

## **Abschlussbericht**

Gutachten zu Fragen einer  
„vertieften Kooperation  
zwischen den  
Gebietskörperschaften  
Bundesstadt Bonn, Rhein-  
Sieg-Kreis sowie den Städten  
und Gemeinden des Rhein-  
Sieg-Kreises“

Aachen, im September 2015

Univ. Prof. Dr.-Ing. Dirk Vallée

|

## 1. Veranlassung, Ziele, Aufgabenstellung

Das Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern (IHK) legt in §1 Abs. 1 fest, dass es Aufgabe der IHKs ist, das Gesamtinteresse der ihnen zugehörigen Gewerbetreibenden wahrzunehmen [...]; dabei obliegt es ihnen insbesondere durch Vorschläge, Gutachten und Berichts die Behörden zu unterstützen und zu beraten [...]. Insofern hat die Industrie- und Handelskammer Bonn/Rhein-Sieg (im Weiteren IHK genannt) im Rahmen der Erfüllung ihrer Aufgaben und zur Verbesserung der Standortfaktoren für die Wirtschaft die Chancen und Optionen einer vertieften Kooperation zwischen den Gebietskörperschaften Bundesstadt Bonn, dem Rhein-Sieg-Kreis sowie dessen kreisangehörigen Kommunen untersuchen lassen. Dazu werden die wichtigen Handlungs- und Themenfelder sowie die derzeitigen Kooperationsansätze identifiziert und darauf aufbauend geeignete Formen der vertieften Kooperation der Gebietskörperschaften bzw. denkbare Neuorganisationen einschließlich freiwilliger oder gesetzlich zu flankierender Ansätze entwickelt. Im Zuge der Ausarbeitung wurde auch geprüft, ob und welche Aufgaben evtl. auf einer höher gelagerten Ebene - wie der Region Köln/Bonn oder der Metropolregion Rheinland - wahrgenommen werden können bzw. sollten und wie die Region abzugrenzen ist.

Für eine Stärkung von Wirtschaftsstandorten sind nach der einschlägigen Literatur (u.a. Richard Florida – „Technology, Talents and Tolerance“ sowie „The Rise of the Creative Class“ sowie weiterführende wirtschaftsgeografische Literatur) harte und weiche Standortfaktoren von Bedeutung. Diese werden zunächst dargestellt und bezüglich ihrer Relevanz für die Wirtschaft untersucht. Sodann werden diese nach ihrer großräumigen und kleinräumigen Wirkung sowie sinnvollen Verantwortungsbereichen dafür sortiert. Anschließend erfolgt eine Analyse der bereits bestehenden Kooperationen und Verflechtungen in der Region Bonn/Rhein-Sieg. Die Erfassung der Ausgangssituation erfolgt durch Internetrecherchen, Telefonate und Interviews mit ausgewählten relevanten Akteuren aus Wirtschaft, Verwaltung, Daseinsvorsorge, Planung, Wirtschafts- und Tourismusförderung sowie Regionalmanagement. Daraus werden schließlich Empfehlungen für eine Neuorganisation und die notwendigen Schritte für eine Veränderung abgeleitet.

Vor dem Hintergrund der bestehenden räumlichen Verflechtungen in der Region Bonn, dem zunehmenden Standortwettbewerb auch um Beschäftigte, laufender Regionalisierungsprozesse in Stuttgart, Hannover, Aachen oder dem Ruhrgebiet, der derzeit in Bildung befindlichen Metropolregion Rheinland, der vielfältigen Aktivitäten des Region Köln-Bonn e.V. sowie der bereits bestehenden Kooperationen zwischen der Bundesstadt Bonn, dem Rhein-Sieg-Kreis, dem Kreis Ahrweiler (u.a. im :rak) sowie vielfältigen interkommunalen Kooperationen, zeigt dieses Gutachten schlussendlich die zentralen Handlungsfelder für eine verstärkte Kooperation auf und benennt Optionen für eine strukturelle Umsetzung.

## 2. Bedeutung von Standort- und Lebensqualität für Wirtschaftsstandorte

Für eine Stärkung von Wirtschaftsstandorten sind nach der einschlägigen Literatur (u.a. Richard Florida – „Technology, Talents and Tolerance“ sowie „The Rise of the Creative Class“ – und weiterführende wirtschaftsgeografische Literatur) sogenannte „harte“ und „weiche“ Standortfaktoren von Bedeutung.

Zu den harten Standortfaktoren zählen demnach

- die Flächenentwicklung und -bereitstellung sowie
- das Verkehrs- und Infrastrukturangebot (incl. Kosten für Wasser, Abwasser, Müll, Telekommunikation).

Zu den weichen Standortfaktoren gehören u.a.

- die Wirtschaftsförderung und das Standortmarketing,
- wirtschaftsrelevante Verwaltungsprozesse u.a. in den Bereichen Festlegung von Steuern und Abgaben sowie deren Höhe, Arbeitsabläufe in den Verwaltungen und E-Government,
- die Sicherung der Lebensqualität als Standortfaktor für Fachkräfte einschließlich der Themenfelder
  - o Fachkräfteakquise und –entwicklung,
  - o Bildungsangebote,
  - o Betreuungsangebote,
  - o die Vereinbarkeit von Familie und Beruf,
  - o die Naherholungs-, Landschafts- und Freiraumqualität,
  - o die medizinische Versorgung
  - o sowie das Kulturangebot und dessen regionale Abstimmung / Bewerbung.

Alle genannten Themenfelder sind vor dem Hintergrund der Lebens- und Aktionsräume der Menschen, die sich in erster Linie um den Wohnstandort sowie den Arbeitsplatz konzentrieren, zu betrachten.

### Harte Standortfaktoren als Voraussetzung für attraktive Wirtschaftsräume

Die harten Standortfaktoren beschreiben in erster Linie die Erreichbarkeit einer Region sowie ihre Ausstattung mit Bau- und Nutzflächen, das sogenannte Flächenpotenzial. Für die Erreichbarkeit ist dabei die Verkehrsinfrastruktur, bestehend aus

- Straßen und Autobahnen,
- Bahn- und Stadtbahnstrecken sowie dem Busliniennetz mit den Bahnhöfen und Haltepunkten,
- sowie Flughäfen und Häfen,

maßgeblich und beschreibt sowohl die Erreichbarkeit der Region von außen und damit für die Verflechtungen mit Kunden, Lieferanten, Partnern als auch nach innen für die Erreichbarkeit zwischen den Betriebsstandorten und vor allem für die Beschäftigten. Darüber hinaus ist die Flächenverfügbarkeit und -ausstattung hinsichtlich Lage und Anbindung an die Verkehrsinfrastruktur, Größe und topografische Gegebenheiten, sowie Kosten ein maßgeblicher „harter“ Standortfaktor. Die Flächenverfügbarkeit wird durch die

Baulandpolitik der Kommunen sowie die Verkehrs- und technische Infrastruktur incl. der Kosten dafür geprägt. Hier kommt es darauf an, an geeigneten Stellen in einer Region ausreichende, topografisch geeignete, gut erreichbare und den erforderlichen Nutzungen angemessene Flächen zur Verfügung zu stellen. Dazu zählen insofern die Verkehrsanbindung (global, europäisch, national) sowie die innere Vernetzung (regional und lokal). Neben der reinen Verfügbarkeit der Verkehrsinfrastruktur und den qualitativen Merkmalen, wie z.B. Stauhäufigkeiten und Reisegeschwindigkeiten sowie Takten, Linien und Platzangebot im ÖPNV, spielen zudem die Verfügbarkeit einer leistungsfähigen Telekommunikationsinfrastruktur (Breitband-Internet, Glasfasernetze) sowie die Kosten für die technische Infrastruktur (insb. Wasser, Abwasser, Müll) eine wichtige Rolle.

