

Ulrich Graute

Politikverflechtung in der Entflechtungsfalle

Kooperation im Mehrebenensystem der Europäischen Raumentwicklungspolitik

Political co-operation and the joint decision trap

Co-operation within the multi-level system of European Spatial Development Policy

Kurzfassung

Lose Kopplung gilt als ein Instrument zur Vermeidung von Politikverflechtungsfallen. Doch wie lose darf eine Kopplung sein, um ihre bindende Wirkung nicht zu verlieren? Der folgende Beitrag geht am Beispiel der sich seit den 90er Jahren entwickelnden Europäischen Raumentwicklungspolitik dieser Frage nach. Das neue Politikfeld hat den komplexen Gegenstand, eine ausgewogene und nachhaltige Entwicklung des europäischen Territoriums zu fördern. Trotz des ambitionierten Ziels sollen diesbezüglich keine Gemeinschaftskompetenzen geschaffen und das gemeinsame Ziel soll allein durch freiwillige Kooperation erreicht werden. Der dabei entstehende institutionelle Kontext ist gekennzeichnet von einem dauerhaft hohen Risiko einseitiger Transaktionskosten und drängt selbst Kooperationsbefürworter dazu, die Ausstiegsmöglichkeit (exit option) zu wählen. Die Rahmenbedingungen der Kooperation werden so zur Falle, der die Akteure erst dann entkommen, wenn sie sich auf eine engere Kopplung ihrer Zusammenarbeit einlassen.

Abstract

The pattern of loose coupling is understood as an instrument to avoid the joint decision trap. But how loose a coupling can be without losing its linkage function? The article follows this question by analysing the case of European Spatial Development Policy which has been developed in the course of the 90s. This new policy field deals with the complex subject of a balanced and sustainable development of the European territory. In spite of the ambitious objectives a respective competence at community level shall not be established. Common goals shall be achieved by voluntary co-operation. The institutional context in the field is marked by a permanent risk of high and unilateral costs of transaction and this in turn presses even actors willingly to co-operate to choose the exit option. The framework of co-operation turns into a new trap, which can block the co-operation process. This can be avoided if actors accept a stronger coupling of their co-operation.

1 Europäische Raumentwicklungspolitik – Beispiel für die Funktionsweise und die Vermeidung der Politikentflechtungsfalle

1.1 These von der Politikentflechtungsfalle

Die dieser Abhandlung zugrunde liegende Analyse verfolgt den handlungstheoretischen Ansatz des Interaktionsorientierten Institutionalismus (Scharpf 2000). Der Ansatz integriert akteurstheoretische bzw. rationalistische und institutionelle bzw. strukturalistische Paradigmen.

Im Arbeitsprozess tauchte allerdings ein zunächst nicht erklärbares Problem im Umgang mit diesem Ansatz auf. Obwohl Scharpf und Mayntz mit ihrem Ansatz ein reichhaltiges Analyseinstrumentarium verbinden und obwohl es in dem zu untersuchenden Feld der Europäischen Raumentwicklungspolitik eine Reihe von

unterschiedlichen Handlungszusammenhängen und inzwischen einen zehnjährigen Handlungszeitraum gibt, fiel die Auswahl fast immer auf das eine Analyseinstrument der Assurance-Spiel-Konstellation, die bei Scharpf als Implementationsspiel zur Gemeinschaftlichen Produktion aufgeführt wird (2000, S. 200). Erst später wurde deutlich, dass nicht etwa das Analyseinstrumentarium für den Untersuchungsgegenstand unzureichend ist, sondern dass es im Kooperationsprozess ein Phänomen gibt, welches die Akteure immer wieder auf die Frage zurückwirft, ob sie ihren Beitrag zu Kooperation wirklich leisten sollen oder nicht. Da dies gar nicht zu den im EUREK vereinbarten und sehr weit reichenden Raumentwicklungszielen passt, wurde die These entwickelt, dass der institutionelle Kontext die Akteure immer wieder zur Entflechtung ihrer Kooperation drängt und somit die Zielerreichung seinerseits verhindert. Dieses Phänomen wurde als Politikentflechtungsfalle bezeichnet.

Die Politikentflechtungsfalle ist ein Phänomen, das in lose gekoppelten Kooperationen auftreten kann, wenn die über eine Ausstiegsmöglichkeit verfügenden Akteure ein Risiko einseitiger Transaktionskosten wahrnehmen. Schätzen sie dieses Risiko als zu hoch ein, so wählen rational handelnde Akteure die Ausstiegsmöglichkeit und unterbrechen damit den Kooperationsprozess. Es gelingt ihnen nicht, im Interesse gemeinsamer Politikziele störende institutionelle Restriktionen zu überwinden. Dieser Zustand hält so lange an, bis es gelingt, den institutionellen Kontext um formale Interaktionsformen zu erweitern, welche es den Akteuren erlauben, ihren Beitrag bei einem angemessenen Risiko bzw. risikofrei zu leisten.

Das Beispiel der Europäischen Raumentwicklungspolitik verdeutlicht, wie Kooperationen durch die Entflechtungsfalle über längere Zeiträume daran gehindert werden, die für eine Problemlösung notwendige Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit zu entwickeln.

