

Westfalen-Initiative
Stiftung und Verein



Jörg Bogumil:

**Der zukünftige Handlungsbedarf im Bereich der
Verwaltungsstrukturen in NRW unter
besonderer Berücksichtigung der Probleme
des Ruhrgebietes**

Gutachten im Auftrag der Westfalen-Initiative



Noch ein Gutachten zur Verwaltungsstrukturreform?

Seit ihrer Gründung beschäftigen sich Stiftung und Verein Westfalen-Initiative intensiv mit dem Thema Verwaltungsstrukturreform in NRW. Mit dem von Professor Bogumil und Professor Reichardt vorgelegten Gutachten von 2004 und den nachfolgenden Gutachten zu den Vergleichsfällen Baden-Württemberg und Niedersachsen hat sie die Diskussion versachlicht und positiv beeinflusst. Schließlich wird das ursprünglich sowohl von der früheren als auch von der jetzigen Landesregierung angestrebte Modell einer Dreiteilung des Landes von keiner Partei mehr offensiv und einhellig vertreten.

Viel hat sich seit Vorlage des ersten Gutachtens getan, was durchaus seinem Geist entsprach, denn es ist innerhalb der bestehenden Verwaltungsstrukturen modernisiert worden. Sowohl bei den Bezirksregierungen als auch bei den Landschaftsverbänden ist Personal eingespart worden. Die Eingliederung von Sonderbehörden und die Kommunalisierung von Aufgaben hat weitere Effizienzsteigerungen zur Folge.

Warum nun also ein weiteres Gutachten?

Die vorliegende Untersuchung von Prof. Bogumil analysiert Verwaltungsstrukturen unter besonderer Berücksichtigung der spezifischen Probleme des Ruhrgebiets. Wie können gerade diese Probleme gelöst werden? Sie sind häufig gleich oder ähnlich strukturiert. Zu fragen ist jedoch, ob sie deshalb in einem einheitlichen Verwaltungsbezirk oder gar in einer einzigen großen Stadt adäquat gelöst werden können. Analysen wie die von IW Consult kommen zu dem Schluss, dass die Agglomeration von Schwächen keine Stärke ergibt. Was braucht das Ruhrgebiet wirklich?

Bogumil kommt zu dem Ergebnis, dass in Hinblick auf den territorialen Zuschnitt der Verwaltung keine weiteren Veränderungen notwendig sind. Vielmehr bietet sich auch hier – ganz im Sinne der bisherigen Gutachten – eine teilweise Neuverteilung von Aufgaben an: Modernisierung in den bestehenden Verwaltungsstrukturen verspricht die höchsten Effizienzgewinne, ohne dabei die engen Verflechtungen mit dem Umland zu unterbrechen. Interkommunale Kooperation und eine rationale Aufgabenverteilung nach Überwindung von Kirchturmdenken sind die Eckpfeiler einer sinnvollen Reform.

Ziel des vorliegenden Beitrags ist es also, weitere Expertise und Anregungen in die Diskussion zu bringen und so dazu beizutragen, die für alle Beteiligten und die Zukunft des Ruhrgebiets beste Problemlösung zu erreichen.

Prof. Dr. Jörg Bogumil

Der zukünftige Handlungsbedarf im Bereich der Verwaltungsstrukturen in NRW unter besonderer Berücksichtigung der Probleme des Ruhrgebietes

Gutachten im Auftrag der Westfalen-Initiative

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	2
2	Problemlagen im Ruhrgebiet und institutionelle Lösungsversuche	4
2.1	Unzureichende kommunale Kooperation	5
2.2	Mangelnde funktionale Differenzierung	7
2.3	Institutionelle Lösungsversuche	8
3	Aufgabenbezogene Betrachtung kommunaler und staatlicher Handlungsfelder	11
3.1	Kommunale Kooperationsfelder im Ruhrgebiet	11
3.2	Notwendigkeit einer Vor-Ort-Aufgabe Ruhrgebiet?	14
4	Empfehlungen	19
	Literatur	20

1 AUSGANGSLAGE

Der Verfasser hat in den letzten Jahren im Auftrag der Westfalen-Initiative verschiedene Gutachten zu den Verwaltungsstrukturreformen in großen Flächenländern vorgelegt (NRW, Baden-Württemberg, Niedersachsen). Eine zentrale Erkenntnis dieser Gutachten ist, bestätigt auch aufgrund der Erfahrungen in Niedersachsen, dass sich für die großen Flächenländer das Prinzip der konzentrierten Dreistufigkeit als die angemessene Organisationsform im Verwaltungsaufbau der Länder bewährt hat.¹ Dieses Prinzip besagt, dass

- mit Vollzugs- und Aufsichtsaufgaben betraute Landesoberbehörden in die staatliche Mittelinstanz, ggf. als Vorort-Aufgabe, integriert werden sollten;
- bei den unteren Landesbehörden eine an der Leistungsfähigkeit der aufnehmenden Gebietskörperschaften orientierte Kommunalisierung, insbesondere bezüglich der Vollzugs- und Genehmigungsaufgaben, anzustreben ist und
- Behörden mit Fach- und Serviceleistungen weitestgehend zusammengefasst werden sollten und da, wo der Nutzen die Kosten übersteigt, in betriebliche Organisationsformen zu überführen sind.

Den Plänen der früheren rot-grünen Landesregierung (Reduzierung der Zahl der Bezirksregierungen auf 3 und Schaffung eines Regierungsbezirkes Ruhrgebiet) sowie der schwarz-gelben Landesregierung (Schaffung von 3 Regionalpräsidien durch Integration von Bezirksregierungen und Landschaftsverbänden) wurde eine Absage erteilt, ohne jedoch den bestehenden Reformbedarf zu verkennen. Dieser sei durch weitere interne Modernisierung in den Bezirksregierungen und Landschaftsverbänden sowie durch eine weitere Eingliederung von Sonderbehörden in die allgemeine Verwaltung zu befriedigen (vgl. Bogumil u.a. 2004, Bogumil/Ebinger 2005, Bogumil/Kottmann 2006).

Nicht zuletzt unter dem hohen externen Druck sind die internen Modernisierungsprozesse in den Bezirksregierungen (vgl. Regierungspräsidenten 2003, Büssov 2009) und Landschaftsverbänden mittlerweile deutlich vorangeschritten.² Zudem ist es durch die Reformmaßnahmen der schwarz-gelben Landesregierung in NRW gelungen (vgl. Palmen/Schönenbroicher 2009), weitere Sonderbehörden in die allgemeine Verwaltung einzugliedern, so dass die konzentrierte Dreistufigkeit weitge-

¹ Im Rahmen der konzentrierten Dreistufigkeit wird mehr Wert auf Bündelung von Fachsträngen und Zuständigkeiten sowie auf die Einräumigkeit und Einheit der Verwaltung gelegt (horizontale Konzentration). Die ebenfalls notwendige Verringerung von Instanzen und Verflechtungen (vertikale Konzentration) steht etwas hinter diesen Zielen zurück.

² Auch nach der Verwaltungsstrukturreform 2007 (vgl. weiter unten) läuft der interne Modernisierungsprozess in den Bezirksregierungen weiter: z.B. Einführung der elektronischen Akte, zentrale Scannstraße für die Beihilfebearbeitung oder das Modell „Medienübergreifendes Arbeiten in den Umweltdezernaten“ in der BR Münster.

hend verwirklicht ist. Vor dem Hintergrund von fünf modernisierten Bezirksregierungen, zwei gut funktionierenden Landschaftsverbänden und hinsichtlich der Gemeindegröße (nicht der Finanzkraft) leistungsfähiger Kommunalverwaltungen besteht zur Zeit wenig Bedarf an weiteren Verwaltungsstrukturreformen in NRW (vgl. Bogumil 2009). Natürlich kann die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung nie enden, aber NRW und den Mitarbeitern in der Landesverwaltung und den Kommunalverwaltungen würde eine Zeit der Ruhe ohne weitere Verwaltungsstrukturreformüberlegungen gut tun.³ Gemeint ist damit vor allem eine Absage an die ursprünglichen Pläne der Bildung von drei Regionalpräsidien, die, wie in den oben genannten Gutachten ausführlich dargestellt, aus der Sicht des Gutachters nicht nur funktional nicht sinnvoll sind, sondern sich ohnehin nur „unter großen politischen Verlusten“ durchsetzen ließen.

Allerdings gibt es nach wie vor Stimmen, die die bestehenden Verwaltungsstrukturen in NRW in Frage stellen und eine Bezirksregierung oder Regionalverwaltung Ruhrgebiet verwirklichen wollen oder neuerdings eine Ruhrstadt anstreben (vgl. Bürgerschaftliche Initiative Ruhrstadt 2010). Vor diesem Hintergrund hat die Westfalen-Initiative den Gutachter mit der Erstellung eines Kurzgutachtens zur Frage weiteren Handlungsbedarfes im Bereich der Verwaltungsstrukturen in NRW unter besonderer Berücksichtigung der Problemlagen des Ruhrgebietes beauftragt.

Im Folgenden wird zunächst auf die Problemlagen im Ruhrgebiet eingegangen und erläutert, warum eine Bezirksregierung Ruhrgebiet und auch die Idee einer Ruhrstadt keine Lösungen für diese Problemlagen darstellen. Anschließend wird der Stand der interkommunalen Zusammenarbeit diskutiert und gefragt, ob und in welchen Bereichen es ggf. sinnvoll sein könnte, eine Vorortaufgabe Ruhrgebiet in den bestehenden Bezirksregierungen zu etablieren.