Für die Wahrnehmung der Standortqualität ist dabei eine eher großräumige Betrachtung anzustellen, da die Wirtschaftsstandorte zunehmend in einem überregionalen und globalen Wettbewerb stehen. Insofern sind die Verfügbarkeit und Anbindung von Flughäfen, ICE-Bahnhöfen, Häfen und deren Kapazitäten bzw. Verkehrsangebote wichtige Parameter. Diese sind im Rahmen des Standortmarketings sowie der Wirtschaftsförderung regional und überregional zu betrachten, darzustellen und zu bewerben, um die Attraktivität des Standortes an sich darzustellen. Dabei spielen die grundsätzliche Verfügbarkeit von Wohnangeboten für die Beschäftigten, das Beschäftigtenpotenzial, deren Qualifikation sowie Weiterbildungsmöglichkeiten zwar auch heute bereits eine wichtige Rolle, stehen aber noch nicht so im Vordergrund wie die erwähnten „harten“ Faktoren, da zumindest bisher noch überwiegend von einer allgemeinen Verfügbarkeit ausgegangen wird.

### **Weiche Standortfaktoren und Lebensqualität gewinnen zunehmend an Bedeutung**

Angesichts des demografischen Wandels sowie des zunehmenden Wettbewerbs um qualifizierte Fachkräfte ist allerdings eine zunehmende Bedeutung der sogenannten „weichen“ Standortfaktoren erkennbar. Diese lassen sich auch unter dem Begriff Lebensqualität zusammenfassen und durch

- die Ausstattung mit attraktiven und kostengünstigen Wohnmöglichkeiten,
- wohnungsnahen Versorgungs-, Betreuungs-, Schul- und Bildungsangeboten,
- Naherholungsmöglichkeiten,
- Kultur- und Sportangebote

beschreiben. Für die Lebensqualität der Beschäftigten sind die Verfügbarkeit attraktiven, bezahlbaren Wohnraumes, die (regionale und lokale) Erreichbarkeit der Arbeitsstätten, Bildungs- und Betreuungsangebote insb. für Kinder und ältere Familienangehörige zur Sicherung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die Naherholungs- und Freizeitmöglichkeiten, das Kulturangebot sowie die medizinische Versorgung als wichtige Faktoren anzusehen. Diese äußern sich dann in der Anzahl, den Standorten und deren Erreichbarkeit, der Nutzbarkeit und Verfügbarkeit sowie den Kosten für die Nutzung (z.B. Kindergartengebühren). Insofern spielen hier das regionale Verkehrsnetz und insbesondere der ÖPNV, Öffnungszeiten, Kapazitäten und Kosten von Bildungs- und Betreuungsangeboten etc. eine wichtige Rolle.

Neben den für die Beschäftigten wichtigen Standortfaktoren sind für die Unternehmen die wirtschaftsrelevanten Verwaltungsprozesse u.a. in den Bereichen Steuern und Abgaben, Arbeitsabläufe und Zuständigkeiten in den Verwaltungen sowie das E-Government wichtige Faktoren, die allerdings bei einer grundsätzlichen großräumigen Standorteignung und -verfügbarkeit in ihrer Bedeutung eher nachrangig zu den großräumigen Faktoren (oben – harte Faktoren) zu sehen sind und eher für die Mikro-Standortwahl (welche Kommune) eine Rolle spielen.

### **Kooperation als Chance Engpässe gemeinsam zu überwinden**

Vor dem beschriebenen Hintergrund ist insbesondere in der Region Köln-Bonn festzustellen, dass die Kernstädte Köln und Bonn aber auch eine Reihe von Kommunen im unmittelbaren Umland insbesondere bei der Flächenverfügbarkeit, aber auch bei den Kapazitäten einiger Infrastruktureinrichtungen (u.a. Häfen, Straßennetz, ÖPNV), bereits an Grenzen stoßen, die eine weitere Entwicklung der Wirtschaft erschweren. Hier sind Mechanismen erforderlich, die Chancen einer wirtschaftlichen Entwicklung in der Region zu ermöglichen und die dafür erforderlichen Voraussetzungen im interkommunalen Verbund zu schaffen. Nur so wird es möglich, auch langfristig für Beschäftigung, Wirtschaftskraft und Steueraufkommen in der Region zu sorgen.

Die heute oft im Vordergrund stehenden „harten“ Standortfaktoren wie Verkehrsinfrastruktur und Flächenverfügbarkeit sind jedoch für eine zukunftsfähige Entwicklung einer Region mindestens mittelfristig um eine gleichwertige und gleichgewichtige Behandlung von Fragen der Fachkräfteakquise und -entwicklung zu erweitern. Angesichts des zunehmenden Wettbewerbs um Fachkräfte sind insofern hochwertige (Weiter-)Bildungs- und Betreuungsangebote wichtige Elemente, um zentrale Anforderungen an die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, lebenslanges Lernen oder auch die Erholungs- und Regenerationsmöglichkeiten der Beschäftigten auf einem hohen Niveau zu halten bzw. weiter zu entwickeln. Angesichts eines zunehmenden Wettbewerbs zwischen den Regionen muss jede Region gerade auf dem Gebiet der „weichen“ Standortfaktoren zu einer kooperativen und entwicklungsorientierten Strategie kommen.

### 3. Relevante Handlungsfelder für die Standort- und Lebensqualität in der Region Bonn/Rhein-Sieg

In der hoch verflochtenen und dicht besiedelten Region Bonn/Rhein-Sieg besteht eine besondere Herausforderung in den sehr heterogenen räumlichen Umgriffen bzw. Einzugsbereichen der einzelnen Handlungsfelder. Während z.B. Betreuungsangebote, grundlegende Bildungsangebote, die medizinische Basisversorgung oder die Naherholung eher lokalen Charakter und lokale Einzugsbereiche haben, sind die Wahrnehmung des Standortes insgesamt und vor allem von außen, seine Verkehrsanbindung oder Kulturangebote eher großräumig und zusammen mit Köln zu sehen.

Handlungsfelder für die Standortattraktivität <b>Harte Faktoren – Fläche und Infrastruktur</b>	Groß-räumige Wirkung	Klein-räumige Wirkung	Außen-wirkung	Innen-wirkung	Geeignete Kooperations-ebene
Flächenplanung / -angebot / -verfügbarkeit	X		X		Überregional + Regional
Flächenentwicklung (Umsetzung)		X		X	Regional + lokal
Infrastruktur – Verkehr und Telekommunikation	X		X		Überregional + Regional
Technische Ver- und Entsorgung (Wasser, Abwasser, Müll, Energie) incl. Gebühren		X		X	Regionale Abstimmung nötig
Infrastruktur – Soziales und Bildung		X		X	Regionale Abstimmung nötig

Tabelle 1: Handlungsfelder und Raumbezug für eine vertiefte Kooperation – harte Faktoren

#### **Harte und weiche Standortfaktoren für die Außendarstellung wichtig**

Aus Tabelle 1 lässt sich zunächst ableiten, dass von den „harten“ Standortfaktoren insbesondere die Flächenverfügbarkeit und die Infrastruktur für die Außendarstellung und -wirkung von besonderer Bedeutung sind. Hinzu treten von den „weichen“ Standortfaktoren das Handlungsfeld Wirtschaftsförderung und Standortmarketing (vgl. Tabelle 2). Dabei kommt es darauf an, in diesen Handlungsfeldern kooperativ, großräumig, ganzheitlich und abstrakt zu denken und aufzutreten sowie die Region und ihre Qualitäten ganzheitlich darzustellen und zu vermarkten. Dabei muss bzw. kann die interne Organisation und Umsetzung der einzelnen Aufgabenfelder auf unterschiedlichen Ebenen, durch unterschiedliche Organisationsformen und aufgabenbezogen erfolgen,

sollte allerdings nie die Gesamtsicht sowie die Arbeitsteiligkeit auch innerhalb der Region aus den Augen verlieren. Insofern sind hierfür mehrthematische Verbünde und Organisationsstrukturen unbedingt erforderlich, in denen die relevanten Akteure beteiligt sind, aber gemeinschaftlich (ohne Kirchturmdenken und zu viele Details) handeln. Nationale Beispiele dafür sind die Regionen Stuttgart, Hannover oder Rhein-Neckar, die neben einer Außendarstellung gleichzeitig auch eine starke Koordinationsfunktion nach innen haben.