1.2 Die Komplexität des Gegenstands und die Schlüsselrolle lose gekoppelter Kooperationen

Während sich sektorale Politiken auf die Gestaltung eines größeren, aber doch abgegrenzten Themenbereichs in einem Gemeinwesen konzentrieren (z.B. die Umwelt oder die Wirtschaft), hat die Raumentwicklungspolitik das ganze für die Entwicklung des Territoriums relevante Geschehen im Auge. Dabei berührt sie zwangsläufig eine Vielzahl sektoraler Aspekte und ist spätestens bei der Implementierung auf die Kooperation mit Repräsentanten anderer Politiken angewiesen (EUREK 1999, S. 38–49; zur Implementierung räum-

licher Planungen im nationalen Kontext vgl. ARL 1998 und 1999). Für die Raumentwicklungspolitik ergeben sich aus dieser Lage quer zu anderen Politiken eine große fachliche und politische Herausforderung und eine Vielzahl möglicher Konflikte. Hinzu kommt die vertikale Verflechtung zwischen den Ebenen. Denkbar wäre es zwar, eine Europäische Raumentwicklungspolitik allein für die europäische Ebene zu formulieren, da aber die Anwendung bzw. Umsetzung einer jeden Raumentwicklungspolitik letztlich auf die Implementierung von Maßnahmen im Territorium der Mitgliedstaaten, ihren Regionen und Kommunen abzielt, sind die Kompetenzen der unteren politischen Ebenen zu berücksichtigen. Zudem sind die Akteure auf den unteren Ebenen näher an den Problemen vor Ort, weshalb bei ihnen von einer Problemnähe und Sachkompetenz auszugehen ist, die in ihrem Umfang auf den oberen Ebenen nicht vorhanden sein kann (Fürst 1994, S. 3–15). Es ist damit sowohl formal als auch sachlich geboten, Akteure der verschiedenen politischen Ebenen sowohl in die Politikformulierung als auch die Implementierung einzubeziehen. Angesichts der sich aus den vielfachen Bezügen ergebenden horizontalen und vertikalen Verflechtung der Raumentwicklungspolitik erscheint das Politikfeld als eines, dessen eigenständiger Charakter einerseits vom Raumbezug und andererseits von der notwendigen Koordination der relevanten horizontal und vertikal verflochtenen Politikprozesse gekennzeichnet ist.

Die angestrebte integrierte Raumentwicklungspolitik soll nicht mit hoheitlich-hierarchischen Steuerungsversuchen auf der Basis einer einseitigen Machtstrategie, sondern durch kooperatives Verwaltungshandeln entwickelt und umgesetzt werden (EUREK 1999, S. 38–49). Den Mitgliedstaaten steht es zwar frei, zur Unterstützung der europäischen Politik eigene Steuerungsinstrumente einzusetzen, aber die gemeinsame europäische Politik der Mitgliedstaaten vertraut auf freiwillige Zusammenarbeit, die durch ein finanzielles Anreizinstrument (INTERREG) unterstützt wird.

An dieser Stelle wird ein wesentlicher Unterschied zur Situation in anderen Politikfeldern sichtbar. Während man in der Europäischen Raumentwicklungspolitik die Kooperation zum Schlüssel für eine erfolgreiche Politik erklärt, ohne gleichzeitig über hoheitlich-hierarchische Steuerungsinstrumente zu verfügen, geht man in anderen Politikbereichen vom Vorhandensein eines hoheitlich-hierarchischen Verwaltungsrahmens aus. Dieser ist zwar häufig unzureichend und daher Anlass für Reformbestrebungen; aber er ist eben vorhanden, und die Kooperation findet somit zumindest im „Schatten der Hierarchie“ (Scharpf 1999; 2000, S. 323–335) statt. Nicht so in der Raumentwicklungs-

politik, der niemand Schatten spendet, d.h. es gibt für sie keine formalen Steuerungsinstrumente, auf die zurückgegriffen werden könnte, wenn die freiwillige Kooperation nicht zum angestrebten Ziel führt.

Die bereits oben erwähnte These von der Entflechtungsfalle ist in Hinblick auf das untersuchte Politikfeld wie folgt zu formulieren:

Der auf der Gemeinschaftsebene informal geregelten Kooperation der Organisationen und Arenen in der Europäischen Raumentwicklungspolitik fehlt eine ausreichende Entscheidungsfähigkeit, um eine nachhaltige Entwicklung der Europäischen Union wirksam unterstützen zu können. Der aufgrund heterogener Interessen formulierte Formelkompromiss einer gemeinsamen, aber auf der Gemeinschaftsebene dennoch nur informalen Zusammenarbeit führt in eine Entflechtungsfalle und hat in der Implementierung keinen Bestand. An seine Stelle tritt dort eine vorwiegend gemeinschaftliche Kooperation. Deren institutioneller Kontext ermöglicht eine Intensivierung der Raumentwicklungszusammenarbeit, konfrontiert deren Akteure jedoch auch mit den etablierten Gemeinschaftspolitiken und insbesondere mit den formalen Regeln der Strukturfonds. Statt der Entflechtungsfalle droht nun eine Instrumentalisierung der Raumentwicklungspolitik durch die Strukturfondspolitik. Um die Umsetzung der im EUREK formulierten Raumentwicklungsziele nicht zu gefährden, ist die Entwicklung geeigneter formaler Regeln der Interaktion für die Europäische Raumentwicklungspolitik auch auf der Gemeinschaftsebene notwendig.

