

Koordination und Führung in der Regionalplanung

Dietrich Fürst

Eingegangen: 18. Dezember 2013 / Angenommen: 27. August 2014 / Online publiziert: 17. Oktober 2014
© Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2014

Zusammenfassung Ziel des Beitrags ist es, Koordinationsfunktionen in der Regionalplanung mit den Diskussionen um „Regional Governance“ und Führung zu verbinden. Koordination ähnelt einem Kollektivgut, das einen allgemeinen Nutzen, aber individuell zu tragende Kosten erzeugt. Die Führung einer Organisation hat ähnliche Schwierigkeiten zu meistern, was ihr dadurch gelingt, dass bei den Beteiligten ein Bewusstsein entwickelt wird, in einem Boot zu sitzen und vom Führungserfolg auch individuelle Vorteile ableiten zu können. Anders als Führer in Organisationen müssen Planer jedoch die *Governance*-Arrangements erst schaffen, damit sich die Beteiligten zu einer Koordinationsgemeinschaft zusammenfinden, die gemeinsam die Regionalentwicklung vorantreibt. Auch ist ihre Führungsaufgabe schwieriger, weil sie nicht über die Einflussressourcen einer Unternehmensführung verfügen. Welche Möglichkeiten es dennoch gibt, wird im Beitrag kurz skizziert.

Schlüsselwörter Koordination · Führung · Governance · Macht · Institutionelle Restriktionen · Steuerung

Coordination and Leadership in Spatial Planning

Abstract The article intends to link up the discussion on coordination in spatial planning to the on-going discussions on governance and leadership. Coordination has traits of a collective good which provides benefits at large

but shifts the burden on individual actors. Leadership in organizations has to master similar difficulties but succeeds by developing among the stake-holders a common mindset of being in the same boat and profiting individually of a successful leadership. But in contrast to leaders in organizations, planners have first to establish the necessary governance arrangements in order to mould stakeholders into a coordinating community interested in collectively fostering the development of the region. Also the tasks of leadership are more difficult because planners do not dispose of the power resources of an organizational leadership. The aim of this paper is to explain why planners could mobilize their poor power resources more effectively.

Keywords Coordination · Leadership · Governance · Power · Institutional constraints · Steering

1 Fragestellung und Themenabgrenzung

Koordination ist in Zeiten wachsender Interdependenzen und hochgradig fragmentierter Politik- und Verwaltungsstrukturen eine zentrale Aufgabe der Politikgestaltung. In komplexen pluralistischen Gesellschaften mit einer Vielzahl von Handlungsträgern wird Koordination immer häufiger mit „Selbststeuerung von Kollektiven“, „intrinsischer Steuerung“ durch die Mitglieder der Gesellschaft und Selbstorganisation verbunden. Nicht zufällig hat die *Governance*-Diskussion in den letzten Jahren Fahrt aufgenommen, wobei sich *Governance*-Prozesse auf Kollektive von Akteuren beziehen, die gemeinsam Probleme lösen und sich dafür eigene Regeln und Verfahren schaffen müssen (vgl. Fürst 2010b).

Koordination ist ein Kerngeschäft der Regionalplanung, und zwar sowohl im Prozess der Planung als auch im Pro-

Prof. Dr. D. Fürst (✉)
Westermannweg 35,
30419 Hannover, Deutschland
E-Mail: dietrich.fuerst@t-online.de

zess der Planumsetzung. Gleichwohl wird die Leistung der Planer als hinter der kollektiven Selbststeuerung zurücktretend wahrgenommen. Zwar macht Planung üblicherweise im Arbeitsumfang der Planer nur ein Viertel bis ein Drittel der Arbeitszeit aus, aber Koordinationsarbeit ist faktisch Führung, wofür dem Planer noch immer ein großes Gewicht zukommt. Und diese ‚Führung‘ ist auch dann erforderlich, wenn sich Planer in der Planverwirklichung mit Projekt- oder Maßnahmenträgern über die Optimierung von Projekten (aus planerischer Perspektive) zu unterhalten haben.

Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich auf die regionale Ebene (ein oder mehrere Kreise), die „horizontale Koordination“ (Koordination auf gleicher hierarchischer Ebene), auf Akteure, die überwiegend Kommunen, staatliche Behörden, Verbände, aber auch Private sind und schließlich auf die Erstellung eines Raumordnungsplanes oder dessen Verwirklichung (Fürst/Rudolph/Zimmermann 2003: 17 ff.). Natürlich ist die Regionalplanung auch in vertikale Koordination eingebunden – einerseits zum Land (Landesplanung), andererseits zu den Kommunen (Flächennutzungsplanung). Aber diese Koordination hat sich in der Praxis häufig als weniger problematisch erwiesen, weil es ein wirkungsvolles Regelsystem gibt, wie sich im ‚Gegenstromverfahren‘ die Pläne aufeinander zu beziehen haben. Gleichwohl ist auch die vertikale Koordination bei horizontaler Koordination mitzudenken, weil sich daraus Kontextstrukturen ergeben können, welche die horizontale Koordination erleichtern, beispielsweise über parametrische Steuerung, bei der die obere Ebene quantifizierte Zielvorgaben vorgibt, die auf regionaler Ebene erreicht werden müssen (vgl. Fürst 2003b), oder über die Erteilung von Handlungsaufträgen, beispielsweise bei der Planung von Windenergieanlagen oder beim Hochwasserschutz (vgl. Diller 2014). Zudem ist die vertikale Koordination nicht frei von Konflikten, wenn die regionale Ebene Entscheidungen gegen die Kommunen oder gegen die Landesplanung durchsetzen will oder wenn sich Betreiber von Großprojekten direkt an die Landesebene wenden. Aber von politisch aufgeladenen Konflikten abgesehen, funktioniert die vertikale Koordination weniger politisch und stärker administrativ als die horizontale.

Diese nähere Bestimmung dessen, was hier behandelt wird, ist deshalb erforderlich, weil Koordinationsprozesse sehr unterschiedlich verlaufen, je nachdem, mit welchem Problem wir es zu tun haben (z. B. konstruktives Problemlösen oder Bearbeitung von Verteilungsfragen), wie die Akteurskonstellation aussieht (bezogen auf Machtstrukturen, Interessenstrukturen, Verteilung von akteursspezifischen Handlungspotenzialen) und welcher Institutionenrahmen gilt (Regeln, Verfahren, Normen, Organisationsstrukturen etc.) (vgl. Fürst 2010a). Darüber hinaus hängen Koordinationsprozesse auch wesentlich davon ab, welche Rahmen-

bedingungen zu berücksichtigen sind, z. B. übergeordnete politische Vorgaben, wirtschaftliche Notlagen, politische Konfliktlagen, Verengung der Handlungsmöglichkeiten durch Zeit- und Finanzdruck.¹

2 Logik der Koordination

Koordination bedeutet, Akteure, deren Handeln sachlich, räumlich oder zeitlich in Beziehung zueinander steht, so aufeinander abzustimmen, dass ein Mehrwert entsteht. Dieser Mehrwert kann in der Vermeidung von Kosten liegen (z. B. Doppelarbeit, negative externe Effekte) oder er kann sich darin ausdrücken, dass das Vorhaben oder der Plan durch gemeinsames Handeln in der Funktion aufgewertet wird respektive die Ergebnisse eine höhere Qualität erreichen. Allerdings ist es leichter, Kosten zu reduzieren, weil es dabei nicht darauf ankommt, dass die Handelnden aktiv kooperieren. Die „negative Koordination“, bei der jeder nur darauf achtet, dass das Vorhaben oder der Plan die eigene Sphäre nicht negativ berührt, würde dabei meist genügen. Ein Mehrwert hinsichtlich der Verbesserung des Vorhabens oder des Plans würde dagegen voraussetzen, dass die Akteure zusammenarbeiten, was mit „positiver Koordination“ bezeichnet wird (Scharpf 1993a).

Koordination hat Kollektivguteigenschaften: Der Nutzen ist weitgehend diffus, kommt allen respektive einer größeren Gemeinschaft zugute, während die Kosten dieser Aktivität konkret sind und individuell unterschiedlich anfallen. Koordination kann mit erheblichen Verteilungslasten verbunden sein, wenn die planerische Ordnungsfunktion verlangt, dass einige Akteure *property rights* aufgeben müssen: Je intensiver sich Akteure koordinieren, um so mehr geben sie Autonomie auf, um so mehr müssen sie sich in ihrem Handeln ‚fremdbestimmen‘ lassen. Die Kosten („Transaktionskosten“) werden aufmerksam registriert, aber die mit Koordination verbundenen Vorteile von den Beteiligten häufig nicht gesehen.

