



Blickpunkt Brüssel



Politikwissenschaftliche Überlegungen zur Gestaltung einer Strategie für die nachhaltige Binnenschifffahrt auf europäischer Ebene

Sebastian Viefers

Juni

2020



Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	2
2. Erläuterung der Begrifflichkeiten „Strategie“ und „Nachhaltigkeit“	4
3. Grundlagen der Policy Analyse.....	6
4. Weiterentwicklung der Vorgehensweise nach der Deklaration von Nijmegen.....	9
5. Weiterentwicklung bereits begonnener Projekte	11
6. Konzeptionierung einer Road-Map für zielgerichtete Öffentlichkeitsarbeit.....	12
7. Fazit.....	13
Literatur.....	15
Anhang	17
Anhang 1: Tabelle von relevanten Stakeholdern im Kontext einer Strategie der nachhaltigen Binnenschifffahrt.....	17
Anhang 2: Strategiepapier „Nachhaltige Logistik auf den Flüssen“	18



1. Einleitung

Die EU hat in den letzten Jahren den Anspruch entwickelt, eine Art Vorreiterrolle in Sachen Klimaschutz einzunehmen. Daher wurden Emissionsreduktionsziele aufgestellt. Diese wurden nicht nur verfehlt, sondern teilweise stellten sich gar gegenteilige Effekte ein wie eine Emissionserhöhung im Bereich des Transports (vgl. Claeys/Tagliapietra/Zachmann 2019: S.2).

Vor diesem Hintergrund entwickelte Ursula von der Leyen als eines der Kernstücke ihrer Agenda nach ihrem Antritt als EU-Kommissionspräsidentin 2019 das Konzept des European Green Deals. Im Zentrum dessen steht die Erhöhung des Emissionsreduktionsziels der EU von 40 auf 55 Prozent bis 2030. In diesem Zusammenhang soll unter anderem auch das *Emissions Trading System (ETS)* ausgebaut werden. Dies sind jedoch nur Zwischenziele und Maßnahmen, die einem größeren Ziel untergeordnet sind. Dabei handelt es sich um die Vision, bis 2050 der erste klimaneutrale Kontinent zu werden. Diese soll schließlich mit einem europäischen Klimagesetz erreicht und manifestiert werden (vgl. von der Leyen 2019: S.5 f.)

Diese Klimaziele sollen mit einem Plan verbunden werden, welcher eine zukunftsfähige Wirtschaft sowie eine neue industrielle Strategie skizziert. Wie bereits weiter oben beschrieben, stellt besonders das Themenfeld des Transports einen wichtigen Bereich dar, in dem Veränderungen erzielt werden müssen. Dabei ist die Binnenschifffahrt aufgrund ihrer transnationalen Akteure (siehe Anhang 1) von besonderer Bedeutung. Auf nationaler Ebene wird auf die umweltpolitische Relevanz der Binnenschifffahrt sowie die Erforderlichkeit von Innovationen im Rahmen des diesbezüglichen Masterplans verwiesen (vgl. Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur: S.15 ff.).

In der Nijmegen EU Green Capital Declaration anlässlich der Konferenz "*Ports and the City*" vom 12. bis 13. April 2018 in Nijmegen wird die umweltbezogene Situation der Binnenschifffahrt thematisiert. Dabei werden verschiedene technische Möglichkeiten wie Hybridantriebe oder Wasserstoffbrennzellen angesprochen. In diesem Kontext werden die *Low bzw. Zero-Emissions-Schifffahrt* als Ziel ausgerufen, wobei die Relevanz der Zusammenarbeit zwischen Städten im Binnenland und der Binnenschifffahrt herausgehoben wird. Generell ist eine multisektorale Verknüpfung über verschiedene territoriale Ebene sowie Projekte hinweg zentral. *Zero-Emissions-Schifffahrt* soll schrittweise bis 2050 erreicht werden (vgl. *Ports and the City Conference* 2018).



Ein in diesem Kontext zu erwähnendes Best Practice Beispiel ist das mit EU-Mitteln geförderte *INTERREG- Projekt E-Container Logistik an Rhein und Waal*. Dieses Projekt strebt an, für ein Containerterminal und eine Verkehrsverbindung (Nimwegen-Duisport) einen emissionsfreien Verkehr zu realisieren. In diesem Zusammenhang sollen Elektroantriebe sowie Brennstoffzellen einen Verzicht auf fossile Brennstoffe ermöglichen (vgl. Euregio Rhein-Waal 2019).

An dieser Stelle ist ein Verweis auf das Projekt „*Rhine Hydrogen Integration Network of Excellence*“, kurz *RH2INE*, vorzunehmen. Hierbei wird angestrebt, den Rhein-Alpen-Korridor zu einem komplett wasserstoffbasierten Transportweg zu machen, was sowohl Schienen-, Straßen- als auch Wassertransport einschließt. Die Initiative hierfür kam sowohl aus den Niederlanden, als auch aus NRW und das Konsortium umfasst ein breites Portfolio an Akteuren. Dazu zählen unter anderem die Häfen der Städte Rotterdam und Duisburg sowie *Rhine Cargo*, *Covestro* und viele weitere Akteure. Bis 2024 sollen sich die ersten wasserstoffbetriebenen Tankschiffe in Bewegung setzen. Als langfristiges Ziel sollen 1950 Tonnen Wasserstoff verfügbar gemacht werden. Damit einhergehend soll die Anzahl der Binnenschiffe von 2024 bis 2030 von ca. 10 bis 15 auf ca. 50 bis 100 ansteigen. Als übergeordnetes Ziel wurde die Entwicklung eines klimaneutralen Transportkorridors ausgerufen, wobei *RH2INE* als offenes Netzwerk zu verstehen sein soll (vgl. electrive.net 2020).

Über diese vorgestellten Projekte hinaus wurden bereits Stakeholderanalysen zur Identifikation der jeweils relevanten Akteure in den involvierten Städten und Regionen vorgenommen. Hierbei gilt es den Begriff der Euregio zu erklären. Dieser setzt sich aus Europa und Regio zusammen. Darunter sind länderübergreifende Regionen zu verstehen, die wirtschaftlich, gesellschaftlich aber auch kulturell kooperieren.

