

Ruhrstadt – Konkurrenz der Städte: Visionen einer Stadt?

Leitreferat zur Diskussionsrunde im Haus der
Geschichte des Ruhrgebiets (15. Mai 2002)

1.

Angesichts des friedlosen Zustandes an vielen Orten dieser Welt – auch in Großstädten – erscheint die Lage im Ruhrgebiet als geradezu idyllisch. Gefechte zwischen Regierungstruppen und *war-lords*, Bürgerkrieg, Massenarmut, Hungersnot, weitverzweigte Korruption, das Elend von Straßenkindern, die Ausbeutung in *sweat shops* oder Menschenhandel kennt man zwischen Hamm und Xanten vor allem aus der Tagesschau. Die Kooperation zwischen den Akteuren im Ruhrgebiet funktioniert vielfach sehr gut, geräuschlos und erfolgreich. Das Problem der *governance* – der Regierbarkeit – von großen urbanen Agglomerationen stellt sich freilich auch für die Städte und Kreise des Ruhrgebiets. Ich möchte dieses Problem durch meine Vorbemerkung nicht verharmlosen; allerdings möchte ich auch nicht, daß wir vergessen, daß es den Ruhrgebietsstädten und ihren Bewohnern schon viel schlechter gegangen ist und sehr viel schlechter gehen könnte.

Der Titel, den der Veranstalter der heutigen Diskussionsrunde aufgegeben hat, ist so mehrdeutig wie die Diskussion um die Ruhrstadt selbst.

In der einen Leseart könnte die „Konkurrenz der Städte“ auf einen ärgerlichen Mißstand hinweisen, der den dringlichen Wunsch – die **Vision** – nach **einer einheitlichen Stadt** wachruft. In dieser Leseart wäre die Ruhrstadt eine Garantie des friedlichen Zusammenlebens; der „Krieg aller gegen alle“ würde – ganz im Sinne von Thomas Hobbes – durch einen übermächtigen Leviathan beendet, und die harmonische Stadtentwicklung nicht mehr durch neidische Konkurrenz gestört.

In einer anderen Leseart ist geradezu das Gegenteil ausgedrückt. Die „Konkurrenz der Städte“ als visionäre Kurzformel: Ruhrstadt, das ist die Stadt, die von der **Städtekonkurrenz** lebt. In dieser Leseart wäre die Ruhrstadt ein Ort des dauernden und lebhaften Wettbewerbes zwischen Kommunen, die eigensinnig nur nach dem eigenen Vorteil suchen und dabei – ganz im Sinne der „unsichtbaren Hand“ von Adam Smith – nicht nur den eigenen Wohlstand, sondern das regionale Beste maximieren.

Beide Lesearten liefern mögliche Leitbilder für die föderalistische Stadtlandschaft an Ruhr und Emscher. Der Ausdruck „föderalistische Stadtlandschaft“ stammt von Regierungsbaurat a.D. Sturm Kegel, einem Verbandsdirektor des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk (SVR). In einem Aufsatz mit dem Titel „Das Revier lebt nach harten Gesetzen“ aus dem Jahr 1954 meinte er über das Verhältnis zwischen den Städten im Ruhrgebiet:

„[D]er Augenschein von der monströsen ‚Ruhrstadt‘ trägt. Bei aller wirtschaftlichen und technischen Verflechtung haben auch diese Städte ihre ausgeprägte Eigenart. Jede hat ihr Rathaus, und der Eigenwille wie die Mentalität derer, die dort regieren und beraten, werden in der Stadtgestalt, im kulturellen, gesellschaftlichen Leben und in vielerlei anderem sichtbar. Diese Eigenständigkeit, in der kommunalen Selbstverwaltung verwurzelt, wird sorgsam gehütet. Das ist gut so, denn mit ihrer schöpferischen Fülle bildet sie den Damm gegen die nivellierende Flut der Vermassung. Aus der räumlichen Nähe aber, aus dem einzigartigen Beieinander tüchtiger Stadtgemeinschaften, ergibt sich die Verpflichtung zur gegenseitigen Rücksichtnahme wie die Chance zu nachbarlicher Bereicherung. Das Ruhrgebiet ist eine föderalistische Stadtlandschaft.“ (Kegel 1954: 46)

Ob Monster, Moloch oder Leviathan: Es ist schon recht verwunderlich, daß Einschätzungen über die historische, gegenwärtige und künftige Gestalt und Entwicklung zwischen Ruhr und Emscher immer wieder zwischen dem Bild der Urgewalt biblischer Ungeheuer und der Gartenzwerg-Rivalität der ehemals tausend Dörfer, aus denen das Ruhrgebiet hervorgegangen ist, schwanken. Vor diesem Hintergrund paßt die Bezeichnung „föderalistische Stadtlandschaft“ gar nicht schlecht. Bündnisse zwischen souveränen Akteuren, Kooperation und Eigensinn, Stadt und Landschaft – dies alles sind Assoziationen, die Sturm Kegel dem „Augenschein von der monströsen ‚Ruhrstadt‘ ...“ entgegensetzt. Wie man sich aber die Verfassung und Organisation der „föderalistischen Stadtlandschaft“ im einzelnen vorstellen soll, davon schweigt der frühere SVR-Direktor.

