

Auf dem Weg zur Stadtregion?

Einordnung des Fallbeispiels der interkommunalen Gewerbeflächenentwicklung in der Region Halle/Leipzig in die Debatte um „Regional Governance“

Andreas Pyschny · Erik Wilde · Robert Knippschild

Received: 7 May 2012 / Accepted: 9 October 2012
© Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2012

Zusammenfassung Seit dem Jahr 2009 existiert in der Region Halle/Leipzig eine über die Landesgrenze zwischen Sachsen und Sachsen-Anhalt reichende, freiwillige Kooperation der Städte und Gemeinden bei der Gewerbeflächenentwicklung. Der Beitrag beleuchtet den bisherigen Kooperationsprozess, benennt wichtige Meilensteine der Zusammenarbeit, wie etwa die Bewertung des regionalen Flächenpotenzials, und stellt die derzeit existierenden Arbeits- und Kommunikationsstrukturen dar. Kernstück des Artikels bildet die Einordnung des Fallbeispiels in die Debatte um „Regional Governance“, bei der konzeptionelle Merkmale und tatsächliche Ausprägungen gegenübergestellt werden. Aus der Analyse werden allgemeine Erkenntnisse gezogen sowie Schlussfolgerungen für den künftigen Kooperationsprozess in der Region Halle/Leipzig abgeleitet.

Schlüsselwörter Regional Governance · Interkommunale Kooperation · Gewerbeflächenentwicklung · Halle/Leipzig

Towards a city region?

Determining how the inter-municipal cooperation on commercial land development in the region Halle/Leipzig can be classified as a form of regional governance

Abstract An inter-municipal and informal cooperation dealing with commercial land development exists in the region Halle/Leipzig since 2009. The cooperation is formed by cities and villages and extends over the border between the two federal states of Saxony and Saxony-Anhalt. The article gives an overview of the previous steps and its main results, i.e. conclusions of an evaluation of the commercial land potential in the region Halle/Leipzig. In addition, it describes the functioning as well as the communication patterns within the cooperation. However, the main goal of this article is to determine how the inter-municipal cooperation can be classified as a form of regional governance, based on the theoretical debate on that topic. General conclusions will be drawn as well as implications for the upcoming process in the region Halle/Leipzig.

Keywords Regional governance · Inter-municipal cooperation · Commercial land development · Halle/Leipzig

Dipl.-Geogr. A. Pyschny (✉) · E. Wilde, B.Sc. ·
Dr.-Ing. R. Knippschild
Lehrstuhl Raumordnung, Technische Universität Dresden,
Helmholtzstraße 10, 01062 Dresden, Deutschland
e-mail: andreas.pyschny@tu-dresden.de

E. Wilde, B.Sc.
e-mail: erik.wilde@mailbox.tu-dresden.de

Dr.-Ing. R. Knippschild
e-mail: robert.knippschild@mailbox.tu-dresden.de

1 Einführung

Die Region Halle/Leipzig kann seit einigen Jahren mit der Ansiedlung namhafter Betriebe (BMW, Porsche, Dell) Erfolge verzeichnen. Zudem entwickelt sich die Logistikbranche durch den Ausbau des Flughafens Leipzig/Halle zum internationalen Luftfrachtdrehkreuz und der Ansiedlung zahlreicher Logistikunternehmen (unter anderem DHL)

zum Hoffnungsträger vieler Städte und Gemeinden bei der Generierung von Arbeitsplätzen und Steuereinnahmen.

Dem steht ein sich abzeichnendes Ungleichgewicht zwischen der Nachfrage und dem qualitativen und quantitativen Angebot an Gewerbe- und Industrieflächen gegenüber. Es existiert eine Vielzahl bereits erschlossener, aber nicht belegter Gebiete, auf die mittels großer Werbetafeln entlang der Verkehrswege hingewiesen wird. Nur wenige Gebiete entsprechen dabei den Gebietsanforderungen der regionalen Branchenschwerpunkte¹ an hochwertige, große und unzerschnittene Flächen. Für die Unternehmensansiedlungen in diesen Branchen stehen somit, trotz des quantitativen Flächenüberhangs, nur wenige potenzielle Standorte zur Verfügung.

Parallel dazu mehren sich Konkurrenzen in der Region, die etwa in Folge des interkommunalen und interregionalen Wettbewerbs um die Ansiedlung von Unternehmen entstehen. Scheinverhandlungen und Überangebote führen darüber hinaus zum Preisverfall der Flächen und verstärken ihrerseits die Zunahme interner Spannungen. Diese Entwicklung führte im Jahr 2009 zur Entstehung einer von den Kommunen getragenen Kooperation zur Gewerbeflächenentwicklung in der durch die Landesgrenze von Sachsen und Sachsen-Anhalt getrennten Region Halle/Leipzig.

Die Beteiligten verbinden mit der Kooperation die Hoffnung auf ein besser profiliertes und regional abgestimmtes Gewerbeflächenangebot sowie die langfristige Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der Region. Darüber hinaus sollen die Flächenneuinanspruchnahmen reduziert, die kommunalen Haushalte entlastet und der Verfall der Bodenpreise gestoppt werden (vgl. Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung 2011: 10). Seit dem Jahr 2011 stellt die Entstehung von Photovoltaik-Freiflächenanlagen auf Gewerbe- und Industriegebieten eine zusätzliche Herausforderung dar.

Mit dem vorliegenden Beitrag soll die interkommunale Kooperation zur Gewerbeflächenentwicklung in der Region Halle/Leipzig mit ihrer Arbeits- und Kommunikationsstruktur vor dem Hintergrund der Debatte zu Ansätzen regionaler Selbststeuerung und speziell zu *Regional Governance* erstmals wissenschaftlich untersucht werden. Von Interesse ist, wie sich das Fallbeispiel der interkommunalen Kooperation zur Gewerbeflächenentwicklung in die Debatte um *Regional Governance* einordnen lässt. Konkret soll der Frage nachgegangen werden, inwieweit es sich bei der Zusammenarbeit tatsächlich um *Regional Governance* handelt, wobei hier der theoretische Ansatz von Fürst (2007 und 2010) zugrunde gelegt wird. Zu diesem Zweck werden Schlüsselfaktoren von *Regional Governance* identifiziert

und an dem Fallbeispiel überprüft. Das methodische Vorgehen orientiert sich an einem Analyseschema, das Benz und Fürst zur Untersuchung regionaler Selbststeuerungsansätze, insbesondere aber von *Regional Governance*, entwickelt haben (Benz/Fürst 2003: 34 ff.).

Nachfolgend wird zunächst ein Abriss des Kooperationsprozesses gegeben, der die organisatorische Ausgestaltung sowie die fachlichen Arbeitsschwerpunkte einbezieht. Anschließend ist auf die aktuelle Debatte um *Regional Governance* einzugehen, bevor der analytische Ansatz von Benz/Fürst (2003) vorgestellt wird. Die eigentliche Untersuchung greift zentrale Merkmale von *Regional Governance* auf und stellt diese den Ausprägungen des Kooperationsprozesses in der Region Halle/Leipzig gegenüber. Anhand der Ergebnisse sollen Rückschlüsse für die wissenschaftliche Auseinandersetzung gewonnen und zugleich Schlussfolgerungen für das Kooperationsgeschehen in der Region Halle/Leipzig abgeleitet werden.

2 Der Kooperationsprozess im Überblick

2.1 Beginn, Akteure und Gebietsabgrenzung

Der Kooperationsprozess wurde im Jahr 2009 von der Stadt Leipzig im Rahmen des INTERREG IV B-Projektes „Via Regia plus“ initiiert. In dessen Rahmen (Laufzeit: Oktober 2008 bis September 2011) sollten gemeinsame Strategien für eine nachhaltige Entwicklung und Stärkung des paneuropäischen Verkehrskorridors erarbeitet werden. Dieser reicht von Deutschland über Polen und die Slowakei bis in die Ukraine und orientiert sich an der historischen Handelsroute „Via Regia“. Als eines von drei Teilzielen wurde die Stärkung von Städten und Metropolregionen als „Motor der Entwicklung“ angestrebt. In der Region Halle/Leipzig wird der Kooperationsprozess durch Städte und Gemeinden, staatliche Mittelbehörden, Regionalplanungen, Landkreise und Industrie- und Handelskammern zu beiden Seiten der Landesgrenze sowie einzelne Unternehmen (z. B. Flughafen Leipzig/Halle) begleitet (vgl. Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung 2011: 9 f.).

Die Abgrenzung eines möglichen Kooperationsraumes wurde anfangs mithilfe von verschiedenen Kriterien vorgenommen. Nach diesen sollten die beiden Oberzentren Halle und Leipzig mit ihren unmittelbar angrenzenden Umlandgemeinden sowie weitere, für die Gewerbeflächenentwicklung bedeutsame Kommunen² beteiligt werden (vgl. Abb. 1). Zudem wurden vorherige Kooperationen und die

¹ Automobil- und Zulieferindustrie, Logistik, Chemie, Energie- und Umwelttechnik, sonstiges produzierendes Gewerbe und Lebensmittelindustrie (vgl. Kap. 2.4).

² Es handelt sich beispielsweise um die im Regionalplan Westsachsen 2008 ausgewiesenen Gemeinden mit der besonderen Gemeindefunktion „Gewerbe“ (vgl. Regionaler Planungsverband Westsachsen 2008: 84).