³ Natürlich gibt es in den bestehenden Verwaltungsstrukturen immer wieder Reformbedarf und die Notwendigkeit von Feinjustierungen. So muss über eine Konsolidierung der inneren und äußeren Struktur der Ministerialverwaltung nachgedacht und müssen die Auswirkungen der vorgenommenen Kommunalisierungen evaluiert und die Auswirkungen neuer Formen der Verantwortungsdelegation und Aufsicht (Stichwort *Vertrauensaufsicht*) – sehr plastisch demonstriert durch die aktuellen Skandale bei großen Bauprojekten z.B. in Köln – kritisch hinterfragt werden. Aus der Sicht des Gutachters besteht aber im grundlegenden Verwaltungsaufbau und in den bestehenden Verwaltungsstrukturen kein wesentlicher Handlungsbedarf.

2 PROBLEMLAGEN IM RUHRGEBIET UND INSTITUTIONELLE LÖSUNGSVERSUCHE

Das Ruhrgebiet hat sich auf der Grundlage der Montanindustrie zu einem der größten Wirtschafts- und Ballungsräume in Europa entwickelt, der allerdings seit Jahren durch den Strukturwandel mit den wirtschaftlichen und sozialen Folgen einer weit überdurchschnittlichen Erwerbslosigkeit zu kämpfen hat. Bisher hat sich aus dem großen Wirtschafts- und Ballungsraum zudem keine Metropole herausgebildet.⁴ Das Ruhrgebiet ist kein homogener Raum, sondern ein polyzentrisches, vielschichtig miteinander verwobenes Raumgefüge. Die Versuche seiner räumlichen Abgrenzung sind nicht überzeugend, denkt man allein an die Nordwanderung des auslaufenden Bergbaus oder die Einzugsgebiete der Oberzentren wie Hagen. In der Regel wird zur Beschreibung des Ruhrgebietes auf die Grenzen des Regionalverbandes Ruhrgebiet (RVR)⁵ zurückgegriffen, in dem 11 kreisfreie Städte und vier Kreise angesiedelt sind und der aus 53 kommunalen Gebietskörperschaften mit 5,2 Mio. Einwohnern besteht. Im Ruhrgebiet kann zwischen der Hellwegzone, dem Emischer-Lippe-Raum, dem Kerngebiet, dem westlichen Ruhrgebiet mit dem Kreis Wesel, dem südlichen Ruhrgebiet mit Hagen und dem Ennepe-Ruhr-Kreis sowie dem östlichen Ruhrgebiet mit Hamm und dem Kreis Unna unterschieden werden. In diesen Teilräumen gibt es zwar enge Verflechtungen, aber auch unterschiedliche Problem- und Interessenlagen. Zudem bestehen ähnlich enge Verflechtungen bei allen Teilräumen auch mit angrenzenden Landesteilen.

So zeigen insbesondere wirtschaftliche Verflechtungsanalysen, dass im Ruhrgebiet die wirtschaftlichen Beziehungen von bestimmten Ballungsräumen in die jeweils

4 Metropolen werden in der wissenschaftlichen Literatur als Städte oder Agglomerationen definiert, die überregional wichtige Zentren von Wirtschaft, Wissenschaft und Kultur darstellen. Sie üben in diesen Bereichen wichtige Steuerungs- und Dienstleistungsfunktionen aus und bilden Knotenpunkte der internationalen Kommunikation. Eine Metropole ist, mit anderen Worten, nicht bloß eine große Stadt oder das Zentrum einer Region, sondern eine Stadt oder Agglomeration, welche Entwicklungen in Wirtschaft, Wissenschaft und Kultur international oder gar global beeinflusst oder steuert. München übt solche Steuerungsfunktionen politisch zumindest für Bayern aus, wissenschaftlich, wirtschaftlich und technisch reichen seine Wirkungen oft weltweit. Auch Paris und London beeinflussen viele wirtschaftliche, politische und kulturelle Entwicklungen weltweit. Keine dieser Metropolen steuert globale Entwicklungen allein, aber jede ist ein wichtiger Knoten in globalen Netzwerken, durch die kulturelle, wissenschaftliche, technische, wirtschaftliche und politische Entwicklungen weltweit gesteuert werden. Diese Knotenfunktion hat mit Größe allein nichts zu tun (vgl. Lehner/Bogumil/Heinze/Strohmeier 2010).

5 Der RVR ist aus dem Kommunalverband Ruhrgebiet (KVR, 1979-2004) und dem Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk (SVR 1920-1978) entstanden und hat im Verlauf seiner Geschichte einige Zuständigkeitsveränderungen erfahren. Er ist ein sondergesetzlicher kommunaler Zweckverband für das Ruhrgebiet, gesteuert über eine indirekt gewählte Verbandsversammlung und finanziert über eine Umlage und eigene Einnahmen. Seine Aufgaben beinhalten vor allem regionale Wirtschaftsförderung und Tourismusmanagement einschließlich Freiflächengestaltung sowie seit 2009 die Regionalplanung für das Ruhrgebiet.

angrenzenden Regierungsbezirke Arnsberg, Düsseldorf und Münster ungleich intensiver als die Beziehungen innerhalb des Ruhrgebietes selbst sind (Schrumpf u.a. 2001: 88). Die Verflechtungsanalysen zeigen einen Wandel, der es aus funktionalen Gesichtspunkten immer schwerer macht, von einem Ruhrgebiet zu sprechen. Das Ruhrgebiet teilt sich in der Mitte (Essen, Gelsenkirchen, Marl, Recklinghausen). Westlich dieser Mitte gibt es zunehmende Verflechtungszusammenhänge mit der Rheinmetropole Düsseldorf, östlich strahlt Dortmund ins Sauerland aus. Verflechtungen nach außen nehmen also zu und davon profitiert das Ruhrgebiet, nicht umgekehrt durch eine Konzentration auf sich selbst, wie dies manche Ruhrstadtbefürworter vorschlagen (vgl. hierzu weiter unten).

Größe kann für eine Stadt oder einen Ballungsraum durchaus ein wichtiges Pfund sein, weil in einer großen Stadt und einem großen Raum zumeist Ressourcen und Potenziale konzentrieren. Große Städte oder Ballungsräumen wirken attraktiv auf kreative und gut qualifizierte Arbeitnehmer, bündeln ein größeres Spektrum an Fähigkeiten und wirken damit gerade auf zukunftsorientierte Unternehmen attraktiver. Sie beherbergen eine größere Kaufkraft und bieten Raum für differenzierte Marktsegmente als kleinere Städte. Für das Ruhrgebiet ist die Größe *eher ein Nachteil als ein Vorteil*, weil es dem großen Ruhrgebiet nicht gelingt, seine Kräfte und Potenziale zu bündeln. Das hat zwei Gründe: Der eine ist das bekannte Kirchturmdenken, also eine eher unterentwickelte kommunale Kooperationsbereitschaft, die in polyzentrischen Regionen nicht selten anzutreffen ist (vgl. Bogumil/Ebinger/Grohs 2009). Der andere Grund liegt in der mangelnden funktionalen Differenzierung zwischen den Städten der Region und ihrer Wirtschaft. Auf beide Punkte soll kurz eingegangen werden (vgl. auch Lehner/Bogumil/Heinze/Strohmeier 2010).

2.1 UNZUREICHENDE KOMMUNALE KOOPERATION

Spätestens mit der Urbanisierung und Industrialisierung Deutschlands, beginnend im 19. Jahrhundert, wurde deutlich, dass selbst die größeren Städte als politisch-administrative, territorial abgegrenzte Gebietskörperschaften für die effektive und effiziente Bearbeitung vieler öffentlicher Aufgaben oft räumlich zu klein geschnitten sind. Sozioökonomische Verflechtungsräume und administrative Zuständigkeitsräume fielen mehr und mehr auseinander. Das förderte die Überzeugung, dass interkommunale Aufgabenerfüllung sinnvoll ist und eigene regionale Trägerstrukturen geschaffen werden sollten. Dabei waren es vor allem zwei Typen von Aufgaben, die nach neuen überkommunalen Lösungen verlangten (vgl. Mäding 2010). So sollte die *Landes- und Regionalplanung* ordnend eingreifen, um der Zunahme von Konflikten aufgrund der rapiden Siedlungsentwicklung zwischen unterschiedlichen Raumnutzungsansprüchen, etwa zwischen Wohnen und Arbeiten, Siedlung und Freiraum, entgegen zu wirken.⁶ Zum anderen bot der Bereich der technischen *Infrastruktur*, also der ÖPNV und die Ver- und Entsorgungsleistungen, bei denen

⁶ Über die Erfolge der Regionalplanung gibt es jedoch unterschiedliche Ansichten, am extremsten die Einschätzung von Gansers, sie sei „Protokollinstanz der Ohnmacht“ (Ganser 2005: 20).

die einzelnen Gebietskörperschaften für die optimalen Betriebsgrößen oftmals zu klein waren, neue Möglichkeiten, so dass Verkehrsverbünde und Zweckverbände gegründet wurden.

Auch heute noch sind die Regional- und Flächennutzungsplanung, die Verkehrsentwicklung, die Infrastruktur für Ver- und Entsorgung (Wasser- und Energieversorgung, Abfallbeseitigung, Stadtentwässerung) sowie das regionale Standortmarketing die Kernaufgaben regionaler Kooperation (vgl. Bogumil/Ebinger/Grohs 2009; Kiepe 2010).⁷ In einigen dieser Bereiche gibt es im Ruhrgebiet durchaus Optimierungsbedarf. Das offensichtlichste Beispiel ist der ÖPNV. Ein gutes Mobilitätsangebot ist gerade für das Ruhrgebiet wichtig, weil es ansonsten sein Kultur- und Freizeitangebot sowie seine Hochschullandschaft und seine Marktpotenziale nicht ausreichend bündeln kann. Im Ruhrgebiet gibt es einen Verkehrsverbund, der ein leistungsfähiges Nahverkehrsangebot für die Region bereit stellen soll. Allerdings stellt man immer wieder fest, dass der öffentliche Personennahverkehr im Ruhrgebiet oft rasch an Grenzen stößt. Ein Vergleich z.B. mit dem ÖPNV in Hannover, Berlin, Hamburg oder München zeigt, was man besser machen könnte. Der Verkehrsverbund Rhein-Ruhr ist nicht die Verkehrsgesellschaft der Region, sondern eine Hülle um 26 kommunale Verkehrsgesellschaften. Rund ein Dutzend dieser Gesellschaften gibt es allein im Kern des Reviers. Für diese Situation gibt es keine vernünftigen Gründe – eine Region braucht eine, oder, wenn sie sehr groß ist, drei oder vier Verkehrsgesellschaften, aber nicht ein oder zwei Dutzend. Das ist keine neue Einsicht, aber eine, die sich nicht durchsetzt, weil die Städte ihre Eigeninteressen über das regionale Interesse stellen. Dabei könnten sie an dem mittlerweile attraktiven Radewegenetz erkennen, welche Potentiale sich durch Kooperation ergeben können.

