

CONSENSUS BUILDING

Baustellen der stadtrregionalen Kooperation

Kamilla Kanafa

In der Fortbildungsakademie Mont Cenis in Herne fand am 9. und 10. Juli 2016 die vierte *Konsensbildungskonferenz der Ruhrgebietsstädte* statt. Der Anlaß für die Konferenz war die geplante Ansiedlung von *Nanotronic*, dem weltweit bekannten Unternehmen für integrierte Nanotechnologie. *Nanotronic* avisierte in der Städtereion Ruhr drei potentielle Ansiedlungsstandorte, die sich jeweils auf dem Gebiet von zwei beziehungsweise drei Städten befinden. Das Unternehmen hatte sich zunächst an die Landesregierung gewandt mit der Bitte, bei den Standortverhandlungen mit den Ruhrgebietsstädten behilflich zu sein. Diese Vorgehensweise sorgte allerdings bei den Städten für großes Aufsehen, betrachten sie doch Anwälte und Vermittler des Landes bei stadtrregionalen Gewerbeansiedlungen als unerwünscht.

Auf den bewährten Kommunikations- und Abstimmungswegen, die noch aus den Pionierzeiten der Städtereion Ruhr stammen, haben sich die Ruhrgebietsstädte auf eigenständige Verhandlungen mit *Nanotronic* geeinigt. Aus dieser Entscheidung resultierte jedoch die Notwendigkeit eines stadtrregionalen **Abstimmungsprozesses**: In welchen Städten und unter welchen Voraussetzungen soll die Ansiedlung realisiert werden? Die Antworten auf diese Fragen, so die die Verwaltungsvorstände, sollten mit Hilfe der schon mehrmals erprobten Technik der **Konsensbildungskonferenz** gefunden werden. Sie geht auf die Methode des **Consensus Building** zurück, die an der Harvard University und dem Massachusetts Institute of Technology in den USA entwickelt wurde. Seit über zehn Jahren nutzen die Ruhrgebietsstädte diese Methode, um stadtrregionale Übereinstimmung bei widerstreitenden kommunalen Interessen zu erzielen – bisher allerdings mit unterschiedlichem Erfolg.

Auf der Konsensbildungskonferenz in Herne sollten nicht nur die Ansiedlungsvarianten verhandelt, sondern auch *Weichenstellungen für die künftige interkommunale Zusammenarbeit* in der Städtereion Ruhr vorgenommen werden – ganz nach dem Motto der Konferenz *„Spielregeln für eine föderalistische Stadtlandschaft“*. Der zum Abschluß der Konferenz von allen acht Städten unterzeichnete *Vertrag von Mont Cenis*, in dem die vereinbarten Spielregeln festgehalten wurden, sollte das Unternehmen *Nanotronic* von der Investitionssicherheit in der Städtereion Ruhr überzeugen.

Nanotronic war allerdings nicht bereit, auf der Grundlage dieses Vertrages eine verbindliche Ansiedlungszusage abzugeben. Das Unternehmen erklärte dazu: „Das Angebot der Ruhrgebietsstädte entspricht nicht den von uns erwarteten **Verbindlichkeits- und Verlässlichkeitsstandards der interkommunalen Zusammenarbeit**.“ Weitere Verhandlungen seien notwendig, so das Unternehmen, sollten die Ruhrgebietsstädte weiterhin an der Ansiedlung von *Nanotronic* interessiert sein. Die Städte haben indes eine weitere Konsensbildungskonferenz der Ruhrgebietsstädte verabredet, deren Termin steht aber noch nicht fest.

Der Ausgang der Verhandlungen mit *Nanotronic* hat eine heftige Diskussion in der Region ausgelöst. Viele kritisieren die Unfähigkeit der Politik und Verwaltung



der Ruhrgebietsstädte zur Kooperation. Das liberale *Ruhrblatt* fällt unter dem Titel „Ein Trauerspiel auf Mont Cenis – Requiem für die stadtrregionale Kooperation“ ein vernichtendes Urteil über die Zukunft der Ruhrgebietsstädte. „Der Verwaltung und Politik fehlt nach wie vor der notwendige unternehmerische Geist, um die Bedeutung von Kooperation als wichtiges Element sowohl für den intraregionalen als auch für den interregionalen Wettbewerb wahrzunehmen. Über die stadtrregionale Kooperation im Ruhrgebiet wird bereits seit Jahrzehnten diskutiert und zwar stets mit verlässlich dürrtlichem Erfolg. Schluß mit dem Palaver. Für die Praxis heißt es: Interkommunale Kooperation muß inszeniert werden! Für die Inszenierung brauchen die Städte klare Regeln – Spielregeln eben. Herne bot hier eine große Chance. Sie blieb weitgehend ungenutzt.“

