

Vortrag von Dr. Ira Janzen über „Ruhr 2016 – Simulation einer Konsensbildungskonferenz“ gehalten auf der Leitbildmesse im Choreographischen Zentrum in Essen am 7. 2. 2003

– Es gilt das gesprochene Wort –

1

Sehr geehrte Damen und Herren,

ungefähr parallel zu diesem Raum im Korridor befindet sich ein Zeitstrahl, der mögliche Zukünfte für eine regionale Karriere der Städtereion Ruhr - bis zum Jahr 2030 - abbildet.

Viele neue Gestaltungs- und Entwicklungsideen für die Städtereion lassen sich dort ablesen: die Entstehung einer Sonderwirtschaftszone für transatlantische Joint Ventures in Hafengebieten und die Entwicklung der Emscherdünen oder ein Regionaler Flächennutzungsplan.

Ob diese Ideen in die gewünschte Richtung vorangetrieben werden können, hängt natürlich nicht nur von der Qualität der Ideen sowie dem politischen Willen ab, sondern auch von den Rahmenbedingungen der Umsetzung. Dies ist den Akteuren insbesondere aus der aktuellen Diskussion zum Regionalen FNP bekannt. Auch wenn die Bezirksregierungen im Jahr 2025 laut Zeitstrahl abgeschafft werden, hilft dies nicht bei der kurz- und mittelfristigen Überwindung der rechtlichen Hindernisse.

Wenn wir uns heute über Spielregeln unterhalten, gibt der Hinweis des Zeitstrahls einen wichtigen Impuls für ein Selbstverständnis, auf das zukünftige strukturelle Veränderungen aufbauen sollten: Im Jahr 2004 treffen sich die Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister der Ruhrgebietsstädte anlässlich der Eröffnung der ersten Kooperationsakademie, um sich für eine Föderalistische Stadtlandschaft auszusprechen. Die politischen Spitzen knüpfen mit dieser Erklärung an eine Veranstaltung an, die einst den Titel „Föderalistische Stadtlandschaft“ trug. Diese Veranstaltung hat deswegen so großen Einfluß auf den regionalen Prozeß

genommen, weil sie quasi in einem stadtreionalen Labor das durchgeführt haben, was zukünftig die essentielle Grundlagen für die interkommunale Zusammenarbeit sein wird: die Aushandlung von Regeln, von robusten, fairen und effizienten Spielregeln für eine selbstverwaltete Region.

Ich möchte Ihnen nun von der Idee und Durchführung dieser Veranstaltung berichten, die so bedeutsame Spuren in die Zukunft der Region geworfen hat.

2

Die Veranstaltung Föderalistische Stadtlandschaft fand am 9. und 10 Juli 2002 auf Mont Cenis in Herne statt. Die Verbundpartner des Projekts haben diese Bezeichnung sehr bewußt gewählt, um zum Ausdruck zu bringen, dass die interkommunale Kooperation stärker in die Tradition einer Regionalisierung von unten eintreten soll. Nicht auf „Anregung“ übergeordneter Instanzen, sondern eigeninitiativ wollen die Städte ihre Handlungsspielräume für die stadtreionale Zusammenarbeit ausloten und ausfüllen.

Daß die Eigenständigkeit hierbei nicht eingebüßt werden darf, darüber herrscht bei den Kommunen Konsens und wurde bereits 1954 sehr anschaulich von Sturm Kegel, ehemaliger Verbandsdirektor des SVR, formuliert

„...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 nachbarlichen Bereicherung. **Das Ruhrgebiet ist eine Föderalistische Stadtlandschaft.**“

Aus der Pflicht, aus dem Bedürfnis, die Eigenständigkeit zu bewahren, ergibt sich die Notwendigkeit, interkommunal geltende Regeln als Interessensvereinbarungen der Kommunen auszugestalten. Man könnte auch in Anlehnung an den Titel der heutigen Veranstaltung formulieren: eine kooperative und eigensinnige Gestaltung von Spielregeln.

3

In Vorbereitung auf die Ankerveranstaltung Föderalistische Stadtlandschaft, haben wir uns (die federführend für die Vorbereitung verantwortlichen Städte Herne und Mülheim sowie die Fakultät Raumplanung der Universität Dortmund) Zielstellungen für die Veranstaltung gesetzt. Mit Hilfe der Veranstaltung wollten wir zwei wesentliche Fragen beantworten:

- Für welche Themen sollten Akteure in Vorbereitung auf ein interkommunales Kooperationsprojekt Spielregeln vereinbaren? Anders formuliert: Welches sind die essentiellen Spielregelbereiche für die interkommunale Zusammenarbeit?
- Welche Anforderungen müssen an den interkommunalen Aushandlungsprozeß gestellt werden?