Koordination unterscheidet sich von Kooperation durch die Aufgabe, Interdependenzen von Akteuren problemorientiert zu gemeinsamem Handeln auszurichten. Kooperation verlangt aktive Beiträge der Akteure zum Gelingen eines gemeinsamen Vorhabens oder Planes.

Um die Koordination zwischen Organisationen und Behörden zu vereinfachen, gibt es Verfahrens- und Organisationsregelungen wie beispielsweise Mitzeichnungspflichten, gesetzlich geregelte Anhörungs- und Beteiligungsverfahren, Auskunftspflichten, Pflichten von

¹ Diese Systematik von Koordinationssituationen in Abhängigkeit von Problemlage, Akteurskonstellation, Handlungspotenzialen und Institutionenrahmen geht auf das Konzept des „akteurzentrierten Institutionalismus“ von Fritz W. Scharpf zurück (Scharpf 2000: 73 ff.; vgl. Diller 2013).

Vorhaben- und Planträgern, die Wirkungen ihrer Pläne und Maßnahmen abzuschätzen und offenzulegen. Ferner existieren Anforderungen an Fachplanungen, Beiträge zur Raumplanung zu liefern (in Nordrhein-Westfalen) oder sich an der Raumplanung zu beteiligen (z. B. in Bayern). Aber sie sichern lediglich Informationsflüsse. Auch die üblichen Organisationsstrukturen für Koordinationsleistungen, z. B. interbehördliche Arbeitskreise oder *task forces*, können zwar die Transaktionskosten der Koordination mindern, helfen aber nicht gegen strukturelle Macht- und Einfluss-schwächen der Planung (vgl. Fürst 2010a: 233).

Es verwundert dann nicht, dass Koordinationsbemühungen der Planer häufig in negativer Koordination stecken bleiben. Das gilt um so mehr, weil sich in wachsendem Maße – vor allem in der Umweltpolitik – neue raumbezogene Fachplanungen entwickeln, die zudem zeitlich schlecht mit der Raumplanung abgeglichen sind, so dass lediglich noch deren Ergebnisse eingebracht werden, nicht aber konstruktiv mit der Raumplanung kooperiert wird (vgl. Köck 2013: 849 bezogen auf Umweltqualitätspläne²).

Ein wesentliches Problem liegt darin, dass in Fachbehörden und Kommunen zunächst in Eigeninteressen, eigenen Interessensphären gedacht wird und jeder Eingriff von außen, auch den durch Koordination, als Autonomieverlust oder gar Machtverlust empfunden wird. Infolgedessen neigen sie dazu, Koordinationsbedarfe mit geringen Kosten abzudecken. Politik und Verwaltung operieren strukturell bedingt nach dem „principle of least effort“ (Zipf 1949). Die scheinbar niedrigsten politischen Kosten (nicht unbedingt auch die niedrigsten materiellen Kosten) entstehen bei „negativer Koordination“. Hier werden betroffene Akteure und Interessenträger von einem Vorhaben in Kenntnis gesetzt und erhalten die Möglichkeit, innerhalb einer vorgegebenen Frist ihre Bedenken und Anregungen einzubringen. Negative Koordination hat jedoch den Nachteil, dass die Betroffenen häufig mit Maximalforderungen reagieren, wenn sie das Vorhaben generell als Eingriff in ihre Interessensphäre betrachten und nur nach mühsamem Verhandeln zum Einlenken unter Kompromissbildung bereit sind. Negative Koordination kann im Ergebnis besonders hohe politische Kosten erzeugen, auch deshalb, weil sich die Konsensbildung auf bilaterale Verhandlungen reduziert, die häufig zu Nullsummenspielen eskalieren, wenn keine der Parteien nachzugeben bereit ist (z. B. institutionelle Eigeninteressen wahren muss). In der Planung sind bilaterale Verhandlungen zudem oft misslich, weil der Planer wenig anzubieten hat – ihm bleibt dann häufig nicht viel mehr als nachzugeben, sofern er dazu einen legitimen Spielraum hat.

Will der Planer mehr erreichen und in Richtung einer „positiven Koordination“ gehen, so hat er einen sehr viel mühsameren Weg vor sich: Koordination versteht sich nicht von selbst. Die beteiligten Akteure müssen zunächst ihre Interdependenzen erkennen und sich eingestehen, dass gemeinsames Handeln einen Mehrwert erbringen kann. Der Mehrwert bleibt aber zunächst abstrakt, jedenfalls ist er für die einzelnen Akteure kaum greifbar. Die Akteure müssen deshalb die Notwendigkeit erkennen können, dass Sich-Abstimmen für alle Vorteile bringt. Das bedeutet auch, dass sich der Einzelne bewusst werden muss, welche Vorteile das gelungene gemeinsame Handeln für die eigene Interessensphäre haben kann. Schließlich muss ein Aushandlungsprozess eingeleitet werden, um die Positionen anzunähern und Interessen auszugleichen. Dieser Prozess kann – wenn er sehr konflikthaltig ist – ein Mediationsverfahren einschließen.

Für die Praxis der Koordination kommt es nicht darauf an, einzelne Strategien auszuwählen und sie zu perfektionieren, sondern diese im Kontext der Interaktionen mit den Adressaten situationsgerecht zu nutzen. Das setzt Erfahrung voraus, eine gute Selbstkenntnis, um sich nicht falsch zu verhalten,³ aber auch Übung im Umgang mit Gruppen – mit deren Gruppendynamik, deren Ansprüchen an Führung und deren latenten Störfaktoren. Gute Gruppenführung verlangt nicht nur einen sachlichen, auf Zielerreichung ausgerichteten Führungsstil, sondern auch die Unterstützung der Gruppenkohäsion, bei der sich alle in der Gruppe gleichwertig fühlen und ihre Beiträge ungehindert einbringen können, aber auch die Rücksichtnahme auf individuelle Persönlichkeiten. Denn Verhandeln läuft über Persönlichkeiten. Sind diese verstimmt oder in emotionaler Gegnerschaft zur Führung, kann Verhandlung scheitern.

Gute Koordinatoren haben ‚Frühwarnsysteme‘, die ihnen relativ früh signalisieren, wo Verstimmungen, Verärgerungen, Widerstände zu erwarten oder bereits aufgetreten sind, die besser im Vorfeld von Verhandlungen auszuräumen sind. Dazu gehört auch, Vetospieler rechtzeitig einzubinden, die im konkreten Problemfeld vorherrschenden Machtstrukturen richtig einzuschätzen (und notfalls ihre Vertreter für sich zu gewinnen).

² Luftqualitätsplanung, Lärminderungsplanung, Flussgebietsbewirtschaftungsplanung und Ähnliches.

³ Führungsverhalten hängt auch von Persönlichkeitstypen ab. Leistungsorientierte Personen neigen eher dazu, forsch auf Ergebnisse hinzuarbeiten, harmoniebedürftige Persönlichkeiten interessieren sich mehr für das Wohl der Gruppe etc. Die unterschiedlichen Persönlichkeiten wirken sich auf die Verhandlungs- und Führungsstile aus – ob sie stärker konfrontativ oder diskursiv sind, ob sie stärker leistungs- oder gruppenbezogen sind, ob sie direktiv-autoritativ oder kooperativ-integrativ sind. Allerdings wird der Begriff der Führungsstile sehr unterschiedlich verwendet, häufig in Verbindung mit Führungsstrategien (z. B. Stroebe 2003).

