

Vortrag von Kamilla Kanafa über „Spieleregeln für die Städteregion Ruhr“ gehalten auf der Leitbildmesse im Choreographischen Zentrum in Essen am 7. 2. 2003

– Es gilt das gesprochene Wort –

01

Guten Morgen, sehr verehrte Damen und Herren. Ich freue mich sehr, Sie heute begrüßen zu dürfen. Die Vorstellung der Vorschläge für konsensfähige Spielregel für die Städteregion Ruhr möchte ich zum Anlaß nehmen, noch mal denjenigen von Ihnen besonders herzlichen Dank auszusprechen, die an der nicht nur ergebnis- und erfolgreichen, sondern auch sehr spannenden Konsensbildungskonferenz in Herne teilgenommen haben. Sie haben mit ihrem Engagement den Prozeß der Bildung von konsensfähigen Spielregeln für die Städteregion Ruhr maßgeblich unterstützt. Und heute möchten wir Ihnen die ersten Ergebnisse dieses Prozesses vorstellen.

02

Lassen Sie uns zur Einstimmung auf das Thema Spielregeln gemeinsam das Bild Kinderspiele von dem niederländischen Renaissance-Maler Peter Bruegel betrachten. Das geschäftige Treiben auf dem Bild wird mit unterschiedlichen Spielen inszeniert. Diese Spiele stellen alte Traditionen und kulturelle Bräuche dar. Es handelt sich also im Allgemeinen um Kinder- beziehungsweise um Gesellschaftsspiele. Aber jedes dieser Spiele wird nach spezifischen Spielregeln gespielt, die traditionsgetreu an nachfolgende Generationen weitergegeben werden: Fast all diese Spiele sind bis heute bekannt und werden heute noch gespielt – wenn auch teilweise mit neuen, modifizierten Spielregeln .

Wie auf dem Bild – kann auch in der Städteregion Ruhr ein geschäftiges Treiben in der Kooperationslandschaft mit ihren vielen Institutionen und Projekten beobachtet werden. Es handelt sich im Allgemeinen um Vorhaben stadtreionaler also interkommunaler Kooperation. Aber jedes dieser Vorhaben kooperiert nach seinen spezifischen Spielregeln, die in Grundzügen mit den Spielregeln der anderen Kooperationsvorhaben übereinstimmen mögen, doch im Detail unterschiedliche Ausprägungen, Schwerpunkte und Inhalte erfahren. Manche dieser Spielregeln wurden in langer Tradition der

Kooperationsvorhaben entwickelt und werden bis heute erfolgreich angewendet. So können deren guten aber natürlich auch deren schlechten Erfahrungen als Basis für die Entwicklung von neuen Kooperationsprojekten und neuen Spielregeln genutzt werden.

03

Im Laufe unserer Forschungsarbeiten haben wir auf der Grundlage der Interviewergebnisse und der einschlägigen theoretischen Ansätze sechs essentielle Spielregelbereiche für stadregionale Kooperation formuliert. Die Grundlagen und die Vorgehensweise dieser Systematisierung stellte Ira Janzen in ihrem Vortrag dar. Die essentiellen Spielregelbereiche sind unentbehrliche Bausteine eines jeden Spielregelkatalogs für Kooperationsvorhaben in der Städtereion Ruhr. Denn unabhängig von der Größe, der Laufzeit oder der Ausstrahlungskraft der Kooperationsvorhaben sind deren Akteure gezwungen, Spielregeln zur Moderation, gegenseitiger Information, Kompensation, Kontrolle und Sanktionen oder zur Außenvertretung zu vereinbaren. Wir können natürlich nur dann von Vereinbarungen sprechen, wenn alle Beteiligte den formulierten Spielregeln zugestimmt haben.