Die Mitglieder des Zweckverbandes der Euregio Rhein Waal und im Besonderen die Stadtspitzen der 100000+Städte innerhalb dieser Euregio sind im vorliegenden Beispiel relevant, da sie sich im großen Maße engagieren. In diesem Zusammenhang sind auch Projekte aus Bereichen zu erwähnen, die nicht direkt mit der Binnenschifffahrt zu tun haben, aber dennoch mit ihr verbunden sind wie beispielsweise die „*Stakeholder-analysis regarding air quality in Arnhem*“, die im Zusammenhang mit dem „*Clean Air for Europe Program*“ betrachtet werden muss. Zudem hat die Erstellung einer digitalen Karte zu bereits vorhandenen prototypischen Entwicklungen in der Region Rhein-Waal bereits begonnen und soll weiter fortgeführt werden. Diese und weitere sind Überlegungen im Rahmen des Strategiepapiers „Nachhaltige Logistik auf den Flüssen“ festgehalten worden (siehe Anhang 2).



Wie im letzten Abschnitt dargestellt, gibt es eine Reihe an Bestrebungen bezüglich der Emissionsreduktion in der Binnenschifffahrt. Allerdings handelt es sich dabei um Vorhaben auf verschiedenen Ebenen. Auch wenn es bereits Ansätze zur Vernetzung gibt – zum Beispiel im Rahmen der *Euregio Rhein-Waal* – so fehlt es doch bislang an einer ganzheitlichen Strategie, welche die Bemühungen und Einzelelemente zusammenführt. Vor allem ist aufgrund dessen eine Koordination der Beteiligten auf einer gemeinsamen Wissensbasis schwierig, da verschiedene, spezialisierte Kenntnisstände vorliegen. Darüber hinaus ist es für die aktuelle sowie zukünftige Zusammenarbeit wichtig, eine Darstellung der bereits erfolgten Maßnahmen vorzunehmen. Dabei sollte auch vor theoretischem Hintergrund aufgezeigt werden, wie sich die Situation darstellt und was für Konsequenzen daraus erwachsen. Diese Problemstellungen sollen im Rahmen der Ausarbeitung angegangen werden. Die Überlegungen werden auf einem theoretischen Fundament fußen und vor dem Hintergrund einer Leitfrage erfolgen:

Welche Aspekte müssen bei der Konzeption einer Strategie der nachhaltigen Binnenschifffahrt berücksichtigt werden, damit die gemeinsamen Ziele der Akteure aktuell und zukünftig erreicht werden?

2. Erläuterung der Begrifflichkeiten „Strategie“ und „Nachhaltigkeit“

Vor dem Hintergrund des dargelegten Unterfangens gilt es näher zu erläutern, wie der Begriff der Strategie zu definieren und zu verstehen ist. Eine allgemeine Definition der Strategie besagt: „Strategie ist eine spezielle Form menschlichen Handelns“ (Wiesendahl 2010: S.22). Dieses Handeln zeichnet sich durch die Bezugnahme von Individuen aufeinander aus, wobei die Verknüpfung von Zielen und Mitteln im Vordergrund steht. Diese auf Ziel und Mittel verkürzte Sichtweise bezieht jedoch nicht die Handlungsumgebung ein. Daher werden Strategien in einer erweiterten Definitionsvariante als „erfolgsorientierte Konstrukte, die auf situationsübergreifenden Ziel-Mittel-Umwelt Kalkulationen beruhen“ (Raschke/ Tils 2007: S.128) gesehen. In Anbetracht des Umstandes, dass gerade die Bemühungen zur Emissionsreduktion in der Binnenschifffahrt eine Interaktion zahlreicher Politikfelder und Akteure mit unterschiedlichen Interessen darstellen, halte ich dieses Verständnis von Strategie im vorliegenden Beispiel für sinnvoll.

Die in diesem Zusammenhang vorgestellten Strategiebegriffe gilt es noch in einer weiteren Dimension abzugrenzen. In der politikwissenschaftlichen Alltagssprache ist die „einfache“ Strategievariante mit reiner Ziel-Mittel-Orientierung im Fokus, welche oft eher negativ konnotiert ist. Hierbei sind Verbindungen zu Begriffen wie Eigeninteresse, Macht oder Täuschung üblich. Der komplexere Strategiebegriff, welcher von Raschke und Tils



geprägt wurde und eine der Definitionsgrundlagen dieser Ausarbeitung bildet, wird hingegen als „Politikwissenschaftliche Strategieanalyse“ bezeichnet. Er ist durch die Einbeziehung der Umwelt komplexer, durch ein Nicht-Vorhandensein von inhaltlicher Bestimmung (wie bei dem einfachen Verständnis durch die Assoziation mit Macht und Eigeninteresse) abstrakter und aus dem gleichen Grund offener als die andere Begriffsvariante (vgl. Saretzki 2010: S.123 f.).

Auch den Begriff der Nachhaltigkeit gilt es im angewandten Kontext zu erläutern. Nachhaltigkeit soll dabei sowohl als ökologisches, sowie als soziales und ökonomisches Konzept begriffen werden. Als normativ-ethisches Leitbild besteht es aus der Verflechtung von Wirtschaft, Gesellschaft, Natur und dem Individuum (siehe Abbildung 1). Daraus lässt sich ein zentraler Grundsatz der Nachhaltigkeit ableiten, nämlich: „im Sinne eines Mehrebenenansatzes die wechselseitigen Wirkungsketten und Verflechtungsmuster zwischen globalen Phänomenen und Prozessen und lokal/regional beobachtbaren Problemen und Entwicklungstrends ernst zu nehmen und beim Entwurf von Handlungsalternativen zu berücksichtigen“ (Coy 2007: S.3). Diese Betrachtungsweise von Nachhaltigkeit bietet sich insbesondere in Anbetracht der transnationalen Problemstruktur im Kontext von innovativen Lösungen für die Binnenschifffahrt an. Nachhaltigkeit muss besonders bei der hierbei aufgegriffenen Thematik als fach-, disziplin- und ebenen übergreifend gesehen werden.