3 Voraussetzungen der Koordination

Koordination, die als „positive Koordination“ verstanden werden soll, verlangt teilweise Voraussetzungen, die im Prozess der Koordination erst noch geschaffen werden müssen. Voraussetzung in diesem Sinne ist erstens die Bereitschaft aller Beteiligten, das der Koordination zugrunde liegende Thema als gemeinsames anzuerkennen, das heißt, sich die Aufgabe zu eigen zu machen (*problem ownership* zu übernehmen) und die Koordination aktiv mitzutragen. Das bedeutet, dass man eine gemeinsame Einschätzung der Situation braucht, eine gemeinsame Einschätzung dessen, wohin man will, und eine gemeinsame Bewertung der Ausgangs- sowie Zielsituation. Zweitens müssen im Koordinationsprozess engstirnige Eigeninteressen zugunsten der gemeinsamen Interessen zurückgestellt werden – es kommt auf die ‚wohlverstandenen Eigeninteressen‘ an. Das heißt, dass zwischen den Akteuren ein hohes Maß an Solidarität entstehen muss. Das gemeinsame Ziel muss als so wichtig empfunden werden, dass dahinter Individualinteressen zurückstehen müssen, und es muss eine Art Belohnungssystem geben, um die Kooperation vorteilhaft werden zu lassen. Drittens ist das Ergebnis als bindend anzuerkennen. Das hat zur Konsequenz, dass alle Beteiligten auch die Risiken mittragen, die mit der Verwirklichung des gemeinsamen Vorhabens verbunden sind. Aus der Gemeinsamkeit kann der Einzelne nur noch aussteigen, wenn er sich getäuscht fühlt oder wenn erkennbar ist, dass das Vorhaben im Vollzug anders umgesetzt wird als von den Beteiligten erwartet. Aber auch das verlangt, dass über die Zielsituation und das umzusetzende Vorhaben relativ hohe Klarheit besteht.

Eine bindende Entscheidung am Schluss der Koordinationsbemühungen ist keine Selbstverständlichkeit, denn die Beteiligten an dem Verfahren sind nicht immer diejenigen, welche die Entscheidung autorisieren können. Häufig sind die Teilnehmer der Koordinationsprozesse nur Abgesandte einer Organisation und müssen das Placet ihrer Organisation einholen. Dort kann es zu erneuten Koordinationsprozessen kommen, wenn innerhalb der Organisation unterschiedliche Interessen virulent sind.

Koordination ist folglich aufwendig und zudem nicht frei von nicht-intendierten Effekten, die einen möglichen Koordinationserfolg in Frage stellen können: Koordination kann – wie alle Beteiligungsverfahren – zu Ergebnissen nahe dem Status quo führen, weil es nicht gelingt, progressivere Lösungen mit Verteilungskonflikten durchzustehen (Prinzip der Gleichverteilung). Kooperative Koordinationsgremien tendieren zu kollektiver Unverantwortlichkeit, weil kein Akteur allein für die Ergebnisse verantwortlich gemacht werden kann. Koordinierte Ergebnisse sind zudem korrekturresistent: eine mühsam gefundene Lösung lässt sich später schlecht wieder aufbrechen. Diese, für alle Formen der außerparlamentarischen informellen Kooperation typischen

Gefahren (vgl. Fürst 2012), lassen sich teilweise eingrenzen, wenn auch sogenannte Gegeneliten einbezogen werden – im Falle der Regionalplanung beispielsweise Vertreter der Kammern oder größerer Wirtschaftsbetriebe.

4 Management der Koordination

Koordinationsmanagement ist eine Führungsaufgabe, wenn Führung definiert wird als „process of influencing others to understand and agree about what needs to be done and how to do it, and the process of facilitating individual and collective efforts to accomplish shared objectives“ (Yukl 2013: 23). Der Koordinator hat also wie eine Führungsfigur eine dreiteilige Aufgabe zu bewältigen: sachlich zielorientiert zu führen, gruppenbezogen die Einzelakteure zu einem Team zusammenzuschweißen (gemeinsame Ziele, Gruppenidentität etc.) und die Außenkontakte so zu pflegen, dass die Gruppenarbeit unterstützt wird. Die Hauptaufgabe besteht darin, ein Maximum an Gemeinsamkeiten unter den Stakeholdern zu identifizieren und die Akteure für das Kollektivgut „Regionalentwicklung“ zu öffnen.

Koordinations-„Manager“ neigen dazu, bilaterale Verhandlungssituationen zunächst zu vermeiden und sich auf multilaterale Verhandlungen zu konzentrieren, indem sie „Runde Tische“ einberufen. Denn bilaterale Verhandlungen lassen sich nur dort wirkungsvoll nutzen, wo die Teilnehmer Tauschmasse haben. Da diese dem Raumplaner weitgehend fehlt, hat er bessere Chancen, über die Mobilisierung von Mehrheiten Einfluss zu gewinnen. Auch wenn sich in Runden Tischen die negative Koordination weiter fortsetzt, haben multilaterale Verhandlungen den Vorteil, dass Vetopositionen geschwächt werden können respektive eine Vetoposition als plumpe Verweigerungshaltung erscheint. Runde Tische führen häufig zudem dazu, dass unter den Beteiligten Lernprozesse stattfinden, weil der Austausch der Argumente auch Positionen verändern lassen kann.⁴ Führen multilaterale Gespräche nicht zum Ziel, sind ergänzende bilaterale Verhandlungen notwendig – allerdings mit dann deutlich geschwächter Position dessen, der sie anstrebt – beispielsweise der Planer.

Je mehr Regionalplaner auch Prozesse der regionalen Entwicklung anvisieren, umso mehr benötigen sie die „positive Koordination“. Eine große Schwierigkeit liegt darin, die Akteure überhaupt erst an den Runden Tisch zu bekommen sowie ihre aktive Mitwirkung zu gewinnen.

⁴Positionen sind Einstellungen, konkrete Wünsche und Absichten, während Interessen die dahinterstehenden Motive und Bedürfnisse bezeichnen. Positionen sind verhandelbar, weil sie sich auf konkrete Objekte beziehen, Interessen dagegen kaum, weil sie mit der Identität eines Akteurs eng verbunden sind.

5 Koordination als „Team Leadership“?

Im Koordinationsprozess kommt es folglich immer noch wesentlich auf das Verhalten desjenigen an, der diese Prozesse managt. Das ist praktisch eine Führungsfunktion, die zunächst aber noch nicht Führung eines Teams sein muss. Die beteiligten Akteure sind individuelle Interessenträger, die – wenn es zu positiver Koordination kommen soll – zu einem Team erst noch zusammenwachsen müssen. Das ist prinzipiell möglich, wenn auch der Aufwand über Kommunikation, Vertrauensbildung, Herausarbeiten gemeinsamer Ziele und Wertvorstellungen, gemeinsame Erfolgserlebnisse und Ähnliches erheblich sein wird. Denn anders als Teams in einer Organisation, die institutionell bedingt gemeinsame Ziele und Interessen verfolgen und wo unterschiedliche Führungsfunktionen immer mehr zwischen den Mitgliedern aufgeteilt werden (*shared leadership*)⁵, müssen die Akteure, die ihr Verhalten aufeinander abstimmen und dabei Vorgaben der Regionalplanung berücksichtigen sollen, geführt werden.

Koordinationsgruppen sind deshalb nicht ohne Weiteres mit Teams gleichzusetzen. Aber Koordinationsgruppen können sich zu Teams verdichten. Damit ändert sich auch die Führungsrolle: Sie ähnelt dann immer mehr dem, was in der Literatur mit „transformationaler Führung“ oder gar „systemischer Führung“ bezeichnet wird:⁶ Führung wird nicht mehr *top-down* wirkend interpretiert, sondern als Wechselspiel zwischen Führung und Geführten, wobei in den sich selbst steuernden Teams sogar die Führung nicht festliegen muss, sondern zwischen den Teammitgliedern wandern kann, je nachdem, was die Situation bezüglich Fähigkeiten erfordert (Yukl 2013: 258 f.).

Regionalplaner haben es dabei mit höheren Transaktionskosten zu tun als Moderatoren von Teams in Organisationen. Denn anders als dort müssen sie sich kooperationsfreundliche Bedingungen erst schaffen: erstens durch neue *Governance*-Arrangements, welche die Entfaltung von Solidarität, Gemeinschaftsbewusstsein und Interesse an dem übergeordneten regionalen Gemeinwohl möglich machen, und zweitens durch pro-aktive Moderation zur Beeinflussung der Kosten-Nutzen-Einschätzungen der Akteure in Rich-

tung ‚wohlverstandene Eigeninteressen‘, zur Motivierung von mehr Gemeinwohldenken und zur Aktivierung von mehr Akteursolidarität. Faktisch geht es um die ‚Optimierung des Einflusspotenzials‘ der Planer.

Optimierung des Einflusspotenzials bezieht sich erstens auf die Führungspersönlichkeit, auf deren Führungseigenschaften, Führungsfähigkeiten und erlernte Verhaltensmuster, zweitens auf die beteiligten Akteure, auf deren Kooperationsbereitschaft, Verhältnis zur Führung, Verhältnis zur Aufgabe und Ähnliches, drittens auf die Aufgabe und deren dominante Herausforderungen⁷ sowie viertens auf die Abhängigkeit der Gruppenarbeit von externen Einflüssen.

