



## **Europäisierung der Lokalpolitik im ländlichen Raum**

Der Werra-Meißner-Kreis: Ein Fallbeispiel europäischer Politik-  
Programmimplementation

Wolfgang Kistner

Die vorliegende Arbeit wurde vom Fachbereich Gesellschaftswissenschaften der Universität Kassel als Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Dr. rer. pol.) angenommen.

Erster Gutachter: Prof. Dr. Eike Hennig  
Zweiter Gutachter: Prof. Dr. Klaus Grimmer

Tag der mündlichen Prüfung

12. Juli 2005

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek  
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar

Zugl.: Kassel, Univ., Diss. 2005  
ISBN 3-89958-170-9  
URN urn:nbn:de:0002-1703

© 2005, kassel university press GmbH, Kassel  
[www.upress.uni-kassel.de](http://www.upress.uni-kassel.de)

Umschlaggestaltung: 5 Büro für Gestaltung, Kassel  
Druck und Verarbeitung: Unidruckerei der Universität Kassel  
Printed in Germany

## Vorwort

Die vorliegende Arbeit ist in ihrer Fragestellung aus meiner beruflichen Praxis entstanden, nämlich der „Europäisierung der Lokalpolitik im ländlichen Raum“ nachzugehen. Herrn Prof. Dr. Eike Hennig danke ich, dass er mich in meinem Wagnis zur Dissertation betreut hat. Besonderer Dank gebührt ihm dafür, dass seine zahlreichen weiterführenden Hinweise und Hilfen mich in meinem Arbeitsprozess unterstützt haben. Seine feinfühlige Art und Weise, ermutigend und kritisch mich in meiner wissenschaftlichen Arbeit zu begleiten, hat dazu beigetragen, eine für einen Ruheständler extreme Belastungssituation durchzustehen zu lassen. Dies findet meine besondere Anerkennung.

Herrn Prof. Dr. Klaus Grimmer danke ich für die Begutachtung der vorliegenden Dissertation, zumal ich aus seinen Seminaren fortführende Anregungen für meinen Forschungsprozess aufnehmen konnte. Ebenso gilt mein Dank Herrn Dr. Detlef Sack für seine initiierend beratende Unterstützung, zumal ich in seinen Veranstaltungen mein wissenschaftstheoretisches Verständnis erweitern konnte.

Linda Söderberg danke ich für die datentechnische Aufarbeitung der von mir durchgeführten standardisierten Befragung, wie ich mich bei Konrad Nachtwey für seine pragmatischen Ratschläge bedanke. Ein Dank gilt auch den lokalen/regionalen Akteuren, die über ihre Bereitschaft zu den Interviews mein empirisches Arbeiten erleichtert haben.

Last but not least ein herzliches Dankeschön meiner lieben Frau Brigitte, die den gesamten Arbeitsprozess nicht nur mitgetragen und erduldet hat, sondern mich auch stets in der umfänglichen Computer-Schreibarbeit unterstützte.

Kassel, im April 2005

Wolfgang Kistner



## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einführung zum Thema</b>	<b>6</b>
1.1	Ausgangslage	6
1.2	Forschungsperspektiven	7
1.3	Der Untersuchungsgang	11
<b>2</b>	<b>Politische Steuerung im Mehrebenensystem</b>	<b>13</b>
2.1	Bedeutungskontext zum Wandel politischer Steuerung des Staates	13
2.2	„Europäisches Regieren“: Ein verflochtenes, dynamisches politisches System	15
2.3	Zu den Pathologien „Europäischen Regierens“	18
2.4	Trends in den Auswirkungen des Europäisierungsprozesses auf das föderale System der Bundesrepublik	21
2.5	Ein Zwischenergebnis	26
<b>3</b>	<b>Kommunale Selbstverwaltung im Spiegel ihrer Transformationsprozesse</b>	<b>27</b>
3.1	Die kommunale Ebene im Wandel von Polity, Politics und Policies	27
3.1.1	Die Kommune: Eine eigenständige Handlungsebene im politisch- administrativen System?	27
3.1.2	Zur Reform der institutionellen Rahmenbedingungen kommunaler Politik	31
3.1.3	Das kommunale Entscheidungssystem im Spannungsverhältnis von Rat, Verwaltung und Bürger	33
3.1.3.1	Rat und Verwaltung: Ein schwieriges Verhältnis?	33
3.1.3.2	Neue Handlungsmuster: Einfluss direktdemokratischer Elemente?	37
3.1.3.3	Kooperative Formen im kommunalen Entscheidungssystem: Auf dem Weg zur Bürgerkommune	41
3.1.4	Die Kommune als Implementationsebene staatlicher Politik: Elemente vertikaler Politikverflechtung	45
3.1.4.1	Zu den kommunalen Aufgaben und Politikfeldern.	45
3.1.4.2	Kommunale Politikimplementation als Prozess vertikaler und horizontaler Koordination	47
3.2	Die kommunale Handlungsebene im ländlichen Raum: Merkmale ihres Wandels	52
3.2.1	Der ländliche Raum: Zur Vielfalt einer Raumkategorie	52
3.2.2	Zum Strukturwandel ländlicher Räume	55
3.2.3	Zum Wandel dörflichen Soziallebens	58
3.2.4	Ein Zwischenergebnis: Ländliche Räume als Ergebnis räumlicher und struktureller Ausdifferenzierung	62
3.2.5	Die Flächengemeinde: Bedingungen und Faktoren ihrer Politikprozesse	63
3.2.5.1	Die Gebietsreform: Räumliche und administrative Neustrukturierung der kommunalen Selbstverwaltung	63
3.2.5.2	Kommunalpolitik im Spannungsfeld institutioneller Rahmenbedingungen und lokaler politischer Kräfte: Gesamtgemeinde – Ortsteil	67
3.2.5.3	Interkommunale Zusammenarbeit: Ein Weg zur Stärkung kommunaler Problemlösungsfähigkeit in ländlichen Räumen?	77
3.3	Eine Zwischenbilanz: Das kommunale politisch-administrative Entscheidungssystem als eine sich ausdifferenzierende Handlungsebene in ländlichen Räumen	81
<b>4</b>	<b>Die lokale Handlungsebene im Spannungsfeld örtlicher Besonderheiten und translokaler Steuerung</b>	<b>84</b>
4.1	Politische Steuerung als sozialer Prozess	84
4.2	Zur theoretischen Grundlegung : Konstituierende „Bausteine“ des politischen Steuerungsprozesses	87

4.3	Politische Programmsteuerung auf der Implementationsebene	97
4.4	Die lokale Ebene im Europäisierungsstress?	101
4.4.1	Zur steuerungstheoretischen Einordnung der lokalen Ebene: Politikarena	101
4.4.2	Zu den Tendenzen der Europäisierung der lokalen Ebene	106
4.4.3	Die lokale Ebene: Ein Adressat europäischer distributiver Programmpolitik	112
4.4.3.1	Ein Abriss zur Regional- und Strukturpolitik der EU	112
4.4.3.2	Zur Einbindung Hessens in die europäische Regionalpolitik	117
4.4.3.3	Die Gemeinschaftsinitiative Leaderplus: Ein Anreizprogramm für Regionalentwicklung	119
4.4.3.4	Steuerungstheoretische Aspekte zur Gemeinschaftsinitiative Leader unter lokalpolitischer Perspektive	128
4.4.4	Die lokale Ebene: Ein Adressat europäischer regulativer Politik	134
4.4.4.1	Zur FFH-Richtlinie im Kontext eines Bedeutungszuwaches europäischer Umweltpolitik	134
4.4.4.2	Elemente der Regelungsstruktur der FFH-Richtlinie	136
4.4.4.3	Die lokale Ebene unter dem Implementationsdruck von „Natura 2000“	140
4.4.4.4	Steuerungstheoretische Aspekte zum regulativen Programm „Natura 2000“: Auswirkungen auf die lokale Ebene	148
4.5	Eine Zwischenbilanz: Die lokale Ebene im politischen Mehrebenen-Steuerungsprozess	152
<b>5</b>	<b>Untersuchungsdesign: Im Spannungsfeld von Makroprozessen und lokalen Besonderheiten</b>	155
5.1	Die Lokalpolitik ländlicher Räume im Kontext transformationeller Makroprozesse: Zur Ausgangslage der Europäisierung	155
5.2	Europäisierung und lokale Ebene: Ein Prozess ihrer Verortung	160
5.3	Eingrenzung des Untersuchungsgangs: Thesen zur transformationellen Wirkung der Europäisierung der lokalen Ebene	164
5.4	Zu den methodischen Vorüberlegungen	173
5.5	Der Werra-Meißner-Kreis: Zur Konstruktion eines Falles	178
5.5.1	Der Werra-Meißner-Kreis im Kurzportrait	178
5.5.2	Leader+: Zur Umsetzung eines europäischen Anreizprogrammes im Werra-Meißner-Kreis	188
5.5.3	„Natura 2000“: Zur Umsetzung eines europäischen regulativen Programms im Werra-Meißner-Kreis	199
5.5.4	Der Werra-Meißner-Kreis: Anmerkungen zu einem Fall der Europäisierung	204
<b>6</b>	<b>Europäische Programmimplementation – FFH-RL und Leaderplus – im Kontext ihrer lokalen Prozesse: Eine empirische Analyse für den Werra-Meißner-Kreis</b>	206
6.1	Der Werra-Meißner-Kreis: Akteurkonstellationen in den Programmarenen	206
6.2	Das kommunale Entscheidungssystem: Zunahme der Exekutivlastigkeit als Folge des transformationellen Europäisierungsdruckes?	212
6.3	Asymmetrien und Kompetenzverschiebungen auf lokaler Ebene: Eine Folge europäischer Programmimplementation?	219
6.4	Zur Erosion kommunaler/lokaler Implementationsebene	237
6.5	Implementationsverläufe zwischen Anpassung und Widerstand:	243
<b>7</b>	<b>Der Werra-Meißner-Kreis als Fallbeispiel der Implementation eines europäischen regulativen Programms und eines europäischen Anreizprogramms: Eine Bilanz</b>	258
<b>8</b>	<b>Europäisierung der lokalen Ebene am Fallbeispiel des Werra-Meißner-Kreises: Versuch eines demokratietheoretischen Ausblicks</b>	268

<b>9</b>	<b>Methodischer Anhang</b>	278
9.1	Zusammenstellung der Leitfäden	279
9.2	Zusammenstellung der durchgeführten Experteninterviews	280
9.3	Zusammenstellung von Kernaussagen der Experteninterviews	281
9.4	Standardisierter Fragebogen: Repräsentative Befragung von Gemeindevertretern/ Stadtverordneten des Werra-Meißner-Kreises Teil I	294
9.5	Tabellen zur repräsentativen Befragung	298
9.6	Erläuterung der Abgrenzung strukturschwacher ländlicher Räume	312
9.7	Beteiligungsformen	314
9.8	Formen kooperativer Demokratie	314
9.9	Zuständigkeitsbereiche von Kommunalverwaltungen	315
9.10	Veränderungen der Strukturfonds für den Zeitraum 2000 – 2006	317
9.11	Implementationsziele von Leader-Plus im Werra-Meißner-Kreis	318
9.12	Materialien	319
<b>10</b>	<b>Literaturverzeichnis</b>	323

## **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Lokale Politikarena .....	103
Abbildung 2: Implementation europäischer Programmpolitik .....	172
Abbildung 3: Organisationsstruktur des VfR .....	191
Abbildung 4: Aufbau der Regionalforums WMK .....	194
Abbildung 5: Akteure des Steuerungskerns im Leader+ -Prozess .....	197

## Abkürzungsverzeichnis

Abl	Amtsblatt
AdR	Ausschuss der Regionen
ALR	Amt für den ländlichen Raum, Landschaftspflege und Landwirtschaft
ARL	Akademie für Raumforschung und Landesplanung
ARLL	Amt für Regionalentwicklung
BauGB	Baugesetzbuch
BGBI	Bundesgesetzblatt
BNatSchG Neureg G	Gesetz zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege und anderer Rechtsvorschriften
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland
BVNH	Botanische Vereinigung für Naturschutz Hessen
DStGB	Deutscher Städte- und Gemeindebund
DVA	Deutsche Vernetzungsstelle
EAFGL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
ED	Eildienst
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EFRE	Europäischer Fond für regionale Entwicklung
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EPPD	Einheitliches Programm-Planungsdokument
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EXP	Experte
FAA	Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie
FEH	Forschungs- und Entwicklungsgesellschaft
FFH-RL	Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie
FN	Fußnote
GFK	Gemeinschaftliches Förderkonzept
GI	Gemeinschaftsinitiative
GO	Gemeindeordnung
GVBL	Gesetz- und Verordnungsblatt
HELP	Hessisches Landschaftspflegeprogramm
HENatG	Hessisches Naturschutzgesetz
HGO	Hessische Gemeindeordnung
HGON	Hessische Gesellschaft für Ornithologie und Naturschutz
HLT	Hessische Landesentwicklungs- und Treuhandgesellschaft

HMUFL	Hessisches Ministerium für Umwelt, Forst- und Landwirtschaft
HMULV	Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz
HMWVL	Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung
HSGB	Hessischer Städte- und Gemeindebund
IBA-Liste	Important-Bird-Area-Liste
IBH	Investitionsbank Hessen
IHK	Industrie- und Handelskammer
INT	Interview
KGG	Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit
LAG	Lokale Aktionsgruppe
Leader	Liaisons Entre Actions de Development de L'Economie Rural
LSG	Landschaftsschutzgebiet
MA	Methodischer Anhang
NABU	Naturschutzbund Deutschland
NGO	Nicht-Regierungsorganisation
NSG	Naturschutzgebiet
ONB	Obere Naturschutzbehörde
REG	Regionale Entwicklungsgruppe
REK	Regionales Entwicklungskonzept
ROG	Raum-Ordnungs-Gesetz
RP	Regierungspräsidium/Regierungspräsident
RSPB	Royal Society for the Protection of Birds
VfR	Verein für Regionalentwicklung
VO	Verordnung
VRL	Vogelschutzrichtlinie
WFG	Wirtschaftsförderungsgesellschaft
WMK	Werra-Meißner-Kreis
WWF	WorldwideFund for Nature

## 1 Einführung zum Thema

### 1.1 Ausgangslage

„Berliner Richter stoppen Autobahn 44“ so titelte die Frankfurter Rundschau (FR) in ihrer Ausgabe vom 18.05.02. Dass das Bundesverwaltungsgericht mit diesem Urteilsspruch den Planfeststellungsbeschluss für einen 2,2 km langen Autobahnabschnitt der geplanten A 44 nördlich von Hessisch Lichtenau im Werra-Meißner-Kreis als rechtswidrig befand, ist auf eine Klage des „Bundes für Umwelt und Naturschutz Deutschland“ (BUND) zurückzuführen. Die Klage wurde damit begründet, dass dieser Autobahnabschnitt ein der EU-Kommission nach der „Flora - Fauna - Habitat - Richtlinie“ (FFH-RL) gemeldetes Naturschutzgebiet durchschneidet. Das Bundesverwaltungsgericht gab der Klage insoweit statt, als das Land Hessen als Planungsträger der Verpflichtung nicht nachgekommen sei, auf der Grundlage der FFH-RL eine Alternativ-Trasse – südlich zur planfestgestellten- zu untersuchen, um die zu erwartenden Beeinträchtigungen vergleichend zu bewerten. Eine Trassenführung südlich von Hess.-Lichtenau habe das Land mit der Begründung einer Beeinträchtigung eines weiteren FFH-Gebietes abgelehnt. Unter Bezugnahme auf die FFH-RL sei „erstmals eine Autobahn-Planung auf der Grundlage europäischen Naturschutzrechts verworfen worden“ (FR. v. 18.05.02.).

Die seit dem Wegfall der innerdeutschen Grenze durch den immens gewachsenen Verkehr belasteten Anwohner reagierten mit Unverständnis und Empörung. Die emotional aufgeladene Stimmung spiegelte sich in der Lokalpresse wider und machte sich in den unterschiedlichsten Formen des Protests Luft. Öffentliche Debatten reichten von Schuldzuweisungen gegen den Planungsträger über die ökologische Ausgleichsfunktion des Werra-Meißner-Kreises für Südhessen bis zur Forderung der Aufhebung des Verbandsklagerechts der nach § 29 Bundesnaturschutz-Gesetz (BNatSchG) zugelassenen Verbände.

Diese Skizze eines lokalen Ereignisses verweist auf ein strukturelles Grundphänomen: Europa ist weit und doch so nah. Ist es nicht so, dass politische Prozesse auf der EU-Ebene von lokaler Ebene, wenn man es positiv einschätzt, zwar registriert, aber häufig in ihren Auswirkungen auf die lokale Handlungsebene nicht erkannt oder sie gar verdrängt werden? So zumindest muss es dem Betrachter plausibel erscheinen, wenn aus unmittelbarer Betroffenheit diffus, überrascht und mit Unverständnis auf ein Urteil reagiert wird, das auf europäischem Recht fußt. Die durch das lokale Ereignis um des Weiterbaues der A 44 hervorgerufenen Reaktionen auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts scheinen diesen Sachverhalt zu bestätigen. Um es auf den Punkt zu bringen, regulative Politik der europäischen Ebene ist längst auf lokaler Handlungsebene des ländlichen Raumes angekommen und durchdringt sie.

## 1.2 Forschungsperspektiven

Trotz der kontrovers verlaufenden Debatten zukünftiger Entwicklung der Europäischen Union (EU) werden auf der politischen Ebene der EU „in zunehmendem Maße wesentliche Bereiche des wirtschaftlichen und sozialen Lebens“ geregelt (Wessels 1999, 333). Dieser Prozess zunehmender Regelungskompetenzen auf der EU-Ebene verläuft nicht linear. Vielmehr lässt sich ein in den spezifischen institutionellen Bedingungen und Entscheidungslogiken der EU immanent liegender Prozess des Kompetenzzuwachses – besonders auf der Kommissionsebene - feststellen<sup>1</sup>. Hierbei darf aber nicht übersehen werden, dass durch die Einheitliche Europäische Akte (EEA vom 01.07.1987) im Zuge der Übertragung von weiteren Kompetenzen auf die supranationale Ebene (Europäische Gemeinschaft) beispielsweise der Umweltpolitik, Forschungs- und Technologiepolitik, Regionalpolitik sowie Sozialpolitik ein „substantieller Integrationsfortschritt“ vollzogen wurde (Kleger u.a. 2002, 44f.).

Der über die EEA hinausgehende Vertrag von Maastricht<sup>2</sup> vom 01. 02. 1992 „stellte die bis dahin umfassendste Reform der Römischen Verträge dar“ (Kleger u.a. 2002, 47). Mit diesem Vertrag wurde bei Bildung der Europäischen Gemeinschaften<sup>3</sup>, der Etablierung einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres (ZIJP) eine Europäische Union (EU) geschaffen, unter deren gemeinsamen „Dach“ unterschiedliche komplexe Politikbereiche zusammengefasst wurden<sup>4</sup>. Der Vertrag von Amsterdam vom 02. 10. 1997 - in Kraft getreten am 01. Mai 1999 - als „das dritte große Reformpaket zur Revision der europäischen Verträge“ (Weidenfeld/Giering 1999, 22) schrieb die strukturellen Anpassungen innerhalb der Säulenstruktur fort, und zwar mit dem Ziel, bei zunehmender Zahl der Mitglieder und ständig wachsender Kompetenzerweiterung der EU institutionelle und prozedurale Regelungen effizienter

---

<sup>1</sup> So sieht Eichner (2000, 309ff.) eine Eigendynamik in Richtung eines höheren Regulierungsniveaus in bestimmten Politikbereichen (z. B. Arbeitsschutzrichtlinien, Richtlinien über Kraftfahrzeugemissionen). Solche dynamischen Prozesse sind in der Strategie der Kommission begründet, Folgekosten „in ihrer problematischen Konsequenz“ für die einzelnen Mitgliedsstaaten zu verschleiern, oder nationale Akteure vermögen solche Konsequenzen in ihrer Wirkung auch aufgrund von Informationsrestriktionen nicht abzuschätzen. Eine weitere Strategie liegt in der „Politik der Selbstbindung der nationalen Regierungen durch kleine Schritte“, indem die Zustimmung bei „Sequenzen von Entscheidungen“ in der Weise erreicht wird, dass durch Verweis auf die Annahme des vorhergehenden Schrittes Zustimmung gefordert wird. Diese Strategie wird auch als „Russische Puppen“- Strategie im Kommissionsjargon geführt.

<sup>2</sup> Der Vertrag trat zum 01.11.1993 in Kraft.

<sup>3</sup> Die europäische Gemeinschaft setzt sich zusammen aus: Europäische Gemeinschaft, Europäische Gemeinschaft Kohle und Stahl, Europäische Atomgemeinschaft (Wessels/Diedrichs 2000, 162).

<sup>4</sup> Mit dem Maastrichter Vertrag ist ein politisches System der EU kreiert worden, das im Bild als eine dreisäulige Tempelkonstruktion dargestellt wird: Europäische Gemeinschaften (1. Säule), Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (2. Säule), polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (3. Säule) (Wessels 1999, 334).

zu gestalten (vgl. Weidenfeld/Giering 1999, 22ff. Kleger u.a. 2002, 52 ff.).<sup>5</sup> Sind die zweite (GASP) und die dritte (ZIJP) Säule in ihren politischen Entscheidungsfindungsprozessen auf intergouvernementale Kooperation angelegt, so stellt die erste Säule (EG) mit ihren Politikfeldern<sup>6</sup> rechtlich eine Konstruktion dar, die der Europäischen Gemeinschaft Legislativ-, Exekutiv- und Judikativbefugnisse einräumt (Müller-Graff 1999, 779ff.). Diese Revisionen der Gemeinschaftsverträge sind bei der heterogenen Interessenlage der Mitgliedstaaten letztlich Kompromisse, die eine Gewähr dafür bieten, „dass die teilweise doch erheblich in die einzelstaatlichen Souveränitätssphären eingreifenden Kompetenzverschiebungen zugunsten der Europäischen Institutionen auch tatsächlich in die (Rechts-) Wirklichkeit umgesetzt werden“ (Khan 1998, XI).

Sowohl die als sich entwickelnd wahrzunehmenden Veränderungen durch Vertragsrevisionen als auch der durch institutionell immanente Prozesse verursachte Wandel erzeugen in ihrem sich gegenseitig bedingenden „Wechselspiel“ eine Dynamik, die die EU als ein politisch-administratives „System sui generis“ erscheinen lassen (Benz 2000, 141). So ist es auch zu verstehen, dass die EU-Ebene im politischen Prozess sowohl in einer horizontalen als auch vertikalen Verflechtung zu den Mitgliedstaaten steht. Diese Verflechtung ist durch wechselseitige Prozesse gekennzeichnet. Einerseits ist eine Machtverschiebung im Sinne von Europäisierung<sup>7</sup> der Politik zu beobachten, andererseits wirkt die Politik der EU auf die Mitgliedstaaten zurück. Letztlich führt die Politik in der EU zu einer „Veränderung nationaler politischer Strukturen, Prozesse und Politikinhalte“ (Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996, 13). Roland Sturm und Heinrich Pehle (2001, 13) merken hierzu an, dass es sich bei dem deutschen Regierungssystem um ein „penetriertes politisches System“ handele, in dem die „europäische ‚Einmischung‘ vertraglich verankert und legitimiert“ sei. Die deutsche Politik verändere sich „institutionell und in ihren

<sup>5</sup> Die Konferenz von Nizza hat zwar in einigen institutionellen Fragen im Blick auf die EU-Erweiterung Kompromisslösungen gefunden, die aber vom Ergebnis her neue Probleme aufwerfen dürften. Entscheidend ist wohl, dass weitere Politikbereiche der ersten Säule zukünftig Mehrheitsentscheidungen unterliegen (vgl. hierzu Giering 2001, 51 – 144). Insgesamt hat der Entwurf zum „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ (Europäischer Konvent 2003), dessen konsolidierte Fassung vom 25.06.2004 den Mitgliedstaaten zur Abstimmung vorliegt, einen vorläufigen Endpunkt in der Diskussion um die institutionellen Strukturen gesetzt.

<sup>6</sup> Die Vielfalt der Politikfelder, die der EG (erste Säule) zugeordnet wurden, reichen von der Binnenmarktverwirklichung, der Wettbewerbspolitik im Binnenmarkt, der Währungs- und Wirtschaftspolitik über „binnenmarktfleckende Politiken“ zu „binnenmarktüberschreitende Politiken“. Zu den binnennarktfleckenden Maßnahmen wird außer der Steuerpolitik, Sozialpolitik und Kohäsionspolitik auch die Vernetzungspolitik als Aufbau und Ausbau transeuropäischer Netze der Verkehrs-, Telekommunikations- und Energieinfrastruktur gezählt. Unter „binnenmarktüberschreitenden Politiken“ sind jene Bereiche zu verstehen, die nicht in einem mittelbaren oder unmittelbaren Kontext zur Marktintegration stehen, wie z. B. Umweltpolitik, Förderung von Forschung, Verbraucherschutz (vgl. Müller-Graff 1999, 786-793).

<sup>7</sup> Der Begriff Europäisierung bestimmt einen Prozess, „durch den zunehmend politische Entscheidungen auf europäischer Ebene getroffen werden[n]. Der Prozess ist im wesentlichen durch die Übertragung staatlicher Kompetenzen auf die Europäische Union getragen“. Darüber hinaus werden unter diesem Begriff auch

Inhalten inkremental. Politisches Handeln folgt in Teilbereichen in zunehmendem Maße der europäischen Logik der Entscheidungsfindung und der Bewertung von Entscheidungsalternativen<sup>8</sup>. Damit ist eine Dimension des Wandels angesprochen, die für die politikwissenschaftliche Europaforschung nicht folgenlos ist.

So erkennt Edgar Grande (2000, 11f.) in Abgrenzung zur „alten integrationstheoretischen Debatte“<sup>8</sup> einen Paradigmenwechsel. Ein Paradigma rückt die europäische Ebene des „Regierens“ unter dem Blickwinkel ihrer Institution und Verfahren in den Mittelpunkt, um sie „auf ihre Handlungs- und Problemlösungsfähigkeit und ihre demokratische Legitimation zu hinterfragen“. Das andere manifestiert sich im Begriff des „,Mehrebenensystems“<sup>9</sup>. Die politikwissenschaftlichen Analysen zielen darauf ab, die institutionellen und prozeduralen Bezüge Europäischen Regierens in ihren Besonderheiten und Bedingungen des Mehrebenensystems – auch als vertikale und horizontale Verflechtung – zu konzeptualisieren. In diesem Kontext politikwissenschaftlicher Fragestellung kristallisiert sich als Forschungsfrage „die Rückwirkung, die die nationale Beteiligung am Europäischen Regieren bewußt und unbewußt, formal und informell auf das deutsche Regierungssystem hat“, heraus (Sturm/Pehle 2001, 26). Die Europäisierung nationaler Politik ist ein umfassender, dynamisch verlaufender Prozess, der „alle Bereiche des Politischen von den Institutionen (polity) über die Willensbildung (politics) bis hin zu den Politikfeldern (policies)“ erfasst und in den einzelnen Politikfeldern die Interessenvermittlung – der Öffentlichkeit entzogen – arrangiert (Sturm/Pehle 2000, 249f.).

So stellt sich Europäisierung als ein Transformationsprozess dar, der alle Ebenen des föderalen Systems in ihren horizontalen wie vertikalen Verflechtungen beeinflusst. Als Forschungsgegenstand scheint die kommunale Ebene<sup>10</sup> im Europäisierungsprozess einen eher nachrangigen Platz einzunehmen<sup>11</sup>, obwohl die Wirkungen europäischer Integrationspolitik zur täglichen Wirklichkeit der kommunalen Handlungsebene gehören. Vielfältige Regelungen der EU greifen direkt oder indirekt in die Abläufe kommunalen Handelns. Die Kommunen sind als wirtschaftliche Akteure in den Prozess deregulierender Maßnahmen (negative Koordination) der

Auswirkungen auf die innerstaatlichen Institutionen verstanden, die mit den Kompetenzverlagerungen einhergehen (Börzel 2000, 22, FN2).

<sup>8</sup> Diese integrationstheoretischen Diskurse waren nach Grande durch zwei Forschungsansätze dominiert: den Neofunktionalismus und den Intergouvernmentalismus.

<sup>9</sup> Vgl. hierzu Kapitel 2.2.

<sup>10</sup> Aus politikwissenschaftlicher Sicht wird die kommunale Ebene als eine eigenständige Handlungsebene gesehen. Vgl. Kapitel 3.1.1

<sup>11</sup> Für Roland Sturm und Heinrich Pehle (2001), die „Das neue deutsche Regierungssystem“ unter den Europäisierungswirkungen betrachten, spielt selbst die kommunale Ebene keine Rolle. Wohl aber scheint für die Triade Europa – Nationalstaat – Region (für die Bundesrepublik Deutschland: Länder) ein vorrangiges Forschungsinteresse zu bestehen, das den Fragen der Kompetenzverschiebung zwischen Zentralstaat und Region, der horizontalen Machtverschiebung zwischen Exekutive und Legislative und des Ausbaus von Mitwirkungsrechten der regionalen Ebene nachgeht (vgl. Börzel, 2001).

EU unmittelbar betroffen. So ist der öffentliche Personennahverkehr – eine kommunale Domäne – in die marktöffnenden Prozesse ebenso eingebunden (Balsen FR vom 03. 08. 2002), wie weitere Felder kommunaler Daseinsvorsorge dem Anpassungsdruck der Europäisierung unterworfen werden. Nach den Intentionen der Kommission „Zu den Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ (Kommission 2003; 2004) werden die Marktöffnung von Dienstleistungen und deren diskriminierungsfreier Zugang verfolgt; man orientiert sich am Prinzip der Kohäsion. Durch diesen Europäisierungsprozess der Dienstleistungen werden auch die Kommunen in dem weiten Feld ihrer Dienstleistungen betroffen sein.

Ebenso greifen regulierende umweltpolitische Vorgaben der europäischen Ebene - Wasserreinhaltung, Abfallpolitik oder die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie (FFH-RL) - in das Entscheidungshandeln der Kommunen ein (Thränhardt 1999, 365f.). Über ihre strukturpolitischen Programme ist die kommunale Ebene „Programmadressat der EU“ (vgl. Thränhardt 1999, 370ff.). Mit diesen regulativen und distributiven Steuerungsvorgängen sind die Kommunen in den Europäisierungsprozess einbezogen. Sie sind jene Ebene, auf der sich europäische Politik „verräumlicht“, sie ist eine Implementationsebene europäischer Politiken.

In seinem „Blick auf die Forschungsagenda der kommenden Jahre“ liegt für Ralf Kleinfeld (1996, 55ff.), „ein nachhaltiger Bedarf für die kommunalwissenschaftliche Forschung“, die auf die kommunale Ebene wirkenden „Veränderungen im Rahmen der europäischen Integration“ anzugehen. Daher zielt diese Untersuchung darauf ab, die durch die Europäisierung ausgelösten Transformationsprozesse auf der kommunalen Ebene auszumachen, sie zu analysieren und in einen Erklärungskontext zu stellen. Dabei ist es mein Anliegen, vorrangig die Implementationsprozesse an ausgewählten Beispielen der europäischen Umweltpolitik und Strukturpolitik in ihren transformationellen Wirkungen auf die lokale Politik zu untersuchen. Somit unterscheidet sich dieser Untersuchungsgang von bereits vorliegenden Forschungsarbeiten, die die auf der Makro- und Meso-Ebene sich durch europäische Politiken vollziehenden Transformationsprozesse wissenschaftlich aufarbeiten (Heinelt 1996; Eckstein 2001; Börzel 2001), indem er die lokale Ebene als die unterste Ebene des europäischen Mehrebenensystems<sup>12</sup> in ihrer horizontalen wie vertikalen Verflechtung als Handlungsebene der Implementation europäischer regulativer und distributiver Politik bearbeitet.

Als ein weiterer Grund für den Untersuchungsansatz lässt sich die Wirkung politischer Steuerung im Europäisierungsprozess auf die Lokalpolitik des ländlichen Raumes als Defizit

---

<sup>12</sup> Der Dreiklang Makro-, Meso- und Mikroebene, sich ausschließlich auf die supranationale, nationale und subnationale (regionale) beziehend, wird insofern durchbrochen, als mit der Einführung des lokalen Bezugspunktes eine vierte Ebene im Kontext von Kreis, Kommune eingeführt wird (vgl. Thränhardt 1999, 366).

kommunalwissenschaftlicher Forschung bestimmen. In diesem Zusammenhang sollte nicht unerwähnt bleiben, dass das Forschungsinteresse sich mehr auf die Agglomerationsräume konzentriert und die Gefahr besteht, „die kommunale Wirklichkeit außerhalb der Ballungsgebiete als wenig bedeutsam zu vernachlässigen“ (Naßmacher/Naßmacher 1999, 24).<sup>13</sup> Vor diesem Hintergrund zielt meine Untersuchung darauf ab, „kommunale Wirklichkeit außerhalb der Ballungsgebiete“ in den kommunalwissenschaftlichen Forschungshorizont zu rücken, um den transformationellen Wirkungen des Europäisierungsprozesses auf die Lokalpolitik des ländlichen Raumes nachzugehen und gleichzeitig einen Mosaikstein in ein defizitär beschriebenes Feld zu setzen. Fragen, wie im kleinräumlichen Kontext Lokalpolitik Anpassungsdruck wahrnimmt, ihn bewältigt und politische Konstellationen der lokalen Arena sich verschieben, sind zentrale Anliegen meines Untersuchungsganges. Sie lassen sich auf die Forschungsfrage zuspitzen: Erfährt die Lokalpolitik im ländlichen Raum auf dem Hintergrund wachsender Komplexität und zunehmender Differenzierung von Politikfeldern im Europäisierungsprozess Transformationen ihrer Institutionen, ihrer vertikalen und horizontalen Politikprozesse, ihrer Handlungsfähigkeit und ihrer Legitimationsbezüge?

### **1.3 Der Untersuchungsgang**

Europäisierung als ein Vorgang der Übertragung nationalstaatlicher Kompetenzen auf die supranationale Ebene wirkt in den unterschiedlichen Facetten Europäischen Regierens in seinen institutionellen und prozeduralen Bezügen im Mehrebenensteuerungsprozess auf die lokale Ebene zurück. Aus dieser Prämisse ist es naheliegend, lokale Entwicklungen und Transformationen in Makroprozesse einzubetten, auch um Erklärungszusammenhänge zu verdeutlichen. In der untersuchungsmethodischen, strukturierenden Konsequenz des Untersuchungsganges ist es nachvollziehbar und plausibel, der aufgeworfenen Fragestellung über eine „trichterförmige“ Näherung nachzugehen und auf den Fall zugespitzt die Untersuchungsfragen abzuarbeiten.

Aus diesem Grund ist es verständlich, Grundelemente der politischen Steuerung im Mehrebenensystem in ihren transformationellen Wirkungen auf das föderale System im Kapitel 2 zu umreißen, um dann im Kapitel 3 die Transformationsprozesse der Kommunal-/Lokalpolitik aus ihrem binnenstaatlichen Kontext aufzuspüren. So werden in einem ersten Schritt (Kap. 3.1) die unterschiedlichen Aspekte des Wandels kommunaler Selbstverwaltung in ihren horizontalen und vertikalen Bezügen erhellt. Um die spezifischen Transformationen kommunaler/lokaler

---

<sup>13</sup> Der um die „Glokalisierung“ geführte Diskurs scheint diese Aussage zu bestätigen, nämlich lokale Prozesse in globale und globale in lokale Vorgänge in die Agglomerationsräume einzubetten, ihre Raum und Zeit verdichtenden Abläufe zu analysieren und ihre ökonomischen und sozialräumlichen Wirkungen aufzuarbeiten. Die Frage nach den Folgen für die den Agglomerationen angrenzenden oder den mehr ihnen peripher zuzuordnenden Räumen erscheint mehr oder weniger marginal (Vgl. Hennig 2000a, 2000b; Lohde-Reiff 2001; Noller, Ronneberger 1995)

Handlungsebene im ländlichen Raum im Blick auf die Fragestellung abzuklären (Kap. 3.2), ist eine Begriffsbestimmung des ländlichen Raum vorgenommen worden, der dann auf Fragen ökonomischen, sozialen und politisch-administrativen Wandels bezogen wird. Ziel dieses Kapitels 3 ist es, eine Bezugsebene zu stiften, auf die europäisierende Prozesse im Zuge des Untersuchungsganges fallbezogen zu projizieren sind. Im Kapitel 4 geht es darum, sich der Programmimplementation der FFH-Richtlinie und der GI-Leader+ steuerungstheoretisch zu nähern. Dies erfolgt über die Explikationen zu dem untersuchungstheoretischen Ansatz des „akteurzentrierten Institutionalismus“ (Kap. 4.2) unter Einbeziehung der Abklärung seines steuerungstheoretischen Verständnisses (Kap. 4.1). Damit ist ein Analyseansatz mit seinen Instrumenten gefunden worden, Grundtendenzen europäisierender Wirkungen im Kontext der Programm- und Implementationsebenen strukturell in steuerungstheoretische Dimensionen zu rücken (Kap. 4.3). Die jeweiligen Kapitel werden zu Zwischenergebnissen zusammengefasst, um auf diese Weise die Nachvollziehbarkeit des Untersuchungsganges zu erleichtern.

Aus den steuerungstheoretischen Explikationen und dem Programm- und Implementationsanalysen (Dokumentenanalyse) folgt in einem nächsten Schritt (Kap. 5) die fallbezogene untersuchungsmethodische Konzeptualisierung, um im Kapitel 6 die Fallergebnisse rekonstruiert auf die Untersuchungsfragen bezogen zu präsentieren. Im Kapitel 7 werden die Ergebnisse bilanziert. Die Bilanz ist gleichzeitig Anlass, in einem demokratietheoretischen Ausblick (Kap. 8) die Frage nach den Voraussetzungen einer Legitimierung europäischer Implementationsprozesse auf lokaler Ebene aufzuwerfen.

---

## 2 Politische Steuerung im Mehrebenensystem

### 2.1 Bedeutungskontext zum Wandel politischer Steuerung des Staates

Transformationsprozesse der lokalen Ebene zu erfassen, läuft notwendigerweise darauf hinaus, sie in den Wandel der politischen Steuerung der staatlichen Ebene einzubetten. Die Veränderungen der staatlichen Ebene und ihre steuerungstheoretische Aufarbeitung hat den politikwissenschaftlichen Diskurs wesentlich bestimmt. Stichwörter wie „Kooperativer Staat“ (Voigt 1995, 33 ff.) „Funktionaler Staat“ (Böhret 1992) „Aktivierender Staat“ (Blanke/Bandemer 1999, vgl. auch Bandemer/Hilbert 2001) „Supervidierender Staat“ (Willke 1992 a, 1992 b)<sup>14</sup> verweisen auf die Debatte um die Handlungsfähigkeit des Staates, seiner Aufgabenerfüllung und seines Steuerungsvollzugs. Obwohl diese Konzeptualisierungen des Staates sich einerseits nur in Nuancen<sup>15</sup> und andererseits grundlegend im theoretischen Ansatz<sup>16</sup> unterscheiden, lassen sich Gemeinsamkeiten herausfiltern:

- Der moderne Staat ist ein „hoheitsreduziert[er] Staat“ (Voigt 1996, 412f., ders. 1995, 76), dessen Handlungsfähigkeit begrenzt ist
- Der moderne Staat agiert nicht als „homogener, unitarischer Akteur“. Seine Kompetenzen sind institutionell fragmentiert (Grande 1995, 327)
- Prozesse der Politikformulierung und Politikimplementation folgen der Logik von Verhandlungssystemen unter Einbeziehung gesellschaftlicher Akteure (vgl. Lange 2000, 23).

---

<sup>14</sup> Der kooperative Staat definiert sich nach Voigt (1995, 42) als ein „Zusammenspiel des Staates mit gesellschaftlichen Gruppen..., aber auch mit Einzelpersonen“. Kooperation wird zu einem durchgängigen Steuerungsmodus, selbst dort, wo der Staat rechtlich abgesicherte Durchgriffsmöglichkeiten hat, wird kooperative Steuerung präferiert. Wenn Böhret den funktionalen Staat als die „Ansammlung von regelgebundenen politischen Willensbildungs- und Handlungsinstitutionen“ bestimmt, so verknüpft er die Rolle des Staates als nicht „hierarchischer Koordinator“ mit der eines „Dritten Partners“, der die Verhandlungs- und Koordinierungssysteme mit seinem Eintritt begrenzt, beeinflusst und damit seine Handlungsfähigkeit erhöht. Hierbei hat er negative Externalitäten von Entscheidungen zu kontrollieren bzw. zu vermindern und zukünftige Entwicklungen steuernd zu antizipieren (Böhret 1992, 117ff., vgl. hierzu Franz 1996, 52ff.). Das Modell des aktivierenden Staates will mit seiner Logik Orientierungen für die „Modernisierung von Staat und Verwaltung“ geben. Es ist ein Bürger und gesellschaftliche Gruppen in die Verantwortung nehmender Staat, der über den „gesellschaftlichen Dialog“ transparent die „öffentlichen Aufgaben“ festlegt, in einer „neuen Verantwortungsteilung“ (H.i.O.) in einem wechselseitigen Prozess zwischen Bürgern, gesellschaftlichen Gruppen und Staat Aufgabenteilung und –wahrnehmung definiert, durch „neue problemlösungsorientierte Formen der Koproduktion (H.i.O.) mit gesellschaftlichen Akteuren“ kooperativ Leistungen erbringt und im Rahmen seiner „Leistungsaktivierung“ (H.i.O.) die öffentliche Leistungserbringung in ihrer Abwicklung effizient und effektiv gestaltet (Blanke/von Bandemer 1999, 323ff.; von Bandemer /Hilbert 2001, 23ff.). In diesem Zusammenhang sei aus modifizierter systemtheoretischer Sicht Willkes Konzept des „Supervisionsstaates“ erwähnt, nach dem der Staat als politisches System in einer funktional differenzierten Gesellschaft ein Teilsystem der Gesamtumwelt ist. Aus der heterarchischen Ordnung intersystemischer Beziehungen - auch eingedenk der Kontingenz politischer Prozesse - kann das politische System seine Aufgabe „nicht direkt, zentralisiert hierarchisch und autoritativ“ bewältigen. Die Begrenztheit staatlichen Einflusses - in der eigenen operativen Logik der Teilsysteme liegend - zwingt ihn zu „kontextuell[er], heterarchisch[er] und diskursiv[er]“ Steuerung (Willke, 1992 a, 77f., Willke 1992 b, 335 ff.).

<sup>15</sup> Dies bezieht sich auf die institutionalistischen Ansätze des „Kooperativen Staates“, des „Funktionalen Staates“ und des „Aktivierenden Staates.“

Verhandlungsorientierte Steuerungsmodi werden präferiert und beeinflussen zunehmend die politische Praxis, wobei Verhandlungssysteme einen „Bedeutungsgewinn“ erfahren (Holtmann/Voelzkow 2000, 9).

Der moderne Staat ist einem ständigen Wandel unterworfen. Der Staat nach Max Webers Verständnis, „der ein anstaltsmäßiger Herrschaftsverband ist, der innerhalb eines Gebietes die legitime physische Gewaltsamkeit als Mittel der Herrschaft zu monopolisieren mit Erfolg getrachtet hat und zu diesem Zweck die sachlichen Betriebsmittel in der Hand seiner Leiter vereinigt“ (Weber 1992, 13), erodiert in seinem Machtmonopol und dem ihm korrespondierenden hierarchischen Steuerungsmöglichkeiten.<sup>17</sup> Dieser Vorgang der Veränderung von politischen Entscheidungsstrukturen und –abläufen sind erstens „zentraler Ausdruck gesellschaftlicher Modernisierung“, die sich in der „funktionalen Differenzierung“ und Herausbildung „funktionaler Subsysteme“ mit relativer Autonomie widerspiegelt (Mayntz 1993, 41f.). Mit der funktionalen gesellschaftlichen Differenzierung gehen wachsende Komplexität und Zunahme staatlicher Aufgaben einher, und zwar mit der Folge einer starken Binnendifferenzierung des politisch-administrativen Systems (Mayntz 1997 a, 275; Grande 1995, 328), so dass Rüdiger Voigt (1996, 119) von einem „multizentrischen Staat“ spricht. Bei begrenzten Ressourcen des politisch-administrativen Systems und wachsender Komplexität der Aufgabenerfüllung steigt bei hierarchischer Steuerung die Kontingenz-Problematik, so dass Prozesse der Politikformulierung und Politikimplementation ein hohes Maß an Informationsverarbeitung verlangen, in die auch die Ressourcen gesellschaftlicher Akteure eingebunden werden (Voigt 1995, 41f.). Somit verläuft politische Koordination „in Verhandlungen zwischen formal independenten und funktional interdependenten Akteuren und Institutionen“ (Grande 1995, 327). Das Handeln des politisch-administrativen Systems vollzieht sich in einem verhandlungsorientierten Geflecht von Interdependenzen, das „seine Fähigkeit zur einseitig hierarchischen Steuerung einschränkt“ (Scharpf 1991, 630).

Dieser binnentransformatorische Prozess wird durch sich verstetigende transnationale Verflechtungen überlagert, die sich unter dem Begriff Globalisierung subsummieren lassen<sup>18</sup>. Wenn Eike Hennig (2001, 34f.) darauf verweist, dass „der politische Raum, auf den sich Staat und Gesellschaft gründen, neu vermessen [wird]“ und gleichzeitig feststellt, dass Globalisierung „neue

<sup>16</sup> Hierzu beziehe ich mich auf den modifizierten systemtheoretischen Ansatz von Willke.

<sup>17</sup> Nach Arthur Benz (2001, 205) dient die „physische Gewaltsamkeit“ zur Durchsetzung staatlicher Ziele nur als „ultima ratio“.

<sup>18</sup> „Globalisierung“ ein „Allzweck-Schlagwort“ (Hennig, 2001,29) vermittelt eine vielschichtige Problematik unterschiedlicher Dimensionen und ihrer jeweiligen Vernetzungen. Im Kontext dieser Untersuchung geht es nur darum die Wirkungen interdependenten Prozesse der Globalisierung in ihrer Relevanz zur Transformation staatlicher Handlungsfähigkeit zu setzen, wobei diese Frage nur in skizzenhafter Form abgearbeitet werden kann.

komplexere Raumgebilde“ entstehen lässt, „die die Einheit von Nation, Staat und Demokratie sowie von Souveränität, Gebiet und Volk sprengen...“, so impliziert dies einen Wandel, dass der moderne Staat kaum noch „über die angenommene territoriale Kongruenz von politischen Handlungs- und Verantwortungsräumen zu definieren“ ist (Brock 1998, 278)<sup>19</sup>.

Der moderne Staat als demokratischer Nationalstaat, durch Inklusions- und Exklusionsvorgänge vormals als Einheit definiert, wird von globalen Prozessen, die seine Autonomie beschränken,<sup>20</sup> durchdrungen und überlagert. Sie begrenzen seine Handlungsmöglichkeiten nach innen und außen, führen zu binnenstaatlichen Funktionsverschiebungen und zwingen ihn zu reflexiven, kooperativen Koordinationsformen, auch weil die globalen Interdependenzen wachsen. „Innerstaatliche Institutionen und Verfahren müssen den Bedingungen wachsender grenzüberschreitender Politikverflechtung angepasst werden“ (Benz 2001, 254). In diesem Anpassungsprozess unter den globalisierenden Bedingungen erfährt nationalstaatliche politische Problemlösungsfähigkeit ihre Restriktionen, ihre Kompetenzverschiebungen, ihre territorialstaatlichen Grenzen überspannenden Vernetzungen, ihre Einbettung in wachsende Komplexität sich ausdifferenzierender Politikfelder und steigende Kontingenz ihrer politischen Entscheidungen. Aber der Nationalstaat mit seinen subnationalen Ebenen bleibt trotz seiner Perforierung ein gestaltender Akteur im Globalisierungsprozess und eine Handlungsebene, auf der sich Globalisierung verdinglicht (Albert 1998, 49ff.; Esser 1999, 137f.; Hennig 2001, 36; Messner 1998, 16ff., Benz 2001, 255ff.; Jessop 1997, 88f.)<sup>21</sup>.

## **2.2 „Europäisches Regieren“: Ein verflochtenes, dynamisches politisches System**

„Moderne Staatlichkeit und das ‚westfälische Modell‘ als Grundlage der Einheiten des internationalen Systems wandeln sich insbesondere auch infolge einer neuen Bedeutung gesellschaftlicher Strukturen und Akteure, indem etwa transnationale Gemeinschaften und Migrationssysteme die starren durch territoriale Staatsgrenzen markierten Inklusions- und

---

<sup>19</sup> Diesen Vorgang sieht Thomas Mayer (2000, 129) auch dadurch verursacht, dass die Arenen, in denen politische Probleme mit „ihren folgenreichen Wirkungen“ erzeugt werden, mit den Arenen „politischer Gestaltung“ und „politischer Entscheidungskompetenz“ sich entkoppeln.

<sup>20</sup> Klaus F. Geiger (2001, 167f.) empfiehlt weniger von „Funktionsverlusten“ als von „Funktionsverlagerungen“ zu sprechen, weil nationalstaatliche Akteure globale Prozesse aufgrund ihrer „Entscheidungsmacht“ in vernetzten Strukturen wesentlich beeinflussen.

<sup>21</sup> Die Fragen nach Demokratie- und Legitimationsdefiziten können im Kontext meiner Untersuchung aus rationellen Gründen nicht abgearbeitet werden. Wohl aber scheinen mir die Überlegungen von Eike Hennig (2001, 38ff.) vor dem Hintergrund zunehmender Verlagerung von politisch - ökonomischen Entscheidungsprozessen auf transnationale Regime mit ihren Wirkungen auf die nationstaatlichen Ebenen insofern weiterführend zu sein, als er sie „in die Vielfalt der Raum - Zeit - Verdichtungen und der zugehörigen Politikformen bzw. Aktivitätsentwürfe“ stellt, ihren konfliktorischen Charakter „in den Definitions- und Verteilungskämpfen“ hervorhebt und daher in der Konfliktregelung – zwar demokratisch weniger legitimiert – eine reale Grundlage von Legitimation sieht. Prozeduren – nicht Inhalte und Werte – die verbindlich abgestimmt, offen und allgemein zugänglich sind, lassen sich als Konsequenz aus ökonomischen Globalisierungsabläufen ableiten.

Exklusionskriterien in Frage stellen“ (Albert 1998, 70). Damit verweist Mathias Albert in der Verursachung dieses Wandlungsprozesses auf Entwicklungstendenzen, die er mit dem Begriff „Entgrenzung“ umschreibt. Nicht Grenzen fallen weg, vielmehr findet ein „Umbau von Begrenzung“ statt. „Funktionale Differenzierungen und neuartige Exklusionsmechanismen übernehmen in verschiedenen Lebensbereichen die Kontroll- und Regulativfunktionen territorialer Grenzen“. Mit dem Hinweis auf räumliche Umstrukturierungen zielt er auf die „Inkongruenz politischer, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Räume“. Hierbei wirft er gleichzeitig die Frage nach der Entstehung „bedeutsamer räumlicher Ordnungsmuster jenseits der territorial - staatlichen Aufteilung des internationalen Systems“ auf, wobei er die subnationalen Ebenen mit einbezieht (Albert 1998, 51f.). Es kann die Position vertreten werden, dass die Entwicklungen der Europäischen Union sich in den Entgrenzungsprozess nationstaatlicher Politik einfügt. Sie ist nicht eine unkoordinierte Reaktion auf Entgrenzungsvorgänge, sondern sie ist das Ergebnis gezielter Umsetzung politischer Programme (Jachtenfuchs 1998, 237). Der Prozess der europäischen Integration hat „eine neue Architektur von Staatlichkeit“ entstehen lassen (Grande 1996, 373), die sich nicht als „eine einfache Rekonstitution von Staatlichkeit auf supranationaler Ebene unter den heutigen Bedingungen“ verstehen lässt (Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996, 39).

Mit der Frage nach der Staatlichkeit auf supranationaler Ebene wird der Blick auf die strukturellen Besonderheiten und Ausprägungen des politisch - administrativen Systems auf der EU-Ebene eingeengt. Zusammenfassend bedeutet dies: „In der EU hat sich ein eigener Typ des Regierens herausgebildet“ (Jachtenfuchs 2000, 346). „Regieren im Mehrebenensystem“ oder „Multi-Level Governance“ scheinen die politisch - administrativen Prozesse auf der EU-Ebene auf den Begriff zu bringen, wobei Edgar Grande (2000, 12) einschränkend darin mehr eine „deskriptive Metapher“ sieht, die aber die Reichweite empirischer Europaforschung vergrößert hat<sup>22</sup>. Edgar Grande (2000, 13ff.) stellt sich selbst die Aufgabe, Europäisches Regieren – Multi-Level Governance – „von der deskriptiven Metapher zum Theoriekonzept weiter zu entwickeln“.

Grande definiert die EU als „*ein hochkomplexes, integriertes Verhandlungssystem mit mehreren, unterschiedlich definierten und ineinander verschachtelten Politikarenen*“ (H.i.O.). Dieses Zitat verweist auf prozedurale und institutionelle Implikationen Europäischen Regierens einschließlich ihrer Komplexität verursachenden Verflechtung. Es geht mir darum, wesentliche Merkmale von „Multi-Level Governance“ auszudifferenzieren. Dabei sollen Grundmuster politischer Prozesse im

---

<sup>22</sup> Kleger u.a. (2002, 131ff.), der Frage des europäischen Integrationsprozesses zwischen Staatenbund und Bundesstaat nachgehend, gelangen aus rechtswissenschaftlicher Sicht zu dem Ergebnis, dass der Entwicklungsstand der Europäischen Union weder mit dem Staatenbund noch mit dem Bundesstaat zu identifizieren sei. Vielmehr anerkennt er die EU als ein Gebilde mit ihren spezifischen Besonderheiten, das nicht mit dem Nationalstaat konkurriert oder gar den Nationalstaat ersetzt, sondern sieht die EU als eine Ebene ergänzender „nationalstaatlicher Problembearbeitung.“

vorgegebenen Ordnungsrahmen Europäischen Regierens - durch die Fortschreibung der Verträge institutionell wie prozedural bestimmt - herausgestellt werden:

- Europäisches Regieren im Mehrebenensystem stellt sich als horizontale und vertikale Politikverflechtung in Verhandlungssystemen mit ihren jeweils eigenen Verhandlungsakteuren dar. Edgar Grande (2000, 15) erkennt vier „Verhandlungsebenen“:
  - „erstens die *intra-gemeinschaftliche* (H.i.O.) Verhandlungsebene“ (z.B. EU-Kommission, europäische Interessenorganisationen in „supranationalen Politikarenen“ agierend)
  - „zweitens die *inter-nationale* (H.i.O.) Verhandlungsebene“ bestehend aus nationalen Akteuren auf europäischer Ebene,
  - „drittens *intra-nationale* (H.i.O.) Verhandlungsebene“ (Koordination politischer Positionen zu supranationaler Politik von öffentlichen wie privaten Akteuren auf nationaler Ebene)
  - „und viertens schließlich besteht die Möglichkeit, dass supranationale Akteure in der nationalen Politikarena aktiv werden“.<sup>23</sup>
- Europäisches Regieren ist durch seine spezifische Komplexität des politischen Prozesses gekennzeichnet, die einerseits durch die unterschiedlichen verfassungspolitischen Traditionen, Politikmuster und politischen Präferenzen der mitgliedstaatlichen Akteure bedingt ist, aber andererseits auch durch die Ausdifferenzierung der Politikfelder (Eichner 2000, 46) – beeinflusst durch den komplexer werdenden institutionellen wie prozeduralen Integrationsprozess – verursacht ist.<sup>24</sup>
- Das Europäische Regieren ist nicht durch einen unitarischen Akteur hierarchisch vorstrukturiert, vielmehr bestimmen verhandlungsorientierte Steuerungsmodi die Politikprozesse in und zwischen den institutionell und materiell interdependenten Handlungsebenen (Grande 2000, 16; Tömmel 2000, 167).<sup>25</sup> Vor dem Hintergrund begrenzter Ressourcen, politisch komplexe Sachverhalte konzeptionell zu bearbeiten, ist Europäisches Regieren unter den institutionellen Bedingungen der EU als „*interaktiver Prozeß*“ (H.i.O.) unter Einbeziehung staatlicher und nichtstaatlicher Akteure zu verstehen. (Kohler-Koch/ Edler 1998, 180ff.).

---

<sup>23</sup> Es darf an dieser Stelle wohl unterstellt werden, dass Edgar Grande hier eine theoretische Konzeptualisierung des Mehrebenensystems vornimmt, deren Relevanz in den aus seiner Strukturierung sich ergebenden Möglichkeiten politikwissenschaftlicher Analyse liegt.

<sup>24</sup> Der Amsterdamer Vertrag (2.10.1997) als revidierte Weiterentwicklung des Vertrages von Maastricht (7. Febr. 1992) belegt in den Artikeln 23 bis 181 (Kahn 1998, 266 – 324) wie die Politikfelder sektorale ausdifferenziert sind. Verbindet man die sektorale Ausdifferenziertheit der Politikfelder mit den prozeduralen Dimensionen des Vertrages, so ist es plausibel nachzuvoollziehen, dass vielfältige Politikarenen als logische Konsequenz entstehen, in denen das „europäische Policy-Making“ (Tömmel 2000, 166) sich verdinglicht.

<sup>25</sup> Nach Volker Eichner (2000, 348) hat sich aus den prozeduralen Möglichkeiten, im politischen System der EU liegend, für die supranationalen Akteure, insbesondere für die EU-Kommission, aus Verfahren Macht entfaltet, die insbesondere in der regulativen Politik ihre Wirkmächtigkeit entwickelt hat. „Diese Verfahrensmacht stellt eine subtile Macht dar, eine ‚soft power‘“. Darüber hinaus sollte nicht verkannt werden, dass mit einer zunehmenden Verrechtlichung die Möglichkeiten der EU-Kommission, Sanktionen in Bereichen der regulativen Politik zu verhängen, erweitert werden.

- Durch eine nicht eindeutige Aufgabenabgrenzung zwischen den Handlungsebenen und einem nicht „konstitutionell vorgegeben Rahmen“ definiert sich das Mehrebenensystem als ein „dynamisches System“ (Grande 2000, 17), in dem aufgrund „einer eigenwilligen Kultur von horizontalen und vertikalen informellen Beziehungen... europäische Mehrebenenpolitik in Form fragmentierter Arenenverflechtung“ stattfindet (Tömmel 2000, 232).

Dieses flexibel sich ausdifferenzierende politische System der EU mit seiner Fähigkeit, politisch komplexe Sachverhalte in variabel einzurichtenden politischen Arenen bearbeiten zu lassen, ist nach Markus Jachtenfuchs (2000, 355) durch drei markante Merkmale gekennzeichnet: „Seine Fragmentierung, seine Fluidität und das Fehlen von klaren Hierarchien“. Damit verweist er auf die Strukturvariabilität, politische Handlungsfähigkeit dadurch zu erreichen, indem „Entscheidungen in kleine Entscheidungspunkte zerlegt“ (Eichner 2000, 367), neu zusammengeführt und über kooperative, verhandlungsorientierte Prozesse Entscheidungen herbeigeführt werden.

### **2.3 Zu den Pathologien „Europäischen Regierens“**

Ist das europäische Mehrebenensystem als ein verflochtenes, dynamisches politisches System umschrieben worden, das seine spezifischen, jedoch qualitativ sehr unterschiedlichen Politikergebnisse hervorbringt, so wird es in seiner Problemlösungsfähigkeit unterschiedlich bewertet. Wird einerseits gerade in der institutionellen Variabilität, flexibel Entscheidungsprozesse in Verhandlungssystemen bei zunehmender Heterogenität und wechselseitiger Abhängigkeit der Mitgliedstaaten herbeizuführen, die besondere Problemlösungsfähigkeit gesehen (Jachtenfuchs 2000, 356), so begünstigen andererseits „die institutionellen Strukturen der Europäischen Gemeinschaft suboptimale Politik-Ergebnisse systematisch“ (Scharpf 1985, 326). In den verflochtenen Entscheidungsstrukturen liegen Tendenzen zur institutionellen Reformunfähigkeit und zur Selbstblockade (ebenda, 348). Seine Analyse fasst Fritz W. Scharpf in der Metapher der „Politikverflechtungs-Falle“ zusammen: Sie kann „beschrieben werden als eine Zwei- oder Mehrebenen verbindende Entscheidungsstruktur, die aus ihrer institutionellen Logik heraus systematisch ... ineffiziente und problem-unangemessene Entscheidungen erzeugt, und die zugleich unfähig ist, die institutionellen Bedingungen ihrer Entscheidungslogik zu verändern – weder in Richtung auf mehr Integration noch in Richtung auf Desintegration“ (ebenda, 349f.). Jedoch hat sich das Bild der Selbstblockade, das Fritz W. Scharpf aus der Analyse der supranationalen Politikprozesse als Theorie entwickelt, relativiert. Dies ist sicherlich auf die durch die grundlegenden vertraglichen Veränderungen bedingten institutionellen wie prozeduralen Weiterentwicklungen Europäischen Regierens zurückzuführen. Ebenso belegen empirische Untersuchungen (Eichner 2000; Grande 1996; Héritier 1994; Benz 1998) eine zunehmende Problemlösungsfähigkeit des europäischen Mehrebenensystems, wobei die EU-Kommission

wachsenden Einfluss auf die politischen Entscheidungsfindungsprozesse gewinnt<sup>26</sup>. Wenn man davon ausgehen darf, dass „im europäischen Mehrebenensystem keine ausgeprägten Blockadetendenzen angelegt sind“ - mitbedingt durch die spezifischen Steuerungsmodi - so darf nicht übersehen werden, dass Entscheidungsabläufe und Entscheidungsfähigkeit nach wie vor insofern contingent bleiben, als sie von der inhaltlich inhärenten Problemdichte, der Konfliktintensität und den Interaktionsmodi der einzelnen Politikarenen abhängen.<sup>27</sup> Daher möchte ich vier Aspekte anreißen, die auf die prekäre Lage Europäischen Regierens verweisen:

1. Es darf nicht verkannt werden, dass die besonderen strukturellen Gegebenheiten des Mehrebenensystems erhöhte Koordinierungsleistungen abverlangen, um problemadäquate Lösungen zu finden. Die horizontal und vertikal verflochtenen Handlungsebenen – auch durch zunehmende „Sektoralisierung“ der Politikfelder verursacht – fordert eine voraussetzungsvolle Koordinierung heraus (Grande 2000, 18). Wegen fehlender bzw. nicht hinreichender Voraussetzungen sind strukturelle Lösungen kaum zu erwarten. Vielmehr hat sich seitens der EU-Kommission – ein mit Initiativrecht ausgestatteter politischer Moderator – eine Strategie der „Sequentialisierung von Entscheidungen“ entwickelt, die eine Politik „der kleinen Schritte“ produziert, um das „Konfliktniveau“ zu reduzieren. Über die Selbstbindung der Akteure an gefasste Beschlüsse werden z.B. im Bereich der regulativen Politik kleinschrittig höhere Regulierungsniveaus erzielt (Eichner 2000, 309f).<sup>28</sup>
2. Wenn nach Adrienne Héritier (2000, 261) europäische regulative Politik einen „Patchwork“-Charakter aufweist, so ist dies darauf zurückzuführen, dass die vielfältigen heterogenen Interessen auf supranationaler Ebene auszugleichen sind. Diese Art, Regulierungslösungen zu finden, ist sehr stark beeinflusst von den Regulierungsniveaus der Mitgliedstaaten wie ihrer

---

<sup>26</sup> Fritz W. Scharpf (2001, 37) kommt im Rahmen einer Sekundäranalyse empirischer Untersuchungen zu dem Ergebnis, „that the Europeanization of public policy was mainly successful in furthering free trade interests through market-creating and market-enabling policies. Institutionally, these processes were driven by the competencies of negative integration and competition policy exercised by the Commission and the Court in the supranational mode on the one hand and by the inherent perfectionsm of comitology procedures harmonizing product and certain process regulations in the joint-decision mode on the other“. Diese Aussage spiegelt die eigene Relativierung seiner Analyse zur „Politikverflechtungsfalle“ wider. Auf den Widerspruch in der Literatur zu seinem Theorem der „Politikverflechtungsfalle“ merkt er an, „die Bedeutung der Transaktionskosten als Hindernis für einvernehmliche Entscheidungen“ zu stark gewichtet und „die Bedeutung des Initiativrechts der Kommission und der ‚Komitologie‘ für die Senkung der Transaktionskosten nicht genügend berücksichtigt“ zu haben. Hierzu führt er weiter aus: „Insoweit wäre meine Schlußfolgerung heute optimistischer im Hinblick auf die Möglichkeiten einer konsensualen europäischen Politik“ (Scharpf 1999, 73 FN 32).

<sup>27</sup> „The capacity to generate political solutions to societal problems is constituted, shaped, and constrained by the institutionalized modes of interaction through which collectively binding policies can be adopted and implemented. At the same time, however, capacity is a relative concept: The same institutions that facilitate effective policy responses to one type of problem may impede other types of policy choices. The reason is that policies differ in the intensity of conflict that they tend to generate between policy actors (the subject of the next section) and that policy-making institutions differ in their capacity to resolve policy conflict (Scharpf 2001, 4).

<sup>28</sup> Wenn die Europäische Kommission in ihrem Weißbuch (Brüssel 2001, 18) eine „Gesamtkohärenz der Politik“ und die Vermeidung einer „allzu sektorspezifischen Betrachtungsweise“ einfordert, so verweist sie selbstkritisch auf ein Dilemma Europäischen Regierens.

Regulierungstraditionen.<sup>29</sup> Somit weist sie nach, dass bei der Tendenz der EU-Kommission, auf europäischer Ebene dichtere, harmonisierende Regulierungslösungen herbeizuführen, nationalstaatliche „Regulierungserfahrungen“ in europäische Regulierungsmaßnahmen einfließen, und zwar mit dem Ergebnis eines bunten „Flickenteppichs“ supranationaler Regulierungslösungen.

3. Damit stellt sich auch die Frage nach der Kompatibilität von Regulierungslösungen mit den jeweiligen nationalstaatlichen Regulierungstraditionen bzw. Regulierungsmustern. Allein aus Plausibilitätsgründen kann die These vertreten werden, dass das Kompatibilitätsniveau von Regulierungen und die Akzeptanz von Regulierungsmaßnahmen in einem engen Zusammenhang stehen, wobei nicht zu erkennen ist, dass die Akzeptanz regulierender Maßnahmen von der Einbindung der Regelungsaddressaten wie Regelungsbetroffenen abhängt (Abromeit 2000).

4. Scheint es ein besonderes Charakteristikum des Regierens im Mehrebenensystem zu sein, dass politische Entscheidungen durch Interaktionen von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren „aus dem Zusammenwirken vernetzter Verhandlungssysteme“ herbeigeführt werden (Grande 2000, 21), so ist jenes Zusammenwirken sehr stark informell ausgeprägt, d.h., dass die Einbindung nichtstaatlicher Akteure wie politisch - administrativer Ebenen in den supranationalen Politikprozess formal institutionell wenig ausgeformt ist. Letztlich haben sich „Governance“-Strukturen im Mehrebenensystem herausgebildet, die darauf abzielen, über die Strategie der Einbindung sowohl eigene Ressourcenbegrenztheit zu überwinden als auch politische Akzeptanz zu erzielen. Aber „Strategien der Einbindung neigen immer zur Selektivität“ (Kohler-Koch/Edler 1998, 202). So liegt das Kernproblem einerseits in der Öffnung von Zugangschancen und andererseits in den Ressourcen der Zugänglichkeit.<sup>30</sup> Darüber hinaus darf nicht die Gefahr übersehen werden, dass die dominante EU-Kommission als „Herrin der Verfahren“ die Wirkmächtigkeit von Beteiligung auch aus ihren institutionellen Eigeninteressen beeinflusst.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> In ihrer Analyse verweist Adrienne Héritier auf die „informellen Prozessmuster regulativer Politikgestaltung“. Hierbei kristallisiert sie die Phasen „der Problemorientierung, der Problemdefinition, der Entscheidungsvorbereitung und Politikformulierung“ heraus und hebt die Dominanz der EU-Kommission in den einzelnen prozeduralen Abläufen hervor, wobei sie kritisch die „Abschottung der Problemdefinitions- und Agendagestaltung“ – bedingt durch die institutionellen Gegebenheiten – anmerkt.

<sup>30</sup> Nach Auffassung der Europäischen Kommission (2001, 10 FN 1) steht „der Begriff ‚governance‘ für die Regeln, Verfahren und Verhaltensweisen, die die Art und Weise, wie auf europäischer Ebene Befugnisse ausgeübt werden, kennzeichnen, und zwar insbesondere im Bezug auf Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Wirksamkeit und Kohärenz“. Governance als ein zentraler Begriff des Weißbuches zielt darauf ab, gesellschaftliche wie politisch - administrative Akteure in die Gestaltung und Umsetzung der EU-Politik einzubeziehen d.h. sich einer größeren Partizipation zu öffnen (vergl. hierzu EU-Kommission 2001, 15ff.) Jedoch gibt das Weißbuch nicht zu erkennen, nach welchen institutionell abgesicherten Modalitäten Partizipation greifen soll (Jörges 2002, 195).

<sup>31</sup> Gerade der Verweis von Adrienne Héritier (1997, 262) darauf, dass die Kommission als „Türwächterin“ in dem Sinne fungiert, dass sie einerseits über die Zulassung von Initiativen in Politikprozessen entscheidet, sollte das Selektionsproblem plausibel erscheinen lassen. Darüber hinaus ist nicht zu erkennen, dass die EU-Kommission in der Koordination von europäischer Politikgestaltung eine Monopolstellung einnimmt (Heritier 1997, 266).

Den spezifischen Formen der Politikproduktion im europäischen Mehrebenensystem sind bestimmte Momente inhärent, die im Hinblick auf Transparenz, Effizienz, Effektivität und Machtasymmetrien Europäisches Regieren prekär erscheinen lassen, zumal es auf die nachgeordneten politisch - administrativen Ebenen einwirkt.<sup>32</sup>

## **2.4 Trends in den Auswirkungen des Europäisierungsprozesses auf das föderale System der Bundesrepublik**

Der europäische Integrationsvorgang wirkt sich in seinen Entscheidungsfindungsprozessen und seinen Politikergebnissen auf die Handlungsfähigkeit der Nationalstaaten aus, weil die Kompetenzen der EU „in immer sensiblere Bereiche“ hineinwachsen. So ist eine Abnahme der Handlungsfähigkeit der Mitgliedstaaten zu erkennen, ohne dass die institutionellen Fähigkeiten der EU zum gemeinsamen Handeln wachsen (Kielmannsegg 1996, 48f). Eine andere Position erkennt auf dem Hintergrund globaler Prozesse, dass „dem Einzelstaat wenigstens Teile seiner verlorenen Handlungsfähigkeit“ zurückgegeben werden (Kleger u.a. 2002, 137). Edgar Grande (1996, 387ff.) gelangt in seiner Analyse zur Interessenvermittlung zu dem Ergebnis, dass der Einfluss von Verbänden durch zunehmende Ausdifferenzierung und Politikverflechtung auf der europäischen Ebene nicht zugenommen hat, sondern eher zurückgegangen ist. Sind die staatlichen Akteure in den politischen Prozessen oft intensiven direkten Verbandseinflüssen ausgesetzt, die im innerstaatlichen Kontext zu „Autonomieverlust“ führen, kann mit der Verlagerung politischer Entscheidungen auf die verflochtenen Entscheidungsstrukturen der Ebene der EU ein „Autonomiegewinn“ (H.i.O.) des Staates gegenüber seiner gesellschaftlichen „Umwelt“ einhergehen, weil die staatlichen Akteure in den supranationalen Verhandlungssystemen gegenüber Interessenverbänden eine stärkere Position vertreten können. Dieses Phänomen beschreibt er als „Paradox der Schwäche“.<sup>33</sup> In die gleiche Richtung geht auch jene These, nach der sich durch Verweis auf die supranationale Ebene „unpopuläre und riskante Entscheidungen“ auf nationaler Ebene durchsetzen lassen. Als unvermeidbare Prozesse dargestellt, reduzieren sie „die Legitimationskosten politischer Maßnahmen“ (Gretschmann 2001, 27). Nach Scharpf (1999, 110) rechtfertige die Komplexität des Integrationsprozesses „keine allgemeinen Schlußfolgerungen über Gewinne und Verluste an politischer Handlungsfreiheit“.

---

<sup>32</sup> Auf die Abhandlung weiterer defizitärer Formen Europäischen Regierens wie demokratische Legitimation (Scharpf 1999, 16ff.; Greven 1998, 289ff.; Eder u.a. 1998, 321ff.; Eder 2001, 45 ff; Kleger u.a. 2002, 163ff.) wird hier aus arbeitsrationellen Gründen verzichtet, zumal dann auch die Frage der zukünftigen Entwicklung der demokratischen Verfasstheit des Europäischen Regierens eingegangen werden müsste. Zumindest sei in diesem Zusammenhang darauf verwiesen, dass die Frage der demokratischen Weiterentwicklung im Spannungsfeld zwischen der Abgrenzung europäischer und nationaler Aufgaben und der Entwicklung von „Governance“- Strukturen gesehen werden muss (Felder/Grunow 2001,52ff.).

<sup>33</sup> Die empirische Analyse von Edgar Grande bezieht sich auf die Forschungs- und Technologiepolitik. Er selbst schränkt ein, dass das „Paradox der Schwäche“ bei der großen Unterschiedlichkeit der Integrationsprozesse auf europäischer Ebene weiterer empirischer Abklärung bedarf, um allgemeingültige Aussagen treffen zu können (Grande 1996, 393f.).

Die unterschiedlichen Einschätzungen spiegeln einen Europäisierungsprozess wider, der nicht eindeutig ist. Aber sie verweisen zumindest darauf, dass er politisch-gesellschaftliche Bereiche wie institutionelle Felder erfasst, eine dynamische Kraft des Wandels entfaltet und durch seine Offenheit charakterisiert ist. Die Dynamik des Mehrebenensystems lässt es kaum zu, Langzeitrends oder gar Prognosen für die Auswirkungen des Europäisierungsprozesses zu entwickeln. Zu viele unwägbare Faktoren beeinflussen diesen Vorgang (Sturm/Pehle 2001, 26 ff.). Wenn man ihn in die Metapher eines „Mehrebenendominanzspiel[s]“ (Sturm/Pehle 2001, 14) kleidet, dann zwingt dies zu der Frage, welche transformationellen Binnenwirkungen die Europäisierung staatlichen Handelns im föderalen System zeitigt. Hierbei kann es nur darum gehen, bestimmte Trends aufzuzeigen.

Die Entwicklungsoffenheit der europäischen Integration, gekennzeichnet als „Europäisierung öffentlicher Aufgaben“<sup>34</sup>, ruft in der horizontalen und vertikalen Politikverflechtung des förderativen Systems Trends hervor, die den institutionellen Wandel (polity) beschleunigen, die Abläufe politischer Entscheidungsfindung (politics) verändern und die Politikfelder (policy) unterschiedlichen europäisierenden Einflüssen unterwerfen (Sturm/ Pehle 2001, 249).<sup>35</sup>

Der im föderalen System durch die Europäisierung ausgelöste Anpassungsdruck resultiert letztlich aus der Inkompatibilität Europäischen Regierens mit der föderativen Struktur der Bundesrepublik. Einerseits sind in den institutionellen Strukturen Europäischen Regierens Mitwirkungsrechte der Länder rechtlich nicht verankert, andererseits greifen EU-Regelungen in verfassungsmäßig garantierte Rechte der Mitentscheidung der Länder bzw. in die Autonomie der Gliedstaaten ein (Abromeit 2000, 66). Der Erosion der autonomen „politischen Gestaltungsmacht der Bundesländer“ (Lenz /Johne 2000, 20) geht tendenziell eine durch wachsende „Verlagerung politischer Entscheidungskompetenzen“ auf die EU verursachte Stärkung der „Autonomie der nationalen Zentralregierung“ in föderalen und regionalisierten Staaten einher. Dieser Prozess ist sowohl durch die unmittelbare Teilhabe der Zentralregierungen an den Entscheidungsprozessen der Europäischen Union als auch über den auf europäischer Ebene vermittelten Zugriff auf mitgliedstaatliche Kompetenzen bedingt. Die Länder bzw. Regionen sind zwar nicht formal an den politischen Entscheidungsprozessen beteiligt, so haben sie jedoch „den Hauptanteil der

---

<sup>34</sup> In der „Europäisierung öffentlicher Aufgaben“ sieht Manfred Schmidt (1999, 5) eine „zunehmende Interdependenz nationalstaatlicher Politik und supranationalen Regierens“ in der Europäischen Union. Ihre politische Rolle wird durch die Dominanz der regulativen Politik bestimmt, die auf die nationalstaatliche Politik und das Recht zurückwirkt. Nach empirischen Erhebungen ist die „Produktion verbindlicher Entscheidungen“ auf der EU-Ebene gesteigert worden. Hierdurch ist auch die „Regelungsbreite und –dichte der europäisierten Politik“ erheblich erweitert worden. Im Blick auf den Europäisierungsgrad zeigt sich in den Politikfeldern ein sehr differenziertes Bild (ebenda, 7ff.).

Implementationskosten von Politikprogrammen“ zu tragen (Börzel 2000, 237; Hrbek 1997, 12; Große Hüttmann/Knoth 2000, 31). In diesem grundsätzlichen Dilemma der Machtverschiebung von der subnationalen zur nationalen Ebene ist im Zuge der Ratifikation des Vertrages von Maastricht eine Änderung des Artikel 23 GG („Europa-Artikel“) vorgenommen worden, nach der den Ländern auf innerstaatlicher Ebene in „Angelegenheiten der Europäischen Union“ Mitwirkungsrechte garantiert wurden.<sup>35</sup>

Außer diesen im binnenstaatlichen Prozess gewonnenen Mitwirkungsregelungen ist zugunsten der Mitgliedstaaten bzw. Regionen das Subsidiaritätsprinzip in Art. 3 b des Vertrages von Maastricht verankert worden, das nach dem Verfassungsentwurf eine weitere Stärkung erfährt (vgl. Europäischer Konvent 2003, Art. I 9; vgl. ebenda Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit; Läufer 2005, 37; 221). Mit der Einrichtung des Ausschusses der Regionen<sup>37</sup> wurde eine neue Gemeinschaftsinstitution mit beratender Aufgabe zur Unterstützung des Rates und der Europäischen Kommission (Art. 4 Absatz 2 des Vertrages von Maastricht; vgl. Europäischer Konvent 2003, Art. III 30) geschaffen. Somit wurden den Ländern neue Einflussmöglichkeiten eröffnet. Darüber hinaus können die Bundesländer eigene ständige Verbindungen zu den Institutionen der EU unterhalten, die vielfältige Aufgaben zu erfüllen haben, wie z.B. Einflussnahmen auf politische Entscheidungen, Informationsgewinnung, Koalitionsbildungen mit anderen Regionen usw. (Hrbek 1997, 13f.; Hrbek 2001, 102; Grosse Hüttmann/Knoth 2000, 32ff.; Lenz/Johne 2000, 20; Börzel 2000, 237ff.)

Mit ihrer Kooperationsstrategie ist es den Ländern gelungen, über „institutionelle, prozedurale und politische Anpassungsmaßnahmen“ (Hrbek 2001, 103) den mit der Europäisierung einhergehenden Kompetenzverlust über die Erweiterung ihrer Mitentscheidungsrechte in europäischen Angelegenheiten zwar nicht voll auszugleichen, aber zumindest das „institutionelle Gleichgewicht des kooperativen Bundesstaates“ herzustellen (Börzel 2000, 238). Dieser Vorgang der „institutionellen Anpassung des deutschen Föderalsystems an die Folgen der Europäisierung“ wurde nach Tanja A. Börzel (2000, 239ff.) durch die „institutionelle Kultur des kooperativen Föderalismus“ begünstigt, die sich durch ihre Fähigkeit des Verhandelns und Aushandelns von Kompromissen auszeichnet. Letztlich hat die Europäisierung dazu geführt, „dass in einem Prozess inkrementalistischer Anpassungen die bestehenden Institutionen auf den Bereich der Europapolitik

<sup>35</sup> Im Kontext des Untersuchungsganges werden Aspekte zum Wandel der Interessenvermittlung oder zur Rolle der politischen Parteien im Zuge des Europäisierungsprozesses ausgeklammert (vgl. hierzu Sturm/Pehle 2001, 118ff.).

<sup>36</sup> Im Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. März 1993 (Ausführungsgesetz zu Art. 23 Absatz 7 GG) erfährt der Art. 23 seine weitere Konkretisierung sowohl in der Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Ländern als auch in den prozeduralen Regelungen (BGBI. I 1993, 313).

ausgeweitet wurden, als Folge dessen der kooperative Bundesstaat als solches eher gestärkt als transformiert wurde.“<sup>38</sup>

Die Ausweitung der Mitwirkungsrechte der Länder in europäischen Angelegenheiten bewirkt nicht nur eine wachsende Politikverflechtung, sie ist auch durch eine „Exekutivlastigkeit europäischer Entscheidungsprozesse“ gekennzeichnet, die „zu einer horizontalen Machtverschiebung zwischen Exekutive und Legislative“ führt (Börzel 2000, 246ff.). Der binnenstaatlich verlaufende Prozess einer „De-Parlamentarisierung“ – auch gekennzeichnet von Verlagerungen der Vorbereitung politischer Entscheidung in außerparlamentarische Arenen – wird durch die „Exekutivlastigkeit“ europäischer Politikprozesse überlagert, die ihn verstärken und beschleunigen (vgl. hierzu Abromeit 2000, 247). Obwohl für die „Europafähigkeit“ einzelner Landtage neue parlamentarische Entscheidungsstrukturen geschaffen wurden, besteht hinsichtlich der Effizienz, der Schnelligkeit und Zielgenauigkeit der parlamentarischen Arbeit unter den Bedingungen europäischer Entscheidungsprozesse ein nicht mehr zu verkennender Reformbedarf, so dass neue Potenziale von Parlamentsarbeit auszuschöpfen sind.<sup>39</sup>

Ist in dem durch die Europäisierung ausgelösten Anpassungsvorgängen bis Mitte der 1990er Jahre als Reaktion im föderalen System der Bundesrepublik eine Kooperationsstrategie mit dem Ziel auszumachen, über institutionell abgesicherte Beteiligungsrechte europäische Integrationsprozesse

<sup>37</sup> Nach § 14 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union schlägt die Bundesregierung von den Ländern benannte Vertreter dem Rat vor, wobei auf Vorschlag der Länder 3 Vertreter der Kommunalen Spitzenverbände zu berücksichtigen sind.

<sup>38</sup> Arthur Benz (1999,148f.) sieht „die institutionellen Strukturen des kooperativen Bundesstaates stabilisiert“. Er erkennt als Folge des Europäisierungsprozesses für den Bundesstaat eine „paradoxe Konsequenz“. Er stärkt „die institutionellen Formen der Politikverflechtungen und damit die strukturellen Bedingungen für Politikblockaden in der Bund-Länder-Kooperation“. Da er aber zugleich den politisch-inhaltlichen Entscheidungskontext bzw. Regelungskontext vorgibt und „politische Innovationen anstößt“, verändert er „die Folgen von Blockaden für Bund und Länder“. Beide Momente dieser „paradoxa Konsequenz“ führen zu Strategien der Konfliktminimierung. In diesem Zusammenhang verweist Arthur Benz auf die Förderpolitik der Europäischen Union. Es bleibt die empirisch abzuklärende Frage nach der Durchgängigkeit der „paradoxa Konsequenzen“ in distributiven wie regulativen Politikfeldern. Zumindest will Arthur Benz darauf verweisen, dass eine sich verdichtende Politikverflechtung nicht zwangsläufig zu Blockaden führt, vielmehr im Entscheidungsprozess die Kosten von Blockaden konfliktminimierend wirken. Die Ergebnisse im Rahmen der Föderalismusreform sind letztlich in diesem Feld abzuwarten.

<sup>39</sup> In den Landesparlamenten wurden weitgehend Europaausschüsse mit Querschnittsaufgaben eingerichtet, wobei die parlamentarischen Instrumente wie Selbstbefassungsrecht, Initiativrecht, direkte Vorlagenüberweisungen bei der Mehrzahl der Landesparlamente nicht gegeben sind. Aus diesen Defiziten leitet sich ein Reformbedarf ab, um parlamentarische Beteiligungen an landespezifischen Positionsbestimmungen im Europäisierungsprozess zu sichern und parlamentarische Gestaltungsfähigkeit zu wahren (vgl. hierzu Lenz/Johne 2000, 20ff.). Für den Bundestag wurde mit dem Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. März 1993 (BGBl. I 1993, 311) seine Beteiligung am europäischen Politikprozess formal abgesichert. Institutionell hat der Bundestag mit der Einrichtung eines Europaausschusses versucht, sich den Europäisierungsprozessen anzupassen. Da aber dem Bundestag unmittelbarer Zugriff auf die europäische Gesetzgebung entzogen ist, kann der Bundestag nicht „zu einem relevanten Akteur im europäischen Mehrebenendominanzspiel ... trotz Anpassung seines institutionellen Designs“ werden (Sturm/Pehle 2001, 73).

im binnenstaatlichen Kontext politischer Entscheidungsabläufe zu beeinflussen, so ist seit der Konferenz von Amsterdam, ganz besonders aber auf der Konferenz von Nizza und in dem Post-Nizza-Prozess ein Strategiewechsel<sup>40</sup> festzustellen, der „in der Literatur bereits als Sinatra-Strategie beschrieben wird“.<sup>41</sup> Zentrales Anliegen dieser neuen Strategie ist es, das im Vertrag von Maastricht verankerte Subsidiaritäts-Prinzip im Zuge weiterer europäischer Integration „im Sinne von autonomen Kompetenzen und Kompetenzabgrenzungen“ zu präzisieren (Knott 2002, 221). Dies manifestierte sich in der Diskussion um die Ausgestaltung des Post-Nizza-Prozesses, wobei es im Kern darum geht, europäische, nationale und subnationale Kompetenzen im Sinne von Transparenz, Effizienz und Effektivität wie Bürgernähe und Legitimität abzugrenzen (Große Hüttmann/Knott 2000, 38), um damit weiteren Zentralisierungstendenzen auf europäischer Ebene zu begegnen (Hrbek 2001, 110). Mit In-Kraft-Treten des Vertrages von Nizza am 01.02.2003 findet der Prozess der institutionellen Neuordnung kein Ende; vielmehr wird er um die Frage einer Verfassung für Europa fortgesetzt. Nach dem Verfassungsentwurf für die EU sind im Blick auf die Länderforderungen (Weiterentwicklung des Ausschusses der Regionen (AdR) mit Ausstattung des Klagerechts, Verankerung kommunaler Selbstverwaltung und größerer Absicherung des Subsidiaritätsprinzips) substantielle Verbesserungen erzielt worden (Europäischer Konvent 2003; Läufer 2005).

In der Diskussion um einen Kompetenzkatalog lassen sich „die Zukunft öffentlicher Dienstleistungen und die Frage nach dem Stellenwert regionaler Politik in der europäischen Politik“ als die Kernbereiche ausmachen (Felder/Grunow 2001, 54), in denen „eine klare Trennung der Zuständigkeiten gefordert wird“ (Knott 2002, 224). Sicherlich ist dieser Strategiewechsel als Reaktion auf die Einschränkung nationaler und subnationaler politischer Handlungsspielräume zu werten. Ob jedoch über einen Kompetenzkatalog und eine Kompetenzabgrenzung die durch den Europäisierungsprozess ausgelösten Folgen einer „zunehmenden Erosion“ der föderalen Strukturen einzudämmen sind, wird unterschiedlich eingeschätzt. Während Michael Felder und Dieter Grunow (2001, 55) dies für eine Illusion halten, sieht Michèle Knott einen „autonomieorientierten Wandel“ im europäischen Diskussionskontext, begleitet von einer wachsenden „Einsicht aller Länder in die Problemangemessenheit eines auf Autonomie und klarer

---

<sup>40</sup> Im Protokoll zum Vertrag von Amsterdam über die Anwendungen der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (Bundeszentrale für politische Bildung 2000, 244f.) wird festgelegt, daß europäische Regelungsmaßnahmen unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips und der Verhältnismäßigkeit zu treffen sind. Vereinfacht gesagt, bedeutet dies die eingehende Prüfung gemeinschaftlicher Maßnahmen darauf, inwieweit eine Zielerreichung auf Gemeinschaftsebene oder auf nachgeordneten Ebenen zu optimieren ist. Mit diesem Protokoll wurde „der Grundstein der neuen Strategie gelegt“ (Große Hüttmann /Knott 2000, 37).

<sup>41</sup> Der Begriff Sinatra-Strategie lehnt sich an den Song von Frank Sinatra an: „I did it my way...“. Diese Strategie zielt auf einen größeren Autonomiegewinn der Länder über einen Kompetenz - Zuwachs (Knott 2002, FN S. 211).

Kompetenzabgrenzung beruhenden Systems“ (Knodt 2002, 231).<sup>42</sup> In diesen bundesdeutschen Diskurs um die Präzisierung des Subsidiaritäts-Prinzips über den Weg der Kompetenzabgrenzungen - mit immanentem Ziel der Politikentflechtung - ist als Folge des Europäisierungsprozesses die Debatte um die Weiterentwicklung des Föderalismus eingelagert, nämlich der Leitbildwechsel vom „kooperativen Föderalismus zum Wettbewerbsföderalismus“. Es mag zwar zwischen den Bundesländern in dem Ziel nach Autonomiegewinn gegenüber der europäischen Ebene Konsens vorherrschen, trotzdem kristallisiert sich aber in der Diskussion um den Leitbildwechsel eine Konfliktlinie heraus, die einerseits die tiefgreifenden Wirkungen des Europäisierungsprozesses erhellt, andererseits aber auch die Gefahr in sich birgt, die „Asymmetrie des deutschen Bundesstaates zu verschärfen“ (Benz 1999, 149).<sup>43</sup> Inwieweit diese Tendenzen zu Asymmetrien innerhalb der Bundesländer ihre Wirkungsmacht entfalten, bleibt eine offene Frage. Zumindest zeichnet sich die Gefahr ab, dass Regionen ob ihrer Strukturschwäche in diesem Wandel Europäischen Regierens weiter verlieren, zumal auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum Länderfinanzausgleich die „Eigenstaatlichkeit und Eigenverantwortung der Länder“ hervorhebt und somit indirekt einem „autonomieorientierten Föderalismus“ das Wort redet.

## 2.5 Ein Zwischenergebnis

Es ist deutlich geworden, dass politische Prozesse und staatliche Handlungsmöglichkeiten einem sich beschleunigenden Wandel unterworfen sind, der einerseits dem Kontinuum gesellschaftlicher Differenzierung mit steigender Komplexität politisch-gesellschaftlicher Verhältnisse folgt und andererseits in den akzelerierenden Fortgang transnationaler (globalisierender) Verflechtungen eingebettet ist. An den Auswirkungen des Wandels ist erkennbar, dass inkludierende wie exkludierende Mechanismen territorialstaatlicher Begrenzung erodieren, die Kongruenz von

---

<sup>42</sup> Es muss in diesem Prozess des Strategiewechsels die Frage aufgeworfen werden, inwieweit er mit dem im Weißbuch „Europäisches Regieren“ entwickelten Governance-Konzepts kompatibel ist, zumal sich in dieser Diskussion der Weiterentwicklung des Regierens in der Europäischen Union der Grundkonflikt von Autonomieschonung und Gemeinschaftsverträglichkeit europäischer Politik widerspiegelt. Er dürfte auch den weiteren Verlauf wie die inhaltliche Dimension des weiteren Reformprozesses Europäischen Regierens nachhaltig beeinflussen.

<sup>43</sup> In ihrer Untersuchung zeigt Michèle Knodt (2000, 224f.) die Folgen des Diskurses um Kompetenz- und Autonomiezuwachs der Länder im Verhältnis zur Europäischen Union für die binnenstaatlichen Auseinandersetzungen auf:

- Es zeichnen sich neue Konfliktlinien zwischen den Parteien ab, die auch in der Auseinandersetzung um den Länderfinanzausgleich sichtbar werden.
- Bei einigen Ländern tritt der Gedanke der Solidarität (Art. 72, Abs.2 GG „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“) zurück, d.h. eine konsequente Verfolgung der Sinatra-Strategie zur Durchsetzung eigener Interessen auch im Wettbewerb der Regionen.
- Im Gegensatz zu den leistungsschwachen Ländern verfügen leistungsstarke über „administrative und finanzielle Ressourcen“ eigener Interessenrepräsentation und über „die Fähigkeiten zur strategischen Interaktion innerhalb des Mehrebensystems“. Die ökonomische Stärke einzelner Länder eröffnet Möglichkeiten interregionaler Interaktion relevanter Akteure auf europäischer Ebene.

politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Räumen sich auflöst und Grenzen ihren strukturellen Umbau erfahren. In diese Entwicklung ist die europäische Integration als Ergebnis zielorientierter Politik einzuordnen, mit der Folge tiefgreifender transformationeller Wirkungen des Regierens im Mehrebenensystem der Europäischen Union. So haben sich horizontale wie vertikale Verflechtungen zwischen supranationalen, nationalen und subnationalen Ebenen herausgebildet, die einerseits „Governance“ – Strukturen begünstigen und andererseits vertikale und horizontale Machtverschiebungen im Mehrebenensystem verursachen. Der Diskurs um diesen Transformationsprozess wird sowohl durch die Frage nach der „Problemlösungsfähigkeit“ der Europäischen Union als auch durch die Debatte der Regionalisierung dominiert. In diesem Untersuchungsgang wird die Frage auf die transformationellen Wirkungen der Europäisierung der Politik auf die lokale Politik des ländlichen Raumes fokussiert. Der Blick richtet sich auf die unterste Ebene des politisch-administrativen Systems. Entwicklungen auf dieser lokalen Ebene lassen sich nicht nur aus binnennorientierten Analysen der Lokalpolitik erklären, sie müssen auch in den transformationellen Fortgang zunehmender Europäisierung gerückt werden.

### **3 Kommunale Selbstverwaltung im Spiegel ihrer Transformationsprozesse**

Es ist unstreitig, dass die Kommunen im politischen Steuerungsprozess als Implementationsebene einen Bedeutungsgewinn erfahren haben. Im Zuge eines sich dynamisierenden Europäisierungsprozesses hat die Europäische Union keinen direkten Zugriff auf die kommunale Ebene. Vielmehr wirkt europäische Politik im Kontext binnenstaatlicher Regelungen und Maßnahmen. Will man sich den transformationellen Wirkungen des Europäisierungsprozesses auf der lokalen Ebene nähern, so sind sie auf den politisch-administrativen Wandel lokaler Politik zu beziehen. Es kommt mir darauf an, Grundzüge der kommunalen Politikebene herauszuarbeiten, um dann der Frage spezifischer Besonderheiten der Lokalpolitik im ländlichen Raum nachzugehen. In einem weiteren Schritt werde ich dann die Stellung der kommunalen Ebene im europäischen Mehrebenensystem ausloten.

#### **3.1 Die kommunale Ebene im Wandel von Polity, Politics und Policies**

##### **3.1.1 Die Kommune: Eine eigenständige Handlungsebene im politisch-administrativen System?**

Die kommunale Selbstverwaltung wird in ihren politischen Prozessen nach wie vor als politikfreier, unpolitischer Raum gesehen, in dem sich Politik allein sachorientiert auszurichten hat (Rudzio 2000, 392; Naßmacher/Naßmacher 1999, 33). Dies spiegelt sich auch in der Einstellung der WählerInnen zu den Parteien in der kommunalen Politik wider. „Danach ist Kommunalpolitik primär Sachpolitik und keine Parteipolitik“. Diese Haltung zu den Parteien auf lokaler Ebene ist

letztlich „Ausfluss der politischen Kultur Deutschlands“ (Wehling 1996, 310). Dass diese Sichtweisen zur Kommunalpolitik nach wie vor ihre Ausprägungen erfahren, lässt sich auf historische Entwicklungslinien kommunaler Selbstverwaltung zurückführen, die ihren Ausgangspunkt in der preußischen Städteordnung von 1808 nehmen, mit der „dem aufstrebenden Bürgertum zwecks Staatsentlastung ein begrenzter Handlungsspielraum in städtischen Angelegenheiten“ eingeräumt wird. In der kommunalen Selbstverwaltung entstand „eine Art vom Bürgertum dominierte Enklave im Obrigkeitstaat“, die sich gesellschaftlich vom monarchischen Staat abgrenzte (Andersen 1998, 7). Der Bürger sollte ehrenamtlich in die Pflicht genommen werden, die Aufgaben der Kommunen, der städtischen Politik zu gestalten; letztlich werden staatliche Aufgaben durch „ehrenamtliche Selbstverwaltung“ (H.i.O.) erfüllt (Wollmann 1999, 52). Es etablierte sich in der Tat eine „sogenannte[n] Honoratiorenverwaltung“, die die städtische Politik, getragen vom Bürgertum, aktiv gestaltete. Jene Honoratiorenherrschaft<sup>44</sup> repräsentierte aus ihrem Selbstverständnis „die individuelle Verantwortung des Bürgers für das städtische Gemeinwohl“ (von Saldern 1999, 25f.). Wenn Adelheid von Saldern in ihrer historischen Replik zur kommunalen Selbstverwaltung zu dem Ergebnis gelangt, dass jene tradierte Sicht einer „unpolitische[n] Gemeindeverwaltung ... Schein und Ideologie“ war, hinter der sich letztlich die Absicherung von Herrschaft des Bürgertums auf dem Hintergrund eines „autokratische[n] Kommunalwahlrechts“ verbarg (ebenda, 1999, 35), so wurde auch aus diesem Verständnis der Gegensatz zwischen dem zentralistisch rechtssetzenden Obrigkeitstaat und der der Gesellschaft zugehörenden Gemeinde – also jener aus Freiheit zu gestaltende Raum – konstruiert (Naßmacher/Naßmacher 1999, 44f.).

Die sozio-ökonomischen und politischen Folgen der Industrialisierung des 19. Jahrhunderts, befrachteten die ehrenamtlich geführte kommunale Selbstverwaltung der Städte mit Aufgaben, die einerseits geradezu zu einer zunehmenden Professionalisierung – damit Bürokratisierung auslösend – der kommunalen Verwaltungen aus Gründen funktionsgerechter Aufgabenerfüllung zwangen und andererseits einen wechselseitigen Prozess der Kommunalisierung staatlicher Aufgaben wie der Verstaatlichung kommunaler Aufgaben einleiteten. Aufgabenzuwachs und Problemlösungsdruck verursachen eine wachsende Verflechtung zentralstaatlicher und dezentraler Ebenen bei gleichzeitiger „Politisierung der Kommunen“ (Zielinski, 1997, 42).<sup>45</sup> Dieser Prozess der Politisierung hat sich mit der Demokratisierung 1919 verstärkt, zumal sich neue Mehrheiten in

---

<sup>44</sup> Die Amtsausübungen innerhalb dieses Systems waren an den Besitz geknüpft und durch das preußische Drei-Klassen-Wahlrecht auf der kommunalen Ebene abgesichert.

<sup>45</sup> Diesen durch den Aufgabenzuwachs verursachten Prozess der Bürokratisierung kommunaler Verwaltung, ihrer Verflechtung mit staatlicher Funktionserfüllung wird von Heinz Zielinski (1997) abgearbeitet, um gleichzeitig deutlich zu machen, dass mit der Finanzreform von 1919/1920 „im vertikalen Politiksystem der zwanziger Jahre ein vorläufiger Endpunkt... einer ökonomisch, sozial, legitimatorisch und ideologisch begründeten wechselseitig sich vollziehenden Abhängigkeit zwischen Staat und Gemeinden seit Beginn des

den Räten der Kommunen fanden. Dass die Politisierung von kommunaler Selbstverwaltung nicht mit der Vorstellungswelt liberaler und konservativer Provenienz vereinbar war, ist insofern nachvollziehbar, als man in jeglicher Politisierung eine Wesensfremdheit zur Selbstverwaltung „per se“ gesehen hat (von Saldern 1999, 27).<sup>46</sup>

Trotz dieses Prozesses des „komplexen Ineinanderwachsens von Staat und Gemeinde“ (Zielinski 1997, 159) – und dieser Vorgang setzt sich weiter fort – wird kommunale Selbstverwaltung im verflochtenen politisch-administrativen System sowohl aus rechtswissenschaftlicher Sicht als auch im Bewusstsein der Bürger als ein dualistisches Verhältnis von Staat und Gemeinde wahrgenommen (Bogumil 2001, 59). Besonders spiegelt sich dieses Verständnis im rechtswissenschaftlichen Diskurs der Trennung kommunaler Aufgabenwahrnehmung in einen eigenen und übertragenen Wirkungskreis wider. Auf dem Hintergrund wachsender Verflechtungen der kommunalen Ebene mit dem politisch-administrativen Gesamtsystem<sup>47</sup> ist schon die Frage nach der tatsächlichen Relevanz eines eigenen Wirkungskreises, eines Kernbereichs kommunaler Selbstverwaltung zu stellen, zumal „die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft‘ zugleich überörtliche Bezüge und Auswirkungen haben“ und lokaldefinierte Politik von gesamtstaatlichen Zielen – z.B. Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse – überlagert und durchdrungen wird (Naßmacher/Naßmacher 1999, 63 ff.). Letztlich ist kommunale Selbstverwaltung in den gesamtstaatlichen Steuerungsprozess integriert und ist im Spannungsfeld zentraler und dezentraler Steuerung des föderativen Systems zu verorten. Die lokale Ebene ist einerseits Implementationsebene zentralstaatlicher Politik, durchaus auch der Gefahr unterliegend, instrumentalisiert zu werden, und andererseits ist sie fähig, der zentralstaatlichen Ebene mit „eigenständiger lokaler Politikformulierung und Interessenmobilisierung“ mit Widerspruch zu begegnen (Bullmann 1991, 87). Entscheidend ist aber, dass die im wechselseitigen Kontext ablaufenden Politikprozesse auf lokaler Ebene „den gleichen Strukturprinzipien wie auf der staatlichen Ebene analysierten policies und politics“ [folgen]. Nach Heinz Zielinski (1997, 163) unterscheiden sie sich von der zentralstaatlichen Ebene durch ihre geringere Komplexität und Anonymität.<sup>48</sup>

---

19. Jahrhunderts“ gesetzt war. Es wurde mit dieser Reform ein seit 1870 sich faktisch vollziehender „Prozess der Integration der Gemeinden in den Staat und der Kommunalisierung des Staates“ beendet (ebenda, 133).

<sup>46</sup> Adelheid von Saldern (1999) sieht in dieser Auffassung eine Ideologie, zumal „die Kommune nicht mehr als privilegiensichernder Schonraum des Bürgertums gegenüber Ansprüchen ‚von unten‘“ fungieren konnte.

<sup>47</sup> Die 1969 durchgeführte Gemeindefinanzreform ist ein Beleg dafür, wie die Kommunen in das bundesstaatliche Finanzsystem auch unter dem Aspekt ihres Bedeutungszuwachses in der Umsetzung gesamtstaatlicher Ziele eingebunden wurde.

<sup>48</sup> Es sollte jedoch nicht verkannt werden, dass sich diese Unterscheidungsmerkmale insofern relativieren, als die sozioökonomischen Verläufe der Globalisierung auf die Politikprozesse besonders in Agglomerationsräumen komplexitätssteigernd und anonymisierend wirken, sich in diesem Feld spezifische Herausforderungen stellen und neue Problemdimensionen von Zentrum und Peripherie produziert werden.

Für die vertikale Dimension der föderativen Verfassungsstruktur der Bundesrepublik Deutschland ist herauszustellen, dass die kommunale Ebene in der politischen Praxis bzw. in der Verfassungswirklichkeit sich zu einer eigenständigen Handlungsebene im verflochtenen administrativen System entwickelt hat, also eine „*dritte Ebene*“ (H.i.O.) (Wollmann 1999, 55) darstellt.<sup>49</sup> Obwohl nach dem Grundgesetz die Kommunen staatsrechtlich als Gebietskörperschaft der Länderebene unterstellt sind, haben sie „ihren gebietsbezogenen, abgegrenzten und gebündelten Aufgabenbereich“, der horizontal organisiert ist (Bogumil 2001, 62). Auch die horizontale Struktur der kommunalen Ebene hat ihren grundlegenden Wandel erfahren, den Hellmut Wollmann (1998, 404f.) als „Parlamentarisierung“ der lokalen politisch-administrativen Handlungsebene umschreibt. Diesem Prozess der Parlamentarisierung – sich aus der politischen Praxis entwickelnd – ist durch vielfältige kommunalrechtliche Regelungen Rechnung getragen worden. Zusammengefasst hat sich die kommunale Ebene in ihren Strukturen und ihren horizontalen wie vertikalen Politikprozessen im politisch-administrativen Gesamtsystem zu einer Handlungsebene transformiert, die aus politikwissenschaftlicher Sicht ihre spezifische Eigenständigkeit aufweist und in ihren Politikmustern strukturell translokalen Abläufen korrespondiert.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> Gegenüber der Weimarer Verfassung wird nach Art. 28, Abs. 2 GG die kommunale Selbstverwaltung institutionell garantiert. Bemerkenswert an dieser institutionellen Absicherung ist ihre Verankerung in dem Abschnitt II des Grundgesetzes „Der Bund und die Länder“, wodurch die Kommunen in den vertikalen Aufbau des föderativen Systems integriert werden (Wollmann 1999, 55). Jedoch sieht Jochen Dieckmann (1999, 292f.) die verfassungsrechtliche Konstruktion eines zweistufigen Staatsaufbaus und einer dreistufigen Verwaltungsgliederung insofern kritisch, als auf Bundes- und Landesebene Entscheidungen über kommunale Angelegenheiten getroffen werden, ohne den Kommunen eine institutionell abgesicherte Beteiligung einzuräumen, so „daß die Städte, Gemeinden und Kreise dabei ‚am Katzentisch‘ sitzen“ (ebenda 299).

<sup>50</sup> Diese politikwissenschaftliche Position zur kommunalen Selbstverwaltung, einen den Ebenen des Bundes und der Länder „funktional ähnlichen und ebenbürtigen Status zuzuerkennen“, knüpft an der von Hugo Preuss „formulierte[n] Lehre von der ‚Wesensgleichheit‘ der ‚Selbstregierung‘ der Reichs-, Landes- und der ‚Selbstverwaltung‘ der kommunalen Ebenen“ an (Wollmann 1999, 61).

### 3.1.2 Zur Reform der institutionellen Rahmenbedingungen kommunaler Politik

Wurden im vorhergehenden Kapitel die wesentlichen Grundzüge der vertikalen Einordnung der Kommunen in das föderative System aus politikwissenschaftlicher Sicht nachgezeichnet, so gilt es nun, die institutionellen Regelungen des kommunalen Entscheidungssystems, also ihre horizontale Dimension, auszuloten. Geht man davon aus, dass Kommunalverfassungen seit Beginn der Bundesrepublik Deutschland ihre unterschiedlichsten Ausprägungen auswiesen, so setzt mit Beginn der 1990er Jahre ein „Reformschub“ ein, der die Differenzierungen der Kommunalverfassungen hinfällig machte (Wehling 1998, 25). Mit den Reformen der Kommunalverfassungen ist eine Vereinheitlichung der Gemeindeordnungen (GOen) erzielt worden, die in der „dualistischen Kompetenzverteilung“ zwischen Rat und Verwaltung (Knemeyer 1999, 111) der Direktwahl des Bürgermeisters und der ausschließlichen (monokratischen) Verwaltungsleitung durch den Bürgermeister liegt. Nur Hessen bildet mit seiner (unechten) Magistratsverfassung, nach der eine kollegiale Verwaltung (Magistrat) festgeschrieben ist, eine Ausnahme. Trotz formaler, marginaler Unterschiede „ist es insgesamt beachtlich, zu welcher Vereinheitlichung dezentrale Politikprozesse geführt haben“ (Bogumil 2001, 175). Entscheidend für diesen Reformprozess ist die Institutionalisierung direkt - demokratischer Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger in den Kommunalverfassungen. Die Bürger werden stärker in das kommunale Entscheidungssystem einbezogen. In Sachfragen (Bürgerbegehren, Bürgerentscheid) oder in Personalfragen (Direktwahl des Bürgermeisters) werden ihnen „Entscheidungskompetenzen“ übertragen (Schliesky 1998,309). Der kommunalverfassungsrechtliche Umbruch liegt darin, dass die in den GOen 40 Jahre lang vorgezeichnete „repräsentativ-demokratische Pfadabhängigkeit... durch direktdemokratische Verfahren erweitert und bereichert worden ist“ (Wollmann 1999 c, 49).<sup>51</sup>

In Hessen wurde die kommunalverfassungsrechtliche Reform in 1992 umgesetzt (Änderungsgesetz vom 20.05.1992 GVBl. I S. 534ff.). Aufgrund von Effizienz- und Effektivitätsproblemen insbesondere in größeren Kommunen wurde versucht, die sich aus der Praxis stellenden Defizite mit dem „Gesetz zur Stärkung der Bürgerbeteiligung und kommunalen Selbstverwaltung“ vom 23. Dez. 1999 (GVBl. 2000, 2ff.) zu mildern.<sup>52</sup> Mit diesen Gesetzesnovellierungen wurden den

---

<sup>51</sup> Aus rechtswissenschaftlicher Position wird die Einführung „unmittelbarer Direktdemokratieelemente“ nicht als eine „Ergänzung“, sondern als eine „Durchbrechung“ des repräsentativen Systems gesehen, die als Ausnahmeregelung „grundsätzlich restriktiv auszulegen“ ist (Bennemann 1999, § 8b Rd-Nr. 6,7).

<sup>52</sup> Ebenso wurde im Zuge dieser kommunalgesetzlichen Novellierung mit der Änderung des hessischen Kommunalwahlgesetzes vom 25.12.1999 der Wahlmodus des Kumulierens und Panaschierens für die Kommunalwahlen (Gemeinde und Kreis) eingeführt. Inwieweit das Kumulieren und Panaschieren sich auf die soziale Zusammensetzung der Kommunalparlamente, auf eine Begrenzung des parteipolitischen Einflusses auf die Wahlvorschläge oder auf die taktische Anpassung der Lokalparteien bei den Listenvorschlägen auswirkt, muss zukünftigen Untersuchungen vorbehalten bleiben.

Bürgermeistern „ein eigenes Antragsrecht in der Gemeindevertretung und die primäre Rechtskontrolle über die Entscheidungen der Gemeindevertretung eingeräumt“. Selbst vor dem Hintergrund hessischer Sonderentwicklung deutet sich die Frage nach der Steuerungswirkung der Gemeindeordnungen auf die lokale Politik, also auf policies und politics, an. Nach Rüdiger Voigt (1992, 7) wird die formale Entscheidungsstruktur durch die GOen festgelegt, die durch folgende Strukturmerkmale gekennzeichnet ist:

- „Verteilung von Kompetenzen in der Kommunalpolitik,
- Art der Verwaltungsführung,
- Verbindung oder Trennung der Funktionen des Verwaltungschefs und des Ratsvorsitzenden,
- Wahlmodus des Verwaltungschefs“.

So gelangt er auf der Grundlage der nordrhein-westfälischen GO in seiner Untersuchung zu ganz unterschiedlichen Entscheidungsstrukturen auf der kommunalen Ebene und hebt hervor, dass „für die in der einzelnen Gemeinde bestehende Entscheidungsstruktur also sowohl institutionenbezogene wie personenbezogene Merkmale maßgebend [sind]“ (Voigt 1992, 11). Mit diesem Blick auf die Untersuchung von Rüdiger Voigt soll deutlich gemacht werden, dass die institutionellen Vorgaben der kommunalen Entscheidungsstruktur in ihrer Wirkung zu relativieren sind (Kleinfeld/Nendza 1996, 143 ff.; Bogumil 2001, 95ff.). Es ist Jörg Bogumil (2002a, 33f.) zuzustimmen, wenn er das kommunale Entscheidungssystem nicht ausschließlich aus kommunalverfassungsrechtlichen Vorgaben erklärt, sondern in ein Geflecht „institutioneller Arrangements“ und rechtlicher Regelungen rückt, aus denen sich „zentrale Machtpositionen im kommunalen Entscheidungssystem [konstituieren], indem sie Akteuren Kompetenz und Ressourcen zuweisen“. Die Nutzung und Ausgestaltung dieses kommunalen Handlungsrahmens<sup>53</sup> vollzieht sich zwischen den kommunalen Entscheidungsträgern (Rat, Verwaltung, Bürgermeister), der Bürgerschaft, den Vereinen und Verbänden. Unter diesem Blickwinkel der kommunalen Akteursebene ist es auch nachvollziehbar, wenn Jörg Bogumil es für sinnvoll hält, „auf einem Kontinuum zwischen eher konkordanzdemokratischen und konkurrenzdemokratischen Verfassungen zu unterscheiden“.

Welche Ausprägungen die jeweiligen kommunalen Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld eines konkordanzdemokratischen und konkurrenzdemokratischen Ordnungsrahmens erfahren, ist letztlich von einem „Geflecht von Faktoren“ abhängig, die sich institutionell und akteursbezogen definieren lassen (Bogumil 2001, 101). Es stellt sich somit die Frage nach den transformationellen

---

<sup>53</sup> In ihrer Mikroanalyse – die kommunalen Entscheidungsverläufe der hessischen Gemeinde Ahnatal mit der niedersächsischen Gemeinde Friedland vergleichend – verweist Gisela Florstedt-Borowski (1994, 287 ff.) darauf, dass die „Politikergebnisse“ (H.i.O.) von den Entscheidungsträgern bestimmt und weniger von den GOen beeinflusst sind. Sie werden mehr als ein formaler Handlungsrahmen gesehen, der von den Akteuren akzeptiert wird.

Wirkungen verfassungsrechtlicher Reformen, zumal die lokale Politik insgesamt Ende der 1990er Jahre in ihren „internen Prozessen und Strukturen unter starken Veränderungsdruck geraten“ ist (Bogumil 2002a, 37). Die rechtliche Verankerung direktdemokratischer Elemente dürfte hierzu ganz entscheidend beigetragen haben. Deshalb kommt es mir nun darauf an, die Grundrisse kommunaler Politikprozesse in ihren horizontalen und vertikalen Bezügen nachzuzeichnen.<sup>54</sup>

### **3.1.3 Das kommunale Entscheidungssystem im Spannungsverhältnis von Rat, Verwaltung und Bürger**

#### **3.1.3.1 Rat und Verwaltung: Ein schwieriges Verhältnis?**

Das Verhältnis von Rat und Verwaltung zeigt sich in der Wirklichkeit kommunaler Politikproduktion wie Politikimplementation in einem besonderen Variationsreichtum, wenn man es in dem Kontinuum konkordanzdemokratischer und konkurrenzdemokratischer Entscheidungsprozesse ansiedelt. So geht es mir darum, markante Merkmale und Grundlinien des Verhältnisses von Rat und Verwaltung zu umreißen. Zunächst ist davon auszugehen, dass Kommunalvertretungen keine Einheit darstellen, sondern in politische Gruppierungen/Fraktionen<sup>55</sup> segmentiert sind und die Mandatsträger in den Kommunalparlamenten ihre Aufgaben ehrenamtlich versehen. Dem ehrenamtlichen Element steht eine differenzierte Verwaltung gegenüber, die professionell arbeitet und bürokratisch strukturiert ist. Die Verwaltung wird vom Bürgermeister als dem Hauptverwaltungsbeamten geführt.

Geht man von dem Grundmuster der GOen aus, so gestaltet sich das kommunale Entscheidungssystem als ein Modell, das „eine dualistische Kompetenzverteilung“ vorsieht. So sind auch nach den jüngsten Reformen der Kommunalverfassungen „originäre Zuständigkeiten sowohl bei der Vertretungskörperschaft als auch bei dem Hauptverwaltungsbeamten“ angesiedelt.<sup>56</sup> Der Bürgermeister als Hauptverwaltungsbeamter zeichnet für den „operativen Bereich“ der Verwaltung verantwortlich (von Kodolitsch 2000, 210), wobei sich die Entscheidungsabläufe in

---

<sup>54</sup> Die Debatte um die Verwaltungsmodernisierung im Kontext ihrer Ziele, ihrer Implementationsprobleme und ihrer legitimatorischen bzw. demokratietheoretischen Bezüge werden von mir nicht weiter erörtert, obwohl sie einen Modernisierungsstrang kommunaler Politik darstellen (vgl. hierzu Bogumil 2001, 108ff.; Bogumil/ Kießler 1997).

<sup>55</sup> In der Hess. Gemeindeordnung (HGO) § 36 a wird der jeweiligen Partei/Wählergruppierung der Status einer Fraktion zuerkannt: „Parteien oder Wählergruppen, die durch Wahlen in der Gemeindevertretung vertreten sind, erhalten Fraktionsstatus“.

<sup>56</sup> Das nach der hess. Magistratsverfassung institutionell festgelegte kommunale Entscheidungssystem ist so geregelt, dass neben dem Kommunalparlament der Magistrat als ein von ihm „abgeleitetes Organ“ mit „nicht entziehbare[n] Zuständigkeiten“ besteht, das der Verwaltung zuzuordnen ist. In dieser spezifisch hessischen Konstruktion sind Konflikte in der Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Magistrat und Kommunalvertretung angelegt. Durchaus nimmt der Magistrat eine „Zwitterrolle“ zwischen Verwaltung und Politik ein, zumal einerseits ihre Mitglieder von der Stadtverordnetenversammlung gewählt sind und andererseits von der Verwaltung mehr als politisches Gremium eingestuft wird (Bennemann 2002, § 66 Rd-Nr. 1-4).

der Kommunalvertretung nach parlamentarischen Prinzipien regeln. In empirischen Untersuchungen konnte jedoch nicht der Nachweis für „die modellhaft skizzierte Arbeitsteilung zwischen Rat und Verwaltung“ erbracht werden (Nassmacher/Nassmacher 1999, 274ff.). Allein die Tatsache, dass sich im kommunalen Entscheidungssystem ehrenamtliche Mandatsträger bei einer professionalisierten Verwaltung auf dem Hintergrund steigender Komplexität einer vielfältigen Aufgabenerfüllung konfrontiert sehen, verstärkt die Plausibilität einer Asymmetrie in der Handlungs- und Entscheidungskompetenz zwischen Kommunalvertretung und Kommunalverwaltung.<sup>57</sup> Die Asymmetrien liegen in den unterschiedlichen Möglichkeiten, über Ressourcen zu verfügen, die der Informationsgewinnung und Informationsverarbeitung dienen, so dass daraus letztlich faktische Kompetenzverschiebungen zugunsten der Verwaltung resultieren. Die kommunalen Entscheidungsprozesse, institutionell durch Rat und Verwaltung verankert, lassen sich auf folgende „allgemeine Merkmale“ verdichten: „Verwaltungsdominanz, eine enge Verflechtung zwischen Politik und Verwaltung und die Existenz informeller Vorentscheidergremien“ (Bogumil 2002a, 34). Als ein weiterer Faktor spielt der Zusammenhang von Gemeindegrösse und Parteipolitisierung in die kommunalen Entscheidungsprozesse hinein (Bogumil 2002a, 36).

Die *Verwaltungsdominanz* basiert auf faktischen Ressourcen, über die differenzierte Verwaltungen verfügen. So gehen zunehmend kommunalpolitische Initiativen auf die Verwaltung bzw. Verwaltungsspitze zurück,<sup>58</sup> d.h. politische Zielvorgaben, eine nach dem originären Verständnis von kommunaler Aufgabenverteilung vorrangig der Kommunalvertretung vorbehalten, werden im politischen Entscheidungsprozess vom inhaltlichen Anstoß über die inhaltliche Bearbeitung bis zur entscheidungsreifen Vorlage von der Verwaltung konsequent dominant strukturiert. Somit werden Entscheidungen nachhaltig durch die in der Verwaltung vorherrschenden Präferenzen beeinflusst.<sup>59</sup> Wenn sich Verwaltungsdominanz unabhängig von den Gemeindeordnungen durchgesetzt hat, so verfügt zwar die Gemeindevertretung formal über „Entscheidungs-, Kontroll- und Informationsmöglichkeiten, aber es mangelt ihr vor allem an Kapazitäten, diese Möglichkeiten einzusetzen“ (Bogumil 2001, 104f.). „Regelungsflut und

---

<sup>57</sup> Karl-Heinz Berkemeier (1999, 68) beschreibt aus der Sicht eines ehrenamtlichen Kommunalpolitikers in der Stadt Frankfurt jene Asymmetrie sehr drastisch, indem er an den normativen Ansprüchen der Gemeindeordnungen, gemeinwohlorientiert das Ehrenamt auszuführen, anknüpft und zu der Feststellung gelangt: „Tatsächlich ist der gewählte Abgeordnete nicht einmal in der Lage zu überprüfen, wie sich viele Beschlüsse, an deren Zustandekommen er - wenn auch oft nur pro forma - beteiligt war, in der Praxis auswirken“.

<sup>58</sup> Es wird zu Recht darauf verwiesen, dass Initiativen der Verwaltung bevor sie in den kommunalpolitischen Entscheidungsprozess - insbesondere bei hoher politischer Bedeutung - eingeführt werden, intern zwischen den betroffenen Amtsleitern und der Verwaltungsspitze abgeklärt werden, und zwar sowohl im Blick auf sachlich fachliche Absicherung als auch auf die politischen Folgen. Solche Abläufe werden dann auch von der Verwaltungsspitze dominiert (Nassmacher/Nassmacher 1999, 310ff.).

Regelungsdichte“ auf der einen wie die „Komplexität und Kompliziertheit“ kommunaler Regelungsverläufe auf der anderen Seite stellen hohe Anforderungen an das „Zeitbudget und Fach- und Sachkundigkeit“ ehrenamtlich arbeitender Mandatsträger. Sie bedingen letztlich ein faktisches Ungleichgewicht zwischen Rat und Verwaltung zugunsten der Verwaltung (von Kodolitsch 2000, 205).

Die enge *Verflechtung von Politik und Verwaltung* als eine zweite Dimension, die das Verhältnis von Rat und Verwaltung kennzeichnen, ist wesentlich darin begründet, dass administrative Zielvorgaben und ihre Durchführung der Zustimmung des Rates bedürfen, wie umgekehrt der Rat die verwaltungsmäßige Unterstützung benötigt, sollen seine Programmformulierung umgesetzt werden. Beide, Rat und Verwaltung, sind strukturell auf eine Verflechtung angelegt, um die politischen Prozesse in der Gemeinde zu steuern. Gerhard Banner (1982, 36f.) spricht von einem unübersehbaren „Systemzwang zur Verflechtung“, bei dem es darum geht, „das Mit- und Gegeneinander von Politik und Verwaltung so auszubalancieren, dass das Kommunale Handlungssystem seine Aufgabe erfüllen kann und nicht funktionsuntüchtig wird“. Ein so verflochtenes System stellt hohe Anforderungen an die Akteure. Es unterliegt dem Zwang des Einvernehmens. Diese Einvernehmenswünsche verstärken sich dann, wenn eine parteipolitische Divergenz zwischen Verwaltungsspitze und Mehrheit im Kommunalparlament gegeben ist, also Entscheidungen nicht nach dem Mehrheitsprinzip getroffen werden können.

Aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht entwickeln die „institutionalisierten Verflechtungsstrukturen“ zu den „formale[n] Koordinations- und Entscheidungsverfahren“ informelle Formen der Kooperation. Jene informellen Koordinationsformen - in ihrer Wirkung „rationalisierend und konfliktdämpfend“ - ergänzen formale Entscheidungsabläufe und erhöhen letztlich die Steuerungsleistung (Benz 1996/97, 175ff.). Jene informellen Koordinierungsprozesse sind im Handlungssystem der Kommunen durch Akteure bestimmt, die nach Gerhard Banner (1982, 37ff.) als „Grenzgänger“<sup>60</sup> zwischen Rat und Verwaltung, zwischen zwei „Spielfeldern“ unterschiedlicher Rationalitäten agieren und „die Vermittlungs- und Umsetzungsarbeit zwischen Politik und Verwaltung leisten“. Bilden sich unter den Grenzgängern durch positive Zusammenarbeit gemeinsame Interessen und wachsen „Vertrauen und Loyalitäten“ – auch durch

<sup>59</sup> Nach empirischen Erhebungen passieren Verwaltungsvorlagen „allenfalls mit marginalen Änderungen“ oft ohne große Auseinandersetzungen die Entscheidungsgremien, so dass man davon ausgehen kann „dass etwa 80 bis 90 % der Vorlagen unverändert bleiben“ (Nassmacher/Nassmacher 1999, 313f.).

<sup>60</sup> Zu den Grenzgängern zählt Gerhard Banner (ebenda) politische und administrative Akteure, die an der „Schnittstelle von Politik und Verwaltung“ (H.i.O.) zusammenwirken. Auf der einen Seite handelt es sich um Personen, die als Spitzenbeamte (Dezernenten, Bürgermeister) oder als hochqualifizierte Fachbeamte/Amtsleiter (auch häufig parteipolitisch orientiert) in der Kommunalpolitik wirken. Auf der anderen Seite kristallisiert sich eine Gruppe ehrenamtlicher Mandatsträger heraus, die beispielweise als Fraktionsvorsitzende oder Ratsvorsitzender fungieren, oft auch Meinungsführer in den Lokalparteien sind und durch Ämterhäufung ihre Position im lokalen politischen Handlungsräum sichern.

das gegenseitige „do, ut des“ bedingt – so erstarkt ein solcher Kreis der Grenzgänger zum „zentralen Machtfaktor“ im Kommunalen Entscheidungssystem. Dieser innere Machtzirkel, der Kreis der „*Vorentscheider*“ (Hervorhebung WK) beeinflusst als ein drittes Merkmal das Verhältnis von Rat und Verwaltung. Engere Kommunikation, intensiver Informationsaustausch, politisch - inhaltliche Vorabklärung von Entscheidungsvorlagen, gemeinsame taktische Absprachen bis zu Personalentscheidungen bestimmen das Aktionsfeld der „*Vorentscheider*“ (vgl. Nassmacher/Nassmacher 1999, 317ff.). Sind Vorentscheidungen „wasserdicht“ - interfraktionell oder mit der Mehrheitsfraktion abgeklärt - wird Öffentlichkeit hergestellt und über Vorlagen werden sie in den „formal organisatorischen“ Entscheidungsgang eingeführt, so dass die formalen Beratungen in den Gremien „die Bedeutung einer Ratifizierungsdebatte“ einnehmen (Bogumil 2001, 86).

Ein vierter Faktor, der unterschiedlich als politisches Phänomen bewertet wird und der das Beziehungsgeflecht zwischen Rat und Verwaltung beeinflusst, präsentiert sich in der *Parteipolitisierung* des kommunalen Entscheidungssystems. Mit Parteipolitisierung, also der Grad des parteipolitischen Einflusses auf die Kommunalpolitik, wird häufig auch eine konkurrenz - demokratische Verhaltensweise assoziiert. Jedoch weist Jörg Bogumil (2001, 93) darauf hin, dass sich vielmehr „in der Praxis konkordanz- und konkurrenzdemokratische Handlungsmuster miteinander verbinden“. Letztlich steckt hinter der Kritik an wachsender Parteipolitisierung die Vorstellung von Kommunalpolitik als einem politikfreien Raum (vgl. Kap. 3.1.2). Sicherlich haben die politischen Parteien in der Kommunalpolitik eine herausgehobene Position gewonnen. Die Politisierung kommunaler Entscheidungsprozesse, auch mit ihren konfliktreichen Begleitumständen, lassen sich auf folgende Aspekte verdichten:

- Die Politikverflechtung von Bund, Ländern und Gemeinden, die durch „ebenenübergreifende richtungspolitische Vorentscheidungen“ in kommunale Belange wie in Lebensbereiche des Bürgers eingreift, fordert die kommunale Ebene zu Problemlösungen heraus, die aufgrund ihres konfliktorischen Charakters politisierend wirken
- Problemverschärfungen in Politikfeldern wie Abfall, Infrastruktur, Wohnen erzeugen „Belastungs- und Erwartungsdruck“, dem „Politisierungsschübe“ bei steigender „Ressourcenknappheit“ folgen
- Ebenso werden kritische Aufgabenfelder, wie z.B. Fragen der Verkehrsberuhigung in kommunalen Auseinandersetzungen parteipolitisch besetzt und verschärfen politische Kontroversen
- In diesen konfliktreichen Prozessen der Politisierung ist Fachwissen der Verwaltung gefragt, wobei gerade informelle Kontakte für Parteistrategen hilfreich sind. Zugangsmöglichkeiten sind dann erleichtert, wenn in der kommunalen Personalpolitik entsprechende Weichenstellung erfolgt ist (Holtmann 1992, 16ff.).

Das Verhältnis von Rat und Verwaltung wird durch Politikprozesse bestimmt, die sich strukturell in einem erheblichen Umfang durch die Komplexität der Aufgaben, die Differenzierung der Verwaltungsorganisation, die zunehmende Ressourcenknappheit, die unterschiedlichen Rationalitäten von Politik und Verwaltung und die durch ungleiche Ressourcenverteilung bedingte Machtasymmetrie zwischen Administration und Politik definieren lässt. Dieses verwobene Geflecht von Bedingungsfaktoren des politischen Entscheidungsprozesses wie die Tatsache, dass die formalorganisatorischen Entscheidungsverläufe durch informelle Vorentscheidungsprozesse präfiguriert sind, bauen bei ehrenamtlichen Mandatsträgern „„erhebliches Frustationspotential““ auf und leisten einer „„Kultur des Misstrauens““ Vorschub (von Kodolitsch 2000, 203f.; vgl. Berkemeier 1999).

### **3.1.3.2 Neue Handlungsmuster: Einfluss direktdemokratischer Elemente?**

Mit der Direktwahl des Bürgermeisters, die nun im Zuge der Reform der Gemeindeordnungen der 1990er Jahre eingeführt wurde, ist eine dem Rat bislang zugewiesene eminent wichtige Personalentscheidungskompetenz auf die Bürger übertragen worden. Sieht man auf der einen Seite durch die Direktwahl eine „Schwächung der Rechtsposition der Gemeindevertretung und damit des ehrenamtlichen Elements in den Kommunalverfassungen“ (Schliesky 2000, 313), so scheint auf der anderen Seite „eine Dominanz des Politikmusters der exekutiven Führerschaft“<sup>61</sup> sichtbar zu werden (Bogumil 2001, 187). Mag durch die Direktwahl des Bürgermeisters seine institutionelle Position eine Stärkung erfahren haben, so kann daraus weder auf institutionelle Machtverschiebung noch auf bestimmte Politikmuster geschlossen werden. Der Einfluss des Bürgermeisters und damit sein politisches Gewicht im kommunalen Entscheidungssystem lassen sich nicht nur aus seiner Position erklären. Vielmehr gewinnen Bürgermeister an Einfluss, „indem sie institutionelle und nichtinstitutionelle Ressourcen in einem Kontext ausspielen“ (Gissendanner 2002, 92). Gerade wie sie sich in den informellen Prozessen, auch in denen des Vorentscheidersystems, positionieren, ist maßgeblich für ihre tatsächliche Stellung im kommunalen Entscheidungssystem. Die höhere Legitimation durch die Direktwahl verbessert ihre positionale Situation - auch eingedenk ihrer Möglichkeiten des Ressourcenzugangs - in dem informellen Geflecht der Vorentscheider, so dass sie durchaus eine starke Stellung im lokalen politischen Prozess einnehmen.<sup>62</sup> Begünstigt wird eine

---

<sup>61</sup> Der Begriff „exekutive Führerschaft“ wurde von Rolf Richard Grauhahn (1969, 273f.) in Abgrenzung zum „Modell legislatorischer Programmsteuerung“ und zum „korrelative[n] Führungsmodell“ geprägt. Exekutive Führerschaft wird „als die Setzung von Zielen und die Festlegung von Prioritäten“ verstanden, d.h. eine zentrale Persönlichkeit steuert den politischen Prozess durch eindeutige Definition des Programmzieles. In der Auseinandersetzung „mit Mehrheits- und Minderheitsfraktionen“ und durch „Bildung eines Mehrheitskonsenses zur Ratifizierung von Führungsentscheidungen“ wird Legitimation herbeigeführt.

<sup>62</sup> Aufgrund empirischer Untersuchungen (Befragung leitender Kommunalbediensteter) gelangen Michael Haus und Hubert Heinelt (2002, 135) zu dem Ergebnis, dass deutsche Bürgermeister im europäischen Vergleich „aus der Sicht der leitenden Kommunalbediensteten eine äußerst gefestigte Position und einen erheblichen Einfluss auf kommunale Entscheidungen haben“.

herausragende Position dann, wenn die Partei, der er angehört, über eine Ratsmehrheit verfügt.<sup>63</sup> Nimmt er noch lenkende Funktionen in seiner Partei auf lokaler oder gar translokaler Ebene wahr, hat er nicht nur die Chance, sich in dem institutionellen Gefüge zu einem „zentralen Steuerungspolitiker“ in der Gemeinde zu entfalten (Nassmacher/Nassmacher 1999, 323). Für seine Position als „zentraler Steuerungspolitiker“ im Entscheidungsprozess spielt seine Reputation als eine bedingende Variable, geprägt durch seinen Führungsstil, seine Fähigkeit zur Innovation und die maßgeblich ihm zugeschriebene Qualität von Politikergebnissen, eine nicht zu unterschätzende Rolle (vgl. Gissendanner 2002, 106f.).

„Der Machtvorteil des Bürgermeisters“ geht auch darauf zurück, dass er als „das symbolische Stadtoberhaupt ... sich legitimer Weise in die Geschäfte eines jeden anderen einmischen kann“ (Gissendanner 2002, 98). Mit dieser Aussage wird auf die Wahrnehmung repräsentativer Aufgaben durch den Bürgermeister verwiesen, die ihm die Chance bietet, sein „Image“ in der Bürgeröffentlichkeit zu formen, seine Bürgernähe zu demonstrieren und sich der Probleme von Bürgern anzunehmen. Gelingt es ihm, in der Öffentlichkeit auch noch den Eindruck für die Distanz zur eigenen Partei zu vermitteln,<sup>64</sup> dann ist er in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit „*der Bürgermeister aller Bürger*“ und befriedigt das latente Bedürfnis konkordanzdemokratischer Erwartungen.<sup>65</sup> Im Blick auf seine Wiederwahl müssen Handlungsmuster des Bürgermeisters greifen, die eine hohe Responsivität entfalten, was umso mehr erreicht werden dürfte, wenn er es versteht, seine positional wie reputationsmäßig bedingte Rolle im lokalen Entscheidungsprozess variationsreich zu spielen und die aus Position und Reputation erwachsene Macht im Sinne koordinierender und moderierender Kompetenz einsetzt (vgl. Bogumil 2001, 187ff.; Nassmacher/Nassmacher 1999, 323ff.; Haus/Heinelt 2002, 113ff.).<sup>66</sup>

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid eröffnen der Bürgerschaft die Chance, Sachentscheidungen zu treffen.<sup>67</sup> Mit diesem direktdemokratischen Element werden die bislang tradierten

<sup>63</sup> Bei nicht eindeutigen Mehrheiten im Rat also „unter den Bedingungen der Kohabitation“ können die Handlungsspielräume des Bürgermeisters sehr stark eingeengt werden, auch dann, wenn dies mit dem Ziel verfolgt wird, aus dem Rat heraus einen eigenen Kandidaten aufzubauen. Solche Situationen können dann Formen der Blockade gewinnen (Holtkamp 2002a, 67).

<sup>64</sup> Jörg Bogumil (2001, 191) hebt hervor, dass sich bei Wahlen auf lokaler Ebene beträchtliche „Wählersegment[e]“ sowohl „parteipolitisch“ als auch „persönlichkeitsorientiert“ verhalten.

<sup>65</sup> Zwar mag über die nach außen gezeigte bzw. vermittelte Distanz die eigene unabhängige Rolle demonstriert werden, so beeinflussen die Parteien wegen der finanziellen Kosten und des organisatorischen Aufwandes die Bürgermeisterwahlen nicht unerheblich (Kersting 2002, 154).

<sup>66</sup> Wenn Wolfgang Gisevius (1999,23 ff.) die Rolle des Bürgermeisters „als *Mittler* (H.i.O.) zwischen Verwaltung, Bürger und Stadtentwicklung“ definiert, so hebt er gleichzeitig eine sich über den Diskurs entfaltende „Vertrauenskultur“ im Entscheidungsprozess hervor, Konsens zu erzielen und Effizienz zu steigern.

<sup>67</sup> § 8b HGO regelt Bürgerbegehren und Bürgerentscheid über einen Negativkatalog mit seinen prozeduralen Implikationen, die von mir in diesem Kontext nicht weiter erörtert werden, da sich meine Frage auf die transformationelle Wirkung auf die Handlungsstrategien der Akteure richten.

institutionalisierten und die mit ihnen sich ausgeformten informellen Entscheidungsverläufe von Kommunalpolitik überlagert; es ist letztlich kommunalverfassungsrechtlich in das lokale Entscheidungssystem verankert worden. So zeichnen sich in der bisherigen Praxis der kommunalen Entscheidungsprozesse folgende Entwicklungslinien ab:

Erstens scheint nach vorliegenden Befunden die Anwendungshäufigkeit bei größeren Kommunen höher zu liegen als bei kleineren (Nassmacher 1998 70f.), wobei die Erfolge sowohl von den Zulassungsbedingungen als auch von den involvierten Akteuren abhängen. „Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sind in der Regel dann erfolgreich, wenn etablierte Organisationen mit ihren Kommunikationsnetzwerken Initiativen unterstützen“ (Nassmacher 1997, 456). Neben der Mitarbeit von Experten, die sich zu dem anstehenden Thema des jeweiligen Bürgerbegehrens artikulieren, spielen die lokalen Medien bei der Problemvermittlung eine stark die Öffentlichkeit beeinflussende Rolle, so dass die über die Medien ausgelösten öffentlichen Meinungsbildungsprozesse auf die Entscheidungsverläufe bereits im Zulassungsverfahren einen nachhaltigen Einfluss spürbar werden lassen (Nassmacher/Nassmacher 1999, 284ff.).<sup>68</sup> Ebenso kann sich bei parteipolitischer Konvergenz von Bürgermeister und Ratsmehrheit eine Strategie der Prozeduralisierung eines Konfliktes abzeichnen, nämlich Auseinandersetzungen von der inhaltlichen Dimension auf die verfahrensmäßige zu verlagern, um sich bewusst in mehr oder weniger relevanten Verfahrensfragen zu verfangen (Mittendorf/Rehmet 2002, 231f.). Die Ratsmehrheit gewinnt dann die Rolle eines „gatekeepers“ im politischen Entscheidungsprozess und kann somit - prozedurale Möglichkeiten nutzend – die Partizipation von Bürgern in kommunalpolitischen Input - und Output-Prozessen steuern.

Im Mehrheits- und Minderheitswechselspiel kommunalpolitischer Auseinandersetzungen tritt zweitens häufig der Fall ein, dass die Ratsminderheit ein Bürgerbegehr unterstützen und sie zum Ansprechpartner von Initiativen eines Bürgerbegehrens wird. Indem eine Ratsminderheit im konfliktorischen Kontext um ein Bürgerbegehr bzw. Bürgerentscheid bemüht ist, „komplexe Sachverhalte auf ihre Relevanz für Entscheidungsalternativen zuzuspitzen und deren Vermittlung in der Öffentlichkeit zu gewährleisten“, wird breite Betroffenheit ausgelöst, die durch „eine Strategie der Integration heterogener Interessengruppen“ begünstigt wird. Somit wird über lose „Netzwerkkontakte“ eine große Zahl anderer Vereine, Verbände und Institutionen in eine Initiative eines Bürgerbegehrens eingebunden. Eine Strategie der Einbindung einer Vielzahl von Akteuren fördert die Herstellung von Öffentlichkeit, löst Mobilisierungseffekte aus und erhöht letztlich die Transparenz kommunalpolitischer Entscheidungsprozesse (Mittendorf/Rehmet 2002, 229ff.). Als

---

<sup>68</sup> Wenn Jörg Bogumil (2001, 204f.) auf die „Eingebundenheit“ der lokalen Presse „in die etablierten Entscheidungskreise“ verweist, dann wird deutlich, wie informelle Konstellationen in kommunale Politikprozesse hineinwirken (vgl. Mittendorfer/ Rehmet 2002, 233).

„Nachwirkung“ (H.i.O.) hinterlassen Verläufe von Bürgerbegehren ihre Lerneffekte einerseits auf das Partizipationsverhalten der Bürger<sup>69</sup> wie andererseits auf die Responsivitätsstrategien der Entscheidungsträger, so dass bei kontroversen Sachlagen kooperative Lösungsstrategien präferiert werden (Bogumil 2001, 208).

Drittens lösen Bürgerbegehren und Bürgerentscheid „Vorwirkungen“ (H.i.O.) in der Weise aus, dass kommunale Entscheidungsträger die Folgen ihrer Entscheidungen unter der Option der Bürger, das Instrument des Bürgerbegehrens einzusetzen, zunehmend zu antizipieren haben. Daher wird bei schwieriger, konflikträchtiger Sachlage und Androhung des Bürgerbegehrens häufig die Strategie der frühzeitigen Einbindung der Bürger verfolgt. Denn „die Durchsetzung der eigenen Position im Bürgerentscheid ist für Entscheidungsträger mit Kosten verbunden“, wobei die Kostenrisiken insbesondere bei ungewissem Ausgang steigen. Vor diesem Hintergrund eröffnen sich Chancen der Kooperation, Lösungen über Aushandlungsprozesse zu erzielen und über Partizipation der Betroffenen auch höhere Legitimation wie Akzeptanz für den politischen Output zu erreichen (Mittendorf/Rehmet 2002, 228f.; Bogumil 2001, 209).

Die Direktwahl des Bürgermeisters, wie Bürgerbegehren und Bürgerentscheid als institutionalisierte direktdemokratische Instrumente verändern im kommunalen Entscheidungssystem Handlungsmuster der Entscheidungsträger in Richtung der Bürgerorientierung, Erhöhung der Responsivität, Verbesserung der Transparenz von Entscheidungsprozessen und Verstärkung der Formen kooperativen Handelns (Bogumil 2001, 210; Mittendorf/Rehmet 2002, 235). Wie sich ein solcher Wandel der Handlungsmuster in den jeweiligen lokalpolitischen Prozessen manifestiert, hängt von Faktoren der politischen Kultur, des Problemdruckes und der Akteurkonstellation ab.

---

<sup>69</sup> Im Partizipationsverhalten werden „Beteiligungsverzerrungen“ (H.i.O.) insofern ausgemacht, als Akteure mit qualifizierter Bildung, höherem sozialen Status, überdurchschnittlichem politischem Interesse, guten Informationszugängen und der Fähigkeit zur Interessenartikulation, Initiativen und Verlauf von Bürgerbegehren dominieren (Nassmacher 1998, 73; Bogumil 2001, 207).

### **3.1.3.3 Kooperative Formen im kommunalen Entscheidungssystem: Auf dem Weg zur Bürgerkommune**

Wurden für das Regieren im Mehrebenensystem die Grenzen einseitig hierarchischer politischer Steuerung in seiner horizontalen und vertikalen Verflechtung aufgezeigt und die kooperativen wie verhandlungsbasierten Steuerungsmodi herausgestellt (vgl. Kap. 2), so haben sich auf lokaler Ebene - integrativer Bestandteil des Mehrebenensystems - im Entscheidungssystem neben repräsentativ- und direktdemokratischer Willensbildung neue partizipative Formen entfaltet, die jenseits formal institutionalisierter Verfahren liegen. Es bilden sich Beteiligungsformen heraus, die sich qualitativ von den korporatistischen Arrangements auf der staatlichen Ebene insofern abheben, als Vereine, Verbände, Bürger und Bürgergruppen in die lokalen politischen Prozesse eingebunden werden, jedoch „hat man es auf kommunaler Ebene überwiegend mit gestaltbaren Entwicklungs- und Infrastrukturleistungen sowie persönlichen Dienstleistungen zu tun, die ihrer Natur nach viele oder alle Bürger betreffen“ (Bogumil 2001, 212). Die Unmittelbarkeit im lokalen Handlungsräum, die Kontakt- und Beziehungsdichte von Akteuren, die Erfahrbarkeit von Problemlagen und die Vermittlung von Handlungsdruck für Bürger, Bürgergruppen und Organisationen beeinflussen die Partizipation auf kommunaler Ebene und lassen sie in ihren jeweiligen Formen Gestalt gewinnen. Formen der Beteiligung in Prozessen der Politikformulierung und Politikimplementation manifestieren sich in „freiwilligen, dialogisch orientierten und auf kooperative Problemlösung angelegten Verfahren“ (Bogumil 2002 b, 152).<sup>70</sup> Diese Beteiligungsmöglichkeiten<sup>71</sup>, als „Formen kooperativer Demokratie“ von Jörg Bogumil auf den Begriff gebracht, gestalten das Verhältnis von Bürger, Rat und Verwaltung neu. Wenn sich im lokalen Handlungsräum verstärkt Formen kooperativer Demokratie etablieren, so ist dies auf drei Ursachenzusammenhänge zurückzuführen:

---

<sup>70</sup> Im politikwissenschaftlichen Diskurs um Partizipation und Explikation von Beteiligungsformen wird dieses Thema in sehr unterschiedlicher und differenzierter Weise diskutiert. Die Diskussion, beginnend mit dem Leitbild der „Bürgerkommune“ (Holtkamp 2002 b; Bogomil 1999), reicht über theoretische Konzeptualisierung bürgerschaftlicher Teilhabe (Haus 2002 b) bis zur Entwicklung konkreter partizipativer Verfahren im lokalen politischen Prozess (Feindt 2001; ders. 2002; Wüst/Pfeifer 2002). Scheinen im Rückgriff auf „deliberative Demokratietheorie“ und den Kommunitarismus Ansätze theoretischer Konzeptualisierung zu liegen, so wird dieser komplexe theoretische Sachverhalt um die Frage nach der Rolle von „sozialem Kapital“ als eine bedingende Variable für Teilhabe erweitert. Gleichzeitig werden die Beteiligungsverzerrungen im konkreten Verfahren thematisiert und Inkusions- und Exklusionsmechanismen als politikwissenschaftliches Forschungsdefizit ausgemacht (Geißel 2001). Ebenso wird im Kontext von Globalisierungsprozessen die Entwicklung von Beteiligungsformen auf dem Hintergrund sozialräumlicher und sozioökonomischer Umbrüche in Agglomerationsräumen hervorgehoben (Geiling 2001), wobei auch Formen des Protests bei schweren Konfliktlagen nicht zu übersehen sind (Sack 2001). Diese vielfältigen Implikationen bürgerschaftlicher Beteiligungen haben ihren spezifischen Stellenwert in den jeweiligen Fragestellungen zu lokaler Politik. Daher werden sie in meinem Untersuchungsgang nur im Kontext transformationeller Wirkung auf lokale Entscheidungsverläufe gesehen.

<sup>71</sup> Peter Henning Feindt (2001, 270) gibt für „deliberative Beteiligungsverfahren im Kontinuum von Formen der Konfliktbearbeitung“ eine tiefgefächerte Übersicht, indem er Beteiligungsverfahren und Konfliktbearbeitungsformen gegenüberstellt (MA 9.7). Diese Typologisierung deliberativer Beteiligungsverfahren lässt eine Vielfalt von Kombinationsmöglichkeiten zu, so dass sich gerade in der Variabilität der Verfahren auch Chancen der effizienten und effektiven Konfliktbearbeitung eröffnen.

1. Sicherlich ist der Bürger kritischer gegenüber lokalpolitischen Maßnahmen geworden, die ihn betreffen<sup>72</sup>. Es hat insofern auch ein Einstellungswandel stattgefunden, als „Gehorsams- und Unterordnungswerte“ gegenüber freier Selbstentfaltung an Dominanz verloren haben (Bogumil 2001, 215). So scheint die Neigung sich „an unkonventionellen Formen des Protests zu beteiligen“ einherzugehen mit der „Abkehr von Formen elitegesteuerter Partizipation durch Massenorganisationen (Nassmacher/Nassmacher 1999, 291).<sup>73</sup> Betroffenheit und Akzeptanzprobleme, ausgelöst durch folgenreiche Maßnahmen wie z.B. Infrastrukturmaßnahmen, Abfallbeseitigungsanlagen oder Technologieprojekte, generieren bürgerschaftlichen Protest und Intervention.

2. Zunehmende Komplexität kommunaler Aufgabenbewältigung und die als Folge von Politikimplementation ausgelösten unterschiedlichen Bürgerbetroffenheiten, sich mehr oder weniger in Interessendifferenzen artikulierend und sich oft auf hohem Konfliktniveau manifestierend, verursachen im lokalpolitischen Handlungsräum Steuerungsprobleme. Vor diesem Hintergrund „der Produktion folgenschwerer Entscheidungen und Dienstleistungen“ wie ihrer Umsetzung sind die dialogorientierte Verständigung und der „hoheitsreduzierte Dialog“ (H.i.O.) mit den Bürgern, Bürgergruppen und Verbänden, auch als Wissens- und Informationsressourcen, gefordert (Spitzer 2001, 144). Formen kooperativer Demokratie eröffnen Möglichkeiten der Aufgabenlösung und Konfliktbewältigung. Sie wirken konfliktvermittelnd und bei rechtzeitigem Einsatz konfliktminimierend (vgl. Bogumil 2001, 216f.).<sup>74</sup>

3. Die wachsende Finanznot der Städte und Gemeinden, auch bedingt durch vermehrte Dezentralisierung staatlicher Aufgaben bei stetiger Durchbrechung des Konnexitätsprinzips, zwingt die Kommunalpolitik, ihre freiwilligen Leistungen einzuschränken oder aufzugeben.<sup>75</sup> In dieser

<sup>72</sup> Häufig zeigt sich aus unmittelbarer Betroffenheit die NIMBY-Reaktion (not in my backyard), die auf ihre Weise Mobilisierungs- und Protesteffekte auslöst und kommunales Verwaltungshandeln erschweren kann (vgl. Spitzer 2001, 145).

<sup>73</sup> Empirische Daten scheinen diesen Vorgang auch insofern zu bestätigen, als eine Abnahme der Mitglieder von traditionellen Organisationen zu verzeichnen ist, wohingegen „die Dritte-Sektor-, Vereins- und Selbsthilfeforschung“ einen Anstieg „kleiner, selbstorganisierter Assoziationen“ ermittelt. In diesem Wandel hin zu neuen Formen des Engagements - punktuelle und zeitlich begrenzte Einbindungen in Bürgerinitiativen und Selbsthilfegruppen - spiegelt die Tendenz wider, eigene Interessen kollektiv durchzusetzen und individuelle Problemlagen kollektiv zu bewältigen. Die neuen Formen des Engagements und der Partizipation als auf die Politik wirkender zivilgesellschaftlicher Vorgang generieren Exklusionsmechanismen, auf die „ressourcenschwache Bevölkerungsgruppen“ mit Rückzug aus aktivem Engagement reagieren. Inwieweit sich eine „gespaltene Bürgergesellschaft“ (H.i.O.) etabliert, ist ein offenes politikwissenschaftliches Problem (Brönne/Strasser 2001, 8ff.).

<sup>74</sup> Der „Einsatz kooperativer Politikformen“ garantiert weder einen harmonischen Verlauf noch eine im Konsens endende Konfliktregelung. Vielmehr verweist Anna Geis (2002, 268) zu Recht darauf, dass in „kooperativen Politikformen“ selbst neue Konflikte liegen, die einerseits aus der Frage nach dem tatsächlichen Einfluss zivilgesellschaftlicher Gruppen auf die Ausgestaltung von Beteiligungsfomren und andererseits aus dem Problem der Einbindung informeller Konfliktregelungen in den politischen Entscheidungsprozess resultieren.

