

ERZÄHLTE DISSONANZEN

A. Experteninterviews zum Thema stadtreionale Kooperation

Der Impulsbeitrag des Förderturms der Visionen für die Ankerveranstaltung 2 „Föderalistische Stadtlandschaft“ besteht in der Konzeption und Abfassung der Rollenbücher sowie der Konzeption des Rahmens für die Simulation der Konsensbildungskonferenz. Die Inhalte der Rollenbücher wurden im wesentlichen auf der Grundlage von drei Quellen entwickelt, der Auswertung der einschlägigen Literatur über Theorie und Praxis regionaler Kooperation, der Analyseergebnisse qualitativer Interviews mit den stadtreionalen Akteure und der teilnehmenden Beobachtung an dem Prozeß „Städtereion Ruhr 2030“. Auf der Grundlage der bereits geschilderten theoretischen Ansätze wurde insbesondere das Spannungsverhältnis zwischen den individuellen Interessen der Städte und dem kollektiven Interesse der Region vor dem Hintergrund der Theorie der rationalen Kooperation analysiert. Insbesondere das von Robert Axelrod spieltheoretisch untersuchte Gefangenendilemma wurde zur Abbildung des Verhältnisses wechselseitiger Abhängigkeit herangezogen. Zudem kann anhand der Theorie der rationalen Kooperation in anschaulicher Weise der Nutzen von Kooperation aufgezeigt werden. Mit Hilfe weiterer theoretischen Ansätze wurde dargelegt, welcher Voraussetzungen es bedarf, um Kooperationsvorteile in einem ersten Schritt zu erkennen, um sie dann in Zusammenarbeit tatsächlich zu erzielen. Für die Ausgestaltung der Rollenbücher waren die Verhandlungs- und Kooperationstheorien insbesondere die Theorie des consensus building von Bedeutung, deren Erkenntnisse über Kompetenzen, Fähigkeiten, Methoden und Verfahren in einer Verhandlung.

Die Auswertung einschlägiger Kooperationsbeispiele im Ruhrgebiet (Emschergerossenschaft, IBA Emscher Park, Regionalisierte Strukturpolitik des Landes NRW u.a.) ermöglichte die ersten Erkenntnisse über Rahmenbedingungen, die interkommunale Kooperation fördern bzw. behindern. Auf dieser Grundlage wurde ein Leitfaden für



die Experteninterviews erstellt (vgl. S. 3). Der umfangreiche und detaillierte Leitfaden stellt zugleich das Gerüst für eine vergleichbare Erfassung und Analyse der in den Interviews thematisierten Fallbeispiele dar. Der Leitfaden umfaßt Fragen sowohl zur Organisation und Kommunikation/Interaktion sowie Fragen zur Art und Weise von Kooperationsverhandlungen. Auf der Grundlage dieses Leitfadens wurden elf Expertengespräche (à zwei Stunden) mit Vertreterinnen und Vertreter aus Politik und Verwaltung aus den am Vorhaben „Städteregion Ruhr 2030“ beteiligten Städten durchgeführt. Die transkribierten Gespräche wurden qualitativ ausgewertet und bilden die zentrale Argumentationsgrundlage für das Rollenbuch. In die Rollenbücher sind zudem die Analyseergebnisse aus dem Prozeß „Städteregion Ruhr 2030“ eingeflossen. Die für die Ankerveranstaltung 2 „Föderalistische Stadtlandschaft“ verantwortlichen Mitglieder des Förderturms der Visionen haben regelmäßig an den Arbeitsgruppensitzungen der Städtevertreterinnen und -vertreter teilgenommen und diese unter dem Blickwinkel der Verhandlungs- und Kommunikationspraxis beobachtet.

1. Experten und Interviewthemen

Elf Expertinnen und Experten wurden im jeweils cirka zweistündigen Gespräch zu den oben vorgestellten Themen befragt. Die Auswahl der Interviewpartnerinnen und -partner erfolgte anhand folgender Kriterien:

- Unter den Interviewten sollen möglichst alle Verbundpartner vertreten sein,
- sowohl die Sicht der Politik als auch die der Verwaltung soll berücksichtigt werden,
- die Interviewten sollen verschiedene Tätigkeitsbereiche und Verantwortungspositionen repräsentieren und
- über Erfahrungen mit regionaler Kooperation verfügen,
- schließlich sollen sowohl Akteure der „Städteregion Ruhr 2030“ als auch Akteure, die in dem Vorhaben nicht aktiv sind, befragt werden.

Die Interviews wurden mit den Vertreterinnen und Vertretern von sechs Verbundstädten geführt. Aus Duisburg und Gelsenkirchen konnte aufgrund von Zeitengpässen bzw. der Unsicherheiten bei der anzusprechenden Themen keine Gesprächspartner



gewonnen werden. Die meisten Interviewten sind in den leitenden Positionen tätig. Zehn von ihnen wirken in der kommunalen Verwaltung im Bereich Stadtplanung und Stadtentwicklung (Zentralbereich des Verwaltungsvorstandes, Planungsamt, Stab für Stadtentwicklung und Stadtforschung). Darüber hinaus konnte ein Gesprächspartner aus dem Amt für Kataster und Vermessungswesen sowie eine Vertreterin der Em-scher Genossenschaft für die Interviews gewonnen werden.

