

Aus: Petra Jähnke/Thomas Gawron (Hrsg.): Regionale Kooperation - Notwendigkeit und Herausforderung kommunaler Politik, Schriftenreihe des Instituts für Regionalentwicklung und Strukturplanung, Graue Reihe No. 21, Erkner bei Berlin, 2000, S. 175 - 190.

**Ursula Stein**

## **Wohnungsmarkt Region Bonn / Rhein-Sieg / Ahrweiler: Entwicklung in freiwilliger Kooperation.**

Von der Bundeshauptstadt zur Bundesstadt: die Bonner Oberbürgermeisterin Bärbel Dieckmann berichtete 1999 in allen Medien über den erfolgreich verlaufenden Strukturwandel der Stadt und ihrer Region. Der Umzug von Parlament und Bundesregierung nach Berlin, der im Juni 1991 durch den Berlin-Bonn-Beschluss festgelegt worden war, wurde im Juli 1999 mit der letzten Sitzung des Bundestages in Bonn, einem Fest des Bundestages für Bonn und zahlreichen symbolisch beladenen Möbelwagen bildhaft Realität. Er wird von Politik und Planung in der Region Bonn / Rhein-Sieg / Ahrweiler längst als Auslöser eines notwendigen und sinnvollen Strukturwandels angesehen und genutzt. Dieser Beitrag soll nachzeichnen, welche Elemente in der Region eingesetzt werden, um eine Entwicklung voranzutreiben, die heute die selbstbewusste Zwischenbilanz "Bereit für 2000!"<sup>1</sup> erlaubt. Viele dieser Elemente wurden zuerst im Rahmen einer Wohnungsmarktuntersuchung angewandt, die dazu dienen sollte, die Begleiterscheinungen des Strukturwandels zu analysieren und eine aktive Gestaltung durch die 18 Kommunen, die vom Regierungsumzug am stärksten betroffen waren<sup>2</sup>, zu fördern (vgl. Stein/ Prognos / Zlonicky - Wachten - Ebert 1995, und Stein 1996).

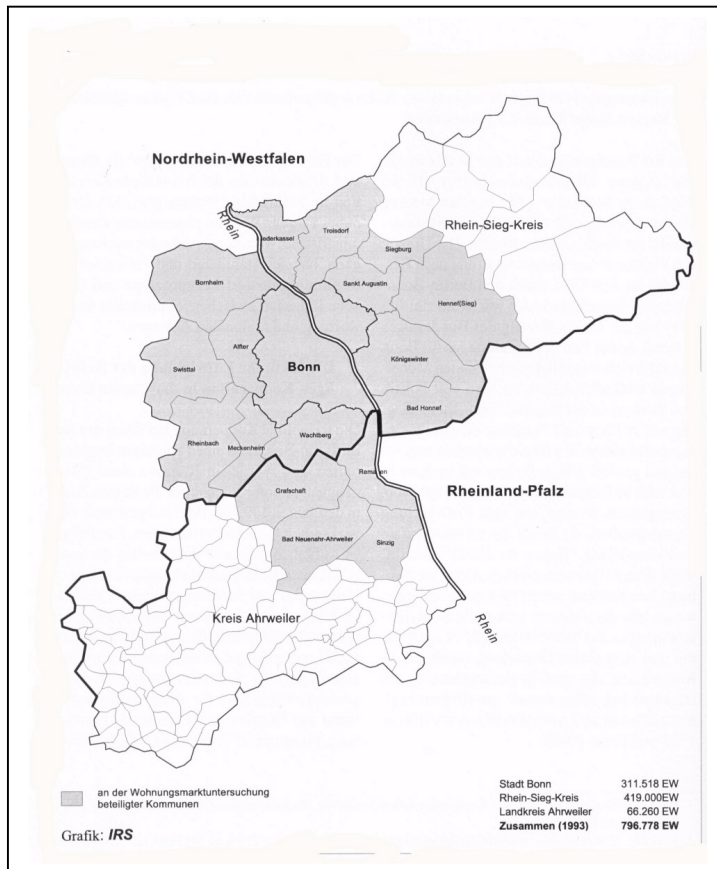
Der Beitrag konzentriert sich auf die Themen und Arbeitsformen der freiwilligen Kooperation im Politikfeld "Wohnungsmarkt". Er soll dabei zeigen: Was als phasenweise durchaus umstrittene Wohnungsmarktuntersuchung begann, hat sich stabilisiert und verbreitert. Die Region organisiert Lernprozesse und findet neue Balancen zwischen kommunaler Verantwortung und regionalen Anliegen.

---

<sup>1</sup> Titel der "5. Regionalen Informationsveranstaltung" am 25. November 1999, an der rund 180 Beteiligte aus Politik, Immobilienwirtschaft, Verwaltungen und gesellschaftlichen Gruppen der Region, übergeordneten Institutionen und überregionalen Fachkreisen teilnahmen.

<sup>2</sup> Die 18 Kommunen sind: Im Landkreis Ahrweiler Bad Neuenahr-Ahrweiler, Grafschaft, Remagen, Sinzig; im Rhein Sieg-Kreis Alfert, Sankt Augustin, Bad Honnef, Bornheim, Königswinter, Meckenheim, Niederkassel, Rheinbach, Siegburg, Swisttal, Troisdorf, Wachtberg; die Bundesstadt Bonn.

