

Gerd Lintz, Peter Wirth

Koordination als Lernprozess – Braunkohlesanierung und Tourismusentwicklung im Lausitzer Seenland

URN: urn:nbn:de:0156-0778126



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

S. 214 bis 237

Aus:

Helmut Karl (Hrsg.)

Koordination raumwirksamer Politik

Mehr Effizienz und Wirksamkeit von Politik
durch abgestimmte Arbeitsteilung

Forschungsberichte der ARL 4

Hannover 2015

Gerd Lintz, Peter Wirth

Koordination als Lernprozess – Braunkohlesanierung und Tourismusentwicklung im Lausitzer Seenland

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Politikkoordination durch Verhandlungen
 - 2.1 Ein allgemeines Modell
 - 2.2 Sektorale und regionale Politikkoordination
- 3 Politikkoordination mit Bezug zum Lausitzer Seenland
 - 3.1 Das Lausitzer Seenland
 - 3.2 Festlegung von Rahmenbedingungen durch Bund und Länder
 - 3.2.1 Bundesregierung und ihre involvierten Ministerien
 - 3.2.2 Verhandlungen mit Bundesländern
 - 3.3 Sanierung und Entwicklung in der Region
 - 3.3.1 Ausgangssituation und Projektideen in der Anfangsphase
 - 3.3.2 Koordination für das Seenland
- 4 Diskussion der empirischen Ergebnisse
 - 4.1 Bund und Länder
 - 4.2 Regionale Ebene
 - 4.2.1 Sektorale Dimension: Von der Reindustrialisierung zum Tourismus
 - 4.2.2 Räumliche Dimension: Vom Kirchturmdenken zur interkommunalen Kooperation
- 5 Fazit

Literatur

Kurzfassung

Nach der Wiedervereinigung Deutschlands gehörten die Braunkohlesanierung und die Förderung der Wirtschaftsentwicklung zu den größten Herausforderungen in Ostdeutschland. Der Beitrag zeigt am Beispiel des neu entstandenen Lausitzer Seenlands, wie über zwei Jahrzehnte hinweg Sanierungs- und Wirtschaftspolitik auf der Ebene von Bund und Ländern sowie auf regionaler Ebene koordiniert wurden, um Synergien für die regionale Tourismusentwicklung realisieren zu können. Ausgehend vom Ansatz eines erweiterten akteurzentrierten Institutionalismus zeigt die qualitative Fallstudie die Faktoren des vielschichtigen und insgesamt als gelungen zu betrachtenden Koordinationsprozesses auf. Unter anderem aufgrund der allmählichen Umorientierung der regionalen Akteure hin

zum Tourismus und zur interkommunalen Kooperation sowie des schrittweisen Aufbaus regionaler Kooperationsstrukturen lässt sich hier die Koordination als ein komplexer Lernprozess verstehen.

Schlüsselwörter

Koordination – Verhandlungen – Lernen – Regionalentwicklung – Umweltsanierung – Braunkohlesanierung – Tourismus – Akteurzentrierter Institutionalismus – Politikintegration

Coordination as a Learning Process – Rehabilitation of Abandoned Lignite Mines and Tourism Development in the Lusatian Lakeland

Abstract

After German reunification, rehabilitating the abandoned lignite mines and fostering economic development were counted among the biggest challenges in eastern Germany. Taking the example of the Lusatian Lakeland, the article shows how rehabilitation policy and economic policy have been coordinated over two decades at the federal and state as well as regional level in order to achieve synergies for regional tourism development. On the basis of an extended actor-centered institutionalism, the qualitative case study highlights the factors influencing the multifaceted coordination which, all in all, can be considered successful. Due especially to the gradual reorientation of regional actors towards tourism development and inter-municipal cooperation as well as the continuing build-up of regional cooperation structures, coordination can be interpreted in this context as a complex learning process.

Keywords

Policy coordination – negotiation – learning – regional development – environmental rehabilitation – lignite mining – tourism – actor-centered institutionalism – policy integration

1 Einleitung

Eine der großen Herausforderungen in den ostdeutschen Bundesländern nach der Wiedervereinigung war die Sanierung der Folgelandschaften des Braunkohlebergbaus. Zum einen hatte sich schon in der DDR, als die Braunkohle die dominierende Energiequelle war, ein Sanierungsrückstand gebildet. Zum anderen kam es durch den drastischen Rückgang der Kohleförderung zur Schließung der meisten Tagebaue und Anlagen der Weiterverarbeitung aus energiepolitischen, ökonomischen und ökologischen Gründen. Der Sanierungsbedarf umfasste in Ostdeutschland eine Fläche von 100.000 ha (von Bismarck 2004). Die Schwerpunkte der Arbeit lagen auf der Stabilisierung von Böschungen, auf der Wiederherstellung des Wasserhaushalts sowie auf der Revitalisierung von Industriebranchen. Insgesamt wurden bislang über 9,4 Milliarden Euro für die Umweltsanierung in den ostdeutschen Braunkohlengebieten ausgegeben (BLG 2012: 5, 14). Mit dem Rückgang der Kohleförderung wuchs die Arbeitslosenquote in den betroffenen Regionen rasch an und erreichte in einigen Teilgebieten bis zu 25%. Die Beschäftigung, die sich aus der Sanierungstätigkeit selbst ergab, hatte zwar einen lindernden Effekt auf den Arbeitsmarkt, war aber nicht dauerhaft. Für die Bundes- und Landespolitik entstand so erheblicher Handlungsbedarf, die betroffenen Regionen bei der Schaffung wirtschaftlicher Alternativen zu unterstützen und so die Entstehung von „Krisenregionen“ zu verhindern.

Der Zusammenhang zwischen Umweltsanierung und Wirtschaftsförderung war dabei zunächst keine strategische Option. Vorrangig ging es um Arbeitsmarktpolitik nach dem Strukturbruch. Der Umweltsanierung wurde eine gewisse Bedeutung beigemessen, um die Bereitstellung von Flächen für die Revitalisierung der Industrie zu ermöglichen. Erst später, gegen Ende der 1990er Jahre, setzte sich die komplexere Idee durch, auf der Basis der aus den Tagebaurestlöchern entstehenden Seen die Umweltsanierung mit der Entwicklung einer Tourismusregion zu verbinden. Aus tourismustheoretischer Sicht entsteht mit den Seen ein „ursprüngliches touristisches Angebot“ (Freyer 2006: 123), mit dem ein völlig neuer Zielort des Tourismus geschaffen werden kann. Voraussetzungen dafür sind die entsprechende Ausrichtung der Sanierung, Investitionen in die öffentlichen Infrastrukturen und deren Ergänzung durch private Angebote.

Ein interessantes regionales Beispiel für die Koordination von Braunkohlesanierung und Tourismusförderung ist das neu entstandene Lausitzer Seenland. Zwar gibt es in Ostdeutschland mehrere Beispiele für die Nutzung von Bergbaufolgelandschaften für Erholung und Tourismus, wie etwa im Süden Leipzigs (Leipziger Neuseenland) oder zwischen Bitterfeld und Wittenberg (Ferropolis im Gremminer See). Nirgendwo scheint jedoch der wasserorientierte Tourismus eine so große und weiträumige Bedeutung erlangt zu haben wie im Lausitzer Seenland. Er wird dort als eine wichtige, Industrie und Dienstleistungsgewerbe ergänzende Einkommensquelle angesehen (REK 2003). Zudem handelt es sich um eine polyzentrische Region mit mehreren kleineren Städten, in der nicht eine Großstadt das Lebensumfeld und die politischen Prozesse dominiert.

Ziel des Beitrags ist es, die sektorale Koordination von Umweltsanierung und Tourismusentwicklung im politisch-administrativen Mehrebenensystem am regionalen Beispiel des Lausitzer Seenlands zu reflektieren. Die Forschungsfrage lautet: Wie wurden Sanierung und Tourismusförderung koordiniert und welche Faktoren spielten dabei eine Rolle? Untersucht wird die Frage aus politikwissenschaftlicher Perspektive insbesondere auf der Basis eines spezifizierten und erweiterten akteurzentrierten Institutionalismus (Scharpf 2000). Empirisch greift der vorliegende Beitrag auf eine qualitative Fallstudienuntersuchung des Lausitzer Seenlands zurück; er trifft keine Aussage zu den ökonomischen Erfolgsaussichten des Seenlandes (siehe hierzu z. B. Kauffmann/Rosenfeld 2010). Im Folgenden wird zuerst die theoretische Grundlage der Untersuchung erläutert: die Politikkoordination durch Verhandlungen. Dann wird das Fallbeispiel des Lausitzer Seenlands dargestellt, und zwar sowohl aus der Perspektive von Bund und Ländern als auch aus regionaler Sicht. Es folgen die Diskussion der Ergebnisse und ein Fazit.

2 Politikkoordination durch Verhandlungen

Die wissenschaftliche Auseinandersetzung über die Koordination raumwirksamer Politik hat in Deutschland eine lange Tradition (siehe z. B. Schneider 1967; Roesler/Stürmer 1975; Aberle 1986; Karl/Klemmer 1995; Fürst 2002; Scholich/Müller 2010). In diesem Beitrag ist Koordination definiert als ein Erfordernis im Sinne der Rationalität: Gibt es mehrere politische Ziele, sollten durch Abstimmung zum einen negative Effekte zwischen den Zielen vermindert bzw. vermieden, sowie zum anderen positive Effekte zwischen den Zielen verstärkt werden (vgl. etwa Baars/Baum/Fiedler 1976: 4 f.).

Da Koordination eine Grundkategorie des Politischen darstellt, lässt sich zur systematischen Durchdringung der Koordination und ihrer Faktoren auf den akteurzentrierten Institutionalismus (AZI) von Mayntz und Scharpf (Scharpf 2000) zurückgreifen. Er erklärt die zustande kommende (mehr oder weniger koordinierte) Politik aus dem Zusammenspiel der Akteure und den institutionellen Rahmenbedingungen, unter denen die Akteure

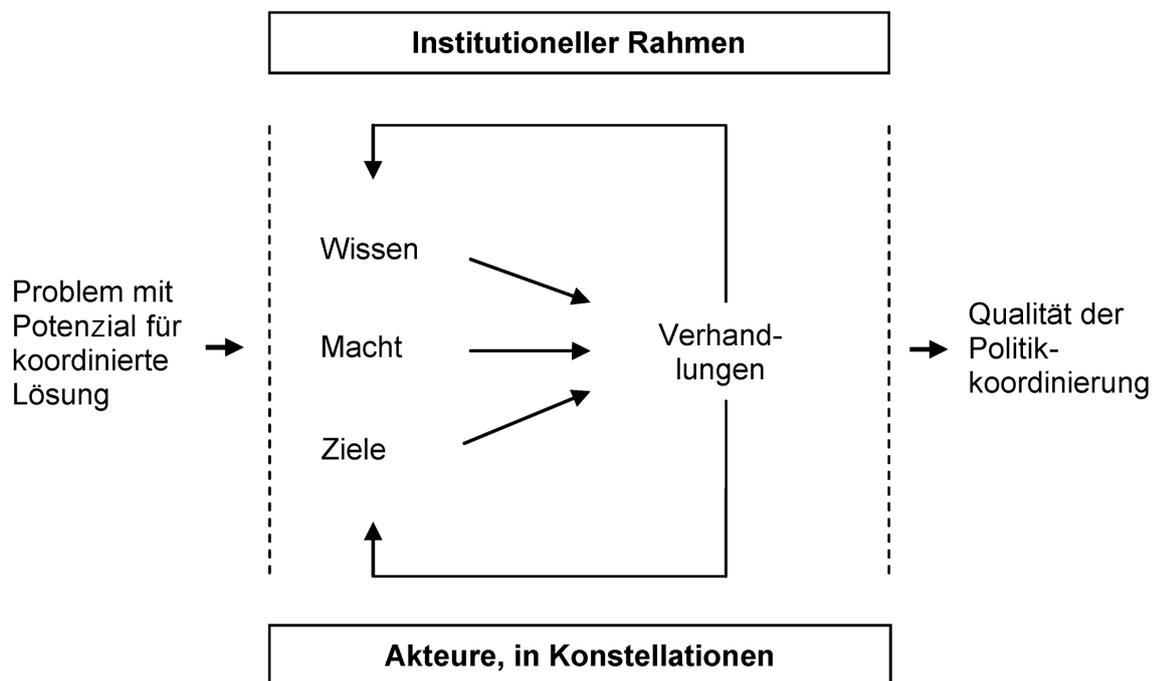
interagieren. Scharpf (2000: 90 f.) unterscheidet die folgenden Interaktionsformen: Einseitiges Handeln, Verhandlung, Mehrheitsentscheidung und hierarchische Steuerung. Da moderne politische Systeme immer stärker durch eine Vielzahl von mit zumindest einer gewissen Autonomie ausgestatteten Akteuren auf mehreren politisch-administrativen Ebenen geprägt sind (Governance-Systeme, vgl. etwa Benz/Dose 2010), steht hier die Interaktionsform der Verhandlung im Mittelpunkt. Von besonderem Interesse sind Verhandlungen zwischen auf bestimmte Politikbereiche ausgerichteten Einheiten (z. B. Ministerien und Ämter) sowie Verhandlungen zwischen Gebietskörperschaften (z. B. Bund, Länder und Kommunen). Aufgrund neuerer theoretischer Entwicklungen lässt sich der AZI um den diskursiven Institutionalismus nach Schmidt (2008) und den Ansatz des politischen Lernens (Bandelow 2009; Nilsson 2005) ergänzen, wodurch Ideen und Diskursen und der damit einhergehenden Dynamik mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden kann. Daran anknüpfend präsentiert der nächste Abschnitt ein allgemeines Modell der Koordination durch Verhandlungen. Anschließend wird die sektorale und die regionale Dimension im Hinblick auf die Koordination von Sanierungs- und Tourismuspolitik vorgestellt.