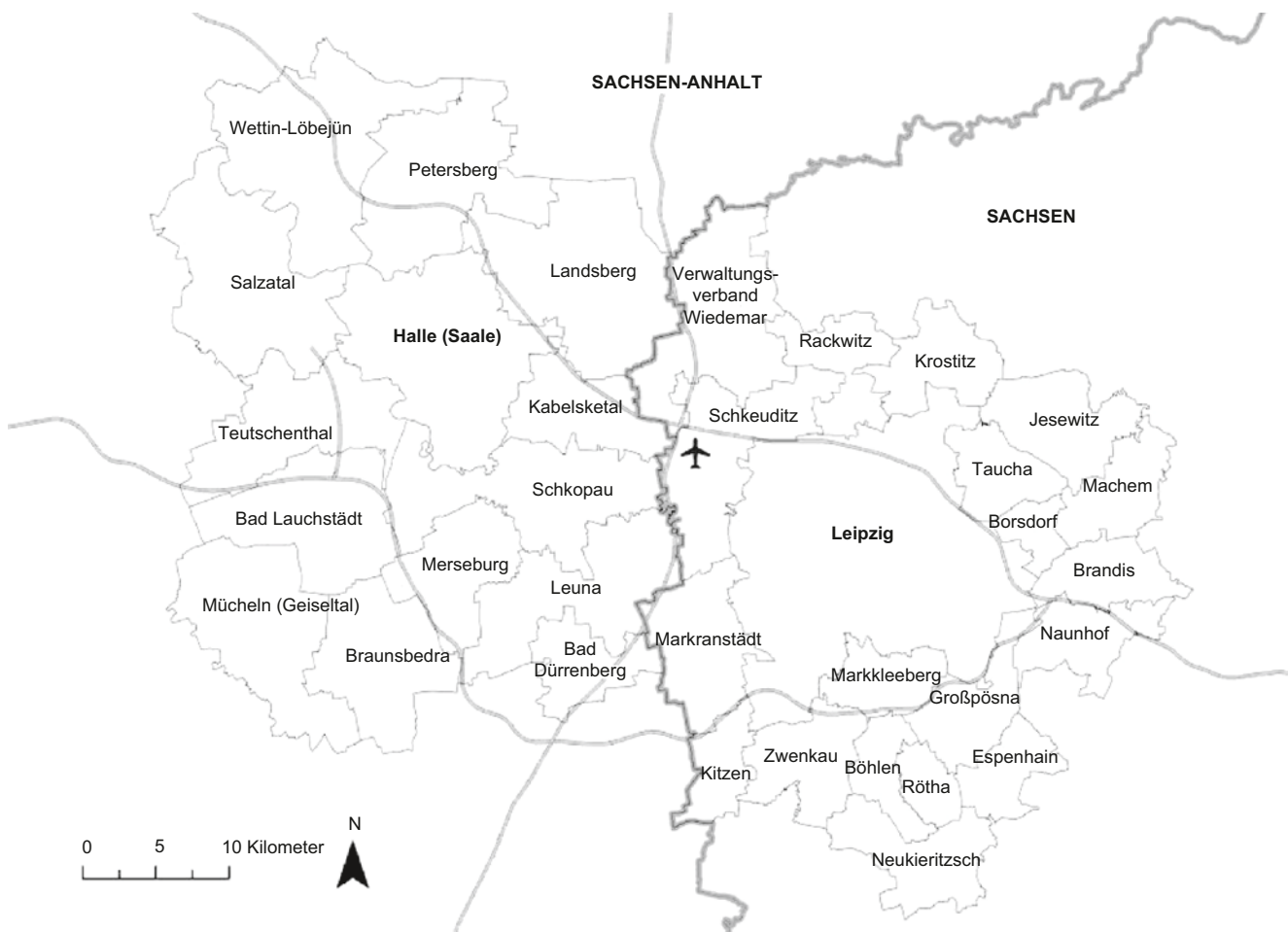


Abb. 1 Abgrenzung eines möglichen Kooperationsraumes der Region Halle/Leipzig im Jahr 2010. (Quelle: Technische Universität Dresden, Lehrstuhl Raumordnung, in Anlehnung an Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung (2011))

Abgrenzung des oberzentralen Kooperationsraumes um die Stadt Leipzig berücksichtigt (vgl. Sächsisches Staatsministerium des Innern 2003). Die Abgrenzung verstanden die Beteiligten jedoch nicht als starr, vielmehr war die Zusammenarbeit offen für weitere Städte und Gemeinden (vgl. Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung 2011: 13). Aufgrund der wechselnden Beteiligung an der Erarbeitung fachlicher Arbeitsschritte³ sowie an den regelmäßig stattfindenden Veranstaltungen hat sich bislang jedoch kein fest abgegrenzter Kooperationsraum herausgebildet.

³ Zu unterscheiden ist zwischen Partnern, die bislang ausschließlich an der Erarbeitung fachlicher Grundlagen teilnahmen und denjenigen, die zusätzlich eine politische Willenserklärung unterzeichnet haben („Gemeinsame Erklärung“). Einzelne Kommunen nahmen ausschließlich an den Konferenzen bzw. Regionalworkshops teil. Zu erwähnen ist, dass die Teilnahme an dem Kooperationsprozess nicht an die Unterzeichnung der „Gemeinsamen Erklärung“ gekoppelt war.

2.2 Arbeits- und Kommunikationsstrukturen

Bereits zu Beginn des Kooperationsprozesses wurde eine regelmäßig tagende Steuerungsgruppe ins Leben gerufen, die paritätisch aus Vertretern der kreisfreien Städte Halle und Leipzig, den beteiligten Landkreisen, Vertretern der Regionalplanungen und der staatlichen Mittelbehörden beider Bundesländer sowie einer externen Begleitung bestand. Seit dem Jahr 2011 gehören ihr zusätzlich Vertreter je eines Mittelzentrums aus Sachsen und Sachsen-Anhalt an (vgl. Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung 2011: 80).

Der Prozess sollte von Anfang an mit allen Partnern des Kooperationsraumes abgestimmt und in der Region verankert werden. Hierzu dienten in besonderer Weise die fachlichen Regionalworkshops sowie die Auftakt- und Jahreskonferenzen, zu denen die politischen und fachlichen Vertreter der Kommunen und alle anderen Kooperationspartner eingeladen waren (vgl. Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung 2011: 83). Diese Veranstaltungen stellten eine geeignete Plattform für das Zusammentref-

fen der Akteure dar, bei der die Bindung zwischen den Teilnehmern gestärkt und ein gemeinsames Problem- und Handlungsverständnis entwickelt werden konnte.

2.3 Meilensteine der Zusammenarbeit 2009–2011

Nachdem die Steuerungsgruppe im Jahre 2009 erste inhaltliche wie auch organisatorische Aufgaben angestoßen hatte, wurde der Kooperationsprozess öffentlichkeitswirksam mit der Auftaktkonferenz am 18. Januar 2010 in Leipzig zur Vorstellung des Projektansatzes eröffnet. Die nachfolgenden fachlichen Workshops in Halle und in Merseburg dienten einerseits der Abstimmung des Handlungsbedarfes und der Verständigung auf gemeinsame Ziele, andererseits ging es um die Erarbeitung fachlicher Grundlagen (vgl. Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung 2011: 23 und 84 ff.).

Einen bedeutenden Meilenstein stellte die Jahreskonferenz am 1. November 2010 in Leipzig dar, auf der sich ein Großteil der Partner mit der Unterzeichnung einer gemeinsamen politischen Willenserklärung – der sogenannten Gemeinsamen Erklärung – zur weiteren freiwilligen Zusammenarbeit bekannte.

Die Steuerungsgruppe führte ihre Arbeit im Jahre 2011 fort. Im Juni und November 2011 fanden zwei Regionalworkshops statt, auf denen die bisherigen Ergebnisse und die zukünftigen Arbeits- und Kommunikationsstrukturen im Mittelpunkt standen.

2.4 Regionales Flächenpotenzial

Eine gemeinsame Datenbasis zu Gewerbe- und Industrieflächen sollte Grundlage der Kooperation und zugleich Ausgangspunkt für eine Erhebung und Bewertung des tatsächlichen Flächenpotenzials sein. Beim ersten Regionalworkshop im März 2010 hatten sich die Akteure auf die Erhebung der regional bedeutsamen Gebiete mit einer mindestens fünf Hektar großen zusammenhängenden und verfügbaren Fläche verständigt.⁴ Im Rahmen der Datenerhebung wurden 55 Flächen gemeldet (vgl. Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung 2011: 24 ff.).

Die Datenbasis sollte im Zuge der Begleitung durch den Lehrstuhl Raumordnung der Technischen Universität Dresden und unter Zuhilfenahme der Methodik der ersten Erhebung im Rahmen des Projektes „Via Regia plus“ aktualisiert sowie auf Lücken bzw. Fehler geprüft werden. Darüber hinaus sollten bislang nicht beteiligte Kommunen zur Teilnahme gewonnen werden. Alle 35 Kommunen des

Kooperationsraumes wurden im August 2011 zur Überprüfung und Ergänzung ihrer Datensätze aufgefordert. Tatsächlich beteiligten sich 26 Städte und Gemeinden, von denen elf Kommunen über keine derartigen Flächen verfügten. In den anderen 15 Städten und Gemeinden existierten zusammen 45 Gewerbe- und Industriegebiete und somit zehn Gebiete weniger als im Jahr 2010. Dieser Unterschied ergab sich unter anderem aufgrund getätigter Grundstücksverkäufe.

In der Bewertung des bestehenden Flächenpotenzials sahen die Partner bereits zu Beginn der Kooperation eine wesentliche Voraussetzung für die Abstimmung der Gewerbeflächenentwicklung. Mit ihrer Hilfe sollte der regionale Handlungsbedarf bestimmt und Möglichkeiten einer branchenspezifischen Ausrichtung der regionalen Gewerbeflächenentwicklung ermittelt werden (vgl. Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung 2011: 32).

