

IZS Policy Briefs – Kompaktanalysen & Politikempfehlungen

Rahmenbedingungen einer kooperativen Steuerung des Lausitzer Strukturwandels

Anforderungsprofil und Konsequenzen für die Ausgestaltung einer tragfähigen Governance-Architektur

Sebastian Heer & Robert Knippschild

IÖR, Dresden und Görlitz

15. März 2020

1. Regionale Stakeholderinteressen – Grenzen und Orientierung für das Umsetzbare

Der infolge der Entscheidung Deutschlands zum Ausstieg aus der Braunkohleförderung und -verstromung anstehende Strukturwandelprozess stellt die Region Lausitz in vielerlei Hinsicht vor teils gewaltige soziale und wirtschaftliche Herausforderungen. Um diese Herausforderungen effektiv anzugehen, koordiniert die in Aussicht gestellten Fördermittel im Sinne einer nachhaltigen Regionalentwicklung einzusetzen, die betroffenen Menschen vor Ort auf den durchaus beschwerlichen und in seinem Erfolgen ungewissen Weg in Richtung einer dekarbonisierten Lausitzer Wirtschaftsstruktur mitzunehmen, braucht es eine funktionierende Prozesssteuerung. Eine solche Steuerung des Strukturwandelprozesses wird allerdings nur dann wirkungsvoll ablaufen können, wenn in der Ausgestaltung der zukünftigen Governance-Architektur die Interessen zentraler regionaler Stakeholder hinreichende Berücksichtigung finden. Insofern gilt es bei Überlegungen zum Aufbau einer Lausitzer Steuerungsstruktur, eben diese Interessenlagen signifikanter **Veto-Akteure** aus dem politisch-administrativen Raum sowie **Akzeptanzgrenzen** der faktisch für ein Gelingen des Strukturwandels Mitwirkungsbedürftigen zu kennen und in geeigneter Weise zu integrieren.

Das vorliegende Analysepapier stellt einen solchen Integrationsversuch dar. Es nimmt auf der Grundlage eingehender, über Monate geführter Untersuchungen, zahlreicher Gespräche mit landespolitischen/regionalen Stakeholdern sowie Rückmeldungen aus dem kommunalen Raum eine systemati-

sche Extraktion der Interessen und regionalpolitischen Toleranzschwellen wesentlicher Akteure vor dem Hintergrund geltender vergabe-/verfassungsrechtlicher Rahmensetzungen vor. Diese werden zusammengeführt und stecken die Merkmale eines abstrahierten Korridors ab, innerhalb dessen Grenzen sich eine Governance-Architektur mit realistischer Chance auf Implementation bewegen sollte. In einem dritten Schritt werden daraus auf der Handlungsebene praktische Konstruktionsempfehlungen – adressiert an die Politik – abgeleitet, welche Prinzipien bei der Ausgestaltung einer zukünftigen Steuerungsstruktur im Auge zu behalten sind, um die Koordination des Lausitzer Strukturwandels auf ein tragfähiges, effektives Fundament zu setzen.

Fragmentierte Akteursstruktur, diverse Interessen

Was mit Blick auf die einzubeziehenden Stakeholder angesichts einer zu schaffenden Steuerungsstruktur erschwerend zum Tragen kommt, ist die Lage des Lausitzer Reviers, welches sich über **zwei Bundesländer** erstreckt. Insofern sind mit den Ländern Sachsen und Brandenburg jeweils zwei Einfluss- und Interessenssphären, **zwei Ministerpräsidenten, zwei Lausitzbeauftragte, zwei Ministerialapparate** etc. vorhanden, die sich auf Augenhöhe begegnen: Interessenskonflikte lassen sich folglich nur kooperativ und nicht föderal-hierarchisch auflösen. Quer zu dieser fragmentierten Akteursstruktur liegen nicht minder fragmentierte Interessen der Landkreise, Städte und Kommunen, da hier infolge der Verortung der Braunkohletagebaue und resultierender **unterschiedlicher lokaler Betroffenheit vom Kohleausstieg** teils stark divergierende Präferenzen vorzufinden sind. Auf administrativer Ebene setzt sich diese Zergliederung in Gestalt von **zwei Verwaltungskörperschaften für den Lausitzer Strukturwandel** fort: Während der Freistaat Sachsen entschieden hat, die Koordination seiner beiden vom Strukturwandel betroffenen Braunkohlereviere in die Hände einer landeseigenen Strukturentwicklungsgesellschaft (SAS) zu legen, setzt das Land Brandenburg auf die Wirtschaftsregion Lausitz (WRL) in dieser Frage. Hinzu kommen **Bund und EU** als weitere zentrale Stakeholder nicht nur in gesetzgeberischer Hinsicht, sondern gerade im Rahmen zukünftiger Fördermittelvergabe und Strukturhilfen.