In der Diskussion über die Konzeption der zweitägigen Veranstaltung standen wir vor dem Dilemma, daß man zwar sowohl über Spielregelbereiche als auch über Verhandlungsprozesse trefflich diskutieren kann. Wie aber kann man die beiden Aspekte in einer Veranstaltung verknüpfen? Ob die Interessen der Kommunen in vereinbarten Spielregeln aufgehen und damit der Eigensinn produktiv genutzt wurde, kann letztlich nur durch die Analyse von Verhandlungen selbst beurteilt werden.

An diesem Punkt der Überlegungen wurde die Idee geboren, Verhandlungen zu interkommunaler Kooperation zu inszenieren. Vertreterinnen und Vertreter aus Politik und Verwaltung sollten im Rahmen der Simulation einer Konsensbildungskonferenz die Gelegenheit erhalten, über Spielregeln für die interkommunale Zusammenarbeit zu verhandeln.

Damit die Teilnehmenden inhaltlich qualifiziert diskutieren konnten, mussten sie auf die Verhandlungen vorbereitet werden.

4

Das Herzstück der Veranstaltung, das für die Wahrnehmung genau dieser Aufgabe konzipiert wurde, ist **Ruhr 2016**. Ruhr 2016 ist der Titel der Rollenbücher, die wir für die simulierte Konferenz verfaßt haben. Bevor ich nun auf die inhaltliche Konzeption

eingehende, seien einige Informationen zum besseren Verständnis vorausgeschickt: Für die Verhandlungen am ersten Tag wurden acht Rollenbücher für die am Verbundprojekt teilnehmenden Städte erstellt. Die Beschreibungen der Entwicklungen in den Städten bis zum Jahr 2016 stimmten in allen Rollenbüchern überein, nicht aber die Positionen und Kerninteressen zu den Verhandlungsthemen. Diese waren in allen acht Rollenbüchern unterschiedlich. Neben den acht Rollenbüchern für die Städte wurden drei Rollenbücher für Unternehmensvertreterinnen und —vertreter geschrieben, mit denen die Städtevertreterinnen und —vertreter am zweiten Tag in Verhandlung treten sollten. Insgesamt fanden parallel vier Verhandlungen statt mit rund 50 Teilnehmenden.

Auch wenn eine wichtige konzeptionelle Idee der Rollenbücher darin lag, die Spielregelfrage unabhängig von aktuellen Problemen und eigenen Interessenspositionen zu diskutieren, so sollte die Diskussion gleichwohl in den Erkenntnissen der Gegenwart verankert werden.

Zu diesem Zweck wurden im wesentlichen drei Erkenntnisquellen für die wissenschaftliche Erarbeitung des Rollenbuches herangezogen:

Ein zentraler Baustein waren die Ergebnisse von ca. 1000 Minuten Interview mit kooperationserfahrenen Akteurinnen und Akteuren aus Politik und Verwaltung der Städteregion Ruhr. Für diese Interviews wurde ein Interview-Leitfaden erstellt, der auf der Grundlage unterschiedlicher theoretischen Ansätze verfaßt wurde: Der Theorie der rationalen Kooperation (R. Axelrod), der Theorie des consensus building (L. Susskind), Theorie der Polyrationalitäten (M. Douglas).

Zudem haben einschlägige Literatur zu regionaler Kooperation sowie Analyseergebnisse aus Beobachtungen der Verhandlungs- und Kommunikationspraxis des Prozesses Städteregion Ruhr 2030 Eingang in die Konzeption des Leitfadens und der Rollenbücher insgesamt gefunden.

5

Die Interviews bilden eine ganz wesentliche Grundlage der wissenschaftlichen Konzeption der Veranstaltung. Durch die Interviews wurden die theoretischen Ansätze mit konkreten Erfahrungen und Erkenntnissen unterlegt:

Die Interviewten haben für uns sichtbar gemacht, wo wechselseitige Abhängigkeiten im Sinne der Theorie der rationalen Kooperation erfahren werden. Ein häufig genanntes Beispiel ist der regionale Einzelhandel, der heute Nachmittag noch Gegenstand eines Vortrags sein wird.

Die Fülle der Aussagen in den Interviews hat uns zudem sehr unterschiedliche Problemsichten auf Aspekte der interkommunalen Kooperation offenbart. Es ist eine wichtige Erkenntnis des consensus building und der Theorie der Polyrationaltäten, daß diese unterschiedlichen Sichten bewußt wahrgenommen werden müssen und eine gezielte Auseinandersetzung angestrengt werden muß. Erst auf der Basis kann eine gemeinsame Sicht, eine gemeinsame Sprache, ein konsensfähiges Ergebnis entwickelt werden.

