

Vorwort

Wie steuert man eine Region? Es gibt viele, mit Sicherheit aber keine einfachen Antworten auf diese Frage. Ausgehend von der Kritik am traditionell stark formalisierten und starren Instrumentarium der Raumplanung sowie einer tatsächlich oder vermeintlich umsetzungsschwachen klassischen Regionalplanung haben sogenannte ‚weiche‘ Steuerungsansätze zur Förderung der Regionalentwicklung seit Mitte der 1990er Jahre an Bedeutung gewonnen. Sie basieren maßgeblich auf dem kollektiven Handeln einer Vielzahl von Akteuren und sind inzwischen ein fester Bestandteil der deutschen Raumentwicklungspolitik geworden.

Im Mittelpunkt dieser Steuerungsansätze steht die freiwillige Koordination von Interessen verschiedener öffentlicher und zunehmend auch privater und zivilgesellschaftlicher Akteure auf regionaler Ebene. Es gibt wohl kaum eine Region in Deutschland, in der noch nicht der Versuch unternommen wurde, durch den Aufbau von regionalen Governancestrukturen eine freiwillige und verhandlungsbasierte Steuerungsebene zu schaffen, mittels derer die (Raum)-entwicklung der Region beeinflusst werden soll. Raumplanerische Konzepte wie ‚Regionale Entwicklungskonzepte‘, ‚Städtenetze‘ und ‚Metropolregionen‘ aber auch Bundes- und Landeswettbewerbe sowie Instrumente der europäischen Raumentwicklungspolitik (INTERREG) stellen häufig den Rahmen für die Implementierung dieser ‚weichen‘ Ansätze dar.

Dabei wurden in einigen Regionen beachtenswerte Erfolge bezüglich des Aufbaus von regionalen Akteursnetzwerken, der Institutionalisierung und Professionalisierung von Kooperationsstrukturen und der Umsetzung von gemeinsamen Projekten erzielt. Dies darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass eine beachtliche Zahl der initiierten Kooperationsansätze bereits die Phase der Anschubfinanzierung nicht überdauert hat, weitere aus finanziellen oder politischen Erwägungen heraus ein Schattendasein fristen oder für beendet erklärt wurden und wieder andere zwar mit großem Beharrungsvermögen bis heute bestehen geblieben sind, aber letztlich mit Blick auf geringe praktische Erfolge, gerade bei konflikträchtigen Themen, ebenso hinterfragt werden müssen wie die klassischen Raumordnungsinstrumente.

Aufgrund der ungebrochen hohen Popularität ‚weicher‘ Steuerungsansätze in der Praxis haben diese auch eine erhöhte Aufmerksamkeit in der Wissenschaftslandschaft erfahren. Auch im Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR) wurde eine Vielzahl dieser Ansätze seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre begleitet und unterstützt, sei es durch die Erarbeitung von Grundlagen, durch Moderation und Prozesssteuerung oder durch die Evaluierung entsprechender politischer Programme und Wettbewerbe.

Als ich 2001 meine Tätigkeit am IÖR – damals noch als studentischer Mitarbeiter – begann, wurde dort gerade der Bundeswettbewerb „Regionen der Zukunft“ (1997-2000) im Rahmen einer Fortführung der Initiative unter dem Namen „Netzwerk Regionen der Zukunft“ (2000-2003) evaluiert. Das Lesen der Wettbewerbsbeiträge war gleichermaßen spannend wie aufschlussreich. Es zeigte sich, dass die Erwartungen an dieses vergleichsweise neue Instrument durchaus hoch waren und dass im Aufbau von regionalen Akteursnetzwerken die Chance gesehen wurde, die Defizite der traditionellen Raumordnung im Bereich der *Raumentwicklung* durch ein proaktiveres Vorgehen auszugleichen. Trotz oder vielleicht auch gerade wegen des späteren „Versandens“ vieler Initiativen blieben systematische Evaluierungen weitestgehend aus.