Welche Spielregeln sind für eine erfolgreiche Kooperation in der Städtereion Ruhr konsensfähig? Die Antwort auf diese Frage muß auf mehreren Ebenen verfaßt werden: Zum Einen müssen Spielregeln formuliert werden, die geradezu universell anwendbar allen Kooperationen in der Städtereion Ruhr als Wegweiser dienen können. Deren Aufgabe kann mit dem Bild eines stabilen Gerüstes illustriert werden, das eine tragende Funktion für die Spielregeln der jeweiligen Projekte übernimmt. Die Projekte müssen dieses Gerüst mit konsensfähigen Spielregeln vervollständigen. Mit Spielregeln, die individuell ausgehandelt und eigenverantwortlich verfaßt werden. Wie dies die Städte bewerkstelligen können, hat Ira Janzen in Ihrem Bericht über die Konsensbildungskonferenz in Herne dargestellt.

Die von uns präsentierten Spielregelvorschläge sind eine Essenz an konsensfähigen Spielregeln für die Städtereion Ruhr. Diese Essenz wurde aus der zweitägigen Verhandlungen in der Konsensbildungskonferenz in Herne

gezogen, in der rund 180 Spielregelvorschläge vorgebracht, diskutiert und weiterentwickelt wurden.

04

Der erste Spielregelbereich ist die Moderation. Wie oft sind Sie mit Moderation unzufrieden gewesen, weil die etwa Diskussionen unterbrochen hat oder die Argumente nicht zusammenzuführen vermochte? Das Ergebnis von solchen mißlungenen Arbeitstreffen ist das Gefühl vertaner Zeit für eine Sache, in der man nicht vorwärts gekommen ist. Wie oft mußten Sie feststellen, daß diese Unzufriedenheit auf die mangelnde Vorbereitung oder gar mangelnde Fähigkeiten der Personen zurückzuführen ist, die die Gesprächsführung übernommen haben. Und wie oft haben Sie festgestellt, daß die Ursache für Ihre Unzufriedenheit im Grunde auch in der mangelnden Vorbereitung mancher Kolleginnen und Kollegen liegt, die schlecht informiert oder ohne Sachkenntnis beziehungsweise ohne Entscheidungsmandat die Gespräche auf der Stelle treten lassen.

Die Aufgaben der Moderation werden von den Städtevertretern oft als aufwendig und lästig empfunden – deren Bedeutung für den Erfolg der Kooperation dagegen unterschätzt, ja gar nicht erst wahrgenommen. So werden die Möglichkeiten der Einflußnahme auf die Inhalte und den Verlauf der Diskussionen, die sich durch die Gestaltung der Kooperationstreffen ergeben, selten thematisiert.

Vielmehr wird Moderation nach den über Jahrzehnte gepflegten Gewohnheiten geregelt: Gerne wird die Verantwortung für die Diskussionen externen Moderatoren übertragen. Sollte dies nicht möglich sein, wird Moderation intern häufig nach dem Modus eines Rotationsprinzips organisiert, so daß jeder mal die Verpflichtung (oder die Last) übernehmen muß .

Moderation soll die Konsensbildung fördern, sie kann aber keine Konsense ins Leben rufen, die nicht von allen Beteiligten getragen werden. Die Spielregel „Die Städte werden gezielt zu einer kritischen Auseinandersetzung mit Moderation befähigt.“ zeigt auf, auf welche Art und Weise, die Möglichkeiten der Moderation zur Förderung von konsensualen Entscheidungen entdeckt und genutzt werden können. Kritischer Blick auf die eige-

nen Fähigkeiten zur Moderation und Diskussion ist hier ebenso notwendig wie eine vernünftige Portion Skepsis gegenüber externer Moderation. Denn alle an der Kooperation Beteiligten tragen die Verantwortung für eine zielführende und erfolgreiche Gestaltung der Kooperationsarbeit – unabhängig davon, ob sie extern oder intern moderiert wird.

In den jeweiligen Kooperationsvorhaben ist zu verhandeln und zu entscheiden über die Qualitätsanforderungen an Moderation, die Bedürfnisse des Kooperationsverbundes widerspiegeln. Bloße Erklärungen über eine zielführende und ergebnisorientierte Moderation sind ebenso denkbar wie sehr spezifische Festlegungen, die Beiträge auf drei Minuten zu begrenzen oder die Kollegen in einer bestimmten Reihenfolge sprechen zu lassen. Mit Hilfe von solchen Kriterien können und sollen die Verhandlungspartner die Moderation einer steten Qualitätskontrolle unterziehen und falls notwendig, die Gesprächsführung auch inmitten des Diskussionsprozesses korrigieren oder gar übernehmen.