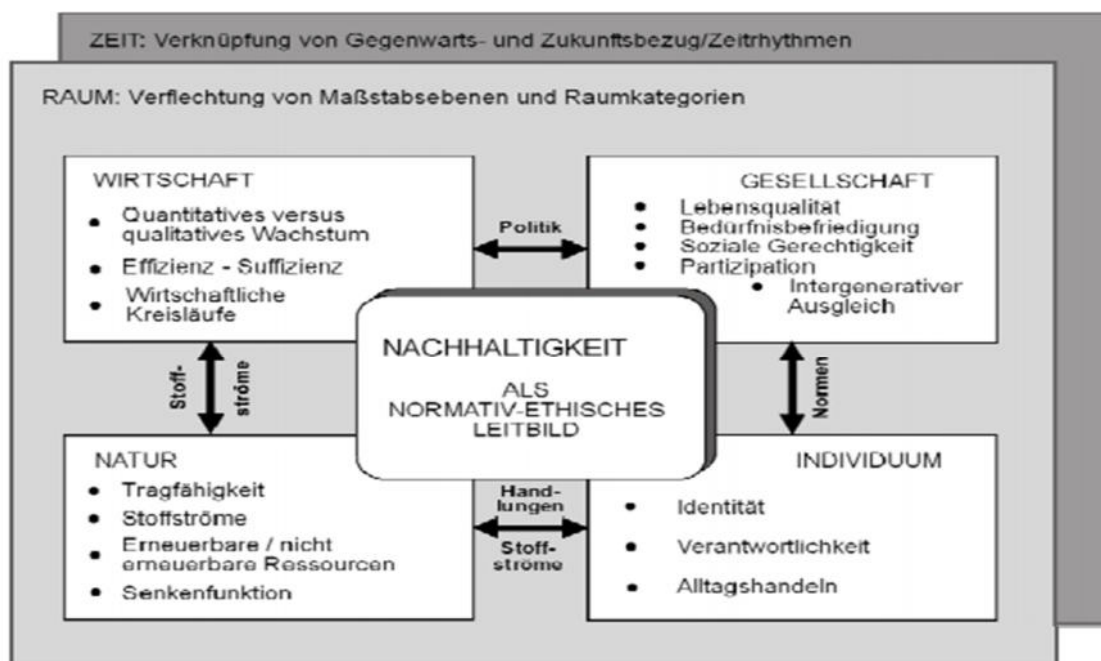


Abbildung 1: Dimensionen der Nachhaltigkeit (Entwurf: Martin Coy)



3. Grundlagen der Policy Analyse

Was steht bei der *Policy Analyse* im Vordergrund? Eine der bekanntesten Antworten auf diese Frage lautet: „What Governments do, why they do it and what difference it makes“ (Dye 1976). Zur Erklärung dessen ist zunächst eine allgemeine Definition des Untersuchungsgegenstandes der *Policy Analyse* vorzunehmen. Der Betrachtungsgegenstand der *Policy Analyse* (auch *Policy Forschung* oder *Politikfeldanalyse*) ist zunächst einmal auf einer allgemeinen Ebene die inhaltliche Dimension der Politik (welche durch den Begriff der Policy repräsentiert wird). Aus dieser inhaltlichen Fokussierung heraus lässt sich auch die Bedeutung der Definition von Dye besser verstehen. Die *Policy Analyse* beschäftigt sich damit, wie einzelne *Policies* entstehen, was ihr genauer Inhalt ist und welche Konsequenzen sie haben. Ein zentraler Ansatz der Policy Forschung ist dabei der *Policy Cycle*. Dieser stellt den Policy Prozess als eine Abfolge von Phasen dar (siehe Abbildung 2). Dieser ist keine Theorie, sondern ein idealtypisches Modell. Dieser Umstand liegt darin begründet, dass der *Policy Cycle* bewusst vereinfachend angelegt ist, um komplexe Prozesse verständlich zu machen (vgl. Jann/Wegrich 2017: S.43).

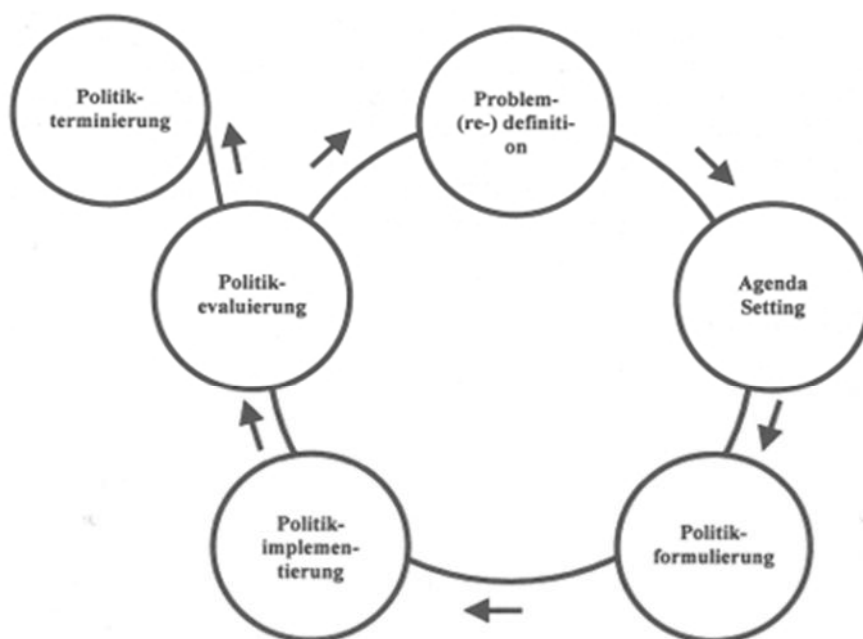


Abbildung 2: Policy Cycle (Jann/Wegrich 2009, S.86)

Bei der Betrachtung des *Policy Cycles* sei angemerkt, dass jeweils die ersten beiden sowie die letzten beiden Phasen schwer unterscheidbar sind und häufig zusammengefasst werden. Aus diesem Grund beginnt die Erläuterung der Phasen mit der *Problem(re-)definition*



und dem Agenda Setting. Die Entstehung von *Policies* beginnt mit der Wahrnehmung von Problemen. Als nächstes muss dieses Problem auf die politische Agenda gelangen., welche die Liste von Themen bezeichnet, denen die jeweilige Regierung Aufmerksamkeit schenkt (vgl. Kingdon 1995: S.3). Bei dem Agenda-Setting geht es um den Schritt von der Wahrnehmung eines Problems hin zur Aufnahme auf die Agenda (vgl. Jann/Wegrich 2017: S.45 f.).

Ist ein Problem auf der Agenda, geht es im nächsten Schritt um die *Policyformulierung*. Diese beinhaltet Definitionen dessen, was *Policies* erreichen sollen sowie die Überlegung von Alternativen. Die möglichen Entscheidungsoptionen werden durch Ressourcenverteilung sowie der Kompetenzverteilung zwischen den Akteuren bestimmt (vgl. Jann/Wegrich 2017: S.46 ff.).

Nach der Formulierung einer Policy folgt ihre *Implementation*. Hierbei geht es zunächst um die Spezifikation von Programmdetails. Dies meint zum Beispiel die Eingrenzung der beteiligten Akteure oder die Art und Weise der Implementation. Als zweites ist die Verteilung von Ressourcen wichtig. Damit ist gemeint: Wie werden Mittel verteilt? Wer wird das Programm durchführen und welche Einheiten werden bei der Durchführung welche Rolle einnehmen? Drittens geht es darum, wie Entscheidungen getroffen werden (vgl. Jann/Wegrich 2017: S.52).

