

Praxisorientierte Handreichung 3

Lausitz-Agentur

Strukturvorschlag zur effektiven und zielgerichteten Koordinierung des Transformationsprozesses im Zuge des Kohleausstiegs

Robert Knippschild, Sebastian Heer, Antje Matern, Julian Schwabe & Jessica Theuner

IÖR, Dresden und Görlitz

20. August 2020

Prozessdokumentation

Das vorliegende Papier entwirft einen konkreten Vorschlag zum Aufbau und zur Ausgestaltung einer Governancestruktur zur Bewältigung der strukturell-administrativen Herausforderungen des Lausitzer Strukturwandels infolge des Kohleausstiegs. Es entstand eigeninitiativ als Beratungsangebot an die Landesregierungen Sachsens und Brandenburgs im Rahmen eines BMBF-geförderten Forschungsprojektes am Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung. Dieses Projekt analysiert im Zuge eines wissenschaftlichen Begleitforschungsansatzes den gegenwärtigen Strategiefindungsprozesses für die zukünftige Entwicklung der Lausitz. Auf Grundlage der gewonnenen empirischen Erkenntnisse wurde ein Vorschlag für eine Steuerungsstruktur erarbeitet, der den mit diesen Fragen befassten Akteuren in den Landesregierungen Sachsens und Brandenburgs zugeleitet und im Zuge intensiver Konsultationen gemeinsam weiterentwickelt wurde. Dieses Papier reflektiert den nach diesem Austausch erreichten Diskussionstand vom Oktober 2019.

Görlitz, 20.08.2020

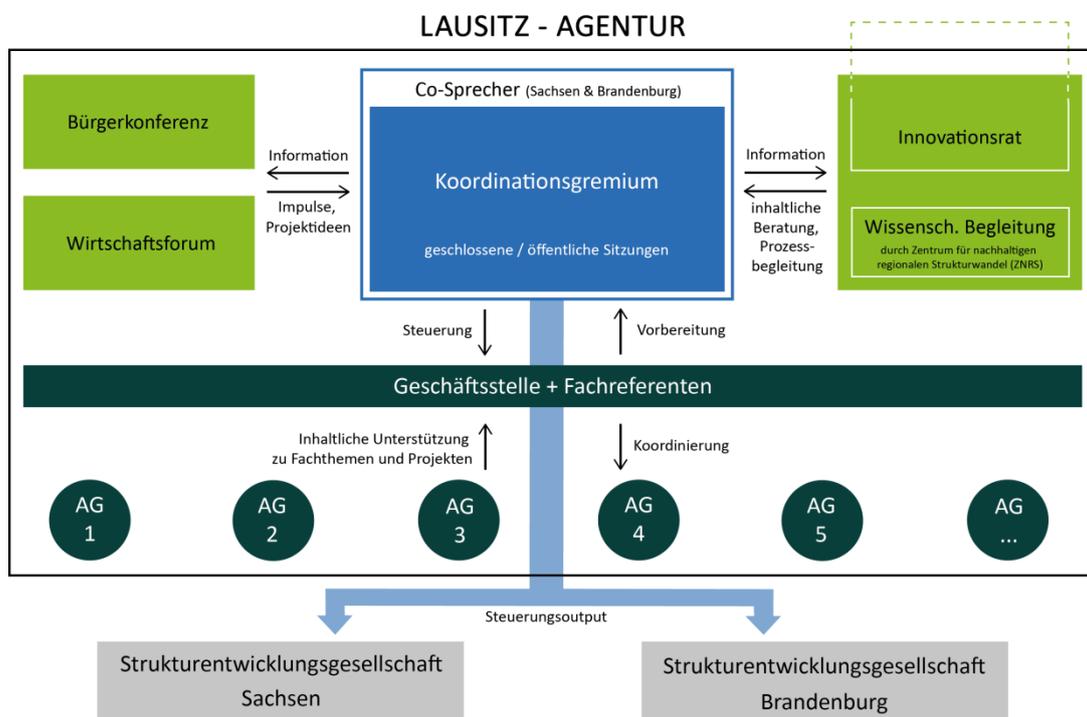
Lausitz-Agentur

Strukturvorschlag zur effektiven und zielgerichteten Koordinierung des Transformationsprozesses im Zuge des Kohleausstiegs

Robert Knippschild, Sebastian Heer, Antje Matern, Julian Schwabe & Jessica Theuner

IÖR, Dresden und Görlitz

11. Oktober 2019



– Kurzfassung –

1. Ziel dieses Papiers

Infolge des Braunkohleausstiegs steckt die Lausitz in einem tiefgreifenden Strukturwandelprozess. Zu dessen erfolgreicher Bewältigung bedarf es einer zwischen Bund, Land und Kommunen abgestimmten und gemeinsam getragenen Strategieentwicklung. Dazu ist eine passfähige Governance-Struktur zur Koordinierung, Entscheidungsfindung und Umsetzung von Maßnahmen für einen längeren Zeitraum erforderlich.

Vor dem Hintergrund bestehender Strukturen und wissenschaftlicher Erfahrungen bezüglich Steuerungsanforderungen in Transformationsprozessen sowie den Interessenlagen der Beteiligten stellt das vorliegende Papier einen Diskussionsvorschlag dar, wie eine Steuerungsstruktur zur Ebenen- und länderübergreifenden Koordination ausgestaltet und in das politisch-administrative Strukturgeflecht eingebunden werden kann.

2. Interessen- und Ausgangslage

Die Entwicklung einer Governance-Struktur zur Koordination der Aktivitäten des Strukturwandelprozesses vollzieht sich vor dem Hintergrund einer vielschichtigen Ausgangslage: Sie ist eingebettet in einen komplexen politischen Prozess in einer heterogenen Akteurslandschaft mit teilräumlichen Identitäten und unter den Augen einer Bevölkerung, deren Akzeptanz für das langfristige Gelingen des Strukturwandels unverzichtbar ist. Die Herausforderungen der Strukturentwicklung umfassen vor allem:

- Eine hohe *teilräumliche Heterogenität* mit unterschiedlichen teilräumlichen Charakteristika, Identitäten und Interessen, z.B. infolge der unterschiedlichen Betroffenheit vom Kohleausstieg, aber auch fortbestehenden Grenzen und sektorbezogenen Fragmentierungen.
- *Vielfalt an Akteuren und Interessen*: Die Akteurslandschaft trägt organisch gewachsene Züge und fußt nicht auf einem abgestimmt-konsistenten ‚Institutionen-Building‘. Hierdurch wird das Hervorbringen eines wirkungsvollen Steuerungoutputs erschwert, denn aufgrund koordinativer Dysfunktionalitäten bei gleichzeitig hohem Beharrungsvermögen ergibt sich das Problem, mit bestehenden Pfadabhängigkeiten umgehen und Strukturen teilweise überschreiben zu müssen.

