1.2 Erkenntnisinteresse, forschungsleitende Frage und empirische Grundlagen

Vor dem Hintergrund dieser Beobachtungen und dem oben skizzierten Forschungsbedarf liegt das **zentrale Erkenntnisinteresse** der Arbeit darin, die Einflussfaktoren auf das kollektive Handeln kommunaler Akteure im Rahmen regionaler Kooperationen zu identifizieren, deren Zusammenwirken aufzuzeigen und somit die daraus hervorgegangenen politischen Entscheidungen zu erklären. Die Arbeit möchte nicht nur einen Beitrag zum besseren Verständnis des Zustandekommens politischer Entscheidungen kommunaler Akteure in regionalen Kooperationen leisten, sondern auch Erkenntnisse zur theoriegeleiteten Analyse kooperativer Steuerungsprozesse in der Regionalentwicklung beisteuern. Weiterhin besteht die Erwartung, konkrete empirische Hinweise und Erklärungen zu finden, die Aufschluss darüber geben, warum vergleichsweise viele Kooperationen in der Regionalentwicklung scheitern und unter welchen Bedingungen die kollektive Handlungsfähigkeit kommunaler Akteure auf regionaler Ebene erhöht werden kann. Die Arbeit setzt sich daher mit folgender übergeordneten Fragestellung auseinander:

Wodurch wird das kollektive Handeln kommunaler Akteure in regionalen Kooperationen bestimmt?

Zur Beantwortung der Frage wurde eine Einzelfallstudie zur Metropolregion Mitteldeutschland (1994 – 2012) durchgeführt. Die Vor- und Nachteile von fallstudienbasierter Forschung werden in der Literatur kontrovers diskutiert und naturgemäß ergeben sich aus dem gewählten Ansatz spezifische Einschränkungen und Möglichkeiten bezüglich des Erkenntnisprozesses, worauf im methodischen Teil der Arbeit (Kapitel 3.1) noch einzugehen sein wird. Ausschlaggebend für die Entscheidung zugunsten einer Einzelfallstudie war der privilegierte Zugang zu Informationen zur Metropolregion Mitteldeutschland, womit die Möglichkeit verbunden war, die oben skizzierten forschungspraktischen Schwierigkeiten bei der Analyse netzwerkartiger Kooperationen zu überwinden und so zu neuen Erkenntnissen bezüglich des kollektiven Handelns auf regionaler Ebene zu kommen. So konnte die Metropolregion in den Jahren 2006 – 2011 kontinuierlich teilnehmend beobachtet und auf ein vergleichsweise umfangreiches Insiderwissen bei der Analyse und Interpretation zurückgegriffen werden. **Der empirische Teil der Arbeit basiert** somit maßgeblich auf eigenen Beobachtungen, Notizen und Gesprächen während der Teilnahme an Sitzungen des Gemeinsamen Ausschusses (Oberbürgermeister der Mitgliedsstädte), des Lenkungsausschusses (Leitungsebene aus den Verwaltungen der Mitgliedsstädte), der Arbeitsgruppen der Metropolregion Mitteldeutschland und während der bisher durchgeführten Metropolregionenkonferenzen sowie aus unzähligen Einzelgesprächen mit Akteuren aus den in den Gremien vertretenen Institutionen. Zudem

wurden alle relevanten internen Dokumente (Sitzungsprotokolle, Beschlussvorlagen, Geschäftsordnung, Anträge, Briefwechsel etc.) und allgemein zugängliche Publikationen zur Metropolregion ausgewertet. Weiterhin wurden in den Jahren 2009 und 2010 Einzelinterviews mit den politischen Spitzen der Metropolregion, d. h. mit den Mitgliedern des Gemeinsamen Ausschusses, mit ausgewählten politischen Vertretern in den Zwischenräumen (Nichtmitglieder) sowie mit Vertretern von Bund und Ländern durchgeführt. Weiterhin ergab sich im Jahr 2010 die Möglichkeit, im Rahmen eines selbst konzipierten Planspiels zum Interessenausgleich, mit den Akteuren der Metropolregion Mitteldeutschland eine reale Verhandlungssituation eines Metropolregionsgremiums unter ‚Laborbedingungen‘ zu simulieren.