In der laufenden Ruhrstadtdiskussion ist es üblich, sich für oder gegen die Ruhrstadt auszusprechen. Diese Bekenntniskultur scheint um so verwunderlicher, als zumeist ganz offen bleibt, wofür oder wogegen man sich eigentlich ausspricht.

Fragt man Vertreter der beiden Bekenntnisse danach, wie sie sich eigentlich ein Leben mit oder ohne Ruhrstadt vorstellen, bekommt man in der Regel ganz ähnliche Antworten (wie etwa in der Podiumsdiskussion zwischen dem Gelsenkirchener und dem Dortmunder Oberbürgermeister in Herne im *** 2001): Zwischen den Städten im Ruhrgebiet müsse es mehr Kooperation geben, die Verwaltung müsse vereinfacht und die gemeinsamen Interessen wirkungsvoller verfolgt werden, man müsse dafür sorgen, daß das Ruhrgebiet attraktiver für junge Familie ist und man sei stolz auf die kommunalen Vorhaben, die man sich von der Projekt Ruhr GmbH finanzieren lassen will.

Wie so häufig, wenn man im Ruhrgebiet an Grenzen stößt, stellt man auch an der Grenze zwischen Befürwortern und Gegnern der Ruhrstadt fest, daß die Unterschiede viel schwächer sind als es die Heftigkeit, mit der die Grenzen betont werden, vermuten läßt. Ich möchte mir daher ein Bekenntnis ersparen und statt dessen überlegen, was es denn mit der Konkurrenz der Städte und den Visionen einer Stadt auf sich haben könnte.

2.

Die Idee, Frieden zwischen selbstsüchtigen Konkurrenten durch eine übergeordnete Instanz zu stiften, ist in der politischen Theorie untrennbar mit dem Namen Thomas Hobbes und dem Modell des Gesellschaftsvertrages verbunden. Die Diskussion um die Ruhrstadt nimmt, wahrscheinlich ohne Absicht, viele Argumente dieses Modells auf.

In der Gesellschaftsvertragstheorie von Thomas Hobbes führen die Akteure im Naturzustand einen dauernden Krieg aller gegen alle. Sie sind zwar frei, aber die fortwährende Konkurrenz zwischen ihnen erlaubt es nicht, daß die Akteure die Früchte ihres Fleißes genießen. Ihr Leben ist vielmehr „ein einsames, kümmerliches, rohes und kurz dauerndes Leben.“ (Hobbes 1651: 116 [1. Teil, Kapitel 13]).

Die Akteure, so lautet der Vorschlag von Hobbes, sollten alle ihre Macht auf einen Herrscher übertragen. Diesen Herrscher nannte Hobbes „Leviathan“. Leviathan ist der Name eines biblischen Meeresungeheuers (eine Anspielung auf Englands Anspruch auf Vorherrschaft gegenüber den Seemächten Spanien und Niederlande). „Non est potestas super terram quae comparetur ei“ heißt es im Buch Hiob (Kapitel 41) über den Leviathan: „Auf Erden ist ihm niemand zu gleichen; er ist gemacht, ohne Furcht zu sein. Er verachtet alles, was hoch ist; er ist ein König über alle Stolzen.“

Natürlich befinden sich die Städte im Ruhrgebiet weder in einem vorstaatlichen Naturzustand noch im Zustand eines Krieges aller gegen alle. Vermeint man aber, daß diese Städte ihre Konkurrenz beenden und sich zu einer „Ruhrstadt“ zusammenschließen sollen, erinnert dies an den Ratschlag von Thomas Hobbes, die andauernden Feindseligkeiten zwischen unabhängigen Akteuren durch einen Gesellschaftsvertrag zu beenden:

„Um aber eine allgemeine Macht zu gründen, unter deren Schutz gegen ... die Menschen bei dem ruhigen Genuß der Früchte ihres Fleißes und der Erde ihren Unterhalt finden können, ist der einzig mögliche Weg folgender: jeder muß alle seine Macht oder Kraft einem oder mehreren Menschen übertragen, wodurch der Wille aller gleichsam auf einen Punkt vereinigt wird ... So entsteht der große Leviathan ..., dem wir ... Frieden und Schutz zu verdanken haben“ (Hobbes 1651: 155 [2. Teil, 17. Kapitel]).

Folgt man Hobbes, müßte ein Gesellschaftsvertrag zwischen den Städten im Ruhrgebiet eine Einrichtung schaffen, die alle Machtbefugnisse und Zuständigkeiten der Städte an sich zieht und über sie herrscht. Die Ruhrstadt wäre in dieser Lesart ein „König über alle Stolzen“, der die Konkurrenz zwischen den Kommunen beendet und ihnen dadurch den „ruhigen Genuß der Früchte ihres Fleißes“ zusichert.