Eine Governance-Struktur kann den gewünschten Steuerungoutput nur liefern, wenn ein Mindestmaß an Stringenz und Handlungskongruenz im Ineinandergreifen der beteiligten Teilstrukturen erreicht wird. Angesichts der Heterogenität der Gremien und Akteure, der Unübersichtlichkeit hinsichtlich Doppelmitgliedschaften und Interessenlagen möchten wir einen modellhaften, systematischen Ansatz anregen, der sich an den Erfordernissen des Prozesses und den Interessen der wichtigsten Stakeholder orientiert. Denn der Governance-Struktur fällt sowohl inhaltlich-instrumentell als auch

politisch-symbolisch eine hohe Verantwortung für einen gelingenden Strukturwandel in der Lausitz zu.

Auf der Grundlage unserer bisherigen Forschungsarbeiten gelangen wir zur Feststellung, dass der Versuch, die Steuerungsarchitektur des Strukturwandelprozesses im Stile einer nacheilenden ‚Harmonisierung‘ der organisch gewachsenen Akteursstruktur zu formen, in der Zukunft zu einem Problem für deren Leistungsfähigkeit geraten kann. Uns ist bewusst, dass mit gewachsenen Strukturen in der politischen Akteurslandschaft sehr sensibel umzugehen und hinter einmal erreichte Zustände nur noch schwerlich zurückzukommen ist.

Anforderung: Anschlussfähigkeit an Steuerungsbedürfnisse

Eine Steuerungsarchitektur des Strukturwandels wird dauerhaft Bestand haben und die ihr zugeordneten Funktionen für den Transformationsprozess zuverlässig erfüllen, wenn sie die Erfordernisse des Prozesses sowie die Interessen wesentlicher Prozessbeteiligter berücksichtigt. Dazu muss sie folgende Zielvorstellung verfolgen:

- (a) Die Governance-Struktur muss funktionsfähig, stabil und robust sein; Aufgabenprofile und Zuständigkeiten müssen klar abgegrenzt und Verantwortlichkeiten eindeutig zuzuordnen sein.
- (b) Sie muss in strategischen Aspekten länderübergreifend organisiert sein und abgestimmt auf Belange der Bund-Länder-Koordination reagieren können.
- (c) Sie benötigt eine substantielle, vollwertige Einbindung der kommunalen Ebene in die Steuerungsprozesse.
- (d) Sie sollte eine Einbindung und stetige Rückkopplung mit Akteuren aus Wirtschaft sowie Zivilgesellschaft in institutionalisierter Form ermöglichen.
- (e) Sie sollte im Zuge eines kontinuierlich-begleitenden Leitbildprozesses die regelmäßige Rückbindung an die Vorstellungen der Bürger mit Option auf Zielkorrekturen ermöglichen.

3. ‚Lausitzagentur‘ – Zuschnitt und Funktionsweise

Die von uns vorgeschlagene Governance-Struktur setzt sich prinzipiell aus fünf ineinandergreifenden Komponenten zusammen. Im Zentrum des Steuerungsprozesses steht ein (1) *Koordinationsgremium*, welches Impulse aus Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Wissenschaft aufnimmt, intern abstimmt, und zu einem Steuerungsausgang verarbeitet, der – nachdem rechtlich verbindlich gemacht – letztlich an die (5) *Strukturentwicklungsgesellschaften* Sachsens und Brandenburgs weitergegeben wird und deren Tätigkeit koordiniert. Das Koordinationsgremium flankieren eine (2) *Bürgerkonferenz*, ein (3) *Wirtschaftsforum*, sowie eine (4) *wissenschaftliche Expertise*, die aus ihren jeweiligen Bereichen Informationen aufnehmen, einschätzen, verdichten und an das Koordinationsgremium einspeisen, aber zugleich auch Aspekte aus dem Koordinationsgremium aufnehmen und verarbeiten.

(1) Koordinationsgremium

Das Koordinationsgremium stellt die zentrale Einrichtung der Governance-Struktur für den Transformationsprozess dar. Es verarbeitet die Impulse und Steuerungsinputs der anderen Strukturen, führt deren Aktivitäten zusammen und gibt einen gebündelten Steuerungsinpult an entsprechende Strukturen ab, in erster Linie für die Strukturentwicklungsgesellschaften. Das Koordinationsgremium erfüllt die Funktionen des Sicherstellens einer zielgerichteten, nachhaltigen Regionalentwicklung durch Abstimmung und Aushandlung von Zielen und Strategien sowie der politischen Entscheidungsfindung in Fragen strategischer Projektgenerierung, -qualifizierung und -priorisierung sowie der Einsetzung von Facharbeitsgruppen. Es koordiniert zwischen Kommunen und Länderebene und bietet eine verstetigte und institutionalisierte Plattform zur länderübergreifenden Abstimmung.

(2) Bürgerkonferenz

Die Bürgerkonferenz ist konzipiert als Forum der zivilgesellschaftlichen, bürgerschaftlichen Teilhabe, die für das nachhaltige Gelingen des Transformationsprozesses unverzichtbar ist. Mit der Bürgerkonferenz soll eine Option geschaffen werden, die für den Transformationsprozess Akzeptanz und Legitimität durch diskursive Teilhabe generiert. Die Teilhabe erfolgt in Form strategischer Mitspracherechte, z.B. bei der Projektauswahl.