Der Interaktionsprozess zwischen Planern und Planadressaten kann verbessert werden, wenn sich zwischen ihnen eine Kooperationskultur ausbildet. Das gelingt primär auf der Grundlage kollektiven Lernens, wozu Akteursgruppen sich häufig, möglichst sogar regelmäßig treffen, ihre Interaktionsprozesse reflektieren, aus ihrem Umgang mit den Aufgaben selbstreflexiv lernen (z. B. über Formen des Monitoring) und systematisch Wissen akquirieren. Hier bietet sich zudem an, die Kooperation mit Wissenschaftlern zu suchen – diejenigen Regionalplaner, die an Modellvorhaben des Bundes – beispielsweise Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) oder Projekte zur „Sozialen Stadt“ – beteiligt waren, finden es sehr hilfreich, solchen Input nutzen zu können und damit auch die Interaktionen zu versachlichen. Es würde sich anbieten, Regionalplanern ein Budget zur Verfügung zu stellen, mit dem sie wissenschaftliche Expertise einkaufen können.

Eine Kooperationskultur entsteht, wenn sich solche Treffen für die Akteure lohnen. Das ist bei konkreten Projekten sehr viel leichter zu erreichen als bei abstrakten Planungen. Deshalb ist reine Ordnungsplanung dafür keine Option, sondern es muss sich um Entwicklungsplanung mit klarer Zeitperspektive ihrer Realisierbarkeit handeln. Das ist aber nicht im üblichen Verfahren der Regionalplanung zu gestalten, in dem man sich mehrmals zu Beginn einer Planungsperiode trifft und danach die Ausarbeitung der Regionalpläne mit den üblichen Verfahren der Planfestlegung folgt. Vielmehr muss die Gruppe derer, die an einem „Regionalen Entwicklungskonzept“ mitwirken, dauerhaft in den Planungsprozess eingebunden werden, und zwar auch noch in der Phase der Planverwirklichung. Es muss ein ständiges Gremium sein, das über Lernprozesse zu neuen Handlungs- und Interaktionsorientierungen gelangen kann, das das Kollektivgut Regionalplanung zur eigenen Angelegenheit der Akteure macht, institutionelle Eigeninteressen in ‚Wohlverstandene Eigeninteressen‘ weiterentwickelt und die Konfrontation zwischen Planern und Planadressaten zugunsten koopera-

⁵ „Aufgaben wie ‚herausfordern‘, ‚interpretieren‘, ‚unterstützen‘, ‚integrieren‘, ‚erinnern‘ und ‚zusammenfassen‘ werden als Desiderate effektiver und erfolgreicher Teamführung genannt.“ „Wichtig ist dabei, dass diese Aufgaben nicht einer Teamführung zugesprochen werden, sondern von den Teammitgliedern selbstverantwortlich übernommen werden“ (Achouri 2011: 244).

⁶ „Transformational leadership“ ist darauf gerichtet, durch Appelle und Einwirkungen auf Werthaltungen, Denkmuster sowie Einstellungen der Akteure kollektives Handeln über intrinsische Steuerung zu mobilisieren (Antonakis 2012). „Systemische Führung“ sieht Führung als Teil eines sich selbst steuernden Systems, bei dem es vor allem auf Lernen und selbstreflexives Verhalten von Gruppen ankommt (Achouri 2011: 261 ff.).

⁷ Ob es um Problemlösen oder Konfliktbearbeitung geht, ob es sich um eine innovative oder Routinetätigkeit handelt, ob es sich um stimulierende oder demotivierende Aufgaben handelt etc.

tiven Handelns auflöst. Dieses Gremium darf sich nicht auf Plänen beschränken, sondern ist auch für das *Controlling* verantwortlich. Es muss beispielsweise aktiv werden, wenn die Planverwirklichung in falsche Bahnen läuft.

Gelingt eine solche Kooperation, so formiert sie sich zu einem Netzwerk, das auch die Netzwerke der einzelnen Akteure nutzen kann, weil jeder der Beteiligten über eigene Vernetzungen verfügt. Das ist das, was man mit „Regional Governance“ bezeichnet, das heißt mit einer neueren Steuerungsform, bei der die Akteure selbst die Steuerung ihrer Belange in die Hände nehmen. Solche Arrangements haben den Vorzug des inter-institutionellen Wissenstransfers und der inter-institutionellen Kooperation: Gerade an den Schnittstellen von Systemen entstehen die meisten kreativen Prozesse – ähnlich dem, was von transdisziplinärer Forschung erwartet wird. Allerdings zeigt die Praxis, dass das vor allem dort gelingt, wo es sich um konkrete Projekte handelt.

6 Die Bedeutung von Macht als Ressource der Koordination

Ein Regionalplaner, der pro-aktiv führen will, braucht Einfluss, der auf Machtpotenzialen beruht. In der Literatur gibt es zahlreiche Systematiken der Machtpotenziale, aber im Kern geht es vor allem um vier Faktoren (Etzioni 1968: 357 f.; Northouse 2013: 9 f.):⁸

- Überreden und Überzeugen (persuasive Macht), wozu es Wissen, Expertentum, anerkannte Autorität, Status, Verhandlungsgeschick etc. bedarf.
- Tauschhandeln (utilitaristische Macht), wozu man Tauschmasse benötigt, die für andere attraktiv ist. Die generalisierbarste Ressource ist Geld, aber auch Beziehungen (Netzwerke) und Ähnliches sind hier zu nennen.
- Weisungsmöglichkeiten (normative Macht), z. B. über Gebote, Verbote, über Organisationsmacht (Regelsetzungen) und Sanktionspotenzial.
- Kontextsteuerung, was bedeutet, Rahmenbedingungen für andere setzen zu können, die deren Handlungsmöglichkeiten einengen oder erweitern und darüber Handeln in bestimmte Richtungen zu lenken.

Weisungsmöglichkeiten scheiden für planerische Koordination (nicht dagegen für die Planverwirklichung) weitgehend aus, weil die Adressaten in der Planungsphase dem Planer gegenüber nicht weisungsgebunden sind. Folglich liegen

die wichtigsten Koordinationspotenziale in persuasiver, utilitaristischer Machtausübung sowie Kontextsteuerung, deren Wirkung aber davon beeinflusst wird, welche Resonanz der Koordinator bei den Adressaten findet und was die konkrete Aufgabe primär erfordert. Denn der Erfolg hängt zu einem großen Teil von den wechselseitig positiven Beziehungen zwischen Planer und Adressaten ab. „Der Geführte lässt sich nur dann für die Ziele des Führenden gewinnen, wenn dieser dafür sorgt, dass auch die individuellen und persönlichen Vorstellungen des Geführten realisiert werden“ (Grasselt/Korte 2007: 78). Deshalb sind kooperative Führungsstile, die den Adressaten Mitwirkungsmöglichkeiten bieten, sehr viel erfolgversprechender als nachträgliche Akzeptanzstrategien. Kooperative Führung muss allerdings ernst gemeint sein – die Adressaten müssen tatsächliche Einflussmöglichkeiten haben, über Workshops, Arbeitskreise oder Zukunftswerkstätten.

Persuasive Macht bedeutet, die Akteure mental für die Aufgaben gemeinsamer Regionalentwicklung zu öffnen, die härteren Anforderungen der interregionalen Konkurrenz stärker ins Bewusstsein zu bringen, auf die Kosten-Nutzen-Kalküle der Adressaten kognitiv und emotional so einzuwirken, dass diese sich verändern, die individuellen Kosten niedriger bewertet werden und die Nutzen der Koordination in den Augen der Adressaten höher gewichtet werden, sowie die Akteure dazu zu bringen, ihre Interessen nicht mehr eng institutionell zu definieren, sondern im weiteren sozialen, zeitlichen und ökologischen Kontext wahrzunehmen, das heißt eng egoistische Interessen in „wohlverstandene Eigeninteressen“ zu verwandeln (vgl. Fürst 2003c). Technisch fallen darunter eine Vielzahl von Strategien und Taktiken wie überzeugende, faktenbasierte Information, Informationsmanagement zu betreiben (Information dosiert zu geben, Information auszuklammern), Pokern und Bluffen, Druck zu machen, die Öffentlichkeit zu eigenen Gunsten zu beeinflussen, Machtspiele einzusetzen, beispielsweise über Drohungen oder Strategien der Alternativlosigkeit.