2.1 Ein allgemeines Modell

Geht man von der einfachen Logik rationalen Entscheidens aus, müssen aus Alternativen unterschiedlich koordinierter Politiken diejenigen ausgewählt werden, die den größten Beitrag zur Erreichung eines Gesamtziels leisten. Dies setzt zum einen Wissen über die Zusammenhänge zwischen den einzelnen Politiken bei unterschiedlichen Zielerreichungsgraden und Maßnahmen voraus (kognitive Dimension, vgl. Scharpf 2000: 107, 114; Schmidt 2008: 306). Zum anderen ist eine Art Gesamtziel erforderlich, das die Beurteilung der Alternativen ermöglicht (evaluative Dimension, vgl. Scharpf 2000: 108; Schmidt 2008: 307). Diese Voraussetzungen sind generell nur eingeschränkt gegeben (Scharpf 2000: 47 ff.). Das Wissen ist in der Regel begrenzt, oft gibt es nur Vermutungen über Wirkungszusammenhänge. Auch Ziele sind nicht selten unklar bzw. schwach operationalisiert. Hinzu kommt, dass sich in der Realität das (beschränkte) Wissen und die (nicht immer klaren) Zielvorstellungen auf eine Vielzahl von Akteuren verteilen, die sehr unterschiedliche sektorale und territoriale Prägungen haben können. Es treten bei unterschiedlichen Vorstellungen über Sachzusammenhänge und bei unterschiedlichen Werten Konflikte auf; hier kommt Macht im Sinne von Blockade- und Durchsetzungsfähigkeit der Akteure als dritter Faktor der Koordination neben Wissen und Zielen hinzu. Schließlich ist zu bedenken, dass die Koordination Kosten im Sinne von Zeit- und Arbeitseinsatz verursacht. Insgesamt dürfen deswegen an die Koordination keine überhöhten Ansprüche gestellt werden.

Bei der Analyse der Faktoren der Koordination hilft ein hier zu erweiternder und zu spezifizierender AZI weiter, der sich gut mit den Aspekten Wissen, Ziele (Werte) und Macht verbinden lässt, die von Scharpf nicht in dieser Weise explizit hervorgehoben werden (vgl. Abb. 1). Nach Scharpf handeln individuelle und komplexe Akteure letztlich intentional, wägen Kosten und Nutzen von Handlungsalternativen ab und wenden in der Interaktion mit anderen Akteuren Strategien an (Scharpf 2000: 66, 96 f., 107). In der Interpretation des vorliegenden Beitrags sind die Akteure originäre Träger von Wissen (oder etwa Vorstellungen über Interdependenzen zwischen Politikbereichen) und Zielen. Ziele beziehen sich dabei zum einen auf die Präferenzen, z. B. in Bezug auf Umweltgüter oder Versorgungsrisiken. Zum anderen bestimmen Ziele die Haltung gegenüber anderen Akteuren, die etwa konkurrierend oder solidarisch sein kann (Interaktionsorientierung, Scharpf 2000: 148 ff.).

Abb. 1: Der analytische Rahmen



Quelle: Eigene Darstellung, Erweiterung und Anwendung von Scharpf 2000

Der Begriff der Macht wird von Scharpf kaum genutzt, ist jedoch oft impliziert. Die Akteure haben aus sich heraus Macht, z. B. aus möglichen Wissensvorsprüngen, der Ausstattung mit Ressourcen, z. B. Mitarbeiter- bzw. Mitgliederzahl und Finanzkraft, oder Charisma (Scharpf 2000: 95) sowie durch den Einsatz geschickter Strategien. Diese können sich z. B. auf Koalitionsbildung beziehen und auf die Kommunikation im Diskurs (Schmidt 2008). Bei Letzterem geht es darum, wie die Akteure versuchen, die jeweils anderen von ihren kognitiven oder normativen Ideen zu überzeugen.

Nach Scharpf (2000: 77) sind Institutionen Regelsysteme, „die einer Gruppe von Akteuren offen stehende Handlungsverläufe strukturieren“. Sie umfassen formale Regeln (z. B. Verfassung und Planungsrecht) und soziale Normen. Im vorliegenden Beitrag wird dies so interpretiert, dass Institutionen insbesondere im Sinne formaler Regeln sowohl Strukturen (z. B. Organisationen und deren Verhältnis zueinander) als auch Prozesse (z. B. Abläufe von Interaktionen) formen – Aspekte, die für die Koordination von großer Bedeutung sind. Hier soll vom institutionellen Rahmen gesprochen werden in Abgrenzung zum spezifischeren Scharpfschen Begriff des institutionellen Kontexts. Bei Letzterem unterscheidet Scharpf (2000: 91) z. B. hierarchische Organisationen und Netzwerke. Der institutionelle Rahmen kann den Fluss von Informationen, also die Verfügbarkeit von Wissen, beeinflussen. Er kann auch zu berücksichtigende Ziele festlegen, wie z. B. bei der Verankerung des Nachhaltigkeitsziels im Raumordnungsgesetz. Der institutionelle Rahmen beeinflusst schließlich die Macht der Akteure: etwa durch die Festlegung von Informationsflüssen oder Werten, aber auch durch die Verteilung von Ressourcen sowie Wahl- und Abstimmungsrechte. Bei Kooperationen können die Akteure oft die Regeln ihrer Zusammenarbeit selbst festlegen, wie z. B. die Mitgliedschaft in Arbeitsgruppen oder den Grad der Verbindlichkeit gemeinsamer Vorhaben.

Eine weitere Kategorie, die beim AZI eine zentrale Rolle spielt, ist die der Akteurkonstellation. Sie beschreibt, in welchem Verhältnis die Akteure in einer bestimmten Situation zueinander stehen bzw. welche Strategieoptionen sie haben, wenn Interdependenzen zwischen dem Handeln der Akteure bestehen. Damit ist auch die Konflikthaftigkeit der Beziehung angesprochen (Scharpf 2000: 42). Die Akteurkonstellation ergibt sich zum einen aus der „objektiven“ Struktur des materiellen Problems und dem institutionellen Rahmen, z. B. Besitzverhältnisse oder politische Handlungsrechte. Zum anderen spielen subjektive Faktoren eine Rolle: etwa die Vorstellungen über Kausalzusammenhänge sowie die Ziele im Sinne von Präferenzen und Interaktionsorientierung (Scharpf 2000: 123 ff., 148 ff.).

Im Kontext von Verhandlungen ergibt sich Koordination aus der freiwilligen Abstimmung zwischen Akteuren, die zumindest ein gewisses Maß an Autonomie aufweisen. Es werden, soweit möglich, Kosten und Nutzen einer Abstimmung abgewogen, wobei auch die Kosten der Abstimmung als solche (Transaktionskosten) eine Rolle spielen. In Verhandlungen sind in der Regel zwei Probleme zu lösen (vgl. auch Benz/Fürst 2002). Zum einen muss auf der Basis von Wissen und Werten eine Sachlösung gefunden werden (etwa Verringerung von negativen Effekten, Nutzung von Synergien), die insgesamt gesehen vorteilhaft erscheint (Produktionsdimension, Scharpf 2000: 204 f.). Zum anderen muss eine für beide Seiten akzeptable Aufteilung des zusätzlichen Nutzens gefunden werden, wobei die Interaktionsorientierung eine Rolle spielt (Verteilungsdimension, Scharpf 2000: 205 ff.).

Vor dem Hintergrund möglicher Akteurkonstellationen ergeben sich nach Scharpf vier Verhandlungstypen (Scharpf 2000: 212 ff., 192 ff., 412). Eine negative Koordination entsteht, wenn die Bedeutung der Produktionsdimension und der Verteilungsdimension als gering angesehen wird und ein Akteur das Recht besitzt, negative Effekte auf sich abzuwehren. Hier reicht es, wenn sich die Akteure auf ein Handeln einigen, das keinem der Beteiligten schadet. Wird die Bedeutung der Produktionsdimension als gering und die Bedeutung der Verteilungsdimension als hoch eingeschätzt, kommt es zum distributiven Bargaining, bei dem sich die Akteure vorwiegend um die Verteilung von Kosten und Nutzen eines Projekts streiten. Wird genau umgekehrt die Bedeutung der Produktionsdimension als hoch und die Bedeutung der Verteilungsdimension als gering bewertet, steht das sogenannte Problemlösen im Vordergrund: Die Akteure konzentrieren sich auf das gemeinsame Finden einer möglichst guten Sachlösung. Voraussetzung ist allerdings, dass unter den Akteuren eine ähnliche Vorstellung davon existiert, was das Problem ist und wie es sich lösen lässt.

Schließlich ist von positiver Koordination als viertem Typus zu sprechen, wenn in Verhandlungen beides zugleich gelingt: sowohl das Problemlösen als auch das distributive Bargaining. Diese anspruchsvollste Form der Politikkoordination zu erreichen ist schwierig, denn hier ist das Verhandlungsdilemma zu überwinden. Während nämlich das Problemlösen im Sinne des Verringerns von negativen Effekten oder des Findens von Synergien eine vertrauensvolle, offene und kreative Zusammenarbeit erfordert, ist das distributive Bargaining eher mit dem strategischen Umgang mit Informationen und Misstrauen verbunden; Macht spielt eine große Rolle. So stehen Akteure oft vor der Frage, ob sie vertrauensvoll zusammenarbeiten mit der Gefahr ausgenutzt zu werden, oder ob sie die Durchsetzung eigener Interessen in den Vordergrund stellen mit der Gefahr, dass keine gute Sachlösung zustande kommt.

Im Sinne des Problemlösens bei gegebenen Zielen kann erwartet werden, dass die Akteure in Verhandlungen ihr Wissen zusammenbringen und erweitern, also gemeinsam in kognitiver Hinsicht lernen (Abb. 1, oberer Pfeil). Wie Scharpf (2000: 86) andeutet und der diskursive Institutionalismus (Schmidt 2008) sowie Nilsson (2005) hervorheben, können

sich in der Interaktion der Akteure in normativer Hinsicht aber auch die Ziele verändern, z. B. durch Überzeugen und Einsicht (Abb. 1, unterer Pfeil). Gewissermaßen quer zur Unterscheidung nach kognitivem und normativem Lernen werden in der Politikwissenschaft zwei hilfreiche Typen politischen Lernens nach dem Kriterium des Ausmaßes bzw. der Bedeutung des Lernens unterschieden (Bandelow 2009): Zum einen gibt es das einfache Lernen, bei dem „nur“ versucht wird, auf der Basis bestehender Ziele und innerhalb gegebener Paradigmen (Koordinations-)Lösungen zu finden. Zum anderen gibt es das komplexe Lernen, bei dem sich Ziele und grundlegende Überzeugungen, also Paradigmen, ändern. Dieser Lerntyp umfasst somit normative Umorientierungen, die in der Regel grundlegend sind, und grundlegende kognitive Umorientierungen.