Kommunen und Gesellschaft als ‚Mutterboden‘ gelingender Regionalentwicklung

Unsere Untersuchungen in der Lausitz sowie regionalwissenschaftliche Erfahrungen aus Strukturwandelprozessen in anderen Regionen aus der Vergangenheit haben deutlich gezeigt, dass neben den politisch/rechtlich/administrativ definierten Schlüssel-Stakeholdern bzw. Veto-Akteuren ebenso Kommunen und die Gesellschaft insgesamt eine wesentliche Rolle für das Gelingen eines herausfordernden Strukturumbruchs spielen. Gerade Kommunen sind täglich aus unmittelbarer Betroffenheit mit den Problemen eines großen Strukturwandelprozesses im Konkreten konfrontiert. Zugleich agieren die Kommunen gewissermaßen als erste **Puffer-Ebene** und empfindlicher **Seismograph** für sich aus diesen Problemen ergebende Unzufriedenheit in der Bürgerschaft. Folgerichtig stellen die Lausitzer Kommunen ebenso den erster Ansatzpunkt zur **akzeptanzsteigernden Vermittlung von Struk-**

Strukturwandelmaßnahmen in der Bürgerschaft dar, und sollten daher aus unserer Sicht wirkungsvoller, d.h. systematisch in die zukünftigen Regionalentwicklungsprozesse der Lausitz eingebunden werden. Gleiches gilt für Zivilgesellschaft oder lokale/regionale Wirtschaft: diese Unternehmen, Initiativen und Vereine – die Lausitz repräsentierend – stellen in gewisser Weise jenen ‚Mutterboden‘ dar, in dem Maßnahmen, Förderprojekte und Strukturhilfen Wurzeln schlagen und Früchte tragen sollen. Entsprechend dysfunktional wirkte sich daher ein Fehlen von Handlungstransparenz, von Akzeptanz und ein Mangel an prozessualen Legitimitätszuschreibungen aus – was sämtlich dafür spricht, Kommunen und Gesellschaft als zwar nicht als nominelle, aber sehr wohl **‚faktische‘ Stakeholder** für den Lausitzer Strukturwandelprozess anzuerkennen und entsprechend in ihren Interessen beim Aufsetzen einer Governance-Struktur zu berücksichtigen.

2. Anforderungsprofil an eine künftige Lausitzer Governance-Struktur

(1) Integration bestehender und bewährter Strukturen

Existierende und neu zu schaffende Strukturen müssen im Gefüge einer zu konzipierenden Steuerungsstruktur integriert und funktional sinnvoll aufeinander bezogen werden, wobei sich ein ‚Tabula rasa‘-Ansatz großen Hürden gegenüber sieht und nur schwer durchsetzbar ist. Konkret bedeutet das:

- die Wirtschaftsregion Lausitz (WRL) wird in tragender Rolle bei der Koordination des Strukturwandels (Position Brandenburg) agieren
- die Sächsische Agentur für Strukturentwicklung (SAS) ist in vergleichbarer Rolle ins Strukturgefüge zu integrieren (Position Sachsen)
- die Steuerungsgruppe der Staatskanzleien (CdS-Steuerungsgruppe) zwischen BB und SN ist in geeigneter Weise zu integrieren

(2) Schaffung struktureller Möglichkeiten zur Abstimmung

Zur Abstimmung der Struktur-/Regionalentwicklungspolitiken Brandenburgs und Sachsens in strategischen, d.h. raumbedeutsamen Fragen im Sinne des Raumordnungsgesetzes (ROG) sind entsprechende strukturelle Möglichkeiten zu schaffen. Um im Sinne der Region ein Auseinanderfallen brandenburgischer und sächsischer Strukturpolitik zu vermeiden, sollten diese Möglichkeiten gemeinsamer Entscheidungsfindung institutionalisiert werden, d.h. verstetigt, personenunabhängig angelegt, und verbindlich geregelt.