In den Gesprächen wurden Beispiele für aktuelle und abgeschlossene Kooperationsvorhaben thematisiert sowie Beispiele für Kooperationsideen, die aufgrund von Widerständen in oder außerhalb der Region nie realisiert wurden. Einen Schwerpunkt im Spektrum der angesprochenen Kooperationsbeispiele stellen die verschiedenen Arbeitsgemeinschaften der Projekte der Internationalen Bauausstellung (IBA) Emscher Park dar. In dem Zusammenhang wurden in den Gesprächen sowohl Erfahrungen mit den abgeschlossenen Projekten als auch mit den nicht abgeschlossenen – hier vor allem die Gestaltung der Grünzüge des Emscher Landschaftsparks – thematisiert. Weitere Beispiele bilden die kooperativen Projekte im Rahmen der Regionalisierten Strukturpolitik – vor allem Kooperationsprojekte in den Regionen Mittleres Ruhrgebiet (Bochum, Herne, Witten) und MEO (Mülheim, Essen, Oberhausen). Einen weiteren Schwerpunkt stellen die regionalen Kooperation zur Ansiedlung des großflächigen Einzelhandels, die an den Beispielen Regionales Einzelhandelskonzept (REK) Östliches Ruhrgebiet und Westliches Ruhrgebiet dargestellt wurden. Schließlich wurden zwei Gespräche über die Kooperation im Bereich des Kataster- und Vermessungswesens der Städte Gelsenkirchen, Oberhausen, Bottrop und Mülheim an der Ruhr geführt. Darüber hinaus brachten die Interviewten entsprechend ihrer individuellen Erfahrungen auf dem Feld der interkommunaler Kooperation im Ruhrgebiet auch weitere Themen in die Gespräche ein. Die Mitglieder der Arbeitsgremien des Verbundvorhabens „Städteregion Ruhr 2030“ wurden nach ihren Erfahrungen in diesem Verbundvorhaben befragt.

2. Der Leitfaden

Für die Experteninterviews wurde ein umfassender Interview-Leitfaden auf der Grundlage der theoretischen Ansätze für die Verhandlungssimulation und auf der Grundlage der Analyse der einschlägigen Literatur entwickelt. Eine wichtige Quelle



für die Feinjustierung des Leitfadens waren die Ergebnisse der teilnehmenden Beobachtung in den Arbeitsgruppensitzungen des Verbundvorhabens „Städteregion Ruhr 2030“. Die Fragen in dem Interview-Leitfaden können in drei Abschnitte unterteilt werden:

a) Initiierungs- und Vorverhandlungsphase

In diesem Abschnitt wurden die Bedingungen erfragt, unter denen regionale Kooperationen entstehen und Spielregeln ausgehandelt werden. Mit Fragen nach den Urhebern und Verfechtern von Kooperationsideen sollen Einblicke in die Entwicklung von Kooperationsideen und deren Initiierungsphase gewonnen werden. Mit Hilfe von Fragen nach den ersten Verhandlungen soll aufgezeigt werden, welche Faktoren die Verhandlungen über Kooperationsvorhaben fördern und welche eher behindern. Dabei sind die in den ersten Verhandlungen diskutierten Themen, die erzielten Ergebnisse sowie das Format der Gespräche von Bedeutung. Letzteres umfaßt Fragen nach dem Beteiligtenkreis, den Vorbereitungen der Treffen (Tagesordnung, Moderation, Protokoll) sowie den Informations- und Kommunikationsgepflogenheiten unter den beteiligten Akteuren.

b) Organisation der Kooperation

Mit Hilfe von Fragen zur Organisation der Kooperation soll herausgefunden werden, welche Spielregeln hierzu in der jeweiligen Kooperation formuliert und vereinbart wurden. Dabei ist sowohl die Verfaßtheit der Kooperation als auch die Organisation von Interaktion zwischen den Akteuren von Interesse. Hinter dem Begriff Verfaßtheit stehen Fragen nach den Spielregeln über die Verbindlichkeit der Kooperation, ihren Institutionalisierungsgrad, ihren inhaltlichen Umfang und ihre zeitliche Dauer. Unter Organisation des Kooperationsprozesses werden Regeln verstanden, die sich auf die Kommunikation und Informationsweitergabe sowohl in den offiziellen Treffen als auch außerhalb der offiziell organisierten Runden beziehen. In den jeweils zu den Kooperationsvorhaben verabschiedeten Gesetzen oder beschlossenen Verträgen sind meistens Regelungen über die Verfaßtheit der Kooperation enthalten. Daher wurden die Interviews zur Erörterung von solchen Regelungen genutzt, die sich im Laufe des Kooperationsprozesses etablieren aber in keinem der offiziellen Dokumente zu finden sind. Solche Spielregeln sind z.B. oft in einer eigenen Informationspolitik