<sup>75</sup> Zwar ist das Konnexitätsprinzip durch die Volksabstimmung vom 22.09.2002 in die hessische Landesverfassung aufgenommen worden, jedoch muss abgewartet werden, wie diese verfassungsrechtliche Normierung in der politischen Praxis auch eingedenk der wachsenden defizitären Haushaltsslage des Landes ausgestaltet wird.

Situation ist die „*Bürgerressource Engagement*“ (H.i.O.) gefragt, nämlich bürgerschaftliches Engagement für die Sicherstellung kommunaler Dienstleistungen einzubringen, also Aufgaben eigenverantwortlich wahrzunehmen oder in Kooperation mit der Kommune zu erbringen (Spitzer 2001, 145; vgl. Holtkamp 2002 b, 135ff.).

Der Einsatz kooperativer, konsensorientierter Politikformen zielt darauf ab, die „*Entscheidungsinputs*“ zu optimieren. Mit partizipativen Formen der Politikformulierung werden „die Definition von öffentlichen Interessen und Wertvorstellungen, Schaffung von Vertrauen und Glaubwürdigkeit unter den Betroffenen“ als Ziele ebenso verfolgt wie Einbringung neuen Wissens, Verdeutlichung rechtlicher Normen, Offenlegung von Wertorientierungen und Interessen der Beteiligten. Transparenz dialogischer Verfahren fördert letztlich die Akzeptanz von Politikergebnissen (Kersting 2002, 152; Nassmacher 1998, 67). Die Mitgestaltung der Bürger erfüllt eine Entlastungsfunktion und politisch-administrative Effizienz wird gesteigert (Holtkamp 2002 b, 129ff.). In den „*Formen der kooperativen Demokratie*“ übernehmen Bürger, Bürgergruppen und Verbände einerseits die Rolle von Mitentscheidern an Planungs- und Entscheidungsprozessen und andererseits die der Mitgestalter an kommunalen Dienstleistungen. Diese Rollen sind im Modell der „*Auftraggeberrolle*“ und der „*Mitgestalterrolle*“ konzeptualisiert worden. (Bogumil 2002 b, 156ff.; ders. 1999, 160ff.; Holtkamp 2002 b, 129ff.).<sup>76</sup> Die „*Auftraggeberfunktion*“ (H.i.O.) definiert sich sowohl aus „*punktuellen*“ (H.i.O.) Beteiligungen an zur Entscheidung anstehenden Vorhaben als auch aus „*dauerhaften kooperativen Formen*“ (H.i.O.), wie sie ihren Niederschlag in Beiräten (z.B. Jugend, Senioren usw.) finden. Selbstverwaltung kommunaler Einrichtungen (z.B. kulturelle Einrichtungen, Sport- und Freizeitanlagen usw.) wie soziale Initiativen und Selbsthilfegruppen sind Felder bürgerschaftlicher Mitgestalterrolle (Bogumil 2001, 219ff.).

Verhandlungsorientierte, kooperative und auf Konsens zielende Politikformen, bürgerschaftliches Engagement einbeziehend, entfalten ihre Dynamik, die letztlich „das Aufweichen der Dominanz repräsentativer Entscheidungsformen“ beschleunigen, weil inhaltliche Vorentscheidungen über informelle Arrangements getroffen werden, die für die Letztentscheidungen des Rates oder der Verwaltung nicht folgenlos bleiben. Tendenziell wird damit der bereits durch direktdemokratische Elemente in Gang gesetzte Wandel der „*Entscheidungsprozesse und Machtpositionen*“ durch kooperative Politikformen verstärkt (Bogumil 2002 a, 47). Der veränderte Rahmen lokalpolitischen Entscheidungshandelns wie kommunaler Leistungserbringung eröffnet kommunalpolitischen Akteuren insbesondere der Verwaltungsspitze ein Feld eigener Profilierung. Gerade die Direktwahl des Bürgermeisters dürfte die Neigung steigern, sich als bürgernah, bürgerorientiert und responsiv

---

<sup>76</sup> Jörg Bogumil (2001, 221) hat dies in einer Übersicht idealtypisch konzeptualisiert (MA 9.8).

zu profilieren (Bogumil 2001, 224). Erfährt der Rat mit den „Formen kooperativer Demokratie“ eine Machtverschiebung zu Gunsten der Verwaltungsebene bzw. der Verwaltungsspitze, so werden die lokalen Parteien in den informellen Prozessen des Konfliktartrags und - regelung lediglich als Akteure unter Akteuren wahrgenommen; ihre Machtposition relativiert sich und ihr Einfluss ist eher gering (Kersting 2002, 152).

Im Bereich der Mitgestalterrolle, also bürgerschaftlicher Leistungserbringung, gewinnen Vereine, Verbände und Bürgergruppen eine „informelle Machtposition“ (Bogumil 2001, 241), die sowohl Verwaltungshandeln als auch lokalpolitische Entscheidungsprozesse beeinflussen. Übernahme kommunaler Dienstleistungen durch ehrenamtliches Engagement heißt auch, dass die Akteure das *Was* und *Wie* der Aufgabenerfüllung - oft in ultimative Forderungen gehüllt - bestimmen wollen. Exit-Optionen können auf Entscheidungsträger erheblichen Druck ausüben (Holtkamp 2001, 75).

Kooperative, verhandlungsorientierte Beteiligungsformen, informell arrangiert, wirken zwar auf das kommunale Entscheidungssystem ein, letztlich aber handelt es sich um „,Verhandlungen im Schatten der Hierarchie‘“ (Scharpf 1991, 629). Die Letztentscheidungen haben die kommunalen Parlamente und die Kommunalverwaltungen zu treffen. Hierbei haben sie Letztentscheidungen auf ihre Gemeinwohlverträglichkeit zu überprüfen, was sie auch verpflichtet, Lösungen aus den informellen Verfahren - präfiguriert durch spezifische Interessenlagen der Verfahrensbeteiligten - nicht zu akzeptieren, wenn sie darauf hinauslaufen, Kosten zu externalisieren. Diese eindeutige Verantwortung muß auch aus Gründen der Legitimation gesichert sein (Holtkamp 2001, 75f.). Die „Formen der kooperativen Demokratie“ entfalten ihre eigene Wirkmächtigkeit im lokalen Entscheidungssystem. Ihre Politikprozesse sind erheblich durch Handlungsorientierungen und Präferenzen der beteiligten Akteure definiert, so dass ihre Ergebnisse sich dann optimieren lassen, wenn sich im Sinne von Lernprozessen konsens- und kompromissorientierte Einstellungs- und Verhaltensweisen entwickeln, die u.a. auch das institutionalisierte kommunale Entscheidungssystem befähigen, sich auf die informellen Politikprozesse einzustellen, und zwar mit dem Ziel der Annäherung der unterschiedlichen Handlungslogiken.

### **3.1.4 Die Kommune als Implementationsebene staatlicher Politik: Elemente vertikaler Politikverflechtung**

#### **3.1.4.1 Zu den kommunalen Aufgaben und Politikfeldern.**

Ein Blick auf die Zuständigkeitsbereiche von Kommunalverwaltungen (MA 9.9; (Schmidt-Eichstädt 1999, 326) erhellt die Vielfalt kommunaler Aufgaben.<sup>77</sup> Folgt man der rechtswissenschaftlich akzentuierten Kommunalwissenschaft in der Strukturierung der Zuständigkeitsbereiche, so lassen sich der „Selbstverwaltungsbereich“ vom „übertragenen Wirkungskreis“ unterscheiden. *Ob* und *wie* eine Gemeinde Aufgaben (z.B. Theater, Museen, Bibliotheken) wahrnimmt, also in eigener Zuständigkeit handelnd und nur der Rechtsaufsicht unterliegend, umfasst jenen Bereich kommunaler Selbstverwaltung, der wohl als Kernbereich definiert werden kann. Es geht hier um die Regelung „örtlicher Angelegenheiten“, die weitgehend dem Entscheidungsermessen der Kommunen unterworfen sind. Neben diesen „freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben“ (H.i.O.) müssen „pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben“ (H.i.O.) wahrgenommen werden. Dies sind Aufgaben, deren Erfüllung gesetzlich festgelegt ist. Aber wie die Kommunen aufgrund ihrer Organisations- und Personalhoheit diese Aufgaben (z. B. Brandschutz, Straßenunterhaltung, Abfallbeseitigung, Bauleitung) wahrnehmen, haben sie zu entscheiden. Im „übertragenen Wirkungskreis“ (H.i.O.) erfüllen sie „Pflichtaufgaben nach Weisung“ (H.i.O.), d.h. sie haben diese Aufgaben als gesetzliche Pflicht (z.B. Bauaufsicht, Landschaftsschutz) zu erfüllen, wobei der Staat verstärkt regulierend Einfluss ausübt. Die *Auftragsangelegenheiten* des übertragenen Wirkungskreises (Meldewesen, Bauordnung) sind strengen Vorgaben und Verfahrensregeln unterworfen, so dass die kommunalen Entscheidungsspielräume sehr eingeengt sind (Nassmacher/Nassmacher 1999, 148ff.; Kunz 2000, 77f.; Mäding 1995, 372f.; Böck 2001, 174; Rudzio 2000, 410ff.).

Es muss jedoch kritisch angemerkt werden, dass der heuristische Wert einer solchen formalen Kategorisierung aus politikwissenschaftlicher Sicht sehr begrenzt ist, weil die Kriterien für eine Zuordnung von Zuständigkeiten zu den Aufgabenkategorien nicht klar umrissen sind und sie wegen ihrer Fluidität, die ganz wesentlich in der mehrdimensionalen Wirkung rechtlicher Regelungen begründet liegt, eindeutige, intersubjektiv nachvollziehbare kategoriale Zuordnungen oft bzw. in den meisten Fällen nicht zulassen (vgl. Kunz 2000, 77 FN 69). Darüber hinaus lassen sich vielfältige politische Implementationsprozesse nicht in ein rechtlich begründetes Kategoriensystem einpassen, zumal zunehmende Komplexität kommunaler Aufgabenerfüllung ein sektoraliertes Verwaltungshandeln vermindert und mehrdimensionale Folgewirkungen rechtlicher Vorgaben verwaltungsintern querschnittsorientierte Fachbereichskoordination erfordern. Letztlich

---

<sup>77</sup> In diesem Zusammenhang sei darauf verwiesen, dass kreisangehörige Gemeinde – und Kreisverwaltungen sich diese Aufgaben teilen.

kommt es aus der Sicht des Bürgers auf die kommunale Leistungserbringung an. Der Bürger fragt nicht nach ausdifferenzierten staatlichen oder kommunalen Zuständigkeiten, vielmehr bemisst er die Qualität der Kommunalpolitik nach den zu erbringenden bzw. erbrachten Leistungen. Die output- und performanzorientierte Wahrnehmung kommunaler Dienstleistungen durch den Bürger spiegelt sich auch in den Entscheidungsprozessen kommunalpolitischer Akteure insofern wider, als sie bemüht sind, anstehende Sachprobleme in ihrer Gesamtkomplexität anzugehen und dabei ihre rechtlichen, sachlichen und politischen Implikationen zu berücksichtigen (vgl. Nassmacher/Nassmacher/1999,150f.).<sup>78</sup> Kommunale Implementationsprozesse lösen sehr unterschiedliche Betroffenheiten bei den Bürgern aus, so dass je nach spezifischem Charakter politischer Programme das kommunale politisch-administrative System „verteilende“ und „ordnende“ wie raumplanende und über Anreize gesteuerte Funktionen zu erfüllen hat, die das Entscheidungssystem zwingen, vermittelnd und interessenausgleichend zu agieren (Nassmacher/Nassmacher 1999, 153ff.; Nassmacher 1999, 338f.).

Die Aktualisierung kommunaler Aufgaben lässt einerseits die starke rechtliche Einbindung kommunalen Verwaltungshandelns in das politisch-administrative System deutlich werden (Schmidt-Eichstaedt 1999,324f.) und zeigt andererseits eine tendenziell steigende Kommunalisierung staatlicher Aufgaben (Kunz 2000, 80ff.). Dieser Vorgang der Kommunalisierung staatlicher Aufgaben und in ihrer Folge die rechtliche Einbindung der kommunalen Ebene in das politisch-administrative Gesamtsystem wirken sich insofern ambivalent aus, als sie auf der einen Seite kommunale Handlungsspielräume einzuengen drohen und auf der anderen Seite die kommunale Handlungsebene für die Implementation staatlicher Politik einen Bedeutungsgewinn erfährt.<sup>79</sup> Zwar werden die Kommunen aufgewertet, jedoch sind vor dem Hintergrund wachsender Finanzprobleme bei Bund und Ländern Tendenzen auszumachen, bei der staatlichen Leistungserbringung die „Problemverlagerungen nach unten“ vorzunehmen (Ellwein 1997, 13).<sup>80</sup>

---

<sup>78</sup> In der Diskussion um die Verwaltungsmodernisierung - neues Steuerungsmodell (NSM) - werden Dienstleistungen als „Produkte“ definiert, die nicht „isoliert“ erbracht werden, sondern „über Art, Umfang und Qualität der Leistungen werden Zielvereinbarungen abgeschlossen („Kontraktmanagement“) zwischen Politik und Verwaltung, Verwaltungsspitze und Fachbereichen, Fachbereichsleitungen und Arbeitsteams“ (Brandel/Stöbe-Blossey/Wohlfahrt 1999, 8). Ohne die Problematik des NSM weiter zu vertiefen (vgl. hierzu Brandel u. a. 1999, Bogumil 2001, 108- 173, Banner 2002), soll in diesem Kontext darauf abgehoben werden, dass sich für die kommunale Aufgabenwahrnehmung in der Modernisierungsdebatte - auch im Blick auf das Leitbild „Bürgerkommune“ - die Überwindung fachlich-sektoraler Verwaltungsorganisation als neue Herausforderung stellt (Banner 2002, 80f.).

<sup>79</sup> Dieser Aufgabenverschränkung der kommunalen Ebene mit den staatlichen Ebenen korrespondiert eine seit der Gemeindefinanzreform von 1969 wachsende Finanzverflechtungen (vgl. Art. 106 GG).

<sup>80</sup> Inwieweit die Aufnahme des Konnexitätsprinzips in die hessische Landesverfassung nach der Volksabstimmung vom 22. Sept. 2002 zu tatsächlichen strukturellen Änderungen führt, bleibt abzuwarten. Jedenfalls scheint eine verfassungsrechtliche Absicherung noch nicht das Konnexitätsprinzip in der politischen Praxis nachhaltig zu stärken (Dieckmann 1999, 298).

Städte und Gemeinden als Implementationsebene - tendenziell auch als Problemverlagerungsebene - unterliegen nicht nur in der inhaltlichen und verfahrensmäßigen Dimension der Aufgabenerfüllung einem ständigen Wandel; sie sind ebenso in sozioökonomische Veränderungen wie in Prozesse des Einstellungswandels der Bevölkerung verankert. Die Folgewirkung von Wandlungsprozessen manifestiert sich weitgehend auf der lokalen Ebene und produziert in ihrer Dynamik neue Herausforderungen. Kommunalpolitik hat ihre Fähigkeit als „Problemfühler“ zu beweisen und gleichzeitig bei wachsendem Handlungsdruck, dem sich lokale Entscheidungsträger nicht entziehen können, auch innovative Wege der Problembearbeitung zu wagen (Nassmacher 1999, 330; Heinelt 1999, 635). Somit liegt die besondere Steuerungsleistung des kommunalen politisch-administrativen Systems darin, Sensibilität gegenüber dem Bürger zu entwickeln, übergeordneten Ansprüchen gerecht zu werden und in kooperativer Form Lösungen gemeinwohlverträglich herbeizuführen. All dies geht über ein reines rechtswissenschaftliches Verständnis kommunaler Aufgabenerfüllung hinaus, zumal die Vielschichtigkeit kommunaler Problemlösungen und Aufgabenerfüllungen auch aus dem Kontext vertikaler Politikverflechtungen zu erklären ist.

### **3.1.4.2 Kommunale Politikimplementation als Prozess vertikaler und horizontaler Koordination**

Wenn sich in der Praxis kommunaler Aufgabenwahrnehmung die Grenzen zwischen dem kommunalen Selbstverwaltungsbereich und dem übertragenen Wirkungskreis mehr und mehr verwischen, so liegt dies einmal in der aus der institutionellen Struktur des föderativen Systems emergierenden „Politik- und Verwaltungsverflechtung“ begründet, die zum anderen auch „...der Verbindung der Prinzipien der Dezentralisierung (Subsidiarität) und der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse [entspringt]“. Darüber hinaus ist nicht zu erkennen, dass „Interdependenzen zentraler und dezentraler Aufgaben“ Verflechtungen der Verwaltungsebenen begünstigen (Benz 1996/97, 166ff.). Bezieht man diesen Verursachungskontext von „Politik- und Verwaltungsverflechtung“ auf die kommunale Ebene, eingebunden in vielfältige bundes- und landesrechtliche Vorgaben, so vollzieht sich Kommunalpolitik in einem Spannungsverhältnis zentraler und dezentraler, vereinheitlichender und eigenständiger Prozesse (vgl. Nassmacher/Nassmacher 1999, 63ff.).

Es ist sicherlich ein Dilemma lokaler Politik, als institutionell schwächstes Glied in der Implementation staatlicher Politik Bedeutungsgewinn und Kompetenzzuwachs auf der einen Seite erfahren zu haben und auf der anderen Seite sich in einer sich verschärfenden Finanzkrise mit einhergehender Tendenz der Problemverlagerung „nach unten“ wachsenden Handlungsrestriktionen unterwerfen zu müssen. Daher erscheint es allzu verständlich, wenn aus diesen strukturell verursachten Restriktionen die Erosion kommunaler Selbstverwaltung entdeckt,

der Verlust lokaler Politikautonomie beklagt und die Stärkung kommunaler Selbstverwaltung in einer folkloristisch anmutenden Debatte gefordert wird. So kristallisiert sich in dieser Diskussion jene Position heraus, die kommunale Spielräume tendenziell abnehmend oder gar „bedroht“ sieht (Dieckmann 1999, 300). Trotz verflochtener institutioneller und politischer Strukturen gibt es nach einer anderen Auffassung wegen begrenzter Koordinierbarkeit der Politikebenen „jenseits aller Einschränkungen Chancen für eine eigenständige lokale Politikgestaltung“, jedoch wirke sich die schwierige Finanzsituation auf Gestaltungsmöglichkeiten negativ aus (Böck 2001, 175). Eröffnen nach Hiltrud Nassmacher (1999, 340) die vielfältigen Auftragsangelegenheiten kommunale „Handlungsspielräume“ zumal sie „vor Ort“ verbindlich umzusetzen seien, so versperren der einengende Blick auf die „finanziellen und institutionellen Restriktionen kommunaler Politik“ Hubert Heinelt (1999, 642) zufolge ihre Gestaltungsspielräume. Dahingegen ist wiederum jene Position auszumachen, die in der „nachrangigen Stellung der Kommunen“ den Modernisierungsprozess „zur Bürgerkommune“ gefährdet sieht und daher in der staatsrechtlichen Aufwertung der kommunalen Ebene die Chance der „Rückgewinnung kommunaler Handlungsspielräume“ entdeckt (Roth 2001, 139f.). Die unterschiedlich akzentuierten Einschätzungen zur Politik- und Verwaltungsverflechtung bleiben im Blick auf „die politischen Steuerungsmöglichkeiten und die exekutiven Gestaltungsspielräume der örtlichen Ebene kontrovers und unabgeschlossen“ (Grunow 1999, 396).

Die Uneindeutigkeit der Folgewirkungen der Politik- und Verwaltungsverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden auf die kommunale Handlungsebene und ihre Gestaltungsmöglichkeiten liegt weniger in den institutionellen Asymmetrien begründet. Vielmehr erklären sich die kommunalen Handlungsspielräume aus den politisch-administrativen Steuerungsprozessen, die ihren Paradigmenwechsel insofern erfahren haben, als kooperative Formen der Politikimplementation einseitig hierarchisches Verwaltungshandeln ergänzt oder sogar ersetzt haben und sich somit Max Webers Modell „Bürokratischer Herrschaft“ relativiert (Treutner 1998, 18ff.; Elwein, 1992, 19f.).<sup>81</sup> Wenn kooperatives Verwaltungshandeln einerseits in der Praxis öffentlicher Aufgabenerfüllung ihre wachsende Relevanz gefunden hat und andererseits „geradezu als Kennzeichen einer leistungsfähigen Verwaltung“ von der wissenschaftlichen Seite eingeschätzt wird (Benz 1994, 23ff.), so liegt dies in tiefgreifenden politischen Transformationsprozessen begründet, die sich in vier grundlegenden Zusammenhängen manifestieren:

---

<sup>81</sup> Max Weber (1972, 551f.) zufolge strukturiert sich Verwaltung nach dem Grundsatz der durch rechtliche Vorgaben generell geordneten behördlichen *Kompetenzen* (H.i.O) im Sinne der Festlegung regelmäßig zu erfüllender Aufgaben, der für die Durchsetzung dieser Aufgaben erforderlichen „Zwangsmittel“ und der Qualifizierungssicherung des Personals. Ein weiteres Prinzip sieht er in der „*Amtshierarchie*“ (H.i.O.) als „ein festgeordnetes System von Über- und Unterordnung“. Eine auf diesen Strukturprinzipien basierende Bürokratie ist „‘rationalen’ Charakters: Regel, Zweck, Mittel, ‘sachliche’ Unpersönlichkeit beherrschen ihr Gebaren“ (ebenda, 578).

1. Die Aufgabenfelder des politisch-administrativen Systems sind komplexer geworden, so dass ihre Problembehandlung nicht einseitig hierarchischen Logiken folgt. Vielmehr erfordert die Komplexität der zu bearbeitenden Sachaufgaben den Ressourcenaustausch zwischen den Politik- und Verwaltungsebenen, wie die Ressourcenmobilisierung „verwaltungsexterner Akteure“.
2. Die Komplexität, bedingt durch eine sich dynamisierende gesellschaftliche Differenzierung, beschleunigt die Emergenz gesellschaftlicher Risiken, so dass hierarchisch-hoheitliche Steuerung den Prozess politischer Fehlentwicklungen verschärft. Komplexität und Risiken sozialer wie politischer Vorgänge zwingen das politisch-administrative System zu Implementationsstrategien der Reduktion von Unsicherheiten, von Kontingenz.
3. Hochkomplexe, selbsttransformationelle Sachverhalte, die ihre politisch- administrative Problembehandlung erfordern, lassen sich nicht in ihren Folgewirkungen im Kontext begrenzter staatlicher Ressourcen, wie z.B. Information, Finanzen, rechtlich kodifizieren. Somit gewinnen in der Rechtssetzung „Verfahrensnormen“ gegenüber „materialen inhaltlichen Regelungen“ an Bedeutung. Damit werden neue Anforderungen an rationales Verwaltungshandeln gestellt. „Rationalisierung staatlich-administrativen Handelns bedeutet in der Konsequenz, dass ein möglichst hohes Maß rationaler Abwägungen im Hinblick auf Zwecke, Mittel und Nebenfolgen mit Betroffenen bzw. verwaltungsinternen Akteuren erfolgt“ (Treutner 1998, 55. 59).
4. Die Erosion traditionaler Bindungen und Wertorientierungen, die „Pluralisierung von Lebenslagen und Lebensstilen“ und die diese Prozesse begleitende Individualisierung haben einen Wandel des Verhältnisses der Bürger zum Staat ausgelöst, der sich in einer zunehmenden kritischen Distanz zum politisch-administrativen System äußert. Formen hierarchischen Verwaltungshandelns wird kritisch und selbstbewusst begegnet, indem Transparenz, Partizipationsmöglichkeiten oder sogar Kooperativität eingefordert werden. Dieser Einstellungswandel führt auch zu steigenden Legitimations- und Akzeptanzproblemen, die sich durch einseitiges hierarchisches Verwaltungshandeln verschärfen, so dass kooperative Formen der Politikimplementation gefragt sind (Treutner 1998, 47f.; Benz 1994, 41ff.; Benz 1990, 85f.; Schneider 1992 111ff.; vgl. Kap. 2. 1).

„Der mit sich selbst verhandelnde Staat“ (Goetz 1995, 161) resultiert als Konsequenz aus dem gesellschaftlichen Wandel und erhellt die vertikale Verflechtung des politisch-administrativen Systems. Entscheidend für die Metapher des „mit sich selbst verhandelnden Staat[es]“ ist aber der zum Ausdruck gebrachte Paradigmenwechsel, nach dem Verwaltungshandeln nicht mehr nur als Vollzug von gesetzten Zielen begriffen wird. Vielmehr versteht er sich als einen Prozess der „Reformulierung von Vorgaben und eine kontinuierliche Adjustierung zwischen Zielen und Mitteln“ (Treutner 1998, 25 f.). Staatliche Programme in ihrer Komplexität wie rechtliche Normierungen mit tendenziell zunehmender Akzentuierung prozeduraler Regelungen begünstigen dezentrale Entscheidungsabläufe und verlagern den interessenbedingten und partizipativ

verursachten Konflikttaustrag in die Entscheidungsprozesse des politisch - administrativen Systems, das somit eine Politisierung erfährt. Die Verwaltungsebene wird „zu einer Arena der politischen Konflikttaustragung“; ihren Implementationsergebnissen - durch ein Faktorenbündel begründet - gehen Verhandlungen, Abstimmungen, Absprachen und Auseinandersetzungen in unterschiedlichen Akteurkonstellationen voraus (Benz, 1994, 48f.; ders. 1992, 33f.).

Kooperatives Verwaltungshandeln ist zunehmend durch kommunikative und diskursive Rationalität bestimmt, auch weil sich im Zuge der Politisierung von Implementationsabläufen auf der administrativen Ebene Legitimations- und Akzeptanzprobleme aktualisieren. Kooperation verfolgt das Ziel, konsensuale Lösungen zu erreichen; ihre aus dem „faktischen Prozess“ von Verhandlungen gewonnenen Ergebnisse münden in formale bzw. förmliche Entscheidungsakte. Somit ist kooperatives Verwaltungshandeln durch seinen informalen Charakter gekennzeichnet. Seine Aufwertung ist schließlich „Ergebnis von Anpassungsprozessen, durch die sich politische und administrative Institutionen auf Gegebenheiten einstellen, denen sie mit ‚traditionellen‘ Handlungsmodi nicht entsprechen können“ (Benz 1994, 33ff.). Kooperatives Verwaltungshandeln, problemnah agierend, steigert letztlich Effizienz und Effektivität des politisch-administrativen Systems (Schulze-Fielitz 1992, 245).<sup>82</sup>

Rückt man die Fragen nach Gestaltungs- und Handlungsspielräumen lokaler Politik in den transformationellen Prozess administrativer Politikimplementation, so ist unschwer zu erkennen, dass sie sich eindeutiger Bewertung entziehen. Die kommunale Ebene ist als unterste Ebene zwar in die verflochtenen Verwaltungsstrukturen eingebettet und ihre Gestaltungsspielräume können im System der Politikverflechtung nicht als „,autonom“ bestimmt werden (Bullmann 1991, 75). Sie definieren sich weniger institutionell als vielmehr aus den konkreten Prozessen der Politikumsetzung, die auf der lokalen Ebene ihren Raum- und Zeitbezug erfahren, d.h. Politik verdinglicht sich „vor Ort“. In diesen politisch-administrativen Implementationsprozessen, die notwendigerweise kooperativ gesteuert werden, eröffnen sich vielfältige Möglichkeiten verhandlungsbasierter Kooperation mit den Chancen direkter Einflussnahme.

Am Beispiel der Raumnutzung lässt sich verdeutlichen, dass Planung „raumstruktureller Entwicklungsziele“ mit kleinräumigen Planzielen und -inhalten kommunaler Planungshoheit konfigurieren können. Gerade das „Gegenstromprinzip“<sup>83</sup> ermöglicht bei divergierender

---

<sup>82</sup> Die rechtspolitische Problematik des Abgleitens informaler Verwaltungspraktiken in illegale Machenschaften über Klüngeli bis zur Korruption sei nur erwähnt (vgl. Scheuch/Scheuch 1992).

<sup>83</sup> § 1, Abs. 1 des ROG vom 01. Januar 1998 besagt: „Die Entwicklung, Ordnung und Sicherung der Teilläume soll sich in die Gegebenheiten und Erfordernisse des Gesamtraumes einfügen; die Entwicklungen, Ordnung und Sicherung des Gesamtraumes soll die Gegebenheiten und Erfordernisse seiner Teilläume berücksichtigen (Gegenstromprinzip)“.

Interessenlage der Planungs- bzw. Verwaltungsebenen in wechselseitigen Abwägungs- und Abstimmungsprozessen einen Ausgleich herbeizuführen und Divergenzen einzubehen. Der Interessenausgleich „,von oben“ und „,von unten“ bedingt einen kooperativen Planungsstil (Schmitz 1995, 370f.). Politikfelder wie Umweltschutz, Verkehr, Wirtschaft, Stadtentwicklung erfordern auch wegen ihrer Raumwirksamkeit enge Koordination mit der lokalen Handlungsebene; ebenso bieten staatliche Anreizprogramme - die sogenannte „goldene Zügel“ - auch als „Ressourcenmobilisierung von unten“ (Kunz 2000, 85) Anknüpfungspunkte enger Kooperation zwischen kommunaler und staatlicher Ebene. Die Einbindung der kommunalen Ebene in das politisch-administrative System mag zwar tendenziell pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben ausgeweitet haben, aber zunehmende dezentrale Aufgabenerfüllung hat die lokale Politikebene aufgewertet, so dass Einflussmöglichkeiten wie Handlungsspielräume sich öffnen, zumal staatliche Politikimplementierungen auch aus Gründen administrativer Effizienz und Effektivität auf Konsens angewiesen sind (Kunz 2000, 79. 84ff.).

Jene Prozesse vertikaler Koordination im System der Politik- und Verwaltungsverflechtung wirken insofern nachhaltig auf das lokale Entscheidungssystem, als unter den Bedingungen dezentraler Aufgabenerfüllung aus informalen verhandlungsbasierten Prozessen vorstrukturierte Ergebnisse in das kommunale Entscheidungssystem einfließen und vermehrt Gegenstand von Beratungen und Entscheidungen kommunaler Institutionen werden. Diese konkreten Beratungsabläufe sind in der Weise determiniert, dass administrativ präfigurierte Entscheidungsgegenstände durch Verweis auf die vertikale Koordination häufig nur noch marginale Veränderungen erfahren oder aber wegen spezifischer Folgewirkungen auf lokale Ebene horizontale Politikkoordination zeitigen. Der Kommunalpolitik fällt dann oft auch eine Moderationsrolle zu, zwischen lokalen und überörtlichen Belangen zu vermitteln.

Die steigende dezentrale Aufgabenerfüllung mit ihren einhergehenden Prozessen informeller und formal verfahrensmäßig geprägter vertikaler Kooperation und Koordination führt zu einer faktischen institutionellen Machtverschiebung zugunsten kommunaler Verwaltung bzw. der Verwaltungsspitze, weil letztlich kommunale Entscheidungsverläufe exekutivlastig dominiert sind (Holtmann 1999, 216). Werden vertikal produzierte Politikergebnisse in Beziehung zur horizontalen Problembearbeitungsebene gesetzt, so ist unschwer zu erkennen, dass verschränkte Politikprozesse lokale Politik in ihrer Komplexität steigern, Asymmetrien im Entscheidungssystem verstärken, die Politisierung lokaler Politik begünstigen und letztlich die informelle Koordination Transparenz vermissen lässt.

### **3.2 Die kommunale Handlungsebene im ländlichen Raum: Merkmale ihres Wandels**

#### **3.2.1 Der ländliche Raum: Zur Vielfalt einer Raumkategorie**

Der ländliche Raum wurde lange Zeit aus dem Gegensatz Stadt-Land definiert, und zwar, ihn in seinen spezifischen „Lebensformen“ vom Städtischen abgrenzend, wurde er auch gegenüber städtischen Lebensmöglichkeiten vor dem Hintergrund kultureller, sozioökonomischer Bedingungen teilweise als defizitär wahrgenommen. Das Stadt-Land-Gefälle als prägnante Metapher kennzeichnete auch jene Unterschiedlichkeit, die in soziokulturellen und sozialpsychologischen Kategorien wie Anonymität versus Nähe und Vertrautheit, Modernität versus Tradition oder Freiheit versus soziale Kontrolle umschrieben wurde. In der Tendenz laufen solche Umschreibungsformen darauf hinaus, den ländlichen Raum als eine homogene Einheit zu betrachten. Nach dieser Sicht „ist der ländliche Raum damit ein naturnaher, von der Land- und Forstwirtschaft geprägter Siedlungs- und Landschaftsraum mit geringer Bevölkerungs- und Bebauungsdichte sowie niedriger Wirtschaftskraft und Zentralität der Orte, aber höherer Dichte der zwischenmenschlichen Bindungen“. Zugleich gibt der Verfasser dieser Definition zu bedenken, daß durch eine solche allgemeine Aussage „naturgemäß die Wirklichkeit eines komplexen Gegenstandes verkürzt dargestellt wird“ (Henkel 1999, 30).<sup>84</sup> Nach Heinrich Schneider (1985, 15) zählen „das weitgehende Fehlen städtischer Privilegien und Funktionen, die Land- und Forstwirtschaft als die das Landschaftsbild nach wie vor prägenden Wirtschaftsbereiche und eine geringe Verdichtung von Wohnstätten, Arbeitsstätten und Infrastruktureinrichtungen“ zu den allgemeinen Merkmalen, die den ländlichen Raum bestimmen. Jedoch sei auch „dieser Definitionsversuch unvollständig und dazu umstritten“.

Dominanz der Land- und Forstwirtschaft, niedrige Wirtschaftskraft oder geringere Bevölkerungsdichte als Abgrenzungskriterien für *den* ländlichen Raum erfassen in ihrer isolierten abstrakten Merkmalsbeschreibung nicht die Vielfalt des ländlichen Raumes. Beiden Definitionsversuchen des ländlichen Raumes ist einerseits ihre selbsterkannte Begrenztheit immanent, andererseits lassen sie den Verweis auf die dem raumstrukturellen Wandel innenwohnende Dynamik vermissen. Der Versuch, *den* ländlichen Raum definitorisch auf den Begriff zu bringen, muss letztlich scheitern, weil es *den* ländlichen Raum nicht gibt. Vielmehr hat sich der ländliche Raum in eigenständige, unterschiedliche Entwicklungsdynamik entfaltende ländliche Räume ausdifferenziert. „Ländliche Räume sind vielmehr ‚komplexe‘ Standorte, in denen

---

<sup>84</sup> Der Verweis von Gerhard Henkel auf die höhere Dichte der zwischenmenschlichen Bindungen orientiert sich, normativ setzend, an dem Bild eines homogenen dörflich ländlichen Soziallebens, das sich vom städtischen abhebt. In diesem Verständnis dörflichen Soziallebens klingt eine romantisierende Sichtweise durch, die sich nicht mit der Wirklichkeit deckt. Deshalb wird der Frage sozialer Differenzierung und des Wandels von Einstellungen und Verhaltensweisen der Bewohner im ländlichen Raum im Kap. 3.2.3 nachgegangen.

viele „harte“ und „weiche“ Einflussfaktoren wirken, deren jeweilige Konstellation entweder *regionale Entwicklungspotenziale* Inwertsetzen oder *regionale Entwicklungsgpässe* (H.i.O.) dominieren lassen“ (ROB 2000, 66f.).

Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) verfolgt „eine problemorientierte Typisierung ländlicher Räume“, um „die *strukturschwachen ländlichen Räume* (H.i.O.) der Bundesrepublik Deutschland zu charakterisieren“. Das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse gewinnt für die Raumordnung die Bedeutung von „handlungsorientierten Kategorien“. Aus der Analyse der Entwicklungstendenzen in der Siedlungsstruktur, der Beschäftigung (Wirtschaft, Arbeitsmarkt) unter Einbeziehung der Einkommenssituation in der Landwirtschaft und der landschaftlichen Attraktivität als relevante Dimension für den Tourismus lassen sich danach „Situationen und Dynamik ländlicher Räume aus Bundessicht auf einige Typen verdichten“ (ROB 2000, 64).<sup>85</sup> Im Raumordnungsbericht (2000, 64ff.) werden folgende fünf Raumtypen dargestellt:

1. „*Strukturschwache ländliche Räume*“ (H.i.O.) sind durch kumulierte Problemlagen wie extrem niedrige Bevölkerungsdichte, unzureichende soziale Infrastruktur, agrarstrukturelle Umbrüche, Abwanderung junger qualifizierter Menschen durch eine sich verschärfende Beschäftigungslage und begrenzte öffentliche Verkehrsanbindung gekennzeichnet. Ihre periphere Lage wirkt sich verschärfend auf ihre Strukturschwäche aus. In den „Leistungspotentialen der natürlichen Ressourcen“ und dem „hohen Wert der Kulturlandschaft“ liegen die Vorteile strukturschwacher Räume.
2. „*Ländliche Gebiete in der Nähe von Agglomerationsräumen*“ (H.i.O.) sind zwar „von ländlicher Siedlungsstruktur geprägt“; sie sind aber auch eng mit den verdichteten städtischen Räumen verflochten. Diese Räume erfüllen Wohn- und Erholungsfunktionen für verdichtete Stadtregionen. Mit ihnen geht eine dynamisch wirtschaftliche Entwicklung mit der Ansiedlung typischer klein- und mittelständischer Betriebe einher (zunehmend im Dienstleistungssektor).
3. „*Ländliche Räume mit wirtschaftlicher Entwicklungsdynamik*“ (H.i.O.) erfahren ein „*Beschäftigungswachstum im verarbeitenden Gewerbe*“. Die wirtschaftliche Dynamik dieser Räume profitiert aus den „Überlastungerscheinungen in den Agglomerationsräumen“. Somit wird der ökonomische Bedeutungsverlust in der Landwirtschaft kompensiert.
4. „*Ländliche Räume mit guten Einkommensmöglichkeiten in der Landwirtschaft oder Potentialen im Tourismus*“ (H.i.O.) sind durch gute Einkommensmöglichkeiten in der Landwirtschaft aufgrund agrarstruktureller Bedingungen gekennzeichnet. Jedoch können diese Gebiete trotz guter Voraussetzung für die Landwirtschaft als strukturschwach gelten, weil Arbeitsplätze im sekundären und tertiären Bereich fehlen.

---

<sup>85</sup> Zur Abgrenzungsmethode vgl. MA 9.6.

5. Ländliche Räume mit „hoher landschaftlicher Attraktivität“ verfügen über „größte touristische Entwicklungspotenziale“ (*H.i.O.*), so dass sich, zwar saisonal begrenzt, Einkommensquellen erschließen lassen.

Mit diesen Typisierungen, vorrangig auf siedlungs- und wirtschaftstrukturellen Merkmalen basierend, zielt der Raumordnungsbericht 2000 darauf ab, strukturelle Vielfalt und Unterschiedlichkeit ländlicher Räume in ihrer Entwicklung, ihren Potenzialen und ihren Disparitäten zu erschließen. Die Frage nachhaltiger Raumentwicklung bleibt im Kontext der Typisierung ländlicher Räume als Merkmalsdimension unberücksichtigt, obwohl nachhaltige Raumentwicklung nach den Grundsätzen der Raumordnung im Sinne einer Leitvorstellung anzuwenden ist (vgl. § 1 Abs. 2, § 2 Abs.1 ROG).<sup>86</sup> Der Frage nachhaltiger ländlicher Raumentwicklung ist im Rahmen des Forschungsschwerpunktes „Nachhaltige Raumentwicklung“ der Akademie für Raumforschung und Landesplanung – (ARL) - Hannover - der Arbeitskreis „Landbewirtschaftung und nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume“ nachgegangen (von Urrff u.a. 2002). Die Problematik nachhaltiger Entwicklung ländlicher Räume spitzt sich zu in der Suche „nach tragfähigen Ansätzen für eine regionale Entwicklung in ländlichen Räumen, die ökologischen, ökonomischen und sozialen Aspekten Rechnung trägt“ (von Urrff, 2002, 2). Der Arbeitskreis verständigt sich auf ein „,moderate[s]‘ Konzept der Nachhaltigkeit bei der Entwicklung ländlicher Räume“. Danach wird naturschutzfachlichen Belangen kein Vorrang eingeräumt. Vielmehr soll eine „flexible Raumnutzung“ einerseits „endogenes Entwicklungspotenzial“ entfalten, aber andererseits ist ein „,Mindestressourcenschutz“ sicherzustellen. Inwieweit räumliche Ressourcen für ökologische Ziele oder andere Zwecke benutzt werden, hängt auch davon ab, „welchen Mix an ‚gesellschaftlichen Funktionen‘ diese [jeweilige WK] Region auf der Basis ihres endogenen Entwicklungspotentials sowie übergeordneter Gesichtspunkte der Raumordnung erfüllen will bzw. soll“. Somit läuft dieses Verständnis nachhaltiger ländlicher Raumentwicklung darauf hinaus, in einem Prozess der „Güterabwägung“ Raumnutzungsentscheidungen zu treffen (Ahrens 2002, 10ff., 23).

Bestimmen sich ländliche Räume aus ihren Funktionen im Kontext intraregionaler und interregionaler Bezüge so lässt sich eine „räumliche Differenzierung“ ableiten, und zwar nach Ressourcenausstattungen und Funktionserfüllungen in „regionsinternen“ wie in „überregionalen“ Prozessen und Verflechtungen (Bauer 2002, 28ff.). Es werden aus der Sicht dieses Ansatzes sieben relevante Funktionen ländlicher Räume bestimmt.<sup>87</sup> „Diese unterschiedenen Funktionen stehen

---

<sup>86</sup> Es wird von mir nicht übersehen, dass im Raumordnungsbericht (2000, 153ff.) Fragen des Landschafts- und Naturschutzes abgehandelt werden.

<sup>87</sup> So haben ländliche Räume Versorgungs- und Wirtschaftsfunktionen (Beschäftigung, Einkommen) zu erfüllen. Neben Freizeit- und Erholungsfunktion gewinnen sie für das Wohnen an Bedeutung. Eine weitere Aufgabe liegt in der Entsorgungsfunktion von Siedlungsreststoffen (Abfall, Abwasser, Bauschutt,

teilweise in einem komplementären, teilweise aber auch in einem konkurrierenden Verhältnis. Je nach regionsspezifischen Bedingungen und politischer Gestaltung kann das gegenseitige Verhältnis zwischen den Funktionen auch wechseln“ (Bauer 2002, 32). Lassen sich die unterschiedlichen Funktionsausprägungen empirisch erfassen, so öffnen sie einen Blick auf sehr differenzierte Bilder ländlicher Räume (vgl. Windhorst 2002, 74ff.). Diese Exkurskizze lenkt das Interesse darauf, Ansätze zu konzipieren, die einerseits Raumnutzung und – entwicklung verstärkt in den Kontext nachhaltiger Raumentwicklung stellen und Wirkungsprozesse objektivieren, wobei andererseits sich eine zunehmende räumliche und funktionale Differenzierung der ländlichen Räume ausmachen lässt.<sup>88</sup> Auf diese Weise wird versucht, der Forderung Rechnung zu tragen, „den nivellierenden Begriff“ des „ländlichen Raumes durch eine differenzierende Betrachtungsweise“ zu ersetzen, indem die unterschiedlichen „Ausgangsbedingungen und Herausforderungen“ berücksichtigt werden. Aus einer solchen Vorgehensweise lassen sich für die jeweiligen spezifischen Raumgegebenheiten jene „individuell angepassten raumordnungspolitischen Handlungsstrategien“ (Maier/Weber 1995, 596) entwickeln, die für die lokalpolitischen Akteure als Entscheidungsorientierungen dienen können.

### **3.2.2 Zum Strukturwandel ländlicher Räume**

Die vielfältigen Ausdifferenzierungen ländlicher Räume, und zwar in der Tendenz zunehmend, resultieren aus einem dynamisch verlaufenden sozioökonomischen Strukturwandel. Es geht mir darum, drei wesentliche Tendenzen dieser strukturellen Veränderungen<sup>89</sup> zu skizzieren:

1. Der *agrarstrukturelle Wandel* bewirkt einen sich selbst verstärkenden Prozess des Rückgangs landwirtschaftlicher Betriebe bei gleichzeitigem Konzentrationsverlauf. Diesem Konzentrationsvorgang folgt eine Spezialisierung der Betriebe, die durch die Möglichkeiten moderner Technik auch begünstigt wird. Landbewirtschaftung in Form von Nebenerwerbsbetrieben fortzuführen, scheint sich mehr als eine Zwischenphase zur Betriebsaufgabe herauszukristallisieren. Weil sich die Tendenz der Aufgabe bäuerlicher Betriebe fortsetzt, stellt sich das Problem zukünftiger Landnutzung auch unter dem Aspekt der Erhaltung der Kulturlandschaft. Angesichts dieses kontinuierlichen Strukturwandels scheint „eine reale ‚Entbäuerlichung‘ der Dörfer“ näher zu rücken, wenn schließlich in einzelnen Dörfern auch der letzte landwirtschaftliche Betrieb aufgibt.

---

Bodenaushub). „Ökologische Speicher- und Regulationsfunktion“ (z.B. Grundwasserneubildung, Wasserspeicherung, Klima) und „Biodiversitätsfunktion“ (Erhaltung der Artenvielfalt von Flora und Fauna) definieren umweltspezifische Funktionsdimensionen (Bauer 2002, 31f.).

<sup>88</sup> Auf die vielfältigen Aspekte der Ergebnisse und von den Forschern selbst aufgeworfenen Fragen zur Methode kann hier nicht eingegangen werden. Ebenso wird darauf verzichtet, die sich aus den Ergebnissen sich eröffnenden Handlungsfunktionen für Raumordnung und Raumentwicklung zu explizieren.

<sup>89</sup> Die Aussagen zu dem Strukturwandel des ländlichen Raumes berücksichtigen nicht die Besonderheiten der neuen Bundesländer.

Der landwirtschaftliche Schrumpfungsprozess mit seinen Folgeproblemen auf der einen und die Bewirtschaftung größerer Flächen durch immer weniger Betriebe auf der anderen Seite haben nicht verhindern können, dass der Anteil der Landwirtschaft an der Wertschöpfung in ländlichen Räumen einschließlich seiner vor- und nachgelagerten Bereiche sich rückläufig gestaltet (Becker 1997, 148ff.; FAA 1996, 25ff.; Martin 1996, 89ff.; von Urff 1999, 242). Vor dem Hintergrund des ökonomischen Bedeutungsverlustes der Landwirtschaft stellt sich die Frage nach der Kompensation verloren gegangener landwirtschaftlicher Arbeitsplätze, zumal die Landwirtschaft im Blick auf Arbeitsplatzangebote zu einer „Randgröße“ geschrumpft ist (Becker 1997, 98). In der Längsschnittstudie zum Wandel ländlicher Räume auf der Basis von zehn identischen Dörfern mit kleinbäuerlicher Struktur<sup>90</sup> zeigt Heinrich Becker (1997, 97ff.) auf, dass sich die Erwerbsstrukturen weitgehend von landwirtschaftlicher Arbeit gelöst und sich zum produzierenden Gewerbe und zu den Dienstleistungsbereichen hin verändert haben. In den „differenzierten dörflichen Erwerbsstrukturen“ manifestiere sich, so Heinrich Becker, „der moderne Wandel“, der sich auch darin zeige, dass ein hoher Bevölkerungsanteil in Dienstleistungsberufen arbeite. Hinter den differenzierten Erwerbsstrukturen verberge sich eine „differenzierte Wirtschaftsstruktur“, die die ländlichen Räume und Dörfer als „wichtige Gewerbestandorte und Standorte von Dienstleistungsunternehmen“ in ihrer Bedeutung begünstigten. Danach lassen sich ländliche Räume trotz agrarstrukturellen Wandels nicht durchgängig als wirtschaftlich schwache Räume definieren. Vielmehr sind die Ausdifferenzierungen ländlicher Räume in permanent verlaufende transformationelle Makroprozesse von Raum-, Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur eingebunden, die sich im Wettbewerb und in Konkurrenzbeziehungen in den jeweiligen Teilräumen widerspiegeln. Ländliche Räume im „Einzugsbereich von Agglomerationsräumen“ und „außerhalb von großen Verdichtungsregionen“ (H.i.O.) sind in diesen räumlichen Konkurrenzbeziehungen gegenüber peripheren Räumen begünstigt (von Urff 1999, 1f.; vgl. Kap. 3.2.1).

2. Der Wandel ländlicher Räume im Einzugsbereich von Agglomerationen und auch außerhalb von Verdichtungsräumen wird ganz wesentlich durch den *Suburbanisierungsprozess* bestimmt. Nach dem Raumordnungsbericht der Bundesregierung (2000, 52f.) stellt sich die aktuelle Suburbanisierung als „ein ungebremster flächenhafter kleinräumiger Verstädterungsprozess“ dar, der dazu geführt hat, dass sich in diesen Räumen in den 1990er Jahren „Bevölkerungs- und Arbeitsplatzgewinne weiter allein auf das Umland der Kernstädte“ konzentriert. Insbesondere hat die andauernde „Arbeitsplatzsuburbanisierung“ im Vergleich zur Bevölkerungsverschiebung den „Bedeutungsverlust der Kernstädte“ auf der einen und den „Bedeutungsgewinn des Umlandes“ auf der anderen Seite stärker ausfallen lassen. Die im Zuge eines kontinuierlichen Suburbanisierungsverlaufs zu beobachtenden „Trendverstärkungen und -verschiebungen“ lassen

---

<sup>90</sup> Die Anfangsuntersuchung erfolgte 1952, dann in 20jährigen Abständen 1972, 1992, präzisiert 1993 bis 1995, um den Wandel dörflicher, ländlicher Lebensverhältnisse zu erschließen (Becker 1997, 1f.).

sich erstens an der „*Radiuserweiterung*“ (H.i.O) festmachen. Danach verlagern sich „Gravitationszentren der Verstädterung“ immer weiter in die ländlichen Gebiete. Die „weniger verdichteten Kreise und vor allem die ländlichen Kreise“ gewinnen an Bevölkerung und nicht so sehr die im unmittelbaren Einzugsbereich der Kernstädte liegenden Kreise. Zweitens manifestiert sich in der „*zunehmenden Siedlungsdispersion*“ (H.i.O) eine disperse Arbeitsplatzentwicklung, die weiter ausgeprägt ist als die Bevölkerungsentwicklung. Die größte Dynamik verzeichnen Umlandgemeinden ohne „zentralörtliche Bedeutung“. Somit verlaufen „Bevölkerungs- und Arbeitsplatzsuburbanisierung“ nicht in Kongruenz mit dem „raumstrukturellen Leitbild der dezentralen Konzentration, nach dem sich Entwicklung auf Schwerpunkte mit zentralörtlicher Bedeutung konzentrieren sollte“. Technologische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen haben drittens eine „*zunehmende funktionale Anreicherung der Suburbanisierung*“ (H.i.O) ausgelöst. Da in Kernstädten bzw. Agglomerationen die Flächennachfrage kaum noch befriedigt werden kann, Grund- und Bodenpreise exorbitant gestiegen sind und der weiter wachsende Straßenverkehr zügige Erreichbarkeit von Gewerbestandorten behindert, ist das Umland für Büro- und Gewerbeflächen auch auf dem Hintergrund guter verkehrlicher Anbindungen und günstiger Kostenstruktur attraktiver geworden.

3. Angesichts dieser dispers verlaufenden Suburbanisierungsprozesse gewinnt die *Wohnfunktion* in den ländlichen bzw. dörflichen Regionen eine wachsende Bedeutung. Nach den Untersuchungsergebnissen der Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie (vgl. Johaentges 1996)<sup>91</sup> ist die These von der „,Entleerung des ländlichen Raumes“ nicht aufrechtzuerhalten. Vielmehr verzeichnen die Dörfer eine „demographische Positivbilanz“, die nicht nur durch die gute verkehrliche Anbindung zu Oberzentren zu erklären ist, zumal die Dörfer, die eine solche Lagegunst nicht aufweisen, ebenfalls einen Bevölkerungsanstieg im Untersuchungszeitraum aufweisen. Letztlich ist eine solche Entwicklung darauf zurückzuführen, wie das „zentrale Steuerungsinstrument“ einer bedarfsgerechten Baulandausweisung trotz mancher naturschutzfachlicher wie raumordnungspolitischer Restriktionen im kommunalen Entscheidungsprozess genutzt wird. „Damit kann Baulandausweisung als ‚Motor der dörflichen Entwicklung‘ angesehen werden“. Eine insgesamt gute infrastrukturelle Ausstattung erhöht die Attraktivität der Dörfer als Wohnstandorte. (Johaentges 1996, 75ff.). Als zentrale Motive des Zuzugs in das Dorf lassen sich neben den familiären Gründen<sup>92</sup> der Erwerb von Wohneigentum aufgrund der günstigeren Kostensituation, preisgünstiges Mietwohnen und berufliche

<sup>91</sup> Die folgenden Ausführungen skizzieren sehr verdichtet die Untersuchungsergebnisse der Längsschnittstudie mit dem Thema „Ländliche Lebensverhältnisse im Wandel 1952, 1972 und 1993“. Es sind dies Ergebnisse einer Gemeinschaftsarbeit der Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie e.V., Bonn, die auf der Grundlage von 10 westdeutschen Untersuchungsdörfern erstellt wurden.

<sup>92</sup> Unter Zuzugsmotiven „*Familiäre Gründe*“ (H.i.O.) sind folgende Sachverhalte subsumiert:

- „Heirat mit einer Person, die bereits an dem betreffenden Ort wohnt,
- Familienzusammenführung (Nähe von Verwandten, Tod von Angehörigen, etc),
- Wunsch nach einem geeigneten Wohnumfeld für Kinder“.

Veränderungen herausfiltern. Das Bild von Ländlichkeit verstärkt den Wunsch des Wohnens auf dem Lande; aber dieses Bild von Ländlichkeit ist nicht mit der von der Landwirtschaft geprägten Kulturlandschaft gleichzusetzen. Es beinhaltet Elemente wie schöne, erlebnisreiche und natürliche Landschaft, die ihren Erholungswert hat und die Ruhe bietet. Die Möglichkeiten individueller Lebensführung im Rahmen dieser Ländlichkeit steigert die Präferenz des Wohnens auf dem Lande (Johaentges 1996, 112ff.).

Die mit dem agrarstrukturellen Wandel einhergehenden sozioökonomischen Umbrüche in den ländlichen Räumen markieren Entwicklungen, die einerseits endogene Potenziale freisetzen und sozioökonomische Bedingungen verbessern. Andererseits werden aber auch endogen sich entfaltende Entwicklungsprozesse von sich im Radius ständig erweiternden dispersen Suburbanisierungsprozessen durchdrungen und überlagert. Begünstigt wird dieser Suburbanisierungsprozesse durch „Engpässe und Strukturschwächen“ der Agglomerationen und verstädter Räume. „Da die Standortnachteile der Agglomerationen wie Flächenverfügbarkeit, Lohnkosten und Bodenpreise sowie Lebens-, Wohn- und Umweltqualität längst Standortvorteile der ländlichen Räume geworden sind, existiert der alte Stadt-Land-Gegensatz in der bekannten Form nicht mehr. Die Erreichbarkeit ehemals peripherer ländlicher Räume ist zudem kontinuierlich verbessert worden“ (ROB 2000, 107f.). „Der ursprüngliche suburbane Ergänzungsräum wird zum vollständigen Siedlungsraum mit einem eigenen Zentrensystem und einer zunehmenden Vernetzung“ (ROB 2000, 75). Gegenüber jenen Wachstumsräumen ist die Strukturschwäche ländlicher Räume an Merkmalen wie „geringe wirtschaftliche Leistungskraft, niedrige Bevölkerungsdichte und infrastrukturelle Defizite“ ablesbar (ROB 2000, 108). Insgesamt gilt es, darauf zu achten, die Entwicklung ländlicher Räume aus einem Faktorenbündel zu entfalten, damit letztlich die jeweiligen Räume differenziert in ihren Problemlagen und Perspektiven erfasst werden.

### **3.2.3 Zum Wandel dörflichen Soziallebens**

Trotz tiefgreifenden sozioökonomischen Wandels ländlicher Räume entfalten Konstrukte „sozialromantische[r] Verklärung“ (Zeitler 2001, 46) dörflichen Soziallebens, sich vom Städtischen abhebend, noch bis in die Gegenwart ihre Wirkung. Danach begünstigt die Überschaubarkeit des „agratisch - strukturierten Dorfes“ eine höhere „Kontaktdichte“, die gleichzeitig auch eine „vermehrte soziale Kontrolle“ in den sozialen Beziehungen verursacht. Soziale Kontrolle als Anpassung an die „traditionellen dörflichen Verhaltensansprüche“ auf der einen und die Anforderungen der modernen Gesellschaft auf der anderen Seite bedingen ein Spannungsverhältnis, das den Dorfbewohner zum „Leben in zwei Welten“ führt. Die eine Welt des Dorfes formiert sich als „Freizeitgemeinschaft“, in der sich „Hausbau und Hausbesitz“ wie „traditionell bäuerliche Lebensweise“ - in „Haustierhaltung und Gartenarbeit“ sich manifestierend -

als „ländliche Kulturmuster“ erweisen. „Ortsbezogenheit als ‚Anhänglichkeit von Menschen an einen bestimmten Ort‘“ kreiert Identifikation, die sich „durch einen Prozess der Aneignung dörflicher Kultur“ ereignet. Identität mit dem Sozial- und Kulturraum Dorf zeigt sich in der „Übereinstimmung des Menschen mit seiner Umgebung. Heimat bedeutet für ihn nicht mehr Kulisse, sondern Lebenszusammenhang“ (Kothe 1995, 18ff.). Mit dieser Kostprobe volkskundlicher Sicht<sup>93</sup> dörflichen Soziallebens wird ein Bild gezeichnet, in dem der Sozialraum Dorf sich nach innen einzigartig und homogen gestaltet und nach außen abgrenzt. Letztlich wird das Dorf, das Ländliche als eine Besonderheit gesehen.

Nach Gerhard Henkel (1999, 83ff.) wird diese Besonderheit, die in der „Dorfgemeinschaft“ mit ihrem „Wir-Gefühl“ Gestalt gewonnen hat, durch Suburbanisierungsprozesse gefährdet. „Die Schwächung dörflicher Solidarität und Verhaltensmuster“ nimmt als Folge des Wachsens ländlicher Gemeinden im Umfeld von Verdichtungsräumen zu, „langsam gewachsene Identität“ geht verloren und „der spannungsreiche Zusammenhalt einer Dorfgemeinschaft löst sich auf“. Der aus sozialgeografischer Position beschriebene Transformationsprozess dörflichen Lebens knüpft zwar an Makroprozessen wie Suburbanisierung und „den Wandlungsprozessen der Agrar- zur Industriegesellschaft“ an, aber er interpretiert die transformationellen Folgen als Schwächung oder gar Verlust von wirkmächtigen Besonderheiten dörflichen Lebens wie „dörfliche Solidarität und Verhaltensmuster“, ohne sie näher zu bestimmen. Letztlich mündet dieser Prozess in der Erosion des „Wir-Gefühls“ als Grundlage für die das Sozialleben überwölbende *Dorfgemeinschaft*. Auf diese Weise wird ländliches, dörfliches Sozialleben wiederum auch aus dem Stadt-Land-Gegensatz expliziert. Die Folgen strukturellen Wandels werden als Verlust wahrgenommen. Der Gegenstand des Verlustes ist ein romantisierendes Konstrukt, das den Blick für die realen Verhältnisse versperrt, auch insofern versperrt, als dörfliches Sozialleben, in den Einstellungen, Verhaltensmustern und Wahrnehmungen der Menschen sich äußernd, in gesamtgesellschaftliche Prozesse gerückt werden muss, um Realitäten und Veränderungen zu erfassen. Daher lässt sich dörfliches, ländliches Sozialleben nicht aus dem Stadt-Land-Kontinuum erfassen.

„Dorf als Teil der Gesamtgesellschaft“ (H.i.O.) markiert einen Ansatz, der darauf abzielt, „gesamtgesellschaftliche Verursachungs- und Bedingungsfaktoren des gegenwärtigen dörflichen Soziallebens zu benennen“ (Hainz 1999, 2). „Als ‚dörfliches Sozialleben‘ wird die soziale Konsequenz, die sich aus dem gemeinsamen Wohnen in einem Dorf ergibt, betrachtet: Die sozialen Beziehungen zwischen Dorfbewohnern, genauer: ihr mögliches Mit-, Neben- und

---

<sup>93</sup> Klaus Zeitler (2001, 49ff.) sieht in seiner verdichteten Kritik an der Volkskunde „Prinzipien, die in aktuellen Handlungsfeldern nicht zu entdecken sind, deren Bedeutung sich aber als Ausdruck einer rückwärtsgewandten Sehnsucht nach Harmonie interpretieren und erschließen lässt“.

Gegeneinander. Somit konzentriert sich die Untersuchung<sup>94</sup> auf den „mittleren Bereich“ des Zusammenlebens der Dorfbewohner, der zwischen ihren rein privaten, haushaltsinternen Beziehungen einerseits und ihren überörtlichen Netzwerken andererseits liegt“ (Hainz 1999, 4). Michael Hainz<sup>95</sup> erkennt ein „dörfliche[s] Sozialleben“, das durch gesamtgesellschaftliche Individualisierungsprozesse geprägt ist, so dass „viele herkömmliche Vorstellungen über das Dorf obsolet“ sind (Hainz 1996, 41). Hainz (1999, 62-262) gelangt zu folgenden Ergebnissen:<sup>96</sup>

1. Das Dorf als ein *homogenes Sozialgebilde* lässt sich nicht in der Realität finden. Sozialstruktureller Wandel in den ländlichen Siedlungseinheiten manifestiert sich auffällig in der „Dynamik der Zuwanderung“ und der damit zugenommenen Fluktuation der Einwohnerschaft, so dass man sich von der „Vorstellung einer ausgeprägten ‚Bodenständigkeit‘ und ‚Seßhaftigkeit‘ der Dorfbevölkerung“ trennen muss (ebenda 65). Dörfer haben sich in ihren Sozialstrukturen weiter ausdifferenziert, was nicht nur in Erwerbsstrukturen (vgl. Kap. 3.2.2), sondern auch im gestiegenen Bildungsniveau – Ausdruck des Abbaus des Stadt-Land-Bildungsgefälles - sichtbar wird, wobei sich die Bildungsbeteiligung der Frauen gesteigert hat. Die wachsende Mobilität – „Arbeitspendeln“ oder Befriedigung von „Daseinsgrundfunktionen“ (Einkaufen, Freizeit, Bildung) außerhalb des Wohnortes – erweitert soziale Beziehungen über das Dorf hinaus, der Wohnort ist nicht „alleiniger Lebensschwerpunkt“. Damit ist es auch plausibel, „dass die dem Dorf nachgesagten Merkmale der Enge und Geschlossenheit, Unentrinnbarkeit und sozialen Kontrolle erheblich abgeschwächt oder gar verschwunden sind“ (ebenda 100).
2. „Die ideologisch verfestigte Vorstellung“ von Dörfern als „einheitliche Gebilde, in die ihre Bewohner stark eingebunden seien“, versperrt den Blick für den Wandel dörflichen Zusammenlebens (ebenda, 108). In dem mannigfaltig differenzierten, facettenreichen Beziehungsgeflecht der Dorfbewohner gewinnen Bedeutungszuweisungen die Oberhand, nach denen „diese Siedlungseinheiten viel von ihren einst abschreckenden Schattenseiten (z.B. räumliche Abkapselung, strenge Sozialkontrolle oder unerbittlich harter Konfliktaustrag) verloren ... haben“ (ebenda, 117). So ermöglicht nach dieser Untersuchung das Wohnen auf dem Lande

---

<sup>94</sup> Auch diese Untersuchung deckt einen Teilbereich der von der Forschungsstelle für Agrarpolitik und Agrarsoziologie e.V., Bonn, durchgeführten Längsschnittstudie über „Ländliche Verhältnisse im Wandel: - 1952, 1972 und 1993/94“ ab.

<sup>95</sup> Nach Michael Hainz liegt die treibende Kraft des Wandels dörflichen Soziallebens in der geänderten „Erwerbsbeteiligung unter Konkurrenzbedingungen“. Mit dem Wandel des Arbeitsmarktes gehen „Mobilitätsprozesse“ (H.i.O.) einher. Höhere Bildungsbeteiligungen mit qualifizierenden Abschlüssen fördern die Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Ebenso verändern sich Lebensweisen und Denkorientierungen. „Informations- und Kommunikationsmittel“ (H.i.O.) nehmen einen wichtigen Stellenwert für die Individualisierung ein, weil Menschen durch sie „aus traditionellen Kommunikations-, Erfahrungs- und Lebenszusammenhängen herausgelöst und bisherige Sozialisationsinstanzen geschwächt“ werden. Diese „Verursachungs- und Bedingungsfaktoren der Individualisierung“ nutzt Michael Hainz (ebenda, 47ff.) als Folie für die Untersuchungsdörfer und fokussiert sie auf die Frage, wie sich das „Individualisierungspotential“ auf „Orientierung und Verhaltensweisen der Dorfbevölkerung bezüglich ihres Zusammenlebens niederschlagen und auf dieses Einfluß haben“ (ebenda, 61).

<sup>96</sup> Die umfangreichen Darlegungen zu den Untersuchungsergebnissen werden auf die wesentlichen Aspekte dörflichen Soziallebens fokussiert.

„größere Freiräume“ (H.i.O.) und entfaltet größere Chancen individueller Lebensgestaltung.<sup>97</sup> Es werden „den Dörfern Vorteile für das Aufwachsen bzw. die Erziehung insbesondere kleiner Kinder (H.i.O.) zugeschrieben“. Die Kinder erfahren mehr „Freiraum, Sicherheit, Geborgenheit und Naturnähe“ und werden angeregt, eigene Initiativen zu entwickeln. Somit verbirgt sich in der Entscheidung der Eltern, auf das Land zu ziehen, bewusstes Erziehungsverhalten, ein Aspekt von Bildungsnähe.

So manche Begrenztheit des Sich-Versorgens und der Freizeitgestaltung in den Dörfern zwingt die Dorfbewohner dazu, kulturellen oder materiellen Bedarf außerhalb des Wohnortes zu decken. Die Orte der Region erfüllen somit eine entgrenzende Funktion, wodurch eine „ortsüberschreitende Mobilität“<sup>98</sup> ausgelöst wird, die die Dorfbewohner den eigenen Wohnort als „Teillebensraum“ (H.i.O.) wahrnehmen lässt. „Wer heute in den Dörfern lebt, ist nahezu immer auch überörtlich sozial integriert und muss es auch sein. ‚Dorf‘ stellt eine unvollständige, weil nach außen unabgeschlossene Sozialform dar“. Insgesamt verweisen die Untersuchungsbefunde „auf eine insgesamt starke überlokale Orientierung (H.i.O.) der Dörfler in ihrem Sozialverhalten, ja eine sehr große räumliche Reichweite und sogar Entgrenzung ihrer Lebenswelten hin“ (ebenda, 115ff.; 130ff.).

Dass individuelle Ansprüche gegenüber dem Dorf dominieren, zeigt sich auch in dem angespannten Verhältnis zur ortsansässigen Landwirtschaft. Belästigungen durch aktive Landwirte, die den Wohnort berühren oder gar die Qualität des Wohnens minimieren, führen zu Konflikten, so dass die Landwirtschaft selbst einer hohen Akzeptanzschwelle ausgesetzt ist. Wohn- und Freizeitwert haben ihren Vorrang vor bäuerlicher Landwirtschaft. Somit löst sich die traditionelle Merkmalsstruktur dörflichen Lebens als eine Einheit von Landwirtschaft und Dorf auf. In diesem Auflösungsprozess spiegelt sich auch der grundlegende Strukturwandel ländlicher Räume wider (vgl. ebenda 124ff.).

3. Gehört es nach einer Sicht der Dorfforschung (ebenda, 156) aufgrund der Kleinräumigkeit zum dörflichen Sozialleben, dass die private Sphäre in die dörfliche Lebenswelt eingebunden ist – „man kennt jeden“ - so stellt sich in diesem Kontext „die Frage nach den Überbleibseln traditionaler dörflicher Anpassungzwänge“, nämlich, inwieweit *soziale Kontrolle*, verstanden als „eine von ‚außen‘ auferlegte Fremdkontrolle“, individuelle Freiheiten einschränkend, sich im dörflichen Sozialraum zeigt (ebenda, 177). Wenn davon ausgegangen wird, dass „jeder jeden kennt“, dass „man übereinander Bescheid weiß“ und somit die private Sphäre vom öffentlichen Raum absorbiert wird, ist eine wesentliche Bedingung sozialer Kontrolle erfüllt. Jedoch zeigt sich in der Untersuchung, dass das Sich - Gegenseitige - Kennen sehr stark zu relativieren ist, zumal

---

<sup>97</sup> Nach Andreas Johaentges (1996, 129) wird das Dorf „zu einem idealen Ort der Selbstverwirklichung, der Entfaltung eines ungestörten, individuellen Lebens, frei von Anpassungzwängen, die – so die Befragten – geradezu charakteristisch für das heutige Leben in der Stadt sind. Mit dem Zuzug ins Dorf verbinden viele Probanden gewissermaßen eine Suche nach mehr Individualität, die eine Stadt nicht mehr bieten kann“.

Beziehungen zu Dorfbewohnern oder Nachbarn individuell bewusst entschieden werden. Man wahrt in der Regel eher auch Distanz, um die eigene Privatsphäre zu schützen. Wahrung der eigenen Privatheit hat insofern einen hohen Stellenwert, als man sich gegen Versuche der Einmischung in den Privatbereich oder gegen verfälschende negative Bewertungen zur Wehr setzt. Die Trennung von Privatheit und Öffentlichkeit, sich sehr differenziert innerhalb und zwischen den Dörfern darstellend, verweist darauf, dass sich soziale Kontrolle als stark beeinflussender Faktor sozialer Prozesse in Dörfern abschwächt (ebenda, 156ff.).

Soziale Kontrolle wird von den Dorfbewohnern unterschiedlich wahrgenommen. Grundsätzlich öffnet das Leben auf dem Lande die Chance individueller Lebensgestaltung. Sofern Anpassungsdruck spürbar wird, empfindet man ihn einerseits „geringfügig“ oder „unproblematisch“, andererseits ist man ihm gewachsen, überwindet „äußere Widerstände“ und setzt eigene Ziele durch (ebenda, 185). Daher gibt es eine das dörfliche Sozialleben durchgängig bestimmende „soziale Disziplinierung“ nicht mehr. Sie ist „eine teildörflich begrenzte Größe“, die nicht geleugnet wird. Diese „begrenzte Teilwirklichkeit heutigen Dorflebens“ ist unterschiedlich zwischen den Dörfern ausgeprägt (ebenda, 182). Soziale Kontrolle bezieht sich auf den informellen Kontext sozialer Interaktionsabläufe; sie konkretisiert sich als Reaktion im Spektrum von „Sanktionen und *Nichtsanktionen*“ (H.i.O.) auf jenes Verhalten, das von gängigen Vorstellungen abweicht, das aus dem „Rahmen“ fällt. In diesem informellen Kontext dörflichen Zusammenlebens kristallisiert sich heraus, dass heutzutage „einheitlich - dörfliche Reaktion“ auf ein „abweichendes Verhalten“ (WK) sich weder vorhersagen noch bestimmen lässt (ebenda 197). „Informelle Normen des Soziallebens sind offensichtlich keineswegs dörfliches Allgemeingut“ (ebenda, 266). Das dörfliche Sozialleben differenziert sich aus und seine parochiale Einbettung löst sich auf.

### **3.2.4 Ein Zwischenergebnis: Ländliche Räume als Ergebnis räumlicher und struktureller Ausdifferenzierung**

Der ländliche Raum hat sich im Zuge sozioökonomischen Strukturwandels in *ländliche Räume* (WK) ausdifferenziert. Die Differenzierungsvorgänge ländlicher Räume werden durch die Suburbanisierungsprozesse ausgelöst, die zunehmend dispers verlaufen, periphere Regionen partiell erfassen und regionale Verflechtungen erweitern bzw. vertiefen. Strukturwandel, der räumlich differenzierend wirkt, ist nicht nur ein von außen nach innen, sondern auch ein aufgrund endogener Entwicklungen sich von innen nach außen vollziehender Prozess. In diesem Zusammenspiel von Innen und Außen sind die bislang für ländliche Regionen als Nachteile geltenden Standortfaktoren zu Vorteilen geworden. Nicht nur in suburbanen Räumen haben ländliche Regionen als Gewerbestandorte und als Wohnorte an Attraktivität gewonnen. So zeigt

---

<sup>98</sup> Die Bedeutung des Individualverkehrs gewinnt in ländlichen Räumen einen hohen Stellenwert für die Mobilität, zumal der öffentliche Personalverkehr in peripheren Räumen eine marginale Rolle spielt.

sich in der Motivanalyse zum Wohnen *auf dem Lande* (WK), dass in dem „Wunsch nach Ländlichkeit“ (H.i.O.) der auslösende Moment für den Zuzug in ländliche Räume liegt (Johaentges 1996, 139 f.). Ländlichkeit deckt sich nicht mehr mit dem Bild eines agrarisch-strukturell bestimmten Raumes, vielmehr werden mit diesem Begriff „eine Garantie persönlicher Freiheiten und Entfaltungsmöglichkeiten in der Natur“ assoziiert, wobei Ruhe und Erholungswert stark hineinspielen. Mit diesem Bild von Ländlichkeit geht der Wunsch nach Wohneigentum einher, der sich im Dorf eher realisieren lässt. Das eigene Haus bietet Schutz der privaten Sphäre, und es ist Rückzugsraum. Man fühlt sich heimisch (Johaentges 1996, 166 f.). Vor diesem Hintergrund ist heutiges dörfliches Sozialleben neu einzuordnen. Das Sozialgebilde Dorf hat sich in den Einstellungs- und Verhaltensmustern seiner Bewohner differenziert, auch weil sich das Dorf zum „Teillebensraum“ gewandelt hat. Das Leben in ländlichen Räumen eröffnet Freiräume eigener Lebensgestaltung; die einst informelle Interaktionszusammenhänge bestimmende soziale Kontrolle ist einer größeren Toleranz gewichen. „Lebensformen und Lebensweisen in Dorf und Stadt“ sind nicht aus ihrem Gegensatz heraus zu klären, sie haben sich angenähert (ROB 2000, 67). Daraus folgt, dass der ländliche Raum in gesamtgesellschaftliche Transformationsprozesse eingebunden ist, in ökonomische wie soziokulturelle.

Sind mit diesem Exkurs die grundlegenden Verursachungszusammenhänge des Wandels ländlicher Räume umrissen worden, so ist nicht zu erkennen, dass der Europäisierungsprozess diese transformationellen Vorgänge überlagert und teilweise lenkt. Nicht nur Marktregelungen der EU zur landwirtschaftlichen Produktion und Distribution landwirtschaftlicher Produkte haben den Wandel ländlicher Räume mitbeeinflusst, sondern auch die europäische Regional- und Strukturpolitik hat auf jene Transformationsprozesse ländlicher Räume nachhaltig eingewirkt (vgl. Kap. 4.3.3). Auf dem Hintergrund dieses Exkurses zum Wandel ländlicher Räume, eingebettet in Makroprozesse der Europäisierung, heben sich die Besonderheiten des Werra-Meißner-Kreises als Fall ab (vgl. Kap. 5.5.1 und 5.5.2). Die transformationelle Tiefenwirkung europäisierender Politik lässt sich auf der lokalen Ebene – am Fall – erhellen.

### **3.2.5 Die Flächengemeinde: Bedingungen und Faktoren ihrer Politikprozesse**

#### **3.2.5.1 Die Gebietsreform: Räumliche und administrative Neustrukturierung der kommunalen Selbstverwaltung**

Vergleicht man die „kommunale Landkarte der ländlichen Räume“ von heute mit der Ende der 1960er und Anfang der 1970er Jahre, so sticht die territoriale Neugliederung hervor. „Dörfer verloren ihre jahrhundertalte rechtliche Selbstständigkeit und ländliche Kreise wurden Großkreisen einverleibt“ (Schneider 1991, 97). Es wurde die „bestehende Gemeindestruktur“ insbesondere in den ländlichen Räumen so verändert, dass kleine Gemeinden zu größeren Gemeindeeinheiten zusammengefasst oder kleinere Gemeinden in größere eingemeindet wurden. Diese räumliche

Neustrukturierung – Gemeinde- gebietsreform - und die ihr korrespondierende Funktionalreform<sup>99</sup> ließen „Großgemeinden“ entstehen, die nach Rosemarie und Hans-Georg Wehling (1975, 12f.) „,einen sinnvollen Rahmen politischer Entscheidungs- und Planungsmöglichkeiten auf der untersten Ebene politischer Willensbildung abgeben“ können“. In den Bundesländern wurden unterschiedliche Lösungen der gebietlichen Neuordnung der ländlichen Kommunen realisiert. Hessen entschied sich für großräumige Einheitsgemeinden mit Ortschaftsverfassungen, so dass aus den ehemals 2693 selbständigen Gemeinden 426 Einheitsgemeinden entstanden (Schneider 1991, 100) und die Zahl der Landkreise sich von 39 auf 21 reduzierten (Laux 1999, 176).

Hat diese Reform einen tiefgreifenden Umbruch der räumlich wie institutionell historisch gewachsenen Selbstverwaltung in ländlichen Räumen zur Folge, so ist auch nicht zu übersehen, dass erwartungsgemäß die Gebietsreform auf heftige Kritik gestoßen ist, eine Kritik, so scheint es, die noch bis in die jüngste Zeit anhält. Das Spektrum der Kritik war und ist breit gefächert. Mit der Gebietsreform sei die „,Bürgernähe“ “ verloren gegangen, das „gewachsene Selbstverständnis der Gemeinde als räumliche Organisationsform der lokalen Gemeinschaft“ sei gebrochen, weiter sei als gravierende Folge „,kommunalpolitische Resignation“ auszumachen (Henkel/Tiggemann 1990, 103f.). Auch habe sie durch „die drastische Verringerung der Anzahl ehrenamtlich tätiger Kommunalpolitiker“ nicht nur die „demokratische Basis im Dorfe beseitigt“, sondern auch „die Möglichkeiten einer qualifizierten Mitgestaltung der Bürger an der dörflichen Politik verschlechtert“ (Henkel 1999, 338f.). Gerhard Henkel (2000, 97ff.) spitzt seine Kritik weiter zu, indem er „die kommunale Kompetenz und Autonomie im ländlichen Raum weitgehend ausgeöhlt“ sieht und sogar eine von „der kommunalen Gebietsreform ausgelöste Erosion der Selbstverantwortung und politischen Kultur des Dorfes“ entdeckt. Neben dem Demokratieabbau kommunaler Selbstverwaltung habe die Gebietsreform nach einer anderen Auffassung die „ländlichen Interessen“ in der Kommunalpolitik verdrängt, womit die Tatsache umschrieben wird, dass die Bauern ihren Einfluss auf die Kommunalpolitik verloren hätten (Thomas 2001, 64f.). Die Gebietsreform – eine „Zwangsfusion“ von oben – habe, so eine weitere kritische Stimme, mit der ihr „verbundenen Namensänderung“ zu einem Identitätsverlust der Gemeinden“ geführt (Gunst 1990, 193f.). Nach Heinrich Schneider (1991, 98f.) entsprach die Gebietsreform „dem damaligen Zeitgeist: Effizienz und Rationalität genossen Vorrang vor Tradition und Identifikation“. So habe man sich zu sehr „an Verwaltungskraft und Leistungsfähigkeit [orientiert]“, ohne dass „,bürgerschaftliche Identifikation und Partizipation“ hinreichend berücksichtigt wurden.<sup>100</sup>

---

<sup>99</sup> Es sei an dieser Stelle nur auf die weiterführende Diskussion um die Frage einer im Kontext der Gebietsreform diskutierten Funktionalreform verwiesen, die immer wieder im Zusammenhang mit der Staatsmodernisierung erörtert wird. Hierbei kristallisieren sich Argumentationsfiguren heraus, die sich im Spannungsfeld von Zentralisierung und Dezentralisierung ansiedeln lassen (vgl. Laux 1999, 181ff.).

<sup>100</sup> Heinrich Schneider bezieht sich auf ein Urteil des Verfassungsgerichtshofes Nordrhein - Westfalen vom 24.04.1970, in dem das Gericht die Gebietsreform als Beitrag zur Leistungsfähigkeit kommunaler

Diese Kritik an der Neugliederung des ländlichen Raumes ist ausschließlich normativ geprägt, so dass Eberhard Laux (1994, 147) sie auf „eine nicht überzeugende Philosophie“ zurückführt, „die man als ‚Selbstverwaltungs- oder Dorffromantik‘ bezeichnen könnte... Man verwechselt die Gemeinde als sozialen Raum mit der Gemeinde als Gebietskörperschaft“, zumal es sich bei der Frage der Gebietsreform im Kern um die Sicherung qualifizierter Verwaltungsleistungen handelte. Mit dieser Aussage verweist er auf den Ursachenzusammenhang der gebietlichen Neuordnung der ländlichen Räume. Die territoriale Neugliederung der ländlichen Regionen ist in den Kontext raumstrukturellen und sozioökonomischen Wandels zu rücken.<sup>101</sup> Diese unterschiedlichen, sich jedoch überlappenden Transformationsprozesse und ihre vielfältigen Auswirkungen auf die ländlichen Räume überforderten kleine kommunale Selbstverwaltungseinheiten in ihrer administrativen Leistungsfähigkeit. So verweist Arnold Köttgen (1964, 173f.) sehr früh auf „das unbestreitbare Faktum einer administrativen Unterbilanz der ländlichen Gebiete“. Vor dem Hintergrund eines sich weiter verschärfenden Stadt-Land-Gefälles mit der Folge der Entleerung ländlicher Räume in den 1960er Jahren kam es darauf an, Defizite ländlicher Räume – und dies bei gestiegenen Ansprüchen der Bürger – in den Bereichen der „Konsum-, Freizeit-, Bildungs- und Versorgungsmöglichkeiten“ abzubauen und gleichwertige Lebensverhältnisse zu schaffen (Wehling/Wehling 1975, 16). Ebenso haben auch gestiegene Anforderungen an grundlegende Aufgaben der Daseinsversorgung (z.B. Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung, Abfallbeseitigung usw.) die Leistungsfähigkeit kleiner Landgemeinden überfordert; „ihnen fehlten die Mittel und das qualifizierte Personal“ (Münzer 1995, 365). Daher haben Landgemeinden „unbeschadet ihrer verfassungsrechtlich gesicherten Selbständigkeit nur in Funktionsteilung mit der Kreisorganisation allgemein erwartete und gesetzlich festgelegte Leistungen erbringen können“ (Laux 1999, 168). Letztlich spitzte sich die Leistungsschwäche kleiner Gemeinden auf die Frage zu, kommunale Aufgaben weiter auf der Kreisebene zu zentralisieren - Hochzonen von Aufgaben - oder kommunale Selbstverwaltung dadurch zu stärken, indem Finanzkraft und Personalressourcen gebündelt wurden (Schmidt-Eichstaedt 1992, 2; vgl. Köttgen 1964 177f.). Mit der Gebietsreform sollte kommunale Dienstleistungs- und Problemlösungsfähigkeit an den Strukturwandel und seine Herausforderungen im Sinne dezentraler Lösungen angepasst werden, indem größere kommunale Gebietseinheiten geschaffen wurden. Diese „verwaltungspolitischen“ Ziele konkurrierten mit „raumordnungspolitischen“. Aus der Sicht der Raumordnung ging es darum, den durch die Urbanisierungsprozesse verursachten raumstrukturellen Problemen durch „Vergrößerung der Entwicklungsräume“ zu begegnen und ausgewogene Raumentwicklung für das Stadtumland (Verdichtungsräume) zu ermöglichen (Münzer 1995, 366; vgl. Wehling/Wehling 1975, 17f.). Mit der Vergrößerung der Entwicklungsräume ging eine „Bündelung der Planungskraft“ (Schmidt-

---

Selbstverwaltung rechtfertigt. Zwar bezieht sich seine Kritik auf das Gericht, jedoch im Kontext seiner Darlegung zielt sie auf die Reform als solche.

<sup>101</sup> Zum raumstrukturellen und sozioökonomischen Wandel verweise ich auf Kap. 3. 2.1 und 3.2.2.

Eichstaedt 1992, 2) einher, die auch die Kommunen befähigen sollten, ihre Aufgaben in der Bauleitplanung zu erfüllen (vgl. Laux 1999, 170). Darüber hinaus kam es darauf an, über das „Zentrale-Ort-Konzept“ (Henkel 1999, 317), das sich als ein „abgestuftes System der zentralen Orte... im Sinne dezentraler Konzentration“ versteht (Regionalplan Nordhessen 2000/2001, 7), eine territoriale Neugliederung zu erzielen, die die Voraussetzung ausreichender Daseinsvorsorge schaffen sollte. Nach diesem Konzept abgestufter zentraler Orte galt es, auch die einzelnen Teillräume nach Zentralität und Funktionalität in ihre Verflechtungszusammenhängen zu stellen.<sup>102</sup>

Bei aller unterschiedlichen Bewertung der Gebietsreform ist es unbestreitbar, dass die Bündelung finanzieller und personeller Ressourcen in ländlichen Flächengemeinden kommunale Selbstverwaltung professionalisiert und damit leistungsfähiger gemacht hat. Diese Neugliederung hat dazu beigetragen, das Stadt-Land-Gefälle abzubauen und ländliche Räume als Gewerbe- und Wohnstandorte attraktiver zu machen. Auch „der Ansatz der Gebietsreform, Verwaltungsräume und Planungsräume soweit wie möglich zur Deckung zu bringen“ (Münzer 1995, 396) haben sich als Vorteile nicht nur für die Raumordnung erwiesen. Vielmehr eröffnen die den Kommunen zugewiesene Planungshoheit und die ihnen zugewachsene Planungsfähigkeit aufgrund professionalisierter Verwaltungsleistung Chancen eigener Entwicklung und Innovation. Insgesamt ist kommunale Selbstverwaltung in ländlichen Räumen gestärkt worden, weil letztlich eine ehrenamtliche „Feierabendverwaltung“<sup>103</sup> den komplexer gewordenen kommunalen Aufgaben bei gestiegenen Dienstleistungsansprüchen der Bürger nicht mehr hätte gerecht werden können (vgl. Halstenberg/von der Heide 1995, 351f.). Mit der Gebietsreform ist die dezentrale Aufgabenerfüllung auch im Sinne der Bürger gesichert worden. Eine Kritik an der Gebietsreform wird dann zu einer Phantomdebatte, wenn neuere empirische Untersuchungen belegen können, dass die Gebietsreform selbst für „Kommunalpolitiker kein Thema [ist]“ (Bußmann, 1998, 222). Fiel die räumliche und administrative Neuordnung der Kommunen in die Zeit der Planungseuphorie der 1970er Jahre, so stellt sie neben der Gemeindefinanzreform von 1969 die zweite weitreichende kommunale Reform dar, die mit dem Reformschub der 1990er Jahre ihre Weiterentwicklung erfahren hat.

---

<sup>102</sup> Der Regionalplan Nordhessen 2000 (2001, 12ff.) weist folgende „zentralörtliche Stufen“ aus: Oberzentrum, Mittelzentrum in Teifunktion eines Oberzentrums, Mittelzentrum, Unterzentrum, Kleinzentrum. Der jeweiligen „zentralörtlichen Stufe“ sind Funktionen zugewiesen, die sich ergänzen. Ihre Verflechtungen werden aufgezeigt. Entscheidend ist aber, dass aus den Vorgaben der Regionalplanung sich auch die Rahmenbedingungen kommunaler Planungszuständigkeiten ergeben.

<sup>103</sup> Mit „Feierabendverwaltung“ möchte ich daran erinnern, dass sowohl Bürgermeister als auch Gemeinderechner kleiner ländlicher Gemeinden ihre Ämter neben ihrem Beruf versahen.

### **3.2.5.2 Kommunalpolitik im Spannungsfeld institutioneller Rahmenbedingungen und lokaler politischer Kräfte: Gesamtgemeinde – Ortsteil**

Der Ablauf der Gebietsreform führte entweder zu Eingemeindungen der Dörfer in Klein- und Mittelstädte, oder es wurden ländliche Flächengemeinden gebildet, denen in der Anfangsphase die zusätzliche Aufgabe zufiel, eine eigene Verwaltung aufzubauen. Beide Verlaufsformen hatten aber die gleiche Wirkung: ehemals selbständige Dörfer verloren ihre kommunale Selbstverwaltung. Das Land Hessen ging den Weg der Einheitsgemeinde, d.h. kommunale Letztentscheidung und Verwaltung wurden in der neu kreierten Großgemeinde zentralisiert oder die Verwaltung in bestehende klein- und mittelstädtische administrative Strukturen integriert. „Um den Prozess der kommunalen Gebietsreform abzufedern“ (Nassmacher/Nassmacher 1999, 269) wurden Ortsbezirke gebildet und Ortsbeiräte eingerichtet,<sup>104</sup> deren Mitglieder im Zuge allgemeiner Kommunalwahl direkt gewählt werden. Die Instrumente, die dem Ortsbeirat zur Wahrnehmung seiner politischen Rolle formalrechtlich zugestanden werden, sind im § 82 Abs. 3 HGO dargelegt und reduzieren sich substanzial auf Anhörungs- und Vorschlagsrechte.<sup>105</sup> Im Ergebnis haben nach diesem tiefgreifenden Umbruch die Dörfer insofern ihre Eigenständigkeit verloren, als sie nicht mehr über „die institutionell wie finanziell abgesicherte Fähigkeit“ verfügen, eigenverantwortlich verbindliche Letztentscheidungen für ihre Angelegenheiten zu treffen (vgl. Schneider 1991, 214). Die gesetzlichen Möglichkeiten, „bestimmte Angelegenheiten dem Ortsbeirat zur Entscheidung zu überlassen“, werden von den Gemeinden eher zögerlich genutzt (Schneider 1999, 91).

Als Folge des Verlustes der „lokalen Selbstbestimmung“ entdeckt Gerhard Henkel (1999, 340) den „politisch teilnahmslose[n] Dorfbewohner“, der sich „ins Private“ zurückzieht. „Nicht nur für den ländlichen Raum, für den Staat insgesamt hat die Gebietsreform somit einen gewaltigen Demokratieverlust (H.i.O.) ausgelöst“. Nach Gerhard Henkel seien die „*politischen und sozialen Folgekosten der Reform*“ (H.i.O.) offenkundig, sie lägen im „Autonomieverlust“ und der Einschränkung politischer Partizipation, weil sich die Zahl ehrenamtlich tätiger Kommunalpolitiker verringert habe (vgl. ebenda 336ff.). Mit solchen Argumentationsfiguren werden institutionelle Bedingungen in ihren Wirkungen auf politische Beteiligung reichlich überschätzt. So wie für die Kommunalpolitiker die Gebietsreform kein Thema mehr ist (s.o.), so spielt sie auch für die Bevölkerung in den Dörfern nach einem Untersuchungsergebnis von Frank Erwin Bußmann (1998,

---

<sup>104</sup> War es bereits nach der HGO vom 25.02.1952 (GVBl I S. 114ff.) möglich, Ortsbezirke und Ortsbeiräte in „größeren Gemeinden“ - also Städten - einzurichten, wobei Ortsbeiräte durch die Gemeindevertretung gewählt wurden, so wurde als Folge „der Umsetzung der kommunalen Gebietsreform“ mit dem Gesetz vom 02.11.1971 (GVBL. I S. 253ff.) – in Kraft getreten am 02.11.1972 – allen Gemeinden ohne rechtlich restriktiv wirkende Vorschriften das Recht eingeräumt, durch Beschluss der Gemeindevertretung Ortsbezirke zu bilden. „Auf der Grundlage dieser Regelung haben die Städte und Gemeinden nach der kommunalen Gebietsreform nahezu flächendeckend Ortsbezirke gebildet und Ortsbeiräte eingerichtet“ (Simon/ Bennemann 2001, § 81 RD- Nr. 2-8).

<sup>105</sup> Nach den Regelungen des § 82, Abs. 3 HGO werden dem Ortsbeirat Anhörungsrechte eingeräumt, die sich aber nur aus der Betroffenheit des Ortsbezirkes und ihrer Wichtigkeit ableiten lassen.

238ff.) keine Rolle.<sup>106</sup> Auch ist nach dieser Untersuchung kein „Wunsch nach einer *grundlegenden* (H.i.O.) Veränderung der kommunaladministrativen Strukturen“ zu erkennen. Ebenso haben weniger die institutionell verfassten Möglichkeiten der Partizipation „Auswirkungen auf die Einstellung der Einwohner zur Kommunalpolitik“; vielmehr hängt eine problemlose Einstellung zur Kommunalpolitik vom „Vorhandensein von zentralen kommunalen Einrichtungen im Wohnort“ ab, die das „persönlich engere Lebensumfeld der Dorfbewohner“ bestimmen. Danach wird die Zufriedenheit mit der Kommunalpolitik wesentlich von der Zentralität des Ortes mit seinen Einrichtungen - auch als Indikator für die Einbindung des Ortes in die Großgemeinde - beeinflusst, wobei auch die ausgewogene Behandlung der unterschiedlichen Interessen der Ortsteile in der Großgemeinde hineinspielt (vgl. Bußmann 1989, 216ff.). Vor diesem Hintergrund scheint aber die durch die Gebietsreform ausgelöste „Verlusterfahrung“ kommunaler Selbstverwaltung nicht jene „starke Betroffenheit“ bei den Dorfbewohnern und Dorfpolitikern hervorgerufen zu haben, wie sie immer wieder beschrieben wird. Insgesamt scheinen die institutionellen Rahmenbedingungen „keinen oder verschwindend geringen Einfluss“ auf die Einstellung der Dorfbewohner zur Kommunalpolitik und zum Partizipationsverhalten zu haben.<sup>107</sup>

Wenn sich also aus den institutionellen Vorgaben und den daraus abzuleitenden Partizipationsmöglichkeiten die politischen Prozesse in den Ortsbezirken (Dörfern) im Verhältnis zur Gesamtgemeinde nicht erklären, so werden nach Heinrich Schneider (1991, 220) dörfliche Willensbildungsprozesse mehr durch eine „lokalistische Orientierung der Gemeindeglieder“ bestimmt. „Auf diesen Parochialismus“ sei auch die hohe Identifikation mit dem Dorf zurückzuführen (Schneider 1999, 100), die in einem „sozialen“ Lokalismus mündet. Dieser sei vom „politischen“ „Lokalismus“ abzugrenzen, der auf „die Durchsetzungsfähigkeit des Sozialraumes Dorf im politischen Prozess der Flächengemeinde“ zielt und sowohl „von der Mobilisierbarkeit des Legitimationspotentials der Dorfbewohner“ als auch „von der Qualität und Einstellung der gewählten Repräsentanten abhängt (Schneider 1991, 220). Dieses Bild parochial orientierter Politikprozesse unterstellt einen abgegrenzten Sozialraum Dorf, dessen „politische Kultur der Landbevölkerung noch immer durch deren besonderen historischen Erfahrungen und ihr

---

<sup>106</sup> Frank Erwin Bußmann (1998) befasst sich im Kontext der Längsschnittstudie der Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und der Agrarsoziologie e.V. „Ländliche Lebensverhältnisse im Wandel 1952, 1972 und 1993“ unter „Rückgriff auf die kommunale Gebietsreform“ und unter Berücksichtigung der länderspezifischen Kommunalverfassungen mit dem „Verhältnis von Dorfbewohnern zur Kommunalpolitik“ (H.i.O) (ebenda, 6), und zwar werden polities, politics und policies auf der Mikroebene des Dorfes im Bezug zur Großgemeinde hinterfragt.

<sup>107</sup> Wurde im Kap. 3.1.2 darauf verwiesen, dass gleiche institutionelle Vorgaben zu unterschiedlichen politischen Entscheidungsverläufen führen, so wird in der Untersuchung von Frank Erwin Bußmann auf die geringe institutionelle Einflusswirkung auf das Partizipationsverhalten verwiesen. Er hebt hervor, dass man sich „auf die gegebene Struktur ausgerichtet“ habe, Forderungen nach verbesserter struktureller Partizipation den Bewohnern aufgrund geringer Partizipationsbereitschaft überflüssig erscheinen und sie vor dem Hintergrund politischer „Verflechtung und Abhängigkeit der Dörfer und Gemeinden von anderen Ebenen“ aus der Sicht der Kommunalpolitiker nicht realisierbar seien.

Zusammenleben in zumeist kleinräumigen Siedlungsgebilden“ trotz „Urbanisierung“ und „beschleunigten Wertewandels“ beeinflusst werde. Die politische Kultur sei durch ihre „Personenorientierung“, die vor dem „Sachbezug“ rangiere, geprägt. Ebenso dominiere „das Prinzip einer einvernehmlichen Lösung... immer noch bei den Beratungen der Ortschafts- bzw. Dorfgemeinderäte (Schneider 1991, 217f.), so dass sich „die politische Kultur der Dorfbevölkerung“ letztlich auf eine „Konfliktscheu“ und eine „nach wie vor bestehende Distanz gegenüber den Parteien“ zuspitzen lässt (Schneider 1999, 100). Die „Merkmale der dörflichen politischen Kultur“ werden weiter mit „lokale[r] Einsatzbereitschaft und Solidarität in Notlagen“ umschrieben. „Ein solcher Gemeinsinn bezeugender Lokalismus sollte selbstbewusst genug sein, um sich auch für das Gemeindegeschehen zu öffnen und an ihm teilzunehmen“ (Schneider 1991, 223).<sup>108</sup>

Sind jene Vorstellungen von politischen Prozessen, eingebunden in eine parochial überkommene politische Kultur, vereinbar mit jenem tiefgreifenden Wandel dörflichen Soziallebens, der sich als Individualisierungsprozess kennzeichnen lässt? (vgl. Kap. 3.2.3) Lassen sich Politikprozesse in den Großgemeinden als Folge der Gebietsreform erklären, wenn ein Bild vom parochial eingebundenen und aktiven Dorfbewohner als substanzialer Faktor vorausgesetzt wird? Somit drängt sich die Frage auf, inwieweit nicht ein Wunschbild entworfen wird, das mit der Realität nicht kompatibel ist.

Das Interesse an Kommunalpolitik ist eine Voraussetzung – und damit ein Indikator – für kommunalpolitisches Engagement. Frank Erwin Bußmann (1998)<sup>109</sup> zeichnet, typologisierend, im Blick auf die Einstellung der *Dorfbewohner* zur Kommunalpolitik ein Bild des Wandels:

1. Ein „Kommunalpolitisches Interesse ist danach nur wenig ausgeprägt. Kommunale Themen rufen dann ‘schlagartig Interesse‘ hervor, wenn man von kommunalen Maßnahmen subjektiv Nutzen oder Kosten erfährt.“<sup>110</sup> Letztlich wird kommunalpolitisches Interesse durch den

---

<sup>108</sup> Heinrich Schneider (ebenda) – um dies zu ergänzen – sieht die Entwicklung zwischen Großgemeinde und Ortsbezirk in einem Spannungsverhältnis von „Parochialität“ und „Verwaltungs rationalität und parteipolitischer Funktionalität“; in einer lebendigen kommunalen Selbstverwaltung komme es darauf an, eine „Verbindung des lokalterritorialen Prinzips der Dorfpolitik (Lokalpolitik) mit dem arbeitsteiligungsfunktionalen der Kommunalpolitik (Gemeindepolitik)“ herbeizuführen.

<sup>109</sup> In den weiteren Ausführungen werde ich mich wesentlich auf die Untersuchungsergebnisse von Frank Erwin Bußmann beziehen und sie in ihren zusammenfassenden Grundtendenzen darstellen. Wenn Bußmann vom „Interesse für Kommunalpolitik“ spricht, wird dies nicht nach Großgemeinde und Dörfer differenziert, es sei denn, eine Differenzierung ergibt sich aus dem Kontext. Es wird unterstellt, dass der Dorfbewohner es selbst nicht unterscheidet.

<sup>110</sup> Solche Maßnahmen können die Bauleitplanung (Chancen der Veräußerung von Land), Straßenplanung (Zahlung von Anliegerbeiträgen) oder Debatten über Gebührenerhöhung sein. Häufig sind im Zuge solcher Maßnahmen Bürger- bzw. Anliegerversammlungen durchzuführen, die dann auch entsprechend gut besucht sind, wohingegen Veranstaltungen, die der generellen Information oder Formen politischer Beteiligungen dienen sollen (z.B. Bürgerversammlungen nach § 8b HGO, öffentliche Ausschusssitzungen, Ortsbeiratssitzungen), kaum wahrgenommen werden. Bußmann schließt daraus, dass „das Vorhandensein

„Betroffenheitsaspekt“ bestimmt, wobei durchaus auch „ortsspezifische Problemlagen“ bei entsprechender Tragweite kommunalpolitisches Interesse wecken können (ebenda 169ff.).

2. Dem „ausgeprägten kommunalpolitischen Desinteresse der Bevölkerung“ folgt auch eine geringe Neigung, „auf den kommunalpolitischen Entscheidungsvorgang selbst“ einzuwirken und in kommunalen Gremien mitzuarbeiten. Richtet sich das kommunalpolitische Interesse weniger auf „den politischen ‚Input‘“, so löst der „Output“, wenn man persönlich betroffen bzw. *vermeintlich* (H.i.O.) betroffen ist“ (ebenda 189f.), wenn also „kommunalpolitische Angelegenheiten das eigene engere Lebensumfeld berühren könnten, sehr wohl ‚politisches‘ Interesse“ aus. Es kann dann „in politische Partizipation umschlagen“ (ebenda, 243).

3. Wenn auch die Kommunalpolitik in der Wahrnehmung der Dorfbewohner einen niedrigen Stellenwert einnimmt, so misst sie ihr „dennoch Kompetenz in der Gestaltung örtlicher Verhältnisse“ zu (ebenda, 191). Als Folge des output-orientierten Politikverständnisses der Dorfbevölkerung wird die Kommunalverwaltung gegenüber der Kommunalpolitik als bedeutsamer wahrgenommen. „Anders ausgedrückt, besitzt damit der *exeutive* (H.i.O.) Teilbereich der kommunalen Selbstverwaltung eine größere Bedeutung für die Dorfbewohner als der *legislative* (H.i.O.) politische Bereich dieser Institutionen“ (ebenda, 242).

4. Es lässt sich ein „Anspruchsverhalten“ gegenüber Kommunalpolitikern und der Administration ausmachen, indem „einfach *erwartet* (H.i.O.) [wird], dass sie bestimmte Angelegenheiten erledigen“ (ebenda, 195 f.), auch wenn es „persönliche Anliegen“ sind. Damit wandelt sich im Bewusstsein einer nicht unbeträchtlichen Zahl von Dorfbewohnern „die *Institution der kommunalen Selbstverwaltung*“ (H.i.O.) in ihrer Gesamtheit zu einem Dienstleistungsbetrieb und der Dorfbewohner schlüpft mehr und mehr in die Rolle des Kunden (ebenda, 202f.). Ein bislang für städtische Räume erkanntes Phänomen „scheint sich nunmehr auch in kleinen Orten und Dörfern stärker auszuprägen“ (ebenda, 240).

Sind in dieser Untersuchung von Frank Erwin Busmann die Dorfbewohner als Akteure im lokalpolitischen Raum erfasst worden, so richtet sich sein Augenmerk auch auf die *Kommunalpolitiker*, die auf dem Feld der Kommunalpolitik ehrenamtlich als gewählte MandatsträgerInnen agieren. Ihre Einstellungsmuster und Selbstwahrnehmungen lassen sich auf fünf Aspekte reduzieren:

1. Motive, sich auf ein dauerhaftes kommunalpolitisches Engagement einzulassen, liegen bei älteren Kommunalpolitikern in der Gebietsreform selbst, wohingegen heute mehr „persönlich erfahrene Problemlagen bzw. örtliche Konflikte“ oder auch die direkte Aufforderung sich zu

---

von Mitwirkungsmöglichkeiten *allein* (H.i.O.) nicht ausreicht, um politisches Interesse zu fördern“ (vgl. ebenda, 179ff.).

beteiligen, politisches Engagement auslösen können.<sup>111</sup> Ebenso können materielle Anreize (wie ein kleines „Zubrot verdienen“) oder Beeinflussung kommunalpolitischer Prozesse für eigene Interessen (z.B. Ausweisung von Baugebieten) Gründe für ehrenamtliche Mitarbeit in der Kommunalpolitik sein (ebenda, 182f.). Damit wird auf die Tatsache verwiesen, dass kommunalpolitisches Engagement nicht nur aus „altruistischen Bewusseinslagen“ erfolgt (ebenda, 236).

2. Werden insbesondere sozialaktive Personen, also Personen mit herausgehobenem Engagement in Vereinen von den Parteien bzw. Wählergemeinschaften umworben, so kann in der „Sozialaktivität“ ein, aber „kein grundlegendes Merkmal eines Kommunalpolitikers“ gesehen werden. Es darf durchaus angenommen werden, dass ein sozialaktives Verhalten auch dazu dient, „das ‚standing‘ bei der Dorfbevölkerung zu verbessern“ (ebenda, 188).
3. Kommunalpolitiker sehen sich aufgrund ihrer Handlungsrestriktionen, bedingt durch finanzielle Ressourcenknappheit wie politisch rechtliche Vorgaben, „in einem Spannungsfeld zwischen gegebenen Möglichkeiten und den Ansprüchen der Dorfbewohner“ (ebenda, 197).
4. Zur „Konfliktscheu“ (H.i.O.) und „Sachbezogenheit“ (H.i.O.) als angeblich spezifische Merkmale der Akteure ländlicher Kommunalpolitik (vgl. Schneider 1999, 100) stellt Frank Erwin Bußmann (1998) fest, dass Sachbezogenheit eher „ideologiebelastet“ sei, sie mehr ein „Wunschbild“ darstelle oder über sie „eine aus wahlaktischen Gründen notwendige Eigendarstellung“ verfolgt werde. Konflikte werden nicht gescheut, „z.T. werden sie sogar begrüßt und als Teil der politischen Kultur aufgefasst“ (ebenda, 237).
5. Stellt die Sachorientierung eher ein „Wunschbild“ dar, das als Ziel zu verfolgen ist, so scheinen in der kommunalpolitischen Wirklichkeit kleiner Orte für die Auswahl „exponierter Ämter“ (Ortsbeiratsvorsitzende, Bürgermeister usw.) „persönliche Merkmale“ ausschlaggebend zu sein (ebenda, 243). Zumindest lässt sich keine durchgängige Personenorientierung ausmachen, wohl aber kann bei der output-orientierten Haltung der Dorfbewohner der das exponierte Amt innehabende Amtsträger (z. B. Ortsvorsteher, Bürgermeister) durch seine Aktivitäten, seine Durchsetzungskraft und sein erfolgreiches „Politikmanagement“ größeres Interesse für sein Handeln erfahren als die Kommunalpolitik, die in ihrem Output dann sehr stark personalisiert wird (vgl. ebenda, 201). In welchem Maße Personenorientierung in der Kommunalpolitik ausgeprägt ist, hängt sehr stark von situativen Konstellationen ab.

Im lokalpolitischen Kräftefeld spielen die *Vereine* eine nicht unbedeutende Rolle, zumal Vereine, ehemals eine „eher städtische Erscheinung“, sich nach dem 2. Weltkrieg in den ländlichen Räumen mit ihren zunehmend differenzierten Angeboten - auch Ausdruck sozialer Ausdifferenzierung -

---

<sup>111</sup> Gerade in Auseinandersetzungen um kommunale Maßnahmen, zu denen sich Bürger kritisch äußern, hört man von Kommunalpolitikern Aufforderungen wie „, Mach du das mal“ oder „mach es doch besser“. Solche direkten Ansprachen können zum kommunalpolitischen Engagement motivieren.

gründeten. Es ist „eine Schwerpunktverlagerung der Vereinstätigkeit von der Großstadt auf kleinere Kommunen sowie in den ländlichen Raum“ seit Mitte der 1970er Jahre zu beobachten (Zimmer 1999, 251). Wird den Vereinen einerseits ein Verlust an politischer Einflussnahme in der Kommunalpolitik aufgrund der Gebietsreform und der ihr einhergehenden Verwaltungsprofessionalisierung bescheinigt (Zimmer 1999, 258), so erwächst andererseits „den in der Regel ortsbezogenen Vereinen in den Flächengemeinden die Aufgabe..., die Identität“ ihres „Dorfes zu verkörpern“. Vereine erlangen nach dieser Sicht einen „Symbolwert“ für „Ortsbezogenheit“ und verstehen sich „als Sachwalter von Ortsinteressen“ in der Kommunalpolitik (Schneider 1999, 93).<sup>112</sup> Es ist unverkennbar, dass nach letzterer Sicht den Vereinen eine Ersatzrolle für die verlorene kommunale Eigenständigkeit zugewiesen wird, wobei sich vor dem Hintergrund des sozialen Wandels in den Dörfern (vgl. Kap. 3.2.3) die Frage nach der Plausibilität einer solchen Argumentationsfigur stellt. Vereine, nur einen Teil des Dorfes bzw. der Gemeinde repräsentierend, werden auf diese Weise in ihrem Stellenwert - symbolische Repräsentation der Gesamtheit - überhöht, zumal sich faktisch vier andere Entwicklungen abzeichnen (vgl. Hainz 1999, 255ff.):

1. Nach neueren Untersuchungsergebnissen lässt sich in der Entwicklung der Vereine die „Entkoppelung von Mitgliedschaft und ehrenamtlichem bzw. gesellschaftlichem Engagement“ als richtungsweisender Trend ausmachen (Zimmer 1999, 252). Dieser Trend wird auch für den ländlichen Raum insofern bestätigt, als Mitglieder die Angebote der Vereine individuell als „,Kunden‘“ nutzen, zumal „der räumliche Einzugsbereich von Ort und Verein“ nicht länger identisch ist (Dorf als Teillebensraum), was sich in der zunehmenden Zahl auswärtiger, also nicht an das Dorf gebundener Mitglieder dokumentiert. Es kann also „von einer zunehmenden *Abschwächung beziehungsweise Aushöhlung des Dorf- beziehungsweise Gemeindebezugs* (H.i.O.) der Vereine“ gesprochen werden,<sup>113</sup> so sind Mitglieder, die vorrangig ihre individuellen Ziele in Vereinsangeboten verfolgen und wenig in örtliche Tradition eingebunden sind, auch kaum zu motivieren, „unentgeltliche Dienstleistungen ,zugunsten des Dorfes‘“ zu erbringen (Hainz 1999, 256f.).
2. Mit der zu beobachtenden Abschwächung des „Dorf- und Gemeindebezugs“ in den Vereinen, verändern sich die „personellen und motivationalen Bedingungen“, Lokalpolitik zu betreiben, und zwar für die Gesamtheit des Dorfes, der Gemeinde. Letztlich läuft dies auf einen nicht zu erkennenden lokalpolitischen Bedeutungsverlust der Vereine hinaus, der aber auch ganz wesentlich durch die mit der Gebiets- und Verwaltungsreform einhergehenden „Professionalisierung und Bürokratisierung des Verwaltungshandelns“ mitverursacht wurde, weil einerseits die Vergrößerung der Gemeinden die enge personelle Verflechtung von Vereinen und

<sup>112</sup> Heinrich Schneider (1999, 93) relativiert seine Aussage in seinen nachfolgenden Darlegungen insofern, als er darauf verweist, dass die Vereine zurückhaltend agierten und die Kommunalpolitik durch Kommunikation in den Vereinen im Blick auf Wahlen sich zum Entgegenkommen ihrer Belange bewegten.

<sup>113</sup> „,Gemeinde‘“ bedeutet für Michael Hainz (1999, 256 FN 176) „,politische Gemeinde‘“.

politischen Entscheidungsträger verminderte und andererseits „viele örtliche Vereine als Wählerreservoir und als informelle Treffpunkte für Kommunalpolitiker uninteressant wurden“ (Hainz 1999, 257). Jedoch kann nicht von einem völligen Verlust des kommunalpolitischen Einflusses der Vereine die Rede sein; vielmehr hat sich ihr Einfluss auf die Angelegenheiten reduziert, die sie betreffen. Ein Einfluss der Vereine auf die über ihre Belange hinausgehenden Angelegenheiten hat sich merkbar verringert (Bußmann 1998, 208f.).

3. Michael Hainz (1999, 257 f.) verweist auf die wachsende „*Ökonomisierung des Vereinswesens*“ (H.i.O.) und hebt den durch „gestiegene Ansprüche“ an die Vereinsarbeit vermehrten Finanzbedarf der Vereine hervor,<sup>114</sup> dem auch ein nachlassendes Engagement in der Vereinsarbeit korrespondiert. Die Vereine sind zunehmend auf finanzielle Unterstützung durch die Kommune ebenso angewiesen, wie auf kommunale Sach- und Dienstleistungen. In der Forderung nach kommunalen Ressourcen werden von den Vereinen ihre für das Gemeinwesen bereitgestellten Dienstleistungen hervorgehoben. „Anstelle des freiwilligen und unentgeltlichen ,Dienstes für das Dorf‘ tritt das Prinzip von *Leistung und Gegenleistung*“ (H.i.O.). In dieser Bereitstellung kommunaler Ressourcen und in dem „Angewiesensein“ der Vereine auf kommunale Unterstützung liegt „ein Moment der *Kommunalisierung der Vereine*“ (H.i.O.). Im Kontext konkurrierender Vereine übernimmt die politische Gemeinde auch die Rolle des Koordinators oder des Impulsgebers, bestimmte ortsbezogene Projekte (z.B. Ferienprogramme, Dorffeste etc.) zu realisieren (Hainz 1999, 259ff.). Michael Hainz (ebenda, 263) sieht in dieser Kommunalisierung des Vereinswesens „eine Umkehrung der gewohnten Vorstellung“ eines sich „,von unten‘“ durch Eigeninitiative aufbauenden Dorflebens; es bedarf nunmehr verstärkt „,des Impulses ,von oben‘“, der Anregung und der Unterstützung der politischen Gemeinde. Dieser Prozess stellt sich im Ergebnis so dar: „Der rückläufigen ,Dorfzentrierung‘ der Vereine und ihrer zunehmenden ,Vereinszentrierung‘ entspricht offensichtlich das Phänomen ihrer ,Kommunalisierung‘, ihrer wachsenden ,Abhängigkeit von der kommunalen Verwaltung‘“.

4. Die zugespitzte These von der „Kommunalisierung des Vereinswesens“ spiegelt sicherlich eine Seite - das Angewiesensein auf kommunale Unterstützung bei sich wandelnder Vereinsbasis - der veränderten lokalpolitischen Rolle der Vereine wider. Aber der sich verstärkende Trend zum Selbstverständnis der Vereine „als professionell gemanagte Dienstleistungsersteller“ (Zimmer 1999, 252) hebt eine andere Seite dieses Wandels hervor: die Kommunalpolitik sucht die Kooperation der Vereine und Verbände in punktuell wie längerfristig angelegten Arrangements, um lokalpolitisch größere Gestaltungsmöglichkeiten und höhere Problemlösungsmöglichkeiten entfalten zu können. Vereine und Verbände werden auch in den ländlichen Räumen in die kommunalpolitischen Prozesse der Politikformulierung und -implementation einbezogen und übernehmen die Mitgestalterrolle in der Kommunalpolitik. Nach Annette Zimmer (1999, 259

---

<sup>114</sup> Es wird in diesem Zusammenhang Bezug genommen auf professionelle Betreuungspersonen (Trainer, Dirigent usw.), Räumlichkeiten und Ausstattungsgegenstände.

„[wäre] in den bürgernahen Bereichen... ohne die Vereine und ihre ‚Public-Private-Partnership‘ mit der Kommune das heutige Niveau an sozialen, kulturellen und sportlichen Angeboten nicht zu halten“ (vgl. Naßmacher/Naßmacher 1999, 288ff.). Die Kooperation „im Dreieck von Politik, Verwaltung und Vereinen“ stellt sich sehr differenziert dar. Trotz mancher Konflikte „überwiegt auf der lokalen Ebene eine am Gemeinwohl orientierte sowie konsensuale“ Kooperation (Zimmer 1999, 262).

Die Rolle der Vereine in der Lokalpolitik ländlicher Räume bietet ein sehr differenziertes Bild, das in der Tendenz gewisse Grundmuster erkennen lässt; jedoch erklärt es sich maßgeblich aus den jeweiligen situativen Konfigurationen in den konkreten lokalpolitischen Entscheidungsfindungsprozessen. Wenn Vereine unbestreitbar zu den lokalpolitischen Kräften zählen, so soll auch im lokalpolitischen Kräftefeld die Rolle der *Parteien* ausgelotet werden:<sup>115</sup>

1. Die Politischen Parteien haben sich in der Fläche etabliert und ihre Organisationsstrukturen, sich in Orts-, Kreis- und Bezirks- bzw. Landesverbände gliedernd, ausgebaut. Wenn sich das auf der „Bundesebene etablierte Parteiensystem“ weitgehend auf der lokalen Ebene in ländlichen Räumen spiegelt, so wird dies im Wesentlichen der Verwaltungs- und Gebietsreform zugeschrieben (Naßmacher 2001, 7f., FN 30; Schneider 1991, 162; derselbe 1999, 88). Diese wahrgenommene Organisationsdichte der politischen Parteien in den ländlichen Regionen und ihre organisatorische Verankerung in kleinstädtischen und dörflichen Räumen reflektieren die Politikverflechtungen des föderativen Systems, die Einbettung der kommunalen Ebene in die „ebenenübergreifenden richtungspolitischen Vorentscheidungen – auch: Nichtentscheidungen“. Die politisierende bzw. parteipolitisierende Wirkung der Politikverflechtungen ist insofern unverkennbar, als nicht nur Politikimplementation „vor Ort“ sich aufgrund von Sachkomplexität problemverdichtend erweist, sondern auch jene in den „übergreifenden richtungspolitischen Vorentscheidungen“ sich manifestierenden Konflikte übergeordneter Ebenen häufig in den lokalen politischen Auseinandersetzungen weiter ausgetragen werden (vgl. Holtmann 1999, 215f.). Somit haben die Lokalparteien, in landes- und bundespolitischen Entwicklungen verflochten, sehr häufig den „politischen Spagat“ zwischen lokaler Betroffenheit und übergeordneter (partei-) politischer Vorentscheidung zu bewältigen (Holtmann 2001, 410ff.).
2. Obwohl die Kommunalpolitik in den ländlichen Räumen in die ebenenübergreifenden Politikprozesse eingebettet ist und Entscheidungsfindungsprozesse oft auch in parteipolitisch vorgeformten Konfliktkonstellationen verlaufen, scheint das Verständnis einer sich nur an der Sache orientierenden Kommunalpolitik, sich von der Parteipolitik abgrenzend, nach wie vor zu dominieren. Dies findet seinen organisatorischen Ausdruck in den Wählergemeinschaften, die

---

<sup>115</sup> Auf die grundsätzlichen Ausführungen zur Parteipolitisierung der Kommunalpolitik wird auf Kap. 3.1.3.1 verwiesen. In den weiteren skizzenhaften Ausführungen zur Rolle der Parteien in der Lokalpolitik beschränke ich mich sehr reduziert auf wenige spezifische Aspekte in ländlichen Räumen.

besonders in ländlichen Räumen erfolgreich neben den etablierten Parteien auftreten (Naßmacher 2001, 7).<sup>116</sup> Sich als „parteipolitisch unabhängig“ nach außen gebend, ihre „Gemeinwohlorientierung“ hervorhebend und eine „sachbezogene Kommunalpolitik“ versprechend, vermitteln sie einen harmoniebetonenden und unpolitischen Politikstil, wobei sie sich nicht scheuen, latent vorhandene Antiparteien-Affekte zu mobilisieren (Naßmacher 1997, 429; Holtmann 2001, 424).<sup>117</sup> Dieses Selbstbildnis parteifreier Wählergruppen überspielt ihre spezifische Interessengebundenheit, zumal sich dahinter „durchaus verkappte Parteilisten verbergen“ (Wehling 1991, 152). Bei den Wählergemeinschaften lassen sich in der Grundtendenz folgende Gemeinsamkeiten ausmachen: Forderung einer schlanken Verwaltung ohne Parteibuchwirtschaft, weniger Bürokratisierung, Abbau staatlichen Einflusses und Reduzierung von Sozialhilfeleistungen.

3. Everhard Holtmann (1999, 220f.) erkennt „im Spektrum parteifreier örtlicher Wählergruppen ein[en] Strukturwandel“. Vor dem Hintergrund der Folgeprobleme wirtschaftlichen Wachstums in ländlichen Räumen in der Nähe von Ballungsgebieten und Verdichtungsräumen, - z.B. Zielkonflikte in der Lenkung zunehmenden Verkehrs, umweltbelastende Wirkungen durch wachsende Gewerbeansiedlungen, Zersiedlung der Landschaft - entstehen Wählergruppen, sich von den traditionellen abhebend, mit erheblichem „Politisierungspotenzial“. Es kann durchaus ein Trend beobachtet werden, dass diese freien Wählergruppen „Unzufriedenheit bündeln“, lokalpolitische Themen nachhaltig im kommunalen Politikprozess besetzen und damit auch konkurrenzdemokratische Akzente in der Lokalpolitik setzen. Ihre politischen Erfolge scheinen auch daraus zu resultieren, dass sie sich „auf die subjektiven Belange der Bürger“ programmatisch konzentrieren und eine outputorientierte Kommunalpolitik verfolgen (vgl. Bußmann 1998, 189f., 198).

4. In diesem Strukturwandel freier Wählergruppen als „eine ländlich kleinstädtische Erscheinungsform“ konstatiert Eberhard Holtmann (1999, 222) eine „Tendenz zur ‚Auswanderung‘ der Wähler aus dem lokalen Parteiensystem“.<sup>118</sup> Aus einer solchen Tendenz lassen sich auch neben dem häufig mangelnden Interesse an kommunalpolitischem Engagement „die

---

<sup>116</sup> Wählergemeinschaften sind durch ihren kommunalpolitischen Bezug einerseits und ihrer lockeren organisatorischen Zusammenschlüsse andererseits gekennzeichnet, wobei Bayern und Baden-Württemberg eine Ausnahme bilden (Naßmacher 2001, 6f.).

<sup>117</sup> Eberhard Holtmann (2001, 426) kritisiert die wahltaktischen Strategien der freien Wählergruppen aus demokratietheoretischer Sicht: „Einerseits reproduzieren sie mit der Vorstellung ‚ideologiefreier‘ und ‚rein sachlicher‘ Gemeindepolitik sowie mit der Abwertung von Parteien ein im Grunde vordemokratisches Politikverständnis“.

<sup>118</sup> Am Beispiel der Stadt Kassel ist der Frage der Umbrüche der Parteienlandschaft im städtischen Raum im Kontext sozioökonomischen und sozialstrukturellen Wandels nachgegangen worden, wobei „die Erosion des sozialdemokratischen Elektorats“ eine besondere Rolle spielt. Wenn auf diese Untersuchung (Hennig u.a. 1999) hingewiesen wird, so wird die Kritik von Eberhard Holtmann, dass „die überwiegend großstadtorientierte lokale Politikforschung“ den Blick auf den Wandel lokaler Partei- und Wählergruppenstrukturen vernachlässigt habe, von mir aufgenommen, um auf die Notwendigkeit äquivalenter Untersuchungen in ländlichen Räumen zu verweisen. Besonders die Erosion des sozialdemokratischen Elektorats im Zuge der hessischen Landtagswahlen 2003 sollte ein Anlass dafür sein.

Rekrutierungsschwierigkeiten der örtlichen Parteien“ erklären, zumal die Bereitschaft zum kommunalpolitischen Engagement zurückgegangen ist (vgl. Bußmann 1998, 188; Nassmacher 1997, 430). Dies hat somit auch zur Folge, dass lokale Parteien ihre Nähe zu den örtlichen Vereinen suchen, um sozialaktive Personen der Vereine für parteipolitisches wie kommunalpolitisches Engagement zu gewinnen, und zwar mit dem Ziel, im Wahlwettbewerb ihre „Zugpferde“ der Wählerschaft zu präsentieren. Wählergemeinschaften scheinen sich besserer Möglichkeiten der Rekrutierung ihres Personals zu erfreuen (Nassmacher 1997, 431f.; Bußmann 1998, 187ff., 241).

5. Lokale Parteien und freie Wählergruppen spielen auf dörflicher Ebene für das Dorfleben „keine große Rolle“, vielmehr versuchen lokale Parteien „sich in ihrer Außendarstellung den Vereinen anzupassen“ (Bußmann 1998, 243). Ein Zusammenhang zwischen Gemeindegröße und Parteipolitisierung lokaler Politikprozesse ist insofern zu relativieren, als wachsende Entscheidungskompetenz und problemverdichtete Relevanz von Sachthemen mehr auf der Gemeindeebene Parteiorientierungen aktualisieren, die sich in konfliktorischen Entscheidungsfindungsprozessen zeigen. In solchen Kontexten, unabhängig von der Gemeindegröße, bieten Parteien bzw. Fraktionen einzelnen Kommunalpolitikern „notwendigen Rückhalt“, ihr politischer Einfluss ist unverkennbar vorhanden und Konflikte werden in solchen Prozessen von Kommunalpolitikern „als Teil politischer Kultur“ im ländlichen Raum akzeptiert (Bußmann 1998, 212ff., 237; vgl. Holtmann 1998, 216ff.).

Das lokalpolitische Kräftefeld ländlicher Räume, eingebettet in ökonomische, soziale und soziokulturelle Transformationsprozesse, stellt eine Gemengelage dar, die eine wachsende Ausdifferenzierung lokalpolitischer Prozesse belegt. Die Politikverläufe auf der Mikroebene des Dorfes (Ortsteiles) auf der einen und zwischen Dorf - institutionell repräsentiert im Ortsbeirat - und den zentralen Institutionen der Gesamtgemeinde auf der anderen Seite konkretisieren sich in institutionell wie situativ bedingten Sachlagen bzw. Problemfeldern: sie definieren sich in einem variierenden Beziehungsgeflecht der Akteure, deren Handlungsmöglichkeiten durch eigene Ressourcen vorstrukturiert sind. Der Kommunalpolitik, die durch ihre auch von der outputorientierten Einstellung ihrer Adressaten begünstigten Exekutivlastigkeit gekennzeichnet ist, fällt in diesem multifaktoriellen Wirkungszusammenhang lokalpolitischer Prozesse die Aufgabe zu, zwischen ortsteilspezifischen und den gesamtgemeindlichen Interessen zu vermitteln. Es ist dies eine sowohl die Verwaltung als auch die Verwaltungsspitze herausfordernde Aufgabe, die vor dem Hintergrund knapper werdender finanzieller Ressourcen und bei sich weiter auch auf der Ebene des Dorfes /Ortsteils ausdifferenzierenden Interessenlagen ihre Anforderungen stellt. Sie erweist sich dann als besonders schwierig, wenn auf der Ortsteilebene im Ortsbeirat eine parteiübergreifende Geschlossenheit trotz innerer Konflikte nach außen gegenüber der zentralen

Kommunalebene als ein Handlungsmuster greift und auf Entscheidungsfindungsprozesse konfliktverschärfend wirkt.

Kann diese gegenüber nächsthöheren Ebenen in konfliktorisch verlaufenden lokalen Vorgängen der Politikformulierung wie -implementation demonstrierte Geschlossenheit auch als eine Reaktion auf Restriktionen eigener Politikgestaltungsmöglichkeiten gesehen werden, so spielt die Betroffenheit für Partizipation eine eminent wichtige Rolle. Sie löst letztlich auch unterschiedliche Interessenorientierungen aus, so dass von einer parochial orientierten Lokalpolitik nicht gesprochen werden kann. Sie ist auch auf der Dorfebene ausdifferenziert. Aber in dieses Spannungsfeld zwischen Ortsteilebene und zentraler Gemeindeebene sind vielfältige informelle kommunikative, verhandlungsisierte Interaktionen vor-, zwischen- und nachgelagert, und zwar zwischen Verwaltung und Verwaltungsspitze auf der einen wie dem Vorsitzenden des Ortsbeirates und den örtlichen Akteuren auf Ortsteilebene auf der anderen Seite. Sie dienen dazu, Probleme rechtzeitig in Verwaltungshandeln aufzunehmen, zu filtern oder im institutionellen Entscheidungsprozess zu kanalisieren. Auf diese Weise sollen Konfliktlagen vermieden oder aber rechtzeitig in Bahnen exekutivorientierter Moderation gelenkt werden. Es kann durchaus die Vermutung abgeleitet werden, dass jene informellen Politikprozesse<sup>119</sup> eine nicht zu unterschätzende Wirkung im lokalpolitischen Kräftefeld haben, besonders dann, wenn die informellen Handlungsmöglichkeiten von den lokalen Steuerungspolitikern geschickt genutzt werden. Jene informelle Lokalpolitik ist auch ein wesentlicher Bestandteil der Gemengelage im lokalpolitischen Kräftefeld.

### **3.2.5.3 Interkommunale Zusammenarbeit: Ein Weg zur Stärkung kommunaler Problemlösungsfähigkeit in ländlichen Räumen?**

Nach Günther Püttner (2002, 52) „[gehört es] zum Wesen der kommunalen Selbstverwaltung, dass die Gemeinden die eigenen, selbstgewählten und die ihnen übertragenen Aufgaben zum Wohle der BürgerInnen erfüllen“, und zwar „bürgerfreundlich“ und „effizient“. Mit diesem Anspruch an kommunale Aufgabenerfüllung ist der Bezug zum gemeindlichen „Aufgabenprofil“ in seiner „janusköpfigen“ Doppelfunktion hergestellt: Regelung „aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ (Artikel 28 Absatz 2, Satz 1 GG) und die Erfüllung der vom Staat übertragenen Aufgaben (vgl. Kap. 3.1.4.1). Vor dem Hintergrund ambivalenter „Doppelfunktion“ kommunaler Selbstverwaltung hat sich ein „Aufgabenmodell“ gebildet, das „in der Organisationsmaxime der territorial, d.h. kommunalgebietlich bestimmten ‚einräumigen‘ und der aufgabenbezogenen umfassenden ‚einheitlichen‘ Verwaltung“ seine Gestalt gefunden hat. Das „territoriale

---

<sup>119</sup> Informelle Interaktionen von Akteuren, oft parallel zu formalen Politikprozessen verlaufend, scheinen mir auf der kommunalen Ebene ländlicher Räume ein an Bedeutung gewinnender Bruchstein zu sein, der weiter abzuklären wäre.

multifunktionale Aufgabenmodell“ wurde durch die Gebiets- und Funktionalreform in seiner Entwicklung begünstigt (Wollmann 2002, 25f.).

Zwar ist durch die Gebietsreform eine größere Leistungsfähigkeit kommunaler Verwaltungen in ländlichen Räumen erzielt worden. Dennoch ist vor dem Hintergrund wachsender Aufgaben, zunehmender Komplexität der Aufgabenbewältigung im Kontext gesamtgesellschaftlichen Wandels, der Anhebung der Anforderungen (Standards) an kommunale Dienstleistungen in Bereichen der Daseinsvorsorge und der mit der Aufgabenverlagerung „nach unten“ verbundenen Überforderung gemeindlicher Leistungsfähigkeit dieses traditionelle Modell kommunaler Aufgabenerfüllung an seine Grenzen gestoßen. Als Folgewirkung dieser Entwicklung zeichnet sich trotz der Gebietsreform verstärkt die Notwendigkeit interkommunaler Kooperation ab, die in peripheren Räumen das Ziel verfolgt, bei begrenzten Ressourcen durch Kooperation kommunale Aufgaben für Infrastruktureinrichtungen effizient und wirtschaftlich effektiv zu lösen (Klemme 2002, 24), eine dezentrale Aufgabenerfüllung auf gemeindlicher Ebene bei verminderter Finanzkraft und Verwaltungsleistung kleinerer Kommunen zu sichern, Leistungsgefälle im horizontalen Verbund zu kompensieren (Luppert 2000), um letztlich „Synergieeffekte“ zu erzielen (Ehlers 1997, 139). Zunehmender durch sozio-ökonomischen Wandel ausgelöster Problemlösungsdruck auf die Kommunen in ländlichen Räumen - einhergehend mit destabilisierenden wirtschaftlichen Prozessen (z.B. Auflösung von „Standortbindungen“, Arbeitsplatzverluste, Fördergefälle alte und neue Bundesländer) und wachsendem regionalem Wettbewerb um Standortvorteile - zwingt kreisangehörige Gemeinden und Landkreise miteinander zu kooperieren. Es geht im Kontext interkommunaler Zusammenarbeit darum, Anpassungsleistungen an die politischen Herausforderungen dieser Transformationsprozesse, die einzelne - insbesondere kleinere - Gemeinden nicht mehr erbringen können, strategisch zu bewältigen (Klemme 2002, 28). Ebenso haben Suburbanisierungsprozesse (vgl. Kap. 3.2.2 ) eine „anhaltende funktionale und räumliche Verflechtung zwischen Kernstädten und ihrem Umland bewirkt, die eine koordinierende Politik in den Feldern des Verkehrs, der Siedlungs- und Gewerbeentwicklung wie des Umweltschutzes erfordern. Unbestreitbar ist also der gestiegene „Bedarf an interkommunaler Kooperation“, der Verwaltungshandeln auf kommunaler Ebene auch in ländlichen Räumen stark beeinflusst (Klemme 2002, 31; Heinz 1997, 95; Richter 1997, 48).<sup>120</sup>

Das Recht der Kommunen, zur Aufgabenerfüllung interkommunal oder mit Dritten zu kooperieren, ist in den Ländergesetzen kodifiziert. Hessen hat mit dem Gesetz über kommunale

---

<sup>120</sup> Auf die seit den 1970er und 1990er Jahren spezifischen Schwerpunkte und Kooperationsformen in Abgrenzung zu den 1990er Jahren kann im Kontext meiner Fragestellung nicht eingegangen werden. Es soll nur darauf verwiesen werden, dass in den 1990er Jahren mehr und mehr Formen informeller Kooperation (wie z.B. Regionalforum, Netzwerke) praktiziert werden, sie also mehr dialog- und diskursorientiert (voice) sind und den Ausstieg (exit) aus diesen Arrangements erleichtern (vgl. Klemme 2002, 28ff.).

Gemeinschaftsarbeit (KGG), am 23.12.1969 in Kraft getreten (GVBl 1969, 307ff.), die rechtlichen Grundlagen überörtlicher Zusammenarbeit geschaffen. Nach § 1 KGG<sup>121</sup> kann grundsätzlich „jede Aufgabe, die in die Sachzuständigkeit“ der Kommune fällt, über den Weg interkommunaler Kooperation erfüllt werden (Schön 1999, 6). Diese einfache gesetzliche Regelung des Rechts kommunaler Zusammenarbeit gründet sich verfassungsrechtlich auf die „Selbstverwaltungsgarantie“ nach Art. 28, Abs. 2. Satz 1 GG. Sie ist „systematisch der zum Kernbereich der Selbstverwaltung gehörenden Organisationshoheit zuzurechnen“ (Birkenfeld – Pfeiffer/Gern 2001, 342), so dass auch von einer „Kooperationshoheit“ als Teil der Organisationshoheit gesprochen werden kann (Luppert 2000, 31). Sie findet nur dort ihre Grenzen, wo der Gesetzgeber bestimmte Formen der Kooperation vorschreibt (Schön 1999, 9). Nach dem hessischen KGG (GVBl.I 1969 S. 307ff.) werden Formen kommunaler Zusammenarbeit durch kommunale Arbeitsgemeinschaften, Zweckverbände und öffentlich-rechtliche Vereinbarungen definiert, wobei die Befugnis, für privatrechtliche Formen der Zusammenarbeit gegeben ist.<sup>122</sup> Unterteilt man übergemeindliche Zusammenarbeit nach Werner Heinz (2000, 194ff.) in informelle und formelle Kooperationsformen, so lassen sich die hinter dieser Unterteilung verborgenen Konstrukte interkommunaler Zusammenarbeit auf ein wesentliches Unterscheidungsmerkmal reduzieren, nämlich auf die Verbindlichkeit der in den jeweiligen Organisationsformen getroffenen Entscheidungen für die Kooperationspartner.<sup>123</sup>

Gewinnt die interkommunale Zusammenarbeit in ländlichen Räumen an Bedeutung, so liegt dies im „*Aufgabendilemma der Kommunen*“ (H. i.O.) begründet. Die durch Aufgabenkomplexität ausgelösten Zwänge erfordern kooperative Problemlösungen, deren Alternative in der Verlagerung von Aufgaben auf höhere Verwaltungsebenen („Hochzonen“ von Aufgaben) läge und somit dezentrale Aufgabenerfüllung infrage stellen würde (vgl. Schröder 2001, 207ff.). Interkommunale Zusammenarbeit als Prozess des Ausgliederns von Aufgaben auf informell wie formell

<sup>121</sup> § 1 KGG lautet: „Gemeinden und Landkreise können Aufgaben, zu deren Erfüllung sie berechtigt oder verpflichtet sind, gemeinsam wahrnehmen. Dies gilt nicht, wenn die gemeinsame Wahrnehmung einer Aufgabe durch Gesetz ausgeschlossen ist“. Jedoch gibt es bislang keine gesetzliche Regelung in Hessen, die nach § 1, eine kommunale Gemeinschaftsarbeit ausschließt (Schön 1999, 9).

<sup>122</sup> § 2 KGG lautet: „(1) Zur Wahrnehmung von Aufgaben können kommunale Arbeitsgemeinschaften und Zweckverbände gebildet und öffentlich-rechtliche Vereinbarungen geschlossen werden, soweit nicht durch Gesetz eine besondere ausschließliche Rechtsform für die Zusammenarbeit vorgesehen ist.“

(2) Die Befugnis, sich bei der gemeinsamen Wahrnehmung von Aufgaben der Rechtsform des Privatrechts zu bedienen, bleibt unberührt.“

<sup>123</sup> So liegt für den Zweckverband als Träger kommunaler Aufgaben durch seine Letztentscheidungskompetenz in der jeweiligen ihm übertragenen Aufgabenwahrnehmung und der damit gegebenen Rechtsverbindlichkeit für die beteiligten Gebietskörperschaften (Schröder 2001, 216f.) gegenüber anderen öffentlichen Regelungen ein wesentliches Abgrenzungsmerkmal, aber auch gegenüber informellen Arrangements. Nach Werner Heinz (2000, 198ff.) reichen „informelle Kooperationsansätze von losen, dem Austausch von Information dienenden Treffen über regelmäßige Gesprächskreise der Verwaltungsspitzen benachbarter Städte und Gemeinden bis zu Regionalkonferenzen, Foren und Netzwerken unterschiedlichen – oft ein breites Spektrum von Akteuren umfassenden – Teilnehmerkreisen“.

strukturierte Organisationsformen zielt darauf ab, kommunale Kompetenz und Handlungsfähigkeit zu gewährleisten, strategische Problemlösungen zu realisieren und eigene Entwicklungsmöglichkeiten trotz vorhandenen gemeindlichen Wettbewerbs zu sichern. Aus demokratietheoretischem und institutionellem Blickwinkel zeichnen sich aber auf der Ebene kommunaler Selbstverwaltung transformationelle Wirkungen ab, die sich auf vier Defizite fokussieren lassen:

1. Informelle Formen der Kooperation erfordern einen hohen Koordinierungsaufwand und ihre Verläufe sind intransparent, zumal ihre Einflüsse auf demokratisch legitimierte kommunale Entscheidungsorgane nicht erkennbar sind. Schließlich ist eine solche Intransparenz auch durch nicht klar ersichtliche Kriterien für die Auswahl der an informellen Kooperationen beteiligten Akteure bedingt. Da fast ausschließlich Verwaltungen (Bürgermeister oder Abteilungsleiter) in informelle Koordinierungsprozesse involviert sind, strukturieren koordinierte Ergebnisse informeller Arrangements Entscheidungsverläufe und -resultate kommunaler Organe vor und begünstigen eine Exekutivlastigkeit kommunaler Selbstverwaltung (vgl. Heinz 2000, 262f.).
2. Nicht nur Formen informeller Zusammenarbeit fragmentieren politisch-administratives Handeln und lassen die politisch verantwortliche Zurechenbarkeit (accountability) kommunaler Entscheidungsfindung diffuser erscheinen, sondern auch die Ausgliederungen gemeindlicher Aufgaben durch Organisationsformen nach Privatrecht oder öffentlichem Recht - also formelle Kooperationsformen - führen dazu, Kompetenzen dem kommunalen Entscheidungssystem zu entziehen und die Fragmentierung kommunalen Verwaltungshandelns zu begünstigen.
3. Kompetenzverlagerung kommunaler Aufgabenwahrnehmung auf privatrechtlich oder öffentlich-rechtlich verfasste Betriebe und Organisationen „droht das traditionelle, territorial bestimmte, einräumige und multi-funktionale einheitliche Modell kommunaler (Selbst-) Verwaltung und damit deren Fähigkeit zu erodieren, die unterschiedlichen Handlungsfelder zu koordinieren und insgesamt zu steuern“ (Wollmann 2002, 42).
4. Aus demokratietheoretischer Sicht schränkt die Kompetenzauslagerung auf selbständig agierende Organisationseinheiten die politische Mitgestaltung kommunaler Mandatsträger ein und entzieht ihnen „formal oder praktisch“ weitgehend politische Kontrollrechte. Inhaltlich politischer Kompetenzverlust - einhergehend mit Einbußen an „Entscheidungs- und Teilhaberrechte[n]“ der Kommunalvertretungen - gefährdet letztlich die „*politische Substanz*“ (H.i.O.) kommunaler Demokratie.<sup>124</sup> Nicht nur für die repräsentativ verfasste Form kommunaler Demokratie zeitigen diese Entwicklungen Defizite, vielmehr konterkarieren sie auch die in den 1990er Jahren in den Kommunalverfassungen verankerten direktdemokratischen Teilhaberechte der BürgerInnen insofern, als für privatrechtliche wie für öffentlich-rechtliche Organisationsformen kommunaler

---

<sup>124</sup> Insbesondere für kleinere Städte und Gemeinden dürfte sich bei zunehmender Tendenz interkommunaler Zusammenarbeit diese Frage als verschärfendes Problem erweisen.

Aufgabenwahrnehmung das Recht auf Bürgerbegehren und –entscheide nicht existiert (Wollmann 2002, 42f.; vgl. Schröder 2001, 220ff.).

Interkommunale Zusammenarbeit führt vor dem Hintergrund schlechender, oft kaum wahrnehmbarer transformationeller Wirkungen auf die kommunalen Institutionen zu faktischen Kompetenzverschiebungen innerhalb des politisch-administrativen Entscheidungssystems zugunsten der Verwaltung. Ihre Ambivalenz zeigt sich in den Defiziten von Legitimation und demokratischer Kontrolle einerseits und in den Vorteilen effizienter wie effektiver Organisationsstruktur kommunaler Aufgabenwahrnehmung andererseits. Legt man an die Organisation optimaler Aufgabenerfüllung als Maßstab Effizienz, Effektivität, Transparenz und demokratisch rechtstaatlich gesicherte Legitimation – „Anforderungen eines magischen Vierecks der Institutionenlehre“ – an (Schröder 2001, 28), so ist die Frage nach interkommunaler Zusammenarbeit in einem Abwägungsprozess zu beantworten, und zwar als ein Annäherungsbemühen an jene Anforderungen. Jedoch strukturieren die Vorgaben des Privatrechts wie des öffentlichen Rechts die Bedingungen von Kooperation auf kommunaler Ebene, so dass die kommunalen Entscheidungsspielräume sich weitgehend auf die Notwendigkeit von Zusammenarbeit und Kooperationsform beschränken. Interkommunale Zusammenarbeit - unabhängig von Ihrer Form - trägt besonders in ländlichen Räumen dazu bei, kommunale Problemlösungsfähigkeit zu stärken, jedoch vollzieht sie sich erkennbar in einem ambivalenten Prozess.

### **3.3 Eine Zwischenbilanz: Das kommunale politisch-administrative Entscheidungssystem als eine sich ausdifferenzierende Handlungsebene in ländlichen Räumen**

Der weitgespannte Bogen strukturellen Wandels kommunaler Selbstverwaltung verdeutlicht, dass kommunale Selbstverwaltung, eingebettet in das föderale System, sich zu einer politisch-administrativen Handlungsebene entfaltet hat, die sowohl in der Erfüllung ihrer Selbstverwaltungsaufgaben als auch der staatlichen Aufgabenwahrnehmung an Bedeutung gewonnen hat. Kommunale Selbstverwaltung konkretisiert sich in kommunaler Politik, die sich in ihren Prozessen strukturell nicht von den Politikprozessen übergeordneter staatlicher Ebenen im Grundsatz unterscheidet, zumal Städte und Gemeinden als unterste Handlungsebene mit den staatlichen Ebenen verflochten sind. Jene Verflechtung der Kommunen spiegelt sich sehr deutlich im Finanzverbund vom Bund, Ländern und Gemeinden auf der einen und in der Implementation staatlicher Politik auf der anderen Seite wider. Ist vor dem Hintergrund der Kommunalisierung staatlicher Aufgaben und ihrer Umsetzung auf der kommunalen Ebene Kommunalpolitik verstärkt in staatliche Steuerungsprozesse eingebunden, so hat der Vorgang ihrer zunehmenden vertikalen Verflechtungen nicht nur den Bereich kommunaler Selbstverwaltung durchdrungen, sondern hat

einerseits ihre Handlungsfelder erweitert und andererseits ihre Problemlagen verschärft. Gleichzeitig hat dieser vertikale Verflechtungsprozess zu intrainstitutionellen Machtverschiebungen des kommunalen Entscheidungssystem insofern geführt, als gestiegene Komplexität der Aufgaben und Verfahren zur staatlichen Politikimplementation die kommunalen Entscheidungsprozesse nachhaltig vorstrukturieren und ihre Ergebnisse in den Kommunalvertretungen wirkungsvoll beeinflussen oder gar weitgehend festlegen. Somit haben diese Entwicklungen die Exekutivlastigkeit kommunaler Politik in der Weise verstärkt, dass Vorgänge der Politikformulierung und politischer Entscheidungsverläufe Entscheidungen über „,beschlussreife“ Vorlagen - von der Verwaltung dominiert werden (Naßmacher/Naßmacher 1999, 282f.). Die Kommunalvertretung lässt sich dadurch „häufig in die Rolle eines Ratifikationsorgans für Verwaltungsentscheidungen drängen“ (ebenda, 276). Dieses Abgleiten des Kommunalparlaments in die Rolle eines „Ratifikationsorgans“ wird durch jenen informellen „Vorentscheider-Kreis“ begünstigt, der den kommunalen Politikprozess präformiert (vgl. Kap. 3.2.1). Im institutionellen Kontext hat die Kommunalvertretung (parlamentarische Größe) faktisch zugunsten der Verwaltung bzw. Verwaltungsspitze (exekutive Größe) eine nicht zu übersehende Schwächung erfahren.

Kommunalpolitik lässt sich nicht nur aus ihrer institutionellen Verfasstheit erklären, sie ist vielmehr als Lokalpolitik zu definieren. Lokalpolitik verweist darauf, dass zwar den Institutionen kommunaler Selbstverwaltung vorrangig die Letztentscheidungen (abweichend der Bürgerentscheid) vorbehalten sind, jedoch können auf politische Entscheidungsfindungsprozesse Akteure außerhalb des institutionellen Arrangements einwirken, wobei die direktdemokratischen Elemente der GOen dies verstärkt haben, begünstigt durch die aus der Betroffenheits-Situation ausgelöste Partizipationsneigung der BürgerInnen. Daher ist es plausibel nachvollziehbar, dass gerade in den ländlichen Räumen wegen ihrer kleinräumigen Struktur und einer besseren politisch greifbaren Übersichtlichkeit örtliche Organisationen aus ihrer Betroffenheit auf lokalpolitische Vorgänge Einfluss zu nehmen versuchen, ja oft in Entscheidungsprozesse als Mitgestalter einbezogen werden. Im Ergebnis verläuft kommunale Politik als Lokalpolitik im Spannungsfeld formaler und informeller Arrangements. In ländlichen Räumen sind informelle Elemente politischer Koordination wegen der räumlichen und politisch strukturellen Übersichtlichkeit und des damit verbundenen leichteren Zugangs zur Verwaltung stark ausgeprägt.

Jedoch lässt sich Lokalpolitik in ländlichen Räumen nicht mehr aus dem Stadt–Land-Gegensatz erklären. Vielmehr haben sich Stadt und Land aufgrund eines tiefgreifenden sozialen und wirtschaftlichen Wandels angenähert. Einstellungs- und Verhaltensmuster der Bewohner in ländlichen Räumen lassen sich von denen des städtischen Raumes schwer abgrenzen, so dass sich ehemals spezifisch soziale Merkmale für „*den* ländlichen Raum“ wie die der sozialen Kontrolle,

der Dominanz der Gemeinschaft, des Durchdringens der Privatsphäre, des Sich-Gegenseitigen-Kennens sehr stark relativiert und als die die sozialen Prozesse bestimmenden Faktoren an Wirkmächtigkeit erheblich verloren haben. Es sind die in der Gesamtgesellschaft virulenten Individualisierungstendenzen auch in den ländlichen Räumen zu beobachten, zumal das Motiv, auf dem Lande zu wohnen, ein Ausdruck dafür ist, eigene Lebensentwürfe besser zu realisieren. Unterschiede in den Lebensstilen und Lebensformen zwischen Stadt und Land haben sich eingeebnet. Vor diesem Hintergrund erhellt sich auch die Plausibilität dafür, dass es keine spezifischen Politikmuster für die ländlichen Räume gibt, wie man sie gern in der Konfliktscheu meint ausmachen zu können. Lokalpolitik der ländlichen Räume bewegt sich zwischen konkurrenz- und konkordanzdemokratischen Politikmustern, die maßgeblich vom Problemlösungsdruck wie vom Betroffenheitsausmaß beeinflusst werden. Diese grundlegenden Aussagen erfahren ihre spezifische Relevanz für die Fallstudie insofern, als nicht von besonderen Politikmustern im lokalpolitischen Kontext ländlicher Räume in den Implementationsprozessen der beiden europäischen Programme auszugehen ist.

Insgesamt hat sich die kommunale Selbstverwaltung der ländlichen Räume in eine vielschichtige Lokalpolitik ausdifferenziert, die durch die Formen informeller und formeller Kooperation geprägt ist. Strukturell zeichnen sich zunehmend Tendenzen der Entparlamentarisierung, der Entinstitutionalisierung der Kommunalpolitik und eine Machtverschiebung innerhalb des politisch-administrativen Entscheidungssystems zugunsten der Verwaltung ab. Komplexität der Aufgabenwahrnehmung und die unterschiedlichsten Formen vertikaler und horizontaler Verflechtungen verursachen im kommunalen Politikprozess sowohl für kommunalpolitische Akteure als auch für BürgerInnen Unübersichtlichkeiten, die es erschweren, Entscheidungen nachzuvollziehen (Intransparenz) und Verantwortlichkeiten (accountability) zuzurechnen; letztlich lassen sich Legitimationsdefizite ausmachen, zumal die Kongruenz zwischen faktischer Entscheidungskompetenz und demokratisch legitimierten Gremien zu diffundieren scheinen. In dieser Gemengelage kommunaler bzw. lokaler Entscheidungsabläufe wird die örtliche Handlungsebene zunehmend von politischen Steuerungsprozessen der europäischen Ebene durchdrungen und von Europäisierungsprozessen erfasst, so dass sich die Frage nach ihren Auswirkungen zwingend auch für den ländlichen lokalpolitischen Raum stellt.

