

Friedemann Tetsch

Koordinierung in der regionalen Strukturpolitik – Erfahrungen aus der Praxis

URN: urn:nbn:de:0156-0778049



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

S. 50 bis 66

Aus:

Helmut Karl (Hrsg.)

Koordination raumwirksamer Politik

Mehr Effizienz und Wirksamkeit von Politik
durch abgestimmte Arbeitsteilung

Forschungsberichte der ARL 4

Hannover 2015

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 Koordination¹

Unter Koordination wird hier verstanden, dass ein politischer Akteur² 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

¹ 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.

² 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)³

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.

³ 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,⁴
- 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)

⁴ 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.⁵

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

⁵ 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-Koordinierung 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 Koordinierung 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 Koordinierung verbunden sind, müssen ausgewogen sein und sich in Grenzen halten. Erfolgreiche Koordinierung ist ein Prozess des Gebens und Nehmens. Koordinierung 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 Koordinierung 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 Politikbereiche⁶ 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 Entwicklungsunterschiede⁷

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.

⁶ 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.

⁷ 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.⁸ 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.

⁸ 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 Regionen⁹, 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-

⁹ 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 INNO-WATT, 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.¹⁰

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.

¹⁰ 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 (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.