und Kommunikationskultur innerhalb des Kooperationsverbundes zu beobachten. Einen weiteren Schwerpunkt bei den Interviews stellen die Fragen nach Kompetenzen der Akteure, die für eine erfolgreiche interkommunale Kooperation von Bedeutung sind, etwa Fragen nach den Fähigkeiten zur Artikulation eigener Interessen oder nach den Fähigkeiten, Interessen der Kooperationspartnern zu erfassen.

c) Bewertung der Umsetzung von Spielregeln

In dem letzten Abschnitt wurden die Interviewten nach ihrer persönlichen Einschätzung über den Erfolg der Kooperation befragt. Mit Hilfe von Fragen nach der Wirksamkeit und der Anpassungsfähigkeit der offiziell beschlossenen und informell verabredeten Spielregeln konnte ein Überblick über ihre Stärken und Schwächen gewonnen werden.

3. Interviewergebnisse

Die Ergebnisse der Interviews erlauben sehr aufschlußreiche Einblicke in die interkommunale Kooperationslandschaft im Ruhrgebiet. Die interviewten Expertinnen und Experten konnten aus einem sehr großen Erfahrungsfundus schöpfen und boten anregende Hinweise und Einschätzungen über die etablierten und die zu etablierenden Spielregeln für stadregionale Kooperation. Im Folgenden werden die Interviewergebnisse skizziert, die für die Konzeption und Ausgestaltung der Simulation *Ruhr 2016* von Bedeutung sind.

a) Kooperation ist notwendig

In allen Interviews wird die Einschätzung deutlich, daß interkommunale Kooperation zwischen den Ruhrgebietsstädten dringender und notwendiger sei denn je. Um dieses zu untermauern, führen die Interviewten eine Reihe an Argumenten und Beispielen auf, die u.a. die gegenseitige Abhängigkeit zwischen den Ruhrgebietskommunen offensichtlich machen. Hierzu zählen Abhängigkeiten, die sich aus den funktionalen Verflechtungen ergeben, wie z.B. die innerregionalen Pendlerströme und Wanderungen oder die naturräumlichen und infrastrukturellen Verbindungen zwischen den einzelnen Kommunen. Sowohl die Herausforderungen an die Kommunen, die sich aus der Mobilität der Einwohnerinnen und Einwohner ergeben als auch die



Gestaltung der regionalen Räume werden von den Interviewten als Gemeinschaftsaufgaben definiert, die nur in regionaler Zusammenarbeit erfolgreich bewältigt werden können.

Ein weiteres Beispiel für die wechselseitige Abhängigkeit ist die permanente Konkurrenzsituation zwischen den Ruhrgebietskommunen sowohl um Gewerbeansiedlungen als auch um Einwohnerinnen und Einwohner. Auch in diesen Aufgabenfeldern werden mit der regionalen Abstimmung und Koordination von Ansiedlungen weitere Gemeinschaftsaufgaben definiert. Hierbei sind Ansiedlungen vom großflächigen Einzelhandel und Großunternehmen ein sehr bedeutsamer Konfliktpunkt für die Kommunen. Daß hier dringend eine stadtreionale Koordination notwendig ist, zeigen beispielsweise die drei Kooperationsverbände zum Thema Einzelhandel, die sich auf dem Gebiet der acht Städte der Städteregion Ruhr bildeten (REK Östliches Ruhrgebiet, REK Westliches Ruhrgebiet, Arbeitskreis Großflächiger Einzelhandel im Mittleren Ruhrgebiet).

Die Interviews förderten außerdem Nachteile zutage, die für die Kommunen durch ein nicht kooperatives Verhalten entstehen, wie etwa Übervorteilung bei einer unabgestimmten Erweiterung von Einzelhandelsflächen oder bei der Investitionsaquisie. Ein brandaktuelles Thema in dem Zusammenhang ist die dramatische Situation der kommunalen Haushalte und die in der nächsten Zeit auslaufenden Fördermitteln (hier vor allem die Ziel-2-Mittel der Strukturfonds der Europäischen Union). Interkommunaler Kooperationsbedarf wird hier vor allem in Zusammenlegungen von verschiedenen Verwaltungsbereichen gesehen, da Sparpotentiale als Kooperationsvorteile für die einzelnen Kommunen identifiziert werden. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der Zusammenlegung von Abteilungen und Stellen für die Bereitstellung technischer Infrastruktur (Beispiele Kataster- und Vermessungswesen, gemeinsame Leitstelle im städtischen Betrieb des ÖPNV oder Zusammenlegungen im Feuerwehr- und Rettungsdienst). Allen Interviewten war durchaus bewußt, daß stadtreionale Kooperation für den gesamtregionalen Erfolg notwendig ist, wogegen unkooperatives Verhalten der einzelnen Städte zu langfristigen Nachteilen für die Entwicklung der gesamten Region führt. Obwohl im Ansatz alle Beteiligten auch über die Kooperationsmöglichkeiten und Kooperationsvorteile übereinstimmen, und die Kosten und Gewinne augenscheinlich plausibel zu errechnen sind (etliche Gutachten zu diesem Thema wur-