## **4 Die lokale Handlungsebene im Spannungsfeld örtlicher Besonderheiten und translokaler Steuerung**

Nachdem die Facetten transformationeller Prozesse und Entwicklungen von Kommunal- / Lokalpolitik umrissen sind, zielen die weiteren Erörterungen darauf ab, über den theoretischen Untersuchungsansatz des „akteurzentrierten Institutionalismus“ ein steuerungstheoretisches Konzept zu gewinnen, um der Frage der Europäisierung der lokalen Ebene nachzugehen. Gleichzeitig eröffnen sich über diesen Ansatz Analyseorientierungen, sich sowohl aus der Programmstruktur als auch aus der Akteursperspektive analytisch der Fragestellung zu nähern.

### **4.1 Politische Steuerung als sozialer Prozess**

Mit dem deskriptiv orientierten Blick auf das politische System der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der lokalen Handlungsebene wurden in verdichteter Form die Transformationsprozesse politischer Steuerung nachgezeichnet. Die Einbettung politischer Steuerung in globale Vorgänge, in die Globalisierung als ein sich auf lokaler Ebene verdinglichender Prozess der Globalisierung, eine sich dynamisierende politisch-gesellschaftliche Differenzierung mit einhergehender Komplexitätssteigerung, die zunehmende Binnendifferenzierung des politisch-administrativen Systems, die wachsende Politik- und institutionelle Ebenenverflechtung im Mehrebenensystem, die Machtverschiebungen und -verschränkungen in transnationalen und binnenstaatlichen institutionellen Zusammenhängen, die räumlichen Inkongruenzen von politischen Entscheidungsebenen und politikimplementierenden Ebenen und eine sich weiter vor dem Hintergrund sozio-ökonomischen und raumstrukturellen Wandels ausdifferenzierende lokale Handlungsebene verweisen als abstrahierte Konstrukte auf die Frage staatlicher Handlungsfähigkeit, der politischen Steuerungsfähigkeit des politisch-administrativen Systems „angesichts zunehmend turbulenter Verhältnisse“ (Scharpf 1993, 57). In den bisherigen Ausführungen ist bereits eine Steuerungsfähigkeit des politisch-administrativen Systems unterstellt worden. Fritz W. Scharpf (1989, 18) sieht keinen „theoretischen Grund, die Möglichkeit einer absichtsvollen und im Sinne der eigenen Ziele erfolgreichen Intervention (oder wie sonst sollte man ‚Steuerung‘ definieren) der Politik in die Strukturen und Prozesse der Wirtschaft und anderer Funktionssysteme von vornherein auszuschließen, auch wenn deren potenzielle Steuerbarkeit durch die den Staat verfügbaren Instrumente erheblich variiert. Aber die Fähigkeit politischer Systeme, diese Steuerungschancen auch tatsächlich zu nutzen, ist keineswegs gesichert. Empirisch finden wir gewiss mehr Beispiele für Steuerungsverzichte und Steuerungsversagen als für den Erfolg von Steuerungsversuchen“. Trotz aller empirisch pessimistisch einzuschätzenden Steuerungsfähigkeit des politischen Systems wird Steuerung als zielgerichtete Intervention in „Funktionssysteme“, in ihre „Strukturen und Prozesse“ als gegeben

betrachtet. Damit wird an Renate Mayntz (1987,190) angeknüpft. Nach ihrer Definition „...heißt Steuerung nicht nur gezielte Beeinflussung, sondern ein System von einem Ort oder Zustand zu einem anderen zu bringen“.<sup>125</sup> Wenn dem politischen System grundsätzlich Steuerungsfähigkeit zugeschrieben wird, so differenziert sich Steuerbarkeit als kontingenter Vorgang aus (Mayntz/Scharpf 1995 a, 11f.).

Die Unsicherheiten, die sich im Steuerungsprozess einstellen, liegen auch darin begründet, dass das politische System „weit davon entfernt [ist], eine unitarische Handlungseinheit zu bilden bzw. nach einheitlichem Programm zu operieren“ (Schneider 2000, 246); es ist durch eine starke Fragmentierung politischer Handlungskompetenzen gekennzeichnet (Mayntz/Scharpf 1995a, 10). Diese funktional ausdifferenzierte Binnenstruktur des politischen-administrativen Systems, der letztlich eine - in ihrer Komplexität sich dynamisierend - ausgeprägte gesellschaftliche Differenzierung korrespondiert, setzt innerstaatliche Koordination voraus. Das politisch-administrative System verhandelt mit sich selbst, um eigene Steuerungsfähigkeit zu optimieren (Mayntz 1995, 157; vgl. Kap. 2.1).

„Steuerungsinterventionen“ treffen in der Regel auf strukturierte hochorganisierte gesellschaftliche „Regelungsfelder“ mit ihren eigenen „Funktionslogiken“ und hoher autonomer „Handlungsfähigkeit in den zu steuernden gesellschaftlichen Sektoren“, so dass ihre Steuerung nicht linear verläuft. Vielmehr entfalten sich dynamische Prozesse bei Inkongruenz von Steuerabsicht und dem Eigensinn regelungsbetroffener Felder bzw. Sektoren, die eine Differenzierung nach „Steuerungssubjekt“ und „Steuerungsobjekt“ relativieren (Mayntz/Scharpf 1995a, 12; Mayntz 1987, 191f). Einseitig hierarchische Steuerung wird somit selbst infrage gestellt.<sup>126</sup> „Steuerungserfolge werden erkauft durch die Enthierarchisierung der Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft“ (Scharpf 1991, 622), d.h. dass das staatliche Einwirken auf gesellschaftliche Prozesse im Modus des Verhandelns zwischen staatlichen und gesellschaftlichen

---

<sup>125</sup> Damit grenzen sich Fritz W. Scharpf und Renate Mayntz vom Steuerungspessimismus der Systemtheorie Luhmannscher Prägung ab, nach der funktionale Teilsysteme aufgrund ihrer Autopoiesis und geschlossenen Selbstreferenzialität nicht steuerbar sind (vgl. Luhmann 1989, Scharpf 1989, Lange 2000). Auf eine weitere differenzierende steuerungs-theoretische Auseinandersetzung im Spannungsfeld zwischen System und Akteur wird verzichtet (vgl. Braun 1993, 199ff.; Braun 2000). Vielmehr wird hervorgehoben, dass ich mich in der theoretischen Konzeptualisierung meines Untersuchungsganges für einen mehr akteurorientierten theoretischen Ansatz, dem vom Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung entwickelten neo-institutionalistischen Theorieansatz des „akteurzentrierten Institutionalismus“ (Renate Mayntz, Fritz W. Scharpf) entschieden habe, der den heuristischen Bezugsrahmen darstellt.

<sup>126</sup> Fritz W. Scharpf (1993, 61ff.) weist vor dem Hintergrund komplexer gesellschaftlicher Differenzierung auf die in den „Motivationsproblemen“ und „Informationsproblemen“ steckenden Grenzen hierarchischer Steuerung hin. So zielt er mit der Motivationsproblematik darauf ab, dass hierarchische Koordination „nur dann normativ akzeptabel“ sei, wenn sie gemeinwohlorientiert zum Nutzen der Betroffenen an der Basis erfolge. Dies setze jedoch die Lösung des Informationsproblems voraus, nämlich „zutreffende Informationen über die lokalen Bedingungen von Problemen und Lösungsmöglichkeiten zu gewinnen“. Letztlich sei aber das Scheitern zentraler Steuerung wegen „extremer Informationsknappheit oder Informationsüberlastung“ wahrscheinlich.

Akteuren in „Regelungsfeldern“ erfolgt. Wenn Renate Mayntz (1995, 165) in diesem Kontext darauf abhebt, dass „von der überholten Gleichsetzung von politischem Steuerungshandeln und Gesellschaftssteuerung Abschied zu nehmen“ sei, so findet politische Steuerung für sie als „sozialer Teilprozess“ statt, „der mit vielen anderen Teilprozessen interferiert und so zum sozialen Wandel beiträgt, ohne ihn lenken zu können“. Aus diesem Verständnis folgt, „dass es zwar Steuerung *in* der funktionell differenzierten Gesellschaft gibt, aber keine politische Steuerung *der* Gesellschaft“ (H.i.O.). „Steuerung in der Gesellschaft“ regelt sich im Spannungsfeld von „„Markt“ und „„Hierarchie“.“<sup>127</sup> Sie lässt eine „Vielfalt von Regelungsformen“ entstehen, die sich als Verhandlungssysteme oder auch als „kooperatives Handeln“ bestimmen lassen (Mayntz 1995, 158f.; vgl. Benz 1994, 59).<sup>128</sup> Jedoch finden diese Regelungsprozesse als „„Verhandlungen im Schatten der Hierarchie““ statt und in Feldern gesellschaftlicher Selbstregelung „behält das staatliche Interventionspotential seine Bedeutung als „Rute im Fenster““ (Scharpf/Mayntz 1995a, 28f.).

Nach dieser „„neuen“ Theorie politischer Steuerung“ wird staatliches Handeln nicht auf eine Moderatorenrolle reduziert, es wird ihm die Option direkter „autoritativer Staatsintervention“ zugestanden (Mayntz 1995, 164).<sup>129</sup> Liegt einerseits in den zugestandenen Optionen direkter und indirekter Intervention staatlichen Handelns ein Merkmal dieses Steuerungsparadigmas, so fokussiert sich andererseits seine Relevanz auf politische Steuerung als „sozialer Teilprozess“. Mit dieser Sicht erfährt Steuerung nicht nur eine handlungstheoretische Erweiterung, sondern sie wird gleichzeitig in strukturelle Zusammenhänge eingebettet. „Die Differenz zwischen System und Akteur“ als „eine falsche Spaltungslinie“ wird aufgehoben. Beide Dimensionen werden zur Analyse von Steuerungsprozessen nicht einseitig verabsolutiert, sie werden integriert und aufeinander bezogen. „Akteure handeln im Rahmen von Strukturen, die ihre Freiheit begrenzen, aber sie beeinflussen Strukturen durch ihr Handeln, sei es bewusst oder unbewusst. Strukturen wiederum restringieren individuelles Handeln und soziale Interaktionen, aber ebenso werden sie durch diese konstituiert, in Frage gestellt und geändert“ (Benz 1997, 19). Nichts anderes meint Fritz W. Scharpf (2000, 17), wenn er den „„akteurzentrierten Institutionalismus““ als einen Theorie-Ansatz bestimmt, der von der Annahme ausgeht, „dass soziale Phänomene als das Produkt von Interaktionen zwischen intentional handelnden - individuellen, kollektiven oder korporativen - Akteuren erklärt werden müssen. Diese Interaktionen werden jedoch durch den institutionellen

---

<sup>127</sup> Wird unter „Markt“ spontane ungeplante Selbstorganisation verstanden, so zielt der Begriff „Hierarchie“ auf zentrale Steuerung ab.

<sup>128</sup> Vor dem Hintergrund „gesellschaftlicher Handlungsfähigkeit“ und „staatlicher Handlungsfähigkeit“, die sich aus ihrem jeweiligen „koordinierten“ Einsatz von Handlungsressourcen bestimmen lässt, werden Regelungsstrukturen (Regelungsformen) idealtypisch entwickelt: Korporatismus, Kolonialisierung, Marktdynamik, Etatismus und Politiknetzwerke (Mayntz/Scharpf 1995 a, 22ff.).

<sup>129</sup> Mit diesen Prämissen staatlicher Interventionsmöglichkeiten in gesellschaftliche Prozesse grenzt sich dieser steuerungstheoretische Ansatz vom systemtheoretischen ab (vgl. Fußnote 125).

Kontext, in dem sie stattfinden, strukturiert und ihre Ergebnisse dadurch beeinflusst“. Mit der „Zusammenführung von handlungstheoretischen und institutionalistischen oder strukturalistischen Paradigmen“ werde „eine größere Übereinstimmung zwischen den theoretischen Perspektiven und der beobachteten Realität politischer Interaktionen...“ gewonnen (Scharpf 2000, 73 f.). Damit eröffnet dieser steuerungstheoretische Ansatz heuristisch den Weg zur Analyse politisch gesellschaftlicher Sektoren, zur Analyse von Politikfeldern. Weil er Steuerung in „Interaktionsdynamiken“ einbettet, kann es gelingen, „eine sektoruell informierte und differenzierte Steuerungstheorie zu entwerfen“, zumal er die „Bausteine“ hierfür zur Verfügung stellt. Damit bietet der akteurzentrierte Institutionalismus für die Forschungspraxis eine gute Anschlussfähigkeit,<sup>130</sup> wobei es mir im nächsten Schritt darauf ankommt, diese „Bausteine“ in ihren Kernbezügen zu konfigurieren (Braun 2000, 171f.).

Mit dieser Konfiguration wird das Analyse-Set zur Implementation europäischer Politikprogramme freigelegt, um die Mehrebenensteuerungsprozesse (vgl. Kap. 2) auf die lokale Ebene herunterzubrechen, die in der vertikalen Ebenenverflechtung ihren Bedeutungszuwachs für die Umsetzung staatlicher Politikprogramme erfahren hat (vgl. Kap. 3.1.4.2). Indem der Fokus europäischer Programmimplementation sich auf die örtliche Handlungsebene eines ländlichen Raumes richtet, erweist dieser Ansatz seine gute Anschlussfähigkeit, weil er die Möglichkeit eröffnet, die Programmumsetzung aus dem Spannungsverhältnis von Struktur und Akteur aufzugreifen und fallbezogen zu analysieren. Auf diese Weise wird sich dann auch der Konzeptualisierung des Untersuchungsganges genähert, um am Fall die transformationellen Wirkungen europäischer Programmpolitik aufzuzeigen.

## **4.2 Zur theoretischen Grundlegung : Konstituierende „Bausteine“ des politischen Steuerungsprozesses**

Ist bereits in den vorausgegangenen Überlegungen deutlich geworden, dass mit dem Begriff „institutioneller Kontext“ (Hervorhebung WK) die strukturelle Seite des Steuerungsprozesses angesprochen wird, so wird gleichzeitig von einem Institutionen-Verständnis ausgegangen, das Akteurhandeln nicht determiniert. „Institutionelle Faktoren bilden vielmehr einen - stimulierenden, ermöglichen oder auch restringierenden - Handlungskontext“ (Mayntz/Scharpf 1995 b, 43). Institutionen sind einerseits pfadabhängig, sie werden aber nicht „als gegeben genommen“, vielmehr „können [sie] ihrerseits absichtsvoll gestaltet und durch das Handeln angebbarer Akteure verändert werden“. Dies sind zwei wichtige Konsequenzen des Institutionenbegriffes des

---

<sup>130</sup> In die gleiche Richtung zielt auch Arthur Benz (1997, 19) wenn er von der „doppelten Offenheit“ des „akteurzentrierten Neoinstitutionalismus“ spricht, die zur Folge habe, „dass Entscheidungen zwischen Struktur (System)- und Akteursperspektive oder zwischen Makro- und Mikro-Analyse nicht im Rahmen der Theorie, sondern *forschungspraktisch* (W.K.) zu treffen ist“.

„akteurzentrierten Institutionalismus“, der die „Regelungsaspekte“ in den Mittelpunkt stellt (ebenda, 45). „Das Konzept des ‚institutionellen Kontext‘“ zielt darauf ab, jene Einflüsse auf die Faktoren zu erfassen, die den politischen Prozess ausmachen: „Akteure mit ihren Handlungsorientierungen und Fähigkeiten, Akteurkonstellationen und Interaktionsformen“ (Scharpf 2000, 77f.).<sup>131</sup> „Der institutionelle Rahmen, der die Regeln definiert, deren Einhaltung man von anderen erwarten kann und sich selbst zumuten lassen muss, konstituiert Akteure und Akteurkonstellationen, strukturiert ihre Verfügung über Handlungsressourcen, beeinflusst ihre Handlungsorientierungen und prägt wichtige Aspekte der jeweiligen Handlungssituation, mit der der einzelne Akteur sich konfrontiert sieht“. Diese zusammenfassende Aussage hebt die strukturbildende Wirkung institutioneller Regelungen hervor, die durch Aufgabenzuweisung Akteure nicht nur „konstituiert“ und ihre Beziehungen zueinander definiert, sondern auch „Anlässe“ für Interaktion“ bestimmt und „Arenen“ (H.i.O.) für politische Entscheidungsprozesse schafft. Gleichzeitig wird durch Verfahrensregeln auch der Rahmen der zu beteiligenden Akteure gesetzt (Mayntz/Scharpf 1995b, 48f.). Letztlich öffnet das Wissen um den „institutionellen Kontext der Interaktionen“ den Blick auf die beteiligten Akteure, ihre Optionen, ihre Wahrnehmungen und Präferenzen“ und reduziert „Informationskosten der empirischen Forschung“ (Scharpf 2000, 81). Somit sind institutionelle Rahmenbedingungen keine „handlungsfähigen Einheiten“; sie werden „als Faktoren verstanden, die über individuelles und kollektives Handeln vermittelt werden, es beeinflussen und strukturieren“ (Werle 2000, 75). Zwangsläufig schließt sich nun der Blick auf die Konfigurationen der Interaktionsebene an.

---

<sup>131</sup> Dietmar Braun (2000, 172) merkt an, dass der „akteurzentrierte Institutionalismus“ sich der normativen Aspekte bewusst sei, jedoch sich zu sehr auf die „interessengeleiteten Handlungsmotive“ konzentriere. Daher sei es erwägenswert, „das kulturelle Element für die Möglichkeiten politischer Steuerung stärker einzubeziehen“. Damit verweist er auf die Rolle der politischen Kultur als Einflussgröße auf den politischen Prozess. Politische Kultur als „Orientierungs- und Bewertungsmuster“ fließt in die Deutungsarbeit von Steuerungsprozessen ein. So „[ist] politische Kultur wesentlich daran beteiligt, dass die sozialen Strukturen ... und die kollektiven Muster keine statischen Gebilde außerhalb von Interaktion, Kommunikation und Deutungen sind. Muster und Strukturen sind Prozesse, aus denen heraus eine momentane Summe bzw. ein akuter Bezugswert interpretatorisch im Zusammenspiel von Rahmen, situativem Kontext und Mikromodellen hergestellt wird“. Politische Kultur als Einflussgröße auf die Deutung von Steuerungsprozessen wirkt sich letztlich auch auf den „Einstellungshaushalt“ von Akteuren aus (Hennig 1999a, 21.44ff.). Eine normativ akzentuierte Sichtweise des Steuerungsprozesses wird im Sabatierschen Konzept (1993, 131ff.) der „belief systems“ herausgearbeitet, das aus einem Set von „handlungsleitenden Orientierungen“ gebildet wird und sich hinsichtlich des Wandels bzw. der Resistenz gegenüber Veränderungen in politischen Prozessen in drei Ebenen gliedert: Erstens bestimmt ein Hauptkern, sich über alle „Policy-Subsysteme“ erstreckend und „fundamentale normative und ontologische Axiome“ beinhaltend, die „politische Philosophie“ eines Akteurs. Zweitens handelt es sich beim „Policy-Kern“ um grundlegende Wertvorstellungen in einem Politikfeld, den „deep core beliefs“ „die es „in einem spezifischen Policy-Subsystem zu realisieren“ gilt. Mit „sekundären Aspekten“ sind drittens „... eine Vielzahl von instrumentellen Entscheidungen und Informationsprozessen“ gemeint, „um den Policy Core in einem bestimmten Politikfeld zu implementieren“, wobei auf dieser Ebene Veränderungen von Akteurverhalten möglich sind, solange sie nicht die „deep core beliefs“ einem transformationellen Druck aussetzen. Ohne diesen Ansatz weiter auszuführen, kommt es mir darauf an, deutlich zu machen, dass häufig auch schwer fassbare normative Faktoren, im „institutionellen Kontext“ integriert, auf Steuerungsprozesse einwirken.

Nach dem theoretischen Ansatz des „akteurzentrierten Institutionalismus“ zeichnen sich *Akteure*,<sup>132</sup> die am politischen Prozess beteiligt sind und Ergebnisse mitgestalten, „durch bestimmte *Fähigkeiten*, bestimmte *Wahrnehmungen* und bestimmte *Präferenzen* (H.i.O.) aus“. Der Begriff „*Fähigkeiten*“ (H.i.O.) meint die „Handlungsressourcen“ eines Akteurs, die es ihm ermöglichen, Einfluss auf Verlauf und Ergebnis politischer Prozesse auszuüben. Neben persönlichen Merkmalen wie „psychische Stärke, Intelligenz, Human- und Sozialkapital“ umfassen sie auch „materielle Ressourcen wie Geld ... technologische Ressourcen, privilegierten Informationszugang“ usw. Für die „Policy-Forschung“ sind jedoch nach Fritz W. Scharpf (2000, 86) „institutionelle Regeln“ entscheidend, „durch die Kompetenzen zugewiesen und Partizipationsrechte, Vetorechte oder das Recht zur autonomen Entscheidung für bestimmte Fragen verliehen oder beschränkt werden“.

Als komplexe Akteure rücken größere soziale Einheiten in den Fokus der Analyse, wobei aus heuristischen Gründen von der Annahme ausgegangen wird, „dass die ‚Architektur der Komplexität‘ realer Interaktionen es uns erlaubt, größere Einheiten als Akteure zu behandeln“ (Scharpf 2000, 97). Damit werden komplexen sozialen Entitäten Akteurqualitäten zugewiesen. Eine Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass jenseits der individuellen Ebene von beteiligten individuellen Akteuren gemeinsame Ziele verfolgt werden (Scharpf 2000, 101). Wenn nach Fritz W. Scharpf (2000, 101ff.) kollektive von korporativen Akteuren unterschieden werden, so will er deutlich machen, dass die Bindung der auf aggregierter Ebene als Repräsentanten agierenden Akteure an die „*Präferenzen der Mitglieder*“ („*Integrationsgrad*“) variiert. Zeichnet korporative Akteure ein hohes Maß an unabhängiger Handlungsfähigkeit aus, so sind kollektive Akteure in ihrem Handeln mehr oder minder an die Rückkopplungen zur „Basis“ gebunden. Das „empirische Phänomen“ des komplexen Akteurs öffnet eine doppelte Perspektive der Analyse seiner strategischen Handlungsfähigkeit: „von außen, als komplexer Akteur mit bestimmten Ressourcen und einer größeren oder geringeren Fähigkeit, diese Ressourcen in strategische Handlungen einzusetzen, und von innen, als institutionelle Struktur, innerhalb derer interne Akteure interagieren, um Handlungen zu produzieren, die dem komplexen Akteur zugerechnet werden“ (Scharpf 2000, 97). Inwieweit intraorganisatorische Prozesse, die durch Ziele, Situationsdeutungen und strategische Optionen bestimmt werden, in die Analyse von Interaktionsvorgängen korporativer Akteure einbezogen werden, hängt davon ab, ob „institutionelle Faktoren und der situative Kontext das beobachtbare Tun und Lassen eines korporativen Akteurs“ hinreichend erklären (Mayntz/Scharpf 1995b, 50 ).

---

<sup>132</sup> Anthropologisch geht dieser Ansatz davon aus, dass „das menschliche Wissen und menschliche Rationalität begrenzt [sind], und daher basieren viele menschliche Handlungen nicht auf der unmittelbaren Wahrnehmung von Daten und Kausalgesetzen der realen Welt, sondern auf kulturell geformten und sozialkonstruierten Überzeugungen über die reale Welt“ (Scharpf 2000, 51).

Damit wird das Problem des Zusammenhangs von „Intradependenz und Interdependenz“ (Czada 1997a, 238) kollektiver und korporativer Akteure angesprochen. Hierbei geht es um „strategische Handlungs- und Problemlösungsfähigkeit“ (ebenda, 241) für im Auftrage handelnder Akteure in Verhandlungssystemen, wobei sich „in der Sprache der Principal-Agent-Theorie“ (Scharpf 2000, 204) die Frage stellt, wie sich das wechselseitige Beziehungsgeflecht von Auftraggeber (Principal, auch Mitglieder einer Organisation) und Beauftragten (Agenten, z.B. Führungsstäbe von Organisationen) auf die Effizienz und Effektivität von Verhandlungssystemen auswirkt. Interessen in Verhandlungssystemen zu vertreten, ist mit vielen „Fallstricken“ für einen kollektiven wie korporativen Akteur verbunden (Jansen 1997, 205). Hierbei handelt es sich „um ein Wechselverhältnis von Intradependenz und Interdependenz, zwischen den Handlungslogiken von intraorganisatorischen und zwischenorganisatorischen Beziehungen“ (Czada 1997a, 243),<sup>133</sup> aus dem sich je nach situativen Konstellationen drei Kernaspekte herausfiltern lassen:

Erstens sind Tendenzen der Verselbständigung von Agenten - auch im Sinne eines von Eigeninteressen bestimmten Handelns - gegenüber dem Auftraggeber als Kontrollproblem auf der einen Seite auszumachen, während auf der anderen Seite objektive Bedingungen von Verhandlungssituationen Flexibilität und größere Autonomie des Repräsentanten im Interesse der Konflikt- bzw. Problemlösung erfordern. Es stellt sich ein „Vertretungs - Verhandlungsproblem“ dann verschärfend ein, wenn Chancen der Wahrnehmung von Organisationsinteressen im Verhandlungskontext genutzt werden sollen (Czada 1997a, 242f.), und zwar unter den für den Agenten wahrgenommenen „„objektiven Möglichkeiten“ der Organisation angesichts von Umweltturbulenzen und -interdependenzen“; aber durchaus kann eine solche Interessenwahrnehmung auch Erwartungen des Auftraggebers entgegenlaufen (Jansen 1997, 205).<sup>134</sup>

Kann davon ausgegangen werden, dass eine enge Bindung des Agenten an seinen Auftraggeber durch „lange Rückkoppelungsschleifen“ (Jansen 1997, 204) strategisches Handeln erschwert und Effizienz von Steuerungsprozessen bzw. Verhandlungssystemen mindert, erhöht zweitens eine autonomere Position kollektiver Akteure im interorganisatorischen Geflecht ihre Strategiefähigkeit.

---

<sup>133</sup> Renate Mayntz 1993, 52) weist auf die „Mehrebenenstruktur“ eines korporativen Akteurs als Organisation hin. Innerhalb dieser Mehrebenenstruktur gibt es „charakteristische Unterschiede in der Handlungsorientierung“, die auch auf das Verhältnis von Mitgliedern und Beauftragten zu projizieren sind.

<sup>134</sup> Arthur Benz (1994, 180f.) zufolge nehmen insbesondere Agenten als „Grenzstelleninhaber“ in den „wechselseitigen Anpassungsprozesse[n] von intra- und interorganisatorischen Verhältnissen“ eine Position ein, die es ihnen ermöglicht, „Organisations-Umwelt-Beziehungen zu strukturieren“. Ihre herausgehobene Stellung liegt in der weitgehenden Kontrolle interorganisatorischer Vorgänge, im „Informationsvorsprung“ gegenüber Mitgliedern und in ihrer Durchsetzungsfähigkeit von Organisationszielen in interorganisatorischen Auseinandersetzungen begründet, so dass sie hinreichende Handlungsspielräume gewinnen. Selbst wenn institutionelle Bedingungen und eigene Ressourcen Akteurhandeln restriktieren bzw. ermöglichen, so eröffnen die „mehrdimensionalen Machtstrukturen interorganisatorischer Beziehungen“ Akteuren bzw. Grenzstelleninhabern - oft in mehrere „Interaktionskontakte“ eingebunden - die Möglichkeiten, „den von den organisatorischen und interorganisatorischen Konfigurationen ausgehenden Bedingungen abzuweichen, indem sie diese gegeneinander ausspielen“.

Dies „,[hängt] einerseits von der vorhandenen Konvergenz oder Divergenz der (politisch relevanten) Wahrnehmungen und Präferenzen zwischen den (politisch relevanten) Mitgliedern des komplexen Akteurs und andererseits von der Fähigkeit zur Konfliktlösung innerhalb der kollektiven Einheit [ab]“ (Scharpf 2000, 108).<sup>135</sup>

Jedoch relativiert sich drittens die Frage des Zusammenhangs bzw. der Divergenz von Präferenzen und der Konfliktlösungsfähigkeit auf intraorganisatorischer Ebene und der Strategiefähigkeit im interorganisatorischen Handlungsprozess insofern, als korporative Akteure weitgehend durchgängig zu strategischem Handeln in den Bereichen befähigt sind, „mit denen sie routinemäßig zu tun haben“. Erst wenn sich neue Probleme stellen, die mit dem bisherigen „Repertoire von Strategien“, den bisherigen Routinen, nicht zu lösen sind, scheint strategische Handlungsfähigkeit labil zu werden (Scharpf 2000, 109f.). Daraus folgt, dass Routinen einerseits im Kontext intraorganisatorischer und interorganisatorischer Interaktionsprozesse relative Stabilität gewährleisten, andererseits „... sich das Kompetenzen- und Routinen- Repertoire von Organisationen unter Umweltselektionsdruck verändert ...“. Dieser Veränderungsvorgang wird dann ausgelöst, „wenn Handlungsergebnisse aufgrund institutionalisierter Routinen unter einen intern festgelegten Level fallen“. Es setzt dann eine „Suche und Auswahl neuer Routinen“ ein, die „von institutionellen Kontexten, von Lernökologien, dem Organisationsklima und dem bereits institutionalisierten Wissensbestand/Gedächtnis der Organisation beeinflusst“ werden. Die binnenstrukturellen Gegebenheiten von Organisationen bedingen damit ihre Lernfähigkeit, die wiederum eine wesentliche Voraussetzung strategischer Handlungsfähigkeit ist (Jansen 1997, 217).<sup>136</sup> Es geht letztlich darum, einer sich verändernden Umwelt mit ihren „kaum vorhersehbaren Wandlungsprozessen“ anzupassen, solche Veränderungsvorgänge, die „Unsicherheiten und Turbulenzen“ auslösen, zu beeinflussen und eigene Ressourcen einzusetzen, um „sich positiver Lernumgebung (Umwelt WK) mit ausreichender Stabilität und/oder positiven Feedback zu verschaffen“ (Jansen 1997, 219ff., vgl. Sack 2002, 40).

Wenn das Lernen korporativer/kollektiver Akteure - als Anpassung an sich verändernde Umwelt verstanden - in kontingent verlaufenden Steuerungsprozessen als eine Voraussetzung strategischer Handlungsfähigkeit betrachtet wird, so ist bereits deutlich geworden, dass bei begrenzter „Reichweite institutioneller Regelungen“ das Handeln – auch das Lernen – in konkreten Interaktionen „durch kontextunabhängige (sozialisationsbedingte oder historisch bedingte)

---

<sup>135</sup> Kritisch weist Dorothea Jansen (1997, 204) auf die vagen Zusammenhänge von intraorganisatorischen Abläufen und dem tatsächlichen „Organisationsoutput“ hin, dass nämlich „formale Organisationsstrukturen“ nicht zur „effizienten Zielerreichung“ dienen; sie seien „legitimierende Mythen“, die wenig mit der Realität gemein hätten. Vielmehr dienten sie der nachträglichen Legitimation von Handeln kollektiver bzw. korporativer Akteure: „Post - Decision - Decisions“ seien entdeckt worden.

<sup>136</sup> So hebt Dorothea Jansen (ebenda) hervor, dass „lange Feedbackzeiträume, unklare Performanzkriterien, unklare Technologien/Ziel-Mittel-Beziehungen und unsichere Einordnungen der Umgebungsreaktionen die Lern- und Entscheidungschancen von Organisationen [unterminieren]“.

Eigenschaften der individuellen und korporativen Akteure bestimmt“ wird. Es wird durch „Handlungsorientierungen“ korporativer Akteure beeinflusst.<sup>137</sup> „Akteure handeln immer in konkreten Situationen“. Es ist damit aus „handlungstheoretischer Perspektive ... gewöhnlich die handlungsrelevante, soziale und nichtsoziale Gegebenheiten umfassende Umwelt eines einzelnen Akteurs gemeint“, die zum Handeln - auch durch „institutionell geregelten Anlass“ herausgefordert - anstößt und „Handlungschancen“ eröffnet. Situationen bzw. Ereignisse erzeugen in den jeweils strukturierten Politikfeldern „ein bestimmtes Profil von Betroffenheit“, d.h., dass beteiligte Akteure in ihren Belangen in unterschiedlicher Weise tangiert sind und von daher sich ihre Handlungsintensität erklären lässt. Jene durch Ereignisse in den jeweiligen Politiksektoren produzierten „Betroffenheitsprofile“ erlauben Rückschlüsse auf die Handlungsorientierungen, die selektiv aktiviert werden, um neue Anforderungen zu bewältigen (Mayntz/Scharpf 1995 b, 158ff.). Damit werden „kognitive und motivationale Aspekte der Handlungsorientierung“ angesprochen (ebenda, 53).

„*Kognitive* (Hervorhebung WK) Orientierungen betreffen die Wahrnehmung der Handlungssituation und ihrer kausalen Struktur, der verfügbaren Handlungsoptionen und erwartbaren Ergebnisse“. Damit stellt sich die Frage, inwieweit erkennbare Realitäten von Akteuren richtig wahrgenommen und eigene Handlungsoptionen - integriert zu einem „strategischen Konzept“ als Ziel-Mittel-Instrument - im Blick auf ihre angestrebten Resultate und möglichen Auswirkungen auf eigene Belange korrekt abgeschätzt werden (ebenda). Da an sektoralen Politikprozessen immer mehrere Akteure beteiligt sind, kommt es für den jeweiligen kollektiven bzw. korporativen Akteur darauf an, eigene Handlungsoptionen auf Fremde zu beziehen, um „Kompatibilität und Inkompatibilität der Präferenz“, die entscheidend für das „Konfliktniveau“ sind, auszumachen. Situationen mit hohem Konfliktniveau führen zu Blockaden, es sei denn, dass sie durch Lernprozesse, die in Steuerungsvorgängen eine wichtige Rolle spielen, überwunden werden (s.o.; Scharpf 2000, 114ff.). Eigene strategische Positionen auszuloten, heißt in konfliktorischen Situationen auch Suche nach Partnern mit gemeinsamen Präferenzen.<sup>138</sup>

---

<sup>137</sup> In den Konstellationen interorganisatorischer Interaktionen kollektiver und korporativer Akteure können „letztendlich nur Individuen zweckgerichtet handeln“. Aber diese Akteure handeln in „repräsentativer Funktion“, so dass sie aus der Perspektive der Organisation handeln, mit der sie sich identifizieren. Daher kommt es nach Fritz W. Scharpf (2000, 111ff.) darauf an, dass im Kontext empirisch beobachtbaren Verhaltens von Individuen der Bezug zu jenen sozialen Einheiten hergestellt werden kann, in deren Auftrag sie handeln und aus deren Perspektiven sie Intentionen verfolgen. Auf diese Weise erklären sich ihre „sozialen Rollen ... mit rollenspezifischen Normen und Erwartungen“.

<sup>138</sup> In diesem Zusammenhang sei auf das von Sabatier (1993, 126ff.) entwickelte Konzept der „Advocacy - Coalition“ als strukturierendes Element in Konstellationen mehrerer Akteure verwiesen. Danach führt eine ausgeprägte Kompatibilität „grundlegende[r] Wertvorstellungen, Kausalannahmen und Problemerperzeptionen“ zu relativ dauerhaften „koordinierten Handlungen“ in abgegrenzten Koalitionen. Solche Koalitionsbildungen, einhergehend mit Ressourcenbündelung, stärkt die Position eines einzelnen Akteurs, eigene Positionen im politischen Prozess durchzusetzen.

Nach dem Ansatz des „akteurzentrierten Institutionalismus“ bilden die „*motivationalen*“ (WK) Aspekte die zweite Dimension der Handlungsorientierung. Dabei wird reduktionistisch vorgegangen, indem das Handeln korporativer/kollektiver Akteure unter dem Blickwinkel ihrer „handlungsleitenden Interessen, Normen und Identitäten“ untersucht wird.<sup>139</sup> Hierbei prägt man den Begriff „Standardinteressen“ und meint jene Interessen, die generell korporativen/kollektiven Akteuren unterstellt werden können. Sie sind „auf ein langfristig erfolgreiches Bestehen (ebenso WK) gerichtet“ wie auf „physisches Wohlergehen, Handlungsfreiheit und die Verfügung über eigene Ressourcen, zu denen auch Macht, soziale Anerkennung und der Besitz einer gesicherten Domäne gehören mögen...“ (Mayntz/Scharpf 1995b, 54). „Sicherung des Fortbestandes, der Autonomie und des Wachstums der Organisation“ sind jene Standardinteressen (Scharpf 2000, 117), die sich durch institutionelle Regelungen konkretisieren und mit denen sich Akteure je nach situativen Bedingungen identifizieren. „In Form stabiler Präferenzen werden sie damit zu Elementen einer situationsübergreifenden akteurspezifischen Handlungsorientierung“ (Mayntz/Scharpf 1995b, 55).<sup>140</sup>

Die normative Dimension von Präferenzen geht über die „institutionell gesetzten normative[n] Erwartungen“ an den Akteur, der eine bestimmte Position innehat, hinaus. Normative Rollenerwartungen, auch „normativ definierte organisatorische Ziele und Mandate“ (Scharpf 2000, 118) wie sozial vermittelte Grundeinstellungen beeinflussen das Handeln individueller wie korporativer Akteure insbesondere dann, wenn sie „in Form stabiler normativer Orientierung verinnerlicht“ sind. Durch Handlungssituationen, also konkrete Steuerungsprozesse, werden diese „Orientierungen selektiv aktiviert“ (Mayntz/Scharpf 1995 b, 56)<sup>141</sup>.

Dieses „modulare“ Präferenzkonzept beschreibt die unterschiedlichen Interessen und Normen konstituierenden Elemente, die die Handlungsorientierungen beeinflussen, nicht als „ein hierarchisch geordnetes, logisch konsistentes System“. Vielmehr entspricht es der Empirie, dass sich Akteuren in konkreten Entscheidungssituationen weder klare interessenorientierte noch eindeutige normative „Handlungsleitlinie“ eröffnen. Es können Sachlagen entstehen, in denen Interessenorientierungen und normative Anforderungen konfliktorisch zueinander stehen. Genau an

---

<sup>139</sup> Interessen, Normen und Identitäten erweisen sich neben den Interaktionsorientierungen nach Fritz W. Scharpf (2000, 116) als „konzeptionelle ‚Modularisierung‘“ insofern als vorteilhaft, weil der komplexe Begriff „Präferenz“, verbunden mit „unterschiedlichen Konnotationen“, auf diese Weise durch seine Reduktion auf diese „vier Konzepte“ empirisch zu erfassen sei. So bekomme man die grundsätzliche komplexe Motivationsproblematik von Akteuren aus der Sicht empirischer Forschung in den Griff.

<sup>140</sup> Wenn Fritz W. Scharpf (2000,117) darauf verweist, dass die Virulenz aktueller Interessen von der „institutionellen Umgebung“ abhängt, in der kollektive Akteure agieren, so ist es für ihn nachvollziehbar, dass aus solchen Konstellationen der „institutionellen Umgebung“, Interessen kollektiver und korporativer Akteure abgeleitet werden können.

<sup>141</sup> Es kann davon ausgegangen werden, dass in Unsicherheit auslösenden „Policy-Prozessen“ normative Orientierungen an Bedeutung gewinnen und damit Kooperationsprozesse sich schwieriger gestalten (Grundmann 2000, 156f.).

diesem Bezugspunkt gewinnt der Begriff „Identität“ als ein weiterer Baustein dieses Konzepts seine Bedeutung. Individuelle, kollektive und korporative Akteure sind fähig, eine eigene Identität zu bilden. Damit ist nichts anderes gemeint, dass sie „Interessen und Normen definieren“ und darüber hinaus aus ihrer jeweiligen spezifischen Besonderheit - z.B. ihres organisatorischen Zweckes - spezifische Aspekte von Interessen und Normen in Form „selektiver Selbstbeschreibung“ hervorheben. Eine solche Identitätsdefinition vermindern im intraorganisatorischen Prozess „Komplexität und Kontingenz ihrer Entscheidungen“. Nach außen vermittelt, reduziert die jeweilige spezifische Identität Unsicherheiten im Umgang mit anderen Akteuren. „In diesem Sinne verringert eine klar definierte individuelle oder organisatorische Identität die internen Such- und die externen Transaktionskosten und erhöht auf diese Weise die Effizienz von Interaktionen“ (Scharpf 2000, 119f.).<sup>142</sup> Somit erweist sich der heuristische Wert von Identität als Baustein in diesem modularen Konzept der Präferenzen.

Neben den kognitiven und motivationalen Aspekten von Handlungsorientierungen wird in diesem neoinstitutionalistischen Ansatz durch den Begriff „,Interaktionsorientierung“ ein „*relationaler Aspekt*“ (H.i.O.) der Interaktionsprozesse hervorgehoben. Danach werden Interaktionsorientierungen in den Beziehungen von den Akteuren definiert „als eine ‚feindliche‘, in der der Verlust des anderen als eigener Gewinn erscheint, eine ‚kompetitive‘, in der es um die Differenz zwischen eigenem und fremden Gewinn geht, eine ‚egoistisch-rationale‘, in der allein der Gewinn zählt, und eine ‚kooperative‘, in der das Streben nach gemeinsamen Nutzen dominiert“ (Mayntz/Scharpf 1995b, 57 ).<sup>143</sup> Interaktionsorientierungen sind kein analytisch heuristisches Konstrukt, sie können sich verändern und variieren miteinander im konkreten Interaktionskontext. (Scharpf 2000, 158). Sie werden durch Ereignisse zu „*Handlungssituationen*“ (H.i.O.) - in den „*Akteurkonstellationen*“ (H.i.O.) aktualisiert - in denen eine Anzahl von Akteuren mit unterschiedlichen Strategieoptionen, Ressourcen und Präferenzen interagieren (Scharpf 2000, 87). Akteurkonstellationen, handlungstheoretische Dimensionen beschreibend, stehen in einem wechselseitigen Verhältnis zur institutionellen Formung solcher Handlungssituationen (Konstellationen).<sup>144</sup> In ihnen prägt sich das Konfliktniveau jeweiliger Politikprozesse aus, das sowohl durch unterschiedliche Ressourcen, Strategieoptionen und das „Ausmaß der Kompatibilität

<sup>142</sup> Wenn Fritz W. Scharpf (200, 120 f.) hervorhebt, dass „Organisationsidentitäten“ aufgrund „,mühenvoll aufgebaute[r] moralische[r] Werte und kognitive[r] Sicherheiten“ sich nur schwer verändern lassen, so rückt er an dieser Stelle in die Nähe des Sabatier'schen Konzeptes des „belief-system“.

<sup>143</sup> Fritz W. Scharpf (2000, 151ff.) hebt folgende Interaktionsorientierungen hervor: Individualismus, Solidarität, Wettbewerb, Altruismus und Feindschaft.

<sup>144</sup> In diesem Zusammenhang spricht Arthur Benz (2000,14) von „*Konstellationen*“ (H.i.O.), in denen sich Akteure bewegen. Diese Konstellationen werden einerseits institutionell mehr oder weniger ausgeprägt oder figuriert und andererseits werden Institutionen durch Akteurhandeln gefördert. In diesem „Wechselverhältnis zwischen Institutionen als normative Regelsysteme, die Handeln und handelndes Zusammenwirken prägen, und Akteurkonstellationen, deren Beschaffenheit und Handlungsfähigkeit von Situationsdeutungen und spezifischen Akteurinteressen abhängt“, konkretisieren sich Interaktionsorientierungen, wobei akteursspezifische Betroffenheitsaspekte die Qualität von Interaktionsorientierungen beeinflussen.

und Inkompatibilität“ von Präferenzen (Scharpf 2000, 128f.) als auch durch subjektive Wahrnehmungen Einschätzungen und Deutungen „aktueller Situationen“ ausgeformt wird (Mayntz/Scharpf 1995 b, 64f.).

Mit diesen deskriptiv erfassten „Bausteinen“ des heuristischen Sets analytischer Instrumente in der Policy-Analyse<sup>145</sup> wird die empirische Anschlussfähigkeit hervorgehoben. Jedoch sind noch keine hinreichenden Aussagen zu den Interaktionsformen und der spezifischen Relevanz von policies als Erklärungsvariablen des politischen Steuerungsprozesses getroffen worden.

Politische Steuerung ist nicht nur aus den Prozessen des Konflikttautragens, den sich in Akteurkonstellationen manifestierenden konvergenten oder divergenten Handlungsorientierungen, der Durchsetzung eigener Interessen und den institutionellen Rahmenbedingungen zu erklären. Sie ist auch ein politischer Prozess „der Problemverarbeitung“. Daher gewinnt in der Policy-Analyse die „Art des zu bearbeitenden Problems für den Politikprozess eine zentrale Bedeutung“ (Heinelt 1993, 309). Wenn also Inhalte und ihre problembesetzten Bezüge im Sinne von policies - typisierend auf „distributive, redistributive, regulative und ... selbstregulative Politik“ komprimiert – besondere Wirkungen auf Akteure auslösen (Heinelt 1993, 307), so wirken darüber hinaus die spezifischen „Merkmale[n] einzelner Politikfelder und Aufgabenbereiche“ (policies WK) auf die institutionellen Strukturen von Entscheidungsprozessen und auf die Entscheidungsfindung. Die besonderen „Problemstrukturen“ einer policy prägen Interessenkonvergenzen und -divergenzen, beeinflussen Handlungsorientierungen von Akteuren, ihre Strategieoptionen und die Art und Weise ihrer Interessendurchsetzung mit den Rückwirkungen auf intra- und interorganisatorischen Prozesse (Benz 1997; ders. 1994, 223f.; Heinelt 1993, 308ff.).

Sind Politikverläufe nicht linear nach Phasen (Problemdefinition, Agendagestaltung, Politikformulierung, Politikimplementation und –evaluation) strukturiert, so stellen sich politische Entscheidungsverläufe in ihrer Problemverarbeitung empirisch als „ein mehrfach kurzgeschlossener zirkulärer Prozess“ dar, der sich im „policy-cycle“ begrifflich verdichtet (Czada 1997b, 4ff.). Im Wechselspiel von policy und politischem Entscheidungsprozess, sich als „policy-cycle“ gestaltend und den Steuerungsprozess strukturierend, konstellieren sich die unterschiedlichen „Interaktionsformen“. Nach dem Ansatz des „akteurzentrierten Institutionalismus“ unterscheidet man analytisch vier Interaktionsformen: Einseitiges Handeln,

---

<sup>145</sup> Die „problemorientierte“ Policy-Analyse wird Fritz W. Scharpf (2000, 32 ff.) zufolge von der „interaktionsorientierten“ unterschieden. Während die problemorientierte Policy-Forschung sich mit den Verursachungen politischer Probleme, ihrer möglichen Lösungen und wahrscheinlichen Wirkungen „auf die weitere politische Umwelt“ auseinandersetzt, knüpft die interaktionsorientierte Policy-Forschung an der Analyse gesellschaftlicher Problemzusammenhänge und ihrer Ergebnisse an, und „richtet ihren Blick auf die Institutionen und Akteure, in denen und durch die gesellschaftliche Probleme in politisches Handeln transformiert werden“ (ebenda, 319).

Verhandlung, Mehrheitsentscheidung und hierarchische Steuerung. Auf den Interaktionsmodus des Verhandelns, auf den im Kontext von Steuerung in den deskriptiven Darlegungen zur Transformation des politischen Systems Bezug genommen wurde (vgl. Kap. 2 und 3), soll an dieser Stelle auch deshalb eingegangen werden, weil er sowohl im steuerungstheoretischen Diskurs respektive der Netzwerkdiskussion als auch in der Praxis des Verwaltungshandelns eine prominente Stellung einnimmt. Den Interaktionsmodus des Verhandelns verdichtet Fritz W. Scharf (2000, 212ff.) auf vier Typen: Negative Koordination, distributives Bargaining, Problemlösen und positive Koordination. Negative Koordination kann als einseitiges Handeln oder in Form des Verhandelns erfolgen. Sie spielt im institutionellen Gefüge des öffentlichen Sektors insofern eine bedeutsame Rolle, weil die ausdifferenzierten Interessenlagen staatlicher Institutionen nicht eindeutig begrenzt sind (Scharf 2000, 192ff.). Letztlich zielt negative Koordination auf „die Vermeidung der Störungen, welche die ausschließlich an den eigenen Zielen orientierten Programminitiativen einer spezialisierten Einheit in den Zuständigkeitsbereichen anderer Einheiten auslösen könnten“ (Scharf 1993, 69). Distributives Bargaining umschreibt einen Verhandlungsmodus, bei dem es zunächst um die „Verteilung von Nutzen und Kosten“ einer spezifischen policy geht. Zur Vermeidung von „Wohlfahrtsverlusten“ oder von Blockaden durch „Veto-Spieler“ können Ausgleichszahlungen erfolgen, die jedoch um „,Koppelgeschäfte‘“ oder „,Paketlösung‘“ ergänzt werden können, wenn solche Ausgleichszahlungen materiell sich nicht realisieren lassen oder aus normativer Sicht nicht zu akzeptieren sind.<sup>146</sup> Beim Problemlösen als Verhandlungstyp geht es nicht um die „Verteilung von Nutzen und Kosten“. Es ist sein zentrales Ziel, dass gute Lösungen für gemeinsam zu realisierende Projekte in kooperativem Handeln gefunden werden, obwohl mit unterschiedlichen Ressourcen ausgestattete Akteure interagieren. Das setzt Offenheit im Ausloten ihrer jeweiligen Optionen, Informationsfluss, Kommunikation und Vertrauen voraus, damit sich reflexives, diskursives Problemlösen in seinem Verlauf verfestigen kann. Positive Koordination als Interaktionsmodus setzt einerseits „die Anerkennung der gleichzeitigen Existenz und Legitimität von Verteilungs- und Produktionsproblemen“ voraus und impliziert andererseits „eine faire Verteilung von Nutzen und Kosten“. Jedoch zeigt es sich in der politischen Praxis, dass Kompromisslösungen gefunden werden, die sich aus wohlfahrtsmaximierender Perspektive suboptimal darstellen.

Der Steuerungsprozess als vielschichtiger Problembehandlungsvorgang, eingebettet in ein kontingentes Wechselspiel institutionell geregelter Verläufe, akteurspezifischer Orientierungen und policy-geprägter Bezüge, führt, - im policy-cycle sich rückkoppelnd und verschränkend - zu Politikergebnissen, die aus steuerungstheoretischer Sicht politische Programme, den policy - output definieren (Czada 1997b, 9).

---

<sup>146</sup> Im Mehrebenensystem, insbesondere bei funktionaler Kompetenzdifferenzierung, können Paketlösungen infrage gestellt werden, wenn es um ihre Implementation geht (ebenda, 220).

### 4.3 Politische Programmsteuerung auf der Implementationsebene

Sind politische Programme verdichtetes Ergebnis eines vielschichtigen Entscheidungsfindungsprozesses – definiert als policy-output – so sind sie im Implementationsvorgang als „etwas Gegebenes“ zunächst zu betrachten, um daran anknüpfend Implementationsverläufe zu analysieren (Kaufmann/Rosewitz 1983, 35). Ein Programm legt Handlungsziele fest, grenzt Adressaten und Durchführungskompetenzen ein und strukturiert Interaktionen zwischen den an der Umsetzung beteiligten Akteuren. Was letztlich ein Programm umfasst, was das zu Implementierende definiert, ist zunächst unbestimmt, weil nur „im Ausnahmefall ein Programm zu Beginn des Implementationsprozesses als konkrete, fassbare Einheit vorliegt“, sich gewissermaßen mit dem Gesetz deckt. Ein Programm konstituiert sich jedoch aus vielen Programmelementen (Entwürfen, Verordnungen, Erlassen, Verwaltungsvorschriften, interne Anweisungen usw.), die der Forscher zu einem Konstrukt figuriert, in dem Zusammenhänge hergestellt und Konsistenz gefunden werden können (Mayntz 1980a, 4; Kaufmann/Rosewitz 1983, 36). Will man die Programme näher kennzeichnen, so gibt es Merkmale, die sich auf die „*Programmziele*“ (H.i.O.) beziehen, ob sie vage oder konkret gefasst sind oder ob bei Vorgabe mehrerer Ziele die Konsistenz gesichert ist. Darüber hinaus „kann die *Spannweite* (H.i.O.) eines Programms in zeitlicher, räumlicher und sachlicher Hinsicht verschieden groß sein“. Die „*Offenheit*“ (H.i.O.) eines Programms bestimmt sich sowohl aus der „*Operationalität*“ als auch aus „eingebauten Lern- und Anpassungsprozessen (Mayntz 1980a, 7).

Mit diesen Merkmalbeschreibungen wird versucht, sich der unterschiedlichen Qualität von Programmen zu nähern. Da jedoch Programme aus steuerungstheoretischer Sicht ein bestimmtes Verhalten oder eine gezielte Wirkung erreichen sollen, kann über „einzelne Maßnahmentypen“ wie Verbote, Gebote, finanzielle Leistungen, spezifische Dienstleistungen und über die politischen Maßnahmen „*nach der Art ihrer Wirkungsweise*“ (H.i.O.) eine Klassifizierung der Programme erfolgen, d.h. die Steuerungsinstrumente eröffnen die Möglichkeit der Typisierung (Kaufmann/Rosewitz 1983, 36). Die aus den Steuerungsinstrumenten gebildeten Programmtypen<sup>147</sup> sind nach Renate Mayntz (1983, 12f.) „eher Idealtypen: sie heben selektiv einige empirisch

---

<sup>147</sup> Die Unterscheidung von Programmformen nach dem jeweils dominierenden Instrumententyp

Programmform	Typische Instrumente
Regulatives Programm	Gebote, Verbote, Anzeige- und Genehmigungspflichten
Anreizprogramm	Positive und negative finanzielle Anreize
Leistungsprogramm	Unmittelbare staatliche Leistungserbringung von Gütern und Dienstleistungen
Persuasives Programm	Information und Beratung
Prozedurales Programm	Teilhaberechte, Entscheidungsregeln und Rahmenvorschriften

verbreitete Interventionsformen heraus, die *im Zusammenhang einer Theorie gesellschaftlicher Steuerung* (H.i.O.) besonders wichtig erscheinen, und grenzen sie eher heuristisch als systematisch ab“. Daraus folgt, dass eine solche Typologisierung weder alle Interventionsformen erfasst noch eine vollständige Trennschärfe aufweist. Eine heuristische Abgrenzung zielt darauf ab, die im Implementationsprozess programmtypischen<sup>148</sup> Probleme und Funktionsvoraussetzungen herauszufiltern. Daher gehe ich unter der Prämisse, dass programmtypische Problemkonstellationen in der Implementation nur begrenzt generalisierbar sind, auf zwei für meine Untersuchungen relevanten Programmformen ein: Regulatives Programm und Anreizprogramm. Auf diese Weise möchte ich im Blick auf meinen Untersuchungsgang ein steuerungstheoretisches Problem abklären bzw. konkretisieren.

Regulative Politik<sup>149</sup> will einerseits verhaltenslenkend wirken und andererseits gesellschaftliche und wirtschaftliche Prozesse lenken oder Standards festlegen. Das hat zur Folge, dass sich Programmkerne durch Normen, die einzuhalten sind, erreicht und durchgesetzt werden sollen, definieren lassen, wobei für den Programmzug weitere programmstrukturierende Elemente gehören:

- Bestimmung der Durchführungsinstanzen einschließlich ihrer Zuständigkeitsregelung
- administrative Verfahrensregelungen (z.B. Regeln zur Mitwirkung zu beteiligender Behörden), Festlegung zu Kontrollen
- Bestimmungen zur Rechtsfähigkeit des Verfahrens (z.B. Widerspruchsregelungen)
- Beteiligungsmöglichkeiten Betroffener
- Einbau von Lernmechanismen zur Programmanpassung in Abhängigkeit ihrer Wirkung.

Diese Hinweise auf Elemente, die ein regulatives Programm ausgestalten, verdeutlichen die spezifische Komplexität. Im Blick auf die mit regulativen Programmen *typischerweise* auftretenden Probleme und auf ihre „programmspezifischen Funktionsvoraussetzungen kann festgestellt werden, „dass ihre Wirksamkeit u.a. auf der Möglichkeit beruht, Sanktionen androhen und durchsetzen zu können“, was wiederum von der „Kontrolldichte“ abhängt. Die Implementation regulativer Programme kann durch die „Selbstbindung“ der Adressaten veranlasst werden (Dose/Voigt 1997, 32f.). Weiterhin ist die zunehmende Regelungsdichte insofern als programmspezifisches Problem auszumachen, weil im Implementationsprozess Anpassungen an besondere Gegebenheiten

---

<sup>148</sup> Nach den Ergebnissen des Forschungsverbundes zur Implementationsforschung (Mayntz 1983a, 8f.; vgl. Dose/Voigt 1997, 32) lassen sich keine politikbereichsübergreifende Verallgemeinerung zu der Eigenart des Programms und des Implementationsverlaufs treffen, wohl aber lassen sich punktuell programmtypische Spezifika herausstellen.

<sup>149</sup> Hierbei geht es nicht um regulative Normen, die ausschließlich „den Organen der Rechtsicherung“ überlassen sind, sondern um Implementation regulativer Politik im politisch-administrativen System (vgl. Mayntz 1983b, 52).

erschwert werden. Große Ermessensspielräume können aber auch zu Abweichungen von Intentionen des Programms durch die ausführenden Instanzen führen oder aber auch konfliktverschärfend in der Interaktion von Vollzugsbehörden und Adressaten wirken. Einseitig hierarchisches Handeln in der vertikalen und horizontalen Koordination regulativer Programme ist eher die Ausnahme. Personal, Finanzmittel, technische Ausstattung usw. – also die Ressourcen der Vollzugsbehörden – beeinflussen die Implementationsprozesse ebenso wie das organisatorische Eigeninteresse. Neue Programmregelungen können durchaus auch im Widerspruch zu bisherigen stehen, so dass sich Inkompatibilitäten auftun. Regulative Politik stellt „kognitive Anforderungen“, die deutlich gewachsen sind (Mayntz 1983b).

Anreizprogramme sind durch Festlegungen auf „positive und negative finanzielle Anreize“ instrumentell bestimmt (Kaufmann/Rosewitz 1983, 38; Dose/Vogt 1997, 35). Mit negativen Anreizen (z.B. Zahlung von Abgaben in der Abwasserbeseitigung zur Erzielung verbesserter Reinigung von Abwässer) kann ähnlich wie bei regulativen Programmen unerwünschtes Verhalten sanktioniert werden,<sup>150</sup> was jedoch bei der Implementation negativer Anreizprogramme eine gut funktionierende, mit Ressourcen ausgestattete öffentliche Verwaltung voraussetzt (Dose/Vogt 1997, 33f.).

Nach den immanenten Zielen positiver Anreizprogramme soll das Verhalten der Adressaten über finanzielle Anreize verändert oder unerwünschte Verhaltensänderungen vermieden werden. Um sich dem Steuerungsmechanismus zu nähern, erkennt Fritz W. Scharpf (1983, 101) in den positiven Anreizen analytisch die „Verbindung einer ‚Regelungskomponente‘ und einer ‚Motivationskomponente‘...“, wobei die erste das vom Adressaten geforderte Verhalten und andere Fördervoraussetzungen definiert, während die zweite den dafür gebotenen (zumeist finanziellen) Anreiz spezifiziert<sup>151</sup>. In der „Wirkungslogik von Anreizprogrammen“ liegt ein „verhältnismäßig simples, ökonomisches Verhaltensmodell“. Das nach dem Programm zu erbringende Verhalten wird durch den damit verbundenen Nutzen motiviert. Fehlwirkungen dieses Programmtyps können in „Mitnahmeeffekten“ (Scharpf 1983, 102) liegen, oder aber es stellt sich das Problem, „dass der Staat ... über unzureichendes Wissen über die Präferenzstrukturen der Adressaten verfügt[e]“ und somit sich Modifikationen des Programms einstellen (Dose/Vogt 1997, 36). Daher scheint bei neuen und zeitlich befristeten Anreizprogrammen der Erfolg von wirkungsvoller Information, Überzeugungsarbeit und motivationsstiftender Beratung potentieller Adressaten abzuhängen, so

---

<sup>150</sup> Mit dieser Darlegung wird noch einmal verdeutlicht, wie sich das Abgrenzungsproblem einzelner Programmtypen bereits auf theoretischer Ebene zeigt.

<sup>151</sup> Das positive Anreizprogramm grenzt Fritz W. Scharpf eindeutig gegen „Transfer- oder Subventionsprogramme“ ab, die auf Erhaltung und Bestandssicherung ausgerichtet sind.

dass auf dem Wege „aktiver Implementation“<sup>152</sup> – Lernprozesse der Adressaten beschleunigend – qualitativ das Programm in seiner Umsetzung gesichert wird (Scharpf 1983, 106ff.).

Lassen sich für einzelne Programmformen einige programmtypische Probleme und programm spezifische Funktionsvoraussetzungen verallgemeinernd herausfiltern, so mag darin ein gewisser heuristischer Wert liegen. Jedoch ist die Erklärungsbedeutung des jeweiligen Programms für den Implementationsprozess zu relativieren, weil sich die Relevanz eines Programms „tatsächlich (als WK) eine *empirische* (H.i.O.) Frage“ stellt (Mayntz 1983 a, 11). Politische Programmsteuerung auf der Implementationsebene stellt sich als ein komplexer Prozess mit eigener Dynamik dar, der aber in den policy-cycle eingebettet ist. Das Implementationsgeschehen im politisch-administrativen System konstelliert sich als kontingenter Prozess, in den institutionelle Regelungen, organisatorische Strukturen, Akteurkonstellationen, Handlungsorientierungen der Akteure und inhaltliche Dimensionen (Steuerungsprogramme) hineinwirken (Czada 1997 b, 9). Regulative Programme oder Anreizprogramme zu implementieren, bedeutet nicht nur vorgegebenen Programm vollzug, sondern umfasst aus seinem prozessorientierten Verständnis heraus, Interpretation und „,Reformulierung‘ von Politik und Programmzielen“ und begreift sich als einen „kontinuierlichen Adjustierungsprozess zwischen Zielen und Mitteln“ (Bohnert/Klitzsch 1980, 205). Steuerungsprobleme resultieren u.a. aus defizitärer Kompatibilität von Programmen und bestehenden Regelungen, ihrer mangelnden Stimmigkeit zu Steuerungsprozessen in anderen Politikfeldern und ihrer Differenz zwischen Programmlogik und der „Regelungslogik des Feldes“ (ebenda, 207f.).

Im Kontext der Frage nach den Auswirkungen der Europäisierung auf die lokale Ebene gewinnen Implementationsprozesse ihrer Politik eine zentrale Bedeutung. Gerade der Ansatz des „akteurzentrierten Institutionalismus“ bietet ein heuristisches Set von Instrumenten zur Analyse jener Implementationsprozesse und bestätigt damit seine empirische Anschlussfähigkeit. Es geht mir nicht darum, diesen Ansatz in seiner heuristischen Wertigkeit zu analysieren, vielmehr möchte ich ihn als „Folie“ (Hainz 1996, 41) nutzen, um an zwei ausgewählten Beispielen - Umsetzung der Flora–Fauna–Habitat-Richtlinie der EU vom 21. Mai 1992 (Abl. EGL 206, S. 7ff. vom 22.07.1992) und der Gemeinschaftsinitiative „Entwicklung des ländlichen Raumes (Leader)<sup>153</sup> nach Art. 20, Abs. 1 b der Verordnung des Rates vom 21. Juni 1999 (Abl. EGL 161, S. 1ff. vom 26.06.1999) - Implementationsprozesse europäischer Politik abzubilden und zu analysieren.

---

<sup>152</sup> Analytisch interpretiert Fritz W. Scharpf die „aktive Implementation als ein, ‚persuasives Sekundärprogramm‘“. Da Anreizprogramme auf Instrumente persuasiver Programme im Implementationsprozess funktional angewiesen sind, wird wiederum das Problem der Trennschärfe der Typisierung von Programmformen verdeutlicht.

<sup>153</sup> Ebenso wird auf die Verordnung vom 14. April 2000 über die Leitlinien für die Gemeinschaftsinitiative für die Entwicklung des Ländlichen Raumes (Leader+) verwiesen.

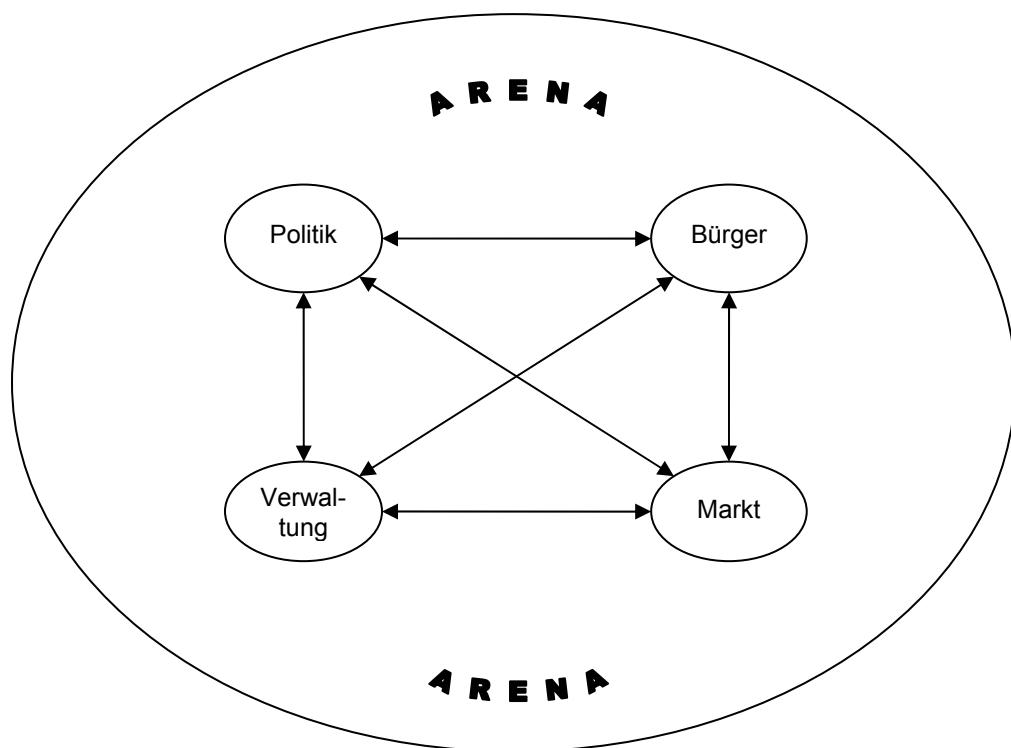
## 4.4 Die lokale Ebene im Europäisierungsstress?

### 4.4.1 Zur steuerungstheoretischen Einordnung der lokalen Ebene: Politikarena

Vor dem Hintergrund tiefgreifender institutioneller, sozioökonomischer und sozialräumlicher Transformationsprozesse der Lokalpolitik und ihrer spezifischen Aspekte zum Wandel ländlicher Räume hat sich ein differenziertes Bild der Bedingungen lokaler Politikproduktion und -implementation herauskristallisiert (vgl. Kapitel 3). Die Politikprozesse auf kommunalgebietlicher (intralokaler) Ebene sind durch unterschiedliche formale und informelle Formen der Kooperation gekennzeichnet, politische Steuerung läuft in Verhandlungsprozessen ab. Die Ortsbezogenheit von Politik, ihr unmittelbarer Bezug zum sozialräumlichen Erfahrungsfeld der BürgerInnen, Individualisierung der Lebensstile als sozialpsychologische Dimension des Wandels in ländlichen Räumen, eine direkte Betroffenheit auslösende Politik „vor Ort“, Möglichkeiten der Intervention von Betroffenen, Optionen konkreter Partizipation, annähernde Eingrenzung von Verantwortlichkeiten und als Besonderheiten der ländlichen Räume die relative Übersichtlichkeit von Politikverläufen und Politikgestaltung stellen faktorielle Zusammenhänge zur Beschreibung spezifischer intralokaler Politikprozesse her, die im Spannungsfeld „konkurrenzdemokratischer und konkordanzdemokratischer Koordinationsmuster“ verlaufen (Bogumil 2001). Intralokale Koordination ist einerseits durch vielfältige Routinen geprägt, wie z.B. jährliche Haushaltsplanung, die Abwicklung von Dienstleistungsangeboten usw., andererseits wird sie herausgefordert, wenn z.B. über spezifische staatliche Anreizprogramme infrastrukturelle Entwicklungsmaßnahmen greifen sollen. Sowohl die Abwicklung routinemäßiger Arbeiten als auch Implementation von Anreizprogrammen oder regulativen Programmen verlaufen im Spannungsfeld konkurrenz- und konkordanzdemokratischer Koordinationsmechanismen, wobei situative Konstellationen bzw. Ereignisse die Entscheidungsfindungsprozesse beeinflussen. Die lokalen Politikprozesse verlaufen in Wechselbeziehungen von Politik (institutionell abgesicherten Gremien und ihrer parteipolitischen Färbung), Verwaltung (Bürgermeister, Organisation der Administration), Bürger (in unterschiedlichen Rollen als Auftraggeber, Mitgestalter und Adressat, aber auch organisiert in Vereinen und Verbänden) und Markt (zunehmende Verlagerung kommunaler Aufgaben bzw. Dienstleistungen in die private Wirtschaft, public-private partnership). In diesem Beziehungsgeflecht (vgl. Kap. 3.1.3) kristallisiert sich eine lokale Politikarena heraus, die - durch ihre besondere Struktur bedingt - ein Steuerungsverständnis nahe legt, das dem Leitbild von „*local governance*“ sehr nahe kommt, zumal örtliche Politikproduktion und -implementation relativ begrenzt ausschließlich im institutionell organisierten Raum, im kommunalen politisch - administrativen System stattfindet.

In der Entwicklung zur „Gewährleistungskommune“ zeichnet sich die Tendenz ab, Dienstleistungen, bisher weitgehend durch die Kommune erbracht bzw. gewährleistet, durch private Anbieter in „verbundene[r] Verantwortungsteilung (Gewährleistungs- und Vollzugsverantwortung)“ zu sichern. Darüber hinaus ist unverkennbar, dass unter zunehmenden schwierigen finanziellen Bedingungen der/die BürgerIn (Vereine, Verbände, Bürgerinitiativen) in lokale Politikprozesse als Mitentscheider und Mitgestalter einbezogen wird, so dass der Kommunalpolitik die Aufgabe zufällt, für bürgerschaftliches Engagement „entsprechende ‚Ermöglichungs‘ – (Enabling) Strukturen und personelle Voraussetzungen“ zu schaffen (Reichhard 2002, 56ff.; vgl. Kap. 3.1.3.3). In der Diskussion um „freiwilliges bürgerschaftliches Engagement im kommunalen Raum“ (Klages 2002, 83) entdeckt Hellmut Wollmann (2002, 36ff.) den historisch bedingten „Doppelcharakter“ der Bürgergemeinde „im Nebeneinander und Spannungsverhältnis von politischer und (zivil-) gesellschaftlicher *örtlicher Gemeinschaft*“ (H.i.O.). Aus diesem Neben- und Miteinander, auch als Spannungsverhältnis zu kennzeichnende Doppelcharakter der „Bürgergemeinde“, konstituiert sich eine lokale Politikarena (vgl. Abb. 1), in der verstärkt kooperative, verhandlungsbasierte, problemlösungsorientierte und kompromisssuchende Handlungsstrategien den Politikprozess gestalten. In diesem Wandlungsprozess fällt der Kommunalpolitik die Aufgabe zu, Anstöße zu geben, Tätigkeitsfelder zu öffnen, bei den Bürgern Partner zu finden, bürgerschaftliches Engagement zu moderieren und faktische Mitwirkung zu ermöglichen. Die Steuerung der lokalen Politikgestaltung begreift sich als „local governance“.

**Abbildung 1: Lokale Politikarena**



Quelle: Reichard (2002, 46)<sup>154</sup>

Über die Besonderheiten von Ortsbezogenheit und „local governance“- Strukturen lokaler Politik kristallisiert sich für die ländlichen Räume im Kontext kommunaler Aufgabenerfüllung eine wachsende interkommunale/-lokale Zusammenarbeit heraus, die eine zunehmende räumliche und verwaltungsmäßige Inkongruenz von kommunalgebietlichem Aufgabenbezug und kommunaler Aufgabenerfüllung zur Folge hat. Intrakommunale/-lokale Politikprozesse werden durch interkommunale/-lokale überlagert, so dass dadurch kleinräumige Politikgestaltung oft sich in ihrer Besonderheit herausfordert sieht.<sup>155</sup> Zwar nimmt die lokale Politik im formal rechtlichen Institutionengefüge des staatlichen Mehrebenensystems eine „*inferiore Position*“ (H.i.O.) (Sack 2002, 26) ein, die sich im Zuge institutionellen Wandels relativiert hat (vgl. Kap. 3.1.1). Sie hat sich auch deshalb relativiert, weil zunehmend „die raumbezogenen und raumkonsumierenden Politiken ... in die örtlichen Politikgewebe eingewoben werden [müssen]“ (Knoepfel/Kissling-Näf 1993, 274). In konkreten lokalen sozialräumlichen Bezügen materialisiert sich staatliche Politik in der Einbeziehung von örtlichen „institutionellen

<sup>154</sup> Diese Abbildung lehnt sich an Reichards Darstellung an (2002,46), die von mir leicht um den Aspekt „Arena“ modifiziert wurde.

<sup>155</sup> In diesem Zusammenhang ist auch die Debatte um Regionalisierung einzuordnen, die sich als eine spezifische Form interkommunaler/-lokaler Kooperation im Wettbewerb der Regionen versteht. Regionalisierung verstärkt eine Entgrenzung lokaler Politik und weicht die Ortsgebundenheit als ihr spezifisches Merkmal auf.

und gesellschaftlichen Akteuren“. Die Verräumlichungsprozesse staatlicher Politik, eingebettet in abgegrenzte geografische, ökonomische, sozialräumliche und funktionale Zusammenhänge, stellen letztlich eine Suche nach Kompatibilitäten zentralstaatlicher Steuerung und „eine[r] am Konkreten und Örtlichen orientierte[n] Perzeption“ dar. Somit werden lokale Politikarenen oder nach Peter Knoepfel und Ingrid Kissling-Näf „,Politikteppiche‘“ konstituiert (ebenda, 276).

Die lokale Politikarena definiert sich aus drei Wechselbeziehungszusammenhängen: Die kommunalgebietlichen/intralokalen, interkommunalen/-lokalen (horizontale Ebene) und die vertikalen im Mehrebenensystem. Dieses Wechselbeziehungsgeflecht spiegelt die „*Multifaktorität, Vielschichtigkeit* und „*Zufälligkeit*“ (H.i.O.) kommunaler Politikprozesse“ wider (Lamping 1998, 44), die aber weitgehend, da die lokale Ebene in einem nicht unerheblichen Maße im staatlichen Mehrebenensystem Implementationsebene ist, durch regulative oder distributive Politikprogramme vorstrukturiert sind. Implementation von Programmen löst Betroffenheiten aus, es konturieren sich Betroffenheitsprofile, Interaktionen betroffener Akteure finden statt, Akteurkonstellationen konfigurieren sich, policy-Netzwerke werden aktiviert oder neue bilden sich. Letztlich entsteht eine Politikarena mit der ihr eigenen „,Arenafärbung‘“, so dass Perspektiven zum Implementationsprozess, zu seinen Konflikt- und Lösungslinien sichtbar werden (Blanke/Benzler/Heinelt 1989, 536). Damit wird deutlich, dass öffentliche Programme auch Erwartungen und Reaktionen auslösen, die die Prozesse in der Politikarena prägend beeinflussen. „Zentrale Bestimmungsfaktoren einer Politikarena sind somit Kosten und Nutzen, die von den Betroffenen erwartet werden, so wie die Steuerungsstrategie, mittels derer Kosten und Nutzen vermittelt werden“ (Windhoff - Heritier 1987, 47f.). Der Begriff Politikarena als heuristisches Instrument zur Abklärung von Steuerungsprozessen hebt darauf ab, gezielt „dynamische Konflikt- und Konsensusprobleme“ aus der Wirkung (impact) staatlicher Programme auf Betroffene und aus Reaktionen von Adressaten zu erfassen (ebenda, 44). Wolfram Lamping (1998, 43) definiert Politikarena „als gesellschaftliche Aktionsfelder, in denen sich Beziehungen zwischen Akteuren und *policies* (H.i.O.) über spezifische Situationskontakte (Interessen, Akteurkonstellationen, Problemstellungen uvm.) herstellen“. In die gleiche Richtung zielt auch Fritz W. Scharpf (2000, 90), wenn er auf die Verbindung der „materielle[n] Policy-Analyse mit der interaktionsorientierten Forschung“ verweist, indem „das materielle politische Problem auf die Konstellation zwischen den beteiligten politischen Akteuren [zu WK] projizieren“ sei (vgl. Windhoff-Heritier 1987, 61ff.; vgl. Huebner u.a. 1990, 33 ff.). Lokale Politikprozesse werden durch staatliche Programmsteuerung in einem nicht unerheblichen Maße bestimmt. Objektive Elemente eines Programms werden mit Elementen subjektiver Kosten-Nutzen-Wahrnehmung zusammengeführt, so dass „lokale Konflikt- und Konsensbildungsprozesse eine Arena formieren, in der Elemente einzelner policies verknüpft werden ...“ (Heinelt 1991, 258). Es geht letztlich darum, den Wirkungskontext von Programm und Prozess, auch manchmal in seiner „Zufälligkeit“, zu strukturieren und zu analysieren, wobei nicht

zu erkennen ist, dass auf lokaler Ebene die Problembearbeitung und -lösung staatlicher regulativer Programme und Anreizprogramme in variierenden Kooperationskonstellationen und -formen erfolgt.

Netzwerke als eine nicht grundsätzlich neue Koordinationsform haben in politischen Steuerungsprozessen quantitativ zugenommen und können z.B. in der Regionalentwicklung einen Bedeutungsgewinn verzeichnen (Kneissler 2001, 203). Sie sind zunächst einmal dadurch gekennzeichnet, dass sie „zum Teil quer zu den Institutionen und den hierarchischen Organisationsstrukturen stehen“. Netzwerke wirken in „verfassungsmäßig autorisierten Institutionen ...“, sie überlagern als informelle Beziehungen die formellen Beziehungen von vertikalen Hierarchien und horizontalen Kooperationsregeln im politischen System“ (von Beyme 2000, 299f.), so dass sie eine komplementäre Funktion im Steuerungsvorgang wahrnehmen. So definiert Arthur Benz (1995, 294) Netzwerke „als relativ dauerhafte, nicht formal organisierte, durch wechselseitige Abhängigkeiten, gemeinsame Verhaltenserwartungen und Orientierungen, sowie Vertrauensbeziehungen stabilisierte Kommunikationsstrukturen zwischen Individuen oder Organisationen, die dem Informationsaustausch, der kooperativen Produktion eines Kollektivgutes oder der gemeinsamen Interessenformulierung dienen“. Netzwerkmerkmale als nach innen verweisende Bezugspunkte sind durch die „relative Autonomie“ der Akteure, Ressourcen bedingte Asymmetrien und der durchaus sich ergebenden Möglichkeiten hierarchischer Beziehungen weiter bestimmt (Mayntz 1993, 43 FN7). Ebenso können sich netzwerkförmige Koordinationen in „Expertengemeinschaften“ bilden, die homogen ausgerichtet sind und sich von Netzwerkkonstellationen mit heterogenen Akteuren unterscheiden (Grundmann 2000, 163). Die durch unterschiedliche Präferenzen von Akteuren stark beeinflusste Heterogenität von Netzwerken führt dazu, dass „tendenziell wechselnde Koalitionen“ entstehen. Koalitionen bilden sich im Blick auf gemeinsame Ziele und ihrer Durchsetzung; sie basieren auf spezifischen gemeinsamen Präferenzen, die für die Akteure „*handlungsleitend*“ sind (H.i.O.) (Mayntz 1997, 227ff.). Politische Koordination in Netzwerken erfolgt vor dem Hintergrund sehr unterschiedlich bedingter Konstellationen, die eine eindeutige Definition des Netzwerkbegriffes erschweren, zumal Netzwerke kontextabhängig sind, ihre problembearbeitenden Prozesse zwischen „*bargaining*“ und „*arguing*“ ablaufen (Schimank/Werle 2000, 17) und sich insgesamt kontingent darstellen.

Fragt man nach der Relevanz netzwerkförmiger Steuerung auf der lokalen Ebene in ländlichen Räumen, so dürfte sie eher eine marginale Rolle spielen, wobei nicht verkannt werden sollte, dass sie bei spezifisch kleinräumigen Projekten - z.B. Dorferneuerung - die enge Kooperationen zwischen ehrenamtlichen Akteuren und Kommunalpolitik voraussetzen, durchaus auch deshalb ihre Bedeutung gewinnen kann, weil sich solche Vorhaben über einen längeren Zeitraum

erstrecken und vertrauensvolle Kooperation bedingen. Da jedoch lokale Politikprozesse (Implementationen) sich oft zufällig ereignen, in eng begrenzten Zeiträumen stattfinden, variierende Betroffenheiten auslösen und stark situativ eingebettet sind, gestalten sie sich zwar im Wechselspiel formaler und informeller Koordination; sie ist aber weniger netzwerkförmig strukturiert und erfolgt mehr in bilateralen Abstimmungen. Es bilden sich verhandlungsorientierte Kooperationsformen, die sich im Spannungsfeld konsensueller (problemlösender) und konfliktorischer (nicht kooperativer) Interaktionen bewegen.

#### **4.4.2 Zu den Tendenzen der Europäisierung der lokalen Ebene**

Die lokale Politikarena, eingebettet in ihre spezifischen Prozesse des Wandels, wird von der Dynamik der Europäisierung in einem Ausmaß erfasst, dass das geschäftsführende Präsidialmitglied des Deutschen Städte- und Gemeindebundes (DStGB), Gerd Landsberg (2003, 1), feststellt, kaum ein anderes Thema bewege die Gremien seines Verbandes und der anderen kommunalen Spitzenverbände so sehr „wie das Verhältnis Europa zu den Kommunen und der kommunalen Selbstverwaltung“. Er findet hierfür eine Erklärung in der zugesetzten Formel: „Europapolitik ist Innenpolitik“! Die Lokalpolitik als eine eigenständige, mit relativer Autonomie ausgestattete Handlungsebene ist umfassend in den Europäisierungsprozess als vierte Ebene (Thränhardt 1999, 366) in das Mehrebenensystem Europäischen Regierens (vgl. Kap. 2.2) eingebunden. Mit vertiefender Integration sind die Kommunen einer sich dynamisch verstärkenden Europabetroffenheit ausgesetzt, die allein darin ihren Ausdruck findet, dass der größte Teil kommunalrelevanter Gesetze und Verordnungen durch Rechtsetzungsmaßnahmen der EU verursacht sind.<sup>156</sup> So sind in einer wachsenden Zahl kommunaler Politikfelder die direkten und indirekten Wirkungen europäischer Steuerungspolitik in variierenden Formen auszumachen. Allein die vertraglichen Regelungen der „Politiken der Gemeinschaft“ erhellen sowohl in ihren inhaltlichen als auch prozeduralen Dimensionen wie die lokale Ebene direkt und indirekt in das Europäische Regieren verwoben ist, wobei insbesondere durch die Vertragsrevisionen von Maastricht und Amsterdam die Kompetenzen der europäischen Institutionen erweitert wurden (vgl. Kap. 1.2).

Unterliegen die „Politiken der Gemeinschaft“, abgesehen von denen der ausschließlichen Kompetenz der europäischen Institutionen,<sup>157</sup> dem Subsidiaritätsprinzip nach Art. 5 Abs. 2 EGV<sup>158</sup>,

---

<sup>156</sup> Wie sich die Entscheidungen der europäischen Institutionen auf die kommunale Ebene quantitativ auswirken, kann nur von Annahmen der kommunalen Spitzenverbände ausgegangen werden, nach denen zwischen 60% und 80% kommunalrelevante Gesetze und Verordnungen von der Europäischen Union (EU) verursacht werden (Zimmermann 2003, 2; Maennle 2003, 218).

<sup>157</sup> Zu den Politikbereichen ausschließlicher Kompetenz sind nach Thomas Schäfer (1998, 50) die Festsetzung der Zolltarife nach Art. 26 EGV (Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in der

so lösen sie einschließlich ihrer gemeinschaftsrechtlichen Kompetenzabgrenzungen und Regelungen eine in ihrer jeweiligen Nachhaltigkeit unterschiedliche Betroffenheit lokaler Politik aus. Um sich dieser Vielfalt von Europabetroffenheit nähern zu können, beziehe ich mich auf das Kategorisierungsschema der Kompetenzabstufungen von Thomas Schäfer (1998, 49ff.), nach der außer der ausschließlichen Kompetenz zur konkurrierenden Kompetenz<sup>159</sup> kommunalrelevante Politikbereiche gezählt werden können. Im Blick auf die Rahmenkompetenz der Gemeinschaft, die sich schwer von der konkurrierenden abgrenzen lässt, sind Politikfelder auszumachen, die den Bereich kommunaler Selbstverwaltung betreffen.<sup>160</sup> Nach dieser rechtssystematischen Kategorisierung kann also einerseits Primärrecht des europäischen Vertragsrechts unmittelbar Rechtsbindung entfalten, andererseits gewinnt der regelungsrechtliche Output der europäischen Institutionen gemäß Art. 249 EGV in Formen von Richtlinien, Verordnungen und Entscheidungen (auch Einzelfallentscheidungen) seine relevante Gestalt für die kommunale Ebene. Während Richtlinien eine fristgemäße Umsetzung in nationales Recht einfordern (s.o.), gelten Verordnungen als unmittelbares Recht für die Mitgliedstaaten in allen politisch-administrativen Ebenen. Entscheidungen sind Einzelfallentscheidungen und richten sich rechtsverbindlich an Mitgliedstaaten, Unternehmen oder Einzelpersonen. Darüber hinaus gibt es noch sonstige Lenkungselemente wie z.B. Abkommen, Beschlüsse und nicht rechtsverbindliche Stellungnahmen und Empfehlungen (vgl. Schwarz 2001, 25). Diese am rechtswissenschaftlichen Verständnis orientierte Kategorisierung erweist ihre analytische Relevanz darin, dass sich das Ausmaß denkbarer Auswirkungen auf die lokale Ebene im Kontext der Politikbereiche und ihrer prozeduralen Dimensionen schon nach dem Plausibilitätsprinzip erschließen lässt. In der

---

Fassung vom 01. Mai 1999), Gemeinsame Handelspolitik gemäß Art. 133 EGV, Internationaler Verkehr gemäß Art. 71, Abs 1 lit.a+b EGV, Währungspolitik nach Art. 105ff. EGV.

<sup>158</sup> Der Bezug zu vertraglichen Regelungen basiert auf dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in der Fassung vom 01. Mai 1999 – Amsterdamer Vertrag (EGV). Bei weiterer Bezugnahme auf vertragliche Regelungen wird der Vertrag von Nizza (in der Fassung vom 25.02.2001) zugrunde gelegt.

<sup>159</sup> Zur konkurrierenden Kompetenz zählt Thomas Schäfer (1998, 51f.) folgende Politikfelder:

- Agrarpolitik Art 32ff. EGV,
- Freizügigkeit der freien Dienstleistung und Kapitalverkehr Art 39ff. EGV,
- Verkehr Art 70ff. EGV,
- Wettbewerbspolitik Art. 81ff. EGV,
- Staatliche Beihilfen Art. 87ff. EGV,
- Konjunkturpolitik Art. 98ff. EGV,
- Umweltpolitik Art. 174ff. EGV
- Sozialpolitik Art. 136ff. EGV.

In diesen Politikfeldern erfolgt die gemeinschaftsrechtliche Kompetenzausübung in Form einer Richtlinie gemäß Art. 249 EGV. Dies bedeutet, dass hinsichtlich des Ziels die jeweilige Richtlinie verbindlich ist, aber die Umsetzung in nationales Recht gesetzgeberisch zu regeln ist (vgl. Läufer 2002).

<sup>160</sup> Die Rahmenkompetenz der Gemeinschaft umfasst jene Politikfelder, nach der die Mitgliedstaaten einen „vorgegebenen Rahmen“ auszufüllen haben und der Vorrang dieser rechtlichen Felder in Koordinations- und Kooperationsbereichen liegt, zu denen Bildung gemäß Art. 149, 150 EGV, Kultur gemäß Art. 151 EGV, Verbraucherschutz gemäß Art. 153 EGV, Gesundheitswesen gemäß Art. 152 EGV gehören. In diesen Bereichen erstrecken sich die Befugnisse der Gemeinschaft auf Leitlinien, Programme u.ä. Neben dieser Rahmenkompetenz werden auch parallele Zuständigkeiten gesehen, wie sie sich z.B. in der Regionalpolitik gemäß Art. 158ff. EGV ausgeprägt haben. Diese läuft letztlich darauf hinaus, dass nationale und

Konsequenz eines sich weiter fortsetzenden, sich dynamisch entwickelnden Europäisierungsprozesses kann davon ausgegangen werden, dass kein kommunaler Aufgabenbereich in Zukunft von diesen Entwicklungen verschont wird, selbst der Bereich freiwilliger Dienstleistungen wird nicht mehr ausgespart bleiben, zumal „dem Gemeinschaftsrecht gegenüber der nationalen Rechtsordnung Vorrang zukommt. Dieses Ergebnis ist heute unstreitig“ (Schäfer 1998, 105).<sup>161</sup>

Dieser Europäisierungsprozess in seinen Rückwirkungen auf die lokale Ebene ist durch die Logik des Binnenmarktes und seiner damit einhergehenden Harmonisierungslogik einer kohärenten Entwicklung der EU bestimmt (vgl. Art. 1 Abs. 3 und Art. 3 Abs. 2 EUV; Art. 3 Abs. 1 lit. a-c EGV).<sup>162</sup> So wachsen die Befürchtungen aus der Sicht lokaler Akteure, dass die Liberalisierungsmechanismen und marktöffnenden Regelungen der Kommission<sup>163</sup> - seien sie auch zunächst noch in einem Vorlauf zu den Entscheidungsfindungsprozessen der Kommission angesiedelt - in die Dienstleistungsfelder (Bereiche der Daseinsvorsorge) eingreifen und den Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung aushöhlen (Landsberg 2003, 2). Gegenüber diesen Befürchtungen hebt die Kommission aus dem Zusammenhang des „reibungslose[n] Funktionierens des Binnenmarktes“, einer positiven Integration, der Sicherung effizienter Dienstleistungen und eines diskriminierungsfreien Zugangs zu ihnen das Erfordernis hervor, sich auf Art. 16 EGV stützend, entsprechende Regulierungen in dem weiten Feld der „*Dienstleistungen von allgemeinem Interesse*“ (H.i.O.) zu treffen (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2003, 3ff., Ziffern 2.3.9, vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2004, Ziffer 3). In der Diskussion um die zukünftige Gestaltung der Rahmenbedingungen der „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“<sup>164</sup> geht es aus der Sicht kommunalpolitischer Akteure letztlich für die Städte und

gemeinschaftliche Rechtssetzung nebeneinander verlaufen, aber die Mitgliedstaaten durch Vertragstreuepflicht nach Art 10 EGV eingebunden sind (Schäfer 1998, 52ff.).

<sup>161</sup> Es kann im Kontext dieser Untersuchungsganges nicht darum gehen, die indirekten und direkten Auswirkungen kommunalrelevanter Rechtssetzungsakte der europäischen Institutionen auf die kommunale Selbstverwaltung (institutionelle Aspekte) und die Fragen ihrer Aushöhlung und Bestandssicherung (vgl. hierzu Schäfer 1998) in ihrer wachsenden Komplexität aufzuarbeiten. Vielmehr geht es mir darum, den Europäisierungsprozess in seinen Tendenzen zu erhellen. Wenn auf die indirekten Wirkungen der Europäisierung verwiesen wird, so sind darunter z.B. vorrangig Konstellationen der Regionen/Kommunen im Wettbewerb, das daraus folgende Standortmarketing oder grenzübergreifende Kooperationen zu verstehen, also durch diesen Prozess ausgelöste Veränderungen ihrer sozialräumlichen und sozioökonomischen Bedingungen(vgl. Schultz 1997, 42ff.).

<sup>162</sup> Es wird auf den Vertrag über die Europäische Union (EUV) vom 07.02.1992 (Maastricht) in seiner geänderten Fassung durch den Vertrag von Amsterdam vom 02.10.1997 Bezug genommen.

<sup>163</sup> Mit dem Begriff Kommission ist die Kommission der Europäischen Gemeinschaften gemeint und wird in dieser Form weiter verwandt.

<sup>164</sup> Der Begriff „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ ist in Anlehnung an den Art. 16 EGV und Art. 86 Abs. 2 EGV verwendeten Begriff „der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ entwickelt worden. Sind in Bereichen der „Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ netzgebundene Wirtschaftszweige wie Telekommunikation, Postdienste, Strom, Gas und Verkehr schrittweise dem Binnenmarkt geöffnet worden, so ordnet die Kommission die Abfallwirtschaft, die Wasserversorgung den Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse zu, für die noch „auf Gemeinschaftsebene kein umfassendes Regelwerk“ besteht. Mit dem Hinweis darauf, dass die Erbringung solcher Leistungen auch

Gemeinden um die Frage, „ob eine Aufgabe im wirtschaftlichen, sozialen oder kulturellen Bereich von ihnen selbst wahrgenommen werden kann oder ob sie sich lediglich in einer Gewährleistungsfunktion wiederfinden“ (Dedy/Abel 2003, 407 vgl. Wollmann 2002,32f.).

Dieses auf Veranlassung des Europäischen Rates (Rat) und des Europäischen Parlaments von der Kommission erarbeitete Grünbuch zu den „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ erhellt die Strategien der Kommission. Einerseits erweckt die Kommission den Eindruck eines offenen Konsultationsverfahrens, andererseits unterstreicht sie die „Zusammenarbeit und Koordinierung“ in den allgemeinen (nicht-marktbezogenen) Dienstleistungen als „Aufgabe der Gemeinschaft“, die anzuerkennen sei; gleichzeitig ordnet sie aber die Zuständigkeiten der einzelstaatlichen, regionalen und lokalen Ebene zu (Kommission 2003, 9, Ziffer 31) und rückt wiederum die zukünftigen Regelungen der Erbringung und Sicherung allgemeiner Dienstleistungen in den Bedingungskontext des Vergemeinschaftungsprozesses und seiner Logiken. Die Auswirkungen bleiben aufgrund der Datenlage ausgeklammert (Kommission 2003, 3f., Ziffer 5) und eindeutige inhaltliche Positionen im Blick auf eine Regelungs-Ausgestaltung einer möglichen Rahmenrichtlinie - sind kaum zu erkennen (vgl. Dedy/Abel 2003, 408).<sup>165</sup> Letztlich wird die Tendenz sichtbar, allgemeine Dienstleistungen (Leistungen der Daseinsvorsorge) Regelungen des Marktes zu öffnen, soweit sie marktbezogene Bereiche implizieren (z.B. Wasserversorgung). Für nicht-marktbezogene Dienstleistungen (soziale, kulturelle Aufgaben) lassen sich durchaus Präferenzen der Kommission für allgemeine Regelungen ausmachen, die darauf hinauslaufen, die Gewährleistungen dieser Dienstleistungen von ihrer Erbringung - als Marktelelement - zu trennen und wettbewerbliche Regelungen greifen zu lassen (Kommission 2003, 9, Ziffer 22-24). In ihrem „Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ (Kommission 2004) umreißt die Kommission den Rahmen weiterer Regelungen auch im Bereich der Daseinsvorsorge, wobei nicht geklärt ist, welche Dienste, in kommunale Zuständigkeit fallend, wettbewerblichen Regelungen des Binnenmarktes zu unterwerfen sind (Friederich, FAZ vom 28.09.2004, S.22)

---

Gemeinschaftsrecht berührten (z. B. Umweltschutzbestimmungen), wird ein Regelungsbedarf insinuiert, wobei die Folgen künftiger Regelungen für die lokale Ebene absehbar sind. Die „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ unterscheiden sich von den „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ darin, dass das erstere sich auf marktbezogene (wirtschaftliche) und letztere sich auf nicht-marktbezogene (nicht-wirtschaftliche) Dienstleistungen (wie soziale, kulturelle und Bildungsaufgaben) beziehen, die einen wesentlichen Teil kommunaler Aufgaben betreffen. Es sind Aufgabenbereiche, die in der weitgehenden Gestaltungsfreiheit der kommunalen Selbstverwaltung liegen. Jene marktbezogenen und nicht-marktbezogenen Dienstleistungen fasst die Kommission unter dem Begriff „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ zusammen, und zwar in seiner Doppeldeutigkeit. Die Dienstleistungen sind in ihrer Ausgestaltung dem Gemeinwohl verpflichtet, sie haben ihre Leistungen effizient zu erbringen und ihr Zugang ist diskriminierungsfrei (Kommission 2003, 7ff. Ziffern 15-22, 29-34 vgl. Kommission 2004, Anhang I S.27).

<sup>165</sup> In der Struktur des Grünbuches lässt sich eine Strategie ausmachen, die einerseits Folgekosten für den subnationalen Zusammenhang verschleiert und andererseits eigendynamische Prozesse erhellt, die sich aus der dem Wettbewerb verpflichteten Logik der Marktöffnung erklärt (vgl. Wollmann 2002, 32; vgl. FN 1).

Vor diesem Hintergrund wird die Position der kommunalen Spitzenverbände im Kern verständlich, die aus der Sicht eines historisch gewachsenen Selbstverständnisses zur kommunalen Selbstverwaltung darauf verweisen, dass communal zu erbringende Dienstleistungen sich auf das territorial begrenzte Gebiet der jeweiligen Kommune beschränke, einen eindeutigen „lokalen und regionalen Bezug“ aufweise, nicht in den Wettbewerb des Binnenmarktes eingreife, sich ausschließlich an die eigenen Bürger richte und damit nicht binnenmarktlichem Wettbewerb und dessen Regelungen auszusetzen sei. Vielmehr fordert man zur rechtlichen Sicherheit eine klare „sachliche und räumliche Abgrenzung“ lokaler bzw. regionaler Dienstleistungen, „um für die Vielzahl der lokalen Dienste, die mehrheitlich den BürgerInnen in der jeweiligen Örtlichkeit angeboten werden, die fehlende ‚Beeinträchtigung des innergemeinschaftlichen Handelns‘ abstrakt abgrenzen zu können“ (Bundesverband der kommunalen Spitzenverbände 2003, 4ff.). In ihrer Strategie verfolgen die Spitzenverbände das Ziel, möglichst Regelungen durch die europäische Ebene zu vermeiden, um die Domänen kommunaler Selbstverwaltung zu sichern.<sup>166</sup>

Dieser verdichtete Exkurs in die Diskussion um die zukünftige Gestaltung der „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ - eingreifend in die Domänen der kommunalen Daseinsvorsorge - zeigt, wie die kommunale/lokale Politik in die Mehrebenenpolitik der EU einerseits nachhaltig verflochten ist und andererseits „unterschiedliche Regelungs- und Gestaltungsprinzipien [miteinander WK] konfigurieren“. Die auf weitgehende Selbstregelung setzende Marktlogik,<sup>167</sup> - mehr einer „ökonomischen Rationalität“ folgend - stößt auf die spezifische „Logik der traditionellen, kommunalen Selbstverwaltung“. Nach dieser Logik zentriert sich Daseinsvorsorge nicht nur auf die Gewährleistung, sondern auch auf die Erbringung von Dienstleistungen für die örtliche Gemeinschaft. Daseinsvorsorge ist dem Gemeinwohl der BürgerInnen in einem lokal begrenzten Raum verpflichtet. Sie ist letztlich „vom territorial bestimmten (einräumigen) und funktional umfassenden („multi-purpose“) Organisationsprinzip geprägt und erwartet die intersektorale Koordination gerade von dieser umfassend-einheitlichen Organisationsform der politischen Kommune“. Ihre Entscheidungsprozesse sind in ein institutionelles legitimatorisches Bezugssystem zwischen Politik und Verwaltung eingebettet, so dass sich politische

<sup>166</sup> Von den kommunalen Spitzenverbänden werden in ihrem Positionspapier zum Grünbuch für die Definition der Nicht-Beeinträchtigung des Binnenmarktes folgende Kriterien vorgeschlagen:

- „die wahrzunehmende Tätigkeit richtet sich auf die Befriedigung öffentlicher Interessen der örtlichen Gemeinschaft und ist insoweit eine lokale Aufgabe,
- die Betätigung ist auf die Örtlichkeit beschränkt,
- die Betätigung kommt mehrheitlich den Einwohnern der Örtlichkeit zugute und
- der spezifische Aufgabenbereich ist klar umschrieben.

Damit könnte eine „sachbezogene De-minimis-Regel für lokale Dienste“ von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse geschaffen werden“ (Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 2003, 6).

<sup>167</sup> Nach Hellmut Wollmann (2002, 41) setzt die Marktlogik „auf in der Regel spezielle Produktionsziele verfolgende (‘single purpose organisations’) und grundsätzlich weltweit (‘footloose’) operierende Organisationen und Unternehmen sowie auf deren intersektorale Koordination durch den Markt“. Der entscheidende Bezugsrahmen werde durch „die Marktkräfte, die Konkurrenten und ‚Kunden‘“ gebildet.

Verantwortlichkeiten zwischen Verwaltung und Kommunalvertretung einerseits und gegenüber den BürgerInnen andererseits in der Politik-Koordination bestimmen lassen (Wollmann 2002, 40f.).

Die wenigen gedrängten Ausführungen zur Daseinsvorsorge/Dienstleistungen von allgemeinem Interesse verdeutlichen die Inkompatibilitätsproblematik zweier unterschiedlicher Logiken: Marktlogik der EU vs. Kommunale Selbstverwaltung. Sie erhellt weiter zu erwartende Auswirkungen auf das politisch-administrative System kommunaler Selbstverwaltung und auf die Lokalpolitik, die sich auf drei wesentliche Tendenzen verdichten lassen:

1. Der im subnationalen Kontext sich vollziehende Wandel des Modells kommunaler Selbstverwaltung, die durch ihren lokalen Aufgabenbezug und durch ihr damit einhergehendes umfassendes, einheitliches Verwaltungshandeln definiert ist, zur Gewährleistungskommune (vgl. Kap. 4.3.1) wird durch den Europäisierungsprozess überlagert, der sich in diesem Zusammenhang als marktöffnender Vorgang darstellt.<sup>168</sup> Inwieweit diese Entwicklung zur Gewährleistungskommune durch europäisierende Einflüsse beschleunigt wird, bleibt zunächst noch offen. Zumindest ist absehbar, dass durchaus in die Zuständigkeiten der Kommunen und ihrer Organisationshoheit eingegriffen werden könnte.
2. Vor dem Hintergrund dieser sich abzeichnenden Neustrukturierung kommunaler Daseinsvorsorge im Kontext europäischer Politikprozesse „.... droht das traditionelle, territorialbestimmte, einräumige und multifunktionale einheitliche Modell kommunaler (Selbst-) Verwaltung und damit deren Fähigkeiten zu erodieren, die unterschiedlichen Handlungsfelder zu koordinieren und zu steuern“ (Wollmann 2002, 42). Vielmehr dürften neue, der Marktlogik folgende Organisationsstrukturen der Daseinsvorsorge ihre Dynamik entwickeln und sich verselbständigen.
3. Eine weitere Auslagerung von Aufgabenbereichen aus der kommunalen Selbstverwaltung in einen privatwirtschaftlich geregelten Markt dürfte nicht ohne Folgen für das politisch-administrative System und seines legitimatorischen Bezugszusammenhangs bleiben. Im Blick auf die politische Partizipation, demokratische Kontrolle und Zurechnung von Verantwortlichkeit (accountability) droht ein Verlust „*politischer* Substanz“ (H.i.O.) zumal Kontroll- und Gestaltungsmöglichkeiten dem kommunalen institutionalisierten Entscheidungssystem einerseits tendenziell entzogen und andererseits die institutionell gestärkte politische Teilhabe der BürgerInnen geschwächt werden dürfte (Wollmann 2002, 42f.).

---

<sup>168</sup> Ohne die Problematik der Gewährleistungskommune weiter zu vertiefen, sei auf die kritische Anmerkung von Helmut Wollmann (2002, 41f.) verwiesen, der in einer weiteren Liberalisierung der Daseinsvorsorge „eine Vernachlässigung sozialer, ökologischer und anderer gemeinwohlbezogener Belange sowie ein ‚race to the bottom‘“ fürchtet.

Eine nachhaltige Europabetroffenheit hat dazu geführt, dass die Kommunalverbände ihre Aktivitäten auf europäischer Ebene verstärkt haben, wobei gleichzeitig mit dem Vertrag von Maastricht im Ausschuss der Regionen (Art. 263, EGV) ein Organ mit Anhörungsrechten (Art. 265, Abs. 1 EGV) geschaffen wurde, das die regionale und lokale Ebene repräsentiert. Nach dem Vertragsentwurf über eine Verfassung für Europa (Europäischer Konvent 2003, Läufer 2005) erfährt die lokale Ebene eine verfassungsrechtliche Aufwertung durch die Anerkennung der kommunalen Selbstverwaltung als Bestandteil nationaler Identität, die Einbeziehung der regionalen und lokalen Ebenen in das Prinzip der Subsidiarität und letztlich durch das Klagerecht des Ausschusses der Regionen vor dem EuGH bei Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip.<sup>169</sup> Die Frage nach der Europäisierung der kommunalen Selbstverwaltung/lokalen Ebene, ihren zukünftigen Auswirkungen auf die institutionellen Strukturen und lokalen Politikprozesse lässt sich nur aus dem Spannungsverhältnis konkreter Politikgestaltung und der durch sie sich auslösenden emergenten Prozesse auf der einen wie aus der verfassungsrechtlichen Perspektive auf der anderen Seite erklären. Aus einem „Inkrafttreten der Europäischen Verfassung“ schließen zu wollen, dass es die viel beklagte „Kommunalblindheit“ nicht mehr geben werde (Zimmermann 2003, 14), scheint vor dem Hintergrund der Komplexität, der Unübersichtlichkeiten, der wachsenden Zahl der Mitglieder und der Interessenheterogenität eine zu optimistische Bewertung künftiger Entwicklungen zu sein. Europäisierung der kommunalen Selbstverwaltung/lokalen Ebene stellt sich vor dem Hintergrund der Mehrebenenpolitik als eine offene Frage dar.

#### **4.4.3 Die lokale Ebene: Ein Adressat europäischer distributiver Programmpolitik**

##### **4.4.3.1 Ein Abriss zur Regional- und Strukturpolitik der EU**

Die lokale Politikebene, so ist es deutlich geworden, wird im Zuge dynamischer Europäisierung auf absehbare Zeit Veränderungen erfahren, die sich in ihren Tendenzen heute schon abzeichnen. Zwar können aus Entwicklungsprozessen keine eindeutigen Schlüsse gezogen werden, insbesondere dann nicht, wenn Entscheidungsprozesse verfahrensmäßig im Zustand strukturierender Abklärung

---

<sup>169</sup> Nach Art. I 5 Abs. 1 des Vertragsentwurfs über eine Verfassung für Europa (Europäischer Konvent 2003; Läufer 2005, 35) wird die kommunale Selbstverwaltung als Ausdruck nationaler Identität zum ersten Mal in einen europäischen Vertragstext aufgenommen. Das Subsidiaritätsprinzip, das sich bislang auf die nationalstaatliche Ebene bezog, ist um die regionale und lokale Ebene erweitert worden (Verfassungsentwurf Art. I 9 Abs. 3; Läufer 2005, Art. I 11 Abs. 3, S. 37). Die Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit zielen verfahrensmäßig darauf ab, bevor die Kommission Rechtsakte vorschlägt, ein umfangreiches Konsultationsverfahren durchzuführen, um damit „der regionalen und lokalen Dimension der in Betracht gezogenen Maßnahmen Rechnung zu tragen“. Nach dem Subsidiaritätsprotokoll (Europäischer Konvent 2003, 293f.) ist jeder Gesetzgebungsvorschlag nach den Prinzipien der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit ebenso zu beurteilen, wie er auf die finanziellen und verwaltungsmäßigen Auswirkungen auf die einzelnen Ebenen (auch die lokale) zu überprüfen ist. Der Ausschuss der Regionen wird nicht nur als beratendes Gremium der regionalen und lokalen Ebenen der Europäischen Union im prozeduralen Kontext gestärkt, sondern wird mit dem Klagerecht vor dem EuGH bei Verstößen gegen das Subsidiaritätsprinzip in seiner institutionellen Stellung der EU aufgewertet (vgl. Zimmermann 2003, 8ff.).

anzutreffen sind. Jedoch sind jene transformationellen Wirkungen vor dem Hintergrund einer durch Marktlogik bestimmten Politik auf das lokale Entscheidungssystem nicht auszuschließen, die sowohl den institutionellen Kontext als auch das Verhältnis zwischen BürgerInnen und kommunaler Selbstverwaltung nachhaltig beeinflussen.

Die Lokalpolitik in strukturschwachen ländlichen Räumen, in ihrem kleinräumigen Bezugszusammenhang erlebt Europapolitik im weiten Feld von Regional- und Strukturpolitik. Strukturpolitik folgt primär der Logik kohärenter Entwicklung und zielt darauf ab, regionale sozioökonomische Disparitäten abzubauen, „aufholende“ Entwicklungen einzuleiten und den Zusammenhalt der Gemeinschaft zu stärken. Die regionale Strukturpolitik hat sich seit dem Beginn Mitte der 1970er Jahre „zu einem eigenständigen Politikfeld und maßgeblichen kohäsionspolitischen Steuerungsinstrument der EU“ entwickelt (Platzer 2000, 31). Somit ist mit einem Kompetenzzuwachs auf supranationaler Ebene der Einfluss der Kommission auf die inhaltliche und prozedurale Ausgestaltung der Förderprogramme in einem erheblichen Umfang gestiegen, wobei „auch die übrigen EG-Politiken (z.B. Arbeitsmarkt, Landwirtschaft, Umwelt usw. WK) um einen Ausgleich regionaler Disparitäten einbezogen worden [sind]“ (Axt 2000, 60).

Die grundlegende Reform der Strukturpolitik für den Zeitraum 1987 bis 1994 - auch als Folge der Vertragsrevision durch die EEA von 1987 - erfolgte über die Aufstockung der Finanzmittel und nach dem Prinzip der „Konzentration“ der Förderung auf fünf vorrangige Ziele“, die den durch den sozioökonomischen Wandel in städtischen und ländlichen Räumen ausgelösten Entwicklungsproblemen in industriellen wie agrarischen Bereichen und ihren damit einhergehenden arbeitsmarktpolitischen Folgen durch gezielte Förderung und „strukturelle Anpassung“ begegnen sollen.<sup>170</sup> „Die vier weiteren Grundsätze betreffen die ‚Partnerschaft‘ zwischen Kommission, nationalen, regionalen und lokalen Institutionen, die Additionalität, wonach europäisch nur unterstützt wird, wo auch national gefördert wird, die effiziente Verwaltung der Fonds und die Vereinfachung der Verfahren“. Im Zuge dieser Reform erfolgte als Neuordnung auch die integrierte Verwendung der Finanzmittel aus den drei Strukturfonds der EG (Axt 2000,

---

<sup>170</sup> Die Kommission legt die Ziele wie folgt fest:

- Ziel Nr. 1: „Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand;
- Ziel Nr. 2: Umstellung der Regionen, der Grenzregionen oder Teilregionen (einschließlich Arbeitsmarktreionen und städtischen Verdichtungsräumen), die von der rückläufigen industriellen Entwicklung schwer betroffen sind;
- Ziel Nr. 3: Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit;
- Ziel Nr. 4: Erleichterung der Eingliederung der Jugendlichen in das Erwerbsleben;
- Ziel Nr. 5: Im Hinblick auf die Form der gemeinsamen Agrarpolitik
  - a) beschleunigte Anpassung der Agrarstrukturen
  - b) Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums“ (Verordnung der Kommission 2052/88: 11, zitiert nach Axt 2000, 65).

65f.).<sup>171</sup> Die vorletzte Revision der Strukturpolitik, den Finanzplanungs-Zeitraum von 1994 – 1999 umfassend, kann weitgehend als eine Fortschreibung mit Modifikationen bisheriger Programmplanung betrachtet werden, bei der jedoch die Finanzmittel erheblich erhöht werden. Hinsichtlich des Prinzips Partnerschaft sollen nun die Programmplanungsphasen „zwischen Kommission und Akteur auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene“ abgestimmt werden, und zwar die jeweiligen Kompetenzen respektierend. An diesen Abstimmungsprozessen sind auch „Wirtschafts- und Sozialpartner“ zu beteiligen.

Mit der von der Kommission am 15. Juli 1997 vorgelegten Agenda 2000, die die Neuordnung der Regional- und Strukturpolitik für den Planungszeitraum von 2000 bis 2006 einleitet, zielt diese Reform, anknüpfend an den bisherigen strukturpolitischen Zielen, darauf ab,

- die Konzentration der Finanzhilfen zu verstärken,
- durch klare Abgrenzung der Zuständigkeiten unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips Strukturpolitik „effizient“ und „transparent“ in den Phasen der Programmplanung und – implementation zu gestalten,
- „die Wirksamkeit der Strukturfondstätigkeit durch eine effiziente Begleitung zu gewährleisten“,
- „die Partnerschaft auszubauen“ und regionale und lokale Behörden ebenso in den Prozess der „Vorbereitung, Begleitung und Bewertung der Interessen“ zu beteiligen wie die „Wirtschafts- und Sozialpartner“ (Verordnung [EG] Nr. 1250/1999, 1ff. Ziffern 3.26.27.41; vgl. Axt 2000, 77ff.; Europäische Kommission 2003a, 1ff.; Eckstein 2001, 249ff.)<sup>172</sup>

Diese Neuordnung der Regional- und Strukturpolitik ist auch vor dem Hintergrund zunehmender Kritik an der Ausuferung der Förderpolitik mit der Folge des Gießkannenprinzips, am „Förderwirrwarr“ (H.i.O.) – 14 Gemeinschaftsinitiativen und effektiv 7 Programmziele – an der

<sup>171</sup> Die hier relevanten EG-Strukturfonds sind:

- Der Europäische Sozialfonds (ESF), der ab 1962 zunächst darauf abzielte, die Arbeitskräfte in einen sich öffnenden gemeinsamen Markt durch sozialversicherungsrechtliche Übereinkünfte dadurch abzusichern, dass Leistungsansprüche von einem zum anderen Mitgliedsstaat übertragen werden konnten. Dem einzelnen Mitgliedstaat wurden 50% der Kosten auf Antrag durch die Fondsmittel erstattet. Der Fonds wurde 1971 überarbeitet und die Fondsmittel wurden vorrangig zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in strukturschwachen Regionen eingesetzt. Der ESF wurde 1983 um das Prinzip der Additionalität ergänzt.
- Der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) besteht zunächst aus der Abteilung Garantie. Danach erfolgt die Marktstützung und Umstrukturierung der Landwirtschaft zur Produktivitätserhöhung. Nachdem 1964 die Abteilung Ausrichtung eingeführt wurde, werden durch Fördermittel Rationalisierung und strukturverbessernde Maßnahmen in der Landwirtschaft unterstützt.
- Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) ist ein strukturpolitisches Steuerungsinstrument der Kommission.
- 1993 wird der Kohäsionsfonds eingerichtet, aus dem in den Mitgliedstaaten (Spanien, Griechenland, Portugal, Irland), deren Bruttonlandprodukt (BIP) pro Kopf weniger als 90% des Durchschnitts der Europäischen Union beträgt, Verkehrs- und Umweltinfrastrukturen finanziert werden.

Diese Fonds haben sich zu Instrumenten europäischer Regional- und Strukturpolitik entwickelt und ihre jeweiligen Neuordnungen sind letztlich die Folge notwendiger Anpassungsprozesse (Axt 2000, 53ff.).

<sup>172</sup> Zur Agenda 2000 vgl. MA 9.10

nachgewiesenen „*Zielverfehlung*“ (H.i.O.) strukturpolitischer Interventionen, an der Zentralisierung strukturpolitischer Prozesse trotz Betonung der Partnerschaft und an der mangelnden Kompetenzabgrenzung zu sehen (Axt 2000, 74ff.). Sie umfasst die Zielbestimmung, die integrierte Fondsfinanzierung, die Finanzzuweisungen zu den Strukturfonds, die Abgrenzung der Gemeinschaftsinitiativen und die „*Programmplanung*“, nach der die strukturpolitischen Interventionsmaßnahmen zu implementieren sind. Dieser Implementationsvorgang über die Programmplanung einschließlich der Genehmigung der Fördermaßnahmen und ihrer Finanzierung erfolgt in vier Phasen. In einer ersten Phase legen die Mitgliedstaaten einen „*Entwicklungsplan*“ über die Region vor, die nach einem der jeweiligen Ziele gefördert werden soll. In diesem Entwicklungsplan sind die spezifischen Problemlagen, die Entwicklungsdefizite, die Interventionsstrategien und der Finanzmittelbedarf darzulegen. Sie haben spätestens nach vier Monaten der Bekanntgabe der Fördergebiete durch die Kommission den Entwicklungsplan vorzulegen, der „von den Mitgliedstaaten auf nationaler, regionaler und anderer Ebene erstellt“ wird. In der sich anschließenden Phase überprüft die Kommission unter Beteiligung der Fondsausschüsse (Verordnung [EG] Nr. 1260/1999, Art. 47-51) den nationalen Entwicklungsplan und erstellt im Einvernehmen mit dem betroffenen Mitgliedstaat ein gemeinschaftliches Förderkonzept (GFK). Dieses gemeinschaftliche Förderkonzept beinhaltet die Schwerpunkte der Förderung im Rahmen spezifischer Zielangaben, eine Strategie abgestimmter Interventionsformen und einen „*indikativen Finanzierungsplan*“. Die Beurteilung erstreckt sich auch auf die Kompatibilität mit den anderen Gemeinschaftspolitiken. In der dritten Phase fasst die Kommission nach Beteiligung der Fondsausschüsse in Abstimmung mit den Mitgliedsstaaten den Genehmigungsbeschluss zum GFK. Auf der Grundlage des GFK erarbeiten in einer vierten Phase die Mitgliedstaaten unter Einbeziehung regionaler Ebenen ein operationelles Programm für die nach dem jeweiligen Ziel vorgesehene Förderung. Dieses Programm, Grundlage konkreter Regional- und Strukturpolitik, umfasst über die Darlegungen zur Umsetzung der Förderziele, zur indikativen Finanzplanung und ihrer verwaltungsmäßigen Abwicklung hinausgehende Regelungen zur ex ante-Bewertung, zur begleitenden Kontrolle (Begleitausschüsse) bis hin zur Publizitätspflicht (Verordnung [EG] 1260/1999, Art. 13-27 Abl. EGL 161, S. 1ff.; vgl. Axt 2000, 130ff.; vgl. Chardon 2003, 312f.).

Der Entwicklungsprozess europäischer Regional- und Strukturpolitik spiegelt die Entstehung eines neuen Politikfeldes (re-)distributiver Regelung<sup>173</sup> wider, das in die europäisierte Mehrebenenpolitik inkremental hineinwächst, Kontinuitäten aufweist und sich in seinem ständigen Anpassungsprozess im Spannungsfeld von Interessenverflechtungen und systemisch bedingten Entwicklungszwängen

---

<sup>173</sup> Nach Heinz-Jürgen Axt (2000, 174, FN 10) „[sind] ‚distributive‘ (Verteilungs-) Politiken ... solche, die in der Wahrnehmung der Empfänger Nutzen zuteilen, ohne andere zu belasten. ‚Redistributive‘ (Umverteilungs-) Politiken entsprechen der zuletzt genannten Bedingung nicht. Bei ihnen werden ‚Gewinner‘ und ‚Verlierer‘ wahrgenommen“.

im intergouvernementalen Verhandlungskontext bewegt. Gerade die sich in dem Entwicklungsverlauf dieses Politikfeldes ständig erweiternde Verfahrensmacht der Kommission,<sup>174</sup> gestützt durch die ihr institutionell zugestandene Regelung des Initiativrechts, schlägt sich auch in den Ergebnissen zur Agenda 2000 (Förder- und Planungszeitraum 2000 – 2006) nieder. So kann die Einführung leistungsbezogener, kompetitiver Elemente in die Programmsteuerung<sup>175</sup> als ein Erfolg der Kommission ebenso gewertet werden wie die intensivere prozedurale Ausgestaltung des Berichts- und Kontrollwesens. Auf diese Weise wird die Rolle der Kommission als Steuerungsakteur in der Mehrebenenpolitik gestärkt, wie sie sich auch in der Funktion des Begleitausschusswesens in den Phasen der Programmimplementation widerspiegelt. Insgesamt dürfte die prozedurale Ausgestaltung der Strukturfonds einschließlich der regulierenden Instrumente und Standards zur Programmplanung, zur inhaltlichen Konzertierung, zur Programmimplementation und zur Kontrolle dazu beigetragen haben, Intransparenz und Komplexität europäischer Regional- und Strukturpolitik zu steigern. Auf diese Weise, so ist es plausibel nachzuvollziehen, wird strategisch das Ziel verfolgt, über Verfahrensmacht inhaltlich Strukturpolitik im Mehrebenenprozess nachhaltig zu beeinflussen und die subnationalen Ebenen in den Prozess europäischer Regional- und Strukturpolitik einzubinden (Eckstein 2001, 262ff.; Axt 2000, 199f.; Chardon 2003, 315). Analysiert man die wesentlichen Verordnungen zur Neuordnung der Strukturpolitik im Agenda-Prozess 2000, dann wird deutlich, wie umfanglich - bisweilen sehr detailliert beschrieben - Ansprüche an nationale und subnationale Verwaltungsebenen gestellt werden, in welcher Form, nach welchen Kriterien und Standards die unterschiedlichen Phasen und Bausteine der Programmstruktur auszustalten und mit der Kommission abzustimmen sind oder ihr zu berichten ist. Abgesehen vom Verwaltungsaufwand zielen solche Steuerungsmuster auf eine Strategie kohärenter Entwicklung über Verfahrensmacht, was sich letztlich auch in einzelnen Phasen von Programmplanung bis zur Festlegung der Implementation dokumentiert (Axt 2000, 130ff.; Verordnung [EG] 1260/1999, Art. 13-27).<sup>176</sup>

---

<sup>174</sup> Vgl. hierzu FN 25

<sup>175</sup> So ist nach Art. 44 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 (ABl. EG L 161 S. 1ff.) mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds eine „leistungsgebundene Reserve“ von 4% der fondsbezogenen Verpflichtungsermächtigungen vorgesehen, die auf der Grundlage einer Halbzeitbewertung im Vergleich zu den ursprünglichen Zielen, dem Prinzip der „best practice“ (Bauer/Knöll 2003, 34 FN 6) folgend, verteilt werden. Auf diese Weise werden die Steuerungsinstrumente um anreizorientierte und kompetitive Elemente erweitert.

<sup>176</sup> Zur Vereinfachung und Verfahrensbeschleunigung der Programmplanung ist seit 1994 die Möglichkeit für die Mitgliedstaaten gegeben, ein „Einheitliches Programm - Planungsdokument“ (EPPD) der Kommission für den Konzertierungsprozess vorzulegen, das „die Bestandteile“ eines gemeinschaftlichen Förderkonzeptes und eines operationellen Programms zusammenfasst“ (Verordnung [EG] 1260/1999, Art. 9 lit. g).

#### 4.4.3.2 Zur Einbindung Hessens in die europäische Regionalpolitik

Hessen ist mit seinen ländlichen strukturschwachen Räumen in die europäische Regionalpolitik nach Ziel 2 eingebunden.<sup>177</sup> Aufgrund der föderalen Strukturen, aber auch gestützt darauf, Regionalpolitik zu dezentralisieren, werden sowohl die Prozesse der Programmplanung als auch die der Implementation nach dem EPPD durch die Bundesländer gesteuert. Für die hessische Ebene bedeutet dies, dass die europäische Regionalpolitik nach Ziel 2 dem Hessischen Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung obliegt und somit die verwaltungsmäßigen Kompetenzen der Programmabwicklung - die Entscheidungsebene - bei diesem Ministerium angesiedelt ist. Bereits in der Phase der Erarbeitung des EPPD wurden ein „Ziel-2-Arbeitskreis“ eingerichtet, dem die „verantwortlichen Akteure aus den betroffenen Fördergebieten“ angehörten (Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung 2001,7)<sup>178</sup>. Das Prinzip der Partnerschaft, das sich bereits in diesem Arbeitskreis dokumentiert, wird auf der institutionellen Ebene des „Begleitausschusses für das Ziel-2-Programm Hessen 2000 - 2006“ fortgesetzt, dessen konstituierende Sitzung mit Beschlussfassung einer Geschäftsordnung am 27.Aug. 2001 stattfand.<sup>179</sup> Analysiert man die Geschäftsordnung und die Protokolle der Sitzungen,<sup>180</sup> so lassen sich folgende Koordinationsmuster herausfiltern:

---

<sup>177</sup> Nach der Entscheidung der Kommission vom 09. Februar 2000 zur Festlegung des Verzeichnisses der in Deutschland unter Ziel 2 des Strukturfonds fallenden Gebiete für den Zeitraum 2000 - 2006 (Abl. L 55/29 vom 14.03.2000, S. 48) wurden für Hessen folgende Gebiete festgelegt: Ausgewählte Gebiete der Städte Kassel, Gießen und Wetzlar wie in den Landkreisen Kassel, Werra-Meißner, Schwalm-Eder, Hersfeld-Rotenburg, Waldeck-Frankenberg. Mit der Entscheidung der Kommission vom 31. Mai 2001 (Abl. L 141 vom 30.05.2002, S. 19) wird das Einheitliche Programm-Planungsdokument für die unter Ziel 2 fallenden Regionen genehmigt. Auf die Förderung arbeitsmarktpolitischer Interventionen nach Ziel 2 - finanziert aus dem ESF - in hessischen Regionen, die aufgrund der Intensität der Problemlage - also ohne vorherige gebietliche Begrenzung - förderfähig sind, soll in diesem Zusammenhang nur ergänzend verwiesen werden.

<sup>178</sup> Diesem Arbeitskreis gehörten die Oberbürgermeister und Landräte, die Regierungspräsidenten, Kammern, Unternehmerverbände und Gewerkschaften, Wirtschaftsfördergesellschaften, Arbeitsverwaltung, die Hochschulen, die Landesarbeitsgemeinschaft der Frauenbüros, der Landesnaturschutzbeirat an. „Regionale Entwicklungsgruppen wurden an der Beratung der Regionalanalyse, der Strategien und Maßnahmen beteiligt“. Zu ergänzen wäre, dass zur Erarbeitung des EPPD „auch externer Sachverständ von Regionalforscherinnen und –forschern der *Forschungs- und Entwicklungsgesellschaft Hessen mbH (FEH)* früher *HLT Gesellschaft für Forschung Planung Entwicklung mbH* (H.i.O.) herangezogen [wurde]“ (ebenda, 7.10)

<sup>179</sup> Nach Art. 1 der Geschäftsordnung dieses Begleitausschusses vom 27. Aug. 2001 führt eine Vertreterin oder ein Vertreter des HMWVL den Vorsitz. Er wird außer den Mitgliedern des bisherigen Arbeitskreises aus jeweils einer Vertreterin oder einem Vertreter aus dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (als EFRE-Fondsverwalter des Bundes), dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (als ESF-Fondsverwalter des Bundes), dem Bundesministerium der Finanzen, der EU-Kommission (Generaldirektion Regionalpolitik) und zur Koordination auf Landesebene durch eine Vertreterin oder einen Vertreter aus dem Hessischen Sozialministerium (ESF-Fondsverwalter) und aus dem Hessischen Ministerium für Landwirtschaft und Forsten (EAGFL-Fondsverwalter) ergänzt. Die Bezeichnungen der Ministerien erfolgt nach der zum Zeitpunkt des Beschlusses gültigen Bezeichnung.

<sup>180</sup> Am 27.08.2001 wurde der Begleitausschuss konstituiert; bis zum 25.11.2003 haben insgesamt 6 Sitzungen stattgefunden.

- Es dominiert ein konsensualer Koordinationsmodus, der auch durch die in der Geschäftsordnung geforderte einvernehmliche Entscheidungsfindung begünstigt wird.<sup>181</sup>
- Die Beratungsgegenstände und Entscheidungsfindungsprozesse sind auch aufgrund der Komplexität der Programm- und Implementationsstruktur stark vorstrukturiert, so dass Entscheidungen mehr oder weniger formalen Charakter annehmen.
- Informationen zum Stand der prozeduralen Abwicklung des Förderprogramms (z.B. jährliche Durchführungsberichte, Halbzeitbewertung, Programmpublizität) und zur Abwicklung förderspezifischer Programmmaßnahmen nehmen einen breiten Raum ein. Sie tragen dazu bei, Unsicherheiten zu reduzieren. Die Strategie offener Information scheint die Koordinationsarbeit zu bestimmen.
- Grundsatzfragen zur Umsetzung des Programms lösen einerseits Abklärungsprozesse mit der Kommission aus, die aber andererseits über ihren Vertreter im Begleitausschuss ihre Ansprüche und Erwartungen für die Implementationsabläufe verdeutlicht, und zwar im Sinne „sanfter Steuerung“.

Insgesamt kann auf der einen Seite in der Arbeit des Begleitausschusses seine Legitimations- und akzeptanzstiftende Funktion europäisierter Regionalpolitik gesehen werden, auf der anderen Seite wird der Arbeitsprozess im Kontext der Programmplanung durch das zuständige Fachministerium informationsorientiert gelenkt. Mit der verantwortlichen Übertragung der Steuerung europäischer Regionalpolitik auf die Landesebene erfährt die Exekutive einen Kompetenzzuwachs, der aber im Interesse weiterer Dezentralisierung nicht weitreichend genug zu sein scheint, zumal prozedurale Restriktionen ihn hemmen (vgl. Kap. 4.3.3.1).<sup>182</sup>

Wenn ich davon ausgehe, dass die im Rahmen der Regionalpolitik zu treffenden strukturpolitischen Maßnahmen auch Aufgabenbestand lokaler Politik sind, so stellt sich die Frage nach ihrer Rolle im ländlichen kleinräumigen Bezugssystem und nach ihrem Stellenwert in der europäisierten Regionalpolitik. Nach den Arbeits- und Entwicklungsabläufen zum EPPD haben die Kommunen bei der Erarbeitung der Regionalen Entwicklungskonzepte (REK) in den Regionalforen der Fördergebiete<sup>183</sup> - Kreisebene - mit anderen öffentlichen Verwaltungen und gesellschaftlich relevanten Gruppen kooperiert, zumal das REK einen voraussetzenden Bestandteil zur Erarbeitung

---

<sup>181</sup> Wird ein Einvernehmen nicht hergestellt, entscheidet nach Artikel 4 der Geschäftsordnung das HMWVL als verantwortliche Verwaltungsbehörde für den Begleitausschuss.

<sup>182</sup> So hat der ehemalige Wirtschaftsminister Posch in einer Sitzung des Begleitausschusses gegenüber dem Vertreter der Kommission „den bürokratischen Ballast“ der Programmplanung und -durchführung kritisiert und die Konzentration der „Umsetzung strukturpolitischer Programminhalte in dezentraler Eigenverantwortung des Landes“ gefordert (Protokoll der 4. Sitzung des Ziel-2-Begleitausschusse Hessen vom 23.10.2002).

<sup>183</sup> Nach den Richtlinien des Landes Hessen zur Förderung der regionalen Entwicklung Ziffer 2.1 Abs. 2 (HMWVL 2002a) sind Regionalforen, sich aus unterschiedlichen Akteuren zusammensetzend, für die Entwicklungskonzepte zu institutionalisieren.

des EPPD bildet (Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung 2001, 69. 74. 77-83). In den weiteren Abläufen zum EPPD einschließlich der Arbeit des Begleitausschusses verläuft die Mitwirkung ausschließlich von der politisch-administrativen Ebene des Landkreises, also im subregionalen Bezug. Kommunen in den ländlichen Räumen als unterste Verwaltungseinheit werden in der europäisierten Regionalpolitik durch die Institution Landrat mediatisiert, mit der Folge seines politischen Kompetenzzuwachses im Feld der Strukturpolitik, und zwar als Moderator der Regionalpolitik. Die Kommunen in den ländlichen Räumen sind Akteure neben anderen Akteuren in den Regionalforen zur Regionalpolitik, ihre Mitwirkung reduziert sich auf die Erarbeitung von Entwicklungskonzepten und wird dadurch marginal. Vor diesem Hintergrund ist Lokalpolitik in ihrer Kleinräumigkeit mehr Endnutzer als gestaltender Faktor europäisierter Regionalpolitik.<sup>184</sup> Der Prozess, der mit der Förderperiode 1994 bis 1999 eingeleitet wurde, die subregionale Ebene in ihren Gestaltungsmöglichkeiten zu Lasten der lokalen Ebene zu stärken, wird mit der laufenden Förderperiode fortgesetzt (vgl. Führer 2002, 158). Es lassen sich somit Entwicklungstendenzen ausmachen, die auf eine schleichende Kompetenzverschiebung von der lokalen zur subregionalen Ebene (Landkreis) hinauslaufen.

#### **4.4.3.3 Die Gemeinschaftsinitiative Leaderplus: Ein Anreizprogramm für Regionalentwicklung**

Die Gemeinschaftsinitiative (GI) Leader+ einschließlich ihrer Programmvorläufer Leader I und Leader II<sup>185</sup> sind wie die anderen GI Bausteine in den Neuordnungs- und Anpassungsprozessen europäischer Regional- und Strukturpolitik.<sup>186</sup> Hatte sich die Zahl der Gemeinschaftsinitiativen mit ihren jeweiligen strukturpolitischen Zielen bis zum Auslaufen des Programm- und Planungszeitraumes 1994 bis 1999 auf vierzehn erhöht, so wurde im Agendaprozess 2000<sup>187</sup> ihre Zahl auf vier reduziert.<sup>188</sup> Leader+ fungiert ebenso wie die anderen Gemeinschaftsinitiativen als ein

---

<sup>184</sup> Vgl. Die Ziffern 4 und 5 der Richtlinien des Landes Hessens zur Förderung der regionalen Entwicklung.

<sup>185</sup> Leader = Liaisons Entre Actions de Développement de L'Economie Rural (Verbindungen zwischen Aktionen zur Entwicklung ländlicher Wirtschaft)

<sup>186</sup> Die Gemeinschaftsinitiativen (GI) wurden im Zuge der Reformen europäischer Strukturpolitik von 1988 als ein strukturpolitisches Steuerungsinstrument eingeführt, um über Förderprogramme Aktionen zu realisieren, „die „für die Gemeinschaft von besonderem Interesse“ sind“ und weitgehend von der Kommission zu verantworten sind (Axt 2000, 55 f.). Zur Finanzierung der Gemeinschaftsinitiativen wurden in der Programmphase 1994 bis 1999 9% aus den Gesamtmitteln der Strukturfonds bereitgestellt (ebenda, 71).

<sup>187</sup> Der Agendaprozess 2000 stellt sich als ein umfassendes Set strukturpolitischer Maßnahmen der Kommission dar, der sich aus drei Strängen aufbaut:

1. Erweiterung der Union
2. Gemeinsame Agrarpolitik
3. Gemeinschaftliche Strukturpolitik

Die bisherigen Erörterungen wie auch die weiteren bewegen sich ausschließlich im dritten Bereich der gemeinschaftlichen Strukturpolitik.

<sup>188</sup> Folgende Gemeinschaftsinitiativen werden im Programmplanungs-Zeitraum 2000 bis 2006 fortgeführt und verfolgen ihre spezifischen Ziele:

ergänzendes Programm zu den Mainstream-Programmen,<sup>189</sup> wobei Leader+ als ein Ergänzungsprogramm zu Ziel 2 gilt.

Der Kern der Leader-Programme lässt sich auf die Entwicklung ländlich peripherer Räume verdichten, und zwar das Ziel verfolgend, den durch sozioökonomischen Wandel verursachten Problemlagen wie Abwanderung, Verlust von Arbeitsplätzen und Überalterung zu begegnen, infrastrukturelle und ökonomisch bedingte regionale Ungleichgewichte abzubauen und regionale Wettbewerbsfähigkeit zu stärken. Jedoch bestimmten solche Ziele in ihrer Pfadabhängigkeit auch stets die ländliche Regionalentwicklung in Hessen. Orientierte sie sich auch im Zuge der europäischen Förderung der ländlichen Räume nach dem Ziel 5b in ihren „Grundzügen am ‚Top-down-Modell‘, und beabsichtigte sie vor allem eine umfassende Verbesserung der Infrastruktur (z.B. Erschließung von Gewerbegebieten, Aufbau wirtschaftsnaher Infrastruktureinrichtungen, Tourismus)“, so erfährt die hessische Regionalpolitik mit dem 1991 aufgelegten operationellen Programm zur GI Leader I eine grundlegende Veränderung. „Die ‚Bottom-up‘-Perspektive“ wurde eingenommen und Projekte kooperierender regionaler Akteure gefördert“ (Führer 1997, 24; vgl. ders. 2002, 55ff.; vgl. Ipsen 1999,7ff.). Regionale Entwicklungsgruppen<sup>190</sup> werden in die Regionalpolitik für den ländlichen Raum eingebunden und gestalten den Prozess der Programmentwicklung und -implementation mit. Dieser durch die EU stark beeinflusste Paradigmenwechsel zu dezentraler Steuerung in der Regionalpolitik (Ipsen u.a. 1999, 11) prägt sich weiter in einer eigenen „Leader-Philosophie“ (Augustin 1999, 16) aus. Bei geringer Mittelausstattungen der Leader-Programme<sup>191</sup> geht es nicht darum, durch hohe investive Leistungen strukturelle Ungleichgewichte abzubauen; Leader ist kein finanzielles Verteilungsinstrument regional- und strukturpolitischer Entwicklung. Vielmehr wollen die Leader-Programme Anreize schaffen, Impulse setzen und lokale/regionale Akteure mobilisieren, regionspezifische Potenziale innovativ zu entwickeln, Kommunikationsprozesse in der Region über die Region in Gang zu setzen, neue Wege in der Regionalentwicklung zu wagen und auf die

- „Grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit“, zur Unterstützung nachhaltiger kohärenter Entwicklung des Gemeinschaftsraumes: Interreg III
- Förderung „krisenbetroffener Städte und Stadtviertel“ zur Stärkung wirtschaftlicher und sozialer nachhaltiger Entwicklung: Urban II
- „Entwicklung des ländlichen Raumes“: *Leader+*
- „transnationale Zusammenarbeit zur Förderung neuer Methoden zur Bekämpfung von Diskriminierungen und Ungleichheiten“ auf dem Arbeitsmarkt: Equal.

Aus den Gesamtmitteln der Strukturfonds werden für Gemeinschaftsinitiativen für den Zeitraum 2000-2006 5,35% zu ihrer Finanzierung bereitgestellt (Verordnung [EG] Nr. 1260/1999 Art. 7 Abs. 6; Art 20, Abs. 1).

<sup>189</sup> Unter Mainstream-Programmen werden jene nach Ziel 1, Ziel 2 und Ziel 3 verstanden.

<sup>190</sup> Die Kommission spricht von lokalen Aktionsgruppen (LAG); sie sind letztlich identisch mit den Regionalen Entwicklungsgruppen (REG) (Führer 1997, 27). Der Begriff Regionale Entwicklungsgruppe wird aus pragmatischen Gründen zur Abgrenzung lokaler Bezüge weiter verwandt.

<sup>191</sup> Nach dem genehmigten „Programm zur Umsetzung der Gemeinschaftsinitiative Leader+ in Hessen“ beträgt die Förderung der EU für die Laufzeit des Programms Leader+ (2000-2006) 8,19 Mio. Euro. Rechnet man die nationalen Komplementärmittel des Bundes und des Landes von 8.19 Mio. Euro hinzu, so umfasst das Programm für Hessen ein Gesamtvolumen öffentlicher Finanzmittel von 16,38 Mio. Euro, die auf die acht anerkannten REG verteilt werden (HMWVL 2002, 37).

jeweiligen Gebiete zugeschnittene Strategien umzusetzen. „Durch die Mitarbeit und Mitentscheidung soll der Prozess der eigenständigen Regionalentwicklung auf eine breite und dauerhaft tragfähige Basis gestellt werden. Die für ländliche Regionen typischen ungenutzten Reserven und Potenziale sollen mit modernen Strategien für neue Einkommensquellen und Arbeitsplätze genutzt werden“ (Schramek u.a. 2002, 3). Regionalentwicklung aus dieser Sicht begreift die Vielfalt ländlicher Räume als einen spezifischen Wert, der sich nicht nur in der Aufwertung besonderer regionaler Ressourcen und Entwicklungsstrategien widerspiegelt, vielmehr will sie „regionale Identität und unternehmende Milieus“ hervorbringen. Damit bewegt sich die Programmzielsetzung von Leader in ihrem Grundanliegen „auf einer psycho-sozialen Ebene“, Menschen in ihren Einstellungen zu beeinflussen; sie für Aktionen in der Region und für die Region zu motivieren, indem sie an regionalen Entwicklungsprozessen teilhaben (Ipsen u.a. 1999, 12f.; vgl. hierzu Hessische Landesregierung 1994a, 14; vgl. Führer 1997, 24f.; vgl. Augustin 1999, 16f.; vgl. HMWVL 2002, 14). In seinem theoretischen Kern wird also das Leader-Programm durch einen territorialen überschaubaren Entwicklungsansatz, die Partizipation regionaler Akteure am Entwicklungsprozess, den Anspruch auf innovative Lösungsstrategien, die Vernetzung und Abstimmung regionalspezifischer Maßnahmen bestimmt, so dass „,Kooperation‘ im Allgemeinen und das Herausbilden von ‚Kooperationskulturen‘ eine große Rolle bei Leader spielt“ (Hildwein-Scheele (2000, 36 f.).

In dieser „Leader-Philosophie“ wird die dritte Programm-Planungsphase Leader+ fortgeschrieben, wobei insbesondere als institutionalisierte Form des „bottom-up“-Ansatzes an den REG festgehalten wird. Nach den Vorgaben der EU bedeutet dies, dass die REG „eine ausgewogene und repräsentative Gruppierung von Partnern aus unterschiedlichen sozioökonomischen Bereichen des jeweiligen Gebietes darstellen“ und auf der Entscheidungsebene die gesellschaftsrelevanten Verbände der Region zu mindestens 50% vertreten sein müssen (Kommission 2000, Ziffer 12). Nach dem Partnerschaftsprinzip gilt es, eine ausgewogene Kooperationsstruktur zwischen staatlichen Institutionen (Kommunen, Landkreisen wie staatlichen Behörden) auf der einen und Wirtschafts- und Sozialpartnern und regionalen gesellschaftlichen Gruppen auf der anderen Seite in den REG zu sichern.

Abgesehen von den Kontinuitäten in der GI Leader+ sind folgende wesentliche Änderungen gegenüber Leader II hervorzuheben:

- Leader+ wird ausschließlich aus dem Strukturfonds EAGFL finanziert
- Leader+ öffnet die Förderung für alle ländlichen Gebiete,<sup>192</sup> jedoch sollten die Fördergebiete 10000 Einwohner nicht unter- und 100000 Einwohner (rd. 120 Einwohner/qkm) nicht

---

<sup>192</sup> Bisher war die Förderung von Gebieten nach Leader II nur innerhalb von Regionen des Ziels 5b möglich.

überschreiten. Damit wird eine Förderkulisse angestrebt, die dünnbesiedelt ist und „geographisch, wirtschaftlich und sozial gesehen eine homogene Gesamtheit“ darstellt

- Um die „Gemeinschaftsmittel“ auf die vielversprechendsten Vorschläge „ für eine Regionalentwicklung nach den Zielvorgaben von Leader+ zu begrenzen, haben sich die REG „einem offenen und rigorosen Auswahlverfahren“ zu stellen. Damit sind nach den Prinzipien eines Wettbewerbs durch die zuständigen nationalen Behörden auf der Grundlage des Programms Auswahlverfahren und -kriterien festzulegen
- Eine Förderung von Entwicklungsstrategien mit „Pilotcharakter“ (ersetzt den Begriff Innovation) wird bevorzugt, die „Experimentierfähigkeit“ soll vertieft werden (Kommission 2000, Ziffer 9, 10, 14.1, 14.2 lit.c).

Blickt man auf diese Änderungen, so deutet sich die Tiefe der Regulierungen des Programms an, wobei die der Marktlogik folgende Forderung nach einem Wettbewerb zur Teilnahme an der Leader+-Förderung selbst einen hohen Regelungsbedarf auslöst (vgl. Kommission 2000, Ziffern 24-27). Bezieht man die drei Zieldimensionen von Leader<sup>193</sup> - Titel 1 bis Titel 3 – in die Frage nach der Regelungsstruktur dieses Programms (vgl. Kapitel 4.2.4) ein, so korrespondiert mit jedem Titel ein Set in deskriptiver Form gefasster Anforderungen, nach denen letztlich auch das Regionale Entwicklungskonzept zur GI zu strukturieren ist. Unter dem Titel 1 – „„gebietsbezogene, integrierte Entwicklungsstrategien mit Pilotcharakter““ – werden die Strategiegrundsätze für die Regionalen Entwicklungskonzepte expliziert. Nach Ulf Hahne (1999, 10) „[muss] die Entwicklungsstrategie

- integriert (querschnittsorientiert: horizontale, vertikale und intersektorale Koordination)
- konzertierte (Einbeziehung aller Akteure)
- nachhaltig (Bewahrung der Möglichkeiten künftiger Generationen)
- verbindend (freiwillige Bindung der Akteure, konsens- und dialogorientiert)
- handlungsorientiert sein“.

Wegen ihrer gemeinschaftlichen Bedeutung haben sich die gebietsbezogenen Entwicklungsstrategien im REK – in den spezifischen konzeptionell entwickelten

---

<sup>193</sup> Nach den Leitlinien zu dieser Gemeinschaftsinitiative (Kommission 2000, Ziffer 13) umfassen diese Zieldimensionen drei Titel:

- „Titel 1: Förderung gebietsbezogener, integrierter Entwicklungsstrategien mit Pilotcharakter auf der Grundlage des ‚bottom-up‘-Konzepts und der horizontalen Partnerschaft
- Titel 2: Förderung der gebietsübergreifenden und transnationalen Zusammenarbeit
- Titel 3: Vernetzung sämtlicher ländlicher Gebiete der Gemeinschaft, unabhängig davon, ob sie im Rahmen von Leader+ gefördert werden, sowie aller im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raumes tätigen Akteure“.

Nach dem „Programm zur Umsetzung der Gemeinschaftsinitiativen Leader+ in Hessen“ (HMWVL 2002, 39f.) wird auch durch finanzielle Ausstattung der Schwerpunkte eindeutig auf Titel 1 in der Implementation dieses Förderprogramms gelegt.

Handlungsfeldern und Maßnahmen konkretisierend – auf vier übergeordnete Themenbereiche zu beziehen:

- „Einsatz neuen Know-hows und neuer Technologien zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Erzeugnisse und Dienstleistungen der Gebiete
- Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum
- Aufwertung der lokalen Erzeugnisse, indem besonders Kleinbetrieben durch kollektive Maßnahmen der Marktzugang erleichtert wird
- Valorisierung des natürlichen und kulturellen Potentials einschließlich der Steigerung des Wertes von Flächen in gemeinschaftlichem Interesse, die unter Natura 2000 ausgewählt wurden“ (Kommission 2000, Ziffer 14.2 lit.a).

Diese überbordenden Themenbereiche im Kontext ihrer Entwicklungsstrategien versucht das Land Hessen im EPPD (HMWVL 2002, 28 ff.) auf eine etwas konkretere Ebene herunterzubrechen,<sup>194</sup> und zwar mit der Maßgabe an die REG, dass sie sich „in ihrer Strategie auf ein *Schwerpunktthema* (H.i.O.) konzentrieren [sollten], das auf den spezifischen Besonderheiten des Gebietes aufbaut ...“ und „einen klaren Bezug zu einem der übergeordneten Themen aufweisen“ muss.

Die in verdichteter Form dargelegte komplexe Regelungsstruktur<sup>195</sup> stellt für die jeweilige REG eine Herausforderung dar, den formalen und inhaltlichen Ansprüchen an ein REK gerecht zu werden, um in einem kompetitiv organisierten Auswahlverfahren bestehen zu können. Daher ist es nur allzu verständlich, dass entsprechende Workshops zur Frage der Erarbeitung Regionaler Entwicklungskonzepte auf nationaler Ebene von der Deutschen Vernetzungsstelle (DVS)<sup>196</sup> und auf regionaler vom jeweiligen Regionalmanagement<sup>197</sup> durchgeführt wurden, um die REG für das

---

<sup>194</sup> Nach dem EPPD zu Leader+ (ebenda, 28ff.) werden folgende vier Themenbereiche für das Land Hessen festgelegt:

1. „Neue Technologien und Einsatz von Know-how“
2. „Verbesserung der Lebensqualität“
3. „Aufwertung lokaler Erzeugnisse“
4. „Schutz, Erhaltung und Verbesserung natürlicher und kultureller Potentiale“

Diese Themenbereiche sind Handlungsfelder und konkretisieren sich weiter durch:

- „Investive Maßnahmen“
- Nicht - investive Maßnahmen
- Verwaltung der regionalen Aktionsgruppen (Regionalmanagement WK)“.

<sup>195</sup> Es ist schon bemerkenswert, dass die Kommission im Anhang über die Leitlinien für die GI Leader+ eine 13 Punkte umfassende Gliederung zur Erstellung eines EPPD bzw. REK verbindlich festlegt und somit formal die Vorgehensweise zum Programmantrag definiert.

<sup>196</sup> Die Deutsche Vernetzungstelle Leader II bzw. Leader+ in der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung koordiniert auf nationaler Ebene die Leader-Prozesse, setzt Impulse für die Implementation und versucht über das von ihr herausgegebene Magazin „Leader-Forum“, eine interessierte Öffentlichkeit zu erreichen. Mit der Durchführung von Workshops begleitet sie auf nationaler Ebene das Leader+ -Programm auf dem Weg zur „best practice“.

<sup>197</sup> Der Begriff Regionalmanagement umfasst die mit der Programmumsetzung einhergehende verwaltungsmäßige Abwicklung ebenso wie die Steuerung der Implementationsprozesse in ihrer Orientierung am REK (HMWVL 2002, 31). Das Regionalmanagement ist in den einzelnen Leader+ -

Auswahlverfahren nach dem Leader-Prozess „fit“ zu machen. Jene im Vorfeld des eigentlichen Auswahlverfahrens durchgeführten Informationsveranstaltungen und Diskussionsforen sollten regionale Akteure befähigen, auf ihre regionalspezifischen Belange zugeschnittene REK zu erarbeiten.

Ein REK lässt sich nach Ulf Hahne (1999,9) als die Zusammenführung zielgerichteter Planungen, Projekte und Maßnahmen in einem breit getragenen, abgestimmten Konzept zur bewussten Beeinflussung bzw. Initiierung des Prozesses der Regionalentwicklung definieren. Wird mit dieser Definition der „Prozessnutzen“ eines REK hervorgehoben, so hat es auch pragmatische Funktionen zu erfüllen, die einerseits in der Grundlage für die Aufnahmeentscheidung in das Leader+-Programm und andererseits in der Orientierungshilfe für die im Implementationsprozess zu treffenden Entscheidungen liegen (HMWVL 2002, 79). Um das Auswahlverfahren objektiv zu gestalten, wurde ein vorgegebenes Gliederungsschema<sup>198</sup> um einen sehr ausdifferenzierten Kriterienkatalog ergänzt, der die Entscheidungsgrundlage eines unabhängigen, interdisziplinären „Experten-Teams“ bildet (HMWVL 2002, 41ff.). Der Implementationsprozess dieses Programms wird durch den „Leader+ -Begleitausschuss Hessen“ begleitet, dessen Funktion bereits im Leader II – Prozess nach der Hessischen Landesregierung (1994b, 183) darin besteht, eine effiziente Programm-Begleitung zu gewährleisten. „Damit soll auch sichergestellt werden, dass bei der Umsetzung der Maßnahmen im Rahmen der Reform der Strukturfonds auf der örtlichen Verwaltungsebene der Stand der Durchführung der Maßnahmen sowie der verwaltungsmäßige Ablauf überwacht und etwaige in diesem Zusammenhang auftretende Probleme gemeinschaftlich gelöst werden“.<sup>199</sup> Neben dem Leader+-Begleitausschuss ist eine informelle „Koordinierungsgruppe“ zur Regionalentwicklung in Hessen eingerichtet worden,<sup>200</sup> die von dem für die Regionalentwicklung zuständigen Referatsleiter des HMUVL geleitet wird. Haben die

Regionen professionell organisiert, es wird von hauptamtlichen Mitarbeitern auch in enger Kooperation mit ehrenamtlichen Entscheidungsträgern wahrgenommen.