Dazu ein konkretes Beispiel: Wenn Kommunen durch die Festsetzung von Gewerbebauland um neue Wirtschaftsunternehmen wetteifern, können Überkapazitäten entstehen. Um solche Überkapazitäten zu verhindern, müßten die Städte im Ruhrgebiet, frei nach Hobbes gesprochen, ihre Planungsbefugnisse auf eine höhere Instanz übertragen, die besser als die konkurrierenden Kommunen die objektiven Verhältnisse beurteilen und eine

dementsprechende Festsetzung treffen kann. Um einen halsabschneiderischen Wettbewerb zwischen den Städten im Ruhrgebiet zu verhindern, müßte den Städten die Freiheit zu egoistischem Verhalten und einseitiger Ausbeutung genommen werden.

Versteht man die „Ruhrstadt“ als eine Art von Leviathan, wäre sie der *freiwillige* Zusammenschluß von Kommunen, die eingesehen haben, daß sie zur Selbstverwaltung weder reif noch fähig sind. Mir ist natürlich bewußt, daß in der gegenwärtigen Ruhrstadtdiskussion niemand so weit gegangen ist, tatsächlich die Einrichtung einer Stadt im Sinne der nordrhein-westfälischen Kommunalverfassung auf dem Gebiet des heutigen KVR vorzuschlagen. Ansätze einer Leviathan-Lösung sind indes in vielen Diskussionsbeiträgen zu erkennen. Sieht man von der Freiwilligkeit der Begründung von übermächtigen „Herrschern“ ab, haben Leviathan-Lösungen im Ruhrgebiet auch eine gewisse Tradition. Als wichtigstes Beispiel ist der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk zu nennen. Aber Ansätze dafür, daß die Ruhrgebietsstädte dazu verpflichtet wurden, kooperieren „zu lassen“, sind – mit unterschiedlicher Ausprägung – etwa auch die Emschergenossenschaft, der Kommunalverband Ruhrgebiet, der Verkehrsverbund Rhein-Ruhr, die Landschaftsverbände, die Internationale Bauausstellung Emscher Park oder die Projekt Ruhr GmbH. Gemeinsam ist diesen Beispielen ihr Ansatz einer Regionalisierung „von oben“. Um besondere oder allgemeine Probleme zu lösen, die durch die enge örtliche Bindung und Verflechtung der Städte im Ruhrgebiet entstehen, wurden Akteure eingerichtet, die *an die Stelle* der Städte getreten sind.

Die visionäre Kraft eines Leitbildes von der „Ruhrstadt als Leviathan“ ist bestechend. Viele der Beispiele, in denen mangelhafte Kooperation zwischen den Städten und Kreisen im Ruhrgebiet beklagt wird, könnten im Sinne eines stadtreionalen „allgemeinen Besten“ gelöst werden. Mit der Übertragung der Zuständigkeiten und Budgethoheit der gegenwärtigen Kommunen auf die Ruhrstadt wäre es möglich, den spätindustriellen Ballungsraum mit seinen über 5 Millionen Einwohnern nach einheitlichen Zielen und mit wirksamen Koordinationsinstrumenten zu lenken und zu gestalten. Keine kleinlichen Eifersüchteleien mehr, so könnten Befürworter des Leviathan loben, keine vergeblichen Versuche mehr, in der Sackgasse freiwilliger Kooperationsbemühungen weiterzukommen. Auch mit der sinnlosen Konkurrenz um die Beibehaltung oder Neugründung von Konzerthäusern, Universitäten, Bibliotheken und Verkehrsbetrieben hätte es ein Ende. Die Ruhrstadt als Leviathan würde nach streng objektiven Kriterien den tatsächlichen Bedarf ermitteln und befriedigen und ein überflüssiges Nebeneinander abstellen. Dadurch würden die längst benötigten Mittel frei, um das Ruhrgebiet fit für den globalisierten Wettbewerb um Arbeitsplätze, Investitionen, Touristen und junge Familien zu rüsten.

Ich kann dem Leitbild einer „Ruhrstadt als Leviathan“ viel abgewinnen. Es ist ehrlicher und deutlicher als manche der Konzepte, die für eine „Ruhrstadt“ vorgeschlagen werden, bei denen offen bleibt, welche Befugnisse und Zuständigkeiten eigentlich von den gegenwärtigen Kommunen auf die Ruhrstadt übertragen werden sollen. Es projiziert die Logik, nach der Banken und Industrieunternehmen fusioniert und die Mitgliedstaaten der

Europäischen Union integriert werden, auf die kommunale Ebene. Die „Ruhrstadt als Leviathan“ hat auch den Reiz, eine attraktive *Corporate Identity* zu schaffen, die den tausend Dörfern des Ruhrgebiets zu einem urbanen Flair verhelfen könnte.

Es gibt kein Anzeichen dafür, daß sich die Städte im Ruhrgebiet freiwillig zu einer „Ruhrstadt als Leviathan“ zusammenschließen möchten. Es gibt auch keine Anzeichen dafür, daß sich der Landesgesetzgeber – womöglich gegen den Willen der betroffenen Kommunen – auf ein solches Vorhaben einlassen will. Dafür gibt es auch einleuchtende Gründe. Die Balance in Nordrhein-Westfalen, ja mit Blick auf den Finanzausgleich auch in der gesamten Bundesrepublik, würde durch die Einrichtung einer Ruhrstadt empfindlich gestört. Von den bisherigen Gemeindezusammenlegungen und Gebietsreformen im Ruhrgebiet ist bekannt, daß die Effizienzsteigerungen und finanziellen Einsparungen solcher Reformen geringer als erhofft und ihre soziale Unverträglichkeit beachtlich sind.