Ich möchte Ihnen nun die wesentlichen Erkenntnisse der Interviews kurz darzustellen. Hierbei unterscheide ich zwischen den Themenfeldern:

- Moderation
- Information
- Vertrauen
- Kompensation
- Sanktion und Kontrolle
- Außenvertretung

1. Das Thema der Moderation wurde von den Interviewten als wichtiger Aspekt der Selbstorganisation genannt. Deutlich kritisiert wurde in einem Interview, daß vielfach Akteure passiv und unkritisch Moderation als Garant für das Erzielen von Ergebnissen ansehen. „Wenn die Beteiligten glauben, dass die Moderation ihnen Ergebnisse bringt, dann haben sie Handwerk mit Messer verwechselt“.
2. Wir haben die Gesprächspartner zu Fragen der Informationsweitergabe in der interkommunalen Zusammenarbeit und der Schaffung der organisatorischen Rahmenbedingungen befragt. Die Interviewten haben die Informationspolitik

durchweg für sehr wesentlich halten, die genaue Bedeutung allerdings sehr unterschiedlich formuliert: während für den einen Information Macht ist, ist für den anderen Information eine wichtige und notwendige Arbeitsgrundlage, die Vertrauen unter den Akteuren ausbildenden kann. Entsprechend dieser Einstellungen wurden unterschiedliche Defizite in den interkommunalen Informationspolitiken identifiziert: einige Gesprächspartner haben die ungenügende Informationsweitergabe kritisiert, andere forderten eine schlankere, konzentriertere Weitergabe von Informationen. Dem standen aber auch statements gegenüber wie das Folgende: „Dieses Gerede, gut informiert zu sein gibt es für mich nicht. Wenn ich Informationen brauche, dann hole ich sie mir“. Auf Nachfrage stellten aber alle Interviewten fest, daß nur in wenigen Kooperationen über das Informationsmanagement eingehender diskutiert worden ist.

3. Wir sind in den Gesprächen zudem näher auf die Fragen der Kompensation und Verbindlichkeit eingegangen. Dies sind zwei Themen, die in den Interviewten in demselben Steigerungsgrad als grundlegend wie schwierig und komplex beurteilt wurden. Kompensationsvereinbarungen haben die Interviewten fast ausschließlich dort getroffen, wo es um die Festlegung von Eigenanteilen geht. Darüber hinausgehende Kompensationen beispielsweise bei der Kooperation der Kataster- und Vermessungsämter der Städte Bottrop, Gelsenkirchen, Mülheim und Oberhausen sind in der Diskussion. Ob Kompensationen grundsätzlich angestrebt werden sollen und wenn ja, welche Vor- und Nachteile kompensationsfähig sind, darüber herrschen ganz unterschiedliche Meinungen. Ein Interviewpartner wies auch darauf hin, daß die Diskussion in Einzelprojekten nicht das Entscheidende sei, sondern eine Gesamtbetrachtung. Würden Vor- und Nachteile nicht regionalräumlich sondern klein-klein betrachtet, würden Talente ausgebremst und unnötige Ressourcen auf die Rechenarbeit verschwendet.
4. Ebenso facettenreich wie bei dem Thema Kompensation waren die Meinungen bei der Frage, wie im Rahmen interkommunaler Kooperation Verlässlichkeit und Verbindlichkeit hergestellt werden kann. Alle

Gesprächspartnerinnen und -partner haben die hohe politische Brisanz dieses Themas bestätigt, die in der Aussage „wer ist der Kläger, wer der Richter“ seinen Ausdruck findet. Ein Städtevertreter formulierte „sich durch Verbote durchzusetzen ist nicht Stil des Hauses.“ Dennoch wird die Notwendigkeit von Mechanismen zur Steigerung der Verbindlichkeit insbesondere von den Städten gesehen, die den Mittel- und Unterzentren zuzurechnen sind. Mögliche Sanktionsmaßnahmen lehnen sich an bekannte Modelle an, wie fiskalische Strafen oder Ausschluß aus einem Kooperationsverbund. Mechanismen, die über die bekannten Möglichkeiten der Pönalisierung hinausgingen, wie symbolische Sanktionen oder die Etablierung von Anreizmechanismen, haben die Gesprächspartner als sinnvoll eingestuft, aber teilweise in ihrer Wirkung angezweifelt.