Die Akteure können ihre Verhandlungen bzw. ihre Zusammenarbeit in zweierlei Hinsicht indirekt beeinflussen (nicht bildlich dargestellt). Zum einen ist es zumindest zum Teil möglich, den institutionellen Rahmen, in dem die Interaktionen stattfinden, mit gemeinsamen politischen Entscheidungen zu gestalten. So können die Akteure selbst förderliche Kooperationsstrukturen schaffen. Zum anderen ist es denkbar, dass sich die Akteure selbst beeinflussen, z. B. indem sie bei der Personalauswahl auf die Kommunikationsfreudigkeit achten oder für Mitarbeiter Schulungen durchführen. Die Koordination durch Verhandlungen der Akteure hat im Hinblick auf das Fallbeispiel des Lausitzer Seenlands zwei Dimensionen, die sich im Hinblick auf Akteure und den institutionellen Rahmen unterscheiden: die sektorale und die räumliche bzw. regionale Dimension. Insgesamt ergibt sich ein komplexes Governance-System, bei dem auch Parteien, Medien, Bürgerinitiativen und Interessenverbände eine Rolle spielen.

2.2 Sektorale und regionale Politikkoordination

Aus sektoraler Perspektive geht es hier um die Koordination zwischen der Umweltpolitik bzw. Braunkohlesanierung einerseits und der Wirtschaftspolitik bzw. Tourismusentwicklung andererseits. Da Braunkohlesanierung und Tourismusentwicklung stark interdependent sind, sollten sie im Sinne einer guten Gesamtpolitik aufeinander abgestimmt werden. Letztlich sind aber auch Abstimmungen innerhalb der Umweltpolitik, z. B. zwischen Sanierung und Naturschutz, sowie innerhalb der Wirtschaftspolitik, etwa zwischen Tourismus und Industrieansiedlung, erforderlich. Zugleich sind beide Politikbereiche im Rahmen der Finanzpolitik und der raumbezogenen Politik (Raumordnungspolitik, Raumplanung) zu koordinieren. Dabei haben auch die sektoralen Politikfelder oft raumbezogene Ziele. Beispielsweise ist bei der Wirtschaftspolitik die regionale Wirtschaftspolitik zu nennen, die ausgewählte Regionen stärken will. Die Organisation des politisch-administrativen Entscheidungssystems folgt diesen Überlegungen relativ deutlich, wobei im Zusammenhang mit dem Ressortprinzip das vielbeschriebene Problem der sektoralen Fragmentierung (vgl. z. B. Fürst 2002) entsteht. Die (Selbst-)Koordination zwischen Ministerien durch Verhandlungen bzw. Kooperation spielt eine große Rolle.

In Anlehnung an die Diskussion des Prinzips der Umweltpolitikintegration, das hier nicht behandelt werden kann (siehe z. B. Nilsson 2005; Jordan/Lenschow 2008; Lintz 2009), sind im Falle der Koordination von Braunkohlesanierung und Tourismusentwicklung zwei Aspekte zu beachten. Zum einen müssen die Träger der Wirtschaftspolitik zur Einschätzung gelangen, dass die Umweltpolitik, bzw. hier die Umweltsanierung, hilfreich für die eigenen Ziele, z. B. die Schaffung von Arbeitsplätzen, sein kann. Dies müssen sie möglichst frühzeitig in ihrer Politik berücksichtigen, indem sie den Tourismus als Folgenutzung des Bergbaus ernst nehmen und fördern sowie gegenüber Trägern der Umweltsanierung deutlich machen, wie die Sanierung ausgestaltet sein sollte, damit ein synergetischer wirtschaftspolitischer Nutzen erzeugt werden kann. Zum anderen müssen umgekehrt die

Träger der Umweltpolitik erkennen bzw. einschätzen, dass ihre Aktivitäten positiv auf die Ziele der Wirtschaftspolitik wirken können. Dabei stellt sich jedoch durchaus die Frage nach dem Anreiz für die Träger der Umweltpolitik, die Träger der Wirtschaftspolitik möglichst frühzeitig synergetisch zu unterstützen.

Neben der diskutierten sektoralen Gliederung ist das deutsche politisch-administrative System durch eine räumliche Gliederung in mehrere Handlungsebenen, nämlich Bund, Länder und Gemeinden, gekennzeichnet, was zu einer territorialen Fragmentierung führt. Durch vorhandene Interdependenzen ergibt sich ein vertikaler und ein horizontaler Koordinations- bzw. Verhandlungsbedarf (z. B. Roesler/Stürmer 1975: 8 f.; Benz 2007). Auch hier stehen Verhandlungen im Vordergrund, die allerdings – wie letztlich ebenfalls bei der sektoralen Gliederung – im „Schatten der Hierarchie“ (Scharpf 2000: 323 ff.) stehen.

Die regionale Dimension der Politikkoordination, die in den letzten Jahrzehnten eine größere Aufmerksamkeit erlangte, konstituiert sich im Sinne des vorliegenden Beitrags durch die Fokussierung auf einen bestimmten Handlungsraum mittlerer Größe, in dem benachbarte Kommunen horizontal zusammenwirken. Aber auch die Bundesländer spielen durch ihre regional orientierte Politik eine große Rolle, woraus sich ein vertikales Element ergibt; schließlich können private Akteure in regionale Entwicklungsprozesse involviert sein. Auf die Forschungen zu interkommunaler Kooperation und Regional Governance kann hier nur verwiesen werden (z. B. ARL 1998; Diller 2002; Fürst 2003; Feiock 2007). Im Falle der Koordination von Braunkohlesanierung und Tourismusentwicklung ist jedoch festzuhalten, dass eine freiwillige, gute Abstimmung in Verhandlungen dann zustande kommt, wenn die Akteure frühzeitig und unter Berücksichtigung der Transaktionskosten zur Einschätzung gelangen, dass ein abgestimmtes Vorgehen für alle Beteiligten vorteilhaft ist und sie gemeinsam eine Problemlösung erarbeiten. Weitere Voraussetzung ist, dass Kosten und Nutzen fair aufgeteilt werden.

3 Politikkoordination mit Bezug zum Lausitzer Seenland

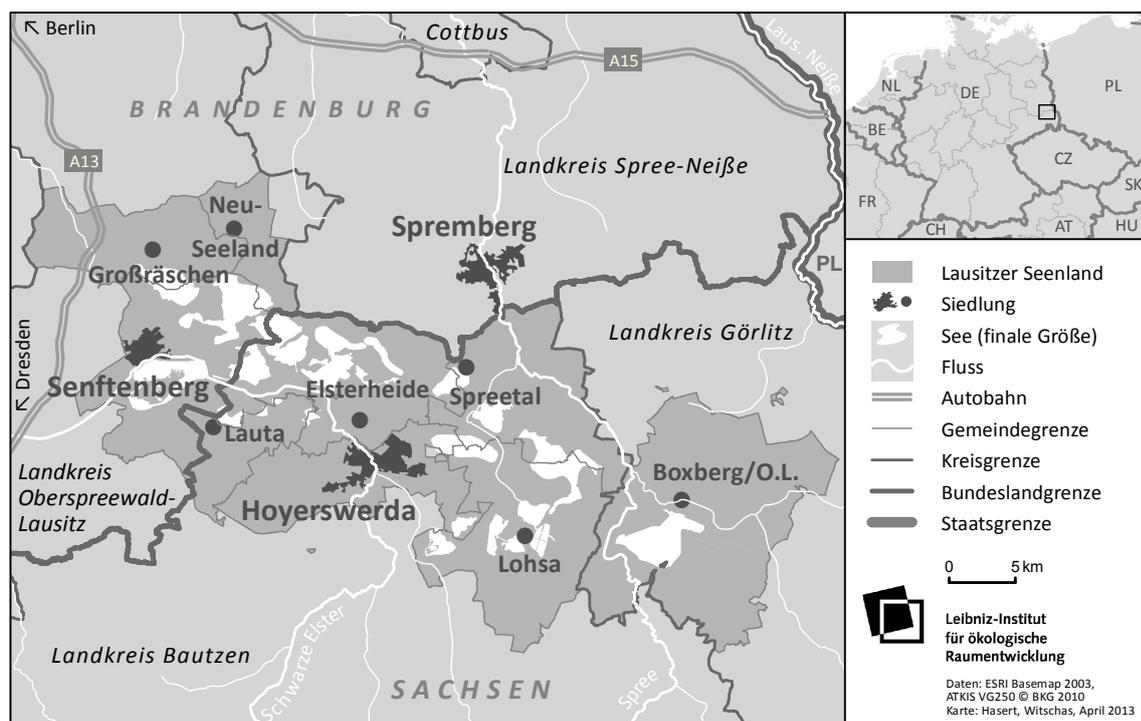
Im Folgenden wird der Prozess der Koordination von Bergbausanierung und Tourismusentwicklung im Lausitzer Seenland von 1990 bis 2010 auf der Basis einer am Institut für ökologische Raumentwicklung, Dresden, durchgeführten empirischen qualitativen Fallstudie theoriegestützt nachgezeichnet. Neben der für das Lausitzer Seenland relevanten Literatur dienten über 100 Dokumente (z. B. das Regionale Entwicklungskonzept, touristische Entwicklungs- und Marketingkonzepte, kommunale Planungen) sowie 14 leitfadengestützte qualitative Interviews mit vorwiegend regionalen Akteuren als empirische Grundlage. Bevor die Koordination auf Bundes- und Landesebene sowie in der Region betrachtet wird, sei das Lausitzer Seenland kurz vorgestellt.

3.1 Das Lausitzer Seenland

Die Lausitz ist eine Kulturlandschaft in den ostdeutschen Bundesländern Sachsen und Brandenburg, die seit dem 19. Jahrhundert vom Braunkohlenbergbau geprägt wurde. Nach dem Beitritt der „neuen“ Länder zum Bundesgebiet 1990 wurden die meisten Braunkohlentagebaue, die das Rückgrat der Energiewirtschaft der DDR gebildet hatten, in kurzer Zeit geschlossen. Zurück blieb eine devastierte Landschaft mit gewaltigen Restlöchern und Kippenflächen, die nur unter Lebensgefahr zu betreten war (von Bismarck 2004). Nach dem Abschalten der Pumpensysteme, die die Tagebaue trocken hielten, stieg das Grundwasser wieder an, was – ohne Sanierung – u. a. zu einer noch größeren Instabilität von Böschungen und der Versauerung der Oberflächengewässer geführt hätte. Mit der Sanierung bestand die Möglichkeit, der Regionalentwicklung eine positive Wendung zu geben.

Das Lausitzer Seenland liegt zwischen Senftenberg, Hoyerswerda und Boxberg (Abb. 2). Es wird 21 Bergbaufolgeseen mit einer geplanten Wasserfläche von ca. 13.000 Hektar umfassen. Erklärtes Entwicklungsziel ist dort die Schaffung eines wasserorientierten Tourismusgebietes mit überregionaler Bedeutung, das der Region neue wirtschaftliche Impulse vermitteln soll (Heidenfelder/Schneider 2005). Die neun Kommunen des Seenlands, die zu zwei Bundesländern und drei Landkreisen gehören, haben 106.000 Einwohner (2007). Dass die Bevölkerung gegenüber 1990 um 30% zurückging, verweist auf den Umbruch nach der Wiedervereinigung. Hoyerswerda mit ca. 40.000 und Senftenberg mit ca. 27.000 Einwohnern sind die größten Städte. Durch die Lage des Seenlands zwischen Berlin und Dresden sowie die Erreichbarkeit in etwa einer Autostunde von beiden Zentren aus wird die Hoffnung genährt, dass die Nachfrage für eine zusätzliche Tourismus-Destination vorhanden ist. Die meisten der neu entstehenden Seen sind noch nicht aus dem Bergrecht entlassen. Die Sanierung ist also noch nicht abgeschlossen und es bestehen sanierungsbedingte Einschränkungen bei der Nutzung der Seen und der sie umgebenden Gebiete bis hin zur vollständigen Sperrung. Insofern handelt es sich beim Lausitzer Seenland um eine Tourismus-Destination im Entstehen. Wie etwa der Internet-Auftritt des Seenlands zeigt (www.lausitzerseenland.de), gibt es jedoch bereits umfangreiche touristische Aktivitäten.

