

Michael Isselmann, Jeanette Wagner

Regionaler Aktionsraum und lokale Identität

30 Jahre Erfahrung regionaler Kooperation und interkommunalen Austauschs



Schon mit der griechischen Polis war im Altertum die Stadt nicht nur das Bild für einen urbanen Lebensraum, sondern auch für ein gesellschaftliches und politisches Organisationskonzept. Auch im Mittelalter war und bis heute ist die Stadt die wesentliche Ebene, auf welcher „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“ sind, so Artikel 28 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland. Der gesellschaftliche Aktionsradius des Arbeitens, des Sichversorgens, der Freizeitgestaltung geht mittlerweile aber über die Grenze der einzelnen Kommune hinaus – der regionale Umgriff mit unterschiedlicher Abgrenzung gibt den räumlichen Orientierungsrahmen ab. Damit hat sich auch die individuelle Lebenswelt verändert.

Individuelles Agieren ist in den letzten drei Jahrzehnten immer stärker regional orientiert und verwischt dabei den Bezugspunkt ‚Stadt‘. Gleichzeitig bilden sich kleinteiligere lokale Identitäten aus; neue Orientierung bietet das Stadt-Quartier mit dem dafür adäquaten Maßstab. In dieses Spannungsfeld ist die Entwicklungsgeschichte der regionalen Kooperation Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler eingebettet. Es ist die Geschichte einer 30 Jahre andauernden beharrlichen Verfolgung eines Ziels mit einer sich fortentwickelnden und den sich wandelnden Anforderungen anpassenden Strategie.

Als sich der „Regionale Arbeitskreis Entwicklung, Planung und Verkehr Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler (:rak)“ entschied, an dem vom damaligen Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) 1997 in Auftrag gegebenen und vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) konzipierten und durchgeführten Wettbewerb ‚Regionen der Zukunft‘ teilzunehmen, blickte man bereits auf eine mehrjährige regionale Zusammenarbeit zurück. Das mit dem Wettbewerb verfolgte Ziel, Impulse für das Verlassen des Kirchturmdenkens zu geben und Kommunen für eine nachhaltige Regionalentwicklung und eine regionale Kooperation zu gewinnen, schien für die Stadt Bonn, den Rhein-Sieg-Kreis sowie den Kreis Ahrweiler mit ihren insgesamt 27 kreisangehörigen (Verbands-) Gemeinden maßgeschneidert.

Bonn-Berlin-Beschluss vom 20. Juni 1991 als Geburtsstunde einer freiwilligen Kooperationsform

Ausgelöst durch die Debatte um den Bonn-Berlin-Beschluss 1991 wurden die – bis dahin nur zaghaften – Bemühungen einer die kommunalen Grenzen überschreitenden Kooperation intensiviert. In sehr kurzer Zeit wurden neben dem raum-

ordnerischen Konzept der ‚dezentralen Konzentration‘ das strukturelle Leitbild des ‚Fünf-Säulen-Modells‘ und das Kooperationsleitbild des ‚Gegenseitigen Nutzens‘ erarbeitet und wahrscheinlich wegen der ihnen innewohnenden Bildhaftigkeit und leichten Verständlichkeit zum frühen Motor eines dynamischen Strukturwandels in Bonn und den Nachbarkommunen. Darüber hinaus konnten Erfolge bei der Entwicklung einer Wohnbaulandstrategie dargelegt werden. Aufbauend auf einer 1992 von 18 Kommunen in Auftrag gegebenen Wohnungsmarktuntersuchung und einem daraus abgeleiteten ‚Impulsprogramm für innovativen und zukunftsweisenden Wohnungsbau als Basis einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung‘ konnten Qualitätsstandards vereinbart werden, die einen Beitrag zur nachhaltigen Raumentwicklung boten. Wie tragfähig dieses Impulsprogramm war, konnte im Rahmen eines aus diesem Programm heraus entwickelten :-rak-Wettbewerbs, der sog. ‚Impulsauszeichnung 2000‘, festgestellt werden.

