

6. Kommunale Akteure zwischen Wettbewerb und Kooperation – Schlussfolgerungen für Forschung und Praxis

Die Koordination von Handlungen kommunaler Akteure auf regionaler Ebene ist seit mehreren Jahrzehnten Gegenstand der deutschen Raumentwicklungspolitik und der planungswissenschaftlichen Debatte. Inhalte, Ziele und Organisationsformen interkommunaler Partnerschaften haben sich dabei stets verändert und weiterentwickelt. Seit Mitte der 1990er Jahre hat vor dem Hintergrund des internationalen Standortwettbewerbs das Konzept der Europäischen Metropolregionen in Deutschland an Bedeutung gewonnen. Die im Zuge dieses Politikkonzeptes hervorgegangenen Partnerschaften weisen einerseits viele klassische Merkmale der interkommunalen Zusammenarbeit auf. An der Dialektik, dass Kommunen innerhalb ihrer Regionen um Ressourcen konkurrieren und zugleich versuchen auf regionaler Ebene ihre Kräfte zu bündeln, hat sich beispielsweise nichts verändert. Die damit verbundenen Konsequenzen für die kollektive Handlungsfähigkeit der Partnerschaften sind weiterhin bedeutsam. Andererseits weisen die Partnerschaften der Metropolregionen auch einige Spezifika auf, welche im Wesentlichen mit dem vollzogenen Maßstabssprung bei der räumlichen Ausdehnung der Zusammenarbeit und der sich ändernden Rolle des Staates bzw. der öffentlichen Verwaltung im Zusammenhang stehen. In dessen Folge sind in die Koordination von Handlungen auf regionaler Ebene neben verschiedenen Akteuren der öffentlichen Verwaltung mehr als je zuvor auch Akteure aus Wirtschaft und Wissenschaft sowie der Zivilgesellschaft eingebunden. Die Koordination der Handlungen erfolgt dabei über mehrere räumliche Ebenen. Akteure der lokalen, regionalen und Landesebene sind in die Arbeit aller elf Metropolregionen involviert, fünf der Metropolregionen überschreiten in ihrer räumlichen Ausdehnung Landesgrenzen.

Allen Kooperationen ist jedoch gleich, dass die Handlungskoordination auf regionaler Ebene und deren Erfolge und Misserfolge vom Zusammenwirken einer Reihe unterschiedlicher Einflussfaktoren bestimmt wird. Die dahinter stehenden Strukturen und Mechanismen sowie die Interaktionen zwischen den beteiligten Partnern standen im Fokus dieser Arbeit. Es ging darum, herauszuarbeiten, welche Akteure mit welchen Ressourcen und Interessen die Ergebnisse der regionalen Handlungskoordination beeinflussten und wie die Interaktionsregeln, das institutionelle Design, die gemeinsame Kooperationserfahrung und die Zukunftsbedeutung diesbezüglich wirkten (vgl. Forschungsfragen). Damit hat die Arbeit einen vielfach formulierten Forschungsbedarf aufgegriffen (vgl. Kapitel 0). Zur Annäherung an den Untersuchungsgegenstand wurde auf

Basis des vorhandenen theoretischen und empirischen Wissens ein eigener analytischer Suchrahmen entwickelt (vgl. Kapitel 2.4). Mit dessen Hilfe wurde eine Partnerschaft, die der Metropolregion Mitteldeutschland, über mehrere Jahre vertieft untersucht (vgl. Kapitel 1 und Kapitel 1). Abschließend sollen nun zunächst die Erkenntnisse zu Einflussfaktoren auf das kollektive Handeln kommunaler Akteure in regionalen Kooperationen zusammengefasst werden (vgl. Kapitel 6.1). Weiterhin werden Schlussfolgerungen zur Anwendbarkeit des gewählten Analyserahmens sowie zu möglichen weiteren Forschungsaktivitäten gezogen (vgl. Kapitel 6.2). Letztlich sollen auf Basis der in der Fallstudie gewonnenen Erkenntnisse die Perspektiven für die Partnerschaft der Metropolregion Mitteldeutschland aufgezeigt werden (vgl. Kapitel 6.3).

6.1 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen zu den empirischen Befunden

Die Kooperation von kommunalen Akteuren auf regionaler Ebene hat in der deutschen Regional- und Raumordnungspolitik seit den 1990er Jahren stetig an Bedeutung gewonnen. Instrumente wie ‚Städtenetze‘, ‚Regionale Entwicklungskonzepte‘, ‚Europäische Metropolregionen‘ oder auch durchgeführte Wettbewerbe (z. B. ‚Regionen der Zukunft‘) und Modellvorhaben (z. B. ‚Überregionale Partnerschaften‘) sind Belege hierfür. Dabei werden zum Teil sehr unterschiedliche Ziele verfolgt, die von der Sicherung der Daseinsvorsorge in peripheren Räumen bis hin zur Positionierung von Metropolregionen im europäischen bzw. internationalen Wettbewerb reichen.

Entsprechend des Bedeutungszuwachses in der Praxis existiert inzwischen auch eine beachtliche Menge an wissenschaftlicher Literatur, die sich mit Fragen der interkommunalen Kooperation und regionalen Selbstorganisation von Akteuren beschäftigt. Bei einem ersten groben Blick könnte man sehr schnell zu der Auffassung gelangen, dass eine erneute oder weitere Auseinandersetzung mit diesem Thema für Wissenschaft und Praxis wenig gewinnbringend ist. Die Vielzahl an Studien, Artikeln und Büchern darf jedoch nicht darüber hinweg täuschen, dass:

- große Teile der wissenschaftlichen Literatur zu diesem Untersuchungsgegenstand nur eine begrenzte Untersuchungstiefe aufweist, was forschungspraktische (Aufwand) und/oder methodische (Zugang zu empirischen Informationen) Ursachen hat,
- wohl auch deshalb vergleichsweise wenige Arbeiten sich zum Ziel gesetzt haben, die Einflussfaktoren bezüglich des Zustandekommens kollektiver Entscheidungen und die damit verbundenen Konsequenzen für die kollektive Handlungsfähigkeit von Partnerschaften empirisch nachzuvollziehen,

- damit auch die Frage bisher nur ungenügend beantwortet ist, warum und woran genau vergleichsweise viele Kooperationen von kommunalen Akteuren auf regionaler Ebene scheitern,
- außerdem nur in wenigen Arbeiten der Versuch unternommen wurde, die vielfach interessanten empirischen Befunde mit Hilfe eines theoriebasierten analytischen Rahmens zu erfassen, zu strukturieren und damit die theoretische Fundierung des Untersuchungsgegenstandes, unter anderem als Grundlage für zukünftige Forschungsarbeiten, weiter voranzutreiben,
- die Handlungsebene, der Handlungsgegenstand, die Akteurs- und Steuerungsstrukturen, das Rollenverständnis von Akteuren sowie die Rahmenbedingungen für entsprechende Partnerschaften stetigen Veränderungen unterliegen und somit auch das bisher bekannte Wissen vor den Hintergründen dieser Veränderungen neu überprüft und gegebenenfalls modifiziert werden muss.

In der vorliegenden Arbeit wurde versucht, die genannten Defizite aufzugreifen. Sie bestimmten das methodische Vorgehen und den inhaltlichen Fokus im Forschungsprozess. Nachfolgend sollen vor dem Hintergrund der gemachten Erfahrungen zunächst die Erkenntnisse zu Einflussfaktoren auf das kollektive Handeln kommunaler Akteure in regionalen Kooperationen zusammengefasst werden. Anschließend werden Schlussfolgerungen zur Anwendbarkeit des gewählten Analyserahmens sowie zum weiteren Forschungsbedarf gezogen.