Die Wirkung persuasiver Macht hängt vor allem davon ab, dass die Adressaten willens sind, sich überzeugen oder überreden zu lassen. Das setzt Vertrauen in die Verlässlichkeit und Ehrlichkeit der Planer voraus, dass sie wirklich unparteiisch und ideologiefrei agieren und dass sie sich zum Anwalt des Gemeinwohls machen. Da Gemeinwohl schwer zu objektivieren ist, kommt es darauf an, dass die Adressaten in der planerischen Aktivität Maßnahmen erkennen, die der Gesamtregion zum Vorteil gereichen und damit gleichzeitig auch dem individuellen Akteur Vorteile bringen. Das gelingt häufig über die sehr plastische Skizzierung von Visionen, Szenarien, Leitzielen und Leitbildern, die durch die Planung zu erreichende zukünftige Entwicklungen erahnen lassen. Ziel muss es sein, die Nutzeneinschätzung der Koordination durch die Akteure positiv zu beeinflussen. Umso wichtiger ist es, dass solche Visionen einfach und einprägsam sind,

⁸Darüber hinaus wird aber auch positionale Macht (abhängig von organisatorischer Einbindung), legitimierte Macht (abhängig von formaler Unterstützung der Geführten) und referenzielle Macht (abhängig von emotionaler Unterstützung der Geführten) angeführt (Northouse 2013: 9 f.). Diese Kategorien verweisen jedoch auf Quellen der Macht, nicht auf die Potenziale der Macht.

gemeinsame Werte und Ziele ansprechen und attraktiv in ihrer Zukunftssicht sind (Yukl 2013: 100 f.).

Da Persuasion von der Resonanz der Adressaten abhängt, ist zur Unterstützung wichtig, zu den Adressaten ein gutes ‚Arbeitsverhältnis‘ zu schaffen. Das bedeutet meist, Netzwerke aufzubauen, Kontakte zu pflegen, ‚Informationsmanagement‘ zu betreiben, indem den Akteuren Informationen zugeleitet werden, die sie benötigen, aber möglicherweise nicht leicht erhalten können, kurz: das zu betreiben, was mit „Mikropolitik“ bezeichnet wird (Bosetzky/Heinrich 1985: 169 ff.).

Tauschpotenzial wird in der Planung weniger genutzt, weil Planer nur über wenig Tauschmasse verfügen. Tauschgeschäfte haben zudem den Ruch von Mausehelei, Vorteils-gabe oder gar Vetternwirtschaft, was die Unparteilichkeit der Planer gefährdet. Wohl gibt es Kompromisshandeln, indem Planer mit überzogenen Forderungen in Verhandlungen treten, um sich dann gegen Akzeptanzgewinnung einen Teil ‚abhandeln‘ zu lassen. Aber Planer haben häufig mehr Tauschmasse als sie einsetzen. Dazu gehören ihre Netzwerke (Beziehungen für andere einsetzen), „stilles Regieren“ (Grasselt/Korte 2007: 122 f.), indem Vereinbarungen außerhalb der formellen Gremien getroffen werden, notfalls auch bilaterales Entgegenkommen praktiziert wird, obwohl Planer eher multilaterale Verhandlungen führen, um Mehrheiten für sich nutzen zu können. Kreative Planer finden Kompromisslösungen, die auf eine *Win-win*-Situation hinauslaufen. Das erreichen sie mitunter durch den Einsatz externer Experten, durch schärfere Analyse dessen, welche Interessen ihre ‚Gegner‘ wirklich haben, oder durch Ausklammern besonders strittiger Punkte, über die zunächst nicht verhandelt wird und die erst zu einem späteren Zeitpunkt wieder auf die Tagesordnung gesetzt werden, wenn sich günstigere ‚Kontextbedingungen‘ eingestellt haben.

Auch Mediation beruht häufig auf subtilen Tauschhandlungen. Nach dem bekannten Harvard-Modell der Verhandlungstechnik (Fisher/Ury/Patton 2013) funktioniert die Konfliktvermittlung am besten, wenn folgende Regeln beachtet werden:

- Trennung der Sachfragen von persönlichen Beziehungen – verhandelt wird über ein Sachproblem, nicht über die Abneigungen zwischen Personen und nicht über die Bewertung der beteiligten Personen.
- Bezugnahme nicht auf Positionen, sondern auf Interessen – Positionen sind konkrete Dinge oder Maßnahmen, Interessen sind zu befriedigende Bedürfnisse. Mitunter lassen sich diese Interessen auch anders als mit der gerade in Rede stehenden Angelegenheit befriedigen. Das gilt es herauszuarbeiten.
- Erweiterung des Entscheidungsfeldes, indem über Kreativität oder Expertenwissen mehr Optionen geschaffen werden.

- Hinterfragen der Beurteilungskriterien der Beteiligten – mitunter werden Kriterien angelegt, die für die Angelegenheit gar nicht so wichtig sind, aber von den Beteiligten zu hoch bewertet werden.

Beim Harvard-Modell – und letztlich bei allen Mediationsverfahren – geht es folglich darum, mehr Möglichkeiten der Kompromissbildung zu gewinnen und festgefahrene wechselseitige Einstellungen und Vorabfestlegungen aufzubrechen.

Da Zwangsmittel – zumindest in der Phase der Planung, weniger in der Phase der Verwirklichung – faktisch nicht zur Verfügung stehen, wird Kontextsteuerung wichtig. Hinter dem spröde klingenden Wort verbirgt sich eine Reihe interessanter Strategien (vgl. Willke 2014: 60 f.). So kann der Planer die „Agenda“ bestimmen, das heißt festlegen, worüber verhandelt wird, in welchem Rahmen das geschehen soll und wann die Punkte in die Verhandlung aufgenommen werden. Er kann also auch ‚Fenster der Gelegenheit‘ nutzen. Er kann seine Definitionsmacht einsetzen, um die Probleme so zu definieren, dass die Akteure die Notwendigkeit einer Einigung leichter oder schwerer erkennen können, beispielsweise, indem der Koordinationsprozess in den Kontext einer zukunftsweisenden Regionalentwicklung vor dem Hintergrund externer Bedrohungen gesetzt wird. Kontextsteuerung liegt aber auch dann vor, wenn der Planer die „hierarchische Steuerung“ nutzt, sich beispielsweise von der Landesplanung Vorgaben machen lässt, die ihn zu regionalem Handeln zwingen und eine Diskussion von Alternativen aussichtslos erscheinen lassen. Kontextsteuerung kann von der Landesplanung auch dadurch unterstützt werden, dass sie Handlungserfordernisse definiert, z. B. Regionale Entwicklungskonzepte fordert, Qualitätsziele vorgibt, Parameter für nachhaltige Raumentwicklung festlegt.

Kontextsteuerung findet auch statt, wenn der Planer in Arbeitsgruppen mit Adressaten versucht, eine sehr positive Grundstimmung und ‚Kameradschaft‘ zu erzeugen, die es Vetospielern erschwert, sich gegen ein planerisches Vorhaben zu stemmen („Spielverderber“).

7 Verbesserung des Koordinationsmanagements

Regionalplaner können zwar grundsätzlich für ihre Koordinationsarbeit vom Führungsverhalten der Unternehmen lernen. Aber die Literatur zeigt (Northouse 2013; Yukl 2013), dass dies nur über reflektiertes Training funktioniert, wobei die Führungsliteratur den Blick dafür schärft, was zu lernen ist.

Allerdings erschwert das deutsche Planungssystem die planerische Koordinationsarbeit durch eine Reihe interner Dilemmata:

- Der Planer muss ein (territoriales) Kollektivgut erzeugen, seine Adressaten verfolgen aber (sektorale) Partikularinteressen;
- er sucht positive Koordination, aber sein Gegenstand, die planerische Ordnungsfunktion, löst bei den Adressaten lediglich negative Koordination aus;
- er plant, aber ist nicht Träger der Planverwirklichung. Vielmehr ist er dabei auf die Mitwirkung von Behörden, Verbänden und Unternehmen angewiesen;
- er hat Konflikte auszutragen, verfügt aber kaum über ausreichende Konfliktfähigkeit, das heißt Potenziale der Konfliktregelung;
- er ist auf umfangreiche Kommunikation und Netzwerkarbeit angewiesen, verfügt aber nicht über ausreichendes Personal und die erforderliche Zeit, um das leisten zu können.