Die letzten beiden Phasen des *Policy Cycles* sind die *Evaluation* und die *Termination*. Bei der *Evaluation* werden die anvisierten Ziele der *Policy* beleuchtet. Im Anschluss folgt idealtypisch die *Termination*. Diese folgt der Idee, dass ein Problem gelöst wurde. Allerdings ist es aufgrund der zirkulären Struktur des Modells so, dass es keinen Endpunkt gibt. Stattdessen besteht ein Austausch zwischen diesen beiden Vorgängen. Zudem ist die Evaluation generell als im *Policy Prozess* immer latent vorhandene Dimension zu sehen (vgl. Jann/Wegrich 2017: S.53 ff.).

Wie bereits über die Beschreibung des *Policy Cycles* hinweg zu merken ist, ergeben sich mit dieser Heuristik einige, methodische Probleme. Eine Kritik am *Policy Cycle* ist, dass er es nicht vermag, politischen Lernens über den Policy Prozess hinweg zu integrieren. *Politisches Lernen* oder auch *Policy Lernen* wird verschieden betrachtet. Generell wird im politikwissenschaftlichen Kontext Lernen als Veränderungsalternative zu Machtverschiebungen begriffen und mit dauerhaftem Wandel assoziiert (vgl. Bandelow 2009: S. 315). Das *einfache Lernen* (bzw. *single-loop learning*) bezeichnet instrumentales Lernen. Hierbei kommt es zu einer Veränderung der Annahmen, die der Strategie zu Grunde liegen bei Erhalt der Wertevorstellungen, auf welchen die Handlungstheorie fußt (vgl. Bandelow 2009: S. 318). Ein Ansatz dieses Veränderungslernens ist das *Lesson Drawing*, welcher



Phasen politischer Lernprozesse skizziert. Im ersten Schritt findet die Suche nach Erfahrungen in anderen Kontexten statt. Im zweiten Schritt wird ein analytisches Modell gebildet, um Infos in allgemeine Erklärungen zu integrieren. Anschließend kommt es zu politischer Veränderung als Anwendung des Gelernten, was in der Reproduktion von Programmen oder der Anregung zu eigenen Programmen bestehen kann. Schlussendlich werden Erfolgsbedingungen identifiziert und mit der eigenen Situation abgeglichen (vgl. Bandelow 2009:S.326).

Auf der Kritik, dass Policy Lernen nicht durchgängig im *Policy Cycle* angelegt ist, baut das *Advocacy Coalition Framework (ACF)* auf, welches dem Veränderungslernen zuzuordnen ist. Dieses *komplexe Lernen* oder *double-loop learning* genannte Verständnis bezeichnet ein Lernen, bei dem Ziele und handlungsleitende Annahmen in Frage gestellt werden (vgl. Bandelow 2009: S.319). Das *ACF* hat drei Grundannahmen: 1. Der Prozess des *Policy-Wandels* nur in einer Zeitperspektive von einem Jahrzehnt oder mehr zu verstehen, 2. Der *Policy-Wandel* ist in Betrachtung von *Policy-Subsystemen* zu erfassen (Interaktionen von Akteuren eines Policy Bereichs), 3. Staatliche Maßnahmen beinhalten implizite Theorien über die Erreichung von Zielen und sind wie *Belief Systems* zu verstehen (vgl. Sabatier 1993:S.120f.). *Belief Systems* sind geteilte Überzeugungen. Diese lassen sich in drei Ebenen unterteilen. Der Hauptkern entspricht Überzeugungen, die sich über alle *Policy Subsysteme* erstrecken. Beim *Policy-Kern* hingegen handelt es sich um grundlegende Policy Positionen bzw. Wertvorstellungen zu einem spezifischen Thema. Deren Veränderbarkeit ist komplex, anders als beim Hauptkern aber möglich. Am größten ist das Veränderungspotential bei sekundären Aspekten, welche die Auswahl spezifischer Instrumente bezeichnet. Diese *Belief Systems* bestimmen, in welche Richtung eine *Advocacy Koalition* versucht staatliche Programme zu lenken. Die Möglichkeit dies zu tun hängt von Ressourcen ab (vgl. Sabatier 1993: S. 131). Diese *Advocacy Koalitionen* stellen Personen dar, die Vorstellungen teilen. Zwischen konfligierenden Koalitionen vermitteln *Policy Broker* (vgl. Sabatier 1993: S. 121).

Eine weitere Art des Lernens stellt das reflexive oder *Deutero Lernen* dar. Dabei geht es darum festzustellen, wie die das Lernen im Zuge von Lernprozessen abläuft. Es wird also eine Metaebene eingenommen (vgl. Bandelow 2009: S.320). Die hierbei implizierte Frage danach, wie politische Akteure lernen, ist im Kontext einer Strategie der nachhaltigen Binnenschifffahrt insofern wichtig, als das eine mögliche Blaupause für ähnliche Projekte in anderen, emissionsreduktionsorientierten Branchen geschaffen werden soll.



4. Weiterentwicklung der Vorgehensweise nach der Deklaration von Nijmegen

Zur Weiterentwicklung der Vorgehensweise nach der *Deklaration von Nijmegen* gilt es zunächst das Vorhaben einer Strategie für eine nachhaltige Binnenschifffahrt im Kontext des *Policy Cycles* zu betrachten. Wie bereits im Zusammenhang des *European Green Deals*, aber auch des Masterplans Schifffahrt deutlich wird, hat die Problemdefinition bereits stattgefunden. Das Problem ist ein zu hoher Emissionsausstoß in der EU, zu dem die Binnenschifffahrt ihren Anteil beiträgt. Wie an den politischen Initiativen zu erkennen ist, befindet sich das Thema auch bereits auf der politischen Agenda. Allerdings erscheint gerade in Anbetracht der Verfehlung von selbst gesetzten Zielen in den letzten Jahren fraglich, inwieweit die Dauerhaftigkeit der Präsenz in der Vergangenheit gegeben war. Zudem muss aufgrund der Mehrebenenstruktur der Thematik bedacht werden, dass die Policy auf sämtlichen politischen Agenden präsent sein muss, um ein ganzheitliches Handeln zu ermöglichen. Dies umfasst sowohl die europäische als auch die Bundes-, Landes- und Regional- sowie Kommunalebene.