Die Aufarbeitung der Entscheidungsprozesse in Kapitel 4 hat gezeigt, dass es bezüglich jeder Einzelentscheidung ein spezifisches Set an Einflussfaktoren gab, die in diesem Moment gerade wirksam waren. Die Analyse hat weiterhin gezeigt, dass es immer ein vergleichsweise komplexes Zusammenspiel unterschiedlicher Einflussfaktoren war, das zu den Verhandlungsergebnissen geführt hat. Jede Art von Zusammenfassung wird daher vermutlich eine kritisierbare, vielleicht sogar unzulässige Verkürzung darstellen. Nachfolgend wird dennoch versucht, die wichtigsten empirisch vorgefundenen Einflussfaktoren noch einmal zusammenfassend aufzuführen und dabei einige besonders wichtige Aspekte und Wirkungen herauszuheben. Demnach lassen sich folgende empirische Befunde festhalten:

- Die **Bewertung** der **absoluten** und **relativen Nutzenverteilung** von **gemeinsamen Projekten** durch die beteiligten Partner sowie durch mittelbar oder unmittelbar betroffene Einheiten innerhalb der Heimatorganisationen (hier: Stadtverwaltungen) ist ein wichtiger Handlungsmaßstab und damit Einflussfaktor auf Entscheidungen in regionalen Kooperationen. Bei der Bewertung des Nutzens durch die Akteure hat sich

gezeigt, dass neben einer ungleichen räumlichen Verteilung des Nutzens auch Unterschiede bezüglich der Bekanntheit und Bedeutung zwischen den Partnern die Ursache für divergierende Einschätzungen zu einzelnen Projekten sein kann.

- Die grundsätzliche fachliche Einstellung (zur Partnerschaft) von Akteuren mit Handlungsressourcen innerhalb der Stadtverwaltungen sowie die Machtverhältnisse innerhalb der Stadtverwaltungen der Partner stellen Einflussfaktoren dar, die sowohl für das operative Geschäft, also auch für strategisch-politische Entscheidungen innerhalb der Partnerschaft von Bedeutung sind. So hat sich gezeigt, dass sich positive oder negative Grundeinstellungen von Akteuren innerhalb der Stadtverwaltungen auf die Entscheidungen der Partnerschaft auswirken können. Wie groß der Einfluss dieser Einstellungen tatsächlich ist, hängt wiederum stark von den verwaltungsinternen Machtverhältnissen, das heißt dem Gewicht einzelner Fachbereiche und ihrer Personen sowie dem Machtverhältnis zwischen diesen Fachbereichen und der Verwaltungsspitze ab.
- Die **Interessen** und darauf aufbauende **Positionen** der beteiligten Partner bestimmen über mögliche Handlungsalternativen und Verhandlungsergebnisse. Es hat sich gezeigt, dass diese **Interessen aus verschiedenen Handlungskontexten** abgeleitet werden, in dessen Folge es sowohl auf individueller als auch auf kollektiver Ebene zu schwerwiegenden Interessengegensätzen kommen kann. Da die Akteure, aufgrund ihrer **Einbindung in mehrere institutionelle Kontexte**, häufig gezwungen sind, Handlungsalternativen aus mehreren (institutionellen) Perspektiven heraus zu bewerten, entstehen auf individueller und auf kollektiver Ebene Entscheidungsdilemmata, die in der Regel nicht auflösbar sind und zum strategischen Handeln zwingen. Eine besonders häufige Entscheidung in diesen Fällen ist die, dass nicht entschieden wird und stattdessen die Entscheidung auf andere Gremien (innerhalb und außerhalb der Partnerschaft) und/oder in eine bestimmte (Wiedervorlage) oder unbestimmte Zukunft delegiert wird.
- Die **wichtigsten Handlungskontexte**, aus denen nachweislich Interessen und Verhandlungspositionen abgeleitet wurden, sind erwartungsgemäß die **Heimatorganisation** der beteiligten Partner, an die eine arbeitsrechtliche Bindung besteht, das heißt die Kommunen, sowie die **regionale Partnerschaft** selbst.
- Weitere wichtige Handlungskontexte, denen diesbezüglich Einfluss zuzuordnen ist, sind die Zugehörigkeit zu weiteren Verwaltungseinheiten (hier: Länder), das Parteiensystem und weitere bestehende Kooperationen und Mitgliedschaften der Kommunen bzw. ihrer politischen Spitzen. So hatten die mit der Partnerschaft verbundenen geostrategischen Implikationen auf kommunaler und Länderebene und ein da-

rauf aufbauendes Verhalten der Kompetenz- und Besitzstandswahrung (in Verwaltung und Politik) wesentlichen Einfluss auf eine Vielzahl von Entscheidungen. Darüber hinaus haben parteitaktische Überlegungen im Kontext der parteipolitischen Machtverteilung auf kommunaler und Länderebene eine wichtige Rolle gespielt. Außerdem war zu beobachten, dass bestehende Bindungen der Partner, sei es institutionell (z. B. Mitgliedschaft in einer Wirtschaftsinitiative) oder individuell (z. B. durch Ausübung von Funktionen in anderen Institutionen) Einfluss auf die Interessen und Positionen der Partner hatte.

- Aus den beiden vorhergehenden Punkten ergibt sich, dass aufgrund der Vielzahl von bedeutsamen Handlungskontexten oftmals mehrere und zum Teil **versteckte Prioritäten** handlungsleitend sind, die für andere Partner nur teilweise ersichtlich sind. Folglich bestand eine vergleichsweise **geringe Verlässlichkeit** und **Sicherheit bezüglich der Einschätzung der Interessen** der anderen Partner. Zum Teil waren schwerwiegende Fehleinschätzungen festzustellen. Die daraus folgende **Unsicherheit** war ein immer wiederkehrender Einflussfaktor, der sich auf die kollektiven Entscheidungsprozesse ausgewirkt hat.
- Neben der **bewussten Verteilung von Handlungsressourcen** (Agendamacht, Verhandlungsmacht, Vetomacht) im Rahmen der selbstgewählten Interaktionsregeln der Partnerschaft waren auch die **grundsätzlich gegebene Verteilung von Handlungsressourcen** (v. a. Agendamacht) auf verschiedene Akteure aufgrund ihrer Stellung im Gesellschaftssystem sehr einflussreich. So war beispielsweise die mittels ihrer Beschlüsse ausgeübte Agendamacht der MKRO mitentscheidend dafür, dass es die regionale Partnerschaft überhaupt in dieser Form gibt. Durch diese Machtausübung wurden jedoch auch ‚externe‘ Interessen an die Partnerschaft herangetragen, die zu schwerwiegenden Interessenkonflikten führten, sich wie ein Schatten über viele Entscheidungsprozesse legten, die Kooperation über Jahre lähmte und die letztlich auch zum Scheitern der Partnerschaft in der bisherigen Form beigetragen haben.
- Die **enge Kopplung von kommunalem und regionalem Entscheidungskontext** war ein weiterer wesentlicher Einflussfaktor auf Entscheidungen der Partnerschaft. So konnten nicht nur die kommunalen Parlamente, sondern auch die Fachbereiche der kommunalen Verwaltungen ihren Einfluss auf die Metropolregion geltend machen, indem sie zustimmende oder ablehnende Haltungen zu einzelnen Handlungsoptionen signalisierten. Diese, den Entscheidungen im regionalen Kontext vor- (Agenda) bzw. nachgelagerten (Implementation), expliziten Positionierungen waren dabei ebenso relevant, wie die Antizipation dieser Positionierungen. So wurden beispielsweise, in Erwartung einer kritischen Reaktion aus den kommunalen Parlamenten,

wichtige Reformschritte bezüglich des Governancesystems der Metropolregion im ‚vorausseilendem Gehorsam‘ zurückgestellt. Dieser parlamentarische Entscheidungsvorbehalt zu zentralen Fragen (z. B. Rechtsform) erhöht einerseits die demokratische Legitimation der Partnerschaft, erschwert aber andererseits die Verhandlungen und Konsensbildung auf regionaler Ebene.