(3) Wahrung verfassungsrechtlicher Rahmenbedingungen politischer Willensbildung und Rechtsetzung

Aus dem Verfassungsrecht resultierende Rahmenbedingungen hinsichtlich Rechtsetzungs- und politischer Willensbildungsprozesse sind zu berücksichtigen. Dies betrifft insbesondere die uneingeschränkte Handlungsautonomie der Länder, den Ausschluss jedweder aus der Steuerungsstruktur

ableitbarer Handlungsautomatismen sowie die Wahrung des Rechtsetzungsverfahrens der Länder (und des Bundes, soweit involviert).

(4) Vorgaben des Vergaberechts

Insbesondere Vorgaben des Vergaberechts sowie entsprechende Verantwortlichkeiten der Bundesländer gegenüber dem Bund (hier insbesondere resultierend aus Art. 104b GG), ggf. auch anderen Finanzgebern müssen zwingend strukturell abgebildet werden. Ganz konkret betrifft dies insbesondere die Frage der Überstimmbarkeit der Länder durch kommunale Gebietskörperschaften in gemeinsamen Gremien der Abstimmung und Entscheidungsfindung.

(5) substantielle Mitwirkung/Einbezug der Kommunen

Eine substantielle Mitwirkung der Kommunen soll strukturell ermöglicht und institutionalisiert werden, denn diese vermögen praktische Erfahrungen aus der alltäglichen Konfrontation mit dem Strukturwandel in die zukünftige Regionalentwicklung der Lausitz einzubringen. Diese Impulse sollen zukünftig über eine ad hoc-Basis hinaus für strategische Richtungsentscheidungen erschließbar gemacht werden. Hinzu kommt der Aspekt, die Entscheidungsgrundlagen weitreichender Strukturentwicklung für Kommunen transparent zu machen vor dem Hintergrund, deren Akzeptanz sowie Legitimitätszuschreibungen in der regionalen Adressatenschaft zu erhöhen – und damit letztlich die Chancen auf einen gelingenden Transformationsprozess in der Lausitz.

(6) Einbindung und Rückkopplung mit gesellschaftlichen Subsystemen

Es braucht eine Struktur, welche die Einbindung von und die Rückkopplung mit gesellschaftlichen Subsystemen wie Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Wissenschaft erlaubt. In bestimmten Phasen der Beratungen soll es möglich sein, über institutionalisierte Strukturen auf die Expertise, Erfahrung und kritische Reflexion aus diesen Bereichen zurückgreifen zu können und strategische Entscheidungen der Regionalentwicklung eine breitere Basis mit mehr Akzeptanz zu ermöglichen.

3. Abgeleitete Konsequenzen für die Ausgestaltung der Steuerungsstruktur

Aus den herausgearbeiteten Rahmenbedingungen leiten sich einige Konstruktionsempfehlungen die konkrete Ausgestaltung einer Governance-Struktur ab.

(1) Abkopplung von Fördervollzug und Geschäftsstellenfunktion in WRL sowie SAS

Sowohl WRL und SAS unterhalten (mindestens) zwei voneinander getrennte Tätigkeitsfelder bzw. Abteilungen:

- **(1) Tätigkeitsfeld Geschäftsstelle:** zentrale Zuständigkeit ist – neben dem administrativen Führen der Geschäfte – die vorbereitende Mitwirkung an länder- und ebenenübergreifender strategischer Beratung; dies betrifft in erster Linie die Koordination der Informationsflüsse,

deren Weiterverarbeitung und Bereitstellung, Öffentlichkeitsarbeit etc.; die Geschäftsstellen von WRL und SAS dienen in ihren Zuständigkeitsgebieten damit als zentrale Anlaufstelle für Fragen strategischer Regionalentwicklung der Lausitz