Dass in wichtigen Bereichen kommunale Kooperation im Ruhrgebiet unterentwickelt ist, liegt an der Polyzentralität (es gibt hier keine typische Stadt-Umland Entwicklung), den lokalen Animositäten und an der Größe.⁸ Mit wachsender Größe wächst zwar das Gesamtpotential (an Akteuren, an Geld, an Standorten), aber zugleich wächst der Umfang der zu berücksichtigenden Interessen und damit das Konfliktpotential und die Abstimmungsdauer (vgl. Mäding 2010). Dies führte im Ruhrgebiet häufig zu faulen Kompromissen, also eher ineffektiven Projekten oder Profilverlust nach außen. Größe geht leicht zu Lasten der internen Handlungsfähigkeit, weshalb für polyzentrische Regionen die Idee einer von den jeweiligen *Aufga-*

⁷ Sinnvoll wäre darüber hinaus auch die Kulturförderung stärker regional auszurichten, also eine gemeinsame Verantwortung der Städte und Gemeinden einer Region zur Gestaltung kultureller Angebote und Einrichtungen, insbesondere solcher, die für das individuelle Profil und die Identität einer Region von Bedeutung sind. Dies schließt die Vernetzung weiterhin selbständiger Institutionen ebenso ein wie eine gemeinsame Trägerschaft von Theatern, Orchestern und Museen (vgl. Kiepe 2010).

⁸ All diese Faktoren führen zu einer verqueren „Konsenslogik“, in der Verteilungskonflikte so gelöst werden, dass alle Städte (und auch die anderen wichtigen Akteure) einen Anteil am Kuchen erhalten – und wenn das nicht geht, dann kriegt niemand was.

ben abhängigen, variablen räumlichen Abgrenzung bei der Regionsbildung besonders naheliegend ist (Saller 2000: 219). Allerdings besteht zwischen der Aufgabenbreite und der regionalen Reichweite ein direkter Zusammenhang. So sind z.B. für reine Marketingaktivitäten sehr große Kooperationsräume durchaus geeignet, wie die Kampagnen des Kommunalverbandes Ruhrgebiet „ein starkes Stück Deutschland“ oder des Landes Baden-Württemberg „Wir können alles außer Hochdeutsch“ zeigen. Für detaillierte Zusammenarbeit bei Leistungen der Wirtschaftsförderung (Technologie- und Gründerzentren, gemeinsame Gewerbegebiete, Liegenschaftsfonds, Technologietransfer oder Förderung von Existenzgründern) scheinen jedoch eher kleinere Zuschnitte zielführend zu sein.

Angesichts neuer Aufgabenstellungen im europäischen Zusammenhang und einer zunehmenden Globalisierung steigt jedoch auch im Ruhrgebiet der Druck hin zu einer stärkeren gemeinsamen „Positionierung nach außen“. Angesichts der stark eingeschränkten kommunalen Finanzsituation gerade im Ruhrgebiet wird der Druck zu einer stärkeren interkommunalen Zusammenarbeit zunehmen. Die Frage ist, ob die vorliegenden Vorschläge wie ein Regierungsbezirk Ruhrgebiet oder die Ruhrstadt sinnvolle und realistische Optionen sind, das Kernproblem der mangelnden kommunalen Kooperation zu beseitigen.

2.2 MANGELNDE FUNKTIONALE DIFFERENZIERUNG

Große Städte leben wirtschaftlich zu einem guten Teil von und für ihr Umland. Für dieses Umland nehmen sie wichtige Zentrumsfunktionen ein. Sie sind beispielsweise für das ganze Umland der Einkaufsort für gehobene Güter und Dienstleistungen oder der Ort, an dem besondere Angebote in Kultur, Bildung oder Gesundheit für das Umland bereitgestellt werden. Durch diese Zentrumsfunktion vervielfachen Städte ihre Kaufkraft – und genau das setzt sie erst in die Lage, gehobene Marktsegmente zu bedienen oder gehobene Angebote in Kultur, Bildung oder Gesundheit zu machen. Im Ruhrgebiet funktioniert dieser Mechanismus nicht, denn das Umland aller großen Städte im Ruhrgebiet besteht ganz oder zu einem großen Teil aus anderen großen Städten. Andere große Agglomerationen mit mehreren großen Städten, wie London, Los Angeles oder Tokyo, bearbeiten dieses Problem durch funktionale Differenzierung, d.h. es gibt zwischen ihren Städten so etwas wie eine Arbeitsteilung. Jede Stadt nimmt in einem bestimmten Bereich die Zentrumsfunktion für die ganze Agglomeration ein. Die einzelnen Städte engen sich damit nicht ein, sondern ergänzen sich im Gegenteil sogar. Deshalb haben solche Agglomerationen oder Metropolen einen starken inneren Zusammenhang und sind nach innen und außen handlungsfähig.

Im Ruhrgebiet sind in der Vergangenheit einige Chancen verpasst worden, die Handlungsfähigkeit durch funktionale Ausdifferenzierung zu sichern. Die abnehmende wirtschaftliche Einheit wurde lange nicht wahrgenommen, dann eher übertüncht als produktiv genutzt. Übertüncht wurde sie sowohl durch Visionen einer neuen Ruhrgebietswirtschaft, etwa der einer Dienstleistungsmetropole oder einer IT-Region, als auch durch die vielen Landesprogramme, die immer wieder für das ganze Ruhrgebiet wenige einheitliche Entwicklungslinien und Handlungsfelder vorgeben. Erst spät kam der Versuch, strukturpolitisch über Kompetenzfelder jeweils auf spezifischen Stärken der Kreise und Städte aufzusetzen. Dieser Ansatz war jedoch nur mäßig erfolgreich, weil die meisten Städte und Kreise versuchten, sich an möglichst vielen Kompetenzfeldern zu beteiligen, selbst wenn die Kompetenzen

ihre Existenz nur der Geduld von Papier verdanken, auf dem sie wortreich beschrieben wurden. Eine nachhaltige funktionale Differenzierung konnte sich dabei nicht entwickeln. Erst in jüngster Zeit scheinen sich die Rahmenbedingungen für Förderung langsam zu ändern, wie man am Beispiel des Gesundheitscampus in Bochum erkennt und wie es offenbar mit der neuen Initiative Innovation City Ruhr geplant ist.⁹

2.3 INSTITUTIONELLE LÖSUNGSVERSUCHE

Generell sollte der Beitrag von verwaltungsorganisatorischen und verwaltungsstrukturellen Regelungen zur Bewältigung des Strukturwandels im Ruhrgebiet nicht überschätzt werden. Dennoch ist sinnvoll, über institutionelle Lösungen nachzudenken, die helfen können, die Problemlagen des Ruhrgebietes zu bearbeiten.¹⁰ Obwohl wesentliche Problemlagen in der mangelnden kommunalen Kooperationsbereitschaft liegen, ist auffällig, dass es vor allem Vorstöße gibt, im Ruhrgebiet einen eigenen Regierungsbezirk, also eine staatliche Mittelinstanz, zu bilden. Diese lassen sich bis zum Ende des 19. Jahrhunderts mit dem Ziel der Gründung einer Ruhrprovinz zurückverfolgen und hatten auch später immer wieder Konjunktur, denkt man an das Arnsberger Gutachten von 1955, die Rietdorf Kommission 1968, die Diskussion im Zuge der kommunalen Neuordnung Anfang der 1970er Jahre, die Forderungen des damals neu gewählten CDU Bezirksverbandsvorsitzenden Norbert Lammert aus dem Jahr 1987, an das Düsseldorfer Signal im Jahr 2003 und zuletzt an die Pläne zu Bildung einer Regionalverwaltung (unter Einbeziehung der Aufgaben der Landschaftsverbände) im Ruhrgebiet. Das Ergebnis dieser über 100 Jahre andauernden Diskussion unter unterschiedlichsten politischen Konstellationen war immer, dass es vorteilhafter ist, die gegenwärtigen Regierungsbezirke beizubehalten. Alleine diese Tatsache sollte den Befürwortern dieses Vorschlages zu denken geben.

⁹ Ein gutes Beispiel ist die Entwicklung der Hochschullandschaft im Ruhrgebiet. Als Anfang der 1960er Jahre die Ruhr-Universität gegründet werden sollte, gab es zunächst einen Streit um den Standort dieser Universität. Als diese Entscheidung zugunsten von Bochum getroffen war, haben die anderen Großstädte sich mit viel Erfolg darum bemüht, jeweils eine eigene Universität zu kriegen, ohne sich besonders um Synergieeffekte zu kümmern. Erst nach der Zwangsfusion von Duisburg und Essen kommt es durch die Universitätsallianz Metropole Ruhr immer mehr zu einer Bündelung von Kräften und Potenzialen. Die Region fängt langsam an, sich ihre starke Hochschullandschaft anzueignen und Entwicklungen stärker aufeinander abzustimmen. Dazu gehört auch die Kooperation mit den in der Region beheimateten außeruniversitären Forschungseinrichtungen (etwa die Max-Planck-Institute und die Fraunhoferinstitute in den Bereichen Mikroelektronik, Materialfluss und Logistik, Software und Systemtechnik sowie Umwelt-, Sicherheits- und Energietechnik), die die ohnehin dichte Hochschullandschaft inzwischen ergänzen und insgesamt dem Ruhrgebiet ein Kompetenzpotential verleihen, das auch im interregionalen Vergleich vorzeigbar ist.