Bei der Weiterentwicklung dieser Deklaration wird nun die Schwierigkeit der faktischen Nicht-Abgeschlossenheit der Phasen offenkundig. Im Rahmen der *Policyformulierung* wird durchaus bereits überlegt, wie das übergeordnete Ziel der Emissionseinsparung erreicht werden kann. Gleichzeitig gibt es auch schon konkrete Überlegungen zur Implementation. Diese Gleichzeitigkeit zeigt sich beispielsweise im Kontext der Projekte E-Container Logistik an Rhein und Waal sowie dem Projekt *RH2INE*. Auch Bewertungen (sprich: Evaluationen) fließen an diesem Punkt bereits ein. Das Problem jedoch besteht darin, dass diese Schritte bislang zu wenig miteinander verkoppelt werden zwischen den unterschiedlichen Projekten. Wie bereits angeschnitten, umfasst das Feld der Nachhaltigkeit sowohl politische als auch wirtschaftliche Subfelder. Zurzeit laufen in diesem Zusammenhang viele Maßnahmen – und im Kontext dessen auch *Policy Cycle* – parallel zueinander ab. Vor diesem Hintergrund gilt es zunächst die Stakeholder bzw. Akteure zu identifizieren und – im Sinne der Lern- und Koalitionsmöglichkeiten – ihre Belief Systems auszuloten.

Im Rahmen meiner Rechercharbeit über die Zeit des Praktikums entstand eine Liste von Stakeholdern (siehe Anhang 1), welche eine Hauptunterscheidung vornimmt in politische und operative Ebene bzw. Mitgestalter sowie Adressaten einer Strategie. Darüber hinaus sind die Institutionen mit Buchstaben gekennzeichnet, um die verschiedenen regionalen Ebenen zu kennzeichnen, wobei E Europa kennzeichnet, B die Bundesebene, L die Landesebene, K die Kreisebene und R/Ko die regionale/kommunale Ebene.



Seitens der Stakeholder auf der politischen Mitgestaltungsebene sind mehrere Ebenen ausfindig zu machen. Auf der europäischen Ebene gilt es die Mitglieder des EU-Parlaments aus den beteiligten Regionen, *Europa-Union*, die *Innovation and Networks Executive Agency*, die *Vertretung der europäischen Kommission* sowie die *Generaldirektion*. Eine wichtige Funktion, die all diese Institutionen im Kontext der nachhaltigen Binnenschifffahrt übernehmen müssen, ist es, das Thema auf der Agenda zu halten beziehungsweise es auf die Agenda zu bringen. Dies muss jedoch in Absprache mit den Akteuren auf Bundes- und Landesebene erfolgen, welchen die gleiche Aufgabe zu kommt. Auf der Bundesebene handelt es sich dabei um die Bundestagsmitglieder aus den involvierten Regionen und im besonderen Maße um das Bundesministerium für Umwelt, Natur- und Verbraucherschutz. Auf der Landesebene sind Landtagsmitglieder der jeweiligen Regionen sowie verschiedenen Ministerien zu nennen. Dabei handelt es sich um das *Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur und Verbraucherschutz*, das *Ministerium für Verkehr* sowie das *Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen*. Eine besondere Verbindungsfunktion kommt der *Vertretung des Landes Nordrhein-Westfalens bei der EU* zu.

Die angesprochenen Institutionen sind auch in den Phasen der Politikformulierung, Politikimplementierung aber auch Politikevaluierung – welche nicht nur eine Phase, sondern ein dem ganzen Prozess innewohnender Bestandteil ist – von Relevanz. Allerdings lässt sich hierbei die Gleichzeitigkeit sowie der Bedarf zur Koordination verschiedener Akteursgruppen erkennen. Es gilt die Akteure miteinzubinden, welche über wichtiges Fachwissen verfügen, das bei der Umsetzung der Strategie von Belang ist. Auf der europäischen Ebene sind in diesem Zusammenhang Vereinigungen und Verbände zu nennen. Dabei handelt es sich um die *Europäische Vereinigung der Binnenschiffer e.V.*, *Inland Navigation Europe*, *Inland Waterway Platform*, die *European Ships and Maritime Equipment Association*, den *Verein europäischer Binnenschifffahrt und Wasserstraßen e.V.* sowie die *Zentralkommission für Rheinschifffahrt*.

Diese im Rahmen meiner Recherche identifizierten Akteure sind auch im Kontext des Agenda Settings relevant, besonders jedoch bei der Policy Formulierung und Implementierung. Auch hier muss auf die Notwendigkeit der Verbindung zwischen den Ebenen verwiesen werden. Auf der Bundesebene ist der *Bundesverband deutscher Binnenschifffahrt* sowie der *Bundesverband öffentlicher Binnenhäfen* zu nennen, auf Landesebene die *Start NRW GmbH*. Auf der regionalen beziehungsweise kommunalen Ebene ist eine Vielzahl von Stakeholdern zu nennen, deren allumfängliche Nennung den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde, die im Detail jedoch dem Anhang zu entnehmen sind. Sie umfassen Unternehmen, Institutionen, Verbände, städtische Betriebe, Forschungseinrichtungen,



Provinzen, Kreise und Kommunen. Gerade die Unternehmen und Verbänden kommen dabei aus verschiedenen Branchen.

Die Zusammenwirkung der unterschiedlichen Akteursgruppen ist vor dem Hintergrund des dargelegten Nachhaltigkeitsbegriffs als besonders relevant einzustufen. Eine Aufgabe besteht dabei besonders in der Verknüpfung von Wirtschaft und Gesellschaft (siehe Abb.1). Dabei sind die erwähnten politischen Institutionen gefordert, in Form von Veranstaltungen und Informationsnetzwerken die erwähnten Unternehmen mit den Verbänden zusammenzubringen. Dabei sollte neben den Ziel-Mittel-Relationen im Rahmen eines komplexeren Strategiebegriffs die Umwelt miteinbezogen werden. Dies kann nur im Rahmen von Lernprozessen geschehen. Im Kontext des *Lesson Drawings* kann dabei das *single-loop-learning* praktisch auf der Grundlage der Weiterentwicklung bereits begonnener Projekte betont werden.