Handlungsfelder für die Standortattraktivität <b>Weiche Faktoren – Marketing und Lebensqualität</b>	Groß-räumige Wirkung	Klein-räumige Wirkung	Außen-wirkung	Innen-wirkung	Geeignete Kooperations-ebene
Wirtschaftsförderung und Standortmarketing	X		X		Überregional
Verwaltungsprozesse		X		X	Regionale Koordination, lokaler Betrieb
Bildungsangebote Weiterbildung		X		X	Regional
Bildungsangebote Basis		X		X	Regionale Koordination, lokaler Betrieb
Betreuungsangebote Kinder <i>(wichtig für Fachkräfte-verfügbarkeit, Vereinbarkeit Familie + Beruf)</i>		X		X	Regionale Koordination, lokaler Betrieb
Betreuungsangebote Alte <i>(wichtig für Fachkräfte-verfügbarkeit, Vereinbarkeit Familie + Beruf)</i>		X		X	Regionale Koordination, lokaler Betrieb
Medizinische Versorgung		X		X	Regional
Naherholung, Landschaft, Freiraum <i>(wichtig für Lebens- und Aufenthaltsqualität für Beschäftigte)</i>		X		X	Regional bis lokal, arbeitsteilige Finanzierung
Kulturangebot	X		X		Regional

Tabelle 2: Handlungsfelder und Raumbezug für eine vertiefte Kooperation – weiche Faktoren

### **Lebens- und Aktionsräume der Bewohner und Beschäftigten berücksichtigen**

Hinsichtlich der internen Aufstellung und Strukturen sind vor allen Dingen die Aktionsräume der Menschen unabhängig von heute bestehenden administrativen Grenzen zu betrachten. Angesichts der Lage der Region Bonn/Rhein-Sieg nahe zur Metropole Köln sowie an der Landesgrenze zwischen Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz, kann dieses sehr komplexe Abstimmungserfordernisse bei freiwilligen Kooperationen der öffentlichen (Gebiets-)Körperschaften, aber auch bei etwaig zu betrachtenden Änderungen von bestehenden Gesetzeslagen, auslösen. Vor einer Betrachtung der Strukturen ist es allerdings wichtig die Handlungsfelder für eine regionale Kooperation sowie die Schnittstellen zur Kommunalen Ebene zu definieren, um daraus zunächst ein geeignetes Aufgabenset abzuleiten und erst dann über die Struktur bzw. Organisationsform für das Aufgabenset nachzudenken. Es wird dringend geraten, hier dem Prinzip „Form follows Function“ zu folgen und zuerst die Handlungsfelder zu diskutieren sowie sich hier auf gemeinsame Handlungsfelder bzw. auch dazu auf ein für die Region passendes und relevantes Set zu verständigen und dann die dazu passende Organisationsform gemeinsam zu diskutieren bzw. zu erarbeiten.

Bezüglich der Verzahnung von Außendarstellung und innerer Aufstellung kommt es nach der Klärung der Raumkulisse (Aktionsräume der Menschen) sowie der zu behandelnden Themen auch in besonderem Maße auf die Schnittstellen zu den Kommunen und bestehenden Körperschaften, den Schnittstellen zur Außendarstellung sowie das konkrete Aufgabenportfolio an. Hier ist in erster Linie ein gutes Zusammenspiel zwischen bürger- und wirtschaftsnahen lokalen Ansprechpartnern und Angeboten und der lokalen bzw. regional abgestimmten Organisation und Koordination derselben anzustreben.

### **Bürgernähe und Lebensqualität lokal sichern**

Die in Tabelle 1 dargestellten Handlungsfelder zeigen, dass es eine Reihe von Themen gibt, die lokal aber koordiniert angeboten werden sollten, um die Bürgernähe zu gewährleisten. Dazu zählen die koordinierte Bereitstellung von

- Basis-Bildungsangeboten (z.B. Grundschulen, Musikschulen etc.),
- Betreuungsangeboten für Kinder (z.B. Kindertagesstätten, Kindergärten),
- Betreuungsangeboten für Alte (z.B. Pflege- und Betreuungseinrichtungen),
- Medizinische Basis-Versorgung (insb. Haus- und Zahnärzte),
- Naherholungs- und Sportangeboten,
- Kulturangebote.

Hier kommt es darauf an die Angebote vor Ort bereitzustellen und in der Region dergestalt zu koordinieren, dass eine freizügige und gleichberechtigte Nutzung zu ähnlichen Preisen/Kosten möglichst unabhängig vom Wohnort möglich ist.

### **Regionale Kooperation als Schlüssel zum Ausgleich von Belastungen**

Daneben besteht ein Bündel von Aufgaben, deren regional abgestimmte Erledigung zu einer Arbeits- und damit Kostenteilung und vor allem zu einem regionsinternen Ausgleich von Knappheiten und besonderen Belastungen sowie der gemeinsamen Nutzung von Chancen führen kann. Eine vertiefte regionale Kooperation in diesen Handlungsfeldern kann maßgeblich dazu beitragen, dass die Region als ein Lebens- und

Wirtschaftsraum wahrgenommen wird, administrative Hürden als gering und überwindbar eingeschätzt werden bzw. gar nicht erst auftauchen und vor allem lokale Schwierigkeiten im regionalen Verbund ausgeräumt werden können. Insofern ist es hier besonders wichtig mehrere Themen zusammen zu behandeln und durch Ausgleiche zwischen den Beteiligten und zwischen den Themen allen überzeugend zu vermitteln, um einen Nutzen davon zu haben. So sollte es gelingen, dass kein gegenseitiges Misstrauen oder gar eine vermeintliche gefühlte Überbelastung Einzelner und Gewinne für andere entsteht. Zu diesen Handlungsfeldern zählen

- eine regionale Koordination von Flächenplanung / -angebot / -verfügbarkeit,
- die regionale Weiterentwicklung der Verkehrsinfrastruktur (regionales Straßennetz, ÖPNV),
- die regionale Koordination der Infrastruktur (Ausstattung mit höherwertigen Einrichtungen für Bildung/Weiterbildung, Tagungen und Kongressen, medizinische Versorgung/Krankenhäuser, technische Ver- und Entsorgungsinfrastruktur),
- die Koordination von Verwaltungsprozessen,
- die regionale Koordination und Weiterentwicklung von Landschaft, Naherholung, Freizeit und Sportangeboten – hier ist dann eine lokale Umsetzung innerhalb eines abgestimmten Rahmens und evtl. in gemeinsamer Finanzierung denkbar (Beispiele: Landschaftsparks Ruhr, Stuttgart, Frankfurt),
- regionale Koordination von Kultureinrichtungen und –angebot.