Die dieser Arbeit zugrunde liegende Analyse besteht im Kern aus zwei Fallanalysen. Analysiert wurde zunächst die Kooperation im Kontext der Politikformulierung (EUREK-Prozess), gefolgt von einer Analyse der Politikimplementierung im Rahmen eines spezifischen Förderprogramms (INTERREG II C – CADSES). EUREK-Prozess und INTERREG II C sind die beiden Hauptkooperationsstränge im Rahmen der Europäischen Raumentwicklungspolitik. Die Handlungsarenen sind teilweise unmittelbar untereinander sowie mit anderen Arenen des europäischen Mehrebenensystems verknüpft. INTERREG II C ist aber auch im Hinblick auf die Regeln der Kooperation im Politikfeld höchst interessant, denn im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative stößt die informale Kooperationsform der Raumentwicklungspolitik auf die formalen Regeln der EU-Strukturfondspolitik (Heinelt 1996; Hooghe 1996). Dabei liefern die Hauptakteure der Raumentwicklungspolitik selbst ein erfolgreiches Beispiel für die von ihnen eigentlich abgelehnte formale Kooperation auf der Gemeinschaftsebene.

1.3 Die Europäischen Raumentwicklungspolitik in der Politikentflechtungsfalle

1.3.1 Die Akteurskonstellation im Politikfeld

Das Politikfeld ist in der Praxis von der Kooperation des relativ kleinen Kreises der für Raumordnung bzw. Raumentwicklung zuständigen Verwaltungen der Mitgliedstaaten, von Vertretern einzelner Gemeinschaftsorgane sowie des Europarats geprägt. Viele politische Organisationen und Arenen wie der Europäische Rat sind nicht aktiv tätig oder wirken nur informal wie im Fall des Informellen Rats der für Raumordnung verantwortlichen Minister. Parlamente beschäftigen sich nur vereinzelt mit der Thematik; an den großen öffentlichen Veranstaltungen (z.B. EUREK-Foren) nehmen neben Behördenvertretern und Wissenschaftlern kaum Vertreter von Interessengruppen teil; die Medien berichten kaum über diese Veranstaltungen oder andere Aktivitäten aus dem Politikfeld, und so steht auch die europäische Öffentlichkeit weitgehend außerhalb des Prozesses der Raumentwicklungszusammenarbeit. Mit der Anwendung des EUREK im Rahmen von INTERREG II C hat die Diskussion über die europäische Raumentwicklung zwar den engeren wissenschaftlich-administrativen Kreis verlassen, und eine steigende Zahl von Akteuren wird einbezogen. Die herausragende Bedeutung der Verwaltungen wurde dabei aber eher gestärkt, denn die Entscheidung darüber, wer INTERREG-II-C-Fördermittel erhält, lag und liegt in erster Linie bei den in den Programmgremien (insbesondere im Lenkungsausschuss) vertretenen nationalen und regionalen Verwaltungen.

1.3.2 Heterogene Interessen verhindern eine Formalisierung der gemeinsamen Raumentwicklungsziele auf der Gemeinschaftsebene

Die eingeschränkte Akteurskonstellation hat den Vorteil, dass vor allem die Organisationen an der Kooperation beteiligt werden, welche die Notwendigkeit einer transnationalen Raumentwicklungszusammenarbeit am unmittelbarsten spüren. Gleichzeitig hat die Konstellation einen wesentlichen Nachteil, denn nicht sämtliche Interessen und Orientierungen der beteiligten korporativen Akteure unterstützen bzw. entsprechen notwendigerweise einer integrierten Politik. So sind die Vertreter der nationalen Raumordnung nicht nur Vertreter eines Fachgebiets, sondern auch Vertreter (agents) von Organisationen (principals) mit entsprechenden formalen Kompetenzen auf der regionalen bzw. nationalen Ebene. Ihnen gegenüber stehen nur einzelne Repräsentanten transnationaler bzw. gemeinschaftlicher Organisationen. Dies bedeutet, dass die neue Europäische Raumentwicklungspolitik über-

wiegend von Repräsentanten der Organisationen gestaltet wird, deren formale Kompetenzen eben nicht auf der europäischen, sondern auf der nationalen bzw. regionalen Ebene verankert sind. Für sie könnte eine Kompetenzbildung oberhalb der staatlichen Ebene mit einem Kompetenzverlust auf den unteren Ebenen und somit in ihrem eigenen Bereich einhergehen (ARL 1996). Bedingt durch die spezifische Akteurskonstellation gibt es im Politikfeld zwei vorherrschende Interessen: zum einen das Interesse an einer integrierten Politik für eine nachhaltige Entwicklung der Europäischen Union und zum anderen das Interesse, die eigene Autonomie zu schonen und diesbezüglich eigene Kompetenzen zu wahren. Das zweite Interesse ist stärker entwickelt, und so erscheint das Politikfeld als eines, in dem sich die Akteure an einer idealistischen Vorstellung von Raumentwicklung orientieren, welche nahezu überall in Staat und Gesellschaft weitreichende Konsequenzen impliziert, die aber einen Bereich ausspart: In den national unterschiedlichen Strukturen der Raumordnung, deren Akteure die Europäische Raumentwicklung maßgeblich koordinieren sollen, wird eine Veränderung formaler Kompetenzen für nicht notwendig gehalten.