¹⁰ Bei der Betrachtung von institutionellen Arrangements ist zum einen der Aufgabenbezug zu berücksichtigen (vgl. weiter unten). Zum anderen beeinflussen institutionelle Arrangements zwar das Verwaltungshandeln, aber sie determinieren es nicht, so dass man immer auch die Vollzugspraxis betrachten muss, die akteursabhängig ist.

Einer der wesentlichen Gründe für dieses konstante Scheitern ist in der Regierungserklärung von 1971 ausformuliert worden, nämlich,

„daß das Ruhrgebiet mit seiner überragenden Bedeutung für das ganze Land verwaltungsorganisatorisch nicht isoliert werden soll. Es muß vielmehr dafür gesorgt werden, dass diese großstädtische Verflechtungs-, Verdichtungs- und Wirtschaftsgebiet möglichst eng mit den Randzonen verbunden bleibt.“

Dahinter steht die Überzeugung, dass kein Kerngebiet aus sich selbst und für sich selbst leben, sondern dass es immer auf Anziehung und Ausstrahlung nach außen angewiesen ist. Nicht ohne Grund geht die Landesentwicklungsplanung schon lange davon aus, dass *Ballungsräume, Ballungsrandzonen und ländliche Gebiete zu ausgeglichenen Funktionsräumen zusammengefasst* werden und dass dies auch ein, wenn nicht das wichtigste Kriterium bei der Abgrenzung von Bezirksregierungen ist.

Bedenkt man zudem den oben angesprochenen Sachverhalt der mangelnden funktionalen Differenzierung, so ist doch eher das Problem, dass das Ruhrgebiet sich viel zu lange nach außen abgeschottet und Entwicklungen „draußen“ nicht oder verspätet wahrgenommen hat. Die Außenbezüge in die prosperierenden Umfelder des Ruhrgebiets, ins-besondere das Rheinland, das Münsterland, das Sauerland und das übrige Westfalen, wurden lange Zeit nicht als Chance für das Ruhrgebiet genutzt. Daher gehen die Diskussionen um die Ruhrstadt und den Regierungsbezirk Ruhrgebiet, die den gerade entwickelten Außenbezug wieder zurücknehmen wollen, an den Problemlagen vorbei.

Die Idee der Ruhrstadt ist gerade für das Ruhrgebiet nicht sinnvoll. Sie setzt wieder auf Abschottung nach außen und negiert die beschriebenen positiven Vernetzungseffekte mit den prosperierenden Umlandregionen. Sie beinhaltet vor allem die Gefahr einer weiteren Verschlechterung der Lage im Ruhrgebiet. Angesichts einer pulsierenden Region Rheinland und eines durchaus optimistisch gestimmten Bereiches Westfalen mit ihren Zentren ist die Gefahr eines „Armenhauses Ruhrgebiet“ nicht gering.¹¹ Es geht um den Aufbau von Heterogenität, nicht um die Bewahrung der Homogenität, denn jede monofunktionale Struktur birgt die Krise der Zukunft in sich. Deshalb gibt es bei allen Gebietsneuordnungen das Prinzip, eine möglichst heterogene Wirtschaftsstruktur zu erhalten oder zusammenzubringen. Zudem wird die Größe des Ruhrgebietes falsch eingeschätzt. Erfahrungen mit Gebietsreformen haben gezeigt, dass größere Einheiten nicht automatisch wirtschaftlicher sind, denn ab einer bestimmten Größe steigen Abstimmungskosten und die Verwaltung entwickelt eine stärkere Eigendynamik.

Hinzu kommt, dass der Vorschlag einer Ruhrstadt politisch nicht durchsetzbar ist. Wie will man erklären, warum es eine Ruhrstadt mit über 5 Mio. Einwohnern gibt,

¹¹ Ein kleines Indiz in diese Richtung ist, dass alleine die Gründung eines eigenen Landschaftsverbandes für das Ruhrgebiet die Umlage in den Ruhrgebietsstädten um 24 Mio. Euro erhöhen würde (vgl. Bogumil u.a. 2004).

aber parallel Stadtstaaten wie Bremen, Hamburg und Berlin, die allesamt deutlich kleiner sind. Was bleibt dann noch aus NRW? Zudem bleibt das geplante institutionelle Arrangement einer Ruhrstadt völlig im Unklaren.¹²

Probleme interkommunaler Zusammenarbeit können im Kern auch nicht durch die Einrichtung einer staatlichen Mittelinstanz, also einer Bezirksregierung Ruhrgebiet, gelöst werden, die gar nicht für Aufgaben wie ÖPNV, kommunale Wirtschaftsförderung oder Kulturpolitik zuständig wäre. Interkommunale Zusammenarbeit kann durch Kooperationen und Vertrauen der kommunalen Gebietskörperschaften zueinander wachsen. Wenn dies nicht von alleine geschieht, was in polyzentrischen Regionen wie im Ruhrgebiet nicht selten der Fall ist, braucht es externe Hilfen durch Anreize oder Druck. Anreize könnten durch gezielte Landesprogramme, die nicht nach dem Gießkannenprinzip funktionieren, gesetzt werden. Druck entsteht vor allem aus der immer größer werdenden Finanznot der Kommunen im Ruhrgebiet, die durch ihre jahrzehntelange stärkere Belastungen durch Sozialleistungen bei durchschnittlich geringeren Steuereinnahmen die sich auftürmenden Haushaltsdefizite aus eigener Kraft nicht abbauen können. Hier wird es über kurz oder lang einen staatlichen „Rettungsfonds“ geben müssen. Dieser sollte dann deutliche Auflagen in Richtung einer verstärkten regionalen Zusammenarbeit machen und damit die schon zu beobachtenden Initiativen zur Kooperation verstärken.

¹² Der Denkschrift ist nicht zu entnehmen, wie das Konstrukt Ruhrstadt konkret aussehen soll (vgl. Bürgerschaftliche Initiative Ruhrstadt 2010). Die Aussagen sind hier widersprüchlich. So ist einerseits von der Orientierung an der StädteRegion Aachen die Rede, während es im folgenden Absatz heißt, dass der direkt gewählte Bürgermeister als Verwaltungschef einem Regionalverband vorstehen soll. Zunächst ist festzuhalten, dass die StädteRegion Aachen nicht, wie es der Name suggeriert, eine Region ist, also eine neue Ebene zwischen Gemeinde und Land, sondern ein Kreis. Mit dem Aachen-Gesetz wurde keine neue Ebene geschaffen, sondern die Stadt Aachen als „kreisfreie, regionsangehörige Stadt“ zusammen mit dem ehemaligen Kreis Aachen in den neuen Kreis integriert. Die StädteRegion Aachen hat den schon vorher vorhandenen Aufgabenbestand des Kreises Aachen inne und übernimmt zusätzlich nur die entsprechenden Aufgaben der Stadt Aachen. Bezogen auf die politischen Gremien haben sich vor allem die Bezeichnungen verändert, aber es sind keine neuen Gremien hinzugekommen. Aus dem früheren Landrat wurde der StädteRegionsrat, aus dem Kreistag der StädteRegionstag. Diese Konstruktion ist hier jedoch offenbar nicht gemeint, sondern scheinbar ein neuer Regionalverband mit einem direkt gewählten Ruhrstadt-Bürgermeister und einem direkt gewählten Regionalparlament, etwa in Anlehnung an den Verband Region Stuttgart. Neu ist dabei allerdings die Vorstellung einer zweiten Kammer mit den „Vorstehern“ der 53 Gebietskörperschaften – eine eher absurde Konstruktion. Vor allem ist aber unabhängig von der Wahl der institutionellen Form unklar, welche Aufgaben die Region wahrnehmen soll, wie man hierfür die Zustimmung der 53 Gebietskörperschaften erlangen will, welchen Status diese dann noch innehaben, welche staatlichen Aufgaben auf die Ruhrstadt transferiert werden sollen (erwähnt wird im Text irgendwo die Schulaufsicht) oder ob diese in den parallel auch erwähnten, ebenfalls zu gründenden Regionalverwaltungen ihre Platz finden sollen, wie der finanzielle Ausstattung und der finanzielle Ausgleich in dieser Region funktionieren soll und wie Steuerungsprozesse in einer derart großen Region funktionieren sollen.

3 AUFGABENBEZOGENE BETRACHTUNG KOMMUNALER UND STAATLICHER HANDLUNGSFELDER

Während die Vorstellungen einer Ruhrstadt, einer Bezirksregierung oder einer Regionalverwaltung Ruhrgebiet also weder sinnvoll noch realistisch sind, muss die Frage einer stärkeren Zusammenarbeit in der „Metropole Ruhr“ differenziert beantwortet werden. Hierzu werden zunächst kommunale Kooperationsfelder im Ruhrgebiet und anschließend der Aufgabenbestand der Bezirksregierungen mit Blick auf das Ruhrgebiet näher betrachtet.

3.1 KOMMUNALE KOOPERATIONSFELDER IM RUHRGEBIET

Aufgrund der räumlichen Dichte und der Nähe vieler Städte und Kreise ist es im Ruhrgebiet natürlich sinnvoll, in bestimmten Politikfeldern einen Gesamtzusammenhang herzustellen (vor allem Regionalplanung, ÖPNV, regionale Wirtschaftsförderung, regionales Tourismusmanagement, Kulturpolitik, Abfall- und Abwasserentsorgung, Berufsschulen) und eine vernünftige Arbeitsteilung zwischen den Städten und Kreisen des Reviers auf- bzw. auszubauen. Für die polyzentrische Region Ruhrgebiet könnte sich jedoch eine von den jeweiligen *Aufgaben abhängige, variable räumliche Abgrenzung* bei der Regionsbildung anbieten.¹³ Das heißt, je nach Politikfeld muss die Kooperation nicht immer alle Kommunen im Revier betreffen und muss auch nicht auf den Raum des RVR beschränkt sein.