1.3 Zentrale Begriffe und Gliederung der Arbeit

Zum besseren Verständnis und zur Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes soll an dieser Stelle kurz auf in der Arbeit zentral verankerte Begriffe eingegangen werden. Diese sind ‚kollektives Handeln‘ und ‚Handlungskoordination‘, ‚kommunale Akteure‘ und ‚regionale Kooperation‘.

Kollektives Handeln und Handlungskoordination

Eine Vielzahl der sozialwissenschaftlichen Forschungen der letzten Jahrzehnte hat sich mit dem Handeln von Akteuren oberhalb der Ebene des Individuums unter Verwendung des Begriffspaares ‚**kollektives Handeln**‘ vor allem mit der Frage beschäftigt, wie kollektive Handlungsfähigkeit von mehreren Akteuren hergestellt werden kann bzw. woran dies in vielen Fällen scheitert. Kollektives Handeln wird in diesem Kontext als „*konzertierte Anstrengung zur Änderung des Status quo*“ (WERLE & SCHIMANK 2000: 10, Hervorhebung im Original) verstanden. Der damit explizit oder implizit verbundene normative Gehalt ist dabei gleichermaßen in individualistischen wie institutionalistischen Arbeiten zu finden. Die vorliegende Arbeit baut im Kern auf diesen Forschungen zu kollektivem Handeln von Akteuren auf, welche somit im Theorieteil auch vielfach rezipiert sind, nimmt aber selbst eine ausschließlich analytische Perspektive ein, wonach kollektives Handeln eher als ‚**Handlungskoordination**‘ bzw. Interdependenzmanagement (MAYNTZ 1997: 285; BENZ & DOSE 2010: 252) verstanden wird. Damit wird nicht die kollektive Handlungsfähigkeit von Akteuren im oben definierten Sinne in den Mittelpunkt gestellt, sondern der Fokus auf die Koordination von Handlungen von mehreren Akteuren gelegt, die, wie später noch zu zeigen sein wird, nicht alle zwangsläufig an einer Änderung des Status quo oder einer kollektiven Handlungsfähigkeit im normativen Sinne interessiert sein müssen.

Kommunale Akteure

Eine „Konzeptualisierung von Akteuren oberhalb der individuellen Ebene“ (SCHARPF 2000: 97) wird in der Policy-Forschung in der Regel mit dem Ziel vorgenommen, die Aufgabe zu „erleichtern, politische Entscheidungen unter Verwendung von akteurtheoretischen Begriffen zu erklären“ (EBENDA: 98). Die Verwendung des Akteursbegriffs für Einheiten oberhalb der individuellen Ebene ist nach Meinung von SCHARPF dann zulässig und sinnvoll, wenn „deren Entscheidungen unter Hinweis auf Faktoren erklärt werden können, die auf der Ebene der größeren Einheit definiert werden“ (EBENDA: 97). Begrifflich verwendet SCHARPF in Abgrenzung zu individuellen Akteuren den Begriff ‚komplexe Akteure‘, definiert als eine „Ansammlung von Individuen“ (EBENDA: 96). Weiterhin unterteilt er diese in ‚korporative Akteure‘ und ‚kollektive Akteure‘. Letztere seien „von den Präferenzen ihrer Mitglieder abhängig.“ Erstere definiert er als Akteure, „die über ein hohes Maß an Unabhängigkeit von den letztendlichen Nutznießern ihres Handelns verfügen und deren Aktivitäten von Arbeitnehmern ausgeführt werden, deren eigene Interessen durch Arbeitsverträge neutralisiert werden“ (EBENDA: 101). SCHNEIDER (2003: 109) führt in Anlehnung an COLEMAN (1979) und VANBERG (1982) weiter aus, dass ‚korporative Akteure‘ „entstehen, wenn Akteure Ressourcen zusammenlegen, um als Handlungseinheit eine überindividuelle Rechtsperson zu erschaffen, die in ihrem Interesse tätig wird.“ Beispiele seien „Unternehmerverbände, Gewerkschaften, Aktiengesellschaften, Parteien und natürlich auch Organisationen des öffentlichen Bereichs wie Parlament, Regierung und Verwaltung“ (EBENDA).