<sup>198</sup> Nach dem EPPD zur GI Leader+ (HMWVL 2002, 45) umfasst das Schema folgende Gliederungspunkte:

1. „Abgrenzung, Lage und Identität des Gebietes
2. Zusammenhang, Organisationsstruktur, Arbeitsweise und Eignung der LAG
3. Methodik der Erarbeitung des REK
4. Ist - Analyse
5. Stärken - Schwächen - Analyse
6. Entwicklungsziele, -leitbilder und -strategien
7. Aktionsprogrammen
8. Monitoring, Evaluation
9. Finanzierungskonzept“.

<sup>199</sup> War der Begleitausschuss in dem „Plan und operationellen Programm zur Förderung der Entwicklung der ländlichen Gebiete nach Ziel 5b der Europäischen Strukturfonds in Hessen für die Jahre 1994- 1999“ auch für GI Leader II zuständig, so ist für die neue Programmphase Leader+ ein eigenständiger Begleitausschuss etabliert worden, dem die zuständigen VertreterInnen der Bundes- und Landesministerien, der Kommission, der Investitionsbank Hessen (IBH) angehören.

Initiatoren<sup>201</sup> die Einrichtung einer solchen Arbeitsgruppe in der Notwendigkeit der Verbesserung der Kommunikation zwischen den Akteuren der beteiligten Handlungsebenen gesehen, so haben sie auch gleichzeitig den Arbeitsprozess näher bestimmt, nämlich „,dem Informationsfluss zwischen Strategie/Planung/Umsetzung und Projektarbeit im Sinne einer permanenten Rückkopplungsschleife zu intensivieren“.<sup>202</sup> Dieser Definition des Selbstverständnisses des Kooperationsprozesses ist letztlich das Fachministerium gefolgt und hat eine Koordinierungsgruppe in relativ kurzer Zeit etabliert und ihren Arbeitsauftrag dahingehend erweitert, dass von ihr Impulse zur Regionalentwicklung ausgehen sollten.<sup>203</sup> Die Arbeitsprozesse dieser Koordinierungsgruppe<sup>204</sup> lassen sich durch sechs Merkmale kennzeichnen:

1. Die Tatsache, dass eine von regionalen Akteuren initiierte Strategie zur Koordination von regionalpolitischen Implementationsprozessen in das politisch - administrative Regierungshandeln aufgenommen und in einem konsultativen Beratungskontext gestellt wird, belegt das Bemühen auf ministerieller Ebene - auch im Umsetzungszusammenhang der Leader II- und Leader+-Programme - kooperatives Verwaltungshandeln in seinen vertikalen Bezügen zu praktizieren.
2. Die Beratungsgegenstände in der Koordinierungsgruppe sind von ministerieller Seite stark vorstrukturiert, so dass der Arbeitsprozess über eine „top-down“-Steuerung erfolgt.
3. Dieser Vorgang wird auch wesentlich durch die Informationsasymmetrie zwischen ministeriellen und regionalen Akteuren begünstigt.
4. Jedoch ist nicht zu verkennen, dass die regionalen Akteure ihre aus der Praxis sich stellende Problemsicht in den Beratungsprozess offen einbringen.
5. Ebenso scheint sich eine klare Tendenz im Informationsfluss seitens der ministeriellen Ebene dahin zu verdichten, umfangreiche, auch ins Detail gehende Sachverhalte und Problemlagen über den Koordinierungsprozess zwischen Landes- und EU -Ebene zu vermitteln. Dieser offene Informationsfluss dürfte auch den Zweck erfüllen, für die Implementation und ihre Anpassung an faktische Entwicklungen für die dezentralen Akteure rechtzeitige Weichenstellungen zu bewirken und Akzeptanz zu finden.
6. Die Arbeitsprozesse in der Koordinierungsgruppe verlaufen konsensual, sie lassen sich als „weiche“ Steuerung umschreiben. Es wird aber auch deutlich, dass zur Entscheidung anstehende Fragen der ministeriellen Ebene zur Abstimmung und Letztentscheidung vorbehalten sind.

---

<sup>200</sup>Diese Koordinierungsgruppe nahm ihre Arbeit am 24. Februar 1997 auf und setzt sich zusammen aus den VertreterInnen des zuständigen Ministeriums, zwei VertreterInnen des HLRL, einem/r VertreterIn eines ARLL und 3 VertreterInnen der Vorstandebenen (darunter ein Bürgermeister).

<sup>201</sup> Die Initiative ist von einem Workshop zur Regionalentwicklung (05.-06.11.1996) ausgegangen.

<sup>202</sup> Vergleiche Ergebnisvermerk über die 1. Sitzung der Steuerungsgruppe zur Regionenentwicklung in Hessen vom 24.02.1997.

<sup>203</sup> Die hierzu getroffenen Aussagen stellen Ergebnisse einer eingehenden Analyse der Protokolle der Sitzungen der Koordinierungsgruppe dar.

Insgesamt erfahren die GI Leader II und Leader+ als Anreizprogramme eine zunehmende sich verdichtende Regelungsstruktur, die es der europäischen Ebene ermöglicht, ihre Einflussnahme auf regionale Programmgestaltung und -implementation zu sichern.

Die Implementation der GI Leader entwickelt vor dem Hintergrund zunehmender prozeduraler Komplexität eine Dynamik, die eine horizontale Koordination zwischen den LAG/REG verursacht, um informell die sich in der Programmimplementation ergebenden Probleme abzustimmen, sich über Projekte und Maßnahmen im Rahmen der GI zu informieren und Wege verbesserter Implementationspraxis abzuklären. Vor diesem Hintergrund hat sich eine „Landesarbeitsgemeinschaft der RegionalmanagerInnen der hessischen Entwicklungsgruppen“ gebildet, die neben dem Begleitausschuss und der Koordinierungsgruppe als ein informelles Koordinationsarrangement der RegionalmanagerInnen den Umsetzungsprozess begleitet. Ihr Arbeitsprozess wird nicht nur durch gegenseitige Informationen über Projekte, Fragen ihrer Vernetzung und die Suche nach der „best practice“ bestimmt, sondern er geht darüber hinaus und lässt sich um vier Aspekte ergänzen:

1. Aus ihrem Selbstverständnis sehen die RegionalmanagerInnen in der koordinierten Öffentlichkeitsarbeit zur Regionalentwicklung ein wichtiges Anliegen, zumal sie in diesem Bereich Defizite der staatlichen Ebene ausmachen. Öffentlichkeitsarbeit zielt darauf ab, nicht nur Programmziele nach außen zu vermitteln, sondern auch die Relevanz von Regionalentwicklung hervorzuheben und über die vielfältigen inhaltlichen und regionsspezifischen Facetten qualitativer Projektarbeit ein öffentliches Bewusstsein für Regionalentwicklung zu wecken.
2. Umbruchphasen der GI (Leader II zu Leader+) lösen in dieser informellen Arbeitsgemeinschaft intensive Koordinierungsprozesse aus, um eigene Vorstellungen zu Programminhalten einzubringen, Verfahrensunsicherheiten zu minimieren oder Verfahrensmodalitäten in der Programmumsetzung abzustimmen.
3. Kritisch begleitet werden von diesem Arbeitskreis Kompetenzverschiebungen mit Tendenzen der Zentralisierung ebenso wie die Umsetzung der Programmplanung Leader in die spezifischen „Richtlinien des Landes Hessen zur Förderung der regionalen Entwicklung“ (HMWVL 2002).
4. Um ihren Positionen in Fragen der Regionalentwicklung Chancen größerer Durchsetzung zu eröffnen, sucht diese Arbeitsgemeinschaft die Kommunikation und den Informationsaustausch sowohl mit der Ministerialbürokratie als auch mit den zuständigen Fachbehörden, ohne dabei auf Möglichkeiten informeller politischer Kontakte zu verzichten.

Mit diesen wenigen Ausführungen möchte ich darauf abheben, dass in diesem Leader-Prozess ländlicher Regionalentwicklung die RegionalmanagerInnen aus plausibel nachvollziehbarem Eigeninteresse Koordinationsaktivitäten entfalten, um Probleme transparent zu machen, gemeinsame Strategien zur Problemlösung zu entwickeln, politischen Einfluss auszuüben und

eigene Kompetenzen in den regionalpolitischen Implementationsprozessen zu sichern. Insgesamt wird der Erfahrungsaustausch der Geschäftsführer der REG als „erfolgreich“ eingeschätzt (Schramek u.a. 2002, 43).

In den am Leader-Prozess beteiligten Regionen haben sich REG gebildet, die - bis auf zwei - nach dem Vereinsrecht organisiert sind.<sup>204</sup> In den REG sind sowohl Kommunen als auch die für die jeweilige Region relevanten gesellschaftlichen Gruppen vertreten. Die praktische Arbeit der REG erfolgt vorrangig „in der Form der Gremienarbeit, das heißt durch die Teilnahme an Vorstands-, Aufsichtsrats- und Arbeitskreis- bzw. Forum-Sitzungen sowie Teilnahme an Mitgliederversammlungen“. An der Arbeit in den Gremien sind weniger die „Normalbürger“ beteiligt; sie wird vielmehr durch Personen geprägt, die in irgendeiner Form durch ihren Beruf eine gewisse Affinität zu den in den Gremien zu bearbeitenden Aufgaben aufweisen (Schramek u.a. 2002, 99f.). Bezeichnend ist aber die Tatsache, dass Landräte und Bürgermeister in den Vorständen mitarbeiten, von denen im Blick auf die Entscheidungen über Projektgenehmigungen eine wichtige Steuerungsfunktion ausgeht, zumal auch Initiativen des Regionalmanagements zur Entscheidungskompetenz gehören (vgl. Schramek u.a. 2002, 102). Insgesamt ist die Arbeit der REG organisatorisch relativ stark ausdifferenziert; im Blick auf projektbezogene Arbeitskreise fallen dem Regionalmanagement Koordinationsfunktionen zu, d.h. Vorhaben und Initiativen sind mit dem Vorstand abzustimmen.

Das Regionalmanagement der REG, das aus seinem Selbstverständnis heraus den Leader-Prozess professionell begleiten soll, hat gerade bei der ehrenamtlichen Konstruktion der Vorstandssarbeit eine nicht zu unterschätzende Lenzungsfunktion zu erfüllen. Gelingt eine gute Zusammenarbeit mit der zuständigen unteren Fachbehörde,<sup>205</sup> so ist auch nicht auszuschließen, dass Entscheidungsfindungsprozesse im Vorstand vorstrukturiert verlaufen können, zumal sich die RegionalmanagerInnen und untere Fachbehörde in der verantwortlichen Mitwirkung der Programmentwicklung und –implementation als „Impulsgeber, Ideenlieferant und Antriebskraft für die Entwicklung der jeweiligen Region“ sehen (Schramek u.a. 2002, 42f.). Gewinnt für dieses Rollenverständnis die professionelle Geschäftsführung in der vielschichtigen Gremienarbeit an Bedeutung, so erfährt die informelle Koordinierung zwischen den Beteiligten durch das Regionalmanagement einen höheren Stellenwert, was auch dazu beiträgt, zwischen den

---

<sup>204</sup> Beteiligt sich an der GI Leader II sechs regionale Entwicklungsgruppen: Entwicklungsgruppe Region Burgwald e.V., Entwicklungsgruppe Kellerwald - Edersee e. V., Natur- und Lebensraum Rhön e.V., Verein für Regionalentwicklung Werra-Meißner e.V., Vogelsberg - Consult GmbH, Zweckverband Knüllgebiet, so wurde für den Zeitraum 2000 bis 2006 - Programmplanung nach Leader plus - der Kreis der Förderregionen um zwei erweitert: Verein Lahn - Dill - Bergland e.V. und Interessengemeinschaft Odenwald e.V. (HMWVL Pressemeldung vom 28.02.2002; vgl. Schramek u.a. 2002, 100ff.).

<sup>205</sup> Die Zusammenarbeit der REG mit dem ARLL (neu: ALR) hat sich nach anfänglichen Schwierigkeiten in der Umsetzung von Leader II positiv entwickelt (Schramek u.a. 2002, 44).

Fachbehörden und den in den REG vertretenen Gruppen konstruktiv zusammenzuarbeiten (vgl. Schramek u.a. 2002, 43). Die Zusammenarbeit der REG mit der zuständigen unteren Fachbehörde besteht zu einem wesentlichen Teil auch darin, die Projektanträge auf ihre Übereinstimmung mit dem REK und den Förderrichtlinien zu überprüfen und Prioritäten in der Förderung von Projekten zu setzen. War die Letzt-Entscheidungskompetenz einschließlich der Mittelverwaltung bei der unteren Fachbehörde<sup>206</sup> angesiedelt, so sind diese Zuständigkeiten der IBH übertragen worden. Damit ist die Mittelverwaltung für den Förderzeitraum von Leader+ zentralisiert worden, so dass die Förderanträge nach erfolgter Überprüfung weiterzuleiten sind (vgl. HMWVL 2002, 86).

In den ausdifferenzierten REG ist vielfältige Koordinationsarbeit sowohl in horizontalen als auch vertikalen Beziehungszusammenhängen zu leisten. Auf subregionaler Ebene sind schon Unübersichtlichkeiten in den Entscheidungsfindungsprozessen auszumachen, zumal die Kooperationen zwischen unterer Fachbehörde und REG bzw. Regionalmanagement bei gleichermaßen zugestandenen Beratungskompetenzen gegenüber Projektträgern mit in die Betrachtung gezogen werden sollten. Die operative Ebene der Leader-Programmimplementation hat ihre eigene Komplexität entwickelt.

#### **4.4.3.4 Steuerungstheoretische Aspekte zur Gemeinschaftsinitiative Leader unter lokalpolitischer Perspektive**

Die Regional- und Strukturpolitik der EU kann für sich in Anspruch nehmen, einen Paradigmenwechsel in der regionalen Entwicklungsstrategie ausgelöst zu haben. Er wird in der Gemeinschaftsinitiative Leader deutlich, nach der es darauf ankommt, Regionalpolitik integriert, andere Politikfelder einbeziehend und sich dem Prinzip der Nachhaltigkeit verpflichtend zu gestalten, endogene Potenziale der Region zu entfalten und nach dem Partnerschaftsprinzip regionale Akteure in den Politikprozess einzubinden (vgl. Heinelt/Malek 2003, 72). In diesem Paradigmenwechsel selbst spiegelt sich die weitreichende transformationelle Wirkung europäischer distributiver Politik wider, indem im Mehrebenenprozess einerseits neue Politikansätze in ihrer inhaltlichen Dimension generiert werden und sich andererseits neue Steuerungsmodi herausgebildet haben. Der Paradigmenwechsel in diesem Politikfeld, verfolgt man ihn in seiner Pfadabhängigkeit, resultiert aus politischen Steuerungsprozessen, die ihre „Interaktionsdynamiken“ (Braun 2000), eingebettet in spezifische Programmbezüge, entfalten. Sind interaktives Handeln von Akteuren und institutionelle Programmregelungen aufeinander bezogen, so erklärt sich Steuerung als sozialer Prozess in einem Politikfeld, durch den Transformationen politikfeldspezifischer

---

<sup>206</sup> Es wird der Begriff der unteren Fachbehörde bewusst gewählt, zumal die Behördenbezeichnung sich im Zuge der Neuordnung der Verwaltungsstrukturen häufig änderte: Amt für Regionalentwicklung, Landschaftspflege und Landwirtschaft (ARLL); der Landrat - Regionalentwicklung - Kataster - Abteilung Dorf- und Regionalentwicklung - ; ab 01.01.2004 Der Landrat - Amt für ländlichen Raum (ALR).

Programme eingeleitet werden. Ebenso verändern sich, bedingt durch die jeweiligen Akteurkonstellationen, auf der Handlungsebene die Interaktionsformen, so dass über Wandel und Anpassungsdruck sich in kontingent verlaufenden Steuerungsprozessen institutionelle Transformationen perpetuieren, wie es sich an der GI Leader erhellen lässt.

Mit den Neuordnungen und Anpassungsprozessen europäischer Regional- und Strukturpolitik und ihrer einhergehenden Dezentralisierung - Rückverlagerung von Kompetenzen (Programmplanung, verwaltungsmäßige Begleitung der Implementation einschließlich der Finanzkontrolle) auf die nationalstaatliche Ebene - gewinnen die Regionen/Bundesländer im europäischen Mehrebenensystem „den Status relativ selbständig handelnder Akteure“ (Tömmel 2003a, 51; Thielemann 2003, 178). In der Wirkung sieht Ingeborg Tömmel (2003a) eine Ausdifferenzierung des europäischen Mehrebenensystems von einem Zwei-Ebenen-System in ein Drei-Ebenen-System. In ihrer Analyse bleibt die operative Ebene, also die subregionale Ebene als sich auskristallisierende vierte Ebene europäischer Regional- und Strukturpolitik im Mehrebenensystem weitgehend außen vor.<sup>207</sup> Jedoch, auch um die Dimension der Ebenenverflechtung im Prozess der Ebenenausdifferenzierung auszuloten, ist es unabdingbar, von einer vierten Handlungsebene mit ihren horizontalen (lokalen/subregionalen) und vertikalen Ausrichtungen innerhalb des föderalen politisch-administrativen Systems auszugehen. Diese vierte Ebene definiert sich aus den Programmavorgaben und -entscheidungen, die auf dem Zusammenspiel sozioökonomischer (ländliche Räume), geografischer, verwaltungsmäßiger oder funktionaler Kriterien basieren. Sie ist in den Prozess der Programmplanung und -implementation eingebunden und erfährt gerade in der Gemeinschaftsinitiative Leader als „bottom-up“-Modell ihre spezifische Aufwertung, wobei der „überwölbende[n] Grundsatz“ der Partnerschaft (Bauer 2003, 105) Stellenwert und Funktion der subregionalen Ebene im verflochtenen Mehrebenensystem stärken dürfte. Es ist jedoch ein solcher Bedeutungsgewinn unter den Vorbehalt vermittelnder Mitwirkung in der Programmplanung einerseits und der restriktiven verfahrensmäßigen Einbindung in die Programmimplementation andererseits zu stellen, d.h. die operative Ebene ist in diesem Mehrebenen-Politikprozess indirekt einbezogen, ihre Möglichkeiten bleiben selbst im Begleitausschuss begrenzt.

Damit stellt sich die Frage nach der Spannweite autonomer Handlungsfähigkeit der miteinander direkt und indirekt verflochtenen Ebenen, im Kontext funktionaler Dezentralisierung europäischer

---

<sup>207</sup> Ingeborg Tömmel schließt eine vierte Ebene aus, verweist aber auf „weitreichende systemische Konsequenzen“, die eine durch „funktionale Dezentralisierung“ ausgelöste Ausdifferenzierung der dritten Ebene verursachen. Damit wird zwar eine weitere Ebenen-Ausdifferenzierung angedeutet, die im Zusammenhang ihrer Explikationen zum europäischen Mehrebenensystem eine eher nachrangige Bedeutung haben dürfte.

Programmplanung und -implementation distributiver Politik (hier: GI Leader+).<sup>208</sup> Unabhängig von der jeweiligen spezifischen Programmgestaltung zur Regional- und Strukturpolitik verfügt die EU-Kommission auch aus ihrer Doppelrolle als „Kontrolleur und (Mit-)Konstrukteur“ über eine Strategie, ihre Programme „vor den Unwägbarkeiten dezentraler Umsetzung prozedural zu sichern“ (Bauer 2003, 105f.). Lässt sich eine solche Strategie vor dem Hintergrund erheblich begrenzter administrativer Ressourcen, fehlender Weisungsbefugnisse gegenüber nationalen und subnationalen Ebenen zur Durchsetzung eigener Vorgaben (Fehlen hierarchischer Strukturen), der limitierten Kompetenzen der Kommission und des daraus notwendigerweise folgenden Rückgriffs auf administrative Ressourcen nachgeordneter Ebenen erklären, so haben sich im Prozess der Ausgestaltung distributiver Politik prozedurale Strukturen herausgebildet, die es der Kommission ermöglichen, dezentrale Steuerungsakteure - staatliche wie nichtstaatliche - in den Abläufen zur Programmplanung und -implementation auf europäische Ziele hinzulenken, sie in ein „strukturiertes Beziehungsgeflecht“ (Tömmel 2003b, 146) einzubinden und über Interaktionen politisch zu steuern (vgl. Kapitel 4.4.3.3). Nach Ingeborg Tömmel (2003b, 138) hat sich ein „institutioneller Kontext“ herausgebildet, den sie als „strukturierte Interaktion“ wertet.<sup>209</sup>

Im Blick auf die Gemeinschaftsinitiative Leader+ wird der Prozess struktureller Interaktion durch vier Steuerungsmodi (vgl. Tömmel 2003, 46ff.; vgl. Kap. 2.2) im verflochtenen europäischen Mehrebenensystem bestimmt:

1. Der Modus der *Verhandlung* ist dominant im Ablauf der Programmplanung und -implementation. Übt die Kommission gegenüber den Ländern auch aufgrund ihrer Verfahrensmacht erheblichen Einfluss aus, so reicht ihre Einflussnahme über die Länder bis auf die operative Ebene. Jedoch scheinen kooperative, problemlösende Verhandlungsformen präferiert zu werden, wie sie insbesondere im vertikalen Kooperationsprozess zwischen REG und zuständigen staatlichen Akteuren sichtbar werden.
2. Es ist jedoch nicht zu erkennen, dass Verhandlungsprozesse auch im „*Schatten*“ *einseitiger Entscheidungen* ablaufen.<sup>210</sup> Diese Option zur Letztentscheidung spiegelt sich nicht nur in den unterschiedlichen informellen Bezügen bzw. Interaktionen der regionalen zu den staatlichen Akteuren wider, sondern sie resultiert auch aus der kontrollierenden Begleitung der unteren Fachbehörde bzw. des Fachministeriums.

---

<sup>208</sup> Diese Frage verweist auf das Spannungsverhältnis europäischer Kontrollmechanismen und Interventionsmöglichkeiten und dem Subsidiaritätsprinzip (vgl. Heinelt/Malek 2003, 74f.; Thielemann 2003, Bauer 2003). Sie wird hier nur angerissen, um einen Bezug zu den Steuerungsmodi der Kommission herzustellen.

<sup>209</sup> Inhalte und Ziele europäischer distributiver Politik resultieren aus der „strukturierten Interaktion“ ebenso wie sie deren Implementation steuern (ebenda, 143ff.).

<sup>210</sup> Wenn einseitiges Entscheiden - auch als Letztentscheidung - als weitere Möglichkeit der Steuerung im Unterschied zu Ingeborg Tömmel (2003a, 46) eingeführt wird, so wird sie zumindest virulent im Verhältnis staatlicher Akteure zu den REG.

3. Neu ist der in der GI Leader+ *marktförmige Mechanismus des Wettbewerbs*, der insbesondere auf die regionalen Akteure einen starken Anpassungsdruck auslöst, über die REK ein hohes Maß an Kompatibilität mit den Programmzielen in der Implementationspraxis zu realisieren. Dieser Anpassungsdruck im Wettbewerbsverlauf wird durch finanzielle Anreize weiter verschärft.

4. *Kooperation* - eine gerade das Programm der GI Leader+ kennzeichnende Form der Steuerung - zielt darauf ab, Ressourcen im Wettbewerb um die „best practice“ zu bündeln. Sie ist geprägt durch offene Information, wobei jedoch deren instrumentelle Funktion zur Reduktion von Widerständen, zur Konsensfindung und Akzeptanzförderung nicht übersehen werden sollte.

Unter den spezifischen Bedingungen des verflochtenen Mehrebenensystems haben sich, besonders in der GI Leader sichtbar, die oben aufgezeigten Steuerungsformen herausgebildet; sie resultieren letztlich aus den institutionellen Transformationsprozessen als Anpassung an Entwicklungen europäischer Regional- und Strukturpolitik. Im Zuge des Wandels ihres institutionellen Kontextes zur „strukturierten Interaktion“ (Tömmel 2003a) haben sich in den REG auf der subregionalen Ebene Programmadressaten konstituiert, die besonders im Übergang von Leader II zu Leader+ in die Rolle von Steuerungsakteuren hineingewachsen sind. Sind die REG in die konkrete inhaltliche Programmplanung für ihren sozialräumlich begrenzten Bezugsrahmen eingebunden worden, so zeichnen sie auch verantwortlich als Steuerungsakteure für die Implementation von Projekten im Rahmen eigener Programm vorgaben (REK). Aus dieser Doppelrolle der REG - Adressat und Steuerungsakteur - ist es durchaus auch zu erklären, dass sie sich mit den zentralen Zielen dieser GI identifizieren. Mit dieser Identifikation lassen sich Handlungsorientierungen definieren, die dazu motivieren, eine innovative, durch Pilotcharakter gekennzeichnete Implementationspraxis zu etablieren. Werden Handlungsspielräume (finanzielle Kontingentierung und relative eigenverantwortliche Mittelentscheidungen) den REG zugestanden, so forciert dies Identifikationsprozesse.

Die GI Leader+ begreift sich als ein „bottom-up“-Modell, das jedoch insbesondere die subregionalen Akteure in prozedural vermachete Strukturen sowohl in den Programmzugangsvoraussetzungen als auch in der subregionalen Programmgestaltung einbindet und Handlungsautonomie restriktiert. Darüber hinaus ist es unstreitig, dass die auf der operativen Ebene handelnden Steuerungsakteure von den Aushandlungsprozessen zwischen dem Bundesland und der Kommission ausgeschlossen sind, der Einfluss auf den Begleitausschuss sich eher marginal darstellt und institutionelle Eigeninteressen zuständiger Ministerialbürokratie verschleiert bleiben. Selbst wenn in Entscheidungssituationen zwischen subregionalen Steuerungsakteuren und zuständiger Fachbehörde „weiche“ Steuerungsinstrumente die Kooperationspraxis bestimmen, so ist es unverkennbar, dass dem „bottom-up“-Modell Kontrollmechanismen des föderalen politisch-administrativen Systems eingelagert sind (vgl. Thielemann 2003; vgl. Bauer 2003). Vor diesem

Hintergrund ist das „bottom-up“-Modell jedoch ebenso zu relativieren wie das Partnerschaftsprinzip; die subregionalen Steuerungsprozesse verlaufen im „Schatten“ einseitiger Entscheidungen der zuständigen unteren Fachbehörde und der Ministerialbürokratie.

Im Zuge der Programmimplementation der GI Leader hat sich auf subregionaler Ebene eine Politikarena etabliert, die gemäß dem Partnerschaftsprinzip sich in einer relativ „bunten Färbung“ präsentiert. Kommunen, Landkreise, Fachbehörden, Naturschutzverbände, Landfrauen, Kreisbauernverbände und Privatpersonen interagieren auf subregionaler Ebene mit dem Ziel, gemäß den Programmavorgaben (REK) selbstdefinierte Defizite eigener Raumentwicklung durch innovative Projekte und ihrer Vernetzung nachhaltig abzubauen.

Dem Regionalmanagement und der Entscheidungsebene der REG, so zumindest wird es deutlich, fallen in diesem Prozess aufholender Entwicklung über die GI Leader Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten zu, die auch aufgrund eigenen Aufgabenverständnisses beim Landkreis oder bei den Kommunen liegen. Sie sind auf operativer Ebene zentrale Steuerungsakteure im Leader-Prozess zur Entwicklung ländlicher Räume. Fragt man vor diesem Hintergrund wie Kommunen, die als Akteure in diesen subregionalen Politikprozessen mitwirken, ihre Rolle wahrnehmen, so kann aus den Evaluationsergebnissen zu Leader II (Schramek u.a. 2002, 128) die Feststellung getroffen werden, „dass Bürgermeister verschiedener Gemeinden sich zu Beginn von Leader II zunächst zurückhaltend, abwartend verhielten und sich erst im Verlauf der Förderung aktiv beteiligten und kooperierten“. Begünstigt wurde ein solcher Einstellungswandel sicherlich auch dadurch, dass die Kommunen „Förderungsprivilegien“ genießen, die darauf abzielen, über kommunale Komplementärfinanzierung, „Impulsprojekte“ in Gang zu setzen und über konkrete kommunale Projektimplementation die Gemeinden bzw. den Kreis in den Leader-Prozess einzubinden. Auf diese Weise nehmen die Kommunen als Nutzer neben den privaten Projektträgern eine prominente Position im Implementationsprozess dieser GI ein (Ipsen 1999, 34ff.), was auch darauf verweist, die finanziellen Möglichkeiten dieses Programms zur Realisierung kommunaler Projekte zu nutzen. Werden also die Kommunen auf dem Weg, verstärkt an der Umsetzung des Leader-Programms zu partizipieren, durch finanzielle Anreize motiviert, setzt selbst bei der Umsetzung innovativer Ansätze ländlicher Regionalentwicklung<sup>211</sup> nach einer Phase der Zurückhaltung und des Abwartens ein Prozess aktiver Beteiligung und konstruktiver Kooperation ein. Nach den Evaluationsergebnissen zu Leader II ist ein solcher Einstellungswandel durch die „moderierende Funktion der REG“ beeinflusst worden (Schramek u.a. 2002, 86). Kommunale Akteure scheinen also Partner unter Partnern zu sein; ihre sich unterschiedlich

---

<sup>211</sup> In den Evaluationsergebnissen zu Leader II wird in diesem Zusammenhang auf die Verknüpfung von „Aktivitäten“ im Sinne sektoraler Vernetzung und interkommunaler/-lokaler Kooperation verwiesen. (Schramek u.a. 2002, 108ff.).

artikulierenden Bedenken, durch sie ausgelöste Hemmnisse oder gar Widerstände werden durch Formen der Selbststeuerung in den REG abgebaut. Sie werden in die Programmverantwortung gestellt und zunehmend in den Umsetzungsprozess von Leader integriert. Dieser Vorgang wird auch dadurch verstärkt, dass kommunale Akteure (Landrat, Bürgermeister) in den Vorständen bzw. Aufsichtsrat der REG vertreten sind (Schramek 2002, 102). Hat die kommunale Seite weitgehend das Regionalmanagement finanziert, so sind mit dem Auslaufen der anteiligen Finanzierung durch Leader II ihre finanziellen Verpflichtungen weiter gestiegen, ein Vorgang, der die Strategie der Einbindung bestätigt.

Aus dieser Gesamtlage der REG wird die besondere kommunale Verantwortung für den Leader-Prozess deutlich. Letztlich ist sie ein zentraler Indikator für eine sich mit zunehmender Dauer der Leader-Praxis selbstverstärkende Anpassung kommunaler Akteure an ein Projekt europäisierender Regionalpolitik, so dass sie sich nach dem Prinzip der Partnerschaft auf zivilgesellschaftlich organisierte Politikprozesse einlassen, eigene lokale Entwicklungen in einen subregionalen Entscheidungskontext stellen, trotz größeren finanziellen Engagements Projektentscheidungen nach dem Kriterium der „best practice“ akzeptieren, an Prozessen problemlösender Koordination teilhaben und eine starke Rolle in der Ausgestaltung dieser GI spielen. Die Frage nach den Motiven und Strategien kommunaler Akteure bleibt zunächst offen. Jedoch scheint sich auf der operativen Ebene der GI Leader eine Form der „europäischen Governance“ (Kommission 2001, 10.15ff; vgl. Kapitel 2.3. FN 34) zu etablieren, die, durch finanzielle Anreize initiiert, über relative Handlungsspielräume ermöglichte Selbststeuerungsprozesse verstärkt und im horizontalen und vertikalen informellen Beziehungsgeflecht durch konsensorientierte Koordinationsmuster begünstigt wird. Ist eine konstruktive, partnerschaftliche Kooperation nach den Evaluationsergebnissen zu Leader II festzustellen, ließen sich anfängliche Widerstände und Hindernisse einebnen und werden die von den REG wahrnehmenden Entscheidungskompetenzen ihrer Gremien positiv eingeschätzt, so sollte nicht verkannt werden, dass Koordinierungsprozesse zwischen Regionalmanagement und der unteren zuständigen Fachbehörde vorgeschaltet oder nachgelagert sind. Die formale Letztentscheidung für Leader II bei den Ämtern für Regionalentwicklung, Landschaftspflege und Landwirtschaft (ÄRLL) ist auch ein Indiz für relative Handlungsspielräume (vgl. Schramek u.a. 2002, 41ff.). Aufgrund vertraglicher Vereinbarung des HMWVL mit der Investitionsbank Hessen (IBH) ist die Bewilligungskompetenz für Leader+ von der unteren Fachbehörde zu der IBH übergegangen, die auch Regionalentwicklung fachlich steuern soll. In diesem Kontext formaler Entscheidungsstrukturen relativiert sich letztlich auch die kommunale Einflussnahme. Diese Steuerungsprozesse bleiben nicht ohne strukturelle Rückwirkungen auf die Lokalpolitik in ihren intra- und interkommunalen/-lokalen Bezügen, sie führen zu Gewichtsverschiebungen im kommunalen Entscheidungssystem und verstärken die Präformierung lokaler Politik.

#### **4.4.4 Die lokale Ebene: Ein Adressat europäischer regulativer Politik**

##### **4.4.4.1 Zur FFH-Richtlinie im Kontext eines Bedeutungszuwaches europäischer Umweltpolitik**

Blickt man auf die Verankerung umweltpolitischer Ziele im Zuge vertraglicher Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaften, so lässt sich unschwer erkennen, dass sie aufgewertet, erweitert und vertieft werden. Umweltpolitik wird in ihren weitgehenden vertraglichen „Zielverankerungen“ europäisiert (vgl. Schwarz 2002, 23ff.) und Umweltschutz wird primärrechtlich - dem „Rang eines Verfassungsprinzips“ gleich (Wirths 2001, 42) - verankert.<sup>212</sup> Umweltschutz als Prinzip erfährt aus rechtswissenschaftlicher Sicht einen „*relativen Vorrang*“ (H.i.O.) in der Abwägung gegenüber anderen gemeinschaftlichen Zielen und Prinzipien (Wirths 2001, 49ff.). Er definiert sich nach Art. 174 Abs. 1 (Vertrag von Amsterdam) nach umweltpolitischen Zielen wie Erhalt und Schutz der Umwelt, Verbesserung der Umweltqualität, Schutz menschlicher Gesundheit, umsichtige und rationelle Ressourcennutzung wie globale Umweltverantwortung. Zielt Umweltpolitik nach Art. 174 Abs. 2 EG-Vertrag „auf ein hohes Schutzniveau“ (Optimierungsgebot), so sind „Vorsorge und Vorbeugung“ ihre Handlungsgrundsätze. „Beide Grundsätze beinhalten die Vorverlagerung des Umweltschutzes von der repressiven Beseitigung bestehender Umweltschäden zur vorausschauenden Prävention“ (Wirths 2001, 58). Neben dem Verursacherprinzip basiert ein weiterer Grundsatz auf der rechtzeitigen Bekämpfung von „Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung“, um größere Schäden zu vermeiden. Es geht also um zeitnahe Schadensminimierung, d.h. Umweltschäden verursachende Aktivitäten sind einzuschränken (z.B. Emissionsschutz-Maßnahmen), bevor ihre Folgen sichtbar werden (Wirths 2001, 60ff.). Umweltschutz als politisches Prinzip europäischer Politik nimmt eine Querschnittsfunktion ein, er wird somit aufgewertet und ist „im Verhältnis zu den ökonomischen Zielen in den primärrechtlichen Verträgen gestärkt worden“ (Schwarz 2002, 37).

Gehen von den modernen Lebensformen (Freizeit, Tourismus), der hohen Mobilität (Individualverkehr), den industriellen Produktionsweisen und einer modernisierten Landwirtschaft Gefährdungen für eine intakte Umwelt aus, so ist der Bedeutungszuwachs von Umwelt- und

---

<sup>212</sup> Insbesondere im Vertrag von Maastricht wird im Artikel 2 es als Aufgabe der Gemeinschaft gesehen, ein „nichtinflationäres und umweltverträgliches Wachstum“ zu fördern. Unter dem Titel XVI Umwelt, die Art. 130r – 130t umfassend, werden die umweltpolitischen Ziele und Maßnahmen festgelegt, im Vertrag von Amsterdam (Art. 174-176) fortgeschrieben und im Vertrag von Nizza im Art. 175 Abs. 2 lit. b marginal erweitert, wobei aber das Einstimmigkeitsprinzip für die dort angesprochenen Bereiche (z.B. Raumordnung, Bewirtschaftung der Wasserressourcen, Bodennutzung) beibehalten wird. Jedoch wird im Art. 2 des Vertrages von Amsterdam gegenüber dem Vertrag von Maastricht die Umweltpolitik im Ausbau des Gemeinsamen Marktes neu akzentuiert, indem eine „nachhaltige Entwicklung des Wirtschaftslebens“ ebenso wie „ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Lebensqualität ... zu fördern“ ist. Im Entwurf zum Vertrag über eine Verfassung für Europa (Europäischer Konvent 2003) werden im Art. I – 129-131 (vgl. konsolidierte Fassung Läufer 2005 Art. I 233ff. S. 122f.) unter marginalen rechtstechnischen Änderungen die Regelungen zur Europäischen Umweltpolitik fortgeschrieben.

Naturschutzpolitik aus den Gemeinschaftsverträgen plausibel zu erklären. Gleichzeitig bilden die umweltpolitischen primärrechtlichen Regelungen die Grundlage dafür, umweltpolitischen Fehlentwicklungen - Zerstörung von Ökosystemen, wachsender Landverbrauch, Landschaftszerstörung, zunehmender „Lebensraumschwund“ von Flora und Fauna - durch Sekundärrechtsakte zu begegnen, die wegen des „gemeinschaftsrechtlichen Anwendungsvorranges“ gegenüber den Mitgliedstaaten eine Bindungswirkung auslösen (Wirths 2001, 72). Mit der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie (FFH-RL)<sup>213</sup> verfolgt die Kommission die Strategie einer weiteren negativen Entwicklung über Arten- und Habitatschutz Einhalt zu gebieten.<sup>214</sup> Es kann als Hauptziel der FFH-RL angesehen werden, die biologische Vielfalt von Flora und Fauna zu bewahren, die als „Teil des Naturerbes der Gemeinschaft“ zu sehen ist. Nach Art. 2 Abs. 1, 2 FFH-RL ist die „Artenvielfalt durch die Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen im europäischen Gebiet der Mitgliedstaaten“ zu sichern; ebenso ist ein „günstiger Erhaltungszustand der natürlichen Lebensräume und wildlebenden Tiere und Pflanzen ... zu bewahren und wiederherzustellen“. Für diesen Lebensraum- und Artenschutz „wird ein kohärentes europäisches ökologisches Netz besonderer Schutzgebiete mit der Bezeichnung ‚Natura 2000‘ errichtet“, das auch ausgewiesene Schutzgebiete der Vogelschutzrichtlinie (VRL)<sup>215</sup> umfasst (Art. 3 Abs. 1 FFH-RL; vgl. Gellermann 2001, 14).

Die FFH-RL erhebt einen hohen Schutzzanspruch, dem ein kompliziertes Regulierungsprogramm korrespondiert (Wirths 2003, 150). Diese Richtlinie bis hin zu ihrer naturschutzfachlichen Ausgestaltung stellt nach Volker Eichner (2000, 127) „ein Beispiel für die erfolgreiche Einbindung einer Umweltorganisation durch Kommission und Parlament dar“. Sie wurden im Entscheidungsfindungsprozess von der Lobby-Arbeit der Naturschutzverbände unter der Federführung der Royal Society for the Protection of Birds (RSPB) und des Worldwide Fund for Nature (WWF) begleitet, die ihre Lobby-Tätigkeit mit rund 200 europäischen Umweltverbänden vernetzten. Die große Kampagnefähigkeit der Naturschutzverbände, ihre intensive Einbeziehung in die Arbeitsabläufe der Kommission, ihre Einbindung in „alle Stufen des legislativen Prozesses“ wie ihre Fachkompetenz haben eine Einflussnahme auf die Ausgestaltung der Richtlinie ermöglicht, die sich nicht nur in ihren fachlichen Dimensionen widerspiegelt, sondern sicherlich

<sup>213</sup> Richtlinie 92/42 EWG des Rates vom 21.05.1992 zur Erhaltung der wildlebenden Tiere und Pflanzen Abl. EG L 206, S. 7ff., zuletzt geändert durch RL 97/92 EG vom 27.10.1997, Abl. EG L 305, S. 42ff.

<sup>214</sup> In einer Umweltpolitik als Prinzip - andere Politiken querschnittsförmig einbeziehend - und einer regulativen Umweltpolitik im Sinne sekundärrechtlicher Regelungen kristallisiert sich die Doppelstrategie der Kommission heraus. Ihre Querschnittorientierung - Umweltpolitik als Prinzip - dokumentiert sich beispielsweise in der Neuausrichtung der Landwirtschaft (vgl. Gellermann 2001, 9); sie wird aber auch in der Gemeinschaftsinitiative Leader+ sichtbar (vgl. Kap. 4.4.3.3).

<sup>215</sup> Richtlinie 79/409/EG der Kommission vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (Abl. EG L 103 vom 25.04.1979).

auch in dem relativ hohen „Regulierungsniveau“ (Eichener 2000, 128f.; Weinber 1994; Meinke/Heinelt 2003, 340ff.).

#### 4.4.4.2 Elemente der Regelungsstruktur der FFH-Richtlinie

Die Umweltziele dieser Richtlinie, die bereits dargelegt wurden, richten sich nicht nur auf bewahrende Maßnahmen, vielmehr wollen sie einen „günstigen Erhaltungszustand“ der „natürlichen Lebensraumtypen und Habitate der Arten in ihren natürlichen Verbreitungsgebiet“ wiederherstellen und gewährleisten (FFH-RL Art. 3 Abs. 1). Daraus erwächst der Naturschutzpolitik die Aufgabe, „geschädigte Lebensräume und Arten“ einzubeziehen und das Prinzip der Kohärenz von „Natura 2000“ zu realisieren. Aus diesen Zielvorgaben lassen sich die fünf Kernelemente der Regelungen dieser Richtlinie ableiten:<sup>216</sup>

1. Nach Art. 4 und 5 FFH-RL ist vor dem Hintergrund der Mehrebenenstruktur ein formal *aufwändiges Verfahren* zur Ausweisung von Schutzgebieten für Lebensräume und Habitate auszumachen, das sich in drei Phasen gliedert. In der Phase I haben die Mitgliedstaaten gemäß den Vorgaben in den Anhängen I, II und III<sup>217</sup> eine nationale Gebietsliste zu melden, die der Kommission nach Bekanntgabe der Richtlinie innerhalb von drei Jahren vorzulegen war.<sup>218</sup> Die nationale Gebietsliste wird durch umfassende Informationen zu den gemeldeten Gebieten ergänzt. Sie enthalten kartografische Darstellungen und Aussagen über Größe, Lage und naturschutzfachliche Wertigkeit nach Anhang III (Art. 4 Abs.1 FFH-RL). In einem „Standard-Datenbogen“ - ein Meldeformular der Kommission - sind diese Informationen zu erfassen (vgl. Gellermann 2001, 49 FN 130). Diese Meldungen der Mitgliedstaaten stellen eine „Vorauswahl“ (Gellermann 2001, 49) im Blick auf die Erstellung einer Liste der „Gebiet[e] von gemeinschaftlicher Bedeutung“ dar.<sup>219</sup> Somit bilden die nationalen Gebietsmeldungen die

---

<sup>216</sup> Es ist klarzustellen, dass es nicht darum gehen kann, in einem rechtswissenschaftlichen Exkurs die komplexen rechtlichen Implikationen zu explizieren. Vielmehr geht es darum, mehr deskriptiv Kerne der Regulierungsstruktur herauszufiltern, um in nachfolgenden Schritten die Relevanz für die lokale Handlungsebene herausstellen zu können.

<sup>217</sup> Die FFH-RL (ABl. EG L 206 vom 25.04.1992 S.7ff.) gliedert sich in folgende Titel:

- Ziel- und Begriffsbestimmungen (Art. 1-3)
- Erhaltung der natürlichen Lebensräume und Habitate der Arten (Art.- 4-11)
- Artenschutz (Art 12-16)
- Einzelregelungen zur Informationspflicht über Maßnahmendurchführung (Art. 17), zur Forschungsförderung (Art 18), zum Verfahren der Änderung der Anhänge (Art. 19), zum Habitatausschuss (Art. 20,21), zur Wiederansiedlung heimischer Arten des Anhangs IV (Art. 22), zur rechtlichen Umsetzung durch die Mitgliedstaaten (Schlussbestimmung Art. 23, 24).

Diese Rechtstitel sind um inhaltliche und verfahrensmäßige Anhänge ergänzt worden, die rechtliche Bindungen bewirken.

<sup>218</sup> Die Meldungen sind bislang sehr zögerlich erfolgt, zumal das Bundesnaturschutzgesetz (BNATSchG) erst mit der Novellierung des Gesetzes vom 21. September 1998 (BGBI I, S. 2995) an die FFH-RL angepasst wurde.

<sup>219</sup> Nach der Begriffsbestimmung in Art. 1 lit.k (FFH-RL) definiert sich ein „,Gebiet von gemeinschaftlicher Bedeutung“ als „biogeographische[n] Region[en]“, die einen signifikanten Beitrag dazu leistet, „einen natürlichen Lebensraumtyp des Anhang I und eine Art des Anhangs II in einem günstigen Erhaltungszustand

entscheidenden Grundlagen für den in Phase II im Einvernehmen mit den Mitgliedstaaten zu erarbeitenden „Entwurf einer Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung“.<sup>220</sup> Ist die Gemeinschaftsliste gemäß dem Verfahren nach Art. 21 FFH-RL durch Beschluss erstellt und ausgewiesen (Phase III), haben auf den Ebenen der Mitgliedstaaten die Schutzmaßnahmen nach Art. 6 Abs. 2-4 zu greifen (vgl. Art. 4 Abs. 5 FFH-RL). Insgesamt verdeutlicht dieses vertikale Kooperationsverfahren, dass den nationalen Gebietsmeldungen „mit Blick auf die Errichtung eines kohärenten und funktionsfähigen Netzes eine gemeinschaftliche Bedeutung zukommt“ (Gellermann 2001, 50).

2. Somit stellt sich die Frage nach Regulierungsaspekten dieser Richtlinie hinsichtlich der *Gebietsmeldungen* der Mitgliedstaaten. Die Grundlagen für die Gebietsauswahl von FFH-Gebieten sind die in den Anhängen I und II aufgeführten Lebensraumtypen und Arten von gemeinschaftlichem Interesse bzw. prioriterer Wertigkeit.<sup>221</sup> Lebensräume von gemeinschaftlichem Interesse sind jene naturräumlichen Gebiete, die in ihrem Vorkommen vom Verschwinden bedroht sind, deren Verbreitungsgebiet gefährdet ist, oder die typische Merkmale der fünf biogeografischen Regionen aufweisen (Art. 1 lit. c FFH-RL). Arten von gemeinschaftlichem Interesse bestimmen sich aus ihrem Bedrohungsgrad, durch zunehmenden Verlust ihrer Verbreitungsgebiete und geringer werdender Population (Art. 1 lit.g FFH-RL). „Prioritäre“ Lebensraumtypen und „prioritäre“ Tier- und Pflanzenarten erfahren einen besonderen Schutzstatus, weil sie in ihrem Gebietsbestand „vom Verschwinden“ bedroht sind bzw. ihr Verbreitungsgebiet extrem gefährdet ist. Darüber hinaus erfahren sie aufgrund ihrer besonderen Repräsentativität „für das europäische Naturerbe“ eine hohe Wertigkeit, aus der sich eine besondere Verantwortung der Gemeinschaft für ihre Erhaltung ableiten lässt (Art. 1 lit. d.h.; Wirths 2001, 118. 120). Diese abstrakten Definitionen zum Lebensraum- und Habitatsschutz werden in den Anhängen I und II sehr detailliert konkretisiert, indem die zu schützenden bzw. gefährdeten Lebensraumtypen und Tier- und Pflanzenarten aufgelistet werden. Die Anhänge I und II übernehmen somit eine Steuerungsfunktion für die Gebietsmeldungen, die aber um den Anhang III ergänzt werden. Nach dem im Anhang III für die Phase I aufgelisteten Kriterienkatalog ist von der nationalen Ebene eine „Beurteilung der

---

zu bewahren oder einen solchen wiederherzustellen“. Darüber hinaus bestimmt sich ein solches Gebiet auch nach den Kriterien der „Kohärenz“ für das „Netz „Natura 2000““ und der Signifikanz für die „biologische Vielfalt in der biogeographischen Region“.

<sup>220</sup> Der Art. 5 FFH-RL ermöglicht ein Konzertierungsverfahren zwischen der Kommission und dem Mitgliedstaaten für den Fall, dass aus Sicht der Kommission prioritäre Arten aufgrund ihrer vorliegenden Daten und Begründungen nicht gemeldet wurden. Dieses Verfahren, bezogen auf prioritäre Lebensraumtypen und prioritäre Arten, stellt eine Ausnahme dar. Dies erklärt sich auch aus der Definition der Richtlinie, nach der prioritäre Lebensraumtypen und prioritäre Arten vom Verschwinden bedroht sind (Art. 1 lit. d. h FFH - RL); sie sind in den Anhängen I und II mit einem Sternchen (\*) gekennzeichnet.

<sup>221</sup> Natürliche Lebensräume werden nach Art. 1 lit. b FFH-RL „durch geographische, abiotische und biotische Merkmale gekennzeichnete völlig natürliche oder naturnahe terristische oder aquatische Gebiete“ bestimmt. Diese allgemein definierten natürlichen Lebensräume werden nach Art. 1 lit. e in fünf „biogeographische Regionen“ kategorisiert: alpine, atlantische, kontinentale, makronesische und mediterrane. Für Deutschland sind nach dem Bundesamt für Naturschutz drei natürliche Haupteinheiten und biogeografische Regionen festgelegt: atlantisch, kontinental (mitteleuropäisch), alpin (Schmidt 1999, 8)

relativen Bedeutung der Gebiete“ für den Lebensraum- und Habitatsschutz<sup>222</sup> vorzunehmen, die also Aussagen über den jeweiligen Wert eines Gebietes für den Schutz eines betreffenden Lebensraumtyps und die Erhaltung der angesprochenen Arten enthält. Hierbei haben die Mitgliedstaaten bei ihrer Gebietsvorauswahl auch die Zielsetzung eines kohärenten „europäischen Netzes von Schutzgebieten“ zu beachten (Gellermann 2001, 53; vgl. Wirths 2001, 124f.).

3. Um ein umfassendes Bild über die Schutzwürdigkeit natürlicher Lebensräume und der Tier- und Pflanzenarten für das Netz „Natura 2000“ zu erreichen, stützt sich die Kommission nicht nur auf die Meldungen der Mitgliedstaaten. Sie erweitert ihre Informationsbasis, indem sie die Vorschläge geeigneter Schutzgebiete - „Schattenlisten“ - von Nichtregierungsorganisationen (NGO hier: Naturschutz-verbände) in ihre Beurteilungsabläufe mit einbezieht (BVNH/BUND/HGON/NABU o.J.). Auf diese Weise kann sie überprüfen, inwieweit die Mitgliedstaaten ihre Gebietsmeldungen richtlinienkonform vollziehen (Wirths 2001, 127). Somit wird die formale vertikale Kooperation zwischen Mitgliedstaaten und Kommission von einer informellen Dimension überlagert. In diesen informellen Kooperationsprozessen werden Naturschutzverbände, eingedenk ihrer fachlichen Kompetenzen, in der Phase der Implementation aufgewertet, ihre Rolle wird gestärkt.

4. Art. 6 Abs. 2-4 FFH-RL umfasst die einschlägigen *Schutzregelungen* für Lebensräume und Habitate. Sie greifen für die zu schützenden Gebiete nach Art. 4 Abs. 5 FFH-RL, wenn sie in die Gemeinschaftsliste aufgenommen worden sind. Danach gelten das Verschlechterungsverbot für Lebensräume und Habitate (alle Maßnahmen sind zu unterlassen, die den Status quo verschlechtern) und die Vermeidung der Störungen von Arten. Die Durchführung einer Verträglichkeitsprüfung für Pläne und Projekte ist auch dann zu veranlassen, wenn von ihnen negative naturschutzrelevante Einflüsse auf ein Schutzgebiet zu befürchten sind. Der Zweck einer solchen Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 Abs. 3, 4 FFH-RL liegt in der Prognose über das Ausmaß möglicher schädlicher Einwirkungen auf ein Schutzgebiet, um dann über eine Zulässigkeit von Vorhaben entscheiden zu können, wobei enge Zulässigkeitsgrenzen bereits in der Richtlinie gezogen sind (vgl. Wirths 2003; ders. 2001, 145 f.). Greifen die Schutzregelungen für die Gebiete mit prioritären Lebensraumtypen und Arten, weil sie in die Gemeinschaftsliste aufzunehmen sind (Gellermann 2001, 124), so lässt sich die Frage nach der Schutzregelung der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung, die gemeldet, aber noch nicht in die Gemeinschaftsliste aufgenommen wurden, nicht direkt aus der FFH-RL beantworten. Vielmehr greift aus rechtswissenschaftlicher Sicht Art. 10 Abs. 2 EGV, nach dem die Mitgliedstaaten alles zu unterlassen haben, was die Ziele der Gemeinschaft gefährdet. Dies bedeutet, dass die in der mitgliedstaatlichen Meldeliste festgelegten Schutzgebiete dem Verschlechterungsverbot bis zur

---

<sup>222</sup> „Prioritäre“ Lebensraumtypen und Tier- und Pflanzenarten sind zu melden.

endgültigen Entscheidung über die Gemeinschaftsliste unterworfen sind (Wirths 2001, 149; ders. 2003, 208 f.; Gellermann 2001, 125 ff.).<sup>223</sup>

5. Um einen günstigen Erhaltungszustand<sup>224</sup> für die vernetzten Schutzgebiete „Natura 2000“ zu sichern, haben die Mitgliedstaaten nach Art. 6 Abs. 1 FFH-RL „die nötigen Erhaltungsmaßnahmen“ festzulegen. Danach haben sie ein „Gebietsmanagement durchzuführen“, nämlich über die naturschutzfachliche Analyse für die besonderen Schutzgebiete diejenigen geeigneten Maßnahmen über rechtliche, administrative und vertragliche Regelungen zu treffen, die einerseits den naturschutzfachlichen Anforderungen des Lebensraumtyps und der Tier- und Pflanzenarten entsprechen und andererseits den Erhaltungszustand bewahren bzw. verbessern (vgl. Gellermann 2001, 67ff.). Darüber hinaus obliegt es den Mitgliedstaaten, den Erhaltungszustand nach Art. 11 FFH-RL zu überwachen (Monitoring), gemäß Art. 17 Abs. 1 über die Durchführung von Erhaltungsmaßnahmen zu berichten und den Erhaltungszustand der Lebensraumtypen (Anhang I) und Arten (Anhang II) im Bericht zu bewerten.

Ohne die regulativen Instrumente der FFH-RL zur Gebietsauswahl und zum Gebietsschutz zu vertiefen, lassen die in sehr verkürzter Form dargelegten Verfahrensvorgaben, zu denen auch die Anhänge als „rechtsverbindliche Vorgaben für die Beurteilung der Meldefähigkeit eines Gebietes“ gehören (Wirths 2001, 130), eine hohe Regelungsdichte erkennen. Aus diesen komplexen Prozeduren zur Identifikation der Meldefähigkeit eines Gebietes ergibt sich aus rechtswissenschaftlicher Sicht eine „Einschätzungsprärogative“ der mitgliedstaatlichen Fachbehörden, die sich ausschließlich von naturschutzfachlichen Kriterien leiten lassen müssen. Im Blick auf die Festlegung meldefähiger Gebiete öffnen sich nur wissenschaftlich wie naturschutzfachlich begründet Ermessensspielräume (Wirth 2001, 130f.). „Außerökologische Belange (nach Art. 2 Abs. 1 FFH-RL, WK) dürfen daher auf die den Mitgliedstaaten abverlangte Vorauswahl keinen Einfluss haben“ (Gellermann 2001, 54f.).

Aus der Tatsache, dass sich die quantitativen und qualitativen Ermessens- und Entscheidungsspielräume nach dieser Richtlinie ausschließlich auf wissenschaftliche und naturschutzfachliche Erwägungen reduzieren, wird notwendigerweise eine Abwägung mit anderen Gütern versagt. Damit ergeben sich für die föderale Verwaltungspraxis in der vertikalen und

---

<sup>223</sup> Dies gilt auch für „faktische Vogelschutzgebiete“, unter denen man avifaunistisch wertvolle Gebiete für „Natura 2000“ versteht, aber vom Mitgliedstaat nicht gemeldet wurden. Diese Gebiete erfahren nicht nur nach Art. 10 Abs. 2 EGV einen Mindestschutz, sondern ihnen kommt sogar ein höherer Schutz auch aufgrund der Entwicklung in der Rechtsprechung zu (Gellermann 2001, 112 ff.; vgl. Wirths 2003, 206ff.).

<sup>224</sup> Der „Erhaltungszustand eines natürlichen Lebensraumes definiert sich nach Art. 1 lit.e FFH-RL aus den Einwirkungen auf seinen Bestand und seiner langfristigen Sicherung im Blick auf den Erhalt der Verbreitungsfläche, des Fortbestandes seiner Struktur und notwendigen Funktionen“. Auf diese Weise sollen die Lebensgrundlagen für die charakteristischen Arten in einem Lebensraum über die Sicherung des Verbreitungsgebietes bewahrt werden.

horizontalen Kooperation der Ebenen Kompatibilitätsprobleme, die hier zunächst nur angedeutet werden. Haben schon die informellen Einflussnahmen der Naturschutzverbände maßgeblich die Ausgestaltung der FFH-RL bestimmt, so ist davon auszugehen, dass sie auch in unterschiedlicher Weise in die Steuerungsabläufe der Kommission eingebunden sind. Die in deskriptiver Form explizierten regulativen Kernelemente der FFH-RL räumen der Kommission weitreichende Steuerungsoptionen ein, die ihr auch aus der Logik des Programms eröffnet werden. Auf diese Weise gewinnt sie - eingedenk informeller Kooperationen - Verfahrensmacht, die auf den unterschiedlichen Ebenen des föderalen Systems einen hohen Anpassungsdruck auslösen. Damit stellt sich die Frage nach den Anpassungsprozessen und -konflikten auf der lokalen Ebene.

#### **4.4.4.3 Die lokale Ebene unter dem Implementationsdruck von „Natura 2000“**

Es ist unbestreitbar, dass die Umsetzung der FFH-RL („Natura 2000“) in der Bundesrepublik Deutschland sehr zögerlich erfolgt ist (vgl. Wirths 2001, 226 ff.). Die FFH-RL wurde am 21. Mai 1992 beschlossen und legt in Art. 4 Abs.1 fest, innerhalb von drei Jahren nach Bekanntgabe der Richtlinie die Gebietsmeldelisten der Kommission vorzulegen. Das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) wurde aber erst mit der Bekanntmachung vom 21. September 1998 rechtsförmig geändert.<sup>225</sup> Allein aus dieser Zeitspanne der Umsetzung der FFH-RL in nationales Recht wird ersichtlich, wie groß die Widerstände gegen die Anpassung nationalen Rechts an europäische naturschutzrechtliche Vorgaben im Gesetzgebungsverfahren gewesen sind. Letztlich dürften auch die Sanktionsandrohungen der Kommission<sup>226</sup> dazu beigetragen haben, im Gesetzgebungsverfahren den Endpunkt zu setzen. Das Hessische Naturschutzgesetz (HENatG) wurde fast parallel zur Gesetzesneuregelung des BNatSchG durch Gesetz vom 18. Juni 2002 (GVBl. I S. 145) im Blick auf die Umsetzung der FFH-RL und der VRL novelliert.<sup>227</sup> Mit diesem Durchführungsgesetz finden die FFH-RL und die VRL ihren rechtlich abgesicherten Platz im Verwaltungshandeln der hessischen Fachbehörden, wobei die hessische Landesregierung bereits vor der Gesetzesänderung des HENatG damit begonnen hatte, ihre Gebietsvorschläge zu melden.

---

<sup>225</sup> Die Novellierung des Gesetzes über Naturschutz und Landschaftspflege (BNatSchG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Sept. 1998 (BGBl. I, 2994ff.) diente der Umsetzung der FFH-RL und der VRL, die gemäß den neu eingefügten §§ 19a bis 19g erfolgt ist.

<sup>226</sup> So hätte die Bundesrepublik Deutschland mit Strafgeldzahlungen bis zu 1.5 Millionen DM/Tag rechnen können, zumal die Höhe des Strafgedes sich nach dem Bruttosozialprodukt des Mitgliedstaates und des Ausmaßes des Vergehens richtet (NABU 2001, 2).

<sup>227</sup> Das Gesetz zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege und zur Anpassung anderer Rechtsvorschriften (BNatSchGNeuregG) trat am 25. März 2002 (BGBl. I, 1193ff.) in Kraft. Inhaltlich wurden die Regelungen der §§ 19a-19g (FFH-RL und VRL) des BNatSchG in das neue Gesetz übernommen. Die Begriffsbestimmungen des § 19a finden sich erweitert im § 10; die §§ 19b – 19g sind in den §§ 32-37 (neu) übernommen worden; der § 38 (Schutz der Meeresflächen) ist neu aufgenommen worden.

Dieser sich in der dilatorischen Umsetzung europäischen Naturschutzrechts in bundes- und landesrechtliche Gesetzesregelungen dokumentierende Widerstand zeigt sich auch in der Vorgehensweise der Hessischen Landesbehörden, rechtzeitig den naturschutzfachlichen Belangen genügende, quantitativ und qualitativ der Logik der FFH-RL und VRL entsprechende Meldungen vorzunehmen. Erst unter zunehmendem Druck der Kommission sind in den Jahren 1998, 2000 und 2001 drei Tranchen an die Kommission gemeldet worden, die aber nach naturschutzfachlicher und nach dem Prinzip der Kohärenz erfolgter Überprüfung durch die Kommission noch „erhebliche Meldedefizite“ aufwiesen, so dass aufgrund der Ergebnisse des sogenannten „biogeografischen Seminars“ im November 2002 in Potsdam Hessen nicht unerhebliche Meldungen für FFH-Gebiete vorzunehmen hatte. Ebenso sind gemäß der VRL in einem bedeutenden Umfang Gebiete nachzumelden.<sup>228</sup>

Für die Ausweisung von Vogelschutzgebieten bietet die Important-Bird-Area-Liste (IBA-Liste) aus 1989, die von Naturschutzverbänden unter Beteiligung der Kommission erstellt wurde, eine Entscheidungsgrundlage. Sie ist ohne Beteiligung der Kommission fortgeschrieben worden und enthält „neue Erkenntnisse über die Verbreitung der europäischen Vogelarten“. Diese neue Datenbasis, die für die Kommission eine Entscheidungsreferenz bildet, hat zur Folge, dass Hessen erhöhten Meldeanforderungen (18% der Landesfläche) nachzukommen hat. Diese ergänzenden Meldungen (4. Tranche) erfolgen nach informeller, bilateraler Abstimmung, um vor endgültiger Gebietsmeldung Gebietsvorschläge abzugleichen. Das Verfahren der Meldung einer 4. Tranche läuft im „Schatten“ eines Zwangsgeldverfahrens nach Art. 228 EG-Vertrag ab, das die Kommission am 03. April 2003 gegen die Bundesrepublik Deutschland eingeleitet hat.<sup>229</sup> Außer den Vertragsverletzungsverfahren verfügt die Kommission über den Weg der Kürzung bzw. Streichung von Finanzmitteln aus dem Agrar- und Strukturfonds über weitere Sanktionsmittel zur Durchsetzung der FFH-RL.<sup>230</sup> Vor diesem Hintergrund sanktionsbewehrter Optionen kann die Kommission auch im Bündnis mit den Naturschutzverbänden als „vor Ort“ handelnden Akteuren ein breitgefächertes Instrumentarium regulativer Koordination einsetzen, auf die Bundes- bzw. Landesebene Druck ausüben und ihre Forderungen zu Gebietsmeldungen durchsetzen, was letztlich auch durch europäische und mitgliedstaatliche Rechtssprechung begünstigt wird (HMULV/HMWVL/HStK 2003b, 3ff.).

---

<sup>228</sup> So hat Hessen 44% der vorhandenen Lebensraumtypen und 22 von 48 Arten nachzumelden.

<sup>229</sup> Auf der Arbeitsebene hat die Kommission signalisiert, bei Einhaltung eines verabredeten Zeitplanes das Verfahren nicht zu forcieren.

<sup>230</sup> Umweltpolitik bzw. Umweltschutz als Prinzip europäischer Politiken (vgl. Art. 2, 3 EG Vertrag; vgl. Kap. 4.4.4.1) fordert nachhaltige Entwicklung ein; somit werden die Sanktionsmöglichkeiten vertragsrechtlich abgesichert.

Die Umsetzung der FFH-RL und VRL wirkt sich auf die Raumplanung und –nutzung nachhaltig aus, große Infrastrukturprojekte verzögern sich in der Realisierung (z.B. A 44, vgl. Kap. 1.1), weil durch sie „potentielle“ FFH-Gebiete oder „faktische“ Vogelschutzgebiete betroffen und im Planungsverfahren nicht hinreichend berücksichtigt sind.<sup>231</sup> Mag darin eine Strategie der Landesregierung gelegen haben, jene „potentiellen“ und „faktischen“ Gebiete wegen ihrer Auswirkungen auf Planungen und Projekte nicht zu melden, so scheint sich ein Strategiewechsel durchzusetzen, die Gebietsmeldungen für „Natura 2000“ möglichst zu vervollständigen und abzuschließen. Auf diese Weise erhofft man sich, nicht nur für das Land, sondern auch für die Kommunen und die Wirtschaft größere Planungssicherheiten zu gewinnen (HMULV/HMWVL/HStK 2003 a, 6f.).

Die Implementation europäischen Naturschutzrechts, das mit dem Lebensraum- und Habitatschutz ein hohes Schutzniveau beansprucht, löst im Raum, auf lokaler Ebene, unterschiedliche Betroffenheiten aus. BürgerInnen nehmen durch überbordenden Straßenverkehr den Verlust ihrer Lebensqualität wahr, weil durch naturschutzrechtliche Restriktionen, ausgelöst durch europäisches Recht, sich Straßenbaumaßnahmen bzw. Fernstraßenbau verzögern. Die Landwirtschaft in FFH-Gebieten hat sich in ihren Bewirtschaftungsformen naturschutzfachlichen Anforderungen anzupassen. Die forstwirtschaftliche Nutzung des Staats-, Kommunal- und Privatwaldes hat dem Erhaltungszustand von Lebensräumen charakteristischer Arten in Schutzgebieten Rechnung zu tragen; zumindest sind Verschlechterungen des Istzustandes auszuschließen (HMULV/HMWVL/HStK 2003b, 10 ff.; vgl. HMULV 2003, 3ff.). Durch die Meldung von FFH-Gebieten will die hessische Wirtschaft Betriebsstandorte in ihren Entwicklungsmöglichkeiten nicht gefährdet sehen, zumal betriebliche Erweiterungen, sofern sie bereits Pufferzonen von Schutzgebieten berühren, FFH-Verträglichkeitsuntersuchungen erfordern (IHK 2003, 1).

In dieser Betroffenheitspalette finden auch die Kommunen als Träger kommunaler Planung ihren Platz. Die Ausweisung von Schutzgebieten schränkt die Kommunen in ihrer Raumplanung ein, zumal Schutzgebietsausweisungen nach FFH-RL und VRL einerseits materielle Vorgaben beinhalten und andererseits sich durch kommunal bedingte Planungen (z.B. Siedlungserweiterung) in Erwägung zu ziehende Schutzgebietsänderungen nicht realisieren lassen (vgl. §33 Abs.5 BNatSchNeuregG, BGBl. I 2002). „Damit verringern sich der Abwägungsspielraum und die planerische Gestaltungsfreiheit auch für die kommunalen Planungsträger“ (Schäfer 1998, 175). Gerade Kommunen in peripheren ländlichen Räumen, die durch ihre naturräumlichen

---

<sup>231</sup> Unter „potentiellen“ FFH-Gebieten werden jene Gebiete verstanden, die die naturschutzfachlichen Kriterien der Meldung erfüllen; oder es handelt sich um prioritäre Gebiete, die nicht gemeldet wurden. Zu „faktischen“ Vogelschutzgebieten zählen nach Art. 4 Abs. 4 Satz 1 VRL die für eine oder mehrere Populationen geeigneten Flächen, die zu melden sind. Sowohl „potentielle“ und „faktische“ Gebiete unterliegen einem besonderen Schutz („eo ipso“-Schutz).

Gegebenheiten aus naturschutzfachlicher Sicht für die Ausweisung von FFH-Gebieten begünstigt sind, können in ihren Planungsoptionen erheblich eingeschränkt werden. Planungen, die bereits den Umgebungsschutz des Netzwerkes „Natura 2000“ berühren, haben sich sowohl quantitativ als auch qualitativ an den naturschutzfachlichen Vorgaben zu orientieren; sie bedingen Verträglichkeitsprüfungen, um die Auswirkungen geplanter Projekte auf Schutzgebiete zu prognostizieren und unter Abwägung naturschutzfachlicher Belange entscheiden zu können. Eine Zulassung von Projekten, die zu erheblichen Beeinträchtigungen der Schutzgebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung, der Vogelschutzgebiete oder der prioritären Lebensräume und prioritären Arten führen, unterliegt einem restriktiven Abwägungsgebot in Relation zu anderen öffentlichen Gütern. Damit sind FFH-Gebiete im Rahmen kommunaler Raumplanung (Straßenbau, Ausweisung von Baugebieten usw.) nicht beliebig überplanbar (vgl. BNatSchNeuregG § 33; vgl. HENatG § 20d; vgl. Gellermann 2001, 211ff.).<sup>232</sup>

Die Umsetzung der FFH-RL löst bereits in der Phase der Gebietsmeldungen ein hohes Maß an Betroffenheit aus, zumal absehbar ist, dass bereits mit der Meldung zumindest das Verschlechterungsverbot greift und Nutzungen natürlicher Ressourcen und Raumansprüche eingeschränkt werden. Lokale Akteure sind einerseits in ihren ökonomischen Interessen betroffen, andererseits wird in ihre Kompetenzen - ihre originären Domänen - nachhaltig eingegriffen.<sup>233</sup> Bereits die Phase der Gebietsmeldung vor dem Hintergrund unterschiedlicher Betroffenheitskonstellationen und eines „rigiden“, sich ausschließlich an naturschutzfachlichen Maßstäben orientierenden regulativen Programms lässt Konflikte erwarten, die sicherlich auch die hessische Landesregierung bzw. die Obere Naturschutzbehörden in ihrer Vorgehensweise bei der Programmimplementation bestimmt haben. Insgesamt sind bislang drei Tranchen gemeldet worden, eine vierte wird bearbeitet und fortgeschrieben.

Erfolgen bzw. erfolgen die Gebietsmeldungen weitgehend im „Schatten“ von Sanktionen der Kommission, so lassen sich in den konkreten Implementationsprozessen durch das zuständige Fachministerium bzw. der Oberen Naturschutzbehörden für die jeweiligen Tranchen der Gebietsmeldungen vier unterschiedliche Steuerungsmuster herauskristallisieren:

1. Verfolgt man die bereits im Verlauf zur Gebietsmeldung der ersten Tranche geführten Diskussionen zur Umsetzung der FFH-RL und die tatsächlich vorgenommenen „Gebietsmeldungen“, so hat sich das zuständige Fachministerium von einer *Konfliktvermeidungsstrategie* leiten lassen, indem ausschließlich Naturschutzgebiete (NSG)

---

<sup>232</sup> Diese Grundsätze nach der FFH-Verträglichkeitsprüfung gelten nicht nur für Kommunalplanungen, sondern für jeden Projektträger.

<sup>233</sup> So werden Akteuren in Land- und Forstwirtschaft Bewirtschaftungsformen vorgeschrieben, die ihrer eigenen Praxisorientierung zuwiderlaufen oder kommunale Akteure werden in ihrer Planungszuständigkeit beschnitten.

gemeldet wurden. Aus diesem Grund hat das Ministerium von einer Beteiligung der betroffenen Kommunen bzw. der kommunalen Spitzenverbände abgesehen, zumal auch eine rechtliche Verpflichtung zur Verfahrensbeteiligung in der Phase der Gebietsmeldung nicht zwingend ist. Unabhängig von der Tatsache, dass Zweifel an einer richtlinien-konformen Meldung bestanden haben,<sup>234</sup> hatte sicherlich diese Vorgehensweise auch die instrumentelle Funktion, lokale Akteure wie Interessenverbände auf weitere Meldungen vorzubereiten. So wurde den unterschiedlichen Interessenverbänden (z.B. kommunale Spitzenverbände, Verbände nach § 29 BNatSchG, Hessischer Waldbesitzerverband, Hessischer Bauernverband, usw.) nicht nur die Gebietsmeldung mit Meldelisten zugestellt, sondern sie wurden auch über die vom Kabinett beschlossene Gebietsmeldung einer zweiten Tranche in Kenntnis gesetzt, die die Regierungspräsidien – Obere Naturschutzbehörden (ONB) – auf ihre FFH-Relevanz zu überprüfen hatten.<sup>235</sup>

2. Allein die Tatsache, dass Verbandsakteuren, Kommunen, Nutzungsberechtigten und Grundbesitzern in dem Meldeverfahren der zweiten Tranche (auch der dritten Tranche) nach fachlicher Überprüfung durch den RP - ONB - eine Anhörung eingeräumt wird, legt den Schluss nahe, dass erheblicher politischer Druck zu offeneren Koordinationsmustern geführt hat.<sup>236</sup> Die Notwendigkeit einer offeneren Koordination mag auch darin gelegen haben, dass die erste Tranche (1,7% der Landesfläche) naturschutzfachlichen Ansprüchen der FFH-RL einerseits nicht standhielt und andererseits zusätzliche Flächenmeldungen aufgrund nicht hinreichender biogeografischer Erfassung von der Kommission gefordert wurden. Somit löst eine größere Inanspruchnahme des Raumes für den Naturschutz größere Betroffenheiten und eine Konfliktzunahme aus. Im Zuge informeller Beteiligung sind die betroffenen Kommunen über die Gebietsvorschläge der 2. und 3. Tranche über Verfügungen der RP zu Stellungnahmen aufgefordert worden.<sup>237</sup> Die jeweiligen Verfügungen sind bis auf die Informationsmaterialien nahezu identisch,<sup>238</sup> so dass die Verfügungen mit ihren Daten die materiellen Grundlagen der Beteiligungsverfahren bilden. Analysiert man die Diktion der Verfügungen, so werden zunächst rechtliche und politische Handlungswänge mit Verweis auf die Kommission (Sperrung von Mittelzuweisungen aus den Europäischen Strukturfonds) ebenso dargestellt wie die Reduktion von Ermessensspielräumen auf naturschutzfachliche Kriterien. Darüber hinaus ist unschwer die politische Vorgabe des

<sup>234</sup> Die FFH-Gebiete (1.Tranche) wurden dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit am 11. September 1998 gemeldet.

<sup>235</sup> Erlass des Hessischen Ministeriums des Inneren und für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz vom 02.Oktober 1998.

<sup>236</sup> Aufgrund der relativen zeitlichen Nähe der Meldungen der 2. Tranche (2000) und der 3. Tranche (2001) gleichen sie sich in ihren Abläufen.

<sup>237</sup> So hat z.B. der RP Kassel mit Verfügung vom 24.11.1999 (Zeichen VI/62. 1-R 21.2-FFH-3) und vom 08.12.2000 (Zeichen VI/72.1-21.1-FFH-3) die Kommunen zu Stellungnahmen aufgefordert.

<sup>238</sup> Neben ausführlichen rechtlichen interpretativen Darlegungen zur FFH-RL und ihren Auswirkungen auf die Betroffenen (kommunale Bauleitplanung, Nutzung forst- und landwirtschaftlicher Flächen) haben kartografische Materialien (quantitative Erfassung) und nach naturschutzfachlichen und richtlinienorientierten Kriterien strukturierte Daten (qualitative Erfassung) die Informationsgrundlagen ergänzt.

Fachministeriums<sup>239</sup> zu erkennen, Rechtsunsicherheiten abzubauen, über die FAVORISIERUNG des Freiwilligkeitsprinzips vor anderen regulativen Maßnahmen höhere Akzeptanz zu erzielen und durch Nutzungseinschränkungen verursachte negative wirtschaftliche Folgen über den Vertragsnaturschutz, auch finanzielle Kompensation regelnd, zu relativieren. Im verfahrensmäßigen Ablauf wurden die Gebietsvorschläge weitgehend gemeinde-bezogen, bilateral erörtert. In einer bilateralen Erörterung reduzieren sich naturräumliche Alternativen und naturschutzfachliche Abwägungen für die Regelungsbetroffenen, so dass über eine rein gemeindebezogenen, informativ vermittelnden Beteiligung auch ein Druckpotenzial erzeugt werden kann. Letztlich werden Handlungszwänge der Fachbehörden (ONB) auch wegen des kleinräumigen kommunalen Gebietskontexts zugespitzt. Die Anhörungen der Regelungsbetroffenen als ein Indiz für ein offeneres, auf Beteiligung zielendes Verfahren sind dann zu relativieren, wenn sie unter erheblichen Zeitdruck durchgeführt werden.<sup>240</sup> Da die enge zeitliche Limitierung des Verfahrens den naturschutzfachlichen Nachvollzug von Gebietsmeldungen kaum ermöglicht und die Chance naturschutzfachlicher Beurteilungsspielräume begrenzt, entlarvt sich dieses Verfahren in seiner letzten Konsequenz als ein striktes „top-down“-Steuerungsmuster, das mancherorts je nach Betroffenheitslagen erhebliche Widerstände hervorrief. Politische Konflikte waren die Folge, die in unterschiedlichster Form (Aktivierung informeller parteipolitischer Netzwerke, Mobilisierung der Öffentlichkeit, Protestresolutionen) ausgetragen wurden. So hat der Hessische Städte- und Gemeindebund (HSGB) seine Kritik an dem informellen Anhörungsverfahren der RP im Wesentlichen auf folgende Punkte fokussiert:

- Enge zeitliche Begrenzung des informellen Anhörungsverfahrens (2 Monate)
- Unzureichende Nachvollziehbarkeit naturschutzfachlicher Bewertungen auf der Grundlage vorgelegter Informationsmaterialien
- Ungeklärte Rechtsfragen z.B. im Rahmen kommunaler Bauleitplanungen oder im Blick auf Verträglichkeitsprüfungen bisher „rechtmäßig ausgeübter Nutzungen“ (Wasserversorgung) in zukünftigen FFH-Gebieten bei Planungen oder Unterhaltungsmaßnahmen baulicher Einrichtungen
- Finanzielle Auswirkungen der Umsetzung der FFH-RL auf die Kommunen (HSGB, Eildienst Nr. 2 -ED25- vom 10.02.2000; HSGB Eildienst Nr. 19 -ED175- vom 18.12.2000; HSGB Eildienst Nr. 3 -ED21- vom 05.02.2001).

---

<sup>239</sup> Den Verfügungen der RP ist ein Merkblatt des Ministeriums beigelegt worden.

<sup>240</sup> Obwohl bereits mit der Meldung der 1. Tranche in 1998 weitere Gebietsvorschläge nach der FFH-RL und der VRL absehbar waren, wurden für die 2. und 3. Tranche mit Verweis auf die von der Kommission ausgelösten Zwänge nach den Verfügungen des RP vom 24.11.1999 und 08.12.2000 der Zeitraum des Anhörungsverfahrens auf jeweils 2 Monate festgesetzt (Rücküberungsfristen bis 31.01.2000 bzw. 02.02.2001). Wenn man bedenkt, dass Kommunalverwaltungen zum Jahresende sich auf Haushaltsplanberatungen konzentrieren und wenn man den gewählten Jahreszeitpunkt des Anhörungsverfahrens berücksichtigt, so darf man geneigt sein, aus diesen „zufälligen“ Zeitabläufen den Schluss zu ziehen, ein „lästiges“ Verfahren zum Abschluss zu bringen.

3. Verfolgt man den verfahrensmäßigen Verlauf der Gebietsmeldung der 4. Tranche, so hat das zuständige Fachministerium aus den konfliktorisch aufgeladenen Anhörungen der Betroffenen zu den Gebietsmeldungen der 2. und 3. Tranche seine Konsequenzen gezogen. Sicherlich haben die interessensbedingten Konflikte einerseits zur Reflexion eigener koordinierender Verwaltungsroutinen der Fachbehörden geführt und andererseits den Weg für eine weichere „top-down“ Steuerung freigemacht. Es sind in den Prozess der quantitativ und qualitativ vorbereitenden Erarbeitung von Gebietsvorschlägen sowohl die Interessenverbände als auch die betroffenen Akteure (z.B. Kommunen) nicht nur informativ, sondern auch über Anhörungen, deren Fristen zu Rückäußerungen relativ eng gesetzt wurden, eingebunden worden.<sup>241</sup> Entscheidend ist in dieser Phase der Vorklärung, dass die betroffenen bzw. interessierten Akteure vor der öffentlichen Bekanntmachung der Gebietsvorschläge Gelegenheit erhielten, eigene Anregungen und Bedenken in den „Optimierungsprozess der Vorschlagsliste“ einzubringen, deren veröffentlichte Version auf Kreiskonferenzen erörtert worden ist. Konnten aus der Sicht der RP auf der einen Seite wegen Zeitmangels und fachlicher Anforderungen an die Änderungswünsche die Bedenken und Anregungen der lokalen Ebene nur sehr begrenzt in der öffentlich bekannt gegebenen Vorschlagsliste berücksichtigt werden, so wird auf der anderen Seite zugesagt, die Ergebnisse der Kreiskonferenzen in einen abschließenden Prüfprozess einfließen zu lassen.<sup>242</sup> Inwieweit tatsächlich die Anregungen und Bedenken aus den Anhörungen in dem mit der Kommission abzustimmenden Vorschlagslisten ihre Berücksichtigung gefunden haben, stellt sich als offene Frage.

Kennzeichnet den Abstimmungsprozess zur Vorschlagsliste der 4. Tranche – „Optimierungsprozess“ bisheriger Meldungen – eine „offene“ naturschutzfachlich fundierte und zeitlich strukturierte Informationsstrategie, so setzt sie sich auch in den Koordinierungsabläufen zwischen dem Land Hessen auf der einen und der Kommission auf der anderen Seite fort. Die den aus den aktuellen Mehrebenen-Konzertierungsprozessen zur Gebietsmeldung resultierenden Korrekturen und Ergänzungen, also von der Kommission geforderte Nachbesserungen, werden mit

---

<sup>241</sup> Obwohl nach der geänderten ministeriellen Zeitplanung der Kabinettsbeschluss für die abgestimmte Gebietsmeldung für den 29. Juni 2004 vorgesehen ist, hat bereits zwischen den HMULV und Verbänden (kommunale Spitzenverbände, Naturschutzverbände, Wirtschaftsverbände, Hessischer Waldbesitzerverband und Hessischer Bauernverband) ein Spitzengespräch im Juni 2003 stattgefunden. Im Anschluss daran wurden in Hessen fünf nicht öffentliche Regionalkonferenz im Juli 2003 durchgeführt, in denen VertreterInnen der Kommunen, Landkreise, Interessenverbände und der betroffenen Fachverwaltungen über den Stand der Umsetzung der FFH-RL bzw. VRL und über die von der Kommission eingeforderten Ergänzungsmeldungen (4. Tranche) informiert wurden. Den Einladungen zu den Regionalkonferenzen war regional abgestimmtes Informationsmaterial beigelegt worden. Die Adressaten wurden um „Anregungen und Bedenken“ bis zum 31. Juli 2003 gebeten (HMULV. Erlass vom 26. Juni 2003, Aktenzeichen VI5-2293).

<sup>242</sup> Auch zu den im September 2003 – also parallel zur öffentlichen Bekanntgabe der regionalen Vorschlagsliste in der Zeit vom 15. September bis einschließlich 15. Oktober 2003 – stattfindenden Kreiskonferenzen erhielten die Kommunen zu den überarbeiteten Vorschlagslisten entsprechende Informationsmaterialien. Die öffentliche Bekanntmachung sollte Eigentümern und Nutzungsberechtigten von Flächen wie interessierten BürgerInnen Gelegenheit zur Einsichtnahme in die Gebietsvorschläge und zu eventuellen Stellungnahmen geben. (RP Kassel, Verfügung vom 08.09.2003. Zeichen: 53.3-R21.6-2).

den Betroffenen bzw. Interessenverbänden kommuniziert.<sup>243</sup> Trotz eigener Handlungszwänge und geringer Ermessensspielräume des Fachministeriums und der ihm nachgeordneten Fachbehörden werden umfassende und zentrale Informationen, unmittelbare Kommunikationen und Kooperationen als Steuerungsinstrumente in der Umsetzung europäischer Naturschutzpolitik eingesetzt, so dass durchaus von einem Paradigmenwechsel in der Steuerung der Implementierung der FFH-RL und der VRL gesprochen werden kann.

4. Das auf mehr Kooperation setzende Verwaltungshandeln dokumentiert sich auch im „Rahmenvertrag für den Naturschutz im Wald Hessen“, der zwischen dem HMULV, dem Hessischen Städte- und Gemeindebund, dem Hessischen Stättetag und dem Hessischen Waldbesitzer Verband am 27.November 2002 abgeschlossen wurde.<sup>244</sup> Kooperatives Verwaltungshandeln, vertraglich zwischen Verbandsvertretern lokaler Akteure und Fachministerium vereinbart, zielt darauf ab, über den „Weg zur Kooperation statt Konfrontation im Naturschutz“ lokale Akteure in die Maßnahmen des Naturschutzes verantwortlich einzubinden, Akzeptanz naturschutzfachlicher Maßnahmen zu erhöhen, effiziente Aufgabenerfüllung zu erreichen und Deregulierungseffekte durch Aufgabenübertragung auf Dritte zu gewinnen. Mit dem „*Grundsatz der kooperativen Partnerschaft*“ verpflichten sich die Verbände zu einem an diesem Prinzip orientierten Verhalten gegenüber dem Land. Auch im Blick auf die Umsetzung der FFH-RL und VRL wird diese selbstverpflichtende Vereinbarung geschlossen, nach der sich Naturschutz als Prozess ausgestaltet.<sup>245</sup> Es wird damit ein kooperativer Naturschutz zwischen den lokalen Akteuren kreiert, der sich eindeutig im „Schatten“ europäischer naturschutzrechtlicher Regulierungen vollzieht.

Stellt man die Frage nach der Rolle der Naturschutzverbände, die bereits angeschnitten worden ist, so haben sie den Implementationsprozess der FFH-RL und VRL nachhaltig über direkte Interventionen bei der Kommission qua Schattenliste und darüberhinausgehende Informationsmaterialien begleitet. Auf diesem Weg wurden der Kommission Datengrundlagen

---

<sup>243</sup> So haben sich aufgrund der EU vorliegenden wissenschaftlichen Daten für das HMULV aus dem bilateralen Abstimmungsprozess vom 23./24. Januar 2004 neue Zwänge zur Nachmeldung ergeben, woraufhin aus Ministerium die RP beauftragte, entsprechende Beteiligungsverfahren einzuleiten (HMULV, Erlass vom 17. Februar 2004, Aktenzeichen VI B2-2387).

<sup>244</sup> Wird in einem Erlass der Staatssekretärin des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten vom 17. Dezember 2000 (Meldung 3. Tranche) darauf verwiesen, dass es eine „gesetzliche Verpflichtung“ zur informativen Beteiligung, die man zwar akzeptiere, nicht gebe, so werden nach § 3 des Rahmenvertrages für den Naturschutz im Wald Hessens (abgedruckt in: Hessische Städte- und Gemeindezeitung 12/2002, Mühlheim/Main, S. 459-463) die gegenseitigen Verpflichtungen zu „verständnisvoller und fairer Kooperation“, zu „frühzeitiger und umfassender Kommunikation“ und zu rechtzeitiger Information und Anhörung betroffener Waldbesitzer „vor jeder behördlichen Maßnahme im Wald“ festgelegt.

<sup>245</sup> So heißt es in der Präambel des Vertrages: „Die Vertragsparteien verstehen die Erhaltung und den Schutz typischer, aber auch bedrohter Arten und Lebensräume als einen dynamischen Prozess. Die Ausgestaltung des Vertrages soll natürlichen Entwicklungen durch einen flexiblen und zugleich zuverlässigen Schutz mit einer integrierten naturverträglichen Nutzung folgen können“.

„zugespielt“, die im Sinne „fachlicher Beratung“ die Informationsbasis der Kommission erweitert und damit ihre Überprüfungs- und Interventionsmöglichkeiten gestärkt haben. Als Folge der informellen Koordination zwischen Naturschutzverbänden und Kommission ergaben sich erhebliche Diskrepanzen zwischen der Vorschlagsliste des Landes Hessen und den von der Kommission gestellten quantitativen und qualitativen Anforderungen an die Gebietsmeldungen, so dass aufwändige Abstimmungsverfahren durchzuführen sind. Es ergeben sich auch zeitliche Verzögerungen in der Abwicklung der Gebietsmeldungen nach FFH-RL und VRL, so dass sich je nach Betroffenheitslage für Planungsträger Rechts- und Planungsunsicherheit einstellen können. Vor diesem Hintergrund zeichnet sich auch ein zweifacher Paradigmenwechsel im Implementationsprozess (4. Tranche) für das HMULV gegenüber den Naturschutzverbänden ab. Erstens werden mit Nachdruck „die Artendaten zu relevanten Vorkommen erstmals flächendeckend erfasst und die hessische Biotopkartierung vervollständigt“. Damit wird der Forderung naturschutzfachlicher Objektivierung und Nachvollziehbarkeit von Gebietsvorschlägen gemäß dem Projekt „Natura 2000“ nachgekommen, und der „Optimierungsprozess“ wird beschleunigt. Zweitens wird in den Prozess professioneller wissenschaftlicher Datenerhebung durch Fachbüros der ehrenamtliche Naturschutz eingebunden. Aus der Sicht des Landes „ist die Einbeziehung ein Stück Konfliktmanagement bzw. Konfliktvermeidung“ (HMULV/HMWVL/StK 2003b, 8).

Die Umsetzung des europäischen regulativen Programms „Natura 2000“ stellt an alle am Prozess beteiligten Akteure nicht zu unterschätzende Anforderungen, die sowohl aus der strukturellen Komplexität des Programms als auch aus dem innovativen Ansatz des Habitatschutzes resultieren. Vor diesem Hintergrund gestalten sich Implementationsverläufe schwierig und konfliktisch, sie verlangen eine Neu-Justierung verwaltungsmäßiger Koordinationspraxis, wobei sich im vertikalen Bezug zur lokalen Ebene die Frage der Kompatibilität bisheriger Koordinationspraxis mit den Regulierungsmechanismen und der Regulierungspraxis von „Natura 2000“ stellt.

#### **4.4.4.4 Steuerungstheoretische Aspekte zum regulativen Programm „Natura 2000“: Auswirkungen auf die lokale Ebene**

Das Naturschutzprogramm „Natura 2000“ definiert sich in seinen regulativen Dimensionen vorrangig aus der FFH-RL und seinen Anhängen. Über qualitativ detaillierte Zielvorgaben, die um allgemeine ordnungsrechtliche Steuerungselemente (vgl. Art. 6 Abs. 1, 2 FFH-RL) und prozedurale Koordinierungsmechanismen (vgl. Art. 4,5 FFH-RL) ergänzt werden, wird ein Handlungsrahmen für die der Kommission nachgeordneten Ebenen bestimmt, der im Meldeverfahren durch den Anhang III auf die wissenschaftliche und naturschutzfachliche Bewertungsprozedur eingeengt wird. Gleichzeitig öffnen sich in der Regelungsstruktur Elemente

einer „kontextorientierten Steuerung“<sup>246</sup> indem nach Art. 6 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 8 FFH-RL neben „rechtlichen“ oder „administrativen“ Schutzmaßnahmen auch „vertragliche“ Regelungen, gekoppelt mit finanziellen Anreizen, nicht nur als gleichwertige Optionen gesehen werden; vielmehr kann auf eine Favorisierung der vertraglichen Einbindungen naturschutzbetroffener Akteure geschlossen werden. Jedoch sind jene Elemente „kontextorientierter Steuerung“ nicht so hoch zu bewerten, weil die Erfahrungen der Implementation des Programms „Natura 2000“ eindeutig die Dominanz regulativer, „top-down“-orientierter Steuerung belegen und die Sanktionsoptionen der Kommission, aktiv eingesetzt, richtlinienkonforme Implementation erzwingen können. Die eigentlichen Entscheidungen auch im „Optimierungsprozess“ der Gebietsvorschlagslisten fallen letztlich, völlig der lokalen Ebene entzogen, auf der Kommissionsebene bzw. im Abstimmungsprozess des jeweiligen Bundeslandes mit der Kommission. Die auch andernorts beobachtete Zentralisierung umweltpolitischer Steuerung ist in dem Programm „Natura 2000“ besonders ausgeprägt. Sind in dem Programm zum Lebensraum- und Habitatschutz „kontextorientierte“ Steuerungsinstrumente sichtbar, so haben sie mehr oder weniger instrumentelle Funktionen zu erfüllen, nämlich Akzeptanz, Mitverantwortung für die „best practice“ zu stiften.<sup>247</sup>

Dieses komplexe regulative Programm setzt den institutionellen Rahmen der Implementation für die nachgeordneten Ebenen. Da aufgrund der föderalen Struktur die Bundesländer für die Umsetzung des Programms verantwortlich zeichnen, haben sie im politischen Mehrebenenprozess einerseits die regulativen Vorgaben des Naturschutzprogramms zur lokalen Ebene hin in ihren konkreten quantitativen und qualitativen räumlichen Bezügen zu vermitteln, um andererseits jene Vermittlungsergebnisse in bilateralen bzw. trilateralen (Bund) Koordinationen abzustimmen oder aber auch wiederum jene Abstimmungsergebnisse auf die lokale Ebene zu transponieren. Im Mehrebenenprozess stellt sich die Implementation von „Natura 2000“ als wechselseitiger kommunikativer Austauschprozess im „Schatten“ von Sanktionen dar. Geht man davon aus, dass die Vorschlagslisten bereits ab 1995 der Kommission zu melden waren, so lassen sich vor dem Hintergrund der unter Androhung von Vertragsverletzungsverfahren der Kommission verspäteten Novellierung des BNatSchG in 1998 drei Implementationsphasen erkennen: Widerstand bzw.

---

<sup>246</sup> In ihrer Analyse zum „Steuerungswandel in der europäischen Umweltpolitik“ filtern Katharina Holzinger/Christoph Knill/Ansgar Schäfer (2003) in der umweltpolitischen Steuerung der EU drei Steuerungstypen aus: ordnungsrechtlicher, ökonomischer und kontextorientierter. Kontextorientierte Steuerung ist durch „umfassende Zusammenarbeit öffentlicher und privater Akteure“, „Einbeziehung und Konsultation betroffener Akteurgruppen“, hinreichender Ermessens- und Handlungsspielraum der Implementeure umweltpolitischer Programme, „freiwillige Mitwirkung und Beteiligung gesellschaftlicher Akteure“ und offenen Informationszugang gekennzeichnet (ebenda, 110ff.).

<sup>247</sup> Lassen sich im politikwissenschaftlichen Diskurs um den Wandel umweltpolitischer Steuerung der EU transformationelle Tendenzen zu ökonomischen bzw. kontextorientierten Steuerungsinstrumenten ausmachen, so gelangt man nach einer Untersuchung zu dem Ergebnis, dass sich dieser Wandel mehr in den Steuerungsideen niedergeschlagen hat, als dass er zu einem „tatsächlichen Wandel der Instrumente geführt hat“ (Holzinger/Knill/Schäfer 2003, 116ff.).

dilatorische Implementationsbearbeitung, inkrementale Umsetzung der Gebietsmeldung und „Optimierung“ der Meldung der Vorschlagslisten. Dieser Phasenverlauf verweist auf Lernprozesse, die sich auf politischer und Verwaltungsebene vollzogen haben. Es verdeutlicht aber auch die Lernprozesse auslösenden Inkompatibilitätsprobleme mit den dem Programm immanenten Steuerungsmechanismen und den im föderalen System praktizierten Steuerungsverläufen in der Raumplanung z.B. Güterabwägung, Gegenstromprinzip in der Raumplanung (vgl. Kapitel 3.1.4.2). Darüber hinaus wird dieser Implementationsverlauf höchst wirkungsvoll von informellen Koordinationsprozessen zwischen den Naturschutzverbänden (ehrenamtlicher Naturschutz) und der Kommission überlagert bzw. durchdrungen,<sup>248</sup> die nicht, wie es sich gezeigt hat, folgenlos für den Verlauf der Meldung der Vorschlagslisten gewesen sind. Es präsentiert sich ein komplexes Bild regulativer europäischer Steuerung, das kaum selbstregulierende Facetten präsentiert; vielmehr bestimmt ein eng wissenschaftlicher und naturschutzfachlicher Bezugsrahmen den Koordinierungsprozess, in den auch Zufälligkeiten hineinspielen, wenn es darum geht, bestimmte naturschutzfachliche Nachweise zu erbringen. Insgesamt dokumentiert sich in den Implementationsprozessen ein kontingenter, Unsicherheiten auslösender Verlauf, der auf die staatlichen Fachbehörden einen dreifachen Anpassungsdruck ausübt. Einmal stellt das europäische Programm „Natura 2000“ hohe wissenschaftlich fundierte und naturschutzfachlichen Ansprüchen genügende Anforderungen an die bisherigen Routinen des Verwaltungshandelns, so dass die Suche – auch vor dem Hintergrund drohender Sanktionen der Kommission - nach richtlinien-konformen Meldeverfahren als unabdingbar notwendig wird. Zum anderen ereignet sich dieser Anpassungsprozess im Spannungsfeld einer restriktiven Regulierungslogik der Programmimplementation und einer geläufigen Praxis kooperativen Verwaltungshandelns im vertikalen Bezug zur lokalen Ebene. Darüber hinaus entwickeln die informellen Koordinationen zwischen Kommission und Naturschutzverbänden eine den Anpassungsdruck erhöhende Dynamik, die letztlich das Verwaltungshandeln im Kooperationsprozess nachhaltig dahingehend beeinflusst, einen „Optimierungsprozess“ auf naturschutzfachlich abgesicherten Datengrundlagen einzuleiten. Dies hat zur Folge, die Vorschlagslisten zu erweitern und mit der lokalen Ebene informativ abzustimmen.

---

<sup>248</sup> So wird nach einem Schreiben der Kommission – Generaldirektion Umwelt, nukleare Sicherheit und Katastrophenschutz – vom 09.10.1997 die von hessischen Naturschutzverbänden (Botanische Vereinigung für Naturschutz in Hessen e.V.[BVNH]; Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland [BUND], Landesverband Hessen e.V.; Hessische Gesellschaft für Ornithologie und Naturschutz e.V. [HGON] ; Naturschutzbund Deutschland [NABU], Landesverband Hessen e.V) vorgelegte Schattenliste als eine „naturschutzfachliche Referenz“ eingestuft. Die „umfassende, übersichtliche und mit exzellenten Kartenmaterial ausgestattete Natura 2000-Vorschlagsliste“ wird an das „Thematische Zentrum für Naturschutz“ in Paris weitergeleitet, das mit der „Vorbereitung der naturschutzfachlichen Evaluierung der Vorschläge für das Natura 2000 Netzwerk betraut ist“.

Regulative Programme für Umweltpolitik bzw. Naturschutzpolitik materialisieren sich auf einer Zeitschiene im Raum, so dass die lokale Ebene von den Regelungen betroffen ist: Akteure der örtlichen Ebene sind als Eigentümer, Nutzungsberechtigte, Planungsträger oder als Akteure in der kommunalen Selbstverwaltung in ihren Belangen berührt. „Natura 2000“ ein europäisches Programm des Lebensraum- und Habitatschutzes, einer eigenen Regulierungslogik folgend, greift, wie bereits deutlich geworden ist, in seiner rein naturschutzfachlichen Ausrichtung wirkungsvoll in die Belange lokaler Akteure ein und löst unterschiedliche Betroffenheiten aus. Mit der Meldung von Flächen wirkt das Verschlechterungsverbot, so dass in den Bewirtschaftungsformen von Land- und Forstwirtschaft keine Änderungen vorgenommen werden dürfen und in der kommunalen Flächenplanung, je nach biogeografischen Bedingungen, FFH-Verträglichkeitsprüfungen durchzuführen sind oder Flächenmeldungen sogar jeglichen kommunalen Belangen entzogen sind. Zeichnet sich in den Gebietsmeldungen zur Erstellung einer europäischen Gemeinschaftsliste zu schützender Lebensräume und Habitate eine Praxis ab, die substantiell in kommunale Raumplanung als einem Kern kommunaler Selbstverwaltung eingreift, so wird die nach Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG garantierte Selbstverwaltung eingeschränkt, sie ist also nicht „europafest“ (Gellermann 2001, 238). Rechtlich erklärt sich die Beeinträchtigung kommunaler Selbstverwaltung aus der Vorrangigkeit des Gemeinschaftsrechts. Da die FFH-RL zwingende Regulierungsvorgaben enthält, die den innerstaatlichen Fachbehörden bzw. Fachministerien keine außerhalb der wissenschaftlichen und naturschutzfachlichen Kriterien liegenden Ermessensspielräume zugestehen, ist innerstaatlichen Stellen eine „Berücksichtigung nicht-fachlicher Belange nach Art. 2 Abs. 3 FFH-RL“ entzogen (Wirths 2001, 252; Gellermann 2001, 237f.; Schäfer 1998, 175f.).<sup>249</sup> Aus dieser Rechtskonstellation erwächst eine Implementationspraxis, die die in der Kommunalpolitik beteiligten Akteure nicht nur die Einschränkung kommunaler Selbstverwaltung erfahren lässt. Es vollzieht sich für sie ein Paradigmenwechsel im kooperativen Verwaltungshandeln durch die Abwägungseinengung; Abwägungsprozesse im Kontext öffentlicher Güter werden zentralisiert bzw. europäisiert. Auf diese Weise erfährt die lokale Ebene nicht nur einen Bedeutungsverlust, vielmehr wird europäischer Naturschutz als Teil von Raumplanung in Form einer „top-down“-Steuerung implementiert, das Gegenstrom-Prinzip in der Raumplanung wird damit stark relativiert. Die lokalpolitische Ebene ist somit Kompatibilitätsproblemen ausgesetzt, sie unterliegt einem hohen Anpassungsdruck. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie sich der Prozess des Steuerungswandels der Fachbehörden - offene, umfassende Informationen, rechtzeitige Kommunikation, Einsatz anreizorientierter Lenkungselemente<sup>250</sup> - und

---

<sup>249</sup> Durch die Rechtsprechung des EuGH ist die naturschutzfachliche Ermessenseinengung der mitgliedstaatlichen Fachbehörden bei der Gebietsmeldung bekräftigt worden (Wirths 2001, 140ff.).

<sup>250</sup> Mit dem hessischen Landschaftspflegeprogramm 2000 (HMULV Staatsanzeiger für das Land Hessen Nr. 18 vom 30. April 2001 S. 1612ff.) verfolgt das HMULV das Ziel, über den Vertragsnaturschutz, also dem Prinzip der Freiwilligkeit folgend, durch finanzielle Kompensation die Landwirte zu Bewirtschaftungsformen zu motivieren, die gemäß naturschutzfachlicher Vorgaben durchzuführen sind. Da die EU dieses Programm mitfinanziert, wurde diese „Richtlinie zur Durchführung des Hessischen

die Strategie der Einbindung auf das Lernen lokaler Akteure auswirkt, welchen Stellenwert solche Steuerungselemente eines regulativen Programms in der Wahrnehmung betroffener lokaler Akteure einnehmen. Somit richtet sich der Blick auf den Anpassungsdruck der lokalen Ebene und darauf, wie Anpassungsprozesse bewältigt werden.

#### **4.5 Eine Zwischenbilanz: Die lokale Ebene im politischen Mehrebenen-Steuerungsprozess der Europäisierung**

Aus den allgemeinen Europäisierungstendenzen in der Daseinsvorsorge, der Regional- und Strukturpolitik einschließlich der Gemeinschaftsinitiativen (z.B. die Anreizprogramme Leader) wie dem regulativen Programm „Natura 2000“ - FFH-RL - werden Tiefe und Reichweite des Europäisierungsprozess ersichtlich. Betrachtet man die europäische Mehrebenenpolitik unter dem steuerungstheoretischen Ansatz des „akteurzentrierten Institutionalismus“, so kristallisiert sich sowohl in dem Anreizprogramm Leader+ als auch im regulativen Programm „Natura 2000“ ein „institutioneller Kontext“ heraus, der durch seine formalen Regelungsformen charakterisiert ist. Diese Regelungsformen bzw. die institutionellen Vorgaben resultieren nicht nur aus den spezifischen Programmstrukturen (vgl. Kapitel 4.3), sondern die über die typischen Programmmerkmale hinausgehenden Steuerungselemente lassen einerseits Leitprinzipien politischer Steuerung – Markt- und Kohäsionsprinzipien – aber andererseits auch institutionelle Eigeninteressen der Kommission erkennen. Institutionelle Eigeninteressen im Blick auf die Programmimplementierungen verfolgen auf der einen Seite die Vermeidung bzw. Minimierung von Programm-Vollzugs-Defiziten und heben auf der anderen Seite darauf ab, eigene Positionen im politischen Mehrebenenprozess zu stärken.

In der Implementation der Programme Leader+ und „Natura 2000“ aktualisieren sich die detaillierten, teilweise in präskriptiver Form gefassten regulativen Instrumente, die in ihrer Nachhaltigkeit bis auf die operative (subregionale/lokale) Ebene hineinwirken. Die prozedurale Engmaschigkeit ihrer Programme, eingerahmt von inhaltlichen Zielvorgaben, vermitteln der Kommission einerseits eine Verfahrensmacht in der Mehrebenenpolitik und erhellen andererseits auch Zentralisierungstendenzen in der wachsenden Europäisierung gemeinschaftlicher Politiken. Zwar verfügt die Kommission über keine hierarchischen, eindeutigen „top-down“-Steuerungsinstrumente, jedoch kann sie aus den spezifischen regulativen Strukturen ihrer Programme in dem Mehrebenen-Koordinationsprozess ihre Verhandlungsmacht entfalten. Ist es

---

Landschaftspflegeprogramms im Rahmen des Entwicklungsplans für den ländlichen Raum gemäß VO (EG Nr. 1257/1999“ (EAGFL WK) von der EU genehmigt. Es sei angefügt, dass bei schwieriger Haushaltslage des Landes und wachsender Ausweisung von FFH-Flächen die Kofinanzierung durch das Land sich zunehmend als problematisch darstellt.

unstreitig, dass der Verhandlungsmodus die politische Steuerung im europäischen Mehrebenensystem dominiert, so ereignet sich diese Steuerungspräferenz in den beiden Feldern distributiver und regulativer Programmpolitik im mächtigen „Schatten“ von Sanktionsoptionen oder Vetos der Kommission.

In dem Politikfeld europäischer Regional- und Strukturpolitik, auch die GI Leader umfassend, hat sich ein Wandel vollzogen, der sich auf ein Mehr an „governance“<sup>251</sup> hin orientiert hat und somit anscheinend eine dezentrale Politikimplementation favorisiert. Wird gerade in der GI Leader+ in den Optionen dezentraler Programmumsetzung nach dem „Governance“-Prinzip eine Chance für eine „bottom-up“-Regionalpolitik gesehen, so öffnen sich in der Tat subregionalen Akteuren Handlungsspielräume, die sich jedoch eindeutig an einer von der Kommission definierten „best practice“ für die Programmimplementation zu orientieren haben. Die in den Ebenen implementierenden Akteure handeln im Spannungsfeld eigener Entscheidungen (Selbststeuerung) und potenzieller Interventionen der Kommission („Schatten“ von Sanktionen/Vetos). Somit ist die Umsetzungspraxis europäischer regional- und strukturpolitischer Programme von einem Spannungsverhältnis geprägt, das bis auf die subregionale Ebene mehr oder weniger unmittelbar wirkt. „Größtmögliche Fügsamkeit in die EU-Programmatik soll in einer monetär angetrieben[en] (sic!) Planungs- und Umsetzungskooperation mit nationalen und regionalen Akteuren erreicht werden ...“ (Bauer 2003, 106).

Wird die „größtmögliche Fügsamkeit in die EU-Programmatik“ über finanzielle Anreize – auch um wettbewerbsorientierte Steuerungselemente erweitert – in der Regional- und Strukturpolitik angestrebt, so erzielt die Kommission in der Implementationspraxis regulativer Programmsteuerung – „Natura 2000“ – einerseits über eine restriktiv prozedural abgesicherte Programmatik und andererseits durch wirkungsvolle Sanktionsoptionen (z.B. Vertragsverletzungsverfahren) eine Durchsetzungsmacht in der Mehrebenen-Koordination, die eine Optimierung der Programmumsetzung gewährleistet. Trotz dieser starken Position der Kommission wird im Implementationsprozess ein Steuerungsmodus des Verhandelns bevorzugt, der sich eindeutig im Rahmen naturschutzfachlicher Logik bewegt. Es wird eine Strategie der Einbindung der Regelungsbetroffenen verfolgt: Informieren, Anhören, Argumentieren, Überreden sind Steuerungsinstrumente, die die regulativen ergänzen, um „sanftere“ Formen der „größtmöglichen Fügsamkeit“ in europäische regulative Programmatik zu etablieren. Jener mehr auf Verhandlungen hin orientierte Steuerungsmodus soll Konflikte mit den Betroffenen vermeiden, ihre Akzeptanz für Naturschutzmaßnahmen steigern und letztlich partielle Legitimität stiften.

Insgesamt sind die Implementationsprozesse distributiver und regulativer europäischer Programme im Mehrebenenprozess durch ein hohes Maß an informeller politischer Steuerung geprägt. Zu diesen informellen Steuerungsprozessen sind insbesondere auch die Einflussnahmen der nationalen Umweltorganisationen über die Kommission auf die Umsetzungsoptimierung der FFH-RL („Natura 2000“) zu zählen, um Druck auf die nationalen Implementeure auszuüben. Die Umweltorganisationen nehmen für die Kommission die wichtige Rolle von „,Watchdogs‘“ (Meinke/Heinelt 2003 351) wahr und treiben aus ihrem verbandlichen Eigeninteresse und ihrer spezifischen Sicht eine „größtmögliche Fügsamkeit“ in die europäischen Programme voran. Abgesehen von der Frage nach den Selektionskriterien der an den informellen politischen Prozessen teilhabenden Akteure folgen aus ihnen Transparenz- und Legitimitätsprobleme, die sich um das Problem der Asymmetrien in den Ressourcen der Handelnden erweitern. So spitzt sich der Prozess der Mehrebenensteuerung europäischer Programmpolitik auf ihre Auswirkungen auf die lokale Politikebene in ihren vertikalen und horizontalen Bezügen zu.

---

<sup>251</sup> Zum Begriff „governance“ vgl. FN 30

## 5 Untersuchungsdesign: Im Spannungsfeld von Makroprozessen und lokalen Besonderheiten

Aus dem Resumée der durch Makroprozesse ausgelösten Transformationen ist eine Ausgangslage strukturiert worden, an der der Europäisierungsprozess seine Anknüpfungspunkte findet. Somit lässt sich das Untersuchungsdesign entwickeln, um es auf das Fallbeispiel Werra-Meißner-Kreis zuzuspitzen.

### 5.1 Die Lokalpolitik ländlicher Räume im Kontext transformationeller Makroprozesse: Zur Ausgangslage der Europäisierung

Lokalpolitik der ländlichen Räume lässt sich nicht, wie es immer noch anzutreffen ist, aus einer in sich geschlossenen Parochialität erklären. Sie hat grundlegende Veränderungen erfahren und ist einem schleichenden Wandel unterworfen, der ihre institutionelle Verfasstheit und ihre Politikprozesse in einer transformationellen Nachhaltigkeit beeinflusst, so dass insbesondere im kommunalen Entscheidungssystem wie in lokalen Politikprozessen Verschiebungen – auch im institutionellen Gefüge horizontaler und vertikaler Verflechtungen – zu Neujustierungen und –ausrichtungen der Praxis politischer Problemlösung zwingen. Dieser sowohl durch politische Entscheidungen als auch durch systemische Dynamik ausgelöste Wandel ist in den Verursachungskontext folgender Makro-Transformationsprozesse zu rücken:

*Erstens* bewirken Globalisierungsprozesse in den ausdifferenzierten ländlichen Räumen – insbesondere in der Nähe zu Agglomerationen – sozioökonomische Veränderungen – in der „Glokalisierung“ auf den Begriff gebracht – die sich in Suburbanisierungsprozessen widerspiegeln. Ländliche Räume angrenzend an Agglomerationen erfahren ihre Umbrüche; trotz neuer Problemlagen prosperieren sie, sie gewinnen an Bedeutung und entfalten ihre ökonomische Dynamik bei gleichzeitigem tiefgreifenden sozialen Wandel. Selbst peripherie ländliche Räume sind durch globale Entwicklungen, z. B. im Blick auf die wachsende Öffnung globaler Märkte, durch Probleme der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft zunehmend betroffen.<sup>252</sup> Damit wird auf das Phänomen der Entgrenzung von Politik, ihres ehemals territorial begrenzten Bezugszusammenhangs verwiesen. Die sich entgrenzenden Politikprozesse verursachen eine räumlich funktionale Inkongruenz zwischen transnationaler Entscheidungsebene und territorial begrenzten Handlungs- und Verantwortungsebenen. Hierbei verdinglichen sich die Folgen jener Inkongruenz auf der lokalen Ebene, sie gewinnen ihre Gestalt in neuen Sachlagen, die als Aufgaben lokaler Problembearbeitung erfahren werden. Solche Entwicklungen zeitigen auch

---

<sup>252</sup> Mit der wachsenden Öffnung der Märkte im Rahmen der WTO-Verhandlungen ergeben sich in peripheren ländlichen Räumen für die Landwirtschaft Wettbewerbsprobleme, die sich auch auf die raumstrukturellen Entwicklungen auswirken; es ist ein Prozess, der sich mehr und mehr aktualisiert (Schlagheck 2000, 199ff.; Strohmeier 2000).

lokalpolitisch in peripheren ländlichen Räumen Veränderungen, deren raumstrukturelle Folgen konsistente Lösungen verlangen. Jedoch zeichnet sich eine verstetigende Tendenz im Gefälle von suburbanisierten zu peripheren ländlichen Räumen ab. In diesem sich herausbildenden Gefälle scheinen peripherale ländliche Räume von ökonomischen Megatrends mehr und mehr abgekoppelt zu werden. Ihre Problemlagen verschärfen sich durch zunehmende ökonomische Schwäche, Abwanderung und Überalterung der Bevölkerung, so dass die Lokalpolitik ihren Fokus auf aufholende Entwicklung richtet, dagegen zentriert sich in suburbanisierten Räumen Lokalpolitik häufig auf die Abwehr negativer Folgen der Suburbanisierung (z.B: überbordender Verkehr, Umweltbelastungen).

In ihrer Entwicklung scheinen *zweitens* ländliche Räume in den Funktionen Wohnen, Erholen und Freizeit an Bedeutung zu gewinnen, wobei der ökologischen Ausgleichsfunktion (Erhaltung der Biodiversität) peripherer ländlicher Räume eine bedeutende Rolle zukommt (vgl. Bauer 2000). Ökologische Funktionen, das ist unverkennbar, können im Kontext lokalpolitischer Zielsetzung aufholender Entwicklung in ein Spannungs- oder sogar Konfliktverhältnis zueinander geraten und vertikale Koordinierungsprozesse in der Raumplanung belasten.

Gestiegene gesellschaftliche Komplexität und transnationale Politikverflechtungen restringieren *drittens* hierarchische politische Steuerungen; sie ist unter den Bedingungen der Vielschichtigkeit politischer Problembehandlung und verflochtener politischer Entscheidungs- und Handlungsebenen äußerst kontingenzt. In der Mehrebenenstruktur politischer Koordination – auch transnationale Bezüge umfassend – dominiert das Prinzip des Verhandelns als präferierter Steuerungsmodus die horizontalen und vertikalen politischen Problembehandlungsprozesse. Die verhandlungsbasierten Steuerungsmodi erfahren ihren besonderen Stellenwert in den Verräumlichungsprozessen der Mehrebenenpolitik auf der lokalen Ebene, die auf diese Weise für die Politikimplementation an Bedeutung gewinnt. Dieser Bedeutungsgewinn ereignet sich in einem Spannungsverhältnis eigener lokaler Handlungsoptionen und institutioneller Restriktionen, so dass sich lokale Autonomie relativiert, sie ist äußerst prekär, situativ bedingt und Zufälligkeiten ausgesetzt.

*Viertens* hat sich kommunale Selbstverwaltung nicht ohne Auswirkungen auf die Lokalpolitik durch grundlegende institutionelle Reformen verändert<sup>253</sup>, und zwar mit der Folge ihrer vertiefenden Finanz- und Aufgabenverflechtung im föderalen System, einer territorialen und funktionalen Neustrukturierung kommunaler Selbstverwaltung mit nachhaltigen Auswirkungen in den ländlichen Räumen und einer Durchbrechung des repräsentativen Systems durch Integration

---

<sup>253</sup> Mit den grundlegenden Reformen sind die Gemeindefinanzreform von 1969, die Gebietsreform und die Reformen der Kommunalverfassungen in den 1990er Jahren gemeint.

direktdemokratischer Elemente in die Kommunalverfassung (Direktwahl des Bürgermeisters, Bürgerbegehren/-entscheid). Lokale horizontale Politikkoordination erfolgt vor dem Hintergrund institutionellen Wandels im Steuerungsmodus des Verhandelns.

Komplexität kommunaler Aufgabenerfüllung, mit Komplexitätssteigender Regelungsdichte angereichert, verursacht *fünftens* einerseits im kommunalen Entscheidungssystem Unübersichtlichkeiten und überfordert andererseits in besonderer Weise die Handlungsmöglichkeiten kleiner Kommunen in der Problembearbeitung. Interkommunale Kooperationen resultieren somit letztlich aus der Diskrepanz von Aufgabenzuweisungen bzw. Problemherausforderungen und vorhandenen Ressourcen. Tendenziell - plausibel nachvollziehbar - lässt sich eine Ausweitung interkommunaler Zusammenarbeit ausmachen, um letztlich dezentrale Steuerung zu sichern.

*Sechstens* hat sich in den ländlichen Räumen ein sozialer Wandel vollzogen, der ehemals unterschiedliche Verhaltens- und Einstellungsmuster zwischen Stadt und Land eingeebnet hat, was letztlich durch größere individuelle Mobilität, Inkongruenz von Wohn- und Arbeitsort und Zuzug in ländliche Räume (Attraktivität als Wohnstandorte) verursacht worden ist. Politische Einstellungsmuster, wie z.B. Betroffenheit auslösende Partizipation an lokalpolitischen Prozessen, haben sich angenähert. Ein sich verschärfender Problemdruck auf die Lokalpolitik löst selbst in peripheren ländlichen Räumen „Politisierungsprozesse“ aus, die das Bild einer homogenen sozial geschlossenen ländlichen Idylle völlig verblassen lassen. Politikmuster in ländlichen Räumen unterscheiden sich kaum von städtischen; sie sind im Spannungsfeld „konkordanz – und konkurrenzorientierter Handlungsmuster“ (Bogumil 2001, 93) zu verorten. Ihre parteipolitischen Färbungen, allzu gern verschleiert, aktualisieren sich in lokalpolitischer Problembearbeitung.

Der kleinräumige Bezugszusammenhang in ländlichen Räumen vermittelt BürgerInnen *siebtens* lokalpolitische Problemlagen, sie werden erfahrbar, lösen Betroffenheiten aus und eröffnen vor dem Hintergrund relativer Kontakt- und Beziehungsdichte von Akteuren Chancen partizipativer Politikgestaltung. Bereitschaft zu lokalem Engagement wird ganz wesentlich durch die jeweilige Betroffenheit der BürgerInnen hervorgerufen. Somit wird deutlich, dass sozialer Wandel, sich in Individualisierungsprozessen äußernd, das Einstellungsverhalten der BürgerInnen in ländlichen Räumen bestimmt. Inwieweit das Leitbild von „Local Governance“ greifbare Gestalt annimmt, dürfte wohl mehr oder weniger von situativen Konstellationen und Zufälligkeiten örtlicher Politikproduktion und -implementation abhängen. Insgesamt hat sozialer Wandel als gesamtgesellschaftlicher Vorgang im Kontext postmoderner Individualisierungsprozesse Einstellungs- und Verhaltensmuster der BürgerInnen in ländlichen Räumen aus ihrer parochialen Bindung kleinräumigen Zusammenlebens gelöst. Das Bild spezifischer dörflicher/ländlicher

Verhaltensweisen in lokalen Politikprozessen wie z.B. Konfliktscheu oder ausgeprägtes zivilgesellschaftliches Engagement ist obsolet geworden; Lebensstile, Lebensformen und politische Verhaltensmuster haben gegenüber städtischen ihre Unterschiedlichkeit weitgehend verloren.

Ist die Lokalpolitik in ländlichen Räumen transformationelle Wirkungen verursachenden Makroprozessen unterworfen, die in den jeweiligen spezifischen sozialräumlichen und institutionellen Konstellationen ihre Gestalt gewinnen, so lassen sich doch drei bestimmte Trends im Wandel lokaler Politikprozesses ausmachen:

1. In der *horizontalen / intralokalen* Politikkoordination hat sich im institutionellen kommunalen Entscheidungssystem auch vor dem Hintergrund steigender Komplexität der Aufgabenerfüllung faktische Entscheidungsmacht zugunsten der Verwaltung/Verwaltungsspitze verschoben; das kommunale Entscheidungssystem hat eine spezifische *Exekutivlastigkeit* entfaltet. Sie ist durch die Direktwahl des Bürgermeisters verstärkt worden, zumal sich lokale Steuerungsmacht auf die Verwaltungsspitze fokussiert, was aus der der Direktwahl resultierenden größeren Legitimation zu erklären ist. In den relativ übersichtlichen sozialräumlichen Bezügen politischer Koordination nimmt der Bürgermeister die Position eines *zentralen Steuerungsakteurs* ein; lokalpolitische Steuerungsprozesse werden in der Wahrnehmung der BürgerInnen *personalisiert*. Lokale Politikarenen in den ländlichen Räumen, durch spezifische Beziehungszusammenhänge zwischen Ortsteilen und Zentralort mitgeprägt, gewinnen im intralokalen Beziehungsgeflecht von Politik, Verwaltung und BürgerInnen ihre Struktur vorrangig aus *informellen Koordinationsprozessen*. Sie werden virulent in der örtlichen Politikproduktion und –implementation , indem Vereine, Verbände, Bürgerinitiativen als Mitentscheider und Mitgestalter einbezogen werden. Jene informellen Steuerungsprozesse werden von der Verwaltung/Verwaltungsspitze moderiert und zielen durchaus mit ihren *kooperativen, verhandlungsisierten, problemlösungs- und kompromisssuchenden Handlungsstrategien* auf eine konstruktive Politikgestaltung in der örtlichen Gemeinschaft, indem sie über faktische Mitwirkungen eine Praxis von „local governance“ etablieren. „Local governance“ spiegelt einen durch Individualisierungsprozesse verursachten Wandel der Einstellungs- und Verhaltensmuster der BürgerInnen wider, deren Motivation zu zivilgesellschaftlichem Engagement, zur lokalpolitischen Mitgestaltung durch eine variierende Bandbreite von Betroffenheiten nachhaltig beeinflusst wird. Die fraglose Hinnahme politischer Entscheidungen „vor Ort“ ist kaum noch zu erwarten, der/die BürgerIn ist „schwieriger“ geworden. Die latent verlaufenden Prozesse haben zur Folge, dass Politikentscheidungen des institutionellen Entscheidungssystems *vorstrukturiert* werden, kommunale Entscheidungsgremien, oft ohne Einfluss auf vorausgegangene Abläufe ausgeübt zu haben, als „Akklamationsorgane“ fungieren und der Modus der „Post-Decision-Decisions“ (Jansen 1997) zunehmend die Praxis des kommunalen Entscheidungssystems bestimmt. Somit ist unverkennbar, dass lokale Politik auf dem

Weg zu „local governance“ von *informellen Steuerungsprozessen* dominiert wird und somit Kommunalpolitik ihre *Entinstitutionalisierung* und *Entparlamentarisierung* erfährt.

2. Inkongruenz von Verwaltungsressourcen kleinerer Kommunen und Aufgabenkomplexität führen zu unterschiedlichen Formen *interkommunaler Kooperation*, die auch als Folge makrosozioökonomisch verursachter Entwicklungen zu sehen sind und sich z.B. aus dem Wettbewerb regionaler/subregionaler Räume zwangsläufig ergibt. *Institutionisierte Formen* interkommunaler Zusammenarbeit (z.B. Zweckverband) *verlagern Kompetenzen* aus dem kommunalen Entscheidungssystem in eine horizontal verflochtene Ebene mit eigenen Entscheidungszuständigkeiten. Jedoch gewinnen *informelle Formen interkommunaler Kooperation* vor dem Hintergrund situativer Bedingtheiten, zufälliger Problemkonstellationen und Komplexität der Aufgabenerfüllung an Bedeutung, zumal sie hohe Flexibilität kooperativer Problembearbeitung ermöglichen. Informelle Kooperation beeinflusst die Entscheidungsfindung des kommunalen Entscheidungssystems; politischer Input ist exekutivorientiert, und parlamentarische Entscheidungen erfolgen weitgehend über beschlussreife Vorlagen. *Kompetenzverlust* kommunaler Entscheidungsgremien geht einher mit *formaler Legitimierung* getroffener Vorentscheidungen. Neben dem *institutionellen Bedeutungsverlust* parlamentarischer Kommunalarbeit nimmt das *politische Ehrenamt* in lokal- und kommunalpolitischen Entscheidungsfindungsprozessen auch im Kontext interkommunaler Zusammenarbeit in seinem machtpolitischen Stellenwert Einbußen hin.

3. Ist bereits darauf verwiesen worden, dass die Kommunalisierung staatlicher Aufgaben zu einer vertiefenden Verflechtung von kommunaler/lokaler und Bunds-/Landespolitik geführt hat und die lokale Ebene als Implementationsebene staatlicher Politik einen Bedeutungsgewinn erfahren hat, so resultiert aus dieser Verflechtung eine *vertikale Politikkoordination*, die ihre spezifischen Steuerungsmuster in der Implementation staatlicher Politik entwickelt hat. Der Begriff „*kooperative Verwaltung*“ zeigt an, dass sich bei der Vielfalt sozioökonomischer, räumlicher und sozialräumlicher Problemstellungen die Umsetzung staatlicher Politikregelungen in einem kooperativen Koordinationsprozess unter *Abwägung unterschiedlicher Belange* optimieren lässt, zumal hierarchische Steuerung wegen ihrer Kontingenz weniger effizient und effektiv verläuft und ihre politischen Kosten zu hoch sind. Diese vertikalen Steuerungsprozesse, die in die kommunale Selbstverwaltung eng verwoben sind, strukturieren sich aus institutionellen Vorgaben zur Implementation und aus dem Kontext *informeller Koordination*, die sich häufig im „Schatten“ der Letztentscheidung zuständiger Fachbehörden ereignet. Fällt der kommunalen Verwaltung/Verwaltungsspitze einerseits die moderierende Rolle zwischen Regelungsadressaten und lokalen Regelungsbetroffenen zu, so agiert sie andererseits oft in der Rolle des Regelungsbetroffenen mit dem Ziel, autonomieschonende, mit den lokalen Interessen vereinbare Lösungen zu finden. Im Ergebnis resultieren aus diesen informellen vertikalen Koordinationsprozessen *vorstrukturierende Wirkungen* auf die kommunalen

Entscheidungsverläufe, wobei der Verweis auf die Zwänge die Position zentraler Steuerungsakteure stärkt. Aber genau in diesem Verlaufsmuster aktualisiert sich das „*principal-agent*“-Problem, das sich auch in horizontalen Koordinationsprozessen stellt.

Lokalpolitik ist in größere Transformationsprozesse eingebettet, die in ihrer unterschiedlichen Wirkmächtigkeit und Nachhaltigkeit ihre Prozesse oft kaum beobachtbar beeinflussen und verändern. Kommunal- bzw. lokalpolitischer Ist-Zustand ist neben der sich aus der Praxis ergebenden Plausibilität ein Ergebnis analytischer Evidenz, er wird, so eine Annahme, als soziales, politisches Phänomen durch „Raum, Zeit und Struktur“ bestimmt (Hennig 1999, 42): Sie gewinnt ihre Gestalt aus den in Raum, Zeit und vorfindlichen Strukturen erfolgenden Interaktionsprozessen ihrer Akteure. Ihre deskriptive Erfassung stellt immer eine zeitlich begrenzte Aufnahme dar. Europäisierung lokaler Politik findet statt und ihre Wirkungen auf der lokalen Ebene sind zunehmend erfahrbar.

## **5.2 Europäisierung und lokale Ebene: Ein Prozess ihrer Verortung**

Aus der Analyse europäischer Programmpolitik – „Natura 2000“ und Leader – stellt sich Europäisierung als ein horizontal und vertikal verflochtener Mehrebenen-Steuerungsprozess dar, der durch seine spezifische *Komplexität* gekennzeichnet ist. Das regulative Programm „Natura 2000“ und das Anreizprogramm Leader+ konstituieren sich aus ihrer jeweiligen Programmlogik und ihren Regelungsstrukturen (vgl. Kap. 4.4.3 und 4.4.4). Im regulativen und distributiven (Anreiz-) Programm schälen sich die spezifischen, europäische Programmpolitiken überwölbenden *Steuerungslogiken* des Marktes, der Kohäsion und des institutionellen Eigeninteresses heraus. Im Diskurs um Europäisches Regieren (vgl. Kommission 2001) ergänzt die „Governance“-Logik als ein Vorgang der Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure in die verflochtenen Steuerungsabläufe jene überwölbenden Logiken. Insgesamt, auch durch diese Steuerungslogiken begünstigt, sind die europäischen Programmpolitiken (hier: „Natura 2000“ und Leader) durch ihre prozedural *vermachteten Koordinierungsstrukturen* charakterisiert, die einerseits *komplexitätssteigernd* wirken und andererseits der Kommission Durchsetzungsmacht verleihen. Folgt also europäische Programmpolitik und -implementation ihren eigenen Logiken und erfährt sich die lokale/subregionale Ebene als operative Ebene europäischer Programmimplementation, so treffen europäische Politiken auf eine gewachsene, eigenen Transformationsprozessen unterworfenen *Lokalpolitik*, die ihre differenzierte Gestalt aus den vielfältigen, interferierenden Makro-Prozessen des Wandels und institutionellen Transformationen gewinnt. Lokalpolitik hat ihre eigenen geografischen, ökonomischen und sozialräumlich abgegrenzten Bezüge und präsentiert sich in ihrem „örtlichen Politikgewebe“ (Knöpfel/Kisslin-Näf 1993); sie vollzieht sich institutionell in der Kommunalpolitik im konkreten Raum und verfügt über eigene Kompetenzen.

Europäische Programmpolitik wird konkret „vor Ort“, also im Raum implementiert; sie verräumlicht sich in vorgegebenen lokalen/subregionalen Raum-, Zeit- und Struktur-Zusammenhängen. Somit verdichten sich im Zuge europäischer Programmsteuerung im Mehrebenensystem auf der operativen (lokalen/subregionalen) Ebene *Kompatibilitätsprobleme*, die sich vor dem Hintergrund prozedural vermachteter Programmstrukturen der FFH-RL und der GI Leader verschärfen. Aus diesem Spannungsverhältnis lokaler Besonderheiten und europäischer Programmlogik konstituiert sich ein *institutioneller Kontext*, aus dem sich einerseits Steuerungsverläufe erklären lassen und der andererseits Betroffenheiten auslöst. Ist aus der Analyse der Umsetzungsverläufe der Programme der FFH-RL und der GI Leader (vgl. Kap. 4.4.3; und 4.4.4) ihre nachhaltige vorstrukturierende Wirkung in den Koordinierungsverläufen auf der regionalen (Land) und subregionalen/lokalen Ebene in ihren horizontalen und vertikalen Bezügen deutlich geworden, so erfahren die Akteure der subregionalen/lokalen Ebene ihre Betroffenheit aus den objektiven Programmavorgaben und der subjektiven Wahrnehmung von Programm-Nutzen und -Kosten. Das distributive wie das regulative Programm konstituieren vor dem Hintergrund lokaler Besonderheit einen *Wirkungskontext*, der aus unterschiedlichen Betroffenheiten Interaktionen zwischen Regelungsbetroffenen (horizontal) auf der einen und zwischen Regelungsadressaten und Regelungsbetroffenen (vertikal) auf der anderen Seite auslöst. Es bilden sich subregionale/lokale programmspezifische *Politikarenen*, in denen sich kommunalgebietlich/intralokale, interlokale/kommunale und vertikale interaktive Prozesse ereignen. Umschreibt die Politikarena den funktionalen Zusammenhang von *Programm und Prozess*, so generiert das Aktionsfeld der jeweiligen Arena sein Konflikt- bzw. Konsensniveau aus der Betroffenheits-Tiefe der Akteure, ihren spezifischen Interessen, ihren Handlungsorientierungen und -ressourcen, wobei durchaus über die Nutzen-Kosten-Relation hinausgehend *Inkompatibilitäten* mit den Präferenzen und Handlungsroutinen Regelungsbetroffener konfliktverschärfend wirken; ebenso verursachen Eingriffe in originäre Handlungsdomänen Regelungsbetroffener eine Zunahme konfliktorischer Koordinierungsverläufe.

Vergegenwärtigt man sich die Programmimplementation von Leader+ und vergleicht sie mit der Umsetzung der FFH-RL, so zeigt sich, dass aus der jeweiligen Programmstruktur von Leader+ und FFH-RL (Steuerung durch Anreize oder Regulierung) sich die Steuerungsprozesse erheblich unterscheiden, nämlich mehr konsensorientierte auf der einen und stärker konfliktorische auf der anderen Seite. Verlaufen also die Programmimplementierungen dieser beiden Programmtypen in einem Spannungsverhältnis zwischen Konsens und Konflikt, so ist unverkennbar, dass in Koordinierungsprozessen zwischen der lokalen/subregionalen und regionalen Ebene der *Verhandlungsmodus* präferiert wird, was tendenziell z.B. durch die dem regulativen Programm der FFH-RL immanenten „kontextorientierten“ Steuerungsinstrumente belegt wird und sich auch im Wandel der Steuerungsstrategien der ONB zu weichen Steuerungsformen dokumentiert. Jedoch

gestalten sich die Verhandlungsprozesse – dies sei noch einmal hervorgehoben – in den Programmarenen im „Schatten“ der Interventionen durch die EU, die, durch die regionale Ebene (Land/ONB) vermittelt, die lokale/subregionale Handlungsebene nachhaltig treffen. Unter den Bedingungen „größtmöglicher Fügsamkeit“ in die europäische Programmpolitik der FFH-RL und der GI Leader aktualisiert sich die Wirkung europäischer Politiksteuerung im Mehrebenensystem auf der operativen Ebene – der vierten Ebene – in der Frage nach ihren *Prozessen* und den in sie verwobenen *Akteuren*, ihren Wahrnehmungen von europäischer Programmsteuerung und Erwartungen an europäische Programmpolitik im Kontext ihrer Betroffenheiten, ihren Handlungsorientierungen und –ressourcen.

Kennzeichnend für die Implementationsverläufe beider Programme ist die Einbeziehung *zivilgesellschaftlicher Akteure* in die Koordinierungsprozesse. Erfolgt die Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure als Partner  *kommunaler* und *staatlicher* (Fachbehörden, Fachministerien) Akteure in die Umsetzung des Leader-Programms aus der „Governance“-Logik Europäischen Regierens, so bringen sich zivilgesellschaftliche und kommunale Akteure aus ihrer jeweiligen Betroffenheit in den Implementationsprozess der FFH-RL ein, weil in ihre Interessen, ihre Kompetenzen, ihre essenziellen Domänen eingegriffen wird. Es werden auch Akteure (Naturschutzverbände) mobilisiert, die - durch ihre besonderen Handlungsorientierungen motiviert- die Programmumsetzung begleiten, die maßgeblich von der ONB als zentralem Steuerungsakteur koordiniert wird. Darüber hinaus werden neue Steuerungsakteure konstituiert, wie dies im Programm Leader in den Rollen der RegionalmanagerInnen und den REG sichtbar wird. Sie erfüllen, wie es bereits herausgestellt worden ist, im Koordinierungsprozess dieses Anreizprogramms die Doppelrolle von Regelungsadressaten und Regelungsbetroffenen. So konstellieren sich in den Politikarenen Akteure mit mehr oder weniger divergierenden Handlungsorientierungen: ihren kognitiven und motivationalen Orientierungen, ihren spezifischen Präferenzen (vgl. Scharpf 2000, 114ff; vgl. Kapitel 4.2). Diese Akteurkonstellationen in der Phase der Programmimplementation von der FFH-RL und Leader+, die auf lokaler/subregionaler Ebene sich relativ übersichtlich gestalten, werden in ihren *interaktiven Prozessen* ganz wesentlich dadurch beeinflusst, in welcher Weise Programmlogiken von den Akteuren in ihren Auswirkungen auf eigene Präferenzen wahrgenommen werden und welche Handlungsoptionen daraus folgen; Handlungsoptionen hängen von der jeweiligen Strategiefähigkeit interagierender Akteure ab. Aus diesem „Wechselspiel“ von institutioneller Logik der jeweiligen Programme und Akteurkonstellationen resultieren *Verhandlungsarenen* auf der vierten Ebene, in denen ein ausgeprägter *informeller Koordinationsmodus* als ein weiteres Merkmal der Umsetzung europäischer Programmpolitik festgestellt werden kann.

Die Verhandlungsarena des Leader+ -Programms hat ihre eigene „Färbung“ dadurch gewonnen, dass auf der subregionalen Ebene eine große Zahl kommunaler und zivilgesellschaftlicher Akteure miteinander kooperiert und gleichzeitig mit Fachbehörden zusammenarbeitet, um innovative Regionalentwicklung voranzutreiben. Sie ist nicht nur durch einen konsensorientierten, kooperativen Steuerungsmodus charakterisiert, sondern aus der Analyse der Programmumsetzung wird der Anspruch eines „bottom-up“-Modells erhoben, d.h. die Teilhabe von betroffenen Akteuren an Programmgestaltung und -implementation. Im Vergleich zur GI Leader+ verursacht das regulative Programm FFH-RL eine Verhandlungsarena, in der der Steuerungsmodus *einseitigen Handelns* klar hervorsticht und somit konfliktorische Interaktionen provoziert werden; jedoch wird eine kooperative Problembearbeitung durch Arrangements wie Einzelerörterung (bilaterale Verhandlungen), Regional- und Kreiskonferenzen gesucht. Insgesamt lösen beide Programme Inkompatibilitätsprobleme aus, die bereits angedeutet wurden. Der Kern liegt in den Inkompatibilitäten der Präferenzen der an den Programmimplementierungen beteiligten bzw. betroffenen Akteure, wobei sich die Kompatibilitätsproblematik in zugesetzter Form in der Umsetzung des regulativen Programms FFH-RL manifestiert. Wenn an dieser Stelle noch einmal auf die Inkompatibilitätsproblematik Bezug genommen wird, so soll verdeutlicht werden, dass sie nicht nur aus dem institutionellen Spannungsverhältnis von Programmlogiken und Logiken der Lokalpolitik resultiert, sondern sie liegt auch darin begründet, wie dieses Spannungsverhältnis von den jeweiligen Akteuren in den Arenen wahrgenommen und *kognitiv* verarbeitet wird und ob eigene Handlungsoptionen und -strategien im Prozess interaktiver Implementation greifen. Erfahren die Handlungsroutinen und -strategien der Akteure ihre Restriktionen, so lösen Ereignisse wie die Programmumsetzung der FFH-RL und der GI Leader+ auf die Akteure einen Anpassungsdruck aus, der *Lernen* bei Regelungsadressaten und Regelungsbetroffenen gleichermaßen initiiert; somit gehen transformationelle Wirkungen von solchen Lernprozessen aus.

Für die Lokalpolitik in ländlichen Räumen gewinnen Fragen nach den transformationellen Wirkungen europäischer Programmpolitik ihre Relevanz. Vor dem Hintergrund eines kleinräumigen strukturellen Bezugskontextes, relativer Übersichtlichkeit lokaler Politikprozesse und ihrer Einbettung in überschaubare sozialräumliche Zusammenhänge, begrenzter Ressourcen und limitierter Handlungsmöglichkeiten im politisch- administrativen System auf der einen und den verfassungsrechtlichen Anspruch autonomieschonender lokaler Problembehandlung örtlicher Angelegenheiten unter communalverfassungsrechtlich verankerten erweiterten Beteiligungsrechten der BürgerInnen auf der anderen Seite entfaltet der Makroprozess der Europäisierung eine transformationelle Wirkmächtigkeit, die kommunale Selbstverwaltung (institutionelle Dimension) wie lokale Politik (als Prozess) in ihrer spezifischen Lage trifft ( vgl. Kapitel 3).

### 5.3 Eingrenzung des Untersuchungsganges: Thesen zur transformationellen Wirkung der Europäisierung der lokalen Ebene

Die Fragestellung des Untersuchungsganges fokussiert sich auf die transformationellen Wirkungen des Europäisierungsprozesses auf die Lokalpolitik. Es ist deutlich geworden, dass unterschiedliche Makroprozesse Lokalpolitik in der Vieldimensionalität ihrer Prozesse in einen Zustand kontinuierlichen, aber auch mit Brechungen verlaufenden Wandels führen und somit eine spezifische lokale Lage generiert wird. Jene lokalen Besonderheiten, das Entstehen neuer Qualitäten von Lokalpolitik durch Wandel, um es aus dem neoinstitutionalistischen Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus deutlich zu machen, sind nicht nur aus den Makrophänomenen zu erklären, vielmehr liegt der Erklärungsansatz des Wandels darin, dass sich Struktur und zielgerichtetes planvolles Handeln wechselseitig auf einander beziehen (vgl. Kapitel 4.1). Aus der Logik dieses theoretischen Ansatzes, Wandel als sozialen Prozess im Spannungsfeld von Struktur und Akteur zu betrachten,<sup>254</sup> ist die Europäisierung, - sich als Makrophänomen „vor Ort“ verdinglichend - in die lokale Handlungsebene und ihre Problembearbeitungsprozesse zu rücken. Daraus folgt die Einordnung der europäischen Politikprogramme – hier: FFH-RL und GI Leader+ - in die Handlungsbezüge lokaler Politik, um über ein empirisches Untersuchungskonstrukt Wirkungen der Europäisierung auf die lokale Ebene weiter abklären zu können.

Lokalpolitik ist in ihren horizontalen (intralokalen/-kommunalen und interlokalen/-kommunalen) und vertikalen Bezügen zu analysieren, so dass sich aus dieser Vorgabe eine erste Strukturierung für die empirische Untersuchung ergibt. Somit sind drei Bezüge für den Europäisierungsprozess zu erfassen:

- intralokal/-kommunal (horizontale Ebene)
- interlokal/-kommunal (horizontale Ebene, z.B. Zeckverband)
- vertikale Einbettung in das politisch-administrative System.

---

<sup>254</sup> In diesem Kontext des Wandels stellt sich auch die Frage der Emergenz. Renate Mayntz (2000, 95) definiert im Fragerzusammenhang des „Entstehen[s] neuer Qualitäten in komplexen Systemen ... das Phänomen Emergenz“, indem sie feststellt, „dass in einem System Merkmale entstehen oder Ereignisse auftreten, die sich nicht unmittelbar aus den Eigenschaften der Elemente des betreffenden Systems ableiten lassen. Das Ganze ist mehr als die Summe seiner Teile“. Ist die lokale Ebene in das komplexe politisch-administrative System verwoben, wie ich es bereits dargelegt habe, so sind ihre emergenten Phänomene aus sozialwissenschaftlicher Sicht nicht nur systemisch zu erklären. Nach Renate Mayntz (ebenda, 103) müssen sozialwissenschaftliche Analyse-Ansätze versuchen, „gesellschaftliche ebenso wie wirtschaftliche Makrophänomene - Ereignisse, Strukturen und Strukturzusammenbrüche – aus dem *Zusammenwirken* (H.i.O.) absichtsvoll konstruktiven und steuernden Verhaltens mit ungeplant naturwüchsigen Entwicklungen zu erklären. Diese *Kombination*, dieses *sowohl – als auch* (H.i.O) ist die speziell für soziale Systeme, und vielleicht nur für sie charakteristische Art von Komplexität“. Mit diesem Verweis auf Renate Mayntz soll nur das Emergenzphänomen, das auch auf der lokalen Ebene auszumachen ist, verwiesen werden, ohne es weiter zu vertiefen und analytisch aufzuarbeiten.

Eine solche Struktur hat eine analytische Funktion für die Anordnung der weiteren Untersuchungsschritte auch im Blick auf die Untersuchungsfragen und die Konstruktion der Untersuchungsinstrumente zu erfüllen. Da sich Europäisierung als ein Mehrebenensteuerungsprozess darstellt, ihre Politikverläufe stark miteinander verflochten sind und durch andere interferiert werden, sind die Einzelergebnisse in einer Gesamtanalyse zusammenzuführen.

Wenn sich die Untersuchungsfrage auf die Wirkungen der Europäisierung auf die Lokalpolitik, ihre Institutionen, ihre Prozesse, ihre Handlungs- und Steuerungsfähigkeit zentriert, so ist deutlich geworden, dass Europäisierung eng mit der Implementation europäischer Programmpolitik auf der lokalen/subregionalen Ebene verknüpft wird. Der Untersuchungsfokus richtet sich eindeutig auf die lokale, die operative Ebene; sie erfährt ihre besondere Relevanz durch die Eingrenzung auf ländliche Räume und ihre kleinräumigen, relativ sozialräumlich überschaubaren lokalpolitischen Zusammenhänge. Daher habe ich das regulative Programm „Natura 2000“ und das distributive Programm Leader+ auch deshalb ausgewählt, weil in beiden Programmbeispielen sozioökonomisch- orientierte, raumbezogene und raumbeanspruchende Politikimplementation sich in ihren Steuerungsprozessen auf der untersten Ebene objektiviert und ihre Wirkungen im lokal begrenzten Raum erfahrbar werden.

Um sich den transformationellen Wirkungen der Europäisierung auf der lokalen Ebene zu nähern, ist es erforderlich, die örtliche Handlungsebene aus ihren horizontalen und vertikalen Steuerungszusammenhängen zu einem Bild des status quo abzurunden, sie in ihrem fragilen Ist-Zustand zu erfassen. Wurden bereits auf der einen Seite die wesentlichen Elemente institutionellen Wandels hervorgehoben, so konnte auf der anderen Seite die Akteurdimension herausgestellt werden, so dass sich auch unter dem Aspekt der tendenziellen Entwicklung zur Gewährleistungskommune insgesamt eine lokale Politikarena präsentierte, die aus ihrem Beziehungsgeflecht von Bürger-Verwaltung-Politik-Markt lokale Politik steuert (vgl. Kapitel 3.; 4.4.1; 5.1) Aus der Vielfalt der Mosaiksteine des zum Ist-Zustand sich gestaltenden Bildes lokaler Politik sind jene Strukturelemente in den Untersuchungsgang und den Fragehorizont zu rücken, die für die Erklärung transformationeller Wirkungen, ausgelöst durch die beiden ausgewählten Programme, relevant sind. Es geht auch darum, wie lokale Politik in ihrer Verfasstheit und ihren Prozessen von den an der Umsetzung europäischer Programmpolitik beteiligten bzw. betroffenen Akteuren rezipiert, verarbeitet und institutioneller Wandel wahrgenommen wird.

Werden die Untersuchungsfragen in Thesen zum Untersuchungsgegenstand gekleidet, so stellen sie einen weiteren Strukturierungsschritt dar, über den die Europäisierung der lokalen Ebene, ihrem institutionellen, politisch-administrativen Wandel nachgehend, auf die wesentlichen

strukturbildenden und akteurbezogenen (z.B. Rollen) Elemente transformationeller Wirkung eingeengt wird. Folgende drei Thesenblöcke, sich an den horizontalen und vertikalen Bezügen der Lokalpolitik orientierend, lenken den Untersuchungsgang:

1. Thesen zum lokalen Entscheidungssystem:

- 1.1 Die Komplexität der europäischen Programmsteuerung der FFH-RL und der GI Leader+ verstärkt im lokalen Entscheidungssystem Asymmetrien zwischen Politik (ehrenamtlichen Entscheidungsträgern) und Verwaltung/Verwaltungsspitze. Die Verwaltung/Verwaltungsspitze steuert die Implementationsprozesse aus lokaler Betroffenheit und örtlicher Interessenlage.
- 1.2 Die komplexen Implementationsprozesse der beiden europäischen Programme generieren neue Unübersichtlichkeiten auf lokaler Ebene und lassen kommunales Verwaltungshandeln in ländlichen Räumen an die Grenzen seiner Problemlösungsfähigkeiten stoßen. Somit fließen notwendigerweise Dienstleistungen Dritter in zunehmendem Maße ressourcenergänzend in kommunale Verwaltungs- und Entscheidungsprozesse ein. Entscheidungsverläufe werden im Entscheidungssystem vorstrukturiert und das Phänomen der „post-decision-decisions“ wird virulent. Auf diese Weise wird eine Asymmetrie von Verwaltung zur Politik begünstigt und somit die Exekutivlastigkeit in der Kommunalpolitik verstärkt.
- 1.3 Das eher aus der Governance-Logik strukturierte Programm Leader+ wird aus der Betroffenheit kommunaler Belange durch Verwaltung/Verwaltungsspitze ebenso gesteuert, wie die Umsetzung des regulativen Programms, so dass ehrenamtliche Mandatsträger in die Rolle begleitender Akteure gedrängt werden.

2. Thesen zur interkommunalen/-lokalen Kooperation:

- 2.1 Unter den Bedingungen der Regelungsstrukturen der FFH-RL und Leader+ werden ehemals lokale Politikprozesse entlokalisiert und auf eine subregionale Ebene transponiert, und zwar mit der Folge, dass sich bisherige interkommunale/-lokale Koordinierungsmuster lokaler Verwaltungen/Verwaltungsspitzen durch Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure neu auszurichten haben.
- 2.2 In der interkommunalen/-lokalen Kooperation verschieben sich die Kräfteverhältnisse zugunsten zivilgesellschaftlicher Akteure auf der einen und zugunsten der Verwaltungsspitze des Landkreises als einen zentralen Steuerungsakteur in der Programmimplementation auf der anderen Seite. Im Kontext neuer Entscheidungskonstellationen europäischer Programmimplementierungen relativiert sich die Position zentraler kommunaler Steuerungsakteure.
- 2.3 Unter den Bedingungen europäischer Programmimplementierungen und der sich herausschäレンden Akteurkonstellationen – staatliche, zivilgesellschaftliche, kommunale, subregionale Akteure – erfahren Koordinierungsroutinen kommunaler Steuerungsakteure im

Kontext interkommunaler/-lokaler Zusammenarbeit und Problembearbeitung ihre Restriktionen; sie lösen Lernen auch als Suche neuer Steuerungsmuster aus.