Und dennoch kann Regionalplanung als Führungsaufgabe stärker sein als viele Planer meinen, vorausgesetzt, Planer nutzen erstens ihr Steuerungspotenzial besser (vgl. Fürst/Rudolph/Zimmermann 2003), Regionalplanung erfährt zweitens eine gesellschaftliche Aufwertung und eine bessere institutionelle Einbindung verleiht dem Planer drittens mehr Einflusspotenzial.

Ein zentrales Problem ist sicherlich, dass es Planer mit einem Kollektivgut zu tun haben, das von den zu koordinierenden Akteuren nicht von vornherein in *ownership* genommen wird. Es ist Aufgabe der Planer, das Konzept der *problem ownership* bei den Akteuren durchzusetzen. Dazu sollten Planer versuchen, die planerische Ordnungsfunktion in die planerische Entwicklungsfunktion zu integrieren und Entwicklungskonzepte zu verfolgen, die den beteiligten Akteuren erkennbar Vorteile bringen können (vgl. Diller/Wernig 2012). Solche Vorteile müssen dann allerdings auch durch kraftvolle Bilder sichtbar gemacht und ‚emotional‘ kommuniziert werden: Visionen, Leitbilder, Entwicklungsszenarien und Ähnliches eignen sich dafür, vor allem dann, wenn diese nicht *ex cathedra* bestimmt werden, sondern in Verbindung mit den zu Beteiligten entwickelt werden. Deren Belange müssen originär Teil der Entwicklungskonzepte werden und nicht nachträglich im Wege partizipativer Verfahren ‚eingepflegt‘ werden.

Das wird heute weitgehend von Planern auch so gesehen – deshalb gibt es überall Runde Tische, Workshops und dergleichen, die regionale Entwicklungskonzepte erarbeiten, die dann als Leitbilder der planerischen Ordnungsfunktion vorangestellt werden. Aber das scheint nicht zu reichen, weil die planerische Ordnungsfunktion eher additiv dazu steht: Es ist häufig nicht gut genug erkennbar, dass sich deren Ziele logisch und materiell aus dem Entwicklungskonzept ableiten lassen, und dass die Ziele sinnvoll sind, um die Region langfristig zielorientiert zu steuern. Deshalb wäre es wirkungsvoller, aus dem Entwicklungskonzept die

Notwendigkeit abzuleiten, ordnungsfunktionale Regeln der Raumentwicklung festzulegen.

Hier aber stoßen die Planer schnell an Grenzen, weil sie die Moderation der Entwicklungskonzepte als breit angelegtes Partizipationsverfahren ansetzen – Partizipation für Jedermann. Das hat jedoch den Nachteil, dass sich viele Akteure der Zivilgesellschaft beteiligen, die zwar *stakeholder* sind, nicht aber *shareholder*, weil sie die Kosten für das Entwicklungskonzept in Gestalt von zu leistenden materiellen Beiträgen nicht tragen müssen. Die Gefahr ist dann nicht gering, dass Wunschkonzepte entstehen, die attraktiv sind, aber nicht für die Realisierung gedacht werden können, weil die zur Verwirklichung erforderlichen Akteure sie nicht ausreichend mittragen: Wer sich an den Kosten nicht beteiligen muss, berücksichtigt diese in seinen Überlegungen auch nicht. Besser wäre es deshalb, Regionale Entwicklungskonzepte mit den Akteuren zu erarbeiten, für welche die Pläne verbindlich sind und/oder die für deren Verwirklichung Beiträge leisten müssen, die also die eigentlichen Kostenträger sind. Deren Interessen müssen primär berücksichtigt werden. Das sind vor allem Behörden, Kammern, Verbände und private Vorhabenträger.

Das kann aber nicht bedeuten, die Belange der Zivilgesellschaft hintanzustellen. Schließlich sind alle diejenigen, die in einer Region leben, *stakeholder*, die Interessen an der Entwicklung der Region haben und unter deren Negativeffekten leiden. Das ist die Grundlage der Partizipationsstrategien, die heute aus der Planung nicht mehr wegzudenken sind. Jedoch sollten sie anders integriert werden, beispielsweise über ein komplementäres beratendes Gremium, in dem Vertreter der Zivilgesellschaft sitzen. Dabei muss deutlich sein, dass deren Beiträge eine beratende Funktion haben und wie alle Ratschläge auch abgelehnt werden können. Jedenfalls haben sie keinen Anspruch, prioritär berücksichtigt zu werden.

Regionalplanung leidet noch immer unter einem Negativeimage, primär für restriktive Raumnutzung zuständig zu sein. Dieses wird von Kommunen gern genährt, die sich gerichtlich mit der Regionalplanung auseinandersetzen. Auch die Immobilienwirtschaft ist nicht gerade ein Freund der Regionalplanung, ist dort doch noch immer die Vermutung verbreitet, der restriktive planerische Umgang mit Fläche führe dazu, dass die Grundstückspreise steigen. Viel zu wenig ist in der Öffentlichkeit jedoch angekommen, dass Regionalplanung Koordinationsleistungen erbringt und dass diese in einer fragmentierten Gesellschaft bei immer intensiveren Interdependenzen von Wirkungsketten ein immer wichtigeres Gut wird. Dabei haben sich Rahmenbedingungen zugunsten der regionalen Selbststeuerung geändert, die von der Regionalplanung genutzt werden könnten (vgl. Fürst 2003a: 17 f.). Genutzt werden könnten die Tatsachen, dass sich der Staat auf Kernfunktionen zurücknimmt und die Dezentralisierung fördert, dass der Regionalisierungs-

bedarf der Wirtschaft gewachsen ist (Clusterstrategien, Aktivierung regionaler Arbeitsmärkte, Integration regionaler Wissensproduktion in regionale Wertschöpfungsketten etc.) und dass die Zivilgesellschaft sich stärker regional engagiert. Das wird durch die EU-Strukturfonds unterstützt (regionale Partnerschaften, Regionalmanagement) und die Regionen erkennen selbst, dass sie im interregionalen Wettbewerb um Standorte stehen, worauf sie mit neuen Formen der „Regional Governance“ reagieren.

Hier droht die Regionalplanung jedoch ins Hintertreffen zu geraten, wenn sie zulässt, dass immer mehr regionale Koordinationsfunktionen von anderen Akteuren wahrgenommen werden – beispielsweise von Akteuren der regionalen Strukturpolitik, der Landschaftsplanung, der regionalen Verkehrspolitik. Die wechselseitige Verflechtung dieser Themen und die darin enthaltene regionale Koordinationsfunktion der Planung muss deshalb nach außen sichtbar gemacht werden, der Vorteil integrierter Konzepte muss erkennbar werden. Meist aber treten die Akteure einzeln an die Öffentlichkeit, indem sie Naherholungskonzepte bildlich und visionär in die Öffentlichkeit bringen oder das regionale ÖPNV-Konzept vertreten, ohne dass die Regionalplanung beteiligt wird.

Die koordinierte Integration raumrelevanter Planungen ist eine der wesentlichen Grundlagen für ein regionales Entwicklungskonzept. Solche Integrationskonzepte dürften viele regionale Akteure interessieren, weil sie alle in irgendeiner Weise davon positiv (oder auch negativ) betroffen sein können.⁹

Die institutionelle Einbindung verleiht Macht und Aufmerksamkeit. So werden große Organisationen als machtvoller angesehen als kleine. Die Ressourcenausstattung (auch wenn sie nicht als Tauschmasse nutzbar ist) verstärkt den Machteindruck.¹⁰ Institutionelle Nähe zu politischer Macht wertet Planer auf. Institutionelle Macht verlangt Außendarstellung, was vom Status der Planer in der kommunalen „Hackordnung“ bis zur Wahrnehmung der Planung in den Medien reicht. Positionelle Macht kann aber verspielt werden, wenn der Planer keinen Wert darauf legt, sich im Selbstimage nachrangig fühlt, sich ein Rollenbild zulegt, das nicht mit seiner institutionellen Macht harmoniert. Nach einer Systematik von Mayntz (1997: 201) lassen sich idealtypisch vier Rollenbilder unterscheiden: das des Administrators (interessiert sich nur dafür, dass die Dinge laufen), das des Fachmanns (ist am fachlich-technisch guten Plan

interessiert), das des Promotors (der Dinge anschiebt und etwas bewegen will) sowie das des Politikers (der sich in erster Linie als *power broker*, das heißt Vermittler zwischen den politischen Kräften versteht) (Fürst/Rudolph/Zimmermann 2003: 26). Institutionelle Macht wird am wirkungsvollsten mit den Rollenbildern des Promotors und Politikers zur Geltung gebracht.