- Betrachtet man den Verhandlungsprozess auf regionaler Ebene, dann hat sich gezeigt, dass das in freiwilligen regionalen Kooperationen vielfach bemühte Bild der **„gleichen Augenhöhe“** den tatsächlichen und innerhalb der Partnerschaft **reproduzierten Machtverhältnissen** zum Opfer fällt. Diese Machtverhältnisse bestimmen sich vor allem aufgrund der Bedeutung der einzelnen Partner (d. h. der Institutionen) für die Partnerschaft und der damit verbundenen Frage wie verzichtbar ein Partner für das Kollektiv wäre. So konnte anhand der Fallstudie aufgezeigt werden, dass das Kollektiv in Einzelfällen bereit ist, kleinere und somit weniger wichtige Partner trotz Einstimmigkeitsprinzip zu überstimmen. Zugleich war erkennbar, dass das Kollektiv gegenüber größeren und somit wichtigeren Partnern deutlich mehr Zugeständnisse machte, selbst wenn diese allein eine abweichende Position vertraten.
- Neben den Macht-, waren mitunter aber auch die **Mehrheitsverhältnisse** im Verhandlungsprozess von Bedeutung. So konnte aufgezeigt werden, dass sich einzelne Partner mit konträren Positionen in verschiedenen Fällen den bestehenden Mehrheitsverhältnissen beugten. Die Hauptmotivation war dabei, **politischen Schaden** zu vermeiden, das heißt nicht als Verhinderer dazustehen und somit einen **Reputationsverlust** zu erleiden. Mitunter wurden konträre Haltungen auch nachträglich korrigiert, um nach außen **Geschlossenheit** zu demonstrieren.
- Beide vorangegangenen Punkte stellen Belege dafür dar, wie und warum die von den Partnern selbst festgelegten Interaktionsregeln, in dem Fall die laut Geschäftsordnungen formale Gleichheit aller Partner und der Entscheidungsmodus (Einstimmigkeits- bzw. Konsensprinzip), in der Praxis konterkariert wurden. Ungeachtet dessen hat insbesondere das **Einstimmigkeitsprinzip**, welches von den Partnern faktisch in ein **Konsensprinzip** umgewandelt wurde, dazu geführt, dass oftmals keine Entscheidung bezüglich eines Sachverhalts getroffen werden konnte, weil Partner, und zwar völlig legitim, ihr Vetorecht in Anspruch nahmen.
- Der **politische Handlungs- und Erfolgsdruck** war teilweise entscheidend für Zugeständnisse einzelner Partner an das Kollektiv. Die Gefahr, als handlungsunfähig wahrgenommen zu werden, war somit ein wichtiges Motiv für eine erhöhte Kompromissbereitschaft. Aufgrund der grundsätzlich eher geringen Medienresonanz und dem vergleichsweise geringen Bekanntheitsgrad der Metropolregion konnte ein ent-

sprechendes Verhalten vor allem nach längeren Phasen ohne Einigung auf eine Lösung zu einer spezifischen Frage beobachtet werden.

- **Lerneffekte im strategisch-politischem Bereich**, insbesondere das individuelle Lernen bezüglich der Durchsetzung eigener Interessen sowie das kollektive Lernen bezüglich der politischen Handlungsfähigkeit als Gruppe, waren wichtige Einflussfaktoren. So konnte festgestellt werden, dass im Kooperationsverlauf die einzelnen Partner immer besser die Machtverhältnisse innerhalb der Gruppe und ihre eigene Position darin einschätzen konnten, in dessen Folge sie ihr eigenes Verhalten anpassten. Aber auch als Kollektiv hatte man im Kooperationsverlauf Mittel- und Wege gefunden, die Handlungsfähigkeit zu erhöhen. Beispielhaft sei hier die faktische Umwandlung des Einstimmigkeits- (alle explizit dafür) in ein Konsensprinzip (keiner explizit dagegen) genannt.
- Die Lerneffekte im strategisch-politischem Bereich verbunden mit **geringen Diskontierungsraten auf Arbeitsebene** haben die Entscheidungsprozesse positiv beeinflusst und die Handlungsfähigkeit im operativen Geschäft spürbar erhöht. So waren die Arbeitsgremien in enger Zusammenarbeit mit der Geschäftsstelle zunehmend besser in der Lage, operative Fragen von politisch ungelösten Konflikten zu trennen.
- Dies gelang natürlich nicht in allen Fällen, sodass durch die vergleichsweise **hohen Diskontierungsraten auf politischer Ebene** erzielte Kompromisse auf Arbeitsebene regelmäßig in Frage gestellt und gegebenenfalls wieder gekippt wurden. Die eher hohen Diskontierungsraten bei den politischen Spitzen sind dabei nur mittelbar auf die Wahlzyklen zurückzuführen. Ein wesentlich präsenderes Motiv für die Realisierung kurzfristiger Gewinne (Erfolg) war die in der Regel enge Verknüpfung der regionalen Kooperation mit der Person des Oberbürgermeisters bzw. der Oberbürgermeisterin bei einer gleichzeitig eher geringen parlamentarischen Verankerung und Bekanntheit der Metropolregion in den Mitgliedskommunen. Verhandlungserfolge und -misserfolge sowie Zugeständnisse wurden daher unmittelbar mit den politischen Spitzen verknüpft, die, wenn das Thema die parlamentarischen Gremien erreichte, unter Rechtfertigungsdruck standen. Dieser Druck wuchs über den Kooperationsverlauf stetig an, nachdem die Bilanz nach längerer Zeit der Kooperation überwiegend als unbefriedigend wahrgenommen wurde.

Die aufgeführten Einflussfaktoren stellen bereits zusammengefasste Kategorien dar, in denen zumeist mehrere in Kapitel 4 und Kapitel 5 diskutierte Einzelfaktoren und deren spezifische Ausprägungen akkumuliert sind. Bezüglich ihrer weiteren Ausdifferenzierung, ihrer Wirkungen und ihres Zusammenwirkens bei Einzelentscheidungen sei auf die genannten Kapitel verwiesen. Grundsätzlich kann jedoch an dieser Stelle festgehalten

werden, dass die oben aufgeführten Einflussfaktoren in Abhängigkeit vom konkreten Entscheidungsgegenstand (Inhalt) und über den Kooperationsverlauf (Prozess) von unterschiedlicher Bedeutung waren. Der gleiche Faktor, beispielsweise die Parteizugehörigkeit von politischen Spitzen, hat bei einer Entscheidung zum Thema A zum Zeitpunkt T_1 keine Rolle gespielt, war bei einer anderen Entscheidung zum Thema B zum Zeitpunkt T_2 von Bedeutung und hat bei einer weiteren Entscheidung zum Thema C zum Zeitpunkt T_3 die ausschlaggebende Rolle gespielt. Eine generelle Bedeutung, im Sinne einer Relevanz bezüglich aller Einzelentscheidungen, lässt sich daher für keinen einzelnen Faktor ableiten. Dabei gab es erwartungsgemäß Faktoren, die häufiger von Bedeutung waren oder größeren Einfluss hatten als andere, eine grundsätzliche Gewichtung oder Priorisierung scheint vor den genannten Hintergründen jedoch als wenig hilfreich und eher irreführend. Vielmehr ist die zentrale Erkenntnis, dass für jede spezifische Einzelentscheidung die Faktoren in der Regel eine unterschiedliche Ausprägung und Bedeutung aufweisen.

Vor diesem Hintergrund müssen auch jegliche Versuche der Prognostizierung von Entscheidungen mit großen Unsicherheiten behaftet bleiben. So lässt sich zwar in Kenntnis möglichst vieler der oben aufgeführten Einflussfaktoren und ihrer situationsspezifischen Ausprägung vergleichsweise gut abschätzen, was sehr wahrscheinliche und eher unwahrscheinliche Ergebnisse von Verhandlungen sein werden. Darüber hinausgehende Vorhersagen scheinen jedoch auch bei bester Kenntnis aller Faktoren kaum möglich. Letztlich ist es auch diese Ungewissheit bezüglich der Ergebnisse, die eine regionale Selbstorganisation kommunaler Akteure in der Praxis sehr spannend und für die Wissenschaft als Forschungsgegenstand interessant machen.