1.3.3 Informale Kooperation auf der Gemeinschaftsebene als Instrument zur Sicherung nationaler Kompetenzen

Mit dem EUREK drücken die Mitgliedstaaten nicht aus, dass sie formale Kooperationsformen im zwischenstaatlichen Bereich grundsätzlich ablehnen. Im Gegenteil, sie richten die Regeln der Kooperation so aus, dass gerade die eigene Freiheit zu formalen Entscheidungen und intergouvernementalen Kooperationen stets erhalten bleibt. So dachten die Mitgliedstaaten durchaus über eine formale Vereinbarung bezüglich eines europäischen Raumentwicklungsobservatoriums (ESPON) nach. Doch dabei wollen sie keinesfalls eine europäische Kompetenz für Raumbeobachtung und -forschung oberhalb der mitgliedstaatlichen Ebene schaffen, weshalb das Observatorium nur als ein Netzwerk nationaler Einrichtungen geschaffen werden soll. Die mitgliedstaatliche Souveränität soll unangetastet bleiben. Über das EUREK wurde nie formal entschieden. Es wurde in Potsdam 1999 nur abschließend diskutiert, nicht beschlossen und bietet zudem eine einfache Ausstiegsmöglichkeit (EUREK 1999, Vorwort). Der informale Charakter der Raumentwicklungspolitik zeigt sich daran, dass die mitgliedstaatlichen Vertreter ihr Einverständnis zur Kooperation stets so ausdrücken, dass daraus keine Verpflichtungen entstehen, welche sie nicht mehr revidieren können. Sie lehnen zudem Interaktionsregeln

ab, welche ihr eigenes Handeln durch andere sanktionierbar machen würden. Offensichtlich nicht ausreichend beachtet wurde, dass das EUREK durch seine Verknüpfung mit der Strukturfondsförderung und durch andere Formen freiwilliger Berücksichtigung zumindest indirekte rechtliche Auswirkungen hatte.

1.3.4 Im Schatten der „exit option“-Raumentwicklungspolitik in der Entflechtungsfalle

Wird die Formalisierung der Kooperation auf der Gemeinschaftsebene abgelehnt, so kann das gegenseitige Vertrauen der Akteure dennoch im Laufe des Kooperationsprozesses sukzessive wachsen und dies wiederum kann zu einer erhöhten Bereitschaft führen, eigene Beiträge zu leisten, auch ohne dabei über formale Sanktionsmöglichkeiten für den Fall der Defektion anderer Akteure zu verfügen. In der Kooperationspraxis der Raumentwicklungspolitik spielt dieses Modell jedoch bisher kaum eine Rolle, denn trotz des zehnjährigen Diskurses bestehen noch erhebliche Unklarheiten bezüglich des Begriffs, des Bedarfs und auch der genaueren Zielformulierung. Williams (1996, S. 55) spricht sogar von einer babylonischen Sprachenverwirrung. Schwer einzuschätzen ist also nicht nur die Bereitschaft der anderen Akteure, ihren Beitrag zu leisten, sondern für die Akteure ist nicht einmal ausreichend deutlich, in welchen Problemfällen welche Beiträge von wem und mit welchem Ziel zu leisten sind. Das EUREK stellt fest: „Das EUREK liefert den Rahmen für die integrierte Anwendung der politischen Optionen. Seine inhaltliche Ausfüllung ist nicht Aufgabe einer Behörde, sondern liegt in der Verantwortung einer Vielzahl von Raumentwicklungsbehörden (Raumordnung, Regionalplanung, Stadtplanung) und Fachplanungen“ (EUREK 1999, S. 38). Dies entspricht dem Subsidiaritätsprinzip und ist immer dann ausreichend, wenn ein Problem im nationalen Kontext gelöst werden kann. Bei transnationalen Herausforderungen, die schließlich den Anlass für die Raumentwicklungszusammenarbeit in Europa darstellen, hilft das EUREK nicht weiter. Ein kooperationsbereiter Akteur verfügt im Grunde über keine Fixpunkte im institutionellen Kontext – mit Ausnahme der Ausstiegsmöglichkeit.

Die Wirkung der antizipierten Probleme auf das Handeln der Akteure lässt sich am Implementationsspiel von Scharpf demonstrieren, bei dem gefragt wird, ob ein Akteur zur gemeinschaftlichen Produktion eines Gutes (hier: vielfältigen Maßnahmen auf dem Wege zu einer nachhaltigen Raumentwicklung) einen Beitrag leisten soll oder nicht.

Abbildung 1
Implementationsspiel zur Gemeinschaftlichen Produktion

		Beitrag leisten?	
		ja	nein
ja	ja	4 4	1 3
	nein	3 1	2 2

Quelle: Scharpf 2000, S. 200

Leistet ein Akteur seinen Beitrag zur kooperativen Raumentwicklungszusammenarbeit und wird dies von den anderen Akteuren durch deren Beitrag honoriert, so ist die für alle Akteure als optimal zu bezeichnende Variante eingetreten (Feld oben links). Bleibt er mit seinem Beitrag jedoch allein, so ist dies für ihn der schlechteste Fall (Feld unten links). Ebenfalls nicht zu kooperieren oder unter Ausnutzung der Kooperationsbereitschaft anderer selbst nicht zu kooperieren, sind demgegenüber attraktivere Varianten. Je unsicherer die Kooperationsbereitschaft der anderen ist, desto wahrscheinlicher ist es, dass sich rational handelnde Akteure dafür entscheiden, keinen eigenen Beitrag zu leisten.