Zusammenfassend lässt sich daraus ableiten, dass im Wesentlichen drei Ebenen bestehen, auf denen eine Koordination sowie die Bereitstellung der Angebote für die einzelnen Handlungsfelder erfolgen sollte, nämlich eine großräumige/überregionale, eine regionale und eine lokale Ebene. Diese Ebenen sind miteinander zu verzahnen, sollten hinsichtlich ihrer Aufgaben, Organisations- und Entscheidungsstrukturen transparent sein und einen fairen Vorteils-/Nachteilsausgleich zwischen den beteiligten Partnern über die einzelnen Handlungsfelder hinweg ermöglichen. Das führt zu Strukturen mit mehreren Zuständigkeiten, die mit der überregionalen, regionalen und lokalen Ebene sowie den Bürgerinnen und Bürgern und der Wirtschaft zu vernetzen sind.

#### 4. Vision und Chancen einer starken Kooperation

Die Region Bonn/Rhein-Sieg zeichnet sich heute durch eine insgesamt gute Infrastruktur, eine in weiten Bereichen gegebene Flächenverfügbarkeit, gute Beschäftigungsmöglichkeiten und auch (noch) ein hohes Arbeitskräftepotenzial sowie attraktive Lebens- und Arbeitsbedingungen aus. Andere Studien, wie z.B. die Wissens- und Innovationsbilanz der IHK Bonn/Rhein-Sieg zeigen jedoch, dass die Region im Vergleich mit anderen Regionen an Dynamik verliert. Zudem ist zu befürchten, dass es aufgrund des schlechten Infrastrukturzustandes, insbesondere bei den Straßen und Brücken, in einigen Jahren zu Einschränkungen in der Erreichbarkeit kommen wird.

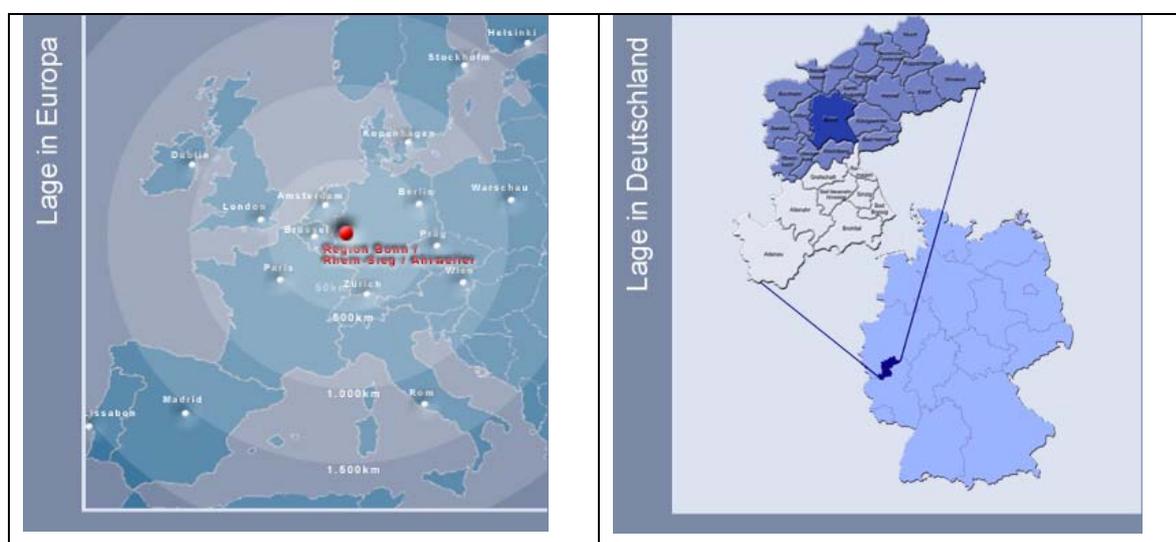


Abbildung 1: Selbstdarstellung der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler (Quelle: [www.region-bonn.de](http://www.region-bonn.de))

#### Viele bestehende Ansätze sind eine Stärke

Neben dieser Grundeinschätzung, die von vielen Akteuren in der Region grundsätzlich geteilt wird, bestehen vielfältige Ansätze einer gemeinsamen Außendarstellung und eines gemeinsamen Standortmarketings (vgl. Kapitel 5) sowie sehr vielfältige teils formale aber auch informelle Kooperationen (vgl. Kapitel 5). Als besondere Stärke werden die gute Erreichbarkeit und Ausstattung mit national und international wirkenden Infrastruktureinrichtungen (Flughafen, ICE-Bahnhof, Hafen, Autobahnen) sowie die hochwertige und gute Ausstattung mit Forschungs- und Wissenschaftseinrichtungen (Universitäten, Hochschulen, Forschungsinstituten) sowie Kultur- und Bildungseinrichtungen und die Naherholungsmöglichkeiten entlang von Rhein, Sieg und Ahr, im Siebengebirge oder den angrenzenden Landschaften gesehen. Hier besteht sicher ein hohes Potenzial, an das sehr gut angeknüpft werden kann.

#### Zersplitterung und Kleinteiligkeit als Risiko

Als eine Schwäche kann bzw. muss allerdings die administrative Zersplitterung und teilweise Kleinteiligkeit der Entscheidungsstrukturen und Zuständigkeiten sowie die

bisher zumindest nicht transparenten Formen und Ergebnisse einer regionalen Kooperation angesehen werden. Insofern sind, gerade angesichts der starken inneren Vernetzung und Bezüge innerhalb der Region (vgl. Kapitel 5), hier ein deutliches Verbesserungspotenzial sowie hohe Chancen erkennbar.

### **Breite Kooperation als Chance auch die Bevölkerung mitzunehmen**

Wesentliche Chancen einer verstärkten Kooperation zwischen den bestehenden Gebietskörperschaften, weiteren Körperschaften aber auch weiteren Akteuren aus den Bereichen Wirtschaft, Zivilgesellschaft und darüber hinaus liegen in der Hebung von Synergien durch Arbeitsteilung, z.B. in Fragen spezieller Verwaltungsaufgaben oder der Koordinierung und Abstimmung kostenträchtiger Angebote wie Schwimmbäder, Multifunktionshallen, Kulturstätten und –angeboten, aber auch dem Bildungsangebot, bei dem angesichts der demografischen Entwicklung u.a. bei Kindergärten und Grundschulen sowie berufsbildenden Schulen in absehbarer Zeit ein deutlicher Nachfragerückgang zu erwarten ist. Eine grundlegende Überprüfung der heute vorhandenen Ausstattung und Zuständigkeiten bis hin zur Organisationsstruktur und der Zusammenlegung bestehender Organe kann ohne Attraktivitätsverlust zu Kostensenkungspotenzialen durch eine gemeinsame oder arbeitsteilige Erbringung von Aufgaben erfolgen. Dabei sollten aber die Aufgaben sowie deren geeignete Erbringung und Verknüpfung im Vordergrund stehen und erst dann über Organisationsformen und Strukturen gesprochen werden.

### **Eine Vision für die Zukunft der Region könnte insofern lauten:**

Die Region Bonn/Rhein-Sieg entwickelt sich gemeinsam zu einem Premium-Standort in der Metropolregion Rheinland. Sie baut auf ihrer zentralen Lage, ihrer guten Erreichbarkeit sowie dem Ruf als Wirtschafts-, Wissenschafts-, Kongress- und UN-Standort auf.