Abb. 1: Die Region Bonn / Rhein-Sieg / Ahrweiler



Quelle: Stein/Prognos/Zlonicky-Wachten-Ebert 1995, Weiterbearbeitung durch d. Verf./Grafik: irs

## 1. Die faktische Entwicklung der freiwilligen Kooperation in der Region Bonn

Die freiwillige Kooperation hat durch den Berlin-Bonn-Beschluss einen wichtigen Impuls erhalten und wurde im Rahmen einer "Wohnungsmarktuntersuchung für die Region Bonn" in den Jahren 1993 bis 1995 in ihren heute noch wirksamen Grundzügen entfaltet. Parallel gab es Aufgaben (wie z.B. die Führung der neuen ICE-Trasse Köln-Frankfurt und die Lage der Haltepunkte und der Zubringerlinien), zu denen in der Region Diskussion und Abstimmung dringend erforderlich, eine vollständig einheitliche Linie aufgrund zu unterschiedlicher Interessenlagen aber nicht zu erwarten war. Als organisatorischer Kern für solche Aufgaben entstand der "Regionale Arbeitskreis Entwicklung, Planung und Verkehr (rak)", in dem die Stadt Bonn, der nordrhein-westfälische Rhein-Sieg-Kreis und der rheinland-pfälzische Landkreis Ahrweiler sowie die Kommunen aus diesen Kreisen vertreten sind. In diesem ersten Kapitel werden die Entwicklungsschritte der Kooperation anhand der Wohnungsmarktuntersuchung dargestellt, während der regionale Arbeitskreis als Instrument der Selbstorganisation im zweiten Kapitel eingehender behandelt wird.

## Das Leitbild: Fünf Säulen tragen die Zukunft der Region

Der "Berlin-Bonn-Beschluss" des Deutschen Bundestages vom 21. Juni 1991 zum Sitz des Bundestages und der Bundesregierung in Berlin veränderte die Zukunftsaussichten der bisher durch starke Arbeitsplatz- und Wohnortverflechtungen mit der Parlaments- und Regierungsarbeit verbundenen Kommunen im Rheinland drastisch. Es galt, die Stärken der Region für die Neudefinition der Entwicklungskräfte zu nutzen: das sogenannte "Fünf-Säulen-Modell" (Abbildung) entstand in gemeinsamer Kraftanstrengung von Vertretern Bonns und der beiden Kreise sowie langjährig mit der Region verbundener Experten buchstäblich über Nacht als Grundlage für die sogenannten Ausgleichsverhandlungen.

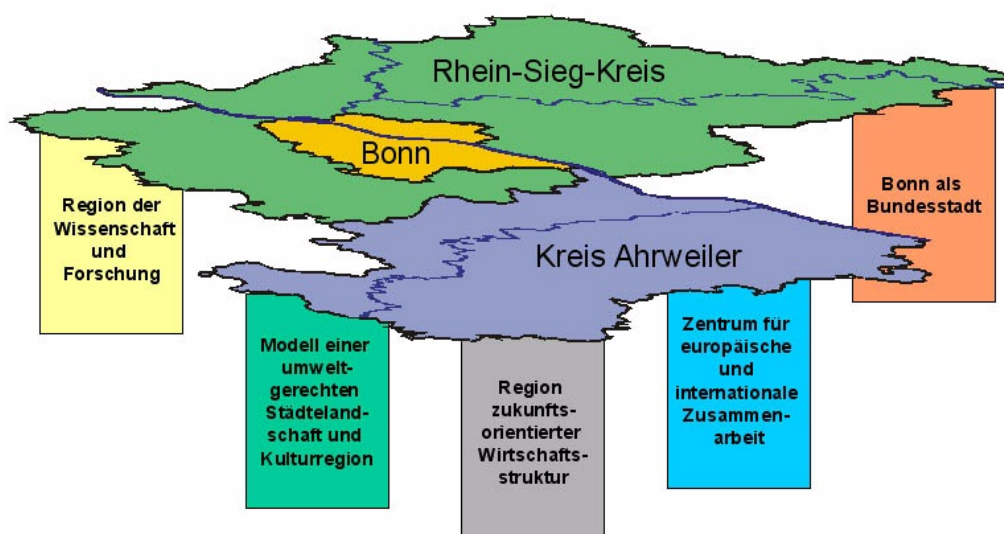
Die Kernelemente für die Entwicklungsstrategie sind:

- Bonn als Bundesstadt,
- Zentrum für europäische und internationale Zusammenarbeit,
- Region der Wissenschaft und Forschung,
- Region zukunftsorientierter Wirtschaftsstruktur,
- Modell einer umweltgerechten Städtelandschaft und Kulturregion.

Dieses Bild von den "Fünf Säulen" hat sich seither im praktischen Gebrauch bewährt: Verwaltungsmitarbeiter, Politikerinnen und andere Fachleute benutzen es in ihren Argumentationen. Damit ist es ein in der Region anerkanntes Hilfsmittel für die Diskussion.

Abb 2: "Fünf Säulen tragen die Zukunft der Region Bonn / Rhein-Sieg / Ahrweiler"

## Fünf Säulen tragen die Zukunft der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler



Quelle: Stadtplanungsamt Bonn 61-1

## Die Wohnungsmarktuntersuchung 1993 - 1995

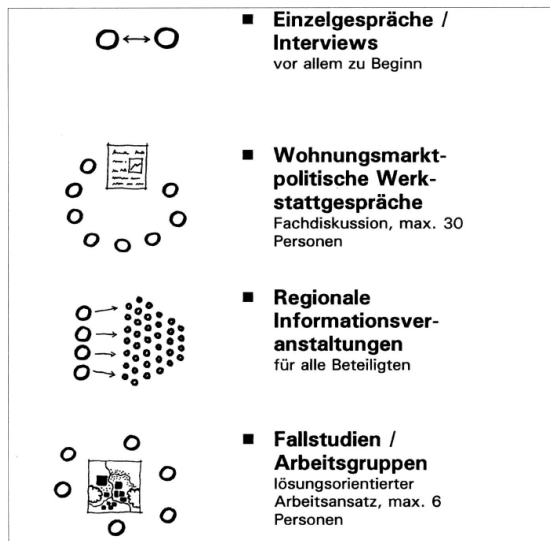
In der Region wurde schnell klar: eine verbesserte Kenntnis über den Wohnungsmarkt liegt im Interesse Bonns ebenso wie seiner 17 Nachbarkommunen, denn es herrschte Unklarheit über die Auswirkungen des Berlin-Bonn-Beschlusses und der daraus abgeleiteten "Ausgleichsmaßnahmen" zur Strukturentwicklung. Würde der Wohnungs- und Immobilienmarkt aufgrund ausbleibender Nachfrage "zusammenbrechen"? Oder würden im Gegenteil temporäre Knappheiten auftreten, wenn beim "Schichtwechsel" neues Personal nach Bonn zieht, die nach Berlin wechselnden Bundesbediensteten aber zunächst wochenendpendeln und ihre Wohnungen noch nicht freimachen?

