Dieter Grunow. Foto: Timo Bobert

Im Gegensatz zu anderen Ballungsgebieten vergleichbarer Größe in Europa zeichnet sich das Ruhrgebiet durch eine ungewöhnliche multizentrische Struktur aus. Integriertes regionales Handeln zwischen den Städten und Gemeinden und ihren Verwaltungen wird so zu einem voraussetzungsvollen Unterfangen lokaler Governance. Damit sie gelingt sind Vertrauensbildungsprozesse notwendig, für die erfolgversprechende Ansätze in der Region erkennbar sind. Am Beispiel der Klimafolgenpolitik zeigt sich außerdem, dass die politik- und verwaltungswissenschaftliche Begleitung kooperative Policies unterstützen kann. Ein bewusster Umgang mit einer sich ausdifferenzierenden Bevölkerung, wie er unter dem Schlagwort Diversity Management diskutiert wird, sichert dabei die Legitimation und Akzeptanz politischer Programme und Verwaltungsentscheidungen.

Kooperation in der Region

Die verwaltungswissenschaftliche Perspektive

Von Frederik Brandenstein, Dieter Grunow, Armin Keivandarian, Jens Lanfer, Daniela Strüngmann

Gestaltungs- und Entscheidungsprozesse auf örtlicher und regionaler Ebene, die vor allem durch politische und administrative Akteure getragen werden, sind seit einigen Jahren Gegenstand der „local governance"-Forschung. Obwohl der Begriff Governance inzwischen sehr vielfältige Inhalte transportiert, ist doch allen Verwendungen der Hinweis auf Phänomene der Entgrenzung und der Vernetzung gemeinsam. Es ist deshalb auch nicht überraschend, dass das Konzept sich zunächst als „global governance" etabliert hat. Aber auch hinsichtlich der lokalen Ebene ist der Begriff geeignet, um die Auflösung monolithischer Politik- und Verwaltungsstrukturen zu thematisieren. Dabei ist keineswegs alles neu, was heute als Governancemuster etikettiert wird. Man denke an soziale Dienste, die schon immer durch Netze unterschiedlicher Dienstleister erbracht wurden, oder an die Gestaltung des Straßenbaus, die immer schon in einer Hierarchie von Plänen (Bund, Länder, Gemeinden) verankert war. Allerdings kann man heute davon sprechen, dass die Öffnung und Verflechtung eher die Regel als die Ausnahme ist. Dies betrifft sowohl die vertikalen Ebenen im so genannten kooperativen Verwaltungsföderalismus als auch die horizontale Aufteilung in verschiedene Sach- und Fachgebiete öffentlicher Aufgabenerledigung.

Die Möglichkeiten der Gestaltung – einschließlich der Vor- und Nachteile – sind dementsprechend groß und keineswegs leicht zu bezeichnen und zu bewerten. Die wissenschaftliche Begrifflichkeit überdeckt ebenso wie die Rhetorik in der Praxis die Komplexität der Materie. Dies gilt ganz besonders auch für das Ruhrgebiet: Der aktuelle Slogan von der „Metropole Ruhr" hat viele Vorgänger – zum Beispiel „Wir in NRW" oder „Ein starkes Stück Deutschland" (in den 1990er Jahren) – oder auch perspektivisch Ruhr 2010 oder Ruhr 2030. Obwohl es nahe liegt, dass das Ruhrgebiet mit seiner multizentrischen Gesamtstruktur über besondere Voraussetzungen für regionale Kooperation und Vernetzung verfügt, ist die praktische Umsetzung derartiger Konzepte keineswegs selbstverständlich: Insellösungen und Kirchturmdenken sind an der Tagesordnung – obwohl alle OBs versichern, dass man natürlich mit der Nachbargemeinde spricht, wenn man ein Klärwerk direkt an die gemeinsame Gemeindegrenze platzieren will.

Politik- und verwaltungswissenschaftliche Forschung leistet einen Beitrag dazu, die komplexe Einbettung von regionalen Kooperationszusammenhängen zu verstehen. Dies beinhaltet, dass – im Gegensatz zu den Praxisdebatten – von Anfang an ein Zugang aus verschiedenen Perspektiven gewählt wird. Der folgende Beitrag zeigt dies an einigen charakteristischen Beispielen, die Gegenstand der Forschung im Institut für Politikwissenschaft und im Rhein-Ruhr-Institut für Sozialforschung und Politikberatung (RISP e.V.) an der Universität Duisburg-Essen sind.

Das erste Beispiel befasst sich mit der Ebenenverflechtung. Öffentliche Aufgabengestaltung und -durchführung findet immer in einem administrativen Mehrebenensystem statt, dessen Architektur viele Fragen aufwirft: vor allem nach dem Grad der Zentralisierung oder Dezentralisierung beziehungsweise der Kommunalisierung. Von besonderem Interesse ist dabei die Frage nach der Änderbarkeit der Verteilung von Entscheidungsverantwortung und Ressourcen: Wie viel Kompetenzen sollen auf den RVR übertragen werden? Welche Handlungsspielräume benötigt ein direkt gewählter OB, wenn er sich durch seine Leistungen für die Wiederwahl profilieren soll? Welche Rolle spielen Wissenszugang und Vertrauen bei der Verlagerung von Kompetenzen? Und überhaupt: Wie nachhaltig und verbindlich können die Kooperationsmuster verankert werden?

Das zweite Beispiel rückt die Frage der Politikinhalte in den Mittelpunkt. Generell gilt, dass die Zuständigkeitsverteilung von Politikfeld zu Politikfeld variiert. Manche Felder sind eher kompakt und zentriert (wie die Sozialtransfers), während andere eher breite Überlappungen zeigen (wie der Umweltschutz). Dies gilt nicht nur für die lokalen Verwaltungsbereiche untereinander (im Sinne der Querschnittspolitik) sondern auch für die Frage, bei welchen Aufgaben eine regionale Vernetzung wünschenswert oder sogar unerlässlich ist. Am Beispiel des Klimawandels und seiner Folgen wird diese Frage erläutert. Die Anpassungsstrategien im Ruhrgebiet führen sowohl zu einer intersektoralen Verdichtung auf einem Territorium (Gemeinde, Stadt), aber auch zu regionalen Vernetzungen.

Das dritte Beispiel belegt, dass die horizontale und vertikale Aufgabenteilung und Vernetzung auch einer Verankerung in der (Wahl-) Bevölkerung bedürfen. Dies ist eine Folge der Ortsnähe kommunaler Aktivitäten und der Tatsache geschuldet, dass etwa 80 Prozent aller öffentlichen Aufgaben (meist durch Gesetz vorgeschrieben) auf der kommunalen Ebene ausgeführt werden. Politische Prioritäten müssen hier einen großen Teil ihrer Akzeptanz und Legitimation finden. Wenn man zum Beispiel heute noch beobachten kann, dass die kommunale Gebietsreform auch nach mehreren Jahrzehnten von vielen Bürgern (beispielsweise in Duisburg-Meiderich) noch immer nicht akzeptiert ist, dann kann man erklären, warum die Idee von der Metropole Ruhr nicht überall auf Resonanz stößt. Es sind also auch Analysen der Tiefenstruktur erforderlich, zum Beispiel hinsichtlich der Bürger-Verwaltungs-Beziehungen und dabei der Berücksichtigung der kulturellen Vielfalt der im Ruhrgebiet ansässigen Wohnbevölkerung. Das aktuelle Stichwort dafür ist das Diversity Management, das sich auch in der Personalstruktur der lokalen Verwaltung wiederfinden lässt.