Bei der Entwicklung einer Bewertungsmethode orientierte man sich unter anderem an den Ergebnissen der REFINA⁵-Projekte GEMRIK⁶ und KoReMi⁷. Darüber hinaus wurde die Methode wiederholt mit den regionalen Akteuren diskutiert und verfeinert. Das Ergebnis sah eine Bewertung in Form eines dreistufigen Nutzwertpunktesystems vor, das anhand von 27 Kriterien⁸, die in sechs Kategorien⁹ unterteilt waren, vorgenommen wurde. Für jedes Gebiet wurde eine Einzelbewertung durchgeführt. Das Ergebnis, das die Aufsummierung der erreichten Nutzwertpunkte vorsah, wurde auf Wunsch der Steuerungsgruppe in ein *Ranking* eingestellt. Das verfügbare Flächenpotenzial im Kooperationsraum Halle/Leipzig wurde abschließend mit der Formel „hohe Quantität und heterogene Qualität“ (Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung 2011: 75) beschrieben. Man verwies etwa auf die Vielzahl der Gebiete, die aufgrund ihres Bestehens von deutlich über zehn Jahren nicht den aktuellen Anforderungen entsprachen, sowie auf die

⁵ Förderschwerpunkt „Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement (REFINA)“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung.

⁶ „Nachhaltiges Gewerbeflächenmanagement im Rahmen interkommunaler Kooperation am Beispiel des Städtensetzes Balve-Hemer-Iserlohn-Menden“ (<http://www.refina-info.de/projekte/anzeige.phtml?id=3110> (letzter Zugriff am 29.09.2012)).

⁷ „Ziele und übertragbare Handlungsstrategien für ein kooperatives regionales Flächenmanagement unter Schrumpfungstendenzen in der Kernregion Mitteldeutschland“ (<http://www.refina-info.de/de/projekte/anzeige.phtml?id=3117> (letzter Zugriff am 29.09.2012)).

⁸ Ursprünglich handelte es sich um 31 Kriterien, die in die Bewertung eingestellt werden sollten. Aufgrund von sehr komplexen Bewertungsvorgängen oder unzureichender Datenlage wurden vier Kriterien nicht bewertet (vgl. Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung 2011: 38 f.).

⁹ Kategorien: planungsrechtliche Gegebenheiten; Flächeneigenschaften; stadtechische, äußere Erschließung; Verkehrsanbindung; weiche Standortfaktoren; sonstige Kriterien (vgl. Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung 2011: 33 ff.).

⁴ Es handelt sich um diejenigen Gebiete, die für große, kapitalintensive, potenzielle Ansiedlungen in Frage kommen. Flächen unter fünf Hektar sollten auch weiterhin durch die Städte selbst verwaltet und vermarktet werden.

Tab. 1 Ergebnisse der branchenspezifischen Flächenbewertung

	Anzahl der Gebiete nach Qualitätsstufen innerhalb der regionalen Branchenschwerpunkte							
	Automobil- und Zulieferindustrie		Logistik		Chemie		Energie- und Umwelttechnik	Sonstiges produzierendes Gewerbe, Lebensmittelindustrie
Besonders geeignet	5	0*	1	4*	1	0*	11	13
Geeignet	8	29*	0	38*	0	39*	32	30
Weniger gut geeignet	0	3*	0	2*	0	5*	2	2

(*) Gebiete, die mindestens ein Ausschlusskriterium nicht erfüllt haben

geringe Anzahl von Industriegebieten (vgl. Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung 2011: 76 und 108).

Unter Begleitung des Lehrstuhls Raumordnung sollte dieses im Jahre 2010 entwickelte Bewertungsverfahren weiterentwickelt und spezifiziert werden (z. B. Gewichtung der Kriterien). Stärker als bisher sollte die Bewertung des regionalen Flächenpotenzials an den Branchenschwerpunkten der Region Halle/Leipzig vorgenommen werden. Zu diesem Zweck mussten diejenigen Branchen identifiziert werden, auf die sich die wirtschaftliche Entwicklung der Region konzentriert. Aus der Gegenüberstellung der Branchenschwerpunkte der Landkreise und kreisfreien Städte und in Absprache mit der Steuerungsgruppe wurden die folgenden fünf sogenannten regionalen Branchenschwerpunkte zusammengefasst.

- Automobil- und Zulieferindustrie
- Logistik
- Chemie
- Energie- und Umwelttechnik
- sonstiges produzierendes Gewerbe und Lebensmittelindustrie

Einige Kriterien wurden aufgrund ihrer Relevanz für einen regionalen Branchenschwerpunkt überhöht, je nach den spezifischen Anforderungen an Gewerbe- und Industrieflächen. Beispielhaft sei hier der regionale Branchenschwerpunkt Logistik genannt, für den die Kriterien „planungsrechtlicher Status“ sowie „24 h Betrieb möglich“ doppelt gewichtet wurden, da diese nach Ansicht der Experten Voraussetzung für eine Ansiedlung sind. Ferner wurden sogenannte Ausschlusskriterien eingeführt, um unabdingbare Erfordernisse in die Bewertung einfließen zu lassen. Danach galt eine Fläche als ungeeignet für den betreffenden regionalen Branchenschwerpunkt, sobald mindestens ein Ausschlusskriterium nicht erfüllt wurde. Erneut sei hier auf den Schwerpunkt Logistik verwiesen, für den etwa das Ausschlusskriterium „Mindestabstand zu Wohnbebauung“ von 1.000 m festgelegt wurde.

Die Weiterentwicklung der Methode wurde in Zusammenarbeit mit der Steuerungsgruppe sowie Experten der Industrie- und Handelskammern Halle-Dessau und Leipzig sowie des Lehrstuhls Stadttechnik an der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus vorgenommen.

2.5 Branchenspezifische Flächendefizite

Für alle 45 Gewerbe- und Industriegebiete wurde die branchenspezifische Eignung zu den fünf regionalen Branchenschwerpunkten ermittelt. Anhand des erreichten Bewertungsergebnisses wurden die Gebiete in drei Gruppen zu je gleicher Abstufung unterteilt (oberes/mittleres/unteres Drittel der Punktzahl). Das Ergebnis zeigt eine Dominanz der Gebiete von mittelmäßiger Qualität (vgl. Tab. 1). Die Anzahl der besonders geeigneten und weniger gut geeigneten Flächen variiert zwischen den regionalen Branchenschwerpunkten. Gesondert ausgewiesen werden Gebiete, die mindestens ein Ausschlusskriterium nicht erfüllt haben und somit eigentlich als ungeeignet gelten (mit * versehen). Sie umfassen in den ersten drei regionalen Branchenschwerpunkten die große Mehrheit der Gebiete. In den regionalen Branchenschwerpunkten der Energie- und Umwelttechnik sowie des sonstigen produzierenden Gewerbes und der Lebensmittelindustrie existierten keine Ausschlusskriterien.

Es lässt sich schlussfolgern, dass in der Untersuchungsregion Halle/Leipzig ein Defizit an attraktiven Gewerbe- und Industriegebieten in den regionalen Branchenschwerpunkten der Automobil- und Zulieferindustrie, der Logistik und der Chemie besteht. Durch die geringe Zahl großer, zusammenhängender, restriktionsarmer Flächen besteht langfristig die Gefahr der sinkenden Wettbewerbsfähigkeit der Region. Ein differenzierteres Bild zeigt sich für die regionalen Branchenschwerpunkte Energie- und Umwelttechnik sowie sonstiges produzierendes Gewerbe und Lebensmittelindustrie. Gleichzeitig existiert eine Reihe von Flächen, die nicht den Anforderungen der Branchenschwerpunkte entsprechen. Bereits erschlossene, brachliegende Gebiete verstärken dabei vielfach die Belastung der kommunalen Haushalte.

Die Ergebnisse zeigen die Herausforderungen, vor denen die Region in Bezug auf die Planung, Entwicklung und Vermarktung von Gewerbe- und Industrieflächen steht. Mit der im Jahre 2009 begonnenen freiwilligen Kooperation haben die Akteure erste Voraussetzungen für ein abgestimmtes Vorgehen geschaffen, das über die Grenzen der Gebietskörperschaften sowie die Landesgrenze hinausreicht.

3 Theoretische Einordnung und methodisches Vorgehen

In den zurückliegenden Jahren hat die regionale Ebene zunehmend an Bedeutung gewonnen. Zahlreiche Aufgaben und Probleme lassen sich nur unzureichend oder kaum noch allein auf der lokalen Ebene lösen. Die Gründe dafür sind vielfältig, zu nennen sind knappe öffentliche Haushalte sowie der zunehmende Wettbewerbsdruck. Kommunale Entscheidungen haben oft Auswirkungen über die administrativen Grenzen hinaus und bedürfen daher der Abstimmung bzw. Koordinierung mit den angrenzenden Gebietskörperschaften (Benz/Fürst 2003: 11). Dadurch ergeben sich weitere Herausforderungen: so etwa die Art und Weise der Koordinierung zwischen den Kommunen, die Einbettung in den bestehenden institutionellen Rahmen¹⁰ sowie die Festlegung gemeinsamer Entscheidungswege. Bei alledem erlangt die regionale Ebene verstärkte Aufmerksamkeit, da sich Städte und Regionen innerhalb Europas positionieren, zugleich aber auch in einer stärker globalisierten Welt behaupten müssen. Die Region gilt hierbei als adäquate Handlungs- und Steuerungsebene, etwa auch für eine Zusammenführung ökonomischer, ökologischer, sozialer und kultureller Belange (Albrechts/Healey/Kunzmann 2003: 113 ff.).

