lediglich eine deklaratorische Bedeutung hat, da die Bindung an die Ziele der Raumordnung schon gemäß § 4 Abs. 1 Nr. 1 ROG besteht (vgl. Berendes 2010 zu WHG, § 82, Rn. 6; Durner 2008: 27; Knopp 2008: 40).

Im Übrigen hat der Bundesgesetzgeber darauf verzichtet, Regeln über die Aufstellung der Maßnahmenprogramme und über den rechtlichen Status des Programms festzulegen. Nähere Regelungen finden sich aber teilweise in den Landeswassergesetzen. Exemplarisch sei an dieser Stelle mit Blick auf die Frage der sachlich-integrativen Koordination auf die Regelungen in Bayern, in NRW und in Sachsen hingewiesen:

- In Bayern ist das Umweltministerium als oberste Wasserbehörde für die Aufstellung der Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne zuständig (Art. 63 Abs. 2 S. 1 BayWG). Art. 63 Abs. 2 S. 2 BayWG regelt ergänzend dazu: „Soweit dabei die Bewirtschaftung und Nutzung land- und forstwirtschaftlich oder fischereilich genutzter Flächen betroffen ist, sind die jeweils zuständigen Fachbehörden zu beteiligen.“ Nähere Festlegungen über die Koordinationsregel (Einvernehmen; Benehmen) trifft das Gesetz nicht.
- § 2d WassG NRW bestimmt, dass für die nordrhein-westfälischen Anteile der Flussgebietseinheiten die oberste Wasserbehörde, also das Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Beiträge zu den Maßnahmenprogrammen und Bewirtschaftungsplänen der Flussgebietseinheiten erarbeitet und im Einvernehmen mit den betroffenen obersten Landesbehörden und dem für den Umweltschutz zuständigen Ausschuss des Landtages die Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne aufstellt, soweit sie die nordrhein-westfälischen Anteile betreffen. Das NRW-Gesetz folgt hier den üblichen Koordinationsregeln: Soweit

---

<sup>15</sup> Der deutschsprachige Text der WRRL spricht zwar von „Einleitung“, dieser Begriff ist hier aber weit zu verstehen und erfasst auch Verschmutzungen, die auf Versickerungen, Abschwemmungen oder Ähnliches zurückzuführen sind. Dies entspricht der englischen Sprachfassung, die die Formulierung „measures to prevent or control the input of pollutants“ verwendet.

mehrere Ressorts betroffen sind, haben sie sich abzustimmen und dies geschieht i. d. R. durch Herstellung des Einvernehmens („Mitzeichnung“).

- Demgegenüber regeln § 6 Abs. 1 und § 7 Abs. 1 SächsWG, dass für die im Territorium des Freistaates Sachsen gelegenen Teile einer Flussgebietseinheit die technische Fachbehörde (das Landesamt für Umwelt und Geologie, LfUG) unter Beteiligung der betroffenen Behörden den Entwurf des Bewirtschaftungsplanes bzw. des Maßnahmenprogramms zu erarbeiten hat und dass dies auf der Grundlage von Grundsätzen zu geschehen hat, die das Sächsische Umweltministerium als oberste Wasserbehörde festlegt.

Während in NRW eine einvernehmliche Entscheidung der von Maßnahmenvorschlägen betroffenen Ministerien zwingend erforderlich ist, gewähren Bayern und Sachsen den betroffenen Fachbehörden anderer Politikfelder nur Beteiligungsrechte. Sachsen hat sich darüber hinaus für eine im Ansatz fachlich-expertokratische Lösung entschieden (Entwurf durch das LfUG) und koppelt die Arbeit des LfUG an Grundsätze des Umweltministeriums, nicht aber an einvernehmlich zwischen den möglicherweise von Maßnahmen betroffenen Ministerien entwickelte Grundsätze.

Viele andere Bundesländer haben demgegenüber keine näheren gesetzlichen Regelungen zur sachlich-integrativen Koordination getroffen, sondern sich auf Regelungen zur räumlichen Koordination beschränkt.

Insgesamt ergibt sich der Befund, dass die sachlich-integrative Koordination sowohl vom Bundesgesetzgeber als auch von vielen Landesgesetzgebern nicht speziell geregelt worden ist, sondern dass auf allgemeine Koordinationsregeln zurückgegriffen wird, bzw. auf interne Verwaltungserlasse (siehe dazu auch unten 4.2).<sup>16</sup> Soweit dies der Fall ist, bedarf es grundsätzlich einvernehmlicher Lösungen zwischen den beteiligten Ressorts und Fachbehörden. Dies hat Vor- und Nachteile. Der Vorteil liegt darin, dass andere Ressorts und andere Fachbehörden ihre Ressort- und Fachaufgaben wirkungsvoll zur Geltung bringen und auf diese Weise sicherstellen können, dass diese Aufgaben nicht vorschnell nur mit der Brille der Wasseranforderungen beurteilt werden. Der Nachteil liegt darin, dass wegen der starken Stellung der betroffenen Ressorts und Fachbehörden möglicherweise weniger Maßnahmen zur Gewässerverbesserung Eingang in das Maßnahmenprogramm finden, als europarechtlich geboten ist. Deshalb bedarf es wirksamer Kontrollmechanismen, um sicherzustellen, dass sich die Koordination entsprechend der europarechtlichen Vorgaben, also zielorientiert, vollzieht. Nicht zuletzt diesem Zweck dient auch die Beteiligung der Öffentlichkeit an der Bewirtschaftungsplanung (Art. 14 WRRL; §§ 83 Abs. 4 und 85 WHG).

### 2.5.3 Das Maßnahmenprogramm als Koordinationsergebnis: zur Bedeutung der Maßnahmenprogramme für die Flussgebietsbewirtschaftung

Das Maßnahmenprogramm ist das zentrale Instrument für die konzeptionelle Entwicklung der Flussgebietsbewirtschaftung auf der Ebene der Länder. Wie jeder Plan ist auch das Maßnahmenprogramm auf Durchsetzung angelegt (Köck 2012a, Rn. 42), soll also die Nutzung behördlicher Befugnisse steuern. Soweit solche Befugnisse nicht bestehen, kann auch der Plan (das Maßnahmenprogramm) diese nicht schaffen. Würde beispielsweise in ein Maßnahmenprogramm die Maßnahme „Erhebung einer Düngemittelabgabe zur Reduzierung von Nitratreinträgen in die Gewässer“ aufgenommen, wäre dies kompetenz-

<sup>16</sup> In Baden-Württemberg wird das Maßnahmenprogramm nur dann behördenverbindlich, wenn die Landesregierung den Plan als Rechtsverordnung beschließt (§ 3d WassG Bad-Württ.). Dadurch ist auf jeden Fall gewährleistet, dass andere Ressorts mitentscheiden.

widrig, weil es dafür einer gesetzlichen Grundlage bedürfte, die es gegenwärtig weder im Bundes- noch im Landesrecht gibt. Das Beispiel zeigt, dass die Maßnahmenprogramme nicht nur von den Entscheidungsregeln der Beschlussfassung abhängen, sondern auch von den Kompetenzen, die der Gesetzgeber der Planungsbehörde eingeräumt hat. Nimmt der Gesetzgeber die eigene Verantwortung zur Steuerung der Gewässerbelastung und der Gewässernutzung nicht ausreichend wahr, kann dies auf der Ebene der Maßnahmenprogramme i. d. R. nicht mehr kompensiert werden.<sup>17</sup>

Über den Rechtsstatus des Maßnahmenprogramms besteht noch keine endgültige Klarheit (siehe nur Durner/Ludwig 2008: 457, 461; Durner 2009: 77 ff.; Faßbender 2011: 129 ff.). Eine Rechtsform ist weder für die Verabschiedung der Maßnahmenprogramme noch für die Bewirtschaftungspläne zwingend vorgeschrieben. In einigen Landesgesetzen, wie etwa in Sachsen (§ 7 Abs. 2 SächsWG), in NRW (§ 2f WassG NRW) oder Bayern (Art. 51 Abs. 2 BayWassG), finden sich allerdings Regelungen darüber, dass die Planwerke behördenverbindlich sind und damit von den zuständigen Fachbehörden bei der Ausübung ihrer behördlichen Befugnisse beachtet werden müssen.

Teilweise, wie beispielsweise in Sachsen, enthalten die Landesgesetze auch Ermächtigungen, den auf das eigene Land entfallenden Teil des Bewirtschaftungsplans und des Maßnahmenprogramms, soweit erforderlich, ganz oder in Teilen als Rechtsverordnung zu erlassen. Wird von dieser Ermächtigung Gebrauch gemacht, ist sogar eine Außenverbindlichkeit des Planes gegeben, die den Bürger bindet, soweit der Plan Maßnahmen im Sinne unmittelbar anwendbarer Ver- oder Gebote vorsieht. In Baden-Württemberg wiederum erlangt der Plan gemäß der Entscheidung des Gesetzgebers selbst dann lediglich eine Behördenverbindlichkeit, wenn er von der Landesregierung als Rechtsverordnung erlassen wird (§ 3f WassG Bad-Württ. i. V. m. § 10 LPIG Bad-Württ.).

### **3 Die Abstimmung von wasserwirtschaftlicher Planung und Raumordnungsplanung – zur Nutzung der Raumplanung für Zwecke der Flussgebietsbewirtschaftung**

#### **3.1 Grundlagen des Verhältnisses von Fachplanung und Raumplanung unter dem Einfluss des europäischen Umweltplanungsrechts**

Die gesetzliche Aufgabe der Raumordnung besteht darin, durch überörtliche und fachübergreifende Raumordnungspläne unterschiedliche Anforderungen an den Raum aufeinander abzustimmen und die auf der jeweiligen Planungsebene auftretenden Konflikte auszugleichen sowie Vorsorge für einzelne Nutzungen und Funktionen des Raumes zu treffen (§ 1 I ROG). Zu diesem Zweck stehen der Raumplanung vielfältige Instrumente zur Verfügung, insbesondere auch regelnde Festlegungen über die Erfordernisse der Raumordnung für raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen (§§ 4, 5 ROG), wie z. B. die Sicherung von Vorrangflächen für bestimmte Nutzungszwecke.

Soweit sich raumwirksame Politik in raumbezogenen Fachplänen niedergeschlagen hat, wird die Verträglichkeit fachlicher Konzepte mit den Erfordernissen des Gesamttraumes prozedural über die Integration von Fachplänen in die Raumplanung und materiell über das raumplanerische Abwägungsgebot gesteuert. Soweit sich raumwirksame Politik nicht in vorbereitenden fachlichen Plänen ausdrückt, sondern in konkreten Vorhaben, wird die Verträglichkeit mit den Erfordernissen des Raumes über sog. Raumordnungsverfahren (§ 15 ROG) gesteuert. Wird raumwirksame Politik nicht durch regelnde Festlegungen, sondern

---

<sup>17</sup> Siehe dazu am Beispiel des Parallelproblems der Luftreinhalteplanung Köck/Lehmann (2013: 67, 72).

schlicht durch Anreize betrieben, wie es beispielsweise bei der Förderung erneuerbarer Energien nach dem EEG der Fall ist, ist es – jenseits spezifischer gesetzlicher Regelungen – Sache der Raumordnung, die sich aus solchen raumwirksamen Anreizen ergebenden Anforderungen an den Raum bzw. an die Landnutzung planerisch zu verarbeiten.

Das bestehende Gefüge von Fach- und Raumplanung ist neu justiert worden durch das europäische Umwelt(planungs-)recht (vgl. Durner 2008: 27, 33 ff.), das aus sektoraler bzw. umweltmedialer Sicht Qualitätsziele für den Raum festlegt und die Mitgliedstaaten zu einer Fachplanung verpflichtet, die dazu dienen soll, diese Ziele zu erreichen (vgl. Klingele 2012). Luftqualitätsplanung (dazu näher Cancik 2011: 23 ff.; Klingele 2012; Köck/Lehmann 2013: 67, 68 ff.), Flussgebietsbewirtschaftungsplanung (Maßnahmenprogramm/Bewirtschaftungsplan), Hochwasserrisikomanagementplanung (Reese 2011: 19 ff.) und Lärminderungsplanung (Cancik 2013: 65 ff.) sind prominente Beispiele für neue – europarechtlich veranlasste – Planungen,<sup>18</sup> die auf die Raumordnung wirken, ohne dass das Verhältnis von Fach- und Gesamtplanung einer Regelung zugeführt wird (vgl. Kersten 2008: 53 ff.). Mit Blick auf die Flussgebietsbewirtschaftungsplanung besteht zudem die Besonderheit, dass dabei nicht nur wasserwirtschaftliche Ziele im engeren Sinne, sondern auch Ausnahmeerfordernisse – und damit konfligierende Nutzungsinteressen – einzubeziehen sind. Flussgebietsbewirtschaftungsplanung muss somit ebenfalls überfachliche Aspekte abarbeiten und gerät in ein Spannungsverhältnis zur Raumplanung. Während aber die Raumplanung über die Erfordernisse des Raumes am Maßstab des raumplanerischen Abwägungsgebotes entscheidet, trifft die Flussgebietsbewirtschaftungsplanung ihre überfachlichen Entscheidungen einzig auf der Grundlage der tatbestandlich gefassten Ausnahmeveraussetzungen des Art. 4 Abs. 4-7 WRRL (§§ 29-31 WHG).

Der Bedeutungsgewinn des europäischen Umweltrechts hat sich im Raumordnungsrecht auf der gesetzlichen Ebene insoweit niedergeschlagen, als Umweltaspekte in deutlichem Maße Eingang gefunden haben in die gesetzlich gefassten Grundsätze der Raumordnung (§ 2 ROG), die konkretisierende Direktiven für die Raumplanung in den Ländern enthalten (vgl. Kersten 2008: 53, 69 ff.). Der Gewässerschutz ist in § 2 Nr. 6 ROG angesprochen. Dort heißt es, dass „der Raum in seiner Bedeutung für die Funktionsfähigkeit (...) des Wasserhaushalts (...) zu entwickeln, zu sichern oder, soweit erforderlich, möglich und angemessen wieder herzustellen (ist)“. Das Raumordnungsrecht hat damit Belange der Flussgebietsbewirtschaftung aufgegriffen und der Raumplanung zur planerischen Verarbeitung am Maßstab des Abwägungsgebotes überantwortet.

### 3.2 Steuerungsinstrumente der Raumplanung

Das wichtigste Steuerungsinstrument der Raumplanung ist die Festlegung von Erfordernissen der Raumordnung (insbesondere Ziele der Raumordnung) in Kombination mit Gebietsbezeichnungen (Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebiete), die es ermöglichen, Flächen für bestimmte Nutzungszwecke zu sichern oder auszuschließen und damit zu verhindern, dass sich auf diesen Flächen Nutzungen vollziehen, die dem Sicherungszweck entgegenstehen.

Gebunden werden durch die Erfordernisse der Raumordnung i. d. R. aber nur öffentliche Stellen und nicht Private (§ 4 ROG), sodass beispielsweise eine unmittelbare raumordnerische Steuerung der Landwirtschaft nur mit Blick auf raumbedeutsame landwirtschaftliche Anlagen (z. B. Tierproduktionsanlagen; Biomasseanlagen) möglich ist (Erfordernis behördlicher Genehmigung), nicht aber mit Blick auf die landwirtschaftliche Bodennut-

<sup>18</sup> Siehe auch den frühen Überblick bei Faßbender (2005: 1122 ff.).

zung (kein Erfordernis behördlicher Genehmigung) (§ 4 Abs. 2 ROG; dazu näher Möckel/Köck 2013; siehe auch Beckmann 2011: 123; Köck 2011: 58 f.). Gebunden werden kann aber auch, wie bereits erwähnt, die Flussgebietsbewirtschaftungsplanung, die die Ziele der Raumordnung zu beachten hat (§ 82 Abs. 1 S. 2 WHG). So kann die Raumplanung durch Ziele der Raumordnung beispielsweise Flächensicherungen im Interesse des Bergbaus vornehmen und damit Gewässer belastende Landnutzungen sichern (siehe dazu auch unten 4.3). Wasserrechtlich anzuerkennen sind solche Ziele der Raumordnung für die Bewirtschaftungsplanung und Maßnahmenprogrammierung aber wegen des Vorrangs des Europarechts (vgl. Bieber/Epiney/Haag 2011, § 3, Rn. 37 f.) nur dann, wenn ein solches Ziel der Raumordnung zugleich den Ausnahmeerfordernissen des Art. 4 Abs. 5 und 7 WRRL (§§ 30, 31, 47 Abs. 3 WHG) entspricht.<sup>19</sup>

### **3.3 Die Abstimmung von wasserwirtschaftlicher Planung und Raumplanung – Verfahrensregeln und Organisation**

Die Abstimmung von wasserwirtschaftlicher Planung und Raumplanung vollzieht sich in verfahrensmäßiger Hinsicht wechselseitig durch Beteiligungen. Raumordnungsbehörden und Planungsstellen sind an der Erstellung der vorgeschriebenen Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne beteiligt (§ 85 WHG) und umgekehrt wirken auch die zuständigen Wasserbehörden auf ihren jeweiligen räumlichen Ebenen an der Raumplanung mit (§ 10 Abs. 1 ROG). Dass von diesen Beteiligungsmöglichkeiten allerdings nicht immer Gebrauch gemacht wird, zeigt der Blick in die Planungspraxis (siehe unten 4).

In materieller Hinsicht bilden nicht nur die bereits erwähnten wasserbezogenen Grundsätze der Raumordnung (§ 2 Nr. 6 ROG), sondern auch das Maßnahmenprogramm bzw. der Bewirtschaftungsplan einen fachlichen Beitrag für die Raumplanung, der nach Maßgabe des Abwägungsgebotes Eingang in die Raumordnungspläne findet und mittels des raumplanerischen Instrumentariums (Erfordernisse der Raumordnung, insbesondere Ziele der Raumordnung) raumordnungsrechtlich abgesichert werden kann (vgl. Durner 2008: 32). Soweit Maßnahmenprogramme nach Maßgabe des Landesrechts behördenverbindlich sind, stellt sich die Frage, ob dadurch strikte Beachtungspflichten auch für Raumordnungsbehörden ausgelöst werden. Dies ist, soweit das Maßnahmenprogramm seinerseits die Ziele der Raumordnung beachtet hat, zu bejahen (a. A. Durner 2008: 32). Allerdings sind die Maßnahmen in den Maßnahmenprogrammen i. d. R. nicht so konkret gefasst, dass für die Raumplanung kein Entscheidungsspielraum mehr verbleiben würde (vgl. Pawlowski 2008: 91 f.; Greiving 2011: 87; Bathe 2010).

### **3.4 Der Beitrag der Raumplanung zur Flussgebietsbewirtschaftung**

Die Raumplanung kann umso besser die Ziele der Flussgebietsplanung unterstützen, je mehr die Planungszyklen von wasserwirtschaftlicher Planung und Raumplanung zeitlich aufeinander bezogen sind. Das ist gegenwärtig nicht der Fall (vgl. von Haaren 2011: 141). Auch in räumlicher Hinsicht sind Raumplanung und Flussgebietsplanung nicht deckungsgleich, sodass u. U. eine Mehrzahl von Raumordnungsbehörden in ihrem Zuständigkeitsbereich von der Flussgebietsbewirtschaftungsplanung berührt ist.

---

<sup>19</sup> Siehe dazu nun auch VG Cottbus, Urteil vom 31.10.2012, ZUR 2013, 374 ff. Leitsatz 3 dieser Entscheidung lautet: „Bei der Prüfung des Vorliegens des ‚überwiegenden öffentlichen Interesses‘ im Sinne des § 31 Abs. 2 S. 1 WHG sind verbindliche landesplanerische Entscheidungen maßgebend zu berücksichtigen.“

In Wissenschaft und Praxis sind eine Reihe von Handlungsfeldern identifiziert worden, auf denen die Raumordnung dazu beitragen kann, wasserbezogene Ziele zu unterstützen. Hierzu gehört an prominenter Stelle der Hochwasserschutz (vgl. dazu Heemeyer 2008: 104 ff.; Schanze/Greiving 2011: 91 ff.). Auch im Bereich der landwirtschaftlichen Nutzung sowie der für den Gewässerschutz sehr relevanten Siedlungsplanung (vgl. Greiving 2011: 86 ff.) verfügt die Raumplanung über Steuerungsmöglichkeiten, die sie im Interesse der Flussgebietsbewirtschaftung einsetzen kann (siehe dazu auch unten 4.3). Notwendig und weiterführend ist dies immer dann, wenn die Wasserbehörden für sich allein nicht über die nötigen Kompetenzen verfügen, um Maßnahmen durchzusetzen. Einen letztlich lediglich dokumentierenden Charakter hat dies, wenn die Raumplanung Maßnahmen in die Raumordnungspläne übernimmt, die wirksamen Durchsetzungsinstrumente aber aus dem Wasserrecht kommen (siehe dazu auch unten 4.3).

Die Raumplanung kann ihrerseits aber auch dazu beitragen, die Entscheidung über Ausnahmebereiche (insbes. Art. 4 Abs. 5 und 7 WRRL) vorzubereiten. In dieser Funktion kann sie einen Beitrag zur Weiterentwicklung der Bewirtschaftungsplanung in Richtung der Anerkennung überfachlicher Erfordernisse leisten.

## **4 Die Praxis der Abstimmung von Flussgebietsbewirtschaftung und Raumordnung in Sachsen**

### **4.1 Vorbemerkung**

Im Folgenden wird der Blick auf die Abstimmung von Flussgebietsbewirtschaftung und Raumplanung in Sachsen gerichtet. Dies geschieht am Beispiel der auf den sächsischen Raum bezogenen Planungen in der Flussgebietseinheit Elbe und auf der Grundlage von insgesamt acht qualitativen Interviews mit Behördenvertreterinnen und -vertretern aus der Wasserwirtschaft (untere Wasserbehörde, Landesdirektion Sachsen, FGG Elbe) und der Raumordnung (Staatsministerium des Innern [SMI], Regionale Planungsstelle Westsachsen).

Diese im Jahr 2013 geführten Interviews können nicht den Anspruch erheben, die Planungspraxis und die Kooperationsbeziehungen umfassend abzubilden; sie haben uns primär dazu gedient, ergänzend zur verfügbaren Literatur einen Überblick über Aufgaben- und Problemwahrnehmung zu bekommen.

### **4.2 Rechtlicher und organisatorischer Rahmen für die Koordination der Flussgebietsbewirtschaftung**

#### **4.2.1 Internationale Ebene**

Für die räumliche Abstimmung zwischen Deutschland und Tschechien wurde bereits im Jahr 1990 auf der Grundlage eines bilateralen völkerrechtlichen Vertrages die „Internationale Kommission zum Schutz der Elbe (IKSE)“ gegründet.<sup>20</sup> Ziele dieser Vereinbarung – zehn Jahre vor Inkrafttreten der WRRL – waren „eine weitere Verunreinigung der Elbe zu verhindern und ihren derzeitigen Zustand zu verbessern.“ Es wird angestrebt „a) Nutzungen, vor allem die Gewinnung von Trinkwasser aus Uferfiltrat und die landwirtschaftliche Verwendung des Wassers und der Sedimente zu ermöglichen, b) ein möglichst naturnahes Ökosystem mit einer gesunden Artenvielfalt zu erreichen, c) die Belastung der Nordsee aus dem Elbegebiet nachhaltig zu verringern“. Diese nutzungsbezogenen Ziele haben

<sup>20</sup> Siehe das Gesetz zu der Vereinbarung vom 8. Oktober 1990 über die Internationale Kommission zum Schutz der Elbe vom 14.09.1992, BGBl. 1992, S. 942.

sich in qualitativer Hinsicht bis heute nicht wesentlich geändert, sind aber durch europarechtliche Konkretisierungen der Zielerfordernisse mittlerweile in hohem Maße quantifiziert worden (z. B. durch Festlegung von Qualitätsgrenzwerten für prioritäre Schadstoffe, die den sog. „guten chemischen Zustand“ bezeichnen).<sup>21</sup>

Die IKSE hat federführend den „Internationalen Bewirtschaftungsplan für die Flussgebietseinheit Elbe nach Artikel 13 der Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik“ erstellt und im Jahr 2009 herausgegeben.

Nach Einschätzung der befragten Akteure funktioniert die Staatsgrenzen übergreifende räumliche Koordination durch die IKSE sehr gut. Auffallend sei, dass Tschechien – mangels eines föderalen Systems – viel besser in der Lage ist, schneller und homogener auf Veränderungen zu reagieren, während auf der nationalen Ebene über die Flussgebietsgemeinschaft Elbe zunächst Bundesländer übergreifende Abstimmungen nötig sind.

#### **4.2.2 Nationale Ebene**

Verwaltungsorganisatorisch besteht die Flussgebietsgemeinschaft Elbe (FGG Elbe) als deutscher Teil des Einzugsgebietes der Elbe aus den Organen Elbe-Ministerkonferenz, Elbe-Rat und Koordinierungsrat. Während sich die Elbe-Ministerkonferenz aus den für die Wasserwirtschaft / den Wasserhaushalt zuständigen Ministern und Senatoren der Vertragspartner bzw. den von diesen benannten Vertretern zusammensetzt, sind im Elbe-Rat die für die Wasserwirtschaft / den Wasserhaushalt zuständigen Abteilungsleiter der Ministerien und Senatsverwaltungen vertreten und im Koordinierungsrat sind alle Vertragspartner mit je einem Mitglied vertreten.

Zur Umsetzung der Maßnahmenprogramme für die im Freistaat Sachsen liegenden Gebiete der Flussgebietseinheiten Elbe und Oder hat das Sächsische Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (SMUL) am 22.12.2009 einen Organisationserlass herausgegeben. In diesem Organisationserlass wird das Problem der sachlich-inhaltlichen Koordination lediglich noch für die Umsetzung des Maßnahmenprogramms adressiert: Unter Leitung der oberen Wasserbehörden sind bei den Landesdirektionen zur Unterstützung der zuständigen Wasserbehörden vier regionale Arbeitsgruppen (rAG) gegründet worden: rAG Weiße Elster, rAG Mulden, rAG Elbe, rAG Neiße-Spree-Schwarze Elster. Ständige Mitglieder der Arbeitsgruppen sind die im Einzugsgebiet liegenden unteren Wasserbehörden mit wesentlichen Anteilen am Gebiet, die Landestalsperrenverwaltung sowie zur fachlichen Beratung das Sächsische Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie. Als zeitlich befristete Mitglieder können andere betroffene Einrichtungen und Maßnahmenträger, wie z. B. Kommunen, Natur- und Bodenschutzbehörden, Oberbergamt und Denkmalschutzbehörden, hinzugezogen werden.

Zu den in der rAG „Weiße Elster“ hinzugezogenen Mitgliedern gehören neben den Ländern Sachsen-Anhalt und Thüringen sowie der Regionalen Planungsstelle Westsachsen auch das Unternehmen „Mitteldeutsche Braunkohlengesellschaft“ (MIBRAG) sowie die aus Steuermitteln finanzierte Lausitzer Mitteldeutsche Bergbau-Verwaltungsgesellschaft (LMBV) an. Damit kommt den Gewässerbelastungen durch den Braunkohlenbergbau sowie den Auswirkungen, die sich aus den Braunkohle-Folgelasten ergeben eine besondere Aufmerksamkeit zu – allerdings nur mit Blick auf die Umsetzung des Maßnahmenprogramms und nicht mit Blick auf die Abstimmung konfligierender Nutzungen.

---

<sup>21</sup> Siehe dazu die sog. „Tochter-Richtlinie“ zur WRRL: RL 2008/105/EG über Umweltqualitätsnormen im Bereich der Wasserpolitik v. 24.12.2008.

Aufgabenschwerpunkte in den Sitzungen der rAG, die zwei- bis dreimal im Jahr stattfinden, sind insbesondere die Unterstützung der zuständigen Behörden bei der fristgerechten landesweit einheitlichen Maßnahmenumsetzung, Koordinierung der Maßnahmenplanung und -umsetzung im Einzugsgebiet, Bewertung der Maßnahmen und Erarbeitung von Sachstandsberichten und Stellungnahmen. Dieses fachübergreifende Gremium wird von den Befragten als eine gute Einrichtung für eine sektorenübergreifende systematische Zusammenarbeit gesehen. Es bietet eine Kommunikationsplattform, um rechtliche Veränderungen oder neue fachliche Aspekte zu vermitteln.

## 4.3 Die Abstimmung mit der Raumordnung und die Integration wasserbezogener Anforderungen in Raumordnungspläne

### 4.3.1 Landesplanungsebene

Bereits nach der Erstellung des Landesentwicklungsprogramms (LEP) Sachsen 2003 wurden Facharbeitsgruppen mit Vertretern aus SMUL, Sächsischem Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie (LfULG), Landesdirektion und Landestalsperrenverwaltung zu verschiedenen Themen zusammengestellt, um sicherzustellen, dass sowohl die wasserwirtschaftlichen als auch die raumplanerischen Aufträge tatsächlich umgesetzt werden können (z. B. „Wer liefert welche Daten“). Ein solches Vorgehen wird auch für die Umsetzung des LEP 2013 angestrebt, um eine enge Zusammenarbeit von Wasserwirtschaft und Raumordnung zu gewährleisten.

Die Umsetzung wasserwirtschaftlicher Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne wird im erwähnten LEP Sachsen in Ziel 4.1.2.5 aufgegriffen: „Durch die Festlegung in den Regionalplänen von ‚Sanierungsbedürftigen Bereichen der Landschaft‘ und ‚Bereichen der Landschaft mit besonderen Nutzungsanforderungen‘ sowie Vorrang- und Vorbehaltsgebieten, insbesondere für die Sicherung der öffentlichen Wasserversorgung und den großräumig übergreifenden Biotopverbund, ist die Umsetzung der Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne für die Flussgebietseinheiten zu unterstützen.“ Da der LEP im Kapitel „Freiraum“ grundsätzlich keine gebietlichen Festlegungen trifft, wird diese Koordinationsaufgabe auf die Ebene der Regionalplanung verlegt. Um zu gewährleisten, dass dies einigermaßen einheitlich erfolgt, werden im LEP der Auftrag und Instrumente einer gebietlichen Unterstützung vorgegeben.

So sollen durch die Regionalplanung Nutzungsansprüche koordiniert werden, um die Umsetzung der Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne zu unterstützen. Als Instrument sollen die regionalplanerischen Festlegungen „Sanierungsbedürftige Bereiche der Landschaft“ bzw. „Bereiche der Landschaft mit besonderen Nutzungsanforderungen“ dienen, mit denen Förderschwerpunkte bestimmt werden. Diese Festlegungen sollen z. B. für Grund- und Oberflächenwasserkörper genutzt werden, die das Ziel eines guten Zustandes gemäß WRRL nicht oder nicht fristgemäß erreichen. Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für Arten- und Biotopschutz sollen zur Sicherung eines großräumig übergreifenden Biotopverbundes, insbesondere natürliche und naturnahe Fließgewässer einschließlich der Quellbereiche, Auen und Gewässerrandstreifen genutzt werden. Bereits im LEP ist vermerkt, dass wegen unterschiedlicher Verwaltungsgrenzen von wasserwirtschaftlicher Planung und Regionalplanung eine Abstimmung der Festlegungen zwischen den betroffenen Trägern der Regionalplanung erforderlich ist.

Weitergehende Festlegungen zu Maßnahmenprogrammen und Bewirtschaftungsplänen erfolgen auf der Ebene des LEP nicht, insbesondere weil die Entscheidungen in den wasserwirtschaftlichen Plänen viel zu kleinräumlich für die Landesplanungsebene sind

(z. B. Maßnahmen an Uferrandstreifen). Die Landesplanung reduziert daher ihre Aufgabe dahingehend, dafür Sorge zu tragen, dass die Regionalplanung einheitlich reagiert.

Die Unterstützung der Flussgebietsbewirtschaftung durch die Raumplanung ist entbehrlich, wenn die Flussgebietsverwaltung selbst über die nötigen Instrumente verfügt, um sinnvolle Maßnahmen durchzusetzen. Ein Beispiel dafür ist die aktuelle sächsische Diskussion um die sog. „Überschwemmungsgefährdeten Gebiete“. Bislang war es Aufgabe der Raumordnung, darüber zu entscheiden, Gebiete, die im Falle eines besonderen Hochwasserereignisses überschwemmt werden können, durch Ziele der Raumordnung zu sichern, um zu gewährleisten, dass solche Räume von Bebauung freigehalten werden. Mittlerweile aber sieht das novellierte Sächsische Wassergesetz die Möglichkeit vor, auf wasserrechtlicher Grundlage nicht nur Überschwemmungsgebiete (§ 76 WHG), sondern weitergehend auch „Überschwemmungsgefährdete Gebiete“ auszuweisen. Dies hat zur Folge, dass die Wasserbehörden künftig nicht mehr auf die Raumordnung angewiesen sind, um ihre Ziele zu erreichen, sondern über eigene Ermächtigungen verfügen, das Notwendige zu tun.

### **4.3.2 Regionalplanungsebene**

Durchgängig wurde von den befragten Akteuren – sowohl von denjenigen aus der Raumordnung als auch denjenigen aus der Flussgebietsbewirtschaftung – betont, dass man den jeweils anderen Planungsauftrag kenne und dass die jeweiligen Erfordernisse eine gegenseitige Berücksichtigung finden würden. Weniger ausgeprägt scheint demgegenüber die gegenseitige Beteiligung bei der Ausarbeitung der jeweiligen Pläne zu sein; denn die Interviewpartner betonten, dass eine Beteiligung an den Planungsprozessen nicht immer wahrgenommen wird, sondern regelmäßig nur bei Vorhaben bezogenen Maßnahmen, wie beispielsweise Deichbau, Deichrückverlegung, Errichtung von Poldern, Bergbauvorhaben usw., also im Rahmen von Gestattungsverfahren. Auch scheint nicht durchgängig bewusst zu sein, dass die Flussgebietsbewirtschaftungsplanung mit ihrer Entscheidung über die Ausnahmereiche nicht nur fachliche, sondern auch überfachliche Aspekte entscheidet. Daraus ergibt sich der ernüchternde Befund, dass nicht die Planung die Zulassung steuert, sondern dass nach wie vor die wesentliche Integrationsleistung erst im Verfahren der Vorhabenzulassung erbracht wird.

Auf der Regionalplanungsebene ist das Zusammenwirken von Flussgebietsbewirtschaftung und Raumordnung zur Unterstützung der Flussgebietsbewirtschaftung von den Interviewpartnern u. a. am Beispiel der Querbauwerke im Gewässer thematisiert worden, die vielerorts das Erreichen eines guten ökologischen Zustandes verhindern. Planungsträger nehmen sich dieses Problems auch mithilfe raumordnungsrechtlicher Instrumente an – so ist im Regionalplan Westsachsen aus dem Jahre 2008 folgende Zielfestlegung getroffen worden: „Der Fließgewässercharakter von Bächen und Flüssen ist zu erhalten und zu verbessern. Dabei soll schrittweise die Durchgängigkeit der Wasserläufe für Fließgewässerorganismen hergestellt werden. Den Fließgewässercharakter beeinträchtigende neue Stau- und Gefällelufen sollen vermieden werden. (Z 4.3.2.1).“

Auf den ersten Blick unklar bleibt dabei, warum sich die Raumordnung dieser Aufgabe annimmt; denn die Entscheidung über neue Stau- und Gefällelufen steht den Wasserbehörden zu (§ 68 i. V. m. § 67 Abs. 2 WHG). Diese regionalplanerische Festlegung hat daher nur eine für die wasserbehördliche Entscheidung unterstützende Wirkung. Anders ist es demgegenüber, soweit es um den Rückbau bestehender Querbauwerke geht, die wegen des baurechtlichen Bestandsschutzes nicht einfach ordnungsrechtlich angeordnet werden können. Hierfür bedarf es finanzieller Mittel. Häufig wird dabei auf Mittelzuweisungen aus Töpfen der Landes- oder Regionalförderung zurückgegriffen, die entsprechende raumordnungsrechtliche Zielfestlegungen erfordern.

## 4.4 Bewertung

Aus den geführten Interviews ergibt sich der Eindruck, dass beide Planungssysteme weitgehend unabhängig voneinander agieren und es außerhalb von Vorhaben bezogenen Verfahren lediglich um die Berücksichtigung der jeweiligen Planungsergebnisse geht. Vonseiten der Wasserbehörden wird darauf hingewiesen, dass die Nutzung der wasserrechtlichen Befugnisse eine Flächensicherung für Zwecke der Flussgebietsbewirtschaftung ermöglicht. Zwar wird eingeräumt, dass die Sicherungsmöglichkeiten der Raumplanung deutlich darüber hinausgehen; dennoch wird die Raumplanung von den Wasserbehörden eher als ein „schwacher Partner“ angesehen, weil durch raumplanerische Entscheidungen i. d. R. Private nicht gebunden werden können und gerade hier, nämlich im Bereich der Eigentümer und Nutzer der von der wasserwirtschaftlichen Planung betroffenen Gebiete, also die Landwirte, Fischer oder Wasserkraftnutzer, der größte Handlungsbedarf gesehen wird.

## 5 Fazit

1. Flussgebietsbewirtschaftung zur Erreichung der europarechtlich vorgegebenen Gewässerschutzziele erfordert eine Koordination in räumlicher und sachlicher Hinsicht, die weit über den eigentlichen Gewässerlauf hinausgeht und den gesamten Raum erfasst. Flussgebietsbewirtschaftungsplanung hat damit ähnliche Koordinationsaufgaben/Integrationsaufgaben zu leisten wie die Raumplanung, und sie hat dabei auch andere als wasserbezogene Aspekte einzubeziehen, um über die sog. Ausnahmebereiche entscheiden zu können.
2. Die räumliche Koordination hat in der Umsetzungsgesetzgebung in Deutschland deutlich mehr Aufmerksamkeit erfahren als die sachliche Koordination. Dies zeigt sich auch in der Organisation der Flussgebietsgemeinschaften, die als Plattformen der räumlichen Koordination für den nationalen Hoheitsraum eingerichtet sind. Die sachliche Koordination wird im Wesentlichen über die üblichen Regeln der bürokratischen Koordination gesteuert (Federführung, Mitzeichnung, Einrichtung von Arbeitsgruppen). Ob auf diese Weise positive Koordination<sup>22</sup> erreicht werden kann, hängt davon ab, inwieweit schon durch Weichenstellungen auf europäischer und nationaler Ebene (Stichwort: europäische Agrarpolitik) Bedingungen dafür geschaffen werden, dass Synergien entstehen. Gelingt dies nicht, bleibt es im Wesentlichen bei einer negativen Koordination.<sup>23</sup> Diese kann gleichwohl im Ergebnis einen effektiven Gewässerschutz hervorbringen, wenn die Wasserbehörden mit entsprechenden Befugnissen ausgestattet sind. Unser Blick in die sächsische Planungspraxis ist dafür ein gutes Beispiel.
3. Ein zentraler Bestandteil der Flussgebietsbewirtschaftungsplanung ist das Maßnahmenprogramm als konzeptionelle Grundlage der Gewässerverbesserung. Die Steuerungswirkung des Maßnahmenprogramms ist abhängig von der Bindungswirkung.

<sup>22</sup> Von „positiver Koordination“ wird gesprochen, wenn auf „der Grundlage einer Analyse des gesamten interdependenten Problemzusammenhangs (...) Maßnahmen aus unterschiedlichen Bereichen ausgewählt werden, die einander unterstützen und gemeinsam zur Problemlösung beitragen“; vgl. Bogumil/Jann (2009: 143). Siehe grundlegend zum Begriffspaar der positiven und negativen Koordination: Scharpf (1993), vgl. auch Diller in diesem Band.

<sup>23</sup> Diese wird von Bogumil und Jann (2009: 144), als „normale Praxis“ bezeichnet: „Die Initiative zur Problemverarbeitung geht von einer spezialisierten Einheit aus und ist dieser zugeordnet, und diese ist vorrangig auf das eigene Problem fixiert, ansonsten interessiert nur, inwieweit andere Bereiche negativ durch vorgesehene Lösungen und Maßnahmen betroffen sind. Um die eigene Problemlösungsfähigkeit nicht zu früh einzuschränken, werden andere Bereiche und Interessen daher so spät wie möglich einbezogen, damit sie die eigene Problemlösung nicht stören“.

Maßnahmenprogramme sind i. d. R. lediglich behördenverbindlich; in einigen Bundesländern sind darüber hinaus allerdings Ermächtigungen geschaffen worden, Maßnahmenprogramme in der Form der Rechtsverordnung zu erlassen und ihnen damit auch eine unmittelbare Außenwirkung für den Bürger zu geben. Soweit die in das Maßnahmenprogramm aufgenommenen Maßnahmen das Behördenverhalten steuern sollen, kommt es zudem darauf an, dass die Behörden über Durchsetzungsbefugnisse verfügen und dass die Maßnahmen so formuliert sind, dass das, was zu tun ist, eindeutig ist. Ist beides nicht der Fall, sind die Behörden auf nichtregelnde (kooperative) Maßnahmen beschränkt bzw. verbleibt den Behörden ein Ermessensspielraum, der dann im Interesse anderer sektoraler Anliegen wahrgenommen werden kann.

4. Die Raumplanung berücksichtigt als eine überfachliche Planung schon ihrem Auftrag gemäß auch wasserbezogene Anliegen und kann in dieser Funktion dazu beitragen, die Flussgebietsbewirtschaftungsziele durch Einsatz raumordnungsrechtlicher Instrumente zu unterstützen. Die Raumplanung kann dies umso wirkungsvoller tun, je mehr schon im Maßnahmenprogramm Maßnahmen für die Raumordnung ausgewiesen werden. Die Raumplanung ist aber nicht nur ein Erfüllungsgehilfe der Flussgebietsbewirtschaftungsplanung, sondern kann über das Instrument der Ziele der Raumordnung ihrerseits die Flussgebietsbewirtschaftungsplanung binden. Soweit über Ziele der Raumordnung die Flussgebietsbewirtschaftungsplanung über die Ausnahmetatbestände der WRRL hinaus gebunden werden soll, entsteht ein Konflikt mit europarechtlichen Vorgaben. Dieser Konflikt ist entsprechend des Vorrangs des Europarechts zugunsten des Europarechts zu entscheiden.
5. Für die Flussgebietsbewirtschaftung und die Durchsetzung von Maßnahmenprogrammen ist es von elementarer Bedeutung, dass auf den jeweiligen Regelungsebenen die Verantwortung wahrgenommen wird. Fehlende Regelungen (Befugniszuweisungen, Pflichtenzuweisungen, Instrumente) auf der Gesetzgebungsebene der EU, des Bundes oder der Länder können auf der Ebene der Flussgebietsbewirtschaftung i. d. R. nicht mehr ausreichend kompensiert werden.
6. Mit Blick auf das Erreichen der wasserbezogenen Qualitätsziele der EU kommt der Abstimmung von Gewässerschutzpolitik und Agrarpolitik, die maßgeblich auf der europäischen Ebene mitgestaltet wird, eine besondere Bedeutung zu. Die Flussgebietsbewirtschaftung bleibt hier auf umweltbezogene Durchbrüche in der Gesetzgebung angewiesen, um Gewässerschutzanliegen wirkungsvoller zur Durchsetzung zu bringen.<sup>24</sup>

## Literatur

- Albrecht, J. (2008): Rechtliche und organisatorische Aspekte grenzübergreifender Flussgebietsverwaltung. In: Deutsches Verwaltungsblatt 123 (16), 1027-1035.
- Bathe, F. (2010): UFZ-Bericht 01/2010. Die Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie in Deutschland – eine vergleichende Analyse der Entwürfe der Bewirtschaftungspläne. [https://www.ufz.de/export/data/global/29226\\_ufzbericht\\_1\\_2010\\_.pdf](https://www.ufz.de/export/data/global/29226_ufzbericht_1_2010_.pdf) (16.06.2014).
- Beckmann, M. (2011): Biomasseproduktion und -anlagen in der Raumplanung. In: Jarass, H. D. (Hrsg.): Erneuerbare Energien in der Raumplanung. Symposium des Zentralinstituts für Raumplanung an der Universität Münster am 13. Mai 2011. Berlin, 114-142. = Beiträge zum Raumplanungsrecht 243.

---

<sup>24</sup> Dazu umfassend Möckel/Köck (2014); siehe auch Köck (2010: 530, 536 ff.; 2012b: 141, 147 ff.).

- Berendes, K. (2010): Wasserhaushaltsgesetz: Kurzkommentar. Berlin.
- Bieber, R.; Epiney, A.; Haag, M. (2011): Europarecht. 9. Aufl. Baden-Baden.
- Bogumil, J.; Jann, W. (2009): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft. 2. Auflage. Wiesbaden.
- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2010): Die Wasserrahmenrichtlinie. Auf dem Weg zu guten Gewässern – Ergebnisse der Bewirtschaftungsplanung 2009 in Deutschland.  
<http://www.umweltbundesamt.de/C4B7BFF9-F691-49E0-BC99-C1184C0E7410/FinalDownload/DownloadId-C3B51C5D12F7EAB5DECEC47C33767B9D/C4B7BFF9-F691-49E0-BC99-C1184C0E7410/sites/default/files/medien/publikation/long/4012.pdf> (16.06.2014).
- Cancik, P. (2011): Europäische Luftreinhalteplanung – zur zweiten Phase der Implementation. In: Zeitschrift für Umweltrecht 22 (6), 283-295.
- Cancik, P. (2013): Stand und Entwicklung der Lärminderungsplanung in Deutschland. In: Faßbender, K.; Köck, W. (Hrsg.): Aktuelle Entwicklungen im Immissionsschutzrecht. Baden-Baden, 65-85.
- Czychowski, M.; Reinhardt, M. (2010): Wasserhaushaltsgesetz. 10. Auflage. München.
- Durner, W. (2008): Raumplanung und Wasserwirtschaft – ein Problemaufriss. In: Jarass, H. D. (Hrsg.): Wechselwirkungen zwischen Raumplanung und Wasserwirtschaft. Neue Vorschriften im Raumordnungsrecht und Wasserrecht. Berlin, 27-37. = Beiträge zum Raumplanungsrecht 237.
- Durner, W. (2009): Die Durchsetzbarkeit des wasserwirtschaftlichen Maßnahmenprogramms. In: Natur und Recht 31 (2), 77-85.
- Durner, W.; Ludwig, R. (2008): Paradigmenwechsel in der europäischen Umweltrechtssetzung? In: Natur und Recht 30 (7), 457-467.
- Faßbender, K. (2005): Grundfragen und Herausforderungen des europäischen Umweltplanungsrechts. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 24 (10), 1122-1133.
- Faßbender, K. (2011): Maßnahmenprogramme – Bindungswirkungen und Rechtsschutz. In: Köck, W.; Faßbender, K. (Hrsg.): Implementation der Wasserrahmenrichtlinie in Deutschland. Baden-Baden, 129-148. = Leipziger Schriften zum Umwelt- und Planungsrecht 19.
- Fichter, H. (2003): Vom Naturraum zum politischen Handlungsraum: Neue Governanceformen in veränderten Raumkontexten. In: Moss, T. (Hrsg.): Das Flussgebiet als Handlungsraum. Institutionenwandel durch die EU-Wasserrahmenrichtlinie aus raumwissenschaftlicher Perspektive. Münster, 177-209.
- Finke, L. (2003): Formen künftiger Zusammenarbeit von Wasserwirtschaft und Raumplanung. In: Moss, T. (Hrsg.): Das Flussgebiet als Handlungsraum. Münster, 321-342.
- Ginzky, H. (2005): Ausnahmen zu den Bewirtschaftungszielen im Wasserrecht. Voraussetzungen, Zuständigkeiten, offene Anwendungsfragen. In: Zeitschrift für Umweltrecht 16 (11), 515-524.
- Greiving, S. (2011): Koordination von Raumplanung und Wasserwirtschaft. In: von Haaren, C.; Galler, C. (Hrsg.): Zukunftsfähiger Umgang mit Wasser im Raum. Hannover. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 234.
- von Haaren, C. (2011): Empfehlungen zur Planung. In: von Haaren, C.; Galler, C. (Hrsg.): Zukunftsfähiger Umgang mit Wasser im Raum. Hannover, 136-141. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 234.
- von Haaren, C.; Galler, C. (Hrsg.) (2011): Zukunftsfähiger Umgang mit Wasser im Raum. Hannover. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 234.
- Heemeyer, C. (2008): Auswirkungen des Hochwasserschutzes auf Raumordnungspläne. In: Jarass, H. D. (Hrsg.): Wechselwirkungen zwischen Raumplanung und Wasserwirtschaft. Neue Vorschriften im Raumordnungsrecht und Wasserrecht. Berlin, 104-123. = Beiträge zum Raumplanungsrecht 237.