Um die Möglichkeiten einer Optimierung zu diskutieren, bedarf es politikfeldbezogener Analysen der bisherigen Kooperationsformen (soweit vorhanden) und ihrer Stärken und Schwächen. Hier fehlt eine aktuelle empirische Bestandsaufnahme. Im Folgenden wird überblicksartig bezogen auf die eben angesprochenen Politikfelder der Stand interkommunaler Kooperationsform skizziert und werden daran anschließende Forschungsfragen herausgearbeitet.

Der ÖPNV im Ruhrgebiet ist in einem 16 kreisfreie Städte und fünf Kreise mit 7,2 Mio. Einwohnern umfassenden kommunalen Zweckverband VRR zusammengeschlossen, der über das Verbandsgebiet des VRR hinausreicht (Düsseldorf, Krefeld, Mönchengladbach, Solingen, Remscheid sowie der Kreis Viersen und Mettmann). In die 67 Mitglieder umfassende Verbandsversammlung schickt jede Gebietskörperschaft, je nach Größe zwischen einem und sechs Vertreter. Hier stellt sich die Frage, warum dieser Zweckverband offenbar nicht in der Lage ist, einen höheren Anteil am Gesamtverkehrsaufkommen auf den ÖPNV, der im Ruhrgebiet nur 11% beträgt (im Vergleich mit Berlin mit 25%), umzuleiten. Warum sind die Verbindungen vor allem innerstädtisch angelegt, die Fahrpläne schlecht abgestimmt und mit niedrigen Taktzeiten versehen und die Preise trotzdem vergleichs-

¹³ Hier gibt es Ähnlichkeiten zur FOCJ-Idee (Functional Overlapping Competing Jurisdictions, vgl. Frey/Eichenberger 1999). Es wird argumentiert, dass die bekannten Vorteile interkommunaler Kooperation, nämlich Skalenerträge, die Internalisierung von Externalitäten und dynamische Synergien, eine unterschiedliche optimale Raumgröße für jedes öffentliche Gut implizieren.

weise hoch? Ist das Gebiet zu groß, um es zentral zu steuern, und/oder fehlen die zentralen Steuerungskompetenzen? Oder liegt dies an der Konstruktion der Verbandsversammlung, in der sich offenbar die Ruhrgebietsgroßstädte im Kernbereich auf Kosten der Randbereiche und kreisangehörigen Kommunen durchsetzen, und deshalb dort das ÖPNV-Netz eher ausgedünnt ist, was den Umstieg der Bürger auf den ÖPNV nur begrenzt zulässt?

Im Bereich der *Regionalplanung* gibt es neben der Einbeziehung der Kommunen in die staatliche Regionalplanung (siehe unten) interkommunale Kooperation mit Planungselementen im Bereich Regionaler Einzelhandelskonzepte, dem Masterplan „Emscher Landschaftspark“¹⁴ sowie in der Städtereion Ruhr 2030, welche langfristige Zukunftsbilder für die Städtereion und Spielregeln für die Umsetzung kooperativer Leitprojekte entwickelt (vgl. Bürgerschaftliche Initiative Ruhrgebiet 2010, S. 26). Seit 2007 sind hier alle 11 kreisfreien Städte im Ruhrgebiet beteiligt. Der 2006 vorgelegte Masterplan Ruhr stellt die Potenziale der Region in den Themenfeldern Wohnen, Stadtentwicklung und Region am Wasser dar und benennt Entwicklungsziele. Hier fragt sich, welches Steuerungspotential diese Masterpläne entfalten?

Mit der Schaffung des RVR im Jahr 2004 erhielt dieser als neue Aufgaben die *regionale Wirtschaftsförderung* mit der Entwicklung und Vermarktung von Gewerbeflächen mit regionaler Bedeutung. Am ersten Januar 2007 ist die „Wirtschaftsförderung metropol Ruhr GmbH“ (wmr) gegründet worden, die mit Zustimmung der 53 Kommunen übergreifende Marketingaufgaben wie nationale und internationale Bewerbung des Standortes Metropole Ruhr auf Kongressen und Messen, die Bereitstellung wirtschaftsrelevanter Informationen über die Region, die Vermittlung von Netzwerken, Kontakten und Ansprechpartnern vor Ort sowie die Initiierung und Begleitung regionaler Netzwerke und Kompetenzzentren und die Unterstützung der Kommunen bei der Beantragung von Fördermitteln übernommen hat.¹⁵ In bestimmten Kompetenzfeldern wie Energie, Logistik, Chemie und Gesundheitswirtschaft bietet die wmr eine regionale Informations- und Kommunikationsplattform an. Bei konkreten Ansiedlungsplänen wenden sich die Investoren letztlich jedoch an die Kommunen, da die wmr nicht von sich aus über Flächen verfügt, so dass das Kerngeschäft der Wirtschaftsförderung also nach wie vor von den 53 Kommunen wahrgenommen wird. Besteht hier die Notwendigkeit, die wmr stärker in die reale Ansiedlung einzubeziehen oder reicht die Funktion als regionale Marketingstelle und als erster Ansprechpartner aus? Benötigt man zudem bei einer möglichen stärkeren regionalen Wahrnehmung der originären Wirtschaftsförderungsfunktion nicht finanzielle Ausgleichsmechanismen?

¹⁴ Im Bereich der Freiraumplanung lag die Zuständigkeit immer beim RVR bzw. seinen Vorgängerorganisationen. An der Umsetzung des Masterplanes sind neben dem RVR die Kommunen, die Bezirksregierungen und die EmscherGenossenschaft beteiligt.

¹⁵ Daneben gibt es noch die WIN-Emscher-Lippe-GmbH, in der es um die Wirtschaftsförderung der Emscher-Lippe-Region geht.

Auch das *regionale Tourismusmanagement* ist dem RVR übertragen worden, der dies unter dem Dach der Ruhr Tourismus GmbH durchführt. Positive Beispiele sind der Ausbau regionaler Radwege, bei denen unter der Leitung des RVR interkommunale Kooperation stattfindet (Emscherpark: Radwegeplanung mit 17 Kommunen). Ist Tourismus aber insgesamt zunehmend Aufgabe des RVR oder machen das nach wie vor die 53 Kommunen? Wie sind die Kommunen zu überzeugen mehr regionales Tourismusmanagement vorzunehmen?

Prinzipiell sind die Kommunen im Rahmen ihrer Gewährleistungspflicht frei in der Entscheidung über die Art der Aufgabenerfüllung rund um die *Abfallbeseitigung*. Es gibt jedoch schon länger interkommunale Kooperationen auch unter Beteiligung des RVR bzw. seiner Vorgängerorganisationen. Bereits der SVR entwickelte in den 1960er Jahren ein grundlegendes Konzept für eine städteübergreifende Abfallbeseitigung im Ruhrgebiet. Mit dem Bau der zentralen Müllverbrennungsanlage RZR in Herten wurde schließlich 1982 die heutige Abfallentsorgungs-Gesellschaft Ruhrgebiet mbH als hundertprozentige Tochter des VRR gegründet. Die Unternehmensgruppe besteht derzeit aus fünfzehn Tochtergesellschaften und bietet ihre Leistungen den Kommunen im Ruhrgebiet an. Seit den 1990er Jahren haben zahlreiche Gemeinden aber einzelne Aufgaben der Abfallbeseitigung mit z. T. sehr langen Vertragslaufzeiten auf private Unternehmen übertragen. Diese Privatisierungspraxis und die daraus resultierende Heterogenität der Aufgabenwahrnehmung führt einerseits zu Problemen bei der Ausnutzung von Synergien durch interkommunale Zusammenarbeit; andererseits hat sich unter den privaten Anbietern ähnlich wie im Energiesektor eine für die Kommunen nachteilige oligopole Marktstruktur entwickelt, die in NRW vereinzelt zu Rekommunalisierungen und damit einhergehenden Neugründungen von Zweckverbänden führt. Im Ruhrgebiet entstand 2002 Deutschlands größter Zusammenschluss von Städten, Kreisen und Gemeinden im Abfallsektor, der Zweckverband EKOCity. Neben Bochum sind dort die Städte Remscheid, Herne und Wuppertal, der Ennepe-Ruhr-Kreis, der Kreis Mettmann und der Kreis Recklinghausen beteiligt, schließlich auch der RVR. Der Verbund sorgt für eine bessere Auslastung der bereits vorhandenen Müllverbrennungsanlagen und Sortiermaschinen und ist ein gutes Beispiel für effiziente Kooperation. Insgesamt stellt sich die Frage, ob über die vorhandene interkommunale Zusammenarbeit hinaus weitere Synergieeffekte erzeugt werden können.

Im *Abwassersektor* existiert im Ruhrgebiet seit über hundert Jahren die historisch gewachsene Form der interkommunalen Kooperation in der Gestalt von Wasserwirtschaftsverbänden. Längs der drei Ruhrgebietsgewässer, deren Verlauf über die Grenzen des Ruhrgebiets herausragen, übernehmen die Emschergenossenschaft zusammen mit dem Lippeverband und der Ruhrverband die Reinigung, Aufbereitung und Beseitigung des Abwassers, das von den Mitgliedskommunen gesammelt und in die Verbandkanäle geleitet wird. Diese historisch gewachsene und geografische bedingte Aufteilung erscheint sinnvoll und erhaltenswert. Auch hier stellt sich die Frage, ob hier ein weiterer Ausbau der interkommunalen Kooperation notwendig ist.