Modernisierungserfolg durch vertrauensvolle interkommunale Abstimmung in der Ruhrgebietsregion

Das Ruhrgebiet als ehemalige Montanregion befindet sich noch immer in einem grundlegenden Strukturwandel beziehungsweise in einem umfassenden Modernisierungsprozess, der sich sowohl durch Chancen als auch durch vielfältige Probleme in den räumlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Bereichen äußert. Von den einzelnen Kreisen und kreisfreien Städten werden politische Ideen zur Lösung bestehender und zukünftiger Probleme und innovative Konzepte zur langfristigen Gestaltung der Kommunen und Regionen erwartet, auch wenn der politische Gestaltungsspielraum durch defizitäre Haushaltssituationen eingeengt ist. Durch die gemeinsame Geschichte der Ruhrgebietsregion ähneln sich nicht nur die gegenwärtigen politischen Probleme der Kommunen und Kreise, sondern auch die kulturellen Identitäten der Gebietskörperschaften. Die kulturelle Homogenität innerhalb dieser Region fungiert somit als eine identitätsbildende Klammer und sorgt auch für Anschlussfähigkeit zwischen den politischen Problem- und Lösungsperspektiven unterschiedlicher

Kommunen. Diese anschlussfähigen Politiken können als Kapazität eines interkommunalen Austausches interpretiert werden. Die Nutzung dieser politischen Kapazität ist im Modernisierungsprozess der Ruhrgebietsregion von zentraler Bedeutung, da sich die verschiedenen kommunalen Entscheidungen nicht auf einzelne Kommunen beschränken lassen, sondern häufig auch die anderen Gebietskörperschaften tangieren. Jenseits der isolierten Kommunalpolitik müssen sich die Kommunen als Knotenpunkte eines polyzentrischen Netzwerks auch politisch zum Teil entgrenzen, um durch eine „interlocal governance" die bereits sichtbaren Prozesse eines exopolitanen Ruhrgebiets – flankiert durch die Programme „Ruhr 2010" und „Ruhr 2030" – auch politisch gestalten zu können. Durch den Regionalverband Ruhr (RVR) und das Ruhrparlament wurden bereits Prozesse institutionalisierter grenzüberschreitender Politik etabliert, die das politische Fundament zur Nutzung der spezifischen Kapazität legen.

Beide Institutionen scheinen geeignet, um übergreifende Themen zu koordinieren und einen institutionalisierten Austausch zu gewährleisten. So offensichtlich ein interkommunaler Abstimmungsbedarf ist und so selbstverständlich dieser durch die oben erwähnten Institutionen bedient werden soll, umso schwerer gestaltet sich jedoch ein effektiver Austausch in der politischen Praxis. Auch wenn in der Ruhrgebietsregion gemeinsame Probleme und Chancen bestehen, so ist doch jede Kommune eine eigene politisch-administrative Einheit, die sich vornehmlich gegenüber der eigenen kommunalen Bürgerschaft legitimieren muss und letztlich auch mit den anderen Kommunen als Wirtschaftsstandort konkurriert. Bei gemeinsamen interkommunalen Planungen besteht somit immer die latente Gefahr, dass andere Kommunen Einblick in kommunale Entscheidungsprozesse nehmen und somit die Vorteile und insbesondere auch die Nachteile anderer Kommunen im Rahmen von Konkurrenzsituationen in die eigene Planung einbeziehen, um entsprechend eigene Interessen voranzubringen. Aufgrund dieser Gefahr erscheint die Zusammenarbeit für die Kommunen zunächst immer als Risiko und kann die interkommunale Kommunikation so stark behindern, dass gemeinschaftliche Problemlösungen nicht oder nur ineffektiv verfolgt werden. Dabei ist dann auch die politische Strategie bei interkommunalen Abstimmungen plausibel, möglichst viele Informationen über die anderen Ruhrgebietskommunen als Grundlage für eigene kommunale Entscheidungen zu sammeln und sich auf keine weitergehende kollektive Zusammenarbeit verbindlich festzulegen. Das Resultat ist eine negative Koordination[1], die eine interkommunale Problemlösung auf einen politischen „talk" im Rahmen von zum Beispiel unverbindlichen Zusagen oder allgemeinen Absichtserklärungen bei kollektiven Abstimmungen beschränkt und gleichzeitig eine politische Strategie bilateraler Zusammenarbeit mit ausgesuchten Kommunen zum Nachteil der gemeinschaftlichen Problemlösung hervorbringt. Die zu besprechenden Beziehungsinhalte im Sinne überregionaler Chancen und Probleme im Ruhrgebiet im Rahmen des Modernisierungsprozesses werden dann durch die interessengeleitete Beziehungsform überschattet. Demnach kann häufig ein „vernünftiger" inhaltlicher Austausch der Argumente unterschiedlicher Kommunalvertreter in einem politischen Gremium (wie dem Ruhrparlament) nicht vorausgesetzt werden, wenn die Beziehungsform die Gefahren und Risiken interkommunaler Kommunikation nicht auf ein allgemein erträgliches Ausmaß reduziert. Wollen die Gebietskörperschaften der Ruhrgebietsregion die interkommunale Zusammenarbeit stärken, müssen die Kommunen eine Kooperationsform finden, die interkommunale Vertrauensbildungsprozesse stärken und somit die Effektivität von Verhandlungsprozessen und den hieraus folgenden überregionalen politischen Vereinbarungen erhöht.

Ein erfolgversprechender Weg ist die Begründung von politischen Netzwerken beziehungsweise Gremien. Dies ist jedoch ein voraussetzungsvoller Prozess. So müssen die Kommunen vor der Etablierung der Gremien zunächst die Politik- und Handlungsfelder definieren. Der Erfolg verbindlicher überregionaler Vereinbarungen erhöht sich, wenn das Regelungsfeld homogen strukturiert ist. Die Struktur kann dann als homogen beschrieben werden, wenn innerhalb der Kommunen vergleichbare Probleme bestehen, die auf überregionale Ursachen zurückgeführt werden und somit gemeinschaftliche Problemlösungen aus der Perspektive jeder Kommune attraktiver erscheinen als eine autonome Interessenverfolgung. Dabei müssen sich die Kommunen die Frage stellen, welche Interessen überregional besser verfolgt werden können – also dort, wo die kommunale Zuständigkeit aufhört und die überregionale Zusammenarbeit beginnen soll. Die Zuständigkeitsverteilung zwischen regionaler und überregionaler Ebene in der Ruhrgebietsregion folgt damit keiner klaren Definition und muss vor und während einer interkommunalen Zusammenarbeit regelmäßig politisch bestimmt werden. Eine überregionale Vereinbarung in einem heterogenen Feld kommt hingegen häufig nicht zustande oder scheitert oft schon aufgrund von kommunalen Einzelinteressen bei den Verhandlungen. Aber auch die Vereinbarungen in scheinbar homogenen Bereichen sind abhängig von den Besonderheiten der einzelnen kommunalen Selbstverwaltung, die sich als politisch-administrative „Inseln" durch rechtlich eigenständige Personal- und Organisationsplanung und entsprechend mit eigenen kommunalen Problemen und Problemlösungsmustern im Mehrebenensystem bewährt haben. In diesem Zusammenhang müssen sich die Oberbürgermeister gegenüber den Bürgern über eine Direktwahl