6.2 Zur Anwendbarkeit des Analyserahmens und weiterer Forschungsbedarf

In Kapitel 2.4 wurde ein Analyserahmen entwickelt, mit dessen Hilfe die Ergebnisse der Interaktionen zwischen kommunalen Partnern in regionalen Kooperationen analysiert werden können¹³⁹. Er baut im Kern auf einer akteurszentrierten, institutionalistischen Perspektive auf und stellt dabei die Akteure mit ihren Handlungsressourcen und kontextgebundenen Interessen in den analytischen Mittelpunkt. Er berücksichtigt gleichermaßen den Einfluss von Interaktionsregeln und dem institutionellen Design von Partnerschaften, mögliche Lerneffekte aufgrund einer gemeinsamen Kooperationserfahrung sowie die Zukunftsbedeutung in Kooperationen. Der Analyserahmen unterscheidet zwi-

¹³⁹ Vergleiche hierzu auch Abbildung 12 in Kapitel 2.4.4.

schen kommunalem, regionalem und externem Kontext und erfasst dabei die in diesen Kontexten handelnden Akteure. Er fokussiert damit auf Einflussfaktoren innerhalb dieser Kontexte, ermöglicht aber zugleich die Erfassung von Effekten, die sich aus der Koppelung der drei Kontexte ergeben (vgl. Abbildung 12).

Mit Hilfe des Analyserahmens konnte in der vorliegenden Fallstudie aufgezeigt werden, welche Akteure Einfluss auf das kollektive Handeln der Partnerschaft genommen haben, auf Basis welcher Ressourcen sie diesen Einfluss ausüben konnten, welche spezifische Macht (Agendamacht, Verhandlungsmacht, Vetomacht) die Akteure besaßen und von welchen Interessen ihre Einflussnahme geleitet war. Weiterhin konnte herausgearbeitet werden, wie die von der Partnerschaft selbstgewählten Interaktionsregeln (z. B. Einstimmigkeitsprinzip) und institutionellen Rahmenbedingungen der Kooperation (z. B. rotierende Geschäftsstelle) die Handlungskoordination innerhalb der Partnerschaft beeinflusst haben. Schließlich konnte erfasst werden, welche Effekte sich aus einer mehrjährigen gemeinsamen Kooperationserfahrung und der Zukunftsbedeutung für die Kooperation ergeben haben.

Der Analyserahmen war explizit dafür entwickelt worden, Entscheidungen, die durch die kommunalen Akteure innerhalb der regionalen Partnerschaft im Kollektiv getroffen wurden, zu erklären. Er ist somit auf alle regionalen Kooperationen von kommunalen Akteuren anwendbar, wenn Fragen zum Zustandekommen und zu den Hintergründen von kollektiven Entscheidungen in diesen Partnerschaften für die Analyse leitend sind. Dies gilt auch für Partnerschaften, in denen halböffentliche, private oder zivile Akteure fest in der Partnerschaft verankert sind und tragende Rollen übernehmen, wie dies beispielsweise in anderen Europäischen Metropolregionen in Deutschland der Fall ist. In diesen Fällen wäre eine terminologische Anpassung ratsam, da, anders als bei der hier durchgeführten Fallstudie, nicht alle Entscheidungsträger innerhalb der Partnerschaft zwangsläufig kommunale Akteure der öffentlichen Verwaltung sein müssen und daher gegebenenfalls terminologisch nicht unter ‚kommunaler Akteur‘ (vgl. Abbildung 12) gefasst werden können.

Die Aufarbeitung der bestehenden theorieorientierten Literatur und die umfangreichen empirischen Befunde zu interkommunalen Kooperationen bzw. regionalen Partnerschaften legen den Schluss nahe, dass, wie in Kapitel 3 herausgearbeitet, eine akteurszentrierte institutionalistische Perspektive die höchste Erklärungskraft bezüglich der kollektiven Entscheidungen in regionalen Partnerschaften aufweist. Die empirischen Befunde zur Metropolregion Mitteldeutschland untersetzen diese Annahme. Dennoch treten damit konkurrierende Perspektiven auf den Untersuchungsgegenstand in den Hintergrund, ohne dass daraus die Schlussfolgerung zu ziehen ist, dass diese nichts zur Er-

klärung der Entscheidungen beitragen könnten. Mit der hier gewählten Perspektive bleiben insbesondere persönliche Merkmale wie Charisma, Durchsetzungskraft, Teamfähigkeit ebenso unberücksichtigt wie zwischenmenschliche Kategorien, so etwa Sympathie und Antipathie. Eine nähere Beleuchtung dieser Einflussfaktoren ist mit dem gewählten Analyserahmen nicht zu leisten und bleibt anderen Untersuchungen vorbehalten.

Eine weitere forschungspraktische Einschränkung bei der Anwendung des Analyserahmens ergibt sich aus dem Umfang und der Tiefe des empirischen Materials, welche notwendig sind, um die darin enthaltenen Kategorien abzubilden. Um die nötige Informationstiefe zu erzielen, werden ein privilegierter Zugang zu Informationen sowie eine begleitende und idealerweise teilnehmende Forschung in der Regel unabdingbar sein. Ausschließlich retrospektive Perspektiven können dies nur eingeschränkt leisten. Insbesondere die Erfassung aller Akteure mit Handlungsressourcen, deren Handlungskontexte und daraus abgeleitete Interessen sowie die Anwendung und Wirkung der Interaktionsregeln dürften rückblickend nur schwer rekonstruierbar sein. Zudem ist der Umfang des zu erfassenden empirischen Materials bereits für eine Einzelfallstudie sehr hoch und erfordert beachtliche finanzielle und zeitliche Ressourcen, die nicht ohne Weiteres für ein Forschungsprojekt vorausgesetzt werden können. Aus beiden Aspekten heraus wird deutlich, dass die Anwendung des Analyserahmens voraussetzungsvoll ist und vor allem dessen Nutzung im Rahmen vergleichender Studien eine Herausforderung darstellen dürfte.

Ansätze für zukünftige Forschungsaktivitäten

Angesichts der Diskrepanz zwischen der Fülle an Literatur zu regionalen Kooperationen und dem gleichzeitigen Mangel an vertieften Untersuchungen zu darin ablaufenden Entscheidungsprozessen forderte DILLER (2005: 185) „die Analyse von Regional-Governance-Strukturen weiter zu entwickeln zu einer Analyse konkreter Entscheidungsprozesse innerhalb von Regional-Governance-Prozessen“. Dieser Forschungsbedarf wurde in der vorliegenden Einzelfallstudie zur Metropolregion Mitteldeutschland aufgegriffen. Im Ergebnis wurde ein für dieses Forschungsziel passender analytischer Rahmen entwickelt und angewendet. Zudem wurden empirische Belege zu Einflussfaktoren auf das kollektive Handeln kommunaler Akteure in regionalen Kooperationen herausgearbeitet und strukturiert dargelegt. Im Lichte der Ergebnisse dieser Arbeit scheinen insbesondere drei verschiedenen Arten von Forschungsaktivitäten vielversprechend bezüglich eines weiteren Erkenntnisgewinns zum Untersuchungsgegenstand, die unmittelbar an den hier erreichten Arbeitsstand anknüpfen.