(3) Wirtschaftsforum

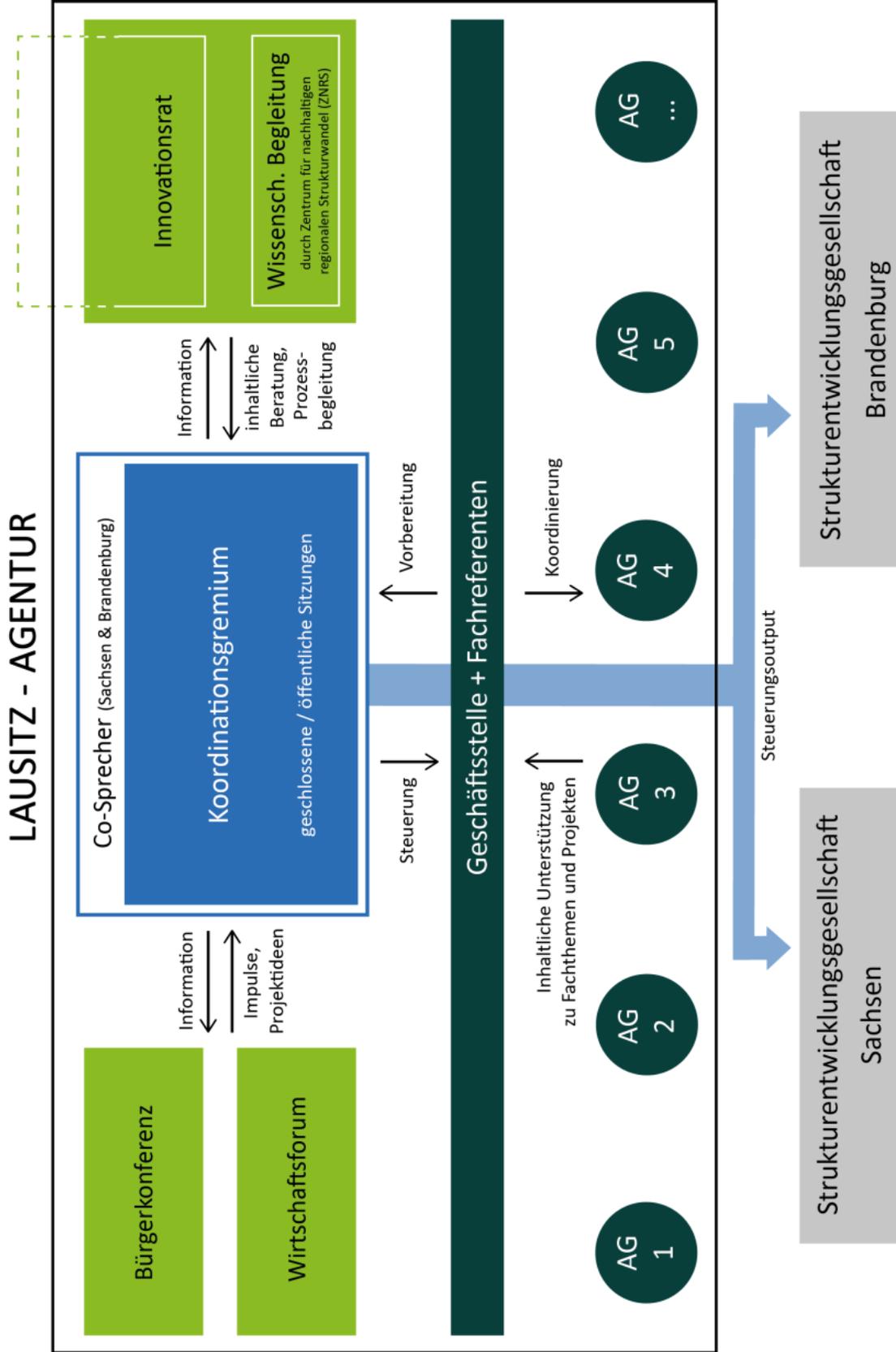
Das Wirtschaftsforum ist ein regelmäßig zusammentretendes Gremium, welches den wirtschaftlichen Sachverstand der Region versammelt, sich verständigt und seine Vorstellungen in das Koordinationsgremium einspeist. Das Wirtschaftsforum verfolgt den Zweck, Wirtschaftsakteuren aus den Revieren eine substantielle Möglichkeit zu geben, sich mit Ideen, Kritik und weiterführenden Entwicklungsstrategien einzubringen. Es wendet sich primär an Wirtschaftstreibende in der Region, aber unter Hinzuziehung von Fachkenntnis und Erfahrungen aus anderen Regionen.

(4) Wissenschaftliche Expertise

Die wissenschaftliche Expertise bietet kontinuierliche fachliche Begleitung und Evaluation des Transformationsprozesses. Sie unterstützt die Überlegungen des Koordinationsgremiums hinsichtlich der Qualität, Akzeptanz und Legitimität des Steuerungsinpults. Neben fachlichem Rat bei der Suche nach innovativen Lösungen zur Entwicklung nachhaltiger Lebens- und Wirtschaftsweisen, bietet sie wissenschaftliche Kompetenz in der Unterstützung eines langfristigen, partizipativen Prozesses, eine kritische Beratung und eine vermittelnde Rolle zwischen Politikebenen, Zivilgesellschaft und Wirtschaftsakteuren.

(5) Strukturentwicklungsgesellschaften

Sie sind ein Instrument administrativer Umsetzung und der Adressat des im arbeitsteiligen Governance-Gefüge erarbeiteten Steuerungsausputs. Sie liegen in der Zuständigkeit der Bundesländer, können in strategischen Fragen jedoch auf den Input des Koordinationsgremiums zurückgreifen. Durch ein Koordinationsgremium wird einem Auseinanderfallen der regionalen Strukturentwicklungspolitiken Sachsens und Brandenburgs insoweit entgegengewirkt, als durch die strategische Verklammerung in den großen Linien der Strukturpolitik bei gleichzeitigem Erhalt landespolitischer Gestaltungsfreiräume im Detail sowie förderrechtlicher Standards die Möglichkeiten gegeben sind, Regionalentwicklung in gemeinsame Richtung voranzutreiben.



– Langfassung –

1. Ziel dieses Papiers

Infolge des beschlossenen Ausstiegs aus der Braunkohle steht der Lausitz ein erneuter tiefgreifender Strukturwandelprozess bevor. Zu dessen erfolgreicher Bewältigung bedarf es einer von Bund, Ländern und Kommunen getragenen Strategieentwicklung und Strukturplanung. Hierzu ist eine langfristig passfähige und effektive Organisationsstruktur zur Koordinierung, Entscheidungsfindung und Umsetzung von Maßnahmen erforderlich. Sachsen hat den politischen Entschluss gefasst, zur Koordination dieses Transformationsprozesses eine eigene Strukturentwicklungsgesellschaft zu gründen, welche die Entwicklungen in beiden sächsischen Revieren koordinieren und steuern soll. Vor dem Hintergrund bestehender Strukturen, wissenschaftlicher Erfahrungen bezüglich Steuerungsanforderungen in Transformationsprozessen und den Interessenlagen der Beteiligten bildet das vorliegende Papier einen Diskussionsvorschlag, wie eine die Strukturentwicklungsgesellschaft flankierende Governance-Struktur ausgestaltet und in das politisch-administrative Strukturgeflecht eingebunden werden kann.

2. Interessen- und Ausgangslage

Die Entwicklung einer Governance-Struktur zur Koordination der Aktivitäten im Zuge des Strukturwandelprozesses vollzieht sich vor dem Hintergrund einer vielschichtigen Ausgangslage: eingebettet in einen komplexen politischen Prozess sowie unter den Augen einer Bevölkerung, deren Akzeptanz für den langfristigen Erfolg des Strukturwandels unverzichtbar ist.

Teilräumliche Heterogenität

Was die Ausgangslage für die Handhabung des Transformationsprozesses diffizil macht, ist die Zugehörigkeit der Lausitz zu zwei Bundesländern, Sachsen und Brandenburg. Hieraus ergibt sich eine besondere politisch-koordinative Herausforderung, da eine länderübergreifende Betrachtung des Lausitzer Reviers sowie eine entsprechende Governance-Struktur die Voraussetzung für den Erfolg der anstehenden Transformation darstellt. Hinzu kommt die Tatsache, dass es sich bei der Lausitz um eine vergleichsweise heterogene, stark teilräumlich geprägte Region handelt, charakterisiert durch eine stark heterogene Akteurslandschaft mit entsprechender Vielfalt an Interessen.