Abb. 2: Das Lausitzer Seenland und seine Kommunen



Quelle: IÖR

3.2 Festlegung von Rahmenbedingungen durch Bund und Länder

Eine Sanierung der Hinterlassenschaften des Braunkohlebergbaus und seiner Veredelungsindustrien in Ostdeutschland wird heute überwiegend als unumgänglich angesehen. Zum einen legte der deutsch-deutsche Einigungsvertrag allgemein fest, „die Einheitlichkeit der ökologischen Lebensverhältnisse auf hohem (...) Niveau zu fördern“ sowie „öko-

logische Sanierungs- und Entwicklungsprogramme (...) aufzustellen“ (Art. 34, Abs. 1 und 2). Zum anderen gab es eine konkrete Vorgabe aus dem Bergrecht: die Pflicht zur Wiedernutzbarmachung der beeinträchtigten Flächen (§ 39 Abs. 3 BBergG). Außerdem hätte das unkontrollierte Entstehen von Seen eine erhöhte Gefahr für Mensch und Umwelt bedeutet. Ziele, Umfang und Finanzierungsquellen der Sanierung waren jedoch Gegenstand von Verhandlungen. Die grundlegenden Entscheidungen dazu wurden auf der Ebene von Bundesregierung und betroffenen Ländern getroffen und in Form von Verwaltungsabkommen vereinbart.

3.2.1 Bundesregierung und ihre involvierten Ministerien

Die Bundesregierung ist ein zentraler Akteur der Braunkohlesanierung in Ostdeutschland, da sie als Rechtsnachfolger der DDR-Braunkohlenkombinate den größten Teil der Sanierung finanziert und bis zur Entlassung aus dem Bergbau Eigentümer der Flächen bleibt. Die Verteilung von sektoralen Zuständigkeiten entspricht nicht der intuitiven Vorstellung, dass vor allem das Umweltministerium für die Sanierung zuständig ist; vielmehr ist aus der Geschichte heraus das Bundesfinanzministerium (BMF) federführend, in dem man die Aufgabe der Abteilung Bundesvermögen übertrug. Das BMF war jedoch auf das Bundesumweltministerium (BMU) mit seinen Fachkompetenzen angewiesen. Hier gab es einen deutlichen Konflikt: Während das BMF vor allem die Kosten niedrig halten wollte, stritt das BMU für eine möglichst gute Sanierung (Interviewaussage). Seit der Wiedervereinigung hatte das BMU eine Reihe von Studien zur Altlastenproblematik veranlasst (Wiegandt 1994: 294 ff.) und forderte bereits 1994, die Sanierungsplanung mit der regionalen Wirtschaftsentwicklung und dem Tourismus zu verknüpfen (Vieregge 1994: 11). Darüber hinaus spielte das Bundesarbeitsministerium eine Rolle, weil die Sanierung in der Anfangsphase fast ausschließlich über Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen finanziert wurde.

Im Bundeswirtschaftsministerium (BMW) wurde die Braunkohlesanierung zunächst überwiegend im Kontext der Energiepolitik betrachtet. Aufgrund eines internen Wechsels der Zuständigkeiten nach einer Pensionierung um das Jahr 2000 gewann die Perspektive der regionalen Wirtschaftspolitik an Bedeutung (Interviewaussage). Im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ war es schon lange möglich, Umweltsanierung als Grundlage der Entwicklung von Industrie und Gewerbe zu fördern. Ebenso ist die touristische Infrastruktur förderwürdig. Das BMW konnte auf dieser Grundlage der Verbindung von Sanierung und Regionalentwicklung einen wesentlichen Impuls geben und bei diesbezüglichen Konflikten eine Vermittlerposition einnehmen.

Nach der Abspaltung des Sanierungsbergbaus vom aktiven Bergbau kam 1994 die Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbau-Verwaltungsgesellschaft (LMBV) als wichtiger Akteur ins Spiel. Sie übernahm als Unternehmen des Bundes im Zuständigkeitsbereich des BMF die Aufgabe der Sanierung mit dem gleichzeitigen Auftrag, die sanierten Flächen zu vermarkten. Bei der LMBV konzentrierte und entwickelte sich das Wissen zur Sanierung, zumal Personal und Planungsunterlagen aus dem aktiven Bergbau übernommen werden konnten. Sie trat trotz ihrer Verankerung beim BMF als relativ eigenständiger Akteur auf (Interviewaussage) und war hilfreich für die „Konsensfindung jenseits aktueller landes- oder parteipolitischer Interessen“ (Heidecke 2012: 52). Die Rahmenbedingungen für die Sanierung und für die engere Verbindung von Sanierung und Entwicklung ergaben sich aber nicht allein aus Abstimmungen innerhalb der Bundesregierung, sondern auch aus den Verhandlungen mit den Bundesländern.

3.2.2 Verhandlungen mit Bundesländern

Die betroffenen Länder Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen hatten ein vitales Interesse an der Sanierung der großen Braunkohlenflächen, um die Lebensqualität der Menschen und die Zukunftschancen der Regionen zu verbessern. Allerdings verfügten sie nur über wenig Finanzmittel. Die Wirtschaftsminister der Länder stimmten daher ihr Vorgehen ab und legten schon im Dezember 1991 ein 10-Punkte-Papier vor (sog. Leipziger Erklärung), das die Sanierung der Umweltschäden in alleiniger Verantwortung des Bundes forderte. Im Konflikt um die Finanzierung wurden seitens Bund und Ländern gegensätzliche Gutachten zur Rechtsnachfolge der ehemaligen Braunkohlekominate angeführt; in einer Zwischenphase war der Bund lediglich bereit, 50 % der Schadenskosten zu tragen (Müller-Michaelis 1993).

Zunächst erfolgte die Braunkohlesanierung im Wesentlichen mit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die den Anstieg der Arbeitslosigkeit minderten. Im Oktober 1992, nach fast einjährigen Verhandlungen, wurde „angesichts der Größe des Problems und des dringenden Handlungsbedarfs“ (von Bismarck 2004: 13) die Sanierung mit einem Kompromiss auf eine solidere finanzielle Grundlage gestellt. Das erste, für fünf Jahre geltende Verwaltungsabkommen legte eine Lastenteilung zwischen Bund und Ländern im Verhältnis von 75 zu 25 fest (Müller-Michaelis 1993). Später drohte der Bund zwar mehrfach, sich aus der Sanierung zurückzuziehen (Interviewaussage). An der Grundsatzregelung änderte sich bis heute aber nichts.

Im Jahr 1995 erfolgte die Gründung des paritätisch besetzten Steuerungs- und Budgetausschusses (StuBA), der seitdem die Entscheidungsfindung im Hinblick auf Prioritätensetzung, Budgetierung und Controlling von Sanierungsmaßnahmen übernimmt, wobei das Einstimmigkeitsprinzip gilt (BLG 2012: 32). Vertreten sind von Bundesseite die oben genannten Ministerien sowie die vier betroffenen Bundesländer (Brandenburg und Sachsen mit je 3, Sachsen-Anhalt mit 2, Thüringen mit 1 Fachressort). Unterstützt wird der StuBA von regionalen Sanierungsbeiräten in den jeweiligen Revieren. Sie haben Mitspracherecht bei der Planung und Prioritätensetzung von Maßnahmen und bilden das Bindeglied zu den betroffenen Regionen (alle Angaben www.braunkohlesanierung.de).

War das Verwaltungsabkommen von 1993 ein „entscheidender Meilenstein“ (BLG 2012: 22) für die Braunkohlesanierung generell, so brachte das zweite Verwaltungsabkommen 1998–2002 einen Fortschritt für die Verbindung von Sanierung und Regionalentwicklung. Die LMBV hatte sich schon früh bemüht, ihre Sanierung auch am Bedarf zukünftiger Nutzer zu orientieren, soweit damit keine wesentlichen Mehrkosten entstanden (Interviewaussage). Der neue § 4 eröffnete nun die Option für den Einsatz eines Teils der Sanierungsmittel für „Maßnahmen zur Erreichung des Folgenutzungsstandards über die Ziele der LMBV hinaus entsprechend den Zielen der Raumordnung und Landesplanung“, soweit die Mittel nicht für die vorgesehenen Sanierungszwecke ausgeschöpft werden können. Ein Durchbruch wurde aber erst mit dem 3. Verwaltungsabkommen 2003–2007 erzielt, in dem ein konkretes Budget für „Maßnahmen zur Erhöhung des Folgenutzungsstandards“ festgelegt war. Die Finanzierung erfolgt zu 100 % durch die Bundesländer. Im Freistaat Sachsen betrug dieses Budget 50 Millionen Euro (LMBV 2008: 2). Beispiele für solche Maßnahmen, die über die bergrechtlich erforderliche Sanierung hinausgehen, sind der Bau der schiffbaren Kanäle zwischen den entstehenden Seen, Marinas, Landmarken und Radwege. Zugleich erhielt die LMBV die Verantwortung für die Planung und Durchführung dieser Maßnahmen (BLG 2012: 23). Dies förderte die enge operative Verzahnung von Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen. Allerdings lief die Nutzung dieser Maßnahmen nur schleppend an, weil der Planungsvorlauf fehlte und langwierige Genehmigungsverfahren erforderlich waren (LMBV 2008: 12). Insgesamt wurden bis Ende 2012 mehr als 9,4 Mrd. € für die Sanierung der ostdeutschen Braunkohlegebiete ausgegeben (BLG 2012: 5, 14).

3.3 Sanierung und Entwicklung in der Region

Im Lausitzer Seenland geht es um inhaltlich und räumlich konkrete Konzepte und Projekte, mit denen Umweltsanierung und Tourismusentwicklung verknüpft werden. Es liegt in den Händen der regionalen Akteure, dafür Ideen zu entwickeln, Konzepte und Projekte zu erarbeiten und schließlich zu realisieren. Im Mittelpunkt der Regionalentwicklung stehen die kooperierenden Kommunen, die stark an einer wirtschaftlichen Entwicklung (hier insbesondere Tourismus) interessiert sind (vgl. Abb. 2). Sie bilden ein Dreieck mit den Ländern, die ebenfalls die Wirtschaftsentwicklung unterstützen wollen, und der LMBV, die für die Umweltsanierung zuständig ist. Der Bund ist hier nur noch mittelbar involviert, vorwiegend über den Einfluss auf die LMBV und die Regionalpolitik im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. Es spielen aber auch noch weitere Akteure eine Rolle, die im Folgenden mit angesprochen werden.

3.3.1 Ausgangssituation und Projektideen in der Anfangsphase

Eine erste komplexe Einschätzung von Sanierungsbedarf und Entwicklungsperspektiven in den Lausitzer Braunkohlegebieten nahm 1993 der „Ökologische Sanierungs- und Entwicklungsplan Niederlausitz“ vor (UBA 1994). Perspektiven für die Regionalentwicklung wurden z. B. in der Fortführung der Energiewirtschaft auf Braunkohlebasis und in der Diversifizierung der Wirtschaft (produzierendes Gewerbe, Dienstleistungen) gesehen. Potenziale für den Tourismus wurden zwar erkannt, aber als gering bewertet, sodass sich daraus keine „tragende Säule für die Wirtschaft“ entwickeln könne.

Unmittelbar nach der Wiedervereinigung waren für die Kommunen im Lausitzer Seenland, wie überall in Ostdeutschland, ganz unmittelbare Herausforderungen zu bewältigen. Dazu zählte die Anwendung des neuen Rechts einschließlich der Erstellung von Flächennutzungsplänen, die Modernisierung der kommunalen Infrastrukturen, die Entwicklung des Einzelhandels und die Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen in Industrie und Gewerbe. Eine übergreifende Entwicklungsstrategie gab es im heutigen Lausitzer Seenland nicht. Die Tagebauflächen hatten für die Kommunen zunächst den Charakter einer „Terra incognita“ und blieben in kommunalen Plänen weiß (Interviewaussage). Eine Ausnahme bildete der Senftenberger See im brandenburgischen Teil des Seenlandes, der schon in den 1970er Jahren vom Tagebau zum Naherholungsgebiet entwickelt worden war und sich seither großer Beliebtheit erfreut. Nach der politischen Wende schlossen sich die Anliegergemeinden zum ersten kommunalen Zweckverband „Erholungsgebiet Senftenberger See“ zusammen und legten den Grundstein für die interkommunale Kooperation in der Region.