Unter Mitwirkung zweier Fachbüros mit exzellenter Ortskenntnis (Büro für Stadtplanung und Stadtforschung Zlonicky - Wachten - Ebert, Dortmund, und prognos GmbH, Köln) und einer Spezialistin für Prozeßgestaltung und Moderation (Ursula Stein, Büro für Raumplanung und Kommunikation, Frankfurt a.M.) wurden in der Wohnungsmarktuntersuchung die Datenerhebung und -prognose, die Untersuchung der Flächenpotentiale, die Problemdefinition und die Entwicklung von Lösungsstrategien von Anfang an mit einem Diskussionsprozeß in Politik und Fachöffentlichkeit verflochten.

Ein Minimalkonsens musste als Startbedingung gefunden werden: alle beteiligten Kommunen waren an Daten zur Struktur ihres Wohnungsbestands und zur Entwicklung von Arbeitsplätzen und Bevölkerung in der Region unter den besonderen Bedingungen des Hauptstadtumzugs interessiert. Die Entscheidung, gemeinsam auch das Thema "Strategien" zu behandeln, war auch nach dieser ersten Phase zunächst heftig umstritten. Können Strategien aus kommunaler Sicht überhaupt nutzbringend auf regionaler Ebene behandelt werden? Riskierte man nicht mit zu viel Transparenz eine Schwächung der eigenen Position in der innerregionalen Konkurrenz? Wie würden Lokalpolitiker mit dem Einfluss regionaler Argumente auf lokale Entscheidungen umgehen? Die von allen akzeptierte und bis heute praktizierte Lösung lautet: Mitmachen ist freiwillig, und wer sich aus welchen Gründen auch immer mit Aktivitäten für eine Weile abseits hält, wird nicht aus dem fachlichen Informationsfluss ausgeschlossen. Der Zug fährt weiter, wenn viele mitmachen. Man kann jederzeit wieder "zusteigen", aber einzelne Beteiligte haben keine Macht zur vollständigen Blockade.

In Einzelgesprächen, Werkstätten und regionalen Informationsveranstaltungen wurden regelmäßig Zwischenergebnisse diskutiert und mit Erfahrungen aus örtlicher Sicht angereichert, die von den Untersuchungsbüros vorgeschlagenen Strategien geprüft und schließlich Vereinbarungen zum Umgang mit den Ergebnissen vorbereitet. Der Arbeitsansatz bezog von Anfang an ein breites Spektrum von Akteuren im Wohnungsmarkt ein. Damit würden - so die Hypothese für das Prozessdesign und die Hoffnung der treibenden Kräfte - die Voraussetzungen für die Umsetzung der konzeptionellen Ideen verbessert. Kooperationsbeziehungen zwischen unterschiedlichen Beteiligten konnten neu geschaffen oder gestärkt werden. Arbeitsergebnisse der Fachbüros konnten frühzeitig von den Akteuren aufgegriffen und die Empfehlungen der Untersuchung schon im laufenden Arbeitsprozess auf ihre Realitätstauglichkeit hin geprüft werden.

Abb. 3: Bausteine des Moderationskonzepts



Quelle: Ursula Stein, Büro für Raumplanung und Kommunikation

Den prognostizierten Entwicklungen des Arbeitsmarkts, der Zusammensetzung der Bevölkerung, der Haushaltsbildung und der Wohnungsnachfrage wurde das Reaktionspotential der Region und jeder Gemeinde gegenübergestellt. Dafür hatten die Gemeinden insgesamt 306 Flächen von mehr als einem Hektar Größe genannt, die auf Lage, Nutzbarkeit, Empfindlichkeiten und mögliche Entwicklungspriorität hin untersucht wurden. Es zeigte sich, dass die rein zahlenmäßige Bewältigung des Struktur- und Nachfragewandels den Prognosen und Reaktionspotentialen zufolge bei einer Verstetigung der Bautätigkeit gelingen würde. Weder ein Zusammenbrechen des Marktes noch ein besonders spürbarer "Schichtwechseleffekt" waren zu befürchten.

Die Art des Bauens allerdings bedurfte der Anpassung an moderne Nachfragestrukturen, die mit den "normalisierten", nicht mehr von der Regierungsarbeit geprägten Arbeitsplatz- und Bevölkerungsstrukturen zunehmen werden<sup>3</sup>. Es galt, dabei sowohl im Neubau als auch im Bestand neue Akzente - zum Beispiel hinsichtlich sparsamen Energie- und Wasserverbrauchs oder flexibler Nutzbarkeit durch unterschiedliche Haushaltsformen - zu setzen. Die Grundprinzipien einer nachhaltigen Entwicklung der Siedlungsstruktur wie z.B. der Vorrang für gut mit dem öffentlichen Nahverkehr, insbesondere Schienenanschluß, ausgestattete Baugebiete und eine örtlich differenzierte Erhöhung der Baudichte sollten immer stärker in die Diskussion gebracht werden (Stein / Prognos / Zlonicky - Wachten - Ebert 1995).

<sup>3</sup> Z. B. zeigte die Wohnungsmarkuntersuchung auf, dass die Region mit einem Anteil von 11,1 Prozent öffentlich geförderter Wohnungen deutlich unter dem nordrhein-westfälischen Durchschnitt von 19,8 Prozent im Jahr 1992 lag. Mit Bundesbedienstetenwohnungen werden zwar ebenfalls vorrangig Bundesbedienstete der unteren Einkommensgruppen versorgt - aber sie stehen nicht dem allgemeinen Markt zur Verfügung. Zum Thema "Normalisierung" schrieben die Verfasser: "Neue Lebensstile erfordern die Weiterentwicklung des Wohnungsbestandes: Im Rahmen von Szenarien, die die erfolgreiche Umstrukturierung der Region Bonn beschreiben, sind gravierende Veränderungen in der durchschnittlichen Kaufkraft der Regionsbevölkerung nicht anzunehmen. Auch im Bereich von High-Tech, von wirtschaftsnaher Forschung und von internationalen Organisationen können gute Einkommen erzielt werden - zugleich sind Phasen von Unterbeschäftigung, freiberuflicher Heimarbeit etc. inzwischen normaler Bestandteil von Berufsverläufen in diesen Bereichen. (...) ... könnte die Angleichung der Region Bonn an andere Ballungsräume zur Folge haben, dass sich die Haushaltstypen ausdifferenzieren und dass sich der einzelne Haushalt in seiner Art (Größe, Art der Erwerbstätigkeit etc.) häufiger ändert, als dies bei einer Dominanz von lange mit sicheren Arbeitsplätzen verbundenen Beamtenhaushalten der Fall war." (Stein/ Prognos/ Zlonicky-Wachten-Ebert, 1995, S. 9)