Die Region Bonn/Rhein-Sieg nutzt das vorhandene kulturelle Angebot sowie die landschaftlichen Qualitäten der Umgebung von Rhein, Sieg, Eifel, Ahrtal, Siebengebirge und Westerwald für die Lebensqualität der Einwohner und Arbeitskräfte. Sie bündelt ihre Potenziale in einer gemeinsamen regionalen Ebene zur Steigerung der Außendarstellung und Straffung der inneren Organisation. Die Beteiligten stimmen sich regelmäßig und intensiv in allen Fragen der Sicherung der Attraktivität des Lebens- und Wirtschaftsstandortes Bonn/Rhein-Sieg ab.

Wird diese Vision zunächst von der Sache und den Handlungsfeldern her angegangen, besteht die Chance, die Handlungsfelder so zu bündeln, dass Vorteils- und Nachteilsausgleiche einbezogen werden können und so keine Verlierer entstehen, während gleichzeitig die Bürgernähe erhalten bleibt.

## 5. Bestehende Kooperationen und Verflechtungen in der Region Bonn/Rhein-Sieg

Wie bereits oben angedeutet, bestehen bereits eine Vielzahl von Kooperationen, Kooperationsansätzen sowie Abstimmungsprozessen in der Region auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen. Diese reichen von der überregionalen Ebene über regionale Kooperationen unterschiedlicher Gebietszuschnitte bis hin zu bilateralen kommunalen Kooperationen.

### Bestehende überregionale Kooperationen

Zu den überregionalen Kooperationen zählen formalisierte, freiwillige und verpflichtende Zusammenarbeiten, die teilweise auch durch andere Organisationen gesteuert werden, wie z.B.

- die Bezirksregierung Köln als Aufsichts- und Genehmigungsbehörde u.a. zuständig für die Regionalplanung sowie bestimmte Förderprogramme (deutlich über den Raum Bonn/Rhein-Sieg hinaus),
- der Region Köln/Bonn e.V. als Regionalentwicklungsagentur (deutlich über den Raum Bonn/Rhein-Sieg hinaus),
- die IHK-Initiative Rheinland (IIR) als Zusammenschluss mehrerer Industrie- und Handelskammern zur Weiterentwicklung des Wirtschaftsstandortes (deutlich über den Raum Bonn/Rhein-Sieg hinaus),
- die Metropolregion Rheinland (in Gründung) als Ebene zur Koordination und Weiterentwicklung der großräumigen Verkehrsinfrastruktur, des Standortmarketings und der Naherholung (deutlich über den Raum Bonn/Rhein-Sieg hinaus),
- der Zweckverband Nahverkehr Rheinland zur Planung, Koordination und Entwicklung des regionalen Schienenpersonenverkehrs sowie der Verkehrsverbund Rhein-Sieg (deutlich über den Raum Bonn/Rhein-Sieg hinaus).

### Bestehende regionale Kooperationen

Neben diesen überregionalen Kooperationen bestehen innerhalb und im Wesentlichen begrenzt auf den Raum Bonn/Rhein-Sieg u.a. folgende Kooperationen:

- der :rak als Verbund zwischen der Bundesstadt Bonn, dem Rhein-Sieg-Kreis und dem Kreis Ahrweiler mit dem Ziel der aktiven Zusammenarbeit bei der räumlichen Planung und Entwicklung (u.a. Erstellung Gewerbeflächenkonzept; übergreifende Katasterauskunft; gemeinsame Bewirtschaftung von Wohnungsbaufördermitteln),
- der Rhein-Sieg-Kreis als kommunale Gebietskörperschaft mit vielfältigen Servicefunktionen für die kreisangehörigen Kommunen aber auch zusammen mit anderen Kreisen und teilweise zusammen mit der Bundesstadt Bonn,
- Kooperationen in den Bereichen Tourismus, Kongresse, Naherholung wie z.B. die Tourismus & Congress GmbH Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler oder die Tourismus Siebengebirge GmbH,
- die Regionalagentur Bonn/Rhein-Sieg zur Unterstützung des regionalen Arbeitsmarktes

- vielfältige interkommunale Kooperationen zwischen einzelnen und mehreren Kommunen innerhalb des Rhein-Sieg-Kreises und über die Grenzen hinaus.

Die vorstehend genannten Kooperationen erheben hier nicht den Anspruch auf Vollständigkeit, sondern sollen vielmehr verdeutlichen, dass es bereits umfassende aber sehr heterogene Kooperationsansätze gibt.

### **Vielversprechende und heute unsichtbare Ansätze besser darstellen**

Neben den in Auszügen genannten formalen und nach außen sichtbaren Kooperationen bestehen auch eine Vielzahl informeller Kooperationen und Abstimmungen insbesondere zwischen der Bundesstadt Bonn und dem Rhein-Sieg-Kreis, von denen nachfolgende auch wiederum als Ausschnitt dargestellt werden um die Vielfalt zu verdeutlichen. Dabei erfolgte eine Konzentration auf die in Kapitel 2 genannten für die Standortattraktivität wichtigen Handlungsfelder.

- Wirtschaft/Wirtschaftsförderung: gemeinsame Messeauftritte, Ansätze zu gemeinsamem Wirtschafts- und Wissenschaftsmarketing, Arbeitsmarktpolitik (Regionalagentur Bonn/Rhein-Sieg), Existenzgründerberatung, gemeinsame Projekte (u.a. Vereinbarkeit Familie+Beruf, Familienbewusste Unternehmen, Kompetenzzentrum Frau+Beruf, Bildungsportal, Gesundheitsregion);
- Bildung: Schuleignungsprüfungen, Sprachstandfeststellung, Förderschulen (linksrheinisch), berufsbildende Schulen (gemeinsame Schulentwicklungsplanung + Betrieb), Übergang Schule-Beruf, regionales Bildungsbüro, Jugendberufshilfe, Ausgleichsregelungen für wohnortfremden KiTa-Besuch, Bündnis für Fachkräfte;
- Soziales: gemeinsame Rettungsleitstelle, Bedarfspflege, sozialpädagogische Betreuung;
- Kultur: Beethovenfest, Medienzentrum, Kultur+Schule, Lesefest Käpt'n Book, Kinder-Kunst-Kinder;
- Verkehr: schrittweise Verbesserung des grenzüberschreitenden ÖPNV (Beuel, Alfter, Wachtberg); Flughäfen Köln/Bonn + Hangelar; Rheinfähre Godesberg-Niederdollendorf; SWB/SSB; Baustellenmanagement;
- Umwelt: Vertragsnaturschutz, Energieagentur, Ökoprotit, Hochwasserschutz, GrünesC, Chance7, Verschönerungsverein Siebengebirge;
- Energie/Abfall Wahnbachtalsperre, Energie- und Wasserversorgung, Abfall-Zweckverband;
- Verwaltung: regelmäßige Abstimmungen der Fachdezernate, gemeinsame Sitzungen der Fachausschüsse und Verwaltungsvorstände.

Als Zwischenfazit lässt sich bis hierher festhalten, dass zahlreiche formelle und informelle Kooperationen bestehen. Allerdings muss auch festgestellt werden, dass die Kooperation in der Region auch schon einmal stärker ausgeprägt war. Mit der Strukturfördergesellschaft Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler, die in der Folge des Bonn-Berlin-Beschlusses des Bundestages die Aufgabe hatte die Strukturförderung für die Region zu koordinieren und die Bundesmittel umzusetzen, bestand eine mehrthematische und die eng funktional verflochtene umfassende Kooperationsstruktur, die aufgrund von Differenzen zwischen einigen entscheidenden Akteuren aufgelöst wurde. Hier sollte aus

der Vergangenheit gelernt werden, dass Vertrauen eine wichtige Basis für die Kooperation ist.