Organisch gewachsene Akteurslandschaft

Diese komplexe Ausgangslage wird verkompliziert durch den Umstand, dass im Zuge des bisherigen Prozesses manche Interessen institutionalisiert wurden, aus denen sich teils agile Akteure herausgebildet haben. Zumeist erfolgte deren Etablierung vor dem Hintergrund politischer Wettbewerbslogik und weniger im Zuge eines abgestimmt-konsistenten ‚Institutionen-Buildings‘, so dass manche Strukturbildung organisch gewachsene, spontane Züge trägt. Dennoch existieren diese Akteure und bean-

sprechen auch zukünftig Einflussnahme, so dass der Blick auf die gegenwärtige Akteurslandschaft eine Konstellation offenbart, die das Hervorbringen eines wirkungsvollen Steuerungoutputs erschwert. Mit Blick auf die Koordination des Strukturwandels ergibt sich daraus eine Herausforderung für das Fruchtbarmachen von Transformationspotential, da solche Institutionen ein hohes Beharrungsvermögen aufweisen. Soll eine Governance-Struktur indes den gewünschten Steuerungoutput liefern, bedarf es eines Mindestmaßes an Stringenz im Ineinandergreifen der beteiligten Teilstrukturen, andernfalls werden Entscheidungsprozesse verzögert bzw. die Struktur in ihrer Entscheidungskraft geschwächt.

Modellregion des Strukturwandels – Notwendigkeit einer konsistenten, geplanten Lösung

Aus unserer Perspektive vollziehen sich aktuelle Überlegungen zum Aufbau einer Governance-Struktur des Transformationsprozesses in den Kohlerevieren vor dem Eindruck dieser Gemengelage. Als wissenschaftliche Begleitforschung des Strukturwandelprozesses verstehen wir es als unsere Aufgabe, im Rahmen eines politikberatenden Forschungsansatzes auf erkannte Problemlagen hinzuweisen und Lösungsvorschläge anzubieten. Angesichts des Stellenwertes eines gelingenden Strukturwandels insbesondere für die Region Lausitz – gerade in Hinblick auf gesellschaftliche Stabilität – fällt der zu etablierenden Governance-Struktur sowohl inhaltlich-instrumentell als auch politisch-symbolisch eine hohe Verantwortung zu. Auf der Grundlage unserer bisherigen Forschungsarbeiten in der Lausitz gelangen wir zur Feststellung, dass der Versuch, die Governance-Struktur des Strukturwandelprozesses im Stile einer nacheilenden ‚Harmonisierung‘ der organisch gewachsenen Akteursstruktur zu formen, in der Zukunft zu einem Problem für deren Leistungsfähigkeit geraten kann. Uns ist bewusst, dass mit gewachsenen Strukturen in der politischen Akteurslandschaft sehr sensibel umzugehen und hinter einmal erreichte Zustände nur noch schwerlich zurückzukommen ist. Angesichts der Heterogenität der einzubindenden Gremien und Akteure, der Unübersichtlichkeit hinsichtlich Doppelmitgliedschaften und Interessenlagen möchten wir daher einen modellhaften, systematischen Ansatz anregen, der sich weniger am bereits existierenden ‚Ist‘ der Akteurslandschaft orientiert, sondern mehr am aus den Erfordernissen des Prozesses und den Interessen der wichtigsten Prozess-Stakeholder abgeleiteten ‚Soll‘.

Anschlussfähigkeit an Steuerungsbedürfnisse

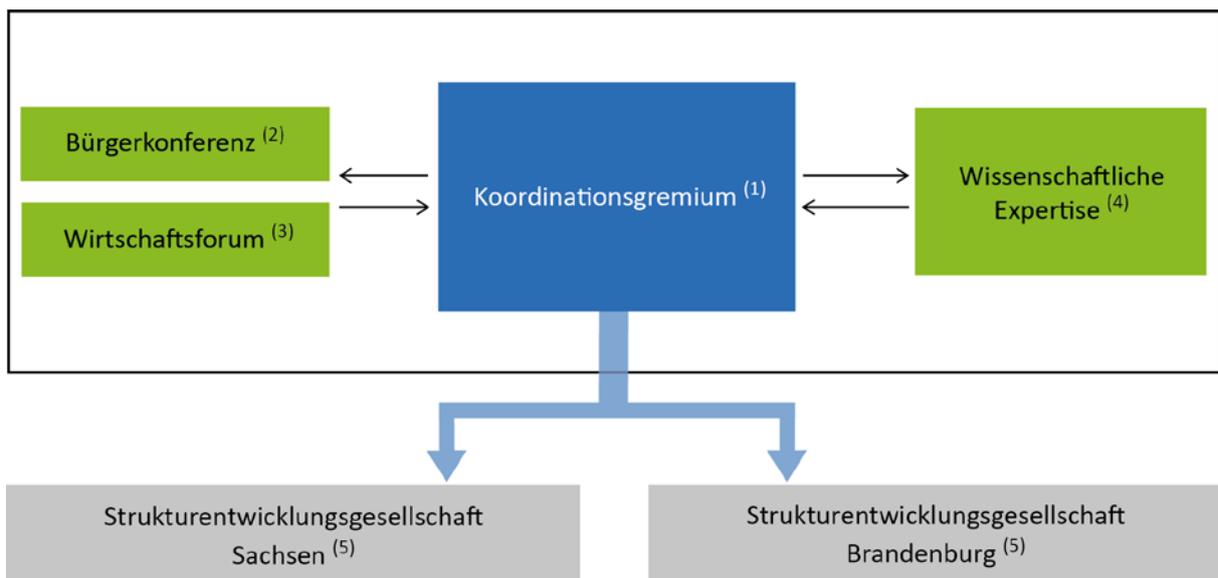
Eine Governance-Struktur des Strukturwandels wird dann dauerhaft Bestand haben und die ihr zugeordneten Funktionen für den Transformationsprozess erfüllen, wenn sie die aus der Charakteristik des Prozesses resultierenden Erfordernisse sowie die Interessen wesentlicher Prozessbeteiligter berücksichtigt. Insofern muss eine Governance-Struktur für den Transformationsprozess anschlussfähig sein – primär an die aus dem Prozess selbst herrührenden Bedürfnisse, nicht in erster Linie anschlussfähig an das bereits bestehende Strukturgefüge.