## **Eine Verwaltungsvereinbarung zur Umsetzung der Ergebnisse**

Das Team der Untersuchungsbüros hatte diese Handlungsansätze als Ergebnis der Untersuchung und der begleitenden Diskussionen in den Werkstätten und Sitzungen der leitenden Verwaltungsmitarbeiter und der Regionalen Informationsgespräche formuliert. Die Kurzfassung des Abschlußberichts war in großer Zahl an alle beteiligten Akteure in der Region verteilt und in den Kommunen diskutiert worden. Im Juli 1996 schlossen stellvertretend für alle beteiligten Kommunen die Oberbürgermeisterin von Bonn, der Oberkreisdirektor des Rhein-Sieg-Kreises und der Landrat des Kreises Ahrweiler eine "Verwaltungsvereinbarung über Regelungen zur Umsetzung der Ergebnisse der Wohnungsmarktuntersuchung für die Region Bonn" ab. Sie ist die Grundlage für die Durchführung des "Impulsprogramms für innovativen und zukunftsweisenden Wohnungsbau 1996 - 1999".

Sie nennt als gemeinsame Zielsetzung die Umsetzung der Erkenntnisse und Handlungsansätze gemäß dem Ergebnis der Wohnungsmarktuntersuchung für die Region Bonn, insbesondere die Initiierung eines Impulsprogramms für innovativen und zukunftsorientierten Wohnungsbau in der Region. Die Rollen der unterschiedlichen Gebietskörperschaften und des Regionalen Arbeitskreises Entwicklung, Planung und Verkehr in der Auswahl, Koordination und Planung beispielhafter Wohnungsbaumaßnahmen werden hierin ebenso vereinbart wie die Verteilung der finanziellen Beiträge für die Beauftragung der Beratungsbüros für das "Impulsprogramm 1996 - 1999". Die Kosten für Fachberatung und Moderation trägt zur Hälfte die Bundesstadt Bonn, die zweite Hälfte wird entsprechend der Einwohnerzahl unter den anderen beteiligten Kommunen aufgeteilt<sup>4</sup>.

## **Impulsprogramm für innovativen und zukunftsweisenden Wohnungsbau 1996 – 1999**

Zu den vereinbarten Strategien gehörte unter anderem, in der Region die Beschäftigung mit neuen Qualitäten im Wohnungsbau voranzutreiben. Zentrale Stichworte sind hierfür nachhaltige Regionalentwicklung, hohe Gebrauchsqualität, soziale Qualität, Gestaltqualität in architektonischer und städtebaulicher Hinsicht und Anwendung der Prinzipien auch auf die Weiterentwicklung des Bestands.

Die Beteiligten hatten sich darauf verständigt, das Prinzip "das Gute stärken" anzuwenden: geeignete Wohnungsbauvorhaben sollten durch intensive fachliche Beratung noch besser in die Lage versetzt werden, die zentralen Strategien der Wohnungsmarktuntersuchung zu illustrieren und die Diskussion darüber in der Region anzuregen. Die Fachberatung und die Moderation der Diskussionsprozesse wurden aus den gemeinsamen Mitteln finanziert, und alle Kommunen konnten Projekte vorschlagen.

In dieser Phase kommt das exemplarische Arbeiten, wie es im Moderationsbaustein "Fallstudien" vorgesehen war, breit zum Einsatz. Kommunen oder Bauträger "melden" potentielle Impulsprojekte an, die in Beratungsgesprächen mit den Beteiligten qualitativ weiterentwickelt werden. Hier ist WohnBund-Beratung Nordrhein-Westfalen als Fachberater

---

<sup>4</sup> Im ersten Jahr steuerte auch das Ministerium für Bauen und Wohnen des Landes Nordrhein-Westfalen einen Betrag aus Forschungsmitteln bei, da es begann, über eine Regionalisierung der Wohnungsbauförderung nachzudenken.

aktiv. Beteiligte können z.B. sein die Kommune, ein Bauträger oder eine Wohnungsgesellschaft, der Bauunternehmer, die Architekten, eine Vermarktungsagentur, institutionelle oder private zukünftige Nutzer, Vertreter des rak, Beratungsbüros, Fördergeber.

Das Land Nordrhein-Westfalen fördert solche Projekte, wenn sie den Kriterien der Programme für "zukunftsweisende Bauvorhaben" und "Bauen auf Entwicklungsstandorten" genügen und darüber hinaus als vom - bislang informellen - Konsens der Region getragene Impulsprojekte gelten können, mit besonderem Wohlwollen. Rheinland-Pfalz unterstützt in inhaltlicher Übereinstimmung und im Rahmen seiner eigenen Ansätze die entsprechenden Projekte in seinen Kommunen.

Parallel wird die regionale Diskussion über projektübergreifende Beratungsrunden mit den jeweiligen Ländervertretern, Sitzungen des Regionalen Arbeitskreises und Regionale Informationsveranstaltungen weitergeführt. Diese dienen damit zugleich dem Wissens- und Erfahrungstransfer.