legitimieren und verschiedene politische Entscheidungen fallen somit auf den Oberbürgermeister und nicht auf ein interkommunales Netzwerk zurück. Auch unterschiedliche Mitbestimmungsmöglichkeiten zivilgesellschaftlicher Akteure durch partizipative Verfahren wie zum Beispiel das Bürgerbegehren führen zu heterogenen kommunalen Voraussetzungen, die – auch bei einem homogenen Regelungsfeld – eine Übersetzung in den unterschiedlichen kommunalen Kontexten schließlich verwässern oder gar verhindern können. Darüber hinaus behindert die schwierige finanzielle Situation vieler Kommunen in der Ruhrgebietsregion die Umsetzung von Verhandlungsergebnissen, so dass die unterschiedlichen kommunalen Haushaltslagen bei der Planung gemeinschaftlicher Programme beachtet werden müssen.

In der Ruhrgebietsregion haben sich trotz der oben beschriebenen Schwierigkeiten interkommunale Verhandlungs- und Abstimmungsgremien begründet, die überregionale Planungs- und Entscheidungsprozesse beinhalten sollen und in denen die kommunalen Akteure ihre Interessen einbringen und untereinander abstimmen können. Diese Gremien beinhalten das Potenzial für eine interkommunale Vertrauensentwicklung und können durch eine gesicherte Verbindlichkeitserzeugung für überregionale Vereinbarungen eine gemeinsame Planungskultur nachhaltig hervorbringen. Die Forschungsergebnisse des Projekts „Kommunalisierung sozialer Hilfen in Hessen“ des RISP e.V.[2,3,4] bestätigen dementsprechend, dass im Rahmen strategischer politischer Vorgaben ein Netzwerk auf Arbeitsebene mittels einer operativen Sachlogik langfristig Vertrauen schaffende Beziehungsformen gewährleisten kann. Die Ergebnisse des Projekts zeigen aber auch, dass die Einrichtung effektiver Netzwerke beziehungsweise Gremien von einem anspruchsvollen politisch-administrativen Prozess eingerahmt wird, in dem sich in der politischen Praxis häufig leistungshemmende Faktoren einnisten. Die Einsichten aus diesem Projekt können auf die Entwicklung von Kooperationsstrukturen im Ruhrgebiet übertragen werden.

In der Ruhrgebietsregion haben sich in verschiedenen überregionalen Politik- und Handlungsfeldern wie Raumplanung als Städteentwicklung und Städteplanung, Wirtschaft, Bildung, Kultur und Sport verschiedene Gremien etabliert. Sie entwickeln Teilkonzepte gemäß der Handlungsfelder unter dem gemeinschaftlichen Leitkonzept „Masterplan Ruhr“[5] und sollen integrierte Entwicklungsstrategien und Zielsetzungen als Kooperationsinhalte zwischen den kommunalen Akteuren definieren und etablieren sowie eine gemeinsame Planungskultur fördern. Diese Ziele erweitern bestehende formal-gesetzliche Planungen wie zum Beispiel die Raumplanung nach dem Flächennutzungsplan des Baugesetzbuches durch informelle Zusammenarbeit, deren Ergebnis durch einen interkommunalen Vertrag abgesichert wird. Die Vorteile dieser informalen Abstimmung gehen aus dem interkommunalen Verhandlungsprozess hervor, der die Einzelinteressen durch den wechselseitigen Austausch und Abstimmung der verschiedenen Interessenpositionen bewahren kann und dadurch die Übertragung des Verhandlungsergebnisses als überregionales Planungskonzept für die beteiligten Akteure sichern soll. Obwohl die Gremienarbeit ein wichtiger Schritt für die überregionale Zusammenarbeit und Identitätsbildung darstellt, zeigen sich bei dem Arbeitsprozess verschiedene Schwierigkeiten, die den Vertrauensbildungsprozess und die Verbindlichkeitserzeugung in der Ruhrgebietsregion behindern.

Obwohl die politischen Akteure homogene Problemfelder mit überregionalen Ursachen identifiziert haben, müssen die Gremien regelmäßig den Spagat zwischen Effizienz und Effektivität schaffen. Dies meint, dass sich der Verhandlungsprozess vor dem Hintergrund der häufig zeitintensiven und somit ressourcenaufwändigen Verhandlungen rechtfertigen muss. Dass dies auch bei den Verhandlungen der Teilpläne unter dem Leitkonzept „Masterplan Ruhr“ der Fall ist, zeigt sich nach Angaben eines Vertreters des Regionalverbands Ruhr unter anderem dadurch, dass die Pläne zum Teil durch extern beauftragte Experten einseitig erstellt werden. Letztlich können die Gremienmitglieder dann lediglich den vorgestellten Plan kommentieren. Zwar ist es den Mitgliedern beziehungsweise den Kommunen möglich, den Kontrakt abzulehnen (Exit-Option). Dies bedeutet jedoch, dass sich die jeweilige Kommune gegenüber den anderen teilnehmenden Kommunen und dem zuständigen Ministerium zukünftig ins Abseits stellt. Der Beziehungsinhalt in den Gremien zeigt somit eine mangelnde bottom-up-Orientierung, wobei jedoch gerade der Fokus auf eine wechselseitige Interessenabstimmung bei der gemeinschaftlichen Entwicklung einer Vereinbarung gelegt werden sollte, um durch das dann kollektiv akzeptierte Ergebnis gleichgerichtete Verbindlichkeit in den Kommunen zu erzeugen.

Neben diesen Effektivitätsproblemen bei den Gremieninhalten hindert die Beziehungsform zwischen den kommunalen Vertretern die kommunale Verbindlichkeitserzeugung der Verhandlungsergebnisse. Innerhalb der verschiedenen Handlungsfelder werden immer wieder neue Gremien mit wechselnden Mitgliedern begründet, so dass die getroffenen Vereinbarungen unter Umständen durch Folgegremien eventuell nicht nachvollzogen werden können. Die Kapazität der Vertrauensentwicklung zwischen kommunalen Vertretern, die überregional akzeptierte Konzepte erst ermöglicht, kann nicht einfach an ein Folgegremium übertragen werden. Eine erforderliche personale Konti-

Der nachhaltige Umgang mit der Ressource Wasser ist ein wichtiges Beispiel für Verwaltungskooperation in der Region.
Foto: Armin Keivandarian

nuität ermöglicht zudem eine effektivere Umsetzung in den beteiligten Kommunen, wenn der kommunale Gremienvertreter den Sinngehalt der Vereinbarungen nachvollziehen und gleichzeitig in seiner Kommune vertreten kann.