Planer sind auch Vermittler zu den politischen Gremien, die letztlich die Pläne verbindlich machen. Insbesondere kann es sehr vorteilhaft sein, Netzwerke zu politischen Spitzenkräften der Region aufzubauen – zu Bürgermeistern, Landräten, parlamentarischen Abgeordneten. Das gelingt umso leichter, je anerkannter Regionalplaner sind, das heißt je besser es ihnen gelingt, öffentliche Bedeutung zu erlangen.

8 Grenzen des Koordinationsmanagements

Auch wenn sich die Koordinations- und Führungsfunktionen von Planern und Managern ähneln, haben Planer objektiv wesentlich mehr Schwierigkeiten, die Mitwirkung ihrer Adressaten zu gewinnen. Sie haben sehr viel mehr Akteure ‚mit ins Boot zu ziehen‘ (als private Unternehmen), können die Öffentlichkeit sehr viel weniger für sich nutzen, weil ihr Problemfeld nicht sehr stimulierend für öffentliche Unterstützungen ist (Kollektivgut mit restriktivem Charakter), sie müssen sich in einem engen Korsett von Vorgaben der Fachplanungen sowie der übergeordneten Planungen bewegen und haben kaum ‚Tauschmasse‘, um Vetopositionen zu ihren Gunsten abzubauen. Im Gegenteil: Viele ihrer ‚Gegner‘ haben sehr starke Verhandlungspositionen (z. B. abgesichert durch Fachgesetze respektive Vorabfestlegungen der Fachressorts und durch vertikale Fachbruderschaften) oder nutzen die Gerichte, um mit kompetenten Fachanwälten ihre Belange gerichtlich durchzusetzen.

Koordinationsprozesse verlangen hohes diplomatisches Geschick, denn sie müssen einerseits autonomieschonend arbeiten (kein interventionistischer Koordinationsstil), andererseits gemeinschaftsförderlich wirken (Aufbau gemeinsamer *problem ownership*) (vgl. Scharpf 1993b). Sie operieren deshalb nur so gut, wie die Beteiligten willens sind, sich daran zu beteiligen.

Governance-Arrangements, die über längere Frist Koordination in Kooperation transformieren lassen, können diese Aufgabe wesentlich unterstützen, finden aber dort ihre Grenzen, wo massive politische und ökonomische Interessen dagegenstehen. Das gilt vor allem für die kurze und mittlere Sicht. Längerfristig kann – durch Vertrauensbildung, Sich-besser-Kennenlernen, Aufbau einer Art ‚Teamgeist‘ bei sich häufig treffenden Runden etc. – ein Lernprozess der Kooperation ausgelöst werden. Aber auch dieser wird nicht die Qualität haben, die auf kleinteiliger Ebene (z. B. Quartier)

⁹ Regionalplanung kann mit Leitbildprozessen oder Querschnittsthemen wie Klimafolgenanpassung Aufmerksamkeit und koordinierende Überordnung gewinnen.

¹⁰ Wenn Regionalplaner nicht nur die Planung unter sich haben, sondern auch für den ÖPNV und die Naherholungsplanung zuständig sind, haben sie gegenüber Kommunen ‚Macht‘. Sofern diese der Ansicht sind, im Konflikt mit dem Planer zu stehen, könnte es ihnen Nachteile in den anderen Funktionen einbringen.

in Prozesse eines „Business Improvement Districts“ unter den Beteiligten ausgelöst wird (vgl. Ward 2006) – dafür ist die regionale Ebene zu abstrakt.

In der kurzen Frist kommt man zudem häufig über die unterste Ebene der Koordinationsbemühungen, die „negative Koordination“, nicht hinaus. Negative Koordination hat dann primär die Funktion, die Lasten der Anpassung zwischen dem Koordinator und den Betroffenen zu verteilen, sofern der Koordinator gleichzeitig auch derjenige ist, der ein Projekt oder einen Planentwurf konsensfähig machen muss. Gelingt es dem Koordinator, Vetopositionen gerichts-fest abzuwehren, liegt die Anpassungsleistung beim Betroffenen; gelingt es dem Betroffenen, seine Bedenken und Anregungen unverändert durchzusetzen, liegt die Anpassungsleistung beim Planer. In der Regel werden Lösungen zwischen diesen Extremen gefunden, sofern nicht bestimmte Vetopositionen so stark sind, dass sie das gesamte Vorhaben scheitern lassen können. Ob es dazu kommt, hängt aber teilweise auch vom Verhandlungsgeschick des Koordinators ab.

Allerdings sind ihm dabei Grenzen gesetzt. Er hat in der Regel kaum die Möglichkeit, materielle Angebote zu machen. Gleichwohl sind vor allem Regionalplaner immer wieder bestrebt, Tauschmasse zu entwickeln, z. B. durch Zugeständnisse bei anderen Plansätzen, durch großzügigere Entscheidungen in Abwägungsprozessen, durch besondere planerische Serviceleistungen (z. B. Hilfe bei Standortsuche, bei Genehmigungsverfahren, Hilfen bei der Begründung von Förderanträgen), durch Verwendung der eigenen personellen Netzwerke. Der Koordinator muss den Gleichheitsgrundsatz beachten. Er kann beispielsweise keine Ausnahmegenehmigung erteilen, die er anderen verwehren müsste. Zudem muss er sich an rechtliche und administrative Vorgaben halten, beispielsweise an Vorgaben der obersten Landesplanung, der Umweltverwaltung oder des Naturschutzes. Schließlich muss er planerische Kontinuität wahren. Er kann beispielsweise nicht Grundsätze der Planung für einen spezifischen „Vetoplayer“ opfern, um ihn zum Einlenken zu gewinnen.

Der so definierte Spielraum führt gleichwohl bei unterschiedlichen Koordinatoren zu unterschiedlich erfolgreichen Ergebnissen. Woran liegt das? Wesentlich sind vier Einflüsse:

- Das Governance-Arrangement: ein mit klaren Aufgaben ausgestattetes kollektives Gremium, das zielorientiert gesteuert wird und große Rücksicht auf die Autonomie der beteiligten Akteure nimmt. Ganz entscheidend ist dabei die Dauerhaftigkeit der Koordinationsprozesse in gleicher Zusammensetzung. Bleiben die Akteure über einen längeren Zeitraum in ständigem Kontakt, lassen sich Lernprozesse initiieren (Vertrauen, Einsicht in die Situation der Anderen etc.) und Denkmuster verändern,

die Interdependenzen erkennen, Probleme in größerem sozialem, zeitlichem und wirtschaftlichem Zusammenhang zu sehen oder die eigene Position zu relativieren.

- Die Person des Koordinators: Ob es ihm gelingt, Vertrauen zu schaffen, einen Teamgeist zu erzeugen, die Solidarität der Gruppe zu mobilisieren etc.¹¹
- Die Überzeugungskraft und das Verhandlungsgeschick des Koordinators: seine Fähigkeit, rhetorisch so glaubhaft die Notwendigkeit der Koordination und Kooperation zu transportieren, dass er eine breite Gefolgschaft findet und Interessengegensätze durch Aushandlungsprozesse ausgleichen kann.¹²
- Kreativität im Umgang mit komplexen Situationen: Das gilt insbesondere für den Prozess der Kompromissbildung bei konfligierenden Belangen.

Führung wird gern mit einer ‚charismatischen Persönlichkeit‘ verbunden – aber das ist gar nicht entscheidend. Vielmehr kommt es auf ein gutes Management an. Das ist häufig ein Schwachpunkt in den neuen Formen der *Regional Governance*, weil nicht unbedingt der begabte Führer in die Führungsfunktion gewählt wird, sondern eine Person, auf die man sich mehrheitlich einigen kann. Führung ist in selbstgesteuerten Governance-Arrangements auch deshalb eine Knappheit, weil die Funktion nicht immer erfreulich ist: Die Führungsperson trägt höhere Verantwortung und damit einen höheren Aufwand, aber verfügt nicht über entsprechende Möglichkeiten und Ressourcen, um dieser Verantwortung gerecht werden zu können. Zudem ist sie durch die sich in der Gruppe bildenden Netzwerke sehr viel eingeschränkter handlungsfähig, als es die Funktion erfordern würde. Deshalb bietet sich meist an, einen professionellen Moderator von außen einzuwerben. Das gilt auch für Koordinationsgremien.