Natürlich stellt sich hier die Frage, wie und wann die Akteure die genannten Kompetenzen erwerben können. Im Prinzip gilt diese Frage auch für den Erwerb von anderen Verhandlungskompetenzen und diese Frage muß rechtzeitig beantwortet werden. Da jeder Stadt das Interesse unterstellt werden kann, ihre Vertreterinnen und Vertreter mit entsprechenden Verhandlungskompetenzen auszustatten, müssen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter über entsprechende Zeitbudgets und echte Gelegenheiten für Fortbildung verfügen. Im Übrigen läßt sich die Organisation solcher Fortbildungen sehr gut in die Idee der Kooperationsakademie integrieren.

Lassen Sie uns zum nächsten essentiellen Spielregelbereich übergehen, der die emotionale Ebene einer Kooperation beschreibt. Diese Ebene ist für den Erfolg der Zusammenarbeit sehr wichtig, denn auch wenn wir von stadtregionaler Kooperation sprechen, so sind es die Menschen und nicht die Städte, die miteinander verhandeln, Ziele verabreden und diese gemeinsam umsetzen. Daß Vertrauen für die zwischenmenschlichen Beziehungen eine unverzichtbare Grundlage ist, wird auch in der stadtregionalen Kooperation

deutlich vor allem dann, wenn das Vertrauen nicht da ist, wie es die Philosophin Anette Beier beschreibt: „Wir bewohnen ein Klima des Vertrauens, so wie wir in der Atmosphäre leben; wir nehmen es wahr wie die Luft, nämlich erst dann, wenn es knapp wird oder verschmutzt ist.“

Können Sie sich auch an Arbeitstreffen erinnern, die von dem Gefühl geprägt waren, den anderen Kollegen eigentlich nicht vertrauen zu können, weil Ihrer Meinung nach nicht alle Themen offen angesprochen oder die getroffenen Vereinbarungen nicht eingehalten wurden? Solche Treffen werden von einer ausgesprochen unangenehmen Atmosphäre beherrscht, die sich dazu höchst unproduktiv auf die Diskussionen auswirkt, denn die meiste Zeit und die meiste Energie wird dafür verwendet, darauf zu achten, nichts falsches zu sagen. In so einer Atmosphäre werden nur schwer neue und kreative, Mut und Vertrauen erfordernde Ideen für die Kooperationsarbeit entwickelt.

Obwohl in den Interviews diese Bedeutung von Vertrauen sehr deutlich angesprochen wurde, zeigten doch die Verhandlungen, wie schwer es den Akteuren fällt, über Vertrauen zu diskutieren. „Die Entwicklung von Vertrauen braucht viel Zeit“ so der O-Ton aus einigen Interviews. Und richtig. Vertrauensbildung braucht viel Zeit, lassen Sie mich aber an der Stelle auch anmerken, daß der Hinweis, etwas brauche viel Zeit gelegentlich etwas anderes bedeutet. Jemand sagt, ich habe keine Zeit, und meint eigentlich, ich will nicht, ich habe keine Lust, ich bin noch nicht bereit oder ich fühle mich unsicher. Wenn man sich dieser Wechselbeziehungen zwischen Vertrauensbildung und der vielschichtigen Dimensionen dieses Zeithabens nicht annimmt, dann kann der tatsächliche Zeitaufwand für den Aufbau vertrauensvoller Kooperationsbeziehungen sehr viel höher werden als es eigentlich sein mußte.