5. Sehr viel geschlossener haben die Interviewten auf Nachfragen zur Außendarstellung von Kooperation reagiert. Und hiermit komme ich zum sechsten und letzten Punkt der Interviewergebnisse. Alle waren sich einig, daß die Region eine adäquate Außendarstellung braucht, da sie nur so im interregionalen Wettbewerb bestehen kann. Für die Umsetzung wurden Vorschläge von einer Marketing- Geschäftsstelle bis hin zu einem „Außenministerium“ eingebracht. Während einige in der Ausgestaltung der Außendarstellung die Vielfalt betonen wollten (Regionsvertretung durch drei Städte), forderten andere eine Gallionsfigur oder gar eine Lichtgestalt für die Region.

Die Rollenbücher Ruhr 2016 sollten genau die in den Interviews formulierten Spielregeln stellen. Insgesamt enthalten die insgesamt mehr als 300 Seiten umfassenden Rollenbücher mehr als 180 Spielregeln. Damit sich die Teilnehmenden in der Simulation auch tatsächlich mit den unterschiedlichen Meinungen auseinandersetzen, hat jeder Teilnehmende die Instruktion erhalten, die im Rollenbuch enthaltene Position zu einem konkreten Thema auch nachdrücklich zu vertreten (Anweisung des Verwaltungsvorstandes).

6

Bei der Konzeption der Rollenbücher haben wir die Gefahr realisiert, die bei eher allgemeinen und grundsätzlichen Diskussionen eintreten kann: nämlich die Gefahr, daß kein Ergebnis erzielt wird! Um diese Gefahr, man könnte sie auch Abstraktionsfalle nennen, auszuschließen und zugleich die Versuchung der einseitigen Vorteilsnahme zu integrieren greift Ruhr 2016 als zentralen Verhandlungsmechanismus ein Verteilungs- und Kooperationspiel auf, das u.a. von Howard Raiffa beschrieben wurde.

Diese Koalitionsspiel haben wir in das konkrete Beispiel einer Standortansiedlung des Unternehmens Nanotronic übersetzt. Das Unternehmen Nanotronic zeigt Interesse, sich im Ruhrgebiet anzusiedeln, und zwar in mindestens zwei besser noch drei benachbarten Kommunen. Nanotronic benennt drei mögliche Dreierkonstellationen, die alternativ in Frage kämen. Jede Stadt erfährt durch das Rollenbuch, in welcher Städtekonstellation Nanotronic sich eine Ansiedlung auf ihrem Stadtgebiet vorstellen kann. *Keine Information* enthält das jeweilige Rollenbuch über die anderen möglichen Ansiedlungsvarianten. In diesem Koalitionsspiel gewinnen die Teilnehmenden zunächst den Eindruck, daß eine 3-er Konstellation sehr nützlich sein kann. Sie können sich im Dreieck auf eine Ansiedlung einigen und im Konferenzbüro ein Kuvert mit der Vereinbarung hinterlegen.

Da andere zwei Städtedreiecke jedoch ein ebenso großes Interesse an der Ansiedlung hegen, besteht die Versuchung, den Erfolg der anderen Städtekonstellationen zu torpedieren, indem ein Gegenangebot aufgestellt wird. In der Mechanik wird dies dadurch ermöglicht, daß das Hinterlegen eines Angebots durch ein Städtedreieck nur solange Gültigkeit und Aussicht auf Erfolg hat, bis ein weiteres Angebot im Konferenzbüro hinterlegt wird. Werden mehrere Angebote abgegeben, sind alle Angebote hinfällig.

In dieser Situation eröffnen sich für die Verhandelnden zwei zielführende Handlungsoptionen: Die erste Option besteht darin, die Koalitionsbildung aufzugeben und eine konsensuale Entscheidung mit allen acht Verhandlungspartnern anzustreben. Die zweite Möglichkeit ist, die Koalition

aufrechtzuerhalten und gleichzeitig den anderen Städten Kompensationen anzubieten, um diese von der Versuchung abzuhalten, das Angebot durch ein Gegenangebot zu toppen.

Ich möchte an dieser Stelle kurz berichten, daß in einer der vier parallel stattfindenden Verhandlungen ein Torpedofall eingetreten ist. Die Verhandlungen wurden dann aber wieder aufgenommen und mündeten schließlich in einer konsensualen Entscheidung.