Meine Einschätzung, daß sich die Städte im Ruhrgebiet nicht freiwillig zu einer „Ruhrstadt als Leviathan“ zusammenschließen möchten, könnte mißverstanden werden. Ich meine nicht, daß eine Leviathan-Lösung eigentlich die beste Lösung wäre, gegenwärtig aber nicht mit ihrer Umsetzung gerechnet werden könne. Ich möchte die Leviathan-Lösung für die Städte im Ruhrgebiet nicht empfehlen, weil dadurch die Konkurrenzprobleme zwischen Kommunen nicht gelöst, sondern bloß verlagert würden. Anstelle der Konkurrenz zwischen Duisburg, Essen und Dortmund würde die Konkurrenz zwischen Ruhrstadt und dem Rest von Nordrhein-Westfalen treten. Der Leviathan ist gleichermaßen Perfektionist beim Integrieren wie beim Exkludieren; er befriedet zwar seine Untertanen, aber er duldet keine Nachbarn.

3.

Eingangs habe ich auf eine zweite mögliche Leseart für den Titel der heutigen Diskussionsrunde hingewiesen. „Konkurrenz der Städte – Visionen einer Stadt“ könnte auch so verstanden werden, daß die Ruhrstadt ein Ort des dauernden und lebhaften Wettbewerbes zwischen Kommunen sein soll. Auch für ein solches Leitbild finden sich gute Gründe.

Friedrich August von Hayek, Nobelpreisträger für Nationalökonomie, beschreibt im zweiten Band seines Werkes „Recht, Gesetzgebung und Freiheit“ (1981) die Vorzüge von Gesellschaftsordnungen, die Wettbewerb nicht nur erlauben, sondern sogar gutheißen. Die „unsichtbare Hand“ des Marktes, die seit Adam Smith den Grundgedanken des Wirtschaftsliberalismus symbolisiert, nennt von Hayek „Katallaxie“. Er versteht darunter eine „Art spontaner Ordnung, die vom Markt ... hervorgebracht wird“ (von Hayek 1981: 151).

An solche und ähnliche Vorstellungen können wir uns halten, wenn wir uns das anzustrebende Leitbild einer Städtekonkurrenz vorstellen. Natürlich sind Städte keine wirtschaftlichen Akteure im eigentlichen Sinn, sie sind weder Kaufleute noch auf Gewinn berechnete Unternehmen. Allerdings verfolgen auch Städte bestimmte Interessen, die eine Auswahl zwischen knappen Gütern erfordern. Die Entscheidungen, einzelne Infrastrukturleistungen an-

zubieten (oder nicht), von privaten Investoren und Entwicklern begehrte Nutzungsrechte auf dem eigenen Gemeindegebiet einzuräumen (oder nicht) oder sich an gewissen Koalitionen zu beteiligen (oder nicht), erfordern nicht nur politisches, sondern auch ökonomisches Kalkül. Ein Stadtratsbeschuß über den Ausbau einer S-Bahn, die Festsetzung von Gewerbe- oder Wohnbauland oder die Zusammenarbeit mit benachbarten Kommunen ist immer auch eine Entscheidung über die Verwendung von knappen Ressourcen (z.B. Budget, Personal, Zeit, politisches Wohlwollen). Bei dieser Entscheidung kommt ein – auf welche Weise auch immer aus vielen Einzelinteressen aggregiertes – „Eigeninteresse“ der Stadt zur Geltung, dem durch die Entscheidung genützt werden soll.

Die Konkurrenz der Ruhrgebietsstädte ist, stellt man sich diese Städte als eine Art von Wirtschaftssubjekten vor, das Resultat aller Entscheidungen und Verhaltensweisen, mit denen die Städte über ihnen zustehende knappe Mittel verfügen. Weist die Stadt X beispielsweise ein neues Gewerbegebiet aus, verspricht sie sich davon einen Vorteil. Reagiert die Stadt Y, indem sie ebenfalls ein neues Gewerbegebiet ausweist, will sie dadurch ebenfalls einen Vorteil für sich erlangen. Von Hayek würde nun, wenn die Konkurrenz innerhalb der Regeln für einen fairen Wettbewerb stattfindet, die Entstehung einer „Art spontaner Ordnung“ erwarten.

„Die Katallaxie ist, als Gesamtordnung, jeder geplanten Organisation deshalb so überlegen, weil in ihr jeder, während er seinen eigenen Interessen folgt, ob nun gänzlich egoistisch oder hochgradig altruistisch, die Ziele vieler anderer Personen fördert, von denen er die meisten niemals kennen wird: in der Großen Gesellschaft profitieren die verschiedenen Mitglieder von den Tätigkeiten aller anderen nicht nur trotz, sondern oft sogar auf Grund der Verschiedenheit ihrer jeweiligen Ziele“ (von Hayek 1981: 152–153).

Die Qualität dieser Ordnung, die durch Wettbewerb gestiftet wird, könne durch kein anderes Wirtschaftssystem verbessert werden. Insbesondere lehnt von Hayek staatliche Eingriffe zur Korrektur des Marktergebnisses ab (von Hayek 1981: 173–175).