5. Weiterentwicklung bereits begonnener Projekte

Wie bereits im Rahmen der Vorstellung des aktuellen Stands erwähnt, bildet die *Euregio Rhein Waal* den Ausgangspunkt der Beobachtung. Genauer gesagt stehen die ihr zugehörigen 100000+ Städte im Vordergrund. Dabei sind die Lernprozesse sowohl wichtig, um neue Projekte anzuleiten aber auch um bestehende weiterzuentwickeln. Bei den bestehenden Projekten handelt es sich um das Projekt „E-Container Logistik an Rhein und Waal“, das Wasserstoff Forschungsprojekt *RH2INE* sowie die *Wasserstoff Initiative Duisburg*. Zu diesem Zweck ist ein Veranstaltungsformat in Brüssel zu empfehlen, bei dem jede der 100000+ Städte eine Delegation entsendet und welches als Paneldiskussion durchgeführt wird. Diese Delegation setzt sich aus fünf bis sechs Personen zusammen, welche die verschiedenen, im Rahmen der Stakeholderliste (siehe Anhang) vorgestellten Akteursgruppen umfasst. Die Delegationen sollten dementsprechend Vertreter der Städte als Kommunen (Fachbereichs-, Stabstellenleiter und Ähnliches), Vertreter der Wirtschaft, von Verbänden sowie der Wissenschaft beinhalten. Im Beispiel von Duisburg könnte eine solche Delegation zum einen aus Repräsentanten von Europe Direct im Speziellen und der Stabstelle für Wirtschafts-, Europa- und Fördermittelanangelegenheiten der Stadt Duisburg im Allgemeinen bestehen. Darüber hinaus könnten Akteure wie Duisport, aber auch die Universität Duisburg-Essen miteinbezogen werden. Weitere potentielle Akteure sind der Spalte „Stakeholder auf der operativen Ebene“ auf der regionalen Ebenen dem Anhang 1 zu entnehmen.

Dabei darf es jedoch nicht bei einem einmaligen Treffen bleiben. Stattdessen sollen diese Treffen als in regelmäßigen Abständen abgehaltene Veranstaltungen institutionalisiert



werden. Dabei sollten die Delegationen einander die verschiedenen Projekte und Initiativen vorstellen. Mit Hilfe dessen kann das *Lesson Drawing* gelingen. Die Städte werden mit den Erfahrungen der anderen Delegationen in ihren regionalen und teils auch historischen Kontexten konfrontiert. In Folge dessen können Sie das Gelernte anwenden, in dem Sie bereits bestehendes vor Ort duplizieren oder auch zum Beispiel bei den schon erwähnten, laufenden Projekten Inspirationen aus den jeweils anderen Projekten einfließen lassen. Zudem können sie auch eigene Ideen auf Anregung von bereits bestehendem entwickeln.

Neben dem hier skizzierten einfachen bzw. Single Loop Learning kann eine Veranstaltungsreihe in der dargestellten Art jedoch auch das komplexe Lernen bzw. das Double Loop Learning fördern und sich dabei am *Advocacy Coalition Framework* orientieren. Zu diesem Zweck sollten alle Delegationen sich selbst und einander ihre Belief Systems klar machen. Das bedeutet, dass die Delegationen sich drei Dinge bewusst machen sollten: 1. Was sind meine bereichsübergreifenden Hauptüberzeugungen? 2. Was sind die Überzeugungen bezüglich des Feldes der nachhaltigen Logistik in der Binnenschifffahrt? 3. Wie sollen die Überzeugungen instrumentell umgesetzt werden? Diese Überlegungen sollten vor den Veranstaltungen im Austausch delegationsintern angestellt werden. Dabei ist zu erwarten, dass es zu Unterschieden zwischen den verschiedenen Akteursgruppen kommt. Es sollte im Rahmen der Paneldiskussion in Brüssel versucht werden, Gemeinsamkeiten zwischen den Subgruppen der Delegationen zu finden. Zu diesem Zweck sollten die jeweiligen Wissenschafts-, Wirtschafts- und Kommunalvertreter miteinander ins Gespräch treten. Auf diese Art und Weise kann evaluiert werden, inwieweit *Advocacy Koalitionen* möglich sind. Diese könnten für den weiteren Verlauf des Projekts Vorbildcharakter besitzen. Akteure, die das Politikfeld neu betreten würden, bereits bestehende Strukturen vorfinden, an denen sie sich orientieren können. Für diesen Zweck ist es unabdingbar, eine Roadmap bezüglich einer zielgerichteten Öffentlichkeitsarbeit zu gestalten.

6. Konzeptionierung einer Road-Map für zielgerichtete Öffentlichkeitsarbeit

Im Kontext der angesprochenen Veranstaltungsidee rücken neben den Akteuren der operativen Ebene auch die politischen Akteure in einen besonderen Fokus. Es sollten auf der europäischen Ebene daher besonders Vertreter der *Generaldirektion Mobilität und Verkehr* der Veranstaltung innewohnen. Im Nachklang der Veranstaltung wäre es sinnvoll, wenn diese Institution die Ergebnisse jeweils im Rahmen ihrer Informationskanäle verbreitet. Auf diese Weise können vergleichbare Zusammenschlüsse wie die Euregio Rhein Waal



informiert und zu ähnlichen Veranstaltungen oder anderen Formaten – Stichwort *double loop learning* – angeregt werden.

Auch für andere Themenfelder kann diese Strategie Vorbildcharakter bekommen, sodass das Ziel einer beispielhaften Förderpolitik erreicht werden kann und *reflexives Lernen* bzw. *Deutero-Lernen* geschieht. Dafür muss die Aufmerksamkeit medial geschärft. Zu diesem Zweck bietet sich die Einbindung des *Spokesperson's Service* im Nachklang der Veranstaltungen an. Dabei sollten verschiedenste Fachbereiche, wie zum Beispiel „*climate action and energy*“ oder „*internal market and industry*“, eingebunden werden (für weitere Bereiche siehe Anhang). Im Zuge dessen kann auch die *Weiterentwicklung der digitalen Karte zu bereits vorhandenen prototypischen Entwicklungen* erleichtert werden.

Aber nicht nur die politischen Akteure auf der europäischen Ebene sollten in die Öffentlichkeitsarbeit eingebunden werden. Auch der Liste im Anhang zu entnehmende Akteure auf Bundes- und Landesebene wie Ministerien und Abgeordnete sollten eingebunden werden und im Anschluss an die Veranstaltungen Ihre Informationsnetzwerke zur Verbreitung nutzen. Daher sollten zusätzlich zu den Delegationen auch diese Akteure zu den Paneldiskussionen eingeladen werden. Bezüglich der zeitlichen Komponente sind mehrere Faktoren zu beachten. Zum einen befinden wir uns zum Zeitpunkt der Verfassung dieses Dokuments aufgrund von Covid-19 noch immer in einer besonderen, schwer planbaren Situation. Dennoch sollte versucht werden, die Veranstaltungen möglichst zeitnah durchzuführen. Dies liegt darin begründet, dass gerade die Kommission ein Interesse daran hat, in ihrer Amtszeit bis zu den nächsten Wahlen Fortschritte zu erzielen. Zudem würde es auch organisatorische Unabwägbarkeiten mit sich bringen, wenn an einem entscheidenden Punkt im Prozess der Großteil der europäischen Akteure wechselt. Vor diesem Hintergrund gilt es zu überlegen, wie bei einem längeren Anhalten der Beschränkungen vorzugehen ist. Dabei sind im Ernstfall Onlineformate zu erwägen, auch wenn sich deren Umsetzbarkeit sicherlich als komplizierter als das ursprüngliche Konzept erweisen.