Es war dann das Sächsische Staatsministerium des Innern, welches das methodisch schwierige und politisch riskante Thema der Evaluierung von Regionalentwicklungsansätzen „anfasste“ und das IÖR damit beauftragte (2003) zunächst eine Methodik für eine solche Evaluierung zu entwickeln. Ziel war die Überprüfung der durch den Freistaat Sachsen im Rahmen der Förderrichtlinie ‚Regio‘ geförderten ‚Aktionsräume für Maßnahmen der Regionalentwicklung‘. Die anschließend durchgeführte Evaluierung konnte einen guten Überblick zum Stand des Erreichten in den verschiedenen Aktionsräumen und darauf aufbauend auch Handlungsempfehlungen zur weiteren Ausgestaltung der Förderrichtlinie geben. Dennoch war diese Evaluierung aus wissenschaftlicher Sicht unbefriedigend. Denn eine vertiefte Betrachtung von Entscheidungsprozessen unter Berücksichtigung von Interessen, Positionen und Strategien von einzelnen Akteuren die letztlich entscheidend für den Erfolg oder Misserfolg einzelner Projekte bzw. ganzer Kooperationsansätze waren, konnte damit nicht geleistet werden.

Die Gelegenheit einer solchen vertieften Betrachtung sollte sich dann ab dem Jahr 2006 – wie ich damals nicht ahnen konnte – für einen vergleichsweise langen Zeitraum (bis 2012) ergeben. Die kontinuierliche Befassung mit der Metropolregion Mitteldeutschland (vormals Sachsendreieck), entweder im Auftrag des BMVBS, des Freistaats Sachsens oder der Metropolregion bzw. einer ihrer Mitgliedsstädte selbst, ermöglichte eine mehrjährige teilnehmende Beobachtung die mit einem privilegierten Zugang zu Informationen zu dieser einen Kooperation verbunden war. Vor diesem Hintergrund ergaben sich auch neue Perspektiven für die eigene Forschung zu regionalen Kooperationsprozessen. Plötzlich schienen verschiedene Aspekte zur inneren Dynamik einer Kooperation über einen längeren Zeitraum empirisch beobachtbar, zu denen man als Forscher, wie auch im Rahmen der oben zitierten ex-post Betrachtungen, in der Regel nur begrenzt Zugang hat. Wie wurden beispielsweise Entscheidungen in den verschiedenen Gremien der Kooperation getroffen und wie wirkten sich die selbst aufgestellten Kooperationsregeln auf diese Entscheidungen aus? Welche Akteure innerhalb und außerhalb der

Gruppe hatten Einfluss auf die Entscheidungen? Welche Interessen hatten die unterschiedlichen Akteure, wie haben sie versucht diese durchzusetzen und mit welchem Ergebnis? Wie sind die Akteure mit Dilemmata umgegangen und wie haben sich ‚stärkere‘ und ‚schwächere‘ Partner verhalten? Wie haben sich Themen, Interessen, Positionen und Kräfteverhältnisse über mehrere Jahre verändert und warum?

Inspiziert von und aufbauend auf Arbeiten von Elinor Ostrom zum kollektiven Handeln, von Fritz Scharpf zur Übertragung spieltheoretischen Wissens auf die Policy-Forschung und zusammen mit Renate Mayntz zum akteurzentrierten Institutionalismus sowie von Arthur Benz zur Steuerung in Mehrebenensystemen und Dietrich Fürst zu regionalen Steuerungsprozessen wurde das Erkenntnisinteresse der vorliegenden Monographie auf die Erklärung von kollektiven Entscheidungen im Rahmen einer vertieften, langjährigen Einzelfallstudie zur Metropolregion Mitteldeutschland gelegt. Als Autor trage ich die alleinige Verantwortung für das vorliegende Buch. Seine Entstehung basiert jedoch auf der Unterstützung einer Vielzahl von Personen, denen ich an dieser Stelle danken möchte.

PROF. THORSTEN WIECHMANN hat als Betreuer und Gutachter der Dissertation nicht nur mein Interesse an der Forschung zu regionalen Steuerungsprozessen geweckt, sondern als Projektleiter am Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung in Dresden mir stets einen großen Rückhalt geboten, den ich anderen Doktoranden nur wünschen kann. Zudem hat die Arbeit von seinen vielen inhaltlichen und methodischen Anregungen über den gesamten Bearbeitungszeitraum hinweg profitiert. Auch nach dem Antritt einer Professur an der TU-Dortmund (Fachgebiet Raumordnung und Planungstheorie) war er ein jederzeit ansprechbarer und hilfreicher Begleiter der Arbeit.