- 2.4 Informelle Koordinierungsprozesse dominieren die europäische Programmimplementation, in der einerseits weiche Steuerungsinstrumente zur Optimierung der Programmumsetzung im „Schatten“ von „best-practice“ favorisiert und andererseits Steuerungsroutinen lokaler und subregionaler Akteure aufgebrochen werden und somit die Suche nach neuen Steuerungsmustern ausgelöst wird; der informelle prozedural vermachte Koordinierungskontext wirkt wenig autonomieschonend.
- 2.5 In diesem Subregionalisierungsprozess, verursacht durch europäische Programmpolitiken, bilden sich programmspezifische Politikarenen, in denen sich durch die jeweiligen Präferenzen der Akteure Konstellationen in der Weise konfigurieren, dass über Interaktionen, je nach Kompatibilitätslage der Präferenzen, in konsens- bzw. konfliktorientierten Formen Programmbearbeitung zwischen kommunalen, zivilgesellschaftlichen und staatlichen Akteuren erfolgt. Diese informellen Koordinierungsprozesse produzieren programmspezifische Politikergebnisse, die vorstrukturierende Wirkung auf das kommunale Entscheidungssystem erwarten lassen. Sie werden vorrangig über die Verwaltungsspitzen in die Entscheidungsgremien kommuniziert.
- 2.6 Die im interkommunalen/-lokalen Kontext verlaufenden Koordinierungsprozesse sind durch ihre Intransparenz gekennzeichnet. Ihre Ergebnisse erfahren auf der lokalen Ebene eine nachträgliche Legitimation durch kommunale Entscheidungsgremien. Ehrenamtliche Mandatsausübung läuft Gefahr, sich auf formale Beschlussentscheidungen zu reduzieren, was auch dadurch begünstigt wird, dass der Bürgermeister als zentraler Steuerungsakteur in diesen interkommunalen Steuerungsprozessen eine relativ unabhängige Rolle gewinnt. Somit aktualisiert sich in diesen interkommunalen/-lokalen Koordinationsprozessen das Principal-Agent-Problem, das durch Europäisierungsprozesse verschärft wird.
- 2.7 Mit der Implementation des Anreiz-Programms Leader+ im Wege der Einbindung kommunaler zentraler Steuerungsakteure und der Verlagerung kommunaler Entscheidungskompetenzen auf die subregionale Ebene erfährt die lokale Ebene nicht nur Restriktionen eigener Steuerungsfähigkeit, sondern subregionale Steuerungsakteure (REG, RegionalmangerInnen) beeinflussen lokalpolitische Prozesse über finanzielle Anreize (die „goldenen Zügel“ des Programms). Diese Anreizsteuerung zielt auch darauf ab, Prozesse einzuleiten, örtliche, aus bürgerschaftlichem Engagement erwachsene, sich aus der Wechselbeziehung von Bürger-Politik-Verwaltung strukturierende ehrenamtliche Dienstleistungen und Aufgabenwahrnehmungen – am Leitbild der „Local Governance“ orientiert – in neue vernetzte Formen subregionaler Kooperationen zu rücken. Damit löst die im Leader-Prozess angelegte Projektvernetzung tendenziell eine Diffusion des stark lokal

verankerten Bezugs bürger-schaftlichen Engagements aus und verfolgt eine subregionale Bezugsebene.

3. Thesen zur vertikalen Programmkoordination:
  - 3.1 Die auf der horizontalen Ebene sich vollziehenden Koordinierungsprozesse werden von vertikalen Steuerungsprozessen überlagert, die stringent von den Programmlogiken dominiert werden. Sie lösen Kompatibilitätsprobleme mit etablierten Steuerungsroutinen auf bzw. zwischen lokaler und regionaler (ONB, Fachministerien) Ebene aus. Das Steuerungsparadigma der „kooperativen Verwaltung“ (Benz 1994) im Sinne des Abwägens unterschiedlicher Belange wird vom Paradigma der „best practice“ europäischer Programmimplementation abgelöst.
  - 3.2 Durch diesen Paradigmenwechsel wird auf die lokale Ebene ein Anpassungdruck ausgelöst, der ihre Akteure zu Neuorientierungen und zur Suche nach Steuerungsstrategien im vertikalen Koordinationsprozess zwingt. Dieser Such- bzw. Lernvorgang spiegelt sich im Spannungsfeld kooperativer vs. konfliktorischer Interaktionsformen wider.
  - 3.3 Durch die Komplexität der Regelungsstrukturen des Programms „Natura 2000“ und der GI Leader+ sind in dem vertikalen Koordinierungsprozess zwischen Regelungsadressaten (ONB/Fachministerien) und Regelungsbetroffenen (Kommunen, Verbände, Einzelakteure) Informations- und Kompetenz-Asymmetrien auszumachen, die die Akteure der lokalen Ebene in ihren Steuerungsfähigkeiten im Verlauf der Programmimplementation restriktieren.
  - 3.4 FFH-RL und Leader+ sind in ihren programmtypischen Ausprägungen von einander verschieden. In beiden Programmen, in dem einen mehr, im anderen weniger hervorstechend, werden „weiche“ Steuerungsformen interaktiver Kommunikation präferiert, sie erfüllen aber instrumentelle Funktionen zur Einübung in die Programmlogik. Anhörungen, bilaterale Verhandlungen werden substantiell entleert, zumal solche Koordinierungsvorgänge dem „Schatten“ einer „größtmögliche[n] Fügsamkeit in die EU-Programmatik“ (Bauer 2003) unterworfen sind. Selbst das von Protagonisten als „bottom-up“-Modell geschätzte Programm Leader+ relativiert sich unter dem Paradigma der „best practice“. Die Programm-Logiken und Implementationsmechanismen führen zu einem Bedeutungsverlust der lokalen Handlungsebene und ihrer Steuerungsfähigkeit.
  - 3.5 Die lokale Ebene der ländlichen Räume, die sich durch gebietliche Abgrenzungen und institutionelle Kompetenzen, auch in ihrem Kern verfassungsrechtlich abgesichert, in sozialräumliche Zusammenhänge der einzelnen Kommunen gliedert, erfährt mit der Europäisierung im Umsetzungsprozess europäischer Programmpolitik einen Bedeutungsverlust als Implementationsebene staatlicher Politik. Vorgänge der Europäisierung, dies verdeutlichen die beiden Programme, vollziehen sich in funktionalen Raumzusammenhängen unter den jeweiligen Bedingungen der Regelungsstrukturen der Programme. Der kommunalgebietliche Bezug staatlicher Politikimplementation diffundiert und informelle Politikkoordination in

verhandlungsorientierten, nach europäischen Programmlogiken präfigurierten Arenen dominiert die Politikimplementation.

3.6 Koordinieren in Verhandlungsarrangements zivilgesellschaftliche (Verbände), staatliche (Fachbehörden, Fachministerien) und kommunale Akteure die Implementation europäischer Programmpolitik – durch die Ressourcen-Asymmetrie in den Akteurkonstellationen charakterisiert – so stellt sich die Programmimplementation der FFH-RL als ein Sonderfall insofern dar, als durch die sehr weitgehenden informellen Prozesse der europäischen Mehrebenensteuerung ihrer Politikproduktion und –implementation Naturschutzverbände einen Machtzuwachs erfahren.<sup>255</sup> Sie überwachen diese Vorgänge, indem eigene Vorschlagslisten fachkompetent und programmkonform zur FFH-RL entwickelt werden; durch Abstimmungen mit der Kommission wird ihre Position im Implementationsprozess auch „vor Ort“ gestärkt. Interessenkonstellationen des ehrenamtlichen Naturschutzes (Naturschutzverbände) gewinnen in der Phase der Meldung der Vorschlagslisten eine Dominanz, die wesentlich durch die Programmlogik (ausschließlich naturschutzfachliche Abwägungen) und informelle Koordinierungspräferenzen der EU bestimmt wird. Somit verschiebt sich in den vertikalen (aber ebenso auch in den horizontalen) Implementationsprozessen die Steuerungsmacht zugunsten des ehrenamtlichen Naturschutzes. Anpassungzwänge auf lokale Akteure bzw. Regelungsbetroffene werden erhöht; sie verlieren an Handlungsmöglichkeiten, ihre Steuerungsfähigkeit wird eingeschränkt. Zentrale staatliche Akteure des Naturschutzes gewinnen durch potenzielle Bündnispartner des ehrenamtlichen Naturschutzes an Steuerungsmacht, so dass lokale Akteure die vertikalen Koordinierungsverläufe im Modus einseitigen Handelns wahrnehmen.

3.7 Die vertikalen Steuerungsprozesse - sich auch auf horizontale auswirkend - sind intransparent, sie diffundieren in vielfältigen Verästelungen informeller Koordinationen und werden unübersichtlich in den variierenden Arrangements programmspezifischer Politikarenen, so dass sich auch die Frage nach der Legitimität und der Übereinstimmung mit Ansprüchen an die Governance-Logik Europäischen Regierens stellt.

Diese Thesen zur europäischen Programmimplementation erhellen einerseits das weite Spektrum des Wirkungskontextes, die vielfältigen Facetten kommunaler/lokaler Betroffenheiten, andererseits engen sie den Untersuchungsgang auf Kerne des Wandels der lokalen Ebene im horizontalen und vertikalen Geflecht ihrer Politikprozesse ein. Hat die strukturierte und isolierte Thesenbildung mehr eine heuristische Funktion zu erfüllen und sind die Implementationsprozesse vertikal und

---

<sup>255</sup> Dieser Machtzuwachs bezieht sich nicht auf die in den §§ 58 bis 61 BNatSchGNeuregG vom 25. März 2002 (ehemals § 29 BNatSchG) verankerte privilegierte Position der Naturschutzverbände. Er bleibt in diesem Zusammenhang außerhalb der Betrachtungen.

horizontal miteinander verflochten, so ist es sinnvoll, die einzelnen Thesen zu einer Gesamtthese zusammenzuführen:

#### 4. Gesamtthese

Unter den Komplexitätsbedingungen europäischer Programmimplementation - hier:FFH-RL und GI Leader+ - wird der im kommunalen Entscheidungssystem sich objektivierende Prozess wachsender *Exekutivlastigkeit* beschleunigt. Das politische Ehrenamt erfährt einen Bedeutungsverlust, die Verwaltungsspitze im intralokalen Bezug wird in ihrer zentralen Steuerungsfunktion gestärkt, während sie sich in interkommunalen/-lokalen Prozess relativiert. Dieser Vorgang wird weiter dadurch forciert, dass europäische *Programmlogiken* ihre eigenen Raum- und Funktionsbezüge stiftet, die den kleinräumigen, kommunalgebietlichen Regelungszusammenhang der Städte und Gemeinden in ländlichen Räumen überschreiten, und zwar mit der Folge der Verlagerung dezentraler Steuerung von der Ebene der Kommunen auf neue subregionale Ebenen. Somit zeichnet sich ein *Bedeutungsverlust* der Kommunen als Implementationsebene staatlicher/europäischer Programmpolitik ab. Die Kommunen nehmen in diesen transkommunalen Steuerungsprozessen als Akteure teil. Ihre Repräsentanten sind in der Regel in ländlichen Räumen die Verwaltungsspitzen, die die örtlichen Interessen vertreten. Somit gewinnt das *Principal-Agent-Problem* eine neue Dimension, zumal ausgeprägte *informelle Koordinierungsmuster* die Implementationsprozesse europäischer Programmpolitik – in variierenden Akteurkonstellationen verlaufend – dominieren. Sind die Akteurkonstellationen durch ihre *Asymmetrien* in der Weise gekennzeichnet, dass kommunale Vertreter gegenüber staatlichen Steuerungsakteuren und ehrenamtlichem Naturschutz, sowohl durch Programmregelungen als auch durch *begrenzte Ressourcen* (z.B. naturschutzfachliche Kompetenzen) bedingt, eine inferiore Position einnehmen. Gehen von den Ergebnissen translokaler Politiksteuerung *vorstrukturierende Wirkungen* auf die örtliche Politik aus, so spitzt sich dies auf die These zu, dass die *Definitionsmacht* lokaler Politik jenseits der kommunalen Gremien erfolgt. Somit wird Lokalpolitik nicht nur *fragmentiert*, sie erfährt ihre *Entinstitutionalisierung* bei gleichzeitiger *Entparlamentarisierung*; es ist ein Vorgang, der zu weiteren *Machtverschiebungen* im kommunalen Entscheidungssystem führt, wobei in lokalpolitischen Prozessen „*accountability*“ diffundiert. Entscheidend ist aber die Tendenz des Auseinanderfallens der kommunalgebietlichen Einheit von Entscheidungsfindung und Entscheidungsvollzug und die Reduktion institutionalisierter Entscheidungsfindung auf „*post-decision-decisions*“. Insgesamt vollzieht sich Programmimplementation - hier: FFH-RL und GI Leader+ - *wenig autonomieschonend* für eigenständige Lokalpolitik. Sie weist eine hohe *Inkongruenz* der Governance Europäischen Regierens zu den faktischen Steuerungsprozessen insofern auf, als Governance aus partizipativem Verständnis auf eine rein *instrumentelle Funktion* des Einübens in die Logiken europäischer Programmpolitik reduziert wird. Somit stechen die Kompatibilitätsprobleme kooperativen

Verwaltungshandelns mit dem prozedural vermachten Steuerungslogiken der europäischen Programme der FFH-RL und der GI Leader hervor.

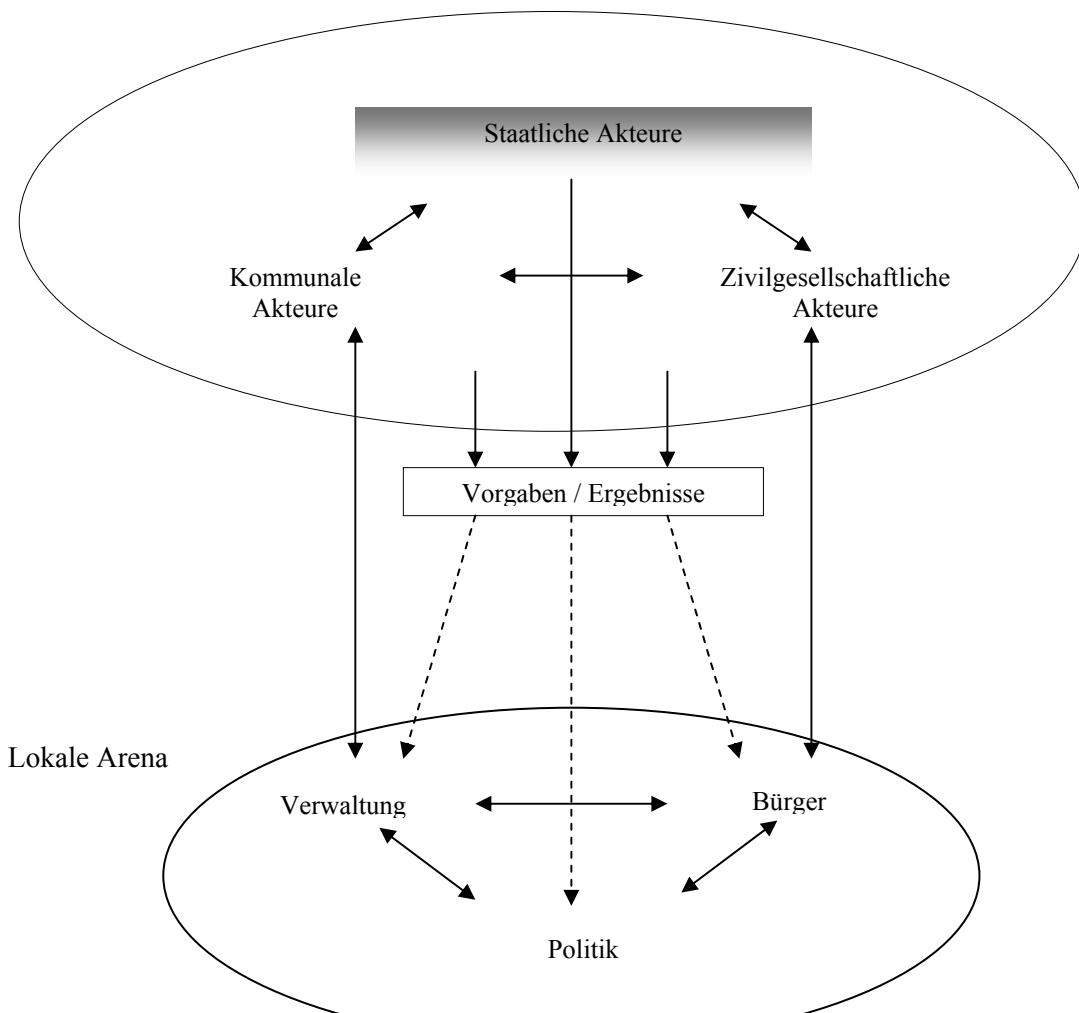
Diese Gesamtthese hebt darauf ab, die durch europäische Programmpolitik ausgelösten transformationellen Wirkungen auf die Lokal- bzw. Kommunalpolitik in ihren horizontalen und vertikalen Kontext zu rücken, und zwar sich widerspiegeln im spannungsreichen, dynamischen Wechselspiel von europäischen Programmlogiken und Akteuren (Implementeuren) auf operativer Ebene im Geflecht subregionaler und lokaler Handlungsbezüge. Somit ist es auch möglich, die Transformationen, ausgelöst durch europäische Politikimplementation, auf der operativen Ebene auszuloten und den Untersuchungsgang auf folgende Dimensionen zu fokussieren:

- Zunahme der *Exekutivlastigkeit* des kommunalen Entscheidungssystems bei einhergehendem Bedeutungsverlust des politischen Ehrenamtes
- *Asymmetrien und Kompetenzverschiebungen in der Implementationssteuerung* europäischer Politikprogramme
- *Bedeutungsverlust* der kommunalen Ebene als *Implementationsebene*
- Europäische Programmlogiken im Beziehungsfeld von *Steuerungskompatibilitäten, Legitimierung und Transparenz*

Durch die Projektion dieser Dimensionen auf die Implementationsabläufe der FFH-RL und der GI Leader+ im Werra-Meißner-Kreis, wird der Untersuchungsgang im Rahmen einer Fallstudie zielorientiert strukturiert.

**Abbildung 2: Implementation europäischer Programmpolitik**

Subregionale Programmarena



**Legende:**

Wechselseitig      ↔  
Einseitig      →

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Die schematische Darstellung (Abb. 2) europäischer Programmimplementation verweist auf die horizontalen und vertikalen Koordinierungsabläufe und ihre Einbindung in formale und informelle Steuerungsprozesse. Sie reduziert die Implementation europäischer Programmpolitik am Beispiel der FFH-RL und des Leader+ - Programms auf die Kernprozesse ihrer Umsetzung. Jene Implementationsverläufe in ihren transformationellen Wirkungen auf lokale Politik, ihre institutionelle Verfasstheit, ihre Steuerungsfähigkeit und ihre Position im Mehrebenensteuerungsprozess abzuklären, werfen die Frage ihrer empirischen Bearbeitung auf. Hat der Untersuchungsgang über die Thesenblöcke seine konkrete Zielsetzung erfahren, so schließen sich im Zuge weiterer empirischer Bearbeitung methodische Vorüberlegungen und Eingrenzungen an.

#### **5.4 Zu den methodischen Vorüberlegungen**

Nach den bisherigen Explikationen zur Implementation von FFH-RL und des Leader+-Programms - Beispiele für die Umsetzung europäischer Politikprogramme - kristallisiert sich ein Programmvollzug heraus, der in komplexen Prozessen verläuft. Die programmimmanenten Kontroll- und Rückkopplungsmechanismen im Mehrebenensystem wirken Komplexitätssteigernd, verursachen neue Unübersichtlichkeiten. Die Inkompatibilitäten zwischen den Programmlogiken und den Logiken des zu regelnden Feldes zwingen zu Neuorientierungen und Anpassungen. Vor diesem Hintergrund eines prozessorientierten Programmvollzugs, auf den sich das Thesen-Set bezieht, gewinnt die Frage der empirischen Untersuchungsmethoden ihre Relevanz insofern, als die Struktur des Gegenstandes, die Fragestellung und der theoretische Ansatz tragende Faktoren sind, um die methodische Vorgehensweise zu entscheiden.

Sind beide europäischen Programme durch ein hohes Maß an regulierender Struktur gekennzeichnet, so konstellieren sich im Implementationsgeschehen als interaktiver Prozess Akteure mit ihren Handlungsorientierungen. Aus diesem Spannungsverhältnis von Struktur- und Handlungsebene resultieren komplexe Implementationsprozesse, die nachhaltige Wirkungen auf der Adressatenebene auslösen. Geht es also darum, Handlungskontext und handlungsrelevante Folgen für Betroffene empirisch zu erfassen, so bieten sich qualitative Erhebungsmethoden zwingend an. (Hucke/Hollmann 1980, 216ff.) Weiterhin hat die Entscheidung, die Fragestellung des Untersuchungsganges am Beispiel der FFH-RL und des Leader+-Programms - also fallbezogen (vgl. Kap. 5.5) - analytisch aufzuarbeiten, zur Folge, reale fallbezogene Handlungsabläufe aus der Akteurperspektive zu (re-)konstruieren (Flick 2000, 253), „Deutungsmuster und Strukturmerkmale“ (Flick u.a. 2000 a, 14) herauszufiltern und Transformationswirkungen sichtbar zu machen (vgl. Soeffner 2000, 172f.; vgl. Merkens 2000). Damit wird ein weiteres Argument für den Einsatz qualitativer Erhebungsmethoden geliefert. Es wird auch dadurch untermauert, dass sich im Zuge der Umsetzung des Programms der FFH-RL und der GI Leader+ im Kontext horizontaler

und vertikaler Bezüge in den jeweiligen Programmarenen Akteurkonstellationen konstituiert haben (vgl. Abb. 2, Seite 172), die eine solche methodische Vorgehensweise verlangen, die es ermöglicht, unterschiedliche Akteurperspektiven analytisch zu erfassen. Wenn also qualitative Erhebungsmethoden eine zentrale Rolle für die empirische Vorgehensweise des Untersuchungsganges spielen, so resultiert dies letztlich auch aus der Logik des theoretischen Ansatzes des akteurzentrierten Institutionalismus.

Neben der Auswertung selbst erhobener Daten<sup>256</sup> und der Dokumenten- und Aktenanalyse wird das Instrument des leitfaden-gestützten Experteninterviews<sup>257</sup> genutzt, Daten zu erheben. Das Experteninterview als Instrument qualitativer Methoden wirft die Frage nach der Definition des Experten auf. Nach Michael Meuser und Ulrike Nagel (2002, 73) „[wird] als Experte angesprochen,

1. wer in irgendeiner Weise Verantwortung trägt, für den Entwurf, die Implementierung oder die Kontrolle einer Problemlösung oder
2. wer über einen privilegierten Zugang zu Informationen über Personen und Entscheidungsprozessen verfügt“.

Der Experte wird nicht in seiner „Gesamtperson“ gesehen, vielmehr wird er in einen organisatorischen institutionellen Kontext gestellt, in dem er agiert (ebenda, 72f.). Nach einer weiteren definitorischen Annäherung verfügt der Experte in seinem Handlungsfeld über ein Wissen, das sich nicht nur auf „Fach- und Sonderwissen“ reduziert; vielmehr weist er ein „*Prozess- und Deutungswissen*“<sup>258</sup> auf, „*in das verschiedene und durchaus disparate Handlungsmaximen individuelle Entscheidungsregeln, kollektive Orientierungen und soziale Deutungsmuster einfließen*“. Indem dieses Expertenwissen mit seinen Orientierungen potenziell „*in der Praxis in einen bestimmten organisationalen Funktionskontext*“ durchsetzungsfähig wird, also „*praxiswirksam wird, strukturiert es die Handlungsbedingungen anderer Akteure in seinem Aktionsfeld in relevanter Weise*“ (H.i.O.). (Bogner/Menz 2002, 46).

---

<sup>256</sup> Hier wird auf die Erhebung von Daten über die repräsentative Befragung zur Umsetzung der FFH-Richtlinien („Natura 2000“) und des Leader+-Programms im Werra-Meißner-Kreis verwiesen (vgl. MA 9.4 und 9.5).

<sup>257</sup> Innerhalb des qualitativen Paradigmas sind Experteninterviews insofern umstritten, als sie durch relativ starke Strukturiertheit „den üblichen“ qualitativen „Anforderungen nach Offenheit und Nicht-Beeinflussung des Interviewpartners häufig nicht entsprechen“ (Bogner/Menz 2002, 19f.). Ohne in den theoretischen Diskurs um den Stellenwert des Experteninterviews weiter vertiefend einzusteigen, zeigt es sich jedoch in der Forschungspraxis, dass es sich „großer Beliebtheit“ erfreut. (Bogner/Menz 2002, 1).

<sup>258</sup> Alexander Bogner und Wolfgang Menz (ebenda, 43,ff.) verstehen unter „*Prozesswissen*“ (H.i.O.)... Einsichtnahme und Informationen über Handlungsabläufe, Interaktionsroutinen, organisationale Konstellationen“; es bezieht sich auf „vergangene und aktuelle Ereignisse“, in die der Experte eingebunden ist und die nahe zu seinem „Handlungsfeld“ liegen. Das „*Deutungswissen*“ (H.i.O.) bewegt sich auf der Ebene von Erklärungs-, Deutungs- und Bewertungsmustern, nach denen der Experte „das konkrete Handlungsfeld sinnhaft und handlungsleitend“ strukturiert.

Nach beiden definitorischen Annäherungen wird der Experte im Kern als eine Person gekennzeichnet, der nicht nur exklusives Wissen, sondern auch besondere Kompetenzen in einem konkreten Handlungsfeld zugeschrieben werden, die die Funktionen qua ihres besonderen Status wahrnimmt und die fähig ist, ihre Handlungsorientierungen (Verantwortung) durchzusetzen, so dass „Handlungsbedingungen anderer Akteure“ (mit-) strukturiert werden (Bogner/Menz 2002, 45). Die Frage, wer als Experte aus methodischer Sicht betrachtet werden kann, lässt sich aus dem Forschungskontext und der spezifischen Fragestellung (Untersuchungsziel) beantworten. Somit ist „Experte‘ ... ein relationaler Begriff“ (Bogner/Menz, 2002, 45ff.; Meuser/Nagel 2002, 73).

Das Experteninterview als „Datengenerierungsinstrument“ (Pfadenhauer 2002, 117) zielt in diesem Untersuchungsgang darauf ab, über Fach- und Sachwissen hinausgehende Daten zu gewinnen. Mit dem Einsatz des leitfaden-gestützten Interviews wird das Interesse verfolgt, das Expertenwissen, eingebettet in die Implementationsprozesse zweier europäischer Politikprogramme, auf „Struktur und Strukturzusammenhänge“ zu analysieren (vgl. Meuser/Nagel 2002, 75ff.), Deutungs- und Erklärungsmuster herauszufiltern und über die (Re-)Konstruktion des Expertenwissens Handlungs- und Interessenorientierungen in ihrer Wirkmächtigkeit auf reale Handlungsabläufe sichtbar zu machen (vgl. Bogner/Menz 2002, 46f.). Soll einerseits ein leitfaden-gestütztes Experteninterview eine relative Offenheit aufweisen, so ist es andererseits thematisch zu begrenzen, so dass der Leitfaden den Verlauf des Interviews steuert. Eine „leitfaden-gestützte Gesprächsführung“, Offenheit und thematische Begrenzung achtend, ermöglicht dem Experten, „seine Sachen und Sicht der Dinge zu extemporieren“ (Meuser/Nagel 2002, 77). Damit deuten sich die Fallstricke von Experteninterviews an, die zu beachten sind, um Interviews im interaktiven Prozess zwischen dem Experten und dem Interviewer erfolgreich durchzuführen. (vgl. Hucke/Wollmann 1980, 222ff.; vgl. Abels/Behrends 2002, 181ff.; vgl. Pfadenhauer 2002).<sup>259</sup>

Projiziert man jene mehr theoretisch orientierten methodischen Vorüberlegungen zum Experteninterview auf die Implementationsprozesse der FFH-RL und des Leader+-Programms, so lässt sich die Frage nach der Auswahl von Experten aus den Akteurskonstellationen der jeweiligen Programmarenen beantworten. Danach kristallisieren sich – dies ist plausibel aus der Deskription der beiden europäischen Politikprogramme nachzuvollziehen – drei Akteurgruppen heraus: kommunale, staatliche und zivilgesellschaftliche. Die Binnenbeziehungen in den jeweiligen Akteurgruppen sind nicht durch eine spezifische Homogenität geprägt, vielmehr konstellieren sich in ihnen Akteure mit divergierenden Interessen. Unter diesem Aspekt kommt es darauf an, die Akteure – Experten – der jeweiligen Gruppen so auszuwählen, dass auch die Heterogenität in den Handlungsorientierungen sichtbar gemacht werden kann. Ein weiteres Auswahl-Kriterium liegt in

---

<sup>259</sup> Es soll an dieser Stelle nur auf die Probleme der Durchführung von Experteninterviews hingewiesen werden, ohne näher darauf einzugehen. Aber sie finden ihre Beachtung im weiteren Untersuchungsgang.

dem Experten-Status, den ein Akteur aus seinem Handlungsfeld gewinnt, und der sich im konkreten Implementationsprozess der Politikprogramme widerspiegelt. Im Blick auf die Offenheit, neue Akteure in die Interviewplanung einzubeziehen, wird davon ausgegangen, eine solche Entscheidung stets aus dem Forschungskontext und dem Fortgang der Untersuchung zu treffen. Nach diesen Kriterien sind die Akteure für die Experteninterviews auszuwählen, wobei der Aspekt von Programmbetroffenheit, die die Motivation steigert, sich in den Politikprozess der Implementation involvieren zu lassen, nicht unbeachtet bleiben kann.

Im Spektrum kommunaler Akteure nehmen die Bürgermeister eine zentrale Steuerungsfunktion wahr (vgl. Kap. 3.1.3.1 und 3.1.3.2). Sie sind in vielfältige intra- und interlokale Politikprozesse eingebunden und nehmen in diesem breiten Spannungsfeld sehr unterschiedliche Koordinierungsaufgaben wahr. Besonders in ländlichen Räumen fokussieren sich die Steuerungsaufgaben auf die Verwaltungsspitze, was sowohl durch die kleinräumigen politischen Bezüge, als auch durch die ressourcenbedingte Übersichtlichkeit der kommunalen Verwaltungsstrukturen begünstigt wird.

Bürger sind in unterschiedlichen zivilgesellschaftlichen Verbänden organisiert, so dass die Repräsentanten, verwoben in überregionale Verbandsprozesse, ihre Aktivitäten entfalten, wenn Organisationsinteressen durch politische Vorgänge tangiert sind. Aktualisieren sich in den Programmarenen unterschiedliche Interessenorientierungen, so bedeutet dies, dass bei der Auswahl der zu interviewenden Experten/Akteure nicht nur die Unterschiedlichkeit in Handlungsorientierung von Verbandsrepräsentanten zu berücksichtigen ist, sondern auch jene Verbandsakteure zu befragen sind, die zentrale Steuerungsfunktionen in organisationalen Feldern wahrnehmen, d.h. Geschäftsführer von Verbänden sollten in der Interviewplanung ihre Berücksichtigung finden. In den Programmarenen, soweit es sich aus den bisherigen Darlegungen nachvollziehen lässt, sind auf der einen Seite die Organisationen des ehrenamtlichen Naturschutzes (BUND, HGON, NABU) auf subregionaler Ebene zu beachten, auf der anderen Seite stechen Organisationen der Forst- und Landwirtschaft (Kreisbauernverband, Verband der Waldbesitzer) hervor, wobei der Verein für Regionalentwicklung wie die Wirtschaftsförderungsgesellschaft im Werra-Meißner-Kreis in ihren Zielen sich an einem breiteren Spektrum orientieren.

Aus den jeweiligen Zuständigkeiten für die Implementation der FFH-Richtlinien und des Leader+-Programms konstituieren sich die staatlichen Akteure im Zusammenspiel unterer und oberer Fachbehörden.<sup>260</sup> Staatliche Akteure entfalten in den Implementationsprozessen

---

<sup>260</sup> Die horizontale Koordination der Fachbehörden auf der jeweiligen Ebene ist als ein spezifisches Phänomen staatlichen Verwaltungshandelns zu betrachten, das im Kontext dieses Untersuchungsganges nicht weiter abgehendelt wird.

Durchsetzungsmacht, die darauf abzielt, nachhaltig den Verlauf von Programmumsetzung zu strukturieren und das Implementationsergebnis aus dem Blickwinkel der Programmziele zu optimieren (vgl. Kap. 3.1.4.2). Daher kommt es bei der Auswahl der Experten darauf an, sowohl zentral verantwortliche Steuerungsakteure der koordinierenden mittleren Ebene (Regierungspräsidium) als auch unteren Ebene (Landkreis) in die Interviewplanung zu integrieren. Auf diese Weise wird der Mehrperspektiven-Ansatz abgerundet. Die Implementation von der FFH-RL und des Leader+-Programms stellt sich nicht nur als administrative Frage dar, sondern präsentiert sich für die Betroffenen wie für die Implementeure als ein höchst politisches Problem, das sich auf der lokalen/subregionalen Ebene objektiviert.

In dieser sich als politischen Prozess darstellenden Implementation der beiden europäischen Programme richtet sich auch der Blick auf die ehrenamtlichen MandatsträgerInnen, zumal von der These ausgegangen wird, dass sich die im kommunalen Entscheidungskontext zu beobachtende Exekutivlastigkeit und die von der europäischen Programmsteuerung ausgehenden vorstrukturierenden Wirkungen auf das kommunale Entscheidungssystem dynamisieren. Um diese Frage weiter abzuklären wurde eine repräsentative Befragung der ehrenamtlichen MandatsträgerInnen der Städte und Gemeinden des WMK durchgeführt. Mitglieder der Magistrate bzw. der Gemeindevorstände wurden von der Befragung ausgeschlossen weil sie in das exekutive Handeln eingebunden sind (vgl. MA 9). Diese Befragung zielte also darauf ab, Wahrnehmungen und Erfahrungen der ehrenamtlichen MandatsträgerInnen zu den beiden europäischen Programmen herauszufiltern und Rückschlüsse auf ihre Einbindung in die Programmumsetzungen zu ziehen. Daher wurde der Fragebogen so konzipiert, dass er Fakten- und Prozesswissen generiert (vgl. 9.4), zumal beide Formen des Wissens ein Indiz für den Grad der Teilhabe an lokalen Politikprozessen sind. Sie lassen auch Rückschlüsse auf den Stellenwert politischer Prozesse im jeweiligen persönlichen politischen Handeln zu. Aus den quantitativ erhobenen Daten in Verknüpfung mit den qualitativen können aus dem und für den Fall Aussagen zur Exekutivlastigkeit, zu vorstrukturierenden Wirkungen der Implementationssteuerung und der positionalen Rolle der Ehrenamtlichen im kommunalen Entscheidungssystem gewonnen werden. Gerade die Datengenerierung aus der Perspektive der ehrenamtlichen KommunalpolitikerInnen eröffnet die Nachvollziehbarkeit von Aussagen zu Transformationen durch europäische Programmimplementierungen, zu den Verschiebungen zwischen Politik und Verwaltung auf der kommunalen Ebene. Somit können über subjektive Wahrnehmungen hinausgehende objektive Zusammenhänge erhellt werden.

Aus den methodischen Vorüberlegungen wird deutlich, dass die Thesen zu den transformationellen Wirkungen der Implementation von zwei europäischen Politikprogrammen einerseits qualitative und quantitative Befragungsmethodik strukturieren und andererseits eine Orientierungsfunktion

erfüllen, die Daten miteinander zu verknüpfen und in einen interpretativen Kontext zu dem Thesenset zu stellen. Die auf die konkreten Untersuchungsthesen zugeschnittene Kombination von Methoden verfolgt das Ziel, die Implementationsprozesse in ihren transformationellen Wirkungen fallbezogen zu analysieren und zu konzeptualisieren (vgl. Merkens 2000). Mit der Entscheidung, die Umsetzung des regulativen Programms (FFH-RL) und des Anreizprogramms (Leader+) am Beispiel des Werra-Meißner-Kreises aufzuarbeiten, wird die Forschungsfrage in ihren räumlichen und politisch-administrativen Bezugsrahmen gerückt. Damit ist das Untersuchungsfeld eingegrenzt und der Untersuchungsgang konstituiert sich methodisch in der Figur einer Fallstudie, die weiter zu konkretisieren ist.

## **5.5 Der Werra-Meißner-Kreis: Zur Konstruktion eines Falles**

### **5.5.1 Der Werra-Meißner-Kreis im Kurzportrait**

Parallel zur Gebietsreform der Städte und Gemeinden (vgl. Kap. 3.2.5.1) verlief 1974 die gebietliche Neuordnung der Landkreise. Im Zuge dieser Reform wurde der Werra-Meißner-Kreis aus den ehemals selbständigen Landkreisen Witzenhausen und Eschwege – ergänzt um die Stadt Sontra aus dem Kreis Rotenburg – gebildet. Dem Werra-Meißner-Kreis gehören 8 Städte und 8 Gemeinden an; Hauptverwaltungssitz des Kreises ist die Stadt Eschwege mit 21597 Einwohnern. Einige Verwaltungsstellen des Landkreises (z.B. KFZ-Zulassungsstelle) sind in der ehemaligen Kreisstadt Witzenhausen verblieben. Von den 16 Städten und Gemeinden liegt die Einwohnerzahl bei 13 unter 10000, wobei in der kleinsten Gemeinde (Weißenborn) bei einer Gemarkungsfläche von 1235 Hektar nur 1286 Einwohner leben. Bei 8 Städten und Gemeinden, mit einer Einwohnerzahl um bzw. unter 5000 liegend, lässt sich aus dem Verhältnis von Einwohnerzahl zur Gemarkungsfläche auf eine relativ dünne Besiedlung schließen. Ein extremes Beispiel stellt die Stadt Waldkappel mit 5002 Einwohnern bei einer Gemarkungsfläche von 9647 Hektar dar. Waldkappel umfasst, bedingt durch die Gebietsreform, neben der Kernstadt 15 Stadtteile.<sup>261</sup> In einer solchen Extrem situation können plausibel die Probleme der Daseinsvorsorge für die Kommunalpolitik in diesen Städten und Gemeinden nachvollzogen werden. Aber gleichzeitig präsentiert sich mit diesen Zahlen der Werra-Meißner-Kreis als ein ländlicher Raum, der sich nach dem Raumordnungsplan Nordhessen 2000 (ebenda, 12) mit den Mittelzentren der Städte Eschwege, Witzenhausen, Sontra und Hessisch Lichtenau weiter ausdifferenziert. Jedoch kann durchaus bei diesen Städten von kleinstädtischen Verhältnissen ausgegangen werden, zumal sie sich aufgrund ihrer Größe ihre relative Übersichtlichkeit in lokalpolitischen Prozessen bewahrt haben. Der Einwohnerzuwachs dieser Städte liegt nicht unerheblich in der Integration ehemals selbständiger Dörfer im Zuge der Gebietsreform begründet. Mit der Gebietsreform sind im Werra-

---

<sup>261</sup> Die Zahlen zu Gemeindegöße und Einwohnerzahl beziehen sich auf das Jahr 2003 (Kreisverwaltung des Werra-Meißner-Kreises 2003).

Meißner-Kreis kommunalgebietliche wie einwohnermäßige Neuordnungen erfolgt, mit denen sich politisch-administrative Strukturen in den Städten und Gemeinden herausgebildet haben, die sich in ihren Ressourcen, ihren Kapazitäten und Kompetenzen im Blick auf kommunale Aufgabenwahrnehmung voneinander unterscheiden. Damit präsentiert sich der Werra-Meißner-Kreis als ein in seinen politisch-administrativen Kommunalstrukturen differenziertes Gebilde mit kleinstädtischen und ländlichen Ausprägungen, wobei der Begriff ländlich in seinem gewandelten Verständnis zu sehen ist (vgl. Kap. 3.2).

Betrachtet man die wirtschaftliche Entwicklung des Werra-Meißner-Kreises von 1974 bis zur Grenzöffnung 1989, so war sie wesentlich durch die Zonenrandlage bestimmt, d.h. dieser Wirtschaftsraum war mit einer 120 km langen Grenze zur ehemaligen DDR in eine periphere Lage abgedrängt, so dass ehemals wirtschaftliche Beziehungen in östliche Wirtschaftsräume abgeschnitten waren. Mit dem Zonenrandförderungsgesetz (1971) wurde seitens des Bundes das Ziel verfolgt, die sich aus der Randlage einstellenden wirtschaftlichen Probleme durch Investitionsförderung in die Infrastruktur und durch verbesserte Abschreibungen auf Investitionen zu bewältigen. Nach dem Urteil eines lokalen Akteurs in der Wirtschaft (Keller 1999, 41f.) hatte sich die wirtschaftliche Situation bis Mitte der 1970er Jahre stabilisiert, was sich auch in der Arbeitslosenquote von 4 % in 1974 widerspiegelt. Wurden durch die Fördermöglichkeiten und ein niedrigeres Lohnniveau die „Standortattraktivitäten“ des Landkreises verbessert, so führte dies auch zu schwerpunktmaßigen Betriebsansiedlungen in Eschwege, Witzenhausen und Hessisch Lichtenau. Im Kontext gesamtwirtschaftlicher Entwicklungen (1. und 2. Ölkrise 1974, 1980) zeichneten sich in der Wirtschaft trotz weiterhin bestehender Förderpräferenzen rückläufige Tendenzen ab, so dass bis 1984 4000 Arbeitsplätze verloren gingen. Die Arbeitslosenquote stieg bis 1984 auf 11,4 % im Jahresdurchschnitt an.<sup>262</sup> Eine solche negative wirtschaftliche Entwicklung im Werra-Meißner-Kreis begünstigte eine zunehmende Abwanderung junger qualifizierter Arbeitnehmer, so dass von 1974 bis 1989 ein Bevölkerungsverlust von fast 10000 Einwohnern (8,1 %) zu verzeichnen war. (Keller 1999, 42). Ende 1988 war die Einwohnerzahl des Werra-Meißner-Kreises auf 111991 geschrumpft (vgl. WFG 1990, 6), wobei dieser Bevölkerungsrückgang gleichzeitig von einer sich verstetigenden Überalterung begleitet ist.

Mit der innerdeutschen Grenzöffnung 1989 rückt der Werra-Meißner-Kreis aus peripherer wirtschaftsgeographischer Lage in die geographische Mitte Deutschlands und erlebte in den Jahren von 1990 bis 1992 einen Vereinigungsboom, der sich u.a. im positiven Wanderungssaldo, also in der Zunahme der Wohnbevölkerung, ausdrückt. So stieg die Einwohnerzahl bis 1994 auf 117892. Diese seit der Grenzöffnung zu beobachtende Bevölkerungszunahme kippte ab 1995

---

<sup>262</sup> In Hessen stiege die Arbeitslosenquote von 2,4 % auf 7,4 % im gleichen Zeitraum.

(WFG 1995, 5). Ab diesem Zeitpunkt entwickelt sich die Zahl der Wohnbevölkerung rückläufig und sinkt im Jahr 2002 auf 112885. Hinter diesen Zahlen der Einwohnerentwicklung verbergen sich sozio-ökonomische Sachverhalte, die auf strukturelle Veränderungen verweisen. Aus einem sektoralen Langzeitvergleich (06.1990 – 06.2000) ist zu erkennen, dass in einem Zeitraum von 10 Jahren im Werra-Meißner-Kreis annähernd 4000 Arbeitsplätze im verarbeitenden Gewerbe verloren gegangen sind, wohingegen im Dienstleistungsbereich (1.751) und im Handel (775) zusätzliche Arbeitsplätze (insgesamt 2526) entstanden sind. Im sektoralen 10-Jahres-Vergleich von Dienstleistungsbereich/Handel und verarbeitenden Gewerben hat sich ein Verlust von gut 1400 Arbeitsplätzen ergeben. Hat die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Juni 1992 mit 34610 ihren Höchststand erreicht, so war im Juni 2000 ein Rückgang auf 30324 zu verzeichnen (vgl. WFG 1993, 9f; 1995, 7; 2001, 10ff.). Die sich im regionalen Strukturwandel abzeichnenden negativen ökonomischen Tendenzen spiegeln sich auch in der Entwicklung des Arbeitsmarktes wider. Lag die Arbeitslosenquote im Werra-Meißner-Kreis im Juni 1989 bei 8,7 %, so erreichte sie im Dezember 1997 ihren Höchststand von 13,4 %, pendelte sich dann in den Folgejahren auf über 12 % ein und fiel von 11,5 % (06.2000) auf 10,7 % (12.2001) (WFG 1991, 12; WFG 1999, 9; WFG 2001, 14). Mit dieser Skizze zum wirtschaftlichen Strukturwandel wird deutlich, dass der Werra-Meißner-Kreis trotz seiner neu gewonnenen wirtschaftsgeografischen Lage seine strukturellen Probleme nicht lösen konnte, zumal sie sich auch durch die ökonomische Stagnation gesamtwirtschaftlicher Entwicklungen eher verschärft haben dürften.

Fragt man nach den Gründen der Problemlage, so liegen sie sicherlich nicht im Wegfall der Zonenrandförderung, zumal der Werra-Meißner-Kreis durch Förderung der EU nach Ziel 5b bzw. Ziel 2 (auch Leader-Programme) eine gewisse Kompensation erfahren hat. Jedoch verursacht das Fördergefälle von Thüringen zum Werra-Meißner-Kreis eine Tendenz zur Verlagerung von Betrieben bzw. von Teilen ihrer Produktion in die Nachbarregion Thüringens. Begünstigt werden solche „Auswanderungen“ von Betrieben durch das Lohngefälle zum Thüringer Raum. Gleichzeitig schwächt das niedrigere Lohnniveau die Konkurrenzfähigkeit der im Werra-Meißner-Kreis ansässigen Betriebe, besonders die in der Bauwirtschaft. Ebenso hat sich mit der Grenzöffnung die Zahl der Einpendler aus den thüringischen Nachbarkreisen erheblich erhöht. Ihr steht nur ein geringer Anteil von Auspendlern gegenüber. „Vor diesem Hintergrund ist zu konstatieren, dass die Grenzöffnung auch einen Verdrängungswettbewerb auf dem hiesigen Arbeitsmarkt zu Lasten der im Kreisgebiet ansässigen Arbeitslosen ausgelöst hat.“ (WFG 1996, 11).

Insgesamt kann für den Werra-Meißner-Kreis festgestellt werden, dass die ökonomischen Erwartungen, die man mit der innerdeutschen Grenzöffnung hegte, sich durchaus im Vereinigungsboom erfüllt haben, jedoch zeichneten sich danach auch im interregionalen Wettbewerb zu Thüringen neben den bereits vor der Grenzöffnung existenten Strukturproblemen

(Abwanderung, relativ hohe Arbeitslosigkeit, Schließung von Betrieben) neue ab, die letztlich durch krasse Förderunterschiede sowohl in den Fördersätzen als auch im Umfang der Fördermittel verursacht werden. Jene „subventionsinduzierten“ Ungleichgewichte werden von politischen wie wirtschaftlichen Akteuren aus dem Werra-Meißner-Kreis seit Mitte der 1990er Jahre kritisch betrachtet (WFG 1995, 23; WFG 2001, 5; Keller 1999, 42ff.).

Die regionale wirtschaftliche Entwicklung ländlicher Räume ist in wirtschaftliche Prozesse eingebettet, die zunehmend durch die Globalisierung bestimmt werden. So ist die Gewerbestruktur des Werra-Meißner-Kreises nicht nur durch alteingesessene Klein- oder Mittelbetriebe, sondern auch durch Zweigniederlassungen global operierender Unternehmensgruppen geprägt. Dies hat zur Folge, dass Unternehmensentscheidungen nicht vom Betriebsstandort aus, sondern in den Unternehmenszentralen getroffen werden, wobei solche Inkongruenzen vom Betriebsstandort und Ort der Unternehmenslenkung durchaus Unsicherheiten, Unwägbarkeiten und Brechungen für die Entwicklungen nachgelagerter Betriebe auslösen können. Darüber hinaus lassen sich auch Tendenzen beobachten, dass global agierende Unternehmen in regional verwurzelte Betriebe einsteigen oder sie übernehmen, um eigene Marktpositionen im Wettbewerb zu stärken<sup>263</sup> (Rauer 2003, 62ff.). Es zeigt sich also eine sehr differenzierte Gewerbestruktur. Die kleinen und mittelständischen Unternehmen dieser Region verfügen über eine Produktpalette, die von Spezialmaschinen, Kunststoffteilen, Werkzeugformen, industrieramischen Produkten über Papier und Druckerzeugnisse, pharmazeutische Artikel bis zu Saatgutveredelung reicht. Ihre Leistungs- und Innovationsfähigkeit trägt entscheidend dazu bei, sich in globalisierten und europäisierten Märkten zu behaupten und damit regionale Wirtschaft zu stärken (vgl. Rauer 2003). Jedoch dürfte auch die Attraktivität des regionalen Wirtschaftsstandortes Werra-Meißner-Kreis davon abhängen, durch verbesserte Verkehrsinfrastrukturen seine Erreichbarkeit zu steigern. Daher setzen die Akteure aus Politik und Wirtschaft auf den Ausbau der A 38 und A 44, um nicht nur günstige Verkehrsanbindung an überregionale Märkte zu erreichen, sondern man erwartet eine gute Voraussetzung für die Ansiedlung von Unternehmen (Keller 1999, 45; Rauer 2003, 60; WFG 2001, 9).<sup>264</sup>

Präsentiert sich der Werra-Meißner-Kreis als ein ländlicher Raum, der in seiner wirtschaftlichen Entwicklung vielfältigen Strukturproblemen ausgesetzt ist und der nach den Kriterien des

---

<sup>263</sup> Ein gutes Beispiel für Globalisierungsabläufe bietet das im Jahr 1887 in Großalmerode gegründete und zu VGT-Dyko expandierte Unternehmen, das in der Produktion von Schmelztiegeln und in der Herstellung industrieramischer Produkte einen maßgeblichen Schwerpunkt in der Produktpalette gesetzt hatte. So wurde das Schmelztiegelwerk Becker & Piscantor (VGT-Guppe) 1998 und die industrieramische Produktion 1999 in Großalmerode von der global agierenden anglo-amerikanischen Vesuvius-Gruppe übernommen, die weltweit 8500 Mitarbeiter beschäftigt, davon in Großalmerode rund 360. Mit dieser Übernahme verfolgt die Unternehmensgruppe das Ziel, die eigene Wettbewerbsposition in einem weltweit begrenzten industrieramischen Markt zu verbessern.

Raumordnungsberichtes 2000 als ein „strukturschwacher ländlicher Raum mit starken Entwicklungsproblemen“ eingestuft wird, so sind im Bereich des Tourismus „hohe Potentiale vorhanden“ (Stand 31.12.1999).<sup>265</sup> Die regionalen Akteure aus Politik und Wirtschaft haben die Chancen erkannt, die sich aufgrund der naturräumlichen Voraussetzungen eröffnen und haben vielfältige Initiativen ergriffen, eine touristische Infrastruktur bei gestiegenen Qualitätsansprüchen der Gäste auszubauen (Radwegenetz, Wanderwegeausbau, Erweiterung sportlicher Infrastruktur usw.) (vgl. Krüger 1999, 51ff; Krüger 2003, 105ff.). In der Frage nach der Entwicklung des Fremdenverkehrs spielen die kommunalpolitischen Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur eine erhebliche Rolle. So können die Städte und Gemeinden des Werra-Meißner-Kreises für ihre kommunalpolitisch getroffenen Maßnahmen den Anspruch erheben, sowohl in den Zentralorten als auch in den Stadt- bzw. Ortsteilen erheblich zur infrastrukturellen Verbesserung des Fremdenverkehrs beigetragen zu haben. Wenn es ihnen gelungen ist, die unterschiedlichen Förderprogramme - angefangen von der ausgelaufenen Zonenrandförderung über das Landesprogramm Einfache Stadterneuerung (ausgelaufen) oder das Städtebauförderungsprogramm nach BauGB bis hin zum Programm der Dorferneuerung - in einem mittelfristigen Prozess für die Sanierung von Stadt- und Dorfkernen oder die Schaffung von zusätzlichen kommunalen Einrichtungen zu nutzen, so sind auch gleichzeitig infrastrukturelle Voraussetzungen für den Fremdenverkehr geschaffen worden (vgl. Bittner 1999, 83ff.; vgl. Kreisverwaltung des Werra-Meißner-Kreises 2003, 33f.). In dieses Bild, die Bedingungen für den Fremdenverkehr und damit gleichzeitig auch die Lebensqualität der Bürger/Innen zu verbessern, fügen sich die unterschiedlichen Initiativen, kulturelle Angebote in den Städten und Dörfern des Werra-Meißner-Kreises zu ermöglichen, wobei der seit 1989 stattfindende Kultursommer Nordhessen mit seinen auch „hochkarätige[n]“ Veranstaltungen einen besonderen Stellenwert hat. Sicherlich unterscheiden sich solche kulturellen Arrangements in ländlichen Räumen von der „großstädtischen Hoch- und Spitzenkulturen“; sie sind nur möglich, weil Bürger und Bürgerinnen ihr Engagement einbringen, mitwirken und mitgestalten (Bittner 2003).<sup>266</sup> Im Zusammenspiel von „harten“ und „weichen“ Faktoren dürften sich weitere Perspektiven für den Fremdenverkehr eröffnen.

Verfolgt man jedoch die Entwicklung des Fremdenverkehrs nach den Kriterien der Anzahl der Ankünfte und Übernachtungen, so hat der Fremdenverkehr im Vereinigungsboom einen

---

<sup>264</sup> Die Diskussion um die Errichtung eines Logistikzentrums – Magna-Park – in Neu-Eichenberg im Zuge des Ausbaus der A 38 scheint die Befürworter des Ausbaus der A 44 in ihrer Erwartungshaltung zu bestätigen.

<sup>265</sup> Diese Aussage erfolgt nach einer Mitteilung des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung vom 10.02.2003 (vgl. MA 9.6).

<sup>266</sup> Solche Initiativen seien kurz beispielhaft aufgeführt: Open-Air Festival in Eschwege (Projekt für Jugendliche) als Kultur- und Musikfestival, „Häng-nich-rum“ in Berkatal (eine Gemeinde mit 1825

Höhepunkt erlebt (WFG 1993, 14f.; WFG 1995, 11f.), dem dann eine Phase abflachenden Verlaufs bzw. starken Rückgangs folgte.<sup>267</sup> Zahlenvergleiche machen aber gleichzeitig deutlich, dass regionale Entwicklungsverläufe auch von Makroprozessen beeinflusst werden, denen trotz ausgeprägter lokaler/regionaler Initiativen oft nur begrenzt begegnet werden kann. So haben z.B. für die Entwicklung des Fremdenverkehrs die unterschiedlichen Sparmaßnahmen im Gesundheitswesen im Kurort Bad Sooden-Allendorf einen erheblichen Gästerückgang ausgelöst, der sich negativ in der Gesamtbilanz des Kreises niederschlägt. Trotz hoher touristischer Potenziale hat der Werra-Meißner-Kreis in der Weiterentwicklung des Fremdenverkehrs objektiv verursachte Probleme zu bewältigen, die sich in der Wahrnehmung von betroffenen bzw. beteiligten Akteuren mit Hilfe von Fördermöglichkeiten lösen lassen.

Ländliche Räume sind in ihrer Geschichte nachhaltig durch die Landwirtschaft geprägt worden. Dieses Prägungsmerkmal – Landwirtschaft – in seinen sozioökonomischen und soziokulturellen Bezügen hat seinen grundlegenden Wandel erfahren (vgl. Kap. 3.2.2). Blickt man auf den Werra-Meißner-Kreis, so hat sich die Landwirtschaft einerseits strukturell transformiert und andererseits als Wirtschaftsfaktor an Bedeutung verloren. Belief sich die Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe im Jahr 1971 auf 4546, so hat sich ihre Zahl in 2001 auf 1281 verringert, von denen ca. 320 Betriebe als Haupterwerbsbetrieb gelten. Arbeiteten 1970 noch 6186 Beschäftigte (11,8 % aller Erwerbstätigen) in der Land- und Forstwirtschaft, so waren 2001 nur noch 597 Personen in der Land- und Forstwirtschaft beschäftigt (vgl. Schmidt 1999, 47; Schmidt 2003, 76; Hessisches Statistisches Landesamt – Hessische Gemeindestatistik 2002). Diese wenigen Zahlen verdeutlichen nicht nur den Bedeutungsverlust der Landwirtschaft im Prozess wirtschaftlicher Wertschöpfung, sondern verweisen auch auf einen Konzentrationsprozess, durch den immer weniger Betriebe größere landwirtschaftliche Flächen bewirtschaften. Dieser Vorgang wird sich in den nächsten Jahren fortsetzen. Inwieweit sich dieser Strukturwandel beschleunigt, hängt entscheidend von der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft ab. Sie wird von natürlichen Standortfaktoren beeinflusst, die mit den „fruchtbaren Auenböden“ im Werratal einen intensiven Ackerbau begünstigen, während in den Mittelgebirgslagen Grünlandwirtschaft dominiert (vgl. Schmidt 2003, 73). Die Zukunftsfähigkeit der Landwirtschaft im Werra-Meißner-Kreis hängt auch zunehmend davon ab, inwieweit es ihr gelingt, vor dem Hintergrund marktöffnender Tendenzen im Globalisierungsprozess bei wachsenden Bestrebungen des Subventionsabbaus Leistungs- und

---

Einwohnern), Gründung von Kulturvereinen zur Organisation und Finanzierung kultureller Veranstaltungen mit unterschiedlichen Schwerpunkten in Eschwege, Witzenhausen, Großalmerode und Hessisch Lichtenau.

<sup>267</sup> Bezogen auf die Betriebe mit mehr als 9 Betten stieg die Anzahl der Gästeankünfte von rund 170500 in 1989 auf 233500 in 1990 und fiel auf rund 151700 in 1998. Die Anzahl der Übernachtungen dieser Betriebe belief sich in 1989 auf rund 992000 und erreichte einen Höchststand von 1112000 in 1990. In den Folgejahren zeichnete sich ein ständiger Rückgang ab, so dass die Anzahl der Übernachtungen unter das Niveau von 1989 auf 731000 in 1998 fiel (vgl. WFG 1995, vgl. WFG 1999). In der weiteren Tendenz ist eher eine stagnante Situation auszumachen, die durchaus auch Schwankungen nach oben verzeichnet.

Wettbewerbsfähigkeit zu stärken (vgl. Bartels 2000). Vor diesem Hintergrund eröffnen neue Strategien der Eigenvermarktung, der Nischenproduktion, des ökologischen Landbaus und der Wahrnehmung von Dienstleistungen in der Landschaftspflege neue Chancen, betriebliche Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit zu steigern. Makroprozesse der Globalisierung und Europäisierung, dies sollte deutlich gemacht werden, setzen sich im Geflecht unüberschaubarer Prozesse für die Betroffenen in ihren Wirkungen auf der lokalen/subregionalen Ebene fort und stellen die Akteure vor neue Herausforderungen, strukturelle Anpassungen als Lösung ihrer Problemlagen zu finden. Der Werra-Meißner-Kreis ist als ein strukturschwacher Raum in großräumige Entwicklungen und Prozesse verwoben. Die unterschiedlichen Akteure dieses Raumes sind mit den Wirkungen von Makroprozessen konfrontiert, die Handlungsstrategien fordern, im regionalen Kontext Steuerungsprozesse so zu optimieren, damit Anpassungsprobleme bewältigt werden und Neuorientierungen greifen können.

Mit den vielschichtigen Problemlagen im Werra-Meißner-Kreis stellt sich die Frage nach den politischen Akteuren, ihren Konstellationen und Maßnahmen im Zusammenspiel lokaler und subregionaler Ebene. Mit der Gebietsreform 1974 entstand ein relativ kleiner Landkreis, der Werra-Meißner-Kreis mit einer Gesamtfläche von rund 1024 km<sup>2</sup>. Verfügte die SPD bis zur konstituierenden Kommunalwahl des Werra-Meißner-Kreises in 1974 in den ehemals selbständigen Landkreisen über eine absolute Mehrheit, verlor sie diese im neugebildeten Landkreis, so dass sich für die FDP Koalitionsoptionen für SPD und CDU ergaben. Mit der Entscheidung der FDP, eine Koalition mit der SPD einzugehen, begann eine Kooperation zwischen beiden Parteien, die sich trotz so mancher absoluter Mehrheiten der SPD bis zum heutigen Tage fortgesetzt hat,<sup>268</sup> obwohl sich auf Landesebene gegenläufige parteipolitische Konstellationen ergaben und sich für die SPD 1989 eine andere Koalitionsoption mit den Grünen eröffnete.<sup>269</sup> Ohne dieses spezifische Phänomen überinterpretieren zu wollen, spiegeln sich doch in dieser Besonderheit einer nunmehr über 30-jährigen Koalition politische Einstellungen wider. Es werden in einer solchen, sich über drei Jahrzehnte fortsetzenden, personell und politisch verzahnten Zusammenarbeit bei der SPD Tendenzen sichtbar, über gegenseitige Loyalitäten durch Wahlen ausgelöste Unwägbarkeiten für den eigenen Machterhalt zu minimieren, wohingegen sich für die FDP der Vorteil herauskristallisierte, sich als Partei auf Kreisebene politisch und personell zu exponieren, ihren Einfluss zu sichern und auf Kreisebene sich als politischer Machtfaktor zu stabilisieren. Geht man auf die Anfänge dieser politischen Zusammenarbeit zurück und fragt nach den Gründen für die Dauer ihres Bestehens, so scheinen informelle bis auf die persönliche Ebene

---

<sup>268</sup> So stellt die FDP den hauptamtlichen Kreisbeigeordneten seit Bestehen des Werra-Meißner-Kreises, und zwar mit erstaunlicher personeller Kontinuität; so wurde das Amt des hauptamtlichen Kreisbeigeordneten über 25 Jahre durch Herrn Theodor Leyhe ausgeübt. Im Jahre 2002 wurde Henry Thiele, Mitglied der FDP, zum hauptamtlichen Kreisbeigeordneten gewählt.

<sup>269</sup> Die Partei der Grünen war erstmals seit der Kommunalwahl 1989 im Kreistag vertreten.

reichende Faktoren zentraler parteipolitischer Akteure die Kooperation entscheidend beeinflusst zu haben (vgl. Bittner 1999, 8ff.).<sup>270</sup> Dieses informelle, persönliche Beziehungsebenen umgreifende Politikmuster vermittelt einerseits einen Hauch provinzieller Betulichkeit der Kreispolitik andererseits auch ein gemeinsames Bemühen um konsensorientierte Kontinuität in der politischen Problembehandlung. Wenn die Kooperation von SPD und FDP in ihrer Beständigkeit durch spezifische subjektive Konstellationen begünstigt worden ist, so war ihr Zusammenhalt auch durch die objektiven Problemlagen des Landkreises gefestigt. Sie waren – durch die begrenzten finanziellen Ressourcen des Kreises und der Kommunen bedingt – nur zu bewältigen, wenn aus parteipolitischem Zusammenspiel von Land und Landkreis Finanzierungshilfen gewährt wurden. Aus dieser spezifischen politischen Konstellation definierte sich die politische Praxis in den 1970er und 1980er Jahren in der Weise, Kreispolitik weitgehend aus den Finanzierungstöpfen des Landes und Bundes zu gestalten, wobei die Zonenrandförderung eine wichtige Rolle spielte.<sup>271</sup> So waren Fördermittel nicht nur für kommunale Projekte gefragt, sondern wurden auch zur Bestandssicherung von Betrieben und Ansiedlung neuer Unternehmen (verlängerte Werkbänke) eingesetzt (vgl. Bittner 1999, 15f.). Der Erfolg von Politik bestimmte sich aus der „Cleverness“, Fördermittel an „Land zu holen“, so dass eine „Fördermentalität“ die Handlungsmuster der politischen Akteure beeinflusste.

Vor diesem Hintergrund konnte die SPD ihre dominante Position selbst bis zu den Kommunalwahlen 2001 im Kreis behaupten. Konnte die CDU in 1974 im Zuge der Gebietsreform über 40 % der Wählerstimmen auf sich vereinigen und in den folgenden zwei Kommunalwahlen (1977 und 1981) ihre Position behaupten, so fiel ihr Stimmenanteil in 1985 auf 31,3 %, wobei dieser Abwärtstrend in 1997 seinen Tiefststand von 24,8 % erreichte. In der Kommunalwahl 2001 verbesserte sich die CDU auf 29,1 %. Trotz ihrer gestiegenen Präsenz in der öffentlichen Wahrnehmung, ihrer verbesserten Organisation in der Parteiarbeit und ihrer dezidierten „Oppositionsrolle“ in der Kreispolitik, konnte die CDU die Dominanz der SPD nicht brechen, die sich auch in ihren überwiegenden Mehrheiten der Städte und Gemeinden widerspiegelt. In 14 von 16 Städten und Gemeinden gehört der Bürgermeister der SPD an, in 2 Kommunen amtiert ein

---

<sup>270</sup> Blickt man auf die Berichte zentraler Steuerungsakteure von SPD (Landrat Eitel O. Höhne, Erika Wagner als langjährige Fraktionsvorsitzende der SPD) und FDP (1. Kreisbeigeordneter Theodor Leyhe, Prof. Dr. Heinz Bliss als langjähriger Fraktionsvorsitzender der FDP), die aus Anlass des 25-jährigen Bestehens des Werra-Meißner-Kreises aus subjektiver Sicht verfasst wurden, so ist unverkennbar, wie sehr persönliche Beziehungen, enge Kontakte oder auch persönliche Wertschätzungen den Beginn und Verlauf dieses politischen Zusammenspiels auf Kreisebene bestimmten. So z.B. Theodor Leyhes Aussage über seine persönliche Beziehung zu Landrat Eitel O. Höhne: „Wer konnte auch damals (Beginn seiner Dienstzeit WK) wissen, dass wir noch gute Freunde werden würden.“ (Bittner 1999, 15).

<sup>271</sup> So schreibt der ehemalige 1. Kreisbeigeordnete Leyhe (Bittner 1999, 16) in seinem Rückblick auf das 25-jährige Bestehen des Werra-Meißner-Kreises: „Die politische Gestaltung im Kreis war mit dem ‚normalen Haushalt‘ kaum möglich. Sehr früh musste ich lernen, dass man in Wiesbaden sehr viel ‚Klinkenputzen‘ oder ‚Auf-Knien-rutschend‘ bei (dem WK) mittleren Management der Ministerien um Aufnahme in Förderlisten betteln musste.“

unabhängiger Bürgermeister. Diese Dominanz erwies sich in den 30 Jahren des Bestehens des Werra-Meißner-Kreises als sehr beständig. Selbst der Einzug der Grünen in den Kreistag in 1989 (Stimmenanteil 6,6 %) oder die Vertretung der Freien Wähler im Kreistag ab 1997 (Stimmenanteil 7,5 %) hat sie nicht gefährden können. Die politische Landschaft ist farbiger geworden, wobei sich die Politikkoordination im breiteren parteipolitischen Spektrum konfliktreicher gestaltet, aber letztlich das SPD/FDP-Bündnis eine nach außen demonstrative Geschlossenheit zeigt und somit ihre Politik durchsetzt. Die fortbestehende Dominanz der SPD im Werra-Meißner-Kreis zu erklären, bedürfte wohl einer eigenen Analyse, jedoch kann festgehalten werden, dass es der SPD gelungen ist, im Zuge sozioökonomischer Umbrüche in diesem ländlichen Raum durch organisatorische und personelle Präsens in den Dörfern und Kleinstädten politische Identifikationen zu stiften und durch eine pragmatische Politik „vor Ort“ traditionellen Grundorientierungen ihrer Wählerklientel zu entsprechen. Sie integriert sich in die örtlichen Milieus dieses ländlichen Raumes. Dass postmoderne Tendenzen der Individualisierung, Erosionen traditionaler Bindungen, Mobilisierungseffekte und die Abnahme von Wählerloyalitäten einen schlechrenden Prozess des Verlustes sozialdemokratischer Dominanz einläuten, wie er sich in ehemals städtischen Hochburgen der SPD vollzogen hat, scheint sehr wahrscheinlich (vgl. Hennig 1993). Wenn man die Abnahme der Wahlbeteiligungen an den Kommunalwahlen von 1974 bis 2001 verfolgt, den Verlust des Direktmandats der SPD bei den Landtagswahlen 2003 in die Betrachtung miteinbezieht und den Einzug der Freien Wähler in den Kreistag berücksichtigt, so sind darin Tendenzen auszumachen, die die politische Landschaft im Werra-Meißner-Kreis auch im Kontext makropolitischer Prozesse verändern werden. Viele Plausibilitätserwägungen legen den Schluss nahe, dass in einem ländlichen Raum, wie der Werra-Meißner-Kreis sich darstellt, Erosionserscheinungen sozialdemokratischer Dominanz verzögert sichtbar werden und die SPD in ländlichen Räumen nachholende Prozesse erfährt, wie sie sich in urbanen Räumen längst vollzogen haben: von der Schwächung – sich in einem Auf und Ab manifestierend – bis hin zur Einebnung ihrer dominanten Position.<sup>272</sup>

Zeichnet sich die Politik des Werra-Meißner-Kreises durch ihr hohes Maß an Kontinuität in den parteipolitischen Machtkonstellationen aus und definiert sie sich in den 1970er und 1980er Jahren sehr stark aus den Bedingungen ihrer Strukturschwäche und den Förderoptionen, so findet insofern ein Paradigmenwechsel statt, als mit der Gründung der Wirtschaftsförderungsgesellschaft mbH (WFG) am 16. November 1989 auch vor dem Hintergrund des Wegfalls der Zonenrandförderung eine Neuausrichtung der wirtschaftlichen Weiterentwicklung erfolgte. Nicht mehr die Ansiedlung neuer Betriebe steht im Mittelpunkt eines wirtschaftlichen Aufholungsbemühens, sondern der

---

<sup>272</sup> Die o.a. getroffenen Aussagen beruhen auf den aufgearbeiteten Daten des Amtes für Wirtschaftsförderung und Verkehr, Abteilung Statistik des Kreisausschusses des Werra-Meißner-Kreises, basierend auf den Daten des Hessischen Statistischen Landesamtes.

Fokus richtet sich auf die Entwicklung endogener Potenziale. Es ist Ziel der WFG, Akteure der Wirtschaft in ihren Innovationsanstrengungen durch umfassende Beratung (auch Beratung zur Beratung) zu unterstützen. Zunächst sind die Kommunen und der Landkreis Gesellschafter der WFG; der Kreis der Gesellschafter wird in 1999 und 2000 erweitert.<sup>273</sup> Organisatorisch werden die Gesellschafterversammlungen und der Aufsichtsrat um einen Beirat ergänzt, der die Gesellschaft in seiner Aufgabenerfüllung berät. Ihm gehören die relevanten Akteure des Kreises an: Industrie- und Handelskammer Kassel, Kreishandwerkerschaft, Deutscher Gewerkschaftsbund, Wirtschaftsjunioren Werra-Meißner, Arbeitsämter Bad Hersfeld und Kassel (Dienststellen Eschwege und Witzenhausen), Kreisbauernverband Werra-Meißner-Kreis e.V., Fremdenverkehrsverband Werra-Meißner Land e.V. (1990, 36f., WFG 2002, 35). Mit den neuen Gesellschaftern bahnte sich eine engere Kooperation zwischen der Industrie- und Handelskammer Kassel an, die im Annäherungsprozess dazu führte, über eine vertragliche Regelung, zum 01. Januar 2000 in Kraft getreten, eine „Büro- und Leistungsgemeinschaft“ zu bilden, die faktisch mit dem in neuen Räumlichkeiten (01. Februar 2000) untergebrachten „Zentrum der Wirtschaft“ in Eschwege realisiert wurde (WFG 1999, 22; WFG 2000, 22).

Mit dieser organisatorischen Entwicklung wird die Strategie deutlich, auf der einen Seite relevante Akteure auf Kreisebene in die Aktivitäten der WFG einzubinden und auf der anderen Seite Kompetenz zu bündeln und Synergieeffekte zu erzielen. Gleichzeitig erweitern sich die Beratungsaktivitäten der WFG seit ihrem Bestehen; ihre Vielfalt lässt sich im Bild einer bunten Palette fassen (vgl. WFG 1990, 21ff.; vgl. WFG 2002, 12ff.).

Ist auch für das schwierige Geschäft der Wirtschaftsförderung mit der Wirtschaftsförderungsgesellschaft ein innovativer Schritt im Werra-Meißner-Kreis gewagt worden, so sollte jedoch nicht verkannt werden, dass mit der Europäisierung der Regional- und Strukturpolitik die „Fördermentalität“ der 1970er und 1980er Jahre unter neuen Bedingungen ein weites Feld ihrer Objektivierung gefunden hat. Damit soll deutlich werden, dass die Fragen der finanziellen Ressourcenerschließung unter der beratenden Vermittlung von Finanzierungsoptionen sowohl für die Wirtschaft als auch für die Kommunen sich als ein weites operatives Feld der WFG herauskristallisiert hat. Somit ist auch eine ehemals zentrale politische Aufgabe in neue Prozess- und Entscheidungszusammenhänge gerückt worden, die eher der Logik des Marktes entspricht. Die Dominanz der WFG, Regional- und Strukturpolitik im Werra-Meißner-Kreis zu steuern, manifestierte sich in den Vorbereitungen zur Agenda 2000. In dieser Phase, in der es im

---

<sup>273</sup> Als neue Gesellschafter kommen 1999 hinzu: die Industrie- und Handelskammer Kassel, die Sparkasse Werra-Meißner, Raiffeisenbank e.G. Eschwege-Hess.Lichtenau Wehretal für die Genossenschaftsbanken (WFG 1999, 31), die aber später zur Volks- und Raiffeisenbank fusionierten. In 2000 wurde der Kreis der Gesellschafter um die Handwerkskammer Kassel und die Kreishandwerkerschaft Werra-Meißner erweitert (WFG 2000, 31).

wesentlichen darum ging, mit der Erarbeitung eines Entwicklungskonzeptes eine grundlegende Voraussetzung für die Anerkennung als Förderregion nach Ziel 2 zu schaffen, setzte die WFG in kooperativer Weise ihre Akzente, indem über ein Regionalforum (12. Januar 1999) und die Bildung von Arbeitsgruppen ein den Anforderungen des EPPD des Landes Hessen nach Ziel 2 angepasstes regionales Entwicklungskonzept für den Werra-Meißner-Kreis erstellt wurde (WFG 1999 a).<sup>274</sup> Von den drei Arbeitsgruppen haben neben der Geschäftsführung der WFG, die Geschäftsführerin des Vereins für Regionalentwicklung und die Leiterin der Abteilung Regionalentwicklung des Amtes für Regionalentwicklung, Landentwicklung und Landwirtschaft (ARLL) jeweils die Leitung einer Arbeitsgruppe übernommen. Überblickt man die Abläufe zum regionalen Entwicklungskonzept, so wird deutlich, dass variierende Kooperationskonstellationen die Implementation europäischer Regional- und Strukturpolitik mit jeweils spezifischen Schwerpunkten bestimmen und neue Akteure das Handlungsfeld der nachholenden Entwicklung im Werra-Meißner-Kreis betreten. Ihre Prozesse definieren sich aus den Strukturen europäischer Förderprogramme und den Akteurkonstellationen auf subregionaler Ebene, was auch in der Implementation des Leader-Programms sichtbar wird.

### **5.5.2 Leader+: Zur Umsetzung eines europäischen Anreizprogrammes im Werra-Meißner-Kreis**

Das Leader+-Programm hat seine spezifische Pfadabhängigkeit im Kontext des Wandels europäischer Regional- und Strukturpolitik. Die Transformationen dieser GI manifestieren sich einerseits in der spezifischen „Leader-Philosophie“ und ihren thematischen Schwerpunkten, andererseits sind sie in den komplexer gewordenen Steuerungsmechanismen, ihren Kontroll- und Rückkopplungsverläufen der horizontalen und vertikalen Bezugsebenen Europäischen Regierens auszumachen, wobei ein hohes Maß an informellen Koordinationsprozessen charakteristisch für die Programmimplementation ist (vgl. Kap. 4.4.3.3; 4.4.3.4). Vor diesem institutionellen Hintergrund und unter dem spezifischen Bedingungsrahmen des Werra-Meißner-Kreises ist die Umsetzung des Leader-Programms in ihrem lokalen/subregionalen Beziehungszusammenhang zu rekonstruieren, um im Blick auf die Fragestellung die operative Ebene auszuloten.

War mit der Gründung des Vereins für Regionalentwicklung (VfR) eine entscheidende Voraussetzung zur Teilnahme an der GI Leader II erfüllt worden, und zwar durch Beschluss einer

---

<sup>274</sup> Dieses erste Regionalforum wurde von der Hessischen Landesentwicklungs- und Treuhandgesellschaft (HLT) begleitet (vgl. HLT 1999), wobei auf der Grundlage eines Stärken-/Schwächenprofils 3 Arbeitsgruppen mit folgenden Schwerpunkten gebildet wurden:

- Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Infrastruktur, Standort, Marketing
- Fremdenverkehr, Kultur, Freizeit, Soziales, Bildung
- Natur, Landschaft, Landwirtschaft.

In diesen Arbeitsgruppen wurden Maßnahmenfelder zur weiteren Konkretisierung des Konzeptes definiert (vgl. WFG 1999a).

Satzung der Gründungsversammlung vom 30. März 1995, so gingen dieser für eine eigenständige Regionalentwicklung grundlegenden Entscheidung Initiativen<sup>275</sup> voraus, die eine solche Vereinsgründung anbahnten. Der Verein definiert gem. § 2 Abs. 1 seiner Satzung den Zweck, „zukunftseröffnende Regionalentwicklung im Werra-Meißner-Kreis vorzubereiten und zu unterstützen. Schwerpunkte bilden:

- die Schaffung lokaler bzw. kleinregionaler Einkommens- und Erwerbsquellen
- Erhaltung der Kulturlandschaft und Kulturgüter als wichtiges Potential des ländlichen Raumes
- die Entwicklung neuer Formen des Fremdenverkehrs
- Stärkung der Zusammenarbeit im kulturellen Bereich
- die Schaffung gleichberechtigter Lebenschancen und –bedingungen für Frauen und Männer sowie
- Maßnahmen zur beruflichen Fort- und Weiterbildung.

Hierbei unterstützt der Verein Vernetzungen vorhandener Aktivitäten, organisiert fachliche Beratung, ermittelt und erschließt endogene Potentiale und regt Innovationen an“. Mit dieser Zweckbestimmung wird deutlich, dass der Verein für die „Leader-Philosophie“ offen ist, sich als Impulsgeber regionaler Entwicklung begreift, auf kleinräumige Entwicklungszusammenhänge setzt und letztlich weiche Entwicklungsfaktoren präferiert.

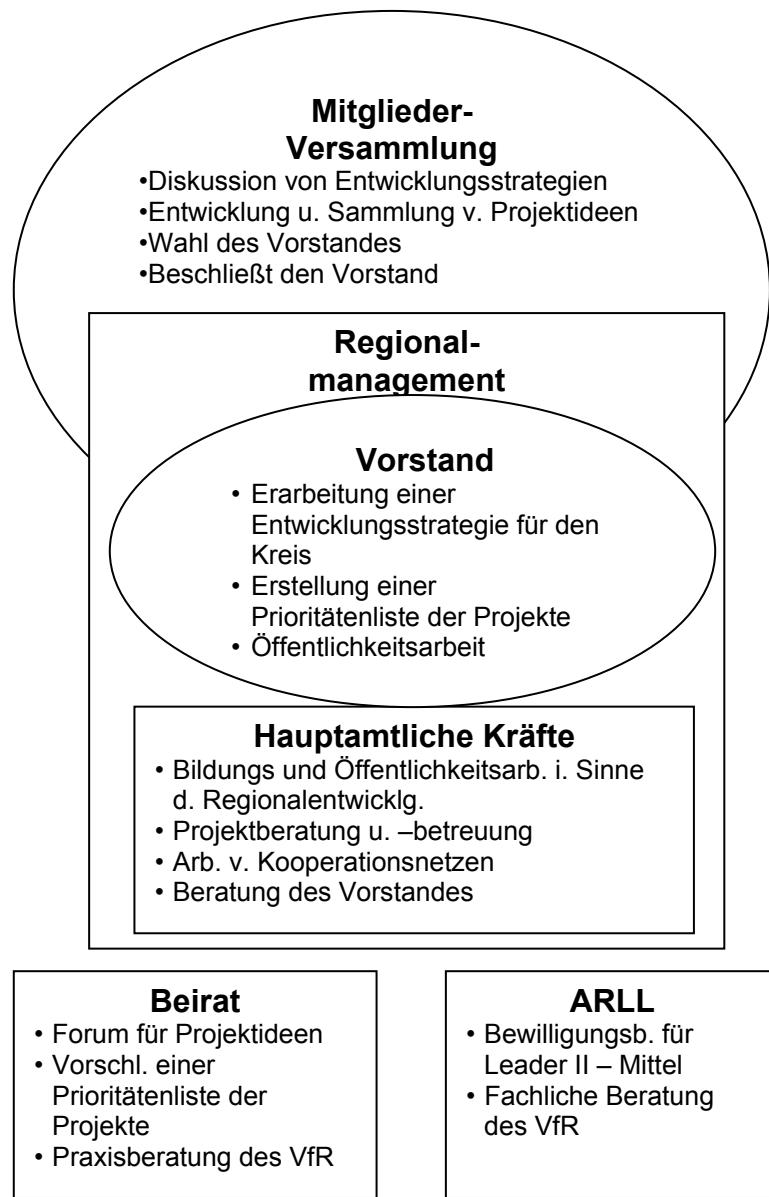
Als ordentliche Mitglieder können nach § 3 Abs. 1 der Satzung neben den kommunalen Gebietskörperschaften, den „berufsständischen Vertretungen“ (z.B. Land- und Forstwirtschaft, Handwerk) und den Wirtschafts- und Sozialpartner auch anerkannte Verbände nach § 58 BNatSchGNeuregG (früher nach § 29 BnatSchG) und andere zivilgesellschaftliche Organisationen des Werra-Meißner-Kreises aufgenommen werden. Damit wird dem Partnerschaftsprinzip europäischer Regional- und Strukturpolitik entsprochen. Neben der Mitgliederversammlung setzt sich der Vorstand als weiteres Vereinsorgan aus acht Mitgliedern zusammen, und zwar nach dem Prinzip der „Repräsentanz der unterschiedlichen Bevölkerungs- und Interessengruppen“, wobei er zu gleichen Teilen aus Männern und Frauen besteht. Der Landkreis und zwei Kommunen sind

---

<sup>275</sup> Der Arbeitskreis Open-Flair e.V., Eschwege, (Verein für Jugend- und Kulturarbeit) stellte das 1994 stattgefundene Festival unter das Thema „Eigenständige Regionalentwicklung“ mit dem Ziel, Regionalentwicklung generationenübergreifend zu gestalten. Diese Initiative aus dem Festival organisierte sich im Regional-Netz e.V.. Gleichzeitig suchte das Amt für Regionalentwicklung, Landschaftspflege und Landwirtschaft (ARLL) in Eschwege über eine Arbeitsgruppe „Zukunftsworkstatt“ ihre Aufgabedefinition zu finden. Über eine anfänglich zögerliche Annäherung fand man zu konstruktiver Zusammenarbeit, auch den Kontakt zu anderen regionalen Akteuren suchend. Zu der Vorlaufphase zur Gründung des VfR gehören eine Tagung in Eschwege zum Thema eigenständige Regionalentwicklung „Bewegung aus der Region“ und eine Entwicklungswerkstatt Werra-Meißner-Kreis. Mit diesen Veranstaltungen wurden relevante Akteure über Fragestellungen zur Regionalentwicklung informiert und gleichzeitig Motivationsarbeit geleistet (vgl. VfR, Geschäftsbericht der regionalen Entwicklungsgruppen Berichtszeitraum: 1. Jahr des Regionalmanagements 1995/1996, AZ: 34/30.6.gen.727/96, Stand 14.05.1996; Truniger 2000, 10).

grundsätzlich im Vorstand vertreten und das ARLL als untere Fachbehörde (Neu: ALR) nimmt mit beratender Stimme an den Vorstandssitzungen teil. Hat der Vorstand auch in Abstimmung mit der hauptamtlichen Geschäftsführung die laufenden Geschäfte zu erledigen, so kann er auch einen Beirat zur prospektiven Entwicklung der Vereinsarbeit berufen, in dem wiederum relevante Akteure des Kreises mitwirken (vgl. § 8 der Satzung; Abb. 3), wobei die konkrete Arbeit von der hauptamtlichen Geschäftsführung gesteuert wird.

**Abbildung 3: Organisationsstruktur des Vereins für Regionalentwicklung**



Quelle: Truniger (2000, 10)

Analysiert man die Vereinsstrukturen, so ist unstreitig zu erkennen, dass die kommunale Seite (Landkreis und Kommunen) qua Satzung sich ihren Platz im Vorstand gesichert hat. Die Motive sind einerseits in der anfänglichen Skepsis gegenüber einer von einem europäischen Programm ausgehenden Neustrukturierung regionaler Entwicklung zu finden, andererseits liegen sie darin, neue Ansätze der regionalen Entwicklung über ein statutarisch gesichertes Mandat durch Mitarbeit im Vorstand zu beeinflussen. Ein weiteres besonderes Merkmal manifestiert sich in der beratenden Mitarbeit des ARLL als untere Fachbehörde im Vereinsvorstand. Diese sich durch die Satzung ergebenden Vereinsstrukturen sind ein Konstrukt, das die maßgeblichen Akteure auch im Blick auf

den Leader-Prozess in die Vereinsarbeit einbindet und sie in ihrer konkreten Arbeit auf einen konsensorientierten Koordinationsmodus ausrichtet.

Wurde der Verein für Regionalentwicklung im Zuge der Teilnahme am Leader II –Prozess gegründet, so galt es für die Steuerungsakteure, Ziele, Aufgaben und Implementationsstrategien eigenständiger Regionalentwicklung zu definieren und Programmvorgaben nach Leader auf die Ebene des Werra-Meißner-Kreises herunterzubrechen. Bei der heterogenen Struktur des Vereins und damit des Vorstandes waren in der Anfangsphase Such- und Findungsprozesse zu beobachten,<sup>276</sup> die sich aber aufgrund zunehmend konsensorientierter Grundstimmung dahingehend gestalten, dass die Programmimplementierungen nach einer Vier-Jahres-Bilanz der am Leader II-Prozess beteiligten Akteure ein positives Ergebnis hervorbrachte (HNA Witzenhausen vom 29.09.1999).<sup>277</sup> In diesem Leader II-Implementationsprozess, in dem 85 Projekte verwirklicht wurden, lassen sich in fünf Themenbereichen die Handlungsfelder der Regionalentwicklung für den Werra-Meißner-Kreis herausfiltern:

- „Stärkung regionaler Wirtschaftskreisläufe durch Kooperation“ (Projektbeispiele: Werra-Meißner Landfleisch, Vermarktungskooperation zwischen Landwirten und Metzgereibetrieben, unter Vorgabe qualitätssichernder Kriterien, wie z.B. artgerechte Tierhaltung; Einrichtung von Reitstationen im Werra-Meißner-Land; Förderung des Tourismus).
- „Unterstützung beim Aufbau regionaler Erwerbsquellen“ (Projektbeispiele: Archfelder Wursthof in Herleshausen, Produktion und Vermarktung einer Spezialität des Werra-Meißner-Kreises: „Ahle Wurst“; Eröffnung eines Dorfladens; Wiederbelebung eines traditionellen Handwerks in ehemaliger Dorfschmiede, Hufschmiede; hauswirtschaftliches Servicezentrum).
- Stärkung von regionaler Kultur, Regionalbewusstsein und sozialen Initiativen“ (Projektbeispiele: Aufbau des regionalen „Rundfunk Meißen“; Familienzentrum Neu-Eichenberg; Computerkursangebote verbunden mit Kinderbetreuung).
- „Stärkung vorhandener und Aufbau neuer Standbeine für die Landwirtschaft“ (Projektbeispiele: Aufbau einer Hanfwirtschaft – Hanf als Rohstoff; Ökomobil im Werra-Meißner-Kreis; Erzeugergemeinschaft ökologischen Landbaus zur Belieferung von Großküchen).

---

<sup>276</sup> Vgl. hierzu Protokoll der Klausurtagung vom 12. Nov. 1997.

<sup>277</sup> Nach einer Dokumentation des VfR wurden 85 Projekte mit einem Fördervolumen von 3,9 Mio. DM (rd. 2,0 Mio. €) bei einer Gesamtinvestitionssumme von 8,1 Mio. DM (rd. 4,0 Mio. €) realisiert, wobei der größere Investitionsanteil (5,5 Mio. DM /rd. 2,75 Mio. €) von privater Seite umgesetzt wurde. Diese Zahlen verweisen darauf, dass mit einer durchschnittlichen Förderquote von rd. 46 000 DM (rd. 23 500 €) über Anschubfinanzierungen im kleinräumigen Kontext impulssetzend neue Entwicklungen auf den Weg gebracht worden sind. Mit diesen Fördermaßnahmen wurden 31 neue Arbeitsplätze geschaffen und 37 gesichert (vgl. VfR 1999).

- „Qualitätsverbesserung im ländlichen Tourismus, Gewinnung neuer Zielgruppen“ (Projektbeispiele: Innovationsbüro Freizeit und Tourismus – Verbesserung touristischer Angebote, Qualifizierung von Frauen im Bereich des Tourismus, Beratung zu Existenzgründungen; Regionalbüro Tourist – Information: kommunale Zusammenarbeit im Bereich des Tourismus von vier Städten und Gemeinden) (vgl. VfR 1999, 5ff.).

Mit der Broschüre „Der Anfang ist gemacht!“ verfolgen Regionalmanagement und ARLL das Ziel, über gezielte Öffentlichkeitsarbeit die Weichen für den Agenda 2000-Prozess (Förderzeitraum 2000 – 2006) zu stellen, wobei zwei Probleme zu lösen waren:

- Erarbeitung des regionalen Entwicklungskonzeptes,
- Finanzierung des Regionalmanagements.

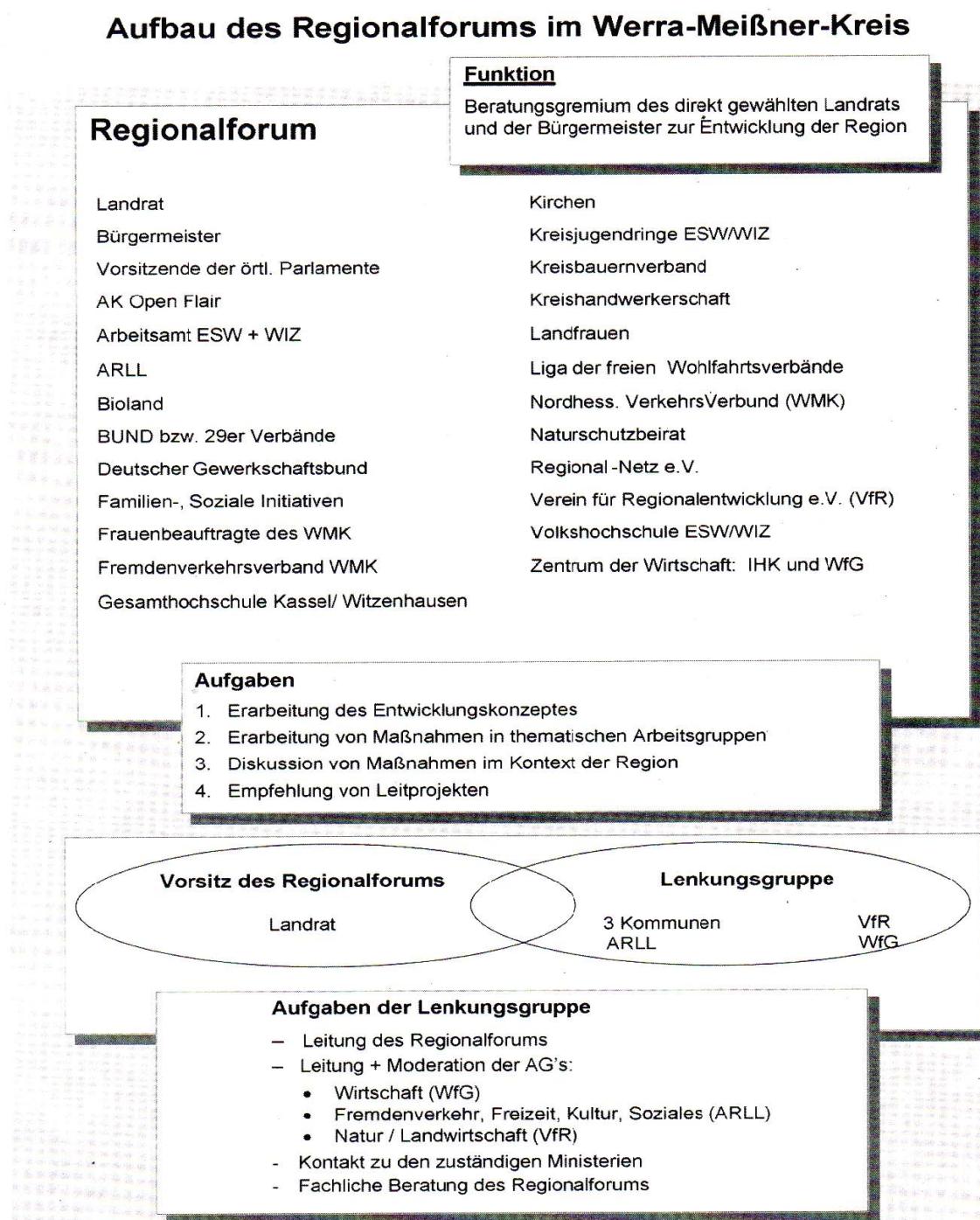
Unter diesem Aspekt forcierten sowohl der VfR als auch das ARLL die Einrichtung eines Regionalforums (vgl. Kap. 5.5.1; siehe Abb. 4), das, wie bereits erwähnt, am 12. Jan. 1999 stattfand, dem eine 2. Sitzung am 10. August 2000 folgte. Hatte das erste Regionalforum mehr die Funktion ein Stärken-/Schwächenprofil des Werra-Meißner-Kreises zu erstellen und Arbeitsgruppen zu Themenschwerpunkte zu bilden, so wurden auf dieser Tagung das regionale Entwicklungskonzept auf der Grundlage der Arbeitsgruppenergebnisse um Maßnahmenfelder und thematische Schwerpunkte ergänzt. Die Themen wurden - soweit möglich - durch Handlungsempfehlungen, Hinweise auf konkrete Projekte, ihre Kostenschätzungen und ihre Förderung durch Programme der EU und Nennung von Akteuren (Projektträgern) weiter konkretisiert (ARLL – VfR – WFG, Protokoll 2. Sitzung am 10.08.2000). Ohne das regionale Entwicklungskonzept weiter zu explizieren, bildet es doch eine Grundlage für die sich am Leitbild des Werra-Meißner-Kreises<sup>278</sup> orientierende Entwicklung.

Über diese Darstellungen wird deutlich, dass das regionale Entwicklungskonzept eine Klammer zwischen dem Mainstream-Programm EFRE (Ziel 2) und GI Leader bildet. Das Regionalforum als institutionalisierte Plattform aller relevanten, an regionaler Entwicklung beteiligten Akteure trägt somit dazu bei, nicht nur formal Anforderungsbedingungen zur Teilnahme an europäischen Förderprogramme zu erfüllen (vgl. HMWVL 2002a, Ziffer 2.1),<sup>279</sup> sondern bietet sicherlich die Chance, inhaltlich regionale Entwicklung zu koordinieren und auf eine abgestimmte Grundlage zu stellen.

---

<sup>278</sup> Das Leitbild des Werra-Meißner-Kreises im Blick auf seine Entwicklung ist im Arbeitsprozess auf folgende Formel verdichtet worden: „Erhaltung der Vielfalt der Entwicklungspotentiale und deren Nutzung zur Profilierung des Werra-Meißner-Kreises als Wirtschafts-, Arbeits- und Wohnstandort“ (Wirtschaftsförderungsgesellschaft 1999a, 22).

<sup>279</sup> Die Einrichtung der Regionalforen resultiert letztlich aus dem Partnerschaftsprinzip europäischer Regional- und Strukturpolitik; sie sind Resultat der Abstimmungsprozesse der EU-Kommission und des Landes Hessen.

**Abbildung 4:**

Quelle: Truniger 2000, 11

Der Wegfall der finanziellen Förderung des Regionalmanagements mit dem Auslaufen des Leader II - Programms warf die Frage der Finanzierung der Geschäftsführung des VfR auf. Im Blick auf eine Beteiligung am Wettbewerb um Leader+ und der Fortsetzung des begonnenen Leader-Prozesses war die Lösung dieses Problems von erheblicher Bedeutung. Auf der Bürgermeisterdienstversammlung vom 15.03.2000 haben Landkreis und Kommunen den Beschluss

gefasst, das Regionalmanagement zu finanzieren, und zwar über eine Umwegfinanzierung durch die WFG (VfR/WFG: §2 des Kooperationsvertrages vom 15.Mai 2000).<sup>280</sup> Eine Finanzierung des Regionalmanagements durch die WFG hatte aber zur Folge, dass auch das Binnenverhältnis zwischen WFG und VfR zu klären war, das im Kooperationsvertrag vom 15.Mai 2000 seine strukturelle Lösung gefunden hatte. In der Präambel des Vertrages bekunden der Landkreis, die Kommunen, der VfR und die WFG die begonnene Regionalentwicklung fortzuführen und „als Region an der europäischen Gemeinschaftsinitiative Leader+ teilzunehmen... Dies erfordert die Aufrechterhaltung des Geschäftsstelle des VfR mit einem professionell geführten Regionalmanagement“. Mit dem Ziel, „Synergieeffekte“ zu nutzen, werden nach § 3 des Kooperationsvertrages die Formen enger Zusammenarbeit zwischen WFG und VfR festgelegt, wie z.B. ein kontinuierlicher Informationsaustausch zwischen beiden Akteuren, gemeinsame Vorbereitung zur Förderung anstehender Projekte durch die Geschäftsführungen von WFG und VfR, Teilnahme des Geschäftsführers der WFG mit beratender Stimmen an den Vorstandssitzungen des VfR. Die Zusammenarbeit wird räumlich dadurch begünstigt, dass die Geschäftsstelle der VfR im Zentrum der Wirtschaft, Sitz der Geschäftsstelle der WFG, ab 01.07.2000 untergebracht wird. Durch einen „Handlungsrahmen“ (vgl. § 4 des Kooperationsvertrages) werden einerseits die Zusammenarbeit weiter konkretisiert und andererseits die Kompetenzen der Geschäftsführung des VfR eingegrenzt.<sup>281</sup> Die Finanzierung des Regionalmanagements durch die kommunale Seite gefährdet nicht die Dienst- und Fachaufsicht, die dem Vorstand des Vereins obliegt, jedoch wird die Autonomie des Vereinsvorstandes insofern eingeschränkt, als Personalentscheidungen „nicht gegen den Willen der Mehrheit der Vorstandsmitglieder aus den kommunalen Gebietskörperschaften“ getroffen werden können. Die Geschäftsführung des VfR legt gegenüber der WFG über die Mittelbewirtschaftung Rechenschaft ab (vgl. § 5 Kooperationsvertrag).

Innerhalb des Leader-Prozesses kann dieser Kooperationsvertrag nicht ohne Folgen bleiben. Erfolgen bislang im Blick auf die Umsetzung des Leader-Programms die Koordinierungsabläufe zwischen dem Regionalmanagement (VfR) und der unteren Fachbehörde (ARLL), so wird mit der

---

<sup>280</sup> Die Finanzierung der WFG erfolgt durch die Gesellschafter (Landkreis, Städte und Gemeinden des Werra-Meißner-Kreises) nach ihren im Gesellschaftsvertrag festgelegten Anteilen in der Form einer Umlage. Erhöht sich der Finanzierungsbedarf der WFG – verursacht durch finanzielle Absicherung des Regionalmanagements im Leader-Prozess – steigt der Umlagebetrag der einzelnen Gesellschafter.

<sup>281</sup> Nach dem „Handlungsrahmen“ werden folgende Aufgaben für die Geschäftsstelle des VfR vereinbart:

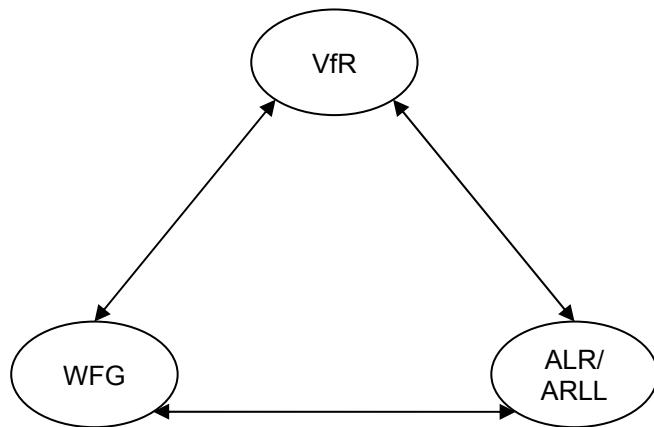
- „Wahrnehmung einer Lotsenfunktion für alle Ratsuchenden im Hinblick auf das Leistungsangebot der im Landkreis ansässigen Einrichtungen und Institutionen sowie Begleitung von Projekten in der Umsetzung, wenn dies notwendig erscheint
- Vernetzung kreisweiter Initiativen im Sinne von Leader-Plus mit vorhandenen Einrichtungen und Institutionen
- Fördermittelberatung, insbesondere für das Programm Leader-Plus...
- Wahrnehmung einer projektbezogenen Multiplikatorenfunktion...
- Initiierung, Konzeptionierung und Umsetzung eigener sowie Auftragsprojekte der Kommunen“.

WFG ein weiterer bislang sich auf die Mainstream-Programme der EU konzentrierender regionaler Steuerungsakteur in die Implementation von Leader in zweifacher Weise durch Vertragsregelung eingebunden. Einmal als beratendes Mitglied des Vorstandes des VfR gewinnt die WFG, ein wichtiger Akteur der Entwicklungspolitik des Werra-Meißner-Kreises, unmittelbar Einfluss auf die inhaltliche Akzentuierung des Leader-Prozesses, zum anderen übt die Geschäftsführung der WFG durch die Finanzierungskonstruktion des Regionalmanagements eine nicht zu unterschätzende Kontrollfunktion aus. Für die Implementation des Leader-Programms im Werra-Meißner-Kreis kristallisiert sich eine Akteurkonstellation heraus, von der die zentralen Steuerungsprozesse für die Programmumsetzung ausgehen. VfR, WFG und ALR (vorher ARLL) als die Hauptakteure in der Programmimplementation interagieren einerseits auf der formalen Ebene der Vorstandarbeit gemäß statutarischer Regelungen des VfR, andererseits präformieren wechselseitige informelle Koordinierungsprozesse Entscheidungsverläufe. Die informellen Lenkungsprozesse,<sup>282</sup> in der Umsetzung des Leader-Programms sehr stark ausgeprägt, variieren in der Intensität der Akteure untereinander, sie sind situativ in den Implementationsverlauf eingebettet und häufig auch Zufälligkeiten unterworfen, die sich aus politischen Vorentscheidungen im Abstimmungsprozess des Landes Hessen mit der Kommission oder durch Projektanträge ergeben.

---

<sup>282</sup> Es ist bemerkenswert, dass in der Halbzeitbewertung der GI Leader+ die Forderung aufgestellt wird, die Kooperation zwischen LAG/REG und der unteren Fachbehörde verfahrensmäßig zu regeln (Albrech/Königstein/Driessen 2003, 103).

**Abbildung 5: Akteure des Steuerungskerns im Leader+ -Prozess**



Quelle: Eigene Zusammenstellung

Diese Koordinierungskonstellationen<sup>283</sup> können eine engere Verknüpfung von Mainstream-Programmen und GI Leader-Plus ermöglichen (vgl. Albrech u.a. 2003, 100). Sie eröffnen die Chance, Felder regionaler Entwicklung strategisch miteinander zu koordinieren, Impulse zu setzen und letztlich konkrete Maßnahmen im vielschichtigen Prozess der Entwicklung des Werra-Meißner-Kreises relativ eigenständig auf den Weg zu bringen. Soweit dies im Zuge der Umsetzung europäischer Förderprogramme geschieht, ist der Handlungsrahmen der subregionalen Akteure durch die mit der europäischen Union abgestimmten Richtlinie des Landes Hessen zur Förderung der regionalen Entwicklung festgelegt (HMWVL 2002a). Jedoch definiert er sich sehr stark situativ in den konkreten zur Entscheidung anstehenden Maßnahmen „vor Ort“.

Nachdem im Leader-Prozess sich die Entscheidungsebene des VfR durch die spezifische Finanzierungskonstruktion des Regionalmanagements vor dem eigentlichen Beginn des Leader-Plus Programms verändert hat, stellt sich im Blick auf die Teilnahme an dieser GI die Frage nach den Implementationsverläufen unter den Vorgaben der Kommission. Unbestreitbar ist das intensive gemeinsame Bemühen von VfR und ARLL (untere Fachbehörde) alle Voraussetzungen einer Teilnahme im Wettbewerb Leader+ in der Weise zu erfüllen, so dass eine Programmaufnahme gesichert werden konnte. War die Erarbeitung des REK ein wichtiger grundlegender Schritt auf dem Weg zur Teilnahme am Leader-Plus-Prozess, so ist in Kooperation von Regionalmanagement und ARLL der „Antrag zum Wettbewerb LEADER+ der Lokalen Aktionsgruppe Werra-Meißner Verein für Regionalentwicklung Werra-Meißner e.V.“ erarbeitet worden. Dieser Erarbeitungsprozess war durch die Abstimmungen der LAG/REG auf Landesebene untereinander

<sup>283</sup> In diesem Zusammenhang sei darauf verwiesen, dass ab 1.1.2004 eine Neuordnung der unteren Fachbehörde insofern vorgenommen wurde, als sie der staatlichen Abteilung des Landrates zugeordnet wurde: Der Landrat des Werra-Meißner-Kreises Amt für den ländlichen Raum (ALR).

bzw. mit den HMWVL präformiert und definiert sich aus dem Ziel, den Antrag in seinen formalen und inhaltlichen Strukturen im Blick auf die Anforderungskriterien (vgl. HMWVL 2002, 44 ff.) des Leader-Plus-Wettbewerbs zu optimieren. Mit einem Workshop „Innovationskompass Werra-Meißner“ (24. April 2001) unter Beteiligung des Akteurspektrums des Regionalforums zielte man darauf ab, Ansatzpunkte für die Schwerpunktsetzung zukünftiger Entwicklungsstrategien zu entfalten und im Blick auf die Antragstellung zum Leader-Plus-Wettbewerb weiter zu konkretisieren. Verfolgt man den Verlauf der Konzeptualisierung des Antrages, so ist er mit großem Aufwand seitens des Regionalmanagements und des ARLL mit ständigen Rückkopplungen auf der Vorstandsebene des VfR erstellt worden,<sup>284</sup> so dass mit dem Antrag das Implementationsprogramm Leader+ für den Werra-Meißner-Kreis in enger Anpassung an die Vorgaben GI konzeptionell festgelegt worden ist. Möglichkeiten, Entwicklungsresultate aus Leader II mit der perspektivischen Programmumsetzung von Leader+ zu verknüpfen, werden gesehen und eingearbeitet.

Aus dem Schwerpunktthema „Nutzung und In-Wert-Setzung des Natur- und Kulturpotentials mit Perspektiven für eine nachhaltige Regionalkultur“ werden fünf Handlungsfelder<sup>285</sup> ausdifferenziert, die auch gleichzeitig den Aktionsrahmen für die Programmimplementation im Werra-Meißner-Kreis definieren. Vor diesem Hintergrund konkretisiert der Vorstand Implementationsmaßnahmen und setzt Prioritäten für die Leitprojekte.<sup>286</sup> Entscheidend für die Programmimplementation von Leader-Plus ist die angestrebte Vernetzung von Einzelprojekten in einen subregionalen Entwicklungsprozess<sup>287</sup> und die daraus folgende enge Kooperation der Akteure in einem Handlungsfeld. Darüber hinaus bieten sich inhaltliche Verknüpfungen zwischen Handlungsfeldern an, die zu interaktivem Handeln und Koordinieren auffordern.<sup>288</sup> Ein kennzeichnendes Merkmal für die Umsetzung dieses Programms liegt somit in der Bildung von Kooperationsnetzwerken, die aber

<sup>284</sup> Die Konzeptualisierung des „Antrages zum Wettbewerb Leader-Plus“ wurde durch die sich verzögernde Abstimmung zwischen dem HMWVL und der Kommission insofern erschwert, als Terminverschiebungen und endgültige Vorgaben zur Antragstellung Verunsicherungen auslösten, zumal Zeit für die Leader-Implementation verloren ging. Nachdem das „Programm zur Umsetzung der Gemeinschaftsinitiative Leader-Plus in Hessen“ am 22. März 2002 von der Kommission genehmigt war, wurde die Bewerbungsfrist zur Teilnahme am Wettbewerb Leader-Plus auf den 13. Mai 2002 festgelegt. Mit Erlass des HMWVL vom 3. Sept. 2002 (Az.I.10-30.6.61) wird dem Antrag des VfR Werra-Meißner zur Aufnahme in das Förderprogramm dieser Gemeinschaftsinitiative stattgegeben.

<sup>285</sup> Um die Konzeption für die Umsetzung von Leader+ informativ zu ergänzen, wird auf MA 9.11 verwiesen.

<sup>286</sup> Solche Leitprojekte, in denen Einzelvorhaben integriert sein können, sind dem jeweiligen Handlungsfeld zugeordnet:

- Museumsverbund Werra-Meißner
- Ökozentrum rund um den Meißner
- Kulturzentrum „Spurwechsel“ Eschwege
- Teleagentur Knüll-Werra-Meißner Kooperationsprojekt
- Nachwachsende Rohstoffe – Ölmühlen/Tankstelle – Zusammenarbeit mit dem Landkreis Kassel

(VfR 2002, 36; vgl. VfR, Protokoll der Klausurtagung vom 05. Nov. 2002).

<sup>287</sup> Dieser Vernetzungsgedanke ist unter dem Begriff Leitprojekt zu subsumieren.

<sup>288</sup> So lassen sich die Ziele eines Museumsverbundes mit touristischen Vermarktungsstrategien verknüpfen.

letztlich die Bereitschaft zur Zusammenarbeit betroffener Akteure auf Kreisebene voraussetzt. Unabhängig von der Frage der Bereitschaft zur Kooperation in und der Mitarbeit an Netzwerken stellt sich das Problem zivilgesellschaftlichen/ehrenamtlichen Engagements in einem subregionalen Bezugsrahmen<sup>289</sup> und erfährt mit der Akzentuierung von Kooperationsnetzwerken im Leader+ - Prozess eine sich erweiternde Interaktionsebene.<sup>290</sup>

Mit dieser Replik auf die Umsetzung des Leader-Plus Programms wird deutlich, welche relevanten Akteure in diesen Prozess eingebunden sind, um Implementationsverläufe zu steuern.<sup>291</sup> Für die kommunale Seite bedeutet dies, dass verstärkt von diesen Kooperationen Entwicklungsmaßnahmen ausgehen, die lokale Bedeutung haben und auf lokale Prozesse einwirken. Betrachtet man die Strukturen der Organisationen, so ist nicht zu erkennen, dass der politischen Spalte des Landkreises (Landrat) neue Kompetenzen insofern zufallen, als er in den jeweiligen Organisationen einerseits wichtige Funktionen wahrnimmt (Aufsichtsratsvorsitzender der WFG; Vorsitzender der Lenkungsgruppe des Regionalforums, Vorsitzender des Regionalforums, Zuordnung des ALR - vormals ARLL- zur staatlichen Abteilung des Landkreises) und andererseits zum erheblichen Teil aus Kreismitteln das Regionalmanagement über den Umweg der WFG finanziert wird. Aus einer solchen Konfiguration von Kompetenzen erwachsen der Verwaltungsspitze des Kreises neue Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten, die ein Stück Machtzuwachs auf dem Felde der Regionalpolitik bedeuten, aber auch seine politische Rolle definieren.

### **5.5.3 „Natura 2000“: Zur Umsetzung eines europäischen regulativen Programms im Werra-Meißner-Kreis**

Die Implementation der FFH-RL als ein europäisches regulatives Programm ist einerseits durch die Komplexität der Regelungsstrukturen und andererseits durch einen prozedural vermachten „top-down“-Steuerungsmodus im europäischen Mehrebenensystem gekennzeichnet. Sind zwar diesem Steuerungsmodus „kontextorientierte“ Lenkungselemente optional integriert, so ergibt sich aus der Analyse der Programmimplementation die Dominanz einer eng naturschutzfachlichen Erwägungswangen folgenden Regulierungslogik, die sich im Umsetzungsprozess bis auf die lokale Ebene fortsetzt. Die FFH-RL, ein Programm prospektiven Naturschutzes, materialisiert sich auf der lokalen Ebene und unterwirft die Nutzung der FFH-Gebiete den naturschutzfachlichen Ansprüchen eines umfassenden Habitat- und Artenschutzes. Die der naturschutzfachlichen Logik folgende Programmimplementation, die vom RP – ONB – in enger Abstimmung mit dem

---

<sup>289</sup> Bürgerschaftliches Engagement wird bislang ausschließlich im lokalen Bezugszusammenhang diskutiert (vgl. Kap. 3.1.3.3).

<sup>290</sup> Auf das neue Problem, bürgerschaftliches Engagement für Regionalentwicklung zu stimulieren, wird von Akteuren des Leader-Plus Prozesses hingewiesen (vgl. VfR, Protokoll der Klausurtagung vom 05. Nov. 2002).

<sup>291</sup> Vor diesem Hintergrund ergibt sich noch einmal ein Begründungszusammenhang für die Auswahl von Experten im Zuge der qualitativen Datenerhebung (vgl. Kap. 5.4).

Fachministerium in ihren naturschutzfachlichen und prozeduralen Dimensionen gesteuert wird, löst sowohl bei den Regelungssadressaten als auch bei Regelungsbetroffenen Kompatibilitätsprobleme aus. Sie haben den Regelungssadressaten zur Reflexion seiner Koordinierungsmodi gezwungen und zu kooperativen, verhandlungsbasierten Steuerungsmodi – aber stets im „Schatten“ einseitigen Handelns – geführt (vgl. Kap. 4.4.4.3 und 4.4.4.4).

Mit dieser verdichteten Replik auf die grundlegenden steuerungstheoretischen Implikationen der Programmimplementation der FFH-RL richtet sich der Blick auf den Werra-Meißner-Kreis, der aufgrund seiner besonderen naturräumlichen Gegebenheiten einer Mittelgebirgslandschaft aus der Sicht des Naturschutzes günstige Voraussetzungen bietet, in das Netz europäischen Naturschutzes integriert zu werden. So wird gern neben „der abwechslungsreichen Topographie“ und den „einzigartigen Landschaftsfacetten“ auf die „ausgedehnten, naturnahen Laubwälder mit schützenswerter Flora und Fauna“ aus dem Blickwinkel des Naturschutzes hingewiesen, die um „Seen, Altarme und Feuchtgebiete“ als schützenswerte Bereiche ergänzt werden (vgl. Haselhuhn 2003, 14). Die biologische Vielfalt und die qualitativen Besonderheiten der Natur- und Kulturlandschaft des Werra-Meißner-Kreises begünstigen die Integration dieses Raumes bzw. Teile des Raumes in den Implementationsprozess der FFH-RL. Diese aus der Sicht des Naturschutzes günstigen naturräumlichen Bedingungen des Werra-Meißner-Kreises haben dazu geführt, dass in den einzelnen Verfahrensschritten (1. - 4. Tranche) zunehmend Flächen dieses Landkreises im Optimierungsprozess der FFH-Gebietsvorschläge gemeldet wurden (vgl. Kap. 4.3.4.3). Insgesamt, auch die Flächen der 4. Tranche umfassend, beträgt der Flächenanteil für „Natura 2000“ 35,22 % der Gesamtfläche des Werra-Meißner-Kreises von insgesamt 102474 ha.<sup>292</sup> Somit ergibt sich folgendes Bild in der Gebietsmeldung:<sup>293</sup>

		Von der Gesamtfläche FFH Flächenanteil in %
Flächen für Vogelschutzgebiete	6629 ha	6,47
FFH-Gebiete	32988 ha	32,19
Gesamtfläche „Natura 2000“	36095 ha	35,22

Der Flächenanteil der nordhessischen Landkreise (RP Kassel) an der Gebietsmeldung für „Natura 2000“ liegt bei einem Durchschnittswert von 23,66 %. Vergleicht man ihn mit dem relativen Wert des Flächenanteils im Werra-Meißner-Kreis, so ist dieser Landkreis durch die Gebietsmeldung nach der FFH-RL in einem sehr hohen Maße betroffen; über 1/3 der Gesamtfläche ist in seiner

<sup>292</sup> Die Zahlenangaben basieren auf den statistischen Daten des RP Kassel mit Stand vom 01.06.2004.

<sup>293</sup> Zur Interpretation nachfolgender Zahlen ist darauf hinzuweisen, dass Vogelschutzgebiete und FFH-Gebiete sich überschneiden und räumlich im Netz „Natura 2000“ zusammengeführt werden.

räumlichen Nutzung durch die Ansprüche des europäischen Naturschutzes (Habitat- und Artenschutz) restringiert, d.h. Nutzer jener gemeldeten Flächen haben ihre Bewirtschaftungsformen dem Verschlechterungsverbot (Art. 6, Abs. 2 FFH-RL) anzupassen. Damit haben alle Maßnahmen zu unterbleiben, die zu einer Verschlechterung des Ist-Zustandes führen. Solche weitreichenden Raumansprüche, mit jeder Tranche im Optimierungsprozess expandierend, lösen Betroffenheiten aus, die sich aus der jeweiligen Betroffenheitsperspektive unterschiedlich darstellen. So sind im Werra-Meißner-Kreis land- und forstwirtschaftliche Interessen in einem erheblichen Ausmaß berührt, was sich auch in den Reaktionen des Kreisbauernverbandes und des Verbandes der Waldbesitzer wiederspiegelt, zumal nach der 3. Tranche die Gebietsmeldung in einem hohen Maße Waldgebiete vorrangig zum Schutze der Fledermausart „Großes Mausohr“, aber auch anderer Arten einbezogen wurden. Vor dem Hintergrund des Ausmaßes der Gebietsmeldungen nach der FFH-RL waren die informellen Anhörungsverfahren des RP zur 2. und 3. Tranche<sup>294</sup> mit nicht unerheblichen Konflikten belastet, die sich auch in der regionalen Presseöffentlichkeit dokumentieren.<sup>295</sup> Aus der interessengeleiteten Sicht der betroffenen Forst- und Landwirtschaft des Werra-Meißner-Kreises lässt sich die Kritik auf folgende Kernpunkte reduzieren:

- Umfang der gemeldeten Flächen
- Rechtsunsicherheit bei zukünftiger Bewirtschaftung gemeldeter Flächen
- Einschränkung der Dispositionsfreiheit der Nutzer von gemeldeten Flächen im Blick auf die Bewirtschaftungsformen
- Verluste in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit einzelner Betriebe.<sup>296</sup>

In ihrer Kritik zum Zeitrahmen der Anhörung wandten sich die Kommunen des Kreises gegen die zeitlich enge Begrenzung der Anhörungsverfahren und sahen darin eine Restriktion ihrer Handlungsmöglichkeiten. Die kommunale Seite, soweit sie insbesondere von der 3. Tranche als einzelne Kommune betroffen ist, kritisiert nicht nur den Umfang der Gebiete für „Natura 2000“, sondern auch die bis in die Bebauung hineinreichende Grenzziehung der Gebietsmeldung.<sup>297</sup> Damit wird massive Kritik durch die Furcht, eigene Entwicklungsmöglichkeiten zu verlieren, hervorgerufen, so dass sich sowohl der Landkreis als auch die Kreisversammlung des Hessischen

---

<sup>294</sup> Ein Anhörungstermin im Werra-Meißner-Kreis erfolgte am 21. Dez. 1999 zur 2. Tranche, während das gesamte Anhörungsverfahren für die Zeit vom 29.11.1999 bis zum 31.01.2000 festgelegt war. Fand zur 3. Tranche, dessen Anhörungszeitraum vom 08.12.2000 bis 02. Feb. 2001 terminiert war, eine Informationsveranstaltung beim RP am 14.12.2000 mit der Staatssekretärin des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten (HMULF) statt, so wurde eine weitere Veranstaltung des Waldbesitzerverbandes der Kreisgruppen Hersfeld-Rotenburg und Werra-Meißner in Anwesenheit des Fachministers (HMULF) am 12.02.2001 durchgeführt.

<sup>295</sup> Die Aussagen hierzu basieren auf einem eigenen regionalen Pressepiegel: Hessisch-Niedersächsische Allgemeine, Witzenhäuser Allgemeine.

<sup>296</sup> Vgl. Stellungnahme des Kreisbauernverbandes Werra-Meißner e.V. vom 07. Jan. 2000 zur 2. Tranche, Pressenotiz des Kreisbauernverbandes Werra-Meißner e.V. zur 3. Tranche vom 20.12.2000.

Städte- und Gemeindebundes für den Werra-Meißner-Kreis in Resolutionen<sup>298</sup> gegen die in diesem Umfang beabsichtigten Gebietsmeldungen wandten. Im Zuge der Meldung der 4. Tranche ist man aufgrund der verbesserten Informationsverläufe und rechtzeitiger Kommunikation mit den Kommunen (vgl. Kap. 4.4.4.3) sicherlich einem Grundanliegen entgegengekommen, so dass neben der vom HMULF organisierten Regionalkonferenz am 02.07.2003 eine parallel zur öffentlichen Anhörung der Gebietsmeldungen (vom 15.09.2003 bis 15.10.2003) verlaufende Kreiskonferenz am 6.10.2003 für den Werra-Meißner-Kreis unter Federführung der ONB stattgefunden hat. Der geringere Umfang dieser Gebietsmeldungen mit ihren unterschiedlichen Auswirkungen auf die einzelnen Kommunen und die rechtzeitigere Information haben dazu beigetragen, dass diese Meldetranche in ruhigeren Bahnen verläuft. Jedoch bleibt die Kritik im Grundsatz besonders bei den Städten und Gemeinden bestehen, deren Gemarkungsflächen in größerem Umfang als FFH-Gebiete gemeldet werden. Insgesamt lässt sich die Kritik, die sich in umfänglichen Stellungnahmen der betroffenen Städte und Gemeinden dokumentiert, auf folgende Punkte verdichten:

- Zu enge zeitliche Begrenzung der Anhörungsverfahren
- Unzulängliche Datengrundlage zur naturschutzfachlichen Nachvollziehbarkeit der Gebietsauswahl (besonders 2. + 3. Tranche)
- Rechtsunsicherheit durch Diskrepanzen in der Interpretation der FFH-RL<sup>299</sup>
- Umfang der Gebietsausweisung mit der Folge von Nutzungskonflikten<sup>300</sup>
- Hemmnisse in der kommunalen Entwicklung
- Offene Fragen im Blick auf die Unterhaltungsmaßnahmen von im gemeldeten FFH-Gebieten liegenden Wasserversorgungseinrichtungen und Abwasserbeseitigungsanlagen.<sup>301</sup>

Vergleicht man die Bedenken der Land- und Forstwirtschaft mit denen der Kommunen, so sind gemeinsame Positionen auszumachen, wobei sich die kommunale Ebene in ihrer kritischen Haltung zur Gebietsmeldung auch als Anwalt privater und land- und forstwirtschaftlicher Interessen begreift. Vor diesem Hintergrund kann davon ausgegangen werden, dass zwischen den Kommunen, dem Kreisbauernverband und dem Verband der Waldbesitzer informelle Koordinationen stattgefunden haben, um gemeinsame Strategien abzustimmen.

<sup>297</sup> Extrem betroffen war die Stadt Bad Sooden-Allendorf mit der Gebietsausweisung für „Natura 2000“ – Schutz der Fledermausart „großes Mausohr“ – die nach den Vorgaben des RP bis an die Kliniken des Kurortes heranreichte.

<sup>298</sup> Diese Resolutionen wurden dem zuständigen Fachminister (HMULF) am 12.02.2001 anlässlich einer Tagung der Kreisverbände Hersfeld-Rotenburg und Werra-Meißner des Waldbesitzerverbandes übergeben.

<sup>299</sup> Die Kommunen sehen Aussagen des zuständigen Fachministeriums in einem von ihm ausgegebenen Merkblatt zur 3. Tranche im Blick auf den Bestandsschutz ordnungsgemäßer bisheriger landwirtschaftlicher Bodennutzung und Forstwirtschaft nicht durch die FFH-RL (Art. 6, Abs. 1) abgesichert.

<sup>300</sup> Dies bezieht sich z.B. auf die unzureichende Distanz der Grenzziehung zur bebauten Ortslage oder potenziellen Siedlungserweiterungsflächen.

<sup>301</sup> Es stellt sich die Frage, wie bei notwendigen Unterhaltungsmaßnahmen, die Eingriffe in den Bestandsschutz darstellen (Art. 6 FFH-RL), zu verfahren ist.

Über den Vertragsnaturschutz, dem Prinzip der Freiwilligkeit folgend, wird im Rahmen des Hessischen Landschaftspflegeprogramms 2000 (HELP 2000)<sup>302</sup> die Absicht verfolgt, Nutzer landwirtschaftlicher Flächen über finanzielle Anreize für eine den naturschutzfachlichen Belangen entsprechende Bewirtschaftung zu gewinnen. Nach den Vorgaben dieses Programms, die Finanzmittel schwerpunktmäßig für FFH-Gebiete „zur Erhaltung bzw. Entwicklung der biotischen Qualität“ und Durchsetzung des Verschlechterungsverbotes einzusetzen, wird das Ziel verfolgt, „eine hohe Zahl von Landwirten“ zum Vertragsnaturschutz zu motivieren und über einen finanziellen Ausgleich Akzeptanz für die Programmumsetzung im Rahmen der Zielsetzung der FFH-RL zu stiften. So sind im Werra-Meißner-Kreis für 2450 ha Grünfläche HELP-Verträge abgeschlossen worden, von denen ca. 45 % der Fläche unter FFH-Gebiete fallen,<sup>303</sup> wobei die Nutzungsentschädigungen für diese Gebiete um 20 % über den Sätzen des Leistungskatalogs liegen. Ein wachsendes Problem liegt in der finanziellen Absicherung des Programms, so dass der unteren Fachbehörde (ALR) nicht die für den Vertragsnaturschutz besonders im Blick auf die FFH-Gebiete notwendigen Finanzmittel zur Verfügung stehen.<sup>304</sup> Die weitere Entwicklung, über den Vertragsnaturschutz die Nutzer von FFH-Flächen in den europäischen Naturschutz einzubinden, ist unter den schwieriger werdenden finanziellen Rahmenbedingungen abzuwarten.

Parallel zur Gebietsmeldung (insbesondere 4. Tranche) werden durch die ONB Aufträge zur Grunddatenerhebung in FFH-Gebieten durchgeführt. Im Werra-Meißner-Kreis werden in allen gemeldeten FFH-Gebieten Grunddatenerhebungen durchgeführt.<sup>305</sup> Das Ziel dieser Grunddatenerhebung liegt darin, den Ist-Zustand der gemeldeten Gebiete zu ermitteln, damit einerseits das Verschlechterungsverbot eingehalten wird und andererseits notwendige Erhaltungsmaßnahmen eingeleitet werden können. Diese Vorgehensweise, die den Ist-Zustand eines gemeldeten Gebietes nach ausschließlich naturschutzfachlichen Maßstäben bewertet, verfolgt den Zweck, jegliche Verschlechterung von Lebensräumen und Habitaten zu vermeiden und naturschutzfachlichen Ansprüchen genügende Nutzungsformen durchzusetzen, wobei auch in diesem Kontext vertragliche Regelungen präferiert werden. Wenn das Prinzip der Freiwilligkeit – durch finanzielle Anreize stimuliert – über den Vertragsnaturschutz nach den politischen Vorgaben bevorzugt realisiert werden soll, so zielt eine solche Strategie darauf ab, Konflikte mit den Nutzern

---

<sup>302</sup> Vgl. Staatsanzeiger für das Land Hessen 18/2001 vom 30. April 2000, S.1612ff.

<sup>303</sup> Ohne dieses Programm weiter zu vertiefen, werden auch für andere außerhalb von FFH-Gebieten liegende Naturschutzgebiete, die landwirtschaftlich genutzt werden, Entschädigungen für Nutzungseinschränkungen gezahlt.

<sup>304</sup> Diese Aussagen basieren auf mündliche Mitteilungen des ALR.

<sup>305</sup> Standen dem RP Kassel rund 600000 € zur Finanzierung der Grunddatenerhebung zur Verfügung, so wurden dies Mittel für 2004 auf 550000 € gekürzt (mündl. Mitteilung des RP aufgrund einer Nachfrage am 15.06.2004).

zu vermeiden. Wie weit eine solche Strategie trägt, dürfte ganz entscheidend von der langfristigen finanziellen Absicherung von HELP 2000 abhängen.

Sind die Kontroversen zwischen Land- und Forstwirtschaft und den Kommunen auf der einen und der ONB als Fachbehörde auf der anderen Seite im Werra-Meißner-Kreis im Zuge der Gebietsmeldungen skizziert worden, so haben sich die regionalen Naturschutzverbände (HGON, NABU, BUND) in diesen Konflikten in relativ großer Zurückhaltung geübt. Wohl sind in der einen oder anderen öffentlichen Stellungnahme aus interessengeleiteter Sicht des jeweiligen Naturschutzverbandes zu den spezifischen Zielsetzungen der FFH-Richtlinien Verbandspositionen hervorgehoben worden, in denen deutlich auf eine Komplettierung der Meldung von FFH-Gebieten im Werra-Meißner-Kreis gedrängt wird und eindeutige Gegenpositionen zur kommunalen Seite bezogen werden.<sup>306</sup> Mit der Klage des BUND, rechtlich sich auf die FFH-RL beziehend, gegen den Weiterbau der A 44 brechen in heftigen Konflikten die Gegensätze zwischen den durch hohe Verkehrsbelastungen in ihrer Lebensqualität negativ betroffenen BürgerInnen/Kommunen und den ehrenamtlich agierenden Naturschützern auf (vgl. Kap.1.1). Für den Beobachter lokalpolitischen Geschehens ist in den Politikprozessen ein Grundspannungsverhältnis – auch durch die naturräumlichen Gegebenheiten des Werra-Meißner-Kreises bedingt – zwischen ehrenamtlichem Naturschutz und der Kommunalpolitik zu spüren. Unterschiedliche Interessenlagen, nämlich auf der kommunalen Seite aufholende Entwicklungsoptionen offenzuhalten und auf der anderen Seite den Vorrang des Naturschutzes durchzusetzen, generieren ein solches Spannungsverhältnis, das sich dann bei konkreten Projekten (z.B. A 44) in massiven Konflikten entlädt. Die Implementation der FFH-RL als ein europäisches regulatives Naturschutzprogramm löst auf der lokalen Ebene unterschiedliche Betroffenheiten aus, die sich in den Akteurkonstellationen dieser Programmarena widerspiegeln. Ihre Umsetzungsprozesse sind in vielschichtige Regulierungsprozesse eingebettet, die nachhaltig in die lokale/subregionale Handlungsebene hineinwirkt.

#### **5.5.4 Der Werra-Meißner-Kreis: Anmerkungen zu einem Fall der Europäisierung**

Der Werra-Meißner-Kreis mit seinen Städten und Gemeinden ist als Adressat einerseits über das Programm nach Ziel 2 und GI Leader-Plus der europäischen Regional- und Strukturpolitik und andererseits über die FFH-RL als Teil europäischer Naturschutzpolitik in einen Europäisierungsprozess verwoben, der über allgemeine Entwicklungstrends hinausgeht. Es ist deutlich geworden, dass die von diesen europäischen Programmen ausgehenden Steuerungsprozesse ihre Regulierungsdynamiken entfalten, die nicht ohne Auswirkungen für die lokale Handlungsebene bleiben. Es stellen sich Kompatibilitätsprobleme, die bei den Akteuren

---

<sup>306</sup> Es wird als Beispiel auf die Stellungnahmen des Kreisverbandes des NABU verwiesen (Witzenhäuser Allgemeine – HNA – vom 12.02.2002 und vom 20.11.2002).

Handlungsmuster zwischen Anpassung und Widerstand generieren. Neue Handlungs- und Entscheidungsebenen entstehen. Sind die Strukturen europäischer Programmimplementation bis auf die lokale Ebene heruntergebrochen worden, so kommt es im Fortgang der Fallanalyse des Europäisierungsprozesses im Werra-Meißner-Kreis darauf an, den „institutionellen Kontext“ (Scharpf 2000) des europäischen Anreizprogrammes Leader und des regulativen Programms FFH-RL mit seinen Anpassungsproblemen für die Programmadressaten auf die Ebenen der beteiligten Akteure zu projizieren. Es geht darum, die Wahrnehmung, die Deutungen und Handlungen zur europäischen Programmimplementation am Beispiel dieser beiden Programme aus der Akteurdimension abzuklären. Auf diesem Wege wird die Möglichkeit eröffnet, am ausgewählten Fall des Werra-Meißner-Kreises sich den transformationellen Wirkungen europäischer Programmpolitik weiter zu nähern und die Thesen zur Europäisierung der lokalen Ebene weiterführend abzuarbeiten. Dies wird über das empirische Untersuchungskonzept angestrebt (vgl. Kap. 5.4).

## **6 Europäische Programmimplementation – FFH-RL und Leaderplus – im Kontext ihrer lokalen Prozesse: Eine empirische Analyse für den Werra-Meißner-Kreis**

Im Kapitel 3 wurden die Kerne des Wandels kommunaler Selbstverwaltung und der lokalen Prozesse – unter besonderer Berücksichtigung der ländlichen Räume – in ihren horizontalen und vertikalen Verflechtungen im Kontext binnenstaatlicher Transformationsverläufe herausgeschält, um letztlich auf diese Weise die aktuelle Bezugsebene für die Wirkungen europäischer Politikimplementation am Fallbeispiel erfassen zu können. Somit ist es auch folgerichtig, aus dem empirischen Datenmaterial, mehr die Akteursperspektive einschließend, fallbezogen Prozesse und Wirkungen der Programmimplementation der FFH-RL und Leader+ auf der lokalen Handlungsebene unter den Fragestellungen (vgl. Kapitel 5.3) ergebnisorientiert zu analysieren. Es geht also darum, transformationelle Entwicklungen und europäisierende Prozesse analytisch zusammenzuführen, um Trends kommunaler/lokaler Politiktransformation weiter zu verdeutlichen.

### **6.1 Der Werra-Meißner-Kreis: Akteurkonstellationen in den Programmarenen**

Verfolgt man die Programmimplementation der GI Leader+ und der FFH-RL im WMK (vgl. Kapitel 5.5.2 und 5.5.3), so spiegelt sich die Sektoralisierung europäischer Politikproduktion und –implementation wider. Von der Gesamtfläche des WMK wurden 35% als FFH-Gebiete gemeldet. Diese sehr umfangreiche Flächenmeldung ist durch die eingehenden Raumuntersuchungen zur Trassenfindung der A 44 und die hierzu verlaufenden Beteiligungsverfahren insofern begünstigt worden, als grundlegende ökologische Daten generiert wurden, die von den lokalen Naturschutzverbänden im Meldeverfahren strategisch eingesetzt wurden, um die Umsetzung der FFH-RL – auch interessengeleitet – zu optimieren (vgl. Int. B4, B5, B7).<sup>307</sup> Parallel zu diesem Verfahren wird der WMK nach Ziel 2, die GI Leader+ einschließend, aus Strukturfondsmitteln gefördert, ohne dass beide Programmprozesse in der subregionalen Implementation aufeinander abgestimmt werden. Letztlich wird eine solche querschnittsorientierte Politikimplementation durch die spezifische Programmlogik der FFH-RL – ausschließlich naturschutzfachliche Kriterien zur Gebietsmeldung – verhindert oder zumindest erschwert.<sup>308</sup> Aus den Abläufen der Umsetzung der beiden Programme werden politisch notwendig zu stiftende Querbezüge nicht initiiert, vielmehr strukturieren sich die beiden Programme in ihrer Implementation „vor Ort“ in eigenen Prozessen. Selbst wenn im Programmantrag des WMK zu Leader+ auf ökologische Zusammenhänge verwiesen wird, so haben sie mehr oder weniger einen deklaratorischen Stellenwert.

---

<sup>307</sup> Interview wird wie folgt abgekürzt: Int.

<sup>308</sup> Es wird schon an dieser Stelle deutlich gemacht, dass im Zuge der Planung um die A 44 im WMK die wirtschaftliche Bedeutung dieser Infrastrukturmaßnahme immer wieder hervorgehoben wird. Jedoch wird eine Koordination der Ziele beider Politikprogramme mit den über die verkehrlichen Raumnutzungsansprüchen hinausgehenden im Sinne einer Güterabwägung vermisst.

Verknüpfungen zwischen den Programmen (auch Ziel 2 umfassend) erfolgen nicht; ihre Implementationen vollziehen sich in von einander getrennten Vorgängen.

Vor diesem Hintergrund gewinnen die Programmarenen mit ihren spezifischen Akteurkonstellationen ihre Gestalt, wobei kommunale Akteure ebenso wie die der Landwirtschaft in beiden agieren. Welche Akteure in welchem Umfang in den Arenen interagieren, hängt vom Ausmaß der Betroffenheit ab, die die Umsetzungen dieser beiden Programme auf lokaler/subregionaler Ebene auslöst. Auffällig in den Akteurkonstellationen der Programmarenen ist die Tatsache, dass im Zuge dieser europäischen Programmimplementierungen die lokalen Parteien und Wählergruppen im WMK außerhalb der Arenen anzusiedeln sind; sie nehmen an diesen Prozessen nicht teil, treten nicht in Erscheinung, auch nicht in parteipolitischen Kontroversen. Politische Kontroversen, soweit sie denn öffentlich ausgetragen werden, werden von kommunalen, staatlichen oder zivilgesellschaftlichen Akteuren bestimmt. Auch werden im Umsetzungsprozess dieser europäischen Programme parteipolitische Positionierungen inhaltlicher oder prozeduraler Orientierungen vermisst. Trotz nachhaltiger Wirkungen der Programme auf lokale Entwicklungen im WMK schalten sie sich in aktuelle Probleme der regulativen Programmumsetzung ebenso wenig ein, wie sie sich auch nicht als Akteure in die Abläufe des Leader-Programms einbringen. Europäische Programmimplementation im WMK findet, so die zugesetzte Formel, ohne Parteien statt, obwohl gerade das regulative Programm mit seiner tiefgreifende Betroffenheit auslösenden Regelungsstruktur zur parteipolitischen Aufladung bestens geeignet wäre. Parteien, so meine belegbare Wahrnehmung, blieben in diesen Prozessen in die Marginalität abgedrängt. Vor dem Hintergrund dieses Phänomens, das gleichzeitig viele Fragen aufwirft, scheiden ausgesprochene Repräsentanten von Parteien/Wählergruppen als Teilnehmer für Experteninterviews aus.<sup>309</sup>

Die Implementationsprozesse der FFH-RL – „Natura 2000“ – nehmen einen in den Meldephasen der Tranchen zwei und drei besonders Konflikt aufgeladenen Verlauf, der sich einerseits aus der Regelungsstruktur (vgl. Kapitel 4.4.4) und andererseits aus der Konstellation der an der Umsetzung beteiligten Akteure erklären lässt. Blickt man auf die Akteure, die in den beiden Programmarenen maßgeblich in die Implementationsverläufe im WMK involviert sind (vgl. Kapitel 5.4), so sind folgende zwei Akteurkonstellationen auszumachen:

---

<sup>309</sup> Inwieweit politische Netzwerke der Parteien über eigene Repräsentanten in diese Koordinierungsprozesse europäischer Programmimplementation hineinwirken oder spezifische Steuerungsprozesse im Mehrebenensystem Aktivitäten oder Nicht-Aktivitäten lokaler Parteien lenken oder spezifische Programmlogiken diese nicht-parteidpolitische Aufladung begünstigen, stellen sich als offene Fragen, auf die hier nur verwiesen wird, zumal sie auch nicht Untersuchungsgegenstand sind. Zumdest deutet sich am Fallbeispiel tendenziell eine Verschiebung im lokalen/subregionalen politischen Kräftefeld zu Lasten der lokalen Parteien an (vgl. Kap. 3.2.5.2).

1.Die Akteure des ehrenamtlichen Naturschutzes orientieren sich an ihren Präferenzen, deren Gemeinsamkeit für den WMK mit seiner noch weitgehend erhaltenen Kulturlandschaft darin liegt, „„dieses Mittelgebirgs- und Landschaftsbild ... de[n] Bestand an seltener Flora und Fauna zu erhalten ... Damit verbunden ist der Erhalt des hessischen Naturerbes lebenswerter Umwelt, vielfältige Natur, sowie Artenreichtum für künftige Generationen zu erhalten“ (Int. B5).

Es ist jedoch unbestreitbar, dass die drei Verbände des ehrenamtlichen Naturschutzes – BUND, NABU und HGON – im WMK die Gebietsmeldung mit ihren jeweils eigenen Handlungsorientierungen aktiv beeinflusst haben. Die Verbände des ehrenamtlichen Naturschutzes präsentieren sich nicht als eine homogen geschlossene Gruppe; vielmehr ist festzustellen, dass sie ihre eigenen Akzente bei der Gebietsmeldung gesetzt haben und die FFH- RL zur Realisierung eigener Ziele zu instrumentalisieren suchten.<sup>310</sup> Trotz dieser unterschiedlichen Optionen haben die Naturschutzverbände, die Möglichkeiten des stillen Lobbying nutzend, nachhaltig die Meldeabläufe im WMK beeinflusst, wobei auch ein Verband seine eigenen Wege gegangen ist. So stellt der Vorsitzende der HGON sehr selbstbewusst für den WMK fest:

„Ja, also alle Naturschutzgebiete, die hier im WMK ausgewiesen sind, sind ja also auf Anregung der HGON ausgewiesen worden und, ich darf das mal so sagen, teilweise Kinder der HGON, Kinder insofern, dass wir, wo die Behörde nicht schnell genug handeln konnte, wir die Gebiete erst einmal angepachtet haben, um sie vor weiteren Beeinträchtigungen ... zu bewahren ... Da hatte ... die HGON so einen weiten Schritt nach vorn und die Beziehung zur oberen Naturschutzbehörde, die war ja also noch nie getrübt und immer von bester Substanz, weil auch die Zusammenarbeit hervorragend war“.

Mit dieser Aussage wird deutlich, wie über die Programmlogik im Verfahrensverlauf, auf bisheriger guter Kooperationspraxis aufbauend, Einfluss ausgeübt wird und Prozesse bestimmt werden. Darüber hinaus grenzt sich die HGON zum NABU ab, indem einerseits die Bedeutung der Schattenliste für den WMK relativiert wird und andererseits eigene, naturschutzfachlich begründete Schwerpunkte für den WMK gesetzt werden.

Haben die Naturschutzverbände ihre eigenen Präferenzen in die Meldevorgänge eingebracht bzw. einzubringen versucht, so sehen sich die Kommunen in ihrer Doppelrolle von Regelungsbetroffenen auf der einen Seite und Vermittlern zwischen ONB und lokal Betroffenen (Land- und Forstwirtschaft) auf der anderen Seite. Sie sind mehr in eine reagierende Position gedrängt, aus der sie sich nach der jeweiligen Betroffenheit ihrer Belange in den Meldeprozess einschalteten. Maßgeblicher Bezugspunkt für die Betroffenheit eigener Belange kann die

---

<sup>310</sup> Dieser Aspekt wird insbesondere deutlich in der Kontroverse zwischen NABU und HGON um die Gebietsmeldung der Werra-Auen: Ziel des NABU ist es gewesen, die Werra-Auen nach der FFH-RL zu melden. Die HGON hat sich mit naturschutzfachlichen Begründungen (Ackerböden) gegen diese Absichten ausgesprochen, konnte sich durchsetzen und ihr Ziel der Ausweisung der Rendaer Höhe als Vogelschutzgebiet verwirklichen (vgl. Int. B5, B6). Ein „package deal“ zwischen ONB und HGON kann plausibel nahegelegt werden.

Kommunalplanung angesehen werden.<sup>311</sup> So führt ein Bürgermeister im Blick auf die Auswirkungen der Gebietsmeldungen aus:

„Auswirkungen, sagen wir mal, es wäre jetzt, wie es in einigen Gemeinden ja gewesen ist, ein FFH-Gebiet in die Gelbzone gekommen ... d. h. in bebaubare Gebiete ..., das wären schon Probleme gewesen, das ist bei uns aber nicht der Fall gewesen, wir haben dadurch, dass wir fast ausschließlich im Waldbereich belastet worden sind, keine Berührungspunkte gehabt, die uns dazu geführt haben, zu sagen, wir müssen uns dagegen zur Wehr setzen ... Im Prinzip wären es bei uns wirklich nur Bauleitplandinge, die zu Problemen hätten führen können“ (Int. A2).

Waren Städte und Gemeinden unterschiedlich stark in ihren Belangen berührt, so hat sich in dem Konfliktaustrag die eine oder andere Kommune „aus dem Solidaritätsgesichtspunkt“ positioniert und ihre grundsätzlichen Bedenken argumentativ eingebracht (Int. A1). Es wird deutlich, dass die kommunalen Akteure, die Bürgermeister, sich in diesem Meldeverfahren auf eine Domäne kommunaler Selbstverwaltung fokussieren, nämlich kommunale Planungshoheit mit ihren Chancen für Entwicklungen. Gleichzeitig sehen sie sich auch als Anwalt forst- und landwirtschaftlicher Interessen.

Neben anderen Belangen rücken in der Forst- und Landwirtschaft Fragen der wirtschaftlichen Nutzung von FFH-Flächen zentral in das Blickfeld:

„... auf diese Gebiete wird dann ein Status erhoben, dieser Status ist z. Zt. noch nicht klar definiert, d. h. nur, es ist FFH-Gebiet. Z. Zt. kann einem keiner eindeutig sagen ... wie der zukünftige Umgang mit den FFH-Gebieten ist und von daraus ergeben sich einige Probleme, nämlich die zunächst im Baurecht. Kann ich in diesen FFH-Gebieten zukünftig überhaupt noch landwirtschaftliche Baumaßnahmen durchführen... so dann haben wir in diesem Gebiet die Problematik der Weiterführung der Landwirtschaft. Wir haben heute ein Bild der Landwirtschaft ..., das sich darstellt aus traditioneller Fruchtfolge, Raps, Weizen, Gerste oder teilweise auch Zuckerrüben. Es könnte aber auch sein, dass in Zukunft wegen nachwachsender Rohstoffe hier in diesen Gebieten entweder Mammutgras oder Monokultur Mais oder sonst etwas anderes angebaut wird ... aber nachwachsende Rohstoffe sind auf dem Vormarsch und der Landwirt als Energiewirt wird z. Zt. irgendwo in jeder Presse beschrieben.... Aber sollten sich die Landwirte [z. B. WK.] in Herleshausen dazu entschließen morgen auf den Tag auf diese gesamte Fläche Mammutgras anzubauen, dann wird sich da logischerweise der Storch, der da beheimatet ist, nicht mehr wohlfühlen. Also könnte es durchaus sein, dass aufgrund der Vorgaben der Richtlinie hier eine Nutzungseinschränkung ... auferlegt wird und eine Nutzungsänderung nicht stattfinden darf.“ (Int. B3).

Mit dieser Aussage werden einerseits wirtschaftliche Belange angesprochen, andererseits belegen sie die Unsicherheiten im Blick auf zu erwartende Implementationsprozesse, mit denen forst- und landwirtschaftliche Akteure umzugehen haben.

Der Prozess der Gebietsmeldung wird von der ONB auf lokaler Ebene gesteuert, er findet im Modus einer „top-down“-Steuerung statt, in der weiche Steuerungsinstrumente wie der Anhörung,

---

<sup>311</sup> Auf andere Belange wie der Bewirtschaftung des Kommunalwaldes oder Durchführung von Unterhaltungsmaßnahmen der Abwasserbeseitigungs- und Wasserversorgungsanlagen in FFH-Gebieten sei an dieser Stelle verwiesen.

des bilateralen Verhandelns, des Überzeugens ihren Platz finden. Aus den zwingend rechtlichen Vorgaben der FFH-RL, des Landesrechts und den politischen Prämissen definiert sich für die obere Fachbehörde der Verwaltungsvollzug, der von den Regelungssadressaten auch entsprechend problemorientiert wahrgenommen wird:

„Es ist für mich keine leichte Aufgabe, ein Produkt zu verkaufen bzw. dafür Akzeptanz zu finden, das nicht begehrte ist. Wir begehen insofern einen sehr schmalen Grad. Wir müssen ehrlich sein und können keine Zusagen treffen, die letztendlich nicht haltbar sind. Fehlerhafte Angaben bleiben nicht unentdeckt und letztlich zehrt dies dann an der Vertrauenswürdigkeit der Verwaltung. Nein, ich denke man muss versuchen, Vorurteilen argumentativ zu begegnen, um den Eindruck zu vermitteln, man hat es auf der Verwaltungsseite mit ehrlichen Partnern zu tun, die nicht zu Lasten Dritter etwas regeln wollen, sondern bemüht sind, verträgliche Lösungen zu finden. Hierbei muss man immer wieder darauf verweisen, dass es sich um eine Pflichtaufgabe handelt, zu deren Ausführung die Länder verpflichtet sind. Die Gebiete mussten auf der Grundlage der vorgegebenen Fachkriterien gemeldet werden; und wenn auch jemand statt dessen alternative Gebiete melden zu können, war das in den meisten Fällen nicht möglich.“

Wird in dieser Aussage die Umsetzungs-Problematik der FFH-RL angedeutet, so sticht das Selbstverständnis eigenen Verwaltungshandelns auf der einen Seite hervor, das sich auf der anderen Seite in einem Spannungsverhältnis zur Aufgabenerledigung sieht: Bewahrung der Vertrauenswürdigkeit von Verwaltung einerseits und Zwang zur Aufgabenerfüllung andererseits.

2. Sind die Vorgänge um die Gebietsmeldungen nach der FFH-Richtlinie durch ihren konfliktorischen Verlauf gekennzeichnet, so sind die Implementationsprozesse des Leader+-Programms durch einen konsensorientierten Koordinationsmodus der maßgeblich beteiligten Akteure (VfR, ALR, VfR) geprägt:

„Ich denke mal, der wichtigste Punkt ist, dass wir im Bereich des Leaderprozesses hier eine neue Art der Zusammenarbeit gefunden haben zwischen Akteuren in der Region. Also, diese Konstruktion der lokalen Aktionsgruppe, die ja durch Leader explizit vorgegeben ist, ist ja was Neues für die Region und auch für die Verwaltung, für die Institutionen ... und bringt m. E. eine Plattform für Zusammenarbeit, die es sonst vorher nicht gab. Also, das ist für mich eigentlich der wichtigste Punkt, der durch den Leaderprozess in Gang gekommen ist und auch so für mich den Kernpunkt darstellt“ (Int. C1).

Somit sind die Handlungsorientierungen eingegrenzt, die sich auf die Programmvorlagen zurückführen lassen, nämlich neue Formen der Zusammenarbeit unter Einbindung der „Akteure[n] der Region“ zu finden. Das eigene Selbstverständnis dieser Akteure in diesem Leaderprozess definiert sich aus dem Ziel, weichen Faktoren in der Regionalentwicklung über „das vernetzte Arbeiten“ und „ein viel stärkeres vernetztes Denken“ einen höheren Stellenwert im WMK gewinnen zu lassen (Int. B1).