Gleichwohl – als der Wettbewerb ‚Regionen der Zukunft‘ im Juli 2000 im Rahmen der Weltkonferenz zur Zukunft der Städte URBAN 21 seinen Abschluss fand, zählte die Bonner Region nicht zu denen, die ausgezeichnet wurden und eine Unterstützung des Bundes für die weitere Arbeit erhielten. Der Überzeugung der Notwendigkeit und Richtigkeit des regionalen Miteinanders tat dies indes keinen Abbruch.

Freiwillige Kooperation für eine nachhaltige Raumentwicklung in der Region

Aufbauend auf den positiven Erfahrungen zur qualitätvollen Wohnbauland- und Wohnungsbauentwicklung wandte man sich in der Folgezeit auch Themen zu, die in den anfängli-

chen Diskussionen stärker konfliktbehaftet waren. So brachte beispielsweise 2001 die Durchbindung der Ahrtalbahn nach Bonn eine deutliche Verbesserung sowohl für Pendler wie auch Touristen, die Verabschiedung eines ‚Regionalen Einzelhandels- und Zentrenkonzepts‘ 2002 schuf einen Leitfaden, der verlässliche Standards für Ablauf und Inhalt regionaler Abstimmungsverfahren bietet und die Transparenz des Verfahrens sicherstellt.

Ebenfalls in die beginnenden 2000er Jahre fällt ein Meilenstein, welcher die Verstärkung der regionalen Zusammenarbeit wesentlich festigte: Seit November 2001 ist die freiwillige regionale Kooperation durch einen Kooperationsvertrag geregelt. Danach wechselt der Sitz der Geschäftsstelle des :rak alle zwei Jahre zwischen dem Kreis Ahrweiler, dem Rhein-Sieg-Kreis und der Bundesstadt Bonn. Nicht entmutigt durch den geringen Erfolg im Rahmen des Wettbewerbs ‚Regionen der Zukunft‘ stellte sich Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler 2005 erneut der Herausforderung eines Bundeswettbewerbs. Und diesmal mit Erfolg: 167 Kooperationen hatten Beiträge eingereicht und der :rak-Beitrag zählte zu den 15 Preisträgern. Prämiert in der Rubrik ‚Verwaltungshandeln und Planung‘ wurden die fünf sog. ‚Rheinischen Regeln für freiwillige interkommunale Kooperation‘ als beispielgebend durch die Jury hervorgehoben: Flexibilität im Zuschnitt der Projekte, lösbare Aufgaben, konzertierte Eigenständigkeit, produktive Konflikte und externe Moderation für komplexe Probleme – diese fünf Bausteine bilden die Grundlage einer erfolgreichen Zusammenarbeit.

Die fünf ‚Rheinischen Regeln‘ für die freiwillige Kooperation Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler

- Lösbare Aufgaben angehen. Hiermit ist die Strategie der ‚präventiven Konfliktscheu‘ umrissen. Die Region packt zunächst solche Themen an, die bei ihrer Lösung Erfolg versprechen. Themen mit höherem Konfliktpotenzial werden Schritt für Schritt aufgegriffen, wenn Kooperationserfahrung, Vertrauen und Offenheit gewachsen sind.
- Zuschnitt der Probleme flexibel gestalten. Projekte werden dann durchgeführt, wenn sich eine ausreichende Zahl von Kommunen beteiligt. Es kommt durchaus vor, dass einzelne Kommunen sich aufgrund anderer Prioritätensetzung zu bestimmten Fragen nicht aktiv engagieren. Dies führt nicht zum Ausschluss der Kommunen oder zum Stopp des Projekts. Der Informationsfluss bleibt erhalten.
- Konflikte produktiv bewältigen. Die Beteiligten werden ermutigt, ihre Interessen möglichst klar zu benennen. Es wäre aber eine Illusion zu erwarten, dass durch die Kooperation im :rak alle Konflikte präventiv gelöst werden können. Konflikte müssen sein und manchmal auf dem Weg klassischer Planverfahren, ggf. auch im gerichtlichen Streitverfahren ausgefochten werden.
- Externe Moderation für komplexe Problemstellungen einsetzen. Unterstützung lohnt sich. Bei der Bearbeitung konfliktträchtiger Themen hilft sie, Basis für Vertrauen zu legen, zielorientiert zu arbeiten und präzise Ergebnisse für eine rasche Umsetzung zu erreichen.
- Konzertierte Eigenständigkeit wahren. Die Kommunen stellen Planungshoheit und Entscheidungsfreiheit nicht zur Disposition. Sie entscheiden sich in ausgewählten Feldern dafür, sich regionaler Rationalität als eigenständige Kommune anzuschließen.