Letztere nehmen in regionalen Kooperationen in der Regel zentrale Positionen ein (BENZ & FÜRST 2003: 40). Sie kontrollieren in der Regel die kooperationsgebundenen Ressourcen und besitzen entsprechende Entscheidungskompetenzen. Sie sind in den überwiegenden Fällen die sogenannten Träger der Kooperation. Dies ist nicht verwunderlich, denn territoriale Ansätze sind politik- bzw. verwaltungsaffin, da Politiker und Verwaltungsangestellte durch ihre institutionelle Einbindung territorial ausgerichtet sind und sich auf raumbezogene Machtbasen stützen (FÜRST 2003: 442). In vielen regionalen Kooperationen sind so verstandene ‚korporative Akteure‘ zumindest in großer Mehrheit an der Kooperation beteiligt. Auch in der Metropolregion Mitteldeutschland stehen ‚**kommunale Akteure**‘ im Mittelpunkt, die im oben beschriebenen Sinne als ‚korporative Akteure‘ konzeptionell gefasst werden können. Die Verwendung dieses Akteursbegriffs erlaubt damit eine analytische Betrachtung sowohl der „Interorganisationsbeziehungen – Transaktionen und Netzwerke zwischen korporativen Akteuren – als auch die Adressierung individueller Perspektiven und Interessen von konkreten Akteuren aus der Perspektive der Organisationszugehörigkeit (Mitglieder) und internen Positionszuweisung (Funktionsträger)“ (SCHNEIDER & JANNING 2006: 92). Der von RENATE MAYNTZ und FRITZ

SCHARPF (1995) entwickelte Ansatz des ‚akteurzentrierten Institutionalismus‘ baut wesentlich auf diesem Akteursverständnis auf und dient diesbezüglich als wichtige Referenz für die theoretische und begriffliche Fundierung der Arbeit.

Regionale Kooperation

Die Untersuchung bezieht sich auf ‚regionale Kooperationen‘. Somit steht die Handlungskoordination auf regionaler Ebene im Mittelpunkt. In Anlehnung an die Ausführungen von ARTHUR BENZ und DIETRICH FÜRST wird Region im Rahmen dieser Arbeit als eine politisch konstruierte Handlungsebene verstanden (BENZ & FÜRST 2003: 15 ff.), auf der mindestens zwei, in der Regel jedoch mehr kommunale Akteure versuchen mittels Kooperation Einfluss auf die Entwicklung dieser Region zu nehmen. Die Definition bzw. räumliche Abgrenzung einer Region ist somit Gegenstand des politischen Aushandlungsprozesses. Unter dem Gesichtspunkt einer regionalen Steuerung unterscheidet FÜRST den funktionalen und den territorialen Ansatz. Demnach geht der funktionale Ansatz von Problemen bzw. Themen aus, in denen Akteure kooperieren, womit die Regionsabgrenzung sekundär ist. Beispiele hierfür sind Kooperationen im Rahmen eines Nahverkehrsverbundes oder bezüglich der Abwasserentsorgung. Hingegen unterstellt der territoriale Ansatz, „dass die gemeinsame Einbindung in einer definierten Region die Basis für Gemeinsamkeiten zwischen den Akteuren bildet“ (FÜRST 2003: 442). Im Fokus dieser Arbeit stehen Kooperationen, die dem territorialen Ansatz zuzuordnen sind. Dabei ist zunehmend erkennbar, dass bei territorialen Ansätzen die Frage der Regionsabgrenzung zum zentralen Verhandlungsgegenstand wird und nicht selten immer wieder neu auf der Agenda³ steht. Weiterhin ist im Ergebnis der damit verbundenen Auseinandersetzungen immer häufiger zu beobachten, dass anstatt einer festen Regionsabgrenzung Kooperation im Rahmen einer „flexible geometry“ (EGERMANN 2009: 279) bzw. in „soft spaces“ und „fuzzy boundaries“ (HAUGHTON ET AL. 2010) praktiziert wird.