Die Motive, sich in den Leaderprozess einzubringen, liegen auf der kommunalen Seite in eher pragmatisch politischen Orientierungen. So hat der Leader-Prozess

„...dazu geführt, dass hier einige Fördermittel in den Kreis geflossen sind, und zwar nicht unerheblich, und diese Mittel dazu genutzt werden konnten, entsprechende Initiativen ... Entwicklungen mit zu beeinflussen und Arbeitsplätze zu schaffen ...“ (Int. A6).

„... da habe ich es eher so ganz pragmatisch unter dem Gesichtspunkt gesehen: Na ja, es gibt eben hier die Möglichkeiten europäisches Geld zu bekommen, ja auch nicht besonders viel und da sollte man sich diese Möglichkeiten oder diese Chancen nicht entgehen lassen“ (Int. A1).

„Diese Aufgaben des Regionalvereins, der ist ja 1995/96 gegründet worden, wir als Gemeinde sind da auch beigetreten, um ganz einfach auch von den Fördertöpfen, die da ausgeschüttet werden, zu profitieren“ (Int. A3).

Spiegeln sich in diesen Argumenten die verinnerlichten Fördermentalitäten der Kommunalpolitiker des Werra-Meißner-Kreises wider (vgl. Kap. 5.5.1), so kann sicherlich davon ausgegangen werden, dass bei den kommunalen Akteuren ein Wandel eingetreten ist, der sich auch in dieser Aussage findet:

„Ich würde es aus meiner damaligen Tätigkeit im Vorstand des VfR oder nach meinen bisherigen Kenntnissen so sehen, dass die Zusammenarbeit der gemeindlichen Ebene mit diesem Verein eigentlich wesentlich enger und projektbezogener ist, als die des Kreises ... Da gibt es, wenn ich das richtig sehe, mit den meisten Gemeinden eine enge Kooperation“ (Int. A4).

Ohne daraus schon den Schluss zu ziehen, dass sich die Repräsentanten der kommunalen Seite der Logik des Leader+-Programms angepasst haben, kann wohl von einem Arrangement im Leader-Prozess gesprochen werden, das sich in seinen Ausprägungen insgesamt sehr uneinheitlich darstellt.

Aus der Sicht der Landwirtschaft wird der Leader-Prozess positiv gewertet, man begegnet der Arbeit mit einer wohlwollenden Grundeinstellung, die letztlich aus der guten Bilanz (Schaffung von Arbeitsplätzen) resultiert (Int. B3). Aufgrund begrenzter Ressourcen reduziert sich jedoch die Zusammenarbeit mit dem VfR weitgehend auf die Realisierung eigener Projekte. Dem zivilgesellschaftlichen Arrangement des Leaderprozesses gesteht man eine gute Problemlösungsfähigkeit in der Regionalentwicklung für den WMK zu (Int. B4).

Mit dieser Skizze zu den Akteurkonstellationen in beiden Programmarenen erhellen sich die Kernorientierungen bzw. -präferenzen der an den Implementationsprozessen des regulativen und Anreizprogramms beteiligten Akteuren im WMK. Aus der Kompatibilitätsdivergenz ihrer basalen Handlungsorientierungen und den Regelungsstrukturen der Programme konkretisieren sich die Implementationsverläufe in den von den Akteuren getragenen Interaktionen und beeinflussen ganz wesentlich das Konflikt niveau. Zeichnet sich das Leader+-Programm durch ein niedriges Konflikt niveau aus, so lösten die FFH-Gebietsmeldung einen konfliktorischen Verlauf aus. Dass Akteure in ihren Wahrnehmungen, in ihren Einschätzungen und Wertungen durch das jeweilige Konflikt niveau in den Arenen beeinflusst werden, ist ebenso plausibel nachvollziehbar, wie das Einfließen der Erfahrung von Restriktionen eigenen Handelns in Deutungszusammenhänge. In der Analyse des empirisch erhobenen Datenmaterials im Bezugskontext der Experteninterviews werden diese Zusammenhänge von Akteurpräferenzen und realen Programmprozessen zu

berücksichtigen sein, zumal sie für die Sicht europäisierender Programmwirkung auf der lokalen Ebene ihre Aussagekraft gewinnen. Es geht im Fortgang der Fallstudie darum, das empirische Datenmaterial (vgl. MA 9.1 - 9.5) auf die aus den Thesen entwickelten Untersuchungsdimensionen zu projizieren.

## **6.2 Das kommunale Entscheidungssystem: Zunahme der Exekutivlastigkeit als Folge des transformationellen Europäisierungsdruckes?**

Das kommunale Entscheidungssystem ist durch seine Exekutivlastigkeit gekennzeichnet, wobei besonders in ländlichen Räumen, in überschaubaren Bezügen und Zusammenhängen, der Bürgermeister eine zentrale politische Steuerungsfunktion auch in lokalen Prozessen wahrnimmt. Exekutivlastigkeit bestimmt sich aus der Dominanz der Steuerung politischer Prozesse durch die Verwaltung (vgl. Kap. 3.1.3 und 3.2.5.2). So wird, durchaus repräsentativ, zum Rollenverständnis des Bürgermeisters selbstbewusst konstatiert:

„... als Bürgermeister hat man eigentlich die Aufgabe verständlicherweise, dass also die Themen, die also für die Gemeinde von Bedeutung sind, zum Positiven oder zum Negativen, dass man die also aufgreifen muss ... und so effektiv wie möglich bearbeiten muss; [man muss] sich deshalb auch Partner suchen ..., um also möglichst wirkungsvoll vorzugehen, um das dann ... aber auch in die kommunalen Gremien zu transportieren, aber auch nach außen hin gegenüber den Fachbehörden zu vertreten. [Man hat] eben auch den Kontakt zu anderen Betroffenen zu suchen, um also möglichst gemeinsame Vorgehensweisen abzustimmen oder zu sehen, wo sind also gemeinsame Interessen oder unterschiedliche Interessen, wie kann man sie ggf. bündeln; also, man [hat] so eine Funktion ... als Mittler ... aber [ist] auch derjenige, der das im Grunde genommen aufgreift und dann auch möglichst effizient vertritt und auch umsetzt“ (Int. A1).

Wie stellt sich diese Aussage im Zusammenhang mit der Umsetzung der FFH-RL und Leader+ dar? So viel kristallisiert sich auf den ersten Blick heraus: Die kommunale Verwaltungsspitze nimmt in den kleinstädtischen und kleinen ländlichen Gemeinden auf der Ebene lokaler Entscheidungsprozesse eine zentrale Steuerungsposition ein. Aus ihrem Selbstverständnis sieht sie sich in der Aufgabe, kommunalrelevante „Themen“ responsiv und prospektiv zu „bearbeiten“, in einem nach innen wie nach außen gerichteten Prozess die Interessen zu bündeln (Suche von Partnern), Interessen „effizient“ zu vertreten (gegenüber Fachbehörden), sie durchzusetzen und gleichzeitig eine Mittlerrolle wahrzunehmen. Dieses breitgefächerte Rollenverständnis verweist auf die akteurbezogene Dominanz des Bürgermeisters in der Steuerung lokalpolitischer Prozesse in ländlichen Räumen. Projiziert man diese Feststellung auf die Implementation der FFH-RL und des Leader+-Programms, so gewinnt die Vertretungs- und Mittlerrolle des Bürgermeisters insofern mehr und mehr an Bedeutung, als sich die Umsetzung der beiden europäischen Programme in die gemeindliche Ebene überschreitenden räumlich-funktionalen Zusammenhängen vollzieht, also in variierenden Raumabgrenzungen, die sich nicht mehr an den Gemarkungsgrenzen orientieren (vgl. Kapitel 6.4). Aus dieser räumlich-funktionalen Variabilität der Implementation dieser Programme konstellieren sich unterschiedliche Betroffenheiten, die wiederum die Akteurkonstellationen in den Programmarenen beeinflussen. In diesem Implementationsprozeß definiert sich die Rolle des

Bürgermeisters als Mitakteur;<sup>312</sup> es laufen Entscheidungsfindungsprozesse ab, in die eigene kommunale Belange eingebracht werden. Jedoch ist nicht zu erkennen, dass Ergebnisse aus jenen Abläufen sich auch als Vorentscheidungen charakterisieren lassen.<sup>313</sup> Damit fällt ihm die Aufgabe zu, Informationen in das kommunale Entscheidungssystem „zu transportieren“ oder Vorentscheidungen, die er selbst mitgeprägt, mit den kommunalen Gremien rückzukoppeln, denen auch wie im Leaderprozess eine „Letztentscheidung“ auf kommunale Beteiligung an Projekten zusteht (Int. A7).

Die Doppelrolle der Verwaltungsspitze in der Vertretung kommunaler Belange und Rückkoppelung von Ergebnissen aus translokalen Politikprozessen ist nicht neu. Jedoch stellen die komplexen Regelungen der beiden europäischen Programme neue Anforderungen an die Rolle des „Grenzgängers“ (Banner 1982) zwischen den „Spielfeldern“ lokaler und translokaler Politik. Zunächst sticht die Komplexität der Programmimplementation (vgl. Kapitel 4.4.3.3 und 4.4.3.4; 4.4.4.2 und 4.4.4.3) hervor,<sup>314</sup> die die ländlichen, kleinstädtischen Kommunen in ihren verwaltungsmäßigen Möglichkeiten der Informationsverarbeitung überfordern, was sich auch ausgeprägt in der Umsetzung der FFH-RL im Umgang mit den vom RP vorgelegten Materialien zeigt:

„Die fachliche Beurteilung [oblag] ... einem Mitarbeiter, der ausschließlich in der Verwaltung tätig gewesen ist, eine Ausbildung hat als Verwaltungsfachmann, der überwiegend Bauleitplanungen macht und dann mit diesen Dingen konfrontiert worden ist und sie bearbeiten musste. Da ist die fachliche Kompetenz begrenzt. In Fragen, in denen wir nicht weitergekommen sind, haben wir befriedete Büros, die entsprechende Kompetenz hatten, gebeten, uns zu helfen ... Ob diese Aussagen (der Büros WK) da nun hundertprozentig zugetroffen haben, weiß ich nicht. Wir haben die dann so übernommen, wenn es um biologische oder sonstige Fragen ging, wo wir gesagt haben, was sollen wir mit dieser Fragestellung, die können wir gar nicht beantworten, da fehlt uns das fachliche Wissen. Da haben wir versucht, auf dem kurzen Dienstwege Informationen zu besorgen und wenn dann Bedenken aufgetreten sind, die zu zerstreuen damit“ (Int. A2).

Gerade die Vorgänge um die Umsetzung der FFH-RL lassen erkennen, dass Verwaltungskapazitäten und –routinen kleiner Kommunen relativ enge Grenzen gezogen sind. Um die limitierten Möglichkeiten selbst in der Implementationsphase dieses europäischen Programms zu überwinden, werden Ressourcen über Dritte freigesetzt. Dienstleister (Fachbüros) werden in die Definition kommunaler Belange einbezogen, wenn es darum geht, die Folgewirkungen dieser Programmumsetzung für kommunale Entwicklungsmöglichkeiten abzuschätzen. Über solche

---

<sup>312</sup> Im Blick auf die Umsetzung der FFH-Richtlinie wird festgestellt: „...innerhalb dieser Frist fanden dann diese Sondierungsgespräche statt und da gibt's ...keine Vorherrschaft oder ... Oberherrschaft...“ (Int. A6).

<sup>313</sup> Sind diese Vorstrukturierungen für das regulative Programm nachvollziehbar, wobei nicht verkannt wird, dass auch bilaterale Steuerungsprozesse stattfinden, so sind auch solche Vorentscheidungen unter der Vorgabe der Vernetzung von Projekten auszumachen (vgl. Kapitel 6.4).

<sup>314</sup> Besonders die FFH-RL zwingt durch ihre nachhaltigen regulativen Wirkungen auf der lokalen Ebene zur Auseinandersetzung mit den regulativen Vorgaben. Man kann sich ihnen nicht entziehen, während die Teilnahme an der GI-Leader+ freiwillig ist. Aber aktive Teilhabe an diesem Programm bedingt die Akzeptanz einer komplex ausdifferenzierten Regelungsstruktur.

Maßnahmen, die von der Verwaltungsspitze eingeleitet werden, wird deutlich, dass in diesem komplexen Feld der Umsetzung eines europäischen regulativen Programms (FFH-RL) die Strategien der jeweiligen Kommune zur Programmimplementation vom Bürgermeister bzw. Verwaltung initiiert werden. Angefangen von jeweiligen kommunalen Interessendefinitionen über Akteurbündnisse von Betroffenen, interkommunale Absprachen, Einschaltung des kommunalen Spitzenverbandes, Einbindung fachlicher Beratungen zur Erweiterung eigener Handlungsmöglichkeiten und anwaltschaftliche Vertretung lokaler Interessen (z.B. Forst- und Landwirtschaft) bis zur Erörterung von Einzelfällen reichen die weitgehend vom Bürgermeister strategisch dominierten Operationsfelder.<sup>315</sup> Dieses breite Spektrum operativen Handelns in Vorabklärungsprozessen stellen extreme Anforderungen an Verwaltung und Verwaltungsspitze besonders kleinerer Kommunaleinheiten.<sup>316</sup> Was sich aber aus den informellen Vorabklärungen und Koordinierungen im intra- und interlokalen Zusammenhängen herausschält, ist die vorstrukturierende Wirkung solcher Prozesse auf das kommunale Entscheidungssystem.

Die horizontalen informellen Koordinierungen sind durch die sich aus der vertikalen Programmsteuerung zwingend ergebenden Regulierungen überlagert, die sich für die jeweilig Betroffenen in materiellen Vorgaben der ONB objektivieren. Unter den Bedingungen einer „top-down“-Steuerung (vgl. Kapitel 4.4.4.4 und 6.5) fließen die sich aus den informellen horizontalen und vertikalen (z.B. durch die ONB einberufene Regionalkonferenz) Vorerörterungen ergebenden Resultate in die Definition lokaler Belange ein und werden in Entscheidungsvorlagen der Verwaltung auf Forderungen und Alternativen verdichtet, um am Ende einer solchen Prozesskette die ehrenamtlichen Mandatsträger zu informieren oder über Stellungnahmen und Resolutionen entscheiden zu lassen.<sup>317</sup> Wie letztlich ein solches Problemfeld im kommunalen Entscheidungssystem bearbeitet wird, hängt einerseits von den politisch-administrativen Routinen der jeweiligen Kommune ab und wird andererseits auch von der Relevanz-Einschätzung des Problemfeldes durch den Bürgermeister beeinflusst. Insgesamt werden die Stellungnahmen zu den

---

<sup>315</sup> Die operativen Strategien finden in den Experteninterviews zwar ihre unterschiedlichen Akzentuierungen, weil sie einerseits durch die aktuellen Betroffenheitslagen beeinflusst werden und andererseits kommunalpolitische Konstellationen und auch individuelle Einstellungen in die Wahrnehmung strategischer Optionen einfließen (vgl. Int. A1-A3, A6, A7). Auf dieses spezifische Problemfeld wird hier nur verwiesen.

<sup>316</sup> Im Blick auf die Umsetzungsproblematik der FFH-RL führt der Bürgermeister einer Gemeinde aus: „Tja, verwaltungsintern ist das nebenbei gelaufen, neben der anderen Arbeit, die zu bewältigen ist. Bürgermeister in Kleinverwaltungen ist eben der Bürgermeister auch gleichzeitig der Hauptverwaltungsbeamte mit. Er hat sich da Gedanken gemacht, um die Schlussempfehlungen vorzubereiten und wenn es Sinn macht, habe ich dann natürlich auch noch ein Planungsbüro eingeschaltet... Da habe ich denn drum gebeten, dass die da aus ihrer fachlichen Sicht noch mal gucken, ob da was zu begründen ist und zu ändern ist; aber das ist dann in die Stellungnahme der Gemeinde mit eingeflossen“ (Int. A6).

<sup>317</sup> Die Informationspraxis parlamentarischer Gremien stellt sich in den einzelnen Kommunen sehr unterschiedlich dar. Laufen in der einen Gemeinde die Erörterungsprozesse auf Gemeindevorstandsebene und werden parlamentarische Gremien ausschließlich mit der Beschlussfassung von Stellungnahmen oder ggf. Resolutionen befasst, so können in der anderen Gemeinde parallel zur Gemeindevorstandarbeit Fachausschüsse in den Beratungsvorgang eingebunden werden.

Gebietsmeldungen nach dem vorstrukturierenden Muster der Verwaltungsvorlagen in den parlamentarischen Gremien abgehandelt:

„Ich muss aber ehrlich sein und ich kann es auch nur hier auf [diese Stadt WK] bezogen beantworten, ... und hier ist es so gewesen, dass das, was ich vorgelegt habe sowohl im Magistrat als auch in der Stadtverordnetenversammlung im Grunde genommen beschlossen worden ist und dass man dem gefolgt ist, auch einschränkungslos gefolgt ist. Aber es gab darüber hinaus bei uns jedenfalls aus dem ehrenamtlichen Bereich keine weiteren Initiativen. Das ist so.“ (Int. A1).

Mit dieser Aussage wird nochmals verdeutlicht, wie exekutivlastig die kommunalen Entscheidungsprozesse in diesem Problemfeld verlaufen sind. Der ehrenamtliche Mandatsträger ergreift keine Initiativen, er stimmt Vorlagen „einschränkungslos“ zu. Eine Erklärung hierfür liegt in der folgenden Beobachtung:

„Also, ich habe das eigentlich gemerkt, als dies Thema dann auf die Tagesordnung kam. Bei der 1. Tranche war das ja noch kein großes Problem, da ging's ja nur um Naturschutzgebiete. Aber in den weiteren Tranchen wurde das ja dann deutlich, dass zunächst einmal viele damit gar nichts anfangen konnten. Die haben zwar die Zeitung gelesen, aber ...haben nicht so richtig den Bezug gekriegt, dass man damit überhaupt etwas zu tun hat ... oder dass das Kommunalpolitik auf irgendeine Weise berührt. Erst als im Grunde genommen das dann von mir aus über den Magistrat thematisiert worden ist, hat man sich intensiv mit dieser Frage beschäftigt. Also, ich habe den Eindruck, das ist für viele schwer verständlich, vor allen Dingen, wenn es um solche Begriffe auch geht wie FFH, ... was sich überhaupt dahinter verbirgt. Und ich glaube, das erfassen nur Leute, die sich mit Kommunalpolitik oder mit diesem Themenbereich oder wie auch immer intensiv beschäftigen und das machen im ehrenamtlichen Bereich auch nicht allzu viele. So ist es jedenfalls ... und ich glaube, das ist ein sehr abstraktes Thema gewesen, bis es dann auf den Tisch kam, und ich gesagt habe: Leute, das kann die und die Auswirkungen haben, guckt euch mal an, was hier enthalten ist, welche Konsequenzen das für uns hätte, welche Schwierigkeiten und so weiter und sofort, dann hat man das natürlich auch erfasst“ (Int. A1).

Mit dieser sehr realitätsnahen Beobachtung wird darauf verwiesen, wie diese europäische Programmimplementation in einem Annäherungsprozess über die Verwaltungsspitze in den kommunalpolitischen Horizont ehrenamtlicher Mandatsträger gerückt wird. Auf diese Weise wird deutlich, dass aufgrund begrenzten Informationszugangs der ehrenamtliche Kommunalpolitiker kaum in der Lage ist, aus der Vielfalt europäischer Programmpolitiken die kommunalrelevanten selektiv wahrzunehmen, geschweige denn, aus der alltäglichen Informationsflut ihre Strukturen und Prozesse in ihrer Wirkmächtigkeit für die kommunale Ebene zu erkennen. Sowohl die Komplexität des jeweiligen Programms als auch die Unübersichtlichkeiten der Steuerungsprozesse im Mehrebenensystem verursachen Überforderungssituationen für den einzelnen Mandatsträger. Zwar wird der ehrenamtliche Mandatsträger durch die Betroffenheit kommunaler Belange an die Implementationsproblematik herangeführt, um letztlich über klar und eindeutig vorstrukturierte Sachverhalte abzustimmen. In solchen Entscheidungsabläufen aktualisiert sich die Situation der „post-decision-decisions“; der ehrenamtliche Mandatsträger hat vor einem solchen Implementationshintergrund kaum Chancen, initiativ in solche Prozesse einzugreifen:

„.... aber sonst sind da keine Initiativen zu verzeichnen. Weil ganz einfach die Materie zu speziell ist. Da müsste sich ein Gemeindevertreter, wenn er das machen will, im Einzelnen ja auch vier Wochen unter fachlicher Beratung damit beschäftigen und das geht nicht, das können wir ja noch nicht einmal leisten von der Verwaltung aus“ (Int. A3).

Der ehrenamtliche Mandatsträger begleitet einen solchen Implementationsprozess in der kommunalen Beschlussphase und muss den Informationsvorgaben der Verwaltung vertrauen, zumal er kaum über die Ressourcen (z. B. Zeit, Informationszugang) verfügt, sich in eine solche komplexe Materie zu vertiefen. Jene Situation verschärft sich dann, wenn unter engen zeitlichen Vorgaben der ONB diese Meldeverfahren durchgeführt werden, so „dass durch solche Verfahren die Mitwirkungsmöglichkeiten der kommunalen Entscheidungsträger verhindert werden“ (Int. A7).

Sind Gemeindevertreter über die Gebietsmeldungen nach der FFH-RL informiert, so sind dies wiederum vermittelte Informationen, auf deren Grundlage eigene Belange definiert und Entscheidungen bzw. Stellungnahmen über die Belange der eigenen Gemeinde beschlossen werden. Verfolgt man den Ablauf der Gebietsmeldungen von der ersten Tranche bis zur mittlerweile vierten Tranche (unterteilt in 4a und 4b), so wird deutlich, dass in diesem Mehrebenensteuerungsprozess die Implementation der FFH-RL nach dem Muster des „Sich-Durchwurstelns“ (Lindblohm 1975) auf der Umsetzungsebene „vor Ort“ verläuft (vgl. Kap. 4.3.4.4). Die Folgen für die kommunalen Entscheidungsträger liegen nun auch darin, dass sie auf unsicherer Datengrundlage Belange und Positionen in Stellungnahmen definieren, ohne die weiteren Folgen abschätzen zu können (vgl. Kap. 6.3. und 6.4). Kontingente Entscheidungssituationen, gepaart mit einer restriktiven Steuerung in der Gebietsmeldung,<sup>318</sup> vermitteln bei den ehrenamtlichen Mandatsträgern in der Selbstwahrnehmung nicht nur das Gefühl der Inferiorität, sondern verursachen auch Resignation:

„Es werden diese ganzen Sachen, kann man generell sagen, ablehnend diskutiert, aber im Endeffekt wird hilflos dann abgesegnet, weil keiner eine Hoffnung sieht, dass er da dann groß etwas verändern kann, und es wird dann halt versucht, na ja, wir versuchen es halt mit dem bisschen an Hoffnung, was wir da hineingeben, aber im Endeffekt ist es eine Resignation“ (Int. A3).

Die von der ONB praktizierte Vorgehensweise im Zuge der Gebietsmeldungen wird von einem anderen Bürgermeister sehr kritisch eingeschätzt:

„Wenn sich das fortsetzen würde, sehe ich die kommunale Selbstverwaltung in erheblicher Weise gefährdet, weil das nicht nur eine Rechtsfrage ist, sondern eine Frage der Motivation von Leuten mitzuwirken und ich denke, dass die kommunale Selbstverwaltung in diesem Verfahren absolut ausgehebelt worden ist“ (Int. A7).

Das kommunale Ehrenamt droht in einer solchen Implementationspraxis eines europäischen Programms seine Dignität zu verlieren. Die Komplexität des Programms verursacht gravierende Informationsasymmetrien, die den ehrenamtlichen Mandatsträger sich in einer inferioren Position wahrnehmen lässt. Die inferiore Selbstwahrnehmung wird entscheidend durch eine strikte „top-down“-Steuerung verschärft; man ist „hilflos“, man „resigniert“, so dass eine individuelle

---

<sup>318</sup> Die restriktive Vorgehensweise in der Gebietsmeldung wird in der Feststellung eines Bürgermeisters manifest: „Die Gemeindevertreter waren oftmals auch resigniert und haben gesagt, also egal was wir hier vorschlagen, es wird ja nachher doch anders entschieden, und es wird dann so gemacht, wie man's von oben herunter will oder wollte“ (Int. A6).

Befindlichkeit generiert wird, die letztlich demotivierend auf die Wahrnehmung eines kommunalpolitischen Ehrenamtes wirkt.

Geht man von den Ergebnissen meiner repräsentativen Befragung der Gemeindevertreter im WMK aus,<sup>319</sup> so lassen sich in den Folgewirkungen jener Implementationspraxis Tendenzen ausmachen, die eine Exekutivlastigkeit, zugespielt auf den Bürgermeister, bestätigen. Gefragt nach den Auseinandersetzungen um die FFH-Gebietsmeldungen mit der ONB, haben 46% (20) der befragten Mandatsträger einen konfliktorischen Verlauf wahrgenommen (vgl. MA 9.5 Tab. 6a), von denen wiederum 95% (19) das Management des Konfliktes bei der Verwaltung/den Bürgermeistern ansiedeln (vgl. MA 9.5 Tab. 6b). Ebenso sehen 88% (von 41) der Befragten im Bürgermeister den kommunalen Vertreter im Leaderprozess (MA 9.5 Tab. 15). Damit wird tendenziell auch in der Wahrnehmung der ehrenamtlichen Mandatsträger/Innen die dominante Rolle des Bürgermeisters in der Kommunalpolitik ländlicher Gemeinden im Bereich europäischer Programmimplementation bestätigt. Diese sich in der Implementation der beiden europäischen Programme manifestierende Dominanz des Bürgermeisters, auch stark personalisierende Züge in der Lokalpolitik annehmend, wird indirekt in der Weise deutlich, wenn man der Frage nachgeht, inwieweit die ehrenamtlichen Mandatsträger in jene Politikprozesse eingebunden sind.

Die Frage der Relevanz europäischen Rechts für die kommunale Selbstverwaltung beantworten 89% (38) der Befragten positiv; man sieht einen eindeutigen Einfluss auf die kommunale Ebene (vgl. MA 9.5 Tab. 4). Obwohl die wachsende Bedeutung europäischen Rechts von den ehrenamtlichen MandatsträgerInnen fast uneingeschränkt erkannt wird, scheinen sie doch nur peripher in die „vor Ort“ laufenden Prozesse der Programmumsetzungen eingebunden zu sein. Zumindest gibt der Informationsstand zu der FFH-Richtlinie und der GI Leader+ Anlass dazu, auf eine geringe Mitwirkung an den Implementationsprozessen zu schließen. So haben nur 4 (9%) Befragte ein Ziel der FFH-Richtlinie benennen können. Auffallend ist der hohe Anteil falscher Antworten (58%); ein Drittel gab zu dieser Frage keine Antwort (vgl. MA 9.5 Tab. 5). Immerhin ist 44% der Befragten der Begriff Leader bzw. Leaderplus bekannt, wobei sich eine besondere Tendenz dahingehend abzeichnet, dass diejenigen, die eine Funktion in einer Fraktion ausüben, informatorisch im Vorteil sind (MA 9.5 Tab. 12a). Zur Zusammensetzung des Vereins für Regionalentwicklung können 84% (36) keine Aussagen treffen, d. h. nur 16% kennen die Zusammensetzung des VfR (MA 9.5 Tab. 12b). Diese offensichtlichen Informationsdefizite, trotz der hohen Relevanz der europäischen Programme „vor Ort“, haben ihre multifaktoriellen Verursachungen. Deshalb ist auch der Frage nachgegangen worden, ob aus eigener Einschätzung

---

<sup>319</sup> In dieser repräsentativen Befragung, die sich nur an Stadtverordnete/Gemeindevertreter richtete (keine Befragung der Magistrats- oder Gemeindevorstandsmitglieder) wurden von 428 Stadtverordneten/Gemeindevertretern des WMK 43 befragt. Die Auswahl erfolgte im Zehner-Schritt auf der Basis der Grundgesamtheit. Die Ergebnisse liegen im MA 9.5 vor.

der Einfluss auf die Kommunalpolitik gestiegen sei. Immerhin sehen 63% (27) der MandatsträgerInnen einen persönlichen Einflussanstieg, wobei auffällt, dass die Funktionsinhaber der Fraktionen eine sehr hohe Zustimmung von 82% (18 von 22) und die Abgeordneten ohne Fraktionsfunktionen eine von 43% (9 von 21) aufweisen (MA 9.5 Tab. 2). Diese Daten indizieren eine Hierarchisierung in den Parlamenten und verweisen darauf, dass Funktionsträger der Fraktionen in die Beratungs- und Entscheidungsprozesse stärker integriert sind, d. h., sie gehören zum engeren Führungszirkel im kommunalen Entscheidungssystem (vgl. Kap. 3.1.3.1).

Diejenigen, die einen Einflussanstieg verneinen, sehen dies vorrangig durch die Komplexität der Beratungsgegenstände, die Vorgaben der Verwaltung, die rechtlichen Regelungen und informelle Absprachen zu den Beratungsgegenständen verursacht. Hierbei wird den rechtlichen Vorgaben – also den von außen gesetzten Bedingungen – eine relativ hohe Bedeutung in der Einflusseinengung ebenso beigemessen wie den Vorgaben der Verwaltung – einem immanenten Faktor des kommunalen Entscheidungssystems. Komplexität der Beratungsgegenstände wie die Tatsache informeller Absprachen nehmen als Hemmnisse für die Einflussnahme ehrenamtlicher KommunalpolitikerInnen eine mittlere Bedeutung ein, während Zeitressourcen in dieser Hierarchisierung von Hemmissen der politischen Einsflussnahmen eine geringere Rolle spielen (vgl. MA 9.5 Tab. 3).<sup>320</sup> In ihrer Konsequenz wirken die einflusseinengenden Faktoren insofern exkludierend, als ein relativ hoher Anteil ehrenamtlicher KommunalpolitikerInnen substanzell – also die inhaltlichen und prozeduralen Dimensionen einschließend – nicht an den kommunal-/lokalpolitischen Entscheidungsprozessen teilhaben. Dies findet sich auch in den beiden europäischen Programmumsetzungen wieder, was durch die Ergebnisse der Experteninterviews bekräftigt wird. Vor dem Hintergrund der begrenzten Zahl werden somit andere Befunde tendenziell bestätigt.

Bezieht man jedoch die Zahl derjenigen ein, die subjektiv einen Einflussanstieg bejahen, auf die faktische Informationslage zur FFH-Richtlinie und zum Programm Leader+, so ergeben sich doch erhebliche Diskrepanzen. Eine positive Selbsteinschätzung von Einflussanstieg korrespondiert nicht mit einem expliziten Wissen, das u. a. auch Voraussetzung zur Einflussnahme ist. Auf die Frage der Beteiligung an diesem politischen Konflikt/Sachverhalt der Umsetzung der FFH-Richtlinie antworten 40% (17) mit Ja und 58% (25) mit Nein (vgl. MA 9.5 Tab. 7). Analysiert man die Art und Weise der Beteiligung, so wird sichtbar, dass sie sich extrem vorrangig auf die den kommunalen Entscheidungssystem immanenten Einflussmechanismen beschränkt. Nach außen gerichtete eigene Aktivitäten sind marginal (vgl. MA 9.5 Tab. 8a). Von denjenigen MandatsträgernInnen, die sich nicht am politischen Konflikt/Sachverhalt der Umsetzung der FFH-

---

<sup>320</sup> In der Analyse der Begründung für den Nichteinflussanstieg sind die Bewertungskriterien „sehr bedeutend“, „bedeutend“ und „mittlere Bedeutung“ in ihren absoluten und relativen Zahlenwerten zusammengefasst einer Gesamtanalyse unterzogen worden, um Tendenzen zu erfassen.

RL beteiligten geben 47% (20) der Befragten an, sich wegen Informationsdefiziten nicht beteiligen zu können (vgl. MA 9.5 Tab. 8b).

Weitere Daten verstärken die Feststellung, dass eine unübersichtliche Gemengelage in der aktiven Teilnahme an Politikprozessen der Richtlinienumsetzungen auszumachen ist. So ist eine relativ große Unwissenheit zu den Politikabläufen in der Umsetzung der Programme auch ein Beleg für eine nicht vertiefende Einbindung der ehrenamtlichen MandatsträgerInnen. Es ist schon bemerkenswert, dass 67% der ehrenamtlichen KommunalpolitikerInnen keine Kenntnis darüber haben, ob Fachbüros die Verwaltungen in der hochkomplexen Frage der Umsetzung der FFH-RL beraten haben (vgl. MA 9.5 Tab. 6c). Immerhin können 28% keine Aussage darüber treffen, inwieweit die Gebietsmeldungen aus der Betroffenheitslage der Kommune konfliktorisch mit der ONB verlaufen sind (vgl. MA 9.5 Tab. 6a). Selbst zu der Frage der parlamentarischen Behandlung wissen 20% (8) nicht, ob eine Stellungnahme oder Resolution zur Gebietsmeldung beschlossen worden ist (vgl. MA 9.5 Tab. 9). Diese Daten sind zumindest ein Indiz dafür, dass die Relevanz der europäischen Programmimplementation „vor Ort“ bei einem Teil der Ehrenamtlichen nicht wahrgenommen wird, obwohl eine große Zahl der MandatsträgerInnen die zunehmende Bedeutung europäischen Rechts für die kommunale Selbstverwaltung erkennt (vgl. MA 9.5 Tab 4). Spiegelt sich in diesen Daten eine Diskrepanz zwischen der Relevanzeinschätzung europäischer Politik durch die ehrenamtlichen KommunalpolitikerInnen und ihrem faktischen „Verhalten“, so erhellen diese Ergebnisse aber auch ihre defizitäre Einbindung bzw. ihr schwaches Eingebundensein in die komplexen Politikprozesse der europäischen Programmumsetzungen. Sie verweisen einerseits auf die zunehmende Exekutivlastigkeit der Implementationssteuerung, andererseits belegen sie die Kompetenzverschiebungen im intrainstitutionellen Kontext. Dieser Fall wirft ein Schlaglicht auf die durch die Europäisierung mitverursachte Akzeleration faktischer intrainstitutioneller Transformationen in der kommunalen Selbstverwaltung.

### **6.3 Asymmetrien und Kompetenzverschiebungen auf lokaler Ebene: Eine Folge europäischer Programmimplementation?**

Sehen sich Land- und Forstwirtschaft durch Gebietsmeldungen nach der FFH-RL und der damit zu erwartenden Schutzausweisung durch die Kommission in ihren Nutzungsrechten und Perspektiven einer dem Markt sich anpassenden Land- und Forstwirtschaft eingeschränkt, so machen die Städte und Gemeinden in ihrem zentralen Feld der kommunalen Planungshoheit ihre Restriktionen durch diese europäische Richtlinie aus. Die Situation des WMK betrachtend gelangt Landrat Dieter Brosey vor dem Hintergrund einer überproportionalen Gebietsmeldung zu folgender Einschätzung: „Ich kann mir denken, dass der Planungsprozess wesentlich schwieriger wird, wenn man ein FFH-Gebiet oder ein potenzielles FFH-Gebiet tangiert. Man [muss] dann eben diesen ökologischen Gesichtspunkten ein viel größeres Gewicht bei der Abwägung geben .... Diese Gesichtspunkte müssen also wesentlich kräftiger und stärker bewertet werden, als es ohne die FFH-Richtlinie der Fall wäre... Es ist klar, wenn immer mehr Dinge vorgegeben werden, die bei der Abwägung zu

berücksichtigen sind, dann wird ... der Ermessensspielraum, den die Gemeinde ja eigentlich haben soll, wenn sie Planungen aufstellt, immer kleiner. Je mehr vorgegeben ist ..., umso weniger Spielraum bleibt dann an Planungsermessens für die Gemeinde. Es ist schon eine Einschränkung für die kommunale Selbstverwaltung, das würde ich schon so sehen.“

Mit dieser Aussage trifft der Landrat des WMK nicht nur eine Grundeinschätzung der Regelungsbetroffenen, sondern er verweist auf ein Grundproblem, dass mit der FFH-RL die Frage der Raumnutzung prioritätär durch naturschutzfachliche Abwägung definiert wird. Damit verschiebt sich im Prozess der Beplanung des Raumes und der konkreten Nutzung im Raum die Definitionsmacht auf die ONB. Die lokalen Akteure in der Kommunalpolitik und Land- und Forstwirtschaft erfahren einen gravierenden Verlust der Gestaltungsmöglichkeiten in ihren originären Domänen. So haben in der Wahrnehmung der Bauaufsicht die Gemeinden „gar keinen Spielraum mehr“ in irgendeiner Form selbst zu gestalten. Das werde so schwierig, dass die Kommunen bedauerlicherweise nur noch reagieren könnten (Int. C4). Die spezifische Betroffenheitssituation der Landwirtschaft wird von der unteren Fachbehörde wie folgt eingeschätzt:

„Also, die Landwirte befürchten eine Entwertung ihrer Flächen, d. h. eine Verkehrswertminderung. Das hat also Auswirkungen auf die Banken,<sup>321</sup> ...man ist der Meinung, wenn man erst mal FFH-Gebiet ist, dass dann also diesen Gebieten eine weitere Entwicklung nicht mehr gegeben ist, also eine weitere Entwicklung, eine Höherentwicklung aus dem landwirtschaftlichen Bereich heraus...“

Ist mit der Implementation dieser Richtlinie ein Kompetenzzuwachs bei der ONB zu identifizieren, der durch die spezifische Qualität ausschließlich naturschutzfachlichen Ermessens verursacht ist,<sup>322</sup> so haben diese Besonderheiten neuer „Rechtsqualitäten“ (vgl. Kap. 4.4.4.2) Herausforderungen ausgelöst, die in ihrer Problematik im Blick auf die Regelungsbetroffenen kritisch vom Leiter der ONB (neu: Abteilung für den ländlichen Raum und Verbraucherschutz) gesehen werden:

„Die Flora-Fauna- wie auch Vogelschutz-Richtlinie stellen ein großes Handicap sowohl für diejenigen, die unmittelbar die Umsetzung vorzunehmen haben als auch die Betroffenen selbst dar. Dieses Problem besteht im Wesentlichen darin, dass diese Richtlinien nicht so präzise und klar nachvollziehbar sind, um sofort zu erkennen, welche Folgewirkungen sich daraus ableiten. Wie gesagt, diese Unklarkeit ist ein Problem; berechtigterweise bestehen Sorgen, dass durch dieses Recht viele Planungen einfach nicht mehr realisiert werden können oder unnötig erschwert werden, sei es im zeitlichen Ablauf aber auch durch erhöhten Verwaltungsaufwand und zusätzliche Kosten durch weitergehende Untersuchungen und Gutachten in Genehmigungsverfahren.“

Mit dieser Richtlinie werden die Institutionen des staatlichen Naturschutzes in die Pflicht genommen, Gebiete nach der FFH-Richtlinie zu melden, und zwar im Modus eines Kompetenzgewinns mit weitreichenden Folgen für die Betroffenen. Die Meldung allein löst eine Schutzwirkung aus: Erhaltung des Status quo. Es gilt das Verschlechterungsverbot. Welche weiteren Folgewirkungen – dies wird auch als ein Problem für die ONB gesehen – aus diesen

<sup>321</sup> In diesem Zusammenhang wird darauf angespielt, dass Banken FFH-Flächen nicht mehr beleihen (vgl. Int. B3).

<sup>322</sup> Die ONB spricht von „völlig neuen Rechtsqualitäten“.

Meldungen sich für die Regelungsbetroffenen abzeichnen, bleibt in diesem Verfahrensschritt unklar. Damit wird in der Tat ein Kernproblem angerissen, das in seiner Schärfe auch stets von den Regelungsbetroffenen angesprochen wird.<sup>323</sup> Es werden im Modus einer „top-down“-Steuerung Gebiete gemeldet – ermöglicht durch die spezifischen „Rechtsqualitäten“ dieser Richtlinie – ohne dass den Betroffenen „vor Ort“ die Folgewirkungen eines Verfahrens durch die Regelungsbehörden vermittelt werden können. Selbst in Veranstaltungen zur Darstellung von Ergebnissen der Grunddatenerhebungen<sup>324</sup> konnten auf in Szenarien gehüllte Fragen oder auf konkrete Einzelfälle bezogene Fragen vom Vertreter der ONB keine eindeutigen Antworten gegeben werden. Im Blick auf die ausgemachten Unklarheiten von Folgewirkungen zeigen die Diskussionen, wenn sie denn sich ergaben, eine große Unsicherheit beim Vertreter der ONB, Betroffenheitsfragen konkret zu beantworten. Formulierungen wie „ich würde sagen...“, „es sollte schon ...“ oder „das müssen noch die Politiker entscheiden...“ erhellen die unsicheren Prozesse der Implementation dieser Richtlinie. Im Kern fokussieren sich die Fragen darauf, welche Folgen die Meldung von FFH-Gebieten für die bisherigen Bewirtschaftungsformen haben könnten, wenn durch Managementpläne neue Regelungen getroffen würden. Ebenso stand das Problem der Sicherung von Ausgleichsfinanzierungen z. B. nach HELP im Mittelpunkt wie die institutionelle

---

<sup>323</sup> Im Blick auf die Meldung von kommunalen Waldgebieten wird von einem kommunalen Vertreter ausgeführt: „Was uns einfach Sorgen gemacht hat..., dass die weitreichenden und längerfristigen Folgen dieser Ausweisung uns bis heute nicht bekannt sind. Wir wissen also nicht, welche Einschränkungen im Rahmen eines Forsteinrichtungswerks, im Rahmen anderer Aktivitäten dort auf uns zukommen und das ist eben das gänzlich Unbefriedigende an diesem Verfahren“ (Int. A7).

Aus der Sicht der Landwirtschaft verdichtet sich dieses Problem in Folgendem: „Da wir die Umsetzung und die Handhabung letztendlich in FFH-Gebieten so noch nicht kennen, können wir da im Moment wenig zu sagen. Wir wissen, dass es durchaus die Möglichkeiten gibt, über Eingriffe dann letztendlich auch eine Veränderung der Nutzung herbeizuführen. Wir wissen aber nicht, wie es passieren soll“. An anderer Stelle wird hier weiter ausgeführt: „Wir befinden uns in einer Einlaufphase und haben die Befürchtung, dass am Ende was passiert, können es aber noch nicht benennen, oder wenn wir es benennen können, können wir es nicht belegen, dass es so passieren wird“ (Int. B4).

<sup>324</sup> Wurden die Meldungen der FFH-Gebiete vollzogen, so wurden sie auf der Grundlage eines Kriterienrasters durch ein von der ONB beauftragtes Fachbüro entweder im Nachgang oder auch parallel zur Meldung auf ihre naturschutzfachliche Wertigkeit untersucht. Es kommt bei diesen Datenerhebungen darauf an, Lebensraumtypen und avifaunistische Bestände in ihrem Erhaltungszustand zu erfassen. Die Ergebnisse der Grunddatenerhebung werden der Kommission vorgelegt und in Abstimmung mit den jeweiligen nationstaatlichen Institutionen werden aus diesen Daten Managementpläne (Pläne für Maßnahmen und zur Pflege der jeweiligen Gebiete nach naturschutzfachlichen Kriterien) entwickelt. In von der ONB einberufenen Versammlungen wurden den von FFH-Gebieten jeweiligen Betroffenen die Resultate der Grunddatenerhebung im WMK vorgestellt. Naturschutzverbände waren ebenso vertreten wie zu beteiligende Fachbehörden. An drei Veranstaltungen im WMK habe ich als Gast teilgenommen: Am 12.09.2004 in Jestedt; „Jestedter Weinberg/Werraaltarm und -aue bei Albungen“ und „Trimberg bei Reichensachsen“, gemeldete FFH-Gebiete mit dem Status von NSG; am 04.11.2004 in Hess. Lichtenau: „Lossetal bei Fürstenhagen“ und „Glimmerode und Hambach bei Hess. Lichtenau“; am 15.11.2004 in Hess. Lichtenau: „Kalkmagerrasen im Meißner Vorland“. Aus den Verläufen der Veranstaltungen lässt sich folgendes feststellen:

- NSG-Flächen als FFH-Gebiete werden nicht weiter diskutiert; sie sind als „Tabuflächen“ akzeptiert
- Flächen in der Nutzung von Land- und Forstwirtschaft werden auf ihre zukünftige Nutzung hinterfragt
- Vertreter der Kommunen halten sich mit Fragen zurück, dies wird deutlich in der Betroffenheitslage der Stadt Hess. Lichtenau, wo in der Vorstellung der Grunddaten gemeldeter FFH-Gebiete die Kollision mit kommunalen Entwicklungsflächen sichtbar wurde.

Verantwortlichkeit für Erstellung und Überwachung von Managementplänen. Dies sind brennende Fragen für die Betroffenen, auf die keine Antworten gegeben werden oder die nur unzureichend mit Verweis auf „die Politik“ oder auf „Brüssel“ beantwortet werden. Im Blick auf die Finanzierung der Pflegemaßnahmen – und damit eine weitere Unsicherheitslage treffend – führt ein Vertreter eines Naturschutzverbandes aus: „Wir wissen nicht, was kommt. Wir sollten darauf vertrauen, dass es kommt“.<sup>325</sup> Die Akteure auf der lokalen Ebene sind als Betroffene in einen Prozess eingebunden, der weder in seinen inhaltlichen noch in seinen verfahrensmäßigen Dimensionen überschaubar ist. Die auf der Implementationsebene ausgelösten Unsicherheiten für die Betroffenen resultieren letztlich aus der Zentralisierung der Entscheidungsfindung aufgrund der institutionellen Struktur dieser Richtlinie (vgl. Kap. 4.4.4.2 und 4.4.4.3). Die Kontingenzproblematik verdichtet sich auf der Implementationsebene „vor Ort“. In ihr erhellen sich die Asymmetrien im Umsetzungsprozess, weil sowohl die kommunale Ebene als auch die Land- und Forstwirtschaft als Betroffene in der Komplexität der Mehrebenensteuerung aus einer inferioren Position handeln.<sup>326</sup>

Die Kontingenzproblematik verschärft sich dann weiter, wenn unter defizitären Voraussetzungen ein solcher Umsetzungsprozess eingeleitet wird:

„Das muss sich mal fokussieren. Ja, es war für die Verwaltung einmal ein Problem gewesen, nun auch qualifizierte Grundlagen auszuweisen, aufgrund der dann man nun im Stande gewesen wäre, diese jeweiligen schutzbedürftigen Bereiche, diese Lebensformen, Typen und Arten, die dem besonderen Schutz direkt unterstellt sind, auch zu identifizieren. Das fehlte in Hessen. Andere Bundesländer waren da zum Teil in der etwas komfortableren Lage, weil entsprechende Kartierungen zugrunde lagen. Bei uns war das nur ansatzweise die Biotopkartierung, die zu dem damaligen Zeitpunkt auch noch nicht flächendeckend abgearbeitet war. Aber es fehlte an Grundlagen, hat man mittlerweile erkannt und auch abgestellt in der Meldephase, so dass auch das Suchen der Flächen relativ problematisch war und auch letztlich die Vermittlung gegenüber den Nutzern, warum nun ausgerechnet diese Fläche gewählt wurde und keine andere. Das ist ein Vermittlungsproblem gewesen. Zum anderen kommt hinzu, dass natürlich jeder Grundeigentümer immer betroffen ist, wenn eine Fläche hier einem Schutz zugeführt wird, wobei hier erschwerend hinzukommt, dass keiner genau sagen kann, was nun FFH und Vogelschutz für eine Schutzbbindung auslöst. Das ist natürlich im Dialog zwischen Nutzern und der Verfahrensbehörde schwierig, wenn auch von dort erkannt wird, selbst diejenigen, die es umsetzen, wissen nicht ganz genau, was letztlich damit verbunden ist. Es war so, ja, die Katze im Sack im Grunde genommen verkaufen. Das ist also auch für uns sehr unangenehm gewesen“ (Int. C2; vgl. Int. C5).

Mit dieser Aussage wird offen von der implementierenden Behörde ein Problem angesprochen, dass Meldungen auf nicht eindeutig gesicherten Daten vorgenommen wurden, die auch dann korrigierende Nachmeldungen in der Weise notwendig machten, ergänzende und erweiternde Flächen zu melden, und zwar dann stets mit dem Verweis auf Brüssel. Selbst wenn die Betroffenen informiert werden und Gelegenheit erhalten, Stellungnahmen abzugeben, so löst eine Meldepraxis,

<sup>325</sup> Diese Aussagen und Beschreibungen basieren auf eigenen Aufzeichnungen (Vorstellung der Grunddatenerhebung zu dem FFH-Gebiet „Kalkmagerrasen im Meißen-Vorland“ durch die ONB am 15.11.2004 in Hessisch Lichtenau).

<sup>326</sup> Dieser Aspekt wird noch weiter vertieft.

die sich selbst in den jeweiligen Meldetranchen ständig zu korrigieren hat und Betroffene über FFH-Gebietsmeldungen – basierend auf relativ unzureichend naturschutzfachlich gesicherten Daten – informiert, eine inferiore Selbstwahrnehmung aus. Für kommunale, land- und forstwirtschaftliche Akteure sind auch wegen der fragilen Datenbasis die Gebietsmeldungen nicht nachvollziehbar, sie erleben die Anhörungen als Informationen von Vorentscheidungen, auf die sie keinen Einfluss aus ihrer Betroffenheitslage ausüben können.<sup>327</sup> Räumliche Änderungen, die in der Meldephase vorgenommen werden, sind marginal. Man erfährt die Umsetzung der FFH-RL, die vorher „in den oberen Ebenen nicht beachtet“ worden ist, „im Hauruckverfahren“, in dem

„...plötzlich Vorschläge unterbreitet worden sind, an denen man eigentlich am Ende nicht mehr so viel ändern konnte und das ist, glaube ich, so ein Beispiel, wie es eigentlich nicht laufen sollte ... Da wird noch sehr stark von oben nach unten bestimmt oder reglementiert (über WK) eben Regelungen, die uns dann übergestülpt werden, ohne das man in der eigentlichen gehörigen Art und Weise im Vorfeld beteiligt wird“ (Int. A1).

Erfahren die Regelungsbetroffenen den Implementationsverlauf der FFH-RL als einen in seiner Prozedur kaum beeinflussbaren Prozess,<sup>328</sup> der obendrein noch vielfältige Unsicherheiten auslöst, dann wird es auch verständlich, wenn sich in einem solchen Verfahren Misstrauen gegenüber Regelungssadressaten aufbaut.<sup>329</sup> Dass sich die Implementeure in der dilemmatischen Situation sehen, nach der Logik der FFH-RL ein „einseitiges Kooperationsgeschäft ... zu Lasten Dritter“ zu betreiben, wird letztlich darin deutlich, dass sie versuchen, über Ansätze „kontextorientierter Steuerung“ dem Glaubwürdigkeitsverlust entgegenzuwirken; und zwar mit dem Ziel,

„.... gewisse Sicherheiten zu vermitteln, Besorgnisse wegzunehmen und durch klare Zusagen die Sachen klarzurücken. Das hat zwar gewisse Sorgen reduziert und damit auch Akzeptanz gefördert, dann allerdings (wurde WK) auch versucht, soweit es eben fachlich ging, die Belange, die

---

<sup>327</sup> „Die Verfahren selbst waren [häufig] frustrierend, weil man den Eindruck hatte, dass ... die Sache an sich von vorn herein feststand, dass gar keine Bewegungsmasse da war, keine Verhandlungsmasse da war. Es hat sich dann in einzelnen Fällen ergeben, dass bestimmte Dinge dann doch, wenn auch minimal, aber so doch verändert werden konnten. Aber meistens gab es in den Anhörungsverfahren den Eindruck, wir hören euch zwar an, aber was ihr erzählt, das interessiert uns nachher eigentlich recht wenig. Es ist Gott sei Dank nicht in allen Fällen so gewesen, aber überwiegend habe ich es so empfunden“ (Int. A2).

<sup>328</sup> Gerade die vom Fachministerium festgelegten „Zeitschienen“ der Meldungen von der zweiten bis zur vierten Tranche erhellen die Wirkung von Verfahrensmacht: „Also, die Zeitvorgaben, gerade bei der vierten Tranche waren wahnsinnig knapp. Dann sage ich mal, hat es den Anschein, dass man auf relativ kurzen Zeitschienen einen Druck auf die Beteiligten ausübt, und zwar in der Form, dass sie sich halt nicht ausreichend vorbereiten können, nicht ausreichend Wissen ansammeln können und dadurch am Ende auch nur unzureichend Stellungnahmen abgeben können. Das hat den Anschein“ (Int. B3). So wird auch beklagt, dass es in diesem Implementationsverfahren keine rechtsförmigen Interventionsmöglichkeiten für die Betroffenen gibt (vgl. Int A5).

<sup>329</sup> Gerade die Aussage des Fachministeriums, dass Landwirtschaft im bisherigen Umfang in FFH-Gebieten fortgesetzt werden könne und man keine weiteren Änderungen in den Gebietsmeldungen vorzunehmen brauche, stößt auf eine große Skepsis von Betroffenen: „Es wird dann immer wieder begründet, dass es keine Notwendigkeit dazu gibt (Veränderungen in den Abgrenzungen vorzunehmen WK), weil Landwirtschaft im bisherigen Umfang dort weiter passieren kann. Das ist der Grund, der uns dann immer wieder genannt wird, warum man also da zu keinen Veränderungen (zu WK) kommen braucht. Wir halten aber diesen Grund für sehr schwammig oder diese Aussage für sehr schwammig und in der Zukunft, wenn wir die Ausweisung dann haben, werden wir erleben, dass es sehr wohl Einschränkungen geben wird. Davon sind wir also nach unserer bisherigen Erfahrung eigentlich der Meinung, dass es sehr wohl so sein wird und wir diesen möglicherweise auch gut gemeinten Äußerungen oder Meinungen auch der Naturschutzbehörden dann so keinen Glauben schenken ...“ (Int.B4).

vorgetragen worden sind, auch zu berücksichtigen. Z. B. bei den Kommunen haben wir generell eine Regelung gehandhabt, dass die Gebietskulisse, sagen wir mal im Regelfall, sich nicht näher an Ortslagen als 200 m nähert, um daher auch im Vorfeld einen gewissen Entwicklungsspielraum zu sichern... Das sind Dinge, die in der Tat sehr konstruktiv gemeinsam abgearbeitet wurden“ (Int. C2).

Wird mit dieser Aussage einerseits die enge Einbindung der Fachbehörde in die Logik der FFH-RL mit der Konsequenz eigener Handlungsrestriktionen angedeutet, so hebt sie andererseits darauf ab, die Möglichkeiten vertrauenstiftender weicher Koordinationsmuster indirekt zu relativieren – „soweit es eben fachlich ging“. Schließlich werden im Ergebnis die Abstimmungen mit den Betroffenen als „sehr konstruktiv“ bewertet. In der Wahrnehmung der Betroffenen bleiben Unsicherheiten und „Misstrauen“.<sup>330</sup> Sehen sich die Regelungsbetroffenen in einer inferioren Position, aus der sie kaum Einfluss auf die Umsetzungsprozesse der FFH-RL ausüben können, so wird sie dadurch weiter ausgeprägt, dass sie sich in einer fachlichen Überforderungssituation gestellt sehen, wenn es darum geht, naturschutzfachliche Entscheidungen bei der FFH-Gebietsmeldung oder der Grunddatenerhebung nachzuvollziehen. Sehr präzise schildert der Geschäftsführer des Kreisbauernverbandes, Uwe Roth, die Lage:

„Wir haben uns zunächst einmal intensiv mit der Richtlinie befasst. Aufgrund der Tatsache, dass wir keine Biologen, keine Zoologen sind, konnten wir uns nicht damit befassen, mit der Thematik: Sind dort schützenswerte Lebensräume? Sind dort schützenswerte Arten und Pflanzen? Das geht über unsere Kompetenz hinaus. Wir konnten uns lediglich mit den möglichen Auswirkungen der Ausweisung befassen. Wir haben versucht, uns auch vor Ort selbst kundig zu machen ...“.

Herr Roth schildert dann seine Wahrnehmungen zur Grunddatenerhebung:

„... dann endet im Grunde genommen die Vorstellung dieses Gebietes und man fährt raus und guckt sich das Gebiet an, wie es aussieht. Guckt sich diesen Lebensraum an und für uns als Laien stellt es sich so dar, dass wir nichts sehen, ja, das ist leider so. Orchideen-Buchenwald oder Hainbuchenwald, der stellt sich für mich als laienhaften Betrachter so dar, wie halt jeder andere Wald auch. Nur der Biologe oder der ehrenamtliche Naturschützer kann einen dann darauf hinweisen, da ist eine Besonderheit und dort ist eine Besonderheit. Mir selber kommt es eher so vor, als ob ich die Besonderheiten öfter hier in der Region sehe, nicht nur in diesem ...“.

In diesem hochkomplexen Implementationsprozess werden den Handlungskompetenzen der Betroffenen enge Grenzen gezogen. Der Informationszugang im Blick auf Kontrolle naturschutzfachlicher Entscheidungen ist vor dem Hintergrund eigener fehlender Ressourcen (auch finanzieller) als äußerst limitiert zu sehen. Neben den prozeduralen Asymmetrien im vertikalen Koordinationsprozess sind auch solche der Ressourcen in gravierender Weise auszumachen.

---

<sup>330</sup> Im Blick auf die Land- und Forstwirtschaft urteilt ein kommunaler Vertreter, dass man die Probleme von Schutzgebietsausweisungen kenne und aus dem Verfahren heraus sich eine „schleichende Entwicklung“ abzeichne, „... dadurch daß nun in mehreren Abschnitten scheibenweise immer höhere Auflagen dann entstehen werden. Und so haben dann auch in den Versammlungen, an denen ich zumindestens teilgenommen habe, die Leute ihre Befürchtungen geäußert, wobei versucht wurde, ihnen diese Angst zu nehmen. Aber ich glaube, dass ist nicht ganz gelungen, war mein Eindruck zumindestens“ (Int. A6).

Erfahren in der Implementation der FFH-RL<sup>331</sup> die Regelungsbetroffenen im WMK massiv Restriktionen ihrer eigenen Handlungsmöglichkeiten und die Kontingenzen eines Mehrebenensteuerungsprozesses, so widerfährt ihnen in diesem Umsetzungsprozess eine konsequente Lobbyarbeit des ehrenamtlichen Naturschutzes, der nachhaltig seinen Einfluss auf die Meldung der Gebietskulisse ausübt. Es sind Einflussnahmen, die sich auf der einen Seite intransparent für sie vollziehen, aber auf der anderen Seite dann in Ergebnissen der Gebietsmeldungen für sie sichtbar werden. Jene informellen Koordinationen zwischen dem ehrenamtlichen Naturschutz und den Regelungsadressaten haben eine exkludierende Wirkung aus der Sicht der Regelungsbetroffenen, weil in diesem Verfahren „... im Vorfeld auf europäischer, nationaler Ebene mit anderen intensiv kommuniziert worden ist z. B. mit Naturschutzverbänden und anderen ... . So kann man eigentlich mit Städten und Gemeinden nicht umgehen, das zeigt eine Verlagerung der Bedeutungsebenen im kommunalen Bereich“ (Int. A7). Wird also in diesen informellen Koordinationen eine Bedeutungsverschiebung zu Lasten der kommunalen Ebene<sup>332</sup> ausgemacht, so sieht sich der ehrenamtliche Naturschutz durch die Gebietsmeldungen im WMK in seiner Lobbyarbeit erfolgreich bestätigt. So schätzen die Verbände des ehrenamtlichen Naturschutzes (BUND, HGON, NABU) die gemeldete Gebietskulisse insgesamt positiv ein:

„Ja, also ich denke, dass sie (die Schattenliste WK) sehr hilfreich war im Rahmen der Gebietsmeldung auch im WMK. Das hat insgesamt ziemlich Wirbel verursacht und wenn man das jetzt mal betrachtet unter dem Aspekt vierte Tranche, die ist ja hessenweit als sehr positiv von den Verbänden auch als im Grunde ausreichend und flächendeckend bewertet worden, was uns ja so ein bisschen dann auch in die merkwürdige Situation bringt, vielleicht sogar das Land Hessen verteidigen zu müssen gegenüber Angriffen, was FFH-Meldungen anbelangt. Also, wenn man das unter diesem Aspekt betrachtet, ist eigentlich das, was wir uns in der Schattenliste gewünscht und vorgestellt haben, erfüllt worden, also auch im WMK. Da gibt es eigentlich so keine ... wesentliche Kritik mehr...“ (Int. B7).

Ein Vertreter eines anderen Naturschutzverbandes sagt folgendes:

„.... das stimmt mich natürlich auch glücklich und froh, dass alle unsere Angaben zu 100% eingeflossen sind, weil sie wirklich auf der Grundlage des EU-Rechts erarbeitet worden sind ...“ (Int B6).

„Wir haben alles ausgeschöpft, was auszuschöpfen war. Rückblickend kann ich sagen, es war eine interessante Arbeit, sie hat Spaß gemacht“ (Int. B5)..

Fragt man nach den Gründen des Einflussgewinns des ehrenamtlichen Naturschutzes im Implementationsprozess dieser Richtlinie,<sup>333</sup> so liegt dies in der Regelungsstruktur der Richtlinie selbst (ausschließlich naturschutzfachliche Bewertung) begründet. Der ehrenamtliche Naturschutz

---

<sup>331</sup> Der Verlauf der Umsetzung der FFH-RL bezieht sich vorrangig auf die Meldung von Gebietsvorschlägen und die Grunddatenerhebung. Die weiteren Stufen der Umsetzung werden in den Prozessen der Mehrebenensteuerung folgen (Managementpläne, Monitoring).

<sup>332</sup> Die Bedeutungsverschiebung darf auch für die anderen betroffenen Akteure unterstellt werden.

<sup>333</sup> Es wird hier ausschließlich auf die Umsetzung der Richtlinie auf der subregionalen Ebene eingegangen. Wenn ein Bezug zur Lobby-Tätigkeit auf Kommissionsebene hergestellt wird (vgl. Kap. 4.4.4.1), so dient dies dazu, ihre Reichweite im Mehrebenenprozess zu erhellen.

sieht in der FFH-RL die Chancen einer rein naturschutzfachlichen Logik folgenden FFH-Gebietsmeldung und hebt dies auch unumwunden hervor. So ist die Richtlinie „strenger“, nach der FFH-RL ausgewiesene Schutzgebiete können nur mit Zustimmung der EU Änderungen erfahren – „die EU [muss] gefragt werden“ (Int. B6), bzw. „... alle Planungen und Vorhaben [müssen] die EU-Richtlinien berücksichtigen“ (Int. B5). Die Durchsetzungsfähigkeit naturschutzfachlicher Belange wird vom ehrenamtlichen Naturschutz klar gesehen:

„Die eigene Logik besteht darin, dass es rein naturschutzfachliche Gründe gibt zur Ausweisung von FFH-Gebieten, die sind auch sehr eindeutig festgelegt über die Anhangliste und über die Spezifikation von Biotopen und schutzwürdigen Räumen und nach dieser Logik hat sich erst mal jeder zu richten“ (Int. B7)

Damit haben die Naturschutzverbände für ihr operatives Handeln den Ansatzpunkt gefunden, von dem aus sie die Implementationsprozesse kritisch und auch massiv intervenierend begleiten. Sie sind allein durch die Logik der FFH-RL in eine begünstigte Position gegenüber den Regelungsbetroffenen im WMK gerückt. Es ist eine Position, die ihnen die Chance eröffnet, vom staatlichen Naturschutz eingeleitete Umsetzungsmaßnahmen an einer „strikten Regelung“ zu bewerten. Dass die Naturschutzverbände ihre Chancen auch im WMK nutzen<sup>334</sup>, wird in den Aussagen der „Schattenliste“ zum WMK deutlich, wobei nicht zu erkennen ist, dass der ehrenamtliche Naturschutz durch eigene Initiativen sich in einen strategischen Vorteil gesetzt hat. Der strategische Vorteil ist auch dadurch begünstigt worden, dass die Institutionen des staatlichen Naturschutzes erst nach der Novellierung des BNatSchG 1998 begonnen haben, die FFH-RL umzusetzen, also mit 4-jähriger Verspätung.<sup>335</sup>

In jenes Implementationsvakuum stößt der ehrenamtliche Naturschutz in enger Abstimmung der beteiligten Verbände und positioniert sich mit der Schattenliste gegenüber der Kommission als Bündnispartner (vgl. Kap. 4.4.4.2). Aus der Sicht der Regelungsbetroffenen gewinnen sie im Umsetzungsprozess eine Dominanz:

„... die Naturschutzverbände haben ganz maßgeblichen Einfluss auf die FFH-Gebietsmeldungen, es ist deren Bereich, es ist deren Aufgabe, es ist deren Ziel hier aufgrund der Gebietsmeldungen (und WK) der ökologischen Vernetzung im Lande Hessen ... Die Naturschutzverbände sind gut aufgestellt, sie haben das Fachwissen, sie haben die Zeit, sie haben die Leute dafür, und es ist deren Aufgabengebiet, ihre Aufgaben zu erfüllen. Und damit stehen sie ganz einfach federführend in dieser ganzen Richtlinie drin“ (Int. B3).

Neben der dominanten Rolle wird von den Regelungsbetroffenen dem ehrenamtlichen Naturschutz eine hohe Fachkompetenz und engagierter Einsatz in dem Prozess der Umsetzung der FFH-RL bescheinigt, wobei ihr strategisches Handeln positiv anerkannt wird, sie sind „gut aufgestellt“. In

---

<sup>334</sup> Auf die in der Schattenliste zum WMK aufgelisteten naturschutzfachlichen Forderungen wird nicht weiter eingegangen, zumal mehr der Prozess im Vordergrund steht.

<sup>335</sup> Nach Artikel 23 Abs. 1 der FFH-RL war den Mitgliedsstaaten eine Frist von 2 Jahren eingeräumt worden, nationalstaatliches Naturschutzrecht an die Richtlinie anzupassen. Die FFH-RL war am 21. Mai 1992 in Kraft getreten, die Anpassung erfolgte durch Änderung des BNatSchG vom 21. September 1998.

der Selbstwahrnehmung der Naturschutzverbände spiegelt sich dieses Urteil wider. So diente die Erarbeitung der „Schattenliste“ dazu, „... einfach Druck auszuüben und zu sagen, es gibt diese Gebiete. Vielleicht hat sie auch dazu beigetragen, das Defizit der Behörden ein bisschen zu beseitigen“ (Int. B7). Das Motiv, konkrete Vorschläge zur Meldung von FFH-Gebieten zu erarbeiten, leiteten die Naturschutzverbände aus der bis 1998 erfolgten Nichtumsetzung der Richtlinie und den Befürchtungen um eine defizitäre, nicht richtlinienkonforme Implementation ab.<sup>336</sup> Somit wird es auch verständlich, dass mit großem Aufwand und enger Abstimmung der Verbände untereinander auf Kreisebene,<sup>337</sup> aber auch innerhalb der Verbände auf Landesebene, Gebietsvorschläge erarbeitet und mit der Kommission rückgekoppelt wurden.

Auffällig ist die Tatsache, dass auf der Ebene des WMK die Akteure des ehrenamtlichen Naturschutzes höchst engagiert Daten in sehr unterschiedlicher Form zusammengetragen haben oder eigene Datenbestände zur Gebietsbewertung herangezogen haben.<sup>338</sup> Die Schattenliste erfüllte letztlich eine Doppelfunktion, nämlich in Brüssel als Kontrollfolie gemeldeter FFH-Gebiete zu dienen und aus lokaler Perspektive auf der Basis erweiterten naturschutzfachlichen Wissens bei der ONB zu intervenieren. Hat die Schattenliste auch mit dem Strategiewechsel des Fachministeriums (vgl. Kap. 4.4.4.3) im Implementationsablauf der FFH-Richtlinie ihre Relevanz verloren, so wird der Sachverstand des ehrenamtlichen Naturschutzes vom staatlichen Naturschutz nachgefragt. Das Wissen um die naturschutzfachlichen Belange „vor Ort“ wird auch von den Naturschutzverbänden als ihre „Stärke“ gesehen (vgl. Int. B5 und B6), weil in der Tat der staatliche Naturschutz bei

<sup>336</sup> „Das war eine Sorge der Verbände, dass die Landesregierung bzw. die ihr untergeordneten Behörden, namentlich die Obere Naturschutzbehörde von Kassel, Gießen und Darmstadt, dass die nicht alles auflisten, was nötig wäre. Wenn man auf die vielen Tranchen guckt, dann war die Sorge der Naturschutzverbände so unberechtigt nicht, denn sonst hätte man ja in einer Tranche alles ausweisen [können]. Aber man hat dann gedacht, man nimmt erst mal das, und das lassen wir erst mal weg, wenn niemand protestiert, und das nehmen wir auch nicht und das nehmen wir jetzt wieder und deshalb hat es ja dann schließlich und endlich vier Tranchen gegeben, nach der vierten Tranche ja noch mal so kleine Nachmeldungen. Das war der Grundgedanke der Naturschutzverbände, die Sorge, dass hier nicht alles erfasst wird, was wichtig wäre und was nach EU-Vorgaben Schutzgebiet FFH oder Vogelschutzgebiet werden [müsste]“ (Int. B5).

<sup>337</sup> Auf der Grundlage der Analyse ergibt sich, dass die HGON im WMK sich in die Erarbeitung der Schattenliste nicht eingebracht hat. Die Gründe scheinen darin zu liegen, dass in der Bewertung von FFH-Gebieten die fachlichen Einschätzungen bzgl. der Werra-Auen nicht in Einklang zu bringen waren (vgl. Int. B5 und B6).

<sup>338</sup> Die Abläufe zur Datenerhebung sollen an einem Beispiel dargestellt werden. So hat der NABU-Landesverband die Datenerhebungsarbeiten in Hessen koordiniert, wobei es für den NABU-Kreisverband Werra-Meißner von Vorteil gewesen ist, dass parallel hierzu die Untersuchungen zur Trassenfindung der A 44 stattgefunden haben, die dann auch in die Datenerhebungen der Schattenliste für den Werra-Meißner-Kreis eingeflossen sind. So wird vom NABU-Kreisverband hierzu ausgeführt: „... natürlich gab es Rückfragen (vom Landesverband WK). Was ist da? Sind es nun z. B. Flachlandmähwiesen, sind es Kalktuffquellen ... Da kamen immer Rückfragen. Oder Kalktuffquellen, das war ein Problem, und zwar in unserer muschelkalkreichen Landschaft gibt es Kalktuffquellen, aber mir war keine bekannt, und da kamen z. B. die Rückfragen, gibt es die nicht dort? Natürlich hab ich mich dann auf die Hosen gesetzt und habe nachgeforscht. Doch da ist eine und die wurde nachgemeldet. Deshalb hat ja die ganze Untersuchungsdauer zwei Jahre gedauert. ... wir haben eine gut funktionierende Landesverbandsgeschäftsstelle in Wetzlar. Dort werden alle Werte und Erfassungen und Erkenntnisse zusammengetragen, gespeichert und sind jederzeit abrufbar...“.

defizitärer Datenlage und begrenzten personellen Ressourcen letztlich auch unter dem Druck der Kommission gezwungen gewesen ist, auf die Ressourcen des ehrenamtlichen Naturschutzes zurückzugreifen und ihn in den Prozess der Gebietsmeldung einzubeziehen:

„Es wäre an sich unklug, wenn man diesen Sachverstand nicht nutzen würde. Zumal wir ja wissen, dass auch die Verbände einen sehr guten Draht nach Brüssel haben. Deswegen ist es sinnhaft, konstruktiv zusammenzuarbeiten und die Kenntnisse mit einzubeziehen. Das hat das Land auch in den verschiedensten Ebenen getan durch Beteiligung der Beiräte, durch Gespräche mit Verbänden, auch im Rahmen der Offenlegung kamen teilweise Hinweise, die uns so nicht bekannt waren, die aufgegriffen worden sind... Die Grundeinstellung der Verbände ist immer weitergehend aufgrund ihres natürlichen Auftrages, den sie sehen, so dass nicht in jedem Fall ein Konsens zu erreichen war. Aber das Land ist bemüht, und das wurde auch deutlich, gerade bei der Abarbeitung der vierten Tranche, die ja im Grunde genommen noch die Differenzen, die Defizite, die noch bestanden, austarieren soll. Da wird auch deutlich, dass es darauf ankommt, eine möglichst enge Abstimmung mit den Verbänden vorzunehmen, denn die Kommission wird bei der Prüfung (der WK) Akzeptanz der Gebietsvorschläge immer wieder einen Blick auf die Schattenliste werfen, auf die Hinweise der Verbände. Es nützt dem Land wenig, wenn man gegen die Option der Verbände so eine Liste durchpaukt, weil dann von der Kommission immer wieder nachgefragt wird und die Verbandsseite das fachlich auch so [sieht], das könnte zu unliebsamen Überraschungen führen. Ich war selbst dabei gewesen am Ende, als intensive Gespräche auf der Verbandebene geführt wurden, mit dem Ziel, möglichst einen weitgehenden Konsens zu erreichen, der nicht durchgängig aber doch weitgehend erreicht worden ist. Als positives Beispiel möchte ich herausstreichen die Meldung der Vogelschutzgebiete, da war ja Hessen völlig am Ende der Entwicklung gewesen und da bedurfte es eines Kraftaktes, indem man aufgrund auch mangelnder Datengrundlage gemeinsam mit den Naturschutzverbänden, mit Fachleuten aus der ehrenamtlichen Szene eine Grundkartierung letztlich innerhalb von 3, 4 Wochen erarbeitet hatte, also im wesentlichen auf Datenmaterial der Verbände. Aufgrund dieser Basis war das Land imstande gewesen, eine konzeptionell durchgängig geplante Gebietskulisse zu entwickeln. Also, hier hat das Land im Grunde genommen mehr oder weniger das Know-how der Verbände genutzt, um eine eigene Liste zu erstellen. Das ist sehr konstruktiv gelaufen, hat auch die Zustimmung der Verbände gefunden ... Also, das ist eine sehr gute Synthese zwischen diesen beiden Gruppierungen staatlicher und ehrenamtlicher Naturschutz“ (Int. C2).

Werden die Naturschutzverbände voll in den Implementationsprozess auf „gleicher Augenhöhe“ einbezogen( vgl. Int. C5), so schlägt sich das auch in ihren Strategien, eingebettet in der FFH-Logik, zur Einflussnahme auf die FFH-Gebietsmeldungen „vor Ort“ nieder. Ist aus den unterschiedlichen Positionen der Naturschutzverbände im WMK Einfluss auf die Gebietsmeldung ausgeübt worden, so lässt sich schon herauskristallisieren, dass nicht alle Gebietsvorschläge der Schattenliste umgesetzt worden sind.<sup>339</sup> Jedoch vor dem Hintergrund auch persönlicher guter Beziehungen zwischen Akteuren des ehrenamtlichen und staatlichen Naturschutzes und der Institution des Naturschutzbeirates lassen sich Verästelungen der Einflussnahme gut nachweisen.<sup>340</sup>

---

<sup>339</sup> So wurden nicht alle Gebiete der Werra-Aue gemeldet, weil die Gebietsvorschläge der Schattenliste in ihrer Gesamtheit der naturschutzfachlichen Logik der FFH-RL nicht standhielten (vgl. Int. B5 und B6). Damit wird deutlich, dass die Schattenliste auch als Instrument genutzt worden ist, spezifische verbandliche oder auch akteurbezogene Wünsche naturschutzfachlicher Art durchzusetzen (vgl. Int. A5 und B6).

<sup>340</sup> Die Reichweite informeller Koordinationen und ihre Abläufe sollen an einigen beispielhaften Aussagen belegt werden: „...inwieweit mein Verband oder ich mitgearbeitet habe, da muss ich Ihnen natürlich sagen, das werden Sie mir auch so glauben, dass ich ja viele gute Beziehungen zum RP habe und dass ich auch über direkte Beziehungen verfüge“.

Haben die informellen Abstimmungsprozesse zwischen dem ehrenamtlichen und dem staatlichen Naturschutz eine in hohem Maße vorentscheidende Wirkung, so werden durch die Intransparenz jener informellen Koordinationsprozesse auch unter den engen zeitlichen Umsetzungsbedingungen die Regelungsbetroffenen von den vorbereitenden Maßnahmen der Gebietsmeldung faktisch ausgeschlossen. Konfrontiert mit den beabsichtigten Gebietsmeldungen werden von ihnen aus ihrer Betroffenheitslage öffentliche Diskussionen ausgelöst, denen sich die Akteure des ehrenamtlichen Naturschutzes im Kontext dieses Gesamtprozesses entziehen konnten,

„.... weil wir wussten, mindestens (Name des Verbandes WK), für den ich spreche, wir wussten, dass an der vierten Tranche kein Weg vorbeiführt. Da war ja erst noch eine große Konferenz gewesen in Berlin, wo noch mal eindeutig darauf hingewiesen ist, was gemeldet werden muss; und das hat im übrigen dann ja nicht nur zur Neuausweisung geführt, auch zur Vergrößerung noch mal und wir wussten genau, da führt kein Weg dran vorbei, wir brauchen uns da überhaupt nicht ins Zeug zu legen, das muss ausgewiesen werden, und ich darf nochmals auf meine Kontakte zur Oberen Naturschutzbehörde [hinweisen WK]“ (Int. B6).

Selbst in den Grunddatenerhebungen, aus denen weitere Schutzmaßnahmen für die jeweiligen FFH-Gebiete entwickelt werden, „...[ist] selbstverständlich auch der Sachverstand der örtlichen Naturschutzverbände immer gern gefragt“ (Int. C2). Aus der Sicht der Regelungsbetroffenen wird dies insofern mit großem Bedenken wahrgenommen, weil ein Interessenverband in eine gutachterliche Position rückt (Int. B4). Ungeachtet solcher Bedenken wird aber in der konkreten Grunddatenerhebung der jeweilige Naturschutzverband von staatlich beauftragten Fachbüros aufgrund ihrer lokalen naturschutzfachlichen Kenntnis in den Erarbeitungsprozess eingebunden, weil auch ständige Erhebungen im Rahmen „laufender avifaunistischer Kartierungsarbeiten“ ehrenamtlich durchgeführt werden. Ziel solcher Arbeiten ist es, die avifaunistischen Entwicklungen in Schutzgebieten oder in Schutzrelevanz gewinnenden Räumen zu beobachten und zu kontrollieren. Diese erhobenen Daten weisen eine relative Aktualität auf und haben somit eine nicht gering einzuschätzende Bedeutung für die Grunddatenerhebungen in gemeldeten FFH-Gebieten (vgl. Int. B3 und B4).<sup>341</sup>

„.... Beziehungen zur Oberen Naturschutzbehörde, die waren hier also noch nie getrübt und immer von bester Substanz, weil auch die Zusammenarbeit hervorragend war“.

„Ich wusste, was Vogelschutzgebiet werden sollte ... Ich habe zu dem Abteilungsleiter beim RP gesagt, z. B. wo die Werra-Aue bei Herleshauen im Drei-Länder-Eck aufgrund von Biotoptypen als FFH-Gebiet ausgewiesen [werden sollte WK]. Ich habe gesagt, das reicht nicht, es muss auch noch Vogelschutzgebiet werden, weil die und die Arten da rasten und die und die Arten da brüten und daraufhin ist dann ein Büro eingesetzt worden, was dann die Daten erhoben hat. Und das Büro hat festgestellt, dass es also auch Vogelschutzgebiet werden muss. In dieser Form habe ich mich beteiligt... und das schweißt natürlich dann den Verband und die Behörde zusammen“.

„Die Obere Naturschutzbehörde hat mich ... aufgrund meiner Beiratstätigkeit beim RP Kassel über alle zu meldenden Gebiete informiert und dies mir in Form von einer beratenden Begutachtung [vorgelegt]. Da lege ich großen Wert drauf. ... Ich bin Berater im Naturschutzbeirat gegenüber der Naturschutzbehörde und somit hat sie die FFH- und Vogelschutzgebiete in einer beratenden Begutachtung mir vorgelegt und das gilt auch für die Schattenlisten, dass ich gesagt habe, das ist nicht notwendig und das ist notwendig ... und mit Zuhilfenahme der EU-Vorgaben hat das letztlich dann auch alles bestätigt“ [Int. B6].

<sup>341</sup> Um diese Vorgänge um die Grunddatenerhebung in ihrer Plastizität vorzustellen, wurde zu diesem Komplex beim HGON Kreisverband nachgefragt. Einige Kernaussagen erhellen die Abläufe der informellen Abstimmung:

Mit diesen deskriptiven Explikationen zur Rolle der Naturschutzverbände im Implementationsprozess der FFH-RL auf der Ebene des WMK wird deutlich, welche Einflussnahme der ehrenamtliche Naturschutz gewinnt. Die essenziellen Ursachen liegen erstens in den Defiziten der politisch-administrativen Implementationssteuerung, die sich in nicht hinreichend gesicherter Datenlage, begrenzten personellen Ressourcen, anfänglicher Weigerung der Implementation mit vorübergehendem Implementationsvakuum, der Fehleinschätzung des Lobbying des ehrenamtlichen Naturschutzes im europäischen Mehrebenensystem und der Fehleinschätzung der Durchsetzungsmacht der EU manifestieren. Zweitens ist der „institutionelle Kontext“ dieser Richtlinie auch vor dem Hintergrund ihres Input-Prozesses (vgl. Kapitel 4.4.4.1) so strukturiert, dass aufgrund ihrer Komplexität und ihrer spezifischen Logik ein extrem asymmetrischer Implementationsablauf auf der lokalen Ebene vorprogrammiert ist, der den ehrenamtlichen Naturschutz in eine relativ dominierende Rolle hineinwachsen lässt. Diese Dominanz wird drittens durch defizitäre Implementationspolitik begünstigt, wobei dies auch durch den Mehrebenenprozess mitverstärkt wird. Jener Kompetenzgewinn des ehrenamtlichen Naturschutzes hat viertens für die Politik der lokalen und subregionalen Ebene des WMK eine nachhaltige Wirkung insofern, als Raumplanung und Raumnutzung in diesem ländlichen Raum völlig neue Akzentuierungen im Kontext der FFH-RL-Logik erfahren wird. Der ehrenamtliche Naturschutz gewinnt sowohl rechtlich als auch faktisch an Einfluss in politischen Prozessen der kommunalen Raumplanung, „... dass die kommunale Ebene gut beraten wäre, wenn sie ein Vorhaben ins Auge fasst, sich mit den Naturschutzverbänden auseinanderzusetzen“ (Int. B6). Eine solche selbstbewusst getroffene Aussage lässt fünftens ein neues Aufgabenverständnis durchschimmern, dass in Zukunft diese Verbände in raumrelevanten Politikprozessen auf lokaler Ebene mehr und mehr in eine „Stellvertreter-Rolle“ hineinwachsen, und zwar als „European supervisors“. Vor dem Hintergrund dieses Gesamtprozesses nimmt die kommunale Entscheidungsebene sechstens eine Kompetenzeinbuße hin, weil sie letztlich, wenn Interessen des

---

„Die HGON begeht und kontrolliert alle Naturschutzgebiete. Das geschieht überwiegend im Rahmen laufender avifaunistischer Kartierungsarbeiten sowohl zur Brutzeit als auch zur Zugzeit der Vögel. Wobei die HGON selbst auch botanische Erhebungen durchführt, die Hauptergebnisse jedoch schwerpunktmäßig bei in dieser Richtung arbeitenden Verbänden abfragt... Selbstverständlich greifen die Büros auf Daten des ehrenamtlichen Naturschutzes zurück. Durch die offene Naturschutzpolitik der HGON haben die Büros Kenntnis von den nach wissenschaftlichen Vorgaben erhobenen Datenfundus. Den wollen sie nutzen und wir sind bereit dazu, die Artenkartei zu öffnen ... Aber die avifaunistischen Kartierungen der HGON sollen auch da anwendbar ins Gewicht fallen, wo es gilt, ornithologisch wichtige Räume als Schutzgebiete auszuweisen. In nicht wenigen Fällen wurden auch Datenerfassungen der HGON herangezogen, um Schutzgebiete festzuschreiben ... In der Regel sind es die Büros, die den ersten Kontakt suchen. Nach Gesprächen am Telefon oder im HGON-Büro werden gemeinsame Geländetermine vereinbart und in manchen Fällen auch gemeinsam die Exkursionen durchgeführt. Die erhobenen Daten werden verglichen, wobei die HGON – außer den avifaunistischen Erhebungen – nicht in allen Fällen auch immer alle Fakten und Daten schon erhoben bzw. richtig erkannt hat ... Es wird betont, dass nicht alle Büros diese Vorgehensweise gegenüber dem ehrenamtlichen Naturschutz wählen, sondern erst bei den von der Behörde anberaumten Terminen (Geländebegehungen oder Treffen in Gemeinschaftsräumen) mit uns in einen Informationsaustausch treten. Jedoch findet immer eine Abstimmung zwischen dem amtlichen Büro und den ehrenamtlichen Naturschutzverbänden statt“ (Auszüge aus einem Schreiben des Herrn Wolfram Brauneis vom 14.10.2004).

europäischen Naturschutzes tangiert sind, aus einer rechtlich und faktisch inferioren Position handelt. Schließlich werden auf kommunaler Ebene Entscheidungen unter dem Zwang translokaler Vorstrukturierungen und Vorentscheidungen stehen. Damit verliert vor diesem Hintergrund von Kompetenz- bzw. Machtverschiebungen institutionalisierte Kommunalpolitik an Politikgestaltungsmacht ebenso, wie die Akteure der Land- und Forstwirtschaft nachhaltige Eingriffe in ihre Domänen erfahren, und zwar in einem durch ein hohes Maß an Kontingenzen bestimmten Implementationsprozess.

Zeichnet sich die Implementation des regulativen Programms (FFH-RL) der EU in ihren informellen Koordinationsverläufen durch ihre substantiell exkludierenden Wirkungen auf die Regelungsbetroffenen aus, so ist ein inkludierender Implementationsmodus als ein Kernmerkmal des Anreizprogramms Leader+ (vgl. Kapitel 4.4.4.4). Die zentralen Akteure der Umsetzung dieser GI im WMK<sup>342</sup> entwickeln untereinander eine enge, situativ bedingte Kommunikation, wenn es darum geht, eigene Klientel zu beraten, Projekte zu initiieren und Vorhaben zu steuern.<sup>343</sup> In diesem engen Zusammenspiel der zentralen Steuerungsakteure ist „ein gewisser Dreiklang gegeben, die Ziele des Programms umzusetzen“ (Int. B8). Über einen konsensorientierten Kooperationsmodus (vgl. Int. B1 und C1) werden die aus der Programmimplementation folgenden Steuerungsprozesse untereinander abgestimmt, um sie dann in die Beratungs- und Entscheidungsabläufe des VfR (Vorstand bzw. Mitgliederversammlung) einzubringen. Mit unterschiedlichen Akzentuierungen wird also aus dem „Dreiklang“ das operative Geschäft der Programmumsetzung im Binnenverhältnis wahrgenommen. Die vorstrukturierenden Implementationsschritte werden von den an den Beratungs- und Entscheidungsprozessen beteiligten Akteuren uneingeschränkt als notwendige rationelle Programmumsetzung akzeptiert (vgl. Int. A6, B1 und B2).<sup>344</sup>

---

<sup>342</sup> Hier wird sich auf die Institutionen von WFG, VfR und ALR bezogen.

<sup>343</sup> Diese gemeinsame Kooperation wird wie folgt beschrieben: „... die Tatsache, dass der Verein für Regionalentwicklung im gleichen Haus sitzt wie wir, führt naturgemäß zu einer sehr engen Zusammenarbeit und zu einem sehr engen Informationsaustausch. Sei es bei wirtschaftlicher Betrachtungsweise einzelner Projekte, sei es Beratungsleistungen, die die klassische WFG für die Wirtschaft erbringt und da es sich oftmals auch um wirtschaftliche Einheiten handelt, sei es im Bereich der Existenzgründungen, werden natürlich auch die Leistungen in diesem Bereich der WFG hier mit eingebracht. Es gibt einen permanenten Informationsaustausch auch über alternative Möglichkeiten der Förderung, sei es ... von Leader+, so dass wir hier also ganz schnell den Querverweis zum VfR oder zum ALR machen können auf der einen Seite, auf der anderen Seite [können] wir aber schon im Vorfeld eine ganz Reihe von Fragen klären, die dann für die Entscheidung einer Förderung oder Nichtförderung sehr wohl auch ausschlaggebend sein können“ (Int. B8; vgl. Int. B1 und C1).

<sup>344</sup> So wird dieser Prozess geschildert: „... die Zusammenarbeit ist dann auch auf der hauptamtlichen Ebene immer, ich sage mal, so wie ich das wahrnehme als Ehrenamtliche, ist das fließend, relativ ... Es gibt Projekte, die gehen zur WFG, die gehen zum ARLL, die kommen zu uns, je nachdem wo sie meinen, dass sie zugehörig sind. Die (Projekträger/-interessierten WK) werden von den jeweiligen Organisationen dann auch zu der jeweils richtigen Stelle geschickt, oder man tauscht sich per Telefon aus, das funktioniert sehr gut hier“ (Int. B2).

Aus ihrem Selbstverständnis sehen sich die zentralen Steuerungsakteure von WFG, VfR und ALR (vormals ARLL) in der Rolle, die Programmimplementation zu optimieren. Kam es ihnen schon bei der Programmbeantragung vor dem Hintergrund eines eng definierten Wettbewerbsverfahrens (vgl. Kapitel 4.4.3.3) darauf an, sowohl über inhaltliche als auch prozedurale Programmanpassungen die Chancen der Programmaufnahme zu optimieren,<sup>345</sup> so setzt sich dies in der Umsetzung von Leader+ fort, um auch eine gute Position innerhalb der Leader-Regionen einnehmen zu können. Werden in einzelnen Phasen der Programmumsetzung Auswertungen in Berichten dargestellt, so haben sie durchaus auch indirekt eine wettbewerbsorientierte Steuerungsfunktion:

„... Denn die Berichte, die gucke ich mir an und schaue mir auch an, wie der WMK zu den anderen Regionen dasteht, wodurch wir uns gegebenenfalls auszeichnen. Das hole ich mir dann raus und publiziere das oder stelle es [überall] vor, ... wo ich denke, wo Leute sitzen, die sich um die Region kümmern... Da ist es für uns schon ganz wichtig zu wissen, in welche Richtung geht jetzt auch die „Wertschätzung“ des Ministeriums, damit wir auf die entsprechenden Finanzmittel zurückgreifen können. Nur wenn da Projekte drinstecken, die auch in das Wertesystem der Verwaltung passen, kriegen wir ja auch die entsprechende Finanzausstattung. Aber da sind ja auch Ziele vorgegeben, also insofern wussten wir auch schon vorher, in welche Richtung es gehen soll. Von dem, was so in der Region direkt passiert, denke ich, machen wir auch Bewertungen durchaus aus den eigenen Einschätzungen und Erfahrungen“ (Int. C1).

Identifizieren sich die zentralen Akteure mit ihren Aufgaben, so wird aber darüber hinaus deutlich, dass sie die Programmlogik internalisiert haben und, von Finanzierungsanreizen getrieben, Optimierungsprozesse, auch ausgelöst durch programmimmanenteren Wettbewerb, in der Region einleiten. Es geht also letztlich darum, „die Dinge, die verwaltungsmäßig vom Ministerium vorgegeben sind, auch umzusetzen und anzuregen, im Prinzip zu managen“ (Int. C1). Dies ereignet sich auf der Basis der weitgehenden Akzeptanz der grundlegenden Programmziele, die eine konsensuale Koordination im Spannungsfeld von Anreiz und Programmanpassung ermöglicht.

Wirkt auf diese Weise die prozedural vermachete Programmstruktur indirekt auf die operative Ebene, so sind in der verwaltungsmäßigen Abwicklung der Finanzierung von Projekten zusätzliche Kontrollmechanismen des Landes eingebaut, die das Regionalmanagement zwingen, durch

---

<sup>345</sup> Es ist schon aufschlussreich, wie die Prozedur der Programmbeantragung von der ehrenamtlichen Seite wahrgenommen wurde: „Es gab tatsächlich ca. 5 cm Papier, die den Gruppen vorgelegt wurde, wo drin stand, wie die Gliederung auszusehen hat für diesen Antrag, ganz konkret formuliert, was weiß ich, Beschreibung der Region, Beschreibung der Sozialstrukturen, Beschreibung der Leitbilder, wie sind die Leitbilder entstanden und und und. Das war ganz konkret durchgegliedert, wie man das machen musste. Dann gab es Auflagen, dass man hinten noch eine Zusammenfassung machen musste und vorne irgendwie auch nochmals Punkte zusammenfassen musste. Das sind alles formale Sachen, woran man sich halten musste. Das ist jetzt nicht so schwer, aber es ist vielleicht auch nicht unbedingt notwendig, sagen wir mal so. Was dann inhaltlich schwierig oder was da zu kritisieren ist, es gab dann, wahrscheinlich um es der Kommission leichter zu machen, ich glaube drei verschiedene Leitbilder für die Region, wo sich die Regionen eingliedern mussten. Im Prinzip heißt das, wir haben hier in unserer Region ein Leitbild für unsere Region entworfen. Dann gab es drei vorgegebene Leitbilder in diesem Papier, was weiß ich, Verbesserung der Lebensqualität oder Verstärkung der Landwirtschaft ... Da musste man sich eingliedern. Das fand ich sehr problematisch z. B. solche Vorgaben zu machen“ (Int. B2).

detaillierte Berichtspflicht, die Letztentscheidungen der IBH bzw. des zuständigen Ministeriums abzusichern.<sup>346</sup>

Dieses Anreizprogramm entfaltet auf der operativen Ebene eine dichte Regelungsstruktur, die letztlich die Handlungsspielräume der Implementeure auf die Programmoptimierung einengt. Substanzielle Änderungen von Vorgaben der Richtlinien, um verbesserte Anpassung an die Bedarfssituation „vor Ort“ zu erreichen, scheinen in einem sich doch als „top-down“ darstellenden Steuerungsmodus aussichtslos, obwohl nach der „Programmlyrik“ eine kontextorientierte Steuerung dominiert:

„Wenn man an irgendeinem Punkt arbeitet, also wenn es konkret um ein Anliegen geht, die man an die Richtlinien, die man an das Land stellt, die man an die EU stellt, sind die Ergebnisse, die hinten raus kommen, meistens sehr gering... Es ist schon schwierig, da auch irgendwie wirklich ein Sprachrohr zu haben, also die Macht sitzt woanders, die die Richtlinien wirklich macht... Wir sind schon immer froh, sagen wir mal so, wenn wir halt auch ein bisschen Berücksichtigung finden“ (Int. B2).<sup>347</sup>

Mit diesen analytischen Explikationen aus dem empirischen Datenmaterial wird darauf abgehoben, dass über die Regelungslogik, die von zentralen Steuerungsakteuren in einem relativ hohen Maße verinnerlicht wird, nachhaltig auf die Programm-Zielerreichung eingewirkt und somit eine Suche nach der „best-practice“ stimuliert wird. Es ist in diesem Umsetzungsprozess eine Handlungsebene entstanden, die nicht nur eine „andere Denke“ (Int. A1) sichtbar werden lässt, sondern auch eine hohe Strategiefähigkeit an den Tag legt. Die Programmimplementeure haben sich in einem nach innen wie nach außen kommunikativ orientierten Steuerungsmodus durchaus ein in der Tendenz sich verstärkenden Kompetenzzuwachs erarbeitet, der dadurch begünstigt wird, dass politisch relevante Themen der Regionalentwicklung im WMK von ihnen besetzt werden. Begünstigt wird ein solcher Vorgang des schlechenden Kompetenzzuwachses auf der Programmebene dann, wenn

---

<sup>346</sup> So ist von der IBH eine Checkliste erarbeitet worden, wonach die unterschiedlichsten Daten im Kontext der Zielsetzungen der GI Leader+ abgefragt werden: „Da ist abgefragt, ob es einen ökonomischen Wert gibt, ob es einen ökologischen Wert ergibt oder Zugewinn ergibt, ob die „gender-main-streaming“-Richtlinien beachtet wurden... Die werden nur abgefragt Ja, Nein oder Neutral. Wenn sie z. B. diesen gender-mainstreaming angeben mit Nein, dann ist der Antrag hinten runter. Es ist natürlich klar, dass man zumindest Neutral angibt... Da wird sicherlich geschaut, ob denn das, was ich ankreuze mit der Stellungnahme übereinstimmt. In der Stellungnahme muss ich genau beschreiben, wie denn der Vorstand abgestimmt hat, was denn das Besondere ist für die Region an diesem Projekt, das muss ich da beschreiben, wie denn die Beurteilung ist, was die Schaffung von Arbeitsplätzen anbelangt, die verstärkte Wertschöpfung für die Region usw. Da muss ich beurteilen, was für den Vorstand die Wertschöpfung in diesem Programm [ist], das muss ich als Stellungnahme angeben. Sie werden mit Sicherheit schauen, ob das übereinstimmt mit der Konzeptbeschreibung des Projektes. In der Regel stimmt es sowieso überein“ (Int. B1).

<sup>347</sup> So wird auch von einer anderen Seite dieses Problem erkannt: „Wenn Sie einen klaren Leitfaden haben für diese Förderpolitik, dann kann man sicherlich schon versuchen, links oder rechts Verästelungen zu erreichen, Gedankenansätze zu formulieren, die dann aber sehr wohl im Rahmen dieser Förderpolitik liegen müssen. D. h., wenn Sie etwas völlig Neues sich einfallen lassen, im Zuge der Entwicklung einer Region, ist es so, dass dann oftmals eine Förderung nicht möglich ist, und demzufolge dann eben auch Vorhaben nicht realisiert werden... Das ist eine Einschränkung, die man eigentlich bei dieser Förderpolitik machen muss...“ (Int. B8).

es über jene Strategie der Kommunikation gelingt, zentrale Steuerungsakteure der kommunalen Seite einzubinden und eine hohe Akzeptanz bei Programmadressaten zu stiften:

„Man hätte so denken können, man hat auch so gedacht, dass man sagt, das ist eigentlich Aufgabe des Kreises, orginär Aufgabe des Kreises und damit der demokratisch gewählten Kreisgremien, und man hätte sicherlich auch darüber nachdenken können zu sagen, besser ist es, das mit den Kommunen zusammenzumachen und demgemäß interkommunal, sei es in Form eines Zweckverbandes oder in Form eines Vereines, der rein communal getragen wird, sich dieses Themas anzunehmen. Die Vorgaben der EU sagen es anders und im Nachhinein muss ich sagen, richtig, anders...“ (Int A4).<sup>348</sup>

Mit dieser Aussage wird uneingeschränkt akzeptiert, dass im Zuge der Leader II- und Leader+-Programmumsetzung ein communalpolitisch relevanter Aufgabenbereich in einem mehr zivilgesellschaftlichen organisierten subregionalen Implementationskontext wahrgenommen wird:

„... und das hat sich sicherlich positiv auf unseren Kreis ausgewirkt, dass eben hier Leute, Menschen die Chance bekommen haben, außerhalb der eigentlichen Politik sich zu engagieren, mit eigenen Ideen zu kommen. ... Dass man also möglichst viele Bürger und Interessenten auch aus der Wirtschaft heraus sich engagieren lässt, keine Schranken setzt, sondern eigentlich ihrer freien Initiative freien Raum lässt, das meine ich, hat auch unser Verein für Regionalentwicklung recht gut geschafft. Insofern meine ich, ist es auch berechtigt zu sagen, dann muss eben die kommunale Seite mit ihrem Gremiendenken und mit ihrem, sagen wir mal, verwaltungsmäßigen Denken dann etwas zur Seite stehen, was nicht heißt, dass sie sich jederzeit, wenn sie das will, einbringen kann. Für die Gemeinden gilt und auch von der Kreisseite hindert uns niemand, eigene Ideen zu entwickeln und auch dem Verein zu bringen ...“ (Int. A4).

Damit wird dem zivilgesellschaftlichen Arrangement der Programmumsetzung ziemlich klar eine höhere Problemlösungsfähigkeit als der institutionalisierten Kommunalpolitik attestiert. Klingt in dieser Aussage eine leicht kritische Distanz zur kommunalen bzw. interkommunalen Leistungsfähigkeit in der Regionalpolitik an, so manifestiert sich auch dies in einer repräsentativen Befragung ehrenamtlicher Mandatsträger. So sehen 79% (33) der Befragten die Tatsache positiv, dass ein Verein, der auch über öffentliche Finanzmittel mitentscheidet, die Aufgaben regionaler Entwicklung wahrnimmt (vgl. MA 9.5 Tab. 13). In der Begründung ihrer zustimmenden Positionen wird deutlich, dass man kaum an der Kompetenz des VfR zweifelt und auch nur marginal einen Verlust kommunaler Zuständigkeiten entdeckt. Immerhin sehen einige der Befragten (21%) Legitimationsprobleme in der regionalen Aufgabenwahrnehmung durch einen Verein. Entscheidend ist jedoch die Tatsache, dass die Teilnahme von BürgerInnen oder Verbänden an einem regionalen Entwicklungsprozess (also zivilgesellschaftliche Teilnahme) von 35% (15) ebenso als Begründung herangezogen wird, wie das Vertrauen in eine größere Innovationsfähigkeit durch einen Verein (35%) eine Zustimmung rechtfertigt (vgl. MA 9.5 Tab. 14a). Trotz dieser Gemengelage von Begründungen kristallisiert sich zumindest in der mehrheitlichen Grundstimmung der Befragten eine Tendenz heraus, die eine größere Problemlösungsfähigkeit in

---

<sup>348</sup> Sowohl bei den Akteuren der Landwirtschaft als auch der Kommunalpolitik hat das Leader-Programm seine Akzeptanz gefunden (vgl. Int. A2, A5, A6, A7,B3 und B4), wobei es durchaus auch distanziertere Positionen gibt, die aber nicht von grundsätzlicher Bedeutung sind (vgl. Int. A1 und A3).

einem mehr zivilgesellschaftlich organisierten Ansatz regionaler Entwicklung sieht. Dies dokumentiert sich auch darin, dass ein Verlust kommunaler Aufgaben als marginal eingestuft (5% der Befragten), Handlungskompetenz dem VfR zugesprochen, im zivilgesellschaftlichen Ansatz relativ starke Zustimmung gefunden und einem Verein größere Innovationskraft in einem durchaus beachtlichen Ausmaß zuerkannt werden. Dem institutionellen Ansatz kommunaler Selbstverwaltung wird indirekt eine geringere problemlösende Kompetenz eingeräumt. Somit werden Kompetenzverschiebungen auch nur in geringem Umfang problemorientiert wahrgenommen. Der Prozess als solcher wird nicht vertiefend problematisiert; er wird sogar überwiegend akzeptiert, zumal 79% (34) der befragten KommunalpolitikerInnen sich eine ehrenamtliche Mitarbeit in vernetzten Projekten des Leader-Programms vorstellen können. (vgl. MA 9.5 Tab. 14b).

Ist es unbestreitbar, dass mit dem Leaderprozess sich originäre Aufgaben in einem schleichenden, kaum wahrnehmbaren, aber Fakten setzenden Vorgang im WMK auf einen neuen Handlungs- und Entscheidungskontext verlagert haben, so werden damit lokalpolitische Aufgaben nicht dem kommunalen Entscheidungssystem völlig entzogen. Vielmehr werden Prozessergebnisse auch im Kontext vernetzter Projektarbeit (vgl. Kap. 6.4) mit der kommunalen/lokalen Ebene rückgekoppelt, wobei sich die Zuständigkeiten kommunaler Gremien auf die Letztentscheidung reduzieren. Letztentscheidung meint in diesem Prozess nichts anderes, als für die eigene Gemeinde die Teilnahme oder Nichtteilnahme an vernetzten Projekten zu entscheiden.<sup>349</sup> Inwieweit kommunale Gremien aktiv in Implementationsverläufe mitgestaltend einzbezogen werden, muss eher negativ beantwortet werden. Dies wird auch durch nachfolgende erhobene Daten belegt.

So geben von den ehrenamtlichen MandatsträgernInnen, befragt nach dem Informationszugang und den Verbindungen zum VfR, 8% eine persönliche Mitarbeit im Verein und 11% einen persönlichen Kontakt zum Verein an. Dies bedeutet, dass die persönliche Einbindung der Ehrenamtlichen sehr gering einzustufen ist. Sind die Hauptinformationsquellen für 84% der kommunalen Parlamentarier Presseveröffentlichungen, so werden regelmäßige Informationen in den Gremien von 30% angegeben. Es ist jedoch bemerkenswert, dass Presseveröffentlichungen für MandatsträgerInnen mit und ohne Fraktionsfunktion eine nahezu gleichrangige Bedeutung für den Informationsgewinn haben. So geben 68% (15 von 22 Funktionsstelleninhabern) und 76% (16 von 21 ohne Funktion in

---

<sup>349</sup> An einem Beispiel der Vernetzung einer Mountain-Bike-Strecke wird der Ablauf von Projektvernetzungen gedrängt dargestellt: „... zunächst einmal ... gab es eine Grundinitiative von kommunaler Ebene, Vernetzung eines Mountain-Bike-Angebotes, wobei punktuell bei einigen Städten so was schon da war. Dann gab's den Auftrag auf die regionale Ebene, die Bedingungen, die Modalitäten zu verhandeln. Die liegen jetzt vor, jetzt fließt das in die Gemeinden zurück, die Gemeinde entscheidet, ob sie sich auf der Basis dieser Modalitäten beteiligt, und dann fließt es wieder auf die regionale Ebene zurück, die das dann weiter verfolgt oder eben nicht. Und das sind Strukturen, die (ich WK) für absolut auskömmlich betrachte...“ (Int. A6).

der Fraktion) der MandatsträgerInnen Presseveröffentlichungen als Informationsquelle zu den Aktivitäten des VfR an. Diese Daten vermitteln plausibel ein Indiz dafür, dass selbst MandatsträgerInnen mit herausgehobener Funktion im kommunalparlamentarischen Raum doch weitgehend außerhalb der Leader-Implementationsprozesse stehen (vgl. MA 9.5 Tab. 16; Tab. 2).

Mit diesen Ergebnissen wird die Tatsache beleuchtet, dass die ehrenamtlichen GemeindevertreterInnen weitestgehend sehr indirekt in die Implementationsverläufe dieses Programms eingebunden sind. Durchaus ist plausibel die Annahme berechtigt, dass sie doch mehr punktuell einbezogen werden. Dies dürfte dann der Fall sein, wenn Finanzierungsfragen zu klären sind. Zumindest verweisen diese Daten darauf, dass die zur kommunalen Ebene parallel verlaufenden Prozesse im subregionalen Kontext kaum von den kommunalen Parlamentariern registriert werden. Veränderungen der Implementationsbezüge und der damit einhergehenden Transformationen in den Entscheidungsprozessen scheinen nicht weiter wahrgenommen zu werden.

Mit dem Leaderprozess konstituiert sich eine subregionale Handlungsebene im WMK, die sich als „Plattform“ (Int. B8) versteht, regionale Entwicklungsprozesse programmkonform zu initiieren und zu begleiten. Als „Plattform“ hat sie hohe Eigenständigkeit gewinnen können (vgl. Int. A4, B1 und B2), zumal es den Programmimplementeuren durch ihren kommunikativen Steuerungsmodus gelungen ist, bei den kommunalen Akteuren weitgehende Akzeptanz zu stiften und eine vertrauensvolle, auf Freiwilligkeit basierende Kooperation mit Programmadressaten aufzubauen. Wenn die Implementeure ihre Handlungsebene als „Plattform“ definieren, von der aus der Leader-Prozess moderiert wird, so ist nicht zu erkennen, dass die weichen Steuerungsformen auf die kommunale/lokale Entscheidungsebene nachhaltig aber schlechend transformationell wirkt. Auf der einen Seite eignet sich diese „Plattform“ Kompetenzen kommunaler/lokaler Provenienz an, auf der anderen Seite werden Aufgaben entlokalisiert und zielgerichtet in subregionale Zusammenhänge gerückt, was letztlich auch durch die begrenzten Ressourcen der kleinen Städte und Gemeinden im ländlichen Raum Werra-Meißner-Kreis forciert wird. Kommunalpolitik läuft in diesem Leader-Prozess Gefahr über Letztentscheidungen vorstrukturierte Sachlösungen zu legitimieren. Dies kann auch dadurch verstärkt werden, dass eine Implementationsstrategie der Vernetzung das jeweilige kommunale Entscheidungssystem in Entscheidungswänge bringen kann, wenn Entscheidungen im Spannungsfeld von Vorteil (finanzieller Anreiz) und Nachteil (Modalitäten der Sachlösung) aus der Programmlogik getroffen werden sollen. Die der Programmlogik immanenten Steuerungsoptionen und die Strategiefähigkeit der in das Programm eingebundenen Akteure stimulieren im Implementationsprozess Kompetenzverschiebungen, die tendenziell in der Mittelfristigkeit das traditionelle Bild kommunaler Selbstverwaltung diffundieren lassen (vgl. Kapitel 4.4.2; vgl. Wollmann 2002). Insbesondere ländliche Kommunen – wie im Fall

des WMK – im Sog europäischer Programmpolitik sind wegen ihres kleinräumigen Charakters und ihrer Ressourcenbegrenztheit der Gefahr der weiteren Erosion ihrer relativen Handlungsfähigkeit bzw. –autonomie ausgesetzt. Soweit schält es sich im Falle des WMK heraus, dass die politische Spalte des Kreises einen Kompetenzzuwachs erfährt, der uneingeschränkt konzediert wird, indem anerkannt wird „.... dass in diesem ganzen Prozess unheimlich viel an Verhandlungs- und Diskussionssträngen und Entscheidungssträngen am Schluss auf den Landrat zuläuft“.

#### **6.4 Zur Erosion kommunaler/lokaler Implementationsebene**

Im Blick auf die Transformationen der kommunalen Ebene hat es sich herausgestellt, dass mit ihrer wachsenden Einbindung in das politisch-administrative Gesamtsystem die kommunale Handlungsebene für die Implementation staatlicher Politik in ihrer Bedeutung eine nicht zu verkennende Aufwertung erfahren hat (vgl. Kapitel 3.1.4.1). Die wachsende Kommunalisierung staatlicher Aufgaben hat letztlich eine Gebietsreform verursacht, um „eine administrative Unterbilanz der ländlichen Gebiete“ (Köttgen 1964) zu kompensieren und Kommunen in ihrer Aufgabenbewältigung und Problemlösungsfähigkeit zu stärken (vgl. Kapitel 3.2.5.1). Diese Transformationen vollzogen sich stets im Kontext eines traditionellen Verständnisses kommunaler Selbstverwaltung, nach dem sich, so Hellmut Wollmann (2002), Verwaltungshandeln „kommunalgebietlich“ definiert und in einem „aufgabenbezogenen“, institutionalisierten und demokratisch legitimierten Bezugssystem vollzieht (vgl. Kapitel 4.4.2). Aus diesem Verständnis heraus haben sich auch die Kommunen im Spannungsfeld zentraler und dezentraler Steuerung zu einer relativ eigenständigen Handlungsebene gerade auch in ländlichen Räumen im politisch-administrativen System entwickelt (vgl. Kapitel 3.1.1). Auf dieser Ebene wird Politik im Raum, „vor Ort“ umgesetzt, sie wird zur Politik „verdinglichenden“ Bezugsebene.

Wie erfährt sich diese Ebene im Europäisierungsprozess, wie ist sie im Mehrebenensteuerungprozess positioniert? Geht man dieser Frage im Kontext der Implementation des regulativen Programms und des Leader+-Programms am Beispiel des WMK nach, so bleibt die kommunale Ebene als räumlich und administrativ definierte Implementations-Bezugsgröße in den Programmen unerwähnt. Vielmehr definieren sich die Implementationsebenen räumlich-funktional und aus der Plausibilität der Programmlogik. Nach der FFH-RL wird der Arten- und Habitatschutz mit der Konsequenz verfolgt, über naturschutzfachlich definierte Raumabgrenzungen die Programmimplementation zu optimieren, indem alle Verfahrensschritte von der Gebietsmeldung über Managementpläne bis zum Monitoring unter dieser Vorgabe realisiert werden. Jene fachlichen Abgrenzungen eines jeweiligen FFH-Gebietes geht über Gemeindegebiete hinaus, und man kann nicht „auf kommunale Gebietsgrenzen Rücksicht nehmen“, so dass Kommunen in die Umsetzung des Programms als Betroffene unter Anderen einbezogen werden (Int.C2). Die aus der naturschutzfachlichen Rationalität dieser Richtlinien definierten räumlich-funktionalen

Implementationsprozesse rücken kommunale Betroffenheit aus einem relativ gebietlich geschlossenen Raumbezug zwingend in neue gebietlich bestimmte Handlungszusammenhänge „vor Ort“, deren Abläufe präformiert sind. Ihre Belange werden naturschutzfachlichen funktionalen Zusammenhänge untergeordnet, die weitgehend dem institutionalisierten Entscheidungssystem entzogen sind. Es wird eine Programmumsetzung realisiert, die durch zivilgesellschaftliche Akteure (ehrenamtlicher Naturschutz) dominiert ist, und zwar außerhalb eines institutionalisierten Kontexts. Die kommunale/lokale Implementationsebene, ihre institutionellen Entscheidungskompetenzen und Gestaltungsmöglichkeiten einschließend, erfährt einen Bedeutungsverlust.

Die operativen Prozesse der Programmumsetzung laufen an der kommunalen Ebene vorbei und münden in rigid vorstrukturierten Ergebnissen. In einem „top-down“-Steuerungsmodus wird die kommunale Seite mit den Resultaten der Umsetzungsschritte zur FFH-RL (Gebietsmeldungen) konfrontiert und in die Rolle als Betroffene unter anderen lokal Betroffenen gedrängt und marginalisiert, wie dies in der asymmetrisch verlaufenden Programmrealisierung ersichtlich ist (vgl. Kapitel 6.3). Europäische Naturschutzpolitik verursacht durch ihre Programmlogik und institutionalisierte Programmimplementation (vgl. Kapitel 6.5) Restriktionen auf der kommunalen Handlungsebene und wirkt wenig autonomieschonend, indem man „die örtliche Ebene (nicht WK) ernst nimmt“ (Int. A1; vgl. Int. A4). Es zeichnet sich mit der Umsetzungspraxis dieser Richtlinie im WMK eine Tendenz ab, nach der die Chancen, über eine kooperative Steuerungspraxis die kommunale Ebene zu stärken, verpasst werden; vielmehr wird das Implementationsgefüge der kommunalen Ebene im ländlichen Raum (WMK) gerade auch vor dem Hintergrund der Ressourcenbegrenztheit geschwächt, und zwar zu Gunsten des ehrenamtlichen Naturschutzes. Die Folge ist eine weitere Entinstitutionalisierung und Entkommunalisierung lokaler Politikprozesse im Zuge der Implementation dieses europäischen Programms.<sup>350</sup> Die Abklärungsprozesse zu den substantiellen Vorentscheidungen haben sich im Mehrebenensystem außerhalb des Blickfeldes der örtlichen Ebene abgespielt, so dass faktisch mit der „neuen Rechtsqualität“ (Int. C2) Funktions- und Entscheidungsebenen auch im Zusammenhang zukünftiger Kommunalplanung sich „nach oben“ bei gleichzeitigem Kompetenzzuwachs zivilgesellschaftlicher Akteure verschieben. Die kommunale Raumplanung wird in ihrer relativen Planungshoheit weiter restriktiert und büßt im Zuge europäischer Naturschutzpolitik gerade in ländlichen Räumen mit hoher ökologischer Wertigkeit an Eigenständigkeit ein. Die „European supervisors“ werden ihren rechtlichen und faktischen Kompetenzzuwachs zu kommunalen/lokalen raumbezogenen Politikprozessen in welcher Form auch immer ins Spiel zu bringen wissen (vgl. Int. B5, B6 und B7).

---

<sup>350</sup> Regulative Politik hat stets Eingriffe zu Lasten von Dritten zur Folge. Inwieweit Externalitäten minimiert werden können, ist eine Frage des Verfahrens. Ob dies über ein substantiell partizipatives Verfahren hätte erreicht werden können, wird noch zu behandeln sein. Es bleibt jedoch im Rahmen dieses Untersuchungsganges eine offene Frage, inwieweit dies politisch von der Landesebene überhaupt gewollt wurde.

Das Anreizprogramm Leader+ sucht aufgrund seiner Programmstruktur (vgl. Kapitel 4.4.3.3) einen eigenen Weg, seine räumlich-funktionalen Bezüge zu stiften. Nach den sich darstellenden Implementationsprozessen von Leader+ im WMK (vgl. Kapitel 5.5.2) schält sich eine Handlungsebene heraus, auf der die operativen Programmabläufe aus der engen Kooperation von VfR, WfG und ALR in vorstrukturierte, entscheidungsreife Vorlagen für Beschlussfassungen des Vorstandes des VfR münden. Diese Vorarbeiten fokussieren sich auf die Überprüfung der Kompatibilität von Förderanträgen mit der Richtlinie des Programms auf der einen und der Programmoptimierung („best practice“) auf der anderen Seite (vgl. Kapitel 6.3).<sup>351</sup> Die Akteure auf dieser Ebene verfügen über eine Strategiefähigkeit, die durch ihre relativ hohe Eigenständigkeit im Verhältnis zum Kreis und zu den Kommunen begünstigt wird.<sup>352</sup> So konkretisiert sich die Umsetzung der GI Leader+ in dem Kernziel, Projekte auf der subregionalen Ebene zu vernetzen:

„Ich denke mal, es ist nicht nur die einzelne Maßnahme, die alleine für sich im Vordergrund stehen sollte, sondern vielmehr die Einzelmaßnahme aber mit Ausstrahlungseffekten auf eine gesamte Region, auf den gesamten Werra-Meißner-Kreis z. B. Das lässt sich wunderbar auch im Bereich des Tourismus ableiten. Es nutzt überhaupt nichts, wenn sie z. B. eine kleine Pension unter dem Aspekt des regional Interessanten alleine für sich fördern. Es macht nur Sinn, so etwas tatsächlich zu fördern, wenn Sie dann eine solche Maßnahme auch einbetten in ein Gesamtkonzept einer touristischen Vermarktung einer Region... Dieser Gedanke des bereichsübergreifenden Denkens und der Einbeziehung einer größeren Region in diese Einzelmaßnahme ist für mich ein ganz entscheidender Grund, weshalb das auch in dieser Region doch zu beachtlichen Erfolgen geführt hat“ (Int. B8).

Getragen von diesem Vernetzungsansatz kommt es darauf an, über kooperative Steuerungsformen unterschiedliche Akteure in diese Vorhaben zu integrieren, wobei den Kommunen eine wichtige Rolle in diesem Prozess zugestanden wird.<sup>353</sup> Maßgeblich orientiert sich eine vernetzte Programmimplementation nicht mehr an der communal gebietlich umgrenzten lokalen Ebene, sondern die Prozesse definieren sich aus der räumlich-funktionalen Reichweite der konzipierten Projekte und dem Prinzip der Freiwilligkeit. Aus dieser Vernetzungslogik<sup>354</sup> bestimmt sich die

---

<sup>351</sup> So geht es in diesen Abklärungsprozessen darum, unterschiedlichen „fachlichen input“ zu sichern und die „verwaltungsmäßige Einschätzungen von Projektvorbereitungen, von Anträgen und die Rückmeldung des Vorstandes des VfR“ zu koordinieren (Int. C1; vgl. Int. B1, B8).

<sup>352</sup> Man arbeitet selbstständig und kommunale Kontrolle gibt es nicht, so dass „eine hohe Eigenständigkeit“ im operativen Geschäft eingeräumt wird (Int. B1). „...Der Verein arbeitet weitgehend selbstständig, und es gibt da keinerlei Einschränkungen...“, zumal „keine kommunale Dominanz“ nach der GI Leader+ gewollt ist (Int. A4).

<sup>353</sup> So sehen sich die Kommunen als die „Hauptinitiatoren“ in dieser GI Leader+ (Int. A6), die Städte und Gemeinden sichern die Finanzierung des Regionalmanagements und sind „wirklich auch viel stärker in die Verantwortung genommen“ (Int. C1) und dort, „...wo ein kommunaler Bezug für ein Projekt ist, da wird... auch die Kommune mit eingebunden...“ (Int. B8).

<sup>354</sup> Eine solche Logik manifestiert sich in Aussagen wie „Also, ich finde es grundsätzlich immer positiv, aus dieser kleinen Nische Dorf herauszukommen, ...so etwas über den eigenen Tellerrand hinauszuschauen...“ (Int. B1). „Es geht im Prinzip um Vernetzung, die verschiedenen Projekte zu vernetzen...“ (Int. C1). Auch kommt es darauf an, im Rahmen dieses „Konstrukt [es]“ der GI das „Kirchturmdenken“ zu überwinden (Int. A5). Es gehe auch darum, die Ziele für den WMK „im Auge“ zu behalten, „...also eine Vernetzung von Dingen die sich im Tourismusbereich entwickeln oder das Museumskonzept oder die Mountainbike-Strecke...“ (Int. A6). „...das ist schon mal ganz wichtig, dass man also sein Denken in bestimmten Bereichen

Wertigkeit eines Projektes für die Programmoptimierung und die regionale Entwicklung. Vor diesem Hintergrund der Vernetzungsmaxime entfaltet sich eine Raumvariabilität für die Programmumsetzung der GI Leader+, die sich völlig von der kommunalgebietlich fixierten lokalen Ebene abhebt. Die Tendenzen dieser Prozesse laufen darauf hinaus, wie die Vorsitzende des VfR feststellt, „...dass diese Regionalentwicklung eher dahingehend wirkt, dass die lokalen Grenzen sich ein bisschen auflösen oder auflösen sollen“. Damit wird die kommunale/lokale Ebene, ihre Entscheidungen zur Teilnahme bzw. Nichtteilnahme treffend, in projektbezogene Handlungszusammenhänge gerückt, in denen eigene interessengeleitete Bezüge in einen subregionalen Kontext gestellt werden. Somit relativiert sich auch die Position der einzelnen Kommune. Letztlich geht es auch darum, in diesem Programmzug „win-win“-Konstellationen für beteiligte Akteure zu erreichen, um zur aktiven Teilnahme zu motivieren.

Realisiert sich das Leader+-Programm in projektbezogenen Implementationen auf der subregionalen Ebene in unterschiedlichen räumlich-funktionalen Bezügen und variierenden Akteurkonstellationen, so erwächst den Programmimplementeuren eine Koordinationsfunktion, die eine zunehmende Bedeutung im Zuge der Initiierung und Bündelung von Projekten gewinnt. Dies hat zur Folge, dass die einzelne gemeindliche Ebene in einem jeweiligen projektbezogenen Prozess mit anderen eingebunden ist, aber stets die Perspektive regionaler Entwicklung in einem weiter gefassten Raum- und Funktionskontext gesehen wird. Die einzelne Kommune, soweit sie in solchen projektbezogenen Prozessen „mitspielt“, erfährt eine partielle Verschiebung ihrer Zuständigkeiten insofern, als sie die Programmumsetzung nicht allein steuert, sondern sich die einzelne, gebietlich definierte kommunale/lokale Ebene in einer durch Projekte definierten Programmumsetzungsebene stellt. Damit relativiert sich die Bedeutung der kommunalen/lokalen Implementationsebene, zumal sich die Steuerungsmacht auf die zentralen Steuerungsakteure der Programmebene Leader+ und der Projektebene verschiebt.

Das Leader+-Programm produziert auf der Umsetzungsebene Projekte, die ein hohes Maß an ehrenamtlichem Engagement erfordern. So sind Projekte im kulturellen oder touristischen Bereich so angelegt, dass sie oft bürgerschaftliches Engagement voraussetzen (z. B. Museumsverbund); es gewinnt eine neue Perspektive im translokalen Geflecht der Umsetzung. Wird im Diskurs über bürgerschaftliches Engagement ein enger lokaler Bezug hergestellt, nach dem der lokale Handlungsraum den BürgerInnen vielfältige Möglichkeiten eröffnet, in unterschiedlichen Formen kommunale/lokale Aufgaben und Probleme mitgestaltend lösen zu helfen (vgl. Kapitel 3.1.3.3), so zielt das Leader+-Programm darauf ab, nicht nur ehrenamtliches Engagement für den

---

nicht nur auf die Gemeindegrenzen bezieht, sondern dass man darüber hinaus sieht. Wir können vielleicht davon profitieren...“ (Int. A4).

Gesamtprozess einzubeziehen,<sup>355</sup> sondern baut auch ganz konkret darauf, ehrenamtliche Mitarbeit für ganz konkrete Projekte zu stimulieren.<sup>356</sup> Mit diesem Leader-Programm im Kontext seines Vernetzungsansatzes wird lokales bürgerschaftliches Engagement in variierende, neue sozialräumliche Zusammenhänge gerückt, die sich von der jeweiligen Projektbene aus definieren, so dass lokale und subregionale Dimensionen bürgerschaftlichen Engagements in einem wechselseitigen Verhältnis stehen.<sup>357</sup>

Die Implementation der GI Leader II und Leader+ hat eine neue Handlungsebene generiert, die in wachsendem Maße Projektprozesse auslöst – auch indem sie von außen an sie herangetragene Initiativen in die Strategien der Programmumsetzung integriert – die die lokale und subregionale Ebene in wechselseitige Austauschbeziehungen zueinander führen. Kommunale/lokale Ebene als Implementationsebene diffundiert aus ihrer Geschlossenheit in räumlich-funktionale, variierende Projekt-Umsetzungs-Bezüge, die auf subregionaler Ebene – auch Programmebene – zusammengeführt werden. Dies ist ein Prozess, der auf der Programm- und Projektbene von kommunalen, staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren koordiniert wird:

„Diesen Prozess schätze ich eigentlich positiv ein, weil die Einbindung dieser Gruppen außerhalb der kommunalen Politik, so nenne ich das mal, insofern gut gelungen und verzahnt ist, weil auch die Städte und Gemeinde durch Leader-Vertreter und –Repräsentanten in diesen Prozessbereich noch mal vertreten waren. Hier ist also koordiniert gearbeitet worden, koordiniert vorgegangen worden... Also, aus dieser ganzen Arbeit zwischen Politik und auch ehrenamtlichem Engagement ist letztlich etwas entstanden, was auch auf Dauer weiter trägt... Ich denke, dass die kommunale Selbstverwaltung und die Gremien, die parallel dazu arbeiten durchaus nebeneinander arbeiten können, sich sinnvollerweise ergänzen. Ich habe das sehr konstruktiv empfunden, positiv und sehe auch von der Perspektive her absolut eine Plattform, auf der man den Kreis weiter entwickeln kann“ (Int. A7).

Abgesehen von der positiven Einschätzung der Koordinationsabläufe in der Programmumsetzung wird auf die parallelen und die sich ergänzenden kommunalen Arbeitsprozesse zu denen auf der Kreis- bzw. Programmebene verlaufenden verwiesen. Sie werden als konstruktiv bewertet, zumal auf der subregionalen „Plattform“ Arbeitsprozesse zusammenlaufen, moderiert werden und in strukturierte programmkonforme Resultate fließen, die mit der kommunalen/lokalen Ebene in Form positiver bzw. negativer Letztentscheidung rückgekoppelt werden (vgl. Int. A7, B2 und C1).

---

<sup>355</sup> So wird die Gründung des Vereins für Regionalentwicklung für den Leader-Prozess darin gesehen, „...dass verschiedene Strömungen, verschiedene Interessen im Kreis gebündelt werden und sehr offen und ergebnisorientiert diskutiert wird, dass man sich im Kreis immer wieder fragt, wo will der Kreis hin... Das ist das Gute..., dass man sich an einen Tisch setzen musste mit verschiedenen Gruppen...“ (Int. A5).

<sup>356</sup> So stellt zu dieser Problematik eine Akteurin fest (Int. B1): „Denn irgendwo lebt eine Region von diesem bürgerschaftlichen Engagement. Nun, ich finde es ganz schön schwierig, das zu erreichen oder das am Leben zu erhalten. Aber ich finde es als ein sehr wichtiges Ziel, dieses bürgerschaftliche Engagement am Leben zu halten. Ein Projekt... ist diese Bürgerstiftung. Ich denke dahinter steckt ganz viel, dies ist ja auch das Ziel dieses bürgerschaftlichen Engagements, es ist zu stärken“.

<sup>357</sup> Es kann an dieser Stelle nur auf tendenzielle Entwicklungen verwiesen werden, die auch nur ein Hinweis auf leichte Veränderungen sein sollen, wobei durchaus kritisch solche Vorgänge als „etwas von außen aufgesetzt“ bewertet werden. Damit werden Zweifel laut, dass ein solches bürgerschaftliches Engagement nicht tragfähig sei, weil es sich nicht „aus sich selbst entwickelt“ (Int. A1).

Inwieweit die jeweilige kommunale/lokale Ebene an solchen Prozessen partizipiert, hängt davon ab, ob sie sich in den Leader-Prozess einbinden lässt und ihn mitträgt (vgl. Int. A1). Trotz der Relativierung der Eigenständigkeit kommunaler/lokaler Politikebene im Zuge der teilnehmenden Programmumsetzung wird der Leader-Prozess von den zentralen Steuerungsakteuren der kommunalen Seite in einem doch beachtlichen Maße akzeptiert. Der Ansatz, zivilgesellschaftliche Akteure in einen regionalen Entwicklungsprozess einzubinden und in seiner Kooperation mit der kommunalen Seite zusammenzuführen, findet weitgehende Zustimmung<sup>358</sup> der zentralen kommunalen Steuerungsakteure (vgl. Int. A2, A4, A5, A6, A7). Die Akzeptanz geht so weit, dass man diesem Ansatz sogar eine höhere Problemlösungsfähigkeit in Fragen regionaler Entwicklung attestiert:

„...man (die Kommission WK) hat bewusst darauf abgestellt, ...wenn es um Innovationen geht, wenn es um Impulse geht und Anstöße auch ungewöhnlicher Art geht, dass man da nicht alleine setzen kann auf die kommunalpolitische Seite, sondern dass man auch dazu Leute, Menschen braucht, die nicht eingebunden sind in irgendeine Partei oder in irgendeine kommunale Institution, sondern die, sei es in Form eines Vereins- oder Verbandsvertreters oder als freier Bürger, ihre Gedanken einbringen, die sie vielleicht an anderer Stelle gar nicht einbringen können, weil sie im normalen Ablauf der Kommunalpolitik fast untergehen. Das ist wohl der Hintergrund gewesen, wie ich ihn verstanden habe, und ich muss sagen, es ist richtig, es hat sich bewährt“ (Int. A4).

Einer Regionalentwicklung unter kommunalpolitischer Ägide wird eine Absage erteilt, weil „eine breite Plattform mit Ehrenamtlichen, mit Ämtern, aber auch mit der Wirtschaft unerlässlich ist, um Zukunftsaufgaben zu bewältigen“ (Int. A7), weil sich Vorhaben im Zuge von Leader nicht im „starren Denken einer Behörde“ umsetzen lassen (Int. A6) und Regionalentwicklung „freidenkend von Verwaltungsstrukturen“ betrieben werden müsse. Schließlich sei eine kommunale Lösung nicht „zielführender“ und „effektiver“ (Int. A5). Ein Prozess wie Leader werde durch ein zivilgesellschaftliches Arrangement besser gesteuert, „...als wenn es dort nur eine Staatsstelle gäbe oder Angestellte des öffentlichen Dienstes dort tätig wären“ (Int. B4). Auch fehle einer einseitigen kommunalen Lösung „einfach die Fantasie, das innovative Denken“ (Int. B3). Darüber hinaus hätten die kommunalen Verwaltungsspitzen nicht den „Kopf frei, ...innovativ Dinge so offen anzugehen...“ (Int. C1). Insgesamt spiegeln diese Aussagen eine Grundstimmung wieder, die darauf fokussiert ist, in enger Kooperation alle relevanten politischen und zivilgesellschaftlichen Kräfte zu bündeln, um nachholende Entwicklung zu optimieren und neue Chancen für die Region des WMK zu öffnen. Reflektiert jene Grundstimmung auch die Akzeptanz der Programmlogik der GI Leader+, so wird sie ganz entscheidend dadurch begünstigt, dass insbesondere die kommunalen Akteure über eine engere Kooperation für diesen durch Strukturschwächen gekennzeichneten ländlichen Raum Möglichkeiten sehen, die Begrenztheit eigener gemeindlicher Ressourcen zu überwinden: „Man muss zusammenarbeiten, um etwas zu bewirken“ (Int.A3). „Es wird jetzt darauf

---

<sup>358</sup> Es wird durchaus auch eine Position vertreten, dass es im System kommunaler Selbstverwaltung möglich wäre, die Region zu entwickeln (Int. A1). Eine andere Auffassung sieht es sehr pragmatisch unter dem Aspekt der Förderung, wobei es darauf ankomme, kompetent beraten zu werden, ob dies ein Verein erfülle, sei unerheblich (Int. A2).

hingearbeitet... und nicht unbedingt verkehrt, dass die Kommunen ihre Interessen aufeinander abstimmen und gemeinsam etwas entwickeln“ (Int. A6).

Ist also bei den am Leader-Prozess beteiligten Akteuren jener klare Trend auszumachen, über verstärkte Kooperationen die durch Ressourcendefizite verursachten Begrenzungen eigener Problemlösungsfähigkeiten zu überwinden, ohne letztlich die Folgen für die communal eingehedigte Implementationsebene weiter zu reflektieren, so setzt er sich auch bei den Ehrenamtlichen durch. 86% der ehrenamtlichen MandatsträgerInnen sehen in einer engen Zusammenarbeit der Kommunen Chancen, im Zuge des Europäisierungsprozesses kommunale Interessen durchzusetzen (vgl. MA 9.5 Tab 11). Sowohl in der relativ hohen Akzeptanz des Leaderprozesses als auch in den Grundeinstellungen der Kommunalpolitiker ist ein Wandel zu verzeichnen, der darauf hinausläuft, eigene kommunale Probleme in sich ausdifferenzierenden Kooperationskonstellationen zu lösen. Die Folgen dieses schleichenden Transformationsprozesses für die kommunale Implementationsebene werden sich in Kompetenzverschiebungen und der Diffusion institutioneller Entscheidungsebenen abzeichnen; es ist ein Wandel, der einen Bedeutungsverlust der kommunalen Implementationsebene besonders in den peripheren ländlichen Räumen einläutet.

## **6.5 Implementationsverläufe zwischen Anpassung und Widerstand: Neue Unübersichtlichkeiten**

Die Analyse der Umsetzung der FFH-RL als ein europäisches regulatives Programm und der GI Leader als ein europäisches Anreizprogramm zeigt einen Implementationsverlauf zwischen Widerstand und Anpassung (vgl. Kapitel 4.4.3.3 und; 4.4.4.3), der sich bis auf die operative Ebene im WMK fortsetzt. Lässt sich in der Umsetzung des regulativen Programms insbesondere in der Phase der FFH-Gebietsmeldungen für den WMK ein nicht unerheblicher Unmut bis hin zum Protest ausmachen, so ist jener Widerstand letztlich durch unterschiedliche Faktoren verursacht, die sich sowohl in Steuerungskompatibilitäten als auch in Kostenexternalisierungen verdichten. Es liegt in der Logik dieses regulativen Programms naturschutzfachliche Maßnahmen – Arten- und Habitatschutz – durchzusetzen, deren Raumwirksamkeit Kosten zu Lasten Dritter verursacht. Die Betroffenheit, die mit der Kostenexternalisierung ausgelöst wird, bestimmt letztlich das Maß an Protest, an Widerstand. Sind also aus der Logik der Programmziele Belange unterschiedlich Betroffener berührt, so werden Programmregelungen Konfliktsituationen weiter verschärfen, wenn sie im Widerspruch zur bisherigen Regulierungspraxis stehen. Es ergeben sich Inkompabilitäten, die einen Anpassungsdruck auslösen und Programm-Steuerungsverläufe nicht unerheblich belasten. So liegen die entscheidenden Steuerungskompatibilitäten für die Akteure im Implementationsprozess der FFH-RL auf der Ebene des WMK in der ausschließlichen naturschutzfachlichen Abwägung und des Abwägungsausschlusses anderer Belange in der

Meldephase.<sup>359</sup> Die kommunalen Akteure und die aus der Landwirtschaft erklären sich mit den Zielen dieser Richtlinie einverstanden und befürworten sie:

„Also, wenn ich das Kernanliegen richtig verstanden habe, dann geht es darum, dass man in ganz Europa bestimmte Quoten von Flächen sicherstellen will, um gefährdeten Arten sowohl bei den Pflanzen als auch bei den Tieren einen Restlebensraum zu geben und ihnen ein Überleben zu sichern. Dieses Kernanliegen halte ich für richtig, für positiv“ (Int. A4; vgl. Int. B4).

Werden die Ziele der FFH-RL akzeptiert, so wird die Form der Umsetzung abgelehnt:

„Ich denke, so weit ich das verstanden habe, Erhalt der natürlichen Umwelt, besonderer gefährdeter Gebiete, [ist] das auch ein Anliegen, das kann man durchaus mittragen. Die Ziele haben uns eigentlich weniger gestört, sondern... die Art und Weise der Durchsetzung“ (Int. A7).

Die Kritik an der Vorgehensweise und der Hinweis auf die Inkompatibilität mit bisheriger Verfahrenspraxis im Planungs- und Naturschutzrecht hebt ein kommunaler Vertreter aus seinen Wahrnehmungen hervor:

„Das ist, glaube ich, das, was also auch der Unterschied ist zu sonstigen Verfahrensweisen. Wir haben geregelte Verfahrensweisen hier in Deutschland, die sind manchmal sehr bürokratisch, umständlich und manchmal auch gar nicht mehr richtig zu fassen, weil sie eben auch sehr widersprüchliche Belange zu berücksichtigen haben, das ist in Ordnung. Aber hier gibt es eben das Prinzip von oben nach unten...“ (Int. A1).

Damit wird auf den durch europäisches Recht verursachten Paradigmenwechsel in der Implementationssteuerung des Naturschutzrechts abgehoben, der von den Regelungsbetroffenen als defizitär empfunden wird, wohingegen der ehrenamtliche Naturschutz diesen Paradigmenwechsel insofern begrüßt, als

„...die europäischen Vorgaben noch mehr fordern als hier in Naturschutzgebieten auf Landesebene, auf nationaler Ebene... Es ist ja oftmals, dass so viel Interessen dagegen standen und dass man die Naturschutzgebiete oftmals dann zusammengedrängt hat oder nicht optimal gegenüber den Biotoptypen oder den Arten abgegrenzt hat, sondern dass dort manchmal unterschwellig wirtschaftliche Interessen mit reingekommen sind, ...obwohl es auch schutzwürdig gewesen wäre. Das allerdings geht mit der EU-Richtlinie nicht zu machen. Da müssen dann entsprechende Untersuchungen stattfinden, ob das noch draußen bleiben kann, außerhalb des FFH-Gebietes oder ob es rein muss, wenn da was geplant worden ist...“ (Int. B6).

Aus der Sicht des ehrenamtlichen Naturschutzes entfaltet die europäische Regelungslogik eine höhere Durchsetzungsmacht, wenn es darum geht, Schutzgebiete auszuweisen, weil naturschutzfachliche Kriterien eine prioritäre Bedeutung gewonnen haben. Somit ist es eine zwangsläufige Folge dieser europäischen Programmlogik, dass ihr auch vor dem Hintergrund einer engmaschigen Regelungsstruktur (vgl. Kapitel 4.4.4.2) ein „top-down“-Steuerungsmodus innewohnt, der als ein Mangel von den Regelungsbetroffenen gegenüber einem bisher in der Ausweisung von Schutzgebieten und im Planungsrecht praktizierten kooperativen und

---

<sup>359</sup> „Ich will mich mal juristisch ausdrücken, dazu erleichtert ein Blick in die Richtlinie die Rechtslage. Da steht nämlich genau drin, nach welchen Kriterien die Gebiete auszuweisen sind, und das sind ausschließlich floristische und faunistische Kriterien, die Lebensräume und Arten betreffen und eben nicht kommunalpolitische oder planungsrechtliche Kriterien. Das ist der Punkt. Und weil das so ist, ist niemand gehalten kommunale Interessen in dieser Richtlinie zu berücksichtigen“ (Int. A5).

unterschiedliche Belange abwägenden Koordinierungsmodus empfunden wird. Eine solche tiefgreifende Inkompatibilität zwischen europäischer und subnationaler Steuerungslogik verursacht einen Anpassungsdruck, der sich dann in den subjektiven Wahrnehmungen niederschlägt. So ist die Meldung von FFH-Gebieten „übergestülpt“ worden (Int. A1), „...größere Gebiete wurden in der Regel als FFH-Gebiete durchgepeitscht“ (Int. C3). In einem Verfahrensvergleich aktualisiert sich diese Inkompatibilität aus der Sicht eines kommunalen Vertreters:

„Ja, ich habe eigentlich einen sehr guten Vergleich zur gängigen Verwaltungspraxis, und die ist auch sinnvoll und praktikabel. In der Diskussion in unserer Stadt sind seit zwei Jahren der Landschaftsplan und der Flächennutzungsplan (in der Bearbeitung WK), und wir haben das Ganze so angelegt, dass wir sehr frühzeitig mit Trägern öffentlicher Belange ein sehr intensives Vorverfahren begonnen haben, mit der Möglichkeit sich einzubringen. In sechs, sieben, acht Sitzungen wurde das Ganze intensiv mit allen Beteiligten diskutiert, mit dem Erfolg, dass Kompromisse erzielt werden konnten im Vorfeld mit allen Beteiligten und das Ganze jetzt eigentlich relativ konfliktfrei in der Abschlussberatung der städtischen Gremien ist... Es muss nur noch in der Stadtverordnetenversammlung abgestimmt werden. Das ist ein Verfahren, was ich auf kommunaler Ebene für hervorragend halte, weil im Vorfeld viele Konflikte ausgeräumt werden können und gegenseitiges Verständnis zwischen Naturschutz und anderen Interessen geweckt wird. Bei der FFH-Richtlinie, der Umsetzung, war das völlig anders, das wurde von oben diktiert, ohne Möglichkeiten der Gestaltung, des Widerspruchs oder sonstiger Abwägungsdiskussionen, und das halte ich für absolut verwerflich“ (Int. A7).

Auf diese Weise wird die Kernproblematik der Implementationslogik nach der FFH-RL aus der Betroffenheits-Sicht erhellt, was auch von der ONB klar anerkannt wird:

„Was dem Bürger auch nicht einsichtig ist und die Europäischen Richtlinien kennzeichnet, ist der Umstand, dass hier kein förmliches Meldeverfahren zu Grunde gelegt ist. Wenn im nationalen Recht ein Schutzgebiet ausgewiesen wird, ist ein Beteiligungsverfahren vorgeschrieben. Im Regelfall sind hierbei Rechtsmittel zulässig, die dann auch gerichtlich beklagt werden können. Dies sehen die FFH- und Vogelschutzgebietsrichtlinien nicht vor. Es besteht danach keine Verpflichtung einer förmlichen öffentlichen Beteiligung bei der Meldung der Gebiete. Die Länder vertreten jedoch die Position, durch ein freiwilliges informelles Beteiligungsverfahren die Träger öffentlicher Belange, wie auch die Eigentümer, einzubinden. In der letzten Meldetranche wurde dieses Informationssystem erweitert, in der Form, dass so genannte Regionalkonferenzen abgehalten wurden, innerhalb deren eine Grundinformation der Betroffenen erteilt wurde. Dies hat die Akzeptanz deutlich erhöht, wie Rückmeldungen gezeigt haben. Daran anschließend wurden Kreisinformationsversammlungen durchgeführt, um auch den privaten Nutzern und Eigentümern Gelegenheit zu geben, sich aus erster Hand zu informieren. Darüber hinaus wurden den Trägern öffentlicher Belange wie auch Nutzern und Eigentümern im Rahmen einer öffentlichen Auslegung Gelegenheit gegeben ihre Belange vorzutragen. Auf diese Weise war durchaus die Möglichkeit gegeben, mit den Betroffenen in einen Dialog einzutreten und dort, wo berechtigte Belange vorgetragen wurden – soweit fachlich vertretbar – die Gebietskulisse zu modifizieren. Also von daher gesehen war das ein konstruktiver Prozess. Das Land war stets bemüht, keine Konfrontation aufzubauen, vielmehr setzte es auf Kooperation, die wegen der fachlichen Vorgaben nur im rechtsfehlerfreien Bereich letztlich realisiert werden konnte.“

Nach dieser Aussage wird die Umsetzung der FFH-RL nach europäischer Vorgabe als eine auf Verwaltungsebene abzuwickelnde Angelegenheit eingestuft, ohne Betroffene in einem rechtlich gesicherten Verfahren zu beteiligen. Wenn also informelle Anhörungen im subregionalen Kontext realisiert wurden, so hatten sie einerseits Informationscharakter, andererseits wurden sie genutzt, ein „einseitiges Kooperationsgeschäft“ zu vermitteln und letztlich auch Akzeptanz zu stiften. Hat

hinter diesen informellen Anhörungen der Regelungsadressaten eindeutig eine Strategie der Konfliktvermeidung gesteckt (vgl. Kapitel 4.4.4.3), so sind jedoch in der Wahrnehmung der Regelungsbetroffenen diese informellen Anhörungen auf massive Kritik gestoßen. Sie haben auch deshalb Kritik, Skepsis oder gar Ablehnung nicht nur mindern oder Vertrauen stiften können, weil die „performance“ des gesamten Meldevorgangs bis zur Grunddatenerhebung Defizite zu Tage förderte, die einerseits in der Inkompatibilität der Regelungsstruktur der Richtlinie mit ihren Überforderungen bisheriger Steuerungsroutinen des politisch-administrativen Systems liegen und andererseits Intransparenz informeller Koordinationen mit dem ehrenamtlichen Naturschutz eine kritische Position der Betroffenen gestärkt haben. Waren die politisch-administrativen Entscheidungsträger mit den umfassenden Anforderungen eines Arten- und Habitatschutzes konfrontiert und gefordert, so mussten sie sich einerseits einer naturschutzfachlichen Abwägungslogik nähern und andererseits auf „qualifizierten Grundlagen“ schutzbedürftige Lebensraumtypen und Arten identifizieren. Wusste man nicht genau, „...wo die jeweiligen Lebensräume existieren, um...chirurgisch saubere Abgrenzung vorzunehmen...“, so hat man sich auf „etwas größere Einheiten“ hinbewegt, um auf der Grundlage späterer „Tiefenuntersuchung“ eine „Nachkorrektur“ vorzunehmen (Int. C2). Bestehende Datendefizite und „Nachkorrekturen“ auch unter dem Druck der Kommission haben die Fachbehörden gezwungen, eine präzisere FFH-Gebietsmeldung über verbesserte, naturschutzfachlich gesicherte Daten zu realisieren (vgl. Int. C5). Im Modus eines „learning by doing“ wurden in den Gebietsmeldungen die quantitativen und qualitativen Richtlinienanforderungen optimiert und ihre Logik in die Steuerungsroutinen der Verwaltung integriert. Ein solcher Prozess verläuft kontingent und wird von den Regelungsbetroffenen als äußerst defizitär wahrgenommen. Eine solche Wahrnehmung wird dann verstärkt, wenn vorstrukturierte Ergebnisse in einem „top-down“-Modus vermittelt werden und Rahmenbedingungen diese Vermittlungsverläufe bestimmen, die als suboptimal zu werten sind (vgl. Kapitel 4.4.4.3):

„...da kommt die erste und dann die zweite, die dritte und die vierte Tranche dazu. Man muss immer was nachlegen, wir müssen uns immer was Neues einfallen lassen. Und da habe ich dann auch nicht mehr den Eindruck, dass das so richtig fachlich begründet ist, wenn man ständig was nachlegen muss. Wenn man das von Anfang an gründlich bearbeitet hätte, müsste man eigentlich zu den Ergebnissen bis hin zur vierten Tranche von Anfang an gekommen sein“ (Int. A1).

Werden in diesem Meldeverfahren die fachlichen Qualitäten des Bearbeitungsvorgangs insgesamt angezweifelt, so werden auch „die Kurzfristigkeit für die Stellungnahmen zu einer inhaltlich schwierigen Frage“ und das Fehlen inhaltlicher Aussagen zu „den Konsequenzen“ dieser Gebietsmeldungen ebenso beklagt (Int. A7) wie die Tatsache der Nichtbeantwortung von Stellungnahmen (Int. B3; vgl. Int. C2). Auf großes Unverständnis stießen fehlende Erörterungen zu den Gebietsvorschlägen, so dass „...in all den Veranstaltungen (Regional- und Kreiskonferenzen WK) es nie gelungen [ist], ...ein FFH-Gebiet, was zunächst ausgewiesen war, wieder wegzudiskutieren“ (Int. B3). Spiegeln sich einerseits in diesen Aussagen Defizite in der Steuerung

der Implementation der FFH-RL aus der Wahrnehmung der Regelungsbetroffenen, so erhellen sie andererseits sowohl die Inkompatibilitätsproblematik als auch das Ausmaß der Wirkungen von Vorentscheidungen. Diese Vorentscheidungen, eingebracht in Anhörungs- und Informationsprozesse, treffen ein Kernproblem des gesamten Meldeverfahrens, das in der Rigidität der Durchsetzung eines Implementationsweges liegt, zumal sich Flexibilität in Gebietsabgrenzungen in marginalen Bereichen bewegt. Aus der Sicht des ehrenamtlichen Naturschutzes werden die Anhörungs- und Informationsveranstaltungen positiv aufgenommen:

„Ich brauchte ja nicht mehr zur werben für ein Gebiet oder für ein größeres Gebiet, es war ja festgelegt, wo es in die Anhörung ging... das will ich so verstanden wissen, nicht etwa dass sowieso schon alles feststand. Es sind dann noch mal hier und da kleine Abstriche gemacht worden, wenn ich an die Kalkmagerrasen denke hier im östlichen Meißen-Vorland, da hat man doch einiges noch geändert, kleinflächig, aber es stand fest, dass die und die Bereiche kamen und kommen müssen. Das war ja auch, meine ich, für die Behörde gut. Die Behörde konnte sich hinstellen, ja was wollt ihr denn, wir müssen's tun, EU-Vorgaben“ (Int. B6).

Ein solche Feststellung, Verweis auf die EU, offenbart auch die Strategie der implementierenden Behörde, Konflikte herunterzuspielen, indem man die eigene Verfahrenspraxis als zwingende Vorgaben der supranationalen Institutionen darstellt (vgl. Int. A1) und damit gleichzeitig die Folgen der dilatorischen Implementation (z. B. Implementationsvakuum, Zeitdruck) verschleiert. Ebenso wird mit der Aussage auch die Tatsache belegt, dass Entscheidungsfindungsprozesse im Vorfeld zur Gebietsmeldung stattgefunden haben, die in Vorentscheidungen mündeten und in relativ rigider Konsequenz durchgehalten werden. Unter den Bedingungen dieser facettenreichen Programmimplementation auf der lokalen Ebene ist es nur allzu verständlich, dass da

„....der Aufschrei der Kommunen [war], ...weil man den Eindruck hatte, und das gilt im Grunde genommen auch für den Kreis selbst, dass sehr viel hinter verschlossenen Türen in ganz bestimmten Bürostuben der Landesverwaltung vorgedacht worden ist, angedacht worden ist und dass im Grunde genommen man keinen Planungsprozess in der Weise eingeleitet hat, dass man möglichst viele mit einbezogen hat, sondern dass man umgekehrt eigentlich nur im ganz kleinen Kreis von Fachleuten hier Vorschläge entwickelt hat, das war unser Eindruck. Insbesondere hat es vor etwa drei oder vier Jahren dann diese große Tranche gegeben, der WMK wegen der Fledermaus ja riesige Flächen, die hier im ganzen Kreis verteilt sind, dann gemeldet bekommen und dann sind wir ja eigentlich auch nur ganz dürftig einbezogen worden und die Gemeinden gar nicht und deswegen gab es ja auch diesen Aufschrei damals Diskussionen, Demonstrationen zwar nicht, aber doch demonstrationsähnliche Veranstaltungen mit dem Minister Dietzel, wo auch die Landwirtschaft sehr aufmüpfig war und die Gemeinden sehr unzufrieden waren, weil das alles mehr oder weniger als fertiges Paket dann uns nur noch mitgeteilt worden ist“ (Int. A4).