den schon in Auftrag gegeben), wird der Umsetzungsprozeß und die Klärung von Detailfragen sehr mühsam. In dieser Phase, in der etwa deutlich wird, welche Arbeitsplätze langfristig abgebaut oder welche Entscheidungskompetenzen eingeschränkt werden sollen, entstehen die meisten Widerstände bei den Beteiligten. Nicht zuletzt stellen die Landesgesetze eine bedeutende Hürde für die Zusammenlegungen dar.

Die Bereitschaft zur interkommunalen Zusammenarbeit wird durch eine per se positive Grundhaltung der Interviewten zum Thema Kooperation bekräftigt. Das Thema Kooperation ist aufgrund der positiven Konnotationen in der Verwaltung, Politik oder in der Bürgerschaft nicht schwierig zu vermitteln. So ist es auch nicht schwierig in den Kommunen „alle Jahre wieder ein Kooperationsprojekt zu initiieren“. Allerdings gehen die Meinungen teilweise sehr weit auseinander, wenn es darum geht, in welcher Form eine solche regionale Kooperation erfolgen könnte und sollte, wenn sie für alle gewinnbringende und zufriedenstellende Ergebnisse erzielen soll. Nach welchen Regeln im Detail ist die stadtreionale Kooperation zu organisieren? Viele Kooperationsvorhaben scheitern an diesen Umsetzungsdifferenzen.

b) Die Rahmenbedingungen fordern den Eigensinn

In den Interviews wurden die Rahmenbedingungen der kommunalen Verwaltungsarbeit und Politik als hemmend für eine langfristige interkommunale Zusammenarbeit bewertet: Etwa im Bereich der technischen Kooperationen im Kataster- und Vermessungswesen behindern u.a. die Landesgesetze und -vorschriften die Umsetzung des Kooperationsvorhabens – zum einen die Vielzahl der zu beachtenden Gesetzeswerke und zum anderen Bestimmungen der alleinigen Verantwortung und Pflicht der Kommunen bei der Wahrnehmung der genannten Aufgaben.

Ein weiterer wichtiger Punkt ist der kommunale Bezugs- und Handlungsrahmen bei interkommunalen Kooperationen: Denn es sind die kommunalen Politikerinnen und Politiker, die im Stadtrat Kooperationsvorhaben mit anderen Städten zu beschließen und einen entsprechenden Arbeitsauftrag an die Verwaltung weiterzugeben haben. Deren Erfolge werden nach dem kurzfristig erzielten Mehrwert für ihre Kommune bemessen. Argumente für die regionalen beziehungsweise langfristigen Vorteile für die eigene Kommune zählen in der politischen Kommunalwelt mit ihren Vierjahresfristen wenig. Regionales Engagement ist in der kommunalpolitischen Welt für die Kar-



riere und das Ansehen wenig zuträglich – hierfür fehlt es sowohl an tatsächlicher als auch an symbolischer Anerkennung. Solche wäre aber notwendig, sollten sich die Politikerinnen und Politiker sowie Verwaltungsangestellten mehr für die regionalen Interessen engagieren.

Die weisungs- und auftragsgebundene Verwaltung ist auf die Flankierung durch die Politik angewiesen. Dies ist vor allem wichtig bei den Kooperationsvorhaben, die auf der Arbeitsebene der Verwaltungen entwickelt und an die Politik herangetragen werden. Dabei sind unterschiedliche Strategien denkbar. Einige Vorhaben werden auf der Verwaltungsebene so weit vorangetrieben, daß sie für die Politik eine große Strahl- und Anziehungskraft entwickeln, der sie sich nicht mehr entziehen können. Andere Kooperationsvorhaben wiederum werden durch intensive Kontaktpflege zu entsprechenden politischen Gremien vorangetrieben, so daß die Mehrheiten im Stadtparlament gesichert werden. Die Strategien sind aber keine Patentlösungen für die jeweiligen Kooperationsvorhaben oder Städte, vielmehr hängen sie sehr stark von den individuellen Dispositionen der Akteure und deren persönlichen Kontakte ab. Sie sind auch nicht immer vom Erfolg gekrönt und es gehört Ausdauer und Beharrlichkeit dazu, will man unliebsame Themen oder wenig spektakuläre Bereiche für die interkommunale Kooperation erschließen.