Die notwendige Kontinuität der Abstimmungsprozesse in den überregionalen Politik- und Handlungsfeldern und eine Integration der unterschiedlichen Felder für eine übergreifende Planung erfordert eine weitergehende Institutionalisierung der überregionalen Kooperation. Um dieses Ziel zu erreichen, besteht die Möglichkeit, dass parteipolitische Vertreter aus dem Ruhrparlament, überregional ansässige Wirtschaftsvertreter, Vertreter zivilgesellschaftlicher Akteure sowie Vertreter des „Regionalverband Ruhr“ zunächst ein überregionales Steuerungsnetzwerk bilden. Die zentrale Aufgabe dieses Netzes besteht dabei in der Formulierung strategischer Ziele zur Reflexion und Lösung bestehender überregionaler Probleme und die Entwicklung von Zukunftskonzepten mit allgemeineren Zielindikatoren. Die durch diese strategischen Ziele adressierten kommunalen Politikfelder sollten dann jeweils durch kontinuierliche Arbeitsgremien vertreten werden, die als „Expertennetzwerke“ fachliche Expertise durch Verwaltungsmitarbeiter, problemrelevante Akteure aus der Wirtschaft und Zivilgesellschaft aus den einzelnen Kommunen zur Verfügung stellen. Um egoistische „Kirchturmpolitik“ und Insellösungen zu vermeiden, wäre es flankierend sinnvoll durch das Steuerungsnetzwerk den definierten Problembereichen ein entsprechendes Budget zur Verfügung zu stellen und somit den Handlungskonzepten einen definierten finanziellen Rahmen vorzugeben. Dabei setzt die Problemlösung durch die Expertennetzwerke insbesondere für die Konstituierung der Gremien und je nach Umfang des Budgets einen personalintensiven Abstimmungszeitraum voraus, der für die Etablierung einer vertrauensschaffenden Kommunikationsform jedoch unentbehrlich ist. Die Ergebnisse der politikfeldspezifischen Gremien werden abschließend im Steuerungsnetzwerk bewertet, gegebenenfalls mit anderen Politikfeldern abgestimmt und über der abschließenden

Diskussion im Ruhrparlament auch der öffentlichen Diskussion zugänglich gemacht. Der erweiterte Abstimmungsprozess kann so strategische und operative, sachlogische und politische, öffentliche/transparente und wissensintensive/intransparente Elemente innerhalb des politischen Prozesses innovativ miteinander verknüpfen. Insgesamt lässt sich durch dieses Verfahren eine Vertrauen schaffende Beziehungsform in den Expertennetzwerken befördern, die auf anderen politische Gremien wie dem Steuerungsnetzwerk, dem Regionalparlament und letztlich der gesamten Ruhrgebietsregion bottom-up ausstrahlt.

Zur Etablierung dieser kontinuierlichen Gremien kommt dem Ruhrparlament und RVR eine fundierende Bedeutung zu. Das Ruhrparlament stellt grundsätzlich öffentliche Foren für die benötigten kollektiven Diskussionen und Abstimmungsprozesse zur Verfügung und das RVR kann in diesem Abstimmungsprozess moderierend tätig werden sowie entsprechende Expertise (vor allem unter Beteiligung von wissenschaftlichen Begleitforschungen) in den interkommunalen Prozessen einbringen. Die Kultur der Zusammenarbeit in der Ruhrgebietsregion lässt sich im Weiteren durch eine direkte politische Legitimation der Kommunalvertreter des Ruhrparlaments erhöhen. Damit können überregionale Entscheidungen direkt auf politische Abgeordnete zugerechnet und gleichzeitig die öffentliche Aufmerksamkeit gesteigert werden. Die direkte Wahl erhöht zudem die Kontinuität des strategischen Steuerungsnetzwerkes, da sich die kommunalen Vertreter beziehungsweise Kommunen nicht durch eine Exit-Option aus den Verhandlungen zurückziehen können.

Auf dieser Grundlage erscheint die Erzeugung kollektiv verbindlicher regionaler Entscheidungen für die beteiligten Kommunen innerhalb eines multizentrischen Netzes durch die Etablierung Vertrauen schaffender Kommunikation und die notwendige Reflexion geeigneter überregionaler Programmvorhaben als zwei voneinander abhängige Prozesse erfolgversprechend.

Anpassung an Klimaveränderungen als Koordinationsaufgabe

In Wissenschaft und Politik gilt die Veränderung des globalen Klimas als ausgemacht. Damit ist vor allem das häufigere Auftreten von Extremwetterereignissen gemeint, die in physikalisch messbaren Größen wie Niederschlag oder Temperatur relevante Veränderungen aufzeigen. Stadtklimatologische Untersuchungen verweisen auf klimatische Veränderungen, die für europäische Siedlungsräume relevante Folgen mit sich bringen. Auf der Grundlage kleinräumiger Messungen und statistischer Modelle lassen sich diese Klimafolgen auch für das Ruhrgebiet (einschließlich der Emscher-Lippe Region), den größten Ballungsraum Europas, aufzeigen. Im Mittelpunkt stehen dabei der regionale Wasserkreislauf und Fragen der allgemeinen Stadtentwicklung, deren Betroffenheit sich über die volle Bandbreite stadtplanerischer Fragen, von der Bodenversiegelung bis hin zur Bebauungsstruktur erstreckt. Vor diesem Hintergrund wird die Bedeutung der Thematik für Politik und Verwaltung deutlich. Die EU hat bereits 2007 auf diese Erkenntnisse reagiert und mit dem Grünbuch über Anpassung an den Klimawandel in Europa, dem Rat und dem Europäischen Parlament einen Maßnahmenkatalog empfohlen. Die Bundesregierung formulierte die „Deutsche Anpassungsstrategie“ und das Land Nordrhein-Westfahlen erarbeitete die „Anpassungsstrategie des Landes NRW“. Mit der vom Umweltministerium (MUNLV) geförderten Entwicklung eines Handbuchs „Stadtklima“, das als Handlungsleitfaden für Praktiker dienen soll, geht der Prozess sichtbar in die Umsetzungsphase der Politikziele über. Das Landesamt für Naturschutz, Umwelt und Verbraucherschutz (LANUV) unterstützt den Prozess durch seine Beteiligung an lokalen und regionalen Themenveranstaltung und speziellen Beratungsdienste als Landessonderbehörde, ebenso wie der Deutsche Wetterdienst (DWD) im Sinne einer Fachserviceagentur. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung flankiert diese Phase der Politikumsetzung mit der Fördermaßnahme „Klimzug“. Die Maßnahme stellt den regionalen Ansatz der Klimaanpassung in den Fokus der Förderung. Die Umsetzung der Klimaanpassung soll durch die Bildung regionaler Netzwerke zwischen Wissenschaft, Unternehmen, Verwaltung und gesellschaftlichen Akteuren realisiert werden. Durch die Schaffung dieser Kooperationsnetzwerke sollen die Stärken der Akteure gebündelt und eine Integration der auf Klimaveränderungen bezogenen regionalen Planungs- und Entwicklungsprozesse geleistet werden. Insgesamt werden im Rahmen der Maßnahme sieben regionale Anpassungsprojekte in verschiedenen Modellregionen der Bundesrepublik gefördert. Im Ruhrgebiet hat in diesem Kontext das regionale Forschungs- und Entwicklungsprojekt dynaklim – „Dynamische Anpassung regionaler Planungs- und Entwicklungsprozesse an die Auswirkungen des Klimawandels in der Emscher-Lippe-Region (Ruhrgebiet)“[6] im Sommer 2009 seine Arbeit aufgenommen.