Werden also diese Vorentscheidungsprozesse aufmerksam registriert, so wird nachhaltig die Exklusion der Regelungsbetroffenen kritisiert, die sicherlich ein Verfahren akzeptiert hätten, das offener unter Beteiligung der Betroffenen durchgeführt worden wäre (vgl. Int. A1, A7 und B3). Diese rigidten „top-down“-Steuerungen in den Anhörungen, die in der vierten Tranche eine leichte Modifikation durch eine rechtzeitigere Kommunikation mit den Regelungsbetroffenen erfuhr (vgl. Kapitel 4.4.4.3), hat auf der einen Seite das Vertrauen abgebaut und auf der anderen Seite die Anhörungs- und Informationsverfahren der implementierenden Instanzen in Frage gestellt:

„Die großen Anhörungen kann man sich sparen. Es ist keine Anhörung, das ist Information, das ist eine Art Selbstdarstellung, und es ist ein Podium, das man nutzt, um zu beschwichtigen, ohne das zu erreichen, was man will, nämlich die Beschwichtigung. Alle gehen nach Hause, sind unzufrieden, schlecht informiert, ihre Fragen wurden nicht geklärt, die Unruhe nach so 'ner Sache ist größer wie vorher“ (Int. B3).

„Ich kann mich sehr gut an das Verfahren erinnern. Die erste Anhörung fand beim Regierungspräsidenten in Kassel statt. Die hatte mehr informellen Charakter, erste Empörungen wurden zur Kenntnis genommen, und das Ganze hatte für mich nie und nimmer den Eindruck eines geordneten Verfahrens“ (Int. A7).

„Aber im Übrigen wurde dann aber auch darüber hinaus wieder so beschwichtigt, es wurde eben gesagt: Naja, es hat im Grunde genommen gar keine großen Auswirkungen. Es geht ja nur darum, den bestehenden Zustand zu erhalten und das hat ja kaum irgendwelche Beeinträchtigungen auf sich. Also, es hatte so ein bisschen den Eindruck, dass also nicht so ganz mit offenen Karten gespielt worden ist“ (Int. A1).

Die Anhörungen zur Gebietsmeldung im WMK werden von den betroffenen Akteuren in ihrer instrumentellen Funktion erkannt. Sie werden als „undemokatisch“ (Int. B4) apostrophiert, sie sind ein „Akt der Hilflosigkeit“ mit „wenig Nutzen“ (Int. A5), sie waren „nur hier zur Beruhigung – das war Öl aufgießen“ (Int. C4), sie waren „frustrierend“ (Int. A2) oder in den Anhörungen „...[hatte] man das Gefühl, mehr oder weniger vor vollendete Tatsachen gestellt worden zu sein vom RP und vom Ministerium“, sie erfüllten eine „Feigenblatt-Funktion“ (Int. A4). „Die Anhörungen hatten aus meiner Sicht keinerlei andere Funktion, als die empörten Gemeinden zu beruhigen und zu versuchen, den Ärger etwas aufzufangen und zu kanalisieren“ (Int. A7). Diese bunte Palette von wertenden Wahrnehmungen zur verfahrensmäßigen Abwicklung der Meldung von FFH-Gebieten gipfelt in der Bilanz eines Bürgermeisters,

„...dass das (Anhörungsverfahren WK) eigentlich zur Volksberuhigung da war. Es ist durch die parlamentarischen Gremien gelaufen. Jeder hat gemeint, er könnte da etwas bewirken, aber im Endeffekt haben wir da nichts erreicht, sondern ich würde sogar sagen, es wäre besser sie (ONB WK) würden von oben runter sagen, so kommt's, so setzen wir es um, dann hätten wir wenigstens da auch Schuldige, auf die man zurückgreifen könnte, so wird uns hier ein parlamentarisches Verfahren vorgeführt, was aber im Ergebnis gar keine Auswirkungen hat“ (Int. A3).

Knüpft man an diese Aussage an, so wird einerseits ein Aufwand an Prozedur („parlamentarisches Verfahren“) kritisch wahrgenommen, und andererseits klingt das Missverhältnis von Verfahrensaufwand zu den Einflussmöglichkeiten Regelungsbetroffener an. Auf diese Weise wird auf die Kernproblematik der verfahrensmäßigen Abwicklung der Meldungen von FFH-Gebieten im WMK abgehoben, dass nämlich Verfahren in Szene gesetzt wurden, die den Charakter von Anhörungen zu haben schienen (Abgabe von Stellungnahmen, Anhörungsveranstaltungen), jedoch letztlich dazu instrumentalisiert wurden, ein „einseitiges Kooperationsgeschäft“ (Int. C2) zu vermitteln, von „unabdingbaren Zwängen“ zu überzeugen und Akzeptanz zu stiften, ohne jedoch die Betroffenen an einer inhaltlichen Vorerörterung teilhaben zu lassen. Es wurden entleerte Prozeduren zur Meldung von FFH-Gebieten realisiert, die sich nicht ausschließlich zwingend aus der Inkompatibilitätsproblematik ableiten lassen. Vielmehr hat eine bewusst inkrementale

Implementationssteuerung den Entleerungseffekt insofern verstärkt, als sie „im Schatten“ von Sanktionen der Kommission zeitliche Rahmenbedingungen generierte, die zwangsläufig auf eine Exklusion Regelungsbetroffener hinausgelaufen sind und sie faktisch von einer Beteiligung an einem geregelten Vorverfahren ausgeschlossen blieben.

Ein weiterer Aspekt, der die Sinnhaftigkeit der Verfahrenspraxis (z. B. Anhörungen) zur Gebietsmeldung wie auch die weiteren Schritte (Grunddatenerhebung) in Frage stellen lässt, liegt aus der Sicht der Betroffenen in den Regelungsdefiziten ihrer Einbindung. Eindeutig wird das Fehlen einer rechtsförmigen Beteiligung als Mangel dieses regulativen Programms beklagt:

„....das, was mich am meisten gestört hat, war, dass ich hinterher keinerlei Möglichkeit hatte, gegen die Ausweisung etwas zu unternehmen. Ich habe mich praktisch in einem rechtsfreien Raum bewegt. Bei nationalen Auflagen habe ich zumindest die Möglichkeit, da politisch Einfluss zu nehmen und das Klagerecht zum Teil wahrzunehmen. Das war mir hier nicht gegeben, und das halte ich für einen ganz gravierenden Punkt, der mich damals sehr geärgert hat“ (Int. A7).

Das Fehlen institutioneller Regelungen zu den Verfahrensschritten findet sich auch darin, dass es zu den Verfahrensschritten weder Verordnungs- und Erlassregelungen gibt<sup>360</sup> noch Niederschriften/Protokolle zu den Regional- und Kreiskonferenzen zu erhalten sind. Die Meldung der FFH-Gebiete wie auch die weiteren Umsetzungsschritte verlaufen in einem völlig informellen Koordinationsmodus auf der lokalen Implementationsebene. Damit ist ein solcher Implementationsprozess Zufälligkeiten und einer gewissen Beliebigkeit ausgesetzt. Er begünstigt in den Entscheidungsfindungsabläufen ein intransparentes Lobbying des ehrenamtlichen Naturschutzes.<sup>361</sup> Die Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen – auch bei rein naturschutzfachlicher Abwägung – wird Regelungsbetroffenen erschwert.<sup>362</sup> So sei die

---

<sup>360</sup> Es wird an dieser Stelle auf das Merkblatt des Fachministers (beigefügt mit Verfügung des RP vom 24.11.1999 – VI/62. 1-R 21.1-FFH-3-) verwiesen, das im Zuge der Meldungen veröffentlicht wurde.

<sup>361</sup> Es wird an der Vorgehensweise des ehrenamtlichen Naturschutzes kritisiert, „hinter dem Rücken“ der Betroffenen in geheimer Strategie ihre Schattenliste erstellt zu haben, zumal ein offener Umgang mit der FFH-RL aus dieser Sicht effizienter gewesen wäre. Die Kreisverbände des ehrenamtlichen Naturschutzes des WMK rechtfertigen ihre Strategie damit, eine öffentliche Diskussion wäre für ihre Arbeit nicht zielführend gewesen: „...[ich] habe im Moment eigentlich gar keine Vorstellung, wie man auf diesem Hintergrund (gemeint ist hier die ‚Schwierigkeit der Materie‘ WK) dann auch weitere Öffentlichkeit miteinbeziehen sollte bzw. hat sich mir das teilweise auch so dargestellt, dass der Teil der interessierten Öffentlichkeit, der dann in Frage gekommen wäre, der FFH-RL eigentlich eher negativ gegenüber gestanden hat, aus der Befürchtung heraus, es gibt Einschränkungen, kommunale Einschränkungen z. B.. Es gibt Nutzungseinschränkungen für die Landwirtschaft oder Forst, was ja alles aus meiner Sicht Missverständnisse sind und generell eben auch ein, na ich sage mal, ein Misstrauen gegenüber Naturschutzarbeit und Naturschutzverbänden. Auf diesem Hintergrund wüsste ich nicht so richtig, wo man da noch weitere Öffentlichkeit einbeziehen sollte...“ (Int. B7)

<sup>362</sup> Ein Transparenzproblem ist auch darin auszumachen, dass die ONB einen überproportionalen Flächenanteil des WMK im Vergleich zu anderen hessischen Regionen gemeldet hat: „Wir wissen nicht, aus welchen Gründen mögliche Gebiete in anderen Landkreisen in Nordhessen vom RP verworfen worden sind. Also wir wissen z. B. nicht, warum große Gebiete des WMK wegen der Fledermaus vorgeschlagen worden sind. Gebiete X, Y, die wir selbst nicht kennen, die aber vielleicht auch geeignet wären für eine Meldung, dann beim RP nicht benannt worden sind, in anderen Landkreisen, das wissen wir z. B. nicht. Wir kennen da keinerlei Begründungen. Wir kennen nur die Begründung, warum im WMK eben wegen der Fledermaus, wegen dem großen Mausohr und wegen anderer Dinge FFH-Gebiete benannt worden sind, aber es kann

Gebietsmeldung nur „in Teilen“ nachvollziehbar (Int. A7), man habe „keine klare Linie“ gesehen (Int. A2), der ehrenamtliche Naturschutz habe „sehr starkes Gehör gefunden“ und es sei kein eindeutiges „neutrales Herangehen an die Sache, sondern unter einem bestimmten Blickwinkel“ (Int. B4); auch verfolge der ehrenamtliche Naturschutz gewisse Ziele im Rahmen der FFH-RL und das mache „die ganze Sache am Ende mit dem Umfang auch so wahnsinnig unsicher, weil es weg ist vom fachlichen Bereich hin zum Ideologischen...“ (Int. B3). Finden betroffene Akteure zu solchen pauschalierenden Aussagen, die sie aus den konkreten Datenmaterialien und faktischen FFH-Gebietsmeldungen ableiten (vgl. Int. A3 und A4), so stellt sich doch in der Grundtendenz eine Gemengelage von Einschätzungen ein, die diffus erscheinen, Misstrauen durchschimmern lassen und die Kontingenz dieses Implementationsprozesses erhellen. Eine nicht-kooperative, prozedural entleerte Programmumsetzung im Kontext ihrer intransparenten informellen Vorabklärungen mit dem ehrenamtlichen Naturschutz, die in ihrer Konsequenz in Vorentscheidungen münden und eine gleichzeitige faktische Exklusion der Betroffenen auf lokaler Ebene zur Folge haben, verschärfen nicht nur Unsicherheiten – auch in der Programmstruktur angelegt – sondern stimulieren Misstrauen (vgl. Kapitel 6.3) gegenüber den Akteuren im politisch-administrativen System. In der Konsequenz werden durch die enge Kooperation staatlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure des ehrenamtlichen Naturschutzes die Grenzen politischer „accountability“ verwischt oder sie verschieben sich in der Wahrnehmung Regelungsbetroffener:

„...dann haben die Naturschutzverbände BUND, NABU, sicherlich auch andere Naturschutzverbände im Vorfeld dieser Aufstellung von Meldungen für die FFH-Gebiete in Hessen eine sehr große und entscheidende Rolle gespielt. Sie haben zunächst im Stillen gewirkt, sie haben, ohne dass es die politische Seite und auch die kommunale Seite gemerkt hat, haben sie schon die Vorschläge verbandsweise entwickelt und diese dann auch den jeweiligen Mitarbeitern im Ministerium und beim RP zugespielt, wobei ich natürlich im Einzelnen nicht weiß, wie das dann konkret verlaufen ist, aber der Verdacht und die eigentlich unwidersprochene Behauptung, dass viele Vorschläge, die später auch ihren Niederschlag gefunden haben in der Gebietsmeldung des Landes, in den Vorständen, in den Köpfen der Naturschutzverbände entstanden sind. Das ist eigentlich nie widersprochen worden und ich glaube, das ist auch so gewesen, dass auch im informellen Bereich sehr viel gelaufen ist“ (Int. A4).

Die Dominanz informeller Koordination, ihrer Abläufe „im Stillen“ unter Ausschluss von Öffentlichkeit produziert bei den Betroffenen Vermutungen, die sich dann aus ihren Wahrnehmungen durchaus zu plausiblen, nachvollziehbaren Aussagen verdichten, zumal sie sie in faktischen Entscheidungen zu den Gebietsmeldungen bestätigt sehen. Informelle Koordinationen ohne institutionelle Einbindungen der Regelungsbetroffenen auch unter den Bedingungen der Ressourcenbegrenztheit der Entscheidungsträger des politisch-administrativen Systems verursachen Assoziationen bei den Betroffenen in der Programmimplementation „vor Ort“, die eine Verschiebung von Steuerungsmacht zu Gunsten des ehrenamtlichen Naturschutzes nahelegen. Ein

---

natürlich durchaus möglich sein, dass es auch potenzielle Gebiete gibt im Waldeckschen oder im Schwalm-Eder-Kreis, die dann bei der internen Bewertung wegfallen sind und wo wir nicht wissen, warum sie wegfallen sind. Da gibt es für uns keine Transparenz“ (Int. A4).

solcher aus der Betroffenen-Sicht erkannter Vorgang ist dann durch das aus einer dilatorischen Umsetzungsstrategie der Politik zeitweilig entstandene Implementationsvakuum begünstigt worden (vgl. Kapitel 6.3):

„...Das Meldeverfahren im Lande Hessen hat sich, meiner Ansicht nach, stark am Ende jetzt in der vierten Tranche an der eigentlichen Schattenliste der Naturschutzverbände orientiert und da sieht man, das Meldeverfahren ist im Grunde genommen den Politikern aus der Hand genommen worden, weil man hier meinte, man müsse nicht in Aktion treten, dafür haben es andere getan. Den Hut haben sich andere aufgesetzt, deshalb haben sie auch die Federführung übernommen, und das sollte eine Lehre sein ganz einfach für die Zukunft mit EU-Richtlinien, mit EU-Recht intensiver umzugehen und das auf alle Fälle auch hier anders anzugehen wie bei der FFH-RL“ (Int. B3).

Die Implementationsverläufe der FFH-Gebietsmeldung und der Grunddatenerhebung am Beispiel des WMK erhellen einen schleichenden bis manifesten Wandel, in dem mit dieser europäischen Richtlinie im politischen Prozess die kommunale Ebene nicht nur an Steuerungsmacht verliert, sondern zivilgesellschaftliche Akteure über informelle Koordinationen im Mehrebenensystem eine politische Verantwortung gewinnen. Relevanz gewinnt in diesem Vorgang die Diffusion von „accountability“ im politisch-administrativen System, einhergehend mit intransparenten informellen vorstrukturierenden Koordinationen, in denen unter essenzieller Exklusion Regelungsbetroffener Externalitäten vorentschieden werden. Nachgeschobene entleerte Beteiligungen werden dann auch zu Recht von den Regelungsbetroffenen auf ihre rein instrumentelle Funktion reduziert, generieren Misstrauen, verstärken Kontingenz und stifteten kaum Akzeptanz. Die sich in dieser Programmimplementation manifestierende Entinstitutionalisierung<sup>363</sup> stärkt die Position des ehrenamtlichen Naturschutzes auf der lokalen Ebene in dem Maße, wie er in staatliche Aufgabenerfüllung aufgrund von Ressourcendefiziten einbezogen und durch institutionelle Defizite der Mehrebenensteuerung seine informelle Koordinationsmacht entfalten kann.<sup>364</sup> Diese manifesten Entwicklungen gehen zu Lasten der kommunalen/lokalen Ebene, die sich von einer europäischen Programmimplementation überrollt fühlt. Die Akteure der lokalen Ebene werden in eine inferiore Position gedrängt. In ihrer inferioren Position bleibt ihnen nichts anderes übrig als sich zu fügen:

„Ich denke, die Kommunen werden jetzt bei Ihren Planungen, Vorhaben, soweit sie betroffen sind, verstärkt diese Aspekte zu beachten haben, in eine höhere Qualität der Planung gehen müssen. Es ist aber nicht so, was manchmal vermutet wird, dass die Gebietskulisse in einem Gemeindebereich wie ein Mehltau über der Gemeinde liegt und alles zum Absterben bringt, das ist nicht der Fall. Also von daher gesehen denke ich mal, ist es keine Beschwerde für die Gemeinden, sondern ein neues Instrument mit dem man einfach konstruktiv umgehen muss“ (Int. C2).

---

<sup>363</sup> Der Begriff Entinstitutionalisierung ist hier in seiner Doppeldeutigkeit von Organisation und Regel gemeint.

<sup>364</sup> So ist durch die Aussage eines Bürgermeisters ein Indiz für solche Entwicklungen gegeben: „Ich denke, das hat auch den größten Teil des Ärgers verursacht, weil man mit dem kommunalen Bereich nicht kommuniziert hat im Vorfeld und auch die Dinge nicht abgestimmt hat. Ich halte das dann für eine erhebliche Schwäche des gesamten Verfahrens, ...und der Höhepunkt war dann, dass der Vorsitzende eines Naturschutzverbandes im Kreis anbot, das FFH-Gebiet (gemeint ist hier das gemeldete Gebiet für das große Mausohr WK) zu reduzieren, das könne er in Brüssel durchsetzen, wenn ich ihm in einem anderen Bereich entgegenkommen würde“ (Int. A7).

Welche Möglichkeiten und Chancen „eine höhere Qualität der Planung“ den Kommunen eröffnet, werden zukünftige kommunale Projekte im WMK zeigen.<sup>365</sup> Mit diesem „neue[n] Instrument“ werden die Verbände des ehrenamtlichen Naturschutzschutzes sich in kommunale Planungen, soweit FFH-Gebiete berührt sind, machtvoll einbringen. „Konstruktiv“ mit dieser „höheren Qualität“ der Planungsanforderung umzugehen, bedeutet sicherlich für die kommunalen Planungsvorhaben, dass die Entscheidungsträger mit dem ehrenamtlichen Naturschutz, den „European supervisors“, konsequent kooperieren und neue Strategien lernen zu entwickeln, was aber neue Anforderungen an die limitierten Ressourcen der Kommunalpolitik in diesem ländlichen Raum stellt. Insgesamt sieht die kommunale Seite in dieser neuen Rechtsqualität einen komplexitätssteigernden Verfahrensaufwand, der zusätzliche Kosten verursacht (Int. A5).

Mit der FFH-RL erfahren die Naturschutzverbände auf der örtlichen Ebene einen Zuwachs an Steuerungsmacht, den sie darin legitimiert sehen, dass ihnen als Verband nach dem BNatSchG (§ 29 BNatSchG von 1998; § 59 BNatSchNeuregG 2002) ihre Rechte zuerkannt seien (Int. B5). Auch im Sinne einer „output“-orientierten Legitimation wird auf die sachliche Arbeit verwiesen, die „bei Strafe des Untergangs“ dazu zwingt, „... was für unsere Umwelt zu tun“ (Int. B7). Ebenso werden die unterschiedlichsten Arbeiten bis hin zur Kontrolle in der Einhaltung von Verordnungen als legitimiert gesehen.<sup>366</sup> Diese subjektiv sehr unterschiedlichen Legitimationsbezüge der Repräsentanten des ehrenamtlichen Naturschutzes finden objektiv ihren rechtlichen Rahmen in den §§ 58 und 59 BNatSchNeuregG (vom 25.03.2002).<sup>367</sup> Selbst wenn zivilgesellschaftlichen Akteuren institutionell für umweltrechtliche Belange von politisch gesamtgesellschaftlicher Relevanz Beteiligungen eingeräumt sind, aktualisieren sich in der Implementation des europäischen regulativen Programms über das prozedurale Management der politisch-administrativen Akteuren legitimatorische Defizite,<sup>368</sup> die in dem relativ hohen Maß der Exklusion Regelungsbetroffener

---

<sup>365</sup> Die Planungen zur A44 im WMK werden in diesem Kontext nur erwähnt, um auf die Steuerungsmacht der Naturschutzverbände zu verweisen (vgl. Kapitel 1.1).

<sup>366</sup> So sieht sich ein Vertreter eines Verbandes in seiner Überwachungsarbeit darin legitimiert, dass er weiß, „wo die Grenze liegt“ und weiß, „was erlaubt ist“. Er habe „...alle Verordnungen doch recht gut im Kopf...“ (Int. B6).

<sup>367</sup> Nach § 24 HENatG sind Naturschutzbeiräte einzurichten, in denen auch der ehrenamtliche Naturschutz vertreten ist.

<sup>368</sup> Heidrun Abromeit (2002, 146 ff.) sieht Legitimität „...im allgemeinen mit ‚Rechtmäßigkeit und Anerkennung‘ übersetzt“, wobei in Übereinstimmung mit ihr für die hier aufgeworfene Problemfrage „Anerkennung“ als die sozusagen aktive Komponente des Begriffs [interessiert]. „Legitimierung“ erfolgt via Anerkennung seitens der Herrschafts- oder Normunterworfenen“. Die Legitimitätsproblematik politischer Entscheidungen stellt sich einmal in der Frage nach den Gründen für ihre Akzeptanz; „... was (H.i.O) sie legitimierungsfähig [macht]“, kann z. B. in „Verfahren, Ergebnissen („output“) und Norm- oder Wertkonformität“ begründet liegen. Zum anderen wird die Legitimitätsproblematik darin virtuell, „wie“ (H.i.O) sich Anerkennung in den unterschiedlichen Formen zwischen „stillschweigender“ Akzeptanz und „expliziter Zustimmung“ sichtbar macht. Zwischen beiden Formen gibt es vielfältige Möglichkeiten, wie Legitimierung stattfindet; sie impliziert auch die Form des Widerspruchs als Ausdruck von „Nicht-Anerkennung“. „Die eindeutigste Art demokratische Legitimierung“ im Sinne eines „demokratischen Idealtyp[s]“ liegt in der Kongruenz des „Was“ und „Wie“, wenn also „...in Verfahren, die sicherstellen, dass

einerseits und der Inklusion ausgewählter zivilgesellschaftlicher Akteure andererseits liegt. Die legitimierenden Bedingungen werden auch dann prekär, wenn im Implementationsprozess, in dem über die Externalisierung von Kosten entschieden wird, interessengeleitete, nicht unmittelbar essenziell betroffene Akteure eine sichtbare Dominanz gewinnen, die durch die europäische Mehrebenensteuerung begünstigt wird (vgl. Kapitel 8).

Die Implementation des europäischen regulativen Programms auf der lokalen Ebene generiert im Zuge ihrer „top-down“-Steuerung, eingebettet in informelle Koordinierungsmuster, für die Regelungsbetroffenen neue unübersichtliche Problemlagen, die durch die Inkompatibilität ihrer Präferenzen mit den Regelungsnormen und faktischen Regelungsverfahren verursacht sind. Manifestieren sich gravierende Verfahrensdefizite, auch in entleerten Beteiligungsprozessen liegend, in der faktischen Exklusion der Regelungsbetroffenen, so präsentiert sich das Leader+-Programm offensichtlich in seinen Steuerungsmodi als ein Gegenprogramm, dass darauf abzielt, die Programmadressaten in den Implementationsprozess zu inkludieren (vgl. Kapitel 4.4.3.3; 4.4.3.4 und 5.5.2). Diese Inklusionstrategie der Implementeure und die spezifische Programmstruktur – Motivation zur freiwilligen Teilnahme über Anreize (vgl. Kapitel 4.3) – stifteten eine relativ hohe Akzeptanz, so dass insbesondere anfängliche Bedenken im Blick auf die Übertragung kommunaler Aufgaben auf einen Verein sich zerstreuen:

„...Ich kann mich noch sehr daran erinnern an Diskussionen auf Kreisebene, wo also doch am Anfang sehr stark diskutiert worden ist, wozu brauchen wir einen solchen Verein, wenn wir einen Kreistag haben. Eigentlich ist es doch Aufgabe des Kreistages und des Kreisausschusses, für die Entwicklung des Kreises zu sorgen, und dazu braucht man doch keinen parallelen Verein. Das hat sicherlich am Anfang, auch was das kommunale Denken betrifft, gewisse Schwierigkeiten gemacht. Ich würde es aber heute eher positiv sehen. Ich würde sagen, diese Schwierigkeiten sind überwunden und der Verein für Regionalentwicklung hat bewiesen, dass auch mit seiner Konstruktion, die – sagen wir mal – so pari pari ist, kommunale Seite und staatliche Seite auf der einen Seite und freie Seite auf der anderen Seite, dass er doch eigentlich recht ordentlich gearbeitet hat, weil man es verstanden hat, die kommunale Seite nicht vor den Kopf zu stoßen, sondern zu versuchen, sie voll mit einzubinden und ihre Interessen mitzuberücksichtigen“ (Int. A4).

Relativieren sich solche Einschätzungen auch im Kontext unterschiedlicher Selbsteinbindungen und eigener Erfahrungen der kommunalen Seite (vgl. Int. A2 und A3), so hat doch ein kooperativer Implementationsmodus dazu beigetragen, Akzeptanz zu stiften und Widerstände abzubauen. Sahen die kommunalen Akteure zunächst eine Inkompatibilität in der Übertragung originärer kommunaler Aufgaben auf ein institutionelles kooperatives Entscheidungsarrangement kommunaler und zivilgesellschaftlicher Akteure,<sup>369</sup> so stellt sich diese durch die Leader-Programme verursachte

---

die Normadressaten am Zustandekommen der Entscheidungen hinreichend beteiligt sind. Und das ist der eigentlich demokratische Sinn der ‚Legitimation durch Verfahren‘.“ Eine weiterführende Form ist im deliberativen Prozess zu sehen (vgl. Kapitel 8.).

<sup>369</sup> So sieht ein kommunaler Vertreter (Int. A1), die Anfänge des Leader-Prozesses reflektierend, in der Gründung des Vereins für Regionalentwicklung eine „zusätzliche Institution“, die „...bei unserem Staatsaufbau und bei der Rolle der Gemeinden...überflüssig“ sei. Auch die Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure sei „eigentlich etwas, was bei uns die Gemeindevertretung und Stadtverordnetenversammlung

institutionelle Inkompatibilität für sie nicht mehr als ein Problem dar. Vielmehr werden die entwickelten informellen Kooperationen von WfG, VfR und ALR auf der einen und informelle Koordinationen mit kommunalen Projekträgern auf der anderen Seite positiv wahrgenommen, weil kein „Entscheidungsdruck“ ausgeübt wird, man „freiwillig“ an Entscheidungsprozessen teilnimmt, „Prozesse“ untereinander abgestimmt werden, mit der „Vielzahl der Beteiligten ein vielleicht größeres Verständnis“ für Regionalentwicklung wächst und die kommunalen Entscheidungsträger eingebunden sind (Int. A7). Wird in der Grundtendenz von kommunalen Akteuren die Inkompatibilitätsproblematik sehr stark relativiert oder auch nicht mehr als Problem wahrgenommen, so ist dies auch ein Zeichen dafür, dass sie sich in der interkommunalen Zusammenarbeit und in der Kooperation auf der Programmebene der Steuerungslogik von Leader+ genähert oder sie sogar akzeptiert haben. Fragen der Entwicklung von Parallelstrukturen in der interkommunalen Kooperation und in der Programmimplementation im subregionalen Kontext stellen sich ebenso wenig aus der Akteurperspektive als problematisch dar wie die informellen Koordinationen der zentralen Implementeure von Leader+ (vgl. Int. A2, A4, A5 und A7). Vielmehr wird die informelle Zusammenarbeit der zentralen Implementeure von WfG, VfR und ALR für Entscheidungsabläufe als notwendig und effizient eingestuft, zumal Leader+ aufgrund seiner Programmstrukturen in der praktischen Umsetzung sich als zu bürokratisch darstellt und relativ hohen Verfahrensaufwand verursacht (Int. A5, vgl. Int. A2). Insgesamt hat ein kooperativer Steuerungsmodus, durch finanzielle Anreize unterstützt, eine Akzeptanz der am Leader-Prozess teilnehmenden Akteure bewirkt, die als ein Lernen des Sich-Einfügens in die Programmlogik verstanden werden kann. Die Motive sind oft pragmatischer Art, lassen aber auch gleichzeitig Defizite erkennen:

„Wenn die Richtlinien bestimmte Sachen vorgeben, passt man sich den Richtlinien an. Entweder kann man Projekte in die Richtung konzipieren, dass sie gefördert werden können oder man kann es nicht. Dann sind das Projekte, die wir vielleicht in der Region sehr gern hätten, die aber nicht gefördert werden ... eigentlich müsste das aber in der Regionalentwicklung (möglich WK) sein, dass vor Ort, Projekte, die als wichtig anerkannt werden, in der Region auch förderfähig sind, und das ist schwierig“ (Int. B2).

Leader+, als „bottom-up“-Modell von der Kommission definiert, wird in dieser Aussage mit dem Defizit einer nicht institutionell gesicherten Möglichkeit der Einflussnahme auf faktische Programmentscheidungen wahrgenommen, die von der lokalen Handlungsebene ausgeht. Das „bottom-up“-Prinzip wird aus der politisch-administrativen Sicht „in der lokalen Aktionsgruppe symbolisiert“ und in der Tatsache, dass bislang in Entscheidungsprozessen nicht berücksichtigte zivilgesellschaftliche Akteure in den „Auswahlprozess“ von Projektentscheidungen als Programmumsetzungsprozess einbezogen werden. Es geht letztlich nach diesem Prinzip darum,

---

wahrnehmen könnten“. Dies seien „demokratisch gewählte[n] Gremien“, die die Aufgaben regionaler Entwicklung „mindestens genauso gut“ wahrnehmen könnten wie der VfR. „Ich finde, ...in unser Gefüge passt das nicht rein“, nach diesem europäischen Ansatz zu fördern.

über eine „breite Basis“ auf der subregionalen Ebene im Modus eines argumentativen Abwägens eine Optimierung der Programmimplementation zu erzielen (Int. C1). Sicherlich unterscheiden sich diese Steuerungsmodalitäten von den entleerten Beteiligungen der Implementation des regulativen Programms insofern, als im prozedual vermacheten Anreizprogrammen den Akteuren der subregionalen Ebene Handlungsspielräume gegeben sind, inhaltliche Dimensionen programmkonform in Projekten abzuarbeiten, indem man sich den Logiken fügt. Auffallend ist jedoch, dass ein nicht institutionell gesichertes, von der lokalen Ebene ausgehendes „Gegenstromprinzip“ nicht als ein größeres Inkompatibilitätsproblem gesehen wird, sondern wohl mehr oder weniger durch finanzielle Anreize überspielt wird, obwohl die Letztentscheidungen von der subregionalen Ebene auf die regionale (Fachministerium, IBH) zurückverlagert worden ist. Somit wurden Handlungs- und Entscheidungskompetenzen der Implementationsebene entzogen.

Aus den Explikationen zum Leader-Prozess geht eindeutig hervor, dass informelle Koordinationsmuster des Sich-gegenseitigen-Informierens, des Überzeugens, der argumentativen Vorabklärungen, der Problem-Kommunikation und des Beratens die Umsetzungsprozesse dominieren (vgl. Int. C1, B1, B2, A2, A4, A5 und A7), um Initiativen zur Programmumsetzung einzelner Vorhaben, allgemeine Programmfragen und Perspektiven regionaler Entwicklung abzuklären. Über diesen sich auf der Implementationsebene manifestierenden konsensorientierten Steuerungsmodus – auf Inklusion setzend – entfaltet dieses prozedual vermachte Programm seine Wirkmächtigkeit, indem Widerstände abgebaut und Akzeptanz aufgebaut werden. Mögen finanzielle Anreize Motivationen zur Selbsteinbindung kommunaler und lokaler Akteure stimuliert haben, so scheinen doch die Programmlogiken nicht nur akzeptiert zu werden, sie sind in die Steuerungsroutinen der Programmbeteiligten integriert (vgl. Int. A4, A5, A7 und B3). Schleichende transformationelle Prozesse der kommunalen Handlungsebene werden als marginal wahrgenommen und auch nicht weiter problematisiert, solange den Kommunen eine Letztentscheidung besonders in Fragen finanzieller Bindungen gesichert bleibt (vgl. Int. A7). Trotz der breiten Zustimmung stellt sich die Frage nach der Legitimierung der Steuerung regionaler/subregionaler Prozesse in der Form eines von der EU präferierten Konstruktes des Zusammenwirkens zivilgesellschaftlicher, kommunaler und staatlicher Akteure, das im WMK seine formale Lösung in der Gründung eines Vereins gefunden hat. Zu dieser Frage findet sich eine bunte Palette von Antworten. So ist generell „ein Verein legitimiert“, Prozesse der Regionalentwicklung mitzuleiten (Int. B2), „ein gutes Ergebnis“ ist ebenso ein legitimer Grund (Int. B1) wie der „europäische Auftrag“ (Int. C1). Von kommunaler Seite wird die Tatsache ihrer Einbindung über Bürgermeister und ehrenamtliche Mandatsträger als ein „demokratischer Bezug“ insofern gesehen, als sie gewählt sind und im Leader-Prozess ein „Regulativ“ mit den Kreisvertretern im Blick auf eine Gemeinwohlorientierung darstellen (vgl. Int. A4, A5 und A7). Nähert man sich diesen unterschiedlichen Aussagen zur Legitimierung, so wird in den

Argumentationsfiguren ein Spannungsverhältnis zur Programmlogik deutlich. Haben sich die zentralen kommunalen Steuerungsakteure weitgehend auf eine sektoralisierte Programmimplementation eingelassen und ihre Steuerungsroutinen an die Logiken von Leader+ angepasst, so wird in der Frage der Legitimierung, der Versuch unternommen, aus dem festumrahmten kommunalen Legitimationsbezug (lokaler Demos) einen Zusammenhang zur subregionalen Programmebene herzustellen. Dies wird von einem kommunalen Vertreter klar umrissen:

„Ich habe so ein bisschen Probleme von meinem Verständnis her immer gehabt, Gremien zu bilden, die sich mit Dingen des Kreises und den Gemeinden befassen und wo es um erhebliche Gelder geht, die aber letzten Endes als Gremium nicht von der Bevölkerung in dieses Gremium berufen worden sind. Wenn sieben oder siebzehn oder zwanzig sagen, wir bilden einen Verein, dann ist das alles in Ordnung und wenn der Verein sagt, wir nennen uns Verein für Regionalentwicklung, ist das nach unserem Vereinsrecht nicht verboten, aber man muss natürlich dann die Frage zunächst einmal theoretisch stellen, welche Legitimation hat ein solcher Verein, wenn er sich selbst dazu ernennt oder welche Legitimation hat ein Regionalforum, ein Konzept zu entwickeln, das weitgehende Auswirkungen auf die Entwicklung der Gemeinden und des Kreises hat. Da geht es um Millionenbeträge. Welche Legitimation hat ein Gremium, das sich praktisch selbst ernennt. Und jegliche Selbsterennnung da hab ich natürlich aus meiner demokratischen Sicht heraus oder aus meinem Verständnis heraus erhebliche Probleme immer theoretisch gehabt und habe deshalb immer versucht, das in irgendeiner Weise auf einen Bezug dann letzten Endes zu denen zu bringen, die in der Demokratie das Sagen haben, nämlich die Bevölkerung. Und beim Regionalforum ist es der vielleicht etwas krumme, aber einigermaßen noch nachvollziehbare Bezug über die Direktwahl des Landrats und der Bürgermeister, und beim Verein für Regionalentwicklung ist der Bezug eigentlich auch nur dadurch da, dass eben bestimmte Vertreter der kommunalen Seite im Vorstand sind und natürlich in der Mitgliederversammlung die Gemeinden jederzeit die Gelegenheit haben, dort ihre Dinge vorzubringen. Das ist auch das, da habe ich schon ein bisschen Schwierigkeiten, mit dieser Konstruktion, aber sie ist gewollt, weil man eben sagt, und das ist letztens auch richtig, wenn wir auf diese demokratischen Entscheidungsprozesse abstellen, nur verwaltungsmäßig innerhalb der Gremien abstellen, kommt zu wenig an Innovation und Kreativität dabei heraus, und das ist der Grund, warum man hier auch bereit sein muss, etwas zurück zu stecken“ (Int. A4).

Wird die Wahrnehmung communal relevanter Aufgaben durch einen Verein, der „sich selbst dazu ernennt“, als Legitimationsdefizit insofern wahrgenommen, als die „Bevölkerung“ (der lokale Demos) die Mitglieder jener Institution nicht durch ihr Votum berufen hat, so wirkt der Bezug zum institutionellen kommunalen Legitimierungskontext konstruiert. Gerade in diesem konstruiert wirkenden Legitimierungsversuch auf der einen und der Akzeptanz europäischer Programmlogik auf der anderen Seite verdichtet sich diese Frage zu einem Dilemma der institutionell verfassten kommunalen Legitimierungsbezüge. Zumindest offenbaren sich in diesem Dilemma sowohl die Begrenztheit institutioneller kommunaler Legitimierung als auch die Defizite demokratischer Legitimation für europäische Programmimplementation, wenn sie aus dem traditionellen Verständnis kommunaler Selbstverwaltung abgeleitet wird (vgl. Wollmann 2002). Am Beispiel der Programmimplementation Leader+ im WMK, die ihren eigenen Logiken folgt, erhellt sich die Diffusion kommunaler Legitimierungszusammenhänge, und zwar unter dem Druck sektoralisierter Politikimplementation mit ihren spezifischen Programmarenen, die sich durch die Regelungsstruktur der Programme und den daraus resultierenden Akteurkonstellationen definieren.

Somit stellt sich die demokratietheoretische Frage, wie in sektoralierten, variierenden räumlich-funktionalen Implementationsprozessen europäische Programmpolitik in Legitimierung stiftenden Verfahren zu sichern ist (vgl. Kapitel 8.). Ein institutioneller kommunaler Ansatz in ländlichen Räumen scheint unter den Bedingungen der Europäisierung der lokalen Ebene nicht weiterführend zu sein. Vielmehr müssen vor dem Hintergrund der kleinräumigen kommunalen Strukturen in den ländlichen Räumen Voraussetzungen zur europäischen Programmimplementation eruiert werden, die weder eine Beliebigkeit in den Legitimationsfiguren zulassen noch die Legitimierung als eine prekäre Frage verdrängen. Im Kapitel 8 werde ich mich dieser Grundproblematik im Versuch eines demokratietheoretischen Ausblicks nähern.

## **7 Der Werra-Meißner-Kreis als Fallbeispiel der Implementation eines europäischen regulativen Programms und eines europäischen Anreizprogramms: Eine Bilanz**

Die Analyse der Implementation von zwei europäischen Programmen am Fallbeispiel des WMK zielt darauf ab, aus den Programmstrukturen und den konkreten Umsetzungsprozessen fallbezogen die transformationellen Wirkungen auf der lokalen Ebene in einem ländlichen Raum zumindest tendenziell aufzuspüren. Um hierfür eine Ausgangslage zu haben, wurden in den Kapiteln eins bis drei Makroprozesse des Wandels umrissen, zu denen die Europäisierung als ein Teil dieser transformationellen Vorgänge gehört. Die Explikationen zum Binnenwandel der lokalen Ebene schaffen eine Bezugsebene, um transformationelle Wirkungen der Implementationen der beiden europäischen Programme auf der operativen Ebene exponieren zu können. Daher ist es auch erforderlich gewesen, aus den Makrologiken der europäischen Politiken die institutionellen Regelungsstrukturen des regulativen und distributiven Programms zu explizieren und in den Steuerungskontext der regionalen (Landes-) Ebene zu stellen. Indem mit diesem Schritt partiell Bezüge der Programmumsetzungen zur lokalen Ebene gestiftet worden sind, deutet sich bereits an, wie die lokale Ebene in die Mehrebenenprozesse verflochten ist. Gleichzeitig konkretisieren sich in diesen Darlegungen die prozedural vermachten Strukturen beider Programme (vgl. FN 25), die es der Kommission möglich machen, bis auf die operative Ebene steuernd zu intervenieren. Die Institution der Begleitausschüsse in der Regional- und Strukturpolitik der EU eröffnen Optionen lenkender Koordinationen ebenso wie das den Programmen inhärente System des Berichtswesens (vgl. Kap. 4.4). Mit den Explikationen zu den spezifischen Zusammenhängen der Implementation eines europäischen regulativen und distributiven Programms im Mehrebenensteuerungskontext wird deutlich, wie dieses Fallbeispiel in die den Wandel auslösenden Prozesse europäischer Programmumsetzung eingebettet ist.

Im Fall aktualisieren sich die Politikprozesse der Mehrebenensteuerung auch in der relativen Unübersichtlichkeit ihrer Verläufe. Der Fall ist durch die Koinzidenz von Struktur und Handeln gekennzeichnet, er ist (re)konstruierte Wirklichkeit (vgl. Flick 2000; Matt 2000) europäischer Programmimplementation im sich gegenseitig bedingenden Spannungsfeld von Struktur und Handeln. In der Rekonstruktion wird das Ziel der „Freilegung eines Falles“ verfolgt, die im Besonderen das Allgemeine sucht. „Die Ergebnisse qualitativer Forschungen sind daher keine generellen Theorien mit dem Anspruch auf universelle Gültigkeit, universelle Anwendbarkeit und universelle Relevanz, sondern kontextualistische Erklärungen, die von befristeter Gültigkeit, von lokaler Anwendbarkeit und von perspektivischer Relevanz sind“ (Bude 2000, 576f; vgl. Matt 2000). Projiziert man diese Aussage auf die Umsetzung der beiden europäischen Programme auf den Fall WMK, so ragt schon in der Fall(re)konstruktion der Fokus auf einen ländlichen Raum als eine Besonderheit hervor, zumal Kommunal-/Lokalpolitik dieses Raumes im Kontext

europäisierender Prozesse analysiert wird. Wenn also dieser Fall – Implementation eines europäischen regulativen und Anreizprogramms – rekonstruktiv auf einen peripheren ländlichen Raum bezogen wird, so sollen auch unter diesen spezifischen Bedingungen europäisierende Wirkungen herausgearbeitet werden. Sie sollen auch deshalb herausgearbeitet werden, weil die politikwissenschaftliche Aufarbeitung lokalpolitischer Prozesse im basalen operativen Bezugsrahmen ländlicher Räume und ihrer Europäisierung defizitär ist (vgl. Kapitel 1.2). So sind Fall(re)konstruktion und –analyse vier Kernfragen europäisierender Wirkung nachgegangen:

- Zunahme der *Exekutivlastigkeit* des kommunalen Entscheidungssystems bei einhergehendem *Bedeutungsverlust* des politischen Ehrenamtes
- *Asymmetrien* und *Kompetenzverschiebungen* in der Implementationssteuerung europäischer Politikprogramme
- *Bedeutungsverlust* der kommunalen Ebenen als Implementationsebene
- Europäische Programmlogiken im Beziehungsfeld von *Steuerungskompatibilitäten*, *Legitimierung* und *Transparenz*.

Die nach diesen Untersuchungsdimensionen sich strukturierende Logik von Fall(re)konstruktion und –analyse ermöglicht es, die Implementationsprozesse in ihrer Wirkmächtigkeit aus dem Kontext des Falles in allgemeinen theoretischen Erklärungszusammenhängen zu konzeptualisieren, und in folgende Ergebnisse fließen zu lassen:

Die im institutionellen Wandel des kommunalen Entscheidungssystems sichtbar gewordene *Exekutivlastigkeit* (1) kommunaler Politikprozesse (vgl. Kapitel 3.1.3.1) setzt sich in der Programmimplementation von Leader+ und der FFH-Richtlinie fort. In der Umsetzung dieser beiden Programme manifestiert sich eine nachhaltige und dynamisierende Zunahme einer exekutivlastigen Politikkoordination, die durch die spezifischen ländlichen Strukturen von Kleinräumigkeit, relativer Übersichtlichkeit und geringer politisch-administrativer Ausdifferenzierung dahingehend begünstigt wird, dass die Fäden politisch-administrativer Steuerung bei den zentralen kommunalen Steuerungsakteuren zusammenlaufen, aufgenommen und gezogen werden. Diese sich durch die Programmimplementation beschleunigende Exekutivlastigkeit verstärkt die Personalisierung von Lokalpolitik auf der einen und führt auf der anderen Seite zu weiteren Kompetenzverschiebungen innerhalb des kommunalen Entscheidungssystems. Aus den Implementationsverläufen der beiden Programme wird deutlich, welche Steuerungsdominanz die Bürgermeister gewinnen, die auch ihr Rollenverständnis prägt. Alle notwendigen strategischen Initiativen im Zuge der Programmumsetzungen werden von ihnen gesteuert. So ist es auch eine nachvollziehbare Folge, dass Kommunen und Bürgermeister in den translokalen Programmumsetzungsabläufen gleichgesetzt werden, was auch ein Indiz für die kommunale Koordinationsdominanz durch die Verwaltungsspitze in der Wahrnehmung der Akteure in den Programmarenen ist. Ist das Phänomen von Exekutivlastigkeit im kommunalen

Entscheidungssystem durch wachsende Komplexität politisch-gesellschaftlich zu lösender Sachprobleme verursacht, so wirkt die Implementation europäischer Programme auf der kommunalen Ebene komplexitäts-steigernd. Sie fügt sich somit in das durch Komplexität generierte Transformationskontinuum ein (vgl. Kapitel 3.1.3.1) und kreiert neue Unübersichtlichkeiten, die durch informelle Koordinationen im Mehrebenensystem verschärft werden. Die Programmlogiken stellen neue Anforderungen, denen sich die Verwaltung anpasst oder anpassen muss, so dass sich durch jene europäische Programmimplementationen die Asymmetrien zwischen Politik und Verwaltung/Verwaltungsspitze dynamisieren. Sie dynamisieren sich auch deshalb, weil durch die Programm-Komplexität der Informationszugang erschwert ist und ehrenamtliche Mandatsträger (Politik) nur über begrenzte Ressourcen verfügen.

Europäische Programmimplementation vollzieht sich in variierenden räumlich-funktionalen Zusammenhängen. Die Grenzgängerrolle des Bürgermeisters (vgl. Kapitel 3.1.3.1) zwischen den „Spielfeldern“ kommunaler/lokaler und translokalen Implementationsprozesse gewinnt an Bedeutung. Dieser Bedeutungsgewinn ist zugleich ein Kompetenzzuwachs in der Steuerung kommunaler/lokaler Politik, zumal fast ausschließlich, wie es sich am Fallbeispiel belegen lässt, über die Verwaltungsspitze die Umsetzungsprozesse in das kommunale Entscheidungssystem kommuniziert werden. Dass in solchen Kommunikationsprozessen subjektive Färbungen und auch Fehleinschätzungen der „Grenzgänger“ durchschimmern, lässt sich einerseits plausibel nachvollziehen und ist andererseits aus dem Datenmaterial zu belegen.<sup>370</sup> Reduzierter Informationszugang durch Komplexität und fast ausschließliche Kommunikation der Programmumsetzung über die Verwaltungsspitze erhellen nicht nur das „principle-agent“-Problem, sondern auch die inferiore Position ehrenamtlicher Mandatsträger. Ihre Einbindung in die Umsetzungsprozesse hat mehr oder weniger rudimentären Charakter. Die mit den

---

<sup>370</sup> Das Problem von Fehlinterpretationen bzw. Fehleinschätzungen zeigt sich in der Gebietsmeldung für das „große Mausohr“ (Fledermausart). Sind Betroffene (z. B. Kommunen) davon ausgegangen, dass nur das Jagdgebiet dieser Fledermausart gemeldet worden sei, so wurde von der Fachbehörde bestätigt, dass die Wochenstube des „großen Mausohrs“ Bestandteil der Schutzgebietsmeldung sei (vgl. Int. C5). Die Wochenstube (Behausungsstätte der Fledermaus) befindet sich in bebauter Wohnlage (Kirchtürme, Rathäustürme). Den Kommunen wurde von der Fachbehörde über entsprechende Datenmaterialien dieser Sachverhalt qua Verfügung mitgeteilt, ohne dass diese für Kommunen weitreichende Tatsache zur Kenntnis genommen wurde. Aufgrund meiner Nachfrage wurde in einem Fall eine Nachprüfung der Verfügung des RP vorgenommen, die bei der betroffenen Gemeinde die für sie überraschende Tatsache zu Tage förderte, dass in bebauter Lage die Wochenstuben als FFH-Schutzgebiete ausgewiesen worden sind. Dieses Beispiel zeigt die verwaltungsmäßige Ressourcenbegrenztheit der Informationsverarbeitung kleinerer Kommunen. Dass die betroffenen Akteure auf einen heiklen Sachverhalt nicht in besonderer Weise hingewiesen wurden, verdeutlicht aber auch, wie in einem solchen Verfahren die implementierende Behörde nach dem Zufallsprinzip („klappt es, dann ist es gut,...“) problem- und konfliktgeladene Sachverhalte verschleiert, zumal die Folgewirkungen gravierend sind. Jede bauliche Maßnahme an Gebäuden mit Wochenstuben oder bauliche Veränderungen in ihrer Umgebung und der damit gegebenen Möglichkeit der Störung der Flugrouten der Fledermäuse kann Verträglichkeitsprüfungen nicht ausschließen. In diesem Beispiel einer problematischen Frage zur FFH-Gebietsmeldung stechen auch die Ressourcenasymmetrien der implementierenden Behörde zu den Betroffenen hervor (vgl. Kap. 6.3).

Implementationen einhergehende Verlagerung ihrer Prozesse in variierende Programmarenen, sich aus ihrer Funktionalität definierend, hat eine Translozierung der Entscheidungsfindung aus dem kommunalen Bezugssystem zur Folge, so dass sowohl horizontale als vertikale programmimplementierende Koordinationen weitreichende Vorentscheidungen generieren. Erfolgt die Inklusion kommunaler Beratungs- und Entscheidungsgremien in Rückkopplungen über die Verwaltung/Verwaltungsspitze, so reduzieren sich die Kompetenzen der ehrenamtlichen Mandatsträger auf Letztentscheidungen, die in der Verwaltungsvorlagenpraxis organisiert sind. Von der ehrenamtlichen Seite ist wenig Input zu erwarten. Unter diesen spezifischen Gegebenheiten europäischer Programmimplementation, so wird es am Fall deutlich, reduzieren sich die Entscheidungen der ehrenamtlichen Mandatsträger auf den Modus der „post-decision-decisions“. Das politische Ehrenamt verliert an Mitgestaltungs- und Entscheidungskraft im europäisierenden Prozess der Programmumsetzung. Ebenso stößt das politisch-administrative kommunale Entscheidungssystem dieses ländlichen Raumes in den hochkomplexen Programmstrukturen an die Grenzen seiner Ressourcen, die besonders in der Umsetzung des regulativen Programms überfordert sind.

Kommunale Selbstverwaltung erfährt ihre Umbrüche im kommunalen Entscheidungssystem. Das bisher sie tragende Element des politischen Ehrenamtes büßt faktisch an Kompetenzen ein und droht seine eigene Dignität zu verlieren; es sind schleichende wie manifest verlaufende intrainstitutionelle Transformationsprozesse. Die Fall(re)konstruktion bzw. –analyse erhellt schlaglichtartig die von Tanja Börzel (2000; vgl. Kapitel 2.4) für die regionale Ebene aufgezeigten horizontalen Machtverschiebungen, die sich als ein Prozess im Mehrebenensystem auf der lokalen, der vierten Ebene fortsetzen. Die auf der regionalen (Länder-) Ebene beobachtbaren Prozesse der Deparlementarisierung von Politikproduktion und –implementation spiegeln sich im Zuge wachsender Europäisierung auf der lokalen Ebene wider. Sie werden durch eine dominant exekutivlastige Politiksteuerung begünstigt. Jene evidenten Transformationen des institutionellen Gefüges der Lokalpolitik im Zuge der Umsetzung europäischer Programmpolitik, wie es sich am Fallbeispiel zeigen lässt, bestärken letztlich auch die These der „gleichen Strukturprinzipien“ (Zielinski 1997, 163) der vierten Ebene in ihren politics und policies mit denen der übergeordneten im Mehrebenensystem (vgl. Kapitel 3.1.1).

Aus dem Fallbeispiel lässt sich im Blick auf eigenständige kommunale Handlungsfähigkeit eine *Kompetenzverschiebung* (2) zugunsten der ONB ableiten, der auch eine zentralisierende Tendenz im kommunalen Planungsrecht einhergeht, zumal kommunales Ermessen durch die prioritäre Relevanz der FFH-RL restriktiert wird. Somit gewinnt die ONB aus der Logik dieser Richtlinie eine sich abzeichnende faktische Definitionsmacht im kommunalen Planungsrecht. In den vielfältigen Facetten der Steuerung durch die ONB in der Phase der Gebietsmeldung spiegelt sich

aus der Perspektive kommunaler und lokaler Betroffenheit ein *asymmetrischer* Verlauf, der einerseits durch sehr begrenzte Ressourcen der Betroffenen und andererseits durch die Regelungsstruktur des Programms verursacht ist. Die in diesem Implementationsprozess sich manifestierenden informellen Koordinationsmuster, begünstigt durch das Fehlen jeglicher rechtlich abgesicherter Beteiligungsverfahren der Betroffenen, verschärfen die Asymmetrien insofern, als Abstimmungsprozesse sich in den Steuerungsverästelungen des Mehrebenensystems zu Vorentscheidungen verdichten, die die Betroffenen der operativen Ebene in eine inferiore Position abdrängen und faktisch von den substantiellen Entscheidungsfindungsprozessen exkludieren. Nachgeschobene Beteiligungen, selbst in förmliche Muster (z.B. öffentliche Bekanntmachungen, Abgabe von Stellungnahmen) kooperativer Verwaltungspraxis gebracht, werden entwertet, wenn sie sich auf Information, Überzeugen reduzieren, ohne die Betroffenen in substantielle, inhaltliche Abwägungs- und Abstimmungsprozesse einzubinden. Die Form entleerter Beteiligungsverfahren und die Regelungsstrukturen des Programms im Kontext ihrer faktischen Umsetzung verschärfen die aus dem gesamten Prozess emergierende Kontingenz, erhöhen Zumutungen der Regelungsbetroffenen und steigern eine Grundstimmung des Misstrauens gegenüber den regionalen (Land) Akteuren des politisch-administrativen Systems.

Das durch Nicht- bzw. dilatorische Implementation verursachte Implementationsvakuum wird vom ehrenamtlichen Naturschutz ausgefüllt. Unter den Bedingungen begrenzter Ressourcen staatlichen Naturschutzes und der Mobilisierung eigener Ressourcen gewinnt der ehrenamtliche Naturschutz an Programm-Implementationsmacht auf der operativen Ebene. Der ehrenamtliche Naturschutz wächst unter einem multifaktoriellen Bedingungsbündel in die Rolle eines „european supervisor“, auch gestärkt durch die Identifikation mit dem regulativen Programm, die auch durch die hohe Kompatibilität von Regelungsnormen mit eigenen Präferenzen bedingt ist. Er gewinnt an Steuerungsmacht auf der lokalen Implementationsebene, so dass sich die Akteure der kommunalen Raumplanung neu zu verorten haben.<sup>371</sup>

Mit der Umsetzung der GI Leader+ verschieben sich Kompetenzen kommunaler Aufgabenwahrnehmung und Problemlösung in ein zivilgesellschaftliches Arrangement, das vor dem Hintergrund eines eigenen institutionellen Rahmens aus relativ hoher Eigenständigkeit eigene Strategiefähigkeit entwickelt. Die kommunalen Akteure sind eingebunden in die

---

<sup>371</sup> Unter den Bedingungen der FFH-RL stellt sich die Grundsatzfrage, inwieweit sich kommunale Planungshoheit in seiner bisherigen Form auch unter den Voraussetzungen politisch-administrativer Ressourcenbegrenztheit kleiner ländlicher Gemeinden im Kontext ihrer ökologischen Wertigkeit tendenziell weiter relativieren wird. An diesem Fallbeispiel wird deutlich, dass sowohl rechtlich als auch faktisch der ehrenamtliche Naturschutz zu einem machtvollen Steuerungsakteur auf der lokalen Ebene geworden ist, der Raumplanungen und –nutzungen in naturschutzfachlicher Rationalität verfolgt. Vor diesem Hintergrund wird sich kommunale Planungshoheit neu verorten müssen, zumal sich im Blickfeld dieser Richtlinie korporatistische Arrangements zwischen ehrenamtlichem und staatlichem Naturschutz abzeichnen.

Programmimplementation und erfahren sich als Partner unter Partnern, d. h. im Implementationsprozess dieses Programms relativiert sich ihre Position. Mit der stillschweigenden Akzeptanz von Kompetenzverschiebungen, der räumlich-funktionalen Problemlösungsansätze (Vernetzungen) und der marginalen Einbindung ehrenamtlicher Mandatsträger verliert die gemeindliche Ebene an Gewicht, zumal über Koordinierungen und Moderationen der Umsetzung dieses Programms die politische Spalte des Kreises einen Kompetenzzuwachs erfährt. Im Umsetzungsprozess von Leader+ deuten sich schleichende Umstrukturierungen und Neujustierungen kommunaler Selbstverwaltung an, die das Bild traditioneller kommunaler Selbstverwaltung diffundieren lassen. Dieser Umsetzungsverlauf der GI Leader+ verweist darauf, wie sich über ein prozedural vermachtes Programm strukturelle Veränderungen anbahnen, sich anfänglicher Widerstand kommunaler Akteure abbaut und die Einfügung in neue Entscheidungskontexte ihre Akzeptanz findet, und zwar auch über Lernprozesse.

Im Zuge der Explikationen zu den Transformationen der kommunalen Selbstverwaltung ist der Bedeutungsgewinn der kommunalen/lokalen Handlungsebene als Implementationsraum im Kontext der Kommunalisierung staatlicher Aufgaben und der Abwicklung staatlicher Politikprogramme in ihren vertikalen Bezügen hervorgehoben worden (vgl. Kapitel 3.1.4). Nach den Logiken dieser beiden europäischen Programme vollzieht sich ihre Implementation in einem räumlich-funktionalen Bezugszusammenhang, der die kommunalgebietlich umgrenzte Umsetzungsebene übergreift.<sup>372</sup> Diese räumlich-funktionalen Programmlogiken verursachen nicht nur strukturelle Veränderungen, sondern auch einen *Bedeutungsverlust* der kommunalen/lokalen Implementationsebene (3). Zum einen werden kommunale Belange naturschutzfachlichen Anforderungen nachgeordnet, zum anderen wird kommunale Entwicklung in subregionale Ansprüche der Vernetzung eingebunden, so dass die kommunale Handlungsebene ihre spezifischen Optionen in räumlich-funktionale Entscheidungsfindungsprozesse einzuordnen hat. Im regulativen Programm hat sie sich sogar in Vorentscheidungen der regionalen Ebene zu fügen. Räumlich-funktionale Logik wirkt wenig autonomieschonend, und zwar unabhängig von inkludierenden und exkludierenden Steuerungsprozessen; sie leitet einen Wandel ein, in dem singuläre kommunale Belange strukturell in neue Politik- und Handlungsprozesse integriert werden. Dies hat zur Folge, dass räumlich-funktional definierte Optionen mehr oder weniger zwingend je nach spezifischer Programmlogik die kommunale Handlungsebene restringieren oder zur Anpassung veranlassen. Die räumlich-funktionalen Bezugsebenen gewinnen an Bedeutung, zumindest verschieben sich die Steuerungsebenen in ihrer Relevanz.

---

<sup>372</sup> Damit wird nicht übersehen, dass es auch in bisherigen Implementationsverläufen kommunalgebietlich überschreitende staatliche Politikumsetzung gibt bzw. gegeben hat. Der gravierende Unterschied liegt in den strukturellen Veränderungstendenzen europäischer Programmumsetzung, der hier nachgegangen wird.

Im Blick auf die jeweilige kommunale Raumplanung unter den Regelungsbedingungen der FFH-RL können für kleine Kommunen in ländlichen Räumen Grenzsituationen entstehen, in denen kommunale raumplanerische Vorhaben sich nicht mehr im singulären Gemeindegebiet realisieren lassen. Dies ist dann der Fall, wenn in Gemeinden, deren Gebiet mit FFH-Flächen in großem Umfang belegt ist, sich im Zuge kommunaler Planungen Fragen des ökologischen Ausgleichs stellen und sie über die FFH-Verträglichkeitsprüfung zu beantworten sind. Die kommunale Raumplanung in ländlichen Räumen wird unter den Vorgaben einer räumlich-funktionalen, ausschließlich naturschutzfachlicher Rationalität folgenden Richtlinie in Zukunft tendenziell in transkommunalen Raumzusammenhängen zu denken sein.

Findet Leader+ eine Akzeptanz bei den zentralen Akteuren, so zeichnet sich im Zuge dieser Programmimplementation eine Grundstimmung bei den zentralen lokalen Steuerungsakteuren ab, die der subregionalen Programmsteuerungsebene eine höhere Problemlösungsfähigkeit in Fragen regionaler Entwicklung zuerkennt als den kommunalen Institutionen. Diese klar sich abzeichnende Tendenz ist sicherlich ein Indiz dafür, dass gerade in Gemeinden dieses ländlichen Raumes die unterschiedlichen Erfahrungen der eigenen Ressourcenbegrenztheit die Suche nach neuen Lösungsoptionen stimuliert. Entscheidend ist aber auch, dass, aus dem Datenmaterial dieses Falls ableitbar, das Vertrauen in die eigene institutionelle kommunale Problemlösungsfähigkeit im Prozess nachholender Entwicklung schwindet.

Frage man nach der Verursachung dieser transformationellen Wirkungen auf die lokale Entscheidungsebene so liegt ein theoretisches Erklärungsmuster in der Sektoralisierung europäischer Politik und ihren spezifischen funktionalen Orientierungen, die in den europäischen Politikprogrammen ihren Niederschlag finden (vgl. 2.2; 2.3; 4.4.2). Vor dem Hintergrund fluider Steuerungsverläufe im europäischen Mehrebenensystem wird jene Governance-Logik begünstigt, die aus der spezifischen funktionalen Programmausrichtung, den besonderen Zielsetzungen und Aufgabendefinitionen mitgeprägt wird. Sie konturiert sich in Programmarenen auf der lokalen Ebene und ist durch ihre sich funktional überlappenden und konkurrierenden Zuständigkeiten, auch Domänen, gekennzeichnet, d. h. Akteure unterschiedlicher Handlungsorientierungen interagieren im Kontext jeweiliger räumlich funktionaler Programmimplementierungen. Ihre Prozesse verlaufen in flexiblen, räumlich variierenden und zeitlich begrenzten Zusammenhängen, „there is no general blueprint“ (Hooghe/Marks 2003, 238). Der Aufgabenbezug und die funktionale Logik der beiden europäischen Programme bedingen eine Governance-Logik, die notwendigerweise eine institutionelle Anbindung ihrer Implementationen an die kommunale Selbstverwaltung überschreitet und in räumlich funktional variierenden Programmarenen ihre Gestalt gewinnt (vgl. Hooghe/Marks 2003). Letztlich resultiert daraus auch der Bedeutungsverlust der communalgebietlich eingehedgten Implementationsebene.

Der durch *Steuerungskompatibilitäten* (4) ausgelöste Anpassungsdruck, wie er sich im Fall dokumentiert, wird im regulativen Programm als sehr hoch von den betroffenen Akteuren wahrgenommen, wobei nicht zu erkennen ist, dass auch die Regelungsadressaten (Landesebene) einem enormen Anpassungsdruck unterworfen sind. Gerade die mit der FFH-RL geforderte Neujustierung bisheriger Steuerungsroutinen und des damit einhergehenden Prozesses des „learning by doing“ als Koordinierungsfindungsprozess belasten den gesamten Implementationsverlauf zur FFH-Gebietsmeldung. Enge Regelungsstrukturen und Neujustierungen verursachen eine inkrementale, kontingenzauslösende Programmumsetzung, auch bedingt durch ein politisch zu verantwortendes Implementationsvakuum, das dem verbandlichen Lobbying im Mehrebenensteuerungsprozess unkontrollierten, der Öffentlichkeit entzogenen Einfluss öffnet. Der durch die Programmlogik bedingte Paradigmenwechsel, in dem auf naturschutzfachliche Belange reduzierten Abwägungskontext liegend, und die defizitäre Programmimplementations-Performanz verursachen einen konfliktorischen Koordinierungsprozess zwischen Regelungsadressaten und Regelungsbetroffenen. In der Exklusion der Regelungsbetroffenen von den informellen Vorerörterungen zu den substantiellen Gebietsentscheidungen, der Präsentation von Vorentscheidungen im „top-down“-Modus und den entleerten Beteiligungsverfahren sehen die Regelungsbetroffenen Defizite der Programmumsetzung. Die Implementation verläuft für sie intransparent, Vertrauen in eine sachlogische Steuerung der politisch-administrativen Akteure der Landesebene nimmt ab, zumal der ehrenamtliche Naturschutz in diesem Verfahren europäischer Programmumsetzung aus ihrer Wahrnehmung einen Machtzuwachs erfährt.

Trägt also ein breiter Verursachungszusammenhang im Implementationsverlauf des regulativen Programms dazu bei, Ablehnung bis Widerstand bei den Regelungsbetroffenen hervorzurufen, so findet die GI Leader in ihrem Umsetzungsprozess wachsende Zustimmung im WMK. Obwohl die Regelungsstruktur dieses Programms, engmaschig gestrickt, bis auf die operative Ebene wirkt und beteiligte Akteure in die Pflicht nimmt, steigt im Laufe der Zeit die Akzeptanz. Die Gründe liegen sicherlich einmal in den finanziellen Anreizen und zum anderen aber ganz entscheidend in einem inkludierenden Steuerungsmodus, der auf Information, Kommunikation und Argumentation setzt. Jene Steuerungsinstrumente stifteten nicht nur Akzeptanz, sondern kommunale Steuerungsakteure wachsen in die Programmlogik und identifizieren sich mit ihr. Dies ist letztlich auf eine lernende Teilhabe an der Programmimplementation zurückzuführen, so dass Programmlogiken internalisiert werden. Das aus dem Datenmaterial sich herauslösende Phänomen wachsender Programmakzeptanz soll aber nicht darüber hinweg täuschen, dass über sanfte Steuerungsinstrumente zwar eine Einpassung der Programmadressaten in die Logik erreicht wird, jedoch insgesamt auch aufgrund seiner prozeduralen Vermachtung den Akteuren der operativen

Ebene nur begrenzte Möglichkeiten eingeräumt werden, rückkoppelnd auf Programmmodifizierungen zu Gunsten der lokalen Ebene einzuwirken.

Betrachtet man abschließend diesen Fall der Implementation zweier europäischer Programme im WMK in seiner Gesamtheit, so fügt er sich in die politikwissenschaftliche Erklärungsfigur eines durch institutionelle Inkompatibilitäten ausgelösten Wandels ein. An diesem Fall wird deutlich, dass sich von dem Ausmaß der Inkongruenz europäischer Politikprogramme und ihrer Logiken mit den mitgliedsstaatlichen Ebenen die Höhe des Anpassungsdruckes bestimmt. „*Je geringer die Übereinstimmung zwischen europäischen und mitgliedsstaatlichen Institutionen, politischen Prozessen und Politikprogrammen, desto höher ist der Anpassungsdruck und desto wahrscheinlicher kommt es zu innerstaatlichem Wandel*“ (H.i.O.) (Börzel 2003, 186). So ist an diesem Fall aufgezeigt worden, dass kommunale Selbstverwaltung ihren Wandel in ihren Institutionen und Prozessen erfährt und sich auf der lokalen Ebene im Zuge dieser Programmumsetzung europäisierende Wirkungen einstellen, die den lokalen, kommunalgebietlichen Kontext in räumlich-funktionale Zusammenhänge diffundieren lassen. Selbst bürgerschaftliches Engagement bleibt nicht in singulären territorial abgegrenzten Gemeindebezügen, sondern es werden über regionale Entwicklungsprozesse neue sozialräumliche Bezüge bürgerschaftlichen Engagements angestrebt, so dass lokale und subregionale Vernetzungen ineinander greifen.

Zeigen sich innerhalb des kommunalen Entscheidungssystems Kompetenzverschiebungen zur Verwaltung/Verwaltungsspitze, so erfährt es gleichzeitig neue Einbindungen in variierende räumlich-funktionale informelle Koordinierungsarenen, von denen mit unterschiedlicher Intensität vorstrukturierende Wirkungen auf das politisch-administrative System der Kommune ausgehen. Mit den sich zur kommunalen Handlungsebene entfaltenden Parallelstrukturen informeller Programmkoordinationen und ihren weitreichenden Folgen, auch in Letztentscheidungen der vorgeordneten Ebenen liegend, relativiert sich die Bedeutung kommunaler Implementationsebenen in ihren strategischen Handlungsmöglichkeiten. Kommunale Selbstverwaltung, so lässt sich fallbezogen verallgemeinernd die Aussage treffen, erfährt nicht nur in ihren kommunalverfassungsrechtlich verankerten Kompetenzabgrenzungen faktische Verschiebungen, sondern auch in Transformationen ihrer policy (Planungsrecht, Regionalentwicklung). Ihre politischen Prozesse, formal institutionell verankert, werden durch parallel laufende informelle Steuerungsabläufe überlagert und beeinflusst, so dass sie selbst Teil informeller Politikkoordination werden. Europäische Programmimplementation, die auf Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure setzt, beschleunigt eine informelle Politiksteuerung, die mittelfristig nicht ohne Folgen für die Prozesse von „local governance“ bleiben dürften. So bahnt sich in der Vernetzungsstrategie der GI Leader+ ein Prozess an, lokale Politikvorgänge in neue sozialräumliche und funktionale

Zusammenhänge zu stellen. Lokale und subregionale Politikprozesse werden strategisch miteinander verwoben.

Ist also in der Inkompabilität eine Erklärungsfigur für den Wandel der kommunalen/lokalen Politik gefunden worden, so deutet sich in der Umsetzung der GI Leader ein Wandel lokaler Politik in ihren horizontalen Verknüpfungen über „Lern- und Sozialisationsprozess[e]“ an. So ist aus der Fall(re)konstruktion sichtbar gemacht worden, dass kommunale und lokale Akteure die Normen, Regeln und Verfahren der GI Leader im Sinne eines sich lernenden Anpassens angeeignet haben und somit Inkompabilität überwunden wurde. Hierbei wird aber auch deutlich, dass die zentralen Programmimplementeure einen solchen Prozess über weiche Steuerungsinstrumente begünstigt haben (vgl. Börzel 2003, 188 f.).

Mit dieser Fall(re)konstruktion und ihrer ergänzenden quantitativen Datenerhebung (vgl. MA 9.5) bin ich transformationellen Tendenzen kommunaler/lokaler Politik unter den Bedingungen der Implementation zweier unterschiedlicher europäischer Programme nachgegangen. Aus der Fragestellung und ihrer Einengung auf die Untersuchungsdimensionen konnte ich vielfältige Facetten und auch grundlegende Dimensionen des Wandels freigelegen. Es kam mir darauf an, Europäisierung als einen Prozess in einem ländlichen Raum, also fallbezogen, in seinen transformationellen Wirkungen aufzuarbeiten, weil sich in der politikwissenschaftlich orientierten Kommunalwissenschaft ländliche Räume im Kontext von Europäisierung defizitär darstellen und somit eine marginale Position im wissenschaftlichen Diskurs einnehmen. Bei aller Begrenztheit der Generalisierbarkeit einer Fall(re)konstruktion habe ich doch den Versuch gewagt, den Fall in theoretisch verallgemeinernde Aussagen zu rücken. Hierbei bin ich mir einerseits der relativen Grenzen der Aussagen bewusst, aber andererseits wirft der Fall mit seinen Ergebnissen Fragen auf, die auch aus politikwissenschaftlichem Interesse zu vertiefen wären. Eine solche offene Frage stellt sich objektiv aus den konkreten, auch defizitären und problemverursachenden Implementationsverläufen in der Legitimierung. Ist es zu akzeptieren, dass implementierende Steuerungsprozesse teilweise beliebig, zufällig, intransparent, Betroffene exkludierend und partiell für sie nicht nachvollziehbar verlaufen. Müssen nicht aus demokratietheoretischer Sicht europäische Programme in Ihren Umsetzungen auf der lokalen Ebene gewisse legitimierende Anforderungen erfüllen?

## **8 Europäisierung der lokalen Ebene am Fallbeispiel des Werra-Meißner-Kreises: Versuch eines demokratietheoretischen Ausblicks**

Die Diskussion um die „Demokratiequalität“ der EU“ (Schmidt 2000, 425) nimmt im politikwissenschaftlichen Diskurs eine prominente Stellung ein. Werden im Zuge der Debatte um demokratische Legitimierung in dem weiten Feld der Politikproduktion auf supranationaler Ebene strukturelle Defizite diagnostiziert, so sucht man ihre Behebung in institutionellen Anpassungen des europäischen Gebildes (Schmidt 2000, 430 ff.; vgl. Abromeit 2002; 21 ff.; vgl. Benz 2003), meint im „europäischen ‚governance‘...eine Form organisierter (demokratischer WK) Herrschaft“ gefunden zu haben (Benz 2001, 283; vgl. EU-Kommission 2001) oder sieht in der „europäischen Verfassung als „multilevel constitutionalism“ eine anschlussfähige institutionelle Lösung (Schuppert 2003, 104 ff.). Sowohl die Diagnose von Demokratiedefiziten als auch die Suche „neuer Standards demokratischer Legitimität“ (Abromeit 2002, 37) verweisen auf ein Dilemma, das „die traditionellen Kategorien und Standards der Demokratie(-theorien), die bislang wesentlich auf der Ebene der (souveränen) Nationalstaaten entwickelt wurden, aus vielfältigen Gründen für nicht-staatliche Formen politischer Ordnung und politischer Verantwortung kaum hinreichend [sind]“ (Katenhusen/Lamping 2003a, 13). Nach Gunnar Folke Schuppert (2002, 102f.) verfangen sich traditionelle, am gängigen nationalstaatlichen Modell orientierte Analysebezüge zum Europäischen Regieren in einer „,Blaupausenfalle‘“, ohne weiterführend zu sein. Somit werden in dieser Diagnoselogik der Demokratiedefizite, der Suche „institutioneller Gegenentwürfe“ (Katenhusen / Lamping 2003a, 13) und demokratietheoretischer Konzeptionalisierungen Europäischen Regierens die Besonderheiten von Fluidität und „dynamische[m] Übergangscharakter“ (Schuppert 2003, 99) des supranationalen Regierungssystems evident; es ist eine Form des Regierens „*sui generis*“ (Benz 2000, 141). Nach Gunnar Folke Schuppert (2003, 101) ist „*Europa zu einem präzedenzlosen Gebilde zu erklären...*“, das „*präzedenzlos zu denken*“ sei (H.i.O.). Wirft also Europäisches Regieren (vgl. Kapitel 2.2 und 2.3) vielfältige Fragen politikwissenschaftlicher Relevanz auf, so werden im Suchprozess die Antworten sehr unterschiedlich akzentuiert, so dass Heidrun Abromeit (2002, 54ff.) aus den Diskussionen um die Demokratiedefizite die Schlussfolgerung zieht, „....dass das *eigentliche* (H.i.O.) Defizit in der Unsicherheit darüber besteht, was Demokratie denn nun im Kern ausmacht und wozu man sie braucht“. Aus dieser These folgert sie, dass erst zuverlässige Aussagen zum Demokratiedefizit getroffen werden können, wenn man sich mit dem „demokratischen Theoriebestand“ auseinandersetzt und sich über den Zweck der Institutionen verständigt. Im „selektiven Zugriff auf verschiedene Demokratietheorien“ (Ritter 2003, 27) entwickelt sie, sich hierbei abgrenzend, ihr „minimalistisches Konzept“, in dem sich auf den Kern von Demokratie rückbesonnen wird, der „...von diversen im Laufe der Zeit erfolgten Anlagerungen befreit werden muss, damit die Demokratie in verschiedenartigen Kontexten einschließlich der poststaatlichen ihren Zweck erfüllen kann“ (Abromeit 2002, 163). So identifiziert Heidrun Abromeit (2004, 73); „eine von

gängigen Institutionalisierungen abstrahierende Demokratiedefinition“, die in ihrem normativen Kern sich auf die Selbstbestimmung des Individuums reduziert, wobei das Individuum in seinen konkreten sozialen Bezügen, seinen Präferenzen, Wünschen und Vorstellungen gesehen wird. „Individuelle Selbstbestimmung in den kollektiven Entscheidungsbereich hinein zu verlängern“, sei nur möglich, wenn der Einzelne, der kollektiven Entscheidungen unterworfen werden soll, an ihrem Zustandekommen beteiligt werde, um daraus „resultierende Kompromisse“ mittragen und ihnen zustimmen zu können. „Der Wesensgehalt von Demokratie ist also die Beteiligung der Individuen an den Entscheidungen, von denen sie betroffen, denen sie unterworfen sind“ (Abromeit 2002, 165).<sup>373</sup> Dieser für sie nichthintergehbar Kern „„effektive[r] Beteiligung“ aktualisiert sich in „drei verschiedenen Verfahrenstypen: den der Mitgestaltung, den des Widerspruchs und den der expliziten Autorisierung von (vikarischen) Entscheidungsträgern, die sich vor den Individuen rechtfertigen müssen“ (Abromeit 2004, 78f). Mit diesem normativen Anspruch ihrer demokratietheoretischen Minimaldefinition auf individuelle Selbstbestimmung, die sie vor dem Hintergrund politischer „Realität und „expediency“ auf dem Umweg der Negativversion von Zustimmung“ im „Recht auf Widerspruch“ sieht, knüpft sie „ein Zustimmungs-Erfordernis nicht an das Vorhandensein eines Demos... mit dem Staat“. Es gilt für alle kollektiven Politikprozesse, die sich in „nichtstaatlichen, postnationalen oder supranationalen Entscheidungszusammenhängen“ vollziehen. Die Entscheidungskontexte variieren im Mehrebenensystem „nach Zuständigkeit und nach Komplexität“ und gliedern sich in variable territoriale und funktionale Zusammenhänge (Abromeit 2002, 166ff.).

Aus dieser „reduktionistische[n] Demokratievariante“ diagnostiziert Heidrun Abromeit (2002, 194ff.) neben strukturellen Problemdimensionen<sup>374</sup> Beteiligungsdefizite Europäischen Regierens:

- Sie liegen in den geringen institutionalisierten Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger auf europäischer Ebene
- Die Wahlen zum europäischen Parlament erfüllen nicht den Anspruch, dass Bürger ihre Präferenzen geltend machen können (kein hinreichender Einfluss des Parlaments)
- „Informellen Beteiligungsmöglichkeiten mangelt es indessen an Inklusivität“, das heißt, sie wird aus dem Zuträglichkeitsermessen der Kommission bestimmt
- Es werden vor dem Hintergrund einer „hochsegmentierte[n] Gesellschaft“ institutionalisierte Beteiligungsverfahren vermisst, an denen aus der Betroffenheitslage teilgenommen werden

---

<sup>373</sup> Heidrun Abromeit (2004, 78) spitzt später die am Zweck der Selbstbestimmung orientierte „„Minimaldefinition“ von Demokratie“ auf den Kern zu: „Demokratie ist die Verlängerung der individuellen Selbstbestimmung in den Bereich kollektiver Entscheidungen hinein; sie konkretisiert sich in der Beteiligung der Individuen an den Entscheidungen, von denen sie betroffen, denen sie unterworfen sind“.

<sup>374</sup> Diese Problemaspekte sind im Zusammenhang ihres Versuchs zu sehen, „„Demokratiequalität“ in quantitative und qualitative Variablen zu differenzieren“ und zu operationalisieren (Abromeit 2004; Abromeit 2002, 190ff.). Auf die Kritik von Dieter Fuchs (2004) wird an dieser Stelle nur verwiesen. Um

kann. Interessen segmentierter Betroffenheit werden sehr vermittelt über den Ministerrat oder informelle sektorale - Lobbying-Aktivitäten - „,network governance“ – vermittelt

- „Europäische Entscheidungen sind nur im Ausnahmefall kontestierbar“.

Sie kommt zum Ergebnis: „Der Zustand des Entscheidungssystems ist vordemokratisch“ (Abromeit 2002, 198).

Mit ihren Darlegungen verengt Heidrun Abromeit den Blick Europäischen Regierens zu sehr auf die Input-Seite der Entscheidungsprozesse; er ist auf die Politikproduktion fokussiert. Jedoch wird maßgeblich Betroffenheit in der Politikimplementation ausgelöst, wenn es darum geht, Politik-Entscheidungen in ihren sozialräumlichen oder räumlich-funktionalen Kontexten der lokalen Ebene zu verweben (vgl. Kapitel 4.4.1). Diese Dimension der Politikimplementation, die andere Seite der Medaille Europäischen Regierens, in ihrer lokalen Bezugsebene des Mehrebenensystems habe ich näherungsweise in diesem Untersuchungsgang aufgezeigt. Der demokratietheoretische Ansatz dieses „minimalistische[n] Konzepts“ ist insofern weiterführend, als „[es] im Kern um Verfahren der Beteiligung und des Widerspruchs [geht]“. Ihr Demokratieansatz ist prozedual ausgerichtet, „Beteiligung“ wie „Widerspruch“ über Verfahren zu sichern. Vor dem Hintergrund der Fluidität und Variabilität Europäischen Regierens im Mehrebenensystem wird Abromeit's Ansatz zu einem Instrument, aus dem nichthintergehbar normativen Kern individueller Selbstbestimmung – Beteiligung und Widerspruch aus Betroffenheit – Ansprüche zur demokratischen Prozedur von Politikproduktion und –implementation zu entfalten. Jedoch ist die Verdichtung des „normativen Anspruch[s] von Demokratietheorie auf die individuelle Selbstbestimmung“ (Ritter 2003, 27) zu problematisieren.<sup>375</sup>

Die Selbstbestimmung des Individuums - eine immanente Figur liberalen Verständnisses und Bezugspunktes demokratischer Entscheidungszusammenhänge - zielt „auf die Realisierung seiner Präferenzen“. Nach Heidrun Abromeit's (2002, 109. 126) Kritik an der deliberativen Demokratietheorie werde das Individuum mit dem „,Dogmatismus der Vernunft“ konfrontiert, so dass wenig Rücksicht auf das Individuum genommen werde.<sup>376</sup> Ihre Kritik an der deliberativen Demokratietheorie kann insofern nicht gefolgt werden, als schon zu hinterfragen ist, ob wirklich der demokratische Entscheidungsbezugspunkt im „minimalistischen“ Kern der Realisierung selbstbestimmender individueller Ansprüche liegt, aus dem sich die Legitimierung ableiten lässt;

---

ihren Ansatz zu verdeutlichen, hebt sie jene Strukturprobleme hervor, die aus der Heterogenität der EU, der Sektoralisierung von Politik und prekären Institutionenlage resultieren.

<sup>375</sup> Auf die Kritik von Dieter Fuchs (2004) wird auch an dieser Stelle verwiesen.

<sup>376</sup> Heidrun Abromeit's Kritik an der deliberativen Demokratietheorie, auf Jürgen Habermas rekurrierend, vermittelt weniger einen rationalen Diskurs als vielmehr eine phasenweise Polemik (vgl. Ritter 2004). In Anlehnung an die deliberative Demokratietheorie sollen normative Ansprüche europäischer Politikimplementation in sehr verdichteter Form entwickelt werden, auch vor dem Hintergrund einer rein neoliberalen EU-Politik mit ihren Problemverursachungen.

damit ist der aus Betroffenheit ausgelöste Begründungszusammenhang für die Anerkennung bzw. Nichtanerkennung politischer Entscheidungen gemeint (vgl. Abromeit 2002, 146ff.). Nach liberalen Verständnis hat also der politische Prozess „die Funktion der Bündelung und Durchsetzung gesellschaftlicher Privatinteressen gegenüber einem Staatsapparat“ (Habermas 1999, 277). Dieses liberale Politikverständnis mit seinem Bild vom „selbstinteressierten Bürger“, der „rechtsstaatlichen Kanalisierung“ von Macht- und Interessendivergenzen, prozedurale Absicherung fairer Kompromisse im politischen Wettbewerb und der Absicherung individueller Rechte gegenüber dem Staat grenzt Jürgen Habermas (1998; 1999) vom republikanischen Modell ab. Nach dem republikanischen Verständnis „,[wird] Politik als Reflexionsform eines sittlichen Lebenszusammenhangs begriffen“, in dem der Einzelne über das Recht der politischen Teilhabe, der aktiven, freien Teilnahme verfügt. Aus diesen „positiven Freiheiten“ der „Beteiligung an einer gemeinsamen Praxis“ erwächst dem Individuum politische Verantwortung für das Gemeinwesen. Die Funktion des Staates liegt somit „...in der Gewährleistung eines inklusiven Meinungs- und Willensbildungsprozesses, in dem sich freie und gleiche Bürger darüber verständigen, welche Ziele und Normen im gemeinsamen Interesse aller liegen. Damit wird dem republikanischen Staatsbürger mehr zugemutet als die Orientierung am jeweils eigenen Interesse“ (Habermas 1999, 277ff.; vgl. Habermas 1998, 359ff.). Geht das liberale Modell bei der Konstituierung der politischen Ordnung von „subjektiven Rechten“ aus, so räumt das republikanische dem „objektivrechtlichen Gehalt ein Primat“ ein.<sup>377</sup> Diese Dichotomie sucht Jürgen Habermas mit seiner Theorie der deliberativen Demokratie zu überwinden, indem er den „Verfahrensbegriff der deliberativen Politik zum normativen gehaltvollen Kernstück der Demokratietheorie“ macht. Deliberative Politik, den Bedingungen vielfältiger Kommunikationsformen folgend, vollzieht sich nicht nur über „ethische Selbstverständigung“, sondern auch durch „Interessenausgleich und Kompromiss, durch zweckrationale Mittelwahl, moralische Begründung und rechtliche Kohärenzprüfung“ (H.i.O.). Der deliberative Modus basiert auf „Kommunikationsbedingungen, unter denen der politische Prozess die Vermutung für sich hat, vernünftige Resultate zu erzeugen“ (Habermas 1999, 284 f.). Damit bezieht sich Jürgen Habermas (1998, 361) auf die „Diskurstheorie, die mit dem demokratischen Prozess stärkere normative Konnotationen verbindet, als das liberale, aber schwächere als das republikanische Modell...“ „Die Diskurstheorie<sup>378</sup> nimmt

---

<sup>377</sup> Es geht mir nur darum, die essenziellen Merkmale des liberalen und republikanischen Demokratiemodells gegenüber zu stellen, um den Ansatzpunkt von Jürgen Habermas zu verdeutlichen.

<sup>378</sup> Mit der Diskurstheorie verbindet sich der Begriff des kommunikativen Handelns. „Mit dem Begriff des kommunikativen Handelns fällt den illokutionären Bindungsenergien einer verständigungsorientierten gebrauchten Sprache die Funktion der Handlungskoordination zu“ (Habermas 1998, 23). Sprache als ein verständigungsorientiertes Medium ermöglicht im intersubjektiven Prozess (Handlungskoordinierung) kommunikative Vernunft unter den Bedingungen, „...dass die Beteiligten ihre Ziele ohne Vorbehalte verfolgen, ihr Einverständnis an die intersubjektive Anerkennung von kritisierbaren Geltungsansprüchen binden und die Bereitschaft zeigen, interaktionsfolgenrelevante Verbindlichkeiten, die sich aus dem Konsens ergeben, zu übernehmen“. Kommunikative Vernunft orientiert sich „an den Geltungsansprüchen der propositionalen Wahrheit, der subjektiven Wahrhaftigkeit und der normativen Richtigkeit“ (ebenda, 17ff.; vgl. Reese-Schäfer 2001, 55ff.). Bilden die „Geltungsansprüche“ einen normativen Rahmen so orientiert sich verständigungsorientierte Kommunikation – mit dem Begriff der „idealen Sprechsituation“ umschrieben –

Elemente beider Seiten auf und integriert sie im Begriff der idealen Prozedur für Beratung und Beschlussfassung. Dieses *demokratische Verfahren* stellt einen internen Zusammenhang zwischen *Verhandlungen*, *Selbstverständigungs-* und *Gerechtigkeitsdiskursen* her und begründet die Vermutung, dass unter solchen Bedingungen vernünftige bzw. faire Ergebnisse erzielt werden“ (Habermas 1999, 285f.).

Das demokratische Theorieverständnis von Habermas geht von einer „dezentrierten Gesellschaft“ aus, in der demokratische Meinungs- und Willensbildung im Sinne „diskursiver Rationalisierung“ in Rückkopplung des politisch-administrativen Systems mit der Zivilgesellschaft folgt. Die in diesen Rückkopplungen über demokratische Verfahren „zu kommunikativer Macht verarbeitete öffentliche Meinung kann nicht selber ‚herrschen‘, sondern nur den Gebrauch der administrativen Macht in bestimmte Kanäle lenken“ (Habermas 1999, 289ff.; vgl. Habermas 1998, 362ff.). In der Konsequenz für die postnationale Demokratiedebatte zieht Jürgen Habermas den Schluss, dass Legitimierung demokratischer Verfahren nicht in erster Linie aus „Partizipation und Willensäußerung, sondern aus der allgemeinen Zugänglichkeit eines deliberativen Prozesses“, seine rational annehmbaren Ergebnisse einschließend, zu begründen sei. Somit ändern sich mit dem diskurstheoretischen Verständnis von Demokratie

„die theoretischen Anforderungen an die Legitimitätsbedingungen demokratischer Politik. Nicht als könnten funktionierende Öffentlichkeit, Qualität der Beratung, Zugänglichkeit und diskursive Struktur der Meinungs- und Willensbildung die konventionellen Entscheidungs- und Repräsentationsverfahren ganz ersetzen. Aber die Gewichte verschieben sich von der konkreten Verkörperung des souveränen Willens in Personen und Wahlakten, Körperschaften und Voten zu den prozeduralen Anforderungen an Kommunikations- und Entscheidungsprozesse. Damit lockert sich aber die begriffliche Verkammerung der demokratischen Legitimation mit den bekannten staatlichen Organisationsformen“ (Habermas 1998a, 164ff.).

Den staatlichen Institutionen wird einerseits politische Letztentscheidung zugewiesen und andererseits gewinnt in „postnationalen Konstellationen“ zivilgesellschaftliche Teilhabe an deliberativen Politikprozessen eine wachsende Bedeutung. Deliberative Politik, die sich in „formellen Verfahren“ des institutionalisierten politisch-administrativen Systems oder in informellen Kontexten aktualisiert, hat prozedurale Anforderungen aus diskurstheoretischer Sicht zu erfüllen.

Es kann im Versuch eines demokratietheoretischen Ausblickes nicht auf die unterschiedlichen Ansätze zur Kritik an der deliberativen Demokratie eingegangen werden.<sup>379</sup> Ist Heidrun Abromeits

---

an prozeduralen Voraussetzungen von „Öffentlichkeit, Gleichverteilung der Kommunikationsrechte, Gewaltlosigkeit und Aufrichtigkeit“ (Reese-Schäfer 2001, 24ff.). Diese wenigen durchaus verkürzten Einlassungen dienen dazu, etwas die Hintergrundannahmen deliberativer Demokratie zu erhellen.

<sup>379</sup> So wird die Theorie der deliberativen Demokratie im Blick auf die Akteure als eine „kognitiv-moralische“ Überforderung der Diskursteilnehmer und der damit einhergehenden Restriktionen der Zugänglichkeit zu deliberativen Arenen kritisiert, das heißt, sie unterstelle ein zu positives Menschenbild. Ebenso überschätze sie die Einlösung der Anforderungen an das kommunikative Handeln (Abromeit 2002, 152ff.; Schmidt 2000, 261ff.). Jürgen Habermas (1998, 294ff.) verweist jedoch darauf, dass eine kommunikativ vermittelte Vergesellschaftung sich nicht jenseits von Raum und Zeit vollzieht, sondern „sie bleibt auf Kontexte einer lernfähigen Kultur und eines lernfähigen Personals angewiesen“. Darüber hinaus diene dieses Modell als

prozedualer Ansatz normativ sehr reduktionistisch, so ist das deliberative Demokratie-Modell von Jürgen Habermas sehr voraussetzungsvoll. Heidrun Abromeit normiert ihr „minimalistisches Konzept“ auf das Individuum, ohne ihr demokratietheoretisches Konzept in den Kontext zum Recht zu setzen. Ein anderer Aspekt, der zumindest zu hinterfragen wäre, liegt im subjektivistischen Bezug eines liberalen Politikansatzes. Genau diese Defizite werden im deliberativen Modell aufgehoben. Daraus folgt, dass unter den immanenten Geltungsansprüchen der Diskurstheorie die Prozedur politischer Entscheidungen zu bewerten ist, auch um letztlich verfahrensmäßige Defizite ausmachen zu können. Somit definiert sich deliberative Politik als ein verständigungsorientiertes, problemlösendes Verfahren, dass über Konfliktregelung zur Programmierung und Verfolgung kollektiver Ziele gelangen will. Die Frage nach den „*Kommunikationsbedingungen*, unter denen der politische Prozess die Vermutung für sich hat, vernünftige Resultate zu erzeugen“ (Habermas 1999, 285), zielt darauf ab, die bedingenden Elemente im intersubjektiven Verständigungsprozess zu bestimmen:

- a.) Für die Qualität deliberativer Politik „bildet das diskursive Niveau der öffentlichen Debatten die wichtigste Variable“ (Habermas 1998, 369). Öffentliche demokratische Verfahren gestalten sich in einem argumentativen Verhandlungsmodus.
- b.) Deliberative Politik im Zusammenspiel mit dem politisch-administrativen System und „informellen Meinungsbildungsprozessen“ vollzieht sich in einem offenen und inkludierenden Verfahren.
- c.) Geltungsansprüche verhandelnder Akteure sind prinzipiell der Kritik unterworfen, sie sind zu begründen und zu rechtfertigen.
- d.) Im Sinne gegenseitiger Anerkennung werden „alle Konflikte gewaltlos“ beigelegt, und zwar auf dem Wege diskursiver Verständigung (Habermas 1998; 1999).
- e.) Freie und gleiche Teilnahme bilden ein weiteres Element der Prozedur deliberativer Politik.

Geht deliberative Politik, ihre diskurstheoretischen Bezüge einschließend, davon aus, dass aus demokratischem Verfahren, den „internen Zusammenhang zwischen pragmatischen Überlegungen, Kompromissen, Selbstverständigungs- und Gerechtigkeitsdiskursen“ herstellend, sich die

---

Folie, um Abweichungen herauszufiltern und auf „unvermeidliche Trägheitsmomente“ (H.i.O.) einer komplexen Gesellschaft aufmerksam zu machen, die in der „Knappeit jener funktional notwendigen Ressourcen“ liegen, „...von denen insbesondere deliberative Meinungs- und Willensbildungsprozesse in einem hohen Masse abhängen“. Der diskursive Verfahrensbegriff der Demokratie gewinnt nach Habermas seine politische gesellschaftliche Gestalt und Relevanz, indem er sich „über das Medium des Rechts“ durchsetzt, und zwar im politisch-administrativen System auf der einen und „im Gegenspiel der öffentlichen Meinung mit der institutionalisierten, durch Verfahren regulierten Meinungs- und Willensbildung...“. Damit rückt Jürgen Habermas das Modell der deliberativen Demokratie in reale Zusammenhänge gesellschaftlicher Komplexität und des Rechts als Medium der Komplexitätsreduktionen.

Vermutung begründen lässt, „vernünftige bzw. faire Ergebnisse“ zu erzielen (Habermas 1998, 359f.), so stellen sich bei einer Projektion dieses Modells auf die Implementationsprozesse europäischer Programme im Fallbeispiel aus demokratietheoretischer Sicht gravierende Defizite heraus. Insbesondere liegen sie beim Implementationsprozess des regulativen Programms in:

- der relativ hohen Intransparenz der Mehrebenensteuerungsabläufe unter weitestgehender Exklusion der Betroffenen
- der häufig nicht hinreichenden Begründung getroffener Entscheidungen der regionalen Ebene
- des begrenzten selektiven Zugangs zu informellen Vorverfahren
- der restriktierten Teilnahme Betroffener an der Umsetzung der FFH-Richtlinie durch ungünstige Rahmenbedingungen (z. B. Zeit)
- den ausgeprägten Asymmetrien in den Ressourcen der am Steuerungsprozess Beteiligten
- dem nicht offenen Informationsfluss zwischen den Akteuren des politisch-administrativen Systems zu den Betroffenen
- der mangelnden offenen Folgenabwägung implementierender Maßnahmen
- der damit einhergehenden Verschleierung von Folgen unter strategischen Aspekten.

Partizipative Verfahren wie Anhörungen oder Abgabe von Stellungnahmen verlieren unter diesen Bedingungen europäischer Politikimplementation ihren eigenen aus deliberativem Verständnis zu setzenden Wert. Sie reduzieren sich in diesem Umsetzungsverlauf auf Informationen zu getroffenen Vorentscheidungen, um über den Modus des Überzeugens Akzeptanz bei den Betroffenen zu erzielen. Gleichzeitig werden über marginale Zugeständnisse gegenüber Forderungen der lokal Betroffenen kooperative Akzente gesetzt, ohne jedoch die Genese getroffener Entscheidungen offen zu legen, sie inhaltlich zu erörtern und sich mit den Betroffenen auf eine konsistente Folgenabwägung einzulassen. Die Prozeduren zu der Richtlinienumsetzung lassen sich letztlich als entleerte Beteiligungsprozesse charakterisieren, so dass selbst aus der Sicht der Betroffenen ihre Rationalität in Frage gestellt wird. Sie verursachen Misstrauen und verhindern diskursive Verständigung (vgl. Kapitel 6.5).

Die aus demokratietheoretischer Sicht im Umsetzungsverlauf der FFH-Richtlinie offensichtlichen Defizite manifestieren sich im Anreizprogramm Leader+ nicht in jener Evidenz, zumal ein offener, inkludierender Steuerungsmodus die Implementation unter der Maßgabe eines „bottom-up“-Modells bestimmt. Hierbei ist jedoch nicht zu erkennen, dass die Regelungsstruktur des Programms einer potenziellen Deliberation enge Grenzen zieht und sich das „bottom-up“-Prinzip sehr stark relativiert, zumal Einflussnahmen der lokalen Ebene im Sinne eines Gegenstromprinzips weder institutionell noch faktisch eindeutig sichtbar sind. Jedoch lässt sich am Fallbeispiel schon

verdeutlichen, dass ein inkludierender Steuerungsmodus auf der horizontalen Ebene der lokalen Programmkoordinationen eine relativ hohe Akzeptanz stiftet.

Ist die Implementation europäischer Politikprogramme eine Seite der Medaille, so ist ihre Programmierung die andere. Die Ermöglichung deliberativer Politik auf der Implementationsebene wird durch die Regelungsziele und Regelungsstrukturen eines Politikprogramms mitbedingt. Somit wird auf die Input-Seite von Politik verwiesen. Es wird die Frage aufgeworfen, von welcher prozeduralen Qualität europäische Politikprogramme sein sollten. Vor dem Hintergrund einer zunehmenden Diffusion institutionalisierter Politik und wachsender Unübersichtlichkeiten der Mehrebenensteuerung erfordern europäische Politikprogramme Prozeduren, die betroffene Akteure in die lokale Verwebung (vgl. Kapitel 4.4.1) europäischer Politik zunehmend inkludieren. Die Durchsetzung und Umsetzung politischer Ziele und Programme wird damit nicht in Frage gestellt. Jedoch die sich in der Politikimplementation „vor Ort“ stellenden Probleme eröffnen Chancen deliberativer Politik im Sinne diskursiver Verständigung. In der Konsequenz wäre dann im föderativen System die Handlungs- und Entscheidungsebene der Länder im Kontext europäischer Politikumsetzung neu zu definieren, nämlich eine größere dezentrale kooperative Politiksteuerung anzustreben.

Verfolgt man die Implementation des regulativen Programms und des Anreizprogramms im Vergleich, so legt die Analyse des Fallbeispiels die Vermutung nahe, dass unabhängig vom Programmtyp, also seine spezifischen Logiken einschließend, sperrige, stark inkompatibilitätsbesetzte Programme über problemlösende, diskursiv angelegte Steuerungsmodi (deliberative Koordinierungsmodi) Implementationswiderstände überwunden und über Verfahren Anerkennung und Akzeptanz erzielt werden können. Also liegen in der deliberativen Konzeptualisierung implementierender Steuerung, zumindest im Bemühen um Näherung, Chancen stärkerer politischer Legitimierung. Wenn die EU-Kommission (2001) Vorschläge unterbreitet, die Qualität Europäischen Regierens auf lokaler/regionaler Ebene über Partizipation (Einbindung der Zivilgesellschaft), Zuweisung größerer Verantwortung und stärkerer Flexibilisierung von Programmregelungen (Anpassung an lokale Gegebenheiten) zu verbessern, so folgt sie einer governance-Logik, die sich im neoliberalen Verständnis von Politik vermittelt. Aber europäische Politik, will sie Zustimmung finden, ist auch ein Selbstverständigungsprozess. Daraus folgt, dass sich ihre Politik deliberativ neu justiert, auf diskursive Verständigung hin orientiert: Europäische Politik mit deliberativem Anspruch – Utopie oder Notwendigkeit?

Um jenen Prozess deliberativer Politikimplementation auf der lokalen Ebene zu ermöglichen, sind an europäische Programme Verfahrensanforderungen zu stellen, die sich auch mit den selbstgesteckten Zielen Europäischen Regierens (s.o.) vereinbaren lassen. Daher sind

Folgenabschätzungen im Zuge der Entscheidungsfindungsprozesse im Blick auf die lokale Ebene vorzunehmen, um auch das Maß von Betroffenheiten abzuschätzen. Eine solche Forderung, wie sie der Deutsche Städte- und Gemeindebund (DStGB 2003) aufstellt, ist grundlegende Voraussetzung dafür, Partizipation als Element deliberativer Programmpolitik zu sichern. Dies hat zur Folge, die Programme institutionell so zu konzipieren, dass partizipative Verfahren im Sinne deliberativer Verständigung als Ziel europäischer Governance – auch als Prozess von Selbstverständigung – auf lokaler Ebene ermöglicht werden. Die Einbindung lokal betroffener Akteure kann selektiver Beliebigkeit von Regelungsadressaten ebenso wenig überlassen bleiben wie die unübersichtliche informelle Zugänglichkeit von Verbänden qua Selektionsmacht der Kommission auf europäischer Ebene oder der Exekutive auf regionaler Implementationsebene (Landebene). Wenn Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz als „Grundsätze des guten Regierens“ von der Kommission (2001) deklariert werden, haben sie sich als Grundsätze im Mehrebenenprozess zu realisieren, nämlich deliberative Implementationspolitik zu ermöglichen. Das setzt nicht nur institutionell gesicherte Prozeduren voraus, sondern auch die Selbstverpflichtung der Normadressaten auf den mitgliedsstaatlichen Steuerungsebenen, um unter Einbeziehung der Betroffenen diskursiven Implementationsprozessen auf der lokalen Ebene Chancen zu eröffnen.

Im Blick auf die kommunale Ebene ist am Fallbeispiel deutlich geworden, dass europäische Programmimplementation ihre legitimierende Kraft nicht ausschließlich aus dem Legitimierungszusammenhang der kommunalen Selbstverwaltung - es sei denn, man akzeptiert schwache oder konstruierte Legitimation - gewinnen kann, zumal „governance“-Logik und variierende räumlich-funktionale Programmbezüge das geschlossene politisch-administrative System der kommunalen Ebene überschreiten. Im Zuge der mit der Europäisierung einhergehenden Sektoralisierung von Politik droht die kommunale Selbstverwaltung im ländlichen Raum, dies zeigen die Ergebnisse aus dem Fallbeispiel, ihren kommunalpolitischen Bezugszusammenhang zu Gunsten zivilgesellschaftlicher Einbindung in der europäischen Politikimplementation zu verlieren. Sektorspezifische, zivilgesellschaftlich arrangierte und räumlich-funktional orientierte Politikimplementation, die durchaus die kommunale Ebene einbindet, birgt die Tendenz der Diffusion des kommunalen administrativen legitimierenden Kontexts. Hinzu kommt, dass die transformationellen Wirkungen europäischer Programmimplementation faktisch intrainstitutionelle Verschiebungen zur Exekutive mit schleichendem Bedeutungsverlust der parlamentarischen Ebene auf der einen Seite weiter verschärft haben und auf der anderen Seite die informellen, also entinstitutionalisierten Koordinationsmodi an Bedeutung gewinnen. In diese Prozesse ist die kommunale Entscheidungsebene eingebunden. Unter dem Blickwinkel der ehrenamtlichen Dimension der kommunalen Handlungsebene wird eine defizitäre Europatauglichkeit ersichtlich, die sich in der mangelnden Einbindung des ehrenamtlichen Elements in der europäischen

Programmimplementation dokumentiert. Sich „fit“ zu machen für europäische Politik, heißt für die kommunalen Akteure, in den sich aus den Parallelstrukturen zur Selbstverwaltungsebene entwickelnden Koordinationen größere Kompetenz über den Weg neuer Ressourcen-Mobilisierung zu entfalten. Gleichzeitig sind dem ehrenamtlichen Element kommunaler Selbstverwaltung größere Teilhabemöglichkeiten an europäisierenden Prozessen einzuräumen. Es ist stärker in diesen neuen Koordinationsprozessen zu integrieren, auch um engere institutionelle Legitimierung auf der Basis deliberativer Einbindung zu erreichen. Dies ist sicherlich ein intrainstitutioneller Prozess, der zu einer Neujustierung kommunaler Selbstverwaltung veranlassen sollte, zumal sich den kommunalen Akteuren neue Anforderungen stellen. Das hat letztlich eine stärkere Teilhabe des kommunalen Ehrenamtes an europäischer Programmimplementation zur Folge, und zwar mit dem Ziel dem Bedeutungsverlust des kommunalen Ehrenamtes zu begegnen.

Die europainduzierten Transformationsprozesse erfordern zumindest ein Nachdenken über die demokratische Legitimierung europäischer Politikimplementation auf der lokalen Ebene. Mit dem Rekurs auf das deliberative Demokratiemodell und seinen normativen Implikationen wird nunmehr darauf abgehoben, dass sich die aus der Parallelität von institutionalisierter Entscheidungsebene und informellen Koordinierungsverläufen generierten Defizite sektoralisierter europäischer Programmimplementierungen im Blick auf Transparenz, „accountability“ und Legitimierung über ein diesem Modell sich annähernden Steuerungsmodus minimieren lassen. Wenn also davon auszugehen ist, dass sich europäische Politik über eine „multi-level-governance“-Logik bishin zur operativen Ebene vermittelt, so bietet eine am deliberativen Modell orientierte, sich im institutionellen Arrangement ihrer Programme widerspiegelnde Politik die Option, nicht nur eine Parallelstrukturen überwindende Programmimplementation „vor Ort“ zu erzielen, sondern auch eine Legitimierung stiftende europäische Programmumsetzung zu realisieren. Öffnet also ein deliberativ orientierter Modus der horizontalen und vertikalen Politikkoordination in variierenden Programmarenen für die lokale Ebene Perspektiven nachhaltiger Legitimierung, so ist unter den Bedingungen europäisierender Transformationen die Lokalpolitik – in ihren institutionellen Kontexten diffundierend – in neuen Bezügen zu denken. Indem ihre Prozesse unter deliberative Anspüche gestellt werden, liegen für die kommunale/lokale Selbstverwaltung ländlicher Räume auch Chancen größerer Problemlösungsfähigkeit und eines qualitativ neuen Autonomiegewinns der kommunalen/lokalen Ebene in den Turbulenzen der Mehrebenensteuerung.

## 9 Methodischer Anhang

Um über die Analyse von Dokumenten und anderen Materialien (MA 9.12). weitergehende fallspezifische Daten zu gewinnen, wurden Experteninterviews durchgeführt. Die Interviews zielten darauf ab, über die Befragung von Experten aus der jeweiligen Betroffenheitsperspektive sich der Untersuchungsfrage, nach Untersuchungsdimensionen differenziert, vertiefend und fallbezogen zu nähern. So wurden insgesamt 20 Experteninterviews realisiert. Interviewt wurden auf kommunaler Seite fünf Bürgermeister, der Landrat und der Erste Kreisbeigeordnete des Werra-Meißner-Kreises. Anonymisiert wurden sie zur Gruppe der kommunalen Akteure (A1 – A7) zusammengefasst. Da in die Implementation der beiden europäischen Programme zivilgesellschaftliche Akteure involviert sind, wurden acht RepräsentantInnen der Naturschutzverbände (BUND, HGON, NABU), des Kreisbauernverbandes, des Vereins für Regionalentwicklung und der Wirtschaftsförderungsgesellschaft (grenzwertig als zivilgesellschaftlicher Akteur) anonymisiert unter der Gruppe der zivilgesellschaftlichen Akteure (B 1 – B8) subsumiert. Die dritte Gruppe der Akteure der staatlichen Ebene, also Akteure der unteren und oberen Fachbehörden einschließlich, besteht aus fünf Akteuren, die zentrale Funktionen zu erfüllen haben. Sie definiert sich als Gruppe der staatlichen Akteure (C1 – C5). Die Fragen zu den Experteninterviews (vgl. 9.1) sind im interviewpraktischen Vollzug auf die Untersuchungsdimensionen mit ihren ausdifferenzierten Merkmalen gerichtet worden, wobei am Aktionsfeld des jeweiligen Experten angeknüpft wurde. Diese Vorgehensweise hatte auch den Sinn, die jeweiligen Experten aus ihrem Aktionsfeld abzuholen, um ggf. auch psychologische Blockaden aufzubrechen bzw. zu umgehen. Sie sieht sich darin bestätigt, dass in den jeweiligen Interviews eine Atmosphäre der Offenheit erreicht werden konnte. Dies wirkte sich auch auf die Ergiebigkeit der Interviewergebnisse insofern aus, als sie über eine gute Auskunftsbereitschaft der Befragten erzielt wurden. Begünstigt wurden die positiven atmosphärischen Gesprächsbedingungen auch dadurch, dass es keine Terminverschiebungen, Terminabsagungen oder hinauszögernde Terminzusagen (abgesehen von einem Fall) gegeben hat. Man war zu den Interviews „einfach“ bereit.

Alle Interviews wurden auf Tonbandcassetten aufgenommen, sofort transkribiert und in ihren Kernaussagen zusammengefasst (vgl. 9.3); Zitate aus oder Verweise auf die Transskriptionen sind eindeutig belegbar. Die Interview-Texte wurden speziell unter den Fragestellungen des Untersuchungsganges analysiert. Die sich aus der Fragestellung und im Fortgang der Untersuchung bzw. der Textanalyse ergebenden relevanten Aussagen finden ihre Verortung in der deskriptiven Analyse des Falles. Textbausteine, die nicht anonymisiert worden sind, sind mit den Interviewten abgestimmt worden.

Ergänzend zu den qualitativen Datenerhebungen wurde eine repräsentative Befragung durchgeführt (vgl. 9.4) von den 428 Gemeindevertreter/Stadtverordneten wurde jede(r) 10. GemeindevertreterIn befragt, also insgesamt 43. Einer größeren Befragungszahl waren aufgrund eigener Ressourcen Grenzen gesetzt. In der Zeit vom 19.07. bis 19.10.2004 wurden alle qualitativen Interviews einschließlich der repräsentativen Befragung durchgeführt. Aus der ersten Analyse der Experteninterviews ergab sich die Notwendigkeit, zwei weitere am 03.11. und 23.11.2004 im Nachgang zu realisieren. Mit der engen zeitlichen Begrenzung eigener Datenerhebung sollte möglicher Informationsaustausch Beteiligter ausgeschlossen werden.

An der repräsentativen Befragung nahmen keine Mitglieder des Gemeindevorstandes/Magistrats teil. Da es in der Befragung darum ging, eine klare Trennung zwischen einem Organ der Verwaltung und des Kommunalparlaments zu ziehen, weil die Frage abgeklärt werden sollte, inwieweit faktisch die parlamentarische Seite bzw. der „einfache“ Abgeordnete in die Implementation der beiden europäischen Programme eingebunden und an den Prozessen der Programmumsetzungen beteiligt ist. Die Ergebnisse werden in ausgewählter Form so weit präsentiert, wie sie sich für den Untersuchungsgang im Blick auf die wachsende Exekutivlastigkeit der Kommunalpolitik und des damit einhergehenden Rollenwandels der ehrenamtlichen MandatsträgerInnen als relevant erweisen (vgl. 9.5). Rundungsprobleme in den Tabellen sind eingeebnet worden, ohne damit die Aussagefähigkeit der jeweiligen Ergebnisse zu minimieren.

Im methodischen Anhang sind weitere Materialien angefügt, deren Relevanz sich aus dem Kontext der Abhandlung ergibt. Die Materialien (vgl. 9.12) beziehen sich auf Zeitungsartikel, umfangreiche Rechtsquellen und Materialien zu den Programmen, die informativ verwandt worden sind. Wird auf sie Bezug genommen, so wird auf sie am entsprechenden Ort hingewiesen. Weitere verwandte Materialien, wie interne Erlasse, Protokolle etc. werden an den entsprechenden Stellen im Text belegt und sind hier nicht weiter aufgeführt.

## 9.1 Zusammenstellung der Leitfäden

Die Fragen zum Leitfaden sind relativ offen formuliert, so dass sich auch ein vertiefendes Nachfragen anschließen kann. Über die relative Offenheit der Fragen ist es auch möglich gewesen, am Handlungsfeld des jeweiligen Interviewten anknüpfend, eine Struktur des Gesprächs durchzusetzen, d.h., dass sowohl Handlungskontext als auch Strukturfragen zusammengeführt werden. Folgender Leitfaden bildete die Grundlage für die Durchführung der Experteninterviews:

### Fragen zur FFH-RL

1. Worin sehen Sie die Besonderheiten der FFH-RL im Kontext ihrer Umsetzung?
2. Wie haben Sie versucht, die Anforderungen zur Umsetzung der Richtlinie zu bewältigen?
3. Worin liegen für Sie die Akzeptanzprobleme der Umsetzung dieser Richtlinie begründet?
4. Welche Initiativen sind von Ihnen ausgegangen, den Implementationsprozess zu beeinflussen?
5. Welche Rolle hat der ehrenamtliche Naturschutz im Implementationsverlauf dieser Richtlinie gespielt?
6. Welche konkreten Erfahrungen haben Sie im Umsetzungsprozess der FFH-RL mit den beteiligten Akteuren sammeln können?
7. Welches Resümée ziehen Sie rückblickend unter Berücksichtigung ihrer eigenen Rolle aus der Umsetzung der FFH-RL im Werra-Meißner-Kreis?

### Fragen zum Leader-Programm

1. Der Werra-Meißner-Kreis wird als Region nicht nur aus Strukturfonds-Mitteln nach Ziel2 (ehemals 5b) gefördert, sondern ist auch in die Förderung gemäß der Gemeinschaftsinitiative Leader+ eingebunden. Worin sehen Sie die Besonderheiten des Leader-Prozesses für den Werra-Meißner-Kreis?
2. Das wettbewerbsorientierte Antragsverfahren zur Teilnahme an der Gemeinschaftsinitiative Leader+ ist für den Werra-Meißner-Kreis positiv entschieden worden. In welcher Weise waren Sie an der Erarbeitung des Antrages beteiligt?
3. Welchen Einfluss üben die Programmregelungen nach Leader, also die Vorgaben der Kommission bzw. des Landes Hessen (Fachministerium) aus ihrer Sicht auf die Erarbeitung des Antrages und den Leader-Prozess im Werra-Meißner-Kreis aus?
4. Durch den Kooperationsvertrag von WFG und VfR ergeben sich neue Konstellationen in der Zusammenarbeit von WFG, VfR und ALR (vormals ARLL) für die regionale Entwicklung im Kreis. In welcher Form konkretisiert sich diese Zusammenarbeit? Wie wirkt sich diese Kooperation auf die Programmumsetzung aus?
5. Nach dem Konzept von Leader+ wird eine verstärkte Vernetzung der Projekte (z. B. Museumsverbund) angestrebt. Bürgerschaftliches Engagement ist in diesem Prozess gefragt. Welche Auswirkungen sehen Sie für die kommunale/lokale Ebene?
6. In welcher Weise sind die ehrenamtlichen kommunalen MandatsträgerInnen in die Umsetzung des Leader+-Programms eingebunden?
7. Wenn Sie den Zeitraum des Leader-Prozesses überblicken, welche Bilanz ziehen Sie aus Ihrer Sicht?

## 9.2 Zusammenstellung der durchgeführten Experteninterviews

Die Experteninterviews beziehen sich auf die in Programmarenen an der Umsetzung der FFH-RL und GI Leader beteiligten Akteure. Sie werden in folgenden Gruppen zusammengefasst (vgl. Abb. 2, S. 185):

- Kommunale Akteure: Gruppe A
- Zivilgesellschaftliche Akteure Gruppe B
- Akteure der staatlichen Verwaltung Gruppe C.

Den Interviewteilnehmern wurden die Leitfragen eine Woche vor dem Gesprächstermin zugesandt. Die Auflistung der Experten in der jeweiligen Gruppe erfolgt anonym in der zeitlichen Abfolge unter Angabe der jeweiligen Gesprächsdauer des Interviews:

A1: 19. Juli 2004; transskribiertes Interview: Dauer 1 Std. 40 Min.

A2: 22. Juli 2004; transskribiertes Interview: Dauer 1 Std. 30 Min.

A3: 23. Juli 2004; transskribiertes Interview: Dauer 1. Std. 40 Min.

A4: 04. August 2004; transskribiertes Interview: Dauer 1 Std. 35 Min.

A5: 26. August 2004; transskribiertes Interview: Dauer 1 Std. 50 Min.

A6: 30. August 2004; transskribiertes Interview Dauer 1 Std. 45 Min.

A7: 13. September 2004; transskribiertes Interview: Dauer 1 Std. 20 Min

B1: 26. Juli 2004; transskribiertes Interview: Dauer 1 Std. 20 Min.

B2: 15 .September.2004; transskribiertes Interview: Dauer 55 Min.

B3: 05. August 2004; transskribiertes Interview: Dauer 1 Std. 25 Min.

B4: 09. Oktober 2004; transskribiertes Interview: Dauer 1 Std. 40 Min.

B5: 11. August 2004, transskribiertes Interview: Dauer 1. Std. 50 Min.

B6: 24. August 2004; transskribiertes Interview: Dauer 1 Std. 30 Min.

B7: 19. Oktober 2004; transskribiertes Interview: Dauer 1 Std.

B8: 07. September 2004, transskribiertes Interview: Dauer 1 Std. 15 Min.

C1: 28. Juli 2004; transskribiertes Interview: Dauer 55 Min.

C2: 19. Juli 2004; transskribiertes Interview: Dauer 1 Std. 25 Min.

C3: 29. August 2004; transskribiertes Interview: Dauer 1 Std. 5 Min.

C4: 03. November 2004; transskribiertes Interview: Dauer 55 Min.

C5: 23. November 2004, kein transskribiertes Interview: Dauer 55 Min. Anfertigung eines Gesprächsprotokoll

### 9.3 Zusammenstellung von Kernaussagen der Experteninterviews

Exp.	Kernaussagen von den am Implementationsprozess der beiden europäischen Programme beteiligten Experten			
	Exekutivlastigkeit und Bedeutungsverlust des politischen Ehrenamtes	Asymmetrien und Kompetenzverschiebung in der Implementationssteuerung	Bedeutungsverlust kommunaler Implementationsebene	Steuerungssinkompatibilitäten, Legitimität und institutionelle Transparenz
A1	<p>Bgm. Initiator pol. Prozesse in der Kommune, steuert in der Programm-Implementation kooperative Koordination mit anderen Beteiligten; institutionelle Entscheidungen sind wg. der Programmkomplexität vorstrukturiert.</p> <p>Keine direkte Einbindung und Initiativen ehrenamtlicher Mandatsträger in die Implementationsprozesse.</p> <p>Neben horizontaler Politiksteuerung ebenfalls ausschließliche Dominanz des Bgm. im vertikalen Kontext.</p> <p>Aus Sicht des Bgm. Aufgabe, Interessen bündeln; Funktion des Mittlers im Implementationsprozess und des effizienten und effektiven Interessenvertreters.</p>	<p>Programmkomplexität (bes. FFH) übersteigt administrative Ressourcen, unzureichende Information und Kompetenz fachlicher Bewertung der Vorlagen durch ONB.</p> <p>Notwendigkeit der Ressourcenergänzung durch externe Dienstleister; Definition kommunaler Entwicklung durch naturschutz-fachliche Festlegungen der ONB.</p> <p>Stärkung des ehrenamtlichen Naturschutzes zu Lasten lokaler/kommunaler Entscheidungskompetenz.</p> <p>Anreizprogramm Leader verlagert kommunale Kompetenz ohne hinreichende kommunale Einbindung bei gleichzeitiger Relativierung durch die Reichweite des Programms.</p>	<p>Bedeutungsverlust der kommunalen Ebene vor dem Hintergrund funktionaler Programmimplementation im Kontext der Festlegung naturschutzfachlicher Funktionsräume.</p> <p>Ein sich in der GI Leader fortsetzender Prozess in der Bildung einer neuen subregionalen Entscheidungsebene mit eigenen Denkansätzen ohne hinreichende kommunale Einbindung in Entscheidungsprozesse. Gefahr der Aushöhlung kommunaler Selbstverwaltung.</p>	<p>Defizite in der fachlichen Begründung von Gebietsmeldungen nach FFH-RL und in ihrer Nachvollziehbarkeit auch im Blick auf die richlinien-konforme Anwendung.</p> <p>Unvereinbarkeit mit bisheriger Lenkungspraxis: Keine Abwägung unterschiedlicher Belange; vielmehr „top-down“-Steuerung ohne vorausgegangene Abstimmung mit kommunaler Ebene.</p> <p>Fehlende Transparenz in den Entscheidungsvorgaben der ONB; Beteiligung über nicht geregelte Verfahren; Funktion der Beschwichtigung, Wahrung des Scheins von kommunaler Beteiligung ohne kommunale Belange konstruktiv im Meldevorgang einfließen zu lassen.</p> <p>Motivation zur Teilnahme am Leader-Prozess in der Ausschöpfung von Finanzierungsmöglichkeiten durch das Programm: Anpassung an Programmvorgaben, Auswahl von Projekten nicht hinreichend transparent, Vernetzungen der Projekte über bürgerschaftliches Engagement von außen aufgesetzt; Problem selektiver Teilnahme der Kommunen.</p>
A2	<p>Der Bürgermeister definiert die Betroffenheit kommunaler Belange aus den Perspektiven der Bauleitplanung und stellt fest, dass durch die FFH-Gebietsmeldung keine kommunalen Belange berührt sind.</p> <p>Prüfung der</p>	<p>Im Zuge der FFH-Gebietsmeldung, Definitionsmacht kommunaler Belange durch ONB: marginale Auswirkungen für die eigene Stadt.</p> <p>Aus der Sicht des Bürgermeisters im Anhörungsverfahren Kritik wegen unzureichender Informationen und Daten und einseitiger</p>	<p>Durch den Leader-Prozess ausgelöste interkommunale Kooperation und Abdeckung gemeindeübergreifender Infrastruktur: Vorteile des Programms für kommunale Ebene trotz erhöhten Koordinationsaufwandes</p> <p>Akzeptanz der Kooperation von WFG,</p>	<p>Akzeptanz der Vorgaben der FFH-Richtlinie einschließlich ihrer Zielsetzung.</p> <p>Wegen der restriktiven Regelungen durch die Richtlinie erfolgt notwendigerweise Anpassung an die Programmlogik.</p> <p>Kritik am Verfahren wegen fehlender Abwägung, Informationen und Nicht-Nachvollziehbarkeit von Einscheidungen mit</p>

Exp.	Kernaussagen von den am Implementationsprozess der beiden europäischen Programme beteiligten Experten			
	Exekutivlastigkeit und Bedeutungsverlust des politischen Ehrenamtes	Asymmetrien und Kompetenzverschiebung in der Implementationssteuerung	Bedeutungsverlust kommunaler Implementationsebene	Steuerungskompatibilitäten, Legitimität und institutionelle Transparenz
	Verfahrensergebnisse zur Gebietsmeldung durch Verwaltungs/Verwaltungs spitze: Ergebnisse sind für die Stadt vertretbar.  Information kommunaler Gremien über Verfahren, aber keine Beteiligung der Gremien; Beschluss des Magistrats zur Verwaltungsvorlage einer Stellungnahme: „Ohne große Diskussion“.  Steuerung des Leader-Prozesses durch Bürgermeister, ohne Einbindung ehrenamtlicher Mandatsträger; Motivation durch finanzielle Vorteile.	Verfahrensmacht.  Geringer Einfluss des ehrenamtlichen Naturschutzes auf lokale Politik.  Überforderung eigener administrativer Ressourcen.  Zuordnung größerer institutioneller Kompetenz in der Abklärung von Programmfragen nach Leader, auch durch effiziente Kooperation im Sinne der Anpassung an Programmlogik beim VfR.  Kein Kompetenzverlust der kommunalen Ebene durch dieses Programm.	VfR und ALR als Entscheidungsebene für die Programmumsetzung Leader: Bündelung von Kompetenz mit dem Ziel der Beratung der kommunalen Ebene im Blick auf die Einpassung kommunaler Vorhaben in Programmvorgaben unter Berücksichtigung gemeindeübergreifender Vernetzungen.	einhergehenden Unsicherheiten der zuständigen Behörde. Selektive Teilnahme der Kommune an der Programm erarbeitung von Leader.  Anpassung an die Programmlogik von Leader wegen des finanziellen Vorteils ist notwendig.  Kooperationen von WFG, VfR und ALR optimieren Programmimplementation als Ausdruck kunden-orientierter Strategie: hohe Eigenständigkeit und Kompetenz der Akteure.  Betonung pragmatischer Sicht der beiden europäischen Programme.
A3	Bürgermeister steuert Prozesse der Programm-implementation: Verarbeitung in den Gremien vorlagenorientiert. Änderungen von Vorlagen erfolgen nicht.  Programmkomplexität überfordert Mandatsträger. Umsetzungs-abläufe werden ohne spezifische Initiativen der ehrenamtlichen Mandatsträger beraten.  Bürgermeister initiiert vor dem Hintergrund der Finanznot die	Naturschutzfachliche Regelungen „greifen“ in kommunale Finanz- und Verwaltungsentscheidungen mit Tendenz der Überregelung ein.  Administrative Überforderungen durch Programmkomplexität führen zu Beratungs-leistungen durch Dritte.  Beratungsergebnisse sind Gegenstand der Verarbeitung in den Gremien.  Die Einflussnahme der Naturschutzverbände wird höher eingeschätzt als kommunale Steuerungs-möglichkeiten (gering).	Naturschutzfachliche Funktionsräume (z. B. auch Grunddatenerhebung) stellen die Implementationsräume dar.  Die einzelne Kommune nimmt ohne Einflussmögl-ichkeiten an Erörterungs- terminen zur Grunddaten-ermittlung teil.  Die mit dem Leader+-Prozess einhergehende Vernetzung von Projekten führt zum Verlust des lokalen Bezugs.  Zentralisierung des Bewilligungsverfahrens wird kritisiert, zumal eine neue Handlungsebene	Europäische naturschutz-fachliche Regelungen (FFH-Richtlinien) schaffen neue Unübersichtlichkeiten im Kontext nationalen Rechts.  Restrikтивes einseitiges Handeln durch ONB ohne Abwägung kommunaler Belange.  Sinn der Anhörungsverfahren ist nicht ersichtlich, weil die Meldungen vorfestgelegt sind und informelle Koordinationen die Meldungen bestimmen, weitere Defizite der ONB liegen in der fehlenden Querschnittskoordination.  Wegen der Distanz zur zentralen Bewilligungssteuerung wird dezentrale Steuerung favorisiert.

Exp.	Kernaussagen von den am Implementationsprozess der beiden europäischen Programme beteiligten Experten			
	Ezekutivlastigkeit und Bedeutungsverlust des politischen Ehrenamtes	Asymmetrien und Kompetenzverschiebung in der Implementationssteuerung	Bedeutungsverlust kommunaler Implementationsebene	Steuerungssinkompatibilitäten, Legitimität und institutionelle Transparenz
	Delegation kommunaler Aufgaben in Form von Fördervereinen auf BürgerInnen.	Anpassungen an Leadervorgaben sind wegen finanzieller Förderung notwendig.	entsteht, die für viele nicht „greifbar“ ist.	Aus der Sicht einer kleinen Gemeinde stelle die interkommunale Kooperation eine Möglichkeit der strukturellen und regionalen Entwicklung dar.  Mit den Vernetzungen von Leaderprojekten stellen sich Inklusionsprobleme der lokalen Ebene.
A4	Zunehmende Bürokratisierung, auch mit europäischem Recht einhergehend, engt kommunalen Ermessens- spielraum im Planungsrecht ein und wird durch die FFH-Richtlinien verstärkt.  Verfahrenshoheit der ONB durch die FFH-Richtlinie begünstigt, schafft im Meldevorgang Ungleichgewichte zur kommunalen Ebene.  Die Naturschutzverbände üben auf die Gebietsmeldung starken Einfluss aus.  Mit der Umsetzung von Leader entsteht mit dem VfR eine Entscheidungs-ebene, die – eigenständig arbeitend – im Vergleich zu institutioneller Kommunalpolitik Regionalentwicklung innovativ gestaltet.  Bei unterschiedlicher Beteiligung der Kommunen gewinnt die politische Spitze des Kreises Kompetenzen und zentrale Steuerungsfunktion.	Kommunale Implementationsebene erfährt ihre Einschränkungen, indem Raumfestlegungen (Meldung FFH-Gebiete) von oben definiert werden.  Innovative Regionalentwicklung vollzieht sich in neuen Raumbezügen; die Kommunen sind „Mitakteure“.		FFH-Richtlinie steigert Komplexität kommunaler Planungen, weil sie durch rein naturschutzfachliche Abwägungen belastet werden.  Die Logik der FFH-Richtlinie stärkt das institutionelle Eigeninteresse der ONB, so dass sie im Implementationsprozess eine Schlüsselfunktion einnimmt.  Der ehrenamtliche Naturschutz übt seinen Einfluss aus, der intransparent verläuft. In der großräumigen Gebietsausweisung in Nordhessen ist Intransparenz festzustellen.  Zweifel am Verfahren der ONB liegen in der unzureichenden Beteiligung der Betroffenen begründet.  VfR steuert eigenständig die Implementationsprozesse mit innovativer Orientierung im Modus konfliktfreier informeller Koordination.  Legitimation der Aufgabenwahrnehmung durch einen Verein wird in der Herstellung eines demokratischen Bezugs über Teilnahme direkter gewählter Vertreter der Kommunalpolitik und aus dem Output des Leader-Prozesses abgeleitet.
A5	Einbindung des Kreistages erfolgt auf Beschluss des Kreisausschusses.	Die Einengung kommunalen Planungsrechts wird durch ausschließliche	Bündelung unterschiedlicher Interessen auf Kreisebene jenseits der	Die Kernregelungen der FFH-Richtlinie – Ausschließlichkeit naturschutzfachlicher Bewertung und gleiche

Exp.	Kernaussagen von den am Implementationsprozess der beiden europäischen Programme beteiligten Experten			
	Exekutivlastigkeit und Bedeutungsverlust des politischen Ehrenamtes	Asymmetrien und Kompetenzverschiebung in der Implementationssteuerung	Bedeutungsverlust kommunaler Implementationsebene	Steuerungskompatibilitäten, Legitimität und institutionelle Transparenz
		<p>naturschutz fachliche Abwägungen nach den FFH-Richtlinie und den daraus folgenden Planungsfestschreibungen verstärkt. Änderungen von Planungsfestschreibungen verursachen hohen Aufwand.</p> <p>Einfluss der Naturschutzverbände wird im Implementationsprozess durch informelle Koordinationsabläufe und Ressourcenknappheit der ONB einerseits begünstigt, andererseits relativiert er sich etwas durch öffentliche Diskussion um die Umsetzung der FFH-Richtlinie.</p> <p>Die neue Entscheidungsebene im Leader-Prozess mit ihren effizienten Kooperationsabläufen optimiert die Bündelung kommunaler Interessen im subregionalen Kontext.</p>	<p>administrativen Ebene der Kommunen unter den Bedingungen der Teilnahme unterschiedlicher Gruppen stärkt eine effiziente und effektive Regionalentwicklung.</p> <p>Im Rahmen des Leaderprozesses ist sie ziel führender als eine interkommunale Kooperation, die auf institutionellen Regelungen basiert.</p>	<p>Maßstäbe des Schutzes – führen zu Konflikten, weil nationale Besonderheiten nicht berücksichtigt werden.</p> <p>Sie wirken Komplexitätssteigernd und restriktiv kommunale Planung.</p> <p>Informelle Koordinationsprozesse der ONB lösen Unsicherheiten aus.</p> <p>Begrenzte Ressourcen der ONB begünstigen Einfluss des ehrenamtlichen Naturschutzes.</p> <p>Akteure der Implementation der GI Leader+ verfolgen eine stringente Anpassung an Programmlogik auf dem Wege situativ bedingter Koordination.</p> <p>Legitimation ist durch die offene Teilnahme gesichert. Gewählte Vertreter der kommunalen Seite fungieren als Regulativ.</p> <p>Komplexität der Implementation wirft die Frage der Effizienz auf.</p>
A6	<p>Das Ausmaß kommunaler Betroffenheit durch FFH-Richtlinien wird aus den Vorgaben der Bauleitplanung in Abgrenzung zur lokalen (Forst- und Landwirte) durch den Bürgermeister definiert.</p> <p>In die Entscheidungsverläufe der kommunalen Gremien fließen Ergebnisse von Dienstleistungen Dritter ebenso ein, wie die informellen Abstimmungsresultate aus den vom</p>	<p>Bürokratisierung und Verrechtlichungen, überlagert durch rechtliche Regelungen der EU, führen in kleinen Verwaltungen zu Defiziten in der Informationsverarbeitung.</p> <p>Komplexität naturschutzfachlicher Regelungen und hohe Entscheidungskompetenzen der ONB führen bei relativ hoher Ressourcenbegrenzung kleiner Kommunalverwaltungen zur Überforderung des kommunalen Entscheidungssystems.</p>	<p>Die nach funktional naturschutzfachlichen Kriterien erfolgende Meldung von FFH-Gebieten verursacht gemeindeübergreifende Koordinationsprozesse zwischen Kommunen und Verbänden mit Rückkopplungen zur lokalen Ebene.</p> <p>Im Leader-Prozess wird eine Entscheidungsebene zur formalen Programmgestaltung ausgemacht, ohne sich auf kommunale Kompetenzen auszuwirken.</p> <p>Allgemeine Tendenzen zu</p>	<p>Rein naturschutzfachliche Abwägungen in der FFH-Gebietsmeldung bei gleichzeitiger inkrementaler Steuerung im Mehrebenensystem löst bei Betroffenen Unsicherheiten auch im Blick auf Verantwortlichkeiten aus.</p> <p>Verfahrensmacht der ONB (Faktor Zeit, Flächenfestlegungen) lässt Betroffene die prozeduralen Abläufe als „top-down“ Steuerung wahrnehmen, obwohl auf kommunale Belange begrenzt Rücksicht genommen wird.</p> <p>Leader-Programmsteuerung stellt sich einerseits als eine Anpassung an die Programmlogik dar, andererseits</p>

Exp.	Kernaussagen von den am Implementationsprozess der beiden europäischen Programme beteiligten Experten			
	Exekutivlastigkeit und Bedeutungsverlust des politischen Ehrenamtes	Asymmetrien und Kompetenzverschiebung in der Implementationssteuerung	Bedeutungsverlust kommunaler Implementationsebene	Steuerungssinkompatibilitäten, Legitimität und institutionelle Transparenz
	<p>Bürgermeister wahrgenommenen intralokalen und interkommunalen Kooperationen und bilateralen Erörterungen mit der ONB ein.</p> <p>Der Bürgermeister nimmt die Rolle des Vermittlers wahr.</p> <p>Mandatsträger sind resigniert.</p> <p>Ehrenamtliche Mandatsträger im Leader-Prozess nur über mehr zufällige Informationen eingebunden.</p>	<p>Fachliche Kompetenz des ehrenamtlichen Naturschutzes begünstigt die Ungleichgewichte im lokalen Implementationsprozess zu Lasten der kommunalen / lokalen Ebene.</p> <p>Im Leader-Prozess dominiert die Ein- und Anpassung in und an die Programmlogik.</p>	<p>gemeindeübergreifenden Koordinationen werden als Sachzwang (Synergieeffekte) gesehen.</p>	<p>wird zivilgesellschaftlichem Lenkungsarrangement eine höhere Innovation zuerkannt.</p> <p>Informelle Koordination zwischen den Akteuren von VfR, WFG und ALR bestimmt maßgeblich den Leader-Prozess als rationelle Programmabwicklung.</p>
A7	<p>Bürgermeister repräsentiert Kommune auf translokalen Ebene und vermittelt zwischen diesen Ebenen; er ist eine „Klammer“, er „transportiert“ Informationen, nimmt Anregungen auf und „modifiziert“ sie. Im vernetzten Arbeiten (Leader) treffen kommunale Gremien Letzentscheidung über Ergebnisse subregionaler Arbeitsprozesse im Sinne einer Positiv- oder Negativentscheidung.</p> <p>Initiativen zur FFH-Richtlinie können unter Vorgaben (z. B. enge Zeitschiene) der ONB von Ehrenamtlichen nicht entwickelt werden. Es droht der Verlust der Motivation zur ehrenamtlichen Mitarbeit in der</p>	<p>Im Umsetzungsprozess der FFH-Richtlinie erfahren die Naturschutzverbände eine Zunahme ihres Einflusses, die eine Bedeutungsverlagerung zu Ungunsten der kommunalen Ebene darstellt, was auch durch das „geheime“ Lobbying der Naturschutzverbände begünstigt wird.</p> <p>Kommunale Selbstverwaltung wird durch fehlende, rechtlich abgesicherte Verfahren und der durch die ONB gesetzten Implementationsbedingungen (enge Zeitschiene) geschwächt und der ehrenamtliche Naturschutz wurde gestärkt.</p> <p>In Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Akteuren zur Regionalentwicklung (Leader) wird eine „unerlässliche“ Bedingung für die Bewältigung der Zukunftsaufgaben</p>	<p>Hohe Reglementierung schränkt Handlungsspielraum ein.</p> <p>Kommunale Belange werden nicht hinreichend berücksichtigt; funktionale Raumbeanspruchung hat Vorrang.</p> <p>Kein Bedeutungsverlust durch den Leaderprozess.</p>	<p>Umsetzung FFH-Richtlinie verläuft in einem nicht rechtlich geregelten Verfahren, so dass die Folgewirkungen weiterer Verfahrensschritte nicht absehbar sind. Das löst bei Betroffenen Unsicherheiten aus. Fehlende Vorerörterungen als Aspekt gängiger Praxis kooperativen Verwaltungshandelns, die durch die ONB gesetzten Rahmenbedingungen zur Implementation (Verfahren) und unzureichende Nachvollziehbarkeit von Gebietsvorschlägen verschärfen die Konflikte.</p> <p>Programmvorgaben von Leader+ werden als Bedingung zur Förderung erfüllt, wobei die Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Akteuren als Plattform vernetzter Arbeit begrüßt wird, und zwar unter dem Vorbehalt kommunaler Letzentscheidung, besonders über finanzielle Angelegenheit.</p> <p>Durch Einbindung der kommunalen Ebene, der Kontrollmechanismen des Vereins und der positiven Ergebnisse ist Legitimation hergestellt.</p>

Exp.	Kernaussagen von den am Implementationsprozess der beiden europäischen Programme beteiligten Experten			
	Exekutivlastigkeit und Bedeutungsverlust des politischen Ehrenamtes	Asymmetrien und Kompetenzverschiebung in der Implementationssteuerung	Bedeutungsverlust kommunaler Implementationsebene	Steuerungskompatibilitäten, Legitimität und institutionelle Transparenz
	Kommunalpolitik.	gesehen.  Kommunale und subregionale Ebenen ergänzen sich. Kompetenz auf Kreisebene wächst, was akzeptiert wird.		
B1		Finanzierungsbewilligungen von Projekten erfolgen auf der Grundlage von Checklisten der IBH. Die Bewertungen erfolgen in eigener Zuständigkeit der Geschäftsführung des VfR.	In der Kooperation von VFR, WFG und ALR hat sich eine Lenkungsebene außerhalb kommunaler Institutionen herausgebildet, die über die Vernetzung von Projekten gemeindeübergreifende Entwicklungsprozesse einleitet.  Im Kontext der Programm-Vorgaben von Leader werden in relativ hoher Eigenständigkeit sachkompetente Entscheidungen im Implementationsprozess getroffen.	Die Implementationssteuerung von Leader+ erfolgt über informelle Koordinationsprozesse als ein besonders positiv geschätztes Programmmerkmal.  Das „bottom-up“-Modell von Leader+ relativiert sich durch die Teilnahme weniger Akteure am Umsetzungsprozess, aber auch durch Anpassungzwänge an die Programmlogik.  Akzeptanzprobleme von kommunaler Seite versucht man durch Transparenz und Kommunikation zu begegnen.  Die Implementationsprozesse definieren sich aus weichen Steuerungsformen wie Information, Kommunikation und breite Abstimmungen.  Die Legitimation für die Zuständigkeiten im Leader-Prozess wird aus den positiven Ergebnissen der Programmmsetzung abgeleitet.
B2		Aus seinem Selbstverständnis fordert der VfR mehr Kompetenzen „vor Ort“ in der Programmumsetzung von Leader+, zumal der Arbeitsprozess durch Vorgaben restriktiv gesteuert wird.  Regionalentwicklung passt sich Richtlinien an.  Kommunen sind Partner, aber keine regionale Entwicklung auf dem Wege interkommunaler	Eigenständige Regionalentwicklung fokussiert sich auf die subregionale Handlungsebene, nach der sich „lokale Grenzen“ auflösen sollen.  Kooperation als Abstimmung von Aktivitäten unterschiedlicher Akteure (auch Kommunen) im Leader-Prozess erzielt eine größere Problemlösungsfähigkeit.	„Bottom-up“-Modell nach Leader+ ist durch starke Verfahrensvorgaben geprägt; für lokale Implementationsänderungen ist wenig Spielraum: „Macht sitzt woanders“.  Programmsteuerung erfolgt auf Ebenen der Projektlenkung und perspektivischer Strategie.  Konsensorientierte Kooperation – informell organisiert – wird im Leader-Prozess zwischen beteiligten Akteuren präferiert.  Legitimation für regionale Entwicklung ist durch breite

Exp.	Kernaussagen von den am Implementationsprozess der beiden europäischen Programme beteiligten Experten			
	Ezekutivlastigkeit und Bedeutungsverlust des politischen Ehrenamtes	Asymmetrien und Kompetenzverschiebung in der Implementationssteuerung	Bedeutungsverlust kommunaler Implementationsebene	Steuerungssinkompatibilitäten, Legitimität und institutionelle Transparenz
		Zusammenarbeit.  Regionale Akteure verfügen über geringe Durchsetzungsmacht im Mehrebenengefüge, an lokale Bedürfnisse angepasste Modifikationen der Programmvorgaben zu erwirken.		Beteiligungen von Vereinen und Einbindung unterschiedlicher Interessen gegeben.
B3		Die begrenzten Ressourcen des Verbandes ermöglichen keine naturschutzfachliche Überprüfung von naturschutzfachlichen Daten.  Das umfangreiche Wissen des ehrenamtlichen Naturschutzes „vor Ort“ ermöglicht ihm direkte Einflussnahme auf die einzelnen Implementierungsschritte der FFH-Richtlinie bei gleichzeitig zunehmender Aufgabenübertragung.  Es wird gefordert, einer Überlegenheit des ehrenamtlichen Naturschutzes durch Stärkung des behördlichen zu begegnen und Ressourcendifferenzen zu minimieren.	Im Zuge der Umsetzung der FFH-Richtlinie werden kommunale Planungsrechte eingeschränkt.  Durch Vernetzung von Leader-Projekten werden effizientere Wirkungen für die Gesamtregion erzielt.	Regelungseingriffe durch die FFH-Gebietsmeldung verursachen Unsicherheit bei Betroffenen, weil Auswirkungen auf die Belange nicht definiert sind.  In informellen Absprachen des ehrenamtlichen Naturschutzes mit dem staatlichen kommen verbandliche Präferenzen zur Geltung, ohne eine naturschutzfachliche Nachvollziehbarkeit für die Betroffenen zu eröffnen.  Umsetzungsdefizite der politisch-administrativen Institutionen werden vom ehrenamtlichen Naturschutz zur Durchsetzung verbandlicher Interessen genutzt.  Vertragsnaturschutz als Regelungsinstrument fördert die Akzeptanz.  Steuerung des Leader-Prozesses über einen Verein ist gegenüber kommunalen Institutionen innovativer.
B4	Die Bürgermeister setzen sich für Belange der Landwirtschaft ein und finden bei ONB ein „besseres Gehör“.	Durch die spezifischen Kenntnisse des ehrenamtlichen Naturschutzes ist Ihre Kompetenz von den Fachbüros gefragt.  Der ehrenamtliche Naturschutz übt hierbei Einfluss aus und gelangt in eine „gutachterliche Position“.  Durch die im Zuge der Planungen zur A44	Eine Vereinslösung für Regionalentwicklung ist gegenüber einer administrativen Lösung effizienter, weil sie eine höhere Akzeptanz findet.	Unterschiedliche Interpretationen der FFH-Richtlinie und die Nicht-Präzisierung zukünftiger Rechtsqualitäten in den Verfahrensschritten lösen Unsicherheit und Misstrauen aus.  Beteiligungsverfahren sind undemokratisch, weil keine konsistente Abwägung der Belange stattfindet. Die Beteiligungen sind ein „Feigenblatt“. Informelle Koordinationen

Exp.	Kernaussagen von den am Implementationsprozess der beiden europäischen Programme beteiligten Experten			
	Exekutivlastigkeit und Bedeutungsverlust des politischen Ehrenamtes	Asymmetrien und Kompetenzverschiebung in der Implementationssteuerung	Bedeutungsverlust kommunaler Implementationsebene	Steuerungskompatibilitäten, Legitimität und institutionelle Transparenz
		<p>gewonnenen naturschutz-fachlichen Daten erzielen Naturschutzverbände Vorteile.</p> <p>Die FFH-Richtlinien-Logik begünstigt die Naturschutzverbände bei begrenzten Ressourcen des eigenen Verbandes; somit ergibt sich auch geringerer Einfluss.</p>		<p>bestimmen die Gebietsmeldungen, wobei die Positionen des ehrenamtlichen Naturschutzes mit den Fachbehörden häufig deckungsgleich sind.</p> <p>Die FFH-Richtlinie wird für Planung der A44 instrumentalisiert.</p>
B5		<p>Die FFH-Richtlinie als europäisches Recht verleiht dem Naturschutz höhere Durchsetzungsmöglichkeiten.</p> <p>Die Schattenliste diente der Kommission als Maßstab „für die Meldeverpflichtungen“ der deutschen Bundesländer.</p> <p>Die Prozesse und Ergebnisse der Raumplanungen zur A44 unterstützen die Erarbeitung der Schattenliste für den Werra-Meißner-Kreis.</p> <p>In der naturschutzfachlichen Kompetenz und im Wissen der naturräumlichen Gegebenheiten „vor Ort“ liegt die Stärke des ehrenamtlichen Naturschutzes, um Einfluss auszuüben.</p>	<p>Der Status quo der Kommunen verändert sich nicht durch die FFH-Richtlinien.</p>	<p>Die Erarbeitung der Schattenliste durch Naturschutzverbände erfolgte nicht öffentlich, um Diskussionen mit der Politik und der Landwirtschaft zu vermeiden.</p> <p>Die Schattenliste ermöglicht der Kommission die Intervention bei defizitärer Richtlinien-Umsetzung.</p> <p>Die hohe Akzeptanz der Schattenliste bei der Kommission ermöglicht den Naturschutzverbänden korrigierende Interventionen.</p> <p>Die Fachkompetenz stärkt die verbandliche Position in den informellen Umsetzungsprozessen.</p> <p>Aus der Anerkennung als 29er Verband wird die Legitimation der Einflussnahme abgeleitet.</p>

Exp.	Kernaussagen von den am Implementationsprozess der beiden europäischen Programme beteiligten Experten			
	Exekutivlastigkeit und Bedeutungsverlust des politischen Ehrenamtes	Asymmetrien und Kompetenzverschiebung in der Implementationssteuerung	Bedeutungsverlust kommunaler Implementationsebene	Steuerungssinkompatibilitäten, Legitimität und institutionelle Transparenz
B6		<p>Aus der Identifikation mit den Zielen der FFH-Richtlinie sieht der Verband seine Aufgabe in der Kontrolle der richtlinien-konformen Umsetzung, wozu er aufgrund seines detaillierten Wissens um naturschutz-fachliche Belange im Werra-Meißner-Kreis in der Lage ist.</p> <p>Über beratende Funktionen gelingt es ihm, seine Vorstellungen zur Gebietsmeldung durchzusetzen.</p> <p>Die FFH-Richtlinie stärkt die Position des Verbandes, was sowohl durch eigenen naturschutzfachlichen Sachverstand als auch durch Defizite bei der ONB begünstigt wird.</p> <p>Die Instrumentalisierung der Schattenliste zur Durchsetzung spezifischer nichtrichtlinienkonformer Gebietsvorschläge wird im Werra-Meißner-Kreis in geordnete Bahnen gebracht.</p>	<p>Kommunaler Raumplanung wird eine enge Kooperation mit Naturschutzverbänden empfohlen, damit in Fällen von FFH-Belangen, Beratungen zur Verträglichkeit von Planungs-vorhaben erfolgen können.</p>	<p>Die FFH-Richtlinie regelt die Raumnutzung unter naturschutz-fachlichem Vorrang. Sie ist „strenger“ gegenüber nationalem Recht.</p> <p>Umsetzungsdefizite der FFH-Richtlinie werden durch die Schattenliste mit Interventionen des ehrenamtlichen Naturschutzes bei der Kommission abgebaut.</p> <p>Durch konkrete Vorschläge, richtlinien-konform abgesichert, wird Einfluss auf die Gebietsmeldung im Werra-Meißner-Kreis ausgeübt.</p> <p>Eine stille, nichtöffentliche Einflussnahme ist effizienter.</p> <p>Naturschutzfachliche Kompetenz und Ergebnisse zur Gebietsmeldung rechtfertigen den verbandlichen Einfluss und ihre Kontroll- und Überwachungsaufgaben.</p>
B7		<p>Staatliche Implementationsdefizite setzen Ressourcen des ehrenamtlichen Naturschutzes zum erfolgreichen Lobbying frei und ermöglichen unter den Bedingungen des europäischen Mehrebenensystems eine Gebetskulisse nach der FFH-Richtlinie durchzusetzen, die auf keine Kritik des Verbandes stößt.</p> <p>Durch den Schutzstatus</p>		<p>Die restriktive Verfahrenslogik der FFH-Richtlinie eröffnet Naturschutzverbänden Einflussnahme und Durchsetzungsmacht.</p> <p>Informelle Abstimmungen der Verbände untereinander erfolgt situativ, aber durchaus kontinuierlich.</p> <p>Herstellung von Öffentlichkeit interverbandlicher Arbeit im Zuge der Gebietsmeldung ist vor dem Hintergrund der Komplexität der FFH-Richtlinie und des Misstrauens potenzieller Betroffener nicht</p>

Exp.	Kernaussagen von den am Implementationsprozess der beiden europäischen Programme beteiligten Experten			
	Exekutivlastigkeit und Bedeutungsverlust des politischen Ehrenamtes	Asymmetrien und Kompetenzverschiebung in der Implementationssteuerung	Bedeutungsverlust kommunaler Implementationsebene	Steuerungskompatibilitäten, Legitimität und institutionelle Transparenz
		von FFH-Gebieten wird die Position des ehrenamtlichen Naturschutzes gestärkt. Die Kommunen werden in ihren Handlungsmöglichkeiten nicht eingeschränkt, sie haben mehr Chancen.		möglich.  Transparenz der Umsetzungsprozesse ist nachrangig zum Ziel der Gebietsmeldung.
B8	In Fragen kommunaler Projektförderung ist der Bürgermeister der unmittelbare Ansprechpartner.	Die Programmvorgaben europäischer Regional- und Strukturpolitik definieren die Handlungsspielräume der Implementeure vor Ort.  Neue Ansätze außerhalb der Programmregelungen lassen sich kaum realisieren.  Im Zuge der FFH-Gebietsmeldungen nimmt sich die Gesellschaft als „marginales Rädchen“ wahr, ohne informativ in Entscheidungsprozesse eingebunden zu sein.  Die Naturschutzverbände üben einen hohen Einfluss auf die Gebietsmeldung aus.	Der VfR sieht sich als Plattform der Moderation regionaler Entwicklung mit dem Ziel, Einzelinteressen zu bündeln.  Lokale / kommunale Einzelmaßnahmen sind nur aus der Relevanz ihres regionalen Kontexts und ihrer Vernetzungsmöglichkeiten förderungswürdig.	Die informellen Koordinationen zwischen WFG, VfR und ALR zielt darauf ab, Finanzmittel „sinn- und zweckentsprechend“ einzusetzen.  Ziele des Förderungsprogramms Leader+ werden optimiert.  Vorabstimmungen in einzelnen Projektentscheidungen im Rahmen eines intensiven Informationsaustausches zwischen WFG, VfR und ALR fördern „Bereitschaft zur Umsetzung und Akzeptanz eines Projektes“.  Steuerungslegitimation wird aus dem Gesellschaftsvertrag abgeleitet; für den VfR als Lenkungsinstitution von Leader+ könnte sie in der Finanzierung des Regionalmanagement durch die Kommunen liegen.  FFH-Gebietsausweisung erfolgt ohne Abwägung regionaler Belange; wirtschaftsnahe Akteure sind in diesem Prozess ein „marginales Rädchen“.
C1	Die Kommunen sind über die Bürgermeister im Leader-Prozess vertreten, die für die Fachbehörde die Ansprechpartner sind. Auf diese Weise sind die Kommunen inhaltlich in den Arbeitsprozess einbezogen.	Im administrativen Kontext werden die Implementationsprozesse zur GI Leader+ über Berichte gebündelt beim Ministerium evaluiert und mit dem ALR der jeweiligen Leader-Region zurückgekoppelt.  Aus den Auswertungsergebnissen werden Konsequenzen für die	Das Leader-Programm erfüllt eine wichtige Funktion außerhalb der „alten kommunalen Aufgaben“, nämlich offene innovative Entwicklungen in der und für die Region zu initiieren.  Von außen soll unter Beteiligung anderer Akteure „außerhalb der Kommunen“ eine	Leader als „bottom-up“-Modell versteht sich als eine Plattform der Zusammenarbeit unterschiedlicher Gruppen und Institutionen; der Handlungsspielraum liegt in der inhaltlichen Ausgestaltung des Programms gemäß den Vorgaben.  Über die Einbindung der kommunalen Seite und die Einbeziehung unterschiedlicher Gruppen und

Exp.	Kernaussagen von den am Implementationsprozess der beiden europäischen Programme beteiligten Experten			
	Ezekutivlastigkeit und Bedeutungsverlust des politischen Ehrenamtes	Asymmetrien und Kompetenzverschiebung in der Implementationssteuerung	Bedeutungsverlust kommunaler Implementationsebene	Steuerungssinkompatibilitäten, Legitimität und institutionelle Transparenz
		<p>Verbesserung der eigenen Implementationspraxis gezogen, um hinreichende Finanzmittel zu akquirieren.</p> <p>Der politischen Spitze des Kreises fällt eine hohe Verantwortung für den Leader-Prozess zu, so dass auch unter dem Aspekt der Außenwirkung der Landrat in die Öffentlichkeitsarbeit eingebunden wird.</p>	<p>gemeindeübergreifende Zusammenarbeit angestoßen werden.</p> <p>Bürgerschaftliches Engagement wird für die Vernetzungen der Leader-Projekte eingefordert, das sich auf einer anderen Ebene bewegt.</p>	<p>Organisationen wird mit dem Programm eine Strategie verfolgt, ein Forum innovativer Regionalentwicklung zu schaffen, nämlich über Kommunikation und Austausch von Ideen neue Entscheidungsstränge zu realisieren.</p> <p>Eine enge Zusammenarbeit der Akteure prägt den Leader-Prozess wirkungsvoll.</p> <p>Die Legitimation als untere Fachbehörde, wird aus dem europäischen Auftrag, delegiert an das Land, abgeleitet und gründet sich auch auf die Arbeitsergebnisse.</p>
C2		<p>Mit der FFH-Richtlinie gewinnt die Kommunalplanung eine neue Rechtsqualität, mit der der Planungsträger konstruktiv umzugehen hat.</p> <p>Damit gewinnt die Fachbehörde höhere Verantwortung auch im Blick auf die Beratung der Kommunen.</p> <p>Der ehrenamtliche Naturschutz beeinflusst die Definition der Gebietskulisse in Abstimmung mit dem Land und wird in die Maßnahmen des staatlichen Naturschutzes nach der FFH-Richtlinie wegen seines Sachverständes integriert.</p>	<p>Meldung der Gebiete erfolgt in einem naturschutzfachlich funktionalen Raumkontext, ohne kommunale Begrenzungen, wobei im Einzelfall jeweilige betroffene Gemeinden in Raumnutzungsentscheidungen einbezogen werden.</p> <p>Eine konsequente Einhaltung der rechtlichen Anforderungen der FFH-Richtlinien wird von Planungsträgern eingefordert, um Verfahrensabläufe zeitlich nicht zu verzögern.</p>	<p>Aufgrund von Ressourcendefiziten der Fachbehörde sind Umsetzungsschwierigkeiten mit Akzeptanzproblemen der Betroffenen aufgetreten, die auch im „einseitigen Kooperationsgeschäft“ im Beteiligungsverfahren liegen.</p> <p>Der ehrenamtliche Naturschutz übt im Wege informeller Kontakte zur Kommission auf die Meldung der Gebietskulisse in Abstimmung mit dem Land Einfluss aus. Er wird wegen seines Sachverständes als Partner in die Umsetzungsprozesse der FFH-Richtlinie integriert.</p> <p>Durch die Beteiligung der Betroffenen sollen Akzeptanz und Vertrauen gestiftet werden.</p> <p>Über den Vertragsnaturschutz sollen mit Betroffenen „Win-Win“-Konstellationen gewonnen werden.</p>
C3		Der ehrenamtliche Naturschutz, über umfangreiches naturschutzfachliches Wissen vor Ort verfügend, verfolgt verbandseigene Interessen in der Gebietsausweisung	Mit den Vorgaben der FFH-Richtlinie wird die kommunale Planungshoheit besonders im Außenbereich erheblich beschränkt.	Fehlende Klarheit im Blick auf die Nutzungsauswirkungen und –festschreibungen hat bei den Betroffenen Unsicherheiten ausgelöst, so dass sich die Akzeptanzproblematik verschärft hat.