In dem stadtrregionalen Diskurs sind auch Klagen und Schuldzuweisungen der Städte untereinander nicht zu überhören. Unlängst äußerte eine Duisburger Unterhändlerin über die Konsensbildungskonferenz in Herne: „Durch die Beteiligung an zwei Ansiedlungsvarianten war Bochum in einer viel besseren Ausgangssituation als die anderen Städte. Die Ablehnung des Vorschlags, sich auf eine Position festzulegen, war für die Stadt Bochum zwar typisch, aber sehr unfair den anderen Städten gegenüber. Mögen sich die kleineren Ruhrgebietsstädte in ihrer Not auf dieses Doppelspiel einlassen. Wir als Ruhr- und Rheinmetropole sehen uns in einer besonderen, ja in einer zweifachen Verantwortung, die interkommunalen Auseinandersetzungen um Investitionen fair, offen und transparent auszutragen.“

Die Kritik der Städte erschöpfte sich keineswegs in den gegenseitigen Anschuldigungen, sondern richtete sich auch an *Nanotronic*. „Das Unternehmen“, hieß es, „hat seine Kompetenzen überschritten“. Die Gründe für die Absage an die Ruhrgebietsstädte seien überzogen und die fraglichen Vereinbarungen hätten das Unternehmen gar nicht zu interessieren. Dies seien ausschließlich Angelegenheiten der Städte. Die Replik von *Nanotronic* war deutlich: „Die Ruhrgebietsstädte sind offensichtlich noch nicht in der Standortpolitik des 21. Jahrhunderts angekommen. Eine interkommunale Zusammenarbeit, die auf Transparenz der Absprachen und der Verfahren sowie auf vertrauensvollem Umgang mit Kooperationspartnern aus Verwaltung, Wirtschaft und Bürgerschaft beruht, gehört längst zum Qualitätsstandard der regionalen Entwicklungspolitik.“

Anläßlich dieser in der Städtereion aktuell geführten Diskussion haben wir Barbara Bach, die Leiterin des Departments NANO.ETHICS zu den Gründen für das Scheitern der Konsensbildungskonferenz in Herne befragt.

Pentimento: Frau Bach, Sie befinden sich gegenwärtig fast rund um die Uhr in Verhandlungsgesprächen. Wie ist der Stand der Verhandlungen?

Bach: In der Tat befinden wir uns bei *Nanotronic* in einer hektischen Phase. Es ist bekannt, daß wir neben der Städtereion Ruhr Sondierungsgespräche im Raum Stuttgart, in Sevilla und in Newcastle führen. Diese Notwendigkeit ergab sich für uns schon nach den ersten Gesprächen mit den Ruhrgebietsstädten. Zur Zeit ist das Ergebnis in allen vier Verhandlungen noch offen.

Pentimento: Das bedeutet für die Städtereion eine sehr starke Konkurrenzsituation gegenüber den anderen Regionen. Wie hoch sind die Chancen der Ruhrgebietsstädte aus diesem Wettbewerb als Sieger hervorzugehen?