Im Gegensatz zur Politik-Verflechtungsfalle von Scharpf (1985, S. 323–356) sind hier nicht die vielfältigen Verflechtungen und Durchsetzungsmandate von Repräsentanten in Verhandlungsprozessen das Problem, sondern das genaue Gegenteil. Gerade weil eine engere Verflechtung vermieden wird und der Erfolg der Zusammenarbeit stets von der Kooperationsbereitschaft der Akteure abhängt, deren Zahl und Handlungsorientierungen zudem Schwankungen unterworfen sind, ist es sehr unsicher, ob ein Akteur durch kooperatives Verhalten ein Ergebnis erzielen kann, welches dem Coase-Theorem entspricht, d. h. dass die Verhandlungen zwischen rationalen (und vollständig informierten) Akteuren zu freiwilligen Vereinbarungen führen, die alle potenziellen Wohlfahrtsgewinne zwischen den Parteien verwirklichen (Scharpf 2000, S. 197). Das Coase-Theorem besagt zudem, dass es bei der Suche nach dem Wohlfahrtsoptimum nicht nur um die für alle Seiten gemeinsam attraktiven Lösungen geht, denn das Wohlfahrtsoptimum kann auch bei einer Lösung liegen, bei der ein Akteur auf Kosten der anderen Akteure profitieren kann. „Für egoistische Akteure sind dies keine besonders günstigen Lernbedingungen, und wir haben allen Grund zu der Annahme, daß die potentiell benachteiligte Partei (...) sich nicht mit gutem Willen an der Suche beteiligen wird, solange sie nicht völlig sicher ist, dass ihr durch das Ergebnis

keine Nachteile entstehen“ (zitiert nach Scharpf 2000, S. 204). Diese Sicherheit fehlt jedoch in der Europäischen Raumentwicklungszusammenarbeit vollständig. Insbesondere fehlt die Verbindlichkeit für auszuhandelnde Vereinbarungen, solange aus der freiwilligen und informalen Kooperation kein institutioneller Kontext hervorgeht, der auch sanktionierbare Vereinbarungen ermöglicht.

An dieser Stelle wird die lose Kopplung der Akteure und Arenen im Rahmen der freiwilligen und informalen Kooperation zu einer Entflechtungsfalle, da sich rationale Akteure, welche angesichts der vielen unbekannten Faktoren von einer vollständigen Information weit entfernt sind, immer wieder gegen eine Beitragsleistung entscheiden werden. Der spezifische Kooperationsprozess ist damit beendet und müsste ggf. neu begonnen werden. Das Risiko, dass ein Kooperationspartner die Ausstiegsoption wählt, besteht auch noch nach längerer Kooperation, wenn diese Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten wie angestrebt informal bleibt. Angesichts der Tatsache, dass die Kooperation auf der europäischen Ebene stets eine Multi-Akteurskooperation ist, besteht stets eine relativ hohe Wahrscheinlichkeit der Defektion eines oder mehrerer Akteure, sodass jeder Akteur grundsätzlich gut beraten ist, seinen eigenen Beitrag so gering wie möglich zu halten. Und so orientieren sich die meisten Akteure dahin, sich im neuen Politikfeld prinzipiell alle Optionen offen zu halten und gleichzeitig das Kooperationsrisiko so gering wie möglich zu halten, indem man den eigenen Beitrag minimiert und den Verlust bestehender formaler Kompetenzen zu verhindern sucht. Der rein informale Kooperationsansatz belohnt im gegenwärtigen Kontext des Politikfelds die individuellen anstatt die solidarischen Interaktionsorientierungen und wirkt als exklusive Kooperationsform kontraproduktiv auf das langfristige Kooperationsziel.

1.4 Formale Elemente der Raumentwicklungszusammenarbeit zur Vermeidung der Politikentflechtungsfalle

Das Prinzip der informalen Kooperation auf der Gemeinschaftsebene scheiterte schon daran, dass sich ihre Protagonisten selbst nicht daran hielten. Bereits im EUREK wird ausgerechnet ein in der EU-Strukturpolitik fest verankertes Förderinstrument (INTERREG II C) zum wichtigsten Anwendungsinstrument der intergouvernemental formulierten Politik erklärt. Formale Beschlüsse zur Implementierung, wie sie etwa in den INTERREG-IIC-Programmausschüssen getroffen werden, stehen dem Prinzip der informalen und lose gekoppelten Kooperation aus Sicht der Akteu-

re nicht entgegen, denn formal werden hierbei nur vorhandene Gemeinschaftskompetenzen genutzt und keine neuen geschaffen. Wie stark jedoch der mit INTERREG verbundene Einfluss von Kommissionsdienststellen auf die intergouvernementale Zusammenarbeit im Politikfeld ist, zeigt die Analyse der INTERREG-IIC-(CADSES-)/Zusammenarbeit. In Vorbereitung entsprechender Programme stimmt die Kommission inhaltliche Programmvorgaben zwar mit den Mitgliedstaaten ab, aber auf der Basis der Strukturfondsverordnung sowie anderer maßgeblicher Förderbestimmungen drängt die Kommission die Mitgliedstaaten erfolgreich zum Aufbau gemeinsamer Programmstrukturen (Europäische Kommission 2000). Das Anreizinstrument für die Mitgliedstaaten, um daran zu partizipieren, stellt das in der neuen Förderperiode von 2000 bis 2006 versechsfachte Fördervolumen dar. Damit wird natürlich auch das finanzielle Gewicht der Einbindung erhöht. Zudem stellt die Kommission nicht nur Mittel bereit, sondern fordert die bei Strukturfondsinterventionen obligatorische Kofinanzierung seitens der Mitgliedstaaten. Um diese nun ebenfalls um ein Sechsfaches höheren und meist aus öffentlichen Haushalten der nationalen bzw. regionalen Verwaltung stammenden Mittel bereitstellen zu können, müssen die regionalen und nationalen Akteure in ihren Verwaltungen, Parlamenten und in der Öffentlichkeit für die Akzeptanz und Unterstützung der Gemeinschaftsinitiative werben. Parallel zu diesem Engagement auch noch eine von Gemeinschaftsorganen unabhängige nationale bzw. intergouvernementale Raumentwicklungspolitik zu betreiben und diese zu finanzieren, dürfte immer schwieriger werden.

