

SPIELREGELN

Für eine stadregionale Selbstverwaltung

Im Jahr 2000 wäre geradezu utopisch erschienen, was sechzehn Jahre später im Begriff ist, sich zu etablieren: Eine neue **stadregionale Politik- und Verwaltungskultur** zwischen Ruhr und Emscher. Der Beitrag soll ihre Hintergründe sowie die neuen Strukturen sichtbar machen, deren Konturen sich abzeichnen. Darüber hinaus will der Beitrag Schwächen aufzeigen, die eine dynamische Weiterentwicklung gefährden könnten.

■ NEUE WEGE FÜR STADTREGIONALE KOOPERATION

Der Prozeß der Einsicht in die Notwendigkeit stadregionaler Zusammenarbeit ist schon lange abgeschlossen. Die zunehmende Mobilität der Bewohner (zum Beispiel Arbeiten in Mülheim, Wohnen in Herne, Restaurantbesuch in Dortmund) hat ein hohes Maß an *funktionalen Verflechtungen* in der Region erzeugt. Hinzu kommt die Globalisierung, die eine Wirtschaftspolitik aus rein kommunaler Perspektive nicht mehr erlaubt. Die Kooperation der Städte im Ruhrgebiet hat sich daher seit Anfang des 20. Jahrhunderts stetig verdichtet. Hilfreich waren dabei die „goldenen Zügel“: In Zeiten knapper Kassen und desolater ökonomischer Lage winkte das Land mit Fördergeldern für gesteuerte Strukturpolitik. Zeitgleich erweiterte es das gesetzesvollziehende Aufgabenspektrum und strapazierte damit die kommunalen Kassen. Dies war aus Landessicht nachvollziehbar, aus kommunaler Sicht fatal. Den Kommunen dämmerte, daß das verwaltungskommunale Wirken nur noch ein schwächerer Auftritt der grundgesetzlich garantierten Selbstverwaltung war, die Bürgerlichkeit, Eigenverantwortlichkeit (auch finanzielle) und Allzuständigkeit intendiert und garantiert. Im Vergleich zum verfassungsrechtlichen Anspruch schienen die Kommunen nicht selbstverwaltet, sondern fremdverwaltet.



Die Städte entschieden sich daraufhin, eigene, kommunal definierte Wege der Kooperation zu gehen. Am Anfang des 21. Jahrhunderts haben einzelne Vertreter aus Politik und Verwaltung im Ruhrgebiet, die Pioniere der Städteregion, Initiative für die interkommunale Kooperation ergriffen. Essentiell für diese Zusammenarbeit, so die übereinstimmende Ansicht der Akteure, ist die selbstbestimmte Entwicklung von Spielregeln für eine **stadtrregionale Selbstverwaltung**. Hierbei steht der Begriff der stadtrregionalen Selbstverwaltung in keiner Weise für einen Bedeutungsverlust der kommunalen Selbstverwaltung. Er steht vielmehr für das Selbstverständnis, (kommunale) Aufgaben nicht in erster Linie nach kommunalen Zuständigkeiten, sondern nach funktionalen Zuschnitten zu bewältigen. Besitzen kommunale Aufgaben einen regionalen Charakter, werden diese auch regional diskutiert, die Ebene der Umsetzung opportun gewählt. Es sind diese regionalen Aufgaben, die den zentralen Inhalt der stadtrregionalen Selbstverwaltung bilden, und nicht etwa neue Institutionen. Diese können zwar durchaus Folge, nicht aber Ausgangspunkt der Entwicklung sein. Primär geht es um die Gestaltung einer eigenen Grammatik für interkommunale Kommunikation und Kooperation. Diese Voraussetzung zu erkennen war das eine, sie zu schaffen eine andere, jedoch sehr viel anspruchsvollere Herausforderung.

Zur Unterstützung der kommunalen Akteure bei der Entwicklung der erforderlichen Rahmenbedingungen für eine selbstverwaltete Städteregion wurde das *Theorie in die Praxis-Institut* (TiP-Institut) gegründet, deren geschäftsführende Leiterin, Prof. Dr. Tanja Schwengen, die Autorin des nachfolgenden Beitrags ist.

■ **DAS TiP-INSTITUT zur stadtrregionalen Kooperation im Ruhrgebiet**

„Das TiP-Institut hat es sich zur Aufgabe gemacht, Forschungsergebnisse in Konzepte für die konkrete Umsetzung zu überführen. Seit Aufnahme unserer Tätigkeit haben wir uns systematisch mit der wissenschaftlichen Analyse intraregionaler Zusammenarbeit beschäftigt. Wir haben uns gefragt: Welche Bedeutung kommt der **kommunalen Selbstverwaltung im 21. Jahrhundert** zu? Welche Konsequenzen ergeben sich hieraus für die interkommunale Zusammenarbeit? Welche Regelstrukturen und welche **Prozesse der Regelfindung** braucht eine Städteregion? Welche individuellen Kompetenzen sind hierfür erforderlich?



