

Diller, Christian

Book Part

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

Provided in Cooperation with:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Diller, Christian (2015) : Koordination in der Regionalplanung: Theoretische Überlegungen, empirische Ergebnisse und Forschungsperspektiven, In: Karl, Helmut (Ed.): Koordination raumwirksamer Politik: Mehr Effizienz und Wirksamkeit von Politik durch abgestimmte Arbeitsteilung, ISBN 978-3-88838-077-8, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, pp. 113-130, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-0778070>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/141954>

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/>

Christian Diller

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

URN: urn:nbn:de:0156-0778070



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

S. 113 bis 130

Aus:

Helmut Karl (Hrsg.)

Koordination raumwirksamer Politik

Mehr Effizienz und Wirksamkeit von Politik
durch abgestimmte Arbeitsteilung

Forschungsberichte der ARL 4

Hannover 2015

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 Regionalplanung¹. 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

¹ 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).

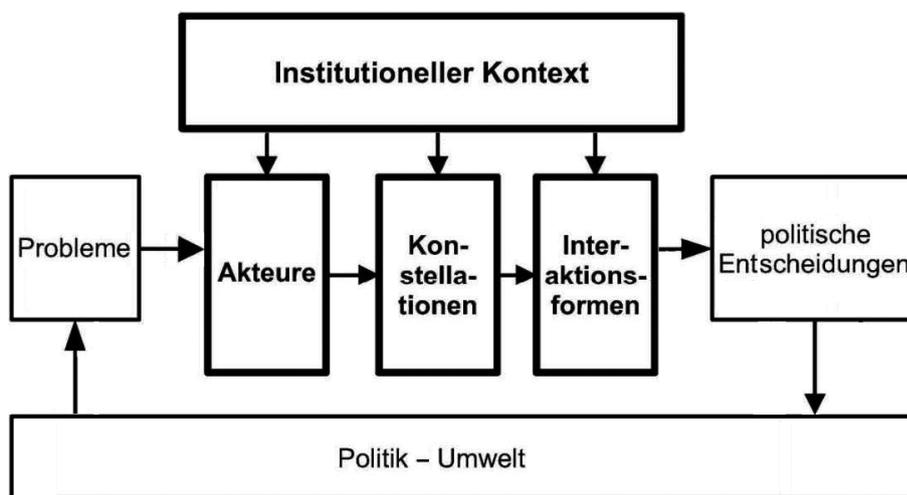
Je besser die Regionalplanung in regionale Netzwerke eingebunden ist, desto besser kann sie diese Koordinationsfunktionen ausüben.

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.² 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.

² 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 Ziehkind 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.; Albrech, 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 (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 (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 (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 (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 (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 (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 (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 (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 (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.