Angesichts der großen Herausforderungen, vor denen staatliches Handeln im Allgemeinen und das der Kommunen im Besonderen heute stehen, kommt es verstärkt zum Einzug alternativer Steuerungsformen, die losgelöst sind von den klassischen Formen des Planens und Regierens (Albrechts 2011: 75) und die sich nicht auf die gebietskörperschaftliche Ebene beschränken. Angetrieben wird diese Entwicklung unter anderem von der Forderung nach einer schlüssigen Steuerung der Flächennutzung und dem nachhaltigen Einsatz der vorhandenen Ressourcen (Albrechts/Healey/Kunzmann 2003: 113).

Zur Beschreibung dieser alternativen Steuerungsformen und Aufgabenwahrnehmung räumlicher Planung und Entwicklung in häufig schwach organisierten Strukturen (Netzwerken), wurde der Begriff der „Governance“ eingeführt (vgl. Benz 2005: 404 f.). Vor diesem Hintergrund und der Auseinandersetzung mit adäquaten Steuerungsformen auf regionaler Ebene wird speziell das Konzept von „Regional Governance“ diskutiert (vgl. Kleinfeld 2006: 400; Fürst 2010: 49 f.).

Der Begriff *Regional Governance* wird in unterschiedlichen Kontexten gebraucht und folglich auch unterschiedlich interpretiert. Nach Benz/Fürst (2003: 24) sowie Benz/Dose (2010: 17 f.) beschreibt der ursprünglich aus der Institu-

tionenökonomie stammende Begriff *Governance* allgemein das Zusammenwirken von öffentlichen und privaten Akteuren in Netzwerken. Bei *Regional Governance* handelt es sich um eine Form der regionalen Selbststeuerung, bei der Akteure aus dem Bereich der öffentlichen Verwaltung, der Politik, der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft auf freiwilliger Basis zusammenarbeiten. Der Fokus liegt dabei auf der Art und Weise des Koordinierens zwischen den regionalen Akteuren (Prozess), weniger auf den reinen Organisationsstrukturen (vgl. Benz/Fürst 2003: 24; Fürst 2010: 49 f.). Eine Zusammenschau von Definitionsansätzen verschiedener Autoren hat Böcher vorgenommen und dabei vier zentrale Eigenschaften von *Regional Governance* herausgearbeitet: die Stärkung des eigenverantwortlichen Regierens der Regionen, das Ersetzen des Territorial- durch das Funktionalprinzip, die intersektorale Kooperation durch regionale Netzwerke und Partnerschaften sowie die hierarchische Steuerung von Ansätzen mithilfe unterschiedlicher Instrumente (Böcher 2008: 374 ff.).

Grundsätzlich lässt sich *Regional Governance* aus zwei unterschiedlichen Denkrichtungen verstehen: aus analytischer und aus normativer Perspektive (vgl. Benz/Fürst 2003: 12; Böcher 2008: 374). Die analytische Betrachtung stützt sich im Wesentlichen auf die Rolle der Akteure, den Netzwerkcharakter, die spezifische Organisationsstruktur, die Kombination unterschiedlicher Steuerungsformen und die Bedeutung des Regionalmanagements. Darüber hinaus werden die Rahmenbedingungen der regionalen Kooperation in die analytische Betrachtung einbezogen, beispielsweise der staatliche Rechtsrahmen, externe Anreize oder die jeweiligen situativen Bedingungen. Der Fokus einer normativen Betrachtung im Sinne einer „Good Governance“ liegt dagegen eher auf besonders effektiven Steuerungsstrukturen. Im Vordergrund steht dabei der institutionelle Rahmen, das heißt effiziente bzw. Erfolg versprechende Organisationsstrukturen und Abläufe innerhalb dieser (Benz/Fürst 2003: 12 ff.).

Das methodische Vorgehen des vorliegenden Artikels zur Untersuchung des Kooperationsprozesses bei der Gewerbeflächenentwicklung in der Region Halle/Leipzig erfolgt in Anlehnung an den analytischen Ansatz¹¹ von Benz/Fürst (2003: 34 ff.) zur Untersuchung regionaler Selbststeuerungsansätze. Mit dessen Hilfe soll das Geschehen in der Region Halle/Leipzig kritisch untersucht und in die wissenschaftliche Debatte eingeordnet werden. Als fachlicher Bezugspunkt wird das Konzept von *Regional Governance* und hier speziell der theoretische Ansatz nach Fürst (2007 und 2010) angewendet, der die deutschsprachige Debatte¹²

¹⁰ Zu den Herausforderungen, vor denen Institutionen im Rahmen solcher Veränderungs- und Anpassungsprozesse stehen, vgl. etwa Albrechts/Healey/Kunzmann (2003: 113 ff.) und Albrechts (2011: 88 f.).

¹¹ Der Ansatz von Benz/Fürst (2003) basiert auf dem Konzept des akteurzentrierten Institutionalismus nach Mayntz und Scharpf (1995).

¹² Zur internationalen Debatte vgl. etwa Albrechts/Healey/Kunzmann (2003) und Healey (2006).

in entscheidender Weise geprägt und zugleich den Ansatz hinsichtlich typischer Ausprägungen systematisiert hat. Anwendung fand die Methode bereits mehrfach bei der Betrachtung von Praxisbeispielen (z. B. regionale Steuerung am Beispiel des Verbands Region Stuttgart; vgl. Steinacher 2003: 67 ff.). In der Literatur finden sich weitere analytische Ansätze zur Beschreibung regionaler Kooperationen (Knieling 2003) und hier insbesondere von *Metropolitan Governance*- (Blatter 2005) sowie *Regional Governance*-Prozessen (Danielzyk/Rietzel 2003; Pütz 2004). Dem Analyseraster von Benz/Fürst (2003: 35 f.) folgend wird die Untersuchung nach fünf sogenannten Faktoren vorgenommen, die eine Kooperation wesentlich beeinflussen können (vgl. Abb. 2).

Unter dem Faktor „Zweck, Thema und situative Rahmenbedingungen“ werden Merkmale betrachtet, die auf den Anlass sowie die Ursachen der Entstehung der Kooperation eingehen. Zudem werden die Herausforderungen der Zusammenarbeit, die Ziele und Anreizstrukturen näher beleuchtet (Benz/Fürst 2003: 36). Im Faktor „Akteure“ sind die Vertreter der teilnehmenden Institutionen Gegenstand der Untersuchung. In Ansätzen regionaler Selbststeuerung kommen Akteure mit unterschiedlichen Denk- und Handlungsweisen zusammen und verfolgen, ihrer fachlichen bzw. institutionellen Herkunft entsprechend, verschiedene Ziele und Interessen. Die Art und Weise ihres Zusammenkommens, wie sie handeln, verhandeln und interagieren, wird unter dem Faktor „Akteurskonstellation“ untersucht. Der Faktor „Institutionelle Rahmenbedingungen“ fasst Merkmale zusammen, die sich auf die Organisationsstruktur der Kooperation beziehen. Zu unterscheiden ist zwischen externen Rahmenbedingungen, die auf die Form der Zusammenarbeit einwirken (z. B. externe Hierarchien), und internen Rahmenbedingungen, die die erforderlichen, selbstgewählten Arbeits- und Kommunikationsstrukturen beschreiben. Im Faktor „Prozess-endogene Faktoren/Prozessmanagement“ werden Merkmale aufgegriffen, die den Prozessverlauf sowie das Prozessmanagement charakterisieren. Der vorliegende Artikel nimmt hierbei eine Unterteilung nach den Aspekten Koordination und Moderation, externe (wissenschaftliche) Begleitung und Veranstaltungen vor.

Für die Untersuchung werden die Ausprägungen des Fallbeispiels vorgestellt und mit den zentralen Merkmalen des theoretischen Ansatzes von *Regional Governance*, nach Faktoren geordnet, verglichen. Für die Analyse wird auf Informationen und Erfahrungen zurückgegriffen, die den Autoren durch die teilnehmende Beobachtung zur Verfügung stehen. Ziel des Artikels ist es, die Frage zu beantworten, inwieweit es sich bei der Zusammenarbeit tatsächlich um *Regional Governance* handelt, wobei hier der Ansatz von Fürst (2007 und 2010) zugrunde gelegt wird.

Faktoren, die Kooperationen positiv oder negativ beeinflussen können



Abb. 2 Übersicht der fünf Analysefaktoren. (Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an den analytischen Ansatz nach Benz/Fürst (2003))

4 Analyse

4.1 Zweck, Thema und situative Rahmenbedingungen

Ausgangspunkt der Kooperation zur Gewerbeflächenentwicklung in der Region Halle/Leipzig war ein sich abzeichnendes Defizit großer und hochwertiger Flächen, trotz eines quantitativen Flächenüberangebots. Dies widersprach zum einen den Bemühungen der Region, flächenintensive Branchen anzuwerben.¹³ Zum anderen kam es in der Vergangenheit, aufgrund fehlender Abstimmung zwischen den Gebietskörperschaften, zu Scheinverhandlungen und darauffolgend zum verstärkten Preisverfall von Gewerbe- und Industriegebieten.