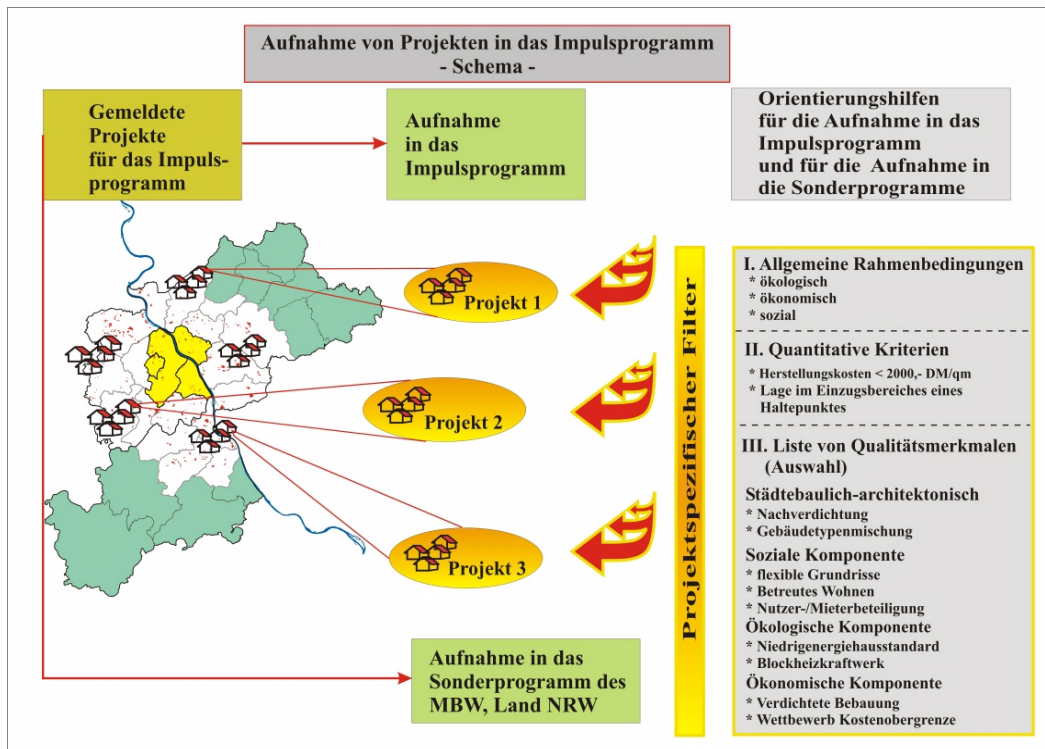
### **Impulsvorhaben: von der Bauleitplanung bis zum Wohnungsgrundriss**

Das Spektrum der bislang eingebrachten Impulsvorhaben ist groß. Die Stadt Rheinbach zum Beispiel stellt ein ganzes Entwicklungsgebiet in den Rahmen der nachhaltigen Siedlungsentwicklung und thematisiert die Instrumente der Qualitätssicherung. In Bonn-Dransdorf, einem baulich und sozial nicht integrierten Baugebiet aus den siebziger Jahren, das auch in das nordrhein-westfälische Förderprogramm für "Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf" aufgenommen wurde, beschäftigt man sich insbesondere mit der Weiterentwicklung des Bestands und mit einem bis in Beschäftigungsprojekte hinein integrierten Handlungskonzept. In Swisttal-Odendorf, einer der kleinsten beteiligten Kommunen, gelang es, die Nutzung von Bauflächen in unmittelbarer Nähe des Bahnhofs durch Reihenhäuser anstelle der ursprünglich anvisierten freistehenden Einfamilienhäuser zu planen und so die Ausnutzung in bestens erschlossener Lage zu erhöhen. Auch im ländlichen Bereich - so eine Erkenntnis aus der Wohnungsmarktuntersuchung - werden Mietwohnungen gebraucht, und die optimal an den öffentlichen Nahverkehr angebundene Flächen sollen intensiver genutzt werden als bisher oft üblich, ohne das örtliche Gesamtbild zu sprengen.

Die gemeinsamen Qualitätskriterien wurden - basierend auf dem aus der Wohnungsmarktuntersuchung entstandenen Konsens und den rahmensetzenden Zielsetzungen der Länder für die Wohnungsbauförderung - in Kooperation einer ständigen Arbeitsgruppe mit den Büros Wohnbund-Beratung und Stein entwickelt und Schritt für Schritt im Regionalen Arbeitskreis "erhärtert", also diskutiert und probenhalber eingesetzt. Dabei werden wegen der unterschiedlichen örtlichen Situationen durchaus unterschiedliche Ausformungen bei den Qualitätskriterien akzeptiert. Immer aber müssen besondere Leistungen in den Grundkategorien nachgewiesen werden, zu denen Beiträge zur Nachhaltigkeit der Regionalstruktur, soziale, gestalterische und ökologische Qualitäten gehören (vgl. Abbildung: Aufnahme von Projekten in das Impulsprogramm). Auf diese Weise kann z.B. eine ländliche Gemeinde ohne Schienenanschluss durchaus ein

Impulsprojekt entwickeln, das die Gleichzeitigkeit von gewerblicher Entwicklung und Wohnungsangebot mit besonderen sozialen und ökologischen Qualitäten in den Vordergrund rückt.

Abb. 4: Aufnahme von Projekten in das Impulsprogramm



Quelle: Stadtplanungsamt Bonn/Geschäftsstelle des rak

## Gemeinsames Marketing

Für die Impulsprojekte werden von der Geschäftsstelle des Regionalen Arbeitskreises in Abstimmung mit den Kommunen zahlreiche Aktivitäten zur Bekanntmachung entwickelt. Es begann im Herbst 1997, also ein Jahr nach Beginn des Impulsprogramms, mit einer Publikation ("Die Region Bonn / Rhein-Sieg / Ahrweiler baut auf die Zukunft") und einer Ausstellung über den damaligen Projektstand anlässlich der vierten Regionalen Informationsveranstaltung. Die Ausstellung wurde anschließend auch in zahlreichen Gemeinden - z.B. in den Geschäftsstellen der Kreissparkassen - gezeigt und für die Darstellung der Region im sogenannten "Bonn-Zimmer" des Berliner Sitzes des Regierungs-Umzugsbeauftragten benutzt. Informationen über das Impulsprogramm und den Wohnungsmarkt enthält auch der gemeinsame Internet-Auftritt der Region unter "www.umzug-nach-bonn.de". Der jüngste "Streich" war die Produktion einer Broschüre zur Information der Bundesbediensteten, die im Rahmen der Institutionen-Umzüge nach Bonn kommen. Solche Aktivitäten werden stets durch private Partner im Wohnungsmarkt mitfinanziert: So hat sich z.B. der Bonner General-Anzeiger an den Produktionskosten für die Internet-Seite beteiligt und speist nun ständig die aktuellen Kleinanzeigen im Eigentums-