Das An-Institut RISP e.V. ist geförderter Partner des dynaklim-Projektes und ergebnisverantwortliche Forschungseinrichtung des Teilprojekts „Politik, Planung und Verwaltung“. Das RISP begleitet daher den Prozessverlauf in der Region aus einer politik- und verwaltungswissenschaftlichen Perspektive aktiv.

Im Rahmen erster Forschungsaktivitäten konnte in diesem Zusammenhang eine intensive Auseinandersetzung mit dem Thema bei wichtigen regional-politischen Institutionen, wie dem kommunalen Wasserverband, Emscher Genossen-

schaft/Lippe Verband (EG/LV) und dem Regionalverband Ruhr (RVR) festgestellt werden. Beide Organisationen funktionieren als kommunale Zweckverbände des Ruhrgebiets und befördern, jeweils in unterschiedlichen Zusammenhängen, die Anpassungspolitik in der Region. Die Ergebnisse eines Screenings der Aktivitäten einzelner Kommunen haben deutlich gezeigt, dass die Thematik auch bei den kommunalen Adressaten der umweltpolitischen Policy im Ruhrgebiet angekommen ist. Dazu kann angemerkt werden, dass sich die Mehrheit der Akteure noch eher in einer „Wahrnehmungsphase" befindet; seltener ist eine Art „Verarbeitungsphase" zu beobachten. Nur wenige kommunale Akteure, beispielsweise die Städte Essen und Duisburg, haben das Thema Klimawandelanpassung kommunalpolitisch abgestimmt und setzen bereits vereinzelte, explizite Anpassungsmaßnahmen auf der Grundlage von Beschlüssen des Verwaltungsvorstandes um. In beiden Fällen kann ein hohes Engagement der handelnden Akteure konstatiert werden.

Die überwiegende Mehrheit der Kommunen behandelt das Thema noch eher selektiv, beziehungsweise vor dem Hintergrund anderer, aktueller Problemlagen und daher mit geringerer Priorität. Selbst dabei zeichnen sich erste Schwierigkeiten im konkreten Umgang mit den Politikinhalten ab. Aus wissenschaftlicher Perspektive lassen sich die bislang sichtbar werdenden Problemkonturen in vier Kategorien der politik- und verwaltungswissenschaftlichen Analyse darstellen. Für diese Sichtweise ist der problemorientierte Einstieg in die Analyse charakteristisch. Als zentraler Problemaspekt der Verarbeitung kann folglich (1.) die Komplexität der Anpassung an den Klimawandel als „öffentliche Aufgabe" ausgemacht werden. Insbesondere der Aspekt der „Anpassung" verweist darauf, dass es sich um eine integrierte Aufgabe handelt, die stets im Kontext breiter administrativer Aufgabenerfüllung zu betrachten ist, die wiederum auf die Lösung von jeweils anders strukturierten öffentlichen Aufgabenstellungen ausgerichtet sind und somit auch unter dem Eindruck anderer administrativer Handlungslogiken stehen. Dieser Querschnittscharakter der Anpassung als öffentliche Aufgabe kann zum Problem einer verkürzten Einschätzung der Zuständigkeiten einzelner Sachgebiete innerhalb der kommunalen Verwaltungsorganisationen führen (horizontale Vernetzungsfrage). Der Umstand legt ergänzende top-down orientierte Implementationsstrategien als Ansatz der Problemlösung nahe, die im Extremfall zu einer Anbindung der Aufgabe an das Büro der Verwaltungsspitze (OB) führen kann.

Eine notwendige Differenzierung könnte durch die Unterscheidung zwischen direkt betroffenen (zum Beispiel Stadtplanung, Umwelt- und Grünflächen-Ämter, Kreislaufwirtschaft) und indirekt betroffenen Ämtern oder Sachgebieten einer Kommunalverwaltung (zum Beispiel- Jugend- und Sozialämter, städtische Beteiligungsgesellschaften, Ämter für Geoinformation, Vermessung und Kataster, Ämter für Straßenverkehr und Baustellenmanagement) vorgenommen werden.

Als weiterer bedeutsamer Aspekt kann (2.) die heterogene Organisationsstruktur der Kommunalverwaltungen im Ruhrgebiet hervorgehoben werden (vertikale Koordination). Ein zentraler Unterschied besteht auf der einen Seite zwischen den Kommunen, die in Kreisstrukturen organisiert sind und den kreisfreien Städten auf der anderen Seite, bei denen die Administration der Bezirke den Ämtern der Stadtverwaltung obliegt. Für die Wahrnehmung und Verarbeitung komplexer Aufgaben, wie der Anpassung an die Folgen des Klimawandels, ist dieser Strukturunterschied deshalb von Bedeutung, weil damit häufig unterschiedliche Kapazitäten in finanzieller, technischer und personeller Hinsicht verbunden sind. Konkret werden solche Unterschiede zum Beispiel in der unterschiedlichen, organisatorischen Verankerung einzelner Aufgaben (zum Beispiel eigenständige Umweltämter versus Umweltbeauftragten in den Bau-, Planungs- und Ordnungsämtern) sichtbar. Insgesamt ergeben sich aus strukturellen Divergenzen dieser Art unterschiedliche Pfadabhängigkeiten für den Verlauf der Politikumsetzung. Die organisationale Bruchstelle zwischen der Kreisebene (Landratsamt) und den örtlichen Verwaltungsstrukturen (Stadt- bzw. Gemeindeverwaltung) verstärkt an dieser Stelle das in der Politik- und Verwaltungswissenschaft thematisierte „Kohäsionsproblem" politisch-administrativer Prozessverläufe.

Eine weitere, zu beobachtende Schwierigkeit der administrativen Umsetzung, ergibt sich (3.) aus der schlechten Haushaltslage der Kommunen im Ruhrgebiet. In den meisten Kommunen müssen die Anpassungsaktivitäten an die Folgen des Klimawandels auf der Grundlage von genehmigten beziehungsweise nicht-genehmigten Haushaltssicherungskonzepten vollzogen werden. Dadurch kommt es häufig zur personellen Unterbesetzung bei gleichzeitig wachsenden Aufgabenpools in den Sachgebieten. Im Rahmen der Umsetzung klimabezogener Anpassungspolitik macht sich diese Schieflage beispielsweise dadurch bemerkbar, dass im Fall verwaltungsinterner Einführungs- und Abstimmungsveranstaltungen von kommunalen Projekten zu dem Thema, nicht in jedem Fall die Teilnahme aller Ämter oder Sachgebiete durch mindestens einen Vertreter gewährleistet ist. Das kann insbesondere dann als ernsthafte Kontextproblematik aufgefasst werden, wenn notwendige interne und externe Vernetzungsleistungen personell nicht mehr darstellbar sind. Dieser Trend verstärkt das bereits genannte „Kohäsionsproblem" auch in seiner organisationalen Binnenwirkung, also hinsichtlich der hori-

zontalen Vernetzung der kommunalen Verwaltungsarbeit. Das scheint insbesondere vor dem Hintergrund einer wachsenden Zahl von querschnittsorientierten Aufgaben eine insgesamt problematische Entwicklung anzuzeigen. Solche Trends stellen sich gerade für wissensintensive Policies, wie der hier beschriebenen, als gravierend heraus.