7

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer erfahren in ihrem jeweils ca. 40 Seiten umfassenden Rollenbuch, welche persönlichen Positionen und Kerninteressen sie sowohl bei der Standortfrage als auch bei den zuvor genannten Spielregelbereichen vertreten sollen. Um sich auf diese Rollen vorzubereiten haben die Teilnehmenden ihre persönlichen Rollen ungefähr 2 Wochen vor der Veranstaltung erhalten. Damit es den Vertreterinnen und Vertretern aus Politik und Verwaltung leichter fällt, sich von tagespolitischen Zwängen zu lösen, wurde ein zweifacher Perspektivwechsel vorgenommen: Zum einen wurde die Ansiedlung von Nanotronic in das Jahr 2016 projiziert. Und zum anderen erfolgte auch ein Perspektivwechsel durch die Rollenvergabe: Eine in Mülheim tätige Beigeordnete hat dann z.B. die Rolle von Bochum erhalten, oder ein Essener Politiker die Rolle der Stadt Dortmund.

In der als Konsensbildungskonferenz bestand nun die zentrale Aufgabe der Teilnehmenden darin, die Positionen und Interessen der anderen Städtevertreterinnen und —vertreter kennenzulernen und zu analysieren, um in Diskurs – *ohne die eigenen Interessen zu vernachlässigen* – Spielregeln zu entwickeln, die für alle konsensfähig sind. Diesen Prozeß der Entwicklung von Startpositionen zu konsensfähigen Spielregeln, diesen Prozeß strategisch und methodisch zu beherrschen ist das Ziel der hohen Kunst der Konsensbildung. Die Simulation bot viele Möglichkeiten, diese Fähigkeiten unter Beweis zu stellen.

So konnten die Teilnehmenden bei genauer Analyse feststellen, daß bei den Städten neben den Kerninteressen zum Beispiel auch Randinteressen existierten, die für die Vergrößerung der Verhandlungsmasse und damit für eine kreative Lösungsfindung

genutzt werden konnten. Neben der präzisen, wechselseitige Analyse von Interessenslagen ist das kreative Auffinden von Lösungswegen für Konsensbildung eine weitere Fähigkeit, die der hohen Kunst der Konsensbildung zuzurechnen ist. Ein Beispiel ist die Standortansiedlung selbst. In den Verhandlungen wurde deutlich, daß der Wettbewerb um die Standortansiedlung nicht über Standortqualitäten entschieden werden kann, da die Argumente gleichwertig waren. Zwei Gruppen haben dann auf ein zielführendes Verfahren zurückgegriffen, das in Deutschland außerhalb der Lotterie selten angewendet wird: das Losverfahren.

8

Hält man sich vor Augen, daß die Teilnehmenden insgesamt mit über 180 Spielregelvorschläge in die Arena der Verhandlungen starteten, sind die Ergebnisse mehr als bemerkenswert: Nach mehr als 7-stündigen Verhandlungen einigten sich trotz langwieriger und in einzelnen Gruppen sehr kompetitiver Verhandlungen auf einen Vertragstext mit jeweils einer Spielregel zu jedem Spielregelbereich. Damit haben die Verhandelnden für ihr konkretes Kooperationsanliegen eine gemeinsame Sprache gefunden. Eine Sprache, deren Grammatik den kommunalen Eigensinn nicht ignoriert, wie man dies bei landesrechtlichen Regelungen unterstellen könnte, sondern *die diesen Eigensinn umfaßt*.

Die getroffenen Vereinbarungen stellen unter Beweis, daß sich die Teilnehmenden dem Anspruch der hohen Kunst der Konsensbildung erfolgreich gestellt haben. Etwas getrübt wird die erfolgreiche Bilanz allerdings durch die Verhandlungsergebnisse am zweiten Tag der Konsensbildungskonferenz.

Die Städte mußten die Vertreterinnen und Vertreter des Unternehmens Nanotronic davon überzeugen, daß ihre Region (und nicht die Region Stuttgart oder Sevilla) der geeignete Standort für eine Unternehmensansiedlung ist. Drei Gruppen scheiterten: Die Unternehmensvertreter beurteilten die Vereinbarungen der Städte als unzureichend. Sie wiesen darauf hin, dass die Rahmenbedingungen für eine verlässliche Zusammenarbeit und Investitionssicherheit nicht sichergestellt sind. Eine Gruppe hingegen war erfolgreich: die Unternehmensvertreterinnen und —vertreter

sagten zu, der Unternehmensleitung eine Ansiedlung in der Städtereion zu empfehlen.

Nach dieser Darstellung der Konferenz, seiner wissenschaftlichen Konzeption und Mechanik sollen nun die Teilnehmerinnen und Teilnehmer selbst zu Wort kommen. Wir möchten Ihnen nun einen 10-minütigen Film der Ankerveranstaltung 2 vorführen. Lassen Sie sich vor Augen führen, wie die Teilnehmenden den Prozeß der Konsensfindung erlebt haben.

Hierbei wünsche ich Ihnen viel Vergnügen....