Seit dem Jahr 2009 nahm die Stadt Leipzig an dem INTERREG IV B-Projekt „Via Regia plus“ teil. Die Gewerbeflächenentwicklung bildete diesbezüglich eines der prioritären Handlungsfelder der Stadt. Zudem erkannte sie, dass Individualstrategien zur Lösung des Problems nicht zielführend bzw. mit zu hohen Kosten verbunden waren und die Umlandkommunen unbedingt eingebunden werden mussten. Damit geht die Kooperation zunächst auf die Initiative der Stadt Leipzig zurück und nicht auf einen kollektiven Handlungsbedarf vieler Akteure (vgl. Fürst 2007: 358). Für das Vorhaben selbst musste sie noch Unterstützer finden. Die Voraussetzungen waren dabei alles andere als günstig, da in den Jahren zuvor bereits mehrere Versuche interkommunaler, Landesgrenzen überschreitender Kooperationen erfolglos bzw. nicht kontinuierlich waren (z. B. Regionales Entwicklungskonzept Schkeuditzer Kreuz) (vgl. Kranepuhl 2009: 81 ff.). Zudem galt die Gewerbeflächenentwicklung

¹³ Gebietskörperschaften, Unternehmen und weitere Stellen haben sich beispielsweise im Netzwerk Logistik Leipzig-Halle zusammengeschlossen, um die Interessen der Logistikbranche in der Region zu vertreten.

als besonders schwieriges Thema, von dem keine kurzfristigen Erfolge zu erwarten waren. Trotz dieser Hürden konnte zunächst die Stadt Halle, als wichtigster Partner auf sachsen-anhaltinischer Landesseite, für das Vorhaben gewonnen werden.

Mit der Projektförderung im Rahmen des INTERREG IV B-Projektes „Via Regia plus“ lag darüber hinaus ein spezifischer Anreiz zur Initiierung der Kooperation vor (vgl. Fürst 2007: 358). Dabei konnte beispielsweise ein Teil der Kosten kompensiert, dem Thema stärkere Aufmerksamkeit verliehen und der Erfahrungsaustausch mit anderen Stadtregionen gesichert werden.

Einige Städte und Gemeinden der Region waren schließlich dem Aufruf der Stadt Leipzig gefolgt und hatten sich im ersten Quartal 2010 freiwillig der Kooperation angeschlossen. Andere nahmen an den Veranstaltungen vorerst nur als Beobachter teil. Ein Teil der Partner konnte später noch über persönliche Kontakte zu bereits beteiligten Kommunen hinzugewonnen werden (Kooptation).

Der Kooperationsprozess in der Region Halle/Leipzig verfolgt bislang den Ansatz der Planung, Entwicklung und Vermarktung von Gewerbeflächen und wird im Wesentlichen durch Akteure der räumlichen Planung sowie der Wirtschaftsförderung begleitet. Damit folgt die Kooperation dem Prinzip, wonach sich „schwach institutionalisierte Steuerungsformen zunächst nur funktional, d. h. problem- und projektbezogen“ (Fürst 2010: 52) formieren. Daneben existieren, wie bereits erwähnt, weitere sogenannte themengebundene Governance-Arrangements zu beiden Seiten der Landesgrenze, die sich um verschiedene Problem- und Handlungsfelder innerhalb der Region bilden (vgl. Fürst 2010: 52 und 54). Überschneidungen ergeben sich dabei nicht nur räumlich, sondern auch personell (z. B. Grüner Ring Leipzig).

Die Kooperation stellt derzeit, allein schon wegen ihrer sektoralen Ausrichtung, weder die Querkoordination zwischen den verschiedenen Governance-Arrangements her, noch kann sie einen ganzheitlichen Steuerungsanspruch für die Region Halle/Leipzig übernehmen, wie es eine integrierte *Regional Governance* leisten könnte (vgl. Fürst 2010: 52 und 54). Sie greift aber als einzige kommunale Belange räumlicher Planung auf, die sich über die Landesgrenze erstrecken. Seit 1993 existiert zwar eine Raumordnungskommission für das Gebiet des den Raum Halle/Leipzig umfassenden Staatsvertrages.¹⁴ Allerdings handelt es sich dabei um eine von den Ländern getragene Form der Zusammenarbeit, zu deren Aufgaben die Abstimmung von Zielen und weiteren Erfordernissen der Raumordnung und Landesplanung gehört (vgl. Pyschny 2011: 46 ff.). Eine formelle

Zusammenarbeit der Städte und Gemeinden kam bislang nicht zustande (ein Aspekt ist hier etwa die Landesgrenze).

4.2 Akteure

Bei den bisher an der Kooperation zur Gewerbeflächenentwicklung in der Region Halle/Leipzig Beteiligten handelt es sich überwiegend um kommunale Akteure. Besonders die Vertreter aus den Fachverwaltungen der Gemeinden, Landkreise und Städte bildeten bei den Jahreskonferenzen und Regionalworkshops stets die Mehrzahl. Dabei vertraten sie in der Kooperation als kollektive Akteure (vgl. Benz/Fürst 2003: 39) die Ziele ihrer jeweiligen Herkunftsorganisation. Der zahlenmäßig hohe Anteil kommunaler Verwaltungsakteure im Fallbeispiel ist durch die Zuständigkeit der Kommunen für die Flächennutzungsplanung als Teil der kommunalen Bauleitplanung zu erklären. Neben den kommunalen Akteuren beteiligten sich an dem Kooperationsprozess Vertreter der Industrie- und Handelskammern Halle-Dessau und Leipzig sowie sporadisch auch Akteure aus dem privatwirtschaftlichen Sektor (z. B. Flughafen Leipzig/Halle). Akteure aus dem zivilgesellschaftlichen Bereich, etwa Verbände oder Vereine, waren bislang nicht an der Zusammenarbeit beteiligt.¹⁵ Bereits seit Beginn der Kooperation nahmen Vertreter der Landesbehörden beider Bundesländer teil, ebenso Vertreter der Regionalplanungen.

Die Akteurszusammensetzung variierte zwischen den einzelnen Veranstaltungen. Während bei den Konferenzen und Regionalworkshops sowohl politische als auch fachliche Vertreter zusammentrafen, arbeiteten in der Steuerungsgruppe ausschließlich die fachlichen Vertreter der Kommunen und Landesbehörden sowie der Regionalplanungen zusammen.

So vielfältig die Akteursstruktur einer *Regional Governance* ist, so vielfältig sind die jeweiligen Handlungsorientierungen der beteiligten Akteure. Auch im Fall der interkommunalen Kooperation in der Region Halle/Leipzig werden unterschiedliche Zielvorstellungen bei den Beteiligten deutlich. So gab es innerhalb der Steuerungsgruppe kontroverse Diskussionen über die Ausrichtung und das Zusammenspiel zwischen Vermarktung als Gegenstand der Wirtschaftsförderung sowie Planung und Entwicklung als Gegenstand der Stadtplanung. Vertiefte Aussagen über die Handlungsorientierung einzelner Akteure können mit dem vorliegenden Datenmaterial jedoch nicht getroffen werden. Lediglich die Heimatorganisationen und die institutionelle Einbindung der Akteure liefern Anhaltspunkte hierzu. Es zeigten sich beispielsweise deutliche Unterschiede zwischen kommunalen Verwaltungsakteuren und den Vertretern der Landesbehörden. Letztere verhielten sich defensiver als die

¹⁴ Staatsvertrag zwischen dem Freistaat Sachsen und dem Land Sachsen-Anhalt über die Zusammenarbeit bei der Raumordnung und Landesplanung im Raum Halle/Leipzig.

¹⁵ Zur Problematik der zivilgesellschaftlichen Mitwirkung an *Regional Governance*-Prozessen vgl. auch Bock (2006: 324 ff.).

kommunalen Akteure und nahmen in der Kooperation eher die Rolle eines Beobachters ein.

Daneben zeigte sich, dass bei den Akteuren Unterschiede hinsichtlich der von ihnen betrachteten Zeiträume bestehen, so etwa zwischen den Stadtplanungsämtern und den Wirtschaftsförderungen. Letztere sahen etwa in der Freihaltung der wenigen verfügbaren Industriegebiete einen kurzfristigen Handlungsbedarf. Die Stadtplanungsämter legten den Fokus hingegen stärker auf die mittel- bis langfristige Zusammenarbeit bei der Planung und Entwicklung von Gewerbe- und Industriegebieten.

Innerhalb eines *Regional Governance*-Arrangements kann zwischen primär raumbezogenen und primär funktionsbezogenen Akteuren unterschieden werden. Im Fall der Region Halle/Leipzig gibt es Akteure, die sowohl territorial als auch funktional ausgerichtet sind. Beispielsweise können einige Vertreter der Stadtplanungsämter Halle und Leipzig nicht ausschließlich einer der beiden Orientierungen zugeordnet werden. Zunächst scheinen jedoch die vorrangig territorial orientierten Akteure im Kooperationsverbund die Mehrheit zu stellen (vgl. Fürst 2010: 51). Grundsätzlich werden durch das kooperative Handeln auf regionaler Ebene traditionelle Grenzen der Verantwortlichkeit und Zuständigkeit durch die Akteure überschritten (vgl. Fürst 2010: 53). In der Region Halle/Leipzig kam es zu einer Überschreitung administrativer Grenzen zwischen den beteiligten Kommunen und zwischen den Bundesländern Sachsen und Sachsen-Anhalt. Bereits mit der Unterzeichnung der „Gemeinsamen Erklärung“ hatte sich die Mehrzahl der Partner bei der Planung und Entwicklung von Gewerbeflächen zu einer die Ländergrenzen überschreitenden Zusammenarbeit bereit erklärt. In mehreren Veranstaltungen verwiesen Akteure auf die außerordentliche Bedeutung der regionalen Ebene und die enge Beziehung zwischen Halle und Leipzig.

Insbesondere dann, wenn es um Entscheidungen zu möglichen Formen der Institutionalisierung (z. B. die Einrichtung einer Geschäftsstelle) und deren Finanzierung ging, zeigte sich, dass Vertreter von Städten und Gemeinden vielfach primär auf das Wohl ihrer eigenen Kommunen konzentriert waren. Ein ähnliches Verhalten zeigte sich bei der Vorstellung der Ergebnisse der qualifizierten Flächenbewertung. Viele der kommunalen Akteure legten dabei ihr Augenmerk fast ausschließlich auf das Abschneiden der Flächen ihrer eigenen Gemeinde. Die regionale Sicht auf die Ergebnisse bzw. die Bedeutung der Ergebnisse für die regionale Ebene stellten sie erwartungsgemäß in den Hintergrund.