Die Spielregel „Die Städte vereinbaren konkrete Maßnahmen zur gezielten Förderung der Vertrauensbildung.“ reagiert auf diese Wechselbeziehungen. Sie schafft für die Akteure Gelegenheiten, sich mit diesem für sie schwer greifbaren Thema anhand von konkreten vertrauensfördernden Aktionen auseinanderzusetzen. Sie setzt außerdem ein Signal, daß die Entwik-

klung von Vertrauen aktiv gefördert werden kann und nicht selten aktiv gefördert werden muß, zum Beispiel durch das Inszenieren von Gelegenheiten für informelle Gespräche innerhalb von offiziellen Treffen oder durch die Gestaltung gemeinsamer Freizeitaktivitäten, wie beispielsweise Kanutouren auf dem Kanal oder Spaziergänge im Revierpark. Diese Aktivitäten sind natürlich auch eine hervorragende Gelegenheit für den Informationsaustausch, der zum Inhalt des nächsten Spielregelbereich wird.

06

Information umfaßt Regelungen über den Informationsaustausch sowie die Kommunikationskultur und Kommunikationspolitik zwischen den Kooperationspartnern. Diese Spielregeln werden in Kooperation selten bewußt verabredet. Vielmehr werden sie am Rande der Arbeitsgespräche mit Fragen, wer erstellt und verschickt die Tagesordnung oder wer erstellt das Sitzungsprotokoll, abgehandelt. Die beiden Dokumente im Zusammenhang mit den offiziellen Treffen bilden im Prinzip in den meisten Kooperationsprojekten den Grundstock eines Informationsaustausches. Zusätzlich nutzen die Kooperationspartner inoffizielle Austauschmöglichkeiten, wie Kaffeepausen am Rande der offiziellen Termine, Telefonate oder E-Mail-Kontakt.

Zwar fördert das im Laufe der Zusammenarbeit gewachsene Vertrauen einen vertieften und umfassenden Informationsaustausch in den Arbeitssitzungen also in den offiziellen Terminen, gleichzeitig nehmen auch die persönlichen, inoffiziellen Gespräche zwischen den Kooperationspartnern zu. Dies führt oft zu Informationsverschiebungen und Informationsdefiziten im Kooperationsverbund – im Klartext: Plötzlich merken Sie, daß Sie aus dem Informationsfluß ausgeschlossen sind, Sie sind nicht informiert und fühlen sich hintergangen. Sie wissen sicherlich aus eigener Erfahrung, welches Konfliktpotential solche Situationen bergen.

Die Spielregel „Die Städte stellen sicher, daß sie einander richtig, vollständig und rechtzeitig informieren.“ soll dem skizzierten Phänomen vorbeugen und entgegen wirken. Diese Spielregel stellt zunächst einen Rahmen dar, der von den Akteuren je nach Bedarf in den Verhandlungen ausgefüllt werden kann und soll. Die Kooperationspartner müssen sich darüber ver-

ständigen, was sie unter richtigen, vollständigen und rechtzeitigen Informationen verstehen. Sie macht darüber hinaus deutlich, daß die Kooperationspartner selbst für die Sicherstellung des Informationsaustausches in der vereinbarten Qualität zuständig sind - unabhängig davon, ob sie sich für dezentral organisierte Informationsweitergabe oder einen zentral gestalteten Informationsaustausch entscheiden.

07

Der Spielregelbereich Kompensation umfaßt Regelungen über den Ausgleich von Vor- und Nachteilen, die durch die Kooperation für die Beteiligten entstehen können. Das Thema löste in den Verhandlungen große Kontroversen aus - zu unterschiedlich waren die Vorstellungen über den Sinn und Unsinn von Kompensation - zu groß die Angst als Verlierer dar zu stehen. Nicht zuletzt dies macht den vielfachen Diskussionsbedarf über die Kompensation deutlich.