Erstere haben wir in zahlreichen Sondierungen und Gesprächen mit zentralen Stakeholdern erhoben, und kombiniert mit Erfordernissen an die Prozesssteuerung aus regional- und politikwissenschaftlicher Sicht ergibt sich eine klar umrissene Zielvorstellung:

- (a) Die Governance-Struktur muss **funktionsfähig sowie in ihrem Gefüge stabil und robust** sein; hierzu müssen Aufgabenprofile und Zuständigkeiten klar abgegrenzt und Verantwortlichkeiten eindeutig zuzuordnen sein, Überschneidungen sind zu vermeiden.
- (b) Im Interesse einer abgestimmten, nachhaltigen Regionalentwicklung zur Bewältigung des Strukturwandels muss die Governance-Struktur – in strategischen Aspekten – **länderübergreifenden Interessen Rechnung tragen** können. Das erfordert einerseits institutionalisierte Möglichkeiten der themenspezifischen Koordinierung zwischen Sachsen und Brandenburg, andererseits institutionalisierte Wege, auf Belange der Bund-Länder-Koordination unmittelbar reagieren zu können.
- (c) Die Koordination des Strukturwandels wird ohne die **substantielle, vollwertige Einbindung der kommunalen Ebene** kaum dauerhaft gelingen. Die Governance-Struktur muss daher die Kommunen in geeigneter Weise an Entscheidungen beteiligen und in die Steuerung einbinden.
- (d) Zur Bewältigung intersektoraler Koordinierung und zur qualitativen sowie legitimatorischen Untersetzung des Steuerungsausgangs bedarf es der **Einbindung von und stetigen Rückkopplung mit Akteuren aus Wirtschaft sowie Zivilgesellschaft**. Die Steuerungsstruktur muss hierzu institutionalisiert auf entsprechende, auf Regelmäßigkeit angelegte Foren zurückgreifen können.
- (e) Ohne **politischen Rückhalt sowie bürgerseitige Akzeptanz und Legitimitätszuschreibungen** wird es einer Steuerungsstruktur nicht möglich sein, stabil handlungsprägende Wirkungen zu entfalten. Entsprechend sollte ihre Tätigkeit regelmäßig an die Vorstellungen der Bürger rückgebunden werden, um den regional-integrierenden Absichten des Transformationsprozesses entsprechen zu können. Diesbezüglich ist ein kontinuierlicher Leitbildprozess mit regionalen Stakeholdern und Bürger empfehlenswert, der Strategieentscheidungen und Zielkorrekturen vor dem Hintergrund dort geäußerter Problemwahrnehmungen ermöglicht. Zu diesem Zweck sollte die Steuerungsstruktur auf kontinuierliche wissenschaftliche Begleitung zurückgreifen können, an die ebenfalls spezielle Fragen zur Klärung/Beratung weitergegeben können.

3. ‚Lausitzagentur‘ – Zuschnitt und Funktionsweise einer Governance-Struktur

Die von uns vorgeschlagene funktionsteilige Governance-Struktur setzt sich prinzipiell aus fünf ineinandergreifenden Komponenten zusammen. Im Zentrum des Steuerungsprozesses steht ein (1) *Koordinationsgremium*, welches Impulse aus Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Wissenschaft aufnimmt, intern abstimmt, und zu einem Steuerungsoutput verarbeitet, der – nachdem rechtlich verbindlich gemacht – letztlich an die (5) *Strukturentwicklungsgesellschaften* Sachsens und Brandenburgs weitergegeben wird und deren Tätigkeit koordiniert. Als das Koordinationsgremium flankierende Strukturen finden sich eine (2) *Bürgerkonferenz*, ein (3) *Wirtschaftsforum* sowie (4) *wissenschaftliche Expertise*, die aus ihren jeweiligen Bereichen Informationen aufnehmen, einschätzen, verdichten und an das Koordinationsgremium einspeisen, aber zugleich auch Aspekte aus dem Koordinationsgremium aufnehmen und verarbeiten.



Prinzipieller Aufbau der Governance-Struktur

(1) ‚Koordinationsgremium‘ – Das steuernde Zentrum des Strukturwandels

Funktionen

Das Koordinationsgremium stellt die zentrale Einrichtung der Governance-Struktur für den Transformationsprozess dar. Es verarbeitet die Impulse und Steuerungsinputs der anderen Strukturen, führt deren Aktivitäten zusammen und gibt einen gebündelten Steuerungsinput an entsprechende Strukturen ab, in erster Linie für die in Länderhoheit Sachsens und Brandenburgs befindlichen Strukturentwicklungsgesellschaften. Das Koordinationsgremium erfüllt folgende Funktionen:

- Sicherstellen einer zielgerichteten, nachhaltigen und länderübergreifend abgestimmten Regionalentwicklung
- Beitrag zur Entscheidungsfindung in Fragen strategischer Projektgenerierung und Projektqualifizierung
- Projektpriorisierung anhand eigens erstellter Kriterien; Verdichten zu einer verbindlichen entwicklungspolitischen Richtschnur
- Koordinierung zwischen Kommunen und Länderebene, Sicherstellen einer engen Einbindung der kommunalen Gebietskörperschaften als den subsidiären Trägern des Strukturwandels vor Ort
- Institutionalisierung und Verstetigung einer substantiellen, länderübergreifenden Abstimmung zwischen Sachsen und Brandenburg
- kontinuierliche Fortführung und Evaluation des Leitbildprozesses; gezieltes Nutzen der gewonnenen Erkenntnisse zum Erhalt/Ausbau der Prozesslegitimität des Strukturwandels
- zudem stetige, routinemäßige Einbindung von Impulsen aus Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Wissenschaft
- Verarbeitung all dessen zu Steuerungsentscheidungen für die landeseigenen Strukturentwicklungsgesellschaften, die diese in konkreten Projekten umsetzen