- **(2) Tätigkeitsfeld Fördervollzug:** vorrangige Aufgabe ist die Abwicklung und Verwaltung des fördertechnischen Geschäfts; also die Prüfung eingereicherter Projektanträge auf Förderung anhand geltender Förderrichtlinien
- ***Vorteil: effektive Einbindung der bereits verfügbaren/gesetzten Strukturen WRL und SAS in ein gemeinsames, ineinandergreifendes Strukturgeflecht***

(2) Zuständigkeit von WRL und SAS territorial trennen

Brandenburg und Sachsen unterhalten für ihre Zuständigkeitsgebiete in den Tätigkeitsfeldern Fördervollzug und im Geschäftsstellenbereich jeweils eigene Strukturen. Eine solche Trennung ginge nur den Weg konsequent zu Ende, der bereits durch politische Entscheidungen der Vergangenheit angelegt ist: Brandenburg nutzt die WRL als Steuerungsstruktur, Sachsen die landeseigene Strukturentwicklungsagentur (SAS). Zur Erleichterung der dann umso dringender notwendigen Zusammenarbeit wären WRL und SAS zumindest im Bereich der Geschäftsstelle idealerweise ähnlich organisiert. Das territorial klar definierte Zuständigkeitsgebiet jeder Geschäftsstelle (WRL/SAS) vermiede zudem Unklarheiten bei der Verteilung der Kompetenzen oder Blockaden.

- ***Vorteil: insbesondere in Hinblick auf den Erhalt der ländereigenen Handlungsautonomie und vor dem Hintergrund, sich über institutionalisierte Strukturen abstimmen zu können, aber nicht zu müssen, ist eine territoriale Trennung folgerichtig***
- *offener Punkt Repräsentation der Landkreise: um Kompetenzkonflikte infolge paralleler Strukturen bzw. Doppelmitgliedschaften zu vermeiden, wird sich die Frage stellen, inwieweit – wenn die WRL zu einer primär brandenburgisch orientierten Struktur wird – die sächsischen Gesellschafter in der WRL verbleiben; funktional sowie politisch schwer herleitbar wäre ein Verbleib, überlegenswert und funktional konsequent wäre hier ein Rückzug der sächsischen Gesellschafter mit der Option, diese in die internen Willensbildungsprozesse eines gemeinsamen Gremiums bzw. Strukturen der SAS (Aufsichtsrat, Gesellschafterversammlung etc.) zu integrieren*
 - *angesichts der Befassungsmaterie Struktur- und Regionalentwicklung ist es aus unserer Sicht angezeigt, den bisher gepflogenen Modus ‚politischer Repräsentation‘ der Landkreise über gewählte Landräte zurückstellen zugunsten eines Modus ‚fachpolitischer Repräsentation‘ der Landkreise über Mitglieder der regionalen Planungsausschüsse*

(3) Schaffung einer gemeinsamen Abstimmungsarena für strategische Fragen der Lausitzer Regionalentwicklung

Vor dem Hintergrund der hoheitlichen sowie funktionalen Trennung der für den Lausitzer Strukturwandel zuständigen Verwaltungseinheiten WRL/SAS ist es umso wichtiger, über das Trennende und die Handlungsautonomie der Länder hinausreichende Koordinationsmöglichkeiten für eine gemeinsam mit den kommunalen Gebietskörperschaften abgestimmte Regionalentwicklung zu schaffen. **Aus regionalwissenschaftlicher Perspektive wirkte sich das Auseinanderdividieren einer strukturschwachen, sich demographisch zudem ungünstig entwickelnden Region wie der Lausitz nachhaltig negativ auf deren Zukunftschancen aus, sollten brandenburgische und sächsische Lausitz miteinander in wie auch immer geartete Konkurrenzsituationen geraten.** Aus diesem Grunde halten wir die strukturell fixierte Möglichkeit eines – wo immer sachlich angezeigt und von den Akteuren gewünschten – Zusammengehens in Fragen der strategischen Regionalentwicklung für den zentralen Mehrwert, den eine Steuerungsstruktur für die Entwicklung der Lausitz zu entfalten vermag. Entsprechend hoher Stellenwert fällt einem die Bundesländer, kommunalen Gebietskörperschaften, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zusammenbringendes Gremium zu, in dem bei aller Unterschiedlichkeit der Interessen im Einzelfall gemeinsam Abstimmungsprozesse vollzogen werden können.