7. Fazit

Als Fazit kann festgehalten werden, dass bei Policies wie der nachhaltigen Binnenschifffahrt verschiedene Politikfelder sowie Politikebenen mit unterschiedlichen Vorerfahrungen aufeinandertreffen. Zudem ist eine Parallelität von verschiedenen Projekten festzustellen sowie eine Abhängigkeit von externen Ereignissen. Vor diesem Hintergrund ist ein Strategiebegriff zielführend, welcher die Umwelt einbezieht. Auch bei der Nachhaltigkeit bietet sich eine umfassende Betrachtungsweise an – wie sie bereits vorgestellt wurde – um verschiedene Dimensionen zu berücksichtigen. Diese Mehrdimensionalität wirkt sich im Kon-



text der Policy- Forschung ebenfalls aus. Vor dem Hintergrund der Gleichzeitigkeit verschiedener Phasen des *Policy Cycles* rückt das Policy Lernen in den Vordergrund. Dabei gilt es, zwischen den teils heterogenen Akteuren *Advocacy Koalitionen* zu identifizieren und *Lesson Drawing* zu ermöglichen. Was bedeutet dies vor dem Hintergrund der Leitfrage: „*Welche Aspekte müssen bei der Konzeption einer Strategie der nachhaltigen Binnenschifffahrt berücksichtigt werden, damit die gemeinsamen Ziele der Akteure aktuell und zukünftig erreicht werden*“?

Vor dem Hintergrund dieser Frage bedeuten die Erkenntnisse für eine nachhaltige Logistik auf europäischer Ebene, dass eine multidimensionale Betrachtung, Vernetzung und Vorgehensweise von Nöten sind. Dabei ist es essenziell, dass sowohl die politische Entscheidungsebene als auch die operative Ebene auf europäischem, nationalem, föderalem als auch regionalem bzw. kommunalem Niveau miteinander kooperieren. Hierbei gilt es an bereits bestehenden Projekten anzuknüpfen und aus diesen zu lernen. Diese Lerneffekte sind für die weiterführende, ganzheitliche Planung zu nutzen. Dabei muss ein Nischendenken innerhalb von Politik- oder Interessensfeldern überwunden werden, sodass die nachhaltige Logistik im Kontext der Binnenschifffahrt als Beispiel für weitere Bestrebungen der europäischen Union bezüglich der Emissionsreduktion gesehen werden. Daher sind Veranstaltungen zum Austausch in bestehenden Netzwerken wie der 100000+ Städte der Euregio Rhein Waal in mehrerlei Hinsicht wichtig. Zum einen können dadurch Lernprozesse innerhalb solcher Verbünde induziert werden. Zum anderen kann eine Schablone geschaffen werden, an der sich andere Verbünde im Kontext der gleichen oder verwandter Thematiken orientieren können. Hiermit ergeben sich Möglichkeiten zum *Lesson Drawing* sowie zur Evaluation von *Policies* unabhängig davon, in welcher Phase sich diese befinden. Eine Grundvoraussetzung dafür muss jedoch die mediale Verbreitung solcher Initiativen durch die Kanäle und Netzwerke der jeweils beteiligten Akteure sein. Auch diese sollte für maximale Effektivität wieder auf allen Gliederungsebenen laufen.

Gerade in Anbetracht der Aktualität des Themas in Zeiten von *Fridays for Future* Protesten sowie der Anstrengungen der Kommission unter Ursula von der Leyen sollten die Anstrengungen verstärkt werden. Im Zuge der Digitalisierung und angesichts besonderer Herausforderungen – Stichwort Corona – ist in der Zukunft mit einer stärkeren Verfolgung dargelegter Ziele mit multimedialen Mitteln zu rechnen. Diese könnten die Vergrößerung eines europäischen Wissensnetzwerkes potenzieren.



Literatur

Bandelow, N. C. (2009). Politisches Lernen: Begriffe und Ansätze im Vergleich. *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, 2(2), 313-346.

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2019): Masterplan Binnenschifffahrt.

Coy, M. (2007). Nachhaltigkeit: Ein "zukunftsfähiges" Thema für die Geographie. *GW-Unterricht*, 107, 1-11.

Claeys, G., Tagliapietra, S., & Zachmann, G. (2019). How to make the European Green Deal work. *Bruegel Policy Contrib.*, 13.

Dye, T. R. (1976). *Policy analysis: what governments do, why they do it, and what difference it makes*. Univ of Alabama Pr.

Electrive.net (2020): Neuer Wasserstoff- Transportweg am Rhein entlang.

Euregio Rhein-Waal (2019): E-Container Logistik an Rhein und Waal.

Jann, W./Wegrich, K. (2009): Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle. In: Schubert, K./Bandelow, N. (Hg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0*. 2., vollst. überarb. und erw. Aufl. München: Oldenbourg, S.75-113.

Jann, W., & Wegrich, K. (2017): Theories of the policy cycle. In *Handbook of public policy analysis* .69-88. Routledge.

Kingdon, J.W. (1995): *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 2nd Edition. New York:HarperCollins College Publishers.

Merkel, W. (2003): Institutionen und Reformpolitik: Drei Fallstudien zur Vetospieler-Theorie. *Berliner Journal für Soziologie*, 13(2), 255-274.

Ports and the City Conference (2018): The Nijmegen EU Green Capital Declaration.

Raschke, J. / Tils, R. (2007): *Politische Strategie: Eine Grundlegung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Rogall, H. (2008). *Essentials für eine nachhaltige Energie-und Klimaschutzpolitik* (No. 38). Working Papers of the Institute of Management Berlin at the Berlin School of Economics (FHW Berlin).



Sabatier, P. A. (1993). Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik. In *Policy-Analyse*, 116-148. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

Saretzki, T. (2010). Strategie als Herausforderung für die deliberative Demokratietheorie. In *Strategie in der Politikwissenschaft*, 121-150. VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Von der Leyen, U. (2019). A Union that strives for more. My agenda for Europe. Political guidelines for the next European Commission 2019, 2024.

Wiesendahl, E. (2010). Rationalitätsgrenzen politischer Strategie. In *Strategie in der Politikwissenschaft*, 21-44. VS Verlag für Sozialwissenschaften.