Wir sind zu dem Ergebnis gekommen, daß die kommunale Selbstverwaltung auch zu Beginn des 21. Jahrhunderts nichts an Legitimation eingebüßt hat. An dieser Stelle seien zwei wichtige Aspekte genannt. Europawissenschaftlerinnen und Politikwissenschaftlerinnen argumentieren, daß der *kommunalen Selbstverwaltung als höchste Stufe subsidiären Verwaltungshandelns* gerade im Kontext der Europäisierung und Internationalisierung eine wesentliche bundesstaatstragende Bedeutung zukommt. Soziologen, Architekten und Raumplaner argumentieren mit der Gewährleistung der verfassungsrechtlich verbürgten Persönlichkeitsentfaltung. Den vielfältigen Ideen der Bürger Raum zu geben sei nicht nur eine wichtige Aufgabe der Kommunen, sondern könne letztlich auch nur von ihnen als dezentrale, selbstverwaltete und eigenverantwortliche Organisationseinheit geleistet werden. Daß hierbei Entscheidungen auch über die Grenzen einer Kommune hinaus getroffen werden müssen, spreche nicht gegen die kommunale Selbstverwaltung, sondern nur gegen eine *binnensichtorientierte* Kommunalpolitik.

■ KOOPERATIONSKULTUR IN DER STÄDTEREGION

Unser Institut hat daraufhin in einer Studie das Potential der Kooperationsthemen wissenschaftlich untersucht und mit dem Umfang der von den Städten aufgegriffenen Themen verglichen. Das Ergebnis war ernüchternd: Nur ein Bruchteil der potentiellen Kooperationsthemen wird von den Städten aufgegriffen und diskutiert. Von den aufgegriffenen Themen wiederum werden nur etwa 10 % in Projekte überführt, diese aber dann erstaunlicherweise zu 90% erfolgreich durchgeführt. Wir haben in diesem Zusammenhang festgestellt, daß einige Akteure aus Politik und Verwaltung an mehreren Projekten beteiligt sind, und sich daher ein Zirkel von stadtreionalen Kooperationsbeteiligten gebildet hat. Wir haben diese Akteure befragt, von welcher Motivation ihr Engagement getragen ist, und welche Voraussetzungen sowie Fähigkeiten und Kompetenzen Akteure im stadtreionalen Kontext benötigen.

Die persönlichen Motive sind vielfältig: Für einen Planungsamtsmitarbeiter sind es zum Beispiel die neuen Bilder, die neuen Blickwinkel, die durch die stadtreionale Perspektive entstehen und ihn faszinieren. Eine Mitarbeiterin aus dem Kulturamt sieht eine große Chance darin, die Region selbst zu gestalten. Nur gemeinsam mit den anderen umliegenden Städten seien Kulturprojekte zu realisieren, die überregionale



Aufmerksamkeit erregen. Ein Kommunalpolitiker betonte, daß die kommunalpolitische Brisanz transkommunaler Projekte allgemein bekannt sei. Bekannt sei auch, daß die breite Akzeptanz erst eintreten werde, wenn sich erste Strukturen und Spielregeln herausgebildet hätten, die eine verlässliche und faire Kooperation sicherstellten. Deren Konturen seien bereits im Ansatz sichtbar: Die Konturen einer interkommunalen Selbstverwaltung.

Die Pioniere sind sich einig, wenn es um Voraussetzungen sowie individuelle Fähigkeiten und Kompetenzen für eine stadtreionale Arbeit in Politik und Verwaltung geht. So forderte zum Beispiel eine Personaldezernentin klare Spielregeln für eine perspektivisch erfolgreiche Zusammenarbeit, die auf die konkreten Bedürfnisse eines Projekts zugeschnitten sein müßten, und die von den Beteiligten selbst beschlossen werden sollten. Die Projektbeteiligten müßten dafür allerdings legitimiert sein. Für einen Mitarbeiter aus dem Dezernat für Zukunftsfähigkeit liegt die Kunst der interkommunalen Zusammenarbeit darin, den kommunalen Eigensinn in Gestalt unterschiedlicher Interessen zu respektieren, um dann nach kreativen Lösungen zu suchen, die zu einer insgesamt gerechten Vorteilsentwicklung für alle Beteiligten führen. Dies sei Kern des interkommunalen Spiels, das alle erlernen müßten.

■ SPIELREGELN AUSHANDELN

Unsere Forschungsergebnisse bestätigen die Aussagen der Städtevertreter und Kommunalpolitiker: *Interkommunale Spielregeln* und *persönliche Kooperationskompetenz* sind zentrale Voraussetzungen für eine dauerhafte stadtreionale Zusammenarbeit.

Die Untersuchung erfolgreicher Kooperationsprojekte hat ergeben, daß sich diese durch ein hohes Maß an klaren Rahmenbedingungen auszeichnen. Sie orientieren sich nicht an existierenden gesetzlichen Regelungen der interkommunalen Zusammenarbeit, sondern sind für den Einzelfall ausgehandelte Regelsets. Die Spielregeln widmen sich neben der Definition des Projektziels und den Maßnahmen der Durchführung einer Reihe weiterer Regelbereiche. Diese sind in bemerkenswerter Weise kongruent. In vielen Projekten finden sich zum Beispiel Regeln, die die Grundsätze der *Informationspolitik* festschreiben. Recherchen ergaben, daß die schlechten Erfah-



rungen der Akteure der Grund für diese Vereinbarungen sind. Da die Übermittlung unrichtiger, unvollständiger Informationen oder ihre fehlende Übermittlung nicht selten zu Widerständen und zum Verlust des Vertrauens bei den Beteiligten sowie in der Folge zum Stillstand des Projekts führte, wurden Spielregeln zur Qualität der Informationspolitik definiert.

