

Helmut Karl

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

URN: urn:nbn:de:0156-0778011



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

S. 1 bis 6

Aus:

Helmut Karl (Hrsg.)

Koordination raumwirksamer Politik

Mehr Effizienz und Wirksamkeit von Politik
durch abgestimmte Arbeitsteilung

Forschungsberichte der ARL 4

Hannover 2015

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.¹ 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.²

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.).

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

² 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.³ 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

³ 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.⁴ 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

⁴ 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.