und Mietwohnungsmarkt ein. Die Broschüren enthalten im Gegenzug für die Mitfinanzierung der privatwirtschaftlichen Partner auch deren Anzeigen, die auf Mitwirkung und Leistungsangebot hinweisen. Auch bei anderen Veröffentlichungen des Regionalen Arbeitskreises, die z.B. die regionalen Informationsveranstaltungen dokumentieren und in der Region weiterverbreiten, beteiligen sich Partner mit Druckzuschüssen.

## **2. Die Herausbildung und institutionelle Einbindung des "Regionalen Arbeitskreises Entwicklung, Planung und Verkehr"**

Schon vor dem Berlin-Bonn-Beschluss war eine "Lenkungsgruppe" aus Vertretern der beiden Kreise und der Stadt Bonn mit externen Experten damit beschäftigt, ein "Strukturkonzept" für die Region zu erstellen - ein Hintergrund dafür, dass das Leitbild der "Fünf Säulen" so rasch entstehen und für die Ausgleichsverhandlungen nutzbar gemacht werden konnte. Als dann mit der Einigung über die Durchführung der Wohnungsmarktuntersuchung unter Einbeziehung kommunaler Daten erste gemeinsame Entscheidungen zu fällen waren, setzten die Kommunen durch, dass sie an den Verhandlungen direkt beteiligt wurden. Außerdem wollten sie nicht "gelenkt" werden, sondern sich an der Arbeit beteiligen. So kam es zu einer neuen Form und dem neuen Namen: der Regionale Arbeitskreis Entwicklung, Planung und Verkehr der Region Bonn / Rhein-Sieg / Ahrweiler (rak) umfasst die leitenden Verwaltungsbeamten aller Kommunen, Vertreter der Kreise und Gäste. Manche Gäste werden zu "Dauergästen" (Rehsöft, 1999, S. 28), wie z.B. Vertreter der Industrie- und Handelskammern, der Bezirksregierungen und anderer regionaler Institutionen wie etwa der gemeinsamen Strukturförderungsgesellschaft (die sich speziell um Gewerbeflächenmarketing kümmert). Andere Gäste nehmen speziell zu bestimmten Themen der Verkehrsplanung, der Freiraumsicherung etc. teil.

Vorsitzender ist seit Gründung des rak Sigurd Trommer, der Bonner Stadtbaurat. Seine Stellvertreter sind die Planungsdezernenten bzw. Kreisplaner der beiden Kreise. Die Geschäftsstelle ist beim Stadtplanungsamt Bonn angesiedelt, wo eine Abteilung die Arbeit zusätzlich zu ihren anderen Tätigkeiten leistet.

Bemerkenswert ist, dass hierzu keine offiziellen Beschlüsse existieren: man hat sich darüber verständigt und macht es - so lange, bis jemand überzeugende Einwände erhebt. Dieses alltagspraktische Prinzip wird auch in anderen Fällen angewandt, wie z.B. bei der Formulierung von Qualitätskriterien (s.o.), die aus der Wohnungsmarktuntersuchung abgeleitet wurden und sich in der Diskussion bewährt haben, ohne formell beschlossen worden zu sein. Allerdings war ja die gemeinsame Umsetzung der Ergebnisse der Wohnungsmarktuntersuchung Gegenstand der Verwaltungsvereinbarung.

Die Arbeitsweise des rak ist also auf faktisches Handeln und Verständigung orientiert. "Kommunikation, Information, Moderation und Beratung unter Hinzuziehung externer Experten bei Bedarf" nennt der rak als zentrale Elemente seiner Vorgehensweise (Trommer 1997, S. 9). Und der Vorsitzende betont immer wieder, dass es mehr Sinn mache, gemeinsam an den zu 80 Prozent gemeinsamen Zielen zu arbeiten als sich an den 20 Prozent strittigen Angelegenheiten (zu denen besonders Fragen der Verkehrsplanung gehören) festzuhalten.

Der Regionale Arbeitskreis ist also ein von den Fachleuten der Region getragenes Instrument der Selbstorganisation, in dem Kommunen und Kreise mit weiteren Experten zusammenarbeiten. Daneben gibt es weitere informelle Gesprächszusammenhänge, wie z.B. die vierteljährlichen Treffen der Bürgermeister bzw. Stadtdirektoren im Rhein-Sieg-Kreis. Dieser Kreis war 1993 beispielsweise gebeten worden, selbst zwei Personen aus seiner Mitte zu benennen, die die Kommunen im Rhein-Sieg-Kreis in den Werkstattgesprächen zur Wohnungsmarktuntersuchung vertraten. Diese Vertreter sind dann auch häufig Ansprechpartner für die Geschäftsstelle des rak, wenn im Arbeitsverlauf Meinungen der Kommunalseite eingeholt, aber keine systematischen Befragungen durchgeführt werden sollen. Auch bei den leitenden Planern aus allen Kommunen haben sich inzwischen regelmäßige Treffen unabhängig von spezifischen gemeinsamen Vorhaben eingebürgert.

Im politischen Raum wurden seit 1993 insgesamt drei gemeinsame Sitzungen aller Planungsausschüsse der Kommunen und Kreise durchgeführt. Hier wirkt sich parteipolitische Orientierung kommuneübergreifend stärker aus als in den fach- und projektbezogenen Strukturen und erschwert gelegentlich die Verständigungsbereitschaft. Die Sitzungen haben jeweils einen Vorlauf von bis zu einem Jahr mit intensiv geführten Verhandlungen über Themen und Tagesordnungen.