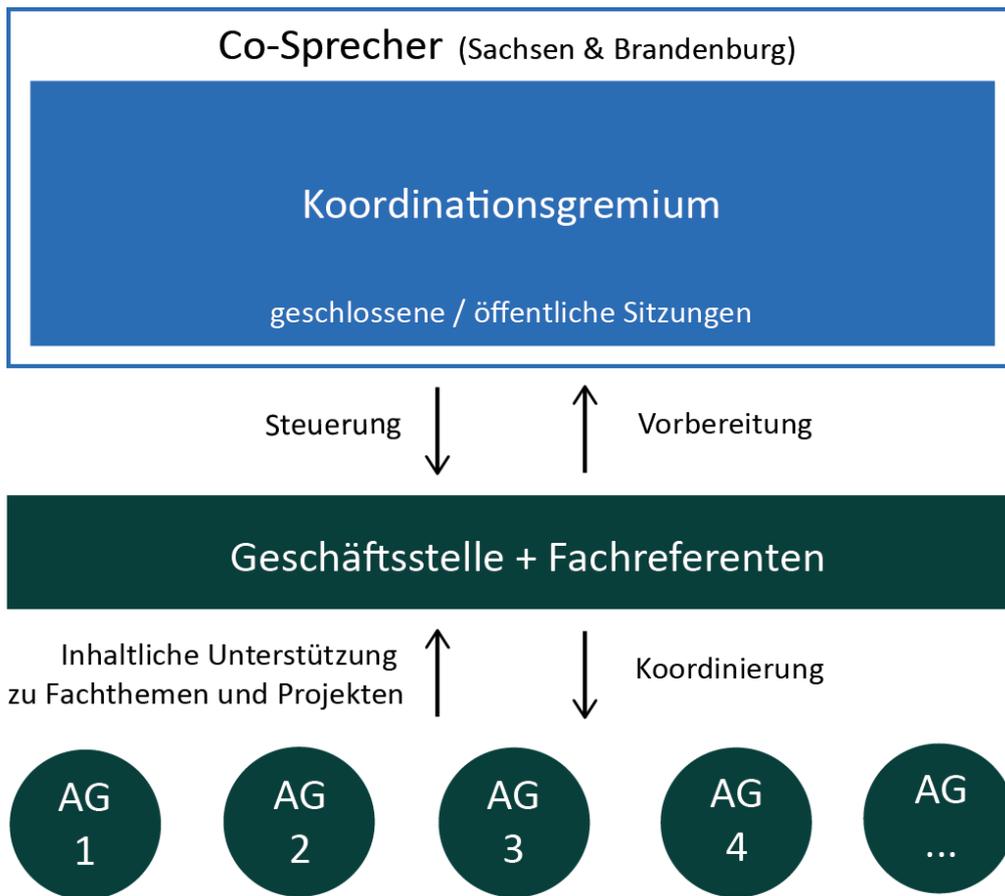
Aufbau

An der Spitze des Koordinationsgremiums finden sich zwei **Co-Sprecher**, diese werden jeweils von den Ländern Sachsen und Brandenburg in eigener Zuständigkeit besetzt. Hierdurch wird sichergestellt, dass die Interessen der beiden Bundesländer hinreichende Berücksichtigung gegenüber jenen der Kommunen erfahren. Die Co-Sprecher sind zuständig für Verhandlungen, Berichterstattung und die Koordination mit dem Bund bzw. der EU in Fragen des Strukturwandels sowie für die Außendarstellung des Gremiums.

Die Arbeit der Co-Sprecher und des Gremiums wird vorbereitet durch eine **Geschäftsstelle**; ihr obliegt die fachliche Vorbereitung der Sitzungen sowie die Organisation des Austauschs des Koordinationsgremiums mit Bürgerkonferenz, Wirtschaftsforum und wissenschaftlicher Expertise. Zu diesem Zweck unterstützen 5 Fachreferenten die Arbeit des Koordinationsgremiums, jeweils zuständig für vom Koordinationsgremium (optional) anzuregende Fachthemen. Vorstellbar sind hier Fachreferenten etwa zu den Themenbereichen Leitbildprozess, wirtschaftliche Entwicklung/Innovationen, Zivilgesellschaft/sozio-politische Stabilisierung, Wissenschaft, Investments/große Infrastrukturvorhaben sowie Internationales/EU-Angelegenheiten, die koordinierend in der Abstimmung mit den jeweils zuarbeitenden Gremien wirken.

Die inhaltliche Arbeit des Koordinationsgremiums wird vorbereitet durch **thematische Facharbeitsgruppen** und begleitet von jeweils zuständigen Fachreferenten. Die Festlegung des Befassungsgebietes der Arbeitsgruppen sowie deren personelle Zusammensetzung nimmt das Koordinationsgremium vor, dabei werden die Arbeitsgruppenmitglieder zum einen aus den anderen Komponenten der Governance-Struktur (Wirtschaftsforum, Wissenschaftliche Expertise, Bürgerkonferenz) rekrutiert, zum anderen – wo immer fachlich angeraten – empfiehlt sich ebenso der Einbezug

Externer. Die Tätigkeit des Koordinationsgremiums sollte durch ein fachlich klar definiertes sowie politisch robustes Mandat der Landesregierungen gedeckt sein und zeitlich begrenzt werden auf einen Turnus von zunächst 5 Jahren – so lange verlängerbar, wie dies von den beiden Bundesländern gewünscht wird. Ist dies nicht der Fall, endet die Tätigkeit des Gremiums automatisch.



Grundstruktur des Koordinationsgremiums

Zusammensetzung

Leitende Prinzipien der Zusammensetzung des Koordinationsgremiums sollten sein:

- Ausgewogenheit bzw. Repräsentativität (Zugehörigkeit SN-BB/Kommune-Land/Bevölkerungs-zahlen pro Landkreis etc.)
- angemessene Teilhabe der sorbischen Minderheit
- besondere Repräsentation der explizit vom Kohleausstieg betroffenen Regionen, institutionell beispielsweise herstellbar über eine prominente Einbindung der Lausitzrunde

- Handlungsfähigkeit, erreicht durch eine so gering wie möglich zu haltende Personenanzahl
- Berücksichtigung vergaberechtlicher Erfordernisse für Beihilfen und Fördermittel, insbesondere in Hinblick auf Rechenschaftspflicht und Verantwortlichkeit

Was die die konkrete Zusammensetzung des Koordinationsgremiums anbelangt, sind mehrere Szenarien vorstellbar, zwei Vorschläge sähen folgendermaßen aus:

Szenario A („große Lösung“)

- 2 Sitze für Landkreis GR
- 2 Sitze für Landkreis BZ
- je 1 Sitz für die Landkreise SPN, EE, OSL, LDS sowie die Stadt CB
- 3 Sitze für Freistaat Sachsen (SK, SMWA, SMI)
- 3 Sitze für Land Brandenburg (SK, MWE, MIL)
- 3 Sitze für Lausitzrunde
- 1 Sitz (beratend, ohne Stimmrecht) Domowina
- Summe: 18 (+ 1)

Szenario B („kleine Lösung“)

- 2 Sitze für die sächsischen Landkreise (GR, BZ)
- 2 Sitze für die brandenburgischen Landkreise mitsamt der Stadt CB (alternierend, Abstimmungsbedarf → Landkreistag)
- 1 Sitz für das Land Brandenburg
- 1 Sitz für den Freistaat Sachsen
- 2 Sitze für Lausitzrunde
- 1 Sitz (beratend, ohne Stimmrecht) Domowina
- Summe: 8 (+1)

Sollte es aufgrund vergaberechtlicher Erfordernisse für Beihilfen und Fördermittel resultierend aus Art. 104b GG – insbesondere was die Rechenschaftspflicht und Verantwortlichkeit der diese Mittel empfangenden Bundesländer gegenüber dem Bund anbelangt – Bedenken einer möglichen Majorisierung der Bundesländer im Koordinationsgremium geben, wäre als **Szenario C** („paritätische Lösung“) eine Besetzung denkbar, die das Stimmengewicht paritätisch unter den beiden Bundesländern einerseits sowie den Kommunen andererseits aufteilt. Im Falle einer Stimmgleichheit zwischen Ländern und Kommunen entschiede dann die Stimme der beiden – von den Bundesländern zu bestellenden – Co-Sprechern des Koordinationsgremiums. Obschon die kommunalen Anliegen substantielle Berücksichtigung erführen, wäre ein ‚Überstimmen‘ der Länder somit nicht möglich. Dem berechtigten Interesse der Länder an einer letztinstanzlichen Kontrolle über jene Finanzmittel, für deren zweckbestimmte Verwendung sie haften, wäre damit entsprochen.