Unterstellt man sowohl den Repräsentanten der Mitgliedstaaten als auch der Europäischen Kommission ein Interesse daran, den eigenen Einfluss zu erhalten oder gar auszubauen, so verhalten sich die Kommissionsvertreter geschickt. In der Startphase von INTERREG II C interpretierte die Kommission die eigenen Verordnungen sehr flexibel, verzichtete beispielsweise auf *Ex-ante*-Bewertungen und senkte damit die Eintrittsschwelle in die Kooperation. Nachdem die Mitgliedstaaten dann im Jahr 1999 ihr Interesse an einer Fortsetzung der Initiative im Rahmen von INTERREG III B (2000–2006) geäußert hatten, setzte die Kommission mit der INTERREG-Leitlinie vom 28. April 2000 höhere Anforderungen durch. Nun besteht sie nicht nur auf einer *Ex-ante*-Bewertung, sondern auch auf gemeinsamen Verwaltungseinrichtungen sowie einem gemeinsamen Bankkonto. Bisher vorwiegend national verwaltete Programme wie im CADSES-Bereich werden durch diese scheinbar nur technischen Vorgaben zum Umdenken und zum Aufbau formaler transnationaler Strukturen verpflichtet.

Doch selbst mit diesen Maßnahmen hat die Kommission noch nicht alle verfügbaren Instrumente eingesetzt, um den eigenen Einfluss auszuweiten. So ruhen in den Kommissionsdokumenten noch einige Klauseln, welche auch den fachpolitischen Einfluss der Kommission deutlich erhöhen könnten. Gemäß Art. 2 (5) der Strukturfondsverordnung* sorgen Kommission und Mitgliedstaaten für die Kohärenz zwischen der Tätigkeit der Fonds und den übrigen Politiken sowie Tätigkeiten der Gemeinschaft. Die Kommission hat mit diesem Artikelabsatz bereits jetzt die formale Kompetenz, unmittelbar inhaltlich auf die Implementierung der Raumentwicklungspolitik im Rahmen von INTERREG einzuwirken, sobald sie einen Widerspruch zu den Gemeinschaftspolitiken sieht.

Mitgliedstaatliche Organisationen wiegen sich nach wie vor in der trügerischen Hoffnung, dass sie ihren Einfluss am besten wahren können, indem sie den institutionellen Kontext möglichst nicht verändern. Dabei übersehen sie, dass sie gar nicht die Kontrolle über den gesamten Kontext und die Dynamik seiner Entwicklung haben. Sie selbst bewegen sich stets zwischen Kooperationsbereitschaft und Ausstieg aus der Zusammenarbeit. Es ist nicht zu erkennen, wie eine langfristige integrierte Politik auf der europäischen Ebene allein mit diesem Kooperationsansatz umgesetzt werden kann.

2 Politikverflechtung ohne Entflechtungsfalle

So wie die lose Kopplung nur ein Prinzip ist, so lassen sich die Mindestanforderungen an eine lose Kopplung nur relativ allgemein beschreiben und bedürfen im Einzelfall der näheren Präzisierung. Der entsprechende Versuch zur Europäischen Raumentwicklungspolitik zeigte, dass dabei eine große Zahl von Variablen zu berücksichtigen ist. Daher kann eine zukünftige Politikverflechtung ohne Entflechtungsfalle für das Politikfeld an dieser Stelle nur skizziert werden.

Ausgangspunkt dieser Skizze ist die Feststellung, dass im analysierten Politikfeld die gewählte Form einer sehr lose gekoppelten politischen Kooperation in Relation zu den zu lösenden Problemen als gescheitert zu betrachten ist. Die Implementierung im Rahmen von INTERREG II C zeigt aber auch, dass schon eine teilweise Formalisierung der Kooperation den Entflechtungskreislauf zwischen Kooperationsbereitschaft, hohem Transaktionskostenrisiko, Nutzung der Ausstiegsoption und erneuter Kooperationsbereitschaft aufbrechen kann, denn bei INTERREG II C hielten alle Akteure ihre formalen Verpflichtungen ein. Auf das Politikfeld im Allgemeinen übertragen lässt sich annehmen, dass eine Erweiterung der Kooperation um

formale Elemente in dem Sinne koordinationsminimierend wirken kann, indem ein *aquis* geschaffen wird, der Kooperationsprozesse vorstrukturiert und den Akteuren die Orientierung im Politikfeld erleichtert. Die Förderung von INTERREG II C und III B ist diesbezüglich durchaus wegweisend. Die entsprechenden Verordnungen und Bekanntmachungen sind nämlich nicht bloß Grundlage für mitunter recht aufwendige Verwaltungsverfahren, sondern sie sind auch von den Akteuren akzeptierte Wegweiser. Die Verbindlichkeit der Verordnungen erspart den Beteiligten die Entwicklung jeweils neuer Regelungen und bietet die Sicherheit, dass alle Akteure ihre Beiträge (Kofinanzierung u. ä.) leisten. Vertraglich verankerte Ziele hätten die koordinationsminimierende Funktion, dass die Akteure auch in europäischen Teilräumen ihre grenzübergreifende Zusammenarbeit nicht mit einem eigenen dem EUREK-Prozess vergleichbaren Prozess über die Grundsätze der Kooperation beginnen müssten, sondern sie könnten gleich aufbauend auf dessen allgemeinen raumentwicklungspolitischen Zielen ihre konkreten Kooperationsziele vor Ort entwickeln.