Die Kulturhauptstadt ist ein sehr positives Beispiel, dass die interkommunale Zusammenarbeit von sogar 53 Kommunen erfolgreich sein kann. Für das gemeinsame Ziel mussten Aktivitäten gebündelt werden (vgl. Regionalverband 2009). Die *regionale Kulturförderung* und das gesamte Image des Ruhrgebietes haben hierdurch ohne Zweifel erheblich an Bedeutung gewonnen. Die offene Frage ist, was

nach dem Kulturhauptstadtjahr auch angesichts der schwierigen kommunalen Haushaltslagen im Ruhrgebiet und der Tatsache, dass freiwillige Aufgaben in der Regel unter dieser besonders leiden, bleibt. Gibt es hier einen aus finanzieller Not angestoßenen Schub in Richtung einer stärkeren Zusammenarbeit jenseits von Großereignissen? Gibt es eine gemeinsame Verantwortung der Kommunen zur Gestaltung regionaler kultureller Angebote und Einrichtungen und Bemühungen zur Vernetzung und für gemeinsame Trägerschaften von Theatern, Orchestern und Museen?

Bei den *Berufsschulen* sollte überprüft werden, inwieweit es hier nicht durch stärkere kommunale Zusammenarbeit zu Synergieeffekten und Profilverbesserungen kommen könnte, wie dies beispielsweise in der Region Hannover gelungen ist.

3.2 NOTWENDIGKEIT EINER VOR-ORT-AUFGABE RUHRGEBIET?

Unabhängig von den Handlungsfeldern und Optimierungsmöglichkeiten kommunaler Kooperation ist anhand des Aufgabenspektrums der Bezirksregierungen zu überprüfen, wo stärkere ruhrgebietsbezogene Sichtweisen erforderlich sind. Da der Gutachter davon ausgeht, dass die fünf Bezirksregierungen bestehen bleiben sollten, ist zu überlegen, ob, wenn es doch einen spezifische Ruhrgebietsabstimmungsbedarf in den Bezirksregierungen gibt, nicht in den bestehenden Strukturen eine Vor-Ort-Aufgabe Ruhrgebiet institutionalisiert werden sollte. Hierzu sollen im Folgenden erste Vorüberlegungen skizziert werden.¹⁶

Bezirksregierungen sind Vertreter der Landespolitik in der Region. Sie sollen im engen Kontakt mit den Ministerien den politischen Willen in Verwaltungshandeln transformieren und vor Ort überwachen (*Aufsichtsfunktion*). Diese Aktivitäten ergänzen die Richtlinienkompetenz der Ressorts. Im Rahmen dieser Steuerung müssen die Bezirksregierungen bei divergierenden Zielen verschiedener Ministerien eine *Bündelungsfunktion* wahrnehmen, zur optimalen Umsetzung staatlicher Ziele manchmal lokale und *regionale Akteure aktivieren* sowie vertikal und regional zum *Ausgleich von Interessen* beitragen.

Die Verwaltungsstrukturreformen in NRW seit 2005 hatten zahlreiche Auswirkungen auf die Bezirksregierungen. Der Polizei- und Veterinärbereich wurde 2007 aus den Bezirksregierungen herausgelöst. Ebenfalls 2007 wurden die Staatlichen Umweltämter, die Ämter für Arbeitsschutz und Teilbereiche aus dem Landesumweltamt in die Bezirksregierungen eingegliedert und Anfang 2008 Teile der Umweltverwaltung wieder an das LANUV und die kreisfreien Städte und Kreise verlagert sowie die Versorgungsverwaltung an die Kommunen und den Landschaftsverband. In der Summe soll die Beschäftigtenzahl in den Bezirksregierungen nach Angaben des Innenministeriums trotz der Eingliederung von Sonderbehörden aufgrund er-

¹⁶ Basis dieser Einschätzung sind eigene Überlegungen sowie der Rückgriff auf einige Expertengespräche. Dabei konnten jedoch angesichts des knappen Zeitrahmens nicht alle relevanten Perspektiven einfangen werden.

heblicher interner Stelleneinsparungen (vgl. Bezirksregierungen 2006)¹⁷ nach Realisierung aller KW-Vermerke Ende 2010 bei 6.854 Stellen liegen und damit sogar knapp unter dem Stellenbestand von 7.147 zum 1.6.2005, also dem Beginn der Reformmaßnahmen.¹⁸

Die Bezirksregierungen in NRW organisieren sich seit 2008 nach einem Muster-Organisationsplan, abgesehen von den Bereichen mit Vor-Ort-Zuständigkeiten, in fünf Abteilungen (vormals in der Regel sechs) mit größeren Dezernaten (vgl. Büsow 2008). Neben den zentralen Diensten (Abt. 1) soll in Abteilung 2 (Ordnungsrecht, Gesundheit, Sozialwesen, Gefahrenabwehr, Verkehr) die Sicherheit und der Schutz der Bevölkerung in verschiedenen Notfallsituationen gewährleistet werden. Die Abteilung unterstützt und beaufsichtigt die Kreise und kreisfreien Städte in den Bereichen Katastrophenschutz, Feuerschutz, Rettungsdienst und Zivile Verteidigung. Im Bereich Verkehr geht es um die Förderung des Radwegebaus und von Landesstrassen sowie um Planfeststellungsverfahren in Zusammenarbeit mit dem Landesbetrieb Straßenbau und dem zuständigen Ministerium. Im Bereich der Gesundheit wirkt die Abteilung 2 an der Aufstellung des Krankenhausplans mit, wobei die Entscheidung durch das Ministerium, die Krankenhausträger und die Krankenkassen gefällt werden. Zudem entscheidet sie über die Genehmigung von Krankenhausbudgets. Wer als Arzt, Zahnarzt, Apotheker oder Psychotherapeut tätig werden möchte, erhält hier die erforderliche staatliche Erlaubnis.

Eine mögliche Ruhrgebietspezifität ergibt sich eigentlich nur bei der Verkehrsförderung, allerdings hängt dies von den einzelnen Maßnahmen ab, da sowohl die Radwege- als auch Landesstraßenplanung ebenso wenig an den Grenzen des RVR aufhört, wie an den Grenzen der drei Regierungsbezirke. Wichtig ist hier eine gegenseitige Abstimmung. Bezogen auf Notfallsituationen besteht diese automatisch, da in Notfällen der zuständige Krisenstab immer die angrenzenden Gebiete alarmiert. Dabei ist es also egal, wie diese Gebiete geschnitten sind.

Die Abteilung 3 (Regionale Entwicklung, Kommunalaufsicht, Wirtschaft) übt die Kommunal- und Finanzaufsicht über die Kreise und kreisfreien Städte des Regierungsbezirks aus. Als Bezirksplanungsbehörde gestaltet sie gemeinsam mit dem Regionalrat die regionale Entwicklung. Im Regionalplan legt sie die Ziele der Raumordnung für die Entwicklung des Regierungsbezirkes fest. Weitere Aufgabe

¹⁷ Die Vorschläge der Bezirksregierungen auf interne Einsparungen in Höhe von 26% des Personals sind von der Landesregierung nur zum Teil aufgegriffen worden. Die Einsparungen, die sich aus den beschlossenen Maßnahmen der Landesregierung ergaben, liegen unterhalb dieser Marge, was z.T. an unveränderten bundes- oder europarechtlichen Vorschriften liegt.

¹⁸ Die Restrukturierungsmaßnahmen haben durch die Integration von vielen Mitarbeitern aus den Sonderbehörden (ca. 4.000), die Abgabe von Beschäftigten an die Kreise und kreisfreien Städte (ca. 700) oder an Landesoberbehörden oder Polizeipräsidien (ca. 1.750) sowie durch Personaleinsparmaßnahmen (ca. 1.750) den Personalbestand der Bezirksregierungen erheblich verändert und somit auch nicht unbeträchtlichen internen Anpassungserfordernissen geführt (Büßow 2008, S. 161).

der Abteilung ist die Begleitung der städtebaulichen Entwicklungen und Planungen der Städte und Gemeinden einschließlich Maßnahmen der Städtebauförderung. Für die gewerbliche Wirtschaft ist die Abteilung in allen wirtschaftsbezogenen Fragen Ansprechpartnerin, fördert in strukturschwachen Regionen Investitionen von Unternehmen und bewilligt umfangreiche Zuwendungen zur Umsetzung der arbeitsmarktpolitischen Ziele der Landesregierung. Die Abteilung 3 hat mit der Regionalplanung, die Abwicklung von Fördermitteln für den Städtebau sowie mit der Kommunalaufsicht auf den ersten Blick die größten Bezugspunkte hinsichtlich eines Ruhrgebietsabstimmungsbedarfes.

Der *Regionalplan* (früher Gebietsentwicklungsplan) legt auf der Grundlage des Gesetzes zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm LEPro) NRW und des Landesentwicklungsplanes (LEP) NRW die regionalen Ziele der Raumordnung und Landesplanung für die Entwicklung und alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen im Planungsgebiet fest. Die damit festgehaltenen Ziele der Raumordnung sind von den Behörden des Bundes und des Landes, den Gemeinden und Gemeindeverbänden sowie von öffentlichen Planungsträgern bei allen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu beachten. Mit dem Regionalplan werden die Rahmenbedingungen für die Flächennutzungspläne aller Kommunen im Planungsraum geschaffen.¹⁹ Die Städte und Planungsträger sind an die Zielaussagen des Regionalplanes gebunden und brauchen bei der Aufstellung oder Änderung ihrer Flächennutzungspläne die Zustimmung des für die Regionalplanung zuständigen Gremiums.