Konsolidierung der Arbeit

Solchermaßen konsolidiert wurden ehemalige Herausforderungen nun quasi zur Alltagsarbeit: Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen durch Novellierungen des BauGB und neue landesplanerische Zielvorgaben führten 2008 zu der Überarbeitung des 2002 fertiggestellten ‚Einzelhandels- und Zentrenkonzepts‘ für die Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler‘ und auch das aus den 1990er Jahren stammende regionale Wohnungsbaukonzept galt es fortzuschreiben. Die erprobten Arbeitsweisen nutzend gelang es, vor Ablauf der Dekade beide Projekte zum Abschluss zu bringen.

Auf 20 Jahre der Zusammenarbeit konnte der Regionale Arbeitskreis Entwicklung, Planung und Verkehr Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler (:rak) in seiner 50. gemeinsamen Sitzung am 15.06.2011 zurückblicken und dies zum Anlass nehmen, mit den Teilnehmern und Gästen in einer Zeitreise 20 Jahre Regionale Kooperation Revue passieren zu lassen. Resümierend wurde festgehalten, dass der :rak in diesen Jahren intensiv damit beschäftigt war, aus dem Schreck des Hauptstadtschlusses und dem notwendig gewordenen Strukturwandel heraus stabile, arbeits- und sprachfähige Strukturen zu entwickeln, deren Stärke die vertrauensvolle Zusammenarbeit der drei Vertragspartner Bonn, Rhein-Sieg-Kreis und Kreis Ahrweiler sowie weiterer Akteure aus den kreisangehörigen Kommunen war und ist.

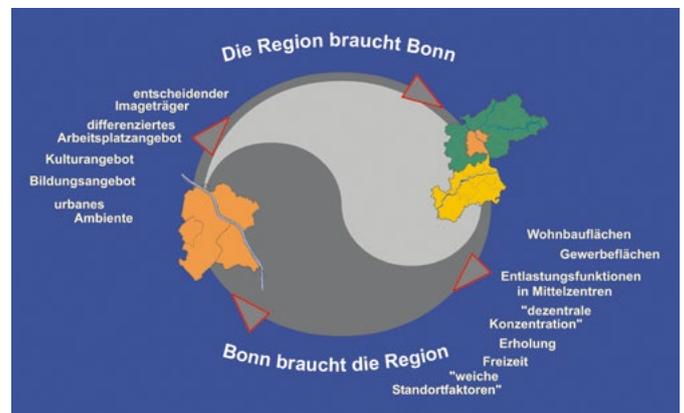


Abb. 1: Kooperationsleitbild für die Region Bonn

Diskussionen und Weiterentwicklung

Zu Beginn der 2010er Jahre wurden aus dem inneren Kreis heraus jedoch zunehmend kritische Fragen gestellt: In der Region war latenter und nun auch offen ausgesprochener Unmut über das Identifizieren von Themen, zu Arbeitsformen und zur Praxisrelevanz des :rak im kommunalen Alltag zu spüren – zusammengefasst in der zentralen Frage nach dem „Mehrwert“ des :rak für die kommunale Ebene. Zeitgleich kamen neben diesen strukturellen Fragen auch finanzielle Diskussionen auf. Von Beginn an fußte die Kooperation auf einer extrem schmalen finanziellen Basis, die von den drei Hauptakteuren anteilig bereitgestellt wurde. In den Jahren 2011/2012 konnte auch

dieser Betrag nicht mehr abgebildet werden, was zu einer Halbierung der operativen Mittel führte. Umso drängender wurde die Frage, wie der :rak unter diesen Voraussetzungen die selbstdefinierte Rolle einer Schnittstelle zwischen Region und Kommunen künftig wahrnehmen sollte.