(2) ‚Bürgerkonferenz‘ – Ort zivilgesellschaftlicher und bürgerschaftlicher Partizipation

Die Bürgerkonferenz ist konzipiert als Forum der zivilgesellschaftlichen, bürgerschaftlichen Teilhabe. Diese gerade angesichts der bevorstehenden Herausforderungen des Strukturwandels für peripherisierte Räume wie die Lausitz stärker als bisher auszubauen, legen nicht erst jüngste Wahlergebnisse nahe. Aus unserer Erfahrung ist es unverzichtbar für das nachhaltige Gelingen des Transformationsprozesses, dass Bürger und Zivilgesellschaft in Prozesse des Strukturwandels, die ihre Lebensperspektiven unmittelbar und für Jahrzehnte prägen, eingebunden werden und sie Gelegenheit bekommen, ihrer Stimme Gehör zu verleihen. All dies sind Voraussetzungen für bürgerseitige Akzeptanz und damit die sozio-politische Tragfähigkeit des Strukturwandelprozesses. Mit der Bürgerkonferenz soll deswegen eine Option geschaffen werden, die für den Transformationsprozess Akzeptanz und Legitimität durch diskursive Teilhabe generiert. Bindet das Koordinationsgremium Vorschläge bzw. Kritik der Konferenz glaubhaft sowie substantiell in seine eigene Arbeit ein, und eröffnet es zivilgesellschaftlichen Akteuren über den Hebel der Bürgerkonferenz ein strategisches Mitspracherecht, welche Art von Projekten von den Strukturentwicklungsgesellschaften umgesetzt werden, so vermag dies erhebliche positive Wirkung auf die gesamte Governance-Struktur zu entfalten. Aus inhaltlich-fachlicher Sicht kommt der Bürgerkonferenz zudem eine gewisse ‚Seismographen-Funktion‘ zu, etwa wenn anstehende Vorhaben vom Koordinationsgremium in die Konferenz gespielt werden, dort diskutiert, evaluiert, mit Änderungen versehen werden und anschließend zurückfließen ins Koordinationsgremium, wo die letztendliche Entscheidungskompetenz unverändert liegt. Was das Sitzungsintervall der Bürgerkonferenz anbelangt, so empfiehlt sich die Durchführung der Regionalforen ein bis zwei Mal im Jahr; zudem sind variierende inhaltliche Schwerpunkte bzw. Themenkonferenzen denkbar. Bewährt sich diese Struktur in der Praxis und wird sie in der Bürgerschaft angenommen, wäre es als Ausbauoption überlegenswert und würde zugleich den Modellcharakter der Governance-Struktur unterstreichen, wenn der Bürgerkonferenz etwa die Möglichkeit eingeräumt würde, ihr wichtige Ideen und Vorschläge als besonders dringlich oder relevant zu kennzeichnen und damit eine bevorzugte, beschleunigte Bearbeitung durch das Koordinationsgremium zu bewirken.

(3) ‚Wirtschaftsforum‘ – Quelle des regionalen wirtschaftlichen Sachverständes

Das Wirtschaftsforum ist angelegt als ein regelmäßig zusammentretendes Gremium, welches den wirtschaftlichen Sachverstand der Region versammelt, sich verständigt und seine Vorstellungen in das Koordinationsgremium einspeist. Das Wirtschaftsforum verfolgt in erster Linie den Zweck, Wirtschaftsakteuren aus der Region eine substantielle Möglichkeit zu geben, sich mit Ideen, Kritik und weiterführenden Entwicklungsstrategien einzubringen. Aus diesem Grund wendet es sich primär an Wirtschaftstreibende aus der Lausitz; wo immer sinnvoll, ist auch die Hinzuziehung von Fachkenntnis und Erfahrungen aus anderen (strukturwandelgeprüften) Regionen Deutschlands bzw. dem Ausland in Erwägung zu ziehen. Mit Blick auf die Auswahl der Teilnehmenden ist hier ein auf größtmögliche Offenheit und Niederschwelligkeit angelegter Modus zu finden, um viele Ideen aufzugreifen und der breiten Evaluation durch den versammelten wirtschaftlichen Sachverstand zu unterziehen.

Angebracht erscheint auch hier ein Turnus von ein bis zwei Zusammenkünften im Jahr, denkbar sind jeweils unterschiedliche thematische Schwerpunkte. Die Einbindung in die Governance-Struktur ist bidirektional angelegt. Einerseits erhält das Wirtschaftsforum Informationen aus dem Koordinationsgremium – etwa über anstehende Entwicklungen oder politische Vorhaben – und behandelt diese im Rahmen seiner Veranstaltungen. Andererseits kommt dem Wirtschaftsforum eine aggregierende Funktion ‚von unten‘ dergestalt zu, dass Vorstellungen und Ideen der Teilnehmenden im weit gezogenen Kontext des Strukturwandels vorgestellt, evaluiert sowie weiterentwickelt werden, und schließlich als verdichtete Anregungen in die Arbeit des Koordinationsgremiums zurückgespielt werden.

(4) ‚wissenschaftliche Expertise‘ – Angebot fachlicher Begleitung und Evaluation

Die wissenschaftliche Expertise ist als dritte Säule des Sachverständigen konzipiert, dessen Einbezug in die Überlegungen des Koordinationsgremiums die Qualität, Akzeptanz und Legitimität des Steuerungsausgangs unterstützt. Wie sich abzeichnet, wird die Gestaltung des bevorstehenden Strukturwandelprozesses neben strukturpolitischen Belangen gerade auch soziale und gesellschaftliche Fragen im Blick zu behalten und zu beantworten haben. Neben fachlichem Rat bei der Suche nach innovativen Lösungen zur Entwicklung nachhaltiger Lebens- und Wirtschaftsweisen skizziert dies im Grunde die wesentlichen Anforderungen, die an eine wissenschaftliche Begleitung des Strukturwandels gestellt werden. Aus unserer Sicht ist es zentral für die Koordination des Transformationsprozesses, gesellschaftlich akzeptierte und sachlich tragfähige Entwicklungspfade in den betroffenen Regionen zu identifizieren und zielgerichtet zu verfolgen. Vor dem Hintergrund der oben geschilderten anspruchsvollen, konfliktbehafteten Ausgangslage braucht es hierfür einen langfristig angelegten, partizipativen Prozess, in dem wissenschaftliche Kompetenz eine kritisch beratende sowie zwischen Politikerebenen, Zivilgesellschaft und Wirtschaftsakteuren vermittelnde Rolle einnimmt.

So ist entsprechend der unterschiedlichen Anforderungsprofile an eine wissenschaftliche Begleitung des Strukturwandelprozesses eine Zweiteilung der wissenschaftlichen Expertise empfehlenswert. Zum einen ließe sich der unlängst von der Sächsischen Staatsregierung eingerichtete (1) ‚Innovationsbeirat‘ in die hier vorgeschlagene Governance-Struktur effektiv integrieren. Dieser interdisziplinär angelegte Beirat versammelt hochrangige Experten zu Fragen von Strukturwandelproblemen in der Lausitz und in Mitteldeutschland; ihm käme die zentrale Aufgabe zu, neben der Staatsregierung auch das Koordinationsgremium in ausgewählten Aspekten zu beraten. Gerade aufgrund der hochrangigen Besetzung des Innovationsbeirates erscheint es jedoch unrealistisch, diesen als ‚standing committee‘ im Sinne regelmäßig stattfindender Arbeitssitzungen anzulegen.