### **Strukturen straffen und weiterentwickeln**

Darüber hinaus ist festzustellen, dass die heute bestehenden Kooperationen nach außen wenig klare Strukturen und Entscheidungswege aufweisen, weshalb die Transparenz sicher verbesserungsfähig ist. Insofern kann aber auch bereits von einer ausgeprägten Kooperationskultur und vielversprechenden Ansätzen gesprochen werden, was ein hohes Potenzial für die Weiterentwicklung verspricht. Ziel sollte dabei in erster Linie die Schaffung von transparenten und klaren Strukturen sein. Zudem ist zu berücksichtigen, dass so gewachsenes Vertrauen bei der Weiterentwicklung erhalten und weiterentwickelt werden sollte, weshalb die Diskussion über Themen, Handlungsfelder und Inhalte unbedingt einer Diskussion über Strukturen voranzustellen ist.

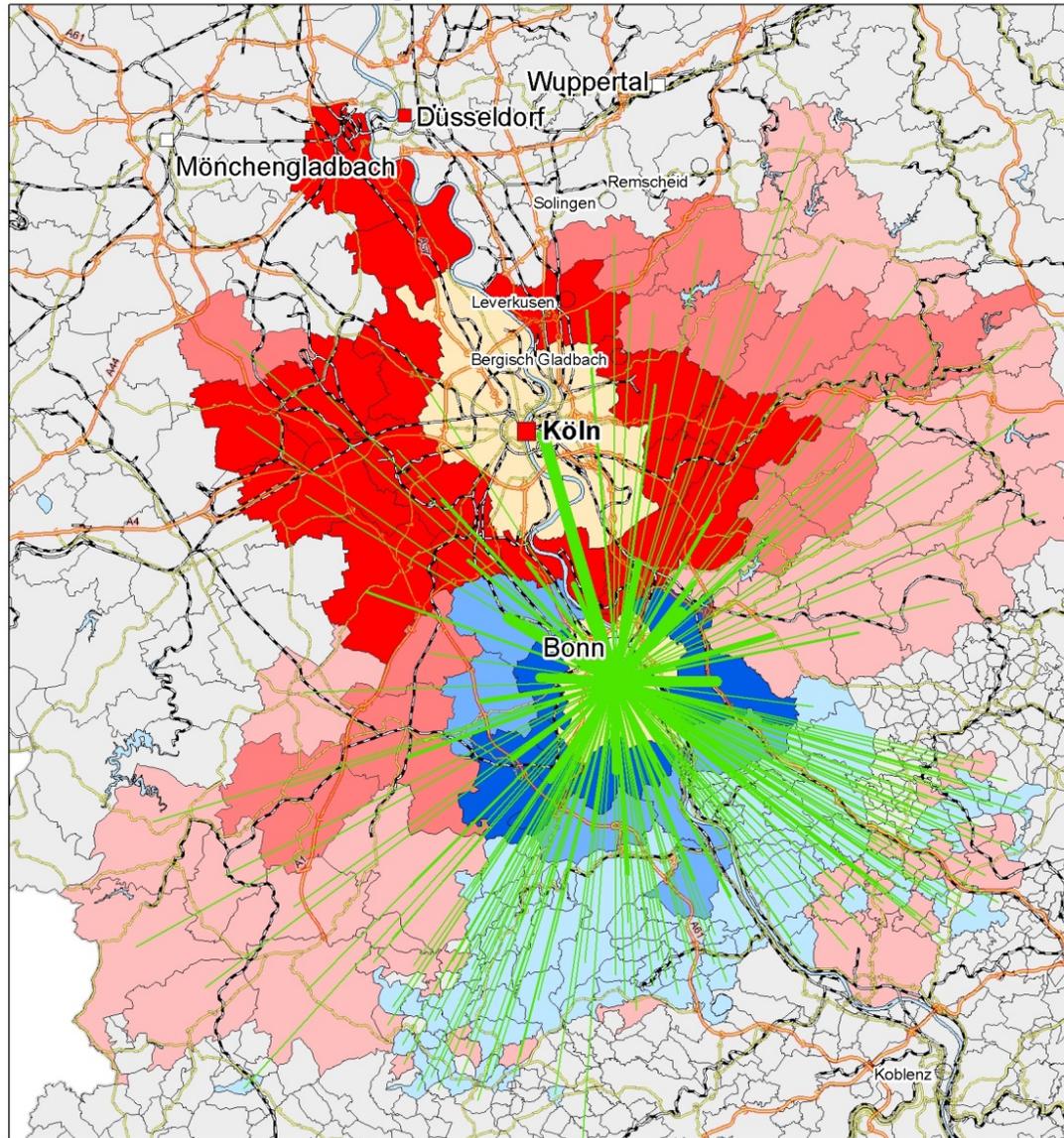
Neben den beschriebenen Kooperationen zwischen administrativen Ebenen und Organen wurde auch untersucht, wie die Zivilgesellschaft und die Verbände bzw. Organisationen innerhalb der Region aufgestellt sind bzw. welche Kooperationen dort bestehen. Dabei lässt sich feststellen, dass die Wirtschaft in Form der IHK oder HWK eher überregional bis regional organisiert ist (IHK Bonn/Rhein-Sieg, Handwerkskammer Köln – incl. Bonn und Rhein-Sieg-Kreis). Arbeitnehmer- und Wohlfahrtsverbände sind ebenso wie Umwelt- und Verkehrsverbände oder die politischen Parteien im Wesentlichen kreisweise organisiert bzw. haben lokale Strukturen (Ortsgruppen). Dabei bestehen allerdings regelmäßig eigene Strukturen für die Bundesstadt Bonn als kreisfreier Stadt sowie dem Rhein-Sieg-Kreis.

### **Pendlerverflechtungen als Anhaltspunkt für Abgrenzung der Region**

Neben den Organisationsformen und Strukturen sowie möglichen Kooperationen zwischen diesen, ist es für die Frage in welchen Handlungsfeldern kooperiert werden sollte von besonderer Bedeutung, in welcher räumlichen Kulisse dieses erfolgen kann bzw. sollte. Um hier eine für die Region Bonn/Rhein-Sieg geeignete Aussage zu treffen, wurden die Pendlerverflechtungen analysiert. Eine solche Analyse zeigt, in welchen Bereichen sich die Menschen alltäglich bewegen, und ergibt ein gutes Bild wie „eine Region“ aus der Perspektive der in ihr lebenden Menschen abgegrenzt werden kann bzw. wie sie innerhalb und mit der Umgebung verflochten ist.

Abbildung 2 zeigt, dass die Millionenstadt Köln in der Region einen großen Einzugsbereich und ein starkes Gewicht hat. Dieses gilt auch für weite Teile des Rhein-Sieg-Kreises sowie angrenzender Bereiche, aus denen häufig stärkere Pendlerverflechtungen nach Köln (rote Grundfarbe) als nach Bonn (blaue Grundfarbe) bestehen. Bonn spielt als Oberzentrum für seinen engeren Umkreis und Teile der Kreise Ahrweiler und Neuwied allerdings eine bedeutende Rolle, wenngleich die Verflechtungen dorthin deutlich geringer sind als zu den Kommunen im Rhein-Sieg-Kreis. Lediglich aus den Kommunen Bad Neuenahr/Ahrweiler, Grafschaft, Remagen und Sinzig bestehen Pendlerströme zwischen 1300 und 2200 Personen pro Tag nach Bonn.