Formale Grundlage für die Planung von Sanierung und Entwicklung im regionalen Kontext sind die Sanierungs- bzw. Sanierungsrahmenpläne, in denen für jeden zu schließenden Tagebau die Inhalte der Sanierung im Hinblick auf die geplanten Nachnutzungen festgelegt sind, z. B. Höhe des Wasserspiegels, Wasserqualität, Flächen für Strände und Häfen sowie Herstellung schiffbarer Verbindungen (Regionaler Planungsverband Oberlausitz-Niederschlesien 2003). Im brandenburgischen Teil des Seenlands entstanden die Sanierungspläne zwischen 1991 und 1997; im sächsischen Teil wurden die Sanierungsrahmenpläne im Zeitraum von 1992 bis 2004 erstellt. Die Pläne wurden im Hinblick auf die Schließung einzelner Tagebaue im Rahmen der Regionalplanung erarbeitet und unterlagen weitreichenden Abstimmungs- und Beteiligungsprozessen. Damit sind die Pläne Ergebnis intensiver Diskussionen (Vetter 2012: 58). Als Voraussetzung für die Sanierung mussten viele dieser Pläne sehr früh erstellt werden. Da die Kommunen jedoch ihre Nutzungsideen nur langsam entwickeln konnten, ergab sich später daraus oft die Notwendigkeit, von den Plänen abzuweichen. Zum Teil mussten dazu formelle Planabweichungs-

verfahren durchgeführt werden (Interviewaussage). Verantwortlich für die Planaufstellung sind die kommunal verfassten regionalen Planungsverbände, die auch informell für die regionale Entwicklung aktiv sind. Beispielsweise organisierten sie Informationsveranstaltungen der LMBV für die Kommunen (Interviewaussage). Auf brandenburgischer Seite moderierte der zuständige Planungsverband eine Veranstaltung zur Ideenentwicklung für das Lausitzer Seenland (Ohne Autor 1996).

Um 1994 begann sich die regionale Dimension im Gebiet des heutigen Lausitzer Seenlandes zu entwickeln. Dabei standen zwei zunächst konkurrierende regionale Entwicklungsideen bzw. Großprojekte im Mittelpunkt: das Karl-May-Land und die Internationale Bauausstellung Ilse-Park. Das Karl-May-Land fand als Projekt des Erlebnistourismus inmitten der Bergbaufolgelandschaft mit seinen geplanten 1.000 Arbeitsplätzen zunächst die Unterstützung des Landes Sachsen. Zur Umsetzung wurde der kommunale Zweckverband Elstertal gegründet; das Projekt fand sowohl in den Sanierungsrahmenplänen als auch in fachlichen Sanierungskonzepten der LMBV Berücksichtigung. Die LMBV hat schon in dieser Phase, als sie noch ausschließlich auf Sanierungsaufgaben festgelegt war, die Entwicklungsziele unterstützt, indem sie z. B. Landoberflächen schuf, die den amerikanischen Prärien ähnelten (Interviewaussage). Anfang 1998 führten Zweifel an der wirtschaftlichen Realisierbarkeit zum Scheitern des Projekts.

Anknüpfend an die Sanierungsideen seines akademischen Lehrers aus DDR-Zeiten und die IBA Emscher Park im Ruhrgebiet (1989–1999) entwickelte der freischaffende Architekt Wolfgang Joswig ab 1994 mit Studenten die Idee der Internationalen Bauausstellung (IBA) Ilse-Park. Sie beinhaltete ausgehend vom bereits existierenden Senftenberger See ein an den entstehenden Seen orientiertes ganzheitliches landschaftliches Gestaltungskonzept mit Bezug zur Verbesserung der Lebensqualität, zur Naherholung und zum Tourismus (Joswig 2002). Damit war diese Idee die Keimzelle des Lausitzer Seenlands; sie wurde zunächst nur von den umliegenden Kommunen unterstützt. Das IBA-Konzept löste sich jedoch in der Folgezeit von der ursprünglichen Idee, wurde weiterentwickelt, inhaltlich und räumlich wesentlich ausgedehnt und nach mehrjähriger Vorbereitung mit Unterstützung des Landes Brandenburg von 2000 bis 2010 als IBA Fürst-Pückler-Land umgesetzt. Letztere hatte wiederum deutlichen Einfluss auf die Entwicklung des Lausitzer Seenlands, das ein öffentlichkeitswirksames Schlüsselprojekt der realisierten IBA wurde. Das Land Sachsen beteiligte sich nur an ausgewählten Vorhaben der IBA, insbesondere im Lausitzer Seenland.

3.3.2 Koordination für das Seenland

Der Weg von der Idee Einzelner zu dem komplexen, von vielen Akteuren entwickelten und umgesetzten Konzept des Lausitzer Seenlands war aber Mitte der 1990er Jahre noch weit. Als entscheidend für eine überregionale Attraktivität wurden schiffbare Verbindungen zwischen den Seen erachtet. In einem 1996 mit fast hundert Teilnehmern veranstalteten Workshop zur Vorbereitung der IBA Fürst-Pückler-Land wurde hervorgehoben, dass die Wasserverbindungen, die ohnehin für die Wasserregulierung notwendig sind (von den Sanierern „Überleiter“ genannt), „nicht zu uninteressanten Kanälen heruntergestaltet werden“ dürften (Ohne Autor 1996: 13). Eingeladen hatte die Regionale Planungsgemeinschaft Lausitz-Spreewald; es sprachen u. a. Vertreter der IBA Emscher Park und der erwähnte Architekt.

Der Durchbruch für das Lausitzer Seenland kam nach dem Scheitern des Karl-May-Lands, zu einem Zeitpunkt als klar wurde, dass die Strategie der Reindustrialisierung an ihre Grenzen stieß, die Sanierungstätigkeit der LMBV voranschritt, der Wasserspiegel in den Restlöchern anstieg und der politische Handlungsdruck zunahm (Interviewaussagen).

So starteten die Bundesländer Sachsen und Brandenburg 1999 die Lausitz-Initiative, um länderübergreifende und regional bedeutsame Projekte politisch zu unterstützen. Sie sahen nun wirtschaftliche Chancen im wasserorientierten Tourismus und gründeten als Ergebnis 2001 die Länderübergreifende Interministerielle Seenarbeitsgruppe (LISA), der neben Vertretern der sächsischen und brandenburgischen Landesregierung auch die LMBV, die touristischen Zweckverbände, die Planungsverbände, die IBA Fürst-Pückler-Land und die Seenland-Kommunen angehörten. Hauptaufgabe der Initiative war es, ein Konzept für die Verbindung der Seen durch Kanäle und Schleusen zu entwickeln und seine Umsetzung anzustoßen (Lausitz-Initiative 2001). Das Ergebnis war schließlich ein Konzept der „Seenkette“, das auf der Vernetzung aller Seen im westlichen Teil des Seenlandes mit 13 für Fahrgastschiffe und Segelboote befahrbaren Kanälen beruht.

Wie schon erwähnt hat die LMBV schon relativ früh im Rahmen ihrer Möglichkeiten aus eigenem Verwertungsinteresse heraus versucht, die wirtschaftliche Entwicklung zu unterstützen. Möglich war zum Beispiel die Schaffung flacher Uferböschungen als Voraussetzung für die Anlage von Badestränden oder die Modellierung von Hafenbecken. Dies stieß jedoch mit steigenden Ansprüchen an Grenzen. Hier waren dann die 1998 eingeführten und vorwiegend von den Ländern finanzierten Paragraph-4-Maßnahmen eine entscheidende Hilfe. Dadurch konnte nun die Erweiterung der Überleiter zu schiffbaren Kanälen mit einer Mischfinanzierung in Angriff genommen werden. Die Arbeiten, die auch für die Grundsanie rung erforderlich gewesen wären, wurden von Bund und Ländern im Verhältnis von 75 zu 25 finanziert. Die zusätzlichen Kosten für die Regionalentwicklung wurden von den Ländern allein übernommen.

Die Kommunen hatten Ende der 1990er Jahre eigene – aber auch sehr ähnliche – Ideen und Konzepte entwickelt (z. B. Badestrände, Campingplätze, Hotels, Häfen, Wohnanlagen, Marinas). Um die Sanierung besser auf diese Nachnutzungsziele ausrichten zu können und eine gute Verwertung der Flächen zu sichern, erstellte die LMBV von 1999 bis 2001 in enger Abstimmung mit den Kommunen und mit einer gewissen regionalen Perspektive sogenannte Nutzungskonzepte für jeden Tagebau (Kadler 2002, Interviewaussage). Sie bildeten fortan die Brücke zwischen der kommunalen Flächennutzungsplanung und der Sanierungstätigkeit der LMBV und schufen Planungssicherheit auf beiden Seiten.

Parallel dazu brachte der ursprünglich für die Planung des Karl-May-Landes gegründete Zweckverband Elstertal 2001 das entscheidende „Regionale Handlungs- und Entwicklungskonzept Lausitzer Seenland“ auf den Weg, um die Ziele der Kommunen abzustimmen und gemeinsam umzusetzen. Prämisse war der Aufbau eines klaren touristischen Profils mit Funktionszuweisungen für Wohnen, Tourismus, Wassersport sowie Naturschutz an und auf den Seen entsprechend deren unterschiedlichen Eignung (REK 2003). Zugleich sollte die Ansiedlung und Entwicklung origineller Angebote mit imagebildenden Effekten (Marke) sowie die Vermarktung der Seenlandschaft über die Ländergrenze hinweg avisiert werden. Davon ausgehend wurde ein Leitbild propagiert, das auf den Wandel von der Bergbau- zur Tourismusregion setzt. Dieses Konzept wurde auf mehreren Regionalkonferenzen diskutiert und von den Kommunen 2003 beschlossen (REK 2003).

Damit waren die organisatorischen (interkommunale Kooperation), finanziellen (§ 4 des Verwaltungsabkommens) und konzeptionellen Grundlagen (Nutzungskonzepte, REK) für die Entwicklung des Lausitzer Seenlandes geschaffen. Folgerichtig kam es Mitte der 2000er Jahre zur Umsetzung der ersten Projekte. Ein Meilenstein bei der Vernetzung der Seen war 2003 die Fertigstellung des ersten Kanals. 2012 waren vier von 13 Kanälen fertiggestellt und sieben im Bau (LMBV 2012). An drei neuen Seen gibt es bereits Bootsanlegestellen, Badestrände und Sportangebote. Radfahrer und Skater nutzen schon seit vielen Jahren die Rundwege, die die Bergbausanierer um jeden größeren See angelegt haben.

Die regional stark vernetzte IBA Fürst-Pückler-Land (2000–2010), die das Seenland auch als Standort für ihr 2004 eröffnetes Besucher- und Informationszentrum wählte (IBA 2010b: 56), gab wichtige Impulse für das Lausitzer Seenland, sowohl für dessen Gesamtkonzeption als auch für einzelne Vorhaben. Zu letzteren zählen mehrere Projekte zum Wohnen am und auf dem Wasser und eine beeindruckende „Landmarke“, einem stählerne Aussichtsturm, der den Blick über Teile des Seenlandes ermöglicht. Die IBA wurde – ohne eigene Investitionsmittel – vor allem dadurch wirksam, dass sie vor einem internationalen Hintergrund die Ideenfindung und die Projektentwicklung vorangetrieben und so die technische Sanierungsarbeit „veredelt“ sowie den Imagewandel der Region befördert hat (MIL 2011: 8). Entsprechend empfehlen die von der IBA entwickelten 10 Thesen zum erfolgreichen Umgang mit Landschaften nach dem Bergbau u. a., eine neue regionale Identität zu stiften, den Wandel zu inszenieren, Kreativität und Innovation zuzulassen und Bilder als „Augenöffner und Transportmittel von Zukunftsvorstellungen“ zu erzeugen (IBA 2010a: 190 f.).

Die Kommunen haben ihre Kooperationsstrukturen schrittweise konsolidiert. Alle Seenland-Kommunen auf brandenburgischer Seite haben sich 2009 zum Zweckverband „Lausitzer Seenland Brandenburg“ zusammengeschlossen. Die sächsischen Kommunen sind diesem Beispiel 2010 gefolgt und haben den Zweckverband „Lausitzer Seenland Sachsen“ gebildet. Ebenfalls in 2010 wurde die länderübergreifende AG der Zweckverbände durch ein gemeinsames Koordinierungsbüro der Länder Sachsen und Brandenburg für das Lausitzer Seenland ergänzt. Die Leiterin hatte sich schon als Landrätin für das Lausitzer Seenland engagiert.

Mit dem Entstehen neuer touristischer Attraktionen gewann das Tourismus-Marketing im Seenland an Bedeutung. Im Jahr 2002 wurde der „Tourismusverein Lausitzer Seenland“ in Brandenburg und 2004 die „Touristische Gebietsgemeinschaft Lausitzer Seenland“ in Sachsen gegründet. Zudem wurden erste Schritte unternommen, um die bis dahin redundanten Marketingstrukturen besser zu koordinieren. Beide kommunale Gesellschaften kümmerten sich bisher gemeinsam mit privaten Anbietern um die Produktentwicklung im Seenland. 2012 sind sie zum Tourismusverband Lausitzer Seenland e. V. fusioniert und bieten seitdem Leistungen „aus einer Hand“ für das gesamte Gebiet an (Tourismusverband Lausitzer Seenland e. V. 2012).