Die Spielregel „Es sollen Gelegenheiten geboten werden, über Kompensationen zu verhandeln.“ ist eine Antwort auf diesen Bedarf. Sie stellt sicher, daß in den Verhandlungen über das Thema Kompensation gesprochen werden kann. Dadurch erhalten alle Akteure die Gelegenheit, ihre Sicht auf die Gewinne und Belastungen der Zusammenarbeit darzustellen. Sollten sich die Städte für Kompensation aussprechen, so müssen sie eine Reihe an Fragen beantworten, wie etwa welche Vor- und Nachteilen sind für den Ausgleich relevant? Und nach welchen Methoden sollen diese gerechnet werden? Sollen beispielsweise Nachbarkommunen für die Ansiedlung eines großen Einzelhandelskomplexes entschädigt werden? Oder profitieren sie schon genug von den Ansiedlungen der privaten Haushalte, die die Entstehung von neuen Arbeitsplätzen mit sich brachte? Wie geht man im Rahmen von Kompensation mit den quantifizierbaren und nicht quantifizierbaren Vor- und Nachteilen um? Gilt zum Beispiel die Verbesserung des Image als kompensationsfähiger Vorteil?

Bei der Beantwortung dieser Fragen können die Beteiligten aus einer großen Zahl von Kompensationsmodellen wählen. Diese reichen von einer Kultur der wechselseitigen Anerkennung bis zu ausgeklügelten Systemen

des interkommunalen Finanzausgleichs. Auch müssen sich die Verhandlungspartner darauf einigen, ob die Kompensationen am Einzelprojekt oder in dem stadtreionalen Rahmen orientiert werden und über welchen Zeitrahmen die Betrachtung erfolgen soll. Doch am wichtigsten bei der Verhandlung über Kompensation ist die Maßgabe, daß keine Kommune das Gefühl haben soll, dauernd benachteiligt zu werden, wie dies die zweite Spielregel zum Ausdruck bringt. Dieses oberste Verhandlungsziel gilt unabhängig davon, ob sich die Akteure für oder gegen die Kompensation entscheiden oder welches Kompensationsmodell sie wählen. Es gilt natürlich auch dann, wenn die Kompensationsfrage durch externe Gutachter geklärt werden sollte. Gutachten entlassen die kommunalen Akteure nicht aus der Verantwortung, sich auf ein für alle annehmbares und als fair bewertetes Verhandlungsergebnis zu einigen.

08

Kooperationspartner werden häufig mit der Versuchung der kurzfristigen Vorteilsnahme konfrontiert, die sie durch ein kooperationswidriges Verhalten erzielen. Umgangssprachlich würde es wohl heißen, „man habe den anderen übers Ohr gehauen“. Im Grunde bildet die Versuchung den Härtest jeder Kooperation. Nicht zuletzt deswegen haben alle Kooperationspartner ein Interesse daran, die Kooperationsvereinbarungen möglichst verlässlich und verbindlich zu gestalten. „Um ihre Zusammenarbeit so verbindlich zu gestalten, wie es den Erwartungen und Bedürfnissen der Beteiligten entspricht, vereinbaren die Städte Anreiz- und Sanktionsmechanismen.“ Diese Spielregel zur Kontrolle und Sanktionen spannt einen Rahmen auf, wie mit der Versuchung einerseits und der Bestrebung nach Verbindlichkeit andererseits umgegangen werden kann.

Hierfür müssen die Kooperationspartner zunächst klären, welchen Verbindlichkeitsgrad sie bei ihrer Vereinbarung erzielen wollen, also welche Erwartungen und Bedürfnisse sie an die Verbindlichkeit anknüpfen. So kann das Bedürfnis nach Verbindlichkeit bei Vereinbarungen über die Zusammenarbeit von Presseämtern geringer ausfallen als das Bedürfnis bei einer Vereinbarung, bei der die Stadt in finanzielle Vorleistung treten muß.

Die Spielregel über Kontrolle und Sanktionen beschränkt sich keineswegs nur auf repressive Maßnahmen, mit denen der Bruch der Vereinbarungen bestraft werden kann. Im Gegenteil, um die Motivation zur Einhaltung von Vereinbarungen zu steigern, müssen Anreize als präventive Spielregeln eine den Sanktionen gleichwertige Bedeutung erhalten.

Die bekannteste Form von Anerkennung und Belohnung für berufliche Dienste ist die Anerkennung. Als Anerkennung für Engagement in der stadtregionalen Kooperation werden häufig Gesten oder symbolische Handlungen diskutiert. Ich glaube, ein großer Leitartikel über persönliche Erfolge in der stadtregionalen Kooperation, eine Schlagzeile auf der Titelseite oder ein Auftritt auf WDR wären dazu sehr geeignet.