Dies war der Auftakt zu einer intensiven Diskussion, die in den folgenden drei Jahren auf allen Ebenen – von den kommunalen Führungsebenen bis zu den Sachbearbeitern vor Ort – geführt wurde. In unterschiedlichen Formaten, teilweise mit externer Moderationsunterstützung, wurden Erwartungen diskutiert, kritische Bewertungen formuliert und konstruktive Vorschläge entwickelt. Ergebnisse dieser umfassenden Diskussion waren neben der Bestätigung des inhaltlichen und strukturellen Selbstverständnisses (v.a. zum Kooperationsleitbild der Rheinischen Regeln) gezielte Ergänzungen, die die kommunale Stimme im :rak effektiv stärken und damit ein größeres Gewicht auf lokale/kommunale Entwicklungsimpulse legen:

- Die :rak-Geschäftsstelle, die bis zu diesem Zeitpunkt aus Vertretern der Bundesstadt Bonn, des Rhein-Sieg-Kreises und des Kreises Ahrweiler bestand, wurde um drei Vertreter der kreisangehörigen Kommunen erweitert. Damit werden lokale Interessen und Perspektiven in der :rak-Arbeit präziser formuliert und in den regionalen Kontext gestellt.
- Fachforen ergänzen die bisherigen Arbeits- und Veranstaltungsformate zum direkten Erfahrungsaustausch der :rak-Kommunen, zur konzeptionellen oder produktorientierten Vertiefung, um kurzfristig aktuelle Fragen und Interessen aus den Kommunen (bspw. zum Leerstandsmanagement oder zur Gewerbeflächenentwicklung) im regionalen Kontext thematisieren zu können.
- Für die Fachforen und weitere inhaltliche Projekte steht der neu geschaffene Verfügungsfonds bereit, zu dem jede Kommune einen überschaubaren Beitrag nach Einwohner-schlüssel leistet.

Neues regionales Selbstverständnis

Seit diesen strukturellen Ergänzungen zeichnet sich die :rak-Arbeit durch eine deutlich intensivere kommunale „Erdung“ aus, woraus sich vielfältige Aktivitäten entwickelt haben, die in der Summe die kommunalen und regionalen Herausforderungen aufgreifen. Bemerkenswert ist dabei, dass zeitgleich

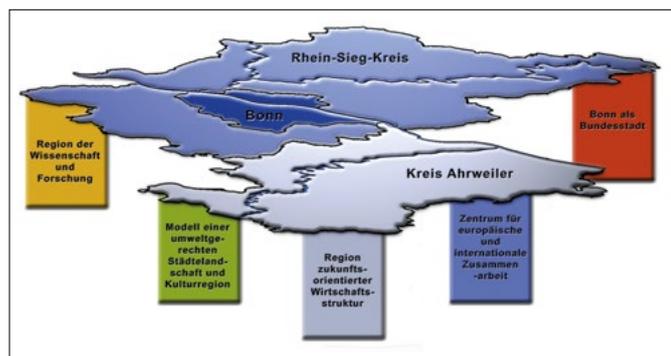


Abb. 2: 5-Säulen-Modell der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler

zu oder gerade durch diese Stärkung der kommunalen Interessen das Rollenverständnis des :rak als regionales Sprachrohr bei den beteiligten Kommunen deutlicher wurde.

Auf der Basis der inhaltlichen Arbeit der Fachforen und der Erarbeitung eines neu definierten Leitbildes als kommunalgestützter und -geprägter Prozess ist die Eigenwahrnehmung der Kommunen als regionale Akteure deutlich geschärft worden. Erstmals spürbar wurde dies bei den intensiven Diskussionen über die gemeinsam formulierten Stellungnahmen zum Landesentwicklungsplan NRW. Ausdruck dieses ‚neuen‘ Verständnisses ist auch der neu formulierte Internetauftritt des :rak (<https://www.region-bonn.de/>).

Auch das aktuelle Schwerpunktprojekt NEILA (Nachhaltige Entwicklung durch interkommunales Landmanagement) wäre ohne dieses neue regionale Selbstverständnis durch die Stärkung der kommunalen Interessen nicht denkbar gewesen. Denn die Bereitschaft zur notwendigen Mitarbeit aller Kommunen an einem regionalen Entwicklungskonzept für die nächsten Jahre wäre ohne das Wissen um den Mehrwert für die eigenen, kommunalen Interessen nicht aufzubringen. Und diese Stimme wird gehört: So steht NEILA in ständigem Austausch mit der Bezirksregierung Köln, die derzeit einen neuen Regionalplan aufstellt.