- ***Vorteil: ein die notwendigerweise unterschiedlichen Interessenlagen aller beteiligten Seiten (Länder/Landkreise/Kommunen/Wirtschaft/Zivilgesellschaft etc.) sicher nicht beseitigendes, aber bei deren Überbrückung in Sachfragen hilfreiches Element wird institutionalisiert***

(4) Verbindlichkeit eines Steuerungoutput der Governance-Struktur allein durch Rechtssetzungsverfahren der Länder

Vor dem Hintergrund der Wahrung verfassungsrechtlicher Rahmenbedingungen zur politischen Willensbildung und Rechtsetzung können Beratungs-/Abstimmungsergebnisse einer Governance-Struktur von sich aus keine formal-rechtliche Bindekraft besitzen. Dazu braucht es einen rechtsetzenden Verfahrensgang, an dessen Ende die Landtage Brandenburgs/Sachsens bzw. im Falle von Rechtsverordnungen/Verwaltungsvorschriften die dazu ermächtigten Landesministerien einen rechtskräftigen Beschluss gefasst haben. Verbindlichkeit und ableitbare Handlungsautomatismen vermag der Steuerungoutput in Gestalt von Entschlüssen, Beratungsergebnissen oder Abstimmungsgesprächen einer Lausitzer Governance-Struktur folglich nicht zu beanspruchen. Gleichwohl entfaltet sich eine wenn auch nicht juristische, so doch politisch-faktische Bindewirkung: wenn ein Steuerungsstrukturgeflecht wie hier vorgeschlagen, welches so breit in der Gesellschaft rückgebundene Impulse bezieht, Feststellungen von zunächst zwar nur empfehlendem Charakter macht, können sich die rechtsetzenden Akteure in Potsdam und Dresden dem im Regelfall erst nach eingehender Befassung und gut begründet entziehen.



- ***Vorteil: vergaberechtliche Vorgaben – insbesondere die Nicht-Überstimmbarkeit der gegenüber dem Bund/Finanzgeber bezüglich der Verwendung von Finanzhilfen in Verantwortung stehenden Länder – finden insoweit Beachtung, als dass selbst im Falle einer Abstimmungsniederlage der Länder eine Steuerungsstruktur nur Empfehlungen ohne Bindekraft aussprechen würde; Bindekraft der Empfehlungen würde erst durch Beschlüsse der Landtage bzw. Landesministerien hergestellt, entsprechend wird nur das landesseitig verbindlich erklärt, wofür die Länder Verantwortung übernehmen können***

Eine Steuerungsstruktur, orientiert an den hier vorgeschlagenen Ausgestaltungsempfehlungen, ruhte somit im Kern auf der WRL und der SAS, womit beide tragende Säulen des Governance-Geflechts **bereits etabliert und verfügbar** wären. Die dargelegte Empfehlung, die koordinative Zuständigkeit für die Steuerung des Strukturwandelprozesses auf zwei territorial getrennte Eckpfeiler zu verteilen, legt eine **funktionslogische Harmonisierung** zumindest in Fragen der Geschäftsführung sowie der Fördermittelbewirtschaftung in WRL und SAS nahe. Durch eine hinreichend kompatible Ausgestaltung von Aufgaben sowie Strukturen in WRL und SAS ließe sich dabei die Bewältigung des Alltagsgeschäfts im Sinne der Region erleichtern. Hervorzuheben ist, dass dies **keine Einschränkung der Entscheidungsfreiheit der Länder bzw. Gesellschafter** nach sich zöge. Angesichts der territorialen Zuständigkeitstrennung wird die **Notwendigkeit eines ‚verklammernden Moments‘ der strategischen Absprache und Zusammenarbeit** umso zentraler. Um die strukturellen Voraussetzungen hierfür zu schaffen, wird ein gemeinsames Gremium des Austausches vorgeschlagen. Zur Rückbindung und Reflexion von Richtungsentscheidungen im Kontext des Strukturwandelprozesses ist es sinnvoll, Strukturen vorzusehen, welche die (phasenweise) Einbindung von **Wirtschaftsforum** (regionale Wirtschaftskompetenz), **Bürgerkonferenz** (Zivilgesellschaft) und **Innovationsrat/wissenschaftliche Begleitforschung** (wissenschaftliche Expertise) erlauben.