- Jarass, H. D. (Hrsg.) (2008): Wechselwirkungen zwischen Raumplanung und Wasserwirtschaft. Neue Vorschriften im Raumordnungsrecht und Wasserrecht. Berlin. = Beiträge zum Raumplanungsrecht 237.
- Jekel, H. (2012): Die Wasserrahmenrichtlinie – ein neuer Ansatz der Gewässerbewirtschaftung in Europa. In: Natur und Landschaft (9/10), 404-408.
- Kersten, J. (2008): Wasserwirtschaft und Raumordnung. In: Jarass, H. D. (Hrsg.): Wechselwirkungen zwischen Raumplanung und Wasserwirtschaft. Neue Vorschriften im Raumordnungsrecht und Wasserrecht. Berlin, 53-90. = Beiträge zum Raumplanungsrecht 237.
- Kessler, P. (2006): Neuausrichtung der Verwaltung auf die WRRL. In: Rumm, P.; von Keitz, S.; Schmalholz, M. (Hrsg.): Handbuch der EU-Wasserrahmenrichtlinie. Berlin, 45-57.
- Klinge, I. (2012): Umweltqualitätsplanung: zur Integration der gemeinschaftsrechtlichen Luftreinhalte- und Wasserbewirtschaftungsplanung in das nationale Umweltrecht. Hamburg. = Umweltrecht in Forschung und Praxis 61.
- Knopp, G.-M. (2001): Die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im deutschen Wasserrecht. In: Zeitschrift für Umweltrecht 12 (6), 368-380.
- Knopp, G.-M. (2008): Wasserwirtschaft und Raumordnung – Auswirkungen der Wasserrahmenrichtlinie. In: Jarass, H. D. (Hrsg.): Wechselwirkungen zwischen Raumplanung und Wasserwirtschaft. Neue Vorschriften im Raumordnungsrecht und Wasserrecht. Berlin, 38-52. = Beiträge zum Raumplanungsrecht 237.
- Köck, W. (2009): Die Implementation der Wasserrahmenrichtlinie. In: Zeitschrift für Umweltrecht 20 (5), 227-232.
- Köck, W. (2010): Rechtlicher Handlungsrahmen und Instrumente für die Erhaltung der Biodiversität in Kulturlandschaften. In: Natur und Recht 32 (8), 530-538.
- Köck, W. (2011): Flächenausweisung für erneuerbare Energien durch Raumordnung. In: Jarass, H. D. (Hrsg.): Erneuerbare Energien in der Raumplanung. Symposium des Zentralinstituts für Raumplanung an der Universität Münster am 13. Mai 2011. Berlin, 47- 67. = Beiträge zum Raumplanungsrecht 243.
- Köck, W. (2012a): Pläne. In: Hoffmann-Riem, W.; Schmidt-Aßmann, E.; Voßkuhle, A. (Hrsg.): Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2. Auflage. München, 1389-1455.
- Köck, W. (2012b): Wasserwirtschaft und Gewässerschutz in Deutschland. Rechtsrahmen – Institutionen – Organisation. In: Zeitschrift für Umweltrecht 23 (3), 140-149.
- Köck, W.; Lehmann, K. (2013): Die Entwicklung des Luftqualitätsrechts. In: Zeitschrift für Umweltrecht 24 (2), 67-75.
- LAWA Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (2001): Handlungskonzept zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie.
- Möckel, S.; Köck, W. (2014): Agrarumweltrecht – Rechtliche und andere Instrumente für vermehrten Umweltschutz in der Landwirtschaft. Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes. [http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/texte\\_42\\_2014\\_rechtliche\\_und\\_andere\\_instrumente.pdf](http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/texte_42_2014_rechtliche_und_andere_instrumente.pdf).
- Moss, T. (Hrsg.) (2003): Das Flussgebiet als Handlungsraum. Münster.
- Pawlowski, S. (2008): Statement aus der Praxis. In: Jarass, H. D. (Hrsg.): Wechselwirkungen zwischen Raumplanung und Wasserwirtschaft. Neue Vorschriften im Raumordnungsrecht und Wasserrecht. Berlin, 91-94. = Beiträge zum Raumplanungsrecht 237.
- Reese, M. (2011): Das neue Recht des Hochwasserschutzes vor den Herausforderungen des Klimawandels. In: Natur und Recht 33 (1), 19-28.
- Schanze, J.; Greiving, S. (2011): Koordination von Raumplanung und Wasserwirtschaft beim Hochwasserrisikomanagement. In: von Haaren, C.; Galler, C. (Hrsg.): Zukunftsfähiger Umgang mit Wasser im Raum. Hannover, 91-104. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 234.

- Scharpf, F. (1993): Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. In: Héritier, A. (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Opladen, 57-83. In: Politische Vierteljahresschrift (Sonderheft 24), 57-83.
- Stratenwerth, T. (2006): Die Bewirtschaftung nationaler und internationaler Flussgebiete. In: Rumm, P.; von Keitz, S.; Schmalholz, M. (Hrsg.): Handbuch der EU-Wasserrahmenrichtlinie. Berlin, 59-79.

## Autoren

Prof. Dr. iur **Wolfgang Köck** ist Leiter des Departments Umwelt- und Planungsrecht am Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ sowie Direktor des Instituts für Umwelt- und Planungsrecht der Juristenfakultät der Universität Leipzig. Seine Forschungsschwerpunkte umfassen das gesamte Umwelt- und Planungsrecht sowie die Grundlagen des Umweltrechts. Mit Fragen der Wasser-Rahmenrichtlinie und der Koordinierung von Maßnahmenplanungen hat er sich u. a. im Rahmen des vom BMBF geförderten Projektes „Verantwortung für Nachhaltigkeit – Die Bewirtschaftung von Wasserressourcen in der EU“ (BMBF-Förderschwerpunkt „Wirtschaftswissenschaften für Nachhaltigkeit II“) befasst.

Dr. iur **Jana Bovet** ist stellvertretende Leiterin des Departments Umwelt- und Planungsrecht am Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ, Leipzig. Ihre Forschungsschwerpunkte sind das Raumbezogene Planungsrecht und das Umweltenergierecht.

Carolin Galler

# Koordinationsbedarf in der Umweltplanung zur Optimierung multifunktionaler Maßnahmeneffekte

## Gliederung

- 1 Einleitung
  - 1.1 Synergien und Konflikte zwischen Umweltzielen und -maßnahmen
  - 1.2 Umweltplanung in Deutschland – Zuständigkeiten und Kompetenzen
  - 1.3 Zielsetzung des Beitrags
- 2 Methode zur Optimierung multifunktionaler Effekte von Umweltmaßnahmen und Ergebnisse einer Fallstudie
  - 2.1 Methode
  - 2.2 Ergebnisse
- 3 Handlungsfelder für eine Koordination
  - 3.1 Informationsmanagement
  - 3.2 Bedarf und Wege einer inhaltlich-räumlichen Koordination der Maßnahmen verschiedener sektoraler Umweltfachplanungen am Beispiel des Handlungsbereichs diffuser Stoffeinträge
  - 3.3 Bedarf und Wege eines koordinierten Einsatzes (sektoraler) Umsetzungsinstrumente
- 4 Diskussion

Literatur

## Kurzfassung

Die Berücksichtigung der Multifunktionalität der Landschaft für verschiedene Ökosystemleistungen im Zuge einer integrierten Maßnahmenplanung ermöglicht es, die Flächen- oder Kosteneffizienz von Umweltmaßnahmen zu optimieren. Die Anwendung in einem Fallbeispiel zeigte, dass durch koordinierte, integrierte Maßnahmenkonzepte ein Mehrwert für unterschiedliche Umweltziele erreicht werden kann, da die Wahl geeigneter Typen von Umweltmaßnahmen sowie ihre räumliche Lage gezielt auf den (multifunktionalen) Handlungsbedarf ausgerichtet werden kann. Dadurch können begrenzte finanzielle Ressourcen oder nur begrenzt zur Verfügung stehende Flächen besonders effizient genutzt und die Gesamt-Umweltwirkungen gegenüber unkoordinierten, sektoralen Konzepten optimiert werden. Eine solche integrierte Planung ist weitgehend auf der Grundlage von Umweltinformationen möglich, die in verschiedenen Umweltfachverwaltungen vorgehaltenen werden, aber bisher nur wenig vernetzt sind. Diese Ergebnisse untermauern den Bedarf nach einer Koordinierung der relevanten Umweltpolitiken (Naturschutz, Wasserwirtschaft, Landwirtschaft), um Synergien in den Ziel- und Maßnahmenkonzepten der Umwelt(fach)planungen (z. B. Agrarumweltprogramme, Maßnahmenprogramme nach § 82 WHG, Fachkonzepte des Naturschutzes) konsequent zu nutzen. Neben einem sektor-

übergreifenden Informationsmanagement und der inhaltlich-räumlichen Koordination der Ziele und Maßnahmen in den Fachplänen würde vor allem ein koordinierter Einsatz sektoraler Umsetzungsinstrumente die Effizienz des Einsatzes öffentlicher Mittel fördern. Bestehende Koordinationsmechanismen greifen in der Praxis nur teilweise. Am Beispiel des Handlungsfeldes der Reduktion von Stoffeinträgen in Grund- und Oberflächengewässer werden Ansätze gelungener Integration und Koordination aufgegriffen und (Koordinations-)Anforderungen für eine Umsetzung effektiver und effizienter Umweltmaßnahmen aufgezeigt. Die Landschaftsplanung kann wesentlich dazu beitragen, Umwelt- und Naturschutzziele zusammenzuführen, integrierte, multifunktionale Maßnahmen zu entwickeln und geeignete Umsetzungswege aufzuzeigen. Sie kann in diesem Sinne die Aufgabe einer „Vorkoordination“ der Umweltbelange übernehmen, um die Abwägung der Belange im Rahmen der Raumplanung zu erleichtern.

### **Schlüsselwörter**

Multifunktionalität – Landschaftsplanung – Umweltplanung – Agrarumweltmaßnahmen – Landschaftsfunktionen

### **Coordination as a precondition for generating synergies in environmental management**

#### **Abstract**

Considering landscape multifunctionality with respect to the provision of multiple ecosystem services enables an optimization of the spatial and cost efficiency of environmental measures as part of integrative management. A case study application in the County of Verden shows that integrative management strategies can generate added value for multiple environmental objectives compared to uncoordinated sectoral management approaches. A spatially targeted allocation of environmental measures can enhance either spatial or cost efficiency and contribute to an economical use of resources (area or money). Such integrative planning could be implemented on the basis of currently existing environmental information, when these sectoral sources of information are brought together. The case study results emphasize the demand for coordinating environmental policy and administration across the fields of nature conservation, water resource management and agriculture. Efficiency in public spending can be improved by cross-sectoral information management, coordination of environmental objectives and measures and, most notably, coordination of implementation instruments (e.g. agri-environmental programs and management programs after the European Water Framework Directive). Existing mechanisms for coordination are only partially effective in practice. Using nutrient input in ground and surface waters as an example, approaches for integrative management as well as requirements for effective and efficient implementation of environmental objectives are identified and discussed. Landscape planning can contribute to an integrative environmental management by providing a comprehensive environmental information base, by deducting area-specific environmental objectives in an integrative way, and by pointing out alternative implementation strategies. In this way, landscape planning can take on the task of pre-coordinating environmental objectives in order to facilitate the weighting-of-interests within spatial and regional planning.

#### **Keywords**

Multifunctionality – environmental planning – landscape planning – agri-environmental measures – landscape functions

## 1 Einleitung

### 1.1 Synergien und Konflikte zwischen Umweltzielen und -maßnahmen

Neben den angestrebten Zielen (den beabsichtigten Wirkungen auf bestimmte Landschaftsfunktionen) haben Maßnahmen des Umwelt- und Naturschutzes immer auch Wirkungen auf andere Umweltziele bzw. Landschaftsfunktionen – sei es, weil in den einzelnen Umweltplanungen konkurrierende Maßnahmen für denselben Raum oder dieselbe Fläche festgelegt werden, die sich gegenseitig ausschließen, oder sei es, weil die Förderung einer Landschaftsfunktion negative Effekte für eine andere Landschaftsfunktion hat, z. B. eine Artenschutzmaßnahme negativ auf die Klimaschutzfunktion des Ökosystems wirkt (von Haaren/Saathoff/Galler 2012). Die Förderung des Biomasseanbaus im Zuge des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) zur Substitution fossiler Energieträger schlägt mit deutlichen Folgen für die Wasserqualität und einer Erhöhung der landnutzungs- und landnutzungswandelbedingten Treibhausgasemissionen zu Buche (Greiff/Weber-Blaschke/Faulstich et al. 2010), was sogar die angestrebte Klimaschutzwirkung aufhebt oder gar konterkariert. Diese Trade-off-Effekte haben in der Folge Konsequenzen für die Bereitstellung von Ökosystemleistungen und daraus generierte Werte, was einen integrierten, alle Ökosystemleistungen einbeziehenden Planungsansatz erforderlich macht (Bateman/Harwood/Mace et al. 2013). Konflikte bei der Umsetzung der Umweltziele entstehen aber auch, weil öffentliche Mittel begrenzt sind und eine Konzentration von Mitteln für einzelne Umweltziele mit einer mangelnden Umsetzung anderer Sektorziele einhergeht. Andererseits können Maßnahmen positive Nebenwirkungen für andere Umweltbereiche haben. Synergien ergeben sich z. B. zwischen Retentionsfunktion und Biotopverbundfunktion (Rüter 2008) oder zwischen Artenschutz und Klimaschutz (von Haaren/Saathoff/Galler 2012). Es ist daher geboten, mögliche Synergien und Konflikte mit anderen Umweltzielen bzw. Landschaftsfunktionen zu berücksichtigen, um einerseits Trade-off-Effekte zu vermeiden, andererseits aber auch um multifunktionale Effekte zu nutzen und damit den ökologischen Nutzen zu erhöhen. Dazu muss neben der sektoralen Maßnahmeneffektivität auch die Maßnahmeneffektivität aus übergreifender Sicht in der Planung berücksichtigt werden und insbesondere auch in die Kosten-Nutzen-Betrachtungen eingehen (Vejre/Abildtrup/Andersen et al. 2007: 102).

Synergieeffekte von Umweltmaßnahmen können optimiert werden, a) durch die Art der Maßnahmen (Wahl multifunktionaler Maßnahmentypen) und b) durch die räumliche Allokation der Maßnahmen (Lenkung in Teilräume mit Handlungsbedarf für mehrere Landschaftsfunktionen) (Galler/von Haaren/Albert 2013; Galler/von Haaren/Albert 2015).

### 1.2 Umweltplanung in Deutschland – Zuständigkeiten und Kompetenzen

Die Umweltplanung in Deutschland ist sektoral organisiert. Sie gliedert sich in die beiden Umweltfachplanungen Naturschutz und Wasserwirtschaft. Ihre Aufgabenbereiche umfassen die raumbezogenen Planungen der Landschaftsplanung (Naturschutz) sowie der Gewässerbewirtschaftung und des Hochwasserschutzes (Wasserwirtschaft). Die sektoralen Umweltfachplanungen verfolgen eigene, im jeweiligen Fachrecht (Naturschutzrecht, Wasserrecht) verankerte Ziele, die sich teilweise überschneiden. Dabei verfolgt der Naturschutz die Sicherung der Biodiversität, der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts sowie landschaftsästhetischer Qualitäten und der Erholungseignung. Er ist daher schutzgut-/naturgutübergreifend ausgerichtet und integriert eine breite Palette von Landschaftsfunktionen und die mit diesen verknüpften Ökosystemleistungen (von Haaren/Galler 2012). Die Landschaftsplanung als Fachplanung des Naturschutzes hat daher die Aufgabe, im Zuge der Konkretisierung der Naturschutzziele unterschiedliche Natur-

schutzbelange zu koordinieren und untereinander abzuwägen. Die Wasserwirtschaft ist auf das Umweltmedium Wasser ausgerichtet, wobei sich insbesondere zur Erreichung des guten ökologischen Zustands von Gewässern und durch die explizite Integration der FFH-Richtlinie (Art. 4 Abs. 1 lit. c Wasserrahmenrichtlinie, WRRL) Überschneidungen mit dem Arten- und Biotopschutz ergeben (zur Flussgebietsbewirtschaftung vgl. Beitrag Köck/Bovet in diesem Band).

Neben diesen Umweltfachplanungen übernehmen die Fachplanungen der raumrelevanten Flächennutzungen (insbesondere der Land- und Forstwirtschaft) Aufgaben im Bereich des nutzungsintegrierten Umwelt- und Naturschutzes. Sie verfügen über eigene Planungs- sowie auch über Umsetzungsinstrumente. Dazu zählen insbesondere umweltbezogene Förderinstrumente der Landwirtschaft wie Agrarumweltprogramme im Rahmen der 2. Säule der GAP/ELER (vgl. Beitrag Weingarten/Fährmann/Grajewski in diesem Band), die Kopplung von Förderungen an Umweltauflagen („Cross Compliance“, CC) sowie auf dem Fachrecht basierende Verbots- und Genehmigungstatbestände (insbes. zur Verwendung von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln). Sie sind gleichzeitig wichtige Umsetzungswege für die Umweltfachplanungen von Naturschutz und Wasserwirtschaft, die selbst nicht umfassend mit den notwendigen Umsetzungsinstrumenten ausgestattet sind (vgl. Hurck/Raasch/Kaiser 2005; Helmer 2007; Moss 2004: 89). So verweisen beispielsweise die Maßnahmenprogramme nach § 82 WHG (MaßnPro) auf Agrarumweltmaßnahmen.

Überschneidungsbereiche zwischen Naturschutz, Wasserwirtschaft und flächennutzungsbezogenen Fachplanungen ergeben sich zudem bei Umweltprüfungen im Zuge der Genehmigung von Einzelvorhaben (Umweltverträglichkeitsprüfung [UVP], Eingriffsregelung, FFH-Verträglichkeitsprüfung, wasserrechtliche Genehmigungen). Durch die UVP und die Eingriffsregelung erfolgt eine integrierte Betrachtung der Umweltwirkungen. Im Rahmen dieser Umweltprüfungen sollen die Auswirkungen auf die Umwelt umfassend, differenziert nach Schutzgütern bzw. Landschaftsfunktionen, ermittelt und bewertet werden (§ 1f UVPG, § 15 BNatSchG). Für den Anwendungsbereich der Eingriffsregelung ist die angestrebte Multifunktionalität von Kompensationsmaßnahmen (und damit ein Auftrag zur Koordination) sogar rechtlich verankert (§ 15 Abs. 2 BNatSchG). Die Forderung einer flächeneffizienten Kompensation zwingt hier zur multifunktionalen Ausrichtung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen.<sup>1</sup>

Auf Ebene der Pläne und Programme ist eine übergreifende Betrachtung der Umweltwirkungen mit dem Instrument der Strategischen Umweltprüfung (SUP) angelegt. Tatsächlich erfolgt im Rahmen der SUP von Umweltplanungen aber nur eine grobe Abschätzung der schutzgutbezogenen Wirkungen und es wird vor allem auf die negativen Wirkungen abgestellt (Konfliktminimierung). Multifunktionale Wirkungen in Plänen und Programmen werden trotz SUP kaum berücksichtigt.

In allen Zusammenhängen wird letztlich über Umweltmaßnahmen entschieden – entweder strategisch im Rahmen der Umweltfachplanungen und Förderprogramme (Konzipierung von Maßnahmen-/Förderkonzepten) oder auf der Umsetzungsebene im Rahmen der Anwendung dieser Pläne und Programme oder zur vorhabenbezogenen Kompensation (Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im Rahmen der Eingriffsregelung, CEF-Maßnahmen im Rahmen der FFH-Verträglichkeitsprüfung). Dabei sind die Zuständigkeiten und Kompetenzen für die Planung und Umsetzung der Maßnahmen auf unterschiedliche Fachbehörden verteilt und nicht immer optimal entlang von Aufgaben strukturiert (vgl.

<sup>1</sup> Vgl. Begründung zum Entwurf einer Bundeskompensationsverordnung, Teil B, zu § 2 Abs. 4.

Moss 2003). Daher werden Maßnahmen i. d. R. im Hinblick auf die sektorale Zieloptimierung unter Effizienzgesichtspunkten ausgewählt. Vor allem die Maßnahmenausführung läuft in der Regel unkoordiniert ab (Greiving 2011: 186; für wasserbezogene Planungen vgl. Grett 2011: 256).

### 1.3 Zielsetzung des Beitrags

Der Beitrag behandelt den Koordinationsbedarf innerhalb der Umweltplanung auf der Ebene raumkonkreter Umsetzungsmaßnahmen. Deren multifunktionale Effekte, z. B. Wirkungen auf die Biodiversität, die natürliche Bodenfruchtbarkeit, das Wasserdargebot, den Klimaschutz, auf das Erleben und Wahrnehmen von Natur und Landschaft oder auf die Erholungsfunktion, können im Zuge integrierter Planungen optimiert werden. Dadurch kann die Wirksamkeit (Effektivität) der Umweltmaßnahmen erhöht und ggf. das Verhältnis von Maßnahmenkosten zum ökologischen Nutzen<sup>2</sup> verbessert werden (Galler/von Haaren/Albert 2013; Galler/von Haaren/Albert 2015). Diese Maßnahmenoptimierung erfordert eine Koordination der Umweltfachplanungen. Ein Koordinationsbedarf entsteht, weil die Umweltplanung in Deutschland sektoral organisiert ist und damit die Zuständigkeiten und Kompetenzen (Planungszuständigkeiten und Umsetzungsinstrumente) auf unterschiedliche Behörden und Organisationen verteilt sind. Dies bedingt, dass

- a) Umweltinformationen nicht in einer Weise zusammengeführt werden, die eine Identifizierung und Bewertung von Multifunktionalität erlaubt (Galler/Gnest 2011),
- b) vorrangig sektorale Umweltziele verfolgt werden (von Haaren/Moss 2011),
- c) zur Umsetzung der Ziele vorrangig Instrumente im eigenen Zuständigkeitsbereich gewählt werden (von Haaren/Moss 2011).

Der Beitrag zeigt zunächst das Optimierungspotenzial einer integrierten, koordinierten Planung von Umweltmaßnahmen auf. Galler, von Haaren und Albert (2013) haben eine Methode zur Bewertung multifunktionaler Effekte von Umweltmaßnahmen entwickelt und für zunächst vier Landschaftsfunktionen bzw. Umweltziele für das Gebiet des Landkreises Verden angewandt. Anhand der Ergebnisse dieser Untersuchung wird deutlich, inwieweit multifunktionale Maßnahmeneffekte optimiert und dadurch die Maßnahmeneffektivität sowie die Kosten- oder Flächeneffizienz erhöht werden können (Kap. 2).

In Kapitel 3 geht der Beitrag dann auf den Koordinationsbedarf sowie auf bestehende Koordinationsdefizite und -ansätze innerhalb der Umweltplanung ein. Folgende Handlungsfelder werden betrachtet:

- Informationsmanagement/Koordination von Umweltinformationen.
- Inhaltlich-räumliche Koordination der Umweltmaßnahmen, die entweder in Fachplänen vorgeschlagen werden<sup>3</sup> oder Gegenstand von Förderprogrammen sind. Der Bedarf sowie Ansätze einer Koordination von Maßnahmen, um deren (multifunktionale) Wirkungen zu optimieren, werden für den Handlungsbereich diffuser Stoffeinträge in Grund- und Oberflächengewässer aufgezeigt.

---

<sup>2</sup> Als „ökologischer Nutzen“ wird hier der Beitrag zur Erreichung der Umweltziele verstanden. Dabei wird (vereinfachend) davon ausgegangen, dass alle (sektoralen) Umweltziele (Optimierung jeweils einer Landschaftsfunktion) gleichrangig sind, also jede Landschaftsfunktion bzw. jedes sektorale Umwelt(teil)ziel gleichermaßen zum ökologischen Nutzen beiträgt.

<sup>3</sup> Dies sind insbesondere Maßnahmenprogramme nach § 82 WHG sowie Hochwasserrisikomanagement der Wasserwirtschaft (§75f WHG), Landschaftsplanung als Fachplanung des Naturschutzes inkl. einzelner Fachkonzepte (wie Biotopverbund, Natura 2000).

- Koordinierter Einsatz sektoraler Umsetzungsinstrumente („strategische“ Koordination). Die „strategische“ Ebene behandelt die Frage, über welche Instrumente der verschiedenen Umweltpolitiken (z. B. marktwirtschaftliche Anreizinstrumente wie Förderprogramme, ordnungsrechtliche Instrumente) die Umweltmaßnahmen umgesetzt werden können und inwieweit diese Instrumente eine Steuerung zur Optimierung der Maßnahmeneffekte ermöglichen.

Damit greift der Beitrag die vom ARL-Arbeitskreis „Wasser und Raumplanung“ identifizierten Handlungsfelder (vgl. von Haaren/Galler 2011: 193 f.) auf und führt diese weiter aus.

## 2 Methode zur Optimierung multifunktionaler Effekte von Umweltmaßnahmen und Ergebnisse einer Fallstudie

### 2.1 Methode

Ansätze zur systematischen Erfassung und Bewertung der Multifunktionalität von Landschaft oder multifunktionaler Maßnahmeneffekte betrachten zum Teil nur einzelne Funktionen (wie die oben zitierten). Umfassendere Ansätze wurden v. a. modellbasiert entwickelt und ermöglichen einen Überblick insbesondere in überregionalen Betrachtungsräumen (Chan/Shaw/Cameron et al. 2006; Jordan/Nicholas/Slotterback et al. 2011; Waldhardt/Bach/Borresch et al. 2010; Bateman/Harwood/Mace et al. 2013; Ruijs/Wossink/Kortelainen et al. 2013). Einen im Rahmen der Umweltplanungen auf Basis vorliegender Daten anwendbaren Ansatz haben Galler, von Haaren und Albert (2013; Galler/von Haaren/Albert 2015) vorgestellt. Dieser wird hier verwendet, um das Potenzial zur Optimierung multifunktionaler Maßnahmeneffekte (des ökologischen Nutzens) sowie deren Bedeutung für die Maßnahmeneffizienz darzustellen.

Die Maßnahmeneffekte wurden zunächst jeweils für einzelne Landschaftsfunktionen bzw. Umweltziele (Wasserschutz, Erosionsschutz, Klimaschutz und Biodiversität) in jeweils geeigneten (unterschiedlichen) Maßeinheiten quantifiziert (z. B. Wasserschutz als Reduktion des Stickstoff-Inputs in kg N\*a, Wirkungen für die Biodiversität als Aufwertung des Biotopwertes [NLWKN 2012] in Wertpunkten). Dazu wurden in der Umweltplanung gängige Methoden verwendet. Für jede Landschaftsfunktion wurde ein auf den Planungsraum bezogenes sektorales Umweltqualitätsziel (UQZ) definiert (z. B. die im Planungsraum angestrebte N-Reduktion zur Erreichung des in der EU-Grundwasserrichtlinie vorgegebenen Richtwertes). Um die Effekte für die verschiedenen Landschaftsfunktionen vergleichbar zu machen, wurden diese relativ als erreichter Anteil des regionalen UQZ dargestellt (z. B. Prozent der Zielerreichung des UQZ für den Wasserschutz von insges. 1.500.000 kg\*a für die Beispielregion). Die gesamthaften (multifunktionalen) Maßnahmeneffekte (für alle Landschaftsfunktionen) wurden als anteilige Gesamt-Zielerreichung<sup>4</sup> dargestellt. Bei einer Gesamt-Zielerreichung von 100 % wären alle vier sektoralen Ziele vollständig erfüllt. Die anteilige Gesamt-Zielerreichung quantifiziert – grob vereinfachend – den ökologischen Nutzen. Der gesamthafte ökologische Nutzen wurde somit unabhängig davon bewertet, welches UQZ zu welchem Anteil erreicht wird. Auf die Festlegung eines bestimmten Verhältnisses der sektoralen Zielerreichungen oder spezifischer sektoraler Mindestzielerreichungen für die Planungsregion wurde (zunächst) verzichtet.

---

<sup>4</sup> 
$$\frac{(\% \text{ UQZ (B)} + \% \text{ UQZ (C)} + \% \text{ UQZ (W)} + \% \text{ UQZ (E)})}{4} = \% \text{ UQZ (gesamt)}$$

Die Effizienz von Maßnahmen wird zum einen durch den ökologischen Nutzen, zum anderen durch die Mittel bestimmt, die aufgewendet werden müssen (Kosten bzw. Flächenbedarf). Es müssen daher immer beide Komponenten erhoben werden, um Effizienz zu bestimmen (Wätzold 2008: 9). Die hier vorgestellte Methode bezieht ausschließlich Produktionskosten ein, Transaktionskosten werden nicht berücksichtigt.

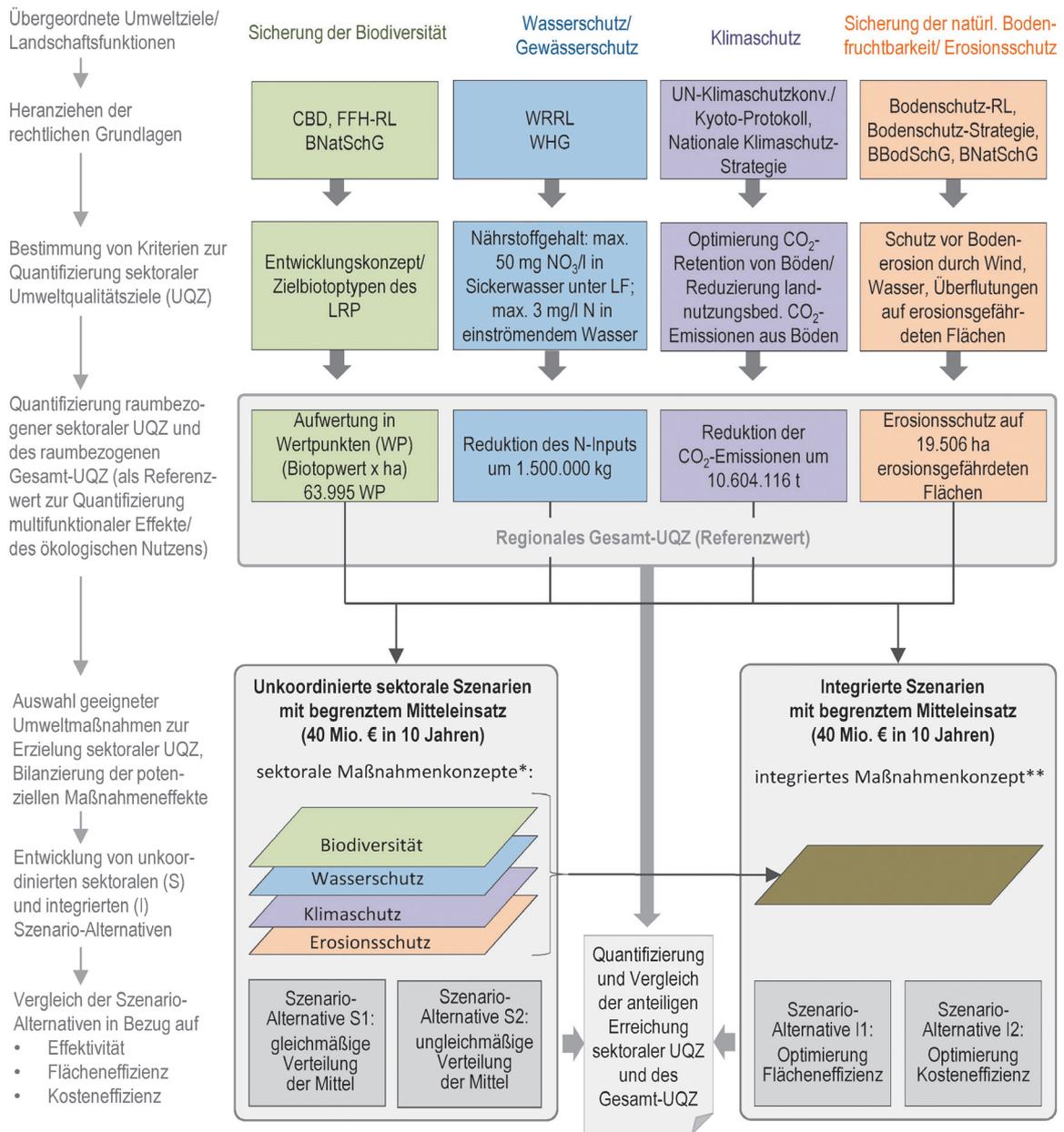
Zur Ermittlung des Mehrwertes einer sektor- bzw. fachplanungsübergreifend koordinierten Planung von Umweltmaßnahmen gegenüber einer unkoordinierten, sektoralen Planung wurden für den Planungsraum Szenarien mit a) unkoordinierten, sektoral optimierten Umweltmaßnahmen und b) koordinierten, integrierten Maßnahmenkonzepten entwickelt und verglichen (vgl. Abb. 1). Sie integrieren jeweils eine Auswahl geeigneter Maßnahmen. Die sektoralen Maßnahmenkonzepte wurden auf die optimale Erreichung des jeweils relevanten regionalen Umweltqualitätsziels (UQZ) ausgelegt. Für die integrierten Szenarien wurde derselbe Katalog an Maßnahmentypen verwendet, allerdings wurden auf Flächen, auf denen ein Handlungsbedarf für mehrere Landschaftsfunktionen besteht, gezielt multifunktionale Maßnahmen verortet, die diesen Handlungsbedarf möglichst umfassend abdecken. Bei begrenzten finanziellen Mitteln (Szenarien I1, I2) wurden die i. d. R. teureren und die Landnutzung stärker reglementierenden multifunktionalen Maßnahmen auf solche Flächen gelenkt, die einen Handlungsbedarf für mehrere Landschaftsfunktionen aufweisen und auf denen sich die potenziellen multifunktionalen Maßnahmeneffekte auch tatsächlich entfalten. Zum Beispiel wurde eine Umwandlung von Acker in extensives Grünland auf Flächen verortet, auf denen sowohl für den Wasserschutz oder Erosionsschutz wie auch für Klimaschutz oder Biodiversität ein Handlungsbedarf besteht, während auf Flächen, die nur für den Wasser- oder Erosionsschutz relevant sind, vorrangig produktionsintegrierte Maßnahmen implementiert wurden.

Ermittelt wurden die jeweils in den Szenarien absolut erzielten Effekte auf die betrachteten Landschaftsfunktionen (beabsichtigte, (sektoral) intendierte Effekte für eine spezifische Landschaftsfunktion sowie (nicht beabsichtigte) multifunktionale Effekte auf andere Landschaftsfunktionen), der Umfang der beanspruchten Flächen und die Maßnahmenkosten (Herstellungskosten anhand durchschnittlicher Kosten für die Maßnahmentypen). Auf dieser Grundlage konnten Aussagen getroffen werden

- **zum ökologischen Nutzen** / Effektivität (quantifiziert als anteilige Gesamt-Zielerreichung (% UQZ (gesamt)),
- **zur Flächeneffizienz** / Zielerreichung je Flächeneinheit (quantifiziert als Anteil an der Gesamt-Zielerreichung (% UQZ (gesamt)), die auf einer Maßnahmenfläche von 1.000 ha erzielt wird),
- **zur Kosteneffizienz** / Kosten für die Erzielung eines bestimmten Anteils der Gesamt-Zielerreichung (quantifiziert als € je 1% UQZ (gesamt))

der verschiedenen Maßnahmenkonzepte (Szenarien) sowie spezifischer Maßnahmentypen.

Abb. 1: Übersicht über das Vorgehen zur Quantifizierung multifunktionaler Maßnahmeneffekte und über die Szenarien (Szenario-Alternativen mit einem finanziellen Rahmen von jeweils 40 Mio. € in 10 Jahren)



\* Auswahl geeigneter sektoraler Maßnahmen

\*\* Auswahl geeigneter Maßnahmen aus den sektoralen Szenarien mit jeweils passfähiger Multifunktionalität zur optimalen Erreichung aller Umweltziele

S1: Unkoordinierte sektorale Maßnahmenkonzepte bei gleichmäßiger Verteilung der finanziellen Mittel auf die Umweltsektoren (je 10 Mio. € / 10 Jahre)

S2: Unkoordinierte sektorale Maßnahmenkonzepte bei ungleichmäßiger Verteilung der finanziellen Mittel auf die Umweltsektoren (mit dem Ziel einer gleich hohen anteiligen Erreichung sektoraler Umweltziele in den jeweiligen sektoralen Szenarien)

I1: Integriertes Szenario, sektorübergreifend koordiniertes Maßnahmenkonzept zur Optimierung der Flächeneffizienz

I2: Integriertes Szenario, sektorübergreifend koordiniertes Maßnahmenkonzept zur Optimierung der Kosteneffizienz

Quelle: Galler/von Haaren/Albert 2013, verändert

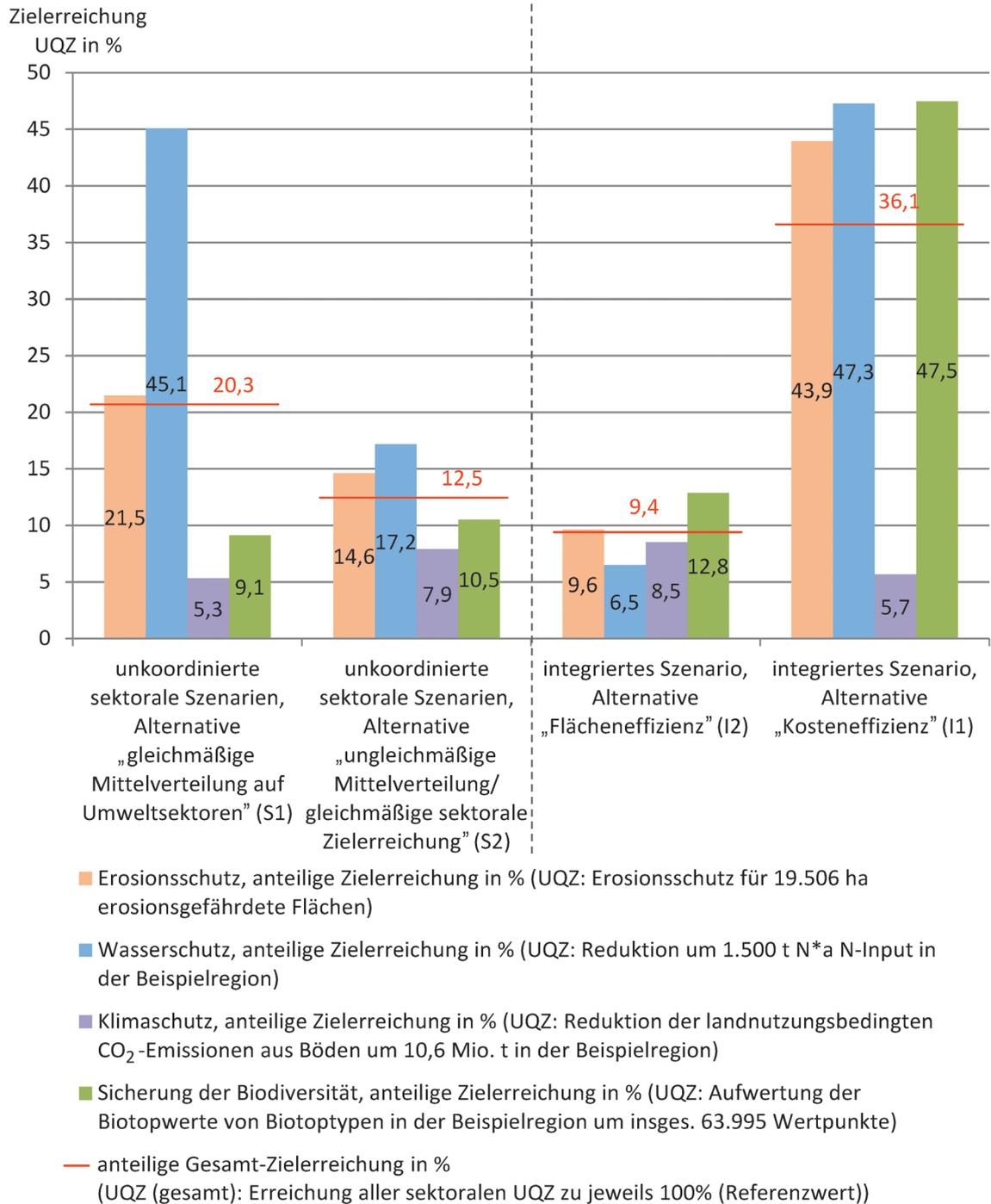
## 2.2 Ergebnisse

In der Untersuchung konnte nachgewiesen werden, dass mit einem integrierten Maßnahmenkonzept gegenüber unkoordinierten sektoralen Maßnahmenplanungen (und den hier zufällig auftretenden multifunktionalen Wirkungen) ein Mehrwert verbunden ist, der sich je nach Ausrichtung in einer Optimierung der Maßnahmeneffekte, einer Erhöhung der Flächeneffizienz (Reduzierung der erforderlichen Maßnahmenfläche) oder einer Erhöhung der Kosteneffizienz (Reduzierung des Mitteleinsatzes bzw. Erhöhung der Effektivität bei gleichen Kosten) äußern kann. Für das Fallbeispiel des LK Verden konnte durch integrierte Planung vor allem die für Umweltmaßnahmen benötigte Fläche deutlich reduziert werden. Die Kosteneffizienz wurde gegenüber einer unkoordinierten Planung um fast 40 % verbessert. Im Einzelnen wurden folgende Effekte quantifiziert:

- Insgesamt summieren sich im integrierten Szenario bei kosteneffizienter Maßnahmenausrichtung (I2) die mit 40 Mio. € (in 10 Jahren) erreichbaren Umweltziele auf rund ein Drittel des für die Region angestrebten Zielwertes (~33 % UQZ (gesamt); vgl. Abb. 2). Im unkoordinierten Szenario mit einer gleichmäßigen Mittelzuweisung auf die Umweltsektoren (S1; je 10 Mio. € für Erosionsschutz, für Wasserschutz, für Klima- und für Arten-/Biotopschutz) werden nur rund ein Fünftel der insgesamt für die Planungsregion angestrebten Umweltziele erreicht (~20 % UQZ (gesamt)). Somit kann bei integrierter Planung mit kosteneffizienter Ausrichtung bei gleichem Mitteleinsatz eine um rund 13 Prozentpunkte höhere Gesamt-Zielerreichung erzielt werden als bei unkoordinierter sektoraler Planung (Steigerung der Gesamt-Zielerreichung um rund 60 %). Die Kosten je 1 % Gesamt-Zielerreichung sind damit um rund 40 % geringer. Gegenüber dem unkoordinierten Szenario mit ungleichmäßiger Mittelzuteilung auf die Umweltsektoren (S2) kann die Kosteneffizienz durch integrierte Planung sogar um rund 60 % verbessert werden. Auch die Flächeneffizienz ist in der integrierten Szenario-Alternative I2 höher als in den unkoordinierten Szenario-Alternativen S1 und S2 (vgl. Abb. 3).
- Bei Optimierung der Flächeneffizienz im integrierten Szenario (Alternative II) kann mit 4,4 % UQZ (gesamt) je 1.000 ha eine fast 5-mal höhere Flächeneffizienz erzielt werden als in der unkoordinierten Szenario-Alternative S1, gegenüber der Szenario-Alternative S2 ist die Flächeneffizienz  $2\frac{3}{4}$ -mal höher (Abb. 3). Die Maßnahmenfläche wird auf nur 1.912 ha reduziert. Allerdings sind die insgesamt mit 40 Mio. € erzielten Umweltziele (8,5 % UQZ (gesamt)) bei dieser flächeneffizienten Ausrichtung der Maßnahmenplanung deutlich geringer als in allen anderen Szenario-Alternativen. Die Kosten für ein flächeneffizient ausgerichtetes Maßnahmenkonzept sind also vergleichsweise hoch – bezogen auf 1 % Gesamt-Zielerreichung sind die Kosten nahezu 4-mal höher als bei einer am Kriterium der Kosteneffizienz ausgerichteten integrierten Maßnahmenplanung (letztere favorisiert diejenigen Maßnahmen mit den geringsten Kosten je 1 % Gesamt-Zielerreichung, unabhängig vom Ausmaß ihrer Flächeninanspruchnahme). Die absolute Zielerreichung bei einem Mitteleinsatz von 40 Mio. € / 10 Jahre (und somit auch die Kosteneffizienz) ist im unkoordinierten Szenario höher, weil die kostengünstigen sektoralen Maßnahmen für den Wasser- und Erosionsschutz zu einer hohen Gesamt-Zielerreichung beitragen.

Abb. 2: Vergleich der unkoordinierten Szenario-Alternativen (S1, S2) und der integrierten Szenario-Alternativen (I1, I2) mit jeweils begrenztem Mitteleinsatz von 40 Mio. € (in 10 Jahren) – anteilige Erreichung sektoraler Umweltziele sowie gesamthafter ökologischer Nutzen (dargestellt als anteilige Gesamt-Zielerreichung) (in Prozent)

Maßnahmenfläche (gesamt in Hektar) in den Szenario-Alternativen :

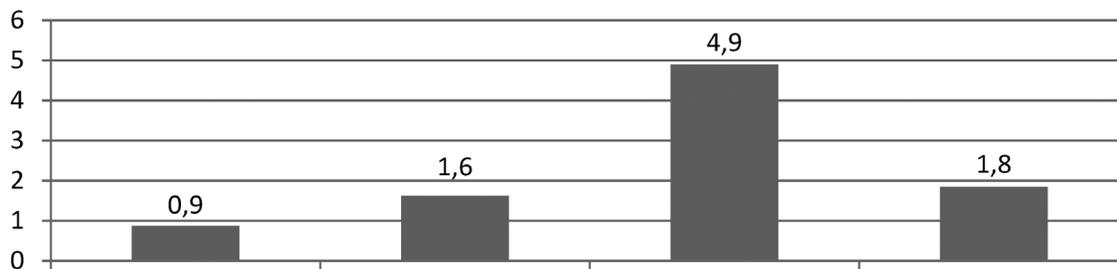


Quelle: Eigene Darstellung

Abb. 3: Vergleich der unkoordinierten Szenario-Alternativen (S1, S2) und der integrierten Szenario-Alternativen (I1, I2) mit jeweils begrenztem Mitteleinsatz von 40 Mio. € (in 10 Jahren) – Flächeneffizienz (dargestellt als anteilige Gesamt-Zielerreichung (%) je 1.000 ha Maßnahmenfläche) und Kosteneffizienz (dargestellt als Maßnahmenkosten in Mio. € je 1% Gesamt-Zielerreichung)

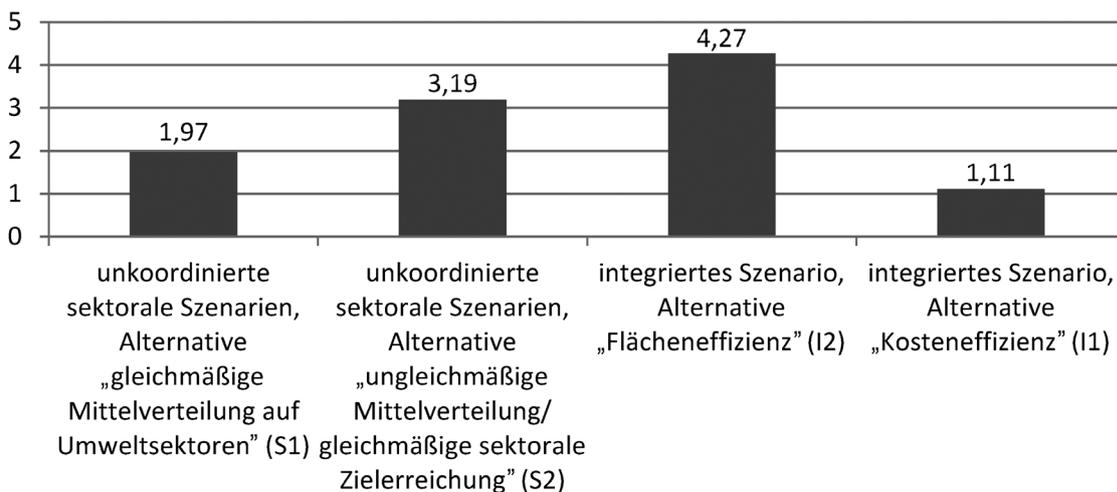
**Durchschnittliche anteilige Gesamt-Zielerreichung in % je 1.000 ha**

UQZ (gesamt)/  
1.000 ha (in %)



**Durchschnittliche Kosten in Mio. € je 1% Gesamt-Zielerreichung**

Mio. €/  
1% UQZ (gesamt)



Quelle: Eigene Darstellung

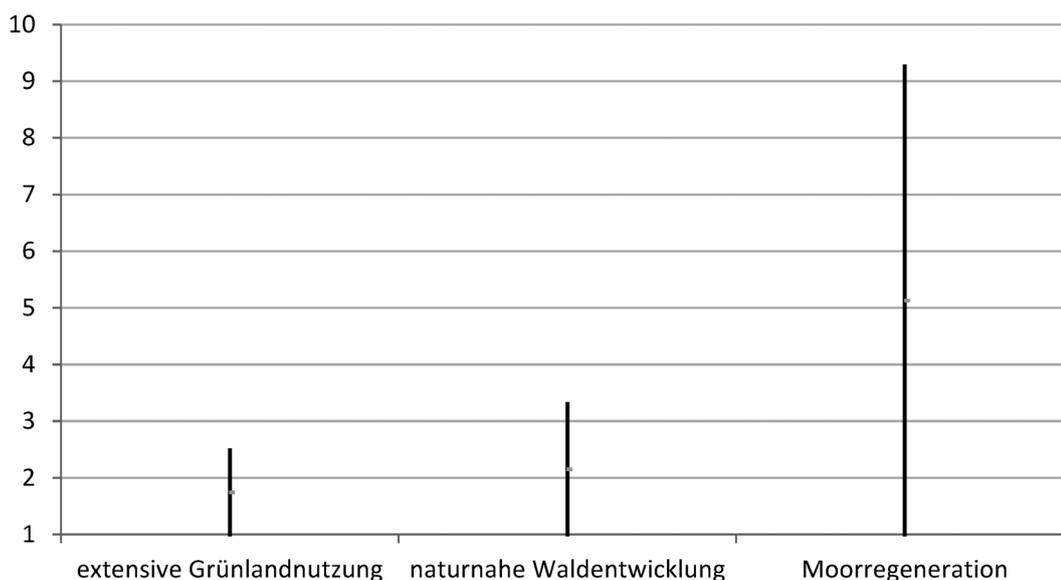
Insgesamt konnte im Fallbeispiel festgestellt werden, dass durch eine integrierte Maßnahmenplanung insbesondere Synergieeffekte für den Arten- und Biotopschutz erzielt werden können. Bei einer kostenoptimierten Ausrichtung integrierter Maßnahmen können die Effekte für die Biodiversität deutlich erhöht werden. Ein nachteiliger Trade-off für andere sektorale Umweltziele ergibt sich dadurch nicht – alle anderen sektoralen Umweltziele profitieren (in geringerem Umfang) ebenfalls (vgl. Abb. 2). Weiterhin wurde deutlich, dass Managementstrategien nicht gleichzeitig in Bezug auf die Flächeninanspruchnahme für Umweltmaßnahmenflächen und die Maßnahmenkosten optimiert werden können, da flächeneffiziente Maßnahmenkonzepte in der Regel nicht kosteneffizient sind. Es wird daher von Fall zu Fall (je nach Flächenverfügbarkeit im Planungsraum) zu entscheiden sein, ob Maßnahmenkonzepte eher kosten- oder eher flächeneffizient ausgerichtet werden sollen.