Wer die kommunale Praxis der Ausweisung von Gewerbebauland im Ruhrgebiet beobachtet, gewinnt freilich selten den Eindruck, daß hier spontan eine Ordnung entsteht, die den Einzelinteressen der Städte oder gar dem Gesamtinteresse der Region bestmöglich entspricht. Das Resultat der kommunalen Bemühungen um die Ansiedlung von neuen Gewerbeunternehmen erinnert eher an einen verzweifelten Sommerschlußverkauf oder halsabschneiderisches Unterbieten. Berechtigt dieser Eindruck bereits dazu, eine Konkurrenz der Städte als visionäres Leitbild abzulehnen? Natürlich reicht eine pauschale Kritik an neoliberalen Ideologien nicht aus, um die Idee eines fairen und engagierten Wettbewerbes zwischen den Städten im Ruhrgebiet zu verwerfen.

Wettbewerb ist eine besondere Art von Kooperation. Bezeichnet von Hayek das „Katallaxie-Spiel“ als ein „Reichtum-schaffendes-Spiel“ [*wealth-creating game*] (von Hayek 1981: 158) und nicht als Nullsummenspiel, stellt

er sich den Wettbewerb zwischen Wirtschaftssubjekten nicht als einen zerstörerischen Kampf, sondern als stimulierenden Wettstreit vor. Nicht die Solidarität zwischen den Beteiligten oder die eingreifende Oberbehörde bestimmen Verlauf und Ergebnis des Wettstreites, sondern die individuellen Bemühungen der Konkurrenten.

Bei Sportwettbewerben ist durchaus geläufig (wenngleich nicht immer bewußt), daß Konkurrenz ein hohes Maß an Kooperation voraussetzt. Wenn sich beispielsweise Skifahrer, Boxer oder Fußballspieler nicht einigen können, an welchem Ort und zu welcher Zeit sie welche Art von Wettbewerb miteinander austragen wollen, resultiert bestenfalls Situationskomik. Die Gegenspieler kooperieren auch, indem sie bestimmte Sportregeln anerkennen, ihre Mitbewerber respektieren und sich den Entscheidungen der Schiedsrichter unterwerfen. Ohne diese Kooperation wäre ein sportlicher Wettbewerb undenkbar. Ebenfalls undenkbar wäre es aber auch, daß ein Riesenslalom, ein Boxkampf oder die *Champions League* durch wechselseitige Appelle an die Solidarität der Mitspieler oder gar durch eine Oberbehörde entschieden wird.

4.

Fällt schon schwer genug, sich Städte als Wirtschaftssubjekte vorzustellen, hieße es die Phantasie überspannen, wenn man Kommunen mit Skifahrern, Boxern oder Fußballspielern vergleicht. Der Hinweis auf sportliche Wettbewerbe diene auch nur zur Veranschaulichung, daß selbst typische Konkurrenzsituationen ein hohes Maß an kooperativen Elementen aufweisen können. Ein viel geeigneteres Bild für die Konkurrenz der Städte im Ruhrgebiet ist das sozialwissenschaftliche Modell des Gefangenendilemmas, das im Mittelpunkt der Theorie der rationalen Kooperation steht.

Unter den Bedingungen von wechselseitiger Abhängigkeit, so behauptet diese Theorie, werden egoistische Akteure miteinander um des eigenen Vorteils willen kooperieren (Axelrod 1988). Dies läßt sich am Beispiel der kommunalen Gewerbebaulandausweisung folgendermaßen veranschaulichen:

Jede von zwei benachbarten Kommunen – also etwa Dortmund und Bochum, Oberhausen und Essen oder einfach: A und B – möchte die Nachfrage nach Gewerbebauland zum eigenen Vorteil nutzen. Die Wirtschaftslage ist ungünstig, die Nachfrage nach zusätzlichem Gewerbebauland daher beschränkt. Jede der beiden Kommunen könnte nun soviel Gewerbebauland ausweisen, daß dadurch die gesamte Nachfrage befriedigt werden kann. Dies scheint zunächst auch aus der Sicht der einzelnen Kommune vernünftig, weil man doch auf diese Weise alle zusätzlichen Gewerbeansiedlungen ins eigene Gemeindegebiet ziehen kann. Näher betrachtet, erweist sich die Strategie aber als ungünstig. Nachdem A und B durch ihre Festsetzungen ein Übermaß an Gewerbebauland produziert haben, verteilt sich die ohnedies schwächliche Nachfrage so, daß keines der neuen Gewerbegebiete erfolgreich ist.

		B	
		setzt kleines GE fest	setzt großes GE fest
A	setzt kleines GE fest	beide Gewerbegebiete erfolgreich	B übertrumpft A
	setzt großes GE fest	A übertrumpft B	kein Gewerbegebiet erfolgreich

Wie könnten egoistische Kommunen vorgehen, um den eigenen Vorteil zu maximieren? Wenn A und B ihre Baulandpolitik – durch ausdrückliche Vereinbarung oder stillschweigende Abstimmung – so gestalten, daß jede der beiden Kommunen nur einen Teil ihrer Baulandreserven als neues Gewerbebauland festsetzt, können sie sich die Nachfragekraft teilen und beide ein erfolgreiches – wenngleich kleines – Gewerbegebiet (GE) entwickeln.