Anhang

Anhang 1: Tabelle von relevanten Stakeholdern im Kontext einer Strategie der nachhaltigen Binnenschifffahrt

Stakeholder auf der politischen Mitgestaltungsebene	Stakeholder auf der operativen Adressatenebene
Europa-Union (E)	Europäische Vereinigung der Binnenschiffer e.V. (E)
Innovation and Networks Executive Agency (E)	Inland Navigation Europe (E)
Generaldirektion Mobilität und Verkehr (E)	Inland Waterway Transport Platform (E)
Mitglieder des EU-Parlaments aus den beteiligten Regionen (E)	SEA Europe (European Ships and Maritime Equipment Association) (E)
Spokesperson's Service – competition, European statistics (E)	Verein europ. Binnenschifffahrt und Wasserstraßen e.V. (E)
Spokesperson's Service – climate action and energy (E)	Zentralkommission für Rheinschifffahrt (E)
Spokesperson's Service – internal market and industry (E)	Bundesverband deutscher Binnenschifffahrt (B)
Spokesperson's Service – public health and food safety (E)	Bundesverband öffentlicher Binnenhäfen (B)
Vertretung der Europäischen Kommission in Deutschland (E)	START NRW GmbH (L)
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (B)	Kreis Kleve (K)
Mitglieder des Bundestags aus den beteiligten Regionen (B)	Kreis Wesel (K)
Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (L)	Wirtschaftsförderung Kreis Kleve GmbH (K)
Ministerium für Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (L)	Contargo (Ko/R)
Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen (MWIDE NRW) (L)	Duis Port (Ko/R)
Vertretung des Landes Nordrhein-Westfalen bei der EU (L)	Duisburger Verkehrsgesellschaft (Ko/R)
	Entwicklungszentrum für Schiffstechnik und Transportsysteme e.V. (Ko/R)
	Europabüro der Metropolregion FrankfurtRheinMain (Ko/R)
	Gemeinde Nijmegen (Ko/R)
	Gemeinde Venlo (Ko/R)
	Gesellschaft für Wirtschaftsförderung Duisburg mbh (Ko/R)
	Handwerkskammer Düsseldorf (Ko/R)
	Niederrheinische Industrie- und Handelskammer Duisburg-Wesel-Kleve zu Duisburg (Ko/R)
	NOW GmbH – Nationale Organisation Wasserstoff (Ko/R)
	Provinz Gelderland (Ko/R)
	Rhenus Logistik (Ko/R)
	ROC Nijmegen (Ko/R)
	Universität Duisburg-Essen (Ko/R)
	Unternehmerschaft Niederrhein (Ko/R)
	Unternehmerverbandsgruppe e.v. (Ko/R)
	Verband Region Rhein Neckar (Ko/R)
	wir4 - Wirtschaftsförderung für Moers, Kamp-Lintfort, Neukirchen-Vluyn und Rheinberg AöR (Ko/R)
	Wirtschaftsbetriebe Duisburg (Ko/R)
	Zentrum für Brennstoffzellentechnik (ZBT) (Ko/R)



Anhang 2: Strategiepapier „Nachhaltige Logistik auf den Flüssen“

Strategiepapier „Nachhaltige Logistik auf den Flüssen“

Innovations- und Investitionsoffensive der 100.000+ Städte (Ede, Nijmegen, Apeldoorn, Arnhem, Düsseldorf, Moers, Duisburg in Zusammenarbeit mit der Euregio Rhein-Waal) zur Stimulierung einer Förderkulisse für alternative Antriebssysteme in der Binnenschifffahrt

Die Großstädte der *Euregio Rhein-Waal* liegen im Herzen eines vitalen europäischen Wirtschaftsraums und zählen zu den wichtigsten Wirtschafts- und Innovationsregionen Europas. Gleichzeitig sind die Städte der Region durch die Kombination von hoher Industrialisierung, hoher Verkehrsintensität auf der Straße sowie auch auf dem Wasser von Umweltbelastungen, insbesondere durch Feinstaub- und Stickstoffdioxidemissionen betroffen.

Mit dem Ziel, als erster Kontinent bis 2050 klimaneutral zu werden, hat die Europäische Kommission ihren „[European Green Deal](#)“ vorgestellt, ein Maßnahmenpaket zu Investitionen in Spitzenforschung und Innovation. Dabei kommt der Binnenschifffahrt eine besondere Bedeutung zu. Ihre Öko-Bilanz ist gegenüber anderen Verkehrsträgern besser hinsichtlich des CO₂-Ausstoßes pro bewegter Tonne Fracht und Entfernungskilometer. Doch wie bei den Verkehrsträgern Schiene, Luft, Straße sollte auch in der Binnenschifffahrt der technologiebasierte Wandel des Antriebs weg von fossilen hin zu alternativen Antriebssystemen angestrengt werden.

Zur Unterstützung dieses Wandels möchten die 100.000+ Städte deshalb eine Innovations- und Investitionsoffensive starten, um gegenüber der Politik für eine verstärkte Förderung von alternativen Antriebssystemen und Energiespeichermedien in der Binnenschifffahrt zu werben. Mit einer entsprechenden Förderkulisse für Projektentwicklungen könnte in Zusammenarbeit von Wissenschaft und Wirtschaft ein regionales Innovationsgeschehen ausgelöst werden. Die dichte Wissenschaftsregion entlang der deutsch-niederländischen Rheinschiene kann dabei eine herausragende Rolle für Prozessinnovationen in der europäischen Binnenschifffahrt einnehmen.

Die Stadtspitzen der an Rhein und Waal gelegenen 100.000+ Städte der Euregio Rhein-Waal beauftragen die in den Städten befindlichen relevanten Fachbereiche, auf Grundlage dieses Strategiepapiers ein ganzheitliches Strategiekonzept zum Thema „Nachhaltige Logistik auf den Flüssen“ zu erarbeiten. Dies soll insbesondere beinhalten:

Eine grenzübergreifende Weiterentwicklung der „Deklaration von Nijmegen“ von 2018 mit ihrem Engagement für eine Ökologisierung einer saubereren Binnenschifffahrt.



Die Entwicklung einer integrierten grenzüberschreitenden Strategie für eine nachhaltige Logistik und damit verbunden die Umsetzung der Ergebnisse aus dem best-practice INTERREG VA Projekts „E-Container-Logistik an Rhein und Waal“

Weiterentwicklung der bereits initiierten Erstellung einer digitalen Karte zu bereits vorhandenen prototypischen Entwicklungen in der Region als Labor und Nukleus.

Konzeptionierung einer Road-Map für eine zielgerichtete Öffentlichkeitsarbeit auf den unterschiedlichen politischen Ebenen für eine beispielhafte Förderpolitik „nachhaltige Logistik“ mit zukunftsweisenden Potenzialen für Gesamteuropa.