Neben diesen, eher strukturell angelegten Umsetzungsfaktoren, ist (4.) die individuelle Problemwahrnehmung der handelnden Akteure von fundamentaler Bedeutung (Akteursframe) für die erfolgreiche Realisierung der klimabezogenen Anpassungsziele. So haben doch in anderen Zusammenhängen psychologische Blockaden der verantwortlich handelnden Akteure in der öffentlichen Verwaltung bereits zu massivem Politikversagen geführt. Die erfolgreiche Wahrnehmung und Verarbeitung aktueller Klimaanpassungspolitik bleibt in dieser Hinsicht gegenüber zwei abweichenden Betrachtungsoptionen der Thematik anfällig. Zum einen ist die Frage nach der grundsätzlichen Existenz eines von Menschen gemachten Klimawandels nicht abschließend geklärt. Neoliberale Vorstöße zur Politisierung von Umwelt- und Klimafragen können im gesamtgesellschaftlichen Diskurs immer öfter beobachtet werden, die nicht ohne Folgen bleiben. Die Ergebnisse der kürzlich vom RISP durchgeführten Studie zur öffentlichen Wahrnehmung der Klimawandelproblematik im Untersuchungsraum des dynaklim-Projektes haben gezeigt, dass 79 Prozent (N=1002) der befragten Bürgerinnen und Bürger im Ruhrgebiet das Thema für bedeutsam oder sehr bedeutsam erachten, sich aber nur 35 Prozent persönlich von den Folgen des Klimawandels betroffen fühlen. Wenn die Betroffenheit eine relevante Variable für die zu erwartende Handlungsdispositionen der Bevölkerung anzusehen ist, muss die allgemein kontroverse Einschätzung des Problems auch als ein zentraler Faktor für die erfolgreiche Umsetzung klimabezogener Kommunalpolitik berücksichtigt werden. Diese Tendenz verstärkt grundsätzliche Steuerungsprobleme in der öffentlichen Verwaltung durch politikfeldspezifische Elemente. Faktisch stellen sich auch die räumlichen Unterschiede der Ruhrgebietskommunen – beispielsweise in Form von großstädtischen Zentren oder von großstädtischer Peripherie – als bedeutsam heraus. Die Unterschiede in der kleinräumigen Betroffenheit wirken sich nachhaltig auf die Priorisierung des Themas bei den handelnden Akteuren der Region aus.

Die hier zusammengefassten Beobachtungen aktueller Entwicklungen im Bereich der regionalen Klimafolgenanpassung zeigen, dass die politik- und verwaltungswissenschaftlich angelegte, problemorientierte Zusammenschau komplexer Problemlagen politisch-administrativer Prozesse helfen kann, Prozessprobleme in einem ganzheitlichen Bild zu interpretieren. Aus dieser Perspektive wird deutlich, dass die Wirksamkeit der bisher entwickelten eher punktuellen Strategien auf kommunaler Ebene durch eine komplexe Einbindung in regionale Kooperationszusammenhänge verbessert werden kann. Eine Verdichtung problemorientierter Kommunikation zwischen den Ruhrgebietskommunen verhindert die Etablierung örtlichen „Kirchturmdenkens“. Die personell und finanziell ungleiche Mittelverteilung unter den Ruhrgebietskommunen (kreisfreie Großstädte versus kreiszugehörige Kleinstädte) ließen sich durch einfach zu organisierende Prozesse des Wissenstransfers und Ähnlichem abmildern. Damit ist vor allem eine informelle Quervernetzung der Fachleute über kommunale Grenzen und Sachgebietsgrenzen hinweg gemeint, da sich die formale Vernetzung von Ämtern und Sachgebieten in rechtsförmigen Verwaltungsverfahren in der Regel eher schwierig darstellt (Sternverfahren/Präklusion). Gleiches gilt für die rechtsverbindliche Interkommunale Kooperation in konkreten Genehmigungs- und Projektzusammenhängen. Darüber hinaus kann durch den Aufbau eines regionalen Wissenspools in Form eines offenen Netzwerks, die Pfadabhängigkeit innovativer Politiken von individuellen Präferenzen einzelner Akteure an wichtigen Schnittstellen in den kommunalen Verwaltungen befreit werden.

Legitimationsprobleme unterschiedlicher Betroffenheit der Bevölkerung durch regionale und lokale Kooperation

Die Komplexität der öffentlichen Aufgabenerfüllung und die damit verbundene notwendige Offenheit politischer Programme führen zunehmend dazu, dass sich Verwaltungsorganisationen auf eine kooperative Praxis der Leistungserbringung einlassen. Der administrative Programmvollzug wird dann nicht mehr allein durch über Wahlen legitimierte parlamentarische Programmentscheidungen festgelegt, sondern in enger Abstimmung zwischen Adressaten (also den Bürgerinnen und Bürgern) und der Verwaltung sowie unter Einbezug von Ressourcen beider Seiten in dialogischen Prozessen gestaltet. Eine Folge einer solchen Praxis ist, dass die Verantwortung für die Erzeugung von Legitimation des daraus resultierenden Verwaltungshandelns weg von der politischen Arena auf die Ebene der Administration verlagert wird[7].

Legitimationserzeugung ist stark von normativen und kognitiven Handlungsorientierungen abhängig. Neben Fragen von Nutzen und Nachteilen, die aus dem Verwaltungskontakt entstehen, spielen dabei auch Fragen der sozialen Identität, von Fairness und Wertschätzung eine Rolle. Daher ist anzunehmen, dass eine kooperativ agierende Verwaltung nicht einfach über die Vielfalt ihrer Umwelt hinweg gehen kann. Sowohl ihr Personal als auch das Publikum tragen ausdifferen-

zierte identitätsrelevante Merkmalsmuster an sie heran und in sie hinein, insbesondere in einer Region wie dem Ruhrgebiet, das mit seiner Vergangenheit als industrielles Zentrum immer wieder Einwanderungswellen angezogen hat. Ethnische Herkunft ist dabei jedoch nur eines einer Vielzahl prägender Merkmale in einem Ballungsgebiet mit über fünf Millionen Einwohnern. Die Verwaltungsorganisationen im Ruhrgebiet sehen sich entsprechend einer multikulturellen Realität gegenüber, in der darüber hinaus Geschlechterrollen, religiöse und politische Einstellungen, sexuelle Orientierung, körperliche Beeinträchtigungen und in Zukunft auch immer mehr das Alter eine Rolle spielen.

Die potentielle Verwaltungsarchitektur einer Metropole Ruhr sähe sich überdies noch mit virulenten regionalen Loyalitäten konfrontiert. Diese werden in der nach wie vor in manchen Gegenden des Ruhrgebiets mangelnden Akzeptanz der kommunalen Gebietsreform deutlich[8] und es scheint durchaus vorstellbar, dass sie mit einer stärkeren administrativen Integration des Ruhrgebiets in Konflikt geraten könnten.