Eine solche Situation ist ein Dilemma, weil wir uns das Beispiel in einer Welt vorstellen, in der die beiden Kommunen aufeinander keinen Zwang ausüben und auch nicht zu Gericht gehen können, um einen Bruch ihrer – ausdrücklichen oder stillschweigenden – Vereinbarung einzuklagen. Ist es für eine egoistische Kommune nützlich, sich dennoch an die Vereinbarung zu halten? Wäre es nicht besser für die Kommune A, wenn sie trotz der Vereinbarung ein großes Gewerbegebiet festsetzt und auf diese Weise die Kommune B übertrumpft, die sich an die Vereinbarung gehalten hat? Der Vorteil einer solchen einseitigen „Ausbeutung“ ist freilich ungewiß, denn womöglich hält sich die Kommune B ja auch nicht an die Vereinbarung. Dann wäre man freilich wieder bei dem Zustand angelangt, dessen Vermeidung der eigentliche Grund für die interkommunale Vereinbarung gewesen ist. Wir müssen diese Vereinbarung trotzdem brechen, könnte sich A denken, denn wenn B die Vereinbarung bricht und wir nicht, sind wir ja erst recht die Dummen, weil wir uns einseitig ausbeuten lassen! Das Dilemma besteht also darin, daß beiden Akteuren die Entscheidung schwer fällt, ob sie sich *kollektiv rational* verhalten sollen.

Das Gefangenendilemma und die Theorie der rationalen Kooperation wurden vor allem durch den amerikanischen Politikwissenschaftler Robert Axelrod bekannt gemacht. Die Theorie der rationalen Kooperation erklärt nicht, ob egoistische Akteure miteinander kooperieren *sollen*. Allerdings erklärt diese Theorie, ob eine Kooperation zwischen selbständigen Akteuren unter den Bedingungen wechselseitiger Abhängigkeit wahrscheinlich oder unwahrscheinlich ist. Dabei ist unter „wechselseitiger Abhängigkeit“ zu verstehen, daß das Resultat für jeden Akteur nicht nur von eigenen Entscheidungen und Verhaltensweisen abhängt, sondern auch von den Entscheidungen und Verhaltensweisen anderer Akteure. Im Beispiel mit dem Gewerbebauland kann die Kommune A nicht die gesamte Nachfrage nach Gewerbebauland dadurch nutzen, daß sie ein möglichst großes Gewerbegebiet fest-

setzt. Ob A damit erfolgreich ist, hängt auch von der Festsetzung durch die Kommune B ab (und umgekehrt).

Hat man die Mechanik verstanden, die dem Gefangenendilemma zugrunde liegt, scheint geradezu selbstverständlich, daß es für A und B vernünftiger wäre, aufeinander Rücksicht zu nehmen und zu kooperieren. Nicht, weil A oder B sich in einem Anfall von moralischen Gewissensbissen zu Heiligen wandeln, ist Kooperation für beide die bessere Strategie, sondern weil A und B – egoistisch – ihren eigenen Vorteil maximieren wollen. Aber werden A und B diese Strategie freiwillig wählen? Unter welchen Voraussetzungen die freiwillige Kooperation zwischen Rivalen wahrscheinlich ist (also: welche Rahmenbedingungen für die spontane Ordnung der Katallaxie erforderlich sind), kann man sehr übersichtlich aus dem Modell des Gefangenendilemmas ableiten.

Die Kooperation zwischen zwei Rivalen, die unter den Bedingungen von wechselseitiger Abhängigkeit konkurrieren, ist danach um so wahrscheinlicher,

- je größer der Kooperationsvorteil ist,
- je geringer die Versuchung zur einseitigen Ausbeutung ist,
- je größer der Nachteil ist, wenn beide Akteure nicht kooperieren,
- je häufiger die beiden Akteure miteinander in Situationen zu tun bekommen, die einem (wiederholten) Gefangenendilemma entsprechen,
- je niedriger die Transaktionskosten und
- je besser die bisherigen Kooperationserfahrungen sind.

Außerdem ist Kooperation nur wahrscheinlich, wenn

- beide Akteure ihre eigenen Interessen kennen und bestmöglich zu befriedigen versuchen sowie
- vollständige Information über die gemeinsame Lage und das jeweilige Verhalten vorliegt (Davy 1997: 199).

Meint man, daß die Konkurrenz zwischen den Städten im Ruhrgebiet zu unbefriedigenden Ergebnissen führt, kann man sich fragen, welche der genannten Bedingungen im Einzelfall oder typischerweise im Verhältnis zwischen den Ruhrgebietsstädten nicht erfüllt ist. Mangels einer umfassenden spieltheoretischen Analyse des Verhaltens der Ruhrgebietsstädte möchte ich wenigstens einige Vermutungen äußern, welche Gründe für mangelnde (zusätzliche) Kooperation zwischen den Städten und Kreisen im Ruhrgebiet in Betracht zu ziehen sind.