c) Kommunikation zwischen den Akteuren

Einen großen Anteil an den Interviews nahmen die Erörterungen über Informations- und Kommunikationsgewohnheiten und -regeln in den jeweiligen Kooperationsvorhaben ein und zwar sowohl innerhalb als auch außerhalb der offiziellen Treffen. Die Ausgestaltung der offiziellen Termine (Wer verschickt die Einladungen, gestaltet die Tagesordnung, moderiert? Wie ist die Gesprächsatmosphäre? Gibt es Gelegenheiten für einen informellen Austausch, zum Beispiel im Rahmen von Kaffee- oder Mittagspausen?) wurde neben Fragen nach gegenseitiger Information der Kooperationspartner erörtert. Im Bezug auf die Kommunikation außerhalb der offiziellen Termine ist die Entwicklung informeller Kontakte und in welcher Form sie genutzt werden von Interesse. Die Fragen zu Kommunikation wurden von den Interviewten mit Interesse und teilweise mit einem gewissen Erstaunen aufgenommen, da deren Relevanz zum Thema der interkommunalen Kooperation nicht sofort gesehen wird: Diese



Punkte seien zwar nicht unbedeutsam aber sie hätten in den Verhandlungen keinen größeren Erörterungs- und Abstimmungsbedarf hervorgerufen. Im Zuge weiterer Nachfragen wird deutlich, daß das Thema Information und Kommunikation zwischen den Kooperationspartnern sowie die Frage des Vertrauens eine große Rolle für den Erfolg der Kooperation spielen und oft unbemerkt einen größeren Raum in den Diskussionen zwischen den Kooperationspartnern einnehmen. Bei der Analyse des Themenblocks Interaktionen wurden zwischen drei Themenbereichen unterschieden Vertrauen, Moderation und Information.

Vertrauen

Für eine ergebnisorientierte und offene Gesprächssituation ist eine gewisse Eingewöhnungsphase notwendig, in der sich die Akteure gegenseitig kennen und schätzen lernen können. Dieser Vertrauensbildungsprozeß ist zwar sehr zeitintensiv allerdings – so die mehrheitliche Meinung – unentbehrlich für offene Gespräche. Eine vertrauensvolle Atmosphäre ist sehr wichtig für eine erfolgreiche Kooperation. In einer vertraulichen Runde sind eher Gespräche möglich, in denen auch persönliche Interessen, Befürchtungen oder Ängste geäußert werden und damit eine breite und für alle Beteiligten bessere Verständigungsbasis schaffen. Sind die Positionen und Einstellungen, Ängste und Befürchtungen den Beteiligten gegenseitig bekannt, muß um diese nicht mehr gestritten werden. Die Kooperationspartner können sich den Sachthemen widmen. In einer vertrauensvollen Kooperationsrunde können auch personellen Diskontinuitäten, wenn Akteure kurz- oder langfristig nicht mehr beteiligt sind und neue Akteure dazu kommen, besser verkraftet werden. Es wird aber auch die Meinung vertreten, daß Vertrauen in der interkommunalen Kooperation nicht möglich sei, da jede Kommune ihre eigenen Interessen vertritt bzw. daß es für interkommunale Kooperation irrelevant sei. Oft wird der Begriff Vertrauen von den Interviewten unterschiedlich definiert: Während einige Vertrauen mit der Gewißheit über den Wahrheitsgehalt der Aussagen gleichstellen, bedeutet es für die anderen die Zuerst, daß Zusagen eingehalten werden. Für andere Akteure bedeutet Vertrauen wiederum, daß die „Taktiererei“ im Kooperationsprozeß unterlassen wird.



Moderation

Einen wichtigen Bestandteil der Kommunikationskultur stellen die regelmäßigen Treffen der Kooperationspartner – je nach Projektphase und Arbeitsbedarf finden die Treffen wöchentlich bis alle drei bis vier Monate statt. Bei vielen Kooperationen wird die Moderation solcher Treffen quasi automatisch an die s.g. feder- oder geschäftsführende Stadt abgegeben, die meist jedes Jahr neu gewählt wird. Erfahrungsgemäß geht die Rolle der Geschäftsführung dauerhaft auf die großen Städte über, da die kleinen Städte den Aufwand, der damit verbunden ist – Treffen organisieren, Einladungen verschicken, Protokoll führen sowie weitere Koordinationsaufgaben – aufgrund geringer Arbeitskapazitäten nicht ausführen können. Die Moderation und der damit verbundene Aufwand wird häufig als Mehrbelastung angesehen. Da wo die Moderation nicht an die geschäftsführende Stadt übergeht, wird sie nach einem Zufalls- oder Rotationsprinzip bestimmt, wonach jede Stadt in einem bestimmten Turnus die Moderation übernimmt. In der Tendenz entscheiden sich die Kooperationsverbände für eine interne Moderation. Auf eine extern professionelle Moderation wird meistens aus Kostengründen oder aufgrund der hohen Vertraulichkeit der behandelten Informationen verzichtet. Eine Ausnahme bilden hier externe Moderationen, die unentgeltlich z.B. durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter anderer Behörden übernommen werden, wie z.B. Regierungsbezirken. Letztere Alternative wird allerdings der kritischen Beurteilung unterzogen, die Behörden suchten ihre Vormachtsstellung auszuspielen.

