

Gemeinsame Empfehlungen des Arbeitskreises „Koordination raumwirksamer Politik“

URN: urn:nbn:de:0156-0778136



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

S. 238 bis 242

Aus:

Helmut Karl (Hrsg.)

Koordination raumwirksamer Politik

Mehr Effizienz und Wirksamkeit von Politik
durch abgestimmte Arbeitsteilung

Forschungsberichte der ARL 4

Hannover 2015

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 Nettonutzen 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.