Bach: Diese Frage ist schwer zu beantworten. Die klassischen Standortbedingungen wie Bevölkerungsdichte, Potential an qualifizierten Arbeitskräften, Immobilienmarkt, Umweltqualität oder soziale und kulturelle Infrastruktur sind in allen vier Regionen vergleichbar. Für ein modernes Unternehmen sind aber all die *Neuen Qualitäten* wesentlich, die uns die Region über einzelne Ruhrgebietsstädte hinaus bietet. Das ist zum Beispiel die hohe Dichte von *Möglichkeitsräumen*, die durch die besondere raumstrukturelle und wirtschaftlich-politische Entwicklung im Ruhrgebiet entstanden ist. Da sind die günstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, wie das Beispiel der *HP4Ruhr*-Agentur zeigt, die bei der Anwerbung von hochqualifizierten Arbeitskräften auf enge Zusammenarbeit mit der Wirtschaft und auf innovative Ideen setzt. Das sind ambitionierte Projekte wie das *RegioCenter Exopolis* oder das *Neue Wohnen*. Nicht zuletzt sehen wir in der Konsensbildungskonferenz in Herne ein Symbol für die *stadtreionale Emanzipation* der Ruhrgebietsstädte bei der Lösung von stadtreionalen Problemen. Dies spielt bei unserer Standort-suche eine herausragende Rolle, nicht nur deswegen, weil die Städte auf diese Weise zusätzliche Handlungsspielräume erlangen. Mit der Initiative zur *stadtreionalen Selbstorganisation und Selbststeuerung* können die Städte Entscheidungen auf der Basis eines interkommunalen Konsenses produzieren. Solche Entscheidungen zeichnen sich in der Regel durch eine sehr hohe Umsetzungsgarantie aus und gewährleisten den Unternehmen eine höhere Planungs- und Investitionssicherheit. Die Städte werden zu zuverlässigen Kooperationspartnern. Bemerkenswert erscheint uns dabei die Strategie der Ruhrgebietsstädte, die vielfältigen, sich in ihrer Wirkung oft überlagernden und verstärkenden Grenzen gemeinsam für einen *produktiven Wettbewerb* zu nutzen. Diese Strategie der Verknüpfung von *Kooperation und Wettbewerb* betrachten wir als eine besondere Qualität der Städtereion. Sie symbolisiert für uns die oftmals thematisierte *Neue Sicht der Städtereion Ruhr* bei den Überlegungen, wie künftig stadtreionale Kooperation inszeniert werden kann und zwar jenseits der Gebietsreformen. Diese *Neue Sicht* zwingt zugleich die Ruhrgebietsstädte *Neue Regeln* zu formulieren im Sinne des Mottos der Konsensbildungskonferenz „Spielregeln für die föderalistische Stadtlandschaft“.

Pentimento: In welchem Verhältnis stehen Ihre positionen Ausführungen zu dem vorerst gescheiterten Abschluß der Verhandlungen zwischen den Ruhrgebietsstädten und Nanotronic?

Bach: *Nanotronic* hat stets betont, daß die Ansiedlung an *verbindliche und verlässliche Zusagen* seitens der Städte gebunden ist. Der Vertrag von Mont Cenis vermittelt zunächst den Anschein von Verbindlichkeits- und Verlässlichkeitsgarantien. Gemäß den Bestimmungen

des Regionalen Masterplans Ruhr über *Gemeinschaftsaufgaben* erwartete *Nanotronic*, daß die Städte eine eindeutige Festlegung des Ansiedlungsstandortes treffen und die Verteilung der unternehmerischen Zusatzinvestitionen vornehmen. Die Städte haben sich aber mit zusätzlichen Themen ein noch ehrgeizigeres Ziel für ihre Verhandlungen gesetzt. Auf der Konsensbildungskonferenz wurden weitere Themen diskutiert: *Verteilung von Vor- und Nachteilen* zwischen den Städten, *Kontrolle und Sanktionen* im Falle der Nicht-Einhaltung von Kooperationsvereinbarungen sowie Fragen der Organisation und der Prozeßgestaltung von interkommunaler Kooperation wie *Kommunikationskultur*, *Vertrauen*, *Informationspolitik* oder *Moderation* und *Außenvertretung*.

Pentimento: Das durch die Städte geschnürte Themenpaket ist doch für die Absicherung von Kooperationsvereinbarungen bestens geeignet. Wieso haben diese Vereinbarungen der Prüfung durch Nanotronic nicht standgehalten?

Bach: Bei konkreten Nachfragen wurde eine große Kluft zwischen den mündlichen Absichtserklärungen und dem Inhalt der vertraglichen Vereinbarungen deutlich. In unseren Gesprächen beteuerten die Städte die Notwendigkeit einer über den Anlaß hinausgehenden, *langfristigen* Kooperation. Vertraglich haben sie aber Vereinbarungen geschlossen, die sich ausschließlich auf die Zusammenarbeit im Falle *Nanotronic* bezogen. Fallbezogene Vereinbarungen sind allerdings kein überzeugendes Argument für *langfristige und verlässliche* Zusammenarbeit ebenso wie die gut gemeinten aber wirkungslosen Absichtserklärungen zur Kooperation. Das zeigen unsere Erfahrungen mit früheren Ansiedlungen. Erst langfristige Vereinbarungen und deren Ablösung von einem konkreten Kooperationsanlaß ermöglichen *Neue Sichten* auf die stadtreionale Gemeinschaftsaufgaben und fördern somit *Neue Konstellationen* in der stadtreionalen Kooperation.

Pentimento: Die einzelfallbezogenen Vereinbarungen weisen also auf mangelnde Verlässlichkeit und Verbindlichkeit in der Zusammenarbeit hin?