Die Arbeit gliedert sich in sechs Kapitel. Im Anschluss an das Einführungskapitel werden im **Kapitel 2** zunächst verschiedene theoretische Perspektiven auf kollektives Handeln erörtert, die maßgeblich auf sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Arbeiten beruhen. Dabei finden stärker individualistisch geprägte Ansätze ebenso Berücksichtigung wie institutionalistische Zugänge und selbstverständlich auch Arbeiten, die handlungsorientierte und strukturalistische Perspektiven miteinander verbinden. Ziel des Kapitels ist es, die verschiedenen Denkansätze und die ihnen zugrundeliegenden Prämissen herauszuarbeiten und diese bezüglich ihrer Erklärungskraft zum kollektiven Handeln kommunaler

³ Diesbezügliche Diskussionen sind in vielen Kooperationen in der deutschen Regionalentwicklung zu beobachten gewesen, unter anderem auch innerhalb der Metropolregionen Mitteldeutschland, Nürnberg, Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg und Hamburg.

Akteure im Rahmen regionaler Kooperationen zu prüfen. Mit dem gleichen Ziel werden anschließend die aus Raum- und Planungswissenschaften hervorgegangenen Theorieansätze und empirischen Befunde zur Steuerung bzw. Handlungskoordination auf regionaler Ebene diskutiert. Auf Basis der Diskussion werden ein analytischer Bezugsrahmen und Forschungsteilfragen für die Analyse der Metropolregion Mitteldeutschland abgeleitet.

In **Kapitel 3** werden der Untersuchungsansatz und das methodische Vorgehen im Rahmen der Arbeit dargelegt. Im Mittelpunkt stehen dabei die Möglichkeiten und Grenzen der fallstudienbasierten Forschung und insbesondere die Vor- und Nachteile von Einzelfallstudien. Es wird dargelegt, warum sich im vorliegenden Fall für eine Einzelfallstudie entschieden wurde und auf welchen empirischen Grundlagen die Studie basiert. Zudem wird auf die Erhebung und die Auswertung der fallstudienbezogenen Informationen eingegangen.

In **Kapitel 4** werden die empirischen Befunde zur Metropolregion Mitteldeutschland dargelegt. Die Aufarbeitung des Falls erfolgt weitestgehend chronologisch, es ist jedoch keine Chronik der Metropolregion Mitteldeutschland. Mit der chronologischen Strukturierung des Kapitels 4 und der Unterscheidung in vier Kooperationsphasen ist das Ziel verbunden, den studierten Fall für den Leser gut nachvollziehbar darzulegen. In den Unterkapiteln werden die Beschlüsse der Gremien der Metropolregion Mitteldeutschland aufgearbeitet. Dabei wird insbesondere auf die Hintergründe der getroffenen Entscheidungen und die Konsequenzen für die Partnerschaft eingegangen.

In **Kapitel 5** werden auf Basis der zuvor erörterten empirischen Befunde die aus der Fallstudie gewonnenen Erkenntnisse diskutiert. Als Strukturierung dienen die in Kapitel 2 formulierten Forschungsteilfragen. Es wird aufgezeigt, welche Akteure aufgrund ihrer Handlungsressourcen Einfluss auf die Entscheidungen in der Metropolregion hatten, welche Art von Handlungsressourcen die Akteure besaßen, auf welcher Grundlage ihnen Handlungsressourcen zugeordnet werden können, welche Interessen sie bezüglich der Metropolregion verfolgten, welche Rolle das institutionelle Design und das Regelsystem der Metropolregion bei Entscheidungen spielten und wie sich die gemeinsame Kooperationserfahrung und die Zukunftsbedeutung auf die Entscheidungen ausgewirkt haben.

In **Kapitel 6** werden zunächst die in den Kapiteln 4 und 5 herausgearbeiteten empirischen Erkenntnisse zu Einflussfaktoren bezüglich des kollektiven Handelns kommunaler Akteure in regionalen Kooperationen zusammengefasst. Außerdem werden die Anwendbarkeit des in der Arbeit entwickelten analytischen Rahmens diskutiert und Perspektiven für weitere Forschungsaktivitäten aufgezeigt. Abschließend werden Hand-

lungsoptionen skizziert, von denen zu erwarten ist, dass sie die Handlungsfähigkeit der Metropolregion Mitteldeutschland erhöhen.