Spielregeln formulieren die Akteure interkommunaler Zusammenarbeit inzwischen auch für *Kontrolle und Sanktionen*. Noch Anfang des letzten Jahrhunderts war diese Diskussion in den Kommunen emotional stark aufgeladen, da solche Instrumente unweigerlich mit den Zwangsmaßnahmen des Landes in Verbindung gebracht wurden. Anfang dieses Jahrhunderts hat die Diskussion über Kontrolle und Sanktionen diese Ausrichtung aufgegeben. Seither beraten die Städte auf gleicher Augenhöhe über die Konsensfähigkeit von konkreten Maßnahmen. Die untersuchten Projekte haben sich in dieser Frage unterschiedlich entschieden. Die Modelle reichen von einem externen über einen kommunalen Kontrollmechanismus bis hin zu einer Kontrolle durch das Land. Die gewählten Sanktionsmaßnahmen reichen von Konventionalstrafen bis zu symbolischen Sanktionen.

Als weiterer wichtiger Spielregelbereich hat sich die schwierige Frage des *Vor- und Nachteilsaus-gleichs* herauskristallisiert. Die Erarbeitung einer Kompensationsregel ist deshalb diffizil, weil sich die Beteiligten entscheiden müssen: Berücksichtigen wir nur die direkten oder auch die indirekten Vorteile des Ereignisses? Geht es nur um monetäre oder auch um nicht-monetäre Wirkungen, wie zum Beispiel die Imageverbesserung? In welcher zeitlichen Dimension streben wir einen Vor- oder Nachteilsausgleich zwischen den Städten an? Soll der Ausgleich innerhalb der Projektlaufzeit oder innerhalb der nächsten zwanzig Jahre erfolgen?“ So weit Prof. Schwengen, die Leiterin des TiP-Institutes.

■ STRUKTUREN STADTREGIONALER SELBSTVERWALTUNG

Gerade die Spielregeln über Kompensation zeigen sehr deutlich: Spielregeln sind nicht nur für das konkrete Projekt aussagekräftig, sondern auch für die stadregionale Struktur insgesamt. In dem Maße, in dem die Akteure auch zukünftige Kooperationen in die Verhandlungsmasse mit einbeziehen, werden die Netzwerke zwischen Politik,



Verwaltung und Bürger zusehends dichter und erzeugen eine neue Prägung selbstbestimmter, interkommunaler Verwaltung, die eine neue Dimension von Wertschöpfung eröffnet.

Dafür ist **Verhandlungs- und Kooperationskompetenz** notwendig. Eine Studie machte deutlich, welche Fähigkeiten unter *kooperativer Kompetenz* zu verstehen sind. Festgestellt wurde, daß Mitarbeiter stadtreional ausgerichteter moderner Verwaltungen sowohl ein ausgeprägtes Bewußtsein für die eigenen verwaltungsinternen Interessen als auch für die Interessen der Kooperationspartner aufweisen. Neben der Fähigkeit zur präzisen *Analyse wechselseitiger Interessenslagen* erwies sich die Fähigkeit zur *kreativen Gestaltung* des Kooperationsvorhabens als entscheidend für dessen Erfolg. Die Akteure haben sich diese Kompetenzen entweder über Jahrzehnte der Berufserfahrung nach dem Prinzip „trial and error“ angeeignet oder – dies betraf vorwiegend die Jüngeren – im Rahmen einer gezielten Aus- und Fortbildung erworben.

Für die Städtereion stellen diese Ergebnisse wichtige Impulse dar. Zwar beweisen die erfolgreichen Kooperationsprojekte der letzten Jahre, daß das Ruhrgebiet über kreative Köpfe mit kooperativer Intelligenz verfügt. Doch punktuelle Kompetenz ist nicht ausreichend, um wirkungsvolle stadtreionale Netzwerke entstehen zu lassen. Erst die systematische Mehrung der Verhandlungs- und Kooperationskompetenz befähigt Akteure aus Politik und Verwaltung dazu, aus der Begrenzung des eigenen Zuständigkeitsbereichs hinauszutreten und sich ebenso verantwortungsbewußt wie inter-essensgerecht auf dem regionalen Basar der Ideen und Projekte zu bewegen. Ruinöse Nullsummenspiele können auf diese Weise verhindert werden und „koopetitiv“ entwickelte Spielregeln ein faires Gesamtspiel sicherstellen. Für die Städte ist dies die Voraussetzung für einen gemeinsamen Weg: Den Weg zur **Städtereion Ruhr**. Zur **stadtreionalen Selbstverwaltung**.