Mit der Erreichung der Zielwasserstände in den ersten Seen, der Fertigstellung mehrerer schiffbarer Kanäle und der Umsetzung erster privater touristischer Projekte nimmt die Entwicklung einer Tourismus-Destination langsam Fahrt auf. Die Arbeit der LMBV zielt zunehmend darauf ab, in den Seen eine gute Wasserqualität herzustellen. Auf der Regionalkonferenz im Lausitzer Seenland 2010 wurde konstatiert, dass nunmehr der Aufbau einer Tourismusregion beginne. Ungeachtet der positiven Koordinationsergebnisse verlief der regionale Entwicklungsprozess nicht konfliktfrei. Beispielsweise hat aus kommunaler Perspektive die LMBV zu wenig über ihre Planungen informiert, während die LMBV darauf hinweist, dass die Kommunen sich zu spät auf Sanierungswünsche festgelegt hätten (Interviewaussagen). Bei der zeitlichen Reihenfolge der Flutung der Seen mit Fremdwasser gab es Streitpunkte unter den Kommunen; schließlich scheiterte ein länderübergreifender Teilregionalplan, dessen Aufstellung 2002 zwischen den angrenzenden Planungsverbänden in Brandenburg und Sachsen vereinbart worden war.

4 Diskussion der empirischen Ergebnisse

Insgesamt betrachtet, und ohne ein umfassendes Urteil zum Lausitzer Seenland fällen zu wollen, ist festzustellen, dass über zwei Jahrzehnte hinweg auf mehreren Ebenen eine umfangreiche und qualitativ hochwertige Koordination von Braunkohlesanierung auf der einen und Wirtschafts- bzw. Tourismusedwicklung auf der anderen Seite entstanden ist. Im Mittelpunkt stand dabei der extreme Strukturwandel von der vormals intensiven bergbaulich-industriellen zu einer touristisch geprägten Nutzung, die die Chancen der Bergbaufolgelandschaft mit einer großen Zahl neuer Seen gezielt in Wert setzt. Dies lässt sich sowohl anhand feststellbarer Koordinierungsprozesse und -strukturen (policy process) als auch durch abgestimmte Konzepte und Pläne (policy output) sowie viele realisierte Maßnahmen (policy outcome) belegen. Die empirischen Ergebnisse lassen sich mithilfe des erläuterten theoretischen Ansatzes im Hinblick auf die Faktoren der Koordination interpretieren. Zunächst wird die Ebene von Bund und Ländern, dann die regionale Ebene betrachtet.

4.1 Bund und Länder

Ausgangspunkt der Betrachtung ist die schwierige Lage der ostdeutschen Braunkohlegebiete nach der deutschen Wiedervereinigung, die insbesondere wegen des großen ökologischen Sanierungsbedarfs und der hohen Arbeitslosigkeit durch einen drängenden umweltpolitischen und wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf gekennzeichnet waren. Auf der Ebene von Bund und Ländern gab es zur Lösung der Probleme und zur Nutzung der Potenziale der Koordination von Politiken aufgrund der involvierten Verteilungsprobleme eine nicht unbedingt günstige Akteurkonstellation. Diese war insbesondere durch die Frage geprägt, welchen Umfang die Braunkohlesanierung haben soll (wovon auch der potenzielle Impuls für die Regionalentwicklung abhängt) und wer die Kosten dafür trägt. Sowohl innerhalb der Bundesregierung als auch zwischen Bundesregierung und betroffenen Ländern gab es dazu grundlegende Konflikte. Letztlich reichten aber die gegenseitige Abhängigkeit und der direkte rechtliche und der öffentliche Handlungsdruck, um die Akteure zu einem Kompromiss zu bringen, der sich in den mehrjährigen Verwaltungsabkommen niederschlug. Diese regelten den institutionellen Rahmen der Sanierung im Hinblick auf die Finanzierung durch Bund und Länder im Verhältnis 75 zu 25. Während für die Verhandlungen zwischen Bund und Ländern zu den Verwaltungsabkommen keine besonderen institutionellen Vorkehrungen getroffen wurden, schuf man jedoch für eine möglichst reibungslose Koordination in der Umsetzung der Abkommen den Steuerungs- und Budgetausschuss als organisatorische Basis.

Neben der Einigung über den gemeinsamen Finanzrahmen für die Sanierung hinaus war für die Koordination von Sanierung und Tourismusedwicklung entscheidend, dass der Bund bzw. das BMF „einsah“ (Interviewaussage), im Verwaltungsabkommen auch die wirtschaftliche Entwicklung der Regionen zu berücksichtigen. Ursprünglich war die Vorstellung vorherrschend, dass Sanierung und darauf aufbauende wirtschaftliche Entwicklung keiner großen Koordination bedürfe, was im Bereich der Reindustrialisierung durchaus zutreffen mag. Mit der aufkommenden, von den Ländern eingebrachten und von der LMBV unterstützten Idee, Bergbaufolgelandschaften für Erholung und Tourismus zu nutzen, stieg der Koordinationsbedarf drastisch. Bund und Länder reagierten mit dem neuen § 4 des Verwaltungsabkommens, der ansatzweise ab 1998 und dann systematisch ab 2003 die Verknüpfung von Sanierung und den von den Ländern finanzierten infrastrukturellen Maßnahmen in der Projektträgerschaft der LMBV, also günstigerweise in einer Hand, vorsah. Hilfreich war dafür der Einfluss des BMWi, das zuständig ist für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, aus der viele touristische Infrastrukturmaßnahmen im Seenland finanziert werden konnten.

Der Einfluss des BMWi ist ein Beispiel für die Rolle, die Wissen – hier generell zu Maßnahmen der Regional- und Tourismusentwicklung und den Finanzierungsmöglichkeiten – in den Verhandlungen spielte. Dabei hat beim Wechsel von Verantwortlichkeiten im BMWi auch der Zufall mitgewirkt. Inwieweit letztlich Einsicht oder Macht in den Entscheidungen mit Relevanz für die Koordination von Sanierung und Entwicklung entscheidend war, ist schwer zu sagen. Jedenfalls hat Macht sicher insofern eine Rolle gespielt, als die Länder sich strategisch zusammenschlossen, um gegenüber dem starken und finanzkräftigen Bund ihre Interessen an der Regionalentwicklung besser vertreten zu können. Letztlich führte dies zumindest zu einem größeren Budget für die Sanierung und zu größeren Handlungsspielräumen für die Inwertsetzung der Sanierung durch die Tourismusentwicklung. Es ist aber durchaus anzunehmen, dass die Akzeptanz des Umfangs der Sanierung sowie der Koppelung von Sanierung und Entwicklung auch eine gewisse Einsicht und Änderung der Ziele der Akteure – insbesondere beim BMF – zum Ausdruck bringt. Insgesamt dürfte es somit angemessen sein, das Zustandekommen und die spätere Anpassung der Verwaltungsabkommen als Prozess eines zumindest ansatzweisen komplexen Lernens zu verstehen. Von Bismarck (2004: 16), Leiter der Geschäftsstelle des StuBA, spricht vom Wandel von Visionen, von „Erkenntnis“ und „Entdeckung“. Trotz dieser Lernprozesse dürften die Verhandlungen auf der Ebene von Bund und Ländern insgesamt eher dem Typ des distributiven Bargainings zuzuordnen sein.

4.2 Regionale Ebene

Auf der regionalen Ebene ging es unter Nutzung des institutionellen Rahmens darum, räumlich-konkrete und koordinierte Konzepte zur Lösung der schwerwiegenden ökologischen und wirtschaftlichen Probleme zu entwerfen und umzusetzen. Im Gegensatz zur Ebene von Bund und Ländern gab es in der Region eine für die Koordination insgesamt eher förderliche Akteurkonstellation. Zwar war es keine günstige Ausgangslage, dass das Seengebiet zu zwei Bundesländern gehört, die auch noch parteipolitisch unterschiedlich geführt sind. Brandenburg und Sachsen fanden nicht leicht zusammen, wie zum Beispiel die Tatsache zeigt, dass sich Sachsen nicht direkt an der IBA beteiligte. Letztlich dürften jedoch neben dem immensen Handlungsdruck die potenziellen Synergieeffekte koordinierten Handelns entscheidend gewesen sein, die Schwelle der Transaktionskosten zu überwinden und etwa mit der gemeinsamen Seearbeitsgruppe die entscheidenden Grundlagen für das Lausitzer Seenland zu schaffen.

Wenn auch im Einzelnen Differenzen auftraten, hatten in beiden Ländern alle drei unmittelbar auf der regionalen Ebene involvierten Akteure – nicht zuletzt aufgrund mangelnder Alternativen – ein großes gemeinsames Interesse an der Entwicklung des Lausitzer Seenlands. Die LMBV hat als Sanierer die Aufgabe, die sanierten Flächen zu verwerten, was eine entsprechende Flächennachfrage voraussetzt. Die Länder haben das Ziel, im Sinne einer ausgeglichenen Landesentwicklung Krisenregionen zu vermeiden. Schließlich liegt es im Interesse der Kommunen, ihren Bürgern Arbeitsplätze, Einkommen und gute Umweltbedingungen zu sichern. Zugleich boten die Verwaltungsabkommen, waren sie erst einmal abgeschlossen, eine gute Finanzausstattung für Maßnahmen.

Für das Verhältnis zwischen den Kommunen wirkte es entlastend, dass die Kosten der Sanierung von Bund und Ländern getragen wurden. Keine der Kommunen musste etwas abgeben; die Frage war vielmehr: Wie wird das „Geschenk“ in Form von Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen zum Nutzen aller eingesetzt? Förderlich für die interkommunale Zusammenarbeit war außer dem hohen Problemdruck die Länderpolitik, die die Kooperation der Kommunen zur Voraussetzung für Investitionen in die Infrastruktur machte.

Es waren sehr komplexe, räumlich-konkrete Problemlösungen auf der Basis großer potenzieller sektoraler und regionaler Synergien zu finden, die einen sehr großen Input von Ideen und Wissen erforderten. Ergebnis waren umfangreiche Konzepte und Pläne, die durch Investitionen umgesetzt wurden bzw. werden. Wie die relativ geringe Konflikthaf­ tigkeit nahe legt, hat Macht kaum eine Rolle gespielt; in der interkommunalen Kooperation waren die (geringen) Machtpotenziale ohnehin relativ gleich verteilt. Insofern lassen sich die Verhandlungen auf der regionalen Ebene tendenziell dem Typ der Problemlösung zuordnen – sektoral zwischen LMBV und Kommunen/Land sowie regional zwischen den Kommunen. Von besonderem Interesse ist, dass sich auf der regionalen Ebene die Ziele der Akteure wandelten, wesentlich stärker noch als auf der Ebene von Bund und Ländern. Daher ist hier sehr deutlich von einem komplexen Lernen auszugehen, bei dem auch Versuch und Irrtum eine Rolle spielten. Dies ist vertiefend im Hinblick auf die sektorale und die räumliche Dimension zu betrachten.

4.2.1 Sektorale Dimension: Von der Reindustrialisierung zum Tourismus

Das Gebiet des heutigen Lausitzer Seenlands war über einen langen Zeitraum durch Braunkohletagebau, Kohleverstromung und Veredelungsindustrie geprägt. Nach der Wende mit ihren extremen politisch-administrativen und wirtschaftlichen Umwälzungen und dem Niedergang der Braunkohleförderung stand das Ziel der Reindustrialisierung im Vordergrund. Es entsprach dem, was die Menschen gewohnt waren und wünschten. Tourismus und insbesondere wasserorientierter Tourismus war außerhalb des Vorstellungsvermögens der meisten Akteure (Interviewaussage) – insofern war der Weg zur heutigen Situation weit und voraussetzungsvoll. Erste Ideen mit Bezug zu wasserorientierter Erholung und Tourismus existierten schon zu DDR-Zeiten, wurden von einzelnen Kreativen aufgegriffen und weiterentwickelt. Hier verweist insbesondere das Engagement des Architekten für die IBA Ilse-Park darauf, dass auch auf der regionalen Ebene der Zufall eine gewisse Rolle spielte. Zunächst übte die Idee des Karl-May-Lands eine starke Faszination aus, die viele Arbeitsplätze versprach und sich vor allem auf die bereits verfügbaren Landflächen bezog. Erst nach deren Scheitern bekam die Vorstellung von einem Seenland größere Aufmerksamkeit; der Zweckverband, der ursprünglich für die Koordination des Karl-May-Lands gegründet worden war, nahm die Idee auf und führte sie weiter.