Von 1920 bis 1975 gab es eine einheitliche Regionalplanung für das Ruhrgebiet durch den SVR, der für Planungen und Maßnahmen von überörtlicher Bedeutung zuständig war. Diese Zuständigkeit ging dann an die Bezirksregierungen und die neu geschaffenen Bezirksplanungsräte (seit 2001 als Regionalräte bezeichnet). 2004 wurde dann durch das RVRG für das Verbandsgebiet des RVR das Instrument des Regionalen Flächennutzungsplanes (RFNP) zunächst für fünf Jahre eingeführt. Seit 2004 ist der RVR zudem für die Aufstellung von Masterplänen zuständig, hier für den Masterplan „Raum- und Siedlungsstruktur“, der bei der Aufstellung von Bebauungsplänen zwar zu berücksichtigen ist, aber keinerlei verbindlichen Charakter hat. Bisher gibt es einen Entwurf für einen von drei Teilabschnitten. Diese beiden Instrumente sind nun durch die Übertragung der Regionalplanung nach der Kommunalwahl 2009 von den Bezirksregierungen auf den RVR (allerdings nur auf dieses Gebiet beschränkt als Sonderregelung für das Ruhrgebiet) in gewisser Weise ad absurdum geführt. Es gibt zwar einen mittlerweile genehmigten RFNP der Städte Bochum, Essen, Gelsenkirchen, Herne, Mülheim und Oberhausen, also im Kern des Ruhrgebietes, aber die Landesregierung beabsichtigt nicht, das In-

¹⁹ Im Regionalplan geht es um die Darstellung von Bereichen für künftige Wohnbauflächen, Flächen für die Ansiedlung neuer Gewerbebetriebe, Folgenutzungen ehemaliger Bergbaustandorte, Begrünung von Berghalden, Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe in den Innenstädten, Sicherung von Überschwemmungsgebieten für den Hochwasserschutz, Sicherung wertvoller Landschafts- und Naturschutzflächen und die Sicherung von Flächen für die Gewinnung von Bodenschätzen.

strument des RFNP dauerhaft in den Landesplanung einzubauen, sondern plant (Entwurf zum neuen LPIG), den Regionalen Flächennutzungsplan auslaufen zu lassen.²⁰ Mit der Übertragung der Regionalplanung auf den RVR übernimmt die Verbandsversammlung die Aufgaben der früheren Regionalräte einschließlich der Beratungskompetenz für strukturwirksame Förderprogramme des Landes. Insgesamt sind dem RVR für diese Aufgabenübertragung vom Land 8 Stellen zugewiesen worden. Bis der RVR einen neuen Regionalplan erstellt hat²¹, gelten die drei Teilregionalpläne, die von den Bezirksregierungen in Zusammenarbeit mit den Bezirksplanungsräten erstellt wurden. Ob sich durch die Aufgabenwahrnehmung der Regionalplanung durch die Bezirksplanungsräte in den letzten 34 Jahren Nachteile fürs Ruhrgebiet ergeben haben, ist unklar, da es nach Ansicht des Gutachters hierzu keine umfassenden Untersuchungen gibt.

Mit der Übertragung der Regionalplanung ging, vielfach unbemerkt und auch zur Überraschung einiger Mitglieder der Verbandsversammlung des RVR, die *Beratung* von Förderentscheidungen im Bereich Städtebauförderung (Dez. 35), der Verkehrsförderung (Dez. 25), der Kulturförderung (48) Altlastensanierung (Dez. 52) einher. Bei diesen, früher von den Bezirksplanungsräten behandelten Förderentscheidungen, gibt es allerdings keine Entscheidungskompetenz, sondern nur ein Recht zur Stellungnahme. Die Entscheidung über die Förderprogramme fällt im zuständigen Ministerium.

Im Bereich der Kommunalaufsicht verstärken sich in den Bezirksregierungen die Aktivitäten angesichts der katastrophalen kommunalen Haushaltssituation im Ruhrgebiet. Die Genehmigung oder Ablehnung von Haushaltssicherungskonzepten und eine damit zusammenhängende z.T. intensive Kommunikation über Maßnahmen zur Stabilisierung der Haushalte in enger Verbindung mit der Abwicklung von Förderprogrammen des Landes, die größtenteils kommunale Eigenanteile enthalten, gehören zu den wesentlichen Aufgabenschwerpunkten. Wichtig wäre, dass es hier einheitliche Standards der Bezirksregierungen im Ruhrgebiet in der Behandlung der Kommunen gibt, was, auf den ersten Blick betrachtet, nicht immer der Fall zu sein scheint. Wichtig sind auch ein Austausch und eine Einflussnahme aller Bezirksregierungen auf Einsparmöglichkeiten durch interkommunale Kooperation. Ob es allerdings einer Bezirksregierung alleine schon arbeitsmäßig zuzumuten wäre, mit allen Ruhrgebietskommunen über ihre Haushaltskonsolidierung zu verhandeln, erscheint dem Gutachter doch zweifelhaft. Eine wirkliche Einflussnahme setzt zudem eine gute Kenntnis der Gegebenheiten vor Ort voraus, die zur Zeit aufgrund

²⁰ Die dafür derzeit gültigen Vorschriften der §§ 25-27 LPIG werden mit der Novellierung gestrichen. In § 39 LPIG gibt es dazu eine Übergangsregelung. Diese besagt, dass Entwürfe zu Regionalen F-Plänen zu Ende gebracht werden können. Zum anderen wird eine Regelung für die Zwischenzeit getroffen, wo es noch keinen Regionalplan für das Gebiet des RVR gibt, aber dennoch Planungsänderungen erforderlich sind. Für diesen Fall können dann ausnahmsweise auch die Regionalen F-Pläne herangezogen werden. Insgesamt wird es aber die Regionalen F-Pläne auf Dauer nicht mehr geben.

²¹ In der Regel wird nur alle 10 bis 15 Jahre ein neuer Regionalplan erstellt.

der langjährigen Erfahrungen in den bestehenden Bezirksregierungen gegeben zu sein scheint. Dies gilt umso mehr, sollte es einen Rettungsfonds für die besonders von der Haushaltsnotlage betroffenen Kommunen geben, der sinnvollerweise mit klaren Auflagen verbunden sein sollte.

Die Abteilung 4 (Schule, Kultur und Sport) berät, unterstützt und beaufsichtigt die Schulämter, Studienseminare für die Lehrerausbildung und die öffentlichen und privaten Schulen des Regierungsbezirks (in Münster sind dies z.B. ca. 1000 Schulen mit fast 30.000 Lehrern). Dabei steht die Umsetzung der bildungspolitischen Ziele der jeweiligen Landesregierung im Vordergrund. Die Schulträger werden bei der Schulentwicklungsplanung beraten und es wird über Beschlüsse von Schulträgern, eine neue Schule zu errichten, Schulen zusammen zu legen oder eine Schule zu schließen, entschieden. Ein besonderer Ruhrgebietsabstimmungsbedarf ist hier nicht erkennbar.

In der Abteilung 5 (Umwelt, Arbeitsschutz) geht es um den Schutz der Umwelt und der Menschen am Arbeitsplatz. Sie fördert und sichert Naturschutzgebiete, ist für die Abfallwirtschaftsplanung und Stoffstromkontrolle zuständig, genehmigt und überwacht Abfallanlagen und fördert den Bereich Altlasten und Bodenschutz. Genehmigungsverfahren für besonders gefährliche Industrieanlagen und deren Überwachung auf einen umweltgerechten Betrieb gehören ebenfalls zu ihrem Zuständigkeitsbereich. Im Fokus der Wasserwirtschaft stehen der Gewässer- und der Hochwasserschutz, die Abwasser-Einleitung und -Beseitigung sowie die Rohrleitungsanlagen. Der technische Arbeitsschutz ist verantwortlich für Betriebssicherheit, Strahlenschutz, Sprengstoffrecht, Geräte- und Produktsicherheit; die Mitarbeiter des betrieblichen Arbeitsschutzes kümmern sich um Arbeitssicherheit sowie Chemikalienrecht. Auch hier ist kein besonderer Ruhrgebietsabstimmungsbedarf bei der Aufgabenerledigung erkennbar.

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen in den drei für das Ruhrgebiet zuständigen Bezirksregierungen bestehen keine Koordinierungsprobleme. Überall dort, wo eventuell der Abstimmungsbedarf zwischen den 3 BR zu einem Hemmnis werden könnte, haben die BR schon jetzt „Federführungen“ benannt: So ist zum Beispiel für das Ökologieprogramm Emscher die BR Münster für die gesamte Emscher zuständig. Oder im Bereich Regionale Kulturförderung werden Anträge für das Ruhrgebiet bei der BR Arnsberg gestellt und die jeweiligen BR im Rahmen einer regionalen Jury beteiligt. Bei Fragen des Strukturwandels und bei notwendigem gegenseitigem Abstimmungsbedarf erfolgt dieser nach Angaben der Bezirksregierungen regelmäßig und unproblematisch. So gibt es z.B. regelmäßige Treffen aller drei Bezirksregierungen mit den zuständigen IHK. Bei einer, wenn auch eher zufälligen, Nachfrage bei einigen Befürwortern des Ruhrgebietsbezirkes bezüglich real eingetretener Abstimmungsprobleme oder sich ergebender Nachteile durch die drei Bezirksregierungen ergaben sich ebenfalls keine besonderen Hinweise auf Koordinierungsprobleme. Allerdings sollte diese Nachfrage systematisch vollzogen werden, um diesen immer wieder vorgebrachten Punkt empirisch abgesichert zu klären.