Erstens sollten anhand anderer Fallstudien weitere empirische Belege gesammelt werden, die Erkenntnisse darüber liefern, welche Faktoren die kollektiven Entscheidungen in regionalen Kooperationen beeinflussen. So ist zu erwarten, dass sich viele der im Rahmen dieser Arbeit aufgedeckten Einflussfaktoren durch weitere empirische Befunde in anderen Regionen erhärten. Ebenso ist zu erwarten, dass in anderen Partnerschaften einzelne Faktoren eine geringere oder auch höhere Bedeutung haben als im Fall der Metropolregion Mitteldeutschland und gegebenenfalls auch weitere, gänzlich neue Einflussfaktoren eine Rolle spielen, die in der hier untersuchten Partnerschaft nicht von Belang waren. Betrachtet man die empirische Vielfalt bei den Governanceansätzen in der deutschen Regionalentwicklung, allein die elf von der MKRO anerkannten Metropolregionen in Deutschland weisen im Grunde elf verschiedene Governanceformen auf, liegt der Schluss nahe, dass die konkrete Ausprägung der Einflussfaktoren auf das kollektive Handeln der kommunalen Akteure von Region zu Region variiert. Erst mit der Durchführung weiterer Forschungsarbeiten zur Analyse von Entscheidungsprozessen in regionalen Kooperationen wird es möglich sein, eine große Bandbreite an Einflussfaktoren zu erfassen und auf dieser Basis einen ersten Überblick zu erhalten, welche davon möglicherweise eine Singularität aufgrund regionaler Spezifika darstellen und welche einer Vielzahl von Partnerschaften inhärent sind und somit auch eine andere Gewichtung erhalten müssen.

Zweitens sollte eine empirisch breitere Basis gezielt dafür genutzt werden, den in dieser Arbeit erarbeiteten analytischen Rahmen gegebenenfalls zu modifizieren und zu konsolidieren, um zu einem robusteren theoretischen Gerüst für die Analyse von Entscheidungsprozessen in regionalen Kooperationen zu gelangen. Um dieses wissenschaftliche Teilziel zu erreichen wäre es notwendig und wünschenswert, wenn die in diesem Forschungsfeld dominante anwendungsorientierte Forschung mit dem Hauptziel der Politikberatung stärker als bisher ihre empirischen Erkenntnisse auch dazu nutzt, die Diskussion um eine theoretische Fundierung anzureichern.

Drittens sollte der Versuch unternommen werden, den gleichen Forschungsgegenstand, das heißt Entscheidungsprozesse von kommunalen Akteuren in regionalen Kooperationen, aus weiteren theoretischen Perspektiven zu betrachten. Damit wäre das wissenschaftliche Teilziel verbunden, die Tragfähigkeit und Erklärungskraft konkurrierender theoretischer Ansätze zu prüfen und dem hier gewählten Ansatz gegenüberzustellen. Ideal, aber forschungsökonomisch natürlich sehr schwierig, wäre die Untersuchung der gleichen Analyseeinheiten des gleichen Falls für den gleichen Zeitraum aus verschiedenen theoretischen Perspektiven. Dies ist für den hier untersuchten Fall allein aufgrund der damit erzwungenen Retroperspektivität nicht mehr möglich, aber in zukünftigen Forschungsprojekten durchaus denkbar.

6.3 Perspektiven der Handlungskoordination im Rahmen der Metropolregion Mitteldeutschland

Die Metropolregion Mitteldeutschland, vormals Sachsendreieck, stand im Mittelpunkt der vorliegenden Arbeit. Die Erkenntnisse und Schlussfolgerungen, die sich aus der Beantwortung der eingangs formulierten Forschungsfragen für eine mögliche praktische Ausgestaltung der Kooperation in der Zukunft ergeben, sind Gegenstand der nachfolgenden Ausführungen.

Die im Jahr 1994 im sächsischen Landesentwicklungsplan erstmals formulierte Idee einer Zusammenarbeit der drei großen sächsischen Agglomerationsräume Chemnitz/Zwickau, Dresden und Leipzig im Rahmen einer Metropolregion hat sich, mit Blick auf den inzwischen sehr gut dokumentierten Bedeutungszuwachs von Metropolregionen als räumliche Ankerpunkte einer europäischen Wachstumspolitik, als sehr vorausschauend erwiesen. Die praktische Umsetzung dieser Idee in den darauffolgenden zwei Jahrzehnten war jedoch, trotz einiger Teilerfolge, auch von einer Vielzahl von Konflikten und Schwierigkeiten geprägt. Im Kreise der elf von der MKRO anerkannten Europäischen Metropolregionen in Deutschland wird die Metropolregion Mitteldeutschland als wenig erfolgreiches Beispiel bewertet und in Frage gestellt (FEDERWISCH 2012: 183). Dies soll hier weder kommentiert werden, noch war es das Ziel der Arbeit eine Bilanz im normativen Sinne zu ziehen oder Erfolge bzw. Misserfolge zu messen. Die Schwerpunkte und der Umfang der in Kapitel 4 gemachten Ausführungen bestimmten sich allein aus dem Informationsgehalt bezüglich der Einflussfaktoren auf die Handlungskoordination (vgl. Forschungsfragen).

Ungeachtet dessen lassen sich aus der Beantwortung der Forschungsfragen (vgl. Kapitel 5) Hinweise zur weiteren praktischen Ausgestaltung der Kooperation geben und mögliche Handlungsoptionen aufzeigen. Die diesbezüglich herausgearbeiteten Befunde zu den Forschungsfragen lassen sich in drei wesentlichen Punkten (1. bis 3.) zusammenfassen, aus denen insgesamt sieben Handlungsoptionen (I bis VII) für die Metropolregion abgeleitet werden:

- a) Die kommunalen Akteure sind aufgrund der hohen Komplexität bezüglich der institutionellen Interessen dauerhaft bei der Koordination ihrer Handlungen überfordert. Die Komplexität entsteht vor allem durch die Einbindung der Kooperationspartner in verschiedene institutionelle Kontexte, aus denen sich vielfältige und zum Teil sich widersprechende Interessen und darauf aufbauende Positionen ableiten. Damit entstehen für diese Akteure Entscheidungsdilemmata, die sie zum strategischen Handeln zwingen, wodurch die Handlungskoordination mit anderen Partnern erschwert wird oder unmöglich ist (vgl. Kapitel 5.1).

Diese Komplexität und die daraus entstehenden Probleme für die Handlungskoordination wurden in Kapitel 5.1 aufgezeigt. So hat sich die Partnerschaft, ausgehend von der Idee einer innersächsischen Kooperation von vier Städten, im Kooperationsverlauf zu einer Ländergrenzen überschreitenden Partnerschaft von elf Städten in drei Ländern entwickelt. Damit wurde ein von außen initiiertes und innerhalb der Kooperation mit größten Schwierigkeiten umgesetzter Erweiterungsprozess vollzogen, der die kommunalen Partner vor schwer überwindbare Herausforderungen stellte. Allein die Notwendigkeit, die Interessen einer erhöhten Partneranzahl zu integrieren, führte zu steigenden Anforderungen an die Handlungskoordination innerhalb der Partnerschaft. Eine im negativen Sinne neue Qualität der Herausforderung wurde aber vor allem dadurch geschaffen, dass im Zuge dieser Erweiterung neben kommunalen Kosten-Nutzen-Abwägungen von elf Kommunen zunehmend auch geostrategische Interessen, parteipolitische Taktiken, landespolitische Konflikte um eine Länderfusion oder auch ungelöste Fragen zum Einbezug von kleinen und mittleren Städten sowie ländlichen Räumen auf dem Territorium von drei Ländern eine Rolle spielten. Die daraus hervorgegangenen Interessenunterschiede und Konflikte bezüglich der räumlichen Abgrenzung, der Mitgliederstruktur und Kooperationspartner, des Namens und Erscheinungsbilds, der inhaltlichen Schwerpunkte und Interaktionsregeln wie Stimmgewichtung und Finanzierungsschlüssel haben die Partnerschaft über viele Jahre gelähmt und überfordert. Vor diesem Hintergrund bieten sich grundsätzlich zwei alternative Handlungsoptionen¹⁴⁰ an:

Handlungsoption I: Reduktion von Komplexität durch Reduktion der Partner bzw. Entscheider

Die **Handlungsoption I** zielt auf die Reduktion der bestehenden Komplexität ab, indem die Anzahl von Entscheidern reduziert wird. Dabei geht es auch, aber nicht vorrangig, um die absolute Anzahl der Partner, sondern vor allem um die Reduktion von relevanten Handlungskontexten und damit verbundenen Konfliktfeldern. Hierbei bieten sich grundsätzlich zwei Szenarien an, deren Realisierungschancen sicher sehr unterschiedlich einzuschätzen sind.