Allerdings – das bestätigen aktuelle Erfahrungen in der wissenschaftlichen Bearbeitung des Strukturwandelprozesses in der Lausitz – machen die Herausforderungen des Transformationsprozesses eine institutionalisierte wissenschaftliche Begleitforschung notwendig, die auf Dauer angelegt ist. Eine solche verstetigte wissenschaftliche Beratung ermöglicht es dem Koordinationsgremium, regelmäßig, kurzfristig und wann immer aus der aktuellen Situation heraus angezeigt, fachliche Expertise ohne größeren zeitlichen Vorlauf einzuholen und in seine Steuerungsentscheidung einzubinden.

Zweckmäßig wären hier Überlegungen in Richtung eines (2) ‚Zentrums für nachhaltigen regionalen Strukturwandel‘ (ZNRS), angelegt als ständige Forschungseinrichtung mit fachlichem Fokus auf regionalen Transformationsprozessen. Dessen Tätigkeitsschwerpunkte könnten in der verstetigten wissenschaftlichen Begleitung/Unterstützung des regionalen Strukturwandels; im kontinuierlichen Wissenstransfer zwischen sämtlichen gesellschaftliche Subsphären; in der Konzeption/Umsetzung transdisziplinärer Pilotprojekte und Elementen des Leitbildprozesses; darüber hinaus in kontinuierlicher Politik- und Gesellschaftsberatung sowie Öffentlichkeitsarbeit liegen.

Dem Koordinationsgremium ermöglichte dies eine regelmäßige Richtungs- und Erfolgskontrolle seiner Steuerungsmaßnahmen auf der Grundlage der Ergebnisse aus dem dauerhaft durchgeführten Leitbildprozess. Zudem könnten turnusmäßige Vor-Evaluierungen von Projektvorschlägen bzw. Impulsen aus Wirtschaftsforum oder Bürgerkonferenz vorgenommen werden. So vermag es ein solches Zentrum, auf Grundlage der Erkenntnisse des verstetigten Leitbildprozesses und parallel laufender Forschungsarbeiten, Entwicklungsstrategien zu beurteilen und bei Richtungsentscheidungen des Koordinationsgremiums beratend tätig zu werden. Um ein abgestimmtes Vorgehen beider Teile der wissenschaftlichen Expertise sicherzustellen, erscheint es sinnvoll, ein bis zwei Mal jährlich Jahr ein gemeinsames Treffen von Innovationsbeirat und Zentrum für nachhaltigen regionalen Strukturwandel zum Austausch und zur Koordination der Aktivitäten zu nutzen.

(5) Strukturentwicklungsgesellschaften – Instrument administrativer Umsetzung

Die Strukturentwicklungsgesellschaften sind der letztendliche Adressat des im arbeitsteiligen Governance-Gefüge erarbeiteten Steuerungoutputs, nachdem dieser rechtliche Verbindlichkeit durch Beschlussfassungen die jeweiligen Länderkabinette erlangt hat. Die Gesellschaften liegen in der jeweiligen Zuständigkeit der Bundesländer Sachsen und Brandenburg, können in strategischen Fragen jedoch auf den Input des Koordinationsgremiums zurückgreifen. Auf diese Weise bleibt einerseits die Handlungshoheit der Länder in ihren Zuständigkeitsgebieten gewahrt, andererseits kommt dies dem Erfordernis eines länderübergreifenden, abgestimmten Vorgehens im Strukturwandelprozess entgegen. Aus der Perspektive der Regionalentwicklung markiert das gemeinsame Agieren beider Bundesländer – nicht nur in länderübergreifenden Regionen wie der Lausitz – eine kaum zu überschätzende Erfolgsgrundlage für die Bewältigung jener Herausforderungen, die mit dem Kohleausstieg auf die betroffenen Regionen zukommen. In diesem Punkt liegt der essentielle Mehrwert der zur Diskussion gestellten Governance-Struktur: Durch ein Koordinationsgremium wie hier dargelegt wird einem Auseinanderfallen der regionalen Strukturentwicklungspolitiken Sachsens und Brandenburgs insoweit entgegengewirkt, als durch die strategische Verklammerung in den großen Linien der Strukturpolitik bei gleichzeitigem Erhalt landespolitischer Gestaltungsfreiräume im Detail sowie förderrechtlicher Standards die Möglichkeiten gegeben sind, Regionalentwicklung in gemeinsame Richtung voranzutreiben.

Bei Zuschnitt und Funktionsprofil der Strukturentwicklungsgesellschaften verfolgen die Länder Sachsen und Brandenburg bislang in einigen Punkten divergente Absichten, etwa in der Fragen der Projektträgerschaft oder im Punkt, wie weit kommunale Mitwirkung reichen soll. Neben einer stark

ausgestalteten kommunalen Mitwirkung erscheint aus unserer Sicht als eine weitere Erfolgsbedingung zielgerichteter, nachhaltig gelingender Transformationsbemühungen, dass die Aufgabenportfolios der Strukturentwicklungsgesellschaften in einem Mindestmaß harmonisiert sind. So empfiehlt es sich, die Strukturentwicklungsgesellschaften vorrangig mit der Aufgabe zu betrauen, die finanztechnische Unterstützung (z.B. bei der Beantragung geeigneter Fördermittel) der Projekte zu übernehmen, im Generellen auf die Umsetzung einer Regionalentwicklung auf Grundlage der vom Koordinationsgremium aufgestellten Kriterien zu achten, sowie im Konkreten das Projektmanagement sowie das inhaltliche/ finanzielle Projektcontrolling zu übernehmen. Das bedeutet zugleich, dass die Strukturentwicklungsgesellschaften nicht selbst als Projektträger fungieren und die Projektträgerschaft stattdessen bei im Bedarfsfall zu gründenden Projektgesellschaften liegen sollte; Fragen der Projektqualifizierung sind davon unberührt. Mit der Projektentwicklung sollten die Strukturentwicklungsgesellschaften ebenfalls nicht befasst sein, diese sollte stattdessen auf regionaler bzw. lokaler Ebene vor Ort erfolgen. Geleitet und zugleich zusammengebunden wird das Handeln der Strukturentwicklungsgesellschaften durch die vom Koordinationsgremium in länderübergreifender Absprache mit den Kommunen auf Grundlage der Impulse und Beratung aus Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Wissenschaft getroffenen Entscheidungen und strategischen Priorisierungen. Sie stellen gleichsam die Richtschnur des operativen Geschäfts als auch Bewertungsmaßstab bei Förderentscheidungen über konkrete Projektanträge dar.