Grundsätzlich werden die Fragen nach Qualitäten und Form der Moderation in den Gremien selten erörtert. Trotzdem wurde in den Interviews ein weites Spektrum an gewünschten Qualitäten in Bezug auf Moderation deutlich: von interner über externe Moderation, prozeß- oder fachorientierter Moderation, die viel Raum für Erörterungen und Argumentaustausch bietet, Moderation, die in einem direktiven Stil ergebnisorientiert in die Diskussionen eingreift bis hin zu keiner Moderation. Einig waren sich die Interviewten in dem Punkt, daß Moderation über ein hohes Maß an Unparteilichkeit und Objektivität und Moderationskompetenzen verfügen sollte. Um welche Kompetenzen es sich im Detail handeln sollte, wurde allerdings nicht erörtert. Bemerkenswert ist, daß nur in einem Gespräch ausdrücklich betont wurde, daß man



sich auf die Moderation alleine nicht verlassen kann also den Erfolg von Kooperation nicht ausschließlich in die Hände der Moderation legen sollte.

Information

Im Kooperationsprozeß infolge regelmäßiger Kontakte verbessert sich die Kommunikation zwischen den Akteuren. Neben den formellen Begegnungen entstehen auch informelle Kontakte, die nicht nur „in Sachen 2030“ genutzt werden. Gerade für Informationen auf kurzen Wegen wird sehr oft das Telefon genutzt und zunehmend die E-Mail. Die offiziellen Wege der schriftlichen Informationen auf dem Amtsweg werden dafür genutzt, die Vorgesetzten über die Vorgänge zu informieren. Daß diese Informationspfade oft zur Verzögerung und Verkomplizierung der Kommunikation führen, zeigt sich vor allem bei Abstimmungsprozessen unter den Kooperationspartnern.

In den Kooperationsverbänden ist die Informationsweitergabe unterschiedlich organisiert. Bei den dezentralen Modellen sorgen jeweils die geschäftsführenden bzw. die einladenden Städte für die Verschickung von relevanten Informationen. Einige Kooperationen haben sich auf Geschäftsstellenlösungen geeinigt, die allerdings meist aus Kostengründen nicht dauerhaft eingerichtet werden konnten. Eine bemerkenswerte Lösung wurde bei der Kooperation im Kataster- und Vermessungswesen entwickelt, wo ein gemeinsamer Server eingerichtet wurde. Jede Stadt ist dafür verantwortlich, die relevanten Informationen dort abzulegen. Die Nutzerinnen und Nutzer wiederum sind verpflichtet, die Informationen regelmäßig abzurufen. Dabei muß allerdings angemerkt werden, daß die Abteilungen hier über das Know-How verfügen und die technischen Aufgaben in Eigenleistung abwickeln können.

Die meisten der Interviewten fühlen sich gut informiert. Einige beklagen gar die Flut von Informationen, die letztendlich zur Desinformation führt. Wichtig sei hier eine kluge Auswahl und Aufarbeitung der Informationen, bevor sie in Umlauf geschickt werden. Klares Votum gibt es für eine selbstverantwortliche Informationspolitik, mit der jeder und jede verpflichtet sei, sich die notwendigen Informationen zu beschaffen und entsprechend auf Sitzungen und Diskussionen vorzubereiten. Der offizielle Informationsaustausch ist weitgehend formalisiert – Gelegenheiten für einen informel-



len Austausch am Rande von offiziellen Terminen werden selten eingeplant, auch wenn viele den „richtigen Informationsfluß“ nur auf dem informellen Wege gewährleistet sehen.

d) Allokation und Verteilungsfragen

Die von den Interviewten geschilderten kooperativen Projekte widmen sich entweder einer gemeinsamen Projektentwicklung oder dienen einer abgestimmten Verteilung von gewerblichen Investitionen. In beiden Bereichen stellen sich die Fragen nach der Verteilung von Vor- und Nachteilen zwischen den beteiligten Kommunen. Kompensationsregelungen wurden mehrheitlich als sehr wichtig für interkommunale Kooperation eingeschätzt. In der Praxis werden sie aber nur selten praktiziert – meist in Fällen, wo die Kommunen bei den Projekten ein Eigenanteil erbringen müssen. Dort werden Schlüssel entwickelt, wo größere Kommunen mehr einzahlen als die kleineren. Regelungen, die darüber hinaus gehen, wurden bisher weder erprobt noch offensiv diskutiert.