Insbesondere für die Kompensation von Eingriffen ist häufig die Flächeninanspruchnahme für Kompensationsmaßnahmen entscheidend (vgl. z. B. Begründung zum Entwurf der Bundeskompensationsverordnung) und damit die Optimierung der Maßnahmeneffekte pro Flächeneinheit ein wesentliches Kriterium zur Auswahl geeigneter Maßnahmen. Bei Agrarumweltprogrammen geht es hingegen auch um eine gleichmäßige Verteilung der Fördermittel in die Regionen und mitunter gerade darum, einen hohen Anteil der landwirtschaftlichen Fläche zu integrieren (Uthes/Mathdorf/Müller et al. 2010: 507), sodass hier vorrangig die Kosteneffizienz als Optimierungskriterium zu berücksichtigen ist.

Abb. 4: Spanne und Mittelwert der Flächen- und Kosteneffizienz ausgewählter Maßnahmen in der Beispielregion Landkreis Verden, je nach ihrer räumlichen Lage (in Relation zum jeweiligen Minimum)

<b>Maßnahme:</b> extensive Grünlandnutzung (Status quo: Acker) <b>durchschnittliche Maßnahmenkosten:</b> 400 €/ ha*a (in 10 Jahren: 4,000 €/ha) <b>min. - max. Flächeneffizienz:</b> 1,39 - 3,45 % UQZ (gesamt)/ 1.000 ha <b>min. - max. Kosteneffizienz:</b> 1,16 - 2,88 Mio. €/ 1% UQZ (gesamt)	<b>Maßnahme:</b> naturnahe Waldentwicklung <b>durchschnittliche Maßnahmenkosten:</b> 13.348 €/ ha <b>min. - max. Flächeneffizienz:</b> 1,10 - 3,62 % UQZ (gesamt)/ 1.000 ha <b>min. - max. Kosteneffizienz:</b> 3,69 - 12,17 Mio. €/ 1% UQZ (gesamt)	<b>Maßnahme:</b> Moorregeneration <b>durchschnittliche Maßnahmenkosten:</b> 27.236 €/ ha <b>min. - max. Flächeneffizienz:</b> 0,81 - 7,46 % UQZ (gesamt)/ 1.000 ha <b>min. - max. Kosteneffizienz:</b> 3,65 - 33,79 Mio. €/ 1% UQZ (gesamt)
---	---	--

Faktor des jeweiligen Minimalwertes



Bei Implementierung eines bestimmten Maßnahmentyps kann bei gleichen Kosten mit derselben Maßnahme eine höhere Zielerreichung erzielt werden, wenn die Maßnahme auf Flächen mit höherer und für die potenziellen Maßnahmenwirkungen passfähiger Multifunktionalität gelenkt wird. Die potenziellen Effizienzgewinne durch räumliche Steuerung sind für ausgewählte Maßnahmen in Abb. 4 dargestellt. Insbesondere die Klimaschutzmaßnahmen (Moorregeneration, extensive Grünlandnutzung auf hydromorphen Böden zur Reduktion landnutzungsbedingter CO<sub>2</sub>-Emissionen aus dem Boden) können hohe multifunktionale Effekte für alle anderen Umweltziele erbringen. Dazu sind innerhalb der potenziell geeigneten Maßnahmenkulisse vorrangig dort Maßnahmen umzuset-

zen, wo auch ein entsprechender Handlungsbedarf für die anderen Umweltziele bzw. Landschaftsfunktionen besteht. Die Klimaschutzmaßnahmen können hier als Leitmaßnahmen herangezogen werden, die die Umsetzung der anderen Umweltbelange integrieren. Durch die sektorspezifischen Maßnahmen zur Umsetzung der anderen Umweltziele ergeben sich hingegen nur geringe Synergiewirkungen für den Klimaschutz (CO<sub>2</sub>). Generell anzunehmende Synergiewirkungen zwischen Klima- und Naturschutz traten im Fallbeispiel nur in relativ geringem Umfang auf, insbesondere weil das Biotopentwicklungskonzept aus dem Landschaftsrahmenplan ultimativ als sektorales Ziel (Biodiversität) übernommen und keine alternativen Entwicklungsziele und entsprechende Maßnahmenalternativen betrachtet wurden. Dies macht deutlich, dass die Darstellung von Ziel- und Maßnahmenalternativen in (Landschafts-)Plänen als Informationsgrundlage für die Entwicklung multifunktionaler Maßnahmen wichtig ist.

Andererseits können durch die integrierte Maßnahmenplanung negative Effekte auf andere Landschaftsfunktionen vermieden werden. Ein Trade-off-Effekt entsteht z. B., wenn zur Förderung eines Umweltziels eine im Sinne anderer Umweltziele nicht nachhaltige Landnutzungsform gefördert wird. Im integrierten Maßnahmenkonzept werden daher zum Beispiel sektorale Wasser- oder Erosionsschutzmaßnahmen nicht auf Flächen (z. B. Moorstandorten) vorgeschlagen, auf denen sie mit Klima- oder Arten- und Biotopaspekten in Konflikt treten. Mit der Umsetzung nutzungsintegrierter Wasser- oder Erosionsschutzmaßnahmen auf Moorstandorten würde eine landwirtschaftliche Nutzung gefördert, die mit hohen CO<sub>2</sub>-Emissionen verbunden ist.

### 3 Handlungsfelder für eine Koordination

#### 3.1 Informationsmanagement

In der deutschen Umweltverwaltung liegen differenzierte Daten zu den Schutzgütern und Landschaftsfunktionen aus unterschiedlichen Erfassungs- und Überwachungsprogrammen vor. Dieser Datensatz verteilt sich auf eine Vielzahl von Behörden und Körperschaften und ist sektoral auf unterschiedliche Umweltfachverwaltungen und die räumliche Gesamtplanung, vertikal in unterschiedliche Planungsebenen sowie entsprechend der administrativen Grenzen auf die Gebietskörperschaften aufgeteilt (vgl. Galler/Gnest 2011: 118 ff.). Diese Umweltinformationen werden i. d. R. nicht in einer Weise zusammengeführt, die Aussagen über multifunktionale Effekte ermöglicht. In der Planungspraxis werden Entscheidungen daher in Bezug auf Synergien blind getroffen oder es werden nur wenige ausgewählte Nebeneffekte berücksichtigt.

Es gibt jedoch bereits Koordinationsmechanismen, die im Sinne einer multifunktionalen Planung optimiert werden sollten:

- Mit der Strategischen Umweltprüfung ist die Pflicht zur Berücksichtigung negativer Umweltwirkungen auch in der Umweltplanung verankert. Die SUP umfasst aber i. d. R. nicht die Betrachtung des „entgangenen Nutzens“ und behandelt mögliche Synergien nur pauschal und wenig differenziert bzw. nicht quantifiziert.
- Die Landschaftsplanung ist mit ihrem querschnittorientierten und umweltmedienübergreifenden Auftrag ein Instrument zur Koordination von Umweltbelangen. Für die inhaltliche Koordination ist die in § 9 (5) BNatSchG verankerte Pflicht zur Berücksichtigung der Landschaftsplanung in Planungen und Verwaltungsverfahren wesentlich. Die Landschaftsplanung hält Umweltinformationen auf übergeordneten (landesweit und/oder für Planungsregionen) und örtlichen Planungsebenen vor (§ 10f BNatSchG). Sie liefert bereits weitgehend die erforderlichen Grundlageninformationen für eine integrierte, multifunktionale Umweltplanung. Einige Landschaftsfunk-

tionen, wie insbesondere den Klimaschutz, integriert die Landschaftsplanung bisher jedoch nur unzureichend. Andere Landschaftsfunktionen, wie die Retentionsfunktion, das Grundwasserdargebot und die Oberflächengewässer, bearbeitet die Landschaftsplanung traditionell, die verwendeten Methoden sind jedoch z. T. nicht mehr anschlussfähig an das wasserwirtschaftliche Planungssystem und die hier vorgegebenen methodischen Anforderungen, die sich im Zuge der Umsetzung von WRRL und EU-Hochwasserrichtlinie etabliert haben.

Chancen für eine routinemäßige Datenvorhaltung und bessere Datenzugänglichkeit verspricht zudem das Umweltinformationsgesetz (Umsetzung der Aarhus-Konvention in deutsches Recht). Es regelt den Zugang zu Umweltinformationen für die Öffentlichkeit und fördert gleichzeitig die Transparenz, einfache, digitale Datenweitergabe und Zugänglichkeit für andere Fachplanungen. Die INSPIRE-Richtlinie standardisiert Metainformationen für digitale Daten. Sie verbessert die Verwendbarkeit digitaler Daten durch Dritte und erleichtert den digitalen Datenaustausch.

Nichtsdestotrotz verbleiben Hemmnisse für eine integrierte Datenhaltung bzw. ein sektorübergreifendes Umweltinformationsmanagement. Diese liegen u. a. in ungenügend standardisierten Methoden und Darstellungsformen in der Landschaftsplanung. Die Bundesländer verfolgen hier unterschiedliche Standards, z. T. gibt es auch bereits innerhalb eines Bundeslandes deutliche Unterschiede. Demgegenüber sind für andere Umweltfachplanungen spezifische und mit anderen Sektorplanungen z. T. nicht kongruente Anforderungen rechtlich vorgegeben. So haben detaillierte Vorgaben zu Erfassungs- und Bewertungskriterien der WRRL (Anhang V), konkretisiert in der RL 2008/105/EG (Umweltqualitätsnormen im Bereich der Wasserpolitik), die Standardisierung innerhalb der Wasserwirtschaft gefördert und zu einer weitgehend einheitlichen Berichterstattung beigetragen. Sie erschweren jedoch die Kompatibilität mit Methoden anderer Umweltplanungsbereiche, insbesondere der Landschaftsplanung.

Bisher erfolgt weder in der Landschaftsplanung noch in anderen Umweltfachplänen eine systematische Erfassung und Darstellung der Multifunktionalität der Landschaft oder potenzieller multifunktionaler Maßnahmeneffekte. Zwar verwenden Landschaftsplaner das generierte Wissen über die verschiedenen Landschaftsfunktionen für die eigene Ziel- und Maßnahmenplanung, die häufig – ohne quantitative Analysen – intuitiv multifunktional ausgerichtet wird (von Haaren/Galler 2012). Dieses Wissen wird aber für Dritte (wie andere Umweltplanungen) bisher nicht systematisch ausgewertet und zur Verfügung gestellt.

Es bietet sich also an, die Landschaftsplanung als Umweltinformationssystem anzulegen, das für alle Umweltplanungen und auch zur Erfassung und Bewertung multifunktionaler Effekte und Trade-offs in der SUP nutzbar ist. Daraus ergeben sich folgende inhaltliche Anforderungen für die Landschaftsplanung:

- Landschaftsplanung sollte alle für den Schnittbereich der Umweltplanungen relevanten Landschaftsfunktionen integrieren. Insbesondere die Wasserwirtschaft stellt im Rahmen der Bewirtschaftungsplanung und des Hochwasserrisikomanagements Umweltdaten bereit, die in der Landschaftsplanung für die naturschutzfachliche Bewertung herangezogen werden sollten. Anstelle einfacher, überschlägiger Bewertungsverfahren (z. B. zur Bewertung der Retentionsfunktion) können so modellbasierte Methoden/Daten integriert werden, die differenziertere Aussagen und Prognosen ermöglichen. Auf dieser Basis abgeleitete Erfordernisse und Maßnahmen haben mitunter größere Chancen, in anderen (Umwelt-)Planungen Berücksichtigung zu finden. Letztlich müssen die Umweltinformationen der Landschaftsplanung ihrerseits fachliche Anforderungen anderer (Umwelt-)Planungen erfüllen und entsprechend

passfähig sein, um dort Berücksichtigung zu finden (Heugel/Gassner 2010: 48, Tz. 202).

- Landschaftsplanung als eine alle Umweltmedien bzw. Landschaftsfunktionen integrierende Umweltplanung sollte Multifunktionalität quantifizieren und bewerten. Dazu kann die von Galler, von Haaren und Albert (2013; 2015) entwickelte Methode um die Bewertung weiterer Landschaftsfunktionen auf Basis vorliegender Daten ergänzt und in die Landschaftsplanung integriert werden. Damit könnte die Landschaftsplanung eine Informationsgrundlage bieten, um Multifunktionalität bei Entscheidungen zu berücksichtigen und die Effizienzpotenziale über einen koordinierten Einsatz der Umsetzungsinstrumente nutzbar zu machen. Ob letztlich integrierte, multifunktionale Maßnahmen oder sektorale Maßnahmen umgesetzt werden, muss vor dem Hintergrund der (spezifischen) Produktions- und Transaktionskosten sowie der politischen und administrativen Rahmenbedingungen abgewogen werden.

### **3.2 Bedarf und Wege einer inhaltlich-räumlichen Koordination der Maßnahmen verschiedener sektoraler Umweltfachplanungen am Beispiel des Handlungsbereichs diffuser Stoffeinträge**

Die Reduzierung diffuser Stoffeinträge in Grund- und Oberflächengewässer ist ein wesentlicher Handlungsbereich unterschiedlicher Umwelt(fach)planungen. Bedarf und Ansätze einer inhaltlich-räumlichen Koordination werden für diesen Handlungsbereich insbesondere anhand der Verknüpfungen von Planungsinstrumenten, der Kompetenzen zur Definition und Konkretisierung der guten fachlichen Praxis der Landwirtschaft (gfP) als Mindeststandard sowie von darüber hinausgehenden Maßnahmen deutlich.

Maßnahmenprogramme nach § 82 WHG listen die zur Erreichung des guten Zustands der Gewässer geeigneten Maßnahmentypen bzw. Obergruppen von Maßnahmen bezogen auf einen Wasserkörper oder für den Bereich eines Koordinierungsraums (Grundwasser) bzw. einer Planungseinheit (Oberflächengewässer) auf (UFZ 2011). I. d. R. ist weder die Maßnahme noch die Verortung (z. B. über eine Maßnahmenkulisse) im Detail festgelegt.<sup>5</sup> Das belässt Spielraum für die Umsetzung, erfordert aber i. d. R. detailliertere Umsetzungsplanungen.

Für den Bereich der Fließgewässer inklusive gewässernaher Auenbereiche (ökologischer Zustand) werden für ausgewählte Gewässerabschnitte Gewässerentwicklungspläne (GEPL) erstellt, die die MaßnPro konkretisieren. Diese Maßnahmenpläne integrieren neben den Zielen zur Erreichung eines guten Zustands nach WRRL auch die Ziele des Naturschutzes und der Erholungsnutzung sowie die Planungsabsichten der Kommune. GEPLs eignen sich daher in besonderer Weise dazu, integrierte, multifunktionale Umsetzungsmaßnahmen zu entwickeln. Sie werden allerdings nicht flächendeckend, sondern nur für Fließgewässerkörper und die direkt angrenzenden Ufer- und Auenbereiche zur Harmonisierung von Nutzungsinteressen aufgestellt.

Zur Reduzierung diffuser Stoffeinträge in das Grundwasser sind hingegen Maßnahmen in der Fläche erforderlich. Für diesen Handlungsbereich gibt es (außerhalb der relativ kleinräumigen GEPLs) keine die MaßnPro konkretisierenden Planungen innerhalb der Wasserwirtschaft. Die Maßnahmenumsetzung liegt hier überwiegend im Zuständigkeitsbereich anderer Behörden. Der Grundwasserschutz ist vor allem auf landwirtschaftlichen

---

<sup>5</sup> Grundsätzlich könnten die Maßnahmen in den Maßnahmenprogrammen differenzierter und raumkonkreter dargestellt werden. Das MaßnPro wird bisher jedoch nicht in dieser Weise genutzt, nicht zuletzt aufgrund der Berichtspflicht an die EU sowie der Größe des Planungsraums.

Flächen umzusetzen. Hier ist ein nutzungsintegrierter Wasser-/Gewässerschutz erforderlich, der die Einhaltung der guten fachlichen Praxis der Landwirtschaft sowie ggf. Wasserschutzmaßnahmen mit darüber hinausgehenden Nutzungsbeschränkungen umfasst (vgl. UFZ 2011: 18).

Die rechtlichen Vorgaben zur gFP im landwirtschaftlichen Fachrecht (durch das Düngemittel- und das Pflanzenschutzgesetz und ergänzende Rechtsverordnungen), im Naturschutzrecht und im Bundesbodenschutzgesetz (Plachter/Stachow/Werner 2005; Knickel/Janßen/Schramek/Käppel 2001) lassen sich nur z. T. direkt in flächenkonkrete Anforderungen übersetzen (das ist z. B. der Fall für Gewässerrandstreifen nach WHG, Abstandsregelungen nach Düngemittel-VO). Insbesondere die im Naturschutzrecht (§ 5 BNatSchG) formulierten Anforderungen bedürfen einer flächenscharfen Konkretisierung, um umsetzungs- und kontrollfähig zu sein. Diese Aufgabe kommt der Landschaftsplanung im Zuge der raumbezogenen Konkretisierung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege und der Darstellung von Erfordernissen und Maßnahmen zu (§ 9 BNatSchG), wird aber derzeit nur zögerlich umgesetzt (Ansätze z. B. in gutachtlichen Landschaftsrahmenplänen von Mecklenburg-Vorpommern)<sup>6</sup>. Eine Konkretisierung der gFP ist zudem erforderlich, um weitergehende Maßnahmen (z. B. Agrarumweltmaßnahmen, Vertragsnaturschutz oder produktionsintegrierte Kompensationsmaßnahmen nach § 15 Abs. 3 BNatSchG) von den (nicht förderfähigen) Anforderungen der ordnungsgemäßen Landwirtschaft abzugrenzen.

Die Einhaltung der gFP allein reicht zur Erreichung des guten Zustands des Grundwassers und der Oberflächengewässer i. d. R. nicht aus, sodass weitergehende (nutzungsintegrierte) Wasserschutzmaßnahmen erforderlich sind (die z. B. über Agrarumweltprogramme umgesetzt werden können). In besonders sensiblen Bereichen können alternative Nutzungsformen bzw. die Aufgabe der landwirtschaftlichen Nutzung zugunsten von Naturschutzflächen oder Wald eine Option sein. Je nach Maßnahmentyp und räumlicher Lage können hier unterschiedliche Synergiewirkungen für andere Zielbereiche bewirkt werden. Die Maßnahmen können z. B. über Vertragsnaturschutz oder im Rahmen von Wasserkooperationen (in Wasserschutzgebieten) umgesetzt werden.

Es besteht die Gefahr, dass bereits innerhalb eines einzelnen Handlungs- bzw. Zielbereichs, wie z. B. dem Grundwasserschutz, Maßnahmen nicht optimal koordiniert werden. Dies kann dazu führen, dass unter Effektivitäts- und Effizienzgesichtspunkten keine optimale Maßnahmenkombination und -Allokation erfolgt.

Mögliche multifunktionale Effekte bleiben bei der Konzeption der Maßnahmen im Zuge der Bewirtschaftungsplanung (Erstellung der MaßnPro) wie auch bei der Umsetzung im Rahmen der Agrarumweltprogramme weitgehend unberücksichtigt. In der Auswertung der Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme wurde festgestellt, dass Aspekte des Naturschutzes, des Klimawandels sowie des Meeres- und Hochwasserschutzes in die Maßnahmenplanung mit eingebunden werden müssen (UFZ 2011: 19). Die Landschaftsplanung als alle Umweltziele integrierende und querschnittsorientierte Planung wird bisher i. d. R. nicht in die Umsetzung der in Maßnahmenprogrammen aufgeführten Wasser-/Gewässerschutzmaßnahmen eingebunden oder für eine Koordination der Umsetzungsmaßnahmen genutzt. Das Potenzial der Landschaftsplanung, Synergien und Trade-offs von Wasser-/Gewässerschutz und anderen Umweltzielen bzw. Umwelthandlungsbereichen zu identifizieren und integrierte Maßnahmen zu entwickeln, bleibt ungenutzt. So könnte eine flächendeckende und planungsebenenübergreifende Landschaftsplanung

<sup>6</sup> [http://www.lung.mv-regierung.de/insite/cms/umwelt/natur/landschaftsplanung\\_portal/glrp\\_ueberblick.htm](http://www.lung.mv-regierung.de/insite/cms/umwelt/natur/landschaftsplanung_portal/glrp_ueberblick.htm)

die allgemeinen Ziele sowie Maßnahmen der MaßnPro für die Region und die einzelne Kommune konkretisieren. Aufgrund ihres querschnittsorientierten und integrierenden Charakters könnten im Rahmen der Landschaftsplanung Synergien und Konflikte mit anderen Zielbereichen des Umwelt- und Naturschutzes identifiziert und Maßnahmen zur Optimierung der Multifunktionalität koordiniert werden.

Neben dieser inhaltlichen Koordination der Umweltmaßnahmen ist ein koordinierter Einsatz der Umsetzungsinstrumente erforderlich, um die Umweltziele umfassend umzusetzen.

### **3.3 Bedarf und Wege eines koordinierten Einsatzes (sektoraler) Umsetzungsinstrumente**

Die verschiedenen Umweltbehörden verfügen jeweils über ein eigenes Set an Umsetzungsinstrumenten. Dazu zählen marktwirtschaftliche Instrumente wie Förderprogramme im Rahmen der Agrarpolitik/ELER (Agrarumweltmaßnahmen, CC, Mittel zur Umsetzung von Natura 2000), Mittel aus dem „Wasserpfeffig“ in Wassergewinnungsgebieten und Vertragsnaturschutz sowie ordnungsrechtliche Instrumente des Wasser- und Naturschutzrechts wie der Flächenschutz (z. B. Ausweisung von Nationalparks, Biosphärenreservaten, Naturschutzgebieten oder Landschaftsschutzgebieten durch Naturschutzbehörden, Ausweisung von Wasserschutzgebieten durch Wasserbehörden). Darüber hinaus stehen Mittel aus Nutzungsgebühren nach Wasserrecht sowie aus der Eingriffsregelung (v. a. Kompensationspools, Ersatzgeld) für Umweltmaßnahmen zur Verfügung.

Ein bestimmtes Umwelt(handlungs)ziel (z. B. die Reduzierung diffuser Stoffeinträge in Grund- und Oberflächengewässer innerhalb des Planungsraums) kann i. d. R. mit unterschiedlichen Instrumenten umgesetzt werden, z. B. über Agrarumweltprogramme oder/und aus Mitteln des „Wasserpfeffigs“ oder/und durch Vertragsnaturschutz (letzteres sofern gleichzeitig weitere Naturschutzziele auf der Fläche verfolgt werden). Diese Instrumente können alternativ oder additiv zum Einsatz kommen (zur Reduzierung diffuser Stoffeinträge ist eine Anwendung mehrerer unterschiedlicher Umsetzungsinstrumente geboten). Die verschiedenen Umsetzungswege bzw. -optionen erfordern jeweils unterschiedliche Flächeninanspruchnahmen mit unterschiedlich weitreichenden Nutzungseinschränkungen sowie unterschiedlich hohe Mittelaufwendungen. Bei entsprechender Koordination kann die Wahl der Umsetzungswege strategisch getroffen werden, z. B. um den Flächenbedarf für Maßnahmen möglichst gering zu halten, um die Kosten zu minimieren oder um Fördertöpfe zu nutzen, die mit einem umfangreichen Finanzvolumen ausgestattet sind.

Die Auswertung der Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme hat ergeben, dass zukünftig ein effektiverer Gewässerschutz in den Agrarumweltmaßnahmen verankert werden sollte (UFZ 2011: 19). Zwar sind in den ELER-Programmen der Länder bereits Wasserschutzmaßnahmen implementiert. So wurden beispielsweise im Niedersächsischen und Bremer Agrarumweltprogramm (NAU/BAU) explizit Wasserschutzmaßnahmen aufgenommen, die innerhalb einer Maßnahmenkulisse abgerufen werden können. Modelluntersuchungen (vgl. Kreins/Behrendt/Gömann et al. 2010; [www.fgg-weser.de](http://www.fgg-weser.de)) zeigen jedoch, dass diese Maßnahmen weit hinter dem zur Erzielung eines guten Zustands erforderlichen Maßnahmenumfang zurückbleiben. Auch sind die Kulissen großräumig und nur bedingt für eine Feinsteuerung der Maßnahmen im Sinne einer Optimierung der Maßnahmeneffekte bzw. einer Flächen- oder Kosteneffizienz geeignet.

Bereits innerhalb eines Förderinstrumentariums wie ELER entsteht ein hoher Koordinationsbedarf, weil eine Vielzahl unterschiedlicher Behörden und Akteure in die Programmerstellung und Umsetzung eingebunden sind (vgl. Beitrag Weingarten in diesem Band). So werden beispielsweise spezielle Naturschutzmaßnahmen von der Naturschutzbehörde konzipiert und in die Agrarumweltprogramme der Länder eingebracht. Ein Beispiel ist hier das Kooperationsprogramm Naturschutz in Niedersachsen, das in das NAU/BAU baukastenartig integriert ist, sodass Maßnahmenkombinationen z. B. mit Wasserschutzmaßnahmen möglich sind. Eine inhaltlich-räumliche Koordination der verschiedenen Sektormassnahmen zum Wasser- und Naturschutz fehlt allerdings bisher.

Im Zuge der Anwendung der Vielzahl von Umsetzungsinstrumenten aus unterschiedlichen Politikfeldern bzw. Umweltplanungsbereichen entstehen „Reibungsverluste“, die durch eine sektorübergreifende Koordination verringert werden können. So können Doppelförderungen vermieden werden oder unterschiedliche Instrumente können gezielt auf derselben Fläche eingesetzt werden (z. B. „Grundförderung“ einer standortangepassten Bewirtschaftung über ein Agrarumweltprogramm und zusätzlich Artenschutzmaßnahmen z. B. als produktionsintegrierte Kompensation).

Im Rahmen der Landschaftsplanung kann der Mitteleinsatz koordiniert werden, indem Flächen dargestellt werden, die für den Einsatz natur- und landschaftsbezogener Fördermittel besonders geeignet sind. Diese Aufgabe ist seit 2010 im Bundesnaturschutzgesetz (§ 9 Abs. 3 Nr. 4c BNatSchG) rechtlich verankert, wird aber bisher praktisch nicht wahrgenommen. Zukünftig sollte die Landschaftsplanung genutzt werden, um Umsetzungsmöglichkeiten wie den ordnungsrechtlichen Flächen- und Objektschutz, Mittel/Massnahmen zur Kompensation von Eingriffen sowie natur- und landschaftsbezogene Fördermittel inhaltlich und räumlich zu koordinieren. Dazu können Gebietskulissen in den Landschaftsplänen dargestellt werden, die anderen Umweltplanungen einen Orientierungsrahmen bieten.

## 4 Diskussion

Das Fallbeispiel des Landkreises Verden zeigt, dass Maßnahmen unterschiedliche und unterschiedlich hohe multifunktionale Effekte haben. Die i. d. R. teureren multifunktionalen Maßnahmen rechnen sich aus sektoraler Sicht häufig nicht. Bei integrierter Betrachtung mehrerer Umweltziele fällt die Bewertung ihres ökologischen Nutzens und ihrer Effizienz hingegen deutlich besser aus. Für die Gesamtbilanz der Umwelteffekte sind zudem mögliche Konflikte entscheidend. Diese treten (selten) im Sinne sich entgegenstehender Wirkungen auf oder ergeben sich (häufiger) als Trade-off-Effekte. Beispielsweise kann die Umsetzung einer bestimmten (sektoralen) Maßnahme andere Umweltmaßnahmen, die der Förderung anderer Umweltziele dienen, ausschließen und dadurch ein möglicher Nutzen für andere Umweltziele nicht umgesetzt werden (entgangener Nutzen).

Das Ziel der Koordination innerhalb der Umweltplanung ist es, den ökologischen Nutzen sowie die Flächen- oder Kosteneffizienz von Umweltmaßnahmen der Umweltfachplanungen Naturschutz und Wasserwirtschaft sowie von Umweltmaßnahmen anderer Fachplanungen (insbes. der Landwirtschaft) zu verbessern. Koordinationserfordernisse erstrecken sich auf verschiedene (inhaltliche) Ebenen:

- Umweltinformationen, die in den verschiedenen Fachverwaltungen vorliegen, sind zusammenzuführen, um mögliche Synergien und Trade-offs zu identifizieren. Auf der Grundlage einer überlagernden Darstellung der Funktions- und Handlungsräume für die verschiedenen Landschaftsfunktionen bzw. Umweltziele können in den Umweltplanungen multifunktionale Maßnahmenoptionen dargestellt werden.

- In integrierten Ziel- und Maßnahmenkonzepten können gezielt multifunktionale Maßnahmen entwickelt werden. Integrierte Maßnahmenkonzepte können erheblich zu einer flächen- oder kosteneffizienten Umsetzung von Umweltzielen beitragen. Hier geht es neben der Maßnahmenauswahl vor allem um eine Optimierung der räumlichen Allokation von Maßnahmen in solche Räume, in denen mit diesen Maßnahmen gleichzeitig mehrere Umweltziele gefördert werden können.
- Koordinationsbedarf besteht auch bei der Frage nach den geeigneten Mitteln für die Umsetzung. Maßnahmen können über unterschiedliche marktwirtschaftliche und/oder ordnungsrechtliche Instrumente implementiert werden. Die Auswahl eines oder die Kombination unterschiedlicher Umsetzungsinstrumente, insbesondere solcher im Zuständigkeitsbereich unterschiedlicher Umwelt(fach)planungen, erfordert eine sektorübergreifende Koordination. Für eine effektive Maßnahmenumsetzung sind insbesondere Möglichkeiten zur räumlichen Steuerung, z. B. über Maßnahmenkulissen oder finanzielle Zusatzanreize wie Agglomerations-/Allokationsboni (vgl. Drechsler 2012), zu nutzen, um multifunktionale Maßnahmeneffekte zu generieren.

Die Landschaftsplanung erfüllt naturschutzintern bereits die Funktion einer Koordination von Naturschutzteilzielen und -maßnahmen. Sie sollte darüber hinaus stärker im Sinne einer querschnittsorientierten Planung als koordinierende Umweltplanung verstanden werden, die Synergien und Konflikte identifiziert und Naturschutzmaßnahmen mit Maßnahmen anderer Umweltplanungsbereiche abstimmt. Im Rahmen der Landschaftsplanung kann so eine „Vorkoordination“ der Umweltbelange erfolgen, um die spätere Abwägung in der Raumplanung zu erleichtern.

Die im Fallbeispiel angewandte Methode stellt einen ersten Ansatz zur Bewertung multifunktionaler Effekte von Umweltmaßnahmen dar. Eine solche Bewertung (Quantifizierung in Bezug auf für die Planungsregion festgesetzte Umweltqualitätsziele) ist Voraussetzung für die funktionsübergreifende Abschätzung des ökologischen Nutzens (der Maßnahmeneffektivität) sowie der Flächen- und Kosteneffizienz. Vereinfachend werden in der hier vorgestellten Methode die einzelnen Sektor-/Teilziele bzw. Landschaftsfunktionen gleichrangig behandelt. Es ist aber nicht automatisch davon auszugehen, dass jede Landschaftsfunktion mit den jeweils definierten regionalen UQZ zu gleichen Teilen zur Erfüllung übergeordneter Umweltziele beiträgt. Auch kann der Umsetzung einzelner Umweltziele oder -teilziele in einem Betrachtungsraum eine höhere Priorität zugesprochen werden (z. B. vorrangiger Schutz einzelner Arten). Dies würde eine unterschiedliche Gewichtung einzelner Umweltziele bzw. -teilziele rechtfertigen. Die Erreichung der jeweiligen sektoralen Umweltziele würde dann zu unterschiedlichen Teilen zum ökologischen Nutzen der Maßnahme beitragen. Bisher mangelt es jedoch an einer normativen Setzung oder politischen Entscheidung darüber, in welchem Verhältnis die einzelnen Sektor-/Teilziele (bzw. Landschaftsfunktionen) im jeweiligen Planungsraum umzusetzen sind. Zukünftig sollte die Methode zur Bewertung der Multifunktionalität von Maßnahmen daraufhin verfeinert werden.

In der diesem Beitrag zugrunde liegenden Untersuchung wurden zur Ermittlung der Kosteneffizienz die Herstellungskosten der Umweltmaßnahmen herangezogen. Transaktionskosten wurden hingegen nicht berücksichtigt. Der möglichen Verbesserung der Flächen- und (Herstellungs-)Kosteneffizienz von Umweltmaßnahmen, die durch eine Koordination in der Umweltplanung erreicht werden kann, sind daher ggf. auftretende Transaktionskosten gegenüberzustellen. Sie fallen auf den verschiedenen Ebenen in unterschiedlichem Maße an:

- Die Identifizierung und Darstellung multifunktionaler Räume und multifunktionaler Maßnahmenoptionen ist – wie die im Fallbeispiel angewandte Methode zeigt – weitgehend auf der Basis bereits vorliegender Umweltinformationen möglich und daher mit einem nur geringen Mehraufwand verbunden. Transaktionskosten entstehen einmalig (befristet) für sektorübergreifende Absprachen zu Erfassungsmethoden, Datenformaten und Datenhaltung. Langfristig kann ein sektorübergreifendes Umweltinformationsmanagement zu einer Reduzierung der Kosten führen, weil Doppelarbeit (z. B. parallele Datenerhebungen) vermieden werden kann.
- Für eine räumliche Steuerung der Umweltmaßnahmen (z. B. durch Maßnahmenkuppen oder Allokationsboni) können Transaktionskosten anfallen, um Maßnahmen in solche Räume zu lenken, in denen multifunktionale Effekte generiert werden können (vgl. Drechsler 2012, für Agrarumweltprogramme allgemein vgl. Falconer/Dupraz/Whitby 2001; Uthes/Mathdorf/Müller et al. 2010; Fährmann/Grajewski 2011: 10 f.). Hier ist für den jeweiligen Anwendungsfall zu prüfen, ob der dadurch zu erreichende Mehrwert die entstehenden Transaktionskosten übersteigt und zu einer effizienten Mittelverwendung beiträgt.
- Eine integrierte Umweltplanung und ein koordinierter Instrumenteneinsatz erfordern ein stärkeres Zusammenrücken der Umweltfachplanungen und der relevanten nutzungsbezogenen Fachplanungen. Bestehende Koordinationsregeln der (informellen und formellen) Aufbau- und Ablauforganisation reichen möglicherweise nicht aus (für die Koordination zwischen Naturschutzbehörden und Fachverwaltungen vgl. Benz/Koch/Suck et al. 2008: 147 f.). Greiving (2011: 186) schlägt eine quer zu den Sektoren (Umwelt(fach)planungen) verlaufende, strategisch ausgerichtete Planungseinheit vor (dem Modell der „Projektgruppe“ folgend, aber dauerhaft eingerichtet), die die Koordination innerhalb der Umweltplanung verbessern könnte. Dafür fallen ggf. Kosten an, die als Transaktionskosten zu berücksichtigen wären.

## Literatur

- Bateman, I. J.; Harwood, A. R.; Mace, G. M.; Watson, R. T.; Abson, D. J.; Andrews, B. (2013): Bringing Ecosystem Services into Economic Decision-Making: Land Use in the United Kingdom. In: *Science* 341 (6141), 45-50.
- Benz, A.; Koch, H.-J.; Suck, A.; Fizek, A. (2008): Verwaltungshandeln im Naturschutz, Herausforderungen und Folgen veränderter Rahmenbedingungen. Münster. = *Naturschutz und Biologische Vielfalt* 66.
- Chan, K. M. A.; Shaw, M. R.; Cameron, D. R.; Underwood, E. C.; Daily, G. C. (2006): Conservation Planning for Ecosystem Services. In: *PLOS Biology* 4 (11), 2138-2152.
- Drechsler, M. (2012): Modellbasierte Analysen zur kosteneffizienten räumlich-zeitlichen Allokation von Artenschutzmaßnahmen. [http://www.ufz.de/export/data/global/37916\\_dissertation\\_06\\_2012.pdf](http://www.ufz.de/export/data/global/37916_dissertation_06_2012.pdf) (26.06.2014).
- Fährmann, B.; Grajewski, R. (2011): How expensive is the implementation of rural development programmes? Empirical results of implementation costs and their consideration in cost-effectiveness analyses. Konferenzbeitrag: 122nd European Association of Agricultural Economists (EAAE) Seminar "Evidence-based Agricultural and Rural Policy Making: Methodological and Empirical Challenges of Policy Evaluation", Ancona, 17.-18.2.2011.
- Falconer, K.; Dupraz, P.; Whitby, M. (2001): An investigation of policy administrative costs using panel data for the English Environmentally Sensitive Areas. In: *Journal of Agricultural Economics* 52 (1), 83-103.

- Galler, C.; Gnest, H. (2011): Datenmanagement und Monitoringsysteme im sektoralen Verwaltungsaufbau. In: von Haaren, C.; Galler, C. (Hrsg.): *Zukunftsfähiger Umgang mit Wasser im Raum*. Hannover, 118-122. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 234.
- Galler, C.; von Haaren, C.; Albert, C. (2013): Planning Multifunctional Measures for Efficient Landscape Management: Quantifying and Comparing the Added Value of Integrated and Segregated Management Concepts. In: Bojie Fu, B.; Jones, K. B. (eds.): *Landscape Ecology for Sustainable Environment and Culture*. Dordrecht, 249-284.
- Galler, C.; von Haaren, C.; Albert, C. (2015): Optimizing environmental measures for landscape multifunctionality: Effectiveness, efficiency and recommendations for agri-environmental programs. *Journal of Environmental Management* 151 (2015), 243-257.
- Greiff, K.; Weber-Blaschke, G.; Faulstich, M.; von Haaren, C. (2010): Förderung eines umweltschonenden Energiepflanzenanbaus. In: *Naturschutz und Landschaftsplanung* 2010 (12), 101-107.
- Greiving, S. (2011): Formelle und informelle Koordination – Umsetzungsmöglichkeiten durch Instrumente. In: von Haaren, C.; Galler, C. (Hrsg.): *Zukunftsfähiger Umgang mit Wasser im Raum*. Hannover, 182-186. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 234.
- Grett, H.-D. (2011): Synergien bei der Umsetzung der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie und den EG-Richtlinien zum Naturschutz, Meeresschutz, Hochwasserschutz und Klimaschutz. In: *Korrespondenz Wasserwirtschaft* 4 (5), 252-257.
- von Haaren, C.; Galler, C. (Hrsg.) (2011): *Zukunftsfähiger Umgang mit Wasser im Raum*. Hannover. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 234.
- von Haaren, C.; Galler, C. (2012): *Landschaftsplanung – Grundlage nachhaltiger Landschaftsentwicklung*. Bundesamt für Naturschutz (BfN) (Hrsg.).
- von Haaren, C.; Moss, T. (2011): Voraussetzungen für ein integriertes Management: Koordination und Kooperation der wasserrelevanten Akteure und Organisationen in Deutschland. In: von Haaren, C.; Galler, C. (Hrsg.): *Zukunftsfähiger Umgang mit Wasser im Raum*. Hannover, 67-79. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 234.
- von Haaren, C.; Saathoff, W.; Galler, C. (2012): Integrating climate protection and mitigation functions with other landscape functions in rural areas – a landscape planning approach. In: *Journal of Environmental Planning and Management* 55 (1), 59-76.
- Helmer, H. (2007): Die (neue) Rolle der Landwirtschaft bei der Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie – Erfahrungen aus Nordrhein-Westfalen. In: *Standort* 31 (2), 87-90.
- Heugel, M.; Gassner, E. (2010): *Das neue Naturschutzrecht 2010*. München.
- Hurck, R.; Raasch, U.; Kaiser, M. (2005): Wasserrahmenrichtlinie und Raumplanung – Berührungspunkte und Möglichkeiten der Zusammenarbeit. In: *NNA-Berichte* 18 (1), 37-50.
- Jordan, N.R.; Schively Slotterback, C.; Cadieux, K.V.; Mulla, D.J.; Pitt, D.G.; Olabisi, L.S.; Kim, J.-O. (2011): TMDL Implementation in Agricultural Landscapes: A Communicative and Systemic Approach. In: *Environmental Management* (2011) 48,1-12.
- Knickel, K.; Janßen, B.; Schramek, J.; Käppel, K. (2001): *Naturschutz und Landwirtschaft – Kriterienkatalog zur „Guten fachlichen Praxis“; Ergebnisse aus dem F+E-Vorhaben 89888032 des Bundesamtes für Naturschutz*. Bonn – Bad Godesberg. = *Angewandte Landschaftsökologie* 41.
- Kreins, P.; Behrendt, H.; Gömann, H.; Heidecke, C.; Hirt, U.; Kunkel, R.; Seidel, K.; Tetzlaff, B.; Wendland, F. (2010): Analyse von Agrar- und Umweltmaßnahmen im Bereich des landwirtschaftlichen Gewässerschutzes vor dem Hintergrund der EG-Wasserrahmenrichtlinie in der Flussgebiets-einheit Weser. In: *Landbauforschung – vTI Agriculture and Forestry Research* 2010 (Sonderheft 336), 1-308.
- Moss, T. (2003): Schlussfolgerungen: Regionale Prozesse der Institutionenbildung. In: Moss, T. (Hrsg.): *Das Flussgebiet als Handlungsraum. Institutionenwandel durch die EU-Wasserrahmenrichtlinie aus raumwissenschaftlichen Perspektiven*. Münster, 345-363. = *Stadt- und Regionalwissenschaften Urban and Regional Sciences* 3.

- Moss, T. (2004): The governance of land use in river basins – prospects for overcoming problems of institutional interplay with the EU Water Framework Directive. In: *Land Use Policy* 21 (1), 85-94.
- NLWKN – Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (Hrsg.) (2012): Liste der Biotoptypen in Niedersachsen mit Angaben zu Regenerationsfähigkeit, Wertstufen, Grundwasserabhängigkeit, Nährstoffempfindlichkeit und Gefährdung (Rote Liste). Korrigierte Fassung 20. August 2012.  
[http://www.nlwkn.niedersachsen.de/startseite/naturschutz/biotopschutz/biotopkartierung/kartierschlüssel/einstufungen\\_biotoptypen/einstufungen-der-biotoptypen-in-niedersachsen-106307.html#Liste](http://www.nlwkn.niedersachsen.de/startseite/naturschutz/biotopschutz/biotopkartierung/kartierschlüssel/einstufungen_biotoptypen/einstufungen-der-biotoptypen-in-niedersachsen-106307.html#Liste) (04.07.14).
- Plachter, H.; Stachow, U.; Werner, A. (2005): Methoden zur naturschutzfachlichen Konkretisierung der „Guten fachlichen Praxis“ in der Landwirtschaft: Ergebnisse aus dem F+E-Vorhaben (FKZ 800 88 001) des Bundesamtes für Naturschutz. Bonn –Bad Godesberg. = Naturschutz und Biologische Vielfalt 7.
- Ruijs, A.; Wossink, A.; Kortelainen, M.; Alkemade, R.; Schulp, C. J. E. (2013): Trade-off analysis of ecosystem services in Eastern Europe. In: *Ecosystem Services* 4, 82-94.
- Rüter, S. (2008): Biotopverbund und Abflussretention in der Agrarlandschaft. Modellanalytische Untersuchungen am Beispiel des sächsischen Lösshügellandes. Hannover. = Beiträge zur räumlichen Planung 87.
- UFZ – Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung (Hrsg.) (2011): Umweltforschungsplan des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit – Wasserwirtschaft. Gewässerzustand 2010, Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme zur Wasserrahmenrichtlinie sowie Handlungserfordernisse des Bundes – Abschlussbericht. Leipzig.
- Uthes, S.; Mathdorf, B.; Müller, K.; Kaechele, H. (2010): Spatial Targeting of Agri-Environmental Measures – Cost-Effectiveness and Distributional Consequences. In: *Environmental Management* 46, 494-509.
- Vejre, H.; Abildtrup, J.; Andersen, E.; Andersen, P. S.; Brandt, J.; Busck, A.; Dalgaard, T.; Hasler, B.; Huusom, H.; Kristensen, L. S.; Kristensen, S. P.; Praestholm, S. (2007): Multifunctional agriculture and multifunctional landscapes – land use as an interface. In: Mander, Ü.; Helming, K.; Wiggering, H. (eds.): *Multifunctional Land Use. Meeting Future Demands for Landscape Goods and Services*. Berlin, Heidelberg, 93-104.
- Waldhardt, R.; Bach, M.; Borresch, R.; Diekötter, T.; Frede, H.-G.; Gäth, S.; Ginzler, O.; Gottschalk, T.; Julich, S.; Krumholz, M.; Kuhlmann, F.; Otte, A.; Reger, B.; Reiher, W.; Schmitz, K.; Schmitz, P. M.; Sheridan, P.; Simmering, D.; Weist, C.; Wolters, V.; Zörner, D. (2010): Evaluating Today's Landscape Multifunctionality and Providing an Alternative Future: A Normative Scenario Approach. In: *Ecology and Society* 15 (3), 30.
- Wätzold, F. (2008): Der Effizienzgedanke im Naturschutz. In: BfN – Bundesamt für Naturschutz (Hrsg.): *Ökonomische Effizienz im Naturschutz*. Bonn – Bad Godesberg, 9-18. = BfN-Skripten 219.
- Begründung zum Entwurf einer Bundeskompensationsverordnung, Teil B.  
[http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/Strategien\\_Bilanzen\\_Gesetze/Kompensationsverordnung/entwurf\\_bkompV\\_begrueundung\\_besonderer\\_teil\\_19-04-13\\_bf.pdf](http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Strategien_Bilanzen_Gesetze/Kompensationsverordnung/entwurf_bkompV_begrueundung_besonderer_teil_19-04-13_bf.pdf) (06.06.2013).

## Autorin

**Carolin Galler** (\*1971), Dipl.-Ing. Landschafts- und Freiraumplanung, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Umweltplanung, Abteilung Landschaftspflege und Naturschutz, Leibniz Universität Hannover. Arbeits- und Forschungsschwerpunkte: Landschaftsplanung, Umweltplanungs- und -prüfinstrumente im Planungs- und Verwaltungssystem, multifunktionale/integrierte Planungsansätze.