Bedauerlicherweise handelt es sich bei der INTERREG-IIC-Kooperation um eine schleichende Formalisierung der Raumentwicklungspolitik und nicht um eine von allen Beteiligten bewusst an den Politikzielen des EUREK ausgerichtete Formalisierung der raumentwicklungspolitischen Zusammenarbeit.

Die Entwicklung eines gemeinsamen raumentwicklungspolitischen *aquis* in der Europäischen Union könnte Übersichtlichkeit und Legitimität der Kooperationsprozesse erhöhen. Der dabei entstehende verbindliche Rahmen würde die Kooperationsrisiken auch für die regionalen und nationalen Vertreter der Raumordnung senken. Angesichts sinkender Risiken würde sich dann auch die Konkretisierung von fachpolitischen Interessen und Orientierungen und ein entsprechender Beitrag zur Kooperation für die einzelnen Akteure eher lohnen.

Wie die teilweise Formalisierung der Raumentwicklungszusammenarbeit aussehen sollte, kann aus der zugrundeliegenden Politikfeldanalyse nicht im Einzelnen abgeleitet werden. Es wären insbesondere europarechtliche sowie das nationale Recht der Mitgliedstaaten betreffende Voruntersuchungen nötig, um genau formulieren zu können, welche Maßnahmen zu ergreifen wären. Zudem hat die Analyse gezeigt, dass selbst beim Verständnis von Raumentwicklungspolitik nach wie vor Unklarheiten bestehen, ohne deren Bereinigung wohl auch eine formalisierte Raumentwicklungspolitik nicht handhabbar wäre. Auch das Verhältnis der Raumentwicklungspolitik zu anderen raumrelevanten Gemeinschaftspolitiken (insbesondere zur Kohäsions-

politik und zur Umweltpolitik) wäre dabei zu prüfen. Was die Analyse jedoch schon jetzt zulässt, sind Hinweise auf mögliche Umriss einer gemeinschaftlichen Raumentwicklungspolitik.

Mit Handlungszusammenhängen wie EUREK und INTERREG II C/III B hat sich ein Politikfeld mit einer beträchtlichem und gleichzeitig ausbaufähigen Interaktionsdichte sowie einem ebenfalls ausbaufähigen Instrumentarium entwickelt. Hieran hat die informale und intergouvernementale Zusammenarbeit trotz der Entflechtungsfalle einen wesentlichen Anteil. Der Schlüssel für eine integrierte Raumentwicklungspolitik ist daher weder in einer rein formalen noch in einer rein informalen Kooperation auf der Gemeinschaftsebene zu sehen. Folglich geht es nicht darum, die informale Kooperation in Gänze zu ersetzen, sondern sie sollte um formale Elemente erweitert werden. Diesbezüglich ist insbesondere an die folgenden zu denken:

- Ein verbindliches Leitbild bzw. verbindliche Prinzipien für die europäische Raumentwicklung. Hierzu sollten die politischen Ziele der Europäischen Raumentwicklungspolitik weiter präzisiert und in die Verträge der Europäischen Union aufgenommen werden.
- Der Rat der für Raumordnung verantwortlichen Minister sollte zu einem formalen Rat werden.
- Der Kommission würde mit der Verankerung eines Leitbildes bzw. von Prinzipien in das EU-Vertragswerk die Verantwortung zur Wahrung der entsprechenden raumentwicklungspolitischen Ziele übertragen. Die dann dafür zuständige Generaldirektion hätte zudem dafür Sorge zu tragen, dass das Leitbild bzw. die Prinzipien auch im Rahmen der anderen Gemeinschaftspolitiken (v.a. Kohäsionspolitik, Umwelt, TEN) berücksichtigt werden. Gegenüber den Mitgliedstaaten sollte die neue Kompetenz der Kommission darauf beschränkt sein, den Zielen widersprechende Raumentwicklungsplanungen zu verhindern.

Die für das europäische Politikfeld vorgeschlagene vertragliche Verankerung der Politikziele und die damit verbundene Kompetenzzuweisung an Gemeinschaftsorgane ist nicht mit einer Europäisierung der gesamten Raumentwicklung zu verwechseln. Nationale Kompetenzen würden weitgehend erhalten bleiben und auch informale Formen der Kooperation wären weiterhin unverzichtbar. Die entstehende Gemeinschaftspolitik würde die regionale und nationale Raumordnung weder überflüssig machen noch ersetzen können. Bei den skizzierten Maßnahmen ist auch zu beachten, dass verbindliche Ziele der Europäischen Raumentwicklungspolitik selbst bei ihrer Verankerung im Vertragswerk der Europäischen Union nicht so

knapp und gleichzeitig eindeutig sein können, dass ihre Anwendung keinerlei Interpretationsspielräume mehr lässt. Die unterschiedlichen Begriffsverständnisse und Bedarfsausrichtungen in den Mitgliedstaaten werden noch auf längere Sicht nicht vollständig harmonisiert sein. Es ist davon auszugehen, dass selbst deutlich präzisierte EUREK-Ziele auch noch langfristig zu divergierenden Interpretationen führen werden, die dann vom Ministerrat, vom Europäischen Parlament und vielleicht sogar vor dem Europäischen Gerichtshof verhandelt werden müssten.

Angesichts der Heterogenität und Komplexität der Raumentwicklung in Europa wäre die verbleibende Offenheit jedoch angemessen. Entscheidend ist, dass das Interesse der Mitgliedstaaten an einer koordinierten und integrierten Entwicklung des europäischen Territoriums durch verbindliche und koordinationsminimierende Regeln der Zusammenarbeit seitens der Gemeinschaft und ihrer Organe unterstützt wird.