¹⁴⁰ Alle vorgeschlagenen Handlungsalternativen beziehen sich auf die in der Analyse herausgearbeiteten zentralen Probleme, die sich im Zuge der Bearbeitung der Forschungsfragen als solche identifizieren ließen. Die mit den Alternativen verbundenen Konsequenzen bezüglich des Problems werden aufgezeigt. Naturgemäß sind die Handlungsalternativen mit weiteren spezifischen Chancen und Risiken sowie unterschiedlichen Erfolgsaussichten bezüglich ihrer politischen Akzeptanz und Umsetzung verbunden. Eine abschließende Bewertung oder Empfehlung für eine konkrete Alternative kann allein anhand der wissenschaftlichen Erkenntnisse nicht vorgenommen werden, sondern bleibt eine politische Entscheidung.

Einerseits könnte dieses Ziel erreicht werden, indem man die Partnerschaft auf das ursprüngliche Konstrukt des Sachsendreiecks zurückführt und somit eine Kooperation der vier sächsischen Oberzentren, ggf. unter Einbezug weiterer Kommunen aus Sachsen (z. B. Plauen, Freiberg), anstrebt. Eine Vielzahl der oben aufgeführten Konfliktfelder würde an Bedeutung verlieren und insbesondere die beiden stärksten Partner der aktuellen Partnerschaft würden mit Dresden und Leipzig nach wie vor Bestandteil der Metropolregion sein. Eine solche Partnerschaft könnte über die Grenzen Sachsens hinaus mit Kommunen kooperieren, allen voran mit der Stadt Halle, aber auch mit böhmischen (u. a. Prag) und schlesischen (u. a. Breslau) Nachbarn.

Angesichts der aktuellen Beschlusslage scheint diese Handlungsoption jedoch in weite Ferne gerückt zu sein. Eine Kooperation der sächsischen Agglomerationsräume, wie einst von der Landesplanung angestrebt, wird es somit auf absehbare Zeit wohl nicht geben.

Andererseits könnte eine Reduktion von Konfliktfeldern erreicht werden, indem man die Partnerschaft auf den engeren mitteldeutschen Wirtschaftsraum um die Oberzentren Halle und Leipzig konzentriert, in der keine der drei Landeshauptstädte Dresden¹⁴¹, Erfurt¹⁴² und Magdeburg¹⁴³ vertreten ist. Eine solche Kooperation würde verstärkt auf die Grenzsituation zwischen den drei mitteldeutschen Ländern fokussieren und ebenfalls eine Reihe von Konfliktthemen zumindest in ihrer Bedeutung innerhalb der Partnerschaft abschwächen¹⁴⁴ oder gänzlich auflösen¹⁴⁵. Eine solche Konstellation dürfte im Moment die größten Erfolgsaussichten haben und auch die einzige Alternative darstellen, wenn weiterhin eine von der MKRO anerkannte Metropolregion in Mitteldeutschland bestehen soll.

¹⁴¹ Die Stadt Dresden hat ihren Rückzug aus der Partnerschaft bereits 2012 angekündigt und am 28.03.2013 auch über lokale Medien bestätigt (DNN vom 28.03.2013). Im Gemeinsamen Ausschuss vom 29.04.2013 in Leipzig wurde der Rücktritt offiziell vollzogen.

¹⁴² Die Stadt Erfurt war nie offiziell Mitglied, sondern immer als Teil der ImPuls-Region durch die Stadt Jena vertreten worden.

¹⁴³ Die Stadt Magdeburg hat im Gemeinsamen Ausschuss vom 29.04.2013 in Leipzig in Abwesenheit ihres Oberbürgermeisters ihren Austritt aus der Metropolregion offiziell vollzogen.

¹⁴⁴ Das Thema Länderfusion wäre beispielsweise weiterhin brisant, jedoch würden die Interessenunterschiede innerhalb der Partnerschaft deutlich reduziert, da keine Landeshauptstädte mitwirken, die ihren Status gefährdet sehen.

¹⁴⁵ Der Konflikt um den Einbezug von Wirtschaftsakteuren könnte vergleichsweise schnell aufgelöst werden, indem eine enge Kooperation, perspektivisch auch eine organisatorische Zusammenführung von Metropolregion Mitteldeutschland und Wirtschaftsinitiative für Mitteldeutschland forciert wird. Die Kritiker einer solchen engeren Zusammenarbeit sind, mit Ausnahme der Stadt Chemnitz, nicht mehr in der Metropolregion vertreten. Organisatorische Vorbilder für eine solche Partnerschaft existieren bereits (vgl. Metropolregion Rhein-Neckar).

Beide Szenarien würden in jedem Fall auch die Chancen erhöhen, die Partnerschaft von einem Städtenetz zu einer *Metropolregion* weiterzuentwickeln, indem angrenzende bzw. verbindende Landkreise auch formal in die Kooperation einbezogen werden könnten, ohne dass damit ein flächendeckender Ansatz für ein Territorium von drei Ländern verfolgt werden müsste.

Handlungsoption II: Länder nehmen zentrale Position in der Kooperation ein (Staatsvertrag)

Die **Handlungsoption II** basiert auf der Annahme, dass eine Reduktion von Komplexität durch eine grundsätzlich veränderte Zusammensetzung auf Ebene der kommunalen Partner, wie in Handlungsoption I skizziert, nicht möglich oder nicht gewollt ist bzw. die Metropolregion weiterhin ein Selbstverständnis hat, wonach grundsätzlich alle Akteure aus allen Teilgebieten der drei mitteldeutschen Länder in der Metropolregion mitwirken können und sollen. In diesem Fall wäre zu überlegen, die drei Länder in eine zentrale Position innerhalb der Partnerschaft zu bringen und die Zusammenarbeit in der Metropolregion nach dem Vorbild der Metropolregion Rhein-Neckar auf Basis eines Staatsvertrages zu regeln. Damit bliebe zwar die grundsätzliche Interessenvielfalt auf kommunaler Ebene bestehen, jedoch würde man die Partnerschaft auf eine neue politische Grundlage stellen.

Entscheidend wäre dabei, dass zentrale Konflikte der aktuellen Partnerschaft im Vorfeld eines Staatsvertrages thematisiert und abschließend behandelt werden, um eben diese Konflikte bestmöglich aus dem Tagesgeschäft der Metropolregion auszuklammern.

Diese Handlungsoption scheint für das eben skizzierte Szenario eines weitestgehend flächendeckenden Ansatzes unabdingbar, aber auch im Rahmen einer ‚geschrumpften‘ Partnerschaft um die Oberzentren Leipzig und Halle scheint eine Unterstützung durch die drei mitteldeutschen Staatsregierungen ein Schlüssel zum Erfolg zu sein. Die alleinige und auch sehr wertvolle Unterstützung der jeweiligen Landesplanungen, das hat die Vergangenheit gezeigt, ist zu wenig, um eine vergleichbare politische Kraft zu entwickeln, wie man sie anderen deutschen Metropolregionen derzeit attestieren kann.

Ein zweiter zusammenfassender Befund bezieht sich auf das institutionelle Design und die Interaktionsregeln der Metropolregion:

- b) Das aktuelle institutionelle Design und die Interaktionsregeln der Partnerschaft bieten derzeit kaum Optionen bezüglich des konstruktiven Umgangs mit der bestehenden Komplexität und den sich daraus ergebenden Interessenunterschieden und Konflikten (vgl. Kapitel 5.2).