Mit dem Konzept des Diversity Management (DiM) – im engeren Sinne ein Ansatz zur Bearbeitung von Heterogenität innerhalb von Unternehmensbelegschaften – bietet sich auch für die Politik- und Verwaltungswissenschaft ein innovativer Ansatz zur Analyse des Umgangs von Verwaltungsorganisationen mit einer solchen vielfältigen Umwelt. Jedoch sind dabei die unterschiedlichen Rollen und Motivationen der Bürger im Umgang mit der öffentlichen Verwaltung als zusätzliche Dimension zu bedenken. Während das Publikum der Wirtschaftsorganisation in der Regel ihr gegenüber als Kunde auftritt, begegnet es der Verwaltung darüber hinaus zum Beispiel in der Rolle des (Wahl-) Bürgers oder Bittstellers[9].

Diversity Management in der Verwaltung und im öffentlichen Sektor knüpft auch an eine seit langem von der Wissenschaft diskutierte Problemstellung an. Unter dem Stichwort representative bureaucracy wird die Frage behandelt, wann von einer repräsentativen Zusammensetzung des Personals im öffentlichen Sektor gesprochen werden kann, welche Folgen das für die Erbringung öffentlicher Leistungen sowie die Legitimation des politischen Systems hat und wie bestimmte Formen der Repräsentativität am besten herzustellen sind[10]. Unter dem Eindruck eines politisch-administrativen Systems, das zusehends die Legitimationslasten auf das (nicht-gewählte) bürokratische Personal verschiebt, ist zu überlegen, ob ein öffentlicher Dienst, der die demographischen Merkmale der Bürgerinnen und Bürger abbildet (passive representation) nicht auch die demokratietheoretisch erwünschte Offenheit gegenüber den Interessen der Adressaten öffentlicher Verwaltung an den Tag legt (active representation). Im Umkehrschluss würde das bedeuten, ein im Vergleich zur Bevölkerung stark verzerrt besetzter Personalbestand sei zu einer ausgewogenen Erbringung öffentlicher Dienstleistungen nicht imstande.

Die Empirie hat allerdings gezeigt, dass passive Repräsentation sich nicht automatisch in die gewünschte Berücksichtigung von Minderheitsinteressen übersetzt. In der Rolle als Mitarbeiter oder Mitarbeiterin im öffentlichen Dienst sind Personen einer beruflichen Sozialisation ausgesetzt, die ihre Zugehörigkeit zu einer anderen Gruppe überlagern kann. Diskutiert werden in diesem Zusammenhang paradoxe Effekte, beispielsweise dass Polizeibeamte ihre Loyalität zu ihren Kolleginnen und Kollegen gerade durch besondere Härte gegenüber denjenigen Bürgerinnen und Bürgern unter Beweis stellen, für deren Anliegen sie auf der Grundlage der Repräsentationsthese eigentlich besonders sensibel sein müssten, also Mitgliedern ihrer eigenen Ethnie. Außerdem weisen Indizien darauf hin, dass Bürgerinnen und Bürger unter Legitimationsaspekten besonders empfindlich reagieren, wenn ihnen auf Behördenseite Personen gegenüber stehen, mit denen sie sich identifizieren können. Auch hieraus können gerade kontra-intuitive Effekte für die Legitimationserzeugung der Verwaltung entstehen.

Vor diesem Hintergrund könnte Diversity Management in der öffentlichen Verwaltung einen wichtigen Beitrag leisten[11]. Die vielfältigen damit verbundenen Maßnahmen der Personal- und Organisationsentwicklung, wie Trainings zum Umgang mit Diversität aber auch die konsequente Aufdeckung und Veränderung diskriminierender Praktiken, sind im Idealfall dazu in der Lage, eine Verwaltung oder ein Unternehmen so zu verändern, dass die vielfältigen Identität stiftenden Merkmale ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter intern darstellbar und daraus resultierende Konflikte in der Regel gelöst werden. Eine solche Organisation sollte viel besser in der Lage sein mit der Vielfalt und der Komplexität ihrer Umwelt umzugehen, ohne sie zu ignorieren, als eine, deren Belegschaft stumpf aber ohne organisatorische Folgen demographische Merkmale abbildet.

Wie eingangs erwähnt, muss die DiM-Perspektive für die Verwaltung darüber hinaus um die Rollen- und Motivationsdimension ergänzt werden. Ergebnisse einer Regionalstudie zeigen, dass die Akzeptanz des Verwaltungshandelns und insbesondere auch das Vertrauen, dass die Bürgerinnen und Bürger der öffentlichen Verwaltung entgegenbringen neben politikfeldbezogenen Unterschieden offensichtlich auch von der individuellen Lebenswelt der Personen geprägt ist[12].

Allgemein bringen die befragten Bürgerinnen und Bürger ihrer Stadtverwaltung – entsprechend der auf früheren Studien basierenden Erwartungen – ein in der Rangfolge des Institutionenvertrauens mittleres Vertrauen entgegen; sieben Prozent geben an sehr großes Vertrauen in diese Institution zu haben, weitere

Dieter Grunow, Jens Lanfer, Daniela Strüngmann, Frederik Brandenstein, Armin Keivandarian . Foto: Timo Bobert

24 Prozent attestieren großes Vertrauen in die Stadtverwaltung zu haben. Der Blick auf die verschiedenen Politikfelder zeigt dann deutliche Unterschiede: die Polizei nimmt im Gesamtvergleich aller Institutionen den Spitzenplatz ein (und liegt damit noch vor dem Bundesverfassungsgericht) mit 66 Prozent der Befragten, die dieser Einrichtung sehr großes oder großes Vertrauen entgegenbringen. Dem Arbeitsamt dagegen wird nur zu einem ganz geringen Anteil Vertrauen entgegengebracht (nur ein Prozent der Befragten hat sehr großes Vertrauen in das Arbeitsamt, nur weitere neun Prozent haben immerhin noch großes Vertrauen). Darüber hinaus ist das Institutionenvertrauen der Bürgerinnen und Bürger aber eben auch von ihrer persönlichen Lebenswelt geprägt: So sinkt das bereits geringe Vertrauen in das Arbeitsamt beispielsweise noch mehr, wenn die befragte Person sich selbst in einer Situation der Arbeitslosigkeit befindet (Stichwort „Betroffenheit“).

Unter diesen Bedingungen ist es überzeugend anzunehmen, dass ein für Unterschiede und Vielfalt sensibler Umgang der Verwaltung mit Bürgerschaft und Personal für eine legitime und effiziente Aufgabenerfüllung von großer Bedeutung ist. Gerade gegenüber den eher manageralistisch ausgerichteten Modernisierungsmaßnahmen der letzten Jahre wie Controlling, Definition von Produkten,

Privatisierung bietet Diversity Management ein enormes Potenzial zur tatsächlichen Verbesserung der Bürger-Verwaltungsbeziehungen. Bürgernähe öffentlicher Verwaltung scheint eine realistischere Zielgröße zu werden, wenn nicht „die" Bürgernähe als Gesamtkonstrukt, sondern der ausdifferenzierten Bürgerschaft angepasste Formen angestrebt werden.