1. In vielen Fällen ist der Vorteil von Kooperation zwischen den Städten im Ruhrgebiet nicht quantifizierbar und tritt erst langfristig (nach Ende der jeweiligen Wahlperiode) ein. Dies gilt vor allem für politisch heikle Gemeinschaftsaufgaben, wie etwa eine gemeinsame Außenvertretung, Marketingmaßnahmen oder koordiniertes Bodenmanagement.

2. Die Förderungen durch Bund und Land belohnen Kommunen nicht für ihre Zusammenarbeit, sondern für mutige Alleingänge. Die Versuchung einer Ruhrgebietsstadt, ihre Nachbarn durch die Einwerbung solcher Fördermittel zu übertrumpfen, ist dementsprechend groß.
3. Die Städte im Ruhrgebiet werden für einen Mangel an Zusammenarbeit kaum oder nicht bestraft. Kooperationsunwilligkeit zieht in der Regel weder Nachteile beim Finanzausgleich noch bei den Kommunalwahlen nach sich. Umgekehrt wird Kooperation – und zwar gerade aus der Sicht von Politikern und Verwaltungsbeamten – eher bestraft, weil z.B. Verwaltungsvereinfachungen zum Wegfall von Karrierestellen, mühsam erungenen Machtpositionen oder sonstigen lieb gewonnenen Annehmlichkeiten führen.
4. Die Transaktionskosten der Kooperation – also der personelle, zeitliche und politische Aufwand für interkommunale Zusammenarbeit im Ruhrgebiet – sind hoch und werden in der Regel auch nicht durch Förderungen oder rechtliche Erleichterungen gemindert.
5. Positive Kooperationserfahrungen werden nur selten dokumentiert und publiziert; im Vordergrund der Berichterstattung in den Medien, aber auch in den Stadträten, stehen tatsächliche oder vermeintliche „Streitigkeiten“ zwischen den Ruhrgebietsstädten.
6. In kaum einer Ruhrgebietsstadt ist die Bedingung erfüllt, daß die Akteure ihre eigenen Interessen kennen und bestmöglich zu befriedigen versuchen. In der Regel wird kommunales Handeln durch nicht aufgelöste Zielkonflikte bestimmt und werden Entscheidungen – z.B. für Großprojekte – auch wider besseren Wissens getroffen.
7. Es bestehen nur unvollständige Informationen über die wechselseitigen Abhängigkeiten zwischen den Ruhrgebietsstädten. Insbesondere in den Städten im Ballungskern überwiegt mitunter die Illusion, sich in isolierter Lage zu befinden und nicht auf eine stadtreionale Zusammenarbeit angewiesen zu sein. Die Informationslage über Entwicklungen in den Nachbarstädten ist in der Regel schlecht.
8. Und schließlich ist konsensuales Wissen – also Kenntnisse und Fähigkeiten darüber, wie Ruhrgebietsstädte miteinander kooperieren könnten – wenig verbreitet. Die grundsätzliche Bereitschaft zur Kooperation ist eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für Kooperationserfolg; über den Erfolg entscheidet das „Gewußt wie!“ bei der Zusammenarbeit.

Vor dem Hintergrund dieser Mängelliste, die jeder noch mit eigenen Beispielen und Erfahrungen erweitern kann, ist es eigentlich erstaunlich, wie selten offene und ernsthafte Konfrontationen zwischen den Städten im Ruhrgebiet stattfinden. Die Mängelliste sollte nicht als Entschuldigung oder Schuldzuweisung mißverstanden werden. Sie zeigt gewisse Zusammenhänge auf, ist aber zur Bewertung nur unzureichend geeignet. Ob es beispiels-

weise besser wäre, daß die Städtebauförderung grundsätzlich nur interkommunale Projekte fördert, darf nicht nur der Sicht der Ruhrgebiets, sondern muß auch aus der Sicht des Landes Nordrhein-Westfalen oder anderer Städte (wie z.B. Köln, Münster oder Bielefeld) geprüft werden. Die Mängelliste ist auch nicht dazu gedacht, die kommunalen Akteure von ihrer Verantwortung für eine fehlende Zusammenarbeit zu entlasten, etwa weil die Landesregierung oder die Medien an zu wenig Kooperation im Ruhrgebiet schuld wären.

Soll eine „Konkurrenz der Städte“ als Leitbild für das Ruhrgebiet tauglich sein, müßten die angeführten Mängel beseitigt werden, um einen fairen Wettbewerb zwischen den Kommunen zu ermöglichen. Nicht der Egoismus der Städte, dies sei aber betont, sondern das Fehlen von hinreichenden Wettbewerbsbedingungen und von Voraussetzungen für eine rationale Kooperation scheint das eigentliche Problem zu sein. Weder ist es klar, in welcher Art von Wettbewerb die Ruhrgebietsstädte eigentlich konkurrieren, noch besteht Einigkeit über die Spielregeln für diesen Wettbewerb.

Wir werden daher auch in Zukunft mit dem Eigensinn und der Konkurrenz der Städte im Ruhrgebiet leben und umgehen müssen. Dies wird uns um so leichter fallen, je besser wir die Hintergründe und Rahmenbedingungen dieser Konkurrenz kennen. Und in diesem Sinne sind meine abschließenden Bemerkungen gemeint, die ich mit einem Zitat beginnen möchte.