4.3 Akteurskonstellation¹⁶

Alle Akteure beteiligten sich freiwillig an der Kooperation, darüber hinaus bestand jederzeit die Möglichkeit, die Zusammenarbeit zu beenden. Diese sogenannte *exit option* ist ein wichtiges Merkmal von *Regional Governance* (vgl. Fürst 2010: 58). Der Grundsatz der Freiwilligkeit galt nicht nur für die Teilnahme an den Veranstaltungen, sondern erstreckte sich auch auf fachliche Arbeit. Beispielsweise gab es Kommunen, die zwar die „Gemeinsame Erklärung“ unterzeichneten, sich jedoch nicht an der Erarbeitung fachlicher Grundlagen beteiligten.

Die von den Kommunen getragene Zusammenarbeit (*bottom-up*), weist eine Reihe von Merkmalen selbstorganisierter, regionaler Netzwerke auf (vgl. Wiechmann 2008: 97 f.), die einen wesentlichen Bestandteil von *Regional Governance*-Prozessen darstellen (vgl. Fürst 2010: 53). Die Zusammenkünfte der Steuerungsgruppe sowie die Regionalworkshops waren, trotz der verschiedenen institutionellen Herkunft der Akteure, als offene und nicht hierarchisch verfasste Arbeitstreffen angelegt. Das Vorgehen und die fachlichen Grundlagen stimmten die Akteure ausschließlich über Formen des Argumentierens, des Verhandelns und des Überzeugens ab (persuasiv) (vgl. Fürst 2010: 58). Die Umsetzung der Arbeitsergebnisse war, ähnlich der Arbeits- und Kommunikationsstrukturen, auf die Selbstbindung und die Bereitschaft der Kooperationspartner angewiesen. Dies führte aber dazu, dass sich die Beteiligten etwa bei der Frage der Ausgestaltung und Finanzierung einer zukünftigen Geschäftsstelle vorerst nicht einigen konnten. Vor dem Hintergrund der Konsensorientierung scheinen kooperativ erzielte Ergebnisse im Fall der Region Halle/Leipzig lediglich „Minimallösungen“ im Sinne eines kleinsten gemeinsamen Nenners zu sein.

Ein weiterer wichtiger Aspekt von *Regional Governance*-Prozessen ist die Gleichberechtigung aller Kooperationspartner (vgl. Fürst 2010: 53). Anders als in reinen *Government*-Strukturen begegnen sich die Akteure auf Augenhöhe. Im Fall der Region Halle/Leipzig diskutierten die Vertreter der Landesbehörden, der Regionalplanungen, der Landkreise und der Kommunen offen miteinander. Sie stehen innerhalb der Kooperation in keiner hierarchischen Beziehung zueinander, unabhängig von ihrer Heimatorganisation und Position. Auch die Bevölkerungs-

¹⁶ Die folgenden Ausführungen zum Faktor Akteurskonstellation beziehen sich in erster Linie auf die theoretischen Grundlagen von Benz/Fürst (2003: 40 ff.). Diese orientieren sich an dem Ansatz des Akteurzentrierten Institutionalismus nach Mayntz/Scharpf (1995), die die Akteurskonstellation mit den Methoden der Spieltheorie untersuchen. Scharpf (2000: 87) konkretisiert dazu: „Die Konstellation beschreibt die beteiligten Spieler, ihre Strategieoptionen, die mit verschiedenen Strategiekombinationen verbundenen Ergebnisse und die Präferenzen der Spieler in Bezug auf diese Ergebnisse.“

größe, die Wirtschaftskraft oder die Gewerbeflächenpotenziale der beteiligten Kommunen spielten in dem Verbund keine Rolle. Dies wird etwa daran deutlich, dass Kommunen auch dann willkommen waren, wenn sie keine Flächen von mindestens fünf Hektar Größe besaßen.

Für die Akteurskonstellation sind daneben auch persönliche Merkmale der Teilnehmer (z. B. Sympathien bzw. Antipathien) von Bedeutung (vgl. Benz/Fürst 2003: 36). Im Kooperationsprozess der Region Halle/Leipzig kannten sich die Beteiligten teilweise bereits aus anderen Kooperationen oder Projekten. Allerdings können hierzu keine weiterführenden Aussagen getroffen werden, da zu diesem Zweck eigenständige Untersuchungen notwendig wären.

4.4 Institutionelle Rahmenbedingungen

Benz/Fürst (2003: 42 ff.) unterscheiden interne und externe institutionelle Rahmenbedingungen. Die externen Rahmenbedingungen gehen dabei auf das bestehende Institutionenumfeld ein, in das die Kooperation ihrerseits eingebettet ist. Die selbstgewählten Arbeits- und Kommunikationsstrukturen werden unter den internen Rahmenbedingungen zusammengefasst, analysiert und eingeordnet.

4.4.1 Externe Rahmenbedingungen

Die Vertreter der Gebietskörperschaften, staatlichen Stellen, Regionalplanungen und sonstiger Partner waren zugleich in die Hierarchien und Verwaltungsabläufe ihrer Heimatorganisation als auch in den Kooperationsprozess eingebunden. Für sie bestand die Herausforderung darin, zwischen den Ebenen – und damit zwischen teils sehr unterschiedlichen Zielen und Interessen – zu vermitteln und möglichst auf allen Ebenen Konsens zu erzielen (vgl. Fürst 2010: 51 und 54). Dabei besaßen etwa die Fachvertreter in der Regel selbst keine Entscheidungsbefugnis, sodass Beschlüsse und wichtige Grundsatzentscheidungen nicht ohne die Legitimation der Heimatorganisation gefasst werden konnten (vgl. Fürst 2010: 61). Trotz dieser Mehrebenenproblematik (vgl. Benz/Fürst 2003: 44) war die Zusammenarbeit nur durch die Einbindung in bestehende Institutionen möglich, da durch sie die Bereitstellung entsprechender Kapazitäten, die Erledigung von Arbeitsaufträgen sowie die Einhaltung von Vereinbarungen garantiert wurde (vgl. Fürst 2010: 57).

Bei der Kooperation zur Gewerbeflächenentwicklung handelt es sich in erster Linie um ein kommunales Handlungsfeld. Nichtsdestotrotz war auch eine Reihe übergeordneter Stellen in den Arbeitsprozess involviert, woran sich der Einfluss externer Hierarchien (vgl. Benz/Fürst 2003: 43), und hier speziell der bestehenden Verwaltungs- und Planungsebenen, widerspiegelt. Die Aufstellung der Kooperationspartner, die sich in Größe, Ressourcenverfügbarkeit sowie vorhandener Fachexpertise voneinander unter-

schieden, hatte ebenfalls Auswirkungen auf die Arbeit der Kooperation. Die Oberzentren wurden beispielsweise im Rahmen der Regionalworkshops durch verschiedene Fachexperten (Stadtplanungsamt, Amt für Wirtschaftsförderung) repräsentiert, wohingegen kleinere Gemeinden in der Regel durch einen Verwaltungsmitarbeiter vertreten wurden.

4.4.2 Interne Rahmenbedingungen

Die Grundlagen der interkommunalen Zusammenarbeit wurden durch die politischen Spitzen und fachlichen Vertreter im Rahmen der Auftakt- sowie der Jahreskonferenz 2010 gelegt. Dabei verständigten sich die Beteiligten zu Beginn des Jahres 2010 auf gemeinsame Ziele und unterzeichneten im November 2010 eine politische Willenserklärung – die sogenannte „Gemeinsame Erklärung“ –, mit der sie sich zur Fortführung der Kooperation und damit zur Zusammenarbeit bei der Gewerbeflächenentwicklung bekannten. Erst durch die politische Verankerung erlangte die interkommunale Zusammenarbeit ihre Berechtigung. Die Konferenzen stellten damit die politische Legitimation der Kooperation sicher, auch weil es ein anderweitiges Zusammentreffen der politischen Spitzen und führenden fachlichen Vertreter, etwa in Form einer Lenkungsgruppe (vgl. Fürst 2007: 360), noch nicht gab.

Im Juni 2012 fand das nächste Zusammentreffen der Beteiligten in Form einer Jahreskonferenz statt. Im Fokus standen Fragen nach der Fortführung der Zusammenarbeit und deren organisatorischer Ausgestaltung sowie die Präzisierung der gemeinsamen Ziele und Handlungsebenen.

Das fachliche Pendant zu den Konferenzen bildeten die halbjährlichen Regionalworkshops sowie die kontinuierlich stattfindenden Treffen der Steuerungsgruppe. Auf den Regionalworkshops stimmten die Fachleute das inhaltliche und methodische Vorgehen ab und setzten sich beispielsweise mit Ergebnissen der Flächenbewertung auseinander. Bei der Steuerungsgruppe handelte es sich um einen Zusammenschluss ausgewählter Vertreter der Kooperationsgemeinschaft auf Arbeitsebene. Neben selbstgewählten fachlichen Aufgaben übernahm sie, unter Federführung der Oberzentren Halle bzw. Leipzig, auch administrative und kommunikative Verantwortung. Sie bildete damit zugleich den organisatorischen Kern der Zusammenarbeit (vgl. Fürst 2007: 360).

Weder die Konferenzen und Regionalworkshops noch die Steuerungsgruppe waren bislang formal legitimiert oder fest institutionalisiert. Mit der „Gemeinsamen Erklärung“ hatten sich die Unterzeichner zwar auf Prinzipien der Zusammenarbeit geeinigt, zu denen etwa die Freiwilligkeit und die Gleichberechtigung gehörten. Ausgehandelte Entscheidungs- und Mitgliedschaftsregeln sowie Stimmrechte (vgl. Fürst 2007: 360) waren zu diesem Zeitpunkt noch nicht möglich. Um eine gewisse Verbindlichkeit zu erlan-

gen, wurden Beschlüsse und Vereinbarungen in Veranstaltungsprotokolle aufgenommen.