NEILA steht als Sinnbild für dieses neue Selbstverständnis der regionalen Kooperation. In diesem vom Bund geförderten Projekt (Stadt Land Plus-Forschungsfeld FONA) arbeiten nominell neben der TU Dortmund und dem Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung NRW der Rhein-Sieg-Kreis, der Kreis Ahrweiler, die Stadt Bonn und die Wirtschaftsförderungs- und Wohnungsbaugesellschaft mbH der Stadt Königswinter zusammen, tatsächlich aber sind alle :rak-Kommunen aktiv und konstruktiv engagiert. Das Thema des Ausgleichs unterschiedlicher kommunaler Ausgangslagen, Interessen und Effekte hatte der nordrhein-westfälische Teil des :raks, der Rhein-Sieg-Kreis sowie die Stadt Bonn, in einem Vorläuferprojekt 2016/17 (shaRegion im StadtUmland-Wettbewerb des Landes NRW) als zentrale Herausforderung der Region identifiziert.

Ziel ist es, die kommunalen Entscheidungen zur künftigen räumlichen Entwicklung planerisch-konzeptionell über die kommunalen und Landesgrenzen hinweg in Balance zu bringen. Neben dem angestrebten Siedlungsflächen-Entwicklungskonzept geht es dabei insbesondere um die Fragestellung, wie die unterschiedlichen Beiträge, Kosten, Lasten und Nutzen regionaler Projekte erfasst, untereinander ‚verhandelt‘ und ausgeglichen werden können. In einem ersten Schritt werden die vorhandenen Entwicklungsspielräume identifiziert. Hierzu werden alle wichtigen Belange der Ökologie, der sozialen Infrastruktur, der Mobilität sowie der rechtlichen, fiskalischen und politischen Rahmenbedingungen zusammengetragen und bewertet. Dabei ermöglicht es NEILA den Kommunen, ihre Entwicklungswünsche und -optionen fachlich und wissenschaftlich fundiert zu untermauern und auf regionaler Ebene zu diskutieren. Nach außen spricht die Region dabei mit einer Stimme. Dadurch ge-



winnt die einzelne Kommune in den regionalen Diskussionen an Gewicht – ein deutlicher Vorteil und Mehrwert beispielsweise im parallelen Prozess der Überarbeitung des Regionalplanes durch die Bezirksregierung Köln.

Aktuell werden die Ergebnisse der vorgelegten Eignungsanalyse („Suchflächen“) anhand des von den Kommunen definierten Kriterienkatalogs bewertet und ins Verhältnis zu den langfristigen kommunalen Entwicklungszielen gebracht. In einem späteren Schritt werden dann Nutzen- und Lasteneffekte ermittelt, in Beziehung gesetzt und ‚ausgeglichen‘ – wobei es um tatsächliche, fiskalische oder auch ‚virtuelle‘ Ausgleichsmechanismen gehen wird.

Neue Herausforderungen

Die Arbeit in NEILA macht den nächsten notwendigen Entwicklungsschritt des :rak deutlich: Je stärker die Formulierung kommunal-regionaler Interessen und je detaillierter die konzeptionellen Ergebnisse, desto mehr drängt sich die Frage der politischen Legitimation auf. Bislang ist der :rak vor allem eine Kooperation der beteiligten Verwaltungsakteure, die die Ergebnisse der gemeinsamen Projekte den kommunalen Gremien zur Kenntnis geben und von diesen beschließen lassen. Das reicht aber bei NEILA, wo es u.a. um regionale Wechselwirkungen kommunaler Planungen geht, nicht mehr aus. Aus

diesem Grund sollen die politischen Vertreter der Kommunen bereits in den Erarbeitungsprozess eingebunden werden; nicht nur über kontinuierliche Information in den jeweiligen Gremien, sondern in eigenen Veranstaltungsformaten, in denen über Erwartungen, Handlungsspielräume und Bewertungen von Zwischenergebnissen diskutiert wird. Dieser intensive Austausch mit ‚der Politik‘ ist für den :rak eine neue Herausforderung, hier gilt es konstruktive Formate zu entwickeln.