5.

Die Konkurrenz zwischen den Städten im Ruhrgebiet „gehört zu den auffallendsten Erscheinungen, denen man heute im Revier begegnet. Die Zeitungen sind voll davon, und nie hat der Kampf heftiger getobt als gerade jetzt“ (Hauser 1930: 29 f).

Dieses Zitat stammt nicht aus der NRW-Beilage der SZ, sondern von Heinrich Hauser, einem Journalisten und Photographen, der das Ruhrgebiet Ende der 20er-Jahre des vorigen Jahrhunderts bereiste. Der Reisebericht heißt, ganz vom Geist der Industrieromantik geprägt, „Schwarzes Revier“ und ist 1930 erschienen. Hauser versucht bei seinen Leserinnen und Lesern, die er wohl eher in Berliner Salons und Wiener Kaffeehäusern als in Duisburger oder Bochumer Kneipen vermutete, Verständnis für die „Zivilisierung der Ruhrstädte“ und den aufregenden Alltag in der Montanindustrie zu wecken. Der Stil des Berichtes erinnert durchaus an anthropologische Reiseerzählungen aus fernen Ländern, mit deren Hilfe die Neugierde an eingeborenen Stämmen befriedigt werden soll. Der Bericht enthält eine bemerkenswerte Passage über das Verhältnis der Ruhrgebietsstädte:

„Obwohl die Formen dieses Konkurrenzkampfes sehr oft unschön sind und viele Streitigkeiten extrem und ungesund, so glaube ich doch, daß die Konkurrenz der Städte [im Ruhrgebiet] im ganzen gesund ist und zum Besten der Allgemeinheit dient. Denn der Streit geht durchaus nicht nur um wirtschaftliche Vorteile, um Zuwachs an Steuerzahlern und Landgebiet, zahlreicher und augenfälliger sind die Fälle, wo es sich um die Konkurrenz der Ideale handelt. Da streiten Städte um das beste Theater, um die bedeutendste Ausstellung, um den Sitz einer Kunstschule, man ringt

nach dem Ruhm, die besten Konzerte, den schönsten Park, den größten Sportplatz, die modernste Badeanstalt, das erste Hotel zu haben.“ (Hauser 1930: 30).

Der Gedanke, daß die Ruhrgebietsstädte in einer „Konkurrenz der Ideale“ stehen, kann wohl nur einem Fremden kommen. Bloß deshalb muß der Gedanke jedoch nicht falsch sein. Handelt es sich vielleicht um den Ausdruck des Vorurteils, der Streit „um wirtschaftliche Vorteile“ oder einen „Zuwachs an Steuerzahlern und Landgebiet“ wäre zu banal, um davon in den Berliner Salons und Wiener Kaffeehäusern zu berichten? Ich glaube nicht. Wer das CentrO in Oberhausen, die Bemühungen um das Weltkulturerbe der Zeche Zollverein in Essen, die gepflegten Feindschaften zwischen den größeren und kleineren Fußballklubs, die Einfamilienhausgebiete im Süden und die Teestuben im Norden des Ruhrgebiets oder den „größten Weihnachtsbaum der Welt“ in Dortmund nur unter ökonomischen Gesichtspunkten betrachtet, dem entgeht die Auseinandersetzung zwischen Traditionen, Weltbildern und Kulturen, die den Kern der Entwicklung der „föderalistischen Stadtlandschaft“ (Kegel 1954) an der Ruhr geprägt hat.

Der viel zitierte „Strukturwandel“ im Ruhrgebiet ist in erster Linie kein ökonomischer, sondern ein zivilisatorischer Prozeß. Darin werden Lebensentwürfe erprobt, Weltanschauungen geprägt und Werte verteidigt. Weder das Modell eines schrankenlosen Wettbewerbs noch das Bild einer umfassenden Herrschaftsordnung können diesen Prozeß ausreichend beschreiben, wengleich auch sie in ihm enthalten sind. Begreift man jedoch, daß die Konkurrenz der Städte im Ruhrgebiet eine „Konkurrenz der Ideale“ darstellt, gelingt es vielleicht besser, eine Vision für diese Städte zu entwickeln.

Literatur

Kegel 1954 = Sturm Kegel. 1954. „Das Revier lebt nach harten Gesetzen. Die Sonderheiten des Ruhrgebietes“. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“* vom 10. 2. 1954: 45–55.

von Hayek 1981 = Friedrich August von Hayek. 1981. *Recht, Gesetzgebung und Freiheit, Band 2: Die Illusion der sozialen Gerechtigkeit*. Landsberg am Lech: Verlag Moderne Industrie.

Davy 1997 = Benjamin Davy. 1997. *Essential Injustice. When Legal Institutions Cannot Resolve Environmental and Land Use Disputes*. Wien – New York: Springer.

Axelrod 1988 = Robert Axelrod. 1988. *Die Evolution der Kooperation*. München: Oldenbourg.

Hobbes 1651 = Thomas Hobbes. 1974. *Leviathan*. Stuttgart: Reclam (englische Erstveröffentlichung 1651).

Hauser 1930 = Heinrich Hauser. 1930. *Schwarzes Revier*. Berlin: S. Fischer.