Nicolai Dose

# Ansiedelung von Einzelhandelsgroßprojekten aus governance-analytischer Perspektive: Nutzungskonflikte, institutionelle Lösungen und deren Blockadeanfälligkeit

## Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Konzeptionelle Grundlegung: die Governance-Analyse
- 3 Fallstudie: Ansiedelung eines Ikea-Einrichtungshauses im Münchener Süden
  - 3.1 Schaffung von neuem Baurecht
  - 3.2 Bürgerbegehren und Bürgerentscheid
- 4 Analytische Aufarbeitung der Fallstudie
  - 4.1 Analyse der Schaffung von neuem Baurecht
  - 4.2 Analyse des Bürgerentscheids
- 5 Folgen
- 6 Verbesserungsvorschläge
- 7 Fazit

Literatur

## Kurzfassung

Eine räumlich ungleiche Verteilung von Kosten und Nutzen einer Gewerbeansiedelung ist immer wieder zu beobachten. Am Beispiel der Ansiedelung eines Ikea-Möbelhauses im Münchener Süden wird ein solcher Fall genauer analysiert. Während bei standardmäßig durchgeführten Studien dabei Fragen der institutionellen Kongruenz und mögliche Kompensationen besondere Beachtung finden, werden diese Aspekte zwar im vorliegenden Beitrag gleichfalls behandelt. Im Vordergrund steht jedoch eine Erweiterung der Analyse, die auf das Maß an Blockadeanfälligkeit abhebt, das mit den unterschiedlichen Antworten auf die ungleiche Verteilung von Kosten und Nutzen einhergeht. Um diese wichtige Perspektive auf kommunale Kooperationsprozesse in die systematische Analyse einbeziehen zu können, wird auf das entsprechende Potenzial der Governance-Analyse zurückgegriffen. Ziel des Papiers ist es gleichfalls, die Leistungsfähigkeit der Governance-Analyse abzuschätzen und zu ihrer weiteren Entwicklung beizutragen.

## Schlüsselwörter

Governance-Analyse – Einzelhandelsgroßprojekt – Raumordnung – Bürgerentscheid – Fallstudie – institutionelle Kongruenz

## Siting of retail industry from a governance-analysis perspective: conflicts of interest, institutional answers, and their susceptibility to deadlock

### Abstract

Costs and benefits of a commercial siting are often spatially unequally distributed. This is analysed in a case study on the settling of an Ikea-furniture store in the south of Munich. Often, case studies focus on perfect mapping and compensation payments, this paper tries to broaden the perspective while taking these issues into account as well. Hence, different answers to the problem of unequal distribution are scrutinized with regard to their undesirable potential of creating decision deadlock. The governance-analysis is used as a method to analyse this aspect of local cooperation processes. Moreover, the article aims at a critical assessment of the analytical capabilities of the governance-analysis in order to contribute to its further development.

### Keywords

Analysis of governance – retail industry – spatial planning – citizens' decision – case study – perfect mapping

## 1 Einleitung

Die massenweise Ansiedelung von großen Einzelhändlern, Einkaufszentren und seit einigen Jahren auch sogenannten Outlet-Centern auf der grünen Wiese wird seit geraumer Zeit mit Sorge beobachtet und hat mittlerweile eine intensive Debatte befeuert (Reiss-Schmidt 2003: 75-76; Jarass 2011; Konze/Wolf 2012) – führt sie doch zu einem massiven Kaufkraftabzug aus den Kernstädten und trägt damit zu einer Entleerung der Innenstädte bei. Es wird die Zerstörung gewachsener und mit teils großem Aufwand stabilisierter Strukturen der wohnortnahen Versorgung befürchtet und in vielen Fällen auch bereits beobachtet. Insgesamt ist ein voranschreitender Suburbanisierungsprozess zu verzeichnen. Erhöhtes Verkehrsaufkommen mit einhergehender Umweltbelastung durch Abgase und Lärm sind die weitere Folge (Bleyer 1999: 132-133). Unübersehbar sind damit die Schwächen bestehender Regulierungen und der bisherigen interkommunalen Koordination (Scholl/Elgandy/Nollert 2007: 50). Deshalb kann es nicht überraschen, dass das Thema auch im Rahmen bauplanungsrechtlicher und raumplanerischer Erwägungen zunehmend eine Rolle spielt (Pütz 2006; Preibisch 2011: 8-12; Rojahn 2011). Letztendlich geht es bei diesen Fragen um Konflikte zwischen öffentlichen Belangen und privaten Interessen einerseits und gegenläufigen privaten Interessen andererseits. Deren Koordination und Abgleich ist Aufgabe raumwirksamer Fachplanungen (Pütz 2006: 45). Vor dem skizzierten Hintergrund möchte ich mich im Folgenden zwei Forschungsfragen widmen:

1. Wie lässt sich ein Interessenausgleich bei Nutzungskonflikten in der Raumplanung finden, ohne dass tendenziell blockadeanfällige Strukturen errichtet werden?
2. Welcher Erkenntnisgewinn lässt sich mit der Anwendung der Governance-Analyse erzielen? Wie ist sie u. U. weiterzuentwickeln, um den möglichen Erkenntnisgewinn zu steigern?

Die Raumordnungsaspekte sollen am Fallbeispiel der Ansiedelung eines Ikea-Fachmarktes im Münchener Südosten behandelt werden, die exemplarisch ist für viele andere Ansiedelungen, nicht zuletzt für die aktuell vorangetriebene eines weiteren Ikea-Einrichtungshauses in Feldkirchen im Osten von München (Anton/Lohr 2013). Zentral ist in die-

sem Beitrag jedoch die theoretische Komponente. Anhand des Falles soll die Aussagekraft der analytischen Governance-Perspektive ausgeleuchtet werden. Zur Realisierung dieses Zieles scheint eine tiefreichende Fallstudie besonders geeignet, weil sich auf diese Weise der analytische Wert sowohl der Governance-Mechanismen als auch der Governance-Formen im Detail testen lässt. Inhaltlich werde ich argumentieren, dass die negativen externen Effekte der Ansiedelung eines Einzelhandelsgroßprojekts in der Raumordnung nicht (mehr) hinreichend beachtet werden. Es werden erste Vorschläge zur Abmilderung dieses Defizits unterbreitet. Unter Rückgriff auf die Governance-Analyse werden die Vorschläge u. a. systematisch auf die mit ihnen verbundene Blockadeanfälligkeit untersucht. Mit Blick auf konzeptionelle Fragen der Governance-Analyse werde ich die Stärken und Schwächen darlegen und erste Überlegungen zur Schärfung des Ansatzes anstellen.

## 2 Konzeptionelle Grundlegung: die Governance-Analyse

Aus der Vielzahl der unterschiedlichen Governance-Begriffe (für einen Überblick siehe Benz/Dose 2010a: 17-26) wird hier ein analytisches Verständnis von Governance in den Vordergrund gerückt, das mit einer Differenzierung von drei verschiedenen analytischen Ebenen arbeitet: Governance-Mechanismen, Governance-Formen und Governance-Regimen. Governance wird dabei als kollektives Handeln von Akteuren mit dem Ziel der Interdependenzbewältigung verstanden (Schimank 2007: 31; Benz/Dose 2010b: 251). Auf der Mikroebene wird soziale Ordnungsbildung auf der Basis der drei elementaren Governance-Mechanismen wechselseitige Beobachtung, wechselseitige Beeinflussung und wechselseitiges Verhandeln analysiert (Schimank 2007: 32-42). Auf der Mesoebene sind die verschiedenen Governance-Formen wie Gemeinschaft, Wettbewerb im Markt und politischer Wettbewerb, Hierarchie, Netzwerk und Verhandlung angesiedelt. In Governance-Formen schlagen sich jeweils spezifische Struktur-Prozess-Konfigurationen nieder. Da diese in der Realität allenfalls selten in Reinform vorkommen, haben wir es bei der empirischen Analyse meist mit Mischformen zu tun. Sie werden hier als Governance-Regime bezeichnet (Benz/Dose 2010b: 264).

Mit Governance-Mechanismen lässt sich auf der untersten Analyseebene die Art der Handlungskoordination erfassen. Sie kann grundsätzlich gesehen durch Nachahmung auf Basis von Beobachtung, Anpassung auf Basis von Beeinflussung und durch Vereinbarung auf der Basis von Verhandeln erfolgen. Abschließend sind die Governance-Mechanismen also mit Beobachtung, Beeinflussung und Verhandeln benannt (Lange/Schimank 2004: 20-12; Schimank 2007). Dabei ist Beobachtung die Grundform; Beeinflussung setzt Beobachtung voraus und Verhandeln die beiden anderen Formen (Benz/Dose 2010b: 253). Interdependenz wird dabei auf je spezifische Weise bewältigt, so zum Beispiel wenn Beobachtung zur Nachahmung führt, weil das eigene Handeln dem des anderen angepasst werden soll. Besteht Konkurrenz und der Beobachtende will besser sein als der Beobachtete, handelt es sich nicht mehr nur um Nachahmung, sondern um Nacheifern. Letzteres findet häufig im politischen Prozess statt.

Während Beobachtung zu einer Handlungskoordination ohne aktives Eingreifen führt, wird diese Grenze beim Governance-Mechanismus der Beeinflussung überschritten. Dabei haben wir es meist mit *gegenseitiger* Beeinflussung zu tun, wobei die Möglichkeiten hierzu – etwa durch den Einsatz von Geld, Wissen, Liebe oder Macht (Schimank 2007: 38) – meist asymmetrisch verteilt sind. Neben einer Vertiefung der Analyse unter Rückgriff auf die Überlegungen Parsons (1980) zu Steuerungsmedien (Geld, Macht usw.) besteht auch die Möglichkeit, auf das mittlerweile gut systematisierte Wissen über Steuerungsinstrumente zurückzugreifen (Salamon 2002; Dose 2008: 241-399, 433-457), um Prozesse der Beeinflussung zu analysieren.

Im Zentrum der Analyse von Handlungskoordination auf der Mikroebene liegt der Governance-Mechanismus des Verhandeln. Er beinhaltet wechselseitige Beobachtung und Beeinflussung, geht aber über diese hinaus, weil die Akteure beim Verhandeln direkt miteinander kommunizieren, um eine Handlungskoordination herbeizuführen. Dem Verhandeln kommt in der realen Politik eine ausgesprochen große Bedeutung zu, weil zwar in vielen Fällen Mehrheitsentscheidungen vorgesehen sind, aber im Zuge des Verhandeln erzielte Festlegungen auf eine größere Akzeptanz stoßen als per Mehrheitsentscheid oder gar durch hierarchische Entscheidung zustande gekommene (Benz/Dose 2010b: 255-256).

Governance-Formen bezeichnen eine komplexe Struktur-Prozess-Konfiguration, die Einfluss nimmt sowohl auf den Verlauf als auch auf das Ergebnis von Handlungskoordinationen. Sie sollen helfen, die Wechselwirkung von Strukturen und Interaktionen zu erklären. So wird davon ausgegangen, dass Wettbewerb unter den Bedingungen des Marktes anders stattfindet als politischer Wettbewerb zwischen Parteien. Auch dürfte sich Akteurshandeln unter den Bedingungen von marktlichem Wettbewerb anders darstellen als unter den Bedingungen von Hierarchie. Dabei wird nicht von einem deterministischen Verhältnis ausgegangen, es geht vielmehr um die „endogene Dynamik“ (Benz 2007: 21), die entsteht, wenn Strukturen, Interaktionen und das Handeln von Akteuren in Wechselwirkung treten (Benz/Dose 2010b: 256-257).

In den weiter unten folgenden Anwendungen spielen insbesondere politischer Wettbewerb und Hierarchie als Governance-Formen eine besondere Rolle, weshalb diese etwas genauer diskutiert werden sollen. Beim politischen Wettbewerb gilt es zwei Unterformen zu berücksichtigen: erstens den Wettbewerb zwischen Organisationen und zweitens den zwischen Institutionen (siehe Benz/Dose 2010b: 259-260). Beim Wettbewerb zwischen Organisationen orientiert sich der Wettbewerb meist an Qualitätsstandards oder auch an allgemeinen Zielen, die von einer übergeordneten Instanz vorgegeben sind oder auf andere Weise festgelegt werden. Hier dient der Wettbewerb der Zielerreichung und wirkt letztlich als Steuerungsform gegenüber unabhängigen Akteuren. Beim hier vor allem interessierenden Institutionenwettbewerb von dezentralen Gebietskörperschaften geht es hingegen um eine effektive und auch effiziente Aufgabenerfüllung. Dabei werden zwei unterschiedliche Anreizmechanismen wirksam, die jedoch letztendlich auch gerade in Kooperation Bedeutung erlangen. Erstens ist dies die Mehrung von zur Verfügung stehenden Ressourcen, womit bei Gebietskörperschaften vor allem Steuereinnahmen angesprochen sind. Zweitens ist die Zunahme von Wählerstimmen Ziel des Wettbewerbs, was letztendlich auf Machterhalt oder Machterwerb verweist. Der Zusammenhang zwischen diesen beiden Anreizmechanismen ist recht offensichtlich. Denn Gebietskörperschaften mit hohen Steuereinnahmen können durch umfangreiche freiwillige Leistungen (Förderung von Kultur, Sport, Wirtschaft und Wissenschaft) ihre Attraktivität steigern. Dies kann nicht nur zu höherer Zustimmung bei der nächsten Wahl führen, sondern auch den Zuzug von Steuerzahlern der oberen Einkommenschichten induzieren, womit sich dann wiederum die Ressourcenausstattung verbessert. Als Governance-Mechanismus wirkt beim politischen Wettbewerb vor allem Beobachtung, die zu Nachahmung führen kann. Motive hinter Nachahmung können Identifikation oder Konkurrenz sein (Benz/Dose 2010b: 252). Bei der Identifikation geht es lediglich darum, dem Vorbild gleich zu sein. Die entsprechenden Anpassungen erfolgen nach Beobachtung. Anders bei der Konkurrenz; bei ihr geht Nachahmung in Nacheifern über, d. h. es wird eine Vorreiterrolle angestrebt.

Neben dem politischen Wettbewerb ist die Hierarchie die zweite Governance-Form, die es für die nachfolgende Analyse hervorzuheben gilt.<sup>1</sup> Wenn dabei von Hierarchie die Rede ist, wird diese sowohl im Binnenverhältnis von Organisationen (vgl. Williamson 1985) als auch im Verhältnis von Staat/Verwaltung zu den Bürgerinnen und Bürgern als externe Normadressaten in Anschlag gebracht. Obwohl man bei Hierarchie geneigt ist, an ein Über-/Unterordnungsverhältnis zu denken, trifft dieses Bild selten die Realität. Bei der hierarchischen Koordination spielt Interaktion stets eine wichtige Rolle. Die Machtverteilung kann asymmetrisch ausgeformt sein, aber das Verhältnis der Akteure ist auch durch Wechselseitigkeit geprägt (Benz/Dose 2010b: 261). Externe Normadressaten können versuchen, sich der Umsetzung einer Maßnahme durch Nichtstun zu entziehen oder sie können Rechtsmittel einlegen. Es hängt von der Kontrolldichte und der konkreten Art der Normierung in dem einer angeordneten Maßnahme zugrunde liegenden Gesetz ab, wie erfolgreich aus Sicht der Verwaltung die Handlungskoordination ausfällt. Etwas abstrakter formuliert, hängt das Ergebnis der Handlungskoordination durch Hierarchie davon ab, auf welches konkrete Instrument auf Ebene des Governance-Mechanismus Beeinflussung zurückgegriffen wird und wie dieses im Detail ausgeformt ist. Auch ist es für das Ergebnis der Handlungskoordination wichtig, ob die wesentlichen Erfolgsbedingungen erfüllt sind (Dose 2008). In der Realität bleibt es jedoch nicht bei der wechselseitigen Beeinflussung, häufig kommt auch der Governance-Mechanismus Verhandeln zum Einsatz. Es wird dann nicht nur versucht, sich gegenseitig zu beeinflussen, sondern es wird beispielsweise über das Ausmaß des Vollzugs einer Maßnahme aktiv in persönlicher Kommunikation verhandelt (vgl. Benz/Dose 2010b: 255).

Während bereits Governance-Formen für komplexe Struktur-Prozess-Konfigurationen stehen, können sie die Realität häufig noch immer nicht hinreichend abbilden. Denn Regieren findet meist in komplexen Arrangements statt, in denen unterschiedliche Akteure (individuelle, kollektive und korporative) in unterschiedlichen institutionellen Kontexten und auf verschiedenen Ebenen (lokal/regional, national, supranational und international) zusammenwirken (Benz/Dose 2010b: 264). Solchen komplexen Arrangements werden durchaus auch schon einmal von mehr als nur einer Governance-Form bestimmt, sodass für die empirische Analyse verschiedene Kombinationen von Governance-Formen an Bedeutung gewinnen. Ihr Verhältnis zueinander kann entweder als eingebettet oder als verbunden ausgeprägt sein (Benz 2006: 35). Von eingebetteten Koordinationskonstellationen spricht man, wenn die Struktur-Prozess-Konfigurationen einer Governance-Form die einer anderen dominieren, wie dies klassischerweise bei Verhandlungen im „Schatten der Hierarchie“ (Scharpf 1993) der Fall ist. Diese Konstellation ist wenig anfällig für Blockaden; die Entscheidungssituation ist relativ stabil. Alternativ können Governance-Formen miteinander verbunden sein. In einem solchen Fall dominiert keine Form die Interaktion, sondern es bestehen vielfältige Wechselwirkungen zwischen den Struktur-Prozess-Konfigurationen. Konfligieren diese miteinander, kann es zu Spannungen und Blockaden kommen (Benz/Dose 2010b: 264), woraus eine relativ instabile Entscheidungssituation folgt.

### **3 Fallstudie: Ansiedelung eines Ikea-Einrichtungshauses im Münchener Süden**

Der Eröffnung eines Einrichtungshauses der Firma Ikea auf dem Gebiet der beiden Gemeinden Taufkirchen und Brunnthal im Landkreis München ging eine Auseinandersetzung zwischen den Befürwortern und den Gegnern dieser Ansiedelung voraus. Für Ikea war die Ansiedelung interessant, weil mit dem neuen Möbelhaus der Münchener Süden

---

<sup>1</sup> Weitere Governance-Formen werden in Benz/Dose 2010b: 256-264 besprochen.

und Oberbayern bis zur österreichischen Grenze und sogar bis nach Österreich hinein abgedeckt werden kann (siehe Woschée 2003). Das bestehende Möbelhaus im Münchener Norden (Eching) war bereits ausgelastet und lag auch nochmals gut 40 km weiter im Norden als der neue Standort. Befürworter waren neben der Firma Ikea insbesondere die beiden Standortgemeinden Taufkirchen und Brunntal sowie der Landkreis München (Pütz 2004: 144), die durch Gewerbesteuererinnahmen in substantiellem Umfang von der Ansiedelung profitierten. Dies war insbesondere für die Gemeinde Brunntal von herausragender Bedeutung, weil ihr wichtige Gewerbesteuerzahler weggebrochen waren (o. A. 2010). Gegen die Ansiedelung wendeten sich neben örtlichen Parteigliederungen, lokalen Agenda-21-Gruppen und der Initiative Lebenswertes Taufkirchen e. V. als Träger öffentlicher Belange Nachbargemeinden<sup>2</sup> und mehrheitlich auch der regionale Planungsverband München<sup>3</sup>, die u. a. ein erhöhtes Verkehrsaufkommen und die damit verbundene Verschlechterung der Luft- und Lärmsituation befürchteten. Insgesamt sei die Verkehrsanbindung aus dem Südwesten problematisch, weil dort keine leistungsfähigen Straßen bestünden – immerhin wurden jährlich 1,5 Millionen Besucher erwartet (siehe Woschée 2003). Bereits jetzt sei eine wichtige Zubringerstraße zur Autobahn überlastet, was zu Staus führen würde. Es stünde zu befürchten, dass der Verkehr von und zu Ikea verstärkt auf die Ortsdurchfahrten der Anliegergemeinden ausweichen würde. Auch fehle es an einer Anbindung an den öffentlichen Personennahverkehr. Schließlich gingen die Gegner davon aus, dass dem Möbelhausgiganten weitere Groß- und Kleinsortimenter folgen würden, was zusätzlichen Druck auf die Geschäfte in den jeweiligen Ortskernen ausüben würde. Bereits im Randsortiment von Ikea wurde eine Gefahr für die bestehenden Fachgeschäfte gesehen. Per saldo würde jeder zusätzliche Arbeitsplatz bei Ikea bis zu vier Arbeitsplätze an anderer Stelle kosten.<sup>4</sup> Auch wurde kritisiert, dass Niedriglohnbeschäftigte im näheren Umfeld des geplanten Standortes nicht in ausreichender Zahl zur Verfügung stünden. Müssten sie aus anderen Regionen angeworben werden, würde dies den sowieso schon vorhandenen Engpass an Wohnungen weiter verschärfen.<sup>5</sup> Darüber hinaus war ein Teil der für die Ansiedelung vorgesehenen Fläche Bannwald, ein anderer Teil war als Sondergebiet für Hochtechnologie ausgewiesen (Pütz 2004: 140). Diese für Hochtechnologie reservierte Fläche sollte ursprünglich vor allem als Erweiterungsreserve für die bereits auf der Gemarkung von Taufkirchen ansässige EADS dienen.<sup>6</sup> Insgesamt wurde auch der weiter voranschreitende Flächenverbrauch scharf kritisiert.<sup>7</sup>

Bei näherer Betrachtung kann der Interessenkonflikt nicht weiter überraschen. Die neue Ikea-Filiale sollte nämlich am Rand der Gemarkungen von Taufkirchen und Brunntal entstehen. Wegen des relativ kleinen Gebiets der Gemeinde Ottobrunn liegt der Standort damit sehr viel näher zum Ortskern von Ottobrunn als zu den Ortskernen der Standort-

<sup>2</sup> So die seinerzeitige Bürgermeisterin der Nachbargemeinde Ottobrunn Kudera in der 174. Sitzung des Planungsausschusses des regionalen Planungsverbands München am 06.11.2001, Niederschrift des öffentlichen Teils der Sitzung: 8.

<sup>3</sup> Siehe 174. Sitzung des Planungsausschusses des regionalen Planungsverbands München am 06.11.2001, Niederschrift des öffentlichen Teils der Sitzung: 9.

<sup>4</sup> So die seinerzeitige umweltpolitische Sprecherin der bayerischen GRÜNEN-Landtagsfraktion Paulig (Tausendfreund 2002a).

<sup>5</sup> Lokale Agenda-21-Gruppen Taufkirchen, Ottobrunn, Hohenbrunn, Oberhaching, Stellungnahme zur geplanten Ansiedelung einer Ikea-Filiale in Taufkirchen/Brunntal, o. J., <http://www.agenda-taufkirchen.de/allgemein/taufk/Ikea/stellungnahmeIkea-m.htm> (01.04.2013).

<sup>6</sup> Bürgermeisterin von Ottobrunn Kudera, 174. Sitzung des Planungsausschusses des regionalen Planungsverbands München am 06.11.2001, Niederschrift: 8.

<sup>7</sup> Siehe hierzu neben den lokalen Agenda-21-Gruppen insbesondere DIE GRÜNEN der Gemeinde Taufkirchen (Tausendfreund 2002a).

gemeinden. Damit fiel der Nutzen, nämlich die massiven Gewerbesteuerereinnahmen, bei den Standortgemeinden Taufkirchen und Brunnthal an, während die Kosten (Umweltbelastung, Verkehrsaufkommen, Kaufkraftentzug und damit Entleerung des Ortszentrums von Fachgeschäften) fast vollständig die Nachbargemeinde Ottobrunn trafen.

### 3.1 Schaffung von neuem Baurecht

Um die Ansiedelung eines Ikea-Einrichtungshauses zu ermöglichen, war nach Art. 23 Abs. 2 des Bayerischen Landesplanungsgesetzes<sup>8</sup> ein Raumordnungsverfahren notwendig. Den Antrag hierfür stellte Ikea nach entsprechenden informellen Vorarbeiten am 13.07.2001 (Pütz 2004: 146-148). Parallel zum Raumordnungsverfahren und der Bauleitplanung mit öffentlicher Auslegung der Planungsunterlagen in den Gemeinden Taufkirchen und Brunnthal wurde eine Änderung der Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern von der Staatsregierung vorangetrieben. „Kernanliegen“ der Teilfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms sei es, – so der seinerzeitige Umweltminister Schnappauf im Bayerischen Landtag – „einen Beitrag zur Lebendigkeit der Innenstädte in Bayern zu leisten“. Es ginge darum, die Ortskerne „auch künftig attraktiv, vital und lebendig“ zu halten.<sup>9</sup> Zwar bezweifelten GRÜNE und SPD, dass dies mit der angestrebten Novellierung möglich sei,<sup>10</sup> mit der gerade die Durchführung von Einzelhandelsgroßprojekten erleichtert wurde. Dennoch wurde der Änderungsverordnung mit der Mehrheit der CSU am 25.06.2002 zugestimmt; sie trat am 01.08.2002 in Kraft.<sup>11</sup> Nach der Fortschreibung war es möglich, ausnahmsweise auch bei nicht gegebener städtebaulich integrierter Lage Einzelhandelsgroßprojekte auszuweisen, wenn innenstadtrelevante Sortimente im Verflechtungsbereich von Oberzentren wie München höchstens 15 Prozent der dortigen sortimentspezifischen Kaufkraft abschöpfen.<sup>12</sup> Noch vor der Zustimmung des Bayerischen Landtags nach Art. 14 Abs. 3 des Bayerischen Landesplanungsgesetzes<sup>13</sup>, aber nach dem entsprechenden Beschluss des Bayerischen Ministerrates vom 16.04.2002 über die Änderungsverordnung wurde das Raumordnungsverfahren am 26.04.2002 von der Regierung von Oberbayern mit einer Reihe von erfüllbaren Auflagen abgeschlossen.<sup>14</sup> Nach Lage der Dinge wäre die Ikea-Ansiedelung in Brunnthal/Taufkirchen ohne die Novellierung des Landesentwicklungsprogramms nicht möglich gewesen (Pütz 2006: 48-49)<sup>15</sup>. Allerdings sei diese auch nach der Fortschreibung nicht darstellbar. Selbst wenn man von einer engen städtebaulichen und räumlich funktionalen Verflechtung mit der Kernstadt München ausgehe, was jedoch in der Vorlage für den Planungsausschuss des Regionalen Planungsverbands München in Abrede gestellt wurde, und wenn man eine erhöhte Kaufkraftziffer für München zugrunde lege, müsste das zentrenrelevante Randsortiment um 2.200 m<sup>2</sup>

---

<sup>8</sup> In der für die Analyse relevanten Fassung der Bekanntmachung vom 16. September 1997.

<sup>9</sup> Plenarprotokoll des Bayerischen Landtags 14/91 vom 25.06.2002: 6565.

<sup>10</sup> Plenarprotokoll des Bayerischen Landtags 14/91 vom 25.06.2002: 6565, 6567-6570, 6572-6573, wobei es allerdings im Wesentlichen um ein Factory-Outlet-Center eines amerikanischen Investors in Ingolstadt gegangen ist, dessen geplante Errichtung vermutlich der wichtigste Treiber für die Novellierung des Landesentwicklungsprogramms war.

<sup>11</sup> Verordnung zur Änderung der Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern vom 16. Juli 2002, Bay. Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 17/2002: 341.

<sup>12</sup> Ebenda.

<sup>13</sup> Bayerisches Landesplanungsgesetz (BayLplG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 16.09.1997 (GVBl: 500, BayRS 230-I-U), zuletzt geändert durch § 1 des Gesetzes vom 25. April 2000 (GVBl: 280).

<sup>14</sup> Siehe „Raumordnungsverfahren IKEA in Taufkirchen bei München“ (Tausendfreund 2002b).

<sup>15</sup> Siehe auch Süddeutsche Zeitung vom 27.02.2002, zitiert nach (Pütz 2004: 148).

reduziert werden, um das Vorhaben genehmigungsfähig zu machen.<sup>16</sup> Offensichtlich waren die Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Entscheidung der Regierung von Oberbayern in der Wahrnehmung der negativ betroffenen Gemeinden wie beispielsweise Ottobrunn jedoch nicht groß genug, um ein entsprechendes Prozessrisiko einzugehen. Folgerichtig beschloss der Gemeinderat von Taufkirchen am 26.11.2002 die Satzung zum Abschluss der Bauleitplanung, worauf das Landratsamt München Ikea am 29.11.2002 die Baugenehmigung erteilte (Pütz 2004: 146, 150-151).

Die genehmigungsentscheidende Fortschreibung des Landesentwicklungsprogramms darf jedoch nicht allein vor dem Hintergrund der Ikea-Ansiedelung gesehen werden.<sup>17</sup> Vermutlich wäre sie ohne die massive Einflussnahme des US-Senators Christopher S. Bond und anderer<sup>18</sup> nicht zustande gekommen. Er hatte Interesse an der Genehmigung eines Factory-Outlet-Centers in Ingolstadt und indirekt gedroht, dass eine Behinderung der amerikanischen Betreiberfirma Value Retail Rückwirkungen auf künftige Investitionsmöglichkeiten zwischen den beiden Ländern haben könne.<sup>19</sup> Denn nachdem die Nachbargemeinden von Ingolstadt gegen die ursprüngliche Genehmigung unter Hinweis auf die Verletzung des Abstimmungsgebots nach § 2 Abs. 2 BauGB geklagt hatten und bis zum Bundesverwaltungsgericht Recht bekamen, blieb als Ausweg lediglich eine Änderung der maßgeblichen Vorschriften. Diese wurde mit der Novellierung des Landesentwicklungsprogramms dann auch vollzogen. Eine Genehmigung des Factory-Outlet-Centers Ingolstadt war also nur nach einer Novellierung der Ziele des Landesentwicklungsprogramms möglich. Das sich damit öffnende Policy-Window konnte auch von den Verantwortlichen für die Ikea-Ansiedelung in Brunnthäl/Taufkirchen genutzt werden.<sup>20</sup>

### 3.2 Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

Parallel zum Raumordnungsverfahren und der Durchführung der Bauleitplanung starteten die GRÜNEN ein Bürgerbegehren gegen die Ansiedelung von Ikea. Nachdem dieses erfolgreich verlaufen war, konnten die wahlberechtigten Bürger Taufkirchens am 13.01.2002 über folgende Frage abstimmen: „Sind Sie dafür, dass die Gemeinde Taufkirchen keine planungsrechtlichen Voraussetzungen für die Ansiedlung eines Ikea-Marktes schafft, und dass alle Planungen zur Änderung des Flächennutzungs- und Bebauungsplans für das Gelände südlich der B 471, die dieses Projekt ermöglichen sollen, sofort eingestellt und nicht weiterverfolgt werden?“<sup>21</sup> Die Initiatoren des Bürgerentscheids wurden u. a. von der Initiative Lebenswertes Taufkirchen e. V. und der lokalen Agenda-21-Gruppe unterstützt. Gegen die von den Initiatoren verfolgte Beendigung aller Planungsaktivitäten wendeten sich die CSU und SPD als Verfechter der Ansiedelung von Ikea. Auch die Gemeindeverwaltung wurde in den Konflikt hineingezogen. So beanstandete sie, dass der auf den Plakaten der lokalen Agenda-21-Gruppe presserechtlich Verantwortliche nicht zu den Unterzeichnern des Bürgerbegehrens gehöre. Unter Androhung kostenpflichtiger Ersatzvornahme forderte sie die Agenda-21-Gruppe auf, die Anti-Ikea-Plakate zu entfernen. Pro-Ikea-Plakate der SPD

<sup>16</sup> Siehe mit ausführlicher Begründung Regionaler Planungsverband München, Drs. Nr. 26/01, 174. Sitzung, 06.11.2001: 2-4.

<sup>17</sup> Vgl. Bund Naturschutz in Bayern e. V., Pressemitteilung vom 22.03.2002, [http://www.bund-naturschutz.de/presse-aktuelles/pressemitteilungen/artikel/bund-naturschutz-empoert-ueber-genehmigung-des-factory-outlet-centers-in-ingolstadt.html?no\\_cache=1&cHash=9b3eb0b9005df91c6e55ea4c06f6561e](http://www.bund-naturschutz.de/presse-aktuelles/pressemitteilungen/artikel/bund-naturschutz-empoert-ueber-genehmigung-des-factory-outlet-centers-in-ingolstadt.html?no_cache=1&cHash=9b3eb0b9005df91c6e55ea4c06f6561e) (03.04.2013).

<sup>18</sup> Siehe Bayerischer Landtag, Plenarprotokoll 14/91 vom 25.06.2002: 6568-6569, 6573.

<sup>19</sup> BayernSPD Landtagsfraktion, Pressemitteilung vom 23.05.2002.

<sup>20</sup> Vgl. Bayerischer Landtag, Plenarprotokoll 14/91 vom 25.06.2002: 6570.

<sup>21</sup> Siehe Datenbank Bürgerbegehren (Mehr Demokratie e.V. 2014).

seien hingegen nicht beanstandet worden, obwohl sie überhaupt keinen presserechtlich Verantwortlichen aufwiesen.<sup>22</sup> Ikea beauftragte zur Wahrnehmung der eigenen Interessen das PR-Unternehmen Heller & Partner Communication GmbH, das nach eigener Darstellung Informationsveranstaltungen durchgeführt sowie einen „starken“ Internetauftritt und ein Servicetelefon eingerichtet hat. Für die Sache Ikeas sei mit Fernsehbeiträgen, Mailings und Hauswurfsendungen geworben worden.<sup>23</sup> Insgesamt wurde die Auseinandersetzung zwischen Befürwortern und Gegnern sehr intensiv geführt. So wurden im Taufkirchener Ortsteil „Am Wald“, der wegen seiner westlichen Lage am weitesten vom geplanten Ikea-Standort entfernt liegt, einen Tag vor der Abstimmung Flugblätter verteilt, auf denen zu lesen stand, dass Ikea sich womöglich bei einer Niederlage im nahegelegenen Gewerbegebiet von Unterhaching ansiedeln könne. Da die Befürworter des Bürgerentscheids diese Fehlinformation nicht mehr richtigstellen konnten, überrascht es nicht, dass in diesem Ortsteil eine Ablehnung des Bürgerentscheids und damit eine Zustimmung für die Ansiedelung von Ikea von 77,2 Prozent der abgegebenen Stimmen zustande kamen. Auch die Anwohner dieses Ortsteils lehnten den zusätzlichen Verkehr ab, was jedoch vor allem für die eigenen Grundstücke und Häuser galt. Insgesamt wurde mit einer Wahlbeteiligung von 47,5 Prozent das Quorum für den Bürgerentscheid erreicht, eine Mehrheit von 65,5 Prozent sprach sich jedoch gegen die Intention des Bürgerentscheids aus. Dieser Vorstoß gegen die Ikea-Ansiedelung war damit gescheitert (Pütz 2004: 148-149).

## 4 Analytische Aufarbeitung der Fallstudie

Die nachfolgende, governance-analytisch angeleitete Untersuchung des dargestellten Falles orientiert sich – wie bereits auch die Darstellung des Falles – an den beiden Subfällen, die von jeweils unterschiedlich strukturierten Governance-Regimen gekennzeichnet waren, weshalb aus Gründen der analytischen Klarheit die getrennte Behandlung geboten ist. Wie aus der Darstellung des Falles hervorging, sind die beiden Subfälle lediglich analytisch zu unterscheiden, tatsächlich überschneiden sie sich jedoch sowohl zeitlich als auch inhaltlich.

### 4.1 Analyse der Schaffung von neuem Baurecht

Für die nachfolgende Analyse ist die Mikroebene von der Mesoebene abzugrenzen. Wie erinnerlich sind die Governance-Mechanismen Beobachtung, Beeinflussung und Verhandeln die relevanten Kategorien zur Analyse der Interaktionen auf der Mikroebene. Betrachtet man den Handlungsstrang „Schaffung von neuem Baurecht“, sind zwei wichtige Interaktionsbereiche zu unterscheiden: erstens der zwischen den Befürwortern der Ansiedelung einerseits und der öffentlichen Verwaltung von der Staatsregierung bis zum Landratsamt andererseits, zweitens zwischen den Gegnern der Ansiedelung und wiederum der öffentlichen Verwaltung.

Die Handlungskoordination zwischen den Befürwortern und der öffentlichen Verwaltung war ganz wesentlich durch den Governance-Mechanismus des Verhandeln geprägt. Es kann davon ausgegangen werden, dass zunächst die Sachlage „beobachtet“, d. h. die Rechtslage und die Implementationspraxis zum Zeitpunkt der ersten Grobplanungen erfasst wurde. Eine vollständige Übersicht über Versuche, die Entscheidung zu beeinflussen, ist nicht rekonstruierbar. Sicherlich gehörten ein durchaus kritisiertes wirtschaftliches

---

<sup>22</sup> Presseinfo 03 vom 07.01.2002 der Agenda-21-Gruppe Taufkirchens, <http://www.agenda-taufkirchen.de/allgemein/pressemitteilungen/2002/0203-m.htm> (04.04.2013) sowie Pütz 2004: 149.

<sup>23</sup> Homepage heller & partner, <http://old.heller-partner.de/de/erfolge-und-kunden/index.php?kampagne=1051> (04.04.2013).

Standortgutachten der Gesellschaft für Markt- und Absatzforschung (GMA)<sup>24</sup> sowie das stark umstrittene Gutachten über die zu erwartende Verkehrsbelastung von Professor Kurzak<sup>25</sup> dazu. So sei in dem Verkehrsgutachten eine Rechtsabbiegerspur in die Autobahn erwähnt, „die überhaupt nicht vorhanden sei“<sup>26</sup>. Entscheidender als diese Gutachten, die zu einem normalen Raumordnungsverfahren gehören (Langhagen-Rohrbach 2010: 50), waren die im Vorfeld geführten Verhandlungen. So stellten Vertreter von Ikea, der Bürgermeister Taufkirchens, deren Anwalt und die GMA das Vorhaben der Regierung von Oberbayern am 28.02.2001 vor (Pütz 2004: 146). Ob die Befürworter der Ansiedelung auch die Entscheidung über die Fortschreibung des Landesentwicklungsprogramms beeinflusst haben, ist nicht bekannt. Maßgeblich dürften jedoch die Interventionen im Zusammenhang mit dem Factory-Outlet-Center Ingolstadt gewesen sein.

Auch die Gegner der Ansiedelung dürften zunächst die Rechtslage und die Implementationspraxis beobachtet haben, bevor sie insbesondere durch Öffentlichkeitsarbeit<sup>27</sup> versucht haben, vor allem den Ausgang des Raumordnungsverfahrens zu beeinflussen und auch bereits das Bürgerbegehren zu unterstützen<sup>28</sup>. Die Nachbargemeinden haben sich darüber hinaus im Regionalen Planungsverband München positioniert. Von direkten Verhandlungen zwischen den Befürwortern und den Gegnern der Ikea-Ansiedelung ist hingegen nichts bekannt.

Lenkt man den Blick auf die Mesoebene, sieht man zunächst den politischen Wettbewerb zwischen den Gemeinden um die besten Lebensbedingungen für ihre Bürger. Letztere werden sowohl durch die Umweltsituation als auch durch die Steuereinnahmen bestimmt. Eine Ansiedelung verursacht zusätzlichen Verkehr und damit zusätzlichen Lärm und zusätzliche Abgase. Sie bringt den Standortgemeinden jedoch einen Zuwachs an Gewerbesteuererinnahmen in substantiellem Umfang. Da Nutzen und Kosten nicht gleichmäßig im Raum verteilt waren, entstanden massive Interessenkonflikte zwischen den Kommunen. Zusammenfassend kann formuliert werden, dass die Struktur-Prozess-Konfiguration zunächst einmal von politischem Wettbewerb geprägt war. Dieser wurde jedoch nicht durch Abstimmung, sondern durch die dominierende Governance-Form „Hierarchie“ entschieden. Auf der Basis des Instituts der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 GG verfügt die Kommune über die Planungshoheit, ist allerdings an überregionale Vorgaben gebunden. Besonders wirkmächtig ist – entgegen aller negativer Stellungnahmen von Nachbarkommunen und des Regionalen Planungsverbands München – das Landesentwicklungsprogramm Bayern, das so verändert wurde, dass die Ikea-Ansiedelung in Brunnthal/Taufkirchen genehmigungsfähig wurde bzw. sich zumindest für die Gegner das Prozessrisiko prohibitiv hoch darstellte. Analytisch gewendet, war damit die Governance-Form „politischer Wettbewerb“ in die Governance-Form „Hierarchie“ eingebettet. Dies deutet auf eine stabile Entscheidungssituation und eine geringe Blockadeanfälligkeit hin.

<sup>24</sup> So Bürgermeisterin von Ottobrunn Kudera, 174. Sitzung des Planungsausschusses des regionalen Planungsverbands München am 06.11.2001, Niederschrift: 8.

<sup>25</sup> Regionaler Planungsverband München, Drs. Nr. 26/01, 174. Sitzung, 06.11.2001: 3; siehe auch Pütz 2004: 153.

<sup>26</sup> So der Vorsitzende des Planungsausschusses des Regionalen Planungsverbandes München und Erster Bürgermeister von Oberhaching Aidelsberger in der 174. Sitzung des Planungsausschusses am 06.11.2001, Niederschrift: 8.

<sup>27</sup> Dies belegen vor allem die Pressemitteilungen der Landtagsabgeordneten der GRÜNEN Susanna Tausendfreund (Tausendfreund 2002a); siehe auch das Presseinfo 13 vom 18.10.2001 von vier lokalen Agenda-21-Gruppen, <http://www.agenda-taufkirchen.de/allgemein/pressemitteilungen/2001/0113-m.htm> (07.12.2012).

<sup>28</sup> Die im Zusammenhang mit dem Bürgerbegehren und auch dem Bürgerentscheid stehende Handlungsbeeinflussung beruht nicht auf direkter, wechselseitiger Handlungskoordination, sondern ist indirekter Natur. Siehe dazu ausführlicher Abschnitt 4.2.

Sieht man die Vorgänge jedoch im Rahmen einer Mehrebenenverflechtung, wird deutlich, wie sehr die hierarchische Entscheidung letztendlich durch politischen Wettbewerb bestimmt wurde. Denn die seinerzeit von der CSU getragene bayerische Regierung dürfte das Bundesland Bayern im Wettbewerb mit anderen Bundesländern sowie die CSU sich als Partei im Wettbewerb mit anderen Parteien gesehen haben. Hinzu kommt der Versuch der Einflussnahme des amerikanischen Senators Bond u. a. auf die Genehmigung des Factory-Outlet-Centers in Ingolstadt, die letztendlich erst durch die Fortschreibung des Landesentwicklungsprogramms Bayern ermöglicht wurde. Bayern musste befürchten, dass die Investitionen bayerischer Firmen wie BMW in den USA behindert werden würden. Wenn diese Vermutungen zutreffend sein sollten, wäre die Governance-Form „Hierarchie“, die das Genehmigungsverfahren auf der örtlichen Ebene bestimmt hat, wiederum auf einer höheren Ebene durch Wettbewerb dominiert worden.

## 4.2 Analyse des Bürgerentscheids

Auch bei der Analyse der Vorgänge um den Bürgerentscheid ist die Mikroebene von der Mesoebene zu unterscheiden. Auf der Mikroebene sind die Steuerungsmechanismen Beobachtung und Beeinflussung zu verzeichnen. Das Verhalten der jeweils anderen Partei wurde von allen Beteiligten beobachtet, und es wurde mit vielfältigen Maßnahmen bis hin zur bewussten Täuschung versucht, die zum Bürgerentscheid aufgerufenen wahlberechtigten Bewohner Taufkirchens zu beeinflussen. Ursprünglich wird beim Konzept der Steuerungsmechanismen von „wechselseitiger“ Beobachtung und „wechselseitiger“ Beeinflussung gesprochen (Schimank 2007: 36-40). Im betrachteten Fall ist die Beobachtung zwar wechselseitig angelegt, die Beeinflussung jedoch zunächst nicht wechselseitig. Nur wenn man konzeptionell eine indirekte Beeinflussung zulässt, kann von einem wechselseitigen Verhältnis ausgegangen werden. Denn die Verfechter der Ikea-Ansiedelung wollten ja nicht die Gegner beeinflussen, sondern den Stimmbürger. In diesem Fall kann also nicht einmal von einer indirekten Beeinflussung gesprochen werden. Diese war jedoch im umgekehrten Fall gegeben. Die Initiatoren des Bürgerentscheids versuchten die Verfechter der Ikea-Ansiedelung über den Umweg „Stimmbürger“ zu beeinflussen. Insgesamt zeigt sich, dass die bisherige Modellierung der Steuerungsmechanismen noch zu unterkomplex angelegt ist.

Die Betrachtung auf der Mesoebene legt offen, dass wir es mit einer verbundenen Konstellation zu tun haben. Die Struktur-Prozess-Konfiguration wird also gleichzeitig von Hierarchie und politischem Wettbewerb bestimmt. Denn die ursprünglich hierarchische Entscheidung der Genehmigungsbehörde wurde durch den politischen Wettbewerb zwischen Parteien und Interessengruppen blockiert, der durch das erfolgreiche Volksbegehren aktiviert wurde. Mit dem verloren gegangenen Bürgerentscheid endete diese Blockadekonstellation jedoch abrupt. Es lag wieder eine stabile Entscheidungssituation vor.

## 5 Folgen

Die beiden Subfälle (Schaffung von neuem Baurecht und Bürgerentscheid) weisen unterschiedlich ausgeprägtes Blockadepotenzial auf. Das neugeschaffene Baurecht sorgte für eine relativ zügige Genehmigung der Errichtung des Ikea-Einrichtungshauses in Brunththal/Taufkirchen. Im Falle eines erfolgreichen Bürgerentscheids wäre das Vorhaben blockiert gewesen. Der Gemeindeverwaltung von Taufkirchen wäre es verwehrt gewesen, die Bauleitplanung weiter voranzutreiben.

Je nach Position wird man das Ergebnis unterschiedlich bewerten. Fakt ist, dass es nicht bei der Ansiedelung von Ikea geblieben ist. Die tatsächliche Entwicklung steht konträr

zur Aussage des seinerzeitigen Umweltministers Schnappauf, der vor dem Bayerischen Landtag ausführte, dass in der in Kürze folgenden Gesamtfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms Bayern „das generelle Ziel enthalten (sei), unerwünschte Agglomerationen zu vermeiden. Wir wollen damit vermeiden, dass sich an Magnetbetriebe eine unbestimmte große Zahl weiterer Betriebe andockt und es damit zu Wucherungen kommt, die möglicherweise fingerartig in die freie Landschaft hineinragen“<sup>29</sup>. Mittlerweile hat sich das Gebiet um die Ikea-Niederlassung nämlich zu einem stark besuchten Areal gewandelt. Dort, wo vorher Bannwald stand und Reservefläche für Hochtechnologie vorgehalten wurde, findet sich mittlerweile östlich von Ikea im insgesamt 160.000 Quadratmeter großen Obermaier-Gewerbepark in München-Brunnthal<sup>30</sup> ein großer Baumarkt, eine Metro-Niederlassung mit 13.000 Quadratmetern Verkaufsfläche, ein Discounter, ein Schuhladen, Geschäfte für Babybedarf und für Bio-Lebensmittel, eine Drogerie, Bekleidungsgeschäfte, ein McDonald's, der vom Ortskern Ottobrunns an den Ortsrand gezogen ist, ein Restaurant, ein Fitness-Studio, eine Bowling-Bahn, ein Billig-Hotel sowie ein Outlet-Center von Feinkost Käfer (Lechner 2013). Zusätzlicher Verkehr entsteht durch Urlauber, die auf dem Weg nach Süden oder zurück nach Norden bei Ikea zum Essen gehen, und Mütter, die sich, nachdem sie ihre Kleinen in der Kinderbetreuung von Ikea abgegeben haben, dort zum Kaffee treffen. Allerdings – so auch ein Gemeinderat der Taufkirchner GRÜNEN – ist die Belastung durch Verkehr nicht so groß wie befürchtet (Lechner 2013). Zumindest für Taufkirchen gilt dies, denn die vorausgesehene Überlastung einer verkehrsberuhigten Anliegerstraße in Taufkirchen ist weitgehend ausgeblieben. Auch der Verkehr von und zur Autobahn fließt angesichts eines teilweise zweispurigen Ausbaus der Auffahrts- und Abfahrts Spuren weitgehend staufrei. Allerdings hat der Schleichverkehr durch Anliegerstraßen von Ottobrunn stark zugenommen.<sup>31</sup> Neben den Anwohnern leiden auch die Gewerbetreibenden Ottobrunns (Mühleisen 2011). Der Abzug von Kaufkraft macht sich in leerstehenden Gewerbeflächen im Ortszentrum bemerkbar oder an untypischen Nutzern wie einer Zeitarbeitsfirma oder gleich mehreren Immobilienmaklern.