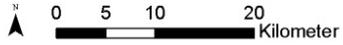
## Pendlerströme in der Region Köln-Bonn - Einpendler nach Bonn -



Pendlerübergewicht	
	>2000 Pendler pro Köln
	1001- 2000
	0- 1000
	0
	0-1000
	1010- 2000
	>2000 Pendler pro Bonn

Einpendler pro Tag	
	> 7500
	6001- 7500
	5001- 6000
	4001- 5000
	3001- 4000
	2001- 3000
	1001- 2000
	501- 1000
	1- 500

- Stadt über 1 Mio. Einwohner
- Stadt über 500 000 Einwohner
- Stadt über 250 000 Einwohner
- Stadt über 100 000 Einwohner
- Autobahnen
- Bundesstraßen
- Bahnstrecken



Stand: 23.06.2015  
 Kartengrundlage: BKG  
 Datengrundlage: Landesdatenbank NRW & Statistisches Landesamt RLP  
 Autor: Marcel Porschen, ISB

Abbildung 2: Pendlerverflechtungen im Raum Köln/Bonn (Quelle: eigene Darstellung ISB auf Basis Pendlerstatistik IT NRW und StaLa RLP)

Im Rhein-Sieg-Kreis ist festzustellen, dass aus Eitorf, Hennef, Lohmar, Much, Neunkirchen-Seelscheid, Niederkassel, Ruppichterath, Siegburg, Troisdorf und Windeck stärkere Pendlerströme nach Köln als nach Bonn gerichtet sind. Diese sind doppelt bis vierfach so stark als nach Bonn. Im Gegensatz dazu sind die Kommunen Alfter, Bad Honnef, Bornheim, Königswinter, Meckenheim, Rheinbach, St. Augustin, Swisttal, Wachtberg sehr stark nach Bonn orientiert und haben bis zu siebenmal stärkere Pendlerströme als nach Köln.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass eine starke Interaktion zwischen der Bundesstadt Bonn und dem Rhein-Sieg-Kreis sowohl im täglichen Leben der Menschen als auch hinsichtlich der administrativen und organisatorischen Verflechtungen besteht. Diese nimmt naturgemäß mit zunehmender Entfernung zu Bonn bzw. zunehmender Nähe zu anderen Oberzentren, insb. Köln, teilweise sehr schnell und deutlich ab. Dieses lässt den Schluss zu, dass die geeignete räumliche Ebene einer verstärkten Kooperation insbesondere zwischen Bonn und dem Rhein-Sieg-Kreis besteht. Die Verflechtungen nach Rheinland-Pfalz sind deutlich geringer. Auch wenn der östliche Rhein-Sieg-Kreis nicht so starke Verflechtungen mit Bonn aufweist wie das nähere Umland Bonns, wird empfohlen, in erster Linie die regionale Kooperation zwischen Bonn und dem Rhein-Sieg-Kreis zu forcieren.

## **6. Ebenen und Organisationsformen für eine verstärkte Kooperationen – Empfehlung für die Region Bonn/Rhein-Sieg**

Ausgehend von den in Kapitel 3 herausgearbeiteten Handlungsfeldern und dafür geeigneten Ebenen sowie den in Kapitel 5 identifizierten Wirkungs- und Einzugsbereichen (Bonn und Rhein-Sieg-Kreis), wird im Folgenden ein geeignetes Modell für eine zukunftsweisende Entwicklung der Kooperationsformen in der Region Bonn/Rhein-Sieg vorgestellt. Dabei wird nochmals darauf hingewiesen, dass die hier formulierten Vorschläge und Empfehlungen in erster Linie inhaltlich sachlichen Überlegungen folgen und daher zunächst im weiteren Prozess auch hierüber eine Annäherung und Einigung erzielt werden sollte, bevor über Strukturen und Organisationsformen gesprochen wird.

### **Vertrauensbasis als Grundvoraussetzung – erst Themen, dann Formen diskutieren**

Wichtige Randbedingungen der folgenden Ausführungen sind dabei auch, dass eine inhaltliche Verbindlichkeit, der Vorteils-Nachteils-Ausgleich, die Vertrauenswürdigkeit und der Schutz bzw. die Weiterentwicklung gewachsenen Vertrauens als wichtige Elemente einer Umsetzungs- und Durchsetzungsfähigkeit für die anstehenden Prozesse zu berücksichtigen sind. Insofern werden im nachfolgenden Kapitel 8 denkbare organisatorische Lösungen mit ihren Stärken und Schwächen vorgestellt, um dafür Anhaltspunkte zu liefern, welche Lösungen für die Region Bonn/Rhein-Sieg geeignet sind. Es wird aber dringend empfohlen, dem Ansatz „Form follows Function“ (also erst die Inhalte und dann die Strukturen) zu folgen.

Im Hinblick auf eine zukunftsweisende und zukunftsfähige Entwicklung der Region Bonn/Rhein-Sieg wird empfohlen, zunächst eine Perspektive „von außen“ wahrzunehmen. Bei der Frage der Weiterentwicklung von Kooperationsformen kommt es darauf an, im Spannungsfeld zwischen einer „Notgemeinschaft“ (Kooperation erfolgt erst wenn einzelne oder alle gar nicht anders können) und einer „Beutegemeinschaft“ (Kooperation erfolgt nur wenn gemeinsam etwas eingeworben werden kann) frühzeitig zu einer regionalen Lösung zu kommen.

Während es im Fall der „Notgemeinschaft“ oft zu spät für kooperative Ansätze ist, zu der es nicht kommen sollte, muss festgestellt werden, dass für „Beutegemeinschaften“ heute kaum noch hinreichende Rahmenbedingungen bestehen. So gab es z.B. im Zuge des Bonn-Berlin-Gesetzes die Auflage zur Kooperation, zu dessen Zweck der :rak gegründet wurde, die in der ursprünglichen Form noch heute gelebt wird. Allerdings besteht, nicht zuletzt durch den Zeitverlauf, hier inzwischen eine dringende Notwendigkeit, weitere Schritte zu gehen. Andererseits erfolgen kommunale Neugliederungen in der Vergangenheit bzw. auch heute (in den neuen Bundesländern) immer erst dann, wenn es kaum mehr anders geht, weil vorher oft die politische dazu Kraft fehlt. Solche späten und dann auch noch aufoktroierten Zusammenschlüsse wecken Misstrauen und Widerstand, was meist kontraproduktiv ist. Vielmehr sollte angestrebt werden, gemeinsam aus Eigeninitiative und freiwillig frühzeitig Kooperationen anzugehen und dann dafür

Strukturen mit den notwendigen Verbindlichkeiten und Ausgleichsmechanismen zu entwickeln.