Bei der Spielregel über Kontrolle und Sanktionen werden natürlich auch Überlegungen über Sanktionen angestellt. Hierfür werden häufig Geldstrafen in Erwägung gezogen, die etwa in der Höhe der erzielten Vorteile anzusetzen wären. Auch der Ausschluß aus dem Kooperationsverbund wird immer wieder ins Gespräch gebracht. Letzteres ist zwar auf den ersten Blick sehr plausibel, schaut man aber genauer hin, so muß man feststellen, daß in vielen Fällen solche Maßnahme nicht im Sinne des Kooperationsverbundes sein können. Wem nutzt zum Beispiel ein Masterplan, aus dem man im Ernstfall eine oder mehrere Kommunen wieder ausschließen muß? Sind sich also die Kooperationspartner darüber einig, Sanktionen zu vereinbaren, sollten sie auch deren Umsetzung in Durchführungsverträgen festschreiben. Sanktionen als Phantombild nutzen den Kooperationspartnern überhaupt nicht, im Gegenteil, sie sind ein Indiz für die Unentschlossenheit der Akteure und verschleiern oft die Probleme, die mit ihrer Umsetzung verbunden sind. Und dies gilt nicht nur für die Spielregeln über Kontrolle und Sanktionen, sondern auch für die Spielregeln für Moderation, Kompensation, zur Förderung von Vertrauen oder für die Spielregeln für die Außenvertretung.

Ob Masterplan, Freizeitprojekte oder ein Kooperationsvorhaben wie die Städtereion Ruhr müssen nach außen vertreten und kommuniziert werden. Die Spielregel „Die Städte vereinbaren, wie sie im Rahmen ihrer Kooperati-

on gegenüber Dritten auftreten.“ zeigt auf, daß die Kooperation gegenüber Investoren oder anderen Regionen vertreten werden soll. Gleiches gilt für die Vertretung gegenüber den stadtreionalen Akteuren aus Politik und Verwaltung oder gegenüber den Bewohnerinnen und Bewohnern der Städtereion Ruhr.

Ob die oft verlangte eine Adresse und eine Stimme der Städtereion auch durch ein Gesicht repräsentiert werden soll, wird neben weiteren Vertretungsmodellen diskutiert, wie etwa dem Modell „Vielfalt in Einheit“, das eine mehrköpfige oder eine rotierende stadtreionale Vertretung vorsieht. Als diskussionsfähig scheinen gar Überlegungen über stadtreionale Vertretung nach dem Vorbild des Außenministeriums. Die Legitimation der Außenvertretung, die Interessen der Kooperationspartner zu vertreten, ist dabei von elementarer Bedeutung.

10

Die Vorschläge, die ich Ihnen präsentiert habe, sind ein Ergebnis empirischer und theoretischer Untersuchungen über geeignete Spielregel für Kooperation in der Städtereion Ruhr. Entscheidend bei diesen Vorschlägen ist nicht die Entdeckung oder Neu-Erfindung der Selbstverständlichkeiten, daß Vertrauen in einer Kooperation wichtig ist, daß die Moderation weitreichende Auswirkungen auf den Kooperationsprozeß haben kann oder daß Kompensation ein brisantes Thema in der stadtreionalen Diskussion darstellt, sondern entscheidend sind bei den genannten Vorschlägen die Erkenntnisse darüber, wie mit diesen Selbstverständlichkeiten konsensfähig umgegangen werden kann. Die Spielregelvorschläge zeigen auf, worauf es ankommt, wenn viele eigensinnige Akteure mit unterschiedlichen Interessen konsensfähige Lösungen finden wollen. Und aus der Sicht der Verbundpartner sind die präsentierten Vorschläge für konsensfähige Spielregeln Empfehlungen für die Umsetzung der Leitprojekte der Städtereion Ruhr 2030, die in den Durchführungsverträgen für die geplanten Leitprojekte ihren Platz finden können.