Für die lokalen Verwaltungseinheiten des Ruhrgebiets scheint es insgesamt unausweichlich, dass sie über kurz oder lang Lernprozesse im Bereich kultureller Vielfalt in Gang setzen. Erste Initiativen auf Landesebene und damit verbundene Äußerungen aus Regierung und Ministerialbürokratie lassen vermuten, dass die Politik dies in Ansätzen erkannt hat[13].

Fazit

Einleitend wurde davon gesprochen, dass das Ruhrgebiet eine multizentrische Politik- und Verwaltungsarchitektur aufweist. Die zuvor dargestellten Beispiele aus der verwaltungswissenschaftlichen Forschungsperspektive des RISP haben gezeigt, dass dies in vielen Hinsichten eher ein Ziel als die Realität ist. Die Gründe dafür wurden mitgeliefert: Die traditionelle territoriale und funktionale Differenzierung – durch den Begriff „kooperativer Verwaltungsföderalismus" gut beschrieben – macht die notwendige regionale Vernetzung zu einer Herausforderung: vertikale Zuständigkeitsverschiebungen; Überlappungen von Politikfeldern und Diversität bei der Bevölkerung sind nur einige – hier betonte – Sachverhalte, die zu berücksichtigen sind. Trotz heterogener Ausgangslagen – selbst in einem solchen Ballungsraum wie das Ruhrgebiet – und Interessendivergenzen gibt es allerdings zu vertrauensbildenden Kommunikationsprozessen und der Erzeugung nachhaltiger Verbindlichkeit in den Kooperationsmustern keine Alternative. Systemische verwaltungswissenschaftliche Analysen können dazu beitragen, die Schwierigkeiten und die Möglichkeiten besser zu erkennen.

Summary

In contrast with urban areas of comparable size elsewhere in Europe, the Ruhr area is marked by its uncommon polycentric structure. Conjoint regional action therefore becomes a demanding task of local governance. For it to succeed, confidence building processes are required. Promising beginnings can be identified. Moreover, consultancy by political science or public administration scholars has been shown to have been supportive of cooperative politics, for example in the case of climate adaptation policies. The legitimacy of these policies and related administrative decisions is safeguarded by maintaining awareness of a diverse citizenry, as discussed in terms of Diversity Management.

Anmerkungen

1) vgl. Scharpf 1993
2) Grunow/Pamme 2010
3) Grunow/Pamme 2008
4) Grunow/Köhling 2003
5) vgl. http://www.staedteregion-ruhr-2030.de/cms/masterplan_ruhr.html
6) http://www.dynaklim.de
7) Benz 1994
8) Dinther 2005
9) Grunow/Strüngmann 2007, 12
10) Wise 2003
11) vgl. Stadt Duisburg 2009
12) vgl. Grunow/Strüngmann 2007
13) MGFFI 2006

Literatur

– Benz, Arthur (1994): Kooperative Verwaltung : Funktionen, Voraussetzungen und Folgen, Baden-Baden: Nomos
– Dinther, Regina van (Hrsg.; 2005). Der Kraftakt. Kommunale Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf: Landtag NRW
– Grunow, Dieter; Strüngmann, Daniela (2007): Bürgernähe revisited: Ergebnisse eines Lehrforschungsprojektes. Ms Duisburg, URL: http://www.uni-due.de/imperia/md/content/politik/grunow/forschungsergebnisse_b__rgerinnen_und_verwaltung_im___berblick.pdf, abgerufen am: 07.05.2010
– Grunow, Dieter/Köhling, Karola (2003): Abschlussbericht der Begleitforschung zum Modellversuch ‚Neustrukturierung sozialer Hilfen in Hessen', Duisburg: Rhein-Ruhr-Institut für Sozialforschung und Politikberatung.
– Grunow, Dieter; Pamme, Hildegard (2008): Assuring binding decisions in a complex administrative environment: empirical findings from a decentralization process. In: Rüdiger Schmitt-Beck u.a. (Hrsg.): Governance and legitimacy in a globalized world, Baden-Baden: Nomos, 31–57.
– Grunow, Dieter/Pamme, Hildegard (Hrsg.; i.E.): Vereinbarte Verbindlichkeit im administrativen Mehrebenensystem: Kommunalisierung im Sozialsektor, Wiesbaden: VS
– Ministerium für Familie, Frauen und Integration NRW [MGFFI] (2006): Gemeinsam in Europa. Miteinander in Nordrhein-Westfalen. Vielfalt und Chancengleichheit in Wirtschaftsunternehmen, Verbänden und der öffentlichen Verwaltung, URL: http://www.nordrheinwestfalendirekt.de/broschueren-service/commons/Download.php?artikel_id=1732&mlid=15, abgerufen am: 07.05.2010
– Scharpf, Fritz W. (1993): Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. In: Adrienne Héritier (Hrsg.): Policy Analyse. Kritik und Neuorientierung, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24, Opladen, 57–83.
– Stadt Duisburg (2009): Management und Migration. Demographischer Wandel und Notwendigkeit der vermehrten Rekrutierung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit Migrationshintergrund, Vortrag auf dem 15. Europäischen Verwaltungskongress, 3./4.12.2009, Bremen, URL: http://www.evk2009.de/pdf/Europ %C3%A4ischerVerwaltungskongressBREMEN031209.pdf, abgerufen am 24.08.2010
– Wise, Lois R. (2003): Representative Bureaucracy, In: B. Guy Peters & Jon Pierre (Hrsg.): The SAGE Handbook of Public Adminstration, London/Thousand Oaks: SAGE, 343–353.

Die Autorin und die Autoren

Prof. em. Dr. Dieter Grunow war bis 2010 Professor für Politik- und Verwaltungswissenschaft an der Fakultät für Sozialwissenschaften der Universität Duisubrg-Essen und ist geschäftsführender Direktor des Rhein-Ruhr-Instituts für Sozialforschung und Politikberatung e. V., einem An-Institut der Universität.

Armin Keivandarian arbeitet für das RISP im Projekt dynaklim – „Dynamische Anpassung regionaler Planungs- und Entwicklungsprozesse an die Auswirkungen des Klimawandels in der Emscher-Lippe-Region (Ruhrgebiet)".

Daniela Strüngmann, Jens Lanfer und Frederik Brandenstein sind wissenschaftliche Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft. Letzterer führt die Geschäfte des sozialwissenschaftlichen Profilschwerpunktes "Wandel von Gegenwartsgesellschaften".

DuEPublico

Duisburg-Essen Publications online

UNIVERSITÄT DUISBURG ESSEN

Offen im Denken

ub | universitäts bibliothek

Dieser Text wird über DuEPublico, dem Dokumenten- und Publikationsserver der Universität Duisburg-Essen, zur Verfügung gestellt. Die hier veröffentlichte Version der E-Publikation kann von einer eventuell ebenfalls veröffentlichten Verlagsversion abweichen.

DOI: 10.17185/duepublico/73875
URN: urn:nbn:de:hbz:464-20210218-092320-5

Alle Rechte vorbehalten.