Ein gemeinsames Budget (z. B. über Mitgliedsbeiträge) zur Finanzierung der Zusammenarbeit oder zur Durchführung einzelner Projekte, stand der Kooperation ebenfalls nicht zur Verfügung. Die Partner entschieden fallabhängig, welche finanziellen, personellen und anderweitigen Ressourcen sie der Kooperation bereitstellen wollten.

4.5 Prozess-endogene Faktoren und Prozessmanagement

4.5.1 Koordination und Moderation

Die Gesamtkoordination des Kooperationsprozesses wurde von Beginn an durch die Steuerungsgruppe, vor allem aber durch die Stadtplanungsämter der Oberzentren Halle und Leipzig ausgeführt. Dazu gehörte in besonderer Weise die Vor- und Nachbereitung der Konferenzen und Regionalworkshops. Die Moderation (vgl. Fürst 2007: 360) übernahm die Steuerungsgruppe hingegen nicht selbst. Diese Aufgabe wurde zunächst an externe Experten übertragen, seit der Jahreskonferenz im November 2010 moderierten schließlich Vertreter der Regionalplanungsbehörden die regionalen Zusammenkünfte (vgl. Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung 2011: 90). Die Entscheidung wurde mit deren Bezug zur Region und des gebietsübergreifenden Charakters begründet.

Die Koordination und Moderation der Steuerungsgruppentreffen übernahmen, abhängig vom Veranstaltungsort, die Stadtplanungsämter der Städte Halle und Leipzig. Allerdings existierte für diese Funktion kein eigenes Mandat, um etwa Handlungsaufträgen und Terminen stärkeren Nachdruck zu verleihen. Häufig agierte die Moderation zurückhaltend, was möglicherweise dem Umstand geschuldet war, dass sie die übrigen Partner nicht überfordern sowie bevormunden wollte.

Die Veranstaltungsprotokolle wurden allen Partnern zugestellt. Dies diente nicht nur dem Zweck, über das aktuelle Geschehen zu informieren, sondern auch dazu, den Prozess transparent zu gestalten.

4.5.2 Externe (wissenschaftliche) Begleitung

Der Kooperation stand über weite Abschnitte eine externe wissenschaftliche Begleitung zur Seite. Deren Hauptaufgabe bestand darin, den Prozess fachlich und methodisch zu untersetzen und die Arbeit der Steuerungsgruppe organisatorisch wie kommunikativ zu unterstützen.

Eine externe Begleitung birgt jedoch eine Reihe von Risiken. Sie läuft Gefahr, eine ‚Alibi-Funktion‘ übertragen zu bekommen, deren Ergebnisse von den Partnern nicht mitgetragen werden, wenn mit ihrer Tätigkeit keine klaren Ziele und Absichten definiert sind und es zu keiner Rück-

koppelung mit den Akteuren vor Ort kommt. Um dies zu verhindern, wurden die einzelnen Arbeitsschritte eng mit der Steuerungsgruppe abgestimmt und die Ergebnisse auf den Regionalworkshops bzw. Konferenzen vorgestellt und diskutiert. Durch die intensive Einbindung der Akteure sollten diese zudem ein kollektives Verständnis für die Probleme und Handlungserfordernisse der Region entwickeln.

Vielfach laufen Kooperationen zudem Gefahr, nach Ausscheiden einer externen Begleitung nicht fortgeführt zu werden, da die Partner die Aufgaben selbst nicht leisten können oder wollen. Zur Verstetigung der Zusammenarbeit in der Region Halle/Leipzig wurden verschiedene Aufgaben daher bereits während der Projektbegleitung an die Steuerungsgruppe oder einzelne Mitglieder übertragen (z. B. Moderation des Gesamtprozesses durch die Regionalplanungen). Der Erfolg dieser Bemühungen zeigte sich im ersten Halbjahr 2011, als es für die Kooperation zur Bewährungsprobe kam und sie die Arbeit zeitweilig ohne externe Begleitung fortführte. Im zweiten Halbjahr 2011 konnte erneut eine wissenschaftliche Begleitung beauftragt werden, die durch die Bereitstellung von Eigenmitteln finanziert wurde.

4.5.3 Veranstaltungen

Die Inszenierung des Prozesses spielt bei *Regional Governance*-Ansätzen eine wichtige Rolle. Sie soll die Aufmerksamkeit und öffentliche Wahrnehmung erhöhen (Inszenierung nach außen) und zugleich das regionale Bewusstsein bei allen Prozessbeteiligten fördern (Inszenierung nach innen) (vgl. Fürst 2007: 360). Für die Inszenierung nach innen wurden im Fall der Region Halle/Leipzig sogenannte Meilensteine definiert, die den Prozess nach besonderen Ereignissen strukturieren sollten. Dazu gehörte etwa die Jahreskonferenz 2010 mit der Unterzeichnung der „Gemeinsamen Erklärung“. Hingegen wurde bislang wenig Wert auf die Inszenierung des Prozesses nach außen gelegt. Diese ist bei *Regional Governance*-Ansätzen aber notwendig, um eine stärkere politische Verankerung zu erwirken und um die Motivation bei allen Beteiligten zu erhöhen (vgl. Fürst 2007: 360).

Die Regionalworkshops bildeten im ersten Jahr eine erweiterte Arbeitsebene zur Abstimmung und Entwicklung fachlicher Grundlagen. Im darauf folgenden Jahr änderte sich dies. Die Steuerungsgruppe nutzte die Treffen verstärkt als Plattform, um ihre eigene Arbeit sowie Projekte einzelner Kooperationspartner vorzustellen und durch die Fachvertreter legitimieren zu lassen. Die Treffen der Steuerungsgruppe wurden aus praktischen Gründen (Erreichbarkeit, Standorte der Institutionen) abwechselnd in den Oberzentren Halle und Leipzig durchgeführt. Die Beteiligung war durchgehend hoch, was den hohen Stellenwert dieser Zusammenkünfte zeigen dürfte.

5 Schlussfolgerungen

Die nachfolgenden Schlüsse werden auf der Grundlage der teilnehmenden Prozessbeobachtung sowie der aktiven Prozessbegleitung gezogen. Sie stellen somit vorläufige, nicht abschließende Ergebnisse aus Sicht der Autoren dar.

5.1 ... aus der Betrachtung des Kooperationsprozesses der Region Halle/Leipzig

Die interkommunale Kooperation zur Gewerbeflächenentwicklung in der Region Halle/Leipzig steckt, trotz der etwa drei Jahre währenden erfolgreichen Zusammenarbeit, noch in der Anfangsphase. Bislang beschränkt sie sich auf ein einziges Handlungsfeld, zugleich fehlt ihr weitgehend eine Verbindlichkeit. Die Besonderheit der Kooperation liegt in den raumstrukturellen Gegebenheiten. Die Region, die aus den Oberzentren Halle und Leipzig sowie den sie umgebenden Städten und Gemeinden besteht, erstreckt sich über die Landesgrenze von Sachsen und Sachsen-Anhalt. Ein Zusammenschluss war bislang formell nicht möglich und konnte lediglich auf freiwilliger Basis geschehen.

Wie das Beispiel der Region Halle/Leipzig zeigt, ist für die erfolgreiche Zusammenarbeit im Rahmen von *Regional Governance*-Prozessen eine Trennung von politischen Spitzen und fachlichen Vertretern sowie damit im Zusammenhang stehenden Aufgaben notwendig. Wiederholt kam es in der Kooperation zur Vermischung dieser Ebenen, bei der sich etwa die Vertreter der Verwaltungen mit Fragen zur zukünftigen Ausrichtung der Zusammenarbeit konfrontiert sahen. Da ihnen die Legitimation für solche wegweisenden Entscheidungen fehlte, mussten wichtige Entscheidungen des Öfteren vertagt werden, was zur Verzögerung des gesamten Prozesses führte. Auch zeigt das Beispiel, dass die politischen Spitzen klare Ziele definieren und die Ausrichtung der Zusammenarbeit vorgeben müssen. Andernfalls fehlt der Fachebene die Legitimation ihres Handelns. Dies senkt die Motivation bei allen Beteiligten und kann bis zum Vertrauensverlust in die Kooperation selbst führen.

Die Entstehung von *Regional Governance* wird zumeist durch einen bestimmten Anlass hervorgerufen. So kann etwa ein spezifisches regionales Problem die Zusammenarbeit befördern, wie etwa die Verknappung hochwertiger Gewerbe- und Industriegebiete in der Region Halle/Leipzig. Im weiteren Verlauf besteht die Möglichkeit, die Kooperation auf zusätzliche Themenbereiche auszuweiten und gegebenenfalls den gesamtregionalen Steuerungsanspruch zu übernehmen. Erfolg oder Misserfolg einer Kooperation wird dabei bereits durch die gewählten Handlungsfelder vorbestimmt. Diese unterscheiden sich etwa hinsichtlich ihres Schwierigkeitsgrades sowie der positiven oder negativen Besetzung des Themas. Handelt es sich etwa um eine konfliktträchtige oder schwer zu verhandelnde

Angelegenheit, wie etwa bei der Gewerbeflächenentwicklung, so verstärkt dies die Gefahr des Scheiterns. Je nachdem ob das Thema positiv oder negativ besetzt ist, kann es bei den Beteiligten die Hoffnung auf schnellen Erfolg oder die Befürchtung vor (hoheitlichen) Eingriffen und Verteilungskonflikten hervorrufen.