Mittlerweile plant Ikea eine dritte und vierte Niederlassung im Münchener Raum, womit München mit Berlin, Toronto, London und Los Angeles gleichziehen würde. Und es finden sich weitere Möbelmärkte im Münchener Umfeld: Segmüller in Parsdorf, XXXLutz in Aschheim, Möbel Höffner in München-Freiham und Mömax-Filialen in Eching und Aschheim. Das Wachstum zumindest der Möbelmärkte scheint unbegrenzt zu sein. Rein rechtlich gibt es auf der Basis des geltenden Landesentwicklungsprogramms Bayern 2006, das immer noch die Vorschriften der Novellierung des Jahres 2002 enthält,<sup>32</sup> keine Möglichkeit, den Wildwuchs der Möbelmärkte systematisch zu kanalisieren (siehe Lechner 2013). In Feldkirchen im Münchener Osten hat sich die Geschichte mittlerweile beinahe wiederholt. Dort wollte Ikea seinen dritten Standort im Münchener Raum errichten, ein Baumarkt sollte in unmittelbarer Nachbarschaft entstehen. Der Bürgermeister war entschlossen, seine Logik bekannt: Besser Feldkirchen profitiere von den Gewerbesteuererträgen im sechs- oder siebenstelligen Bereich als eine Nachbargemeinde. Wenn sich Ikea dort ansiedeln würde, bliebe Feldkirchen nur der zusätzliche Verkehr. Auch hier liefen die Nachbargemeinden Sturm gegen die Ansiedelung und örtliche Parteien sowie der

<sup>29</sup> Plenarprotokoll des Bayerischen Landtags 14/91 vom 25.06.2002: 6567.

<sup>30</sup> Siehe <http://www.om-gruppe.de/geschaeftsfelder/gewerbe-immobilien/obermaier-gewerbepark.html> (06.04.2013).

<sup>31</sup> Betroffen sind hier insbesondere der Haidgraben, der die Autobahnabfahrt Unterhaching mit dem neuen Einkaufsgebiet um Ikea verbindet, und der Ranhazweg, der eine Verbindung nach Osten darstellt. Auch die Ortsdurchfahrt auf der Rosenheimer Landstraße ist deutlich stärker belastet.

<sup>32</sup> Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie 2006: 33-34.

Bund Naturschutz konnten doppelt so viele Unterschriften sammeln, wie für den Erfolg eines Bürgerbegehrens notwendig ist. Ein deutlicher Unterschied besteht jedoch zu den Kräfteverhältnissen in Taufkirchen<sup>33</sup>: Da auch die örtliche CSU zu den Kritikern der Ikea-Ansiedelung gehört, war der Ausgang des anstehenden Bürgerentscheids offen (Lechner 2013). Tatsächlich stimmten die Feldkirchener am 30.06.2013 mit 52,8 % der abgegebenen Stimmen gegen die Ansiedelung von Ikea.<sup>34</sup>

## 6 Verbesserungsvorschläge

Wie die Fallstudie und die anschließende Analyse deutlich gemacht haben, führte die Ansiedelung des Magnetbetriebs Ikea und die nachfolgende Agglomeration zu erheblichen Nutzungskonflikten. Diese lassen sich kaum vollständig vermeiden. Sinnvoll scheint jedoch erstens eine Entscheidungssituation, in der institutionelle Kongruenz gegeben ist (siehe Breton 1965: 182-183; Borck 2003: 445; Blankart 2011: 628-629; Karl in diesem Band). Mit anderen Worten, diejenigen, die von einer Entscheidung positiv wie negativ betroffen sind, sollen auch in der Lage sein, auf diese Entscheidung auf repräsentativ-demokratische oder direkt-demokratische Weise Einfluss zu nehmen. Alternativ können die Interessen insbesondere der potenziell negativ Betroffenen auch durch entsprechende Vorschriften geschützt werden. Allerdings würde dieser Weg von der reinen Lehre abweichen (siehe Blankart 2011: 632). Zweitens sollte ein Nutzensausgleich zwischen den negativ Betroffenen und den positiv Betroffenen herbeigeführt werden (BBR 2007: 115), wenn es nicht gelingt, Kongruenz zwischen negativ und positiv Betroffenen herzustellen. Drittens könnte berücksichtigt werden, ob ein Vorschlag eine potenziell blockadeanfällige Konstellation begünstigt. Zur Beurteilung dieses dritten Aspekts ist insbesondere die bereits herangezogene Governance-Analyse gut geeignet. Wie leicht zu erkennen ist, werden bei den nachfolgend skizzierten Verbesserungsvorschlägen diese grundsätzlichen Überlegungen herangezogen, wobei die Frage nach der potenziellen Blockadeanfälligkeit entsprechend des zentralen theoretischen Zugriffs meiner Ausführungen im Vordergrund stehen soll.

Da die Ansiedelung von Ikea in Brunthal/Taufkirchen und die anderer Möbelhäuser auf der grünen Wiese erst durch die Fortschreibung des Landesentwicklungsprogramms Bayern im Jahre 2002 möglich wurde, liegt es nahe, durch deren erneute Novellierung die nahezu ungesteuerte Überschwemmung eher ländlicher Regionen mit Einzelhandelsgroßprojekten einschließlich der nachziehenden Groß- und Kleinsortimenter zu kanalisieren. Dies könnte durch eine deutliche Verringerung der anrechenbaren Kaufkraft der Kernstädte geschehen. Auch müsste eine Gesamtbetrachtung aller entsprechenden Gewerbeparks im Umland einer Kernstadt erfolgen.<sup>35</sup> Tatsächlich wäre es interessant zu erfahren, zu welchem Prozentsatz die Kaufkraft der Kernstadt München bereits für Genehmigungen im Umland „verbraucht“ wurde. Um dem ungezügelten Flächenverbrauch mit seinen negativen Begleiterscheinungen vorzubeugen, könnte als zweite Möglichkeit eine Ausweitung der Stimmberechtigung bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden erwogen werden. Es erscheint widersinnig, beim Raumordnungsverfahren den Rückgriff auf Anteile der Kaufkraft der Kernstadt zuzulassen, bei der Durchführung von Bürgerbegehren und -entscheiden jedoch externe Effekte unberücksichtigt zu lassen. Wären beispielswei-

---

<sup>33</sup> Welche Rolle dabei die vergleichsweise stärker ausgeprägte Kongruenz von Kosten und Nutzen der Ansiedelung gespielt hat, lässt sich ohne weitergehende Analyse nur schwer abschätzen.

<sup>34</sup> Süddeutsche Zeitung Nr. 149 vom 01.07.2013: R1.

<sup>35</sup> Allerdings geht die Tendenz im Entwurf des neuen Landesentwicklungsprogramms Bayern (Bayerischer Landtag 2013) genau in die gegenteilige Richtung (siehe hierzu die kritischen Stellungnahmen von ALR/ARL/DASL et al. 2013; BIHK 2012).

se im betrachteten Fall auch die Bürger von Ottobrunn stimmberechtigt gewesen, die zum Teil näher am Gewerbepark wohnen als die Bürger Taufkirchens, wäre der Ausgang des Bürgerentscheids sehr viel offener gewesen. Denkbar ist drittens auch eine Kompensationslösung, die darauf hinausliefe, die belasteten Nachbargemeinden an den zusätzlichen Gewerbesteuereinnahmen zu beteiligen (Bleyer 1999: 139). Dies würde dann auch zu einer angemesseneren Abwägung der Kosten und Nutzen einer Ansiedelung führen. Denn bei der geltenden Verteilung fällt der Nutzen (Gewerbesteuereinnahmen) konzentriert bei den Standortgemeinden an, während die Kosten im betrachteten Fall weitgehend insbesondere auf die Gemeinde Ottobrunn externalisiert werden. Kommt es hier zu einem gerechteren Ausgleich zumindest des Nutzens, könnte dies die Ansiedelungsentscheidung durchaus beeinflussen. Weitergehend noch wäre viertens der Vorschlag, stark miteinander verflochtene Gemeindegebiete in einer Gebietsreform zusammenzuführen. Damit würde dann institutionelle Kongruenz hergestellt werden. Die bislang von externen Effekten betroffenen Gemeinden könnten so auch auf Basis einer repräsentativ-demokratischen Beteiligung über die Ansiedelung mitentscheiden und kämen bei einer positiven Entscheidung automatisch in den Genuss der zusätzlichen Gewerbesteuereinnahmen. Allerdings dürften sich in Ballungsgebieten kaum alle regionalen externen Effekte auf diese Weise internalisieren lassen. Auch dürfte eine Gebietsreform auf massiven Widerstand der betroffenen Gemeinden stoßen. Alternativ könnte deshalb fünftens erwogen werden, zumindest einen gemeinsamen Planungsraum zu schaffen, der nicht nur Empfehlungen ausspricht, sondern verbindliche Entscheidungen treffen kann. Allerdings gilt auch hier die Schwierigkeit, die Reichweite des Planungsraumes so zu bemessen, das möglichst alle zukünftigen regionalen Externalitäten abgebildet sind.

Für eine Eingrenzung der hier unterbreiteten insgesamt fünf Verbesserungsvorschläge soll auf das Analysepotenzial der Governance-Analyse zurückgegriffen werden. Leitlinie soll dabei die Antwort auf die Frage erstens nach der Anzahl der einwirkenden Governance-Formen und zweitens die auf die Frage nach deren Verhältnis in den jeweils spezifischen Struktur-Prozess-Konfigurationen sein. Dabei gehe ich davon aus, dass singulär einwirkende Governance-Formen und Konstellationen, in denen eine Form dominiert, weitgehende Blockadefreiheit sicherstellen. Bei der vorgeschlagenen Novellierung des Landesentwicklungsprogramms Bayern wirken beide Governance-Formen (Hierarchie durch die Genehmigung der Aufsichtsbehörde und Wettbewerb zwischen den Kommunen). Da der interkommunale Wettbewerb jedoch in die Struktur der hierarchischen Entscheidung eingebettet wäre, kann diese Konstellation als wenig blockadeanfällig betrachtet werden. Auch eine Überlagerung durch den Wettbewerb zwischen Parteien und Interessengruppen ist aller Erfahrung nach nicht zu erwarten, weil die Novelle des Landesentwicklungsprogramms ja gerade eine Verschärfung der Anforderungen an eine Ansiedelung zum Gegenstand hätte. Diese würde keinen Raum für parteipolitisch motivierte Interventionen lassen. Der zweite hier unterbreitete Vorschlag, die Ausweitung der Stimmberechtigung bei der Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auf die Bürger umliegender Gemeinden würde zu einer verbundenen Struktur-Prozess-Konfiguration führen, die blockadeanfällig wäre. Die Wirkung der als Drittes vorgeschlagenen Kompensationslösung wäre stark abhängig von der konkreten institutionellen Ausgestaltung. Wäre beispielsweise die Höhe der Beteiligung an den zusätzlichen Gewerbesteuereinnahmen Gegenstand von Verhandlungen, die vom Konsensprinzip bestimmt werden, wäre eine solche Lösung äußerst blockadeanfällig. Vorteilhafter wäre es hier, in den entsprechenden Vorschriften Beteiligungsquoten vorzugeben, die allerdings durchaus substantiell ausfallen müssten, sodass die oben skizzierten Wirkungen der Beteiligung an den zusätzlichen Gewerbesteuereinnahmen auch eintreten. In einem solchen Fall würde die Hierarchie den politischen Wettbewerb dominieren. Am wenigsten blockadeanfällig

wäre eine Gebietsreform, mit der die regionalen Externalitäten weitgehend internalisiert werden würden. Es würde dann nur noch die Governance-Form Hierarchie wirken. Der politische Wettbewerb zwischen Gemeinden würde entfallen. Denkbar wäre es jedoch, dass sich innerhalb der dann größeren Kommune Widerstand gegen die Ansiedelung regt. Dieser könnte dann jedoch im Rahmen der repräsentativ-demokratischen Entscheidungsstrukturen bearbeitet werden. Gelingt dies nicht, könnte es zu einem Bürgerbegehren mit anschließendem Bürgerentscheid kommen, womit der politische Wettbewerb zwischen Parteien und Interessengruppen Bedeutung erlangen würde. Bei der letzten thematisierten Lösung – der Schaffung eines gemeinsamen Planungsraumes mit verbindlicher Entscheidungskompetenz – wäre der politische Wettbewerb weiterhin wirksam, aber in die gemeinsamen Planungsstrukturen eingebettet. Aber auch hier besteht eine gewisse Blockadeanfälligkeit, wobei deren Ausmaß stark von der jeweiligen institutionellen Ausprägung abhängt. Würde die Zusammenarbeit der Kommunen beispielsweise durch das Konsensprinzip bestimmt, wäre bei stark ausgeprägtem politischen Wettbewerb mit Blockaden zu rechnen. Eine Übersicht über die diskutierten Zusammenhänge gibt Tabelle 1.

Tab. 1: Diskutierte Maßnahmen nach Art der Governance-Konstellation und Blockadeanfälligkeit

Maßnahme	Governance-Konstellation	Blockadeanfälligkeit
LEP-Novellierung	2 Governance-Formen pol. Wettbewerb eingebettet	nein
Räumliche Ausweitung der Stimmberechtigung bei Bürgerbegehren und -entscheiden	2 Governance-Formen verbundene Konstellation	tendenziell ja
Kompensationslösung	2 Governance-Formen bei verhandelbarem Kompensationsumfang verbundene Konstellation bei vorgegebenem Kompensationsumfang eingebettete Konstellation	ja  nein
Gebietsreform	1 Governance-Form kein Wettbewerb zwischen den zusammengeführten Kommunen	nein
Gemeinsamer Planungsraum	2 Governance-Formen verbundene Konstellation; Bedeutung anhängig von der institutionellen Ausprägung	tendenziell ja

## 7 Fazit

Angesichts des doppelten Erkenntnisinteresses ist auch ein doppeltes Fazit zu ziehen. Dieses bezieht sich erstens auf den inhaltlichen Aspekt der Fallstudie und zweitens auf die analytische Leistungsfähigkeit der Governance-Analyse. Die inhaltliche Seite war neben der Frage nach den Möglichkeiten, einen Interessenausgleich bei den konstatierten räumlichen Nutzungskonflikten zu finden, insbesondere durch die Frage nach der Blockadeanfälligkeit der vorgeschlagenen institutionellen Lösungen gekennzeichnet. Im untersuchten Fall war der Sachverhalt nicht nur durch einen Nutzungskonflikt (Ansiedelung eines Einzelhandelsgroßprojektes versus Bannwald), sondern auch durch die ungleichgewichtige räumliche Verteilung von Nutzen und Kosten der Ansiedelung eines Möbelhauses gekennzeichnet. Verschärft wurde die Situation durch den Zuschnitt der Gemeindegrenzen, der dafür sorgt, dass genau diejenigen, welche die Lasten der Ansiedelung zu tragen haben, nicht von deren Nutzen in Form eines zusätzlichen Gewerbesteueraufkommens profitieren. Analytischer ausgedrückt, die Kosten der Ansiedelung konnten weitgehend externalisiert werden, während der Nutzen intern anfiel. Aus dieser Analyse ergaben sich auch die verschiedenen Verbesserungsvorschläge, die alternativ strengere Anforderungen an die Genehmigung der erforderlichen Flächennutzungs- und Bebauungspläne, bessere politische Beteiligungsmöglichkeiten der negativ betroffenen Kommunen oder deren Bürger sowie eine Kompensationslösung oder mit einer Gebietsreform beide Aspekte zum Gegenstand haben. Bei institutionellen Veränderungen, wie sie hier diskutiert wurden, ist stets von Bedeutung, ob sie das Entscheidungssystem blockadeanfällig machen oder ob dies vermieden wird. Um zu dieser Frage weiteren Aufschluss zu erlangen, wurde die den verschiedenen Verbesserungsvorschlägen inhärente Blockadeanfälligkeit unter Rückgriff auf die Governance-Analyse untersucht. Unter diesem Gesichtspunkt schneiden bei entsprechender institutioneller Ausgestaltung die Kompensationslösung, die Gebietsreform sowie die Verschärfung der Anforderungen an die Ansiedelung eines Einzelhandelsgroßprojektes (LEP-Novellierung) positiv ab. Weniger geeignet scheinen unter diesem Gesichtspunkt die räumliche Ausweitung der Stimmberechtigung bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden, die Kompensationslösung bei ungeeigneter institutioneller Ausgestaltung sowie die Schaffung eines gemeinsamen Planungsraumes.

Durch den Rückgriff auf das Instrumentarium der Governance-Analyse konnten die Fallstudie angeleitet und die Ergebnisse systematisiert werden. Eine Beeinflussung der Struktur-Prozess-Konfiguration zu Steuerungszwecken scheint möglich, wie die diskutierten Verbesserungsvorschläge zeigen. Als nachteilig könnte sich für die Governance-Analyse erweisen, auf der Ebene der Governance-Formen keine graduellen Abstufungen zu kennen. Dies zeigt sich bei dem zweiten Verbesserungsvorschlag, der auf eine räumliche Ausweitung der Stimmberechtigung bei Bürgerbegehren und -entscheiden verweist. Bei ihm geht es darum, der Governance-Form „politischer Wettbewerb“ auf der regionalen Ebene mehr Durchschlagskraft zu verleihen. Möglicherweise könnte dieser Mangel an Differenzierungsfähigkeit einen Nachteil darstellen, der potenzielle Erkenntnisgewinne behindert.

Auf der Ebene der Governance-Mechanismen sind zwei mögliche Probleme zu diskutieren. Erstens scheint die Beschränkung auf unmittelbare Wechselseitigkeit zu eng zu sein. Denn wie an der Fallstudie deutlich wurde, sind für den Governance-Mechanismus „Beeinflussung“ auch indirekte Beziehungen zu berücksichtigen, wenn man ein vollständiges Bild erlangen will. Zweitens scheinen die Governance-Mechanismen vor allem gut geeignet, um Interdependenzbewältigung zu erfassen, weniger um deren spezifische Form zu erklären. Großes Potenzial sehe ich allerdings, wenn der Governance-Mechanismus „Beeinflussung“ weiter differenziert wird etwa durch Rückgriff auf die in handlungstheoretischer Tradition stehenden Instrumente. Ihre Wirksamkeit dürfte sehr stark von der je-

weils dominierenden Governance-Form abhängen. Damit sollte die Governance-Analyse ihre besondere Stärke vor allem bei einer gleichzeitigen Betrachtung von Governance-Formen und weiter zu differenzierenden Governance-Mechanismen entfalten.

## Danksagung

Ich danke den Mitgliedern des Arbeitskreises „Koordination raumwirksamer Politik“ der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Leitung Helmut Karl) sowie insbesondere Gerd Lintz und einem anonymen Gutachter für wertvolle Hinweise und Anregungen.

## Literatur

- Anton, C.; Lohr, B. (2013): Blau-gelbe Bedrohung.  
<http://www.sueddeutsche.de/muenchen/ikea-plant-dritten-standort-in-muenchen-blau-gelbe-bedrohung-1.1581100> (02.04.2013).
- ALR – Bayerische Akademie Ländlicher Raum; ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung, LAG Bayern; DASL – Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung, LG Bayern; BYAK – Bayerische Architektenkammer; Bayerischer Landesverein für Heimatpflege; BDA – Bund Deutscher Architekten, LV Bayern; BDLA – Bund Deutscher Landschaftsarchitekten Bayern; SRL – Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung, RG Bayern; VBI – Verband Beratender Ingenieure, LV Bayern (2013): Gemeinsame Stellungnahme zum 2. Entwurf des Landesentwicklungsprogramms vom 28.11.2012.  
[http://www.srl.de/dateien/dokumente/de/GemStellungn\\_Raumakademien\\_Verb%C3%A4nde\\_ByAK\\_LEP%202\\_11-01-13.pdf](http://www.srl.de/dateien/dokumente/de/GemStellungn_Raumakademien_Verb%C3%A4nde_ByAK_LEP%202_11-01-13.pdf) (16.07.2014).
- BIHK – Bayerischer Industrie- und Handelskammertag e.V. (2012): Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP). Fortschreibung 2012.  
<http://www.bihk.de/bihk/Anhaenge/bihkrepository/lep-stellungnahme.pdf> (07.04.2013).
- Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie (2006): Landesentwicklungsprogramm Bayern 2006  
<http://www.stmwi.bayern.de/landesentwicklung/instrumente/landesentwicklungsprogramm/download-lep-2006/> (30.07.2014).
- Bayerischer Landtag (2013): Antrag der Staatsregierung. Entwurf einer Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP).  
[https://www.bayern.landtag.de/www/ElanTextAblage\\_WP16/Drucksachen/Basisdrucksachen/0000010000/0000010120.pdf](https://www.bayern.landtag.de/www/ElanTextAblage_WP16/Drucksachen/Basisdrucksachen/0000010000/0000010120.pdf) (16.07.2014).
- Bayerischer Landtag (2002): Plenarprotokoll 14/91. 91. Sitzung am Dienstag, dem 25. Juni 2002, 15.30 Uhr, in München.  
[http://www.bayern.landtag.de/www/ElanTextAblage\\_WP14/Protokolle/14%20Wahlperiode%20Kopie/14%20WP%20Plenum%20LT%20Kopie/091%20PL%20250602%20ges%20endg%20Kopie.pdf](http://www.bayern.landtag.de/www/ElanTextAblage_WP14/Protokolle/14%20Wahlperiode%20Kopie/14%20WP%20Plenum%20LT%20Kopie/091%20PL%20250602%20ges%20endg%20Kopie.pdf) (11.07.2014).
- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2007): Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft. Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung – Fläche im Kreis. Band 2. Was leisten bestehende Instrumente? Bonn.
- Benz, A. (2006): Eigendynamik von Governance in der Verwaltung. In: Bogumil, J.; Jann, W.; Nullmeier, F. (Hrsg.): Politik und Verwaltung. Wiesbaden, 29-49. = Politische Vierteljahresschrift Sonderhefte 37.
- Benz, A. (2007): Einleitung. In: Benz, A.; Czada, R.; Döhler, M.; Gläser, J.; Jansen, D.; Lütz, S.; Schimank, U.; Wald, A.; Werle, R.: Kurs 33201: Grundlagen der Governance-Analyse. Hagen, 7-26.  
<https://vu.fernuni-hagen.de/lvuweb/lvu/file/FeU/KSW/2014SS/33201/oeffentlich/33201-vorschau.pdf> (16.07.2014).

- Benz, A.; Dose, N. (2010a): Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: Benz, A.; Dose, N. (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden, 13-36.
- Benz, A.; Dose, N. (2010b): Von der Governanceanalyse zur Policytheorie. In: Benz, A.; Dose, N. (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden, 251-276.
- Blankart, C. B. (2011): Öffentliche Finanzen in der Demokratie: Eine Einführung in die Finanzwissenschaft. München.
- Bleyer, B. (1999): Standort- und Flächentrends bei Einzelhandelsgroßprojekten. Grenzen landesplanerischer Steuerungsinstrumentarien und Möglichkeiten konsensualler Regelungen der kommunalen Plangeber. In: Raumforschung und Raumordnung 57 (2/3), 132-142.
- Borck, R. (2003): Führt fiskalische Äquivalenz zu einer effizienten Allokation? Die Rolle von Mehrheitsabstimmungen. In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung (72) (3), 444-457.
- Breton, A. (1965): A theory of government grants. In: The Canadian Journal of Economics and Political Science 31 (2), 175-187.
- Dose, N. (2008): Problemorientierte staatliche Steuerung. Ansatz für ein reflektiertes Policy-Design. Baden-Baden.
- Jarass, H. D. (Hrsg.) (2011): Einzelhandel und Planungsrecht. Symposien des Zentralinstituts für Raumplanung an der Universität Münster am 22. Juni 2010 und am 31. August 2010. Berlin.
- Konze, H.; Wolf, M. (Hrsg.) (2012): Einzelhandel in Nordrhein-Westfalen planvoll steuern! Hannover. = Arbeitsberichte der ARL 2.
- Lange, S.; Schimank, U. (2004): Governance und gesellschaftliche Integration. In: Lange, S.; Schimank, U. (Hrsg.): Governance und gesellschaftliche Integration. Wiesbaden, 9-44.
- Langhagen-Rohrbach, C. (2010): Raumordnung und Raumplanung. Darmstadt.
- Lechner, C. (2013): Auf dem Weg zur Möbel-Weltstadt.  
<http://www.ovb-online.de/politik/moebel-weltstadt-2816750.html> (16.07.2014).
- Mehr Demokratie e.V. (Hrsg.) (2014): Datenbank Bürgerbegehren.  
[http://www.mehr-demokratie.de/bb-datenbank.html?tx\\_%20mddbbbview\\_pil\[id\]=4460&tx\\_mddbbbview\\_pil\[single\]=1](http://www.mehr-demokratie.de/bb-datenbank.html?tx_%20mddbbbview_pil[id]=4460&tx_mddbbbview_pil[single]=1) (11.07.2014).
- Mühleisen, S. (2011): Groß ist geil.  
<http://www.sueddeutsche.de/muenchen/einkaufsmaerkte-im-umland-gross-ist-geil-1.1245079> (22.07.2014).
- ohne Autor (2010): Hier radelt der Bürgermeister zum Einkaufen.  
<http://www.hallo-muenchen.de/muenchen/landkreis/muenchner-suedosten/hier-radelt-buergermeister-einkaufen-2397727.html> (01.04.2013).
- Parsons, T. (Hrsg.) (1980): Zur Theorie der sozialen Interaktionsmedien. Opladen.
- Preibisch, W. (2011): Bericht über aktuelle Entwicklungen im Bau- und Planungsrecht des Bundes. In: Jarass, H. D. (Hrsg.): Einzelhandel und Planungsrecht. Symposien des Zentralinstituts für Raumplanung an der Universität Münster am 22. Juni 2010 und am 31. August 2010. Berlin, 1-12.
- Pütz, M. (2004): Regional Governance. Theoretisch-konzeptionelle Grundlagen und eine Analyse nachhaltiger Siedlungsentwicklung in der Metropolregion München. München.
- Pütz, M. (2006): Regional Governance in der räumlichen Planung. In: Kleinfeld, R.; Plamper, H.; Huber, A. (Hrsg.): Regional Governance. Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens. Göttingen, 39-52.
- Regionaler Planungsverband München (Hrsg.) (2001): Niederschrift über die 174. Sitzung des Planungsausschusses und gleichzeitig 150. Sitzung des Planungsbeirats des Regionalen Planungsverbands München am 06.11.2001 im großen Sitzungssaal des Rathauses der Landeshauptstadt München.  
<http://www.region-muenchen.com/aktuell/termine/pa061101/pa061101.htm> (11.07.2014).

- Reiss-Schmidt (2003): Herausforderungen und Chancen kooperativer Regionalentwicklung. Perspektiven für die Region München. In: *disP – The Planning Review* 39 (152), 71-79.
- Rojahn, O. (2011): Verkaufsflächenobergrenzen in Bebauungsplänen. In: Jarass, H. D. (Hrsg.): *Einzelhandel und Planungsrecht. Symposien des Zentralinstituts für Raumplanung an der Universität Münster am 22. Juni 2010 und am 31. August 2010*. Berlin, 43-68.
- Salamon, L. M. (Hrsg.) (2002): *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*. New York.
- Scharpf, F. W. (1993): Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. In: Héritier, A. (Hrsg.): *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Opladen, 57-83. = *Politische Vierteljahresschrift Sonderhefte* 24.
- Schimank, U. (2007): Elementare Mechanismen. In: Benz, A.; Lütz, S.; Schimank, U.; Simonis, G. (Hrsg.): *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungen*. Wiesbaden, 29-45.
- Scholl, B.; Elgendy, H.; Nollert, M. (2007): *Raumplanung in Deutschland – formeller Aufbau und zukünftige Aufgaben. Spatial planning in Germany – formal structure and future tasks*. Karlsruhe. = *Schriftenreihe des Instituts für Städtebau und Landesplanung* 35.
- Tausendfreund, S. (Hrsg.) (2002a): *Pressekonferenz der Taufkirchner Grünen zum Bürgerentscheid*. [http://www.susanna-tausendfreund.de/cms/front\\_content.php?idart=59&veranst\\_id=256&8.12.2013](http://www.susanna-tausendfreund.de/cms/front_content.php?idart=59&veranst_id=256&8.12.2013).
- Tausendfreund, S. (Hrsg.) (2002b): *Raumordnungsverfahren IKEA in Taufkirchen bei München*. [http://www.susanna-tausendfreund.de/cms/front\\_content.php?idart=59&veranst\\_id=564&2.04.2013](http://www.susanna-tausendfreund.de/cms/front_content.php?idart=59&veranst_id=564&2.04.2013).
- Williamson, O. E. (1985): *The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting*. New York, London.
- Woschée, H. (2003): *Schwedenhäppchen in Vorfreude auf 1,5 Millionen Besucher jährlich. Grundstein für Ikea-Einrichtungshaus bei Taufkirchen gelegt*. <http://www.merkur-online.de/lokales/muenchen-lk-sued/landkreis/schwedenhaeppchen-vorfreude-millionen-besucher-jaehrlich-146846.html> (08.12.2013).

## Autor

Prof. Dr. **Nicolai Dose** (\*1958) leitet den Lehrstuhl für Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft, Institut für Politikwissenschaft der Gesellschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Duisburg-Essen. Gleichzeitig ist er Geschäftsführender Direktor des Rhein-Ruhr-Instituts für Sozialforschung und Politikberatung sowie Leiter der Forschungsgruppe Gesetzesfolgenabschätzung.

Martin T. W. Rosenfeld, Jana Hinz

# Coordination between Municipalities and Local Non-Municipal Public Units (NMPUs) for Supporting Urban Economic Development – Theoretical Analysis and Empirical Evidence for the Example of Universities in Germany

## Content

- 1 Introduction
- 2 Universities as Examples for NMPUs with a High Need to Coordinate their Activities with the Municipal Level of Government
  - 2.1 What Determines the Relevance of NMPUs for Local Economic Development?
  - 2.2 What Determines the Relevance of Local Conditions and Municipal Administrations for NMPUs?
  - 2.3 Hypotheses about the Degree of Coordination between Municipalities and NMPUs
- 3 Specifying the Need for Coordinating the Activities between Cities and Universities (as an Example of NMPUs)
  - 3.1 What should Municipalities do?
  - 3.2 What should Universities do?
  - 3.3 Why is Coordination between Cities and Universities so difficult?
- 4 Empirical Results of an Inquiry for the Field of Universities, based on Data from the Internet
  - 4.1 Description of the Sample of Cities and the Design of the Empirical Survey
  - 4.2 Evaluation of the Information Policies of selected Cities and Universities
- 5 Conclusions
- References

## Abstract

In many European cities, policymakers are trying to change the local paths of economic development to head in new directions, e. g. by trying to become a location for Non-Municipal Public Units (NMPUs), like federal special agencies, state museums, military bases, universities or publicly funded research institutes. But as the competencies for such local NMPUs are allocated to higher levels of government, the municipal level has no direct formal institutional responsibilities for influencing their location. Once a NMPU has chosen a certain location, support from the municipality may, however, stabilize the NMPU. There

are some categories of NMPUs that should have considerable interest in local conditions, as determined by the municipal level. This paper first theoretically categorizes NMPUs with regard to their importance for the urban economy, with regard to the importance of local conditions for the performance of NMPUs and with regard to their degree of fiscal autonomy. It is shown that universities are one example of NMPUs where the relevance of coordinating activities with the municipalities is fairly high. The benefits of universities for local economic development have often been discussed. From the point of view of universities, their capacity to attract human capital depends on factors which may be influenced by the municipalities. This means that there is a reciprocal relationship between municipalities and universities; coordination by cooperation between the partners could be useful for both – but in practice there is often a lack of cooperation. Information policy is one relevant field for coordination: the city should highlight publicly the advantages of local universities; the universities should highlight the advantages of their city. As information policy is a field for which empirical data is available, the empirical part of the paper presents results from an analysis based on the internet presentations of selected cities and universities. It is shown that in most cities the level of coordination in this field is so far quite low. One possible way to achieve a higher degree of coordination could be to introduce fiscal incentives for cities.

### **Keywords**

Urban economic growth – coordination of public activities – intergovernmental relations – public research units – universities

## **Koordination zwischen Städten und Nicht-Kommunalen Öffentlichen Einrichtungen (NKOE) als Strategie der Stadtentwicklung – Theoretische Analyse und empirische Befunde am Beispiel ausgewählter Universitäten und Universitätsstädte**

### **Kurzfassung**

In zahlreichen europäischen Städten gibt es Versuche, der lokalen Wirtschaftsentwicklung eine neue Richtung zu geben, u. a. durch die Ansiedlung von Nicht-Kommunalen Öffentlichen Einrichtungen (NKOE), z. B. Bundesagenturen, Gerichte, Rechnungshöfe, Landesmuseen oder Universitäten. Allerdings liegen die Kompetenzen für solche NKOE nicht bei den Kommunen, sondern zumeist bei den höheren staatlichen Ebenen. Deshalb haben die Kommunen keinen unmittelbaren Einfluss auf die Ansiedlung von NKOE. Sobald aber eine entsprechende Entscheidung gefallen ist, können die Kommunen die weitere Entwicklung von NKOE begünstigen. Im Beitrag wird zunächst eine Kategorisierung von NKOE durchgeführt, und zwar sowohl gemäß der Bedeutung von NKOE für die lokale Wirtschaftsentwicklung als auch hinsichtlich des Einflusses lokaler Maßnahmen auf die Leistungsfähigkeit von NKOE. Es wird gezeigt, dass Universitäten zu jener Kategorie von NKOE zählen, für die eine Koordination der eigenen Aktivitäten mit jenen der Kommunen besonders wichtig sein dürfte. Die Effekte von Universitäten für die lokale Wirtschaftsentwicklung wurden bereits vielfach diskutiert. Die Fähigkeit der Universitäten, das für ihre Effektivität erforderliche Humankapital zu attrahieren, hängt von verschiedenen lokalen Faktoren ab. Folglich gibt es eine reziproke Beziehung zwischen Kommunen und Universitäten. Eine Koordinierung der jeweiligen Aktivitäten wäre deshalb für beide Seiten von Vorteil. Dies gilt z. B. für den Bereich der Informationspolitik. Eine Kommune sollte nach innen wie nach außen die Vorzüge der örtlichen Universitäten kommunizieren; umgekehrt sollte auch eine Universität die Stärken des lokalen Umfelds deutlich machen. Da

für den Bereich der Informationspolitik empirische Daten leicht zugänglich sind, konzentriert sich der empirische Teil des Beitrags auf eine empirische Untersuchung der Internetpräsentationen ausgewählter Städte und Universitäten. Es zeigt sich, dass in den meisten betrachteten Städten die Koordinierung zwischen Kommunen und Universitäten zu wünschen übrig lässt. Eine Verbesserung dieser Situation ließe sich z. B. durch die Einführung finanzieller Anreizmechanismen erreichen.

## Schlüsselwörter

Lokale Wirtschaftsentwicklung – Koordination öffentlicher Aktivitäten – Föderalismus und Finanzausgleich – öffentliche Forschungseinrichtungen – Universitäten

## 1 Introduction

In many European cities, globalization and the increase of interregional competition have resulted in a collapse of old traditional industries and severe economic development problems. Policymakers in these cities are trying to change their paths of economic development in new directions. This could be done by supporting private companies from new or “modern” sectors of the economy (e. g. in Germany, the support of private activities in the field of renewable energies has become quite popular in recent years). Another new path of development for some cities is the option to become a location for non-municipal units from the public sector, e. g. federal special agencies (like e. g. in the city of Dessau-Roßlau: the Federal Office for the Environment, or in the city of Nuremberg: the Federal Office for Employment), infrastructure for connecting cities (like airports or train stations), state museums, military bases, universities or publicly funded research institutes.

With regard to supporting the investment and/or the research activities of already existing private companies, a municipality has access to different categories of instruments, like subsidies, measures for site development or the provision of local public “amenities” which may be attractive for the workers of the private companies. The same set of instruments may be used for the municipal support of private start ups. But as the major competencies for local non-municipal public units (NMPUs) are allocated to higher levels of government or to (national or regional) non-governmental organizations (“NGOs”, e. g. in Germany: charities like “*Diakonisches Werk*” or “*Caritas*”, political parties, trade unions and other special interest groups), the municipal level has no direct formal institutional responsibilities for influencing the location of NMPUs, although they often have a quite relevant impact on local development. The choice of location for a NMPU may not be influenced by the same instruments as those described above for the field of private companies; political considerations and bargaining processes are decisive for the choice. But if a NMPU has once chosen a certain location, support from the municipality may stabilize the NMPU (and, consequently, also the given choice of location). This means that – focusing on the NMPU – a NMPU also profits from its municipality (from a certain supply with goods and services). But, in general, it seems that the municipalities benefit more from a NMPU than the NMPU profits from municipal services or from the municipality as a whole; therefore, the municipalities are probably more interested in attracting new NMPUs and in supporting “their” already existing NMPUs than the NMPUs are interested in supporting “their” municipality. An additional problem derives from the fact that local NMPUs have often just a small degree of autonomy; decisions about the provision and production of their goods and services (and e. g. about the number of employees) are determined at the higher levels of government, by governing units which are located in other

cities – in general, in the state or national capitals. This also implies that the coordination of activities between cities and NMPUs may sometimes not be undertaken on a horizontal level – directly between the city and a NMPU which is located within the city – but rather in a vertical direction, between the city and the branch of the state or federal government or the NGO which has the main formal responsibilities for steering the local NMPU.

As municipalities have in general a certain degree of autonomy, coordination between them and their local NMPUs may usually only be achieved by cooperation. Neither the higher levels of government nor the NMPUs themselves may influence the municipalities to coordinate all their activities with the NMPUs. This is even more true for the municipalities. If they want to increase coordination with their local NMPUs they have to install some kind of cooperative relations with them.

There are some categories of NMPU which should – at least from a theoretical point of view – be rather interested in local conditions, as determined by the municipal level. One relevant category is universities (as a sub-category of Public Research Units [PRUs], which also include special public research institutes, located outside the universities). The benefits for cities from universities, resulting from the relevance of universities for local economic development, are quite obvious and have often been discussed (Bauer 1997; Rosenfeld/Franz/Roth 2005; Fritsch/ et al. 2007; Stötzer/Krähmer 2007).

Following modern economic theories – especially New Growth Theory –, the stimulation of innovations and entrepreneurship has become one major focus of modern municipal development strategies<sup>1</sup>. Public research units, especially universities, play a rather relevant role for local innovation systems and may also influence the “image” of a city. In addition, universities also have an important short term impact on local employment and income, as people earn their money by being employees of universities, and as students from other cities and regions spend their income where their university is situated. Therefore, local politicians want to support the location of universities and their growth within their city. If we look at the other side of the coin, from the point of view of universities themselves it is necessary to attract mobile human capital (teachers, researchers, other staff members, students) as their major factor of production. But the capacity of a university to attract human capital not only depends on the quality of their research and teaching, but also on factors which may be influenced by the municipalities (for details see below, section 2.2.). To sum up, there is a reciprocal relationship between municipalities and universities; coordination of activities between the partners could be useful for both – but in practice there is often a lack of coordination due to the given allocation of competencies. Cities often do not care very much about their universities (or other NMPUs), as they are not formally responsible for them, and often their decision-makers have the impression that this infrastructure (the universities and other NMPUs) is quite stable and will last more or less forever – so that municipal support for universities (or other NMPUs) is not necessary.

This paper aims to shed more light on the conditions for and benefits of coordination of activities between municipalities and local NMPUs, and presents empirical evidence for a selected field of coordination. The paper is organized as follows. The second part theoretically categorizes NMPUs with regard to their importance for the urban economy, with regard to the importance of local conditions for the performance of NMPUs and with regard to their degree of fiscal autonomy. The result is a kind of taxonomy of NMPUs, according to their relevance for coordinating their activities with their municipalities. It is shown that universities are an example of a NMPU for which such activity coordination is of considerable relevance. Therefore, in the third part of the paper, we look explicitly at

---

<sup>1</sup> For the basic ideas of the New Growth Theory see Grossman/Helpman 1991.

possible fields of coordination between cities and universities. Which instruments could generally be used by the local level for supporting universities, and what could universities do to support their city? It will be shown that information policy is one rather relevant field for coordinating the activities of cities and universities: the city should publicly highlight the advantages of local universities; the universities should highlight the advantages of their city. As information policy is a field for which empirical data is available, the fourth part of the paper presents results from an analysis based on the internet presentations of selected cities and their universities. The selection is (a.) a sample of cities which in the last decade have won the German annual national contest for the official title of “City of Science”, (b.) complemented by a sample of cities which have not won this title, but are of similar size and structure as the cities of the first sample. Finally, in the fifth part, in light of the empirical results we will draw some conclusions for local policymakers. Is the level of coordination of the activities of both sides sufficient, and if not, why is this the case and what could be done to achieve better coordination between cities and their universities? Finally: what could be the next steps of research?

## 2 Universities as Examples for NMPUs with a High Need to Coordinate their Activities with the Municipal Level of Government

### 2.1 What Determines the Relevance of NMPUs for Local Economic Development?

NMPUs are financed and governed by higher levels of government (states; federal level) or by non-governmental organizations (NGOs) which have their headquarters in a state or national capital, as the core benefits produced by NMPUs are regarded as public goods of a regional or national range. But apart from these core benefits, NMPUs also produce different categories of supplementary benefits which often have only a local range.

Which local advantages or disadvantages (supplementary benefits) may accrue if a NMPU is located in a certain city? This question may to a certain extent be answered in line with discussions in the literature on public infrastructure and especially PRUs, as a special category of NMPU (see e.g. Rosenfeld/Franz/Roth 2005). Public infrastructure may have *demand effects* and *supply effects*. In addition to this quite common general differentiation, NMPUs may also have a special or pure *centrality effect*<sup>2</sup>.

The demand effects include the direct employment effect of a NMPU and the multiplier effects of the employment effect, followed by positive effects on local taxes and additional employment effects, resulting from higher local public spending. As – in the case of Germany – Fiscal Equalization Schemes include the number of inhabitants as a weighting factor for determining the level of grants in aid for municipalities, employees (if they live at the place where they work) furthermore directly impact the fiscal situation of municipalities. An indirect employment effect is created by people who are visiting the city where a NMPU is situated in order to undertake transactions with this NMPU (the visitors create demand for hotel rooms, restaurants, retailing shops, museums and other attractions etc.). This effect is also followed by multiplier effects and the positive effects of increased expenditures of the local public sector. In addition to the direct employment effect (as determined by the number and the qualifications of employees), also the demand of NMPUs for other production factors is relevant for the demand effect as a whole.

---

<sup>2</sup> A general overview on different categories of impacts from NMPUs on regional and urban development is given by Pepler 1977: 48-78. For the local impact of so-called “capital-city goods” see; Dascher 2000: 53-59.

The supply-side effects of NMPUs vary according to the public tasks or functions a NMPU has to fulfil. For example, a university produces supply effects in the sense of transfers of knowledge from the public to the private sector of the economy, where the absorptive capacity of a city determines whether these transfers lead to positive impulses for the city or are “exported” to other cities and regions (Rosenfeld/Franz/Roth 2005). As highly qualified employees from the NMPUs may also be employed by the local private sector, the NMPUs function as an employment reservoir for urban growth. Often, the employees from the NMPUs are highly likely to participate in local cultural and public policy issues; this means they may support the offer of cultural amenities (which may also be attractive location factors for people who work in the private sector) and the “political culture” and the “social capital” within the city in which they live. In addition, there may be positive effects for private businesses in need of special services for the private sector which are produced by a NMPU, because of the advantage of the NMPUs being easily accessible to local firms within a city. Also lobbyists may profit from the local accessibility of relevant NMPUs; and if the NMPUs within a city are relevant for lobbyists, this may lead them to concentrate in this city. More generally, NMPUs contribute to the amount of urbanization economies within a city.

A well-known supply effect of NMPUs is the positive impact on the image of a city where high-ranking NMPUs are located; this may lead to more tourists and to the attraction of private businesses in the long run. As far as a NMPU may itself decide on the spending of public money, one could assume that the unit’s decision-makers will often prefer the investment of money within the city where the NMPU is located.

The pure centrality effects result from the fact that, in general, the higher the centrality of a NMPU, the higher the qualification of its employees. This means that the effects which have been described as resulting from the employees of NMPUs vary with the degree of centrality of a NMPU. In addition, higher-ranking NMPUs have better access to information, which could also be a positive stimulus for the development of private activities within the city where the NMPUs are located. Higher-ranking NMPUs may decide on the resources of the NMPUs at the lower levels of their organization, this could lead to an increase of employment in the city where the more central unit is located, if the decision-makers have a tendency to decide in favour of “their” city.

Of course, one has also to take into account that there may be some negative impacts of NMPUs on local economic development. It is often assumed that cities which are dominated by the public sector are somewhat less dynamic than other cities, as people within such cities have become accustomed to living from public resources which are financed by people and businesses from other cities and regions. In addition, the location of NMPUs within a city may lead to increasing land prices (and higher rents for flats). If a NMPU occupies a large piece of land within a city, this may have negative effects on urban development; the same is true if a NMPU changes its location within a city, leaving behind vacant buildings in some quarters of the city. The location or dislocation of a NMPU within a city or from one city to another location may also change the local flows of traffic; this may lead to an increase in municipal expenditures, e. g. for restructuring or adjusting the public transport system.

To sum up, the main determinants for the magnitude of the (net) positive effects of NMPUs on local economic development are:

- the number and qualifications of employees of NMPUs,
- the demand of NMPUs for other production factors,
- the attraction of visitors from other regions by NMPUs,

- the relevance of the outputs of NMPUs for private businesses (e. g. PRUs produce innovations and graduates [= academic workers], both categories of outputs are today highly regarded as input factors for private businesses and as relevant factors of urban growth),
- the degree of centrality of NMPUs,
- the capacity of a NMPU (its “publicity value”) to shape the image of a city,
- the autonomy of NMPUs with regard to spending money, determining their own budgets and raising their own taxes or fees from the private sector,
- the structure of the local economy and the matching of this structure with the structure of NMPUs (Are the production factors which are used as inputs for NMPUs produced within the city in question? Are local businesses in need of inputs from or relations to certain categories of NMPU? What about the absorptive capacity of the local economy?),
- the existence of negative impacts of NMPUs.

Universities (as one relevant category of PRU) are examples of NMPUs with high potential for cooperation with municipalities, as they have the advantage that they not only employ a lot of highly qualified people, but also attract students from other cities and regions who bring their own private income with them (as students have to finance their costs of living on their own). The demand for other input factors by universities (e. g. cleaning and repairing services) is relatively low, apart from periods of large investments in new facilities or in new technical equipment. But universities attract academic scholars from other cities and countries and – as already mentioned above – are rather relevant for private businesses. In addition, even quite small universities like universities of applied sciences have a high degree of centrality, as there are, e. g., in Germany, just a few of them per state. And universities have – in comparison to other NMPUs – a high degree of autonomy, as with regard to funds from third parties, the universities or even a single researcher may alone determine how the money should be used. With regard to the state or federal funding of universities, their executive committees have a lot of leeway. To sum up, universities are a category of NMPU with rather high relevance for local economic growth processes (Grossman/Helpman 1991).

## 2.2 What Determines the Relevance of Local Conditions and Municipal Administrations for NMPUs?

To some extent, basic municipal services have a general relevance for all NMPUs. This is especially true of the accessibility of a NMPU for its employees and with regard to the general living conditions (including the prices for real estate) and urban amenities (for the workers) within a city. It is favourable for a NMPU if its employees live quite near to its location. Employees will then have a more stable relation to their NMPU, as compared to a situation where workers commute over longer distances, day after day. In addition, if a NMPU needs highly specialized employees, these employees as “members of the creative class” may have a tendency to choose a location with a high level of local amenities<sup>3</sup>. So if a city is not able to secure such amenities, this may have negative implications for the NMPU and its performance. Accessibility also includes the question of whether the city is ready to offer a NMPU a place within the city where the NMPU may find favourable con-

---

<sup>3</sup> For the discussion on the importance of the „Creative Class“ for urban and regional development see Florida 2002.

ditions for its future growth and to which the visitors of the NMPU and its workers may have easy access. Especially for NMPUs with a high frequency of visitors, the accessibility of the city and the quarters where the NMPUs are located are of great relevance; these factors may be affected by measures taken by local politicians. A prominent location for a NMPU within a city has a high prestige value and will impress visitors more than a peripheral location; this may be relevant with regard to the customers of a NMPU, but also with regard to politicians and bureaucrats at higher levels of government who are responsible for governing and financing the NMPU.

Another relevant factor is the general attitude of a city and its politicians and officials towards NMPUs. The performance of a NMPU may be enhanced by the feeling of being highly valued, e.g. if representatives of the city are involved in events at the NMPU, act as members of the NMPU board, or if the city takes care to make the NMPU visible in the city (e.g. by signposting of NMPUs).