In der Zusammenarbeit zur Politikimplementierung hat sich schon jetzt zwischen den Akteuren der unterschiedlichen Handlungsebenen de facto ein Stück gemeinschaftlicher Raumentwicklungspolitik entwickeln können. Im Gegensatz hierzu ist eine formale Gemeinschaftspolitik zwar nach wie vor nicht konsensfähig, doch angesichts des zunehmenden Gewichts der INTERREG-Kooperation im Politikfeld sowie der europäischen Diskussionen über den räumlichen Zusammenhalt scheint es nur noch eine Frage der Zeit zu sein, bis die gemeinschaftliche Anwendungszusammenarbeit eine entsprechende Rückwirkung auf die Politikformulierung erfährt. Dabei dürfte die Entscheidungsautonomie der Organisationen der regionalen und nationalen Raumordnung partiell eingeschränkt werden (Souveränitätstransfer). Dieser Verlust wird jedoch weitgehend kompensiert durch deren Einbeziehung in Entscheidungsprozesse auf den höheren Ebenen (z.B. *voice option* bei Raumentwicklungsfragen auch in Nachbarländern). Wenn diese Kooperation dann insgesamt eine höhere Problemlösungsfähigkeit in Hinblick auf die gemeinsamen Raumentwicklungsziele entwickelt, würde sich der Einsatz auch für die Mitgliedstaaten und ihre Regionen lohnen.

Anmerkung

* Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften: Nr. L 161 vom 26.6.1999.

Literatur

ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung) (1999): Grundriß der Landes- und Regionalplanung. –Hannover

ARL (1998): Methoden und Instrumente räumlicher Planung, Handbuch. –Hannover

ARL (1996): Europäische Raumentwicklungspolitik. Rechtliche Verankerung im Vertrag über die Europäische Union. In: ARL-Arbeitsmaterial, Nr. 233. – Hannover

Benz, Arthur (2000): Entflechtung als Folge von Verflechtung, Theoretische Überlegungen zur Entwicklung des europäischen Mehrebenensystems. In: Edgar Grande und Markus Jachtenfuchs (Hrsg.): Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem. – Baden-Baden, S. 141–163

Benz, Arthur (1998): Politikverflechtung ohne Politikverflechtungsfälle – Koordination und Strukturpolitik im europäischen Mehrebenensystem, Politische Vierteljahresschrift, H. 3, 39. Jg. – Opladen, S. 558 – 589

Benz, Arthur (1994): Kooperative Verwaltung: Funktionen, Voraussetzungen und Folgen. – Baden-Baden

EUREK (Europäisches Raumentwicklungskonzept) (1999): Auf dem Wege zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union. Angenommen beim Informellen Rat der für Raumordnung zuständigen Minister in Potsdam, herausgegeben von der Europäischen Kommission. – Luxemburg

Europäische Kommission (2000): Strukturpolitische Maßnahmen 2000–2006, Kommentare und Verordnungen, Strukturfonds, Kohäsionsfonds, Strukturpolitisches Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt. – Luxemburg

Faludi, Andreas; Zonneveld, Wil (eds.) (1997): Shaping Europe: The European Spatial Development Perspective, Built Environment, Volume 23, Number 4

Fürst, Dietrich (1994): Europäische Tendenzen der Regionalisierung und Dezentralisierung der Raumplanung. In: Peter Pernthaler (Hrsg.): Föderalistische Raumordnung – eine europäische Herausforderung. – Wien, S. 3–15

Graute, Ulrich (2002): Kooperation in der Europäischen Raumentwicklungspolitik – Mehrebenenkooperation in komplexen Politikprozessen analysiert am Beispiel der Formulierung und Implementierung einer Politik zur integrierten Entwicklung des europäischen Raums. Institut für ökologische Raumentwicklung. In: IÖR-Schriften, Nr. 37. – Dresden

Graute, Ulrich (ed.) (1998a): Sustainable Development for Central and Eastern Europe, Spatial Development in the European Context. – Berlin, Heidelberg, New York

Heinelt, Hubert (Hrsg.) (1996): Politiknetzwerke und europäische Strukturfondsförderung, Ein Vergleich zwischen EU-Mitgliedstaaten. – Opladen

Hooghe, Liesbet (Hrsg.) (1996): Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance. – Oxford

Jachtenfuchs, Markus; Kohler-Koch, Beate (Hrsg.) (1996): Europäische Integration. – Opladen

Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (1995): Der Ansatz des akteur-zentrierten Institutionalismus. In dies. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. – Frankfurt a.M., S. 39–72

Scharpf, Fritz W. (2000): Interaktionsformen, Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, dt. Übersetzung von Scharpf, Fritz W. (1997). – Opladen

Scharpf, Fritz W. (1998): Die Problemlösungsfähigkeit der Mehrebenenpolitik in Europa. In: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 29/1998, 39. Jg., S. 121–144

Scharpf, Fritz W. (1985): Die Politikverflechtungs-Fälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: Politische Vierteljahresschrift 26, S. 323–356

Weick, Karl E. (1995): Der Prozeß des Organisierens. – Frankfurt

Williams, Richard Hamilton (1996): European Union Spatial Policy and Planning. In: Paul Chapman Publishing Ltd. – London

Dr. Ulrich Graute
INTERREG III B CADSES
Joint Technical Secretariat
Rathaus
Postfach 12 00 20
01001 Dresden
E-Mail: u.graute@scriptito.de