### **3. Erfahrungen der Akteure**

Für ein Einbeziehen möglichst vieler Akteure hatte sich die Moderation in der Wohnungsmarktuntersuchung stark gemacht und dies mit der Hoffnung verbunden, dass dann die Ergebnisse ihren Weg nicht nur in die Köpfe der Auftraggeber, sondern auch vieler anderer mit dem Thema befassten Akteure finden würden. Im einzelnen ist nicht nachzuvollziehen, wie stark der Einfluss des Zuwachses an Informationen und Kontakten auf die Alltagsentscheidungen der Handelnden ist. Der Kreis derjenigen, die sich durch Wortbeiträge auf Tagungen, durch Geldbeiträge für gemeinsame Aktionen und durch Mitwirkung an der Realisierung von Projekten offen für den Kooperationsprozess engagieren, ist jedoch seither stetig gewachsen. Dabei ist Eigennutz ein legitimes Motiv: "Zweckbündnisse" ist das Stichwort, mit dem die freiwillige Kooperation operationalisiert wird.

Dieses Kapitel soll einige Positionen beleuchten. Es beansprucht nicht, eine vollständige Abbildung der Erfahrungen aller Akteure zu sein.

#### **Ein Immobilienunternehmen und eine Projektentwicklungsgesellschaft**

"Durch die Einbindung in den Regionalen Arbeitskreis Entwicklung, Planung und Verkehr wurden wir als Investoren auf das Projekt aufmerksam", schrieb eine an dem schon erwähnten Projekt in Swisttal arbeitende Firma. "Alle Beteiligten, die Grundstückseigentümer, die Mitarbeiter der Gemeindeverwaltung in Swisttal, der Stadtplaner und auch wir, die Investoren, haben die bisherige unbürokratische und sehr

effiziente Zusammenarbeit im Sinne einer 'öffentlichen und privaten Partnerschaft' als sehr angenehm empfunden." (rak, 1997, S. 49). Das Projekt steht zwar zur Zeit still, weil die Einigung der Grundeigentümer noch nicht zustande gekommen ist, viele der Beteiligten sind aber weiterhin im Rahmen der Wohnungsmarktaktivitäten im Kontakt und engagiert.

Den gesamten Kooperationsprozess und die Entwicklung der Region hat ein Vertreter einer bundesweit agierenden Projektentwicklungsgesellschaft anlässlich der Tagung in Bonn am 25. 11. 1999 positiv kommentiert: Die freiwillige und sachliche Zusammenarbeit, die Transparenz der Information und die Politik des "Schwächen erkennen und Stärken stärken" prägte die Arbeit in der Region Bonn / Rhein-Sieg / Ahrweiler. Das Profil der Region werde von außerhalb erkannt. Die Gesellschaft verweise in anderen Regionen immer wieder auf dieses Beispiel.

### **Der Vorsitzende des Regionalen Arbeitskreises**

Sigurd Trommer, der als Stadtbaurat der Bundesstadt Bonn und als Vorsitzender des Regionalen Arbeitskreises den Entwicklungsprozess der regionalen Zusammenarbeit entschieden mitgestaltet, hat in einer der Veröffentlichungen im Jahr 1997 wichtige Etappen in mehreren "Szenen" beschrieben. Er schildert, wie Vertrauen aufgebaut wurde und vergleicht den neuen Zustand mit einem "stand-by-Modus", der bei Bedarf ohne weitere Aufwärmzeit in den "Arbeits-Modus" der regionalen Kooperation umgeschaltet werden kann. Trommer stellt abschließend die Frage: "Was wäre anders, wenn es die Zusammenarbeit der letzten Jahre nicht gegeben hätte? Die Andersartigkeit besteht vor allem aus qualitativen Aspekten der Zusammenarbeit. Es entsteht ein Wachstumsprozess, der natürlich auch Zeit braucht. Die Vorlaufzeit, angefangen von der Studie (Wohnungsmarktuntersuchung 1993 - 1995, USt.) bis hin zur Umsetzung kann als eine Art Zeitdarlehen verstanden werden. Jetzt kommt allmählich die Rendite in Form von realisierten Impulsprojekten. Die Beweggründe der "Mitmacher" sind vielfältig: Idealismus, Pragmatismus, das Gefühl, sinnvollere Ergebnisse erzielen zu können. Die Beständigkeit der Zusammenarbeit nimmt zu." (Trommer 1997, S. 10).

### **Die Kommunen**

Einschätzungen aus Sicht der Kommunen liefert in umfassender Weise eine Befragung, die WohnBund-Beratung Nordrhein-Westfalen im Rahmen der Arbeiten für das Impulsprogramm im August 1999 in sämtlichen Kommunalverwaltungen durchführte, die sich am Wohnungsmarktprozess beteiligen. WohnBund fragte sowohl nach den Erfahrungen mit dem Dialog in der Region generell als auch nach Einschätzungen zum Projekt Wohnungsmarktentwicklung. "Im Mittelpunkt der Aussagen stand bei nahezu allen GesprächsteilnehmerInnen die Betonung des Prozesses der Zusammenarbeit und daran anschließend die konkreten Erfolge. Die Organisation des Kennenlernens, des Meinungs- und Erfahrungsaustausches von Politik und Verwaltungen durch den regionalen Arbeitskreis sei wichtig und wird einvernehmlich als unverzichtbar angesehen. Mehrfach wurde betont, dass auch in der örtlichen Politik das Bewusstsein für die politische und wirtschaftliche Bedeutung einer regionalen Zusammenarbeit gewachsen sei." (WohnBund-Beratung NRW,

1999a, S. 2). Als sachliche Erfolge werden durch die Kommunen neben Themen im Bereich Verkehr und Infrastruktur auch die Vereinbarung von Quantitäten, Qualitäten und Entwicklungsflächen für die Wohnungsmarktentwicklung genannt. Hierbei wird der konkrete Nutzen für die eigene Kommune jedoch unterschiedlich beurteilt, so die Verfasser, die zwei Kommunen zitieren: "Ohne das Impulsprogramm hätten wir diese wichtige Fläche gar nicht entwickeln können." - "Konkrete Flächenvorteile hatten wir nicht, auf Qualität achten wir als Kommune auch selbst." (WohnBund-Beratung NRW, 1999a, S. 3)