Quite relevant for all NMPUs is also the overall image of a city. If a city has a fairly negative image, this will have negative implications for the NMPUs, e.g. with regard to the supply of workers. In the long run, if the performance of a NMPU declines, then the negative image of the city could influence the governmental bodies responsible for the NMPU in question to close it or to change its location to another city.

NMPUs may also profit from other NMPUs which are located in the same city. For instance, a special research institute has advantages if it may employ students for part-time work who are enrolled at a nearby university. So if a municipality is willing to attract additional NMPUs, this could lead to better conditions for the already established NMPUs.

For some NMPUs, a certain structure of local private businesses might be important, e.g. with regard to cooperation in the field of research by PRUs or the possibility for internships for students. It has advantages if businesses in the city have a specialization which is quite similar to the specialization of PRU.<sup>4</sup> As graduates or academic workers of a PRU may want to become entrepreneurs, it would be good if the city supports this intention (and the future careers of the persons in question), e.g. with the help of business incubators.

In terms of the effects of municipal taxes or local budget subsidies for NMPUs or their workers, it is quite obvious that lower taxes and/or higher subsidies may stabilize the existence of a NMPU within a city.

Looking at the potential benefits for NMPUs from cities, universities are also quite good examples for NMPUs with high potentials for coordinating their activities with municipalities. Universities compete for high-skilled academic workers, for students and for external funding. Therefore, all the parameters which have been discussed above as possible features supporting the attraction of mobile factors (including resources or money from central or state government or from third parties) may be beneficial for the economic performance of universities.

In some cases, a NMPU cannot work without direct coordination with the city where the NMPU is located. This is, e.g., true for federally funded Agencies for Employment Exchange if the municipalities also have some responsibilities in the field of labour market policy or social welfare. In these cases, the degree of dependence between cities and NMPUs is extremely high.

---

<sup>4</sup> See for this discussion on complementary structures of PRUs and cities and for possible ways to measure these complementarities: Rosenfeld/Franz/Haug et al. 2011: 152-157.

## 2.3 Hypotheses about the Degree of Coordination between Municipalities and NMPUs

As has been shown, both sides, the municipalities and the NMPUs, could often profit if they would coordinate their activities. It is quite obvious that, in general, the decision-makers of both sides have information about the reciprocal relationship between their activities in order to achieve their own objectives and / or the objectives of the other side.

But the hypothesis is that the level of activities by the municipalities (NMPUs) which could produce benefits for the NMPUs (municipalities) is sub-optimal, because there is no direct institutional mechanism for compensating the municipalities (NMPUs) for what they do in favour of the other party (or for punishing them for what they fail to do in favour of the other party). The benefits are “external benefits”, as (a.) NMPUs are financed and governed by higher levels of government (states; federal level) or by non-governmental organizations (NGOs) which may not be directly influenced by the municipalities, and as (b.) the municipalities are also in general independent of steering by the organizations behind the NMPUs. In addition, the benefits are mostly intangible, while activities intended to support the municipalities (the NMPUs) may be measured in exact monetary terms. In as far as the benefits for the municipalities (the NMPUs) really have the character of pecuniary benefits, the other party (the NMPU or the municipalities) does not participate in these benefits. All this leads to the conclusion that the decision-makers from both sides have little incentive to coordinate their activities with their potential partners.

Assuming a certain amount of coordination is desired at least by the municipalities, one additional important institutional aspect is the range of competencies of a NMPU. The more leeway a NMPU has for making its own decisions on provision of goods and services, as well as on the production process, the more it will be ready to react positively or negatively to certain activities by the municipalities. If a NMPU is more or less totally dependent on the decision-makers at the higher levels of government and/or in other cities, a city will have to interact with the branch of government (or the headquarters of a non-governmental organization) which has the main competencies for decisions concerning the NMPU. This may result in higher transaction costs than if the city could directly negotiate with the NMPU.

## 3 Specifying the Need for Coordinating the Activities between Cities and Universities (as an Example of NMPUs)

### 3.1 What should Municipalities do?

As just has been explained, universities are examples of NMPUs with a high potential for coordinating their activities with municipalities; cities may benefit to a much greater extent from their universities if they are willing to provide services which may support the performance of universities. Of course, the reciprocal support activities by cities and by universities may be regulated in some kind of formal agreement between both partners. But even without such a formal institutional setting, a city will profit considerably if it takes care to support its local universities. In the light of the considerations in Section 2.2, possible municipal strategies for supporting local universities could include:

- Real estate policy aiming to keep the land prices and residential rents as low as possible, which is of course in general favourable. In addition, and more concretely directed towards universities, real estate policy should ensure that there is a suitable place for local universities within the city as a whole.

- Social, education and cultural policy should create and finance a suitable level of urban amenities (for the employees of universities). Again, this is also a general condition for attracting highly qualified workers, not just employees for universities, although perhaps certain amenities are more relevant for employees of the universities than for workers in other local industries.
- Image policy is also a general strategy, not especially directed towards universities and the employees of the universities.
- Accessibility policy should ensure the city is accessible from the outside and that the local universities are accessible from places within the city, e.g. in the field of public transport with the introduction of special bus routes from student hostels to the university.
- Regulatory policy could try to simplify administrative processes, e.g. at the registration office for new inhabitants of the city.
- With regard to fiscal policy, taxes on universities and their inputs should be quite low, while subsidies could help to attract universities or mobile factors which are relevant for universities. A second residence tax could improve the fiscal condition of a city in the short run, but in the long run students and researchers could be deterred from locating in such a city as long as other cities have no such tax or lower tax rates. Subsidies, like a welcoming payment to students, lower fees / prices / rates for students using public transport or cultural amenities, may have positive effects, but only if they are not ubiquitous (if not every city has introduced such subsidies), as this may lead to a “race to the bottom” among the cities.
- Labour market policy may provide special help in the sense of employment exchange for students if they want to earn their living by working parallel to studying.
- Industrial policy could be directed to support cooperation between universities and private companies, e.g. with the help of business incubators (where start-ups may get some training) or by attracting private businesses that match the structure of local universities, or by helping to supply private firms with students for internships.
- Finally, the city's information policy could include: (a.) the installation of information signs to show visitors the way to a university; also, more generally, such signs make the local importance of universities visible for everybody; (b.) Information policy could also try to make the local universities and their achievements more visible and popular for students, academic workers, private businesses, the general public within the city and people from abroad; in addition, the city could provide students and academic workers with relevant information on its activities and offers in different fields of policy, as mentioned above; (c.) the accessibility of the city from outside; (d.) the accessibility of the universities from places within the city (and special local institutional settings for good accessibility); (e.) special offers and subsidies by the city for these groups; (f.) general cultural offers of the city in fields with special demands by the different groups; (g.) employment exchange for students and job opportunities in general; (h.) internships; (i.) support policy for start-ups; (j.) the structure and the growth potentials of the local private sector; (k.) relevant administrative processes, e.g. of the registration office. All this information could be given in the traditional way (printed on paper) or via the internet.

### 3.2 What should Universities do?

As universities profit from the support of the local authorities for their city and by the city as a potential for urbanization economies, it would be efficient if the universities supported their city with various categories of activities.

- As the city is interested in academic workers as residents, the universities could try to support their employees if they are willing to settle in their city, e. g. with advisory services on the local housing market.
- As universities are in some cases significant landowners within a city, they may to some extent influence the local price of land and – more importantly – the location of university buildings and facilities with their real estate policy. In many cases, university buildings from older times shape a city and its image. The refurbishment and the use of these buildings may make a relevant contribution to stabilizing local identity.
- Supporting start-ups, because a supply of new entrepreneurs is a relevant way to re-structure the local economy; in addition, this new structure may become equivalent to the structure of the local university landscape.
- Attracting national and international attention to a university and its city by organizing congresses and events.
- Universities could try to make use of marketing techniques to convince local politicians and the general public how relevant universities are for local development, in order to stimulate support from the city government for them.
- As the overall image of a city is important for attracting academic workers and students, the universities could try to make use of information policy to communicate a positive image of the city to people working at the university and to the outside world. Again, as has already been pointed out in the context of what a city could do, this information could be provided in the traditional way (printed on paper) or via the internet.

### 3.3 Why is Coordination between Cities and Universities so difficult?

As explained above, it would be profitable for both parties, for the city and for its universities, to coordinate their policies. Cities (universities) benefit from the activities of their universities (their cities). And cities (universities) may implement some activities which may lead to even higher benefits for them from their universities (from their cities). Although both partners are in general well informed about these interrelations, the general hypothesis of this paper – as has already been pointed out – is that cities and universities are somehow isolated from one another, that coordination only occurs in limited cases, which leads to under-investment in all activities, as described in Sections 3.1 and 3.2. This may be explained for the specific case of universities with the following arguments:

- The benefits of universities (cities) for cities (universities) have the character of external benefits which may not be measured in exact monetary values (intangible benefits), while the inputs of a city (university) for increasing the external benefits are relevant for the budget planning process and are in competition with all the other activities of a city (university). In addition, with regard to the calculation of the cities, it has to be emphasized that at the moment, in Germany, universities pay no local taxes, so that their “direct value” is not as visible as the “direct value” of a private business.

- The external benefits also exist to some extent without any activities being undertaken by the cities (universities) to support their partners. Therefore, it may be more comfortable for both parties to behave as “free riders”.

## 4 Empirical Results of an Inquiry for the Field of Universities, based on Data from the Internet

### 4.1 Description of the Sample of Cities and the Design of the Empirical Survey

As shown in the last section, a lot of different measures may be taken by cities and universities to improve the conditions for local universities or the development of the city, respectively, while the general hypothesis is that both sides will not be ready for intensive coordination.

Is this hypothesis right? In fact, at the moment, we do not know a lot about what cities on the one hand and universities on the other hand actually do, although – according to their public statements (their “stated preferences”) – each party is in general informed about the need to help the other party. This means that there is need for an empirical investigation. As investigations in all categories of possible activities of cities and universities would be rather costly, the decision was made to conduct a survey of the internet presentations of selected cities and universities. This serves as an initial approach to the empirical assessment of the performances of cities and universities with regard to coordinating their activities. The focus in the following is on the field of information policies, as described above, and the extent to which the internet presentations give the right impression of what cities and universities are doing in practice.

One could question whether the state of information policy and especially the state of internet distribution of information is an adequate measure for estimating the willingness of cities and universities to coordinate their activities. If a city wants to present to the outside world how excellent and relevant the local university is, perhaps a link from the city’s website to the university’s website could be sufficient. But this would only be the case if the university’s website offers students and other groups all relevant information on the local conditions for students (this could be a result of good coordination between both sides). If this is not the case, it would be good if the city could provide information on issues which are missing from the website of the university. In addition, if a city presents more general information about its university, this might be redundant but would in any case make clear that the city values its university and wants to make it visible to the outside world – this is at least a proxy for the city’s general willingness to support the university and to achieve some kind of coordination of activities. And if a university wants to attract students it has to spread information about the attractiveness of its city; this is again a proxy for the university’s willingness for coordination and cooperation.

Of course, it would have been the best solution to look, for this quite well-defined field, at all cities in Germany which are the locations of universities. However, this would again have been too costly. Therefore, for our survey we focused on cities which have been elected “German Cities of Science” in the last decade. Between 2004 and 2011 this title was awarded by the “*Stifterverband für die deutsche Wissenschaft*” – the objective of this organization is to stimulate research and creative activities in all sections of society in order to secure Germany’s future economic growth. To date, the following cities have been chosen as “German Cities of Science of the Year X”:

- 2005: Bremen/Bremerhaven
- 2006: Dresden
- 2007: Braunschweig
- 2008: Jena
- 2009: Oldenburg
- 2011: Mainz
- 2012: Lübeck

Our idea behind the focus on “German Cities of Science” was as follows. It could be expected that agents in these cities might have developed a higher sensibility to the need for coordination between cities and universities than agents in other cities. To ascertain whether this is really the case, we compared the “German Cities of Science” with a sample of other cities of similar size, structure and academic tradition. By leaving out Dresden and Lübeck<sup>5</sup>, we drew up the following “pairings” of cities:

- Braunschweig and Chemnitz, as in both cities there is a technical university and a long tradition of industrial production.
- Bremen and Halle: both cities have a long Hanseatic tradition, and both cities have experienced great structural changes.
- Jena and Heidelberg, as both cities are traditional and relatively small university cities, and are situated in regions with a good tradition of cooperation between PRUs and private businesses.
- Mainz and Magdeburg, as both cities are state capitals.
- Oldenburg and Regensburg, as in both cities the universities were newly developed in the 1970s, with the goal of improving regional economic development.

For our empirical investigation we used a set of criteria derived from the theoretical considerations discussed in Section 3 with regard to the question of which categories should be included in the information policies of both a city and local universities.

In the light of these considerations, the internet-information policy of a city should include the following categories of information:

- A special website with information for students, because students represent the main group of mobile factors which could be attracted by a city.
- Information on the current research results of the university, thus presenting the relevance of the university to the outside world and making the research more visible.
- Information on the unique selling points of the university.
- Information on the international visibility / importance of the university.
- Information on the location of the university on the city map, as students and academic visitors from abroad would probably like to know where they should go to find the university and the various faculties or research institutes.

---

<sup>5</sup> Lübeck had the position as „German City of Science“ for only one year before we started our empirical investigations, so this position will have, up to the time of our investigation, not changed a lot in the attitudes of the city and the local university. In addition, Lübeck University is a very small one. With regard to Dresden, this city has some characteristics which are already represented by some other cities (state capital; technical university; economic success of the region); therefore, we decided not to include Dresden in our sample.

- Information on accommodation for students; for a student who is looking for a new place of residence and study, the question of accommodation is most important. If a city has a lot of vacant dwellings, this would be a good argument for students to choose this city. If a city is characterized by rather high rents for rooms, it would be good to show the students how they might be able to find a room at a reasonable price.
- Information on local public transport, as the choice of a residence should take into consideration how a student might travel from his/her home to the university.
- Information on special taxes and tariffs for students; a relevant tax for students is the "Second-Residence Tax" (*"Zweitwohnungsteuer"*), which is common in many German cities.<sup>6</sup>
- Information on job opportunities for students.
- Information on local amenities (with relevance for students).
- Information on local businesses with high relevance for research and/or on organizations for exchange of research ideas and results.
- Information available in English or other foreign languages.

With regard to the website of a local university, one could demand that the following categories of information should be available:

- Information on the city as a location for businesses and workers, as many students and academics looking for a new location are interested in a good climate for economic development and for the opportunity to get a job after graduation or a part-time job while studying. Also for academics, it is important to know whether their life partners might have good opportunities in the local labour market.
- Information on the city's amenities (leisure/child care)?
- Link to the website of the city?
- Information on joint projects (university plus city).

#### 4.2 Evaluation of the Information Policies of selected Cities and Universities

The results of our empirical investigations (with regard to the question: are the activities of cities and their universities in accordance with our normative approach?) are documented in the following Tables 1-3. These results could be interpreted as a verification of our general hypothesis: Cities (universities) in Germany are at the moment restricting their activities to support the development of universities (cities) to a rather low level. Table 1 is reporting on the range of information on university-specific facts which are presented on the websites of the selected cities, while Table 2 includes the evaluation of information on city-specific facts on the websites of the universities. The overall results for the ten cities and their universities are shown in Table 3.

With regard to the differences between the two samples, the hypothesis was that within cities which had been elected as "German Cities of Science", both partners would invest

---

<sup>6</sup> Students whose main residence is where their parents live are faced with the obligation to pay the Second-Residence Tax in the city where their university is located. If a city does not have such a tax, one could expect that this city would use this fact as an argument for attracting students. The main rationale for cities to levy the Second-Residence Tax is to increase the number of their inhabitants (people with their first place of residence in a certain city).

Tab. 1: The Range of Information on University-Specific Facts on the Websites of Selected German Cities (below the criteria: weighting factors [7-3] with regard to the relevance of the criteria; if there is information, the respective weighting factor is inserted in the cell; if no information is given, a 0 is inserted in the cell).

City	Special website with information for students?	Information on current research results of the university?	Information on unique selling points of the university?	Information on international cooperations of the university?
	3	2	2	3
Braunschweig	0	2	0	0
Bremen	3	2	0	0
Jena	3	0	2	3
Mainz	0	0	0	0
Oldenburg	0	2	0	3
Chemnitz	3	0	0	0
Halle	3	0	0	3
Heidelberg	3	2	0	0
Magdeburg	3	2	0	0
Regensburg	0	0	0	0

more in cooperative activities than in the other cities. As Table 3 shows, this is not the case. “German Cities of Science” are even less active than the cities of the control sample; this is at least true of the municipalities. One could have expected that information policy would have quite a high priority in today’s era of information, and it is quite astonishing that this is probably not the case. A possible explanation is that the municipalities and the universities within “German Cities of Science” coordinate their activities in all other fields so well that they have no need to care about information policy, while cities from the control sample have to take more care of their information policy.

By looking at the differences between all the cities, the municipalities in the two cities with newly founded universities (Oldenburg and Regensburg) show a fairly low performance, but the results for the universities in these cities are quite good. A contrasting result is visible for the city of Bremen, also a city with a newly founded university. In Bremen, the performance of the municipality is very good, and the university in this city also shows a very high level of activities.

Table 1 (continued)

City	Information on the location of the university on the city map?	Direct information on residences for students?	Information on special tariffs for local public transport?	Information on special taxes ("Second-Residence Tax") for students?
	<i>1</i>	<i>3</i>	<i>2</i>	<i>3</i>
Braunschweig	1	0	0	0
Bremen	1	3	0	0
Jena	0	0	0	0
Mainz	0	0	0	0
Oldenburg	0	0	0	0
Chemnitz	0	0	2	0
Halle	1	0	0	0
Heidelberg	0	0	0	0
Magdeburg	0	3	2	3
Regensburg	0	0	0	0

Most of the cities in our two samples have some kind of economic development problems, apart from Mainz and Heidelberg. By looking at the cities from East Germany (problems following the transition from central planning to a market economy and from soviet-type central decision-making on local issues to local self-government and autonomy), it can be seen that the average for East German cities (municipalities) is more or less the same as the average for West Germany (the values are 13 for the East and 12 for the West). So the transition problems have probably no relevant influence in this case.

By looking at the ranks of the cities in Table 3, it becomes obvious that in those cities where the performance of the municipalities is high, the performance of the universities is comparatively low, and vice versa. One exception is Bremen, where both the municipality and the university show a good performance. With regard to the differences between the performances of cities and their universities, our hypothesis was that cities will be generally more interested in their universities than the universities in their cities. But as the examples of Oldenburg and Regensburg make clear, at least in some cases the universities are more inclined to present rich information on their cities than the municipalities are to provide information about their universities.

Table 1 (continued)

City	Information on job opportunities for students?	Information on local amenities with special relevance for students?		Information on local innovative businesses	Information available in English or other foreign languages?
		Uni-Sport	Child-care facilities		
	2	2	2	3	3
Braunschweig	2	0	0	3	3
Bremen	2	2	0	0	3
Jena	0	0	0	0	3
Mainz	0	0	0	0	3
Oldenburg	0	0	0	0	3
Chemnitz	0	0	0	3	3
Halle	0	0	0	3	3
Heidelberg	2	0	0	3	0
Magdeburg	2	2	0	0	0
Regensburg	0	0	0	0	0

Looking at the categories of information and at the cities reveals that while providing at least some special kind of information for students is relatively common, only very few cities seem to be proud of the specific advantages of their universities. Perhaps the municipal decision-makers are well informed about such advantages and may think that everyone in the world must have their level of information. Information, which could be needed by students to make a choice between different cities, is also quite rare. Why do East German cities characterized by quite low rents for flats not give more information on this situation?

Looking at the categories of information and at universities shows that in general universities give the public the impression that they live in a kind of vacuum – it seems as if the universities live in their own universe and have not yet accepted that local conditions and the existence of municipal goods and services could be important for their survival. It is probable that universities are too accustomed to having a regional monopoly without external competition and to being financed from the outside, without having the need to raise their own money.

Tab. 2: The Range of Information on City-Specific Facts on the Websites of Selected German Universities (below the criteria: weighting factors [1-3] with regard to the relevance of the criteria; if there is information the respective weighting factor is inserted in the cell; if no information is given, a 0 is inserted in the cell).

City	Information on local innovative businesses? <b>3</b>	Information on the city's amenities?		Link to the website of the city? <b>3</b>	Information on joint projects (university plus city)? <b>1</b>
		Culture <b>2</b>	Childcare facilities <b>2</b>		
Braunschweig	3	2	0	0	0
Bremen	3	2	2	3	0
Jena	0	2	0	3 (but link may only be found by chance!)	0
Mainz	0	2	2	3	0
Oldenburg	0	2	2	3 (but link may only be found by chance!)	0
Chemnitz	3	2	2	3	0
Halle	0	0	0	0	0
Heidelberg	3	0	0	3	0
Magdeburg	0	0	2	3	0
Regensburg	3	2	0	3 (but link may only be found by chance!)	0

Tab. 3: Aggregated Results for all Criteria, with Regard to Cities and Universities.

City	Results for the city's websites	Rank of the city within both samples	Results for the websites of the universities	Rank of the university within both samples
Braunschweig	11	2	5	3
Bremen	16	1	10	1
Jena	11	2	5	3
Mainz	3	4	7	2
Oldenburg	8	3	7	2
<i>Sum for the sample of "German Cities of Science"</i>	<i>49</i>		<i>34</i>	
Chemnitz	11	3	10	1
Halle	13	2	0	5
Heidelberg	10	4	6	3
Magdeburg	17	1	5	4
Regensburg	0	5	8	2
<i>Sum for the control sample</i>	<i>51</i>		<i>29</i>	

## 5 Conclusions

The empirical results for the field of selected German cities with universities have made clear that – as expected with our general hypothesis – both partners are at the moment not aware of the potentials of coordinating their activities. In addition – as we also expected – universities are less interested in trying to support their cities than vice versa.

What could be done to stimulate the interest of the municipal level in the development of local universities? One solution could be to assign part of the obligation to finance universities to the municipalities, as is the case in certain other areas of public activity. Another solution could be to introduce a local tax on universities (e.g. on the value added of the universities, or on the number of students). Such a tax could also lead to the universities being more interested in their cities, as the decision-makers of the universities might have an interest in addressing the question of what their cities are doing with the money they get from the universities.<sup>7</sup> More generally, a higher degree of competition between universities could encourage them to pay more attention to the development of their cities than is currently the case – this would not only benefit the cities, but also lead to better living and working conditions for students and for the academic staff of the universities.

Even more generally, with a look at other categories of NMPUs, we have to consider that most NMPUs are even less interested in local economic development than universities are. This means that the municipalities will perhaps have to support these NMPUs even more in order to benefit from them. Of course, another way to achieve a higher degree of coordination could be that the higher levels of government force their NMPUs to coordinate their activities with their municipalities. This could also be in the interest of the higher levels of government, as better local economic development would lead to benefits for the state or country as a whole. But one could have severe doubts about whether policymakers at the higher levels of government would really be interested in this kind of governance.

## References

- Bauer, E.-M. (1997): Die Hochschule als Wirtschaftsfaktor – eine systemorientierte und empirische Analyse universitätsbedingter Beschäftigungs-, Einkommens- und Informationseffekte, dargestellt am Beispiel der Ludwig-Maximilians-Universität München. Lassleben, Kallmünz und Regensburg.
- Dascher, K. (2000): Warum sind Hauptstädte so groß? Eine ökonomische Interpretation und ein Beitrag zur Geographie der Politik. Berlin. = Volkswirtschaftliche Schriften 502.
- Florida, R. (2002): The Rise of the Creative Class. And How It's Transforming Work, Leisure, Community, and Everyday Life. New York.
- Fritsch, M.; Henning, T.; Stantchev, V.; Steigenberger, N. (2007): Hochschule, Innovation, Region – Wissenstransfer im räumlichen Kontext. Berlin.
- Grossman, G.M.; Helpman, E. (1991): Innovation and Growth in the Global Economy. Cambridge (Mass.).
- Peppler, G. (1977): Ursachen sowie politische und wirtschaftliche Folgen der Streuung hauptstädtischer Zentralfunktionen im Raum der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt am Main. = Frankfurter Wirtschafts- und Sozialgeographische Schriften 27.

---

<sup>7</sup> For this idea of a „balance of interests“ („Interessenausgleich“) between different groups within a municipality see the explanations in Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der Bundesrepublik Deutschland, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 31, Bonn 1982, S. 30.

- Rosenfeld, M. T. W.; Franz, P.; Roth, D. (2005): Was bringt die Wissenschaft für die Wirtschaft in einer Region? – Regionale Innovations-, Wachstums- und Beschäftigungseffekte von öffentlichen Hochschulen und Forschungseinrichtungen am Beispiel der Region Halle. Baden-Baden. = Schriften des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle 18.
- Rosenfeld, M. T. W.; Franz, P.; Haug, P.; Heimpold, G.; Hornych, C.; Schwartz, M.; Weiß, D. (2011): Wirtschaftliche Perspektiven für Leipzig: Wachstumspotentiale im Städtevergleich und mögliche Entwicklungsstrategien. In: Institut für Wirtschaftsforschung Halle (Hrsg.): Sonderheft 4/2011. Halle (Saale).
- Stötzer, M.-W.; Krähmer, C. (2007): Regionale Nachfrageeffekte der Hochschulen – Methodische Probleme und Ergebnisse empirischer Untersuchungen für die Bundesrepublik Deutschland. = Jenaer Beiträge zur Wirtschaftsforschung 06/2007.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (1982): Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der Bundesrepublik Deutschland. = Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen 31.

## Autoren

Prof. Dr. rer. pol. habil. **Martin T. W. Rosenfeld** studierte Volkswirtschaftslehre und Wirtschaftsgeographie an der Universität Hamburg und arbeitete dort bis zu seiner Habilitation als wissenschaftlicher Mitarbeiter und Hochschulassistent im Bereich Finanzpolitik. 1994 wurde er an die Fachhochschule der Sächsischen Verwaltung in Meißen berufen. Seit 1998 ist er als Abteilungsleiter im Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) für das Forschungsfeld Stadtökonomik zuständig und lehrt an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg (MLU) sowie an der Hochschule Anhalt. Er hat eine apl. Professur für Volkswirtschaftslehre an der MLU und ist u. a. Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), der European Urban Research Association (EURA) sowie des Ausschusses für Regionaltheorie und -politik des Vereins für Socialpolitik (VfS). Seine Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen der nachhaltigen Stadt- und Kommunalentwicklung, des Fiskalföderalismus sowie der Governance und Finanzierung kommunaler Aufgaben.

**Jana Hinz** studierte zunächst Tourismusmanagement an der University of Brighton (England). Nach erfolgreichem Abschluss als Bachelor of Arts nahm sie ein Masterstudium in der Fachrichtung Volkswirtschaftslehre mit der Vertiefungsrichtung „Sustainability Economics“ an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg auf. Im November 2013 erfolgte der Abschluss des Studiums mit dem akademischen Grad Master of Science.

Gerd Lintz, Peter Wirth

# Koordination als Lernprozess – Braunkohlesanierung und Tourismusentwicklung im Lausitzer Seenland

## Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Politikkoordination durch Verhandlungen
  - 2.1 Ein allgemeines Modell
  - 2.2 Sektorale und regionale Politikkoordination
- 3 Politikkoordination mit Bezug zum Lausitzer Seenland
  - 3.1 Das Lausitzer Seenland
  - 3.2 Festlegung von Rahmenbedingungen durch Bund und Länder
    - 3.2.1 Bundesregierung und ihre involvierten Ministerien
    - 3.2.2 Verhandlungen mit Bundesländern
  - 3.3 Sanierung und Entwicklung in der Region
    - 3.3.1 Ausgangssituation und Projektideen in der Anfangsphase
    - 3.3.2 Koordination für das Seenland
- 4 Diskussion der empirischen Ergebnisse
  - 4.1 Bund und Länder
  - 4.2 Regionale Ebene
    - 4.2.1 Sektorale Dimension: Von der Reindustrialisierung zum Tourismus
    - 4.2.2 Räumliche Dimension: Vom Kirchturmdenken zur interkommunalen Kooperation
- 5 Fazit

Literatur

## Kurzfassung

Nach der Wiedervereinigung Deutschlands gehörten die Braunkohlesanierung und die Förderung der Wirtschaftsentwicklung zu den größten Herausforderungen in Ostdeutschland. Der Beitrag zeigt am Beispiel des neu entstandenen Lausitzer Seenlands, wie über zwei Jahrzehnte hinweg Sanierungs- und Wirtschaftspolitik auf der Ebene von Bund und Ländern sowie auf regionaler Ebene koordiniert wurden, um Synergien für die regionale Tourismusentwicklung realisieren zu können. Ausgehend vom Ansatz eines erweiterten akteurzentrierten Institutionalismus zeigt die qualitative Fallstudie die Faktoren des vielschichtigen und insgesamt als gelungen zu betrachtenden Koordinationsprozesses auf. Unter anderem aufgrund der allmählichen Umorientierung der regionalen Akteure hin

zum Tourismus und zur interkommunalen Kooperation sowie des schrittweisen Aufbaus regionaler Kooperationsstrukturen lässt sich hier die Koordination als ein komplexer Lernprozess verstehen.

### **Schlüsselwörter**

Koordination – Verhandlungen – Lernen – Regionalentwicklung – Umweltsanierung – Braunkohlesanierung – Tourismus – Akteurzentrierter Institutionalismus – Politikintegration

## **Coordination as a Learning Process – Rehabilitation of Abandoned Lignite Mines and Tourism Development in the Lusatian Lakeland**

### **Abstract**

After German reunification, rehabilitating the abandoned lignite mines and fostering economic development were counted among the biggest challenges in eastern Germany. Taking the example of the Lusatian Lakeland, the article shows how rehabilitation policy and economic policy have been coordinated over two decades at the federal and state as well as regional level in order to achieve synergies for regional tourism development. On the basis of an extended actor-centered institutionalism, the qualitative case study highlights the factors influencing the multifaceted coordination which, all in all, can be considered successful. Due especially to the gradual reorientation of regional actors towards tourism development and inter-municipal cooperation as well as the continuing build-up of regional cooperation structures, coordination can be interpreted in this context as a complex learning process.

### **Keywords**

Policy coordination – negotiation – learning – regional development – environmental rehabilitation – lignite mining – tourism – actor-centered institutionalism – policy integration

## **1 Einleitung**

Eine der großen Herausforderungen in den ostdeutschen Bundesländern nach der Wiedervereinigung war die Sanierung der Folgelandschaften des Braunkohlebergbaus. Zum einen hatte sich schon in der DDR, als die Braunkohle die dominierende Energiequelle war, ein Sanierungsrückstand gebildet. Zum anderen kam es durch den drastischen Rückgang der Kohleförderung zur Schließung der meisten Tagebaue und Anlagen der Weiterverarbeitung aus energiepolitischen, ökonomischen und ökologischen Gründen. Der Sanierungsbedarf umfasste in Ostdeutschland eine Fläche von 100.000 ha (von Bismarck 2004). Die Schwerpunkte der Arbeit lagen auf der Stabilisierung von Böschungen, auf der Wiederherstellung des Wasserhaushalts sowie auf der Revitalisierung von Industriebranchen. Insgesamt wurden bislang über 9,4 Milliarden Euro für die Umweltsanierung in den ostdeutschen Braunkohlengebieten ausgegeben (BLG 2012: 5, 14). Mit dem Rückgang der Kohleförderung wuchs die Arbeitslosenquote in den betroffenen Regionen rasch an und erreichte in einigen Teilgebieten bis zu 25%. Die Beschäftigung, die sich aus der Sanierungstätigkeit selbst ergab, hatte zwar einen lindernden Effekt auf den Arbeitsmarkt, war aber nicht dauerhaft. Für die Bundes- und Landespolitik entstand so erheblicher Handlungsbedarf, die betroffenen Regionen bei der Schaffung wirtschaftlicher Alternativen zu unterstützen und so die Entstehung von „Krisenregionen“ zu verhindern.

Der Zusammenhang zwischen Umweltsanierung und Wirtschaftsförderung war dabei zunächst keine strategische Option. Vorrangig ging es um Arbeitsmarktpolitik nach dem Strukturbruch. Der Umweltsanierung wurde eine gewisse Bedeutung beigemessen, um die Bereitstellung von Flächen für die Revitalisierung der Industrie zu ermöglichen. Erst später, gegen Ende der 1990er Jahre, setzte sich die komplexere Idee durch, auf der Basis der aus den Tagebaurestlöchern entstehenden Seen die Umweltsanierung mit der Entwicklung einer Tourismusregion zu verbinden. Aus tourismustheoretischer Sicht entsteht mit den Seen ein „ursprüngliches touristisches Angebot“ (Freyer 2006: 123), mit dem ein völlig neuer Zielort des Tourismus geschaffen werden kann. Voraussetzungen dafür sind die entsprechende Ausrichtung der Sanierung, Investitionen in die öffentlichen Infrastrukturen und deren Ergänzung durch private Angebote.

Ein interessantes regionales Beispiel für die Koordination von Braunkohlesanierung und Tourismusförderung ist das neu entstandene Lausitzer Seenland. Zwar gibt es in Ostdeutschland mehrere Beispiele für die Nutzung von Bergbaufolgelandschaften für Erholung und Tourismus, wie etwa im Süden Leipzigs (Leipziger Neuseenland) oder zwischen Bitterfeld und Wittenberg (Ferropolis im Gremminer See). Nirgendwo scheint jedoch der wasserorientierte Tourismus eine so große und weiträumige Bedeutung erlangt zu haben wie im Lausitzer Seenland. Er wird dort als eine wichtige, Industrie und Dienstleistungsgewerbe ergänzende Einkommensquelle angesehen (REK 2003). Zudem handelt es sich um eine polyzentrische Region mit mehreren kleineren Städten, in der nicht eine Großstadt das Lebensumfeld und die politischen Prozesse dominiert.

Ziel des Beitrags ist es, die sektorale Koordination von Umweltsanierung und Tourismusentwicklung im politisch-administrativen Mehrebenensystem am regionalen Beispiel des Lausitzer Seenlands zu reflektieren. Die Forschungsfrage lautet: Wie wurden Sanierung und Tourismusförderung koordiniert und welche Faktoren spielten dabei eine Rolle? Untersucht wird die Frage aus politikwissenschaftlicher Perspektive insbesondere auf der Basis eines spezifizierten und erweiterten akteurzentrierten Institutionalismus (Scharpf 2000). Empirisch greift der vorliegende Beitrag auf eine qualitative Fallstudienuntersuchung des Lausitzer Seenlands zurück; er trifft keine Aussage zu den ökonomischen Erfolgsaussichten des Seenlandes (siehe hierzu z. B. Kauffmann/Rosenfeld 2010). Im Folgenden wird zuerst die theoretische Grundlage der Untersuchung erläutert: die Politikkoordination durch Verhandlungen. Dann wird das Fallbeispiel des Lausitzer Seenlands dargestellt, und zwar sowohl aus der Perspektive von Bund und Ländern als auch aus regionaler Sicht. Es folgen die Diskussion der Ergebnisse und ein Fazit.

## 2 Politikkoordination durch Verhandlungen

Die wissenschaftliche Auseinandersetzung über die Koordination raumwirksamer Politik hat in Deutschland eine lange Tradition (siehe z. B. Schneider 1967; Roesler/Stürmer 1975; Aberle 1986; Karl/Klemmer 1995; Fürst 2002; Scholich/Müller 2010). In diesem Beitrag ist Koordination definiert als ein Erfordernis im Sinne der Rationalität: Gibt es mehrere politische Ziele, sollten durch Abstimmung zum einen negative Effekte zwischen den Zielen vermindert bzw. vermieden, sowie zum anderen positive Effekte zwischen den Zielen verstärkt werden (vgl. etwa Baars/Baum/Fiedler 1976: 4 f.).

Da Koordination eine Grundkategorie des Politischen darstellt, lässt sich zur systematischen Durchdringung der Koordination und ihrer Faktoren auf den akteurzentrierten Institutionalismus (AZI) von Mayntz und Scharpf (Scharpf 2000) zurückgreifen. Er erklärt die zustande kommende (mehr oder weniger koordinierte) Politik aus dem Zusammenspiel der Akteure und den institutionellen Rahmenbedingungen, unter denen die Akteure

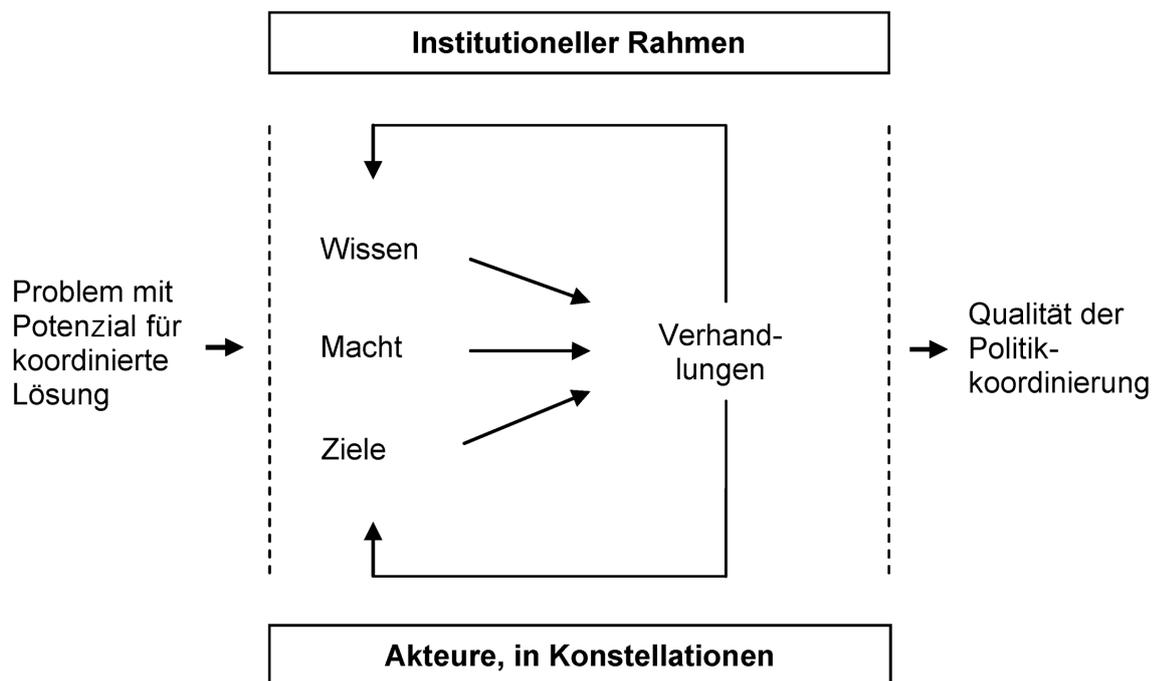
interagieren. Scharpf (2000: 90 f.) unterscheidet die folgenden Interaktionsformen: Einseitiges Handeln, Verhandlung, Mehrheitsentscheidung und hierarchische Steuerung. Da moderne politische Systeme immer stärker durch eine Vielzahl von mit zumindest einer gewissen Autonomie ausgestatteten Akteuren auf mehreren politisch-administrativen Ebenen geprägt sind (Governance-Systeme, vgl. etwa Benz/Dose 2010), steht hier die Interaktionsform der Verhandlung im Mittelpunkt. Von besonderem Interesse sind Verhandlungen zwischen auf bestimmte Politikbereiche ausgerichteten Einheiten (z. B. Ministerien und Ämter) sowie Verhandlungen zwischen Gebietskörperschaften (z. B. Bund, Länder und Kommunen). Aufgrund neuerer theoretischer Entwicklungen lässt sich der AZI um den diskursiven Institutionalismus nach Schmidt (2008) und den Ansatz des politischen Lernens (Bandelow 2009; Nilsson 2005) ergänzen, wodurch Ideen und Diskursen und der damit einhergehenden Dynamik mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden kann. Daran anknüpfend präsentiert der nächste Abschnitt ein allgemeines Modell der Koordination durch Verhandlungen. Anschließend wird die sektorale und die regionale Dimension im Hinblick auf die Koordination von Sanierungs- und Tourismuspolitik vorgestellt.

## 2.1 Ein allgemeines Modell

Geht man von der einfachen Logik rationalen Entscheidens aus, müssen aus Alternativen unterschiedlich koordinierter Politiken diejenigen ausgewählt werden, die den größten Beitrag zur Erreichung eines Gesamtziels leisten. Dies setzt zum einen Wissen über die Zusammenhänge zwischen den einzelnen Politiken bei unterschiedlichen Zielerreichungsgraden und Maßnahmen voraus (kognitive Dimension, vgl. Scharpf 2000: 107, 114; Schmidt 2008: 306). Zum anderen ist eine Art Gesamtziel erforderlich, das die Beurteilung der Alternativen ermöglicht (evaluative Dimension, vgl. Scharpf 2000: 108; Schmidt 2008: 307). Diese Voraussetzungen sind generell nur eingeschränkt gegeben (Scharpf 2000: 47 ff.). Das Wissen ist in der Regel begrenzt, oft gibt es nur Vermutungen über Wirkungszusammenhänge. Auch Ziele sind nicht selten unklar bzw. schwach operationalisiert. Hinzu kommt, dass sich in der Realität das (beschränkte) Wissen und die (nicht immer klaren) Zielvorstellungen auf eine Vielzahl von Akteuren verteilen, die sehr unterschiedliche sektorale und territoriale Prägungen haben können. Es treten bei unterschiedlichen Vorstellungen über Sachzusammenhänge und bei unterschiedlichen Werten Konflikte auf; hier kommt Macht im Sinne von Blockade- und Durchsetzungsfähigkeit der Akteure als dritter Faktor der Koordination neben Wissen und Zielen hinzu. Schließlich ist zu bedenken, dass die Koordination Kosten im Sinne von Zeit- und Arbeitseinsatz verursacht. Insgesamt dürfen deswegen an die Koordination keine überhöhten Ansprüche gestellt werden.

Bei der Analyse der Faktoren der Koordination hilft ein hier zu erweiternder und zu spezifizierender AZI weiter, der sich gut mit den Aspekten Wissen, Ziele (Werte) und Macht verbinden lässt, die von Scharpf nicht in dieser Weise explizit hervorgehoben werden (vgl. Abb. 1). Nach Scharpf handeln individuelle und komplexe Akteure letztlich intentional, wägen Kosten und Nutzen von Handlungsalternativen ab und wenden in der Interaktion mit anderen Akteuren Strategien an (Scharpf 2000: 66, 96 f., 107). In der Interpretation des vorliegenden Beitrags sind die Akteure originäre Träger von Wissen (oder etwa Vorstellungen über Interdependenzen zwischen Politikbereichen) und Zielen. Ziele beziehen sich dabei zum einen auf die Präferenzen, z. B. in Bezug auf Umweltgüter oder Versorgungsrisiken. Zum anderen bestimmen Ziele die Haltung gegenüber anderen Akteuren, die etwa konkurrierend oder solidarisch sein kann (Interaktionsorientierung, Scharpf 2000: 148 ff.).

Abb. 1: Der analytische Rahmen



Quelle: Eigene Darstellung, Erweiterung und Anwendung von Scharpf 2000

Der Begriff der Macht wird von Scharpf kaum genutzt, ist jedoch oft impliziert. Die Akteure haben aus sich heraus Macht, z. B. aus möglichen Wissensvorsprüngen, der Ausstattung mit Ressourcen, z. B. Mitarbeiter- bzw. Mitgliederzahl und Finanzkraft, oder Charisma (Scharpf 2000: 95) sowie durch den Einsatz geschickter Strategien. Diese können sich z. B. auf Koalitionsbildung beziehen und auf die Kommunikation im Diskurs (Schmidt 2008). Bei Letzterem geht es darum, wie die Akteure versuchen, die jeweils anderen von ihren kognitiven oder normativen Ideen zu überzeugen.

Nach Scharpf (2000: 77) sind Institutionen Regelsysteme, „die einer Gruppe von Akteuren offen stehende Handlungsverläufe strukturieren“. Sie umfassen formale Regeln (z. B. Verfassung und Planungsrecht) und soziale Normen. Im vorliegenden Beitrag wird dies so interpretiert, dass Institutionen insbesondere im Sinne formaler Regeln sowohl Strukturen (z. B. Organisationen und deren Verhältnis zueinander) als auch Prozesse (z. B. Abläufe von Interaktionen) formen – Aspekte, die für die Koordination von großer Bedeutung sind. Hier soll vom institutionellen Rahmen gesprochen werden in Abgrenzung zum spezifischeren Scharpfschen Begriff des institutionellen Kontexts. Bei Letzterem unterscheidet Scharpf (2000: 91) z. B. hierarchische Organisationen und Netzwerke. Der institutionelle Rahmen kann den Fluss von Informationen, also die Verfügbarkeit von Wissen, beeinflussen. Er kann auch zu berücksichtigende Ziele festlegen, wie z. B. bei der Verankerung des Nachhaltigkeitsziels im Raumordnungsgesetz. Der institutionelle Rahmen beeinflusst schließlich die Macht der Akteure: etwa durch die Festlegung von Informationsflüssen oder Werten, aber auch durch die Verteilung von Ressourcen sowie Wahl- und Abstimmungsrechte. Bei Kooperationen können die Akteure oft die Regeln ihrer Zusammenarbeit selbst festlegen, wie z. B. die Mitgliedschaft in Arbeitsgruppen oder den Grad der Verbindlichkeit gemeinsamer Vorhaben.

Eine weitere Kategorie, die beim AZI eine zentrale Rolle spielt, ist die der Akteurkonstellation. Sie beschreibt, in welchem Verhältnis die Akteure in einer bestimmten Situation zueinander stehen bzw. welche Strategieoptionen sie haben, wenn Interdependenzen zwischen dem Handeln der Akteure bestehen. Damit ist auch die Konflikthaftigkeit der Beziehung angesprochen (Scharpf 2000: 42). Die Akteurkonstellation ergibt sich zum einen aus der „objektiven“ Struktur des materiellen Problems und dem institutionellen Rahmen, z. B. Besitzverhältnisse oder politische Handlungsrechte. Zum anderen spielen subjektive Faktoren eine Rolle: etwa die Vorstellungen über Kausalzusammenhänge sowie die Ziele im Sinne von Präferenzen und Interaktionsorientierung (Scharpf 2000: 123 ff., 148 ff.).

Im Kontext von Verhandlungen ergibt sich Koordination aus der freiwilligen Abstimmung zwischen Akteuren, die zumindest ein gewisses Maß an Autonomie aufweisen. Es werden, soweit möglich, Kosten und Nutzen einer Abstimmung abgewogen, wobei auch die Kosten der Abstimmung als solche (Transaktionskosten) eine Rolle spielen. In Verhandlungen sind in der Regel zwei Probleme zu lösen (vgl. auch Benz/Fürst 2002). Zum einen muss auf der Basis von Wissen und Werten eine Sachlösung gefunden werden (etwa Verringerung von negativen Effekten, Nutzung von Synergien), die insgesamt gesehen vorteilhaft erscheint (Produktionsdimension, Scharpf 2000: 204 f.). Zum anderen muss eine für beide Seiten akzeptable Aufteilung des zusätzlichen Nutzens gefunden werden, wobei die Interaktionsorientierung eine Rolle spielt (Verteilungsdimension, Scharpf 2000: 205 ff.).

Vor dem Hintergrund möglicher Akteurkonstellationen ergeben sich nach Scharpf vier Verhandlungstypen (Scharpf 2000: 212 ff., 192 ff., 412). Eine negative Koordination entsteht, wenn die Bedeutung der Produktionsdimension und der Verteilungsdimension als gering angesehen wird und ein Akteur das Recht besitzt, negative Effekte auf sich abzuwehren. Hier reicht es, wenn sich die Akteure auf ein Handeln einigen, das keinem der Beteiligten schadet. Wird die Bedeutung der Produktionsdimension als gering und die Bedeutung der Verteilungsdimension als hoch eingeschätzt, kommt es zum distributiven Bargaining, bei dem sich die Akteure vorwiegend um die Verteilung von Kosten und Nutzen eines Projekts streiten. Wird genau umgekehrt die Bedeutung der Produktionsdimension als hoch und die Bedeutung der Verteilungsdimension als gering bewertet, steht das sogenannte Problemlösen im Vordergrund: Die Akteure konzentrieren sich auf das gemeinsame Finden einer möglichst guten Sachlösung. Voraussetzung ist allerdings, dass unter den Akteuren eine ähnliche Vorstellung davon existiert, was das Problem ist und wie es sich lösen lässt.

Schließlich ist von positiver Koordination als viertem Typus zu sprechen, wenn in Verhandlungen beides zugleich gelingt: sowohl das Problemlösen als auch das distributive Bargaining. Diese anspruchsvollste Form der Politikkoordination zu erreichen ist schwierig, denn hier ist das Verhandlungsdilemma zu überwinden. Während nämlich das Problemlösen im Sinne des Verringerns von negativen Effekten oder des Findens von Synergien eine vertrauensvolle, offene und kreative Zusammenarbeit erfordert, ist das distributive Bargaining eher mit dem strategischen Umgang mit Informationen und Misstrauen verbunden; Macht spielt eine große Rolle. So stehen Akteure oft vor der Frage, ob sie vertrauensvoll zusammenarbeiten mit der Gefahr ausgenutzt zu werden, oder ob sie die Durchsetzung eigener Interessen in den Vordergrund stellen mit der Gefahr, dass keine gute Sachlösung zustande kommt.