Zudem spielt die Brisanz des Themas eine wichtige Rolle. Die politischen Spitzen werden es voraussichtlich erst dann aufgreifen, wenn die öffentliche Aufmerksamkeit oder aber der politische Handlungsdruck besonders hoch sind. Im Fall der Region Halle/Leipzig ist denkbar, dass eine verpasste Großansiedlung aufgrund ungeeigneter Flächen der Kooperation einen deutlichen Schub verleihen könnte.

Darüber hinaus gelten die beteiligten Akteure als Schlüsselemente in der Auseinandersetzung mit *Regional Governance*-Prozessen. Im Vordergrund stehen etwa Fragen nach ihrer Einstellung und Handlungsorientierung sowie ganz allgemein nach ihrer Motivation gegenüber derartigen Kooperationen (vgl. Benz/Fürst 2003: 39 f.). Allerdings lassen sich diese Aspekte nur schwer messen, weshalb ihnen in weiterführenden Untersuchungen nachgegangen werden müsste.

In einem *Regional Governance*-Prozess kommt es (für gewöhnlich) zu einem Zusammenwirken von öffentlichen und privaten Akteuren. Im Fallbeispiel der Region Halle/Leipzig wirken bislang überwiegend öffentliche Akteure mit, private und zivilgesellschaftliche Akteure sind hingegen nur vereinzelt (z. B. Industrie- und Handelskammern) oder gar nicht beteiligt. Es ist zu vermuten, dass die Ursache im Kooperationsgegenstand begründet liegt. Die Initiierung und anfängliche Mitwirkung erfolgt, auch wegen der Aufgabenwahrnehmung der Flächennutzungsplanung, durch öffentliche Akteure. Es besteht aber die Möglichkeit, dass im weiteren Verlauf private oder zivilgesellschaftliche Akteure an der Kooperation teilnehmen werden.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die interkommunale Kooperation zur Gewerbeflächenentwicklung in der Region Halle/Leipzig bislang nur einige Merkmale von *Regional Governance*-Prozessen nach Fürst aufweist, in einigen Punkten aber von diesen abweicht. Das Fallbeispiel stellt damit keinen idealtypischen Fall dar.

5.2 ... für den Kooperationsprozess in der Region Halle/Leipzig

Aus der Einordnung des Kooperationsprozesses in den theoretischen Ansatz von *Regional Governance* können einige zentrale Schlussfolgerungen für die Zusammenarbeit in der Region Halle/Leipzig abgeleitet werden. Diese kann bislang etwa nicht die Querkoordination zwischen den verschiedenen Governance-Arrangements in der Region herstellen (vgl. Fürst 2010: 52 und 54). Eine dauerhafte Zusammenarbeit wird jedoch nur dann funktionieren, wenn sich die

Kooperation künftig thematisch breiter aufstellt als bisher. Diese Öffnung ist notwendig, da nicht alle Kommunen in der Region über eigene Flächen verfügen. Für sie verbinden sich daher keine unmittelbaren Ziele mit der Kooperation. Aushandlungen zwischen den Beteiligten und damit echte Win-Win-Effekte für alle wären erst durch die Bearbeitung zusätzlicher Handlungsfelder gegeben. Für eine ganzheitliche Steuerung müssten sich dann wiederum tragfähige und belastbare Arbeits- und Kommunikationsstrukturen herausbilden. Derzeit basiert die Zusammenarbeit auf einem lose gekoppelten Netzwerk von Akteuren vorwiegend aus den Bereichen Politik und Verwaltung. Inwieweit eine stärkere Institutionalisierung sinnvoll ist, wird der künftige Prozess zeigen. Nicht unerheblich dürften in dem Zusammenhang die Entwicklung eines gemeinsamen Regionsverständnisses sowie der Vertrauensaufbau zwischen den Akteuren sein.

6 Ausblick

Das Thema der interkommunalen Gewerbeflächenentwicklung ist derzeit nur eines von mehreren stadtreionalen Aufgabenfeldern in der Region Halle/Leipzig. Ziel der Region ist es, die Zusammenarbeit mittel- bis langfristig sowie themenübergreifend auszuweiten und zu institutionalisieren. Dies geschieht auch vor dem Hintergrund, dass die Metropolregion Mitteldeutschland, in der zum jetzigen Zeitpunkt lediglich die Oberzentren Halle und Leipzig Mitglied sind, künftig als „Metropolregion der Stadtregionen“ verfasst werden soll. Die Ausgestaltung der Organisationsstruktur der möglichen Stadtregionen sowie der Metropolregion Mitteldeutschland wird derzeit im Rahmen eines Modellvorhabens der Raumordnung (MORO) zum Thema „Stadt-Land-Partnerschaften: großräumig – innovativ – vielfältig“ untersucht.¹⁷

Literatur

- Albrechts, L. (2011): Strategic planning and regional governance in Europe: Recent trends and policy responses. In: Xu, J.; Yeh, A. (Hrsg.): *Governance and Planning of Mega-City Regions. An international comparative perspective*. New York, 75–97.
- Albrechts, L.; Healey, P.; Kunzmann, K. (2003): Strategic Spatial Planning and Regional Governance in Europe. In: *Journal of the American Planning Association* 69, 2, 113–129.
- Benz, A. (2005): Governance. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Handwörterbuch der Raumordnung*. Hannover, 404–408.
- Benz, A.; Dose, N. (2010): Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: Benz, A.; Dose, N. (Hrsg.): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*. Wiesbaden, 13–36.
- Benz, A.; Fürst, D. (2003): Region – Regional Governance – Regionalentwicklung. In: Adamaschek, B.; Pröhl, M. (Hrsg.): *Regionen erfolgreich steuern. Regional Governance – von der kommunalen zur regionalen Strategie*. Gütersloh, 11–66.
- Blatter, J. (2005): Metropolitan Governance in Deutschland: Normative, utilitaristische, kommunikative und dramaturgische Steuerungsansätze. In: *Swiss Political Science Review* 11, 1, 119–155.
- Bock, S. (2006): Mit regionaler Governance auf dem Weg zur „Stadt 2030“. Ausgewählte Ergebnisse eines BMBF-Forschungsverbundes. In: Kleinfeld, R.; Plamper, H.; Huber, A. (Hrsg.): *Regional Governance, Bd. 2: Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens*. Göttingen/Osnabrück, 317–328.
- Böcher, M. (2008): Regional Governance and Rural Development in Germany: the Implementation of LEADER+. In: *Sociologia Ruralis* 48, 4, 372–388.
- Danielzyk, R.; Rietzel, R. (2003): Regionalplanung als Motor regionaler Kooperation. Das Beispiel Oderland-Spree. In: *Informationen zur Raumentwicklung* 8/9, 513–521.
- Fürst, D. (2007): Regional Governance. In: Benz, A.; Lütz, S.; Schimank, U.; Simonis, G. (Hrsg.): *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. Wiesbaden, 353–365.
- Fürst, D. (2010): Regional Governance. In: Benz, A.; Dose, N. (Hrsg.): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*. Wiesbaden, 49–68.
- Healey, P. (2006): Transforming Governance: Challenges of Institutional Adaptation and a New Politics of Space. In: *European Planning Studies* 14, 3, 299–320.
- Kleinfeld, R. (2006): Regional Governance in Theorie und Praxis – Eine vergleichende Zwischenbilanz. In: Kleinfeld, R.; Plamper, H.; Huber, A. (Hrsg.): *Regional Governance, Bd. 2: Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens*. Göttingen/Osnabrück, 385–423.
- Knieling, J. (2003): Kooperative Regionalplanung und Regional Governance: Praxisbeispiele, Theoriebezüge und Perspektiven. In: *Informationen zur Raumentwicklung* 8/9, 463–478.
- Kranepuhl, S. (2009): Möglichkeiten und Grenzen länderübergreifender Kooperationen im Raum Halle-Leipzig. Leipzig. = Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi, Bd. 3.
- Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR) (2011): Untersuchungen zur effizienten räumlichen Entwicklung der Gewerbeflächen und einem dazugehörigen Flächennutzungsmanagement unter Einbeziehung von regional governance in der Region Halle/Leipzig. Endbericht. Dresden.
- Mayntz, R.; Scharpf, F. W. (1995): Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: Mayntz, R.; Scharpf, F. W. (Hrsg.): *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt/New York, 39–72. = Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Bd. 23.
- Pütz, M. (2004): Regional Governance. Theoretisch-konzeptionelle Grundlagen und eine Analyse nachhaltiger Siedlungsentwicklung in der Metropolregion München. München.
- Pyschny, A. (2011): Länderübergreifende Abstimmung der Gewerbe- und Industrieflächenentwicklung im Verflechtungsraum Halle-Leipzig. Diplomarbeit an der Technischen Universität Dresden.
- Regionaler Planungsverband Westsachsen (2008): *Regionalplan Westsachsen 2008*. Leipzig.
- Sächsisches Staatsministerium des Innern (SMI) (2003): *Landesentwicklungsplan Sachsen*. Dresden.
- Scharpf, F. W. (2000): Interaktionsformen: Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen.

¹⁷ Vgl. http://www.bbsr.bund.de/nn_21916/BBSR/DE/FP/MORO/Forschungsfelder/2012/StadtLandPartnerschaften/01__Start.html (letzter Zugriff am 29.09.2012).

Steinacher, B. (2003): Regionale Steuerung am Beispiel des Verbands Region Stuttgart. In: Adamaschek, B.; Pröhl, M (Hrsg.): Regionen erfolgreich steuern. Regional Governance – von der kommunalen zur regionalen Strategie. Gütersloh, 67–79.

Wiechmann, T. (2008): Planung und Adaption. Strategieentwicklung in Regionen, Organisationen und Netzwerken. Dortmund.