9 Fazit

Koordination und Abwägung gehören zu den Kernfunktionen der räumlichen Planung. Koordination hat Charakteristika der Erzeugung eines Kollektivguts. Im Idealfall geschieht dies durch konstruktive Zusammenarbeit aller daran Interessierten und Betroffenen („positive Koordination“). Faktisch führt das von Autonomieängsten geprägte Verhalten von Behörden und Kommunen aber primär zu „negativer Koordination“. Die Differenz kann über geeignete

¹¹ In der Literatur werden als positive Führungseigenschaften genannt: Intelligenz, Selbstvertrauen, Ehrlichkeit, Authentizität, Kommunikationsfähigkeit, Urteilsvermögen, Einfühlungsvermögen und vieles mehr – was auf eine gewisse Beliebigkeit verweist (Northouse 2013: 30 f.).

¹² Auch hier bietet die Literatur viele Merkmale an (Northouse 2013: 43 ff.), aber die Praxis zeigt, dass sie allein noch keine gute Führung ausmachen (Northouse 2013: 59 f.).

tes Führungsverhalten der Planer reduziert werden. Aber für das Beispiel Regionalplanung zeigt sich, dass Koordination ein schwieriges Geschäft ist, das durch das deutsche institutionelle Planungssystem noch erschwert wird.

Planer müssen die Belange einer ganzen Region integrieren (territorialer Bezug), haben es aber mit Sektoralpolitikern zu tun (funktionaler Bezug), die konkrete Projekte verfolgen, meist unterstützt durch eigene Rechtsregelungen und eigene Lobbykräfte. Bereits das führt zu einem Machtungleichgewicht. Regionalplaner haben kaum Tauschmasse anzubieten, womit sie Koordinationspartner zur Kooperation gewinnen könnten. Sie haben zudem in der Phase der Planung kaum die Möglichkeit, widerspenstige Partner mit Weisungen zu binden. Diese Möglichkeit bietet sich erst, wenn ein verbindlicher Plan vollzogen werden soll. Koordination hat in der Regel materielle Implikationen. Damit sind Verteilungsfragen, Interessenkonflikte und Autonomiekonflikte verbunden.

Die institutionellen Schwächen muss der Regionalplaner einerseits durch besonderes Geschick in Koordinationsdiplomatie kompensieren, was wiederum höhere Belastung, mehr Anforderungen an die Führungsqualität der Planer und Personalisierung von Koordinations-Versagen als ‚Versagen der Planer‘ bedeutet. Für die koordinierende Regionalplanung wäre die Aufgabe sehr viel leichter, wenn sie finanzielle und rechtliche Anreizinstrumente hätte und wenn ein größerer Teil der Koordinationsarbeit schon auf Landesebene geleistet würde. Die dort fehlende Koordinationsarbeit kann auf regionaler Ebene nur schwierig ausgeglichen werden.

Planer sind in ihrer Koordinationsfunktion den Politikern und Managern heute ähnlicher als früher und deshalb gilt für sie das, was für Politiker gilt: „Professionalisierte Kommunikation zwischen politischen Entscheidungsträgern wird zunehmend zum Machtfaktor“ (Grasselt/Korte 2007: 52). Das haben sie in ihrer Ausbildung nicht lernen können, weil dieses *Know-How* nicht vermittelt wurde. Die Öffentlichkeit sollte aber nicht nur als *stakeholder* (partizipative Beteiligte) einbezogen werden, sondern auch als meinungsbildender Einfluss. Deshalb sollte der Planer auf die Wahrnehmung der Koordinationsprozesse in der Öffentlichkeit achten – selbst Unternehmer lassen sich immer häufiger im Umgang mit Medien schulen, treten auch immer medienprofessioneller in der Öffentlichkeit auf (Grasselt/Korte 2007: 43).

Um zukünftige Planer (noch) wirksamer in Koordinationsmanagement zu schulen, müsste auch die Planerausbildung stärker auf Koordination und Führung abgestellt werden.

Literatur

- Achouri, C. (2011): Wenn Sie wollen, nennen Sie es Führung. Systemisches Management im 21. Jahrhundert. Offenbach.
- Antonakis, J. (2012): Transformational and charismatic leadership. In: Day, D. V.; Antonakis, J. (Hrsg.): The Nature of Leadership. Los Angeles, 256–288.
- Bosetzky, H.; Heinrich, P. (1985): Mensch und Organisation. Aspekte bürokratischer Sozialisation. Köln.
- Diller, C. (2013): Ein nützliches Forschungswerkzeug! Zur Anwendung des Akteurzentrierten Institutionalismus in der Raumplanungsforschung und den Politikwissenschaften. In: pnd-online 1, 1–15.
- Diller, C. (2014): Koordination in der Regionalplanung: Theoretische Überlegungen, empirische Ergebnisse und Forschungsperspektiven. In: Karl, H. (Hrsg.): Koordination raumwirksamer Politik. Hannover (in Vorbereitung).
- Diller, C.; Wernig, R. (2012): Regionalentwicklung innerhalb der verfassten Regionalplanung – gesamtäumliche Ansätze. In: Weick, T.; Germer, S.; Albrecht, J.; Wernig, R. (Hrsg.): Koordinierte Regionalentwicklung: Zielorientierung von Entwicklungsprozessen. Hannover, 11–32. = Arbeitsberichte der ARL 4.
- Etzioni, A. (1968): The active society. A theory of societal and political processes. New York.
- Fisher, R.; Ury, W.; Patton, B. (2013): Das Harvard Konzept. Der Klassiker der Verhandlungstechnik. Frankfurt am Main, New York.
- Fürst, D. (2003a): Aufwertung der Region als Steuerungsebene? In: Fürst, D.; Löb, S.; Rudolph, A.; Zimmermann, K. (Hrsg.): Steuerung durch Regionalplanung. Baden-Baden, 17–30.
- Fürst, D. (2003b): Parametrische Steuerung. In: Fürst, D.; Löb, S.; Rudolph, A.; Zimmermann, K. (Hrsg.): Steuerung durch Regionalplanung. Baden-Baden, 143–156.
- Fürst, D. (2003c): Paradigmatische Steuerung in der Regionalplanung. In: Fürst, D.; Löb, S.; Rudolph, A.; Zimmermann, K. (Hrsg.): Steuerung durch Regionalplanung. Baden-Baden, 125–142.
- Fürst, D. (2010a): Raumplanung. Herausforderungen des deutschen Institutionensystems. Detmold.
- Fürst, D. (2010b): Regional Governance. In: Benz, A.; Dose, N. (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden, 49–68.
- Fürst, D. (2012): Regional Governance (RG) – was hat die deutsche Diskussion gebracht? In: Egner, B.; Haus, M.; Terizakis, G. (Hrsg.): Regieren. Festschrift für Hubert Heinelt. Wiesbaden, 361–378.
- Fürst, D.; Rudolph, A.; Zimmermann, K. (2003): Koordination in der Regionalplanung. Opladen.
- Grasselt, N.; Korte, K.-R. (2007): Führung in Politik und Wirtschaft. Instrumente, Stile und Techniken. Wiesbaden.
- Köck, W. (2013): Flussgebietsbewirtschaftung und Raumordnung. Zur Problematik räumlicher und sachlicher Koordinierung. In: Die Öffentliche Verwaltung 66 (21), 844–852.
- Mayntz, R. (1997): Soziologie der öffentlichen Verwaltung. Heidelberg.
- Northouse, P. G. (2013): Leadership. Theory and practice. Los Angeles.
- Scharpf, F. W. (1993a): Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. In: Héritier, A. (Hrsg.): Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung. Opladen, 57–83. = Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24.
- Scharpf, F. W. (1993b): Autonomieschonend und gemeinschaftsverträglich: Zur Logik der europäischen Mehrebenenpolitik. Köln. = Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Discussion Paper 93/9.
- Scharpf, F. W. (2000): Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen.
- Stroebe, R. W. (2003): Führungsstile – Management by Objectives und situatives Führen. Heidelberg.

-
- Ward, K. (2006): ‚Policies in motion‘, urban management and state restructuring: The trans-local expansion of Business Improvement Districts. In: *International Journal of Urban and Regional Research* 30 (1), 54–75.
- Willke, H. (2014): *Regieren. Politische Steuerung komplexer Gesellschaften*. Wiesbaden.
- Yukl, G. (2013): *Leadership in organizations*. Boston.
- Zipf, G. K. (1949): *Human behavior and the principle of least effort. An introduction to human ecology*. Cambridge, MA.