4 EMPFEHLUNGEN

Es gibt im Ruhrgebiet vor allem ein Problem mangelnder interkommunaler Zusammenarbeit. Diese Einschätzung trifft aber nicht auf alle Politikfelder mit regionalem Handlungsbedarf zu. Zudem gibt es in letzter Zeit einige ermutigende Signale, dass die interkommunale Kooperation besser wird (wie z.B. die Kulturhauptstadt). Die bestehenden interkommunalen Kooperationen unterscheiden sich je nach Politikfeld bezüglich des Kreises der beteiligten Gebietskörperschaften. Dies ist prinzipiell kein Nachteil, denn in einer derart großen und zudem polyzentrischen Region sind von den jeweiligen Aufgaben abhängige, variable räumliche Abgrenzungen sinnvoll. Der Druck, interkommunale Kooperationen auszubauen und zu verbessern, steigt, nicht nur aufgrund des Wunsches nach einer stärkeren gemeinsamen „Positionierung nach außen“ im Prozess der Europäisierung und Globalisierung, sondern auch angesichts der katastrophalen kommunalen Finanzsituation im Ruhrgebiet. Bevor hier Optimierungen vorgenommen werden, wäre jedoch eine kritische Bestandsaufnahme notwendig. Es fehlt an aktuellen empirischen Untersuchungen über die Erfahrungen, Möglichkeiten und Grenzen kommunaler Kooperationen im Ruhrgebiet bezogen auf wichtige regionale Politikfelder wie ÖPNV, Regionalplanung, regionale Wirtschaftsförderung, regionales Tourismusmanagement oder Kulturförderung (jenseits der Kulturhauptstadt) oder die Zusammenarbeit von Berufsschulen.

Die vorläufige Betrachtung der aktuellen Aufgabenbestände der Bezirksregierungen zeigt, dass es nicht viele Aufgaben in den Bezirksregierungen gibt, die eine besondere Koordinierung für das Ruhrgebiet erfordern. Am ehesten sind dies die Regionalplanung, die Abwicklung von Fördermitteln sowie die Kommunalaufsicht. Die Regionalplanung und die Beratungsfunktion bezüglich der Fördermittel sind jedoch seit 2009 auf den RVR übertragen worden. Dies könnten möglicherweise Aufgaben für eine Vor-Ort-Lösung im Ruhrgebiet sein, wenn sich herausstellen würde, dass die frühere Aufgabenwahrnehmung in den Regionalräten zu für das Ruhrgebiet nachteiligen Ergebnissen geführt hat und wenn man gewillt ist, die jetzige Lösung beim RVR zu überdenken. Bleibt noch die Kommunal- und hier vor allem die Finanzaufsicht, bei der zwar viel dafür spricht, dass sie im Ruhrgebiet einheitlich gehandhabt wird und auch ein Austausch und eine Einflussnahme auf Einsparmöglichkeiten durch interkommunale Kooperation erfolgt, aber wenig dafür, dass diese von einer Stelle erledigt werden sollte.

Vor dem dargestellten Hintergrund der komplexen Problemlagen im Ruhrgebiet empfiehlt es sich, dass die neue Landesregierung, bevor über weitere Schritte im Bereich der Verwaltungsstrukturreformen bezogen auf das Ruhrgebiet entschieden wird, eine *aufgabenbezogene empirische Bestandsaufnahme in wichtigen regionalen Politikfeldern* vornimmt. Hierzu gehört die Analyse der Erfahrungen, Möglichkeiten und Grenzen kommunaler Kooperationen im Ruhrgebiet ebenso wie die Analyse der auf das Ruhrgebiet bezogenen Tätigkeit der Bezirksregierungen und Landschaftsverbände (einschließlich der empirischen Erhebung real eingetretener Abstimmungsprobleme oder sich ergebender Nachteile durch die drei Bezirksregierungen). Eine solche aufgabenorientierte Analyse könnte die emotionale Diskussion versachlichen helfen, eine gute Grundlage für mögliche institutionelle Veränderungen sowie Hinweise zur Optimierung der Finanzsituation der stark verschuldeten Kommunen durch interkommunale Zusammenarbeit liefern.

LITERATUR

- Bezirksregierungen NRW 2006: Strukturkonzept der Bezirksregierungen zur Verwaltungsreform – Ergebnis AK „Zukünftige staatliche Kompetenzen der Mittelinstanz“.
- Bogumil, Jörg, 2003: Faktoren von Erfolg und Misserfolg – Zusammenfassende Thesen zu den Regionen Hannover, Stuttgart und Rhein-Neckar. In Bernd Adamaschek, Marga Pröhl (Hrsg.), Regionen erfolgreich steuern. Regional Governance – von der kommunalen zur regionalen Strategie. Verlag Bertelsmann Stiftung, 104-108.
- Bogumil, Jörg, 2007: Verwaltungspolitik im Bundesländervergleich – Große Entwürfe statt inkrementalistische Reformen?, in: Bandelow, Nils C./Bleek, Wilhelm (Hrsg.): Einzelinteressen und kollektives Handeln in modernen Demokratien. Festschrift für Ulrich Widmaier. Wiesbaden: VS, 111-123.
- Bogumil, Jörg, 2009: Erfolgsbedingungen für Kommunalisierungen. Erfahrungen aus aktuellen Verwaltungsstrukturereformen, in: Burgi, Martin/Palmen, Manfred (Hrsg.): Symposium. Die Verwaltungsstrukturereform des Landes Nordrhein-Westfalen, S.145-159, Düsseldorf
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk, 2005: Die Große Verwaltungsstrukturereform in Baden-Württemberg. Erste Umsetzungsanalyse und Überlegungen zur Übertragbarkeit der Ergebnisse auf NRW. Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative, Band 9. Ibbenbüren.
- Bogumil, Jörg/ Ebinger, Falk, 2008: Verwaltungspolitik in den Bundesländern - Vom Stiefkind zum Darling der Politik. In: Achim Hildebrandt und Frieder Wolf (Hrsg.), Die Politik der Bundesländer. Politikfelder und Institutionenpolitik. Wiesbaden 2007: VS, 275-288.
- Bogumil, Jörg/ Ebinger, Falk / Grohs, Stephan 2008: Modernisierung der Verwaltungsstrukturen im Großraum Braunschweig, Braunschweig
- Bogumil, Jörg/Kottmann, Steffen, 2006: Verwaltungsstrukturereform in Niedersachsen. Die Abschaffung der Bezirksregierungen. Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative, Band 11. Ibbenbüren.
- Bogumil, Jörg / Kuhlmann, Sabine (Hrsg.) 2010: Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa, Wiesbaden, im Erscheinen
- Bogumil, Jörg/Siebart, Patricia/Reichard, Christoph, 2004: Gutachten zur Verwaltungsstrukturereform in NRW. Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative, Band 8. Ibbenbüren.
- Bürgerschaftliche Initiative Ruhrstadt 2010: Denkschrift, (downladbar unter <http://pro.eq-media.org/uploads/DenkschriftRuhrstadtIletzteVersion2.pdf>)
- Büssow, Jürgen 2009: Neuorganisation der Bezirksregierungen, in: Burgi, Martin/Palmen, Manfred (Hrsg.): Symposium. Die Verwaltungsstrukturereform des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf, S. 159-172
- Burgi, Martin/Palmen, Manfred (Hrsg.) 2009: Symposium. Die Verwaltungsstrukturereform des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf
- Ebinger, Falk/Bogumil, Jörg, 2008: Grenzen der Subsidiarität – Verwaltungsreform und Kommunalisierung in den Ländern. In: Angelika Vetter/Hubert Heintz (Hrsg.), Lokale Politikforschung heute. Reihe: „Stadtforschung aktuell“. Wiesbaden: VS.
- Frey, Bruno S. and Eichenberger, Reiner, 1999: The New Democratic Federalism for Europe – Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions. Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited.

- Ganser, K. 2005: Die Region die Stadt der Zukunft – Perspektiven für die Regionalisierung. In: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): Zukunft von Stadt und Region, Bd.II: Perspektiven der Regionalisierung, Beiträge zum Forschungsverbund „Stadt 2030“. Wiesbaden, 19-26.
- Heinz, Werner/Kodolitsch, Paul v./Langel Nicole/Reidenbach,Michael, 2004: Interkommunale Kooperation in baden-württembergischen Stadtregionen - Stuttgart, Karlsruhe und Freiburg. Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Band 38
- Kiepe, Folkert 2010: Erfahrungen mit und Thesen zur interkommunalen Zusammenarbeit, in: Bogumil / Kuhlmann 2010
- Kleinfeld, Ralf/Plamper, Harald/Huber, Andreas (Hrsg.), 2006: Regional Governance. Erfolg durch neue Formen überörtlicher Zusammenarbeit. Osnabrück: V&R Unipress.
- Lehner, Franz / Bogumil, Jörg / Heinze, Rolf G. / Strohmeier, Peter 2010: Ruhrvisionen. Von kollektiven Illusionen zu mehr Kooperation. Thesenpapier, Bochum (downladbar unter <http://www.sowi.rub.de/mam/images/regionalpolitik/ruhrvisionen.pdf>)
- Mäding 2010: Strategische Regionsbildung – eine neue Form der interkommunalen Zusammenarbeit, in: Bogumil / Kuhlmann 2010
- Palmen, Manfred / Schönenbroicher, Klaus 2009: Die Verwaltungsstrukturreform in NRW, in: Burgi, Martin/Palmen, Manfred (Hrsg.): Symposium. Die Verwaltungsstrukturreform des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf, S. 7-37
- Priebs, Axel, 2002: Die Bildung der Region Hannover und ihre Bedeutung für die Zukunft stadtreionaler Organisationsstrukturen. DÖV 2002/4: 144-151.
- Regionalverband Ruhrgebiet (Hrsg.) 2009: Masterplan Kulturmetropole Ruhr, Essen
- Saller, R. 2000: Kommunale Kooperation innerhalb westdeutscher Stadtregionen zwischen Anspruch und politischer Realität. In: Raumforschung und Raumordnung 58/2-3, 211-221.
- Schneider, Bernd-Jürgen, 2005: Handbuch Interkommunale Zusammenarbeit Nordrhein-Westfalen. Stuttgart: Kohlhammer.
- Schrumpf, Heinz / Budde, Rüdiger / Urfei, Guido 2001: Gibt es noch ein Ruhrgebiet? Schriften und Materialien zur Regionalforschung, Heft 6, (hrsg. vom Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung), Essen

Westfalen-Initiative
Stiftung und Verein
Piusallee 6, 48147 Münster
Telefon (0251) 591 64 06
www.westfalen-initiative.de