Zum Thema Kompensation werden unterschiedliche Meinungen vertreten. Dort, wo Kompensation als notwendig erachtet wird, gibt es Vorschläge, den Ausgleich projektbezogen etwa in Form von Ausgleichszahlungen oder in Form von Paketen abzuwickeln. Letzteres hat zum Vorteil, über fiskalische Ausgleichsmaßnahmen hinauszugehen. Andere Vorschläge gehen über die projektbezogenen Ausgleichsmaßnahmen hinaus vor dem Hintergrund der dichten regionalen Verflechtungen, wo die Sicht auf einzelne Projekte als unzureichend gewertet wird sowohl hinsichtlich des fachlichen Zuschnitts als auch der zeitlichen Perspektive. Diese Vorschläge gehen in Richtung einer Art regionalen Steuersystems beziehungsweise kommunalen Finanzausgleichs. Bei allen Vorschlägen stellt sich das Problem einer objektiven Rechnung der Vor- und Nachteile, das meist mit einem Gutachtenvorschlag gelöst werden soll. Gegen Kompensationsregelungen im Rahmen interkommunaler Kooperation spricht nach Ansicht einiger Gesprächspartner, sie hemmten den interkommunalen Wettbewerb und förderten die – schon ausgeprägte – Ausgleichs- und Subventionsmentalität der Ruhrgebietsstädte. Darüber hinaus sehen sie die Städte unter dem Zwang, die meisten möglichen Vorteile für die eigene Stadt herauszuschlagen, was einen fairen Ausgleich verhinderte.



e) *Verlässlichkeit und Verbindlichkeit*

Hinter Verlässlichkeit und Verbindlichkeit von Kooperationsvereinbarungen stehen Fragen nach der Art und Weise von Mechanismen, die sicherstellen, daß Kooperationspartner die von ihnen vereinbarten Regelungen einhalten. Ähnlich wie bei der Kompensation, gibt es hierzu geteilte Meinungen über die Notwendigkeit und die Ausgestaltung von möglichen Maßnahmen. In der Tendenz sprechen sich die kleineren Kommunen für Maßnahmen wie Kontrolle und Sanktionen aus, wohingegen die größeren Kommunen mehr auf dem Freiwilligkeits- und Wettbewerbsprinzip beharren. Hier scheinen die kleineren Ruhrgebietskommunen ein höheres Sicherheitsbedürfnis entwickelt zu haben als die großen Ruhrgebietsstädte. Das Thema wird aber in beiden Fällen sehr vorsichtig angegangen und mit sehr vielen Vorbehalten erörtert. In der Praxis wurden noch keine Regelungen zur Kontrolle und Sanktionen erprobt. Im Gegenteil, diese einzuführen scheint ein Tabu-Thema zu sein. Erst bei der Zusammenlegung von Kataster- und Vermessungsämtern gibt es die ersten Überlegungen zum Ausschluß aus dem Kooperationsverbund als Sanktionsmaßnahme.

Bei den Ausführungen für und gegen Kontroll- und Sanktionsmaßnahmen wurden stets zwei grundsätzliche Fragen aufgeworfen: Wie sollen entsprechende Maßnahmen aussehen, damit sie eine gewünschte Respektwirkung entwickeln aber nicht von vorneherein die potentiellen Kooperationspartner abschrecken? Bei den Sanktionsmaßnahmen oszillieren die Vorschläge zwischen hohen fiskalischen Strafen und dem Ausschluß aus dem Kooperationsverbund. Bei der Frage nach den ausführenden Stellen von Kontrolle und gegebenenfalls Sanktionen bewegen sich die Vorschläge zwischen einer Art kommunalem Gremium und einer übergeordneten Ebene. Gerade die Umsetzbarkeit von Kontroll- und Sanktionsmaßnahmen bringt sehr große Skepsis mit sich. Im Zweifelsfall wird für die übergeordneten Institutionen als ausführende Stellen plädiert, da dort die entsprechende Macht für die Umsetzung verortet wird. Einer der Vorschläge für Sanktionen wäre in diesem Fall der Entzug von Fördermittel. Das Thema Kontrolle und Sanktionen hat eine sehr hohe politische Brisanz – dies ist der Punkt, der von allen Gesprächspartnerinnen und -partnern bestätigt wird. Meist dreht es sich um die Frage: „Wer ist der Kläger und wer ist der Richter?“ Und wer will schon die eigene Kommune auf eventuelle Zahlungen verpflichten? Es wird auch bezweifelt, daß die Stadträte Verträge mit Sanktionsmaßnahmen gegen abtrünnige



Städte verabschieden würden. Spätestens jedoch werden die Vetos von den Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeistern erwartet, die hierfür eine wunderbare Gelegenheit fänden, sich für ihre Stadt einzusetzen und sich damit zu profilieren.