Bach: Ja, sie sind für uns ein wichtiger Indikator für die Qualitätsbeurteilung des Abkommens. Ebenso wie die fehlenden Entscheidungen bei den konfliktträchtigen Themen wie *Kompensation*, *Kontrolle* und *Sanktionen*. Die Entscheidungen darüber wurden aus der Konferenz auf andere Gremien und Institutionen verlagert – trotz der ausdrücklichen Legitimation der Städtevertreter, diese Fragen zu thematisieren und eine entsprechende Entscheidung zu erwirken. Unsere These: Bei der Erörterung von Distribution und Sanktionen herrscht bei den Städten große *Sprachlosigkeit*. Diese Sprachlosigkeit mit dem Verweis auf Fachgremien zu kompensieren, reicht unserer Erfahrung nach nicht aus. Im Gegenteil – Konsultationen mit den Fachgremien sind oft Verzögerungsmechanismen, bis schließlich keine Vereinbarungen getroffen werden. Auf jeden Fall entlassen sie die Städte nicht aus der Entscheidungsverantwortung. Daß den Städten die Fähigkeit fehlt, miteinander über die

Verteilung von Lust und Last, über *Gewinner und Verlierer*, über *Fairness und Vertrauen* zu reden, geschweige denn, diese umzusetzen, mag an der bisherigen Bevormundung der Ruhrgebietsstädte durch übergeordnete Ebenen liegen. Es mag aber auch an der Politik liegen, Entscheidungen in kleinen Kreisen herbeizuführen, Zugeständnisse in vertrauten Runden zu realisieren. Mit der Konsensbildungskonferenz betreten die Städte also nicht nur den Weg der stadtreionalen Emanzipation, sondern auch den Weg der *Öffnung und Transparenz*. Offensichtlich müssen sie aber erst lernen, diesen Weg konsequent zu beschreiten.

Pentimento: Wie beurteilen Sie die Einschätzung, daß die ehrgeizige Tagesordnung der Konsensbildungskonferenz angesichts der Kürze der Zeit nicht zu realisieren war?

Bach: Auf den ersten Blick ist man sicher geneigt, dies anzunehmen. Die nähere Betrachtung der Ergebnisse der Verhandlung sowie Gespräche mit den Vertreterinnen und Vertretern vor Ort legen jedoch nahe, daß es nicht der Zeitfaktor war, der die Städte an der Einigung auf gute Ergebnisse hinderte. Manche Vertreter unterstrichen sogar die positive Wirkung der begrenzten Zeit für eine ergebnisorientierte Verhandlung. Unserer Meinung nach gingen die Städte sehr *ineffizient* mit der Ressource Zeit um. Einen Löwenanteil der Verhandlungszeit nahm zum Beispiel die Diskussion über die Qualitäten der einzelnen Standorte ein. Dies blieb ein lieb-gewonnenes Zufluchtsthema, selbst nachdem sich die Erkenntnis durchgesetzt hatte, daß alle Varianten über äquivalente Standortbedingungen verfügen und diese offensichtlich eine sehr geringe Rolle bei der Standortentscheidung spielen.

Pentimento: Abschließend stellt sich uns noch die Frage nach der regionalen Außenvertretung für die Ruhrgebietsstädte. Wie wurde diese heikle Aufgabe von den Städten erfüllt?

Bach: Die Aufgabe der Außenvertretung wurde offensichtlich von den Städten ganz anders interpretiert. Sie konnten sich auf keine Delegation als Vertretung einigen, sondern lediglich auf einen pro forma benannten Sprecher. Die Städtereion Ruhr sprach also nicht mit einer sondern mit acht Stimmen: Auf jede unserer Fragen erhielten wir mit Ergänzungsbeiträgen angereicherte Mehrfachantworten. Diese langen Erörterungen brachten im Ergebnis unpräzise, da vielfach ergänzte und relativierte Antworten. Offensichtlich waren die als Konsens präsentierten Positionen nicht ausreichend diskutiert. Im übrigen deutet die gegenseitige Kontrolle der acht Ruhrgebietsstädte bei ihrem Außenauftritt auf ein großes *Mißtrauen* untereinander. Und wenn sich schon die Städte untereinander nicht trauen, warum sollen wir dann auf die Verbindlichkeit und Verlässlichkeit ihrer Zusagen vertrauen?

Pentimento: Vielleicht kann uns die fünfte Konsensbildungskonferenz eine überzeugende Antwort geben.