PROF. BERNHARD MÜLLER hat als Direktor des IÖR und Gutachter die Arbeit ebenfalls über den gesamten Entstehungszeitraum konstruktiv begleitet. Die exzellenten Forschungsbedingungen am IÖR, die damit verbundenen Freiräume und das entgegengebrachte Vertrauen haben wesentlich zur Entstehung der Dissertation beigetragen.

DR. PETER WIRTH danke ich für die Fachbetreuung der Arbeit am IÖR, in deren Rahmen ich von seinem großen Erfahrungsschatz im Bereich der Regionalentwicklung profitieren durfte. DR. GERD LINTZ danke ich für die Unterstützung im Rahmen der Doktorandenförderung im IÖR. Die vielen wohlwollenden Hinweise von beiden während der gemeinsamen Diskussionsrunden habe ich gerne aufgenommen.

PROF. KARSTEN ZIMMERMANN danke ich für das Interesse an meiner Arbeit und seine Bereitschaft als Prüfer im Rahmen der Verteidigung der Arbeit an der TU Dortmund zur Verfügung zu stehen.

Einen großen Dank schulde ich den Akteurinnen und Akteuren, die sich als Vertreter von Mitgliedsstädten, Landesministerien und vielen weiteren Institutionen im Rahmen der Metropolregion Mitteldeutschland engagiert haben. Ohne das von ihnen über Jahre entgegengebrachte Vertrauen und die Offenheit in unzähligen Gesprächen wäre die Arbeit in dieser Form nicht möglich gewesen. Ich hoffe diese insgesamt knapp 100 Personen, darunter auch die politischen Spitzen der Mitgliedsstädte, sehen mir nach, dass ich auf eine namentliche Aufzählung verzichte und stellvertretend meinen besonderen Dank den ehemaligen und aktuellen Leitern und Mitarbeitern der Geschäftsstelle der Metropolregion (ACHIM LOOSE, TAMARA SCHNEIDER, URS LUCZAK, JASMIN BOLDHAUS, REINHARD WÖLPERT, JAN OPITZ und JÖRN-HEINRICH TOBABEN) ausspreche.

Sehr hilfreich waren auch die vielen Gespräche und Diskussionen mit den Kolleginnen und Kollegen aus anderen deutschen und europäischen Metropolregionen. Erst durch die immer wiederkehrenden Einblicke in andere Kooperationsmodelle und -prozesse bestand die Möglichkeit, die eigenen Zwischenergebnisse kritisch zu hinterfragen und einzuordnen. Mein Dank gilt hier vor allem ULRIKE ASSIG, GABRIELE ENGEL, STEFAN GERMER, KLEMENS GRÖGER, REINHARD HENKE, THOMAS KIWITT, JÜRGEN LUDWIG, KLAUS MANDEL und BERND STEINACHER sowie MARTIN AARTS, GRAHAME BUCHAN, OTTO FREY, DOUGLAS GORDON, HANS HEDE, EWA KURJATA, JULIANE KÜRSCHNER, ALBERTO LEBORIERO, KURT MITTRINGER, ROGER READ, TOMASZ SŁAWIŃSKI, CLAUDIO TOLOMELLI, ALASTAIR WILLY und MACIEJ ZATHEY.

Mein Dank gilt außerdem den vielen Kolleginnen und Kollegen des IÖR, mit denen ich mich in formellen wie informellen Treffen, in Arbeitsgruppensitzungen, in Lesezirkeln oder auch in Pausengesprächen zu vielen Fragen der Raumentwicklung austauschen und somit neue Einblicke gewinnen konnte. Wenn der Leser einigermaßen flüssig durch die folgenden Seiten kommt, dann ist das vor allem ein Verdienst von SYLKE STUTZRIEMER, die das Manuskript mit viel Akribie Korrektur gelesen hat. SABINE WITSCHAS und MARGITTA WAHL danke ich für die Unterstützung bei der Erstellung und Integration der vielen Abbildung sowie für den Satz des Manuskripts.

Ich danke meiner Familie und meinen Freunden für die moralische Unterstützung und die kontinuierliche Ermunterung zum „Dranbleiben“ während der Dissertationszeit.

Dresden, Februar 2015

Markus Egermann