Die Konsequenzen der Anwendung und Modifikation des aktuellen institutionellen Designs und der Interaktionsregeln der Partnerschaft wurden in Kapitel 5.2 aufgezeigt. Dabei ist deutlich geworden, dass die für Kooperationen in der deutschen Regionalentwicklung klassischen Strukturen und Regeln wenige Optionen zum Interessenausgleich und damit zur Konfliktlösung bieten. Die Ergebnisse eines durchgeführten Planspiels zum Interessenausgleich haben aber auch gezeigt, dass durch veränderte Rahmenbedingungen die Handlungsfähigkeit einer Gruppe von Akteuren mit gegensätzlichen Interessen erhöht werden kann (vgl. Anhang I). Als Handlungsalternativen bezüglich des institutionellen Designs und der Interaktionsregeln bieten sich demnach folgende Optionen an:

Handlungsoption III: Institutionelle Entkopplung durch formale Rechtsform (Design)

Die **Handlungsoption III** zielt darauf ab, die Handlungsfähigkeit der Geschäftsstelle und deren Mitarbeiter zu erhöhen, indem man die Metropolregion rechtlich und bezüglich des operativen Geschäfts unabhängiger macht. Denkbar wäre die bereits in den Gremien der Metropolregion und teilweise in Kommunalparlamenten diskutierte Gründung eines Vereins, die jedoch gegenwärtig wiederholt zurückgestellt wurde. Im Rahmen einer diesbezüglichen Weiterentwicklung würde man das Personal arbeitsrechtlich an die Metropolregion und nicht an eine Mitgliedskommune binden und somit auch formal eine größere Unabhängigkeit des Personals von einzelnen Mitgliedern sicherstellen. Zudem kann die Metropolregion dann als eigene Rechtsperson auftreten und beispielsweise Fördermittel direkt einwerben. Letztlich würde eine Vereinsgründung auf Basis von Stadtratsbeschlüssen erfolgen müssen, womit die kommunalpolitische und demokratische Legitimation gestärkt werden würde.

Handlungsoption IV: Förderung von Wettbewerb und Paketlösungen (Interaktionsregeln)

Eine stärkere institutionelle Unabhängigkeit der Metropolregion von ihren Mitgliedskommunen allein reicht jedoch nicht, um die identifizierten Schwierigkeiten der Handlungskoordination erfolgreich aufzulösen. Daher könnte in Kombination mit Handlungsoption III eine **Handlungsoption IV** verfolgt werden, welche den bestehenden Wettbewerb unter den Kommunen zur Generierung von Projektideen nutzt (Projektwettbewerb). Damit würde man ein zentrales Problem polyzentrischer Partnerschaften, nämlich die Ungleichverteilung des Nutzens einzelner Projekte, als gegeben hinnehmen und auch Projekte mit ungleicher Nutzenverteilung akzeptieren, während man über Paketlösungen einen Ausgleich ermöglicht. Die Simulation eines solchen Ansatzes im Rahmen eines Planspiels hatte die Erkenntnis gebracht, dass es zum einen grundsätzlich

möglich scheint auf diesem Wege zu einer abgestimmten und von allen Akteuren akzeptierten Liste von Projekten zu gelangen. Zum anderen beinhaltet diese Liste einzelne Projekte mit einer klaren Ungleichverteilung des Nutzens, welche bei einer Behandlung als Einzelfall in der Regel zu einer Ablehnung durch einzelne Partner geführt hätte, im Paket jedoch mitbeschlossen wurde (vgl. Anhang I).

Ein solches Vorgehen würde selbstverständlich nicht auf Grundsatzentscheidungen innerhalb der Partnerschaft (zum Namen, zur Mitgliederstruktur etc.) anwendbar sein. Hierzu wäre nach wie vor Einstimmigkeit bzw. Konsens herzustellen, womit das Risiko von Blockaden bei diesen Entscheidungen unverändert hoch bliebe.

Handlungsoption V: Mehrheitsentscheidungen mit Stimmgewichtung (Interaktionsregeln)

Handlungsoption V zielt auf eine Neuregelung der Beschlussfassung ab. Demnach wäre denkbar, dass alle Beschlüsse oder ein Teil der Beschlüsse im Rahmen von Mehrheitsentscheidungen herbeigeführt werden. Die Handlungsfähigkeit der Kooperation würde damit ohne Zweifel erhöht. Das größte Risiko einer solchen Regeländerung bestünde darin, dass einzelne Partner mehrfach bzw. dauerhaft überstimmt werden und somit gegebenenfalls einen Ausstieg aus der Partnerschaft in Betracht ziehen würden. Die Erfahrungen aus anderen Kooperationen, aber auch aus den Beobachtungen zur Metropolregion Mitteldeutschland, zeigen jedoch, dass man sich dieser Gefahr grundsätzlich bewusst ist und allein deshalb bestrebt ist, keinen Partner dauerhaft zu übervorteilen. Um dieses Risiko weiter zu reduzieren, wäre es denkbar, dass man alternativ zu einer einfachen Mehrheitsregelung eine Stimmgewichtung vornimmt. Beispielsweise könnten Mehrheitsbeschlüsse auf Basis einer doppelten Mehrheit¹⁴⁶ getroffen werden, wonach nicht nur die absolute Stimmenmehrheit von Bedeutung ist, sondern auch die Mehrheit der Bevölkerung der Metropolregion durch diese Stimmen repräsentiert sein muss.

Ein dritter Befund bezieht sich auf den Einfluss von gemeinsamer Kooperationserfahrung und der Zukunftsbedeutung für einzelne Akteure:

- c) Positive Effekte der gemeinsamen Kooperationserfahrung sind, insbesondere in den Arbeitsgremien der Metropolregion, erkennbar. Diese kamen aufgrund der ungelösten Konflikte in den politischen Gremien bisher jedoch nur unzureichend zu Geltung.

¹⁴⁶ Ein entsprechender Vorschlag wurde bereits im Rahmen des MORO 'Überregionale Partnerschaften' an die politischen Spitzen herangetragen und zuletzt auch in den Gremien der Metropolregion diskutiert, aufgrund des Ausstiegs der Stadt Dresden jedoch vorerst nicht weiterverfolgt.

Positive Effekte aufgrund der Bedeutung der Zukunft werden durch vergleichsweise hohe Diskontierungsraten der politischen Akteure negiert (vgl. Kapitel 5.3).

Die positiven Effekte einer gemeinsamen Kooperationserfahrung und der Einfluss der Zukunftsbedeutung wurden in Kapitel 5.3 herausgearbeitet. Es hat sich gezeigt, dass man in den Arbeitsgruppen der Metropolregion sowie im Lenkungsausschuss von der inzwischen langjährigen Zusammenarbeit profitiert und eine vergleichsweise hohe Handlungsfähigkeit erreicht hat. Auch auf politischer Ebene wurde, wie die politischen Spitzen selbst immer wieder betonen, schrittweise Vertrauen aufgebaut, jedoch erwartungsgemäß in einem weit geringeren Umfang. Die personellen Wechsel in den Oberbürgermeisterämtern haben in der Vergangenheit immer wieder zu kleinen Brüchen geführt, vor allem weil neue Amtsinhaber tendenziell reserviert aufgetreten sind und eine Positionierung zur und Orientierung innerhalb der Metropolregion mitunter beachtliche Zeiträume in Anspruch nahmen¹⁴⁷. Zudem hat der schrittweise Vollzug der räumlichen Erweiterung dazu geführt, dass immer wieder neue Partner hinzugekommen sind. Die Mitgliederstruktur und die räumliche Abgrenzung der Metropolregion waren ständigen Veränderungen unterworfen. Neben Vollmitgliedern gab es Akteure mit einem zeitlich begrenzten Gaststatus in den Gremien, während sich wieder andere Akteure dauerhaft durch ein Vollmitglied vertreten ließen und eine eigene formale Mitgliedschaft zu keiner Zeit anstrebten. Mit dem Austritt der Städte Dresden und Magdeburg im Jahr 2013 hat die Ungewissheit bezüglich der Partnerstruktur und der räumlichen Abgrenzung der Metropolregion weiterhin Bestand. Die ebenfalls noch nicht gelöste Frage des formalen Einbezugs von kleinen und mittleren Städten sowie von Landkreisen verstärkt diese Ungewissheit zusätzlich. Vor den genannten Hintergründen sind zwei Handlungsoptionen zu empfehlen:

Handlungsoption VI: Sicherheit bei der Partnerstruktur und der räumlichen Abgrenzung

Die **Handlungsoption VI** zielt darauf ab, durch Kontinuität bei der Zusammenarbeit das Vertrauen innerhalb der Partnerschaft zu stärken und die positiven Effekte einer gemeinsamen Kooperationserfahrung zu nutzen, um die Handlungsfähigkeit der Metropolregion zu erhöhen. Hierzu ist es notwendig, sich auf eine klare Partnerstruktur und eine

¹⁴⁷ Zuletzt konnte dies am Beispiel der Stadt Halle beobachtet werden. Nach der Wahl des neuen Oberbürgermeisters Dr. Bernd Wiegand im Juli 2012 war bis zum Gemeinsamen Ausschuss am 29.04.2013 weder in der Oberbürgermeisterrunde noch innerhalb der eigenen Stadtverwaltung bekannt, wie sich der neue OB, nach dem Austritt von Dresden, bezüglich der Metropolregion positionieren würde. Auch die im Jahr 2013 anstehenden Oberbürgermeisterwahlen in Chemnitz beeinflussen die Metropolregion, da auch hier eine klare Positionierung zu einem Verbleib oder Austritt aussteht und wohl erst nach der Wahl im Juni 2013 erfolgen dürfte.

klare räumliche Abgrenzung der Partnerschaft zu verständigen. Diese sollten zumindest mittelfristig Bestand haben und damit für mehrere Jahre Planungssicherheit schaffen. Eine solche Handlungsempfehlung mag zunächst banal erscheinen, ist sie aber nicht. Zum einen war die Unsicherheit bezüglich dieser Aspekte ein wesentliches Hemmnis über den gesamten bisherigen Kooperationszeitraum, und zum anderen ist die Herbeiführung von Sicherheit in diesen Fragen alles andere als einfach.

Dabei ist zunächst noch einmal die grundsätzliche Frage zu klären, ob die in der Partnerschaft verbliebenen Oberzentren bezüglich der formalen Mitgliedschaft an einem Städtetz festhalten wollen und Mitgliedschaften von anderen Kommunen bzw. Landkreisen weiterhin ausgeschlossen sind, oder ob man beitrittswilligen Akteuren außerhalb der Oberzentren einen Beitritt grundsätzlich ermöglicht. Zudem scheint es unerlässlich, dass man sich vor dem Hintergrund der Austritte der Städte Dresden und Magdeburg und dem damit veränderten räumlichen Bezugsraum auch inhaltlich weiterentwickelt und strategisch neu aufstellt. Dabei kann an vielen bereits definierten Zielen und geplanten Aktivitäten festgehalten werden. Darüber hinaus eröffnen sich jedoch auch Chancen für eine Weiterentwicklung dieser Ziele bzw. für eine Fokussierung auf neue strategische Ziele und damit verbundene Aktivitäten. Mit Blick auf die Ergebnisse einer strategischen und inhaltlichen Diskussion sollte sich dann darauf verständigt werden, welche der aktuellen Mitgliedskommunen im Rahmen einer dann neu formierten Metropolregion Mitteldeutschland weiter miteinander kooperieren wollen und welche weiteren Gebietskörperschaften gegebenenfalls mit einbezogen werden sollten.

Zudem scheint es ratsam, einen Zeitpunkt festzulegen (beispielsweise aller 5 Jahre), an dem die inhaltliche Ausrichtung, die Partnerstruktur und räumliche Abgrenzung der Metropolregion turnusmäßig evaluiert werden. Dabei wäre festzulegen, dass Veränderungen zu den genannten Punkten im Lichte dieser Evaluierungsergebnisse diskutiert werden können, vorher jedoch ausgeschlossen sind. Auf diese Weise könnte man ein großes Hemmnis der bisherigen Kooperation – die Unsicherheit – überwinden, Planungssicherheit schaffen und sich dennoch eine gewisse Flexibilität für gewünschte Weiterentwicklungen erhalten.

Über die Ländervertreter im Gemeinsamen Ausschuss sollte zudem sichergestellt werden, dass diese neu formierte Partnerschaft im Zuge der Weiterentwicklung von Landesentwicklungsplänen und raumordnerischen Leitbildern die entsprechende Berücksichtigung findet und damit auch weiterhin eine landes- und bundepolitische Legitimation erfährt.

Handlungsoption VII: Stärkere politische Legitimierung auf Kommunal- und Landesebene

Die **Handlungsoption VII** zielt darauf ab, die (Zukunfts-)Bedeutung auf politischer Ebene zu erhöhen und somit den vergleichsweise hohen, weil an Wahlzyklen gebundenen, persönlichen Diskontierungsraten der politischen Spitzen entgegenzuwirken. Die bisher sehr enge Kopplung von kurzfristigen Erfolgen und parlamentarischer Legitimation der Metropolregion hat wichtige institutionelle Reformen blockiert und die Kompromissbereitschaft der Stadtoberhäupter innerhalb der Partnerschaft reduziert. Teilweise wurden richtungsweisende Entscheidungen kurzerhand zurück gestellt, weil zu befürchten stand, dass im Zuge der parlamentarischen Diskussion um eine Einzelentscheidung die Metropolregion generell in Frage gestellt werden würde. Die Tatsache, dass das Thema Metropolregion bisher sehr stark an die Funktion des Stadtoberhauptes gebunden ist und von Parlamentariern entsprechend distanziert wahrgenommen wird, führt zu zwei unerwünschten Anreizen in Entscheidungsprozessen. Zum einen wird ein mittel- und langfristiger Nutzen eher kurzfristigen Gewinnen geopfert und zum anderen werden kommunalpolitische Interessen verhältnismäßig oft bzw. im Zweifel über regionale Interessen gestellt.

Beide Anreize sind ein fester Bestandteil kommunalpolitischen Handelns und nur schwer überwindbar. Dennoch scheint es ratsam, mit Hilfe von Beschlüssen in Kommunal- und Landesparlamenten die politische Legitimation der Metropolregion weiter zu stärken, um diesen Anreizen zumindest etwas entgegenzuwirken. Teilweise, zum Beispiel in Leipzig, ist dieser Schritt bereits vollzogen. Damit verbunden ist unter anderem der aus regionaler Sicht wünschenswerte Effekt, dass seitens der politischen Spitze Reformen innerhalb der Metropolregion aktiv vorangetrieben werden und der Oberbürgermeister Leipzigs diesbezüglich auf Grundlage kommunalpolitischer Beschlüsse agiert anstatt Reformen in Antizipation parlamentarischer Kritik selbst zurückzustellen. Andere Städte, beispielweise Halle, waren vor dem Austritt Dresdens und Magdeburgs diesbezüglich bereits auf einem guten Weg. Dennoch ist die parlamentarische Verankerung der Partnerschaft in vielen kommunalen Parlamenten, insbesondere aber auf Landesebene noch zu gering.

Ein klares, möglichst langfristiges Bekenntnis von Kommunal- und Landesparlamenten zur Metropolregion und eine darauf basierende Bindung der politischen Spitzen und jeweiligen Verwaltungen böten demnach gute Chancen die politische Handlungsfähigkeit der Metropolregion weiter zu erhöhen. Wenngleich dies gerade mit Blick auf den bisherigen Kooperationsverlauf und der Kritik an der Metropolregion Mitteldeutschland nicht ohne Weiteres umzusetzen ist, ist dieser Weg alternativlos, wenn man über das

aktuelle Kooperationsstadium hinaus eine höhere Schlagkraft entwickeln und auf Augenhöhe mit den anderen Europäischen Metropolregionen in Deutschland konkurrieren möchte.