f) Darstellung nach außen und nach innen

Bei dem Punkt einer wirksamen Darstellung von Kooperationsvorhaben nach innen und nach außen ist stets deutlich geworden, daß nicht nur die regionalen Kooperationsvertretungen nach außen brauchen, sondern auch – oder gar vor allem – die Region selbst. Die Region muß sich nach außen profilieren und darstellen sie muß aber auch nach innen Kräfte entwickeln, die die Rahmenbedingungen für regionale Kooperation attraktiv gestalten. Denn nur so kann sie in dem interregionalen Wettbewerb bestehen. Doch wie diese Außenvertretung zu gestalten ist, konnte nicht eindeutig beantwortet werden. Vorschläge von einer Werbe-Agentur über eine Marketing-Geschäftsstelle bis hin zu einem „Außenministerium“ wurden in die Gespräche eingebracht. Während die Vielfalt der Region als das herausragende Merkmal auch für die Art der Außenvertretung vertreten wird, wurden auf der anderen Seite die Forderung nach einer „Galionsfigur“ für die Region geäußert. In der langfristigen Betrachtung wird in vielen Interviews die Möglichkeit oder gar die Notwendigkeit für eine politische Vertretung für die Region deutlich. Sowohl ein direkt gewählter Regionalpräsident als auch direkt gewähltes Regionalparlament wären denkbar. Diese Vorschläge werden vor dem Hintergrund der Einführung einer „regionalen Verantwortlichkeit“ erörtert. Schließlich werden diese Regionalisierungsvorschläge um den Baustein der Regionalverwaltung ergänzt, die vor allem der Bündelung der vielen Kooperationsvorhaben im Ruhrgebiet dienen sollte.

g) Abschließende Hinweise

Die Gesprächspartnerinnen und -partner stimmen in der Einschätzung der zunehmenden Notwendigkeit für regionale Kooperation und der wachsenden Kooperationskultur im Ruhrgebiet überein. Jenseits dieser Beobachtungen bestätigten sowohl die Interviews als auch die Beobachtungen in den Sitzungen der Arbeitsgruppen des Verbundvorhabens „Städteregion Ruhr 2030“ und die vielen Gespräche am Rande von offiziellen Terminen unsere Annahmen, daß es bestimmte **Spielregelbereiche** gibt, die für interkommunale Kooperationen unerlässlich sind. Diese Spielregelberei-



che sollen einerseits Fairness im Umgang der Kooperationspartner miteinander garantieren andererseits die Kooperation verlässlich und verbindlich gestalten mit einer angemessenen Ausstrahlungskraft nach innen und nach außen. Gleichwohl kristallisierte sich im Vergleich der vielen Beiträge heraus, daß hinter diesen Anforderungen unterschiedliche Spielregelvorschläge stehen, die durch die jeweiligen Erfahrungen und Überzeugungen geformt sind. Die Akteure werden sich nur dann mit den vereinbarten Spielregeln identifizieren, wenn die verschiedenen Vorschläge auf eine konsensfähige Basis zusammengeführt werden.

Es wird deutlich, daß in Fragen der Selbstorganisation, wie etwa die Moderation oder Informationspolitik sowohl innerhalb der Kooperationsverbünde als auch nach außen zahlreiche differenzierte Spielregelvorschläge geäußert und entsprechend mit klarer Meinung vertreten werden. Anders bei Fragen, die im Rahmen der bisherigen Kooperationsbeispiele wenig bis gar nicht erprobt wurden, wie etwa die Frage nach Kompensation, Kontrolle und Sanktionen oder Außenvertretung. Es wird deutlich, daß hier kreative Vorschläge notwendig sind, die über das bisher bekannte und denkbare Maß hinaus gehen. Dabei sind es nach wie vor die gewerblichen Ansiedlungen, die das größte Konfliktpotential bergen und für die kooperationsbereiten Kommunen eine sehr große Herausforderung darstellen.

Die Tendenz zum verstärkten Nachdenken über regionale Aufgabenteilung – sowohl als Ergebnis einer koordinierten Verteilungsplanung als auch als Ergebnis eines interkommunalen Wettbewerbes – stellt keine zufriedenstellenden Antworten auf die Fragen, wie kann erreicht werden, daß sich alle Kommunen fair behandelt fühlen und keine als ständige Verliererin. Schließlich sehen sich die Akteure in den interkommunalen Kooperationen verstärkt einem zweifachen Zeitproblem gegenüber. Interkommunale Kooperation sei ein langer Prozeß. Doch diese Zeit haben die Akteure meistens nicht, da sie kurzfristige Erfolge vorweisen müssen – spätestens nach vier Jahren. Darüber hinaus ist der Kooperationsprozeß für die beteiligten Akteure sehr zeit- und arbeitsintensiv. Das Tagesgeschäft um die kommunalen Aufgaben belassen wenig zeitlichen Spielraum für die Aufgaben der interkommunalen Kooperation. Die fachlichen und die politischen Zwänge einerseits und die geringe Wertschätzung der Kooperationsarbeit in der Kommunalpolitik und dem entsprechend in den Verwaltungen sind oft unterschätzte Faktoren, die die regionale Kooperation hemmen.