Prototypisch stehen dafür auch die Beiträge zweier Referenten aus der Region zu einem Diskussionsforum am 25. 11. 1999 mit dem Titel "Bausteine einer nachhaltigen Strukturentwicklung in der Region". Der technische Beigeordnete von Siegburg, der an Bonn angrenzenden Kreisstadt des Rhein-Sieg-Kreises, präsentierte drei Beispiele zur nachhaltigen Strukturentwicklung aus seiner Stadt. Eines davon ist ein "Impulsprojekt", bei dem eine in der Innenstadt gelegene Industriebrache zum Wohngebiet umgenutzt wird. Er betonte, dass sie die im Impulsprogramm verlangten Qualitäten auch aus eigenem Interesse anstrebten, dass aber die Aufmerksamkeit für das Thema "Wohnen", die die Wohnungsmarktuntersuchung und das Impulsprogramm erzeugt hatten, hilfreich bei der Ablehnung des ursprünglich beantragten großflächigen Einzelhandelsprojekts gewesen sei. Die selbstbewusste Kreisstadt findet - bei aller konstruktiven Kooperation - doch auch Haare in der Suppe.

Der Stadtplaner von Grafschaft, einer der kleinsten Partnerkommunen, hingegen strich deutlich heraus, dass dort aus dem einstigen Zweckbündnis vor dem Hintergrund des erzwungenen Strukturwandels echte Identifizierung mit der Region gewachsen sei. Er schilderte, wie die Kommune in einem Gewerbe- und Wohnpark die regionalen Ordnungsprinzipien angemessener Dichte, Mischung und dezentraler Konzentration umsetzt, und zählte die handfesten Vorteile der regionalen Kooperation auf:

- Konzentration auf strukturell sinnvolle Projekte,
- erleichterte Förderung durch Mittel des Landes,
- erleichterte Genehmigung von Vorhaben aufgrund der regionalen Abstimmung,
- Beteiligung an nützlichen Untersuchungen bei relativ geringem Kostenaufwand.

### **Und die Bürger?**

Von einer breiten Beteiligung der Bürger ist bislang nicht die Rede gewesen. Das Thema auszuklammern war zu Anfang des Projekts eine notwendige Begrenzung, um das Abenteuer der interkommunalen Kooperation nicht mit allzuvielen Ansprüchen zu belasten. Bürger für Diskussionen über abstrakte Konzepte für regionale Entwicklungen zu gewinnen, war schon immer schwierig. Deshalb verfolgt man heute bewusst ein zweistufiges Prinzip: Beteiligung von Akteuren, Fachleuten und Vertretern von wichtigen Verbänden und einer breiteren gesellschaftlich-sozialen Perspektive (z.B. Umweltschutzverbände, Mieter- und Grundeigentümergevereine, Kirchen) auf der regionalen Ebene, Beteiligung der Bürger auf der Ebene konkreter Projekte im Impulsprogramm in lokaler Verantwortung. Dort werden auch für die Region neue Verfahren eingeführt wie etwa die Beteiligung zukünftiger Nutzer an der Planung eines Bauvorhabens oder die intensive Arbeit mit der Quartiersbevölkerung bei der

Erneuerung eines städtebaulich und sozial desintegrierten Wohnungskomplexes aus den 60er Jahren.

Die lokale Politik und die Bürger auch auf der Ebene der regionalen Diskussion stärker einzubeziehen ist eine der Herausforderungen, die von den unterschiedlichsten Akteuren immer wieder als Wunsch und Aufgabe benannt werden.

#### **4. Erfolgsfaktoren**

Ohne Anspruch auf Vollständigkeit seien aus Sicht der Moderatorin einige Faktoren genannt, die zur Beständigkeit und Entwicklungsfähigkeit der Zusammenarbeit an der Wohnungsmarktentwicklung beigetragen haben.

##### **Klares Konzept für Kommunikation und Moderation**

Die Vorgehensweise war von Anfang an klar strukturiert, so dass alle Interessierten erkennen konnten, wo sie "einsteigen" können. Die einzelnen Elemente der Kommunikationsstruktur (vgl. Kap. 1) werden weiterhin benutzt und auch auf neue Themenfelder angewandt.

Die bewusste Entwicklung von "Traditionen" und common sense gehört dazu. Werkstattgespräche, Sitzungen des Regionalen Arbeitskreises und andere Veranstaltungen finden an wechselnden Orten in der Region statt, wo die Kommunen die Gastgeberrolle übernehmen. Stets kommen aus dem Rhein-Sieg-Kreis, wo in einzelnen Kommunen viel Obst produziert wird, Äpfel für die Pausen der regionalen Informationsveranstaltungen, und zum Ausklang gibt es Wein von der Ahr.

Aus Sicht der Moderatorin ist es natürlich erfreulich, dass die Bedeutung dieser Arbeit in der Region gesehen und gewürdigt wird, wie die Veröffentlichungen und die Umfrageergebnisse aus dem Sommer 1999 zeigen (vgl. Kap. 3).

##### **Zweckbündnisse und Alltagsvorteile**

Die Absicht der Kooperation ist auf unterschiedlichen Ebenen leicht erkennbar und wird mit dem wenig moralisch aufgeladenen Begriff der "Zweckbündnisse" praktisch fassbar. Die Bewältigung des Strukturwandels unter gerechter Verteilung der Mittel in der Region nach einem sinnvollen und akzeptierten Konzept verlangt die Mitwirkung aller Kommunen. Die Realisierung eines anspruchsvollen Impulsprojekts ist nur möglich, wenn Kommune, Architekturbüro, Bauträger, Fördermittelgeber, Vermarkter und Fachberater von Beginn an zusammenarbeiten. Sie profitiert außerdem von der Bekanntmachung des Projekts durch Diskussionsrunden in der Region - die gleichzeitig durch den Erfahrungstransfer den anderen Gesprächspartnern nützt - und Werbung über die Region hinaus. Wer sich an der Finanzierung eines Untersuchungsauftrags beteiligt, hat auch Mitspracherechte bei seiner