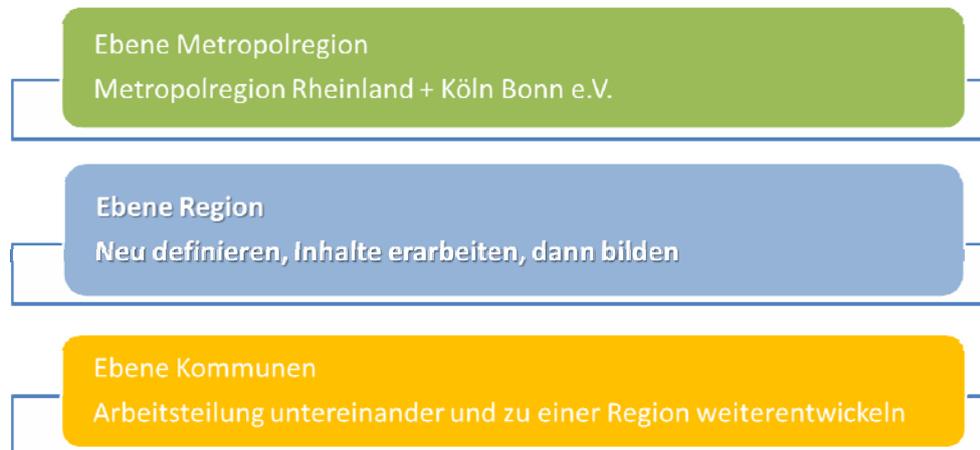


Abbildung 3: 3-Ebenen-Struktur für die zukünftige Entwicklung in der Region Bonn/Rhein-Sieg (eigene Darstellung)

Abbildung 3 zeigt auf der Basis der oben abgeleiteten zentralen Handlungsebenen „überregional“, „regional“ sowie „lokal“ ein Modell und die zentralen nächsten Schritte bzw. bereits vorhandene (und nutzbare) Strukturen für die zukünftige verstärkte Kooperation in der Region Bonn/Rhein-Sieg. Ein solches 3-Ebenen-Modell hat klare Vorteile im Hinblick auf die zielgerichtete Adressierung der Handlungsebenen und Handlungsfelder für die Standortattraktivität, eine transparente Darstellung und Aufgabenteilung, aber auch – bei gelingender Kooperation und geschickter Zuordnung von Aufgaben – eine hohe Chance auf Akzeptanz und Umsetzbarkeit. Dabei lassen sich die Ebenen hinsichtlich der Handlungsfelder, Akteure, Ziele und erforderlichen nächsten Schritte wie folgt beschreiben:

### **Ebene Metropolregion / Überregionale Ebene**

Handlungsfelder:

- Verkehrsinfrastruktur (Autobahn, Rheinquerung, Flughafen, Häfen)
- Wirtschaftsförderung / Standortmarketing / Regionalplanung
- Regionalplanung / Regionalentwicklung / Regionalmanagement (Leitlinien für Siedlung, Grüne Infrastruktur und Kulturlandschaft, Mobilität, Kulturangebot, koordinierte Förderprogramme)

Ziele:

- Standort-, Lebens- und Umweltqualität sichern
- Wettbewerbsfähigkeit sichern durch gute Infrastruktur und Erreichbarkeit
- Teilräumig differenzierten Blick haben und passende Strategien entwickeln
- Integrierte Entwicklung und Zielabgleich sichern

Nächste Schritte:

- Metropolregion bilden, Themen/Entscheidungsmechanismen/Finanzierung klären
- Aufgaben zwischen überregionaler und regionaler Ebene abgrenzen
- Zusammenarbeit in und mit der Region Köln-Bonn e.V. intensivieren

vorhandene geeignete Akteure:

- Metropolregion Rheinland
- Region Köln-Bonn e.V.

### **Ebene Region**

#### Handlungsfelder:

- Flächenplanung / -angebot / -verfügbarkeit / -entwicklung koordinieren
- Verkehrsinfrastruktur (regionales Straßennetz, ÖPNV) weiterentwickeln
- Technische und soziale Infrastruktur (Ausstattung / höherwertige Einrichtungen, technische Ver- und Entsorgungsinfrastruktur) koordinieren
- Verwaltungsprozesse, Bildung, Weiterbildung koordinieren
- Landschaft, Erholung, Freizeit – regionale Koordination, lokale Umsetzung weiterentwickeln (Beispiele: Landschaftsparks Ruhr, Stuttgart, Frankfurt)
- Kulturangebot und Soziales koordinieren

#### Ziele:

- Kooperation stärken und besser darstellen
- Strukturen transparenter machen
- Interkommunale Koordination von Angeboten
- Ausgleich von Lasten (Beispiele: Hannover, Stuttgart, Aachen; interkommunale Gewerbegebiete)

#### Nächste Schritte:

- Handlungsfelder klären und vereinbaren – Empfehlung: mehrere Themen verbinden
- Aufgaben zur überregionalen und zur lokalen Ebene abgrenzen
- vorhandene Kooperationsstrukturen zwischen Bonn und dem Rhein-Sieg-Kreis sowie im :rak zusammenführen und intensivieren

#### zu beteiligende Akteure:

- Rhein-Sieg-Kreis, Bundesstadt Bonn, Kommunen des Rhein-Sieg-Kreises, weitere Stakeholder wie Kammern und Verbände, die politischen Parteien, Akteure aus der Gesellschaft

### **Ebene Kommunen / Lokale Ebene**

#### Handlungsfelder:

- Flächenentwicklung und -bereitstellung
- Betrieb von Infrastruktur sowie Sport- und Naherholung und Abstimmung dazu
- Verwaltung
- Bildung (Basisangebote)
- Betreuung (Kinder/Alte)

#### Ziele:

- Bürger- und wirtschaftsnahe Dienstleistungen
- Gutes und kostengünstiges Basisangebot
- Interkommunaler Lastenausgleich

#### Nächste Schritte:

- Interkommunale Abstimmungen unter regionalem Dach stärken

## 7. Wege zu einer verstärkten Kooperation

Hinsichtlich der Umsetzung einer verstärkten Kooperation in der Region Bonn/Rhein-Sieg sind schlussendlich denkbare Organisationsstrukturen insbesondere hinsichtlich ihrer Umsetzbarkeit bzw. dafür erforderlicher eigener oder fremder Schritte sowie der Stärken und Schwächen bestimmter Organisationsmodelle zu beschreiben. Dabei wird an dieser Stelle nochmals betont, dass der Schritt der Auswahl eines Organisationsmodells sehr behutsam anzugehen ist, um einerseits bestehende Kooperationsstrukturen und gewachsenes Vertrauen nicht zu zerstören und andererseits vor allem zunächst über die Handlungsfelder eine Einigung zu erzielen statt über Strukturen zu debattieren. Dabei wird der Focus im Weiteren ausschließlich auf Kooperationsmodelle für die regionale Ebene, also der vertieften Kooperation zwischen der Bundestadt Bonn, dem Rhein-Sieg-Kreis und den Kommunen im Rhein-Sieg-Kreis gelegt, da für die lokale und die überregionale Ebene ausreichende und nutzbare Ansätze vorhanden sind (vgl. Kapitel 6).

Die nachfolgenden Ausführungen beleuchten dabei insbesondere die Aspekte

- Akteure – wer sollte miteinander kooperieren, wer sollte den Prozess bzw. die nächsten Schritte angehen, wie könnte der nächste Schritt aussehen
- Organisationsform – welche Möglichkeiten bestehen, was sind Vor- und Nachteile, was lässt sich vor Ort, selbstständig und freiwillig erreichen bzw. wofür wären Gesetzesänderungen erforderlich.

Für die regionale Ebene bieten sich grundsätzlich vier denkbare Modelle einer verstärkten Kooperation an. Diese sind (mit ihren jeweiligen größten Vor- bzw. Nachteilen):

### **Verein / GmbH**

- Vorteile:
  - Behandlung mehrerer Handlungsfelder möglich
  - Mechanismen zu einem Vorteils-Nachteils-Ausgleich möglich (auch finanziell)
  - Kooperation öffentliche Hand – Wirtschaft möglich (auch finanziell)
  - Freiwillige Bildung ohne weiteres möglich
- Nachteile:
  - oft geringes Maß an Verbindlichkeit, da auf Freiwilligkeit beruhend
  - oft unklare Strukturen bei Mitgliedschaften, Stimmrechte, Entscheidungswegen
- Akteure:
  - Kommunen und Kreis (Schlüsselakteure)
  - Politische Parteien
  - Verbände können eine aktive Rolle spielen und einbezogen werden (