Man darf gespannt sein, wie dieser nächste Entwicklungsschritt einer über 30 Jahre mehr und mehr gefestigten regionalen Zusammenarbeit zur weiteren nachhaltigen Entwicklung der Region und des :rak selbst beitragen wird.

Michael Isselmann,

Dipl.-Ing. Raumplanung, Stadtplaner AK NW, von 1999 bis 2019 Leiter des Stadtplanungsamtes Bonn und ehem. Vorsitzender der Fachkommission ‚Stadtplanung und Städtebau‘ beim Deutschen Städtetag

Jeanette Wagner, Abteilungsleitung Stadtentwicklung und Statistik, Stadtplanungsamt, Bundesstadt Bonn

Verkehrsplanung & Straßenrecht

Gestaltung des öffentlichen Raumes: Grün- und Parkanlagen, Straßen und Plätze

Bedeutung und Funktion öffentlicher Räume

Montag, den 23. März 2020 in Mainz

Dienstag, den 26. Mai 2020 in Hamburg

Montag, den 14. September 2020 in Essen

Der öffentliche Raum und seine Gestaltung ist ein wichtiges Element der Stadtentwicklung. Daher geht es im Seminar um die Bedeutung und Funktionen öffentlicher Räume: um Grün- und Parkanlagen sowie um die Gestaltung von Straßen und Plätzen. Für die Bewohner ist er die „Bühne“ des gemeinschaftlichen Lebens, ein Ort für Begegnung und Austausch oder auch Gegenstand von Konflikten. Für die Kommune ist er wichtiger Botschafter in der Außen- und Innenwirkung, denn hier werden Identität und Geschichte der Stadt erlebbar. Für die Wirtschaft ist er ein Standortfaktor. Die gute Gestaltung öffentlicher Räume ist oftmals ein schwieriger Spagat: Sie soll zeitgemäß und hochwertig sein, die örtlichen Besonderheiten betonen und dabei ebenso pflegeleicht und robust sein. Gleichzeitig sind die unterschiedlichen Wünsche und Ansprüche verschiedener Lebensstile und Altersgruppen zu berücksichtigen und zum Ausdruck zu bringen, damit der öffentliche Raum mehr darstellt als eine bloße Funktionsfläche. Der öffentliche Raum ist im besten Fall Visitenkarte der Stadt und prägt in erheblichem Maße ihr Image. Daher gilt es, die Qualitäten öffentlicher Räume zu bewahren und zu entwickeln.

Ihre Referenten:

Dott. Arch. Tancredi Capatti, Architekt/Landschaftsarchitekt, mit Matthias Staubach seit 2009 Inhaber/Partner des Büros capattistau-

bach Landschaftsarchitekten; unterschiedliche Lehrtätigkeiten an der Hochschule Anhalt und TU Braunschweig; seit 2009 Lehrbeauftragter für Landschaftsarchitektur an der Beuth Hochschule.

Klaus Elliger, Architekt/Stadtplaner, Stadtdirektor bei der Stadt Mannheim; 1990 bis 2008 im Stadtplanungsamt der Stadt Karlsruhe für die Gestaltung des öffentlichen Raumes zuständig, seit 2008 Leiter des Fachbereichs „Stadtplanung“ der Stadt Mannheim.

Prof. Dr. Heiner Monheim, Geograf, Stadtplaner, Verkehrsexperte; Grenzgänger zwischen Wissenschaft und Praxis; 25 Jahre tätig in Bau- und Verkehrsministerien, 16 Jahre als Hochschullehrer; Schwerpunkte u. a.: Mobilität allgemein; speziell Fuß- und Radverkehr, Städtebau und Verkehr.

Tagungsorte:

Mo., 23.03.2020

InterCityHotel Mainz
Binger Straße 21
55131 Mainz

Di., 26.05.2020

InterCity Hotel Hamburg
St. Petersburger Str. 1
20355 Hamburg

Mo., 14.09.2020

Hotel Essener Hof
Am Handelshof 5
45127 Essen

Tagungsgebühren:

335,00 Euro für Mitglieder des vhw · 395,00 Euro für Nichtmitglieder

Weitere Informationen:

Tel.: 06132/71496-0 · www.vhw.de