Neben dem Problemdruck waren dafür zwei Dinge förderlich. Zum einen wurde Ende der 1990er Jahre klar, dass die Strategie der Reindustrialisierung an Grenzen stieß. Zum anderen wurde der wasserorientierte Tourismus aufgrund der fortschreitenden Sanierung und der steigenden Wasserspiegel langsam für viele Akteure vorstellbar (Interviewaussagen). Der IBA Fürst-Pückler-Land und der LMBV kam eine große Bedeutung zu. Mit Ideen und Wissen über strategisches Handeln und Projekte sowie mit attraktiven Bildern und Begriffen gelang es, die Vorstellungskraft zu fördern und bei den regionalen Akteuren Vertrauen in den Nutzen von koordinierten Lösungen herzustellen (vgl. IBA 2010a: 193). Die „Mondlandschaft“, die man nicht betreten durfte, wurde nun als Potenzial interpretiert. Im Zeitverlauf erkannten somit die kommunalen und anderen Akteure die Chancen einer Verknüpfung von Sanierung und Tourismus und änderten bzw. erweiterten entsprechend ihre Ziele: Zur bescheidenen Reindustrialisierung kam die Tourismusentwicklung. Wenn sich auch die Bevölkerung noch nicht ganz mit der touristischen Entwicklung in der Region identifiziert (Interviewaussage), wird der Tourismus doch konsequent gefördert.

Generell kann im Hinblick auf die sektorale Koordination gesagt werden, dass zum einen die kommunalen Akteure der Wirtschaftspolitik zu der Einschätzung kamen, dass die Umweltpolitik, bzw. hier Umweltsanierung, im eigenen Interesse sein kann, und dies in ihrer Politik berücksichtigt haben, um daraus im Sinne der Tourismusförderung einen sy-

nergetischen wirtschaftspolitischen Nutzen zu ziehen. Zum anderen kamen die Akteure der Umweltpolitik zur Einschätzung, dass ihre Aktivitäten positiv im Interesse der Wirtschaftspolitik wirken können, und haben dies in ihrem Vorgehen berücksichtigt, um den positiven Effekt auf die wirtschaftlichen Ziele synergetisch zu verstärken.

Über die Länder und die LMBV wurde diese Entwicklung in die Verhandlungen um die Verwaltungsabkommen eingebracht, was die Intensivierung der Verknüpfung von Sanierung und Tourismusförderung ermöglichte. Einige hilfreiche institutionelle Koordinationsmechanismen wurden durch Bund und Länder vorgegeben, insbesondere der StuBA mit den regionalen Sanierungsbeiräten und die in die Regionalplanung integrierte Sanierungsplanung. Damit wurden viele Akteure involviert. Darüber hinaus gab es bilaterale Kontakte zwischen den Kommunen und der LMBV. Durch ihr Interesse am Verkauf der sanierten Flächen wurde der Sanierer LMBV zeitweise sogar zu einem Motor der Entwicklung des Seenlands. Sie drängte die Kommunen, sich stärker mit der Nachnutzung der Flächen zu beschäftigen, damit eine entsprechende Ausrichtung der Sanierung und Wiedernutzbarmachung erfolgen konnte.

Insgesamt scheint die sektorale Koordination neben dem großen Problemdruck und mangelnden Alternativen sowohl sehr stark von Ideen und zunehmendem Wissen als auch vom Wandel von Werten und Zielen getrieben worden zu sein. Bei keinem Akteur sieht man diese Veränderung so deutlich wie bei der LMBV, die im Laufe der Zeit ihr Selbstverständnis völlig änderte: Sie wurde vom ingenieurtechnischen Bergbausanierer zum „Seenmacher“ (LMBV 2011). Insofern bietet die regionale Ebene durch diese sektorale Umorientierung ein sehr gutes Beispiel für umfangreiches komplexes Lernen. Wenn auch etwa die Kommunen die LMBV durchaus als machtvoll empfunden haben mögen, spielte Macht zur Durchsetzung eigener Interessen für das Gesamtergebnis keine große Rolle. Zum einen gab es eine große Überlappung der Ziele, zum anderen war die Zusammenarbeit freiwillig, und zumindest prinzipiell war die Möglichkeit gegeben, die Kooperation einzustellen.

4.2.2 Räumliche Dimension: Vom Kirchturmdenken zur interkommunalen Kooperation

Am Anfang, also nach der Wende mit ihren extremen politisch-administrativen und wirtschaftlichen Umwälzungen, standen die individuellen Ziele der Kommunen im Vordergrund, was auch im Bereich des Tourismus zutrifft: Die Kommunen konzentrierten sich auf eigene Konzepte und Planungen, überörtliche Strategien spielten keine Rolle. Im Laufe der Zeit entstand bei den Kommunen und anderen Akteuren jedoch die Überzeugung, dass eine erfolgreiche Tourismusentwicklung an den entstehenden Seen nur mit einem abgestimmten Gesamtprodukt, also einem stimmigen und vielfältigen regionalen touristischen Angebot, wettbewerbsfähig ist. Dadurch ergab sich bei den Kommunen eine gravierende Umorientierung in territorialer Hinsicht: vom „Kirchturmdenken“ zur interkommunalen Kooperation, wobei hier die überörtlich orientierte IBA und die Länder viel Überzeugungsarbeit geleistet haben. Auch das gescheiterte Karl-May-Land war ein wichtiger Impuls und blieb über den ursprünglich dafür gegründeten Zweckverband wirksam. Schließlich wurde das Ziel der kommunalen Entwicklung um die regionale Perspektive ergänzt.

Bei der Erstellung etwa des Regionalen Handlungs- und Entwicklungskonzepts Lausitzer Seenland floss das Wissen aller Beteiligten ein. Im regionalen Zusammenwirken gelang eine geschickte Zuweisung verschiedener Funktionen zu den einzelnen Seen, und weitere, kreative Lösungen wurden erarbeitet. Darauf, dass Macht in der interkommunalen

Kooperation eine signifikante Rolle gespielt hätte, fanden sich keine Hinweise. Die Kommunen nutzten die vorgegebenen Abstimmungswege wie etwa die in die Regionalplanung integrierte Sanierungsplanung. Entsprechend der neuen inhaltlichen Idee und der Einsicht in die Notwendigkeit interkommunaler Kooperation bauten die Kommunen den institutionellen Rahmen bzw. die Organisation der Zusammenarbeit zur Erleichterung und Intensivierung der Koordination schrittweise aus.

Für die touristische Entwicklung entstand eine Vielzahl von hilfreichen Zweckverbänden; im Falle des Zweckverbands Elstertal konnte man auf die institutionelle Struktur eines gescheiterten Projekts zurückgreifen. Nach und nach schlossen sich die Verbände in Brandenburg und Sachsen immer weiter zusammen. Darüber hinaus wurde ein länderübergreifendes Koordinationsbüro eingerichtet. Im Bereich des Tourismusmarketing ist der gleiche Prozess zu beobachten. Das regionale Entwicklungskonzept wurde gemeinsam erarbeitet und in mehreren Regionalkonferenzen diskutiert.

Ob diese grundlegende Umorientierung im Sinne eines komplexen Lernens auch eine Änderung der gerade zwischen Kommunen bedeutenden Interaktionsorientierung im Sinne einer abnehmenden Wettbewerbsorientierung beinhaltet, ist dabei schwer zu sagen. Immerhin sehen kommunale Vertreter wie Vetter (2012: 58) das kooperative Zusammenwirken als Erfolgsrezept. Es wird auch herausgestellt, dass bereits ein Regionalbewusstsein entstanden sei (Interviewaussage).

5 Fazit

Der vorliegende Beitrag reflektiert die sektorale Koordination von Umweltsanierung und Tourismusentwicklung im politisch-administrativen Mehrebenensystem am regionalen Beispiel des Lausitzer Seenlands, das ausgehend vom Niedergang des Bergbaus und größten Umweltbelastungen einen extremen Strukturwandel zur Tourismusregion anstrebt. Theoretische Basis ist ein erweiterter und spezifizierter akteurzentrierter Institutionalismus (Scharpf 2000; Schmidt 2008), bei dem die Aspekte Wissen, Macht und Ziele hervorgehoben werden. Die Koordination durch Verhandlungen steht im Vordergrund.

Die Koordination im Zusammenhang mit dem Lausitzer Seenland lässt sich insbesondere auf der regionalen Ebene als ein langer, vielschichtiger Prozess komplexen Lernens einer Vielzahl beteiligter Akteure verstehen, bei dem sich kognitive und normative Orientierungen grundlegend änderten. Es wuchs schrittweise die Erkenntnis, dass sich die entstehende Seenlandschaft durch die Abstimmung von Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen gut zu einer überregional ausstrahlenden Tourismusdestination verwandeln lässt. Der Weg war dabei keineswegs gradlinig, sondern auch von Versuch und Irrtum sowie Zufällen geprägt. Zu unterscheiden ist zum einen die Ebene von Bund und Ländern, auf der die Rahmenbedingungen für Sanierung und Tourismusentwicklung festgelegt werden, und zum andern die regionale Ebene, wo räumlich-konkrete Konzepte und Projekte zu entwickeln und umzusetzen sind.

Auf der Bund-Länder-Ebene, auf der die ostdeutschen Braunkohleländer kooperierten, um gegenüber dem Bund eine größere Verhandlungsmacht zu haben, gab es einen prägenden Konflikt um die Finanzierung der Sanierungsmaßnahmen. Die Verhandlungen lassen sich deshalb tendenziell dem Typ des distributiven Bargainings zuordnen. Aufgrund eines wachsenden Verständnisses für das Potenzial der Verknüpfung von Sanierung und Tourismusentwicklung und des großen Handlungsdrucks kam es allerdings nicht zu einer Blockade, sondern zu einem Kompromiss, der eine umfangreiche Sanierung der Hinterlassenschaften der Braunkohleförderung nach einem festgelegten Finanzierungsschlüssel erlaubte. Zudem wurde schrittweise die effiziente operative Verknüpfung von Sanierung

und Tourismusentwicklung durch eine neue Maßnahmen- und Finanzierungsregelung sowie die Zuständigkeit des Sanierungsunternehmens LMBV für Sanierung und Umsetzung von Infrastrukturmaßnahmen ermöglicht.

Die Koordination bzw. Zusammenarbeit auf der regionalen Ebene, auf der insbesondere die Kommunen, aber auch die Länder Brandenburg und Sachsen (hier etwa übergreifend in einer Seenarbeitsgruppe) sowie die LMBV als Sanierungsunternehmen tätig sind, ist durch sich stark überschneidende Interessen geprägt. In dieser relativ konfliktarmen Akteurkonstellation kommen die Verhandlungen dem Typus „Problemlösen“ sehr nahe. In sektoraler Hinsicht musste allerdings der Tourismus von den wirtschaftspolitischen Akteuren erst als eine die Industrie ergänzende Entwicklungsoption erkannt und akzeptiert werden. Dies war nicht einfach, da nach der Historie des Bergbaus ein wasserorientierter Tourismus zunächst die Vorstellungskraft überschritt. Da auf der Seite des Sanierers LMBV ein Interesse an der Vermarktung der sanierten Flächen bestand und die Tourismusentwicklung als die beste reale Möglichkeit gesehen wurde, die großen Flächen zu nutzen, gab es für die Ausrichtung der Sanierung auf den Tourismus und die gemeinsame Entwicklung von Konzepten einen direkten Anreiz.

Ist aus sektoraler Sicht also eine grundsätzliche Umorientierung der Akteure von der Reindustrialisierung zum ergänzenden Tourismus festzustellen, so gibt es in räumlicher Sicht auch eine Umorientierung der Kommunen vom Kirchturmdenken zur regionalen Kooperation. Hilfreich dafür war, dass die Sanierungs- und Infrastrukturmaßnahmen von Bund und Ländern finanziert wurden und letztere durch ihre Förderpolitik einen Anreiz zur interkommunalen Kooperation gaben. Von besonderer Bedeutung ist jedoch, dass die Kommunen einen langfristigen Weg beschritten, bei dem drei Entwicklungen in einer Wechselbeziehung stehen: die zunehmende Konkretisierung des Konzepts eines vielfältigen und abgestimmten regionalen touristischen Angebots, die wachsende Überzeugung für das Konzept und der Aufbau von Koordinierungsstrukturen, wie z. B. von Zweckverbänden. Hier hatte die IBA Fürst-Pückler-Land als Ideen- und Impulsgeber einen großen Einfluss.