Im Sinne des Problemlösens bei gegebenen Zielen kann erwartet werden, dass die Akteure in Verhandlungen ihr Wissen zusammenbringen und erweitern, also gemeinsam in kognitiver Hinsicht lernen (Abb. 1, oberer Pfeil). Wie Scharpf (2000: 86) andeutet und der diskursive Institutionalismus (Schmidt 2008) sowie Nilsson (2005) hervorheben, können

sich in der Interaktion der Akteure in normativer Hinsicht aber auch die Ziele verändern, z. B. durch Überzeugen und Einsicht (Abb. 1, unterer Pfeil). Gewissermaßen quer zur Unterscheidung nach kognitivem und normativem Lernen werden in der Politikwissenschaft zwei hilfreiche Typen politischen Lernens nach dem Kriterium des Ausmaßes bzw. der Bedeutung des Lernens unterschieden (Bandelow 2009): Zum einen gibt es das einfache Lernen, bei dem „nur“ versucht wird, auf der Basis bestehender Ziele und innerhalb gegebener Paradigmen (Koordinations-)Lösungen zu finden. Zum anderen gibt es das komplexe Lernen, bei dem sich Ziele und grundlegende Überzeugungen, also Paradigmen, ändern. Dieser Lerntyp umfasst somit normative Umorientierungen, die in der Regel grundlegend sind, und grundlegende kognitive Umorientierungen.

Die Akteure können ihre Verhandlungen bzw. ihre Zusammenarbeit in zweierlei Hinsicht indirekt beeinflussen (nicht bildlich dargestellt). Zum einen ist es zumindest zum Teil möglich, den institutionellen Rahmen, in dem die Interaktionen stattfinden, mit gemeinsamen politischen Entscheidungen zu gestalten. So können die Akteure selbst förderliche Kooperationsstrukturen schaffen. Zum anderen ist es denkbar, dass sich die Akteure selbst beeinflussen, z. B. indem sie bei der Personalauswahl auf die Kommunikationsfreudigkeit achten oder für Mitarbeiter Schulungen durchführen. Die Koordination durch Verhandlungen der Akteure hat im Hinblick auf das Fallbeispiel des Lausitzer Seenlands zwei Dimensionen, die sich im Hinblick auf Akteure und den institutionellen Rahmen unterscheiden: die sektorale und die räumliche bzw. regionale Dimension. Insgesamt ergibt sich ein komplexes Governance-System, bei dem auch Parteien, Medien, Bürgerinitiativen und Interessenverbände eine Rolle spielen.

## 2.2 Sektorale und regionale Politikkoordination

Aus sektoraler Perspektive geht es hier um die Koordination zwischen der Umweltpolitik bzw. Braunkohlesanierung einerseits und der Wirtschaftspolitik bzw. Tourismusentwicklung andererseits. Da Braunkohlesanierung und Tourismusentwicklung stark interdependent sind, sollten sie im Sinne einer guten Gesamtpolitik aufeinander abgestimmt werden. Letztlich sind aber auch Abstimmungen innerhalb der Umweltpolitik, z. B. zwischen Sanierung und Naturschutz, sowie innerhalb der Wirtschaftspolitik, etwa zwischen Tourismus und Industrieansiedlung, erforderlich. Zugleich sind beide Politikbereiche im Rahmen der Finanzpolitik und der raumbezogenen Politik (Raumordnungspolitik, Raumplanung) zu koordinieren. Dabei haben auch die sektoralen Politikfelder oft raumbezogene Ziele. Beispielsweise ist bei der Wirtschaftspolitik die regionale Wirtschaftspolitik zu nennen, die ausgewählte Regionen stärken will. Die Organisation des politisch-administrativen Entscheidungssystems folgt diesen Überlegungen relativ deutlich, wobei im Zusammenhang mit dem Ressortprinzip das vielbeschriebene Problem der sektoralen Fragmentierung (vgl. z. B. Fürst 2002) entsteht. Die (Selbst-)Koordination zwischen Ministerien durch Verhandlungen bzw. Kooperation spielt eine große Rolle.

In Anlehnung an die Diskussion des Prinzips der Umweltpolitikintegration, das hier nicht behandelt werden kann (siehe z. B. Nilsson 2005; Jordan/Lenschow 2008; Lintz 2009), sind im Falle der Koordination von Braunkohlesanierung und Tourismusentwicklung zwei Aspekte zu beachten. Zum einen müssen die Träger der Wirtschaftspolitik zur Einschätzung gelangen, dass die Umweltpolitik, bzw. hier die Umweltsanierung, hilfreich für die eigenen Ziele, z. B. die Schaffung von Arbeitsplätzen, sein kann. Dies müssen sie möglichst frühzeitig in ihrer Politik berücksichtigen, indem sie den Tourismus als Folgenutzung des Bergbaus ernst nehmen und fördern sowie gegenüber Trägern der Umweltsanierung deutlich machen, wie die Sanierung ausgestaltet sein sollte, damit ein synergetischer wirtschaftspolitischer Nutzen erzeugt werden kann. Zum anderen müssen umgekehrt die

Träger der Umweltpolitik erkennen bzw. einschätzen, dass ihre Aktivitäten positiv auf die Ziele der Wirtschaftspolitik wirken können. Dabei stellt sich jedoch durchaus die Frage nach dem Anreiz für die Träger der Umweltpolitik, die Träger der Wirtschaftspolitik möglichst frühzeitig synergetisch zu unterstützen.

Neben der diskutierten sektoralen Gliederung ist das deutsche politisch-administrative System durch eine räumliche Gliederung in mehrere Handlungsebenen, nämlich Bund, Länder und Gemeinden, gekennzeichnet, was zu einer territorialen Fragmentierung führt. Durch vorhandene Interdependenzen ergibt sich ein vertikaler und ein horizontaler Koordinations- bzw. Verhandlungsbedarf (z. B. Roesler/Stürmer 1975: 8 f.; Benz 2007). Auch hier stehen Verhandlungen im Vordergrund, die allerdings – wie letztlich ebenfalls bei der sektoralen Gliederung – im „Schatten der Hierarchie“ (Scharpf 2000: 323 ff.) stehen.

Die regionale Dimension der Politikkoordination, die in den letzten Jahrzehnten eine größere Aufmerksamkeit erlangte, konstituiert sich im Sinne des vorliegenden Beitrags durch die Fokussierung auf einen bestimmten Handlungsraum mittlerer Größe, in dem benachbarte Kommunen horizontal zusammenwirken. Aber auch die Bundesländer spielen durch ihre regional orientierte Politik eine große Rolle, woraus sich ein vertikales Element ergibt; schließlich können private Akteure in regionale Entwicklungsprozesse involviert sein. Auf die Forschungen zu interkommunaler Kooperation und Regional Governance kann hier nur verwiesen werden (z. B. ARL 1998; Diller 2002; Fürst 2003; Feiock 2007). Im Falle der Koordination von Braunkohlesanierung und Tourismusentwicklung ist jedoch festzuhalten, dass eine freiwillige, gute Abstimmung in Verhandlungen dann zustande kommt, wenn die Akteure frühzeitig und unter Berücksichtigung der Transaktionskosten zur Einschätzung gelangen, dass ein abgestimmtes Vorgehen für alle Beteiligten vorteilhaft ist und sie gemeinsam eine Problemlösung erarbeiten. Weitere Voraussetzung ist, dass Kosten und Nutzen fair aufgeteilt werden.

### 3 Politikkoordination mit Bezug zum Lausitzer Seenland

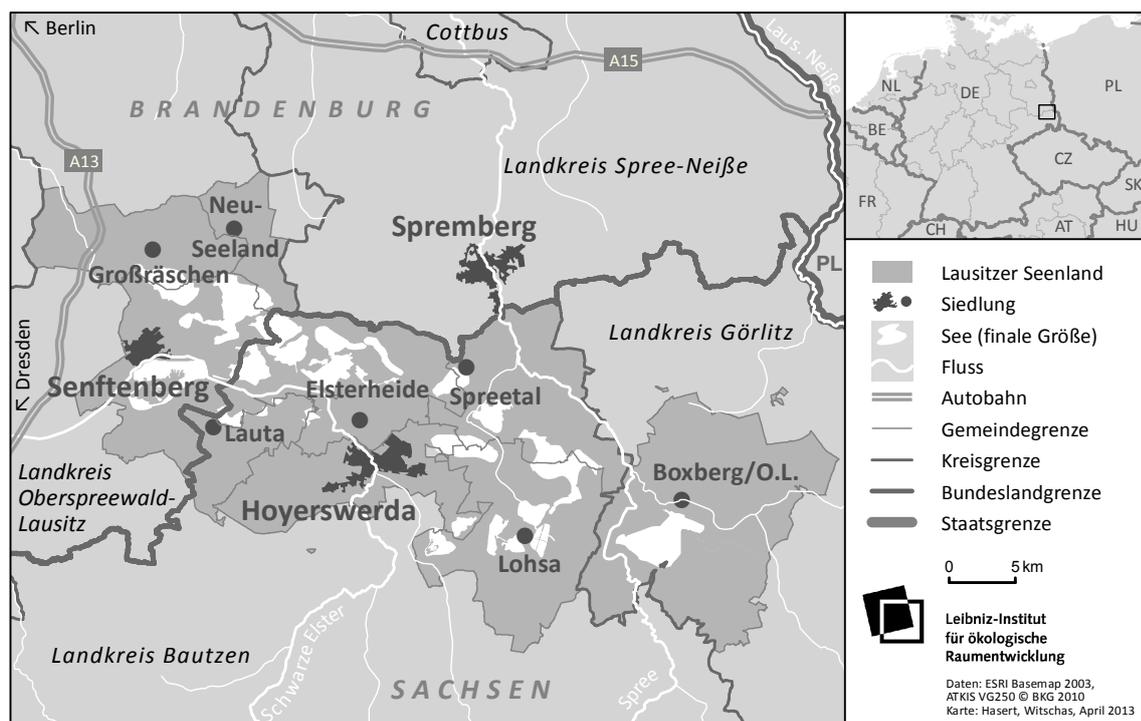
Im Folgenden wird der Prozess der Koordination von Bergbausanierung und Tourismusentwicklung im Lausitzer Seenland von 1990 bis 2010 auf der Basis einer am Institut für ökologische Raumentwicklung, Dresden, durchgeführten empirischen qualitativen Fallstudie theoriegestützt nachgezeichnet. Neben der für das Lausitzer Seenland relevanten Literatur dienten über 100 Dokumente (z. B. das Regionale Entwicklungskonzept, touristische Entwicklungs- und Marketingkonzepte, kommunale Planungen) sowie 14 leitfadengestützte qualitative Interviews mit vorwiegend regionalen Akteuren als empirische Grundlage. Bevor die Koordination auf Bundes- und Landesebene sowie in der Region betrachtet wird, sei das Lausitzer Seenland kurz vorgestellt.

#### 3.1 Das Lausitzer Seenland

Die Lausitz ist eine Kulturlandschaft in den ostdeutschen Bundesländern Sachsen und Brandenburg, die seit dem 19. Jahrhundert vom Braunkohlenbergbau geprägt wurde. Nach dem Beitritt der „neuen“ Länder zum Bundesgebiet 1990 wurden die meisten Braunkohlentagebaue, die das Rückgrat der Energiewirtschaft der DDR gebildet hatten, in kurzer Zeit geschlossen. Zurück blieb eine devastierte Landschaft mit gewaltigen Restlöchern und Kippenflächen, die nur unter Lebensgefahr zu betreten war (von Bismarck 2004). Nach dem Abschalten der Pumpensysteme, die die Tagebaue trocken hielten, stieg das Grundwasser wieder an, was – ohne Sanierung – u. a. zu einer noch größeren Instabilität von Böschungen und der Versauerung der Oberflächengewässer geführt hätte. Mit der Sanierung bestand die Möglichkeit, der Regionalentwicklung eine positive Wendung zu geben.

Das Lausitzer Seenland liegt zwischen Senftenberg, Hoyerswerda und Boxberg (Abb. 2). Es wird 21 Bergbaufolgeseen mit einer geplanten Wasserfläche von ca. 13.000 Hektar umfassen. Erklärtes Entwicklungsziel ist dort die Schaffung eines wasserorientierten Tourismusgebietes mit überregionaler Bedeutung, das der Region neue wirtschaftliche Impulse vermitteln soll (Heidenfelder/Schneider 2005). Die neun Kommunen des Seenlands, die zu zwei Bundesländern und drei Landkreisen gehören, haben 106.000 Einwohner (2007). Dass die Bevölkerung gegenüber 1990 um 30% zurückging, verweist auf den Umbruch nach der Wiedervereinigung. Hoyerswerda mit ca. 40.000 und Senftenberg mit ca. 27.000 Einwohnern sind die größten Städte. Durch die Lage des Seenlands zwischen Berlin und Dresden sowie die Erreichbarkeit in etwa einer Autostunde von beiden Zentren aus wird die Hoffnung genährt, dass die Nachfrage für eine zusätzliche Tourismus-Destination vorhanden ist. Die meisten der neu entstehenden Seen sind noch nicht aus dem Bergrecht entlassen. Die Sanierung ist also noch nicht abgeschlossen und es bestehen sanierungsbedingte Einschränkungen bei der Nutzung der Seen und der sie umgebenden Gebiete bis hin zur vollständigen Sperrung. Insofern handelt es sich beim Lausitzer Seenland um eine Tourismus-Destination im Entstehen. Wie etwa der Internet-Auftritt des Seenlands zeigt ([www.lausitzerseenland.de](http://www.lausitzerseenland.de)), gibt es jedoch bereits umfangreiche touristische Aktivitäten.

Abb. 2: Das Lausitzer Seenland und seine Kommunen



Quelle: IÖR

### 3.2 Festlegung von Rahmenbedingungen durch Bund und Länder

Eine Sanierung der Hinterlassenschaften des Braunkohlebergbaus und seiner Veredelungsindustrien in Ostdeutschland wird heute überwiegend als unumgänglich angesehen. Zum einen legte der deutsch-deutsche Einigungsvertrag allgemein fest, „die Einheitlichkeit der ökologischen Lebensverhältnisse auf hohem (...) Niveau zu fördern“ sowie „öko-

logische Sanierungs- und Entwicklungsprogramme (...) aufzustellen“ (Art. 34, Abs. 1 und 2). Zum anderen gab es eine konkrete Vorgabe aus dem Bergrecht: die Pflicht zur Wiedernutzbarmachung der beeinträchtigten Flächen (§ 39 Abs. 3 BBergG). Außerdem hätte das unkontrollierte Entstehen von Seen eine erhöhte Gefahr für Mensch und Umwelt bedeutet. Ziele, Umfang und Finanzierungsquellen der Sanierung waren jedoch Gegenstand von Verhandlungen. Die grundlegenden Entscheidungen dazu wurden auf der Ebene von Bundesregierung und betroffenen Ländern getroffen und in Form von Verwaltungsabkommen vereinbart.

### 3.2.1 Bundesregierung und ihre involvierten Ministerien

Die Bundesregierung ist ein zentraler Akteur der Braunkohlesanierung in Ostdeutschland, da sie als Rechtsnachfolger der DDR-Braunkohlenkombinate den größten Teil der Sanierung finanziert und bis zur Entlassung aus dem Bergbau Eigentümer der Flächen bleibt. Die Verteilung von sektoralen Zuständigkeiten entspricht nicht der intuitiven Vorstellung, dass vor allem das Umweltministerium für die Sanierung zuständig ist; vielmehr ist aus der Geschichte heraus das Bundesfinanzministerium (BMF) federführend, in dem man die Aufgabe der Abteilung Bundesvermögen übertrug. Das BMF war jedoch auf das Bundesumweltministerium (BMU) mit seinen Fachkompetenzen angewiesen. Hier gab es einen deutlichen Konflikt: Während das BMF vor allem die Kosten niedrig halten wollte, stritt das BMU für eine möglichst gute Sanierung (Interviewaussage). Seit der Wiedervereinigung hatte das BMU eine Reihe von Studien zur Altlastenproblematik veranlasst (Wiegandt 1994: 294 ff.) und forderte bereits 1994, die Sanierungsplanung mit der regionalen Wirtschaftsentwicklung und dem Tourismus zu verknüpfen (Vieregge 1994: 11). Darüber hinaus spielte das Bundesarbeitsministerium eine Rolle, weil die Sanierung in der Anfangsphase fast ausschließlich über Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen finanziert wurde.

Im Bundeswirtschaftsministerium (BMW) wurde die Braunkohlesanierung zunächst überwiegend im Kontext der Energiepolitik betrachtet. Aufgrund eines internen Wechsels der Zuständigkeiten nach einer Pensionierung um das Jahr 2000 gewann die Perspektive der regionalen Wirtschaftspolitik an Bedeutung (Interviewaussage). Im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ war es schon lange möglich, Umweltsanierung als Grundlage der Entwicklung von Industrie und Gewerbe zu fördern. Ebenso ist die touristische Infrastruktur förderwürdig. Das BMW konnte auf dieser Grundlage der Verbindung von Sanierung und Regionalentwicklung einen wesentlichen Impuls geben und bei diesbezüglichen Konflikten eine Vermittlerposition einnehmen.

Nach der Abspaltung des Sanierungsbergbaus vom aktiven Bergbau kam 1994 die Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbau-Verwaltungsgesellschaft (LMBV) als wichtiger Akteur ins Spiel. Sie übernahm als Unternehmen des Bundes im Zuständigkeitsbereich des BMF die Aufgabe der Sanierung mit dem gleichzeitigen Auftrag, die sanierten Flächen zu vermarkten. Bei der LMBV konzentrierte und entwickelte sich das Wissen zur Sanierung, zumal Personal und Planungsunterlagen aus dem aktiven Bergbau übernommen werden konnten. Sie trat trotz ihrer Verankerung beim BMF als relativ eigenständiger Akteur auf (Interviewaussage) und war hilfreich für die „Konsensfindung jenseits aktueller landes- oder parteipolitischer Interessen“ (Heidecke 2012: 52). Die Rahmenbedingungen für die Sanierung und für die engere Verbindung von Sanierung und Entwicklung ergaben sich aber nicht allein aus Abstimmungen innerhalb der Bundesregierung, sondern auch aus den Verhandlungen mit den Bundesländern.

### 3.2.2 Verhandlungen mit Bundesländern

Die betroffenen Länder Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen hatten ein vitales Interesse an der Sanierung der großen Braunkohlenflächen, um die Lebensqualität der Menschen und die Zukunftschancen der Regionen zu verbessern. Allerdings verfügten sie nur über wenig Finanzmittel. Die Wirtschaftsminister der Länder stimmten daher ihr Vorgehen ab und legten schon im Dezember 1991 ein 10-Punkte-Papier vor (sog. Leipziger Erklärung), das die Sanierung der Umweltschäden in alleiniger Verantwortung des Bundes forderte. Im Konflikt um die Finanzierung wurden seitens Bund und Ländern gegensätzliche Gutachten zur Rechtsnachfolge der ehemaligen Braunkohlekominate angeführt; in einer Zwischenphase war der Bund lediglich bereit, 50 % der Schadenskosten zu tragen (Müller-Michaelis 1993).

Zunächst erfolgte die Braunkohlesanierung im Wesentlichen mit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die den Anstieg der Arbeitslosigkeit minderten. Im Oktober 1992, nach fast einjährigen Verhandlungen, wurde „angesichts der Größe des Problems und des dringenden Handlungsbedarfs“ (von Bismarck 2004: 13) die Sanierung mit einem Kompromiss auf eine solidere finanzielle Grundlage gestellt. Das erste, für fünf Jahre geltende Verwaltungsabkommen legte eine Lastenteilung zwischen Bund und Ländern im Verhältnis von 75 zu 25 fest (Müller-Michaelis 1993). Später drohte der Bund zwar mehrfach, sich aus der Sanierung zurückzuziehen (Interviewaussage). An der Grundsatzregelung änderte sich bis heute aber nichts.

Im Jahr 1995 erfolgte die Gründung des paritätisch besetzten Steuerungs- und Budgetausschusses (StuBA), der seitdem die Entscheidungsfindung im Hinblick auf Prioritätensetzung, Budgetierung und Controlling von Sanierungsmaßnahmen übernimmt, wobei das Einstimmigkeitsprinzip gilt (BLG 2012: 32). Vertreten sind von Bundesseite die oben genannten Ministerien sowie die vier betroffenen Bundesländer (Brandenburg und Sachsen mit je 3, Sachsen-Anhalt mit 2, Thüringen mit 1 Fachressort). Unterstützt wird der StuBA von regionalen Sanierungsbeiräten in den jeweiligen Revieren. Sie haben Mitspracherecht bei der Planung und Prioritätensetzung von Maßnahmen und bilden das Bindeglied zu den betroffenen Regionen (alle Angaben [www.braunkohlesanierung.de](http://www.braunkohlesanierung.de)).

War das Verwaltungsabkommen von 1993 ein „entscheidender Meilenstein“ (BLG 2012: 22) für die Braunkohlesanierung generell, so brachte das zweite Verwaltungsabkommen 1998–2002 einen Fortschritt für die Verbindung von Sanierung und Regionalentwicklung. Die LMBV hatte sich schon früh bemüht, ihre Sanierung auch am Bedarf zukünftiger Nutzer zu orientieren, soweit damit keine wesentlichen Mehrkosten entstanden (Interviewaussage). Der neue § 4 eröffnete nun die Option für den Einsatz eines Teils der Sanierungsmittel für „Maßnahmen zur Erreichung des Folgenutzungsstandards über die Ziele der LMBV hinaus entsprechend den Zielen der Raumordnung und Landesplanung“, soweit die Mittel nicht für die vorgesehenen Sanierungszwecke ausgeschöpft werden können. Ein Durchbruch wurde aber erst mit dem 3. Verwaltungsabkommen 2003–2007 erzielt, in dem ein konkretes Budget für „Maßnahmen zur Erhöhung des Folgenutzungsstandards“ festgelegt war. Die Finanzierung erfolgt zu 100 % durch die Bundesländer. Im Freistaat Sachsen betrug dieses Budget 50 Millionen Euro (LMBV 2008: 2). Beispiele für solche Maßnahmen, die über die bergrechtlich erforderliche Sanierung hinausgehen, sind der Bau der schiffbaren Kanäle zwischen den entstehenden Seen, Marinas, Landmarken und Radwege. Zugleich erhielt die LMBV die Verantwortung für die Planung und Durchführung dieser Maßnahmen (BLG 2012: 23). Dies förderte die enge operative Verzahnung von Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen. Allerdings lief die Nutzung dieser Maßnahmen nur schleppend an, weil der Planungsvorlauf fehlte und langwierige Genehmigungsverfahren erforderlich waren (LMBV 2008: 12). Insgesamt wurden bis Ende 2012 mehr als 9,4 Mrd. € für die Sanierung der ostdeutschen Braunkohlegebiete ausgegeben (BLG 2012: 5, 14).

### 3.3 Sanierung und Entwicklung in der Region

Im Lausitzer Seenland geht es um inhaltlich und räumlich konkrete Konzepte und Projekte, mit denen Umweltsanierung und Tourismusentwicklung verknüpft werden. Es liegt in den Händen der regionalen Akteure, dafür Ideen zu entwickeln, Konzepte und Projekte zu erarbeiten und schließlich zu realisieren. Im Mittelpunkt der Regionalentwicklung stehen die kooperierenden Kommunen, die stark an einer wirtschaftlichen Entwicklung (hier insbesondere Tourismus) interessiert sind (vgl. Abb. 2). Sie bilden ein Dreieck mit den Ländern, die ebenfalls die Wirtschaftsentwicklung unterstützen wollen, und der LMBV, die für die Umweltsanierung zuständig ist. Der Bund ist hier nur noch mittelbar involviert, vorwiegend über den Einfluss auf die LMBV und die Regionalpolitik im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. Es spielen aber auch noch weitere Akteure eine Rolle, die im Folgenden mit angesprochen werden.

#### 3.3.1 Ausgangssituation und Projektideen in der Anfangsphase

Eine erste komplexe Einschätzung von Sanierungsbedarf und Entwicklungsperspektiven in den Lausitzer Braunkohlegebieten nahm 1993 der „Ökologische Sanierungs- und Entwicklungsplan Niederlausitz“ vor (UBA 1994). Perspektiven für die Regionalentwicklung wurden z. B. in der Fortführung der Energiewirtschaft auf Braunkohlebasis und in der Diversifizierung der Wirtschaft (produzierendes Gewerbe, Dienstleistungen) gesehen. Potenziale für den Tourismus wurden zwar erkannt, aber als gering bewertet, sodass sich daraus keine „tragende Säule für die Wirtschaft“ entwickeln könne.

Unmittelbar nach der Wiedervereinigung waren für die Kommunen im Lausitzer Seenland, wie überall in Ostdeutschland, ganz unmittelbare Herausforderungen zu bewältigen. Dazu zählte die Anwendung des neuen Rechts einschließlich der Erstellung von Flächennutzungsplänen, die Modernisierung der kommunalen Infrastrukturen, die Entwicklung des Einzelhandels und die Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen in Industrie und Gewerbe. Eine übergreifende Entwicklungsstrategie gab es im heutigen Lausitzer Seenland nicht. Die Tagebauflächen hatten für die Kommunen zunächst den Charakter einer „Terra incognita“ und blieben in kommunalen Plänen weiß (Interviewaussage). Eine Ausnahme bildete der Senftenberger See im brandenburgischen Teil des Seenlandes, der schon in den 1970er Jahren vom Tagebau zum Naherholungsgebiet entwickelt worden war und sich seither großer Beliebtheit erfreut. Nach der politischen Wende schlossen sich die Anliegergemeinden zum ersten kommunalen Zweckverband „Erholungsgebiet Senftenberger See“ zusammen und legten den Grundstein für die interkommunale Kooperation in der Region.

Formale Grundlage für die Planung von Sanierung und Entwicklung im regionalen Kontext sind die Sanierungs- bzw. Sanierungsrahmenpläne, in denen für jeden zu schließenden Tagebau die Inhalte der Sanierung im Hinblick auf die geplanten Nachnutzungen festgelegt sind, z. B. Höhe des Wasserspiegels, Wasserqualität, Flächen für Strände und Häfen sowie Herstellung schiffbarer Verbindungen (Regionaler Planungsverband Oberlausitz-Niederschlesien 2003). Im brandenburgischen Teil des Seenlands entstanden die Sanierungspläne zwischen 1991 und 1997; im sächsischen Teil wurden die Sanierungsrahmenpläne im Zeitraum von 1992 bis 2004 erstellt. Die Pläne wurden im Hinblick auf die Schließung einzelner Tagebaue im Rahmen der Regionalplanung erarbeitet und unterlagen weitreichenden Abstimmungs- und Beteiligungsprozessen. Damit sind die Pläne Ergebnis intensiver Diskussionen (Vetter 2012: 58). Als Voraussetzung für die Sanierung mussten viele dieser Pläne sehr früh erstellt werden. Da die Kommunen jedoch ihre Nutzungsideen nur langsam entwickeln konnten, ergab sich später daraus oft die Notwendigkeit, von den Plänen abzuweichen. Zum Teil mussten dazu formelle Planabweichungs-

verfahren durchgeführt werden (Interviewaussage). Verantwortlich für die Planaufstellung sind die kommunal verfassten regionalen Planungsverbände, die auch informell für die regionale Entwicklung aktiv sind. Beispielsweise organisierten sie Informationsveranstaltungen der LMBV für die Kommunen (Interviewaussage). Auf brandenburgischer Seite moderierte der zuständige Planungsverband eine Veranstaltung zur Ideenentwicklung für das Lausitzer Seenland (Ohne Autor 1996).

Um 1994 begann sich die regionale Dimension im Gebiet des heutigen Lausitzer Seenlandes zu entwickeln. Dabei standen zwei zunächst konkurrierende regionale Entwicklungsideen bzw. Großprojekte im Mittelpunkt: das Karl-May-Land und die Internationale Bauausstellung Ilse-Park. Das Karl-May-Land fand als Projekt des Erlebnistourismus inmitten der Bergbaufolgelandschaft mit seinen geplanten 1.000 Arbeitsplätzen zunächst die Unterstützung des Landes Sachsen. Zur Umsetzung wurde der kommunale Zweckverband Elstertal gegründet; das Projekt fand sowohl in den Sanierungsrahmenplänen als auch in fachlichen Sanierungskonzepten der LMBV Berücksichtigung. Die LMBV hat schon in dieser Phase, als sie noch ausschließlich auf Sanierungsaufgaben festgelegt war, die Entwicklungsziele unterstützt, indem sie z. B. Landoberflächen schuf, die den amerikanischen Prärien ähnelten (Interviewaussage). Anfang 1998 führten Zweifel an der wirtschaftlichen Realisierbarkeit zum Scheitern des Projekts.

Anknüpfend an die Sanierungsideen seines akademischen Lehrers aus DDR-Zeiten und die IBA Emscher Park im Ruhrgebiet (1989–1999) entwickelte der freischaffende Architekt Wolfgang Joswig ab 1994 mit Studenten die Idee der Internationalen Bauausstellung (IBA) Ilse-Park. Sie beinhaltete ausgehend vom bereits existierenden Senftenberger See ein an den entstehenden Seen orientiertes ganzheitliches landschaftliches Gestaltungskonzept mit Bezug zur Verbesserung der Lebensqualität, zur Naherholung und zum Tourismus (Joswig 2002). Damit war diese Idee die Keimzelle des Lausitzer Seenlands; sie wurde zunächst nur von den umliegenden Kommunen unterstützt. Das IBA-Konzept löste sich jedoch in der Folgezeit von der ursprünglichen Idee, wurde weiterentwickelt, inhaltlich und räumlich wesentlich ausgedehnt und nach mehrjähriger Vorbereitung mit Unterstützung des Landes Brandenburg von 2000 bis 2010 als IBA Fürst-Pückler-Land umgesetzt. Letztere hatte wiederum deutlichen Einfluss auf die Entwicklung des Lausitzer Seenlands, das ein öffentlichkeitswirksames Schlüsselprojekt der realisierten IBA wurde. Das Land Sachsen beteiligte sich nur an ausgewählten Vorhaben der IBA, insbesondere im Lausitzer Seenland.

### 3.3.2 Koordination für das Seenland

Der Weg von der Idee Einzelner zu dem komplexen, von vielen Akteuren entwickelten und umgesetzten Konzept des Lausitzer Seenlands war aber Mitte der 1990er Jahre noch weit. Als entscheidend für eine überregionale Attraktivität wurden schiffbare Verbindungen zwischen den Seen erachtet. In einem 1996 mit fast hundert Teilnehmern veranstalteten Workshop zur Vorbereitung der IBA Fürst-Pückler-Land wurde hervorgehoben, dass die Wasserverbindungen, die ohnehin für die Wasserregulierung notwendig sind (von den Sanierern „Überleiter“ genannt), „nicht zu uninteressanten Kanälen heruntergestaltet werden“ dürften (Ohne Autor 1996: 13). Eingeladen hatte die Regionale Planungsgemeinschaft Lausitz-Spreewald; es sprachen u. a. Vertreter der IBA Emscher Park und der erwähnte Architekt.

Der Durchbruch für das Lausitzer Seenland kam nach dem Scheitern des Karl-May-Lands, zu einem Zeitpunkt als klar wurde, dass die Strategie der Reindustrialisierung an ihre Grenzen stieß, die Sanierungstätigkeit der LMBV voranschritt, der Wasserspiegel in den Restlöchern anstieg und der politische Handlungsdruck zunahm (Interviewaussagen).

So starteten die Bundesländer Sachsen und Brandenburg 1999 die Lausitz-Initiative, um länderübergreifende und regional bedeutsame Projekte politisch zu unterstützen. Sie sahen nun wirtschaftliche Chancen im wasserorientierten Tourismus und gründeten als Ergebnis 2001 die Länderübergreifende Interministerielle Seenarbeitsgruppe (LISA), der neben Vertretern der sächsischen und brandenburgischen Landesregierung auch die LMBV, die touristischen Zweckverbände, die Planungsverbände, die IBA Fürst-Pückler-Land und die Seenland-Kommunen angehörten. Hauptaufgabe der Initiative war es, ein Konzept für die Verbindung der Seen durch Kanäle und Schleusen zu entwickeln und seine Umsetzung anzustoßen (Lausitz-Initiative 2001). Das Ergebnis war schließlich ein Konzept der „Seenkette“, das auf der Vernetzung aller Seen im westlichen Teil des Seenlandes mit 13 für Fahrgastschiffe und Segelboote befahrbaren Kanälen beruht.

Wie schon erwähnt hat die LMBV schon relativ früh im Rahmen ihrer Möglichkeiten aus eigenem Verwertungsinteresse heraus versucht, die wirtschaftliche Entwicklung zu unterstützen. Möglich war zum Beispiel die Schaffung flacher Uferböschungen als Voraussetzung für die Anlage von Badestränden oder die Modellierung von Hafenbecken. Dies stieß jedoch mit steigenden Ansprüchen an Grenzen. Hier waren dann die 1998 eingeführten und vorwiegend von den Ländern finanzierten Paragraph-4-Maßnahmen eine entscheidende Hilfe. Dadurch konnte nun die Erweiterung der Überleiter zu schiffbaren Kanälen mit einer Mischfinanzierung in Angriff genommen werden. Die Arbeiten, die auch für die Grundsanie rung erforderlich gewesen wären, wurden von Bund und Ländern im Verhältnis von 75 zu 25 finanziert. Die zusätzlichen Kosten für die Regionalentwicklung wurden von den Ländern allein übernommen.

Die Kommunen hatten Ende der 1990er Jahre eigene – aber auch sehr ähnliche – Ideen und Konzepte entwickelt (z. B. Badestrände, Campingplätze, Hotels, Häfen, Wohnanlagen, Marinas). Um die Sanierung besser auf diese Nachnutzungsziele ausrichten zu können und eine gute Verwertung der Flächen zu sichern, erstellte die LMBV von 1999 bis 2001 in enger Abstimmung mit den Kommunen und mit einer gewissen regionalen Perspektive sogenannte Nutzungskonzepte für jeden Tagebau (Kadler 2002, Interviewaussage). Sie bildeten fortan die Brücke zwischen der kommunalen Flächennutzungsplanung und der Sanierungstätigkeit der LMBV und schufen Planungssicherheit auf beiden Seiten.

Parallel dazu brachte der ursprünglich für die Planung des Karl-May-Landes gegründete Zweckverband Elstertal 2001 das entscheidende „Regionale Handlungs- und Entwicklungskonzept Lausitzer Seenland“ auf den Weg, um die Ziele der Kommunen abzustimmen und gemeinsam umzusetzen. Prämisse war der Aufbau eines klaren touristischen Profils mit Funktionszuweisungen für Wohnen, Tourismus, Wassersport sowie Naturschutz an und auf den Seen entsprechend deren unterschiedlichen Eignung (REK 2003). Zugleich sollte die Ansiedlung und Entwicklung origineller Angebote mit imagebildenden Effekten (Marke) sowie die Vermarktung der Seenlandschaft über die Ländergrenze hinweg avisiert werden. Davon ausgehend wurde ein Leitbild propagiert, das auf den Wandel von der Bergbau- zur Tourismusregion setzt. Dieses Konzept wurde auf mehreren Regionalkonferenzen diskutiert und von den Kommunen 2003 beschlossen (REK 2003).

Damit waren die organisatorischen (interkommunale Kooperation), finanziellen (§ 4 des Verwaltungsabkommens) und konzeptionellen Grundlagen (Nutzungskonzepte, REK) für die Entwicklung des Lausitzer Seenlandes geschaffen. Folgerichtig kam es Mitte der 2000er Jahre zur Umsetzung der ersten Projekte. Ein Meilenstein bei der Vernetzung der Seen war 2003 die Fertigstellung des ersten Kanals. 2012 waren vier von 13 Kanälen fertiggestellt und sieben im Bau (LMBV 2012). An drei neuen Seen gibt es bereits Bootsanlegestellen, Badestrände und Sportangebote. Radfahrer und Skater nutzen schon seit vielen Jahren die Rundwege, die die Bergbausanie rer um jeden größeren See angelegt haben.

Die regional stark vernetzte IBA Fürst-Pückler-Land (2000–2010), die das Seenland auch als Standort für ihr 2004 eröffnetes Besucher- und Informationszentrum wählte (IBA 2010b: 56), gab wichtige Impulse für das Lausitzer Seenland, sowohl für dessen Gesamtkonzeption als auch für einzelne Vorhaben. Zu letzteren zählen mehrere Projekte zum Wohnen am und auf dem Wasser und eine beeindruckende „Landmarke“, einem stählerne Aussichtsturm, der den Blick über Teile des Seenlandes ermöglicht. Die IBA wurde – ohne eigene Investitionsmittel – vor allem dadurch wirksam, dass sie vor einem internationalen Hintergrund die Ideenfindung und die Projektentwicklung vorangetrieben und so die technische Sanierungsarbeit „veredelt“ sowie den Imagewandel der Region befördert hat (MIL 2011: 8). Entsprechend empfehlen die von der IBA entwickelten 10 Thesen zum erfolgreichen Umgang mit Landschaften nach dem Bergbau u. a., eine neue regionale Identität zu stiften, den Wandel zu inszenieren, Kreativität und Innovation zuzulassen und Bilder als „Augenöffner und Transportmittel von Zukunftsvorstellungen“ zu erzeugen (IBA 2010a: 190 f.).

Die Kommunen haben ihre Kooperationsstrukturen schrittweise konsolidiert. Alle Seenland-Kommunen auf brandenburgischer Seite haben sich 2009 zum Zweckverband „Lausitzer Seenland Brandenburg“ zusammengeschlossen. Die sächsischen Kommunen sind diesem Beispiel 2010 gefolgt und haben den Zweckverband „Lausitzer Seenland Sachsen“ gebildet. Ebenfalls in 2010 wurde die länderübergreifende AG der Zweckverbände durch ein gemeinsames Koordinierungsbüro der Länder Sachsen und Brandenburg für das Lausitzer Seenland ergänzt. Die Leiterin hatte sich schon als Landrätin für das Lausitzer Seenland engagiert.

Mit dem Entstehen neuer touristischer Attraktionen gewann das Tourismus-Marketing im Seenland an Bedeutung. Im Jahr 2002 wurde der „Tourismusverein Lausitzer Seenland“ in Brandenburg und 2004 die „Touristische Gebietsgemeinschaft Lausitzer Seenland“ in Sachsen gegründet. Zudem wurden erste Schritte unternommen, um die bis dahin redundanten Marketingstrukturen besser zu koordinieren. Beide kommunale Gesellschaften kümmerten sich bisher gemeinsam mit privaten Anbietern um die Produktentwicklung im Seenland. 2012 sind sie zum Tourismusverband Lausitzer Seenland e. V. fusioniert und bieten seitdem Leistungen „aus einer Hand“ für das gesamte Gebiet an (Tourismusverband Lausitzer Seenland e. V. 2012).

Mit der Erreichung der Zielwasserstände in den ersten Seen, der Fertigstellung mehrerer schiffbarer Kanäle und der Umsetzung erster privater touristischer Projekte nimmt die Entwicklung einer Tourismus-Destination langsam Fahrt auf. Die Arbeit der LMBV zielt zunehmend darauf ab, in den Seen eine gute Wasserqualität herzustellen. Auf der Regionalkonferenz im Lausitzer Seenland 2010 wurde konstatiert, dass nunmehr der Aufbau einer Tourismusregion beginne. Ungeachtet der positiven Koordinationsergebnisse verlief der regionale Entwicklungsprozess nicht konfliktfrei. Beispielsweise hat aus kommunaler Perspektive die LMBV zu wenig über ihre Planungen informiert, während die LMBV darauf hinweist, dass die Kommunen sich zu spät auf Sanierungswünsche festgelegt hätten (Interviewaussagen). Bei der zeitlichen Reihenfolge der Flutung der Seen mit Fremdwasser gab es Streitpunkte unter den Kommunen; schließlich scheiterte ein länderübergreifender Teilregionalplan, dessen Aufstellung 2002 zwischen den angrenzenden Planungsverbänden in Brandenburg und Sachsen vereinbart worden war.

## 4 Diskussion der empirischen Ergebnisse

Insgesamt betrachtet, und ohne ein umfassendes Urteil zum Lausitzer Seenland fällen zu wollen, ist festzustellen, dass über zwei Jahrzehnte hinweg auf mehreren Ebenen eine umfangreiche und qualitativ hochwertige Koordination von Braunkohlesanierung auf der einen und Wirtschafts- bzw. Tourismusedwicklung auf der anderen Seite entstanden ist. Im Mittelpunkt stand dabei der extreme Strukturwandel von der vormals intensiven bergbaulich-industriellen zu einer touristisch geprägten Nutzung, die die Chancen der Bergbaufolgelandschaft mit einer großen Zahl neuer Seen gezielt in Wert setzt. Dies lässt sich sowohl anhand feststellbarer Koordinierungsprozesse und -strukturen (policy process) als auch durch abgestimmte Konzepte und Pläne (policy output) sowie viele realisierte Maßnahmen (policy outcome) belegen. Die empirischen Ergebnisse lassen sich mithilfe des erläuterten theoretischen Ansatzes im Hinblick auf die Faktoren der Koordination interpretieren. Zunächst wird die Ebene von Bund und Ländern, dann die regionale Ebene betrachtet.

### 4.1 Bund und Länder

Ausgangspunkt der Betrachtung ist die schwierige Lage der ostdeutschen Braunkohlegebiete nach der deutschen Wiedervereinigung, die insbesondere wegen des großen ökologischen Sanierungsbedarfs und der hohen Arbeitslosigkeit durch einen drängenden umweltpolitischen und wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf gekennzeichnet waren. Auf der Ebene von Bund und Ländern gab es zur Lösung der Probleme und zur Nutzung der Potenziale der Koordination von Politiken aufgrund der involvierten Verteilungsprobleme eine nicht unbedingt günstige Akteurkonstellation. Diese war insbesondere durch die Frage geprägt, welchen Umfang die Braunkohlesanierung haben soll (wovon auch der potenzielle Impuls für die Regionalentwicklung abhängt) und wer die Kosten dafür trägt. Sowohl innerhalb der Bundesregierung als auch zwischen Bundesregierung und betroffenen Ländern gab es dazu grundlegende Konflikte. Letztlich reichten aber die gegenseitige Abhängigkeit und der direkte rechtliche und der öffentliche Handlungsdruck, um die Akteure zu einem Kompromiss zu bringen, der sich in den mehrjährigen Verwaltungsabkommen niederschlug. Diese regelten den institutionellen Rahmen der Sanierung im Hinblick auf die Finanzierung durch Bund und Länder im Verhältnis 75 zu 25. Während für die Verhandlungen zwischen Bund und Ländern zu den Verwaltungsabkommen keine besonderen institutionellen Vorkehrungen getroffen wurden, schuf man jedoch für eine möglichst reibungslose Koordination in der Umsetzung der Abkommen den Steuerungs- und Budgetausschuss als organisatorische Basis.

Neben der Einigung über den gemeinsamen Finanzrahmen für die Sanierung hinaus war für die Koordination von Sanierung und Tourismusedwicklung entscheidend, dass der Bund bzw. das BMF „einsah“ (Interviewaussage), im Verwaltungsabkommen auch die wirtschaftliche Entwicklung der Regionen zu berücksichtigen. Ursprünglich war die Vorstellung vorherrschend, dass Sanierung und darauf aufbauende wirtschaftliche Entwicklung keiner großen Koordination bedürfe, was im Bereich der Reindustrialisierung durchaus zutreffen mag. Mit der aufkommenden, von den Ländern eingebrachten und von der LMBV unterstützten Idee, Bergbaufolgelandschaften für Erholung und Tourismus zu nutzen, stieg der Koordinationsbedarf drastisch. Bund und Länder reagierten mit dem neuen § 4 des Verwaltungsabkommens, der ansatzweise ab 1998 und dann systematisch ab 2003 die Verknüpfung von Sanierung und den von den Ländern finanzierten infrastrukturellen Maßnahmen in der Projektträgerschaft der LMBV, also günstigerweise in einer Hand, vorsah. Hilfreich war dafür der Einfluss des BMWi, das zuständig ist für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, aus der viele touristische Infrastrukturmaßnahmen im Seenland finanziert werden konnten.

Der Einfluss des BMWi ist ein Beispiel für die Rolle, die Wissen – hier generell zu Maßnahmen der Regional- und Tourismusentwicklung und den Finanzierungsmöglichkeiten – in den Verhandlungen spielte. Dabei hat beim Wechsel von Verantwortlichkeiten im BMWi auch der Zufall mitgewirkt. Inwieweit letztlich Einsicht oder Macht in den Entscheidungen mit Relevanz für die Koordination von Sanierung und Entwicklung entscheidend war, ist schwer zu sagen. Jedenfalls hat Macht sicher insofern eine Rolle gespielt, als die Länder sich strategisch zusammenschlossen, um gegenüber dem starken und finanzkräftigen Bund ihre Interessen an der Regionalentwicklung besser vertreten zu können. Letztlich führte dies zumindest zu einem größeren Budget für die Sanierung und zu größeren Handlungsspielräumen für die Inwertsetzung der Sanierung durch die Tourismusentwicklung. Es ist aber durchaus anzunehmen, dass die Akzeptanz des Umfangs der Sanierung sowie der Koppelung von Sanierung und Entwicklung auch eine gewisse Einsicht und Änderung der Ziele der Akteure – insbesondere beim BMF – zum Ausdruck bringt. Insgesamt dürfte es somit angemessen sein, das Zustandekommen und die spätere Anpassung der Verwaltungsabkommen als Prozess eines zumindest ansatzweisen komplexen Lernens zu verstehen. Von Bismarck (2004: 16), Leiter der Geschäftsstelle des StuBA, spricht vom Wandel von Visionen, von „Erkenntnis“ und „Entdeckung“. Trotz dieser Lernprozesse dürften die Verhandlungen auf der Ebene von Bund und Ländern insgesamt eher dem Typ des distributiven Bargainings zuzuordnen sein.

## 4.2 Regionale Ebene

Auf der regionalen Ebene ging es unter Nutzung des institutionellen Rahmens darum, räumlich-konkrete und koordinierte Konzepte zur Lösung der schwerwiegenden ökologischen und wirtschaftlichen Probleme zu entwerfen und umzusetzen. Im Gegensatz zur Ebene von Bund und Ländern gab es in der Region eine für die Koordination insgesamt eher förderliche Akteurkonstellation. Zwar war es keine günstige Ausgangslage, dass das Seengebiet zu zwei Bundesländern gehört, die auch noch parteipolitisch unterschiedlich geführt sind. Brandenburg und Sachsen fanden nicht leicht zusammen, wie zum Beispiel die Tatsache zeigt, dass sich Sachsen nicht direkt an der IBA beteiligte. Letztlich dürften jedoch neben dem immensen Handlungsdruck die potenziellen Synergieeffekte koordinierten Handelns entscheidend gewesen sein, die Schwelle der Transaktionskosten zu überwinden und etwa mit der gemeinsamen Seearbeitsgruppe die entscheidenden Grundlagen für das Lausitzer Seenland zu schaffen.

Wenn auch im Einzelnen Differenzen auftraten, hatten in beiden Ländern alle drei unmittelbar auf der regionalen Ebene involvierten Akteure – nicht zuletzt aufgrund mangelnder Alternativen – ein großes gemeinsames Interesse an der Entwicklung des Lausitzer Seenlands. Die LMBV hat als Sanierer die Aufgabe, die sanierten Flächen zu verwerten, was eine entsprechende Flächennachfrage voraussetzt. Die Länder haben das Ziel, im Sinne einer ausgeglichenen Landesentwicklung Krisenregionen zu vermeiden. Schließlich liegt es im Interesse der Kommunen, ihren Bürgern Arbeitsplätze, Einkommen und gute Umweltbedingungen zu sichern. Zugleich boten die Verwaltungsabkommen, waren sie erst einmal abgeschlossen, eine gute Finanzausstattung für Maßnahmen.

Für das Verhältnis zwischen den Kommunen wirkte es entlastend, dass die Kosten der Sanierung von Bund und Ländern getragen wurden. Keine der Kommunen musste etwas abgeben; die Frage war vielmehr: Wie wird das „Geschenk“ in Form von Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen zum Nutzen aller eingesetzt? Förderlich für die interkommunale Zusammenarbeit war außer dem hohen Problemdruck die Länderpolitik, die die Kooperation der Kommunen zur Voraussetzung für Investitionen in die Infrastruktur machte.