Exp.	Kernaussagen von den am Implementationsprozess der beiden europäischen Programme beteiligten Experten			
	Exekutivlastigkeit und Bedeutungsverlust des politischen Ehrenamtes	Asymmetrien und Kompetenzverschiebung in der Implementationssteuerung	Bedeutungsverlust kommunaler Implementationsebene	Steuerungskompatibilitäten, Legitimität und institutionelle Transparenz
		<p>und setzt sie partiell durch.</p> <p>In die weiteren Implementationsprozesse (Grunddatenerhebung, Managementplanung) sind sie maßgeblich eingebunden.</p> <p>Die fachlichen Begutachtungen im Ausweisungsprozess überfordern die untere Fachbehörde, sie in ihrer fachlichen Qualität zu bewerten.</p> <p>Der ehrenamtliche Naturschutz überwacht Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen.</p>		<p>Anhörungen sollten Akzeptanz schaffen, jedoch ohne dies erreicht zu haben, obwohl in den Gebietsbegrenzungen kleinere Korrekturen vorgenommen wurden.</p> <p>Im Einfluss des ehrenamtlichen Naturschutzes auf die Pflege- und Schutzmaßnahmen werden realitätsfremde Lösungen befürchtet, daher die Forderung der unteren Fachbehörde nach maßgeblicher Beteiligung.</p> <p>Der Vertragsnaturschutz geht vor dem Verordnungsnaturschutz.</p>
C4	Verwaltung / Bürgermeister nehmen Interessen wahr und steuern den Protest.	<p>Neue Anforderungen der FFH-Richtlinie engen kommunalen Planungsspielraum ein, das Verfahren wird aufwändiger.</p> <p>Verbände üben Einfluss aus; Betroffene sind in diesem Lobbying außen vor.</p> <p>Zwischen den Fachbüros zur Grunddatenerhebung und den Naturschutzverbänden besteht enger Bekanntheitsgrad, weil die Naturschutzverbände über das naturschutzfachliche Wissen „vor Ort“ verfügen. Ein Informationsaustausch findet statt.</p> <p>Über die Schattenliste ist konsequentes Lobbying betrieben worden, jedoch ist die FFH-Gebietsmeldung für den Werra-Meißner-Kreis deckungsgleich mit der Schattenliste.</p>	Kommunale Raumplanung verliert zunehmend ihre Eigenständigkeit in der Entscheidungsfindung durch überlagertes europäisches Recht.	<p>Bei der Meldung der Gebiete hat es Datendefizite gegeben, mit der Folge der zwangswise Meldung (Verweis auf die EU). Die Nachmeldungen verfolgten eine Strategie der Konfliktvermeidung. Sie lösten aber bei zunehmender Raumbeanspruchung Betroffenheiten und gleichzeitige Zunahme des Widerstandes der Betroffenen aus.</p> <p>Monitoring wie Grunddatenerhebung führen zu weiterer Optimierung der Umsetzung der FFH-Richtlinie, ohne jedoch die Folgewirkungen für die Betroffenen abschätzen zu können (Unsicherheiten).</p> <p>Anhörungen hatten mehr eine Alibi-Funktion zu erfüllen, die Betroffenen zu beruhigen.</p> <p>Die informelle Vorgehensweise – ohne rechtliche Möglichkeiten der Betroffenen – einer „top-down“-Umsetzung konterkariert die Ziele der Richtlinie, zumal für Betroffene Folgen weiterer Schritte nicht absehbar.</p>

Exp.	Kernaussagen von den am Implementationsprozess der beiden europäischen Programme beteiligten Experten			
	Exekutivlastigkeit und Bedeutungsverlust des politischen Ehrenamtes	Asymmetrien und Kompetenzverschiebung in der Implementationssteuerung	Bedeutungsverlust kommunaler Implementationsebene	Steuerungssinkompatibilitäten, Legitimität und institutionelle Transparenz
C5	Bürgermeister oder Bauamtsleiter nimmt die Interessen der Gemeinde war.	<p>Der ehrenamtliche Naturschutz wird in die Meldeverfahren einbezogen; fachliche Kompetenzen der Naturschutzverbände sind gefragt.</p> <p>Die Kommunen sind sich der Folgen der Gebietsmeldung nicht hinreichend bewusst.</p>	<p>Die Kommunen bringen sich nur unzureichend in die Grunddatenerhebung ein.</p>	<p>Es haben Defizite in den Daten zur Gebietsmeldung bestanden.</p> <p>Die Behörde habe unter erheblichem Zeitdruck bei begrenzten personellen Ressourcen die Meldungen vorgenommen. Daher haben ehrenamtlicher und staatlicher Naturschutz konstruktiv zusammengearbeitet.</p> <p>Grunddatenerhebungen erfolgen in enger informeller Abstimmung mit den Fachbüros und dem ehrenamtlichen Naturschutz.</p> <p>Die Meldungen nach den FFH-RL erfolgen ausschließlich nach naturschutzfachlichen Kriterien. Auch die Meldungen der Wochenstuben des „großen Mausohrs“ sind erfolgt.</p> <p>Die FFH-RL birgt Unsicherheiten, die in der Entscheidungskompetenz der Kommission begründet liegen.</p>

**9.4 Standardisierter Fragebogen: Repräsentative Befragung von Gemeindevorvertretern/  
Stadtverordneten des Werra-Meißner-Kreises Teil I**

**FFH-Richtlinie**

**1. Nehmen Sie in Ihrer Fraktion eine besondere Aufgabe wahr?**

Fraktionsvorsitzender.....

Stellvertretender

Fraktionsvorsitzende.....

Sonstige Aufgaben in

der Fraktion.....

Keine Aufgabe

**2. Wenn Sie den Zeitraum Ihres kommunalpolitischen Amtes überblicken, glauben Sie, dass Ihr Einfluss auf die kommunalen Entscheidungen gestiegen ist?**

Ja.....

Nein.....

Weiß nicht.....

**3. Wenn Sie die Frage 2 mit Nein beantwortet haben, begründen Sie dies mit den nachfolgenden Aussagen. Kreuzen Sie die Aussagen so an, wie Sie sie für wichtig halten.**

1: Sehr bedeutend 2: Bedeutend 3: Mittlere Bedeutung 4: Geringe Bedeutung 5:  
Unbedeutend 6: Weiß nicht

1 2 3 4 5 6

Die Beratungsgegenstände sind komplizierter geworden

<input type="checkbox"/>				
--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

Die Verwaltung/Verwaltungsspitze gibt meistens alles vor

<input type="checkbox"/>				
--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

Die Beratungsgegenstände sind meistens abgesprochen

<input type="checkbox"/>				
--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

Ich habe zu wenig Zeit, mich damit auseinander zu setzen

<input type="checkbox"/>				
--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

Die gesetzlichen Vorgaben engen meinen Einfluss ein,

<input type="checkbox"/>				
--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

weil zu viel „von oben“ geregelt wird

<input type="checkbox"/>				
--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

Mir fehlen oft hinreichende Informationen

**4. Stimmen Sie der Aussage zu: Die rechtlichen Regelungen der Europäischen Union beeinflussen mehr und mehr unsere kommunale Selbstverwaltung.**

Stimme  
voll und  
ganz zu

Stimme  
eher zu

Stimme  
eher  
nicht zu

Stimme  
überhaupt  
nicht zu

Weiß  
nicht

**5. Nennen Sie ein Ziel der FFH-RL, das aus Ihrer Sicht das wichtigste ist!  
(Stichwörter)**

Weiß nicht.....

**6. Hat es wegen der Meldung von Flächen, die als Schutzgebiete nach dieser Richtlinie ausgewiesen werden sollen, zwischen Ihrer Kommune und der Oberen Naturschutzbehörde Auseinandersetzungen gegeben?**

Ja.....   
 Nein.....   
 Weiß nicht.....

**7. Wenn Sie die Frage 6 mit Ja beantwortet haben, dann beantworten Sie bitte diese Frage.**

**Wurde diese Auseinandersetzung der Kommune um die Meldung von FFH-Gebieten mit der Oberen Naturschutzbehörde durch die Verwaltung/den Bürgermeister geführt?**

Ja.....   
 Nein.....   
 Weiß nicht.....

**8. Hat Ihre Verwaltung sich in dieser Auseinandersetzung von einem Fachbüro beraten lassen?**

Ja.....   
 Nein.....   
 Weiß nicht.....

**9. Beteiligten Sie sich als ehrenamtlicher Mandatsträger an diesem politischen Konflikt/Sachverhalt?**

Ja.....   
 Nein.....   
 Weiß nicht.....

**10. Wenn Sie sich an diesem Konflikt beteiligten, in welcher Form taten Sie dies? (Kreuzen Sie nur an, was Sie auch an Aktivitäten tatsächlich unternommen haben)**

Leserbrief	<input type="checkbox"/>
Anfrage in der Gemeindevertretung/	<input type="checkbox"/>
Stadtverordnetenversammlung	<input type="checkbox"/>
Persönliches Nachfragen in der Verwaltung	<input type="checkbox"/>
Anfragen in der eigenen Fraktion	<input type="checkbox"/>
Nachfragen bei einem Interessenverband	<input type="checkbox"/>
Ausübung direkter Einflussnahme	<input type="checkbox"/>

**11. Sie konnten sich daran kaum beteiligen, weil Sie nicht genügend Informationen über den Sachverhalt hatten.  
 (Nur ausfüllen, wenn 10 von Ihnen nicht beantwortet wird)**

Ja.....   
 Nein.....   
 Weiß nicht.....

**12. Hat die Gemeindevertretung/Stadtverordnetenversammlung eine Resolution/Stellungnahme beschlossen?**

Ja.....   
 Nein.....   
 Weiß nicht.....

**13. Hatte die Kommune Möglichkeiten, ihre Interessen durchzusetzen?**

Ja.....   
 Nein.....   
 Weiß nicht.....

**14. Sehen Sie in einer engeren Zusammenarbeit zwischen den Kommunen eine größere Chance bei der Umsetzung europäischer Politik, kommunale Interessen durchzusetzen?**

Ja.....   
 Nein.....   
 Weiß nicht.....

**Teil II Leader**

**15 Der Werra-Meißner-Kreis wird nach den Vorgaben der europäischen Regional- und Strukturpolitik in seiner Entwicklung gefördert. Ist Ihnen in der öffentlichen Diskussion des Werra-Meißner-Kreises der Begriff Leader bzw. Leader plus begegnet?**

Ja.....   
 Nein.....

**16. Es ist auf den Verein für Regionalentwicklung verwiesen worden. Ist Ihnen bekannt, wie sich der Verein zusammensetzt?**

Ja.....   
 Nein.....

**17. Es ist Aufgabe dieses Vereins, die Regionalentwicklung im Werra-Meißner-Kreis voranzubringen. Daher werden auch unterschiedliche Vorhaben aus Finanzmitteln der europäischen Union gefördert. Wie beurteilen Sie die Tatsache, dass ein Verein die Aufgabe regionaler Entwicklung wahrnimmt? (stichwortartig)**

**18. Wie begründen sie Ihre Position?**

- Keine hinreichende Kompetenz
- Notwendigkeit der Teilnahme einer Vielzahl von Akteuren in der Regionalentwicklung
- Verlust kommunaler Aufgaben
- Größere Innovation durch einen Verein
- Legitimationsprobleme in der Mitentscheidung eines Vereins über öffentliche Gelder bzw. eine öffentliche Aufgabe

**19. Nach den Programmvorstellungen zu Leader + sollen Projekte untereinander vernetzt werden. Das erfordert bürgerschaftliches Engagement. Könnten Sie sich eine Beteiligung an einem vom Verein für Regionalentwicklung initiierten Projekt im Werra-Meißner-Kreis im Rahmen ehrenamtlichen Engagements vorstellen?**

- Ja.....
- Nein.....

**20. Wer ist federführend in den Prozess der Regionalentwicklung nach Leader eingebunden bzw. wer vertritt die Kommune?**

- Bürgermeister
- Zuständige Verwaltungsangestellte/-beamte
- Ehrenamtlicher Stadtrat/Gemeindevorstand

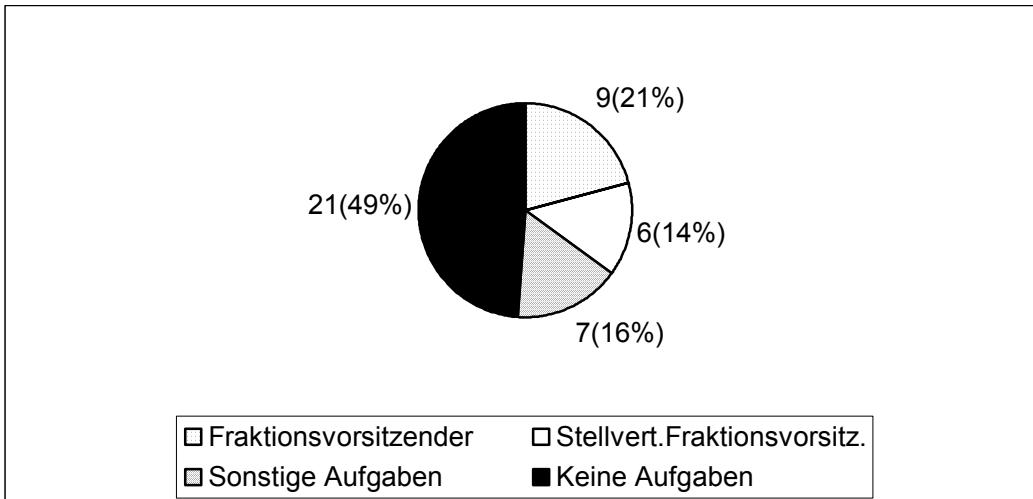
**21. Was ist Ihre Hauptinformationsquelle über die Aktivitäten des Vereins für Regionalentwicklung**

- Regelmäßige Informationen in den Gremien
- Persönliche Kontakte zu Mitgliedern des Vereins
- Presseveröffentlichungen
- Persönliche Mitarbeit im Verein für Regionalentwicklung
- Weiß nicht

## 9.5 Tabellen zur repräsentativen Befragung

Tabelle 1

Aufgabenwahrnehmung in der Fraktion (Frage 1)



Sonderaufgabe in Fraktion	Häufigkeit	Prozent
Fraktionsvorsitzender	9	21
Stellvert. Fraktionsvorsitz.	6	14
Sonstige Aufgaben	7	16
Keine Aufgaben	21	49
Gesamt	43	100

Tabelle 2

Persönlicher Einflussanstieg bei kommunalen Entscheidungen (Frage 2)

Sonderaufgabe in Fraktion		Ja	Nein	Weiß nicht	Gesamt
Fraktionsvorsitzender	Anzahl	7	1	1	9
	Prozent	78	11	11	100
Stellvert. Fraktionsvorsitz.	Anzahl	5	1	0	6
	Prozent	83	17	0	100
Sonstige Aufgaben	Anzahl	6	1	0	7
	Prozent	86	14	0	100
Keine Aufgaben	Anzahl	9	11	1	21
	Prozent	43	52	5	100
Gesamt	Anzahl	27	14	2	43
	Prozent	63	32	5	100

Tabelle 3

Begründungen für Nicht- Einflussanstieg (Frage 3)

		Komplizierte Beratungsgegenstände					
Sonderaufgabe in Fraktion		Sehr bedeutend	Bedeutend	Mittlere Bedeutung	Geringe Bedeutung	Unbedeutend	Gesamt
Fraktionsvorsitzender	Anzahl	0	1	0	0	0	1
	Prozent	0	7	0	0	0	7
Stellvert.Fraktionsvorsitz.	Anzahl	0	0	0	1	0	1
	Prozent	0	0	0	7	0	7
Sonstige Aufgaben	Anzahl	0	1	0	0	0	1
	Prozent	0	7	0	0	0	7
Keine Aufgaben	Anzahl	1	3	4	1	2	11
	Prozent	7	21	29	7	14	79
Gesamt	Anzahl	1	5	4	2	2	14
	Prozent	7	36	29	14	14	100

		Vorgabe Verwaltung					
Sonderaufgabe in Fraktion		Sehr bedeutend	Bedeutend	Mittlere Bedeutung	Geringe Bedeutung	Unbedeutend	Gesamt
Fraktionsvorsitzender	Anzahl	0	0	0	0	1	1
	Prozent	0	0	0	0	7	7
Stellvert.Fraktionsvorsitz.	Anzahl	0	1	0	0	0	1
	Prozent	0	7	0	0	0	7
Sonstige Aufgaben	Anzahl	0	1	0	0	0	1
	Prozent	0	7	0	0	0	7
Keine Aufgaben	Anzahl	3	5	2	1	0	11
	Prozent	21	36	14	7	0	79
Gesamt	Anzahl	3	7	2	1	1	14
	Prozent	22	50	14	7	7	100

		Abgesprochene Beratungsgegenstände					
Sonderaufgabe in Fraktion		Sehr bedeutend	Bedeutend	Mittlere Bedeutung	Geringe Bedeutung	Unbedeutend	Gesamt
Fraktionsvorsitzender	Anzahl	0	1	0	0	0	1
	Prozent	0	7	0	0	0	7
Stellvert.Fraktionsvorsitz.	Anzahl	0	0	1	0	0	1
	Prozent	0	0	7	0	0	7
Sonstige Aufgaben	Anzahl	1	0	0	0	0	1
	Prozent	7	0	0	0	0	7
Keine Aufgaben	Anzahl	3	3	2	1	2	11
	Prozent	21	21	14	7	14	79
Gesamt	Anzahl	4	4	3	1	2	14
	Prozent	29	29	21	7	14	100

		Zeitmangel					
Sonderaufgabe in Fraktion		Sehr bedeutend	Bedeutend	Mittlere Bedeutung	Geringe Bedeutung	Unbedeutend	Gesamt
Fraktionsvorsitzender	Anzahl	0	0	0	0	1	1
	Prozent	0	0	0	0	7	7
Stellvert.Fraktionsvorsitz.	Anzahl	0	0	0	1	0	1
	Prozent	0	0	0	7	0	7
Sonstige Aufgaben	Anzahl	0	0	0	0	1	1
	Prozent	0	0	0	0	7	7
Keine Aufgaben	Anzahl	1	1	4	4	1	11
	Prozent	7	7	29	29	7	79
Gesamt	Anzahl	1	1	4	5	3	14
	Prozent	7	7	29	36	21	100

		Einflusseinengung durch rechtliche Regelungen					
Sonderaufgabe in Fraktion		Sehr bedeutend	Bedeutend	Mittlere Bedeutung	Geringe Bedeutung	Unbedeutend	Gesamt
Fraktionsvorsitzender	Anzahl	0	0	1	0	0	1
	Prozent	0	0	7	0	0	7
Stellvert.Fraktionsvorsitz.	Anzahl	1	0	0	0	0	1
	Prozent	7	0	0	0	0	7
Sonstige Aufgaben	Anzahl	0	1	0	0	0	1
	Prozent	0	7	0	0	0	7
Keine Aufgaben	Anzahl	1	5	4	1	0	11
	Prozent	7	36	29	7	0	79
Gesamt	Anzahl	2	6	5	1	0	14
	Prozent	14	43	36	7	0	100

		Informationsdefizite					
Sonderaufgabe in Fraktion		Sehr bedeutend	Bedeutend	Mittlere Bedeutung	Geringe Bedeutung	Unbedeutend	Gesamt
Fraktionsvorsitzender	Anzahl	0	0	0	0	1	1
	Prozent	0	0	0	0	7	7
Stellvert.Fraktionsvorsitz.	Anzahl	0	1	0	0	0	1
	Prozent	0	7	0	0	0	7
Sonstige Aufgaben	Anzahl	0	0	0	1	0	1
	Prozent	0	0	0	7	0	7
Keine Aufgaben	Anzahl	2	1	3	4	1	11
	Prozent	14	7	21	29	7	79
Gesamt	Anzahl	2	2	3	5	2	14
	Prozent	14	14	22	36	14	100

Tabelle 4

Einfluss des EU-Rechts auf kommunale Selbstverwaltung (Frage 4)

		Rechte beeinflussen kommunale Selbstverwaltung					
Sonderaufgabe in Fraktion		Stimme zu	Stimme eher zu	Stimme eher nicht zu	Stimme nicht zu	Weiß nicht	Gesamt
Fraktionsvorsitzender	Anzahl	5	4	0	0	0	9
	Prozent	12	9	0	0	0	21
Stellvert.Fraktionsvorsitz.	Anzahl	2	3	1	0	0	6
	Prozent	5	7	2	0	0	14
Sonstige Aufgaben	Anzahl	4	2	1	0	0	7
	Prozent	9	5	2	0	0	16
Keine Aufgaben	Anzahl	9	9	1	1	1	21
	Prozent	21	21	2	2	2	49
Gesamt	Anzahl	20	18	3	1	1	43
	Prozent	47	42	7	2	2	100

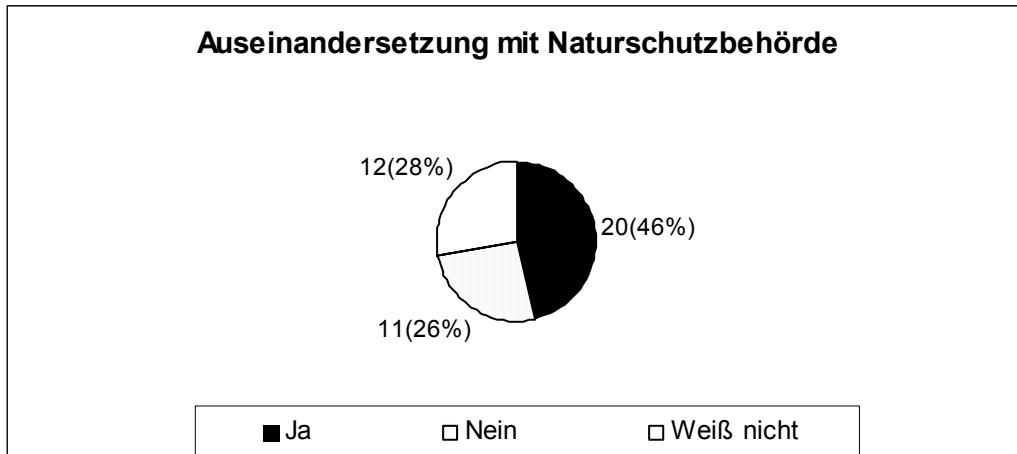
Tabelle 5

Ziele der FFH-Richtlinie (Frage 5)

		Ziel der FFH-RL			
Sonderaufgabe in Fraktion		Richtig	Falsch	Weiß nicht	Gesamt
Fraktionsvorsitzender	Anzahl	2	4	3	9
	Prozent	5	9	7	21
Stellvert.Fraktionsvorsitz.	Anzahl	0	1	5	6
	Prozent	0	2	12	14
Sonstige Aufgaben	Anzahl	0	5	2	7
	Prozent	0	12	5	16
Keine Aufgaben	Anzahl	2	15	4	21
	Prozent	5	35	9	49
Gesamt	Anzahl	4	25	14	43
	Prozent	9	58	33	100

Tabelle 6a

Auseinandersetzungen mit der ONB (Frage 6)



	Auseinandersetzung mit Naturschutzbehörde	
	Häufigkeit	Prozent
Ja	20	46
Nein	11	26
Weiß nicht	12	28
Gesamt	43	100

Tabelle 6b

Steuerung der Auseinandersetzung durch Verwaltung/Bürgermeister (Frage 7)

	Anzahl	Prozent
Ja	19	95
Weiß nicht	1	5
Gesamt	20	100

Tabelle 6c

Aussagen zu Beratungen durch Fachbüros (Frage 8)

	Anzahl	Prozent
Ja	9	21
Nein	5	12
Weiß nicht	29	67
Gesamt	43	100

Tabelle 7

Beteiligung ehrenamtlicher Mandatsträger an der Umsetzung der FFH-Richtlinie (Frage 9)

		Beteiligung ehrenamtlicher Mandatsträger			
Sonderaufgabe in Fraktion		Ja	Nein	Weiß nicht	Gesamt
Fraktionsvorsitzender	Anzahl	4	5	0	9
	Prozent	9	12	0	21
Stellvert.Fraktionsvorsitz.	Anzahl	3	3	0	6
	Prozent	7	7	0	14
Sonstige Aufgaben	Anzahl	3	4	0	7
	Prozent	7	9	0	16
Keine Aufgaben	Anzahl	7	13	1	21
	Prozent	16	30	2	49
Gesamt	Anzahl	17	25	1	43
	Prozent	40	58	2	100

Tabelle 8a

Formen der Beteiligung (Frage 10)

		Leserbrief		
		Ja	Nein	Gesamt
Fraktionsvorsitzender	Anzahl	0	4	4
	% der Gesamtzahl	0,0%	23,5%	23,5%
Stellvert. Fraktionsvorsitzender	Anzahl	0	3	3
	% der Gesamtzahl	0,0%	17,6%	17,6%
Sonstige Aufgaben	Anzahl	1	2	3
	% der Gesamtzahl	5,9%	11,8%	17,6%
Keine Aufgaben	Anzahl	0	7	7
	% der Gesamtzahl	0,0%	41,2%	41,2%
Gesamt	Anzahl	1	16	17
	% der Gesamtzahl	5,9%	94,1%	100,0%

		Anfrage in der Gemeindevertretung/Stadtverordnetenvers.		
		Ja	Nein	Gesamt
Fraktionsvorsitzender	Anzahl	4	4	8
	% der Gesamtzahl	11,8%	11,8%	23,5%
Stellvert. Fraktionsvorsitzender	Anzahl	2	4	6
	% der Gesamtzahl	5,9%	11,8%	17,6%
Sonstige Aufgaben	Anzahl	1	5	6
	% der Gesamtzahl	2,9%	14,7%	17,6%
Keine Aufgaben	Anzahl	4	10	14
	% der Gesamtzahl	11,8%	29,4%	41,2%
Gesamt	Anzahl	11	23	34
	% der Gesamtzahl	32,4%	67,6%	100,0%

		Persönliche Nachfrage in der Verwaltung		
		Ja	Nein	Gesamt
Fraktionsvorsitzender	Anzahl	1	3	4
	% der Gesamtzahl	5,9%	17,6%	23,5%
Stellvert. Fraktionsvorsitzender	Anzahl	0	3	3
	% der Gesamtzahl	0,0%	17,6%	17,6%
Sonstige Aufgaben	Anzahl	2	1	3
	% der Gesamtzahl	11,8%	5,9%	17,6%
Keine Aufgaben	Anzahl	2	5	7
	% der Gesamtzahl	11,8%	29,4%	41,2%
Gesamt	Anzahl	5	12	17
	% der Gesamtzahl	29,4%	70,6%	100,0%

		Anfragen in der Fraktion		
		Ja	Nein	Gesamt
Fraktionsvorsitzender	Anzahl	2	2	4
	% der Gesamtzahl	11,8%	11,8%	23,5%
Stellvert. Fraktionsvorsitzender	Anzahl	2	1	3
	% der Gesamtzahl	11,8%	5,9%	17,6%
Sonstige Aufgaben	Anzahl	3	0	3
	% der Gesamtzahl	17,6%	0,0%	17,6%
Keine Aufgaben	Anzahl	7	0	7
	% der Gesamtzahl	41,2%	0,0%	41,2%
Gesamt	Anzahl	14	3	17
	% der Gesamtzahl	82,4%	17,6%	100,0%

		Nachfrage bei Interessenverband		
		Ja	Nein	Gesamt
Fraktionsvorsitzender	Anzahl	0	4	4
	% der Gesamtzahl	0,0%	23,5%	23,5%
Stellvert. Fraktionsvorsitzender	Anzahl	0	3	3
	% der Gesamtzahl	0,0%	17,6%	17,6%
Sonstige Aufgaben	Anzahl	1	2	3
	% der Gesamtzahl	5,9%	11,8%	17,6%
Keine Aufgaben	Anzahl	0	7	7
	% der Gesamtzahl	0,0%	41,2%	41,2%
Gesamt	Anzahl	1	16	17
	% der Gesamtzahl	5,9%	94,1%	100,0%

		Direkte Einflussnahme		
		Ja	Nein	Gesamt
Fraktionsvorsitzender	Anzahl	1	3	4
	% der Gesamtzahl	5,9%	17,6%	23,5%
Stellvert. Fraktionsvorsitzender	Anzahl	1	2	3
	% der Gesamtzahl	5,9%	11,8%	17,6%
Sonstige Aufgaben	Anzahl	0	3	3
	% der Gesamtzahl	0,0%	17,6%	17,6%
Keine Aufgaben	Anzahl	0	7	7
	% der Gesamtzahl	0,0%	41,2%	41,2%
Gesamt	Anzahl	2	15	17
	% der Gesamtzahl	11,8%	88,2%	100,0%

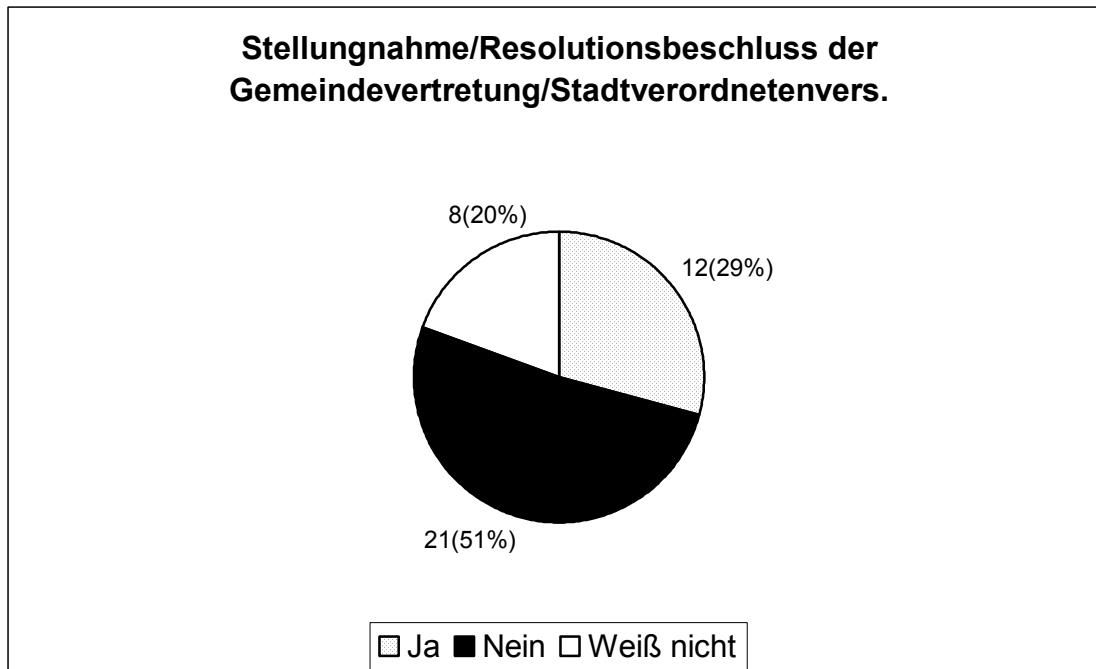
Tabelle 8b

Keine Beteiligung wegen Informationsdefiziten (Frage 11)

	Häufigkeit	Prozent	% der Gesamtzahl (43)
Ja	20	80 %	47 %
Nein	4	16 %	9 %
Weiß nicht	1	4 %	2 %
Gesamt	25	100 %	58 %

Tabelle 9

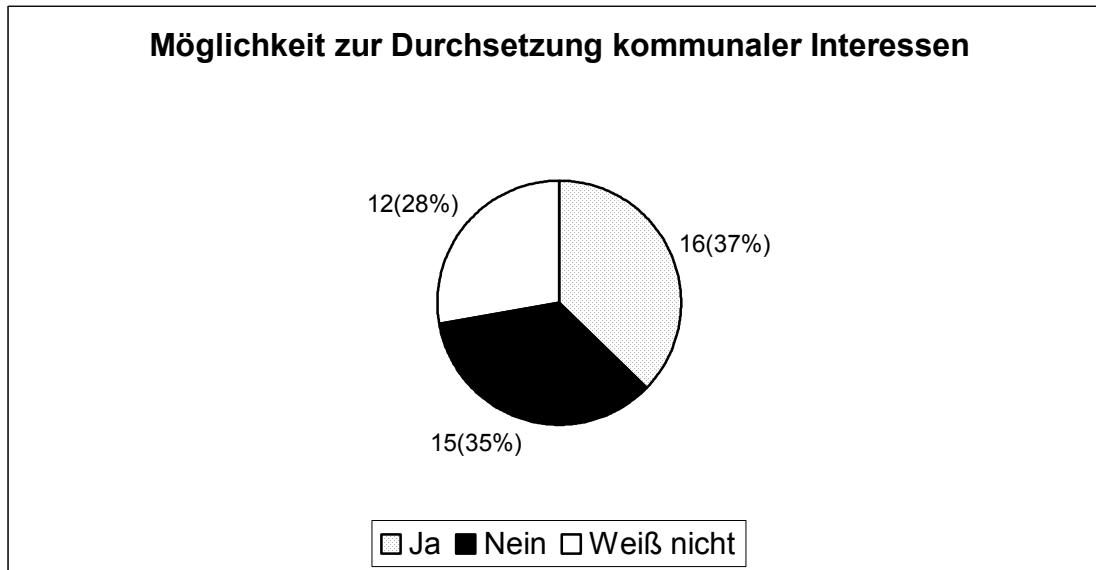
Beschluss von Resolution/Stellungnahme (Frage 12)



Stellungnahme/Resolutionsbeschluss der Gemeindevorsteher/Gemeindevorsteherinnen		
	Häufigkeit	Prozent
Ja	12	29
Nein	21	51
Weiß nicht	8	20
<b>Gesamt</b>	<b>41</b>	<b>100</b>

Tabelle 10

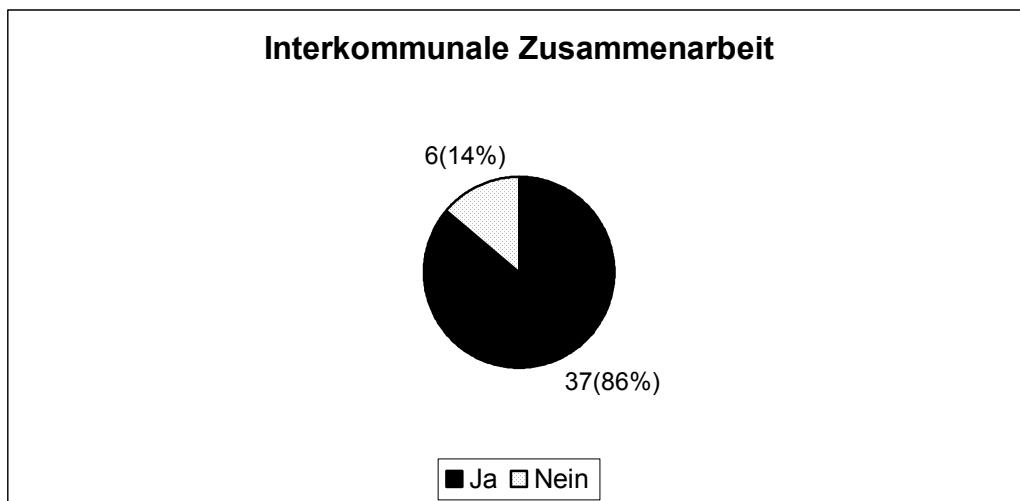
Interessendurchsetzung (Frage 13)



Möglichkeiten der Durchsetzung kommunaler Interessen		
	Häufigkeit	Prozent
Ja	16	37
Nein	15	35
Weiß nicht	12	28
Gesamt	43	100

Tabelle 11

Interessendurchsetzung durch Interkommunale Zusammenarbeit im Prozess der Europäisierung (Frage14)



Interkommunale Zusammenarbeit		
	Häufigkeit	Prozent
Ja	37	86
Nein	6	14
Gesamt	43	100

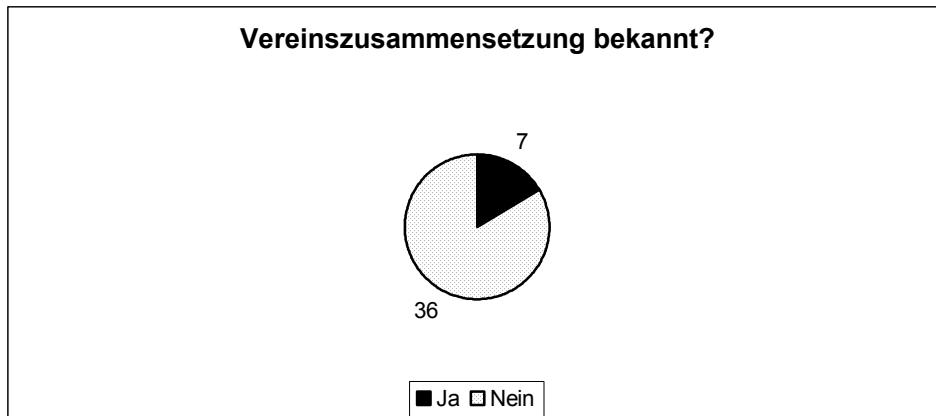
Tabelle 12a

Bekanntheit des Leader-Programms (Frage 15)

		Begriff Leader plus bekannt		
Sonderaufgabe in Fraktion		Ja	Nein	Gesamt
Fraktionsvorsitzender	Anzahl	5	4	9
	Prozent	12	9	21
Stellvert.Fraktionsvorsitz.	Anzahl	4	2	6
	Prozent	9	5	14
Sonstige Aufgaben	Anzahl	3	4	7
	Prozent	7	9	16
Keine Aufgaben	Anzahl	7	14	21
	Prozent	16	33	49
Gesamt	Anzahl	19	24	43
	Prozent	44	56	100

Tabelle 12b

Kenntnisse über die Zusammensetzung des Vereins für Regionalentwicklung (Frage 16)



Zusammensetzung des Vereins			
	Anzahl	Prozent	Gültige Prozente
Ja	7	16	16,3%
Nein	36	84	83,7 %
Gesamt	43	100	100,0 %

Tabelle 13

Beurteilung der Wahrnehmung regionaler Entwicklung durch einen Verein (Frage 17)

		Aufgabenwahrnehmung .regionaler Entwicklung					
Sonderaufgabe in Fraktion		Positiv	Eher Positiv	Teils Teils	Eher Negativ	Negativ	Gesamt
Fraktionsvorsitzender	Anzahl	6	1	0	2	0	9
	Prozent	14	2	0	5	0	21
Stellvert.Fraktionsvorsitz.	Anzahl	4	2	0	0	0	6
	Prozent	10	5	0	0	0	14
Sonstige Aufgaben	Anzahl	4	1	1	0	1	7
	Prozent	10	2	2	0	2	17
Keine Aufgaben	Anzahl	9	6	2	2	1	20
	Prozent	21	14	5	5	2	48
Gesamt	Anzahl	23	10	3	4	2	42
	Prozent	55	24	6	9	5	100

Tabelle 14a

Begründungen der Position zur regionalen Aufgabenwahrnehmung durch einen Verein (Frage 18)

	Anzahl	Prozent
Kaum Kompetenz	1	2
Viele Teilnehmer notwendig	15	35
Verlust kommunaler Aufgaben	2	5
Größere Innovation durch den Verein	15	35
Legitimationsprobleme	9	21
Keine Angabe	1	2
Gesamt	43	100

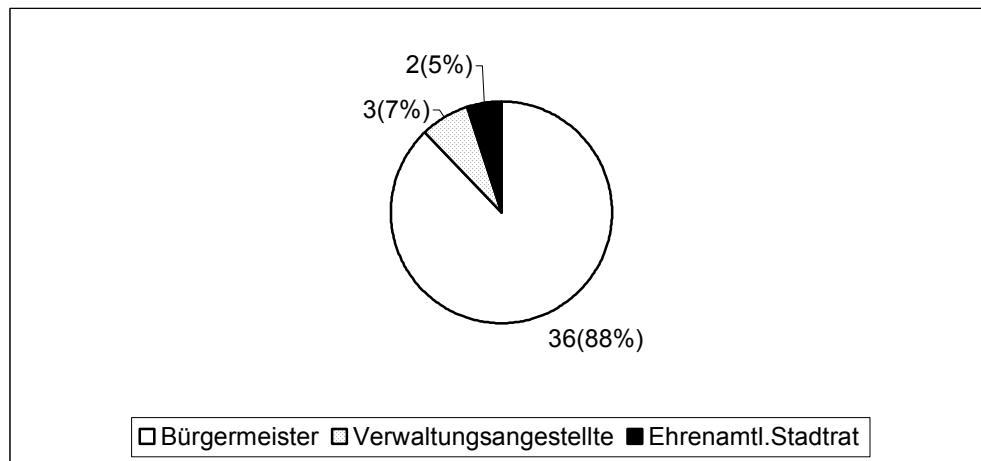
Tabelle 14b

Potenzielle Bereitschaft ehrenamtlicher Beteiligung an Projekten des VfR (Frage 19)

	Anzahl	Prozent
Ja	34	79
Nein	9	21
Gesamt	43	100

Tabelle 15

Vertretung der Kommune im Leaderprozess (Frage 20)



	Vertretung der Kommune	
	Häufigkeit	Prozente
Bürgermeister	36	88
Verwaltungsangestellte	3	7
Ehrenamtl. Stadtrat	2	5
Gesamt	41	100

Tabelle 16

Informationsquellen über die Aktivitäten des Vereins für Regionalentwicklung (Frage 21)

		Regelmäßige Informationen in den Gremien		
Sonderaufgabe in Fraktion		Ja	Nein	Gesamt
Fraktionsvorsitzender	Anzahl	2	5	7
	Prozent	5	14	19
Stellvert.Fraktionsvorsitz.	Anzahl	4	2	6
	Prozent	11	5	16
Sonstige Aufgaben	Anzahl	1	5	6
	Prozent	3	14	16
Keine Aufgaben	Anzahl	4	14	18
	Prozent	11	38	49
Gesamt	Anzahl	11	26	37
	Prozent	30	70	100

		Persönlicher Kontakt zum Verein		
Sonderaufgabe in Fraktion		Ja	Nein	Gesamt
Fraktionsvorsitzender	Anzahl	2	5	7
	Prozent	5	14	19
Stellvert.Fraktionsvorsitz.	Anzahl	0	6	6
	Prozent	0	16	16
Sonstige Aufgaben	Anzahl	1	5	6
	Prozent	3	14	16
Keine Aufgaben	Anzahl	1	17	18
	Prozent	3	46	49
Gesamt	Anzahl	4	33	37
	Prozent	11	89	100

		Presseveröffentlichungen		
Sonderaufgabe in Fraktion		Ja	Nein	Gesamt
Fraktionsvorsitzender	Anzahl	6	1	7
	Prozent	16	3	19
Stellvert.Fraktionsvorsitz.	Anzahl	5	1	6
	Prozent	14	3	16
Sonstige Aufgaben	Anzahl	4	2	6
	Prozent	11	5	16
Keine Aufgaben	Anzahl	16	2	18
	Prozent	43	5	49
Gesamt	Anzahl	31	6	37
	Prozent	84	16	100

		Persönliche Mitarbeit im Verein		
Sonderaufgabe in Fraktion		Ja	Nein	Gesamt
Fraktionsvorsitzender	Anzahl	1	6	7
	Prozent	3	16	19
Stellvert.Fraktionsvorsitz.	Anzahl	0	6	6
	Prozent	0	16	16
Sonstige Aufgaben	Anzahl	1	5	6
	Prozent	3	14	16
Keine Aufgaben	Anzahl	1	17	18
	Prozent	3	46	49
Gesamt	Anzahl	3	34	37
	Prozent	8	92	100

		Keine Angaben	
Sonderaufgabe in Fraktion		Weiß nicht	Gesamt
Fraktionsvorsitzender	Anzahl	2	2
	Prozent	33	33
Sonstige Aufgaben	Anzahl	1	1
	Prozent	17	17
Keine Aufgaben	Anzahl	3	3
	Prozent	50	50
Gesamt	Anzahl	6	6
	Prozent	100	100

## 9.6 Erläuterung der Abgrenzung strukturschwacher ländlicher Räume

Die Abgrenzung strukturschwacher ländlicher Räume ist vor dem Hintergrund des Arbeitsprogramms des Raumordnungspolitischen Handlungsrahmens zu sehen. Dort setzt sich die MKRO das Ziel, Strategien für die Entwicklung strukturschwacher ländlicher Räume zu erarbeiten. Mit der Abgrenzung sollte eine Kulisse unterschiedlicher Problemraumkategorien ländlicher Räume erstellt werden. Die erste Abgrenzung erfolgte 1995 (1) und wird fortlaufend, zuletzt im April 2000 im Rahmen des Raumordnungsberichtes 2000 (2), aktualisiert.

Die Problemraumkategorie "strukturschwach, ländlich" setzt sich zusammen aus zwei Dimensionen, der Dimension Siedlungsstruktur und der Dimension Wirtschaft und Arbeit. Jeweils fünf Indikatoren kennzeichnen die Dimensionen:

### Siedlungsstruktur:

**Einwohnerdichte 2000** (Einwohner je KM<sup>2</sup> Katasterfläche)

**Siedlungsdichte 2000** (Einwohner je km<sup>2</sup> Siedlungs- und Verkehrsfläche)

**Anteil an der Siedlungs- und Verkehrsfläche 2000** (Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Katasterfläche in %)

**Ländlichkeit innerhalb eines Kreisaggregates 2000** (Anteil der Gemeinden mit einer Einwohnerdichte unter 150 E/kM<sup>2</sup> an der Kreisbevölkerung in %)

**Erreichbarkeit des nächsten Verdichtungsraumes 1997** (mittlere PKW-Reisezeit von den Kreishauptorten zum Kern des nächsten Verdichtungsraumes in Minuten)

### Wirtschaft und Arbeit:

**Arbeitslosenquote im Durchschnitt 1999-2001** (durchschnittliche Arbeitslosenquote der Jahr 1999 bis 2001, jeweils Septemberwerte)

**Steuerkraft der Gemeinden je Einwohner 2000** (Realsteuerkraft der Gemeinden und Gemeindeverbände in DM je Einwohner)

**Dauerarbeitslose 2001** (Anteil der Langzeitarbeitslosen, 1 Jahr und länger Arbeitslos, an den Arbeitslosen insgesamt in %.)

**Industrieeinkommen je Beschäftigtem im Durchschnitt 1998/99** (Bruttolohn- und Gehaltssumme je sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im produzierenden Gewerbe in Betrieben mit 20 und mehr Beschäftigten in DM)

**Branchenkonzentration 2000** (Beschäftigtenanteil der drei beschäftigtenstärksten Branchen an den Beschäftigten insgesamt in %)

Die neueren Abgrenzungen basieren auf der Methode des **kumulierten Defizits**: Die 10 Einzelindikatoren werden am Bundessmittel normiert und in eine gleiche Bewertungsrichtung gebracht. Hohe Werte bedeuten dabei günstige Bedingungen. Von einem Defizit bei jedem einzelnen Indikator wird dann gesprochen, wenn der regionale Wert nur 90% oder weniger vom Bundeswert beträgt. Die Differenz der regionalen Ausprägung zu diesen 90% des Bundesmittels beziffert das Ausmaß des Defizits. Alle so bestimmten Defizite werden aufsummiert und mit der Zahl der Indikatoren, die ein Defizit aufweisen, gewichtet. Auf diese Weise wird berücksichtigt, ob regionale Defizite nur auf einem Indikator beruhen oder ob mehrere Indikatoren zu dem regionalen Gesamtdefizit beitragen. Auf diese Weise wird zudem die Substitution von Indikatoren und insbesondere zwischen Siedlungsstruktur und Wirtschaft vermieden.

Das kumulierte Defizit wird in sechs Klassen aufgeteilt, die im Rahmen des ROB 2000 und zur besseren Lesbarkeit auf vier Klassen verdichtet wurden-. Ländliche Räume mit sehr starken (1) und mit starken (2) Entwicklungsproblemen und ländliche Gebiete ohne nennenswerte Entwicklungsprobleme (3) sowie städtische und stadtnahe Räume (4).

Überdies weist die Abgrenzung auf Potenziale ländlicher Räume hin: dies sind einerseits Potenziale im Tourismus (abgebildet durch den Index "Landschaftliche Attraktivität"), in der Landwirtschaft 'L' (abgebildet durch das durchschnittliche Standardbetriebseinkommen) bzw. in der

Gesamtwirtschaft (abgebildet durch überdurchschnittliche Beschäftigungszuwächse).

### Landschaftliche Attraktivität

Der Indikator "Landschaftliche Attraktivität" ist ein Indikator, der aus fünf Einzelindikatoren gebildet wird.

**Zerschneidungsgrad 1990** (Anteil der durch Bundesverkehrswege zerschnittenen Flächen kleiner 100 qkm an der Katasterfläche insgesamt)

**Beurteilung des Bewaldungsgrades 1996** (Verhältnis zwischen Waldfläche und landwirtschaftlich genutzter Fläche: je nach Verhältniszahl wurde eine aus Befragungen ermittelte Bewertungsziffer vergeben)

**Reliefenergie** (Durchschnittliche Reliefstufen der Reliefenergie - m Höhendifferenz pro qkm - innerhalb eines Kreisaggregates)

**Wasserflächen und Länge der Küsten 1996** (Additive Verknüpfung der am Bundeswert normierten Indikatoren "Anteil der Wasserfläche an der Katasterfläche" und "Länge der Küstenlinie einschließlich Bodensee in km bezogen auf die Katasterfläche")

**Übernachtungen im Fremdenverkehr 1997** (Gästeübernachtungen in Beherbergungsbetrieben größer 9 Betten je 1 000 Einwohner)

Die Indikatoren werden am Bundesdurchschnitt normiert und in eine gleiche Bewertungsrichtung gebracht, bevor sie durch additive Verknüpfung zum Index "Landschaftliche Attraktivität" verdichtet werden.

(1) Irmen, Eleonore et al.: Strukturschwäche in ländlichen Räumen - ein Abgrenzungsvorschlag. = BfLR-Arbeitspapiere 15/1995

(2) Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Raumordnungsbericht 2000. Berichte des BBR Band 7

Kreis, Gebietsstand 31.12.1999	Ländliche Gebiete	Potenziale im Tourismus	Potenziale in der Landwirtschaft
	1=strukturschwache ländliche Räume mit sehr starken Entwicklungsproblemen 2=strukturschwache Ländliche Räume mit starken Entwicklungsproblemen <b>3=ländliche Räume ohne nennenswerte Entwicklungsprobleme</b> 4=verstädterte und stadtnahe Räume	1 hohe Potenziale vorhanden	1= hohe Potenziale vorhanden
6636000 \Nerra- Meißner-Kreis	2	1	

Quelle: Mitteilung des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung vom 10.02.2003

## 9.7 Beteiligungsformen

Deliberative Beteiligungsverfahren im Kontinuum von Formen der Konfliktberatung

Form der Konfliktbearbeitung	Beteiligungsmodell (Beispiele)
Explorative Konsultation	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mehstufiges Dialogisches Verfahren</li> <li>- Kooperativer Diskurs</li> <li>- Community Advisory Panels</li> <li>- Bürgerjury-Modelle</li> </ul>
Verhandlung (auf Basis von Interessen oder Positionen)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Partizipative UVP</li> <li>- Community Advisory Panels</li> </ul>
Gemeinsame Planung (mit oder ohne Unterstützung durch neutralen Prozessbegleiter)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Foren</li> <li>- Konsensbildungsprozesse</li> </ul>
Alternative Konfliktregelung („kollaborative“ Problemlösung, konsensorientierte Entscheidungsfindung, Mediation)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mediation</li> <li>- Konsensus-Konferenz ohne Jury</li> </ul>
Angebot einer externen Meinung (Fact Finding, beratende Schlichtung usw.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Planungszelle</li> <li>- Konsensus-Konferenz mit Jury</li> <li>- Andere Bürger-Jury-Modelle mit beratendem Mandat</li> </ul>
Bindende Meinung eines Dritten (schlichtung)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bürger-Jury-Modelle mit bindendem Mandat</li> <li>- Gerichtsverfahren</li> <li>- Geschworenengericht</li> </ul>

Quelle: Feindt 2001, 270

## 9.8 Formen kooperativer Demokratie

	Auftraggeberrolle	Mitgestalterrolle
Formen	Kooperative Planungsobjekte und Koplanungen	Selbstverwaltung, Selbstorganisation und Selbsthilfe, Förderung individuellen Engagements
Ziele	Verfahrensbeschleunigung, besseres Steuerungswissen, Abbau von Entscheidungsblockaden, höhere Akzeptanz	Förderung der Selbststeuerung, Haushaltskonsolidierung durch Einbringung eigener Ressourcen, höhere Akzeptanz
Zeitpunkt der Partizipation	Planungsphase	Überwiegend Implementationsphase
Theoretische Konzeption	Verhandlungsdemokratie	Kommunitarismus

Quelle: Bogumil 2001, 221

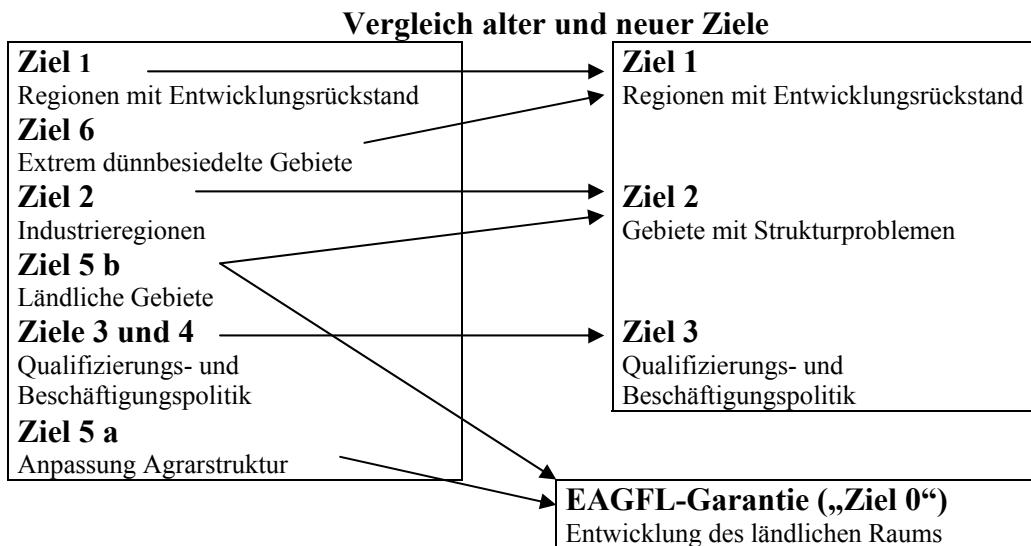
## 9.9 Zuständigkeitsbereiche von Kommunalverwaltungen

AMT	Rechtsgrundlagen des Handelns	
Allgemeine Verwaltung 10 Hauptamt	<i>Kommunale Hauptsatzung,</i> Wahlgesetzgebung Beamtengesetze, StellenplanVO	
11 Personalamt	Gesetze über die Erhebung von Statistiken	
12 Statistisches Amt	<i>Eigenverantwortliche Regelung</i>	
13 Presseamt	Gemeinde- und Kreisordnungen	
14 Rechnungsprüfungsamt		
Finanzverwaltung 20 Kämmerei	Haushaltrecht, FinanzausgleichsG	
21 Kasse	GemeindekassenVO	
22 Steueramt	GrundsteuerG, GewerbesteuerG, weitere SteuerG	
23 Liegenschaftsamt	Bürgeliches Gesetzbuch, GemO	
Rechts-, Sicherheits-, Ordnungsverwaltung 30 Rechtsamt	Ordnungsbehördengesetze der Länder (ehemals: Polizeirecht)	
32 Rechtsamt	Prozeßordnung (ZPO, VwGO)	
33 Einwohner- und Meldeamt	Melderecht	
34 Standesamt	Personenstandsgesetz	
35 Versicherungsamt	Reichsversicherungsordnung	
37 Feuerwehr	Feuerwehrgesetze der Länder	
38 Zivilschutzzamt	Zivilschutzgesetz	
Schul- und Kulturverwaltung 40 Schulverwaltungsamt	Landesschulgesetze	
41 Kulturamt	<i>Eigenverantwortliche Regelung</i>	
42 Bibliothek	Bibliotheksgesetz der Länder	
43 Volkshochschule	Volkshochschulgesetze	
44 Musikschule	}	<i>Eigenverantwortliche Regelung</i>
45 Museum		
46 Theater		
47 Archiv		
Sozial-, Jugend- und Gesundheitsverwaltung 50 Sozialamt	Bundessozialhilfegesetz	
51 Jugendamt	Jugendhilfegesetz	
52 Sportamt	<i>Eigenverantwortliche Regelung</i>	
53 Gesundheitsamt	Bundesseuchengesetz	
54 Krankenhäuser	Krankenhausgesetz	
Bauverwaltung 60 Bauverwaltungsamt	Baugesetzbuch, BauNVO	
61 Stadtplanungsamt	Landesgesetz über das Vermessungswesen	
62 Vermessungs- und Katasteramt	Landesbauordnungen	
63 Bauordnungsamt	Wohngeldgesetz, WohnungsbauG	
64 Wohnungsförderungsamt	Technische Regelwerke, BauO	
65 Hochbauamt	Verdingungsordnungen für das Bauwesen	
66 Tiefbauamt		

67 Grünflächenamt	Naturschutzrecht
68 Umweltschutzamt	Bundesimmissionsschutzgesetz, Umweltrecht
Verwaltung für öffentliche Einrichtungen	
70 Stadtreinigungsamt	Kreislaufwirtschaftsgesetz
71 Schlacht- und Viehof	Veterinärrecht
72 Marktamt	Lebensmittelrecht
Verwaltung für Wirtschaft und Verkehr	
80 Amt für Wirtschafts- und Verkehrsförderung	<i>Eigenverantwortliche Regelung</i> unter Beachtung der europäischen Beschränkungen
81 Eigenbetriebe	Eigenbetriebsverordnungen
82 Forstamt	Waldgesetze, Naturschutzrecht

Quelle: Schmidt – Eichstaedt 1999, 326f.

## 9.10 Veränderungen der Strukturfonds für den Zeitraum 2000 – 2006



Quelle: HMWVL (1999) EU Strukturfonds in Hessen. Ein Informationsdienst für die Praxis, Nr 12

Mit der verstärkten Konzentration bei einer finanziellen Gesamtausstattung der Strukturfonds von 195 Milliarden EUR für den Zeitraum von 2000 – 2006 wird die Anzahl strukturpolitischer Ziele von bisher 6 auf 3 reduziert

Ziel 1: „Förderung der Entwicklung und strukturelle Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand“:

Förderung von Regionen mit einem Brutto-Inlandprodukt von weniger als 75% des Gemeinschaftsdurchschnitts

Finanzierungsanteil bei 69,7%; insgesamt 135,9 Milliarden Euro

Fonds: EFRE, ESF, EAFGL (Abt. Ausrichtung), FIAF.

Ziel 2: „Unterstützung der wirtschaftlichen und sozialen Umstellung der Gebiete mit Strukturproblemen“:

Förderung von Regionen mit sozioökonomischem Wandel im Dienstleistungsbereich und im industriellen Sektor wie ländliche Gebiete mit rückläufiger Entwicklung (Rückgang der Landwirtschaft, überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit, Abwanderungsprobleme)

Finanzierungsanteil 11,5%; insgesamt 22,5 Milliarden EUR

Fonds: EFRE, ESF.

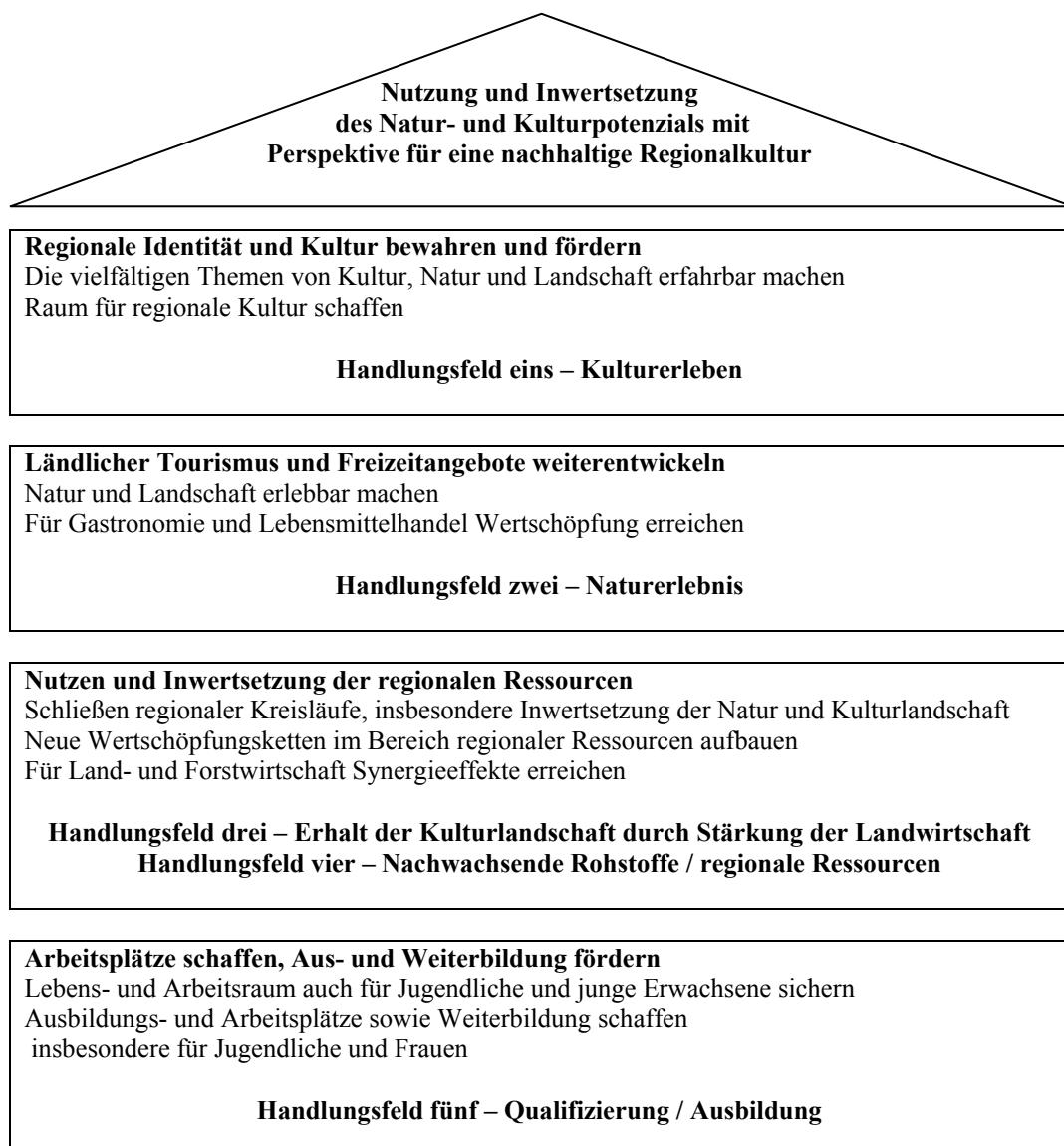
Ziel 3: „Unterstützung der Anpassung und Modernisierung der Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungspolitiken und –systeme“:

Förderung der Optimierung von Ausbildungssystemen und Verbesserung des Zugangs zum Arbeitsmarkt auf der Grundlage regional konzipierter Aktionsprogramme

Finanzierungsanteil 12,3%; insgesamt 24,05 Milliarden Euro

Für Regionen, die in der Programmperiode 1994 - 1999 nach den Zielen 1, 2 oder 5b gefördert wurden, ist für den Zeitraum von 2000 – 2006 eine Regelung zur Übergangsförderung („phasing out“) geschaffen worden (vgl. Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 Des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds, Abl EG L 161 vom 26.06. 1999, S 1ff).

## 9.11 Implementationsziele von Leader-Plus im Werra-Meißner-Kreis



Quelle: Verein für Regionalentwicklung, Antrag zum Wettbewerb Leaderplus,  
Eschwege 2002, 16

## 9.12 Materialien

1. Artikel aus der Tageszeitung Hessisch-Niedersächsische Allgemeine (HNA) - Ausgabe Witzenhausen - zur FFH-RL und GL Leader +
  - 23.07.2001: FFH-Gebietsvorschläge – Grüne: Auszeichnung für Kreis, 13
  - 09.02.2001: FFH-Gebiete: Zu vieles ist noch ungeklärt, 11
  - 13.02.2001: Dietzel: Wir müssen melden, 7
  - 14.02.2001: Waldbesitzer: „Das wäre erschreckend“
  - 15.08.2001: Konzept zur Nutzung der Werra: „Kommunen übergangen“, 9
  - 27.09.2001: BUND: Autobahn von Kassel nach Wommen unmöglich,
  - 12.02.2002: NABU zu FFH-Gebieten: Wo jeder Apfelbaum SPD wählt, 9
  - 18.05.2002: „Starker Rückschlag für Region“
  - 18.05.2002: Jetzt ist das Lamento groß – Kommentar
  - 19.05.2002: „Menschen bleiben auf der Strecke“
  - 19.05.2002: Menschen sollen wieder schlafen“ – Konrad Volkhardt vom NABU: Der BUND hatte moralisch kein Recht zu klagen (Interview von Frank Thonicke)
  - 19.05.2002: „Wir wollen Ortsumgehungen“ – Klaus Schotte verteidigt BUND-Haltung: Land ging bewusst ein Risiko ein (Interview von Frank Thonicke)
  - 21.05.2002: A-44-Spruch erhitzt Gemüter
  - 22.05.2002: Bürgerinitiative und NABU gegen „Südvariante“
  - 22.05.2002: SPD, CDU für Weiterbau – Grüne raten abzuwarten. Kreistag Werra-Meißner diskutierte ... über neue A-44-Situation
  - 22.05.2002: Arbeiten an Brücken gehen weiter – Land geht davon aus, dass Nordvariante bei Hessisch Lichtenau doch verwirklicht werden kann (Interview mit Wirtschafts- und Verkehrsminister Posch von Frank Thonicke)
  - 23.05.2002: Zügig planen und weiterbauen
  - 23.05.2002: Aufschwung in Region jäh gestoppt
  - 29.05.2002: „SPD soll Vorwürfe zurücknehmen“ – Autobahn 44: BUND-Landesvorstand setzt sich gegen kritische Resolution zur Wehr
  - 30.05.2002: „Wir brauchen die A 44“ – B-7-Anlieger demonstrieren für einen schnellen Bau der Autobahn
  - 30.05.2002: BUND erwägt Prüfung für Abschnitt Walburg
  - 04.09.2002: Baustopp der A 44 – Die Begründung des Gerichts und Folgen – Richter: Der Fehler ist zu beheben
  - 04.09.2002: Keine Diskussion über die Söhre-Trasse (Interview mit Wirtschafts- und Verkehrsminister Posch von Frank Thonicke)
  - 10.11.2002: Schutz des Waldes wird verhandelt: Waldbesitzer verteidigen Vertrag mit dem Land – Naturschützer: „Kniefall der Regierung“

11.12.2004: Neuer Schutz-Status auch für die Werra-Auen - Gebietsvorschläge der EU-Vogelschutzrichtlinie anerkannt

11.12.2004: FFH völlig falsch angepackt – Bundesamtspräsident Vogtmann über Naturschutz und Windenergie (Interview von Werner Keller)

20.01.2004: Nur sieben von 48 gaben auf – Verein für Regionalentwicklung bilanziert Auswirkungen der EU-Förderung

12.03.2004: Auf dem Weg zum Altersheim – Drittes Regionalforum befasste sich mit der Bevölkerungsentwicklung und den Auswirkungen

22.07.2004: Fast ein Viertel unter Schutz - Meldung europäischer Schutzgebiete soll Planungssicherheit schaffen

30.09.2004: Grunddaten liegen vor – Erhebung für geschützte Gebiete

## 2. Rechtsgrundlagen zur FFH-RL und GI-Leader: Verordnungen, Richtlinien, Mitteilungen der Europäischen Union

Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 Des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 161 vom 26.06.1999, S 1ff.

Verordnung (EG) Nr. 1261/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Juni 1999 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 161 vom 26.6.1999, S. 43ff.

Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 160 vom 26.6.1999, S. 80ff.

Verordnung (EG) Nr. 1262/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Juni 1999 betreffend den Europäischen Sozialfonds, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 161 vom 26.6.1999, S. 48ff.

Entscheidung der Kommission vom 9. Februar 2000 zur Festlegung des Verzeichnisses der in Deutschland unter Ziel 2 der Strukturfonds fallenden Gebiete für den Zeitraum 2000 bis 2006 (Bekanntgegeben unter Aktenzeichen K(2000) 310), Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 66 vom 14.03.2000, S. 29ff.

Entscheidung der Kommission vom 31. März 2001 zur Genehmigung des Einheitlichen Programmplanungsdokuments für die Strukturinterventionen der Gemeinschaft in den in der

Bundesrepublik Deutschland unter das Ziel 2 fallenden Regionen in Hessen (Bekannt gegeben unter Aktenzeichen K(2001)869, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 141 vom 30.5.2002, S. 19ff.

Verordnung (EG) Nr. 1159/2000 der Kommission vom 30. Mai 2000 über die von den Mitgliedstaaten zu treffenden Informations- und Publizitätsmaßnahmen für die Interventionen der Strukturfonds L 130 vom 31.5.2000, S. 30ff.

Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 206 vom 22.07.92, S. 7ff.

Richtlinie des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (79/409/EWG), Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 103 vom 25.4.1979 S. 1ff.

Europäische Kommission Generaldirektion Landwirtschaft, Gemeinschaftsinitiative Leader+ - Leitfaden für die Verwaltung der im Rahmen von operationellen Programmen oder Globalzuschüssen geförderten Projekte im Bereich der Zusammenarbeit zwischen ländlichen Gebieten – Brüssel, den 21.2.2003

### 3. Deutsche Gesetzestexte zur Anpassung an die FFH-Richtlinie

Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz BNatSchG) i. d. F. vom 21. September 1998 (BGBl. I. S. 2994)

Gesetz zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege und zur Anpassung anderer Rechtsvorschriften (BNatSchGNeuregG) i. d. F. vom 25. März 2002 (BGBl. I. S. 1193)

Hessisches Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Hessisches Naturschutzgesetz – HENatG) i. d. F. vom 16. April 1996 (GVBl. I S. 145), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Juni 2002 (GVBl. I S. 364)

### 4. Materialien zur GI-Leader: Implementationsebene

Wirtschaftsförderungsgesellschaft Werra-Meißner-Kreis mbH (WfG): Lageberichte von 1990 bis 2003

Verein für Regionalentwicklung (VfR) (Hg.) (1999): Der Anfang ist gemacht: 4 Jahre Regionalentwicklung im Werra-Meißner-Kreis, Eschwege

Verein für Regionalentwicklung/Wirtschaftsförderungsgesellschaft (2000): Kooperationsvertrag

Verein für Regionalentwicklung (2002): Antrag zum Wettbewerb Leader plus der lokalen Aktionsgruppe Werra-Meißner-Verein für Regionalentwicklung Werra-Meißner e.V., Eschwege

Verein für Regionalentwicklung (1995): Satzung des Vereins für Regionalentwicklung

Protokolle zu den Sitzungen der regionalen Entwicklungsgruppen

Protokolle der Vorstandssitzungen des Vereins für Regionalentwicklung

Protokolle des Ziel-2-Begleitausschusses

## 5. Materialien zur FFH-Richtlinie

Materialien von Kommunen zur Meldung von FFH-Gebieten, die Materialien und Verfügungen des RP/der ONB umfassend

Hessischer Städte- und Gemeindebund (Hg.): Eildienst (die Nachweise des Eildienstes erfolgen im Kontext der Abhandlung)

Botanische Vereinigung für Naturschutz in Hessen e. V. (BVNH) / Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) / Hessische Gesellschaft für Ornithologie und Naturschutz e.V. (HGON) / Naturschutzbund Deutschland (NABU) Landesverband Hessen (Hg.) (oJ): Das Europäische Schutzgebietssystem „natura 2000“ Gebietsvorschläge schützenswerter Ökosysteme im Bundesland Hessen gemäß der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinien der Europäischen Union

## 10 Literaturverzeichnis

- Abels, Gabriele/Behrens, Maria (2002): ExpertenInnen – Interviews in der Politikwissenschaft. Geschlechtertheoretische und politikfeldanalytische Reflexion einer Methode. In: Bogner/Littig/Menz 2002, S. 173-190
- Abromeit, Heidrun (2002): Wozu braucht man Demokratie? Die postnationale Herausforderung der Demokratietheorie, Opladen
- Abromeit, Heidrun (2004): Die Messbarkeit von Demokratie: Zur Relevanz des Kontexts. In: PVS 2004, S. 73-93
- Abromeit, Heidrun (2000): Kompatibilität und Akzeptanz – Anforderungen an eine „integrierte Politik“. In: Grande/Jachtenfuchs 2000, S. 59-75
- Ahrens, Heinz (2002): Das Konzept der „Nachhaltigkeit“ bei der Entwicklung ländlicher Räume. In: Urff u. a. 2002: S. 7-25
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung – ARL – (Hg.) (1995): Handwörterbuch für Raumforschung und Landesplanung, Hannover
- Albert, Mathias (1998): Entgrenzung und Formierung neuer politischer Räume. In: Kohler-Koch 1998, S. 49-75
- Albrech Joachim/Königstein, Katja/Driessen, Nadja (2003): Halbzeitbewertung der Gemeinschaftsinitiative Leader+ in Hessen. Endbericht für das Hessische Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz, Trierer Arbeitsgemeinschaft für Umwelt-, Regional- und Wirtschaftsentwicklung mbH, Trier
- Andersen, Uwe (1998): Kommunalpolitik als Experimentierfeld für Reformen – eine Einführung. In: Politische Bildung 3/1998, Schwalbach/Ts. S. 5-18
- Articus, Stephan (2003): Die kommunale Stimme in Brüssel. In: Kommunalpolitische Blätter 2/2003, S. 47-48
- Augustin, Theo (1999): Der Diskussionsstand zu LEADER+ aus Sicht des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. In: Deutsche Vernetzungsstelle Leader II in der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (Hg.): Regionale Entwicklungskonzepte planen und realisieren, Seminarbericht 5/1999, Frankfurt, S. 14-17
- Axt, Heinz-Jürgen (2000): EU-Strukturpolitik. Einführung in die Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, Opladen
- Balsen, Werner (2002): Europa jagt den kommunalen Verkehrsmanagern einen Riesenschrecken ein, Frankfurter Rundschau vom 03.08.2002, S. 9
- Bandemer, Stefan von/Hilbert, Josef (2001): Vom expandierenden zum aktivierenden Staat. In: Blanke u. a. 2001, 17-25
- Banner, Gerhard (1982): Zur politisch-administrativen Steuerung in der Kommune, AfK 1982, S. 26-47
- Banner, Gerhard (2002): Modernisierung: in Zukunft Tagesgeschäft der Führung. In: Bogumil 2002, S. 75-90
- Bartels, Uwe (2000): Standort Land – Entwicklungen und Chancen (Statement). In: Hesse/Mittelstraß 2000, S. 91-96
- Bauer, Michael W. (2003): Evaluierung der Steuerungsprogramme zwischen Partnerschaftsprinzip und Subsidiaritätsgrundsatz. In: Conzelmann/Knott 2003, S. 104-120
- Bauer, Michael/Knöll, Ralf (2003): Die Methode der offenen Koordinierung: Zukunft europäischer Politikgestaltung oder schleichende Koordinierung. In: APuZ B1-2/2003, S. 33-38

- Bauer, Siegfried (2000): Standort Land. Chancen und Risiken für die Zukunft des ländlichen Raumes (Statement). In: Hesse/Mittelstraß 2000, S. 36-41
- Bauer, Siegfried (2002): Gesellschaftliche Funktionen ländlicher Räume. In: Urff u. a. 2002, S. 26-44
- Becker, Heinrich (1996): Von kleinbäuerlichen Dörfern zu differenzierten Erwerbsstandorten – die Westdörfer. In: FAA, Bonn 1996, S. 25-33
- Becker, Heinrich (1997): Dörfer heute – Ländliche Lebensverhältnisse im Wandel 1952, 1972 und 1993/95, Schriftenreihe der Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie e.V., Band 307, Bonn
- Becker, Steffen/Sabłowski, Thomas/Schumm, Wilhelm (Hg.) (1997): Jenseits der Nationalökonomie. Weltwirtschaft und Nationalstaat zwischen Globalisierung und Regionalisierung, Berlin, Hamburg
- Bennemann, Gerhard (1999): Kommentar zu § 8b der Hessischen Gemeindeordnung. In: Bennemann, Gerhard u. a. 1999
- Bennemann, Gerhard (1999/2002): Kommentar zu § 66 der Hessischen Gemeindeordnung In: Bennemann u. a. 1999
- Bennemann, Gerhard (2001): Kommentar zu § 39 der Hessischen Gemeindeordnung. In: Bennemann u. a. 1999
- Bennemann, Gerhard (2001): Kommentar zu § 39 der Hessischen Gemeindeordnung. In: Bennemann u. a. 1999
- Bennemann, Gerhard/Beinlich, Rudolf/Brodbeck, Frank/Daneke, Uwe/Meiß, Ernst/Simon, Arnulf/Tscheke, Sven/Unger, Walter/Zahradník, Stefan (Hg.) (1999): Kommunalverfassungsrecht Hessen – Hessische Gemeindeordnung (HGO) – Loseblattsammlung, Wiesbaden
- Benz , Arthur/Seibel, Wolfgang (Hg.) (1997): Theorienentwicklung in der Politikwissenschaft – eine Zwischenbilanz, Baden-Baden
- Benz, Arthur (1990): Verhandlungen, Verträge und Absprachen in der öffentlichen Verwaltung. In: Die Verwaltung 1990, S. 83-93
- Benz, Arthur (1992): Normanpassung und Normverletzung im Verwaltungshandeln. In: Benz/Seibel 1992, S. 31-58
- Benz, Arthur (1994): Kooperative Verwaltung, Baden-Baden
- Benz, Arthur (1995): Politiknetzwerke in der Horizontalen Politikverflechtung. In: Jansen/Schubert 1995, S. 185-204
- Benz, Arthur (1996/1997): Verflechtung der Verwaltungsebenen. In: König, Klaus/Siedentopf, Heinrich (Hg.) (1996/97): Öffentliche Verwaltung in Deutschland, Baden-Baden S. 164-184
- Benz, Arthur (1997): Policies als erklärende Variable in der politischen Theorie. In: Benz/Seibel 1997, S. 303-322
- Benz, Arthur (1997): Von der Konfrontation zur Differenzierung und Integration – Zur neueren Theorienentwicklung in der Politikwissenschaft. In: Benz/Seibel 1997, S. 9-29
- Benz, Arthur (1998): Politikverflechtung ohne Politikverflechtungsfalle – Koordination und Strukturdynamik im europäischen Mehrebenensystem, PVS Opladen 1998, 558-589
- Benz, Arthur (1999): Der deutsche Föderalismus. In : Ellwein/Holtmann 1999, S. 135-153
- Benz, Arthur (2000): Entflechtung als Folge von Verflechtung. Theoretische Überlegungen zur Entwicklung des Mehrebenensystems. In: Grande/Jachtenfuchs 2000, S. 141-163

- Benz, Arthur (2003): Demokratie in der Europäischen Union. In: Katenhusen/Lamping 2003, S. 157-180
- Benz, Arthur/Seibel, Wolfgang (Hg.) (1992): Zwischen Kooperation und Korruption. Abweichendes Verhalten in der Verwaltung, Baden-Baden 1992
- Benz, Arthur/Seibel, Wolfgang (Hg.) (1997): Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – eine Zwischenbilanz, Baden-Baden
- Berkemeier, Karl-Heinz (1999), Kommunalpolitisches Engagement: Zwischen Ehrenamt und Profession. In: Wollmann/Roth 1999 S. 67-75
- Berndt, Michael/Sack, Detlef (Hg.) (2001): Glocal Governance? Voraussetzungen und Formen demokratischer Beteiligung im Zeichen der Globalisierung, Wiesbaden
- Beyme, Klaus von (2000): Die politischen Theorien der Gegenwart, Wiesbaden, 8. Aufl. 2000
- Birkenfeld-Pfeiffer, Daniela/Gern, Alfons (2001): Kommunalrecht, Baden-Baden
- Bittner, Werner (2003): Kunst und Kultur – lebendig, spannend, bunt. In: Kreisverwaltung des Werra-Meißner-Kreises 2003, S. 18-21
- Bittner, Werner (Hg.) (1999): 25 Jahre Werra-Meißner-Kreis. Bilanz – Momentaufnahme – Ausblick, Heft 12 der Schriftenreihe der Sparkasse Werra-Meißner, Eschwege
- Blanke, Bernhard/Bandemer, Stefan von (1999): Der „aktivierende Staat“, Gewerkschaftliche Monatshefte, Opladen/Wiesbaden, S. 321-330
- Blanke, Bernhard/Bandemer, Stefan von/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttlick (Hg.) (2001): Handbuch zur Verwaltungsreform, 2. Aufl. Opladen
- Blanke, Bernhard/Benzler Susanne (Hg.) (1991): Staat und Stadt, PVS-Sonderheft 23, Opladen
- Blanke, Bernhard/Benzler, Susanne/Heinelt, Hubert (1989): Arbeitslosigkeit im Kreislauf der Politik. Eine konzeptionelle erweiterte Policy-Analyse zur Erklärung unterschiedlicher Aktivitäten gegen Arbeitslosigkeit auf lokaler Ebene, Gegenwartskunde 4/1989, S. 529-560
- Böck, Kathrin (2001): Kommunale Demokratie. In: Westphalen 2001, S. 165-288
- Bogner, Alexander/Littig, Beate/Menz, Wolfgang (Hg.) (2002): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung, Opladen
- Bogner, Alexander/Menz, Wolfgang (2002): Das theoriegenerierende Experteninterview. Erkenntnisinteresse, Wissensformen, Interaktionen. In: Bogner/Littig/Menz 2002, S. 33-70
- Bogner, Alexander/Menz, Wolfgang (2002): Expertenwissen und Forschungspraxis: Die modernisierungstheoretische und die methodische Debatte um Experten. Zur Einführung in ein unübersichtliches Problemfeld. In: Bogner/Littig/Menz 2002, S. 7-29
- Bogumil, Jörg (1999): Alle Politik ist lokal. Kommunales Handeln in der Bürgergesellschaft. In: Aemann, Ulrich von/Heinze, Rolf G./Wehrhöfer, Ulrich (Hg.) (1999): Bürgergesellschaft und Gemeinwohl: Analyse, Diskussion, Praxis, Opladen
- Bogumil, Jörg (2001) Modernisierung lokaler Politik, Baden-Baden
- Bogumil, Jörg (2002 b): Kooperative Demokratie – Formen, Potenziale und Grenzen. In: Haus 2002, S. 151-166
- Bogumil, Jörg (2002a): Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel – Stationen der politik- und kommunalwissenschaftlichen Debatte. In: Bogumil 2002, S. 7-51
- Bogumil, Jörg (Hg.) (2002): Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel, Opladen
- Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (1997): Modernisierung der Kommunalverwaltung auf dem Prüfstand der Praxis. In: Heinelt/Mayer 1997, S. 118-142

- Bohnert, Werner/Klitzsch, Wolfgang (1980): Gesellschaftliche Selbstverwaltung und staatliche Steuerung. In: Manytz 1980, S. 200-215
- Böhret, Carl (1992): Zur Handlungsfähigkeit des funktionalen Staates der spätpluralistischen Industriegesellschaft. In: Kohler-Koch 1992, S. 117-129
- Börzel, Tanja (2003): Demokratien im Wandel der Europäisierung. In: Katenhusen/Lamping 2003, S. 181-203
- Börzel, Tanja A. (2000): Europäisierung und innerstaatlicher Wandel. Zentralisierung und Entparlamentarisierung? PVS 2000, S. 225-250
- Brandel, Rolf/Stöbe-Blossey, Sybille/Wohlfahrt, Norbert (1999): Verwalten oder gestalten. Ratsmitglieder im Neuen Steuerungsmodell, Berlin
- Braun, Dietmar (1993): Zur Steuerbarkeit funktionaler Teilsysteme: Akteurtheoretische Sichtweisen funktionaler Differenzierung moderner Gesellschaften. In: Héritier 1993, S. 199-222
- Braun, Dietmar (2000): Politische Gesellschaftssteuerung zwischen System und Akteur. In: Lange/Braun 2000, S. 99-176
- Brock, Lothar (1998): Die Grenzen der Demokratie: Selbstbestimmung im Kontext des globalen Strukturwandels und des sich wandelnden Verhältnisses von Staat und Markt. In: Kohler-Koch 1998, S. 271-292
- Brömmel, Norbert/Strasser, Hermann (2001): Gespaltene Bürgergesellschaft? Die ungleichen Folgen des Strukturwandels von Engagement und Partizipation. In: APuZ, B 25-26/2001, S. 6-14
- Büchner, Christiane/Franszke, Jochen (Hg.) (1999): Kommunale Selbstverwaltung, Berlin
- Bude, Heinz (2000): Die Kunst der Interpretation. In: Flick u. a. 2000, S. 569-578
- Bullmann, Udo (1991): Zur „Identität der lokalen Ebene“. Aussichten zwischen kommunaler Praxis und politikwissenschaftlicher Theorie In: Blanke/Benzler 1991, S. 72-92
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2000): Raumordnungsbericht 2000, Bonn
- Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2003): Stellungnahme zu Grünbuch der Kommission zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse vom 21.05. (Kom (2003)27 endg.), Köln 21.08.2003 (unveröffentlicht)
- Bundeszentrale für Politische Bildung (Hg.) (2000): Vertrag von Amsterdam, Bonn
- Bußhoff, Heinrich (Hg.) (1992): Politische Steuerung, Baden-Baden
- Bußmann, Frank Erwin (1998): Dorfbewohner und Kommunalpolitik – Eine vergleichende Untersuchung in 14 Dörfern der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung länderspezifischer Gemeindeordnungen und Verwaltungsstrukturen – Schriftenreihe der Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie e.V., Bonn
- BVNH/BUND/HGON/NABU (Hg.) (o. J.): Das Europäische Schutzsystem „natura 2000“ - Gebietsvorschläge schützenswerter Ökosysteme im Bundesland Hessen gemäß der Flora-Fauna-Richtlinien der Europäischen Union (Auszug)
- Chardon, Michael (2003): „Brüsseler Fleischköpfle“: die Regionalpolitik der EU vor der Osterweiterung. In: Gesellschaft · Wirtschaft · Politik (ehemals Gegenwartskunde), Opladen 2/2003, S. 305-317
- Conzelmann, Thomas/Knodt, Michèle (Hg.) (2003): Regionales Europa – Europäisierte Regionen, Frankfurt/New York
- Czada, Roland (1997a): Vertretung und Verhandlung. Aspekte politischer Konfliktregelung im Mehrebenensystemen. In: Benz/Seibel 1997, S. 237-259

- Czada, Roland (1997b): Neuere Entwicklungen der Politikfeldanalyse. Vortrag auf dem Schweizerischen Politologentag in Balsthal am 14.11.1997 (unveröffentlichtes Manuskript)
- Dedy, Helmut/Abel, Thomas (2003): Zukunft der Daseinsvorsorge. Position des DStGB zum Grünbuch der Kommission, Stadt und Gemeinde 10/2003, S. 407-410
- Dernbauer, Guido (2003): Lobbying in Europa. Konferenz des Netzwerkes LOGON in Wien, Stadt und Gemeinde 4/2003, S. 135-138
- Deutscher Städte- und Gemeinebund (2003): Positionspapier des Deutschen Städte- und Gemeindepfandes zum Weißbuch „Europäisches Regieren“ der Europäischen Kommissions,  
[http://www.dstgb.de/index\\_inhalt/homepage/positionspapiere/new\\_governance/index/html](http://www.dstgb.de/index_inhalt/homepage/positionspapiere/new_governance/index/html)
- Dieckmann, Jochen (1999). Die Städte im Bundesstaat. In: Wollmann/Roth 1999, S. 292-305
- Döring, Diether (Hg.) (1999): Sozialstaat in der Globalisierung, Frankfurt
- Dose, Nocolai/Voigt, Rüdiger (1997): Steuerung (in) der Kommunalpolitik. In: Heinelt/Mayer 1997, S. 31-47
- Eckstein, Gerd (2001): Regionale Strukturpolitik als europäischer Kooperations- und Entscheidungsprozeß, Frankfurt am Main
- Eder, Klaus (2001): Chancenstrukturen für Bürgerbeteiligung und Protestmobilisierung in der EU. Überlegungen zu einigen Besonderheiten transnationaler Streitpolitik. In: Klein u. a. 2001, S. 45-75
- Eder, Klaus/Hellmann, Kai-Uwe/Trenz, Hans-Jörg (1998): Regieren in Europa jenseits öffentlicher Legitimation? Eine Untersuchung zur Rolle von politischer Öffentlichkeit in Europa. In: Kohler-Koch 1998, S. 321-343
- Ehlers, Dirk (1997): Interkommunale Zusammenarbeit in Gesellschaftsform. In: Deutsches Verwaltungsblatt 3/1997, S. 137-145
- Eichner, Volker (2000): Das Entscheidungssystem der Europäischen Union – Institutionelle Analyse und demokratische Bewertung, Opladen
- Ellwein, Thomas (1992): Norm, Normalität und das Anormale. In: Benz/Seibel 1992, S. 19-30
- Ellwein, Thomas (1997): Perspektiven der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland. In: AfK 1997, S. 1-21
- Ellwein, Thomas/Holtmann, Everhard (Hg.) (1999): 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland – Rahmenbedingungen – Entwicklungen – Perspektiven, PVS-Sonderheft 30 (1999), Opladen
- Esser, Josef (1999): Der kooperative Nationalstaat im Zeitalter der „Globalisierung“. In: Döring 1999, S. 117-144
- Europäischer Konvent (2003): Vertrag über eine Verfassung für Europa (Entwurf), Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften
- Feindt, Peter Henning (2002): Zivilgesellschaft als Verfahren – Innerstädtische Planung und kommunale Drogenpolitik im Modus kooperativer Konfliktlösung. In: Haus 2002, S. 188-208
- Feindt, Peter-Henning (2001): Neue Formen der politischen Beteiligung. In: Klein u. a. 2001, S. 255-274
- Felder, Michael/Grunnow (2001): Wie weiter mit Europa? Zwischen „Kompetenzkatalog“ und „New Governance“. In: Blätter für Deutsche und internationale Politik 1/2001, S. 52-60
- Flick Uwe (2000): Design und Prozess qualitativer Forschung. In: Flick, Uwe/Kardorff, Ernst von/Steinke, Ines 2000, S. 252-265

- Flick, Uwe/Kardorff, Ernst von/Steinke, Ines (2000): Was ist qualitative Forschung? Einleitung und Überblick. In: Flick/Kardorff/Steinke 2000, S. 13-29
- Flick, Uwe/Kardorff, Ernst von/Steinke, Ines (Hg.) (2000): Qualitative Forschung. Ein Handbuch, Hamburg
- Florstedt-Borowski, Gisela (1994): Kommunale Entscheidungsverläufe im Spannungsfeld zwischen Vertretungskörperschaft und Verwaltung, Frankfurt am Main
- Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie (FAA) (Hg.) (1996): Ländliche Lebensverhältnisse im Wandel: - 1952, 1972 und 1993/94 – Verhandlungen der öffentlichen Arbeitstagung am 16.11. 1995 in Bonn-Röttgen,Bonn
- Franz, Martin (1996): Kooperative Koordination. Eine explorative Studie zur staatlichen Modernisierung der ländlichen Neuordnung in Bayern, Wiesbaden
- Friedrich, Hajo, Daseinsvorsorge zwischen Wettbewerb und Gemeinwohl. In FAZ vom 28.09.2004, S. 22
- Fuchs, Dieter (2004): Konzept und Messung von Demokratie. Eine Replik auf Heidrun Abromeit. In: PVS 2004, S. 94-106
- Führer, Jochen (1997): Handlungsmöglichkeiten der ländlichen Regionen im Zuge der Europäisierung – Erfahrungen und Perspektiven in Hessen, Schriftenreihe des Fördervereins Wissenschaft und politische Praxis Heft 2, Marburg 1997
- Führer, Jochen (2002): Konzepte zur politischen Steuerung in der Agrar- und Regionalpolitik – Bestandsaufnahme und Handlungsansätze unter besonderer Berücksichtigung hessischer Erfahrungen. In: Kümmel, Gerhard (Hg.) (2002): Wissenschaft, Politik und Politikberatung. Erkundungen zu einem schwierigen Verhältnis, Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr, Strausberg
- Führer, Jochen/Knoblich, Axel (Hg.) (2000): Zur Zukunftsfähigkeit ländlicher Regionen in Hessen, Hessische Landeszentrale für politische Bildung, Wiesbaden
- Geiger, Klaus F. (2001): Nationalität in Zeiten der Globalisierung. In: Berndt/Sack 2001, S. 162-177
- Geiling, Heiko (2001): Die Politische Soziologie der Stadt zwischen Globalisierung und Glokalisierung. In: Klein u. a. 2001, S. 233-254
- Geis, Anna (2002): Neue Konflikte durch kooperative Politikformen. In: Bogumil 2002, S. 267-284
- Geißel, Brigitte (2001): Zur Bedeutung von sozialem Kapital bei städtischer Bürgerbeteiligung: US-amerikanische Fallbeispiele. In: Klein u. a. 2001, S. 275-292
- Gellermann, Martin (2001): Natura 2000. Europäisches Habitatschutzrecht und seine Durchführung in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage, Berlin, Wien
- Giering, Claus (2001): Die institutionellen Reformen von Nizza – Anforderungen, Ergebnisse, Konsequenzen. In: Weidenfeld 2001, S. 51-144
- Gisevius, Wolfgang (1999): Der neue Bürgermeister, Bonn
- Gissendanner, Scott (2002): Die Bedeutung des Bürgermeisters für die strategische Entscheidungsfähigkeit deutscher Großstädte. In: Bogumil, Jörg 2002, S. 91-109
- Goetz, Klaus H. (1995): Kooperation und Verflechtung im Bundesstaat. Zur Leistungsfähigkeit verhandlungsbasierter Politik. In: Voigt 1995, S. 145-166
- Grande, Edgar (1995): Regieren in verflochtenen Verhandlungssystemen. In: Mayntz/Scharpf 1995, S. 327-368
- Grande, Edgar (1996): Das Paradox der Schwäche: Forschungspolitik und Einflusslogik europäischer Politikverflechtung. In: Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996, S. 373-399

- Grande, Edgar (2000): Multi – Level Governance: Institutionelle Besonderheiten und Funktionsbedingungen des europäischen Mehrebenensystems. In: Grande/ Jachtenfuchs 2000, S. 11-30
- Grande, Edgar/Jachtenfuchs, Markus (Hg.) (2000): Wie problemlösungsfähig ist die EU? Baden-Baden
- Grawhan, Rolf-Richard (1969): Modelle politischer Verwaltungsführung. In: PVS 1969, S. 269-284
- Gretschmann, Klaus (2001): Traum oder Alptraum? Politikgestaltung im Spannungsfeld von Nationalstaat und Europäischer Union. In: APuZ B5/2001, S. 25-32
- Greven, Michael (1998): Mitgliedschaft, Grenzen und politischer Raum: Problemdimension der Demokratisierung der Europäischen Union. In: Kohler-Koch 1998, S. 249-270
- Große Hüttmann, Martin/Knodt, Michaele (2000): Europäisierung des deutschen Föderalismus. In: APuZ B 52-53/2000, S. 31-38
- Grundmann, Reiner (2000): Technische Problemlösung, Verhandeln und umfassende Problemlösung. In: Werle/Schimank 2000, S. 154-182
- Grunow, Dieter (1999): Leistungsverwaltung: Bürgernähe und Effizienz. In: Roth/Wollmann 1999, S. 396-410
- Grunow, Dieter/Wollmann, Hellmut (Hg.) (1998): Lokale Verwaltungsreform in Aktion: Fortschritte und Fallstricke, Basel u. a.
- Gunst, Dietrich (1990): Gebietreform, Bürgerwillen und Demokratie. In: AfK II 1990, S. 189-209
- Habermas, Jürgen (1998) Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaates – Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft 1361, Frankfurt
- Habermas, Jürgen (1998a): Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie. In: Habermas, Jürgen (1998a): Die postnationale Konstellation. Politische Essays. Frankfurt a. M. S. 91-169
- Habermas, Jürgen (1999): Drei normative Modelle der Demokratie. In: Habermas, Jürgen (1999): Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie – Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft 1444, Frankfurt a. M., S. 277-292
- Hahne, Ulf (1999): Integrierte regionale Entwicklungskonzepte – Begriffsbestimmung, Anspruch und Realität. In: Deutsche Vernetzungsstelle Leader II in der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (Hg.): Regionale Entwicklungskonzepte planen und realisieren, Seminarbericht 5/1999, Frankfurt/M., S. 7-14
- Hainz, Michael (1996): Individualisiertes dörfliches Sozialleben. In: FAA: 1996, S. 41-47
- Hainz, Michael (1999): Dörfliches Sozialleben im Spannungsfeld der Individualisierung, Schriftenreihe der Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie e.V., Band 311, Bonn
- Halstenberg, Friedrich/von der Heide, Hans-Jürgen (1995): Funktionale Verwaltungsreform. In: ARL 1995, S. 349-352
- Haselhuhn, Friedrich (2003): Naturschutz – Bewahren eines Schatzes. In: Kreisverwaltung des Werra-Meißner-Kreises 2003, S. 14-17
- Haus, Michael (2002b): Theoretische Überlegungen zum Verhältnis von Bürgergesellschaft und lokaler Politik – zwischen deliberativer Demokratie und kommunaler Solidarität. In: Haus 2002, S. 76-101
- Haus, Michael (Hg.) (2002): Bürgergesellschaft, soziales Kapital und lokale Politik, Opladen

- Haus, Michael/Heinelt, Hubert (2002a): Modernisierungstrends in lokaler Politik und Verwaltung aus der Sicht leitender Kommunalbediensteter. Eine vergleichende Analyse. In: Bogumil, 2002: S. 111-136
- Heinelt, Hubert (1991): Die Beschäftigungskrise und arbeitsmarkt- und sozialpolitische Aktivitäten in den Städten. In: Heinelt/Wollmann 1991, S. 257-280
- Heinelt, Hubert (1999): Kommunale Arbeitsmarktpolitik. In: Wollmann/Roth 1999, S. 633-644
- Heinelt, Hubert (Hg.) 1996: Politiknetzwerke und europäische Strukturfondsförderung. Ein Vergleich zwischen EU-Mitgliedstaaten, Opladen
- Heinelt, Hubert/Malek, Tanja (2003): Neue Steuerungsformen im europäischen Mehrebenensystem. In: Conzelmann/Knodt 2003, S. 69-86
- Heinelt, Hubert/Mayer, Margit (Hg.) (1997): Modernisierung der Kommunalpolitik, Opladen
- Heinelt, Hubert/Meinke, Britta (2003): Zivilgesellschaftliche Interessenvermittlung im Kontext der EU. Reflexionen am Beispiel der FFH-Richtlinie. In: Katenhusen/Lamping 2003, S. 135-156
- Heinelt, Hubert/Wollmann, Hellmut (Hg.) (1991): Brennpunkt Stadt: Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren, Basel, Boston, Berlin
- Heinz, Werner (1997): Ansätze interkommunaler Kooperation: Frankfurt und Rhein-Main-Region, AfK 1/1997, S. 73-97
- Heinz, Werner (2000): Interkommunale Kooperation in Stadtregionen: das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland. In: Heinz, Werner (Hg.) (2000): Stadt und Region – Kooperation oder Koordination? Stuttgart, S. 175-274
- Henkel, Gerhard (1999): Der ländliche Raum, Stuttgart, Leipzig
- Henkel, Gerhard (2000): Standort Land- Entwicklungen und Chancen (Statement). In: Hesse, 2000, S. 96-104
- Henkel, Gerhard/Tiggemann, Rolf (1990): Eine Nachbetrachtung. Die kommunale Gebietsreform: Eine demokratifeindliche aus heutiger Sicht – Unabänderlich für alle Zeiten? In: Henkel, Gerhard/Tiggemann, Rolf (Hg.) (1990): Kommunale Gebietsreform – Bilanzen und Bewertungen, Essener Geographische Arbeiten Band 19, Paderborn 1990
- Hennig, Eike / Kieserling, Manfred (1990): Zwischen Fabrik und Hof. Zwischen Republik und Dorf. Zur Wahlentwicklung und politischen Kultur des Landkreises Kassel in der Weimarer Republik, Kassel
- Hennig, Eike (1993): Wahlen und Parteien im Kasseler Raum 1989-1991. Soziale Segregation und politische Fragmentierung. In: Schiller, Theo/Winter, Thomas von (Hg.) (1993): Politische Kultur im nördlichen Hessen, Marburg, S. 125-157
- Hennig, Eike (1999a): Einleitung: Kohärenz von Raum, Struktur und Orientierung. In: Hennig/Homburg/Lohde-Reiff, 1999, S. 17-54
- Hennig, Eike (2000a): „Glokalisierung“ – Perspektiven und Chancen - Teil 1. In: Kommune 11/2000, Frankfurt am Main, S. 53-59
- Hennig, Eike (2000b): „Californication!“ Und die Bundesrepublik? „Glokalisierung“: Perspektiven und Chancen – Teil 2. In: Kommune 12/2000, Frankfurt am Main, S. 45-52
- Hennig, Eike (2001): Globalisierung, Demokratie und Partizipation: Noten zur Engführung der Aufmerksamkeitshaltung. In: Berndt/Sack 2001, S. 29-42
- Hennig, Eike/Homburg, Heiko/Lohde-Reiff, Robert (Hg.) (1999): Politische Kultur in städtischen Räumen: Parteien auf der Suche nach Wählern und Vertrauen, Opladen
- Héritier, Adrienne (1993): Policy-Analyse -Kritik und Neuorientierung. In: Héritier 1993, S. 57-83

- Héritier, Adrienne (1997): Die Koordination von Interessenvielfalt im Europäischen Entscheidungsprozeß: Regulative Politik als „Patchwork“. In: Benz/Seibel (1997) S. 261-279
- Héritier, Adrienne (Hg.) (1993): Policy-Analyse – Kritik und Neuorientierung, PVS Sonderheft 24, Opladen
- Héritier, Adrienne/Mingers, Susanne/Knill, Christoph/Becker, Martina (1994): Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa, Opladen
- Hesse, Joachim Jens/Mittelstraß, Jürgen (Hg.) (2000): Standort Land. Chancen und Risiken für die Zukunft des ländlichen Raumes. 3. Weser-Ems-Gespräch, Oldenburg 2000
- Hessische Landesentwicklungs- und Treuhandgesellschaft (1999): Regionalforum im Werra-Meißner-Kreis. Dokumentation der 1. Sitzung am 12. Januar 1999, HLT-Report Nr. 572, Wiesbaden
- Hessische Landesregierung (1994 b): Plan und operationelles Programm zur Förderung der Entwicklung der ländlichen Gebiete nach Ziel 5b der Europäischen Strukturfonds in Hessen für die Jahre 1994 – 1999, Wiesbaden
- Hessische Landesregierung (1994a) Operationelles Programm des Landes Hessen im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative Leader II für die Jahre 1994 bis 1999, Wiesbaden
- Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz/Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung/Hessische Staatskanzlei (2003b): Gemeinsames Informationspapier zum weiteren Vorgehen bei der Umsetzung der FFH- und Vogelschutz-Richtlinie in Hessen, Stand: 23.06.2003, Wiesbaden
- Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz/Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung/Hessische Staatskanzlei (2003a): Die Umsetzung der FFH- und Vogelschutz-Richtlinie in Hessen – Informationspapier zum Stand des Verfahrens und zum weiteren Vorgehen der Hessischen Landesregierung, Stand: 16.02.2003, Wiesbaden
- Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2003): Europas Naturerbe sichern Hessen als Heimat bewahren. Informationen zum Europäischen Schutzgebiet Natura 2000, Stand: 20.08.2003, <http://www.hmuv.hessen.de>
- Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (2003a): Eu-Regionalförderung in Hessen,  
[http://www.WIRTSCHAFTHESSEN.de/eu\\_FOERDERUNG](http://www.WIRTSCHAFTHESSEN.de/eu_FOERDERUNG)
- Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (2003b): Europäische Regionalförderung in Hessen. Ziel-2-Programm 2000 bis 2006, Wiesbaden
- Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (2002): Programm zur Umsetzung der Gemeinschaftsinitiative Leader+ in Hessen – genehmigt durch Entscheidung der EU-Kommission K (2002) 108 vom 22. März 2002 (CCJ 2001 DE 060 PC= 10), Wiesbaden
- Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesplanung (2002a): Richtlinien des Landes Hessen zur Förderung der regionalen Entwicklung. Staatsanzeiger Nr. 1/2002 vom 07.01.2002
- Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesplanung (2001): Einheitliches Programmplanungsdokument. Förderung nach Ziel 2 der Europäischen Strukturfonds in den Jahren 2000 bis 2006 in Hessen, Wiesbaden
- Hildwein-Scheele, Andrea (2000): Kooperation – ein Schwerpunkt in LEADER. In: Deutsche Vernetzungsstelle Leader II in der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (Hg.): Kooperationen in regionalen Partnerschaften, Seminarbericht 2/2000, Frankfurt/M., S. 36-40

- Holtkamp, Lars (2001): Bürgerkommune 2000 – Vereinbarkeit von Legitimation, Effizienz und Effektivität. In: Gegenwartskunde 1/2001, S. 67-78
- Holtkamp, Lars (2002 a): Kommunale Haushaltspolitik in den 90er Jahren – Der Wandel von polity, politics und policy. In: Bogumil 2002, S. 55-73
- Holtkamp, Lars (2002b): Das Leitbild der Bürgerkommune und die Interessenlage der kommunalen Entscheidungsträger. In: Haus 2002, S. 129-147
- Holtmann, Everhard (1992): Politisierung der Kommunalpolitik und Wandlungen im lokalen Parteiensystem. In: APuZ B22-23/1992, S. 13-22
- Holtmann, Everhard (1999): Parteien in der lokalen Politik. In: Wollmann/Roth 1999, S. 208-226
- Holtmann, Everhard (2001): Parteien und Wählergruppen in der Kommunalpolitik. In: Gabriel, Oscar, W. /Niedermeayer, Oskar/Stöss, Richard (Hg.) (2001): Parteidemokratie in Deutschland, Bonn, S. 406-427
- Holtmann, Everhard/Voelzkow, Helmut (Hg.) (2000): Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland zwischen Wettbewerbsdemokratie und Verhandlungsdemokratie: Eine Einführung. In: Holtmann/Voelzkow 2000, S. 9-21
- Holzinger, Katharina/Knill, Christop/Lehmkuhl, Dirk (Hg.) 2003): Politische Steuerung im Wandel: Der Einfluss von Strukturen und Problemstrukturen, Opladen
- Holzinger, Katharina/Knill, Christoph/Schäfer, Ansgar (2003): Steuerungswandel in der europäischen Umweltpolitik. In: Holzinger/Knill/Schäfer 2003, S. 103-129
- Hooghe/Liesbet/Marks, Gary (2003): Unravelling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance. In: American Political Science Review Vol. 97, 2/2003, New York, S. 233-243
- Hrbek, Rudolf (1997): Die Auswirkungen der EU-Integration auf den Föderalismus in Deutschland. In: APuZ B 24/1997, S. 12-21
- Hrbek, Rudolf (2001): Die deutschen Länder und das Vertragswerk von Nizza. In: Integration, 2/2001, S. 102-113
- Hucke, Jochen/Wollmann, Hellmut (1980): Methodenprobleme der Implementationsforschung. In: Mayntz 1980, S. 216-235
- Industrie- und Handelskammer Arbeitsgemeinschaft Hessen (2003): Natur pur?! Das Land Hessen meldet FFH-Gebiete an die EU, [http://www.arbeitsgemeinschaft-hessischer-ihks.de/ag/themen/raumordnung/ffh\\_vom\\_13.03.03](http://www.arbeitsgemeinschaft-hessischer-ihks.de/ag/themen/raumordnung/ffh_vom_13.03.03)
- Ipsen, Detlef u. a. (1999): Evaluierung des Programms zur ländlichen Regionalentwicklung in Hessen, Arbeitsgruppe empirische Planungsforschung, Universität Gh Kassel, Fachbereich für Stadtplanung und Landschaftsplanung, Kassel 1999
- Jachtenfuchs, Markus (1998): Entgrenzung und politische Steuerung (Kommentar). In: Kohler-Koch 1998, S. 235-245
- Jachtenfuchs, Markus (2000): Die Problemlösungsfähigkeit der EU: Begriffe, Befunde, Erklärungen 2000, S. 345-359
- Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (1996): Regieren im dynamischen Mehrebenensystem. In: Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996, S. 15-44
- Jachtenfuchs. Markus/Kohler-Koch, Beate (Hg) (1996): Europäische Integration, Opladen
- Jansen, Dorothea (1997): Das Problem der Akteurqualität korporative Akteure. In: Benz/Seibel 1997, S. 193-235
- Jansen, Dorothea/Schubert, Klaus (Hg.) (1995): Netzwerke und Politikproduktion, Konzepte, Methoden, Perspektiven, Marburg 1995

- Jessop, Bob (1997): Die Zukunft des Nationalstaates – Erosion oder Reorganisation? Grundsätzliche Überlegungen zu Westeuropa. In: Becker, Steffen u. a., 1997, S. 50-95
- Joerges, Christian (2002): Das Weißbuch der Kommission über „Europäisches Regieren“: Ein missglückter Aufbruch zu neuen Ufern, Integration 2002, S. 187-199
- Katenhusen, Ines/Lamping, Wolfram (2003a): Über diesen Band: Demokratie, europäische Integration und Institutionenwandel. In: Katenhusen/Lamping 2003, S. 9-28
- Katenhusen, Ines/Lamping, Wolfram (Hg.) (2003): Demokratien in Europa, Opladen
- Kaufmann, Franz-Xaver/Rosewitz, Bernd (1983): Typisierung und Klassifikation politischer Maßnahmen. In: Mayntz 1983, S. 25-49
- Keller, Heinrich (1999): Die Wirtschaft. In: Bittner 1999, S. 41-45
- Kersting, Norbert (2002): Die Zukunft der Parteien in der Lokalpolitik. In: Bogumil 2002, S. 139-162
- Khan, Daniel-Erasmus (1998): Einführung. In: Ders., EU-Vertrag, 4. Aufl., München, S. XI-XVIII
- Klages, Helmut (2002): Freiwilliges bürgerschaftliches Engagement im kommunalen Raum. In: DfK 2/2002, S. 83-107
- Kleger, Heinz/Karolewski, Ireneusz Pawel/Munke, Mathias (2002): Europäische Verfassung : Zum Stand der europäischen Demokratie im Zuge der Osterweiterung, 2. Aufl., Münster – Hamburg – London
- Klein, Ansgar/Koopmanns, Ruud/Geiling, Heiko (Hg.) (2001): Globalisierung Partizipation Protest, Opladen
- Kleinfeld, Ralf (1996): Kommunalpolitik. Eine problemorientierte Einführung, Opladen
- Kleinfeld, Ralf (Hg.) (1996): Kommunalpolitik: eine problemorientierte Einführung, Opladen
- Kleinfeld, Ralf/Nendza, Achim (1996): Die Reform der deutschen Gemeindeverfassungen unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklung in Nordrhein-Westfalen und in den neuen Bundesländern. In: Kleinfeld 1996, S. 73-156
- Klemme, Marion (2002): Interkommunale Kooperation und nachhaltige Entwicklung, Dortmund
- Kneissler, Thomas (2001): Regieren/Politische Steuerung. In: Westphalen, Raban Graf von (Hg.): Deutsches Regierungssystem, München, Wien, Oldenburg 2001, S. 265-288
- Knemeyer, Franz-Ludwig (1990): Staat-Kommunen, Gemeinden – Landkreise. Die Rastede-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts. In: Der Staat 1990, S. 406-414
- Knemeyer, Franz-Ludwig (1995): Bürgerbeteiligung und Kommunalpolitik: eine Einführung in die Mitwirkungsrechte von Bürgern auf kommunaler Ebene, München u. a. 1995
- Knemeyer, Franz-Ludwig (1999): Gemeindeverfassungen. In: Wollmann/Roth 1999, S. 104-122
- Knodt, Michèle (2002): Europäisierung regionalen Regierens: Mit Sinatra zum autonomie-orientierten Systemwechsel im deutschen Bundesstaat. In: PVS 2002, S. 211-234
- Knoepfel, Peter/Kissling-Näf, Ingrid (1993): Transformation öffentlicher Politik durch Verräumlichung – Betrachtung zum gewandelten Verhältnis zwischen Raum und Politik. In: Héritier 1993, S. 267-288
- Kodolitsch, Paul von (2000): Miteinander oder gegeneinander? AfK II/2000, S. 199-224
- Kohler-Koch, Beate (Hg.) (1992): Staat und Demokratie in Europa, Opladen
- Kohler-Koch, Beate (Hg.): Regieren in entgrenzten Räumen, PVS-Sonderheft 29, Opladen
- Kohler-Koch, Beate/Edler, Jakob (1998): Ideendiskurs und Vergemeinschaftung: Erschließung transnationaler Räume durch europäisches Regieren. In: Kohler-Koch, Beate (1998) S. 169-206

- Kohler-Koch; Beate (Hg.) (1998), Regieren in entgrenzten Räumen, PVS-Sonderheft 29, Opladen
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000): Mitteilung der Kommission an die Mitgliedsstaaten vom 14. April 2000 über die Leitlinien für die Gemeinschaftsinitiative für die Entwicklung des ländlichen Raums (Leader +), Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (139/5 vom 18.05.2000 (2000/C139/05)
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001): Europäisches Regieren. Ein Weißbuch, Brüssel, [http://www.europa.eu.int/comm/index\\_de.htm](http://www.europa.eu.int/comm/index_de.htm) vom 11.09.2002
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2003): Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interessen vom 21.05.2003 Kom. (2003) 270 endg., [http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/gpr/2003com2003\\_0270de01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/gpr/2003com2003_0270de01.pdf) vom 26.11.2003
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2004): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Weißbuch zu den Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, Brüssel, den 12.05.2004, Kom. (2004) 374 endgültig
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2003 a): Reform der Strukturpolitik, <http://europa.eu.int/SCADPLUS/PRINTVERSION/de/LVB/160013.htm> vom 28.12.2003
- Kothe, Marion (1995): Innerdörfliche Integration. Zur Bedeutung von Ehe und Vereinsleben auf dem Lande, Beiträge zur Volkskunde in Niedersachsen, Göttingen
- Köttgen, Arnold (1964) Der Strukturwandel des flachen Landes als Verwaltungsproblem. In: AfK II 1964, S. 155-178
- Kreisverwaltung des Werra-Meißner-Kreises/ Kommunikation und Wirtschaft (Hg.) (2003): Deutsche Landkreise im Portrait; Werra-Meißner-Kreis. Perspektiven für das 21. Jahrhundert, Oldenburg
- Krüger, Marianne (1999) Der Fremdenverkehr. In: Bittner 1999, S. 51-55
- Krüger, Marianne (2003): Erlebnisreisen der besonderen Art – Rad fahren im Werra-Meißner-Kreis. In: Kreisverwaltung des Werra-Meißner-Kreises 2003, S. 107f.
- Krüger, Marianne (2003): Wandern, Reiten, Golfen – und mehr. In: Kreisverwaltung des Werra-Meißner-Kreises 2003, S. 105f.
- Kunz, Volker (2000): Parteien und kommunale Haushaltspolitik im Städtevergleich, Opladen
- Lamping, Wolfram (1998): Kommunale Abfallpolitik. Ökologischer Strukturwandel und politisches Lernen, <http://edok01.tib.uni-hannover.de/edoks/eoo2/246957999.pdf> vom 12.02.2001
- Landsberg, Gerd (2003): Kommunale Perspektiven, <http://www1.kas.de/kommunal30/statementslandsberg.pdf> vom 29.11.2003
- Lange, Stefan (2000): Politische Steuerung als systemtheoretisches Problem. In: Lange/Braun 2000, S. 15-97
- Lange, Stefan/Braun, Dietmar (Hg.) (2000): Politische Steuerung zwischen System und Akteur. Eine Einführung, Opladen
- Läufer, Thomas (Hg.) (2000): Vertrag von Amsterdam – Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung - Bonn
- Läufer, Thomas (Hg.) (2002): Vertrag von Nizza, - Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung – Bonn
- Läufer, Thomas (Hg.) 2005: Verfassung der Europäischen Union. Verfassungsvertrag vom 29. Oktober 2004. Protokolle und Erklärungen zum Vertragswerk, Bundeszentrale für politische Bildung

- Laux, Eberhard (1994): Erfahrungen und Perspektiven der kommunalen Gebiets- und Funktionalreformen. In: Roth, Roland/Wollmann, Hellmut (Hg.) (1994): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Opladen, S. 136–154
- Laux, Eberhard (1999): Erfahrungen und Perspektiven der kommunalen Gebiets- und Funktionalreform. In: Wollmann/Roth 1999, S. 168-185
- Lenz, Aloys/Johne, Roland (2000): Die Landtage vor der Herausforderung Europa. In: APuZ B6/2000, S. 20-29
- Lindblom, Charles E. (1975): Inkrementalismus: die Lehre vom “Sich-Durchwursteln“. In: Narr, Wolf-Dieter/Offe, Claus (Hg.): Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität, Gütersloh 1975, S. 161-177
- Lohde-Reiff, Robert (2001): Mikroglobalisierung in Frankfurt am Main. „Glokalisierung“ – Perspektiven und Chancen - Teil 3. In: Kommune 2/2001, Frankfurt am Main, S. 51-55
- Luhmann, Niklas (1989): Politische Steuerung. Ein Diskussionsbeitrag. In: PVS 30 Jg. (1989), S. 4-9
- Lukesch, Robert (2000): Vorstellung des Innovationskompass. Der Innovationskompass: Ein interaktives Bewertungsinstrument für nachhaltige ländliche Entwicklung – Hintergrund, Konzept und Funktionsweise. In: Deutsche Vernetzungsstelle Leader II (Hg.) (2000): Bewertung des Innovationsbedarf in der regionalen ländlichen Entwicklung. Seminarbericht 3/2000, Frankfurt, S. 16-22
- Luppert, Jürgen (2000): Der kommunale Zweckverband. Eine Form interkommunaler Zusammenarbeit , Eigenverlag Kanzlei Dr. Luppert u. Kollegen, Landauer Str. 23, 76870 Kandel
- Mäding, Heinrich (1995): Gemeindeaufgaben, Gemeindeausgaben. In: ARL 1995, S. 372-377
- Maennle, Philipp, Andreas (2003), Kommunale Interessenvertretung in Brüssel – Lobbying im Zeichen des Widerspruches, [http://www.landkreistag-bw.de/text\\_lkt/LKN3\\_218\\_220pdf](http://www.landkreistag-bw.de/text_lkt/LKN3_218_220pdf)
- Maier, Jörg/Weber, Wolfgang (1995): Ländliche Räume. In: ARL 1995, S. 589-596
- Matt, Eduard (2000): Darstellung qualitativer Forschung. In: Flick, Kardorff/Steinke 2000, S. 578-587
- Mayntz, Renate (1980a): Einleitung. Die Entwicklung des analytischen Paradigmas der Implementationsforschung. In: Mayntz 1980, S. 1-17
- Mayntz, Renate (1983a): Zur Einleitung: Probleme der Theoriebildung in der Implementationsforschung. In: Mayntz 1983, S. 7-24
- Mayntz, Renate (1983b): Implementation von regulativer Politik. In: Mayntz 1983, S. 50-74
- Mayntz, Renate (1987): Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme. In: Mayntz, Renate 1997, S. 186-206
- Mayntz, Renate (1993): Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen. In: Hératier 1993, S. 39-56
- Mayntz, Renate (1995): Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie. In: Beyme, Klaus von/Offe, Klaus (Hg.): Politische Theorien in der Ära der Transformation einer Theorie, PVS Sonderheft 26, 1995, S. 148-168
- Mayntz, Renate (1996): Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie. In: Mayntz 1997, S. 263-292
- Mayntz, Renate (1997a): Politische Steuerbarkeit und Reformblockaden. In: Mayntz 1997, S. 209-238
- Mayntz, Renate (2000): Individuelles Handeln und gesellschaftliche Ereignisse: Zur Mikro-Makro-Problematik in den Sozialwissenschaften. In: Wie entstehen neue Qualitäten in

- komplexen Systemen? 50 Jahre Max-Planck-Gesellschaft, 1948-1998; Dokumentation des Symposiums zum 50jährigen Gründungsjubiläum der Max-Planck-Gesellschaft am 18. Dezember 1998 in Berlin, Göttingen 2000, S. 95-104
- Mayntz, Renate (Hg.) (1980): Implementation politischer Programme I, Königstein/Ts.
- Mayntz, Renate (Hg.) (1983): Implementation politischer Programme II, Opladen
- Mayntz, Renate (Hg.) (1997) Soziale Dynamik und politische Steuerung: theoretische und methodologische Überlegungen, Frankfurt/New York
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (1995a): Steuerung und Selbstorganisation im staatsnahen Sektor. In: Mayntz/Scharpf 1995, S. 9-38
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hg.) (1995): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, Frankfurt/New York
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hg.) (1995b): Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: Mayntz/Scharpf 1995, S. 39-72
- Meinke, Britta/Heinelt, Hubert (2003): Und die Widerspenstigen werden gezähmt ... zivilgesellschaftliche Interessenvermittlung – zwischen Erfolgen auf der EU-Ebene und Problemen „vor Ort“ am Beispiel der FFH-Richtlinie, ÖZP 3/2003, S. 339-354
- Merkens, Hans (2000): Auswahlverfahren Sampling, Fallkonstruktion. In: Flick/Kardorff von/Steinke 2000a, S. 286-299
- Messner, Dirk (1998): Die Transformation von Staat und Politik im Globalisierungsprozeß. In: Messner 1998, S. 14-43
- Messner, Dirk (Hg.) (1998): Die Zukunft des Staates und der Politik: Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung in der Weltgesellschaft, Bonn
- Meuser, Michael/Nagel, Ulrike (2002): Experteninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In: Bogner/Littig/Menz 2002, S. 71-111
- Meyer, Thomas (2000): Was ist Politik? Opladen
- Mittendorf, Volker/Rehmet, Frank (2002): Bürgerbegehren und Bürgerentscheide: Wirkungsaspekte auf kommunale Willenbildungs-Entscheidungsvorbereitungsprozesse in Deutschland und der Schweiz. In: Bogumil 2002, S. 219-238
- Müller-Graff, Peter-Christian (1999): Die Kompetenzen in der Europäischen Union. In: Weidenfeld 1999, S. 779-801
- Münzer, Elmar (1995): Gebietsreform. In: ARL 1995, S. 365-370
- Nassmacher, Hiltrud (1997): Keine Erneuerung der Demokratie „von unten“. Zur Bedeutung direktdemokratischer Beteiligungsverfahren, Z Parl 3/1997, S. 445-460
- Nassmacher, Hiltrud (1997): Parteien und Wählergruppen in der Kommunalpolitik. In: Gabriel, Oscar W./Niedermeyer, Osaker/Stösse, Richard (Hg.) (1997): Parteidemokratie in Deutschland, Opladen, S. 427-442
- Nassmacher, Hiltrud (1998): Mehr Bürgernähe durch neue Beteiligungsmöglichkeiten? In: Politische Bildung 3/1998, Schwalbach/Ts., S. 62-75
- Nassmacher, Hiltrud (1999): Entwicklung der kommunalen Aufgaben. In: Ellwein/Holtmann 1999, S. 329-342
- Nassmacher, Hiltrud (2001): Die Bedeutung der Kommunen und der Kommunalpolitik für den Aufstieg neuer Parteien, ZParl 1/2001, S. 3-18
- Nassmacher, Hiltrud/Nassmacher, Karl-Heinz (1999): Kommunalpolitik in Deutschland, Opladen
- Naturschutzbund Deutschland – NABU (2001): Hintergrund: Zur Umsetzung der EG-Vogelschutzrichtlinie (von 1979) und der Flora – Fauna – Habitat - Richtlinie (von 1992) in Deutschland, <http://www.nabu.de/presse/higru/ffh.html>

- Neander, Eckart (2002): Bedeutung von Land- und Forstwirtschaft für die Funktionen ländlicher Räume. In: Urff/Ahrens/Neander 2002, S. 45-61
- Neyer, Jürgen (2002): Politische Herrschaft in nicht hierarchischen Mehrebenensystemen. In: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, Baden-Baden, 1/2002, S. 9-38
- Nierhaus, Michael (1999): Die kommunale Selbstverwaltung. In: Buchner/Franzke 1999, S. 8-33
- Noller, Peter/Ronneberger, Klaus (1995): Die neue Dienstleistungsstadt, Frankfurt am Main, New York
- Paesler, Reinhard (1992): Urbanisierung und Suburbanisierung, Verstedterung oder „counterurbanization“? Raumstrukturelle Entwicklung seit 1970 am Beispiel Südbayern. In: Ruppert, Karl (Hg.) (1992): Ländliche Räume im Umbruch – Chancen des Strukturwandels, Münchener Studien zur Sozial- und Wirtschaftsgeographie Band 37, Regensburg 1992
- Paust, Andreas (2000): Vom Bürgerbegehren zur Bürgergesellschaft, APuZ, B28/2000
- Pfadenhauer, Michaela (2002): Auf gleicher Augenhöhe reden. Das Experteninterview – ein Gespräch zwischen Experte und Quasi-Experte. In: Bogner/Littig/Menz 2002, S. 113-130
- Platzer, Hans-Wolfgang (2000): Die Regional- und Strukturpolitik der Europäischen Union und die Agenda 2000. Entwicklung und Perspektiven. In: Führer/Knoblich 2000, S. 29-45
- Püttner, Günter (2002): Kommunale Aufgaben, Aufgaben und Selbstverwaltungsprinzipien. In: DfK 1/2002, S. 52-60
- Rauer, Siegfried (2003): Die Wirtschaft im Werra-Meißner-Kreis – ein leistungsstarker Branchenmix. In: Kreisverwaltung des Werra-Meißner-Kreises 2003, S. 43-63
- Reese-Schäfer, Walter (2001): Jürgen Habermas, Frankfurt/New York
- Regionalplan Nordhessen 2000. In: Staatsanzeiger für das Land Hessen Nr. 33 vom 13. August 2001
- Reichard, Christoph (2002): Das „Neue Steuerungsmodell“ und der Bürger. In: DfK 2/2002, S. 44-60
- Richter, Michael (1997): Regionalisierung und interkommunale Zusammenarbeit – Wirtschaftsregionen als Instrumente kommunaler Wirtschaftsförderung, Wiesbaden
- Ritter, Claudia (2003): Wozu Demokratie? Politikwissenschaftliche Bestandsaufnahme und demokratietheoretische Rückbesinnung bei H. Abromeit. In: Neue Politische Literatur, Jg. 48 (2003), S. 25-29
- Roth, Roland (2001): Auf dem Wege zur Bürgerkommune? Bürgerschaftliches Engagement und Kommunalpolitik in Deutschland zu Beginn des 21. Jahrhunderts. In: Schröter 2001, S. 133-152
- Rudzio, Wolfgang (2000): Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen
- Sack, Detlef (2001): Globalisierung, politische Beteiligung und Protestmobilisierung. Zum Mediationsverfahren Flughafenerweiterung Frankfurt am Main. In: Klein 2001, S. 293-317
- Sack, Detlef (2002): Lokale Netzwerke im Stress. Güterverkehrszentren zwischen kombiniertem Verkehr und Standortkonkurrenz, Berlin
- Saldern, Adelheid von (1999): Rückblicke. Zur Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland. In: Wollmann/Roth 1999, S. 23-36
- Schäfer, Thomas (1998): Die deutsche kommunale Selbstverwaltung in der Europäischen Union, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz

- Scharpf, Fritz W. (1983): Interessenlage der Adressaten und Spielräume bei Anreizprogrammen. In: Mayntz 1983, S. 99-116
- Scharpf, Fritz W. (1985): Die Politikverflechtungsfalle, PVS Opladen 1985, S. 323-356
- Scharpf, Fritz W. (1988): Verhandlungssysteme, Verteilungskonflikte und Pathologien der politischen Steuerung. In: Schmidt, Manfred (Hg.) (1988): Staatstätigkeit – International und historisch – vergleichende Analysen, PVS-Sonderheft 19, Opladen, S. 61-87
- Scharpf, Fritz W. (1989): Politische Steuerung und politische Institutionen. In: PVS, 30.Jg. (1989), S. 10-21
- Scharpf, Fritz W. (1991): Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts, PVS 1991, S. 621-634
- Scharpf, Fritz W. (1991): Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts. In: PVS 4/1991, S. 621-634
- Scharpf, Fritz W. (1993): Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. In: Héritier 1993, S. 57-83
- Scharpf, Fritz W. (1999): Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch? Frankfurt/New York
- Scharpf, Fritz W. (2001): What have we learned? [1]. Problem-Solving Capacity of the Multilevel European Polity, MPJfG Working Paper 01/4, July 2001, <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp01-4/wp01-4.html> 11.09.2002
- Scheuch, Erwin K/Scheuch, Ute (1992): Cliques, Klüngel und Karrieren, Hamburg
- Schimank, Uwe/Werle, Raimund (2000): Einleitung. Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit. In: Werle/Schimank 2000, S. 9-20
- Schlagheck, Hermann (2000): Die Zielvorstellungen des Bundes zur politischen Steuerung der Land- und Ernährungswirtschaft. In: Führer/Knoblich 2000, S. 191-209
- Schliesky, Utz (1998): Unmittelbar – demokratische Elemente in den Kommunalverfassungen Deutschlands. In: AfK 2/1998, S. 308-335
- Schmidt, Albert (1999): Die Umsetzung des europäischen Naturschutzrechts in nationales Recht, inhaltliche Schwerpunkte, Kriterien für Gebietsabgrenzungen und Rechtsfolgen. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.) (1999): Europäische Einflüsse auf die Raum- und Regionalentwicklung am Beispiel des Naturschutzes, der Agenda 2000 und des regionalen Milieus, Hannover, S. 2-14
- Schmidt, Karl-Ernst (1999): Die Landwirtschaft. In: Bittner 1999, S. 46-50
- Schmidt, Karl-Ernst (2003): Wettbewerbsfähige Landwirtschaft. In: Kreisverwaltung des Werra-Meißner-Kreises 2003, S. 73-76
- Schmidt, Manfred (1999): Die Europäisierung der öffentlichen Aufgaben, ZeS-Arbeitspapier Nr. 3/1999, Zentrum für Sozialpolitik Universität Bremen
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd (1992): Gemeindeverwaltungsreform und Kreisgebietsreform in den neuen Bundesländern. In: AfK I 1992, S. 1-22
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd (1999): Autonomie und Regelung von oben. In: Wollmann/Roth 1999, S. 323-337
- Schmidt-Jortzig, Edzard (1993): Gemeinde- und Kreisaufgaben – Funktionsordnung des Kommunalbereichs nach „Rastede“. In: DÖV 1993, S. 973-984
- Schmitz, Gottfried (1995): Gegenstromprinzip. In: ARL 1995, S. 370-372
- Schneider, Heinrich (1985): Kreispolitik im ländlichen Raum, München 1985
- Schneider, Herbert (1991): Kommunalpolitik auf dem Lande, München
- Schneider, Herbert (1999): Dorfpolitik. In: Wollmann/Roth 1999, S. 86-101

- Schneider, Volker (1992): Informelle Austauschbeziehungen in der Politikformulierung.  
In: Benz/Seibel 1992, S. 111-133
- Schneider, Volker (2000): Organisationsstaat und Verhandlungsdemokratie.  
In: Werle/Schimank 2000, S. 243-269
- Schön, Wolfgang (1999): Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit – Kommentar.  
In: Kommunalverfassungsrecht Hessen (Loseblattsammlung) Band 1, Kommunal- und Schul-Verlag, Wiesbaden
- Schramek, Jörg u. a. (2002): Ex-Post Bewertung der Gemeinschaftlichen Strukturinterventionen nach Leader II in Hessen –Endbericht - Institut für ländliche Strukturforschung an der Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt/M., im Auftrag des HMWVL
- Schröder, Werner (2001): Wozu noch Zweckverbände? Rechtliche Probleme der Verlagerung kommunaler Aufgaben auf Zweckverbände. In: Die Verwaltung, Berlin 2001, S. 205-233
- Schröter, Eckhard (Hg.) 2001): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven, Opladen
- Schultze, Claus J.: (1997): Die deutschen Kommunen in der Europäischen Union:  
Europabetroffenheit und Interessenwahrnehmung, Baden-Baden
- Schulze-Fielitz, Helmuth (1992): Informales oder illegales Verwaltungshandeln?  
In: Benz/Seibel 1992, 233-253
- Simon, Arnulf/Bennemann, Gerhard (2001/2002): Kommentar zu § 81 der Hessischen Gemeindeordnung. In: Bennemann u. a. 1999
- Simon, Arnulf/Bennemann, Gerhard (2002): Kommentar zu § 82 der Hessischen Gemeindeordnung. In: Bennemann u. a. 1999
- Soeffner, Hans-Georg (2000): Sozialwissenschaftliche Hermeneutik. In: Flick/Kardorff/Steinke 2000, S. 165-175
- Spitzer, Malte (2001): Bürgeraktivierung und Verwaltungsmodernisierung. In: Blanke u. a. 2001, S. 144-152
- Strohmeier, Rudolf W. (2000): Landwirtschaft im 21. Jahrhundert - Perspektiven für die hessische Landwirtschaft. Die Zukunft der Gemeinsamen Agrarpolitik. In: Führer/Knoblich 2000, S. 4-11
- Sturm, Roland/Pehle Heinrich (2001): Europäisiertes Regieren: Erklärungsmuster der Auswirkungen der europäischen Integration auf das politische System Deutschlands, Gegenwartskunde, Opladen, S. 161-171
- Sturm, Roland/Pehle, Heinrich (2001): Das neue deutsche Regierungssystem, Opladen
- Thielemann, Eiko (2003): Nationale Anpassung an Europa: Institutionelle Kompatibilität und Vetopunkte. In: Conzelmann/Knodt 2003, S. 165-187
- Thomas, Frieder (2001): Kommunale Agrarpolitik heute, Kassel university press
- Thränhardt, Dietrich (1999): Die Kommunen und die Europäische Union. In: Wollmann/Roth 1999, S. 361-377
- Tömmel, Ingeborg (2000): Jenseits von regulativ und distributiv: Policy-Making der EU und die Transformation von Staatlichkeit. In: Grande/Jachtenfuchs 2000, S. 165-187
- Tömmel, Ingeborg (2003a): Regionalpolitik der EU: Systementwicklung durch Politikgestaltung. In: Conzelmann/Knodt 2003, S. 39-58
- Tömmel, Ingeborg (2003b): Transformation politischer Steuerung im Rahmen distributiver Politiken der Europäischen Union. In: Holzinger/Knill/Lehmkuhl, 2003, S. 133-149
- Treutner, Erhard (1998): Der kooperative Rechtsstaat: Das Beispiel Sozialverwaltung, Baden-Baden

- Truniger, Anne-Marie (2000): Regionalmanagement als lokale Aktionsgruppe Leader – der Verein für Regionalentwicklung Werra/Meißner e.V. In: Regional Post Nr. 5 – Dezember 2000; Deutscher Verband für Landschaftspflege e.V.(DVL) HG, Ansbach, S. 10-11
- Unger, Walter (2000): Kommentar zu § 70 der Hessischen Gemeindeordnung. In: Bennemann u. a. 1999
- Urff, Winfried von (1999): Bisherige und zukünftige Bedeutung der Agrarstrukturpolitik für die Entwicklung ländlicher Räume. In: Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL) (Hg.) (1999): Agrarstruktur und ländliche Räume: Rückblick und Ausblick – Festschrift zum 65. Geburtstag von Eckart Neander, Landbauforschung Völkenrode. Sonderheft 201, Braunschweig
- Urff, Winfried von (2002): Zielsetzung und Aufbau (Einführung). In: Urff, u. a. 2002, S. 1-6
- Urff, Winfried von/Ahrens, Heinz/Neander, Eckhart (Hg.) (2002): Landbewirtschaftung und nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume, Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), Hannover
- Voigt, Rüdiger (1992): Kommunalpolitik zwischen exekutiver Führerschaft und legislatorischer Programmsteuerung. In: APuZ, B 22-23/1992, S. 3-12
- Voigt, Rüdiger (1995): Der kooperative Staat. Auf der Suche nach einem neuen Steuerungsmodus. In: Voigt 1995, S. 33-92
- Voigt, Rüdiger (1996): Des Staates neue Kleider, Baden-Baden
- Voigt, Rüdiger (Hg.) (1995): Der kooperative Staat. Krisenbewältigung durch Verhandlung? Baden-Baden
- Weber, Max (1972): Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen
- Weber, Max (1992): Politik als Beruf, Stuttgart
- Wehling, Hans-Georg (1991): „Parteipolitisierung“ von lokaler Politik und Verwaltung? Zur Rolle der Parteien in der Kommunalpolitik. In: Heinelt/Wollmann 1991, S.149-166
- Wehling, Hans-Georg (1996): Do Parties matter? Die Rolle der Parteien in der Kommunalpolitik der Bundesrepublik Deutschland. In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, Wien 1996, S. 307-318
- Wehling, Hans-Georg (1998): Kommunale Verfassungsreform: Vergleich der kommunalen Verfassungssysteme in Deutschland. In: Politische Bildung 1998, Schwalbach/Ts., S. 19-33
- Wehling, Rosemarie/Wehling, Hans-Georg (1975): Gemeinde und Gemeindereform. In: Wehling, Hans-Georg (Hg.) (1975): Kommunalpolitik, Hamburg 1975
- Weidenfeld, Werner (2001): Zwischen Anspruch und Wirklichkeit – Die Europäische Integration nach Nizza. In: Weidenfeld 2001, S. 19-49
- Weidenfeld, Werner (Hg.) (1999): Amsterdam in der Analyse, Gütersloh
- Weidenfeld, Werner (Hg.) (1999): Europa-Handbuch, Bonn
- Weidenfeld, Werner (Hg.) (2001): Nizza in der Analyse, Gütersloh
- Weidenfeld, Werner/Giering, Claus (1999): Die Europäische Union nach Amsterdam – Bilanz und Perspektive. In: Weidenfeld 1999, S. 19-87
- Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hg.) (2000): Europa von A bis Z, Bonn
- Weinber, Claude (1994): Die Flora – Fauna – Habitat – Richtlinie (FFH). In: Hey, Christian/Brendle, Uwe (Hg.): Umweltverbände und EG, Opladen 1994, S. 609-626
- Werle, Raimund/Schimak, Uwe (Hg.) (2000): Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit, Frankfurt/New York

- Werle, Raymund (2000): Technik als Akteur? In: Werle/Schimank 2000, S. 77-94
- Wessels, Wolfgang (1999): Das politische System der EU. In: Weidenfeld 1999, S. 333-352
- Wessels, Wolfgang/Diedrichs, Udo (2000): Europäische Union. In: Weidenfeld/Wessels 2000, S. 162-172
- Westphalen, Raban Graf von (Hg.) (2001): Deutsches Regierungssystem, München, Wien, Oldenburg
- Willke, Helmut (1992a): Prinzipien politischer Supervision. In: Bußhoff 1992, S. 51-80
- Willke, Helmut (1992b): Ironie des Staates, Frankfurt am Main
- Windhorst, Wilhelm (2002): Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes – Indikatoren zur natürlichen Entwicklungsfähigkeit von Ökosystemen. In: Urff u. a. 2002, S. 74-82
- Wirths Volker (2001): Naturschutz durch europäisches Gemeinschaftsrecht. Die Flora – Fauna – Habitat – in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden
- Wirths, Volker (2003): Defizite bei der Umsetzung der FFH-Verträglichkeitsprüfung im neuen BNatSchG und ihre Konsequenzen. In: Natur und Recht, 3/2003 Berlin, S. 150-154
- Wirtschaftsförderungsgesellschaft Werra-Meißner-Kreis mbH (WFG) (1999a): Entwicklungskonzept für den Werra-Meißner-Kreis (Stand 10. September 1999), Eschwege
- Wirtschaftsförderungsgesellschaft Werra-Meißner-Kreis mbH (WFG): Lageberichte 1990 – 2002, Eschwege
- Wollmann, Hellmut (1997): „Echte Kommunalisierung“ und Parlamentarisierung: Überfällige Verwaltungswelt: In: Heinelt/Mayer 1997, S. 235-245
- Wollmann, Hellmut (1998): Modernisierung der kommunalen Politik- und Verwaltungswelt zwischen Demokratie und Managementschub. In: Grunow/Wollmann 1998, S. 400-438
- Wollmann, Hellmut (1999a): Kommunalvertretungen: Verwaltungsorgane oder Parlamente? In: Wollmann/Roth 1999, S. 50-66
- Wollmann, Hellmut (1999c): Kommunalpolitik – zu neuen (direkt-) demokratischen Ufern? In: Wollmann/Roth 1999, S. 37-49
- Wollmann, Hellmut (2002): Die Bürgergemeinde – ihr Doppelcharakter als politische Kommune und (zivil-)gesellschaftliche Gemeinde. In: DfK 2/2002, S. 23-43
- Wollmann, Hellmut (2002): Die traditionelle deutsche Selbstverwaltung – ein „Auslaufmodell“? In: DfK 1/2002, S. 24-51
- Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hg.) (1999): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Opladen
- Wollmann/Hellmut (1999b): Kommunalpolitik: Mehr (direkte) Demokratie wagen. In: APuZ B 24-25/1999, S. 13-22
- Wüst/Pfeiffer (2002): Konfliktmanagement in lokalen Beteiligungsprozessen. In: Haus 2002, S. 167-187
- Zeitler, Klaus (2001): Raumbezogene Identität – ein Entwicklungsfaktor für den ländlichen Raum, Selbstverlag: Lehrstuhl für Sozial- und Wirtschaftsgeographie, Universität Augsburg
- Zielinski, Heinz (1997): Kommunale Selbstverwaltung im modernen Staat, Opladen
- Zimmer Annette (1999): Vereine und lokale Politik. In: Wollmann/Roth 1999, S. 247-262
- Zimmermann, Uwe, Kommunen in Europa-Strukturen und Perspektiven kommunaler Europaarbeit, Brüssel/Bonn 2003 (unveröffentlichtes Manuskript), Deutscher Städte- und Gemeindebund

**Verzeichnis der Fachzeitschriften**

- AfK Archiv für Kommunalwissenschaft (AfK), Stuttgart
- APuZ Aus Politik und Zeitgeschehen, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, Frankfurt
- Blätter für deutsche und internationale Politik, Bonn
- Der Staat, Berlin
- DfK Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften (DfK) Fortsetzung von AfK, Stuttgart
- DVBl Deutsches Verwaltungsbüro, Köln, Berlin
- DöV Die öffentliche Verwaltung, Stuttgart
- Die Verwaltung, Berlin
- Gesellschaft Wirtschaft Politik (Fortsetzung Gegenwartskunde), Wiesbaden
- Integration, Baden-Baden
- Natur und Recht, Heidelberg
- Neue Politische Literatur, Frankfurt a. Main
- ÖZP Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, Baden-Baden
- Politische Bildung, Schwalbach/Ts.
- PVS Politische Vierteljahresschrift, Wiesbaden
- Stadt und Gemeinde, Düsseldorf
- Z Parl Zeitschrift für Parlamentsfragen, Wiesbaden