Das sicherlich interessanteste Ergebnis der Untersuchung ist, dass die Koordination von Braunkohlesanierung und Tourismusentwicklung auf regionaler Ebene bei überwiegend gleichgerichteten Interessen sehr stark von Ideen sowie inhaltlichen Such- und Lernprozessen geprägt ist. Wenn auch viele politische Koordinationsprozesse stärker von Konflikten und Blockaden, also von der Ausübung von Macht geprägt sind, sollte generell bei der Erforschung von Koordinationsprozessen dem Aspekt des kognitiven und normativen Lernens und dessen Voraussetzungen eine größere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Dies gilt insbesondere für die Lösung von mit Unsicherheit behafteten langfristigen Koordinationsproblemen.

Danksagung

Die Autoren danken den Gesprächspartnern, die in unterschiedlicher Weise mit der Entwicklung des Lausitzer Seenlands verbunden waren und sind, für ihre wertvolle Unterstützung. Im Rahmen des ARL-Arbeitskreises haben vor allem Christian Diller, Nicolai Dose und Friedemann Tetsch wichtige Anregungen gegeben. Schließlich sind wir dem anonymen Gutachter für förderliche Hinweise zu Dank verpflichtet.

Literatur

- Aberle, G. (1986): Notwendigkeiten und Möglichkeiten einer verbesserten Koordination von Verkehrspolitik und Raumordnung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Gestaltung künftiger Raumstrukturen durch veränderte Verkehrskonzepte. Hannover, 33-44. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 164.
- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1998): Interkommunale und regionale Kooperation – Variablen ihrer Funktionsfähigkeit. Hannover. = Arbeitsmaterial der ARL 244.
- Baars, B. A.; Baum, K. B.; Fiedler, J. (1976): Politik und Koordinierung. Göttingen.
- Bandelow, N. C. (2009): Politisches Lernen: Begriffe und Ansätze im Vergleich. In: Schubert, K.; Bandelow, N. C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0. München, 313-341.
- Benz, A. (2007): Multilevel Governance. In: Benz, A.; Lütz, S.; Schimank, U.; Simonis, G. (Hrsg.): Handbuch Governance – Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden, 297-310.
- Benz, A.; Dose, N. (2010): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden.
- Benz, A.; Fürst, D. (2002): Policy learning in regional networks. In: European Urban and Regional Studies 9 (1), 21-35.
- von Bismarck, F. (2004): Programm der Braunkohlesanierung: Weichenstellung für Regionen? In: Zeitschrift für Angewandte Umweltforschung 2007 (Sonderheft 14), 12-19.
- BLG – Bund-Länder-Geschäftsstelle für die Braunkohlesanierung (Hrsg.) (2012): 20 Jahre Verwaltungsabkommen Braunkohlesanierung. Gesichter und Geschichten der Braunkohlesanierung. Berlin.
- Diller, C. (2002): Zwischen Netzwerk und Institution. Eine Bilanz regionaler Kooperationen in Deutschland. Opladen.
- Feiock, R. C. (2007): Rational choice and regional governance. In: Journal of Urban Affairs 29 (1), 47-63.
- Freyer, W. (2006): Tourismus. Einführung in die Fremdenverkehrsökonomie. München.
- Fürst, D. (2002): Schwierigkeiten der fachübergreifenden Koordination. In: Brand, K.-W. (Hrsg.): Politik der Nachhaltigkeit. Voraussetzungen, Probleme, Chancen – eine kritische Diskussion. Berlin, 179-191.
- Fürst, D. (2003): Steuerung auf regionaler Ebene versus Regional Governance. In: Informationen zur Raumentwicklung 2003 (8/9), 441-450.
- Heidecke, H. (2012): Ohne Titel. In: BLG – Bund-Länder-Geschäftsstelle für die Braunkohlesanierung (Hrsg.): 20 Jahre Verwaltungsabkommen Braunkohlesanierung. Gesichter und Geschichten der Braunkohlesanierung. Berlin, 50-52.
- Heidenfelder, R.; Schneider, K., (2005): Wassertouristische Potenziale in der Lausitz zwischen IBA Fürst-Pückler-Land, Seenverbund und "Erlebniswelt". In: Berkner, A.; Thieme, T. (Hrsg.): Braunkohlenplanung, Bergbaufolgelandschaften, Wasserhaushaltssanierung. Analysen und Fallbeispiele aus dem Rheinischen, Mitteldeutschen und Lausitzer Revier. Hannover, 125-133. = Arbeitsmaterial der ARL 323.
- IBA – Internationale Bauausstellung (IBA) Fürst-Pückler-Land 2000–2010 (Hrsg.) (2010a): Bergbaufolge-Landschaft, Konferenzdokumentation – Post-mining landscape, conference documentation. Berlin.
- IBA – Internationale Bauausstellung (IBA) Fürst-Pückler-Land 2000–2010 (Hrsg.) (2010b): Neue Landschaft Lausitz/ New landscape Lusatia. Katalog 2010/Catalogue 2010. Berlin.
- Jordan A. J.; Lenschow, A. (2008): Innovation in environmental policy? Integrating the environment for sustainability. Cheltenham.
- Joswig, W. (2002): Grube Ilse. See, Park, Stadt. Zu neuen Ufern im Fürst-Pückler-Land. Bad Liebenwerda.

- Kadler, A. (2002): Nutzungskonzepte für Bergbaufolgelandschaften. Planungsaufgaben und Einsatz von Geographischen Informationssystemen. In: Standort – Zeitschrift für Angewandte Geographie 29 (2), 70-75.
- Karl, H.; Klemmer, P. (1995): Koordinationsprobleme von Regional- und Umweltpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. In: RWI-Mitteilungen 46 (1), 47-68.
- Kauffmann, A.; Rosenfeld, M. T. W. (2010): Ausbau der kommunalen Tourismus-Infrastruktur in Sachsen: Positive Effekte in Urlaubsorten mit Tradition, Chancen für Newcomer sind begrenzt. In: Wirtschaft im Wandel 16 (10), 475-483.
- Lausitz-Initiative (2001): Vereinbarung zur Herstellung der schiffbaren Seenverbindungen innerhalb der Lausitzer Seenkette. Dresden, Berlin, Potsdam.
- Lintz, G. (2009): Umweltpolitikintegration als ein Analyseansatz für die ökologische Regionalentwicklung. = GeoScape Supplement 4, Vol. 4, Suppl., 187-197.
- LMBV – Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbau-Verwaltungsgesellschaft mbH (Hrsg.) (2008): Impulse für die Regionalentwicklung in Sachsen. Tätigkeitsbericht §4-Maßnahmen im Freistaat Sachsen im Verwaltungsabkommen Braunkohlesanierung 2003–2008. Senftenberg.
- LMBV – Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbau-Verwaltungsgesellschaft mbH (Hrsg.) (2011): Die Seenmacher haben 2011 nur gebremst geflutet – Vorläufige Hochrechnungen zu den LMBV-Flutungsergebnissen.
<http://www.lmbv.de/index.php/pressemitteilung/items/1647.html> (24.05.2013).
- LMBV – Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbau-Verwaltungsgesellschaft mbH (Hrsg.) (2012): Landschaften im Wandel. Lausitzer Seenland.
http://www.lmbv.de/E20332EA-E78B-4AF2-9F52-6F3B13355FA9/FinalDownload/DownloadId-60F759DDC1F6FC04FB084C4FB3FE41D8/E20332EA-E78B-4AF2-9F52-6F3B13355FA9/tl_files/LMBV/Publikationen/Publikationen%20Lausitz/Allgemein%20L/LMBV_Brosch_Lausitzer_Seenland_20120619_web.pdf (22.07.2014).
- MIL – Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft des Landes Brandenburg (Hrsg.) (2011): Die Internationale Bauausstellung (IBA) Fürst-Pückler-Land 2000-2010. http://www.mil.brandenburg.de/sixcms/media.php/4055/MILAktuell_1_2011_web.pdf (03.4.2013).
- Müller-Michaelis, W. (1993): Die Altlastensanierung im ostdeutschen Braunkohletagebau. In: Wasser und Boden – Zeitschrift für Wasser- und Abfallwirtschaft 45 (2), 80-83.
- Nilsson, M. (2005): Learning, frames, and environmental policy integration: the case of the Swedish energy policy. In: Environment and Planning C: Government and Policy 23 (2), 207-226.
- Ohne Autor (1996): Bericht zum Workshop Internationale Bauausstellung (IBA) "Fürst-Pückler-Land" in der Niederlausitz am 17.10.1996 in der Fachhochschule Lausitz in Senftenberg. Senftenberg, unveröffentlicht.
- Regionaler Planungsverband Oberlausitz-Niederschlesien (2003): Braunkohlenplan als Sanierungsrahmenplan für den stillgelegten Tagebau Spreetal. Bautzen.
- REK (2003): Regionales Entwicklungs- und Handlungskonzept Lausitzer Seenland. Prognos AG, Reppel & Lorenz GmbH im Auftrag des Zweckverbandes Elstertal. Berlin.
- Roesler, K.; Stürmer, W. (1975): Koordinierung in der Raumordnungspolitik. Göttingen.
- Scharpf, F. W. (2000): Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen.
- Schmidt, V. (2008): Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse. In: Annual Review of Political Science 11, 303-326.
- Schneider, H. K. (1967): Plankoordinierung in der Regionalpolitik. In: Schneider, E. (Hrsg.): Rationale Wirtschaftspolitik und Planung in der Wirtschaft heute. Berlin, 239-301.
- Scholich, D.; Müller, P. (Hrsg.) (2010): Planungen für den Raum zwischen Integration und Fragmentierung. Frankfurt a. M.

- Tourismusverband Lausitzer Seenland e. V. (2012): Vermarktung des Lausitzer Seenlandes ab sofort aus einer Hand. Tourismusverband Lausitzer Seenland e. V. gegründet.
http://www.lausitzerseenland.de/de/presse/aktuelle-pressemitteilungen/artikel-gruendung-tourismusverband_lausitzer_seenland.html (22.07.2014).
- UBA – Umweltbundesamt (Hrsg.) (1994): Ökologischer Sanierungs- und Entwicklungsplan Niederlausitz. Grundlagen-Analysen-Empfehlungen. Band 1. Berlin. = UBA-Texte 1/94.
- Vetter, M. (2012): Ohne Titel. In: BLG – Bund-Länder-Geschäftsstelle für die Braunkohlesanierung (Hrsg.): 20 Jahre Verwaltungsabkommen Braunkohlesanierung. Gesichter und Geschichten der Braunkohlesanierung. Berlin, 56-59.
- Vieregge, R. (1994): Grußwort des Bundesumweltministers. In: Treuhandanstalt (Hrsg.): 2. Symposium Braunkohlebergbau und Wasserwirtschaft in Mitteldeutschland und in der Lausitz, Berlin 27. Januar 1994, Veranstaltungsdokumentation. Berlin, 7-15.
- Wiegandt, C.-C. (1994): Ökologische Regionalkonzepte. Eine mögliche Entwicklungsstrategie für die neuen Länder? In: Informationen zur Raumentwicklung (4/1994), 287-302.

Autoren

Nach seiner Zeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Stadt- und Regionalökonomie an der Universität Trier, aus der die Promotion zum Thema „Grundlagen der Koordination von Umweltpolitik, regionaler Wirtschaftspolitik und Raumplanung“ hervorging, wechselte **Gerd Lintz** 1995 an das Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung in Dresden. Sein heutiges fachliches Spektrum als Projektleiter umfasst vor allem Environmental Urban and Regional Governance, Environmental Policy Integration, Landscape Governance, interkommunale Kooperation und Ansätze der umweltorientierten Entwicklung von altindustrialisierten Regionen. Gerd Lintz ist Initiator des Regional Studies Research Networks „Governing the Sustainability Transition“.

Peter Wirth promovierte 1988 im Fach Geographie an der Pädagogischen Hochschule in Dresden zu Landnutzungsproblemen. Nachdem er Erfahrungen in der Landesverwaltung gesammelt hatte, wechselte er 1992 in das Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung in Dresden. Dort ist er stellvertretender Leiter des Forschungsschwerpunkts „Wandel und Management von Landschaften“ und hat eine Vielzahl von nationalen und internationalen Forschungsprojekten geleitet. Seine bevorzugten Forschungsgebiete sind Regionalentwicklung, Regional Governance, Post-Mining Regions und Landschafts-Management. International stehen Mittel- und Osteuropa, insbesondere Russland, sowie Ostasien im Vordergrund.