Es waren sehr komplexe, räumlich-konkrete Problemlösungen auf der Basis großer potenzieller sektoraler und regionaler Synergien zu finden, die einen sehr großen Input von Ideen und Wissen erforderten. Ergebnis waren umfangreiche Konzepte und Pläne, die durch Investitionen umgesetzt wurden bzw. werden. Wie die relativ geringe Konflikthaf­ tigkeit nahe legt, hat Macht kaum eine Rolle gespielt; in der interkommunalen Kooperation waren die (geringen) Machtpotenziale ohnehin relativ gleich verteilt. Insofern lassen sich die Verhandlungen auf der regionalen Ebene tendenziell dem Typ der Problemlösung zuordnen – sektoral zwischen LMBV und Kommunen/Land sowie regional zwischen den Kommunen. Von besonderem Interesse ist, dass sich auf der regionalen Ebene die Ziele der Akteure wandelten, wesentlich stärker noch als auf der Ebene von Bund und Ländern. Daher ist hier sehr deutlich von einem komplexen Lernen auszugehen, bei dem auch Versuch und Irrtum eine Rolle spielten. Dies ist vertiefend im Hinblick auf die sektorale und die räumliche Dimension zu betrachten.

#### 4.2.1 Sektorale Dimension: Von der Reindustrialisierung zum Tourismus

Das Gebiet des heutigen Lausitzer Seenlands war über einen langen Zeitraum durch Braunkohletagebau, Kohleverstromung und Veredelungsindustrie geprägt. Nach der Wende mit ihren extremen politisch-administrativen und wirtschaftlichen Umwälzungen und dem Niedergang der Braunkohleförderung stand das Ziel der Reindustrialisierung im Vordergrund. Es entsprach dem, was die Menschen gewohnt waren und wünschten. Tourismus und insbesondere wasserorientierter Tourismus war außerhalb des Vorstellungsvermögens der meisten Akteure (Interviewaussage) – insofern war der Weg zur heutigen Situation weit und voraussetzungsvoll. Erste Ideen mit Bezug zu wasserorientierter Erholung und Tourismus existierten schon zu DDR-Zeiten, wurden von einzelnen Kreativen aufgegriffen und weiterentwickelt. Hier verweist insbesondere das Engagement des Architekten für die IBA Ilse-Park darauf, dass auch auf der regionalen Ebene der Zufall eine gewisse Rolle spielte. Zunächst übte die Idee des Karl-May-Lands eine starke Faszination aus, die viele Arbeitsplätze versprach und sich vor allem auf die bereits verfügbaren Landflächen bezog. Erst nach deren Scheitern bekam die Vorstellung von einem Seenland größere Aufmerksamkeit; der Zweckverband, der ursprünglich für die Koordination des Karl-May-Lands gegründet worden war, nahm die Idee auf und führte sie weiter.

Neben dem Problemdruck waren dafür zwei Dinge förderlich. Zum einen wurde Ende der 1990er Jahre klar, dass die Strategie der Reindustrialisierung an Grenzen stieß. Zum anderen wurde der wasserorientierte Tourismus aufgrund der fortschreitenden Sanierung und der steigenden Wasserspiegel langsam für viele Akteure vorstellbar (Interviewaussagen). Der IBA Fürst-Pückler-Land und der LMBV kam eine große Bedeutung zu. Mit Ideen und Wissen über strategisches Handeln und Projekte sowie mit attraktiven Bildern und Begriffen gelang es, die Vorstellungskraft zu fördern und bei den regionalen Akteuren Vertrauen in den Nutzen von koordinierten Lösungen herzustellen (vgl. IBA 2010a: 193). Die „Mondlandschaft“, die man nicht betreten durfte, wurde nun als Potenzial interpretiert. Im Zeitverlauf erkannten somit die kommunalen und anderen Akteure die Chancen einer Verknüpfung von Sanierung und Tourismus und änderten bzw. erweiterten entsprechend ihre Ziele: Zur bescheidenen Reindustrialisierung kam die Tourismusentwicklung. Wenn sich auch die Bevölkerung noch nicht ganz mit der touristischen Entwicklung in der Region identifiziert (Interviewaussage), wird der Tourismus doch konsequent gefördert.

Generell kann im Hinblick auf die sektorale Koordination gesagt werden, dass zum einen die kommunalen Akteure der Wirtschaftspolitik zu der Einschätzung kamen, dass die Umweltpolitik, bzw. hier Umweltsanierung, im eigenen Interesse sein kann, und dies in ihrer Politik berücksichtigt haben, um daraus im Sinne der Tourismusförderung einen sy-

nergetischen wirtschaftspolitischen Nutzen zu ziehen. Zum anderen kamen die Akteure der Umweltpolitik zur Einschätzung, dass ihre Aktivitäten positiv im Interesse der Wirtschaftspolitik wirken können, und haben dies in ihrem Vorgehen berücksichtigt, um den positiven Effekt auf die wirtschaftlichen Ziele synergetisch zu verstärken.

Über die Länder und die LMBV wurde diese Entwicklung in die Verhandlungen um die Verwaltungsabkommen eingebracht, was die Intensivierung der Verknüpfung von Sanierung und Tourismusförderung ermöglichte. Einige hilfreiche institutionelle Koordinationsmechanismen wurden durch Bund und Länder vorgegeben, insbesondere der StuBA mit den regionalen Sanierungsbeiräten und die in die Regionalplanung integrierte Sanierungsplanung. Damit wurden viele Akteure involviert. Darüber hinaus gab es bilaterale Kontakte zwischen den Kommunen und der LMBV. Durch ihr Interesse am Verkauf der sanierten Flächen wurde der Sanierer LMBV zeitweise sogar zu einem Motor der Entwicklung des Seenlands. Sie drängte die Kommunen, sich stärker mit der Nachnutzung der Flächen zu beschäftigen, damit eine entsprechende Ausrichtung der Sanierung und Wiedernutzbarmachung erfolgen konnte.

Insgesamt scheint die sektorale Koordination neben dem großen Problemdruck und mangelnden Alternativen sowohl sehr stark von Ideen und zunehmendem Wissen als auch vom Wandel von Werten und Zielen getrieben worden zu sein. Bei keinem Akteur sieht man diese Veränderung so deutlich wie bei der LMBV, die im Laufe der Zeit ihr Selbstverständnis völlig änderte: Sie wurde vom ingenieurtechnischen Bergbausanierer zum „Seenmacher“ (LMBV 2011). Insofern bietet die regionale Ebene durch diese sektorale Umorientierung ein sehr gutes Beispiel für umfangreiches komplexes Lernen. Wenn auch etwa die Kommunen die LMBV durchaus als machtvoll empfunden haben mögen, spielte Macht zur Durchsetzung eigener Interessen für das Gesamtergebnis keine große Rolle. Zum einen gab es eine große Überlappung der Ziele, zum anderen war die Zusammenarbeit freiwillig, und zumindest prinzipiell war die Möglichkeit gegeben, die Kooperation einzustellen.

#### **4.2.2 Räumliche Dimension: Vom Kirchturmdenken zur interkommunalen Kooperation**

Am Anfang, also nach der Wende mit ihren extremen politisch-administrativen und wirtschaftlichen Umwälzungen, standen die individuellen Ziele der Kommunen im Vordergrund, was auch im Bereich des Tourismus zutrifft: Die Kommunen konzentrierten sich auf eigene Konzepte und Planungen, überörtliche Strategien spielten keine Rolle. Im Laufe der Zeit entstand bei den Kommunen und anderen Akteuren jedoch die Überzeugung, dass eine erfolgreiche Tourismusentwicklung an den entstehenden Seen nur mit einem abgestimmten Gesamtprodukt, also einem stimmigen und vielfältigen regionalen touristischen Angebot, wettbewerbsfähig ist. Dadurch ergab sich bei den Kommunen eine gravierende Umorientierung in territorialer Hinsicht: vom „Kirchturmdenken“ zur interkommunalen Kooperation, wobei hier die überörtlich orientierte IBA und die Länder viel Überzeugungsarbeit geleistet haben. Auch das gescheiterte Karl-May-Land war ein wichtiger Impuls und blieb über den ursprünglich dafür gegründeten Zweckverband wirksam. Schließlich wurde das Ziel der kommunalen Entwicklung um die regionale Perspektive ergänzt.

Bei der Erstellung etwa des Regionalen Handlungs- und Entwicklungskonzepts Lausitzer Seenland floss das Wissen aller Beteiligten ein. Im regionalen Zusammenwirken gelang eine geschickte Zuweisung verschiedener Funktionen zu den einzelnen Seen, und weitere, kreative Lösungen wurden erarbeitet. Darauf, dass Macht in der interkommunalen

Kooperation eine signifikante Rolle gespielt hätte, fanden sich keine Hinweise. Die Kommunen nutzten die vorgegebenen Abstimmungswege wie etwa die in die Regionalplanung integrierte Sanierungsplanung. Entsprechend der neuen inhaltlichen Idee und der Einsicht in die Notwendigkeit interkommunaler Kooperation bauten die Kommunen den institutionellen Rahmen bzw. die Organisation der Zusammenarbeit zur Erleichterung und Intensivierung der Koordination schrittweise aus.

Für die touristische Entwicklung entstand eine Vielzahl von hilfreichen Zweckverbänden; im Falle des Zweckverbands Elstertal konnte man auf die institutionelle Struktur eines gescheiterten Projekts zurückgreifen. Nach und nach schlossen sich die Verbände in Brandenburg und Sachsen immer weiter zusammen. Darüber hinaus wurde ein länderübergreifendes Koordinationsbüro eingerichtet. Im Bereich des Tourismusmarketing ist der gleiche Prozess zu beobachten. Das regionale Entwicklungskonzept wurde gemeinsam erarbeitet und in mehreren Regionalkonferenzen diskutiert.

Ob diese grundlegende Umorientierung im Sinne eines komplexen Lernens auch eine Änderung der gerade zwischen Kommunen bedeutenden Interaktionsorientierung im Sinne einer abnehmenden Wettbewerbsorientierung beinhaltet, ist dabei schwer zu sagen. Immerhin sehen kommunale Vertreter wie Vetter (2012: 58) das kooperative Zusammenwirken als Erfolgsrezept. Es wird auch herausgestellt, dass bereits ein Regionalbewusstsein entstanden sei (Interviewaussage).

## 5 Fazit

Der vorliegende Beitrag reflektiert die sektorale Koordination von Umweltsanierung und Tourismusentwicklung im politisch-administrativen Mehrebenensystem am regionalen Beispiel des Lausitzer Seenlands, das ausgehend vom Niedergang des Bergbaus und größten Umweltbelastungen einen extremen Strukturwandel zur Tourismusregion anstrebt. Theoretische Basis ist ein erweiterter und spezifizierter akteurzentrierter Institutionalismus (Scharpf 2000; Schmidt 2008), bei dem die Aspekte Wissen, Macht und Ziele hervorgehoben werden. Die Koordination durch Verhandlungen steht im Vordergrund.

Die Koordination im Zusammenhang mit dem Lausitzer Seenland lässt sich insbesondere auf der regionalen Ebene als ein langer, vielschichtiger Prozess komplexen Lernens einer Vielzahl beteiligter Akteure verstehen, bei dem sich kognitive und normative Orientierungen grundlegend änderten. Es wuchs schrittweise die Erkenntnis, dass sich die entstehende Seenlandschaft durch die Abstimmung von Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen gut zu einer überregional ausstrahlenden Tourismusdestination verwandeln lässt. Der Weg war dabei keineswegs gradlinig, sondern auch von Versuch und Irrtum sowie Zufällen geprägt. Zu unterscheiden ist zum einen die Ebene von Bund und Ländern, auf der die Rahmenbedingungen für Sanierung und Tourismusentwicklung festgelegt werden, und zum andern die regionale Ebene, wo räumlich-konkrete Konzepte und Projekte zu entwickeln und umzusetzen sind.

Auf der Bund-Länder-Ebene, auf der die ostdeutschen Braunkohleländer kooperierten, um gegenüber dem Bund eine größere Verhandlungsmacht zu haben, gab es einen prägenden Konflikt um die Finanzierung der Sanierungsmaßnahmen. Die Verhandlungen lassen sich deshalb tendenziell dem Typ des distributiven Bargainings zuordnen. Aufgrund eines wachsenden Verständnisses für das Potenzial der Verknüpfung von Sanierung und Tourismusentwicklung und des großen Handlungsdrucks kam es allerdings nicht zu einer Blockade, sondern zu einem Kompromiss, der eine umfangreiche Sanierung der Hinterlassenschaften der Braunkohleförderung nach einem festgelegten Finanzierungsschlüssel erlaubte. Zudem wurde schrittweise die effiziente operative Verknüpfung von Sanierung

und Tourismusentwicklung durch eine neue Maßnahmen- und Finanzierungsregelung sowie die Zuständigkeit des Sanierungsunternehmens LMBV für Sanierung und Umsetzung von Infrastrukturmaßnahmen ermöglicht.

Die Koordination bzw. Zusammenarbeit auf der regionalen Ebene, auf der insbesondere die Kommunen, aber auch die Länder Brandenburg und Sachsen (hier etwa übergreifend in einer Seearbeitsgruppe) sowie die LMBV als Sanierungsunternehmen tätig sind, ist durch sich stark überschneidende Interessen geprägt. In dieser relativ konfliktarmen Akteurkonstellation kommen die Verhandlungen dem Typus „Problemlösen“ sehr nahe. In sektoraler Hinsicht musste allerdings der Tourismus von den wirtschaftspolitischen Akteuren erst als eine die Industrie ergänzende Entwicklungsoption erkannt und akzeptiert werden. Dies war nicht einfach, da nach der Historie des Bergbaus ein wasserorientierter Tourismus zunächst die Vorstellungskraft überschritt. Da auf der Seite des Sanierers LMBV ein Interesse an der Vermarktung der sanierten Flächen bestand und die Tourismusentwicklung als die beste reale Möglichkeit gesehen wurde, die großen Flächen zu nutzen, gab es für die Ausrichtung der Sanierung auf den Tourismus und die gemeinsame Entwicklung von Konzepten einen direkten Anreiz.

Ist aus sektoraler Sicht also eine grundsätzliche Umorientierung der Akteure von der Reindustrialisierung zum ergänzenden Tourismus festzustellen, so gibt es in räumlicher Sicht auch eine Umorientierung der Kommunen vom Kirchturmdenken zur regionalen Kooperation. Hilfreich dafür war, dass die Sanierungs- und Infrastrukturmaßnahmen von Bund und Ländern finanziert wurden und letztere durch ihre Förderpolitik einen Anreiz zur interkommunalen Kooperation gaben. Von besonderer Bedeutung ist jedoch, dass die Kommunen einen langfristigen Weg beschritten, bei dem drei Entwicklungen in einer Wechselbeziehung stehen: die zunehmende Konkretisierung des Konzepts eines vielfältigen und abgestimmten regionalen touristischen Angebots, die wachsende Überzeugung für das Konzept und der Aufbau von Koordinierungsstrukturen, wie z. B. von Zweckverbänden. Hier hatte die IBA Fürst-Pückler-Land als Ideen- und Impulsgeber einen großen Einfluss.

Das sicherlich interessanteste Ergebnis der Untersuchung ist, dass die Koordination von Braunkohlesanierung und Tourismusentwicklung auf regionaler Ebene bei überwiegend gleichgerichteten Interessen sehr stark von Ideen sowie inhaltlichen Such- und Lernprozessen geprägt ist. Wenn auch viele politische Koordinationsprozesse stärker von Konflikten und Blockaden, also von der Ausübung von Macht geprägt sind, sollte generell bei der Erforschung von Koordinationsprozessen dem Aspekt des kognitiven und normativen Lernens und dessen Voraussetzungen eine größere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Dies gilt insbesondere für die Lösung von mit Unsicherheit behafteten langfristigen Koordinationsproblemen.

## Danksagung

Die Autoren danken den Gesprächspartnern, die in unterschiedlicher Weise mit der Entwicklung des Lausitzer Seenlands verbunden waren und sind, für ihre wertvolle Unterstützung. Im Rahmen des ARL-Arbeitskreises haben vor allem Christian Diller, Nicolai Dose und Friedemann Tetsch wichtige Anregungen gegeben. Schließlich sind wir dem anonymen Gutachter für förderliche Hinweise zu Dank verpflichtet.

## Literatur

- Aberle, G. (1986): Notwendigkeiten und Möglichkeiten einer verbesserten Koordination von Verkehrspolitik und Raumordnung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Gestaltung künftiger Raumstrukturen durch veränderte Verkehrskonzepte. Hannover, 33-44. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 164.
- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1998): Interkommunale und regionale Kooperation – Variablen ihrer Funktionsfähigkeit. Hannover. = Arbeitsmaterial der ARL 244.
- Baars, B. A.; Baum, K. B.; Fiedler, J. (1976): Politik und Koordinierung. Göttingen.
- Bandelow, N. C. (2009): Politisches Lernen: Begriffe und Ansätze im Vergleich. In: Schubert, K.; Bandelow, N. C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0. München, 313-341.
- Benz, A. (2007): Multilevel Governance. In: Benz, A.; Lütz, S.; Schimank, U.; Simonis, G. (Hrsg.): Handbuch Governance – Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden, 297-310.
- Benz, A.; Dose, N. (2010): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden.
- Benz, A.; Fürst, D. (2002): Policy learning in regional networks. In: European Urban and Regional Studies 9 (1), 21-35.
- von Bismarck, F. (2004): Programm der Braunkohlesanierung: Weichenstellung für Regionen? In: Zeitschrift für Angewandte Umweltforschung 2007 (Sonderheft 14), 12-19.
- BLG – Bund-Länder-Geschäftsstelle für die Braunkohlesanierung (Hrsg.) (2012): 20 Jahre Verwaltungsabkommen Braunkohlesanierung. Gesichter und Geschichten der Braunkohlesanierung. Berlin.
- Diller, C. (2002): Zwischen Netzwerk und Institution. Eine Bilanz regionaler Kooperationen in Deutschland. Opladen.
- Feiock, R. C. (2007): Rational choice and regional governance. In: Journal of Urban Affairs 29 (1), 47-63.
- Freyer, W. (2006): Tourismus. Einführung in die Fremdenverkehrsökonomie. München.
- Fürst, D. (2002): Schwierigkeiten der fachübergreifenden Koordination. In: Brand, K.-W. (Hrsg.): Politik der Nachhaltigkeit. Voraussetzungen, Probleme, Chancen – eine kritische Diskussion. Berlin, 179-191.
- Fürst, D. (2003): Steuerung auf regionaler Ebene versus Regional Governance. In: Informationen zur Raumentwicklung 2003 (8/9), 441-450.
- Heidecke, H. (2012): Ohne Titel. In: BLG – Bund-Länder-Geschäftsstelle für die Braunkohlesanierung (Hrsg.): 20 Jahre Verwaltungsabkommen Braunkohlesanierung. Gesichter und Geschichten der Braunkohlesanierung. Berlin, 50-52.
- Heidenfelder, R.; Schneider, K., (2005): Wassertouristische Potenziale in der Lausitz zwischen IBA Fürst-Pückler-Land, Seenverbund und "Erlebniswelt". In: Berkner, A.; Thieme, T. (Hrsg.): Braunkohlenplanung, Bergbaufolgelandschaften, Wasserhaushaltssanierung. Analysen und Fallbeispiele aus dem Rheinischen, Mitteldeutschen und Lausitzer Revier. Hannover, 125-133. = Arbeitsmaterial der ARL 323.
- IBA – Internationale Bauausstellung (IBA) Fürst-Pückler-Land 2000–2010 (Hrsg.) (2010a): Bergbaufolge-Landschaft, Konferenzdokumentation – Post-mining landscape, conference documentation. Berlin.
- IBA – Internationale Bauausstellung (IBA) Fürst-Pückler-Land 2000–2010 (Hrsg.) (2010b): Neue Landschaft Lausitz/ New landscape Lusatia. Katalog 2010/Catalogue 2010. Berlin.
- Jordan A. J.; Lenschow, A. (2008): Innovation in environmental policy? Integrating the environment for sustainability. Cheltenham.
- Joswig, W. (2002): Grube Ilse. See, Park, Stadt. Zu neuen Ufern im Fürst-Pückler-Land. Bad Liebenwerda.

- Kadler, A. (2002): Nutzungskonzepte für Bergbaufolgelandschaften. Planungsaufgaben und Einsatz von Geographischen Informationssystemen. In: Standort – Zeitschrift für Angewandte Geographie 29 (2), 70-75.
- Karl, H.; Klemmer, P. (1995): Koordinationsprobleme von Regional- und Umweltpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. In: RWI-Mitteilungen 46 (1), 47-68.
- Kauffmann, A.; Rosenfeld, M. T. W. (2010): Ausbau der kommunalen Tourismus-Infrastruktur in Sachsen: Positive Effekte in Urlaubsorten mit Tradition, Chancen für Newcomer sind begrenzt. In: Wirtschaft im Wandel 16 (10), 475-483.
- Lausitz-Initiative (2001): Vereinbarung zur Herstellung der schiffbaren Seenverbindungen innerhalb der Lausitzer Seenkette. Dresden, Berlin, Potsdam.
- Lintz, G. (2009): Umweltpolitikintegration als ein Analyseansatz für die ökologische Regionalentwicklung. = GeoScape Supplement 4, Vol. 4, Suppl., 187-197.
- LMBV – Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbau-Verwaltungsgesellschaft mbH (Hrsg.) (2008): Impulse für die Regionalentwicklung in Sachsen. Tätigkeitsbericht §4-Maßnahmen im Freistaat Sachsen im Verwaltungsabkommen Braunkohlesanierung 2003–2008. Senftenberg.
- LMBV – Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbau-Verwaltungsgesellschaft mbH (Hrsg.) (2011): Die Seenmacher haben 2011 nur gebremst geflutet – Vorläufige Hochrechnungen zu den LMBV-Flutungsergebnissen.  
<http://www.lmbv.de/index.php/pressemitteilung/items/1647.html> (24.05.2013).
- LMBV – Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbau-Verwaltungsgesellschaft mbH (Hrsg.) (2012): Landschaften im Wandel. Lausitzer Seenland.  
[http://www.lmbv.de/E20332EA-E78B-4AF2-9F52-6F3B13355FA9/FinalDownload/DownloadId-60F759DDC1F6FC04FB084C4FB3FE41D8/E20332EA-E78B-4AF2-9F52-6F3B13355FA9/tl\\_files/LMBV/Publikationen/Publikationen%20Lausitz/Allgemein%20L/LMBV\\_Brosch\\_Lausitzer\\_Seenland\\_20120619\\_web.pdf](http://www.lmbv.de/E20332EA-E78B-4AF2-9F52-6F3B13355FA9/FinalDownload/DownloadId-60F759DDC1F6FC04FB084C4FB3FE41D8/E20332EA-E78B-4AF2-9F52-6F3B13355FA9/tl_files/LMBV/Publikationen/Publikationen%20Lausitz/Allgemein%20L/LMBV_Brosch_Lausitzer_Seenland_20120619_web.pdf) (22.07.2014).
- MIL – Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft des Landes Brandenburg (Hrsg.) (2011): Die Internationale Bauausstellung (IBA) Fürst-Pückler-Land 2000-2010. [http://www.mil.brandenburg.de/sixcms/media.php/4055/MILAktuell\\_1\\_2011\\_web.pdf](http://www.mil.brandenburg.de/sixcms/media.php/4055/MILAktuell_1_2011_web.pdf) (03.4.2013).
- Müller-Michaelis, W. (1993): Die Altlastensanierung im ostdeutschen Braunkohletagebau. In: Wasser und Boden – Zeitschrift für Wasser- und Abfallwirtschaft 45 (2), 80-83.
- Nilsson, M. (2005): Learning, frames, and environmental policy integration: the case of the Swedish energy policy. In: Environment and Planning C: Government and Policy 23 (2), 207-226.
- Ohne Autor (1996): Bericht zum Workshop Internationale Bauausstellung (IBA) "Fürst-Pückler-Land" in der Niederlausitz am 17.10.1996 in der Fachhochschule Lausitz in Senftenberg. Senftenberg, unveröffentlicht.
- Regionaler Planungsverband Oberlausitz-Niederschlesien (2003): Braunkohlenplan als Sanierungsrahmenplan für den stillgelegten Tagebau Spreetal. Bautzen.
- REK (2003): Regionales Entwicklungs- und Handlungskonzept Lausitzer Seenland. Prognos AG, Reppel & Lorenz GmbH im Auftrag des Zweckverbandes Elstertal. Berlin.
- Roesler, K.; Stürmer, W. (1975): Koordinierung in der Raumordnungspolitik. Göttingen.
- Scharpf, F. W. (2000): Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen.
- Schmidt, V. (2008): Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse. In: Annual Review of Political Science 11, 303-326.
- Schneider, H. K. (1967): Plankoordinierung in der Regionalpolitik. In: Schneider, E. (Hrsg.): Rationale Wirtschaftspolitik und Planung in der Wirtschaft heute. Berlin, 239-301.
- Scholich, D.; Müller, P. (Hrsg.) (2010): Planungen für den Raum zwischen Integration und Fragmentierung. Frankfurt a. M.

- Tourismusverband Lausitzer Seenland e. V. (2012): Vermarktung des Lausitzer Seenlandes ab sofort aus einer Hand. Tourismusverband Lausitzer Seenland e. V. gegründet.  
[http://www.lausitzerseenland.de/de/presse/aktuelle-pressemitteilungen/artikel-gruendung-tourismusverband\\_lausitzer\\_seenland.html](http://www.lausitzerseenland.de/de/presse/aktuelle-pressemitteilungen/artikel-gruendung-tourismusverband_lausitzer_seenland.html) (22.07.2014).
- UBA – Umweltbundesamt (Hrsg.) (1994): Ökologischer Sanierungs- und Entwicklungsplan Niederlausitz. Grundlagen-Analysen-Empfehlungen. Band 1. Berlin. = UBA-Texte 1/94.
- Vetter, M. (2012): Ohne Titel. In: BLG – Bund-Länder-Geschäftsstelle für die Braunkohlesanierung (Hrsg.): 20 Jahre Verwaltungsabkommen Braunkohlesanierung. Gesichter und Geschichten der Braunkohlesanierung. Berlin, 56-59.
- Vieregge, R. (1994): Grußwort des Bundesumweltministers. In: Treuhandanstalt (Hrsg.): 2. Symposium Braunkohlebergbau und Wasserwirtschaft in Mitteldeutschland und in der Lausitz, Berlin 27. Januar 1994, Veranstaltungsdokumentation. Berlin, 7-15.
- Wiegandt, C.-C. (1994): Ökologische Regionalkonzepte. Eine mögliche Entwicklungsstrategie für die neuen Länder? In: Informationen zur Raumentwicklung (4/1994), 287-302.

## Autoren

Nach seiner Zeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Stadt- und Regionalökonomie an der Universität Trier, aus der die Promotion zum Thema „Grundlagen der Koordination von Umweltpolitik, regionaler Wirtschaftspolitik und Raumplanung“ hervorging, wechselte **Gerd Lintz** 1995 an das Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung in Dresden. Sein heutiges fachliches Spektrum als Projektleiter umfasst vor allem Environmental Urban and Regional Governance, Environmental Policy Integration, Landscape Governance, interkommunale Kooperation und Ansätze der umweltorientierten Entwicklung von altindustrialisierten Regionen. Gerd Lintz ist Initiator des Regional Studies Research Networks „Governing the Sustainability Transition“.

**Peter Wirth** promovierte 1988 im Fach Geographie an der Pädagogischen Hochschule in Dresden zu Landnutzungsproblemen. Nachdem er Erfahrungen in der Landesverwaltung gesammelt hatte, wechselte er 1992 in das Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung in Dresden. Dort ist er stellvertretender Leiter des Forschungsschwerpunkts „Wandel und Management von Landschaften“ und hat eine Vielzahl von nationalen und internationalen Forschungsprojekten geleitet. Seine bevorzugten Forschungsgebiete sind Regionalentwicklung, Regional Governance, Post-Mining Regions und Landschafts-Management. International stehen Mittel- und Osteuropa, insbesondere Russland, sowie Ostasien im Vordergrund.

## **Gemeinsame Empfehlungen des Arbeitskreises „Koordination raumwirksamer Politik“**

### **Gliederung**

- 1 Vertikalen Koordinationsbedarf durch Kompetenz- und Aufgabenzuweisung gering halten!
- 2 Interdependenz zwischen Gebietskörperschaften angemessen berücksichtigen!
- 3 Politikinterdependenz raumwirksamer Politiken nicht ignorieren!
- 4 Koordination durch Politik herbeiführen!
- 5 Koordinationsversagen vermeiden!
- 6 Koordination für Lernprozesse öffnen!

### **Vorbemerkung**

Der Arbeitskreis hat sich mit Koordinationsproblemen im Rahmen der Struktur- und Raumentwicklungspolitik sowie verschiedener Fachpolitiken und mit dem angemessenen Umgang mit Interdependenz auf sektoraler und regionaler Ebene auseinandergesetzt. Dabei hat sich gezeigt, dass über alle Besonderheiten der Einzelfälle hinweg, eine Reihe von Gemeinsamkeiten beobachtbar sind, die sich insbesondere auf den erfolgreichen Umgang mit Politikinterdependenzen beziehen. Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden sechs Anliegen formuliert, die von den Mitgliedern des Arbeitskreises als wichtige Bausteine für eine erfolgreiche, d. h. wohlfahrts- und effizienzfördernde Koordination, betrachtet werden.

### **1 Vertikalen Koordinationsbedarf durch Kompetenz- und Aufgabenzuweisung gering halten!**

Eine sinnvolle Aufgabenzuweisung und -verteilung kann den Abstimmungsbedarf zwischen verschiedenen Hierarchieebenen gering halten und Koordinationskosten vermeiden, ohne dass Ineffizienzen damit verbunden sind. Orientiert sich der Zuschnitt der Aufgabenkonzentration möglichst kongruent zur räumlichen Reichweite des Nutzens, werden öffentliche Güter, die eine große territoriale Reichweite besitzen, zentral und solche mit einer regionalen oder lokalen Reichweite dezentral angeboten. Diese Kongruenz sorgt zum einen für eine klare und nach außen erkennbare Zuordnung von Aufgaben, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten. Dies ist zudem Voraussetzung dafür, dass öffentliche Güter effizient bereitgestellt werden, indem der Gesamtnutzen, die Gesamtkosten und die relevanten Zahlungsbereitschaften berücksichtigt werden können. Dieser Aufgabenzuschnitt sorgt dafür, dass sich die relevanten Effekte auf die lokale, regionale, nationale und internationale Ebene konzentrieren und zwischen ihnen Interdependenz (= Spillover) vermieden wird. Leider verändern sich in der EU auf vielen Feldern die Aufgabenzuschnitte in eine Richtung, die auf der europäischen Ebene zunehmend Verantwortung und Kompetenz für national und regional öffentliche Güter zentralisiert und die dezentrale Ebene nur mit dem Aufgabenvollzug betraut. Dies schränkt Vielfalt und Dynamik in Europa ein, ruft bei Präferenzunterschieden zwischen EU und Mitgliedstaat Frustration hervor und schafft unnötige Komplexität sowie vermeidbare Koordinationskosten. Eine

stärkere Orientierung an der räumlichen Ausdehnung von Kosten und Nutzen einer Politik und dem Subsidiaritätsprinzip würde einerseits bei wichtigen Politiken wie der Kohäsions- und Agrarpolitik Kompetenzen nach unten verlagern, während andererseits etwa in der Biodiversitäts- und Klimapolitik Zentralisierung wünschenswert wäre. Somit besteht in beiden Richtungen akuter Handlungsbedarf.

## **2 Interdependenz zwischen Gebietskörperschaften angemessen berücksichtigen!**

Spillover zwischen Gebietskörperschaften einer Ebene beruhen darauf, dass Nutzen und Kosten von Politik nicht exakt an den Grenzen der jeweiligen Gebietskörperschaft enden. Die geographische Abgrenzung ist insofern nicht perfekt. So schützen etwa die Auen der Oberanlieger die Unteranlieger von Flüssen vor Hochwasser. Soll folglich der Nettotonnen von Retentionsräumen zutreffend abgeschätzt werden, ist Koordination zwischen ihnen notwendig. Diese Spillover könnten internalisiert werden, indem alle betroffenen Körperschaften fusionieren. Dies ist allerdings in der Regel nicht sinnvoll, da es sich um „Nebenwirkungen“ mit unterschiedlichen Charakteristika und verschiedenen geographischen Reichweiten handelt. Je nachdem, welche Interdependenz vorliegt, ist über die angemessene Internalisierung zu entscheiden. Somit wird Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften nicht gänzlich aufgehoben, sondern begrenzt bzw. unter modifizierten institutionellen Regeln geführt. Dabei geht es letztlich darum, einen Rahmen zu finden, der entsprechend der Idee der perfekten Kartierung auch bei den „Nebenwirkungen“ für die Kongruenz von Kosten und Nutzen sorgt. Sind beispielsweise mit der Gewerbeansiedlung in Kommune A externe Effekte in B (z. B. durch wachsendes Verkehrsaufkommen, Umweltbelastungen etc.) verbunden, ist nicht-koordiniertes Handeln der beiden Kommunen auf diesem Feld nicht effizient. Deshalb sind von der Politik entweder auf kommunaler (regionaler) oder auf übergeordneter Ebene Bedingungen dafür zu schaffen, dass relevante Nebenwirkungen (Externalitäten) etwa durch finanzielle Anreize (Kompensation von B oder Beteiligung von B an den Vorteilen der Ansiedlung) das Entscheidungskalkül der beteiligten Akteure dahingehend verschiebt, dass sämtliche Vor- und Nachteile berücksichtigt werden. Dies gilt gleichfalls für die räumliche Verteilung von Mitteln im Rahmen der nationalen und europäischen Kohäsions- und regionalen Strukturpolitik.

## **3 Politikinterdependenz raumwirksamer Politiken nicht ignorieren!**

Auch Kosten und Nutzen von Fachpolitik enden nicht an den Grenzen eines Ressorts. Das Ressortprinzip sorgt dafür, dass vor dem Hintergrund von Verbundeffekten Aufgaben gebündelt und durch Aufgabenteilung Spezialisierungs- und Kostenvorteile mobilisiert werden. Zudem sorgt es dafür, dass eine klare und nach außen erkennbare Zuordnung von Aufgaben, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten existiert. Ein perfekter Ressortzuschnitt kann in der Praxis ebenso wie perfekte Kartierung nicht erreicht werden, d. h. es kommt zu „Nebenwirkungen“, die sektorübergreifenden Abstimmungsbedarf hervorrufen. Gründe dafür sind:

- Zielinterdependenzen: Ziele, die durch politisches und administratives Handeln realisiert werden sollen, sind häufig nicht unabhängig voneinander. Wirtschaftswachstum befördert etwa die Beschäftigung und erweitert den Spielraum für Umverteilung. Die regionale Wirtschaftsförderung beeinflusst das Wachstum einer Region. Vom Typus der angesiedelten und gegründeten Unternehmen geht jedoch auch ein wichtiger Einfluss auf die lokale Umweltqualität aus. Eine rationale Politik sollte diese ein- oder wechselseitigen „Nebenwirkungen“ berücksichtigen, um die gesamtwirtschaftlichen Kosten und den gesamtwirtschaftlichen Nutzen im Auge zu behalten.

- Instrumentinterdependenzen: Auf der Instrumentenebene können ebenfalls ein- und wechselseitige „Nebenwirkungen“ relevant werden. Die Honorierung von externen Leistungen der Landwirtschaft fördert beispielsweise einerseits die Umweltverträglichkeit und verbessert zudem auch die agrarpolitisch gewünschte Einkommensposition landwirtschaftlicher Betriebe.
- Aktionsraumüberschneidung: Politisches und administratives Handeln konzentriert sich auf Räume, die sich überschneiden. So agieren etwa die Agrar- und Regionalpolitik im ländlichen Raum und es kommt aufgrund von räumlicher Nähe zu Interdependenz, die ein abgestimmtes Handeln sinnvoll werden lässt.

Aufgrund der Allgegenwärtigkeit dieser Interdependenzen gehört Koordination zum Alltagsgeschäft der politischen und administrativen Praxis. Sie wird immer wichtiger, weil in einer globalisierten Welt voller Interdependenzen viele Probleme immer vielschichtiger und komplizierter werden. Sie können deswegen nicht mehr von einer Fachpolitik, einem Akteur oder einem Instrument allein gelöst werden. Kooperation und Koordination sind konstitutive Elemente eines zeitgemäßen politischen, planerischen und administrativen Handelns.

Was sind ggf. angemessene Koordinationsmechanismen und -verfahren? Dies hängt sicherlich stark vom Einzelfall ab. In der Literatur wird in Hinblick auf die raumwirksamen Fachpolitiken vorgeschlagen, der Raumordnung und -planung das Privileg einzuräumen, federführend über den Einsatz und die Prioritäten der Fachpolitiken in den Gebietskörperschaften zu entscheiden. Die Erfahrungen zeigen hier allerdings, dass die Akteure und die Fachpolitiken einer solchen Koordination ausweichen, indem sie Informationsasymmetrien und hohe Koordinationskosten für sich ausnutzen. Zudem existieren bei diesem Weg und insbesondere, wenn dabei hierarchische Strukturen implementiert werden sollen, keine Anreize für die Fachpolitik, ihre Autonomie aufzugeben. Deshalb sollte alternativ über angemessene Koordination vor dem Hintergrund der damit verbundenen Kosten und Potenziale entschieden werden. Sieht man von wechselseitig neutralen Beziehungen ab, rufen hinreichend starke positive und negative Interdependenzen Koordinationsbedarf hervor. Negative Interdependenzen können durch die Setzung von Restriktionen für eine Politik transaktionskostenarm berücksichtigt und reduziert werden. So müssen etwa regionale Wirtschaftsförderung und deren private und öffentliche Investitionsförderung Umweltstandards zwingend einhalten. Diese Form negativer Koordination erfordert einen recht geringen weiteren Abstimmungsbedarf und ist trotzdem wirksam.

Demgegenüber rufen hinreichend ausgeprägte positive Interdependenzen Abstimmungsbedarf hervor, bei dem Programme und Interventionen kombiniert und abgestimmt entwickelt und ergriffen werden müssen und Negativkoordination nicht ausreichend ist. Hier bleibt die jeweilige Fachpolitik in der Verantwortung, aber vor der Umsetzung steht ein umfangreicherer Koordinationsprozess. Soweit den Akteuren die wechselseitigen Vorteile der Abstimmung bewusst sind, kann auch von einem Interesse an Kooperation ausgegangen werden. Nichtsdestotrotz setzt Kooperation auch in diesen Fällen die Abkehr von eingespielten Routinen und die Bereitschaft zur Zusammenarbeit voraus. Insofern muss auch in diesen Fällen Politik für Koordinationsanreize sorgen. Dies kann etwa durch die Schaffung von Koordinationsplattformen geschehen. Innerhalb der Regierung ist dies das Kabinett oder die Ministerrunde. Allerdings setzt inhaltliche Abstimmung in der Regel bereits vor der Beratung im Kabinett (und auch danach) eine Koordination zwischen den Fachpolitiken voraus. Zudem müssen für die Verwaltungen solche Plattformen häufig erst geschaffen und installiert werden. Inhaltlich ist das koordinierte Vorgehen von den übergreifenden Zielen in den jeweiligen Gebietskörperschaften abhängig.

## 4 Koordination durch Politik herbeiführen!

Zahlreiche relevante Interdependenzen werden augenblicklich nicht hinreichend koordiniert. Deshalb sind gezielt die Erfolgsbedingungen für eine effektivere Koordinierung zu verbessern. Sie muss sowohl Anreize für Kooperation als auch institutionelle Regelungen schaffen, die das Interesse und die Bereitschaft der Akteure an einer effektiveren Koordinierung erhöhen. Die Politik hat dafür eine Reihe von Ansatzpunkten:

- Erhöhung der Transparenz von Kosten und Nutzen der Koordinierung (Informationsmanagement),
- Finanzielle Kompensation als Anreize setzen, wenn sich aufgrund von Koordination die politikfeldinterne Mittelallokation verändert,
- Setzung klarer und verbindlicher politischer Vorgaben, Restriktionen und Einführung einer Raumwirksamkeitsklausel in Gesetzen und Verordnungen.

Schritte in diese Richtung können den Akteuren bewusst machen, dass gemeinsame Vorteile, sogenannte „win-win-Konstellationen“, durch ein koordiniertes Vorgehen realisiert werden können.

## 5 Koordinationsversagen vermeiden!

Erfolgreiche Koordination ist daran gebunden, dass eine Reihe von Voraussetzungen erfüllt ist:

- Koordination muss anreizkompatibel sein, d. h. sie muss mit den Eigeninteressen der beteiligten Akteure vereinbar sein. Diese Voraussetzung kann nicht durch eine hierarchisch erzwungene höhere Verbindlichkeit von Koordinationsauflagen ersetzt werden, weil diese ansonsten aufgrund von Transaktionskosten (Informationsasymmetrien, Kontroll- und Monitoringkosten etc.) und verbleibenden Entscheidungsspielräumen unterlaufen werden.
- Koordination sollte das Ressortprinzip nicht generell aushebeln, d. h. es kann bei ihr nicht darum gehen, dass aufgrund von Nebenwirkungen die fachpolitischen Prioritäten nicht mehr vorherrschen. Das schließt wiederum nicht aus, dass etwa aufgrund von Koordinationsproblemen, die Ressortzuschnitte überdacht und neu strukturiert werden können.
- Zielüberfrachtung fördert nicht nur Komplexität und führt damit zu fehlender Administrierbarkeit. Zudem wird die Koordination nicht mehr auf die zentral relevanten Interdependenzen konzentriert. Je stärker konkurrierende Ziele und zusätzliche Restriktionen von der Fachpolitik faktisch bindend berücksichtigt werden müssen, wird diese inhaltlich ausgehöhlt und auf eine immer kleiner werdende gemeinsame Schnittmenge von Maßnahmen reduziert, die allen Anliegen (scheinbar) gerecht werden. In vielen Fällen kann die Anbindung an heterogene Ziele nicht durchgesetzt werden und es wird ihnen nur formal Rechnung getragen. Letzteres führt dahin, dass auch die relevanten Interdependenzen nicht mehr bewältigt werden.
- Es muss darauf verzichtet werden, Fachpolitik zunehmend mit konkurrierenden und zusätzlichen Querschnittszielen zu „überziehen“, da die Anreize, sich an solchen Zielen zu orientieren, in einer nach dem Ressortprinzip organisierten Politik fehlen und die Steuerung an der Komplexität scheitert. Vielmehr sollte die wechselseitige Kompatibilität durch „win-win-Strategien“ gefördert werden. Mit ihnen verbinden sich positive Koordinationsanreize. Soweit Zielkonflikte bestehen bleiben, sollten diese

pragmatisch gelöst werden und aufgrund von Transaktionskosten auf wenige Anliegen konzentriert werden, ohne die Priorität der fachpolitischen Hauptziele infrage zu stellen.

- Konzentrieren sich die Akteure auf die Abstimmung raumwirksamer Politik, obwohl die Transaktionskosten eher ein Verzicht auf Koordination nahelegen, führt dies zu mehr Ineffizienz. Sinnvoller wäre es, sich darauf zu konzentrieren, angepasste Koordinationsverfahren zu finden.
- Koordinationsverfahren sollten nicht zu ein- oder wechselseitigen Blockaden von Politik, Verwaltung und Akteuren führen, weil diese Interdependenz gerade nicht bewältigt, sondern nur einseitige Vetomacht schafft.

## 6 Koordination für Lernprozesse öffnen!

Im Koordinationsprozess interagieren verschiedene Akteure und Politiken kooperativ miteinander. Dies setzt nicht nur Bereitschaft und folglich auch Anreize dafür voraus, sondern auch die Möglichkeit des Lernens. Im Verlauf von Informations- und Lernprozessen erfahren die Akteure mehr über die Ziele, Instrumente und Interdependenzen der Beteiligten. Bereits die Stimulierung einfachen Lernens, bei dem auf Basis der jeweiligen Ziele und Paradigmen eine Koordination erreicht wird, wäre ein großer Erfolg bei der Bewältigung von Interdependenz.

Wenn sich zudem Ansätze komplexen Lernens eröffnen, bei denen sich die gemeinsamen Zielsetzungen und Paradigmen anpassen und wandeln, können zum einen auf der regionalen Ebene, auf der sich die räumlich wichtigsten Politikfelder wie Wirtschafts-, Verkehrs-, Wohnungsbau-, Flächen- und Umweltpolitik mit der Landesplanung und -entwicklung abstimmen, Synergieeffekte erkannt und genutzt werden. Zum anderen können „win-win-Strategien“ entwickelt werden, wie Ziele und Instrumenteneinsatz optimal in Hinblick auf Synergien gestaltet werden können. Beispiele dafür finden sich etwa in der sogenannten aktivierenden Sozialpolitik, die insbesondere auch fürentwicklungsschwache Regionen von Bedeutung ist. Diese verabschiedet sich vom Fürsorgeprinzip und von einer Sozialpolitik, die Hilfsbedürftige mit den Grundgütern einer Gesellschaft versorgt. Stattdessen wandelt sich das Paradigma in Richtung auf das Selbsthilfeprinzip, das Hilfsbedürftige in die Lage versetzt, sich selbst mit den Grundgütern zu versorgen. Dies harmonisiert mit den Zielen der regionalen Struktur- und Kohäsionspolitik und stimmt beide Politikfelder in der Förderungentwicklungsschwacher Regionen aufeinander ab. Gravierende Paradigmenwechsel sind allerdings in der Praxis eher selten zu beobachten. Aber es hilft bereits, wenn etwa in der Regionalpolitik versucht wird, lokales „Kirchturmdenken“ durch interregional abgestimmte Strategien zu überwinden.

## Kurzfassung / Abstract

### Koordination raumwirksamer Politik

Die sektorale und räumliche Koordination von Fachpolitiken ist bereits seit Langem Gegenstand disziplinärer und interdisziplinärer Diskussion. Diese hat ihren Ausgangspunkt in der Erkenntnis, dass ausschließlich autonome Fachpolitik bzw. ausschließlich autonomes Handeln politischer Akteure den Interdependenzen zwischen ihnen nicht gerecht wird. Neuere Entwicklungen in der Forschung, gesellschaftlicher Wandel und immer häufiger zu beobachtendes Koordinationsversagen innerhalb von politischen und bürokratischen Mehrebenensystemen Europas und Deutschlands machen eine erneute Diskussion der Koordinationsproblematik notwendig. Dabei sind die einzelnen Beiträge systematisch auf drei Varianten von Koordinationsproblemen ausgerichtet, wobei grundlegend zwischen vertikaler und horizontaler Koordination unterschieden wird. Es zeigt sich, dass über alle Besonderheiten der erörterten Einzelfälle hinweg Gemeinsamkeiten beobachtbar sind, die sich auf den erfolgreichen Umgang mit Politikinterdependenzen beziehen. Vor diesem Hintergrund werden fachübergreifend Empfehlungen formuliert, wie zum einen der Koordinationsbedarf durch geschickte Aufgabenzuweisung im föderalen System möglichst gering gehalten werden kann. Zum anderen werden Wege aufgezeigt, die verbleibenden Abstimmungsbedarf in Hinblick auf die raumwirksamen Politiken in einer Weise berücksichtigen, die im Ergebnis zu einer höheren Effizienz gegenüber einem unkoordinierten Vorgehen führt.

### Schlüsselwörter

Politikinterdependenz – Politikkoordination – horizontale und vertikale Koordination – Koordinationsversagen – Koordinationsmechanismen

### Coordination of Spatial Policy

The cross-sector and spatial coordination of sectoral policies has long been the subject of disciplinary and interdisciplinary discussion. Such discussion has its roots in the recognition that autonomous sectoral policies and the autonomous actions of political agents alone do not do justice to interdependencies between the sectors. Renewed discussion has been rendered necessary by recent research developments, social change and an increase in incidences where coordination between the various political and bureaucratic levels of the European and German system has been seen to fail. The individual papers are systematically organised to consider three variants of coordination problems, whereby a fundamental distinction is made between vertical and horizontal coordination. It can be seen that despite the distinctiveness of the local individual case studies, it is possible to observe commonalities related to the successful tackling of policy interdependencies. Against this background, cross-sectoral recommendations are formulated. On the one hand, these are concerned with reducing the need for coordination to a minimum by the skilful allocation of tasks within the federal system. On the other hand, they indicate ways in which the remaining coordination still necessary between spatially impacting policies can be undertaken so that greater efficiency is achieved than through an uncoordinated approach.

## **Keywords**

Policy interdependency – policy coordination – horizontal and vertical coordination – coordination failure – mechanisms of coordination



ISBN 978-3-88838-077-8  
(PDF-Version)

ISBN 978-3-88838-078-5  
(Print-Version)



9 783888 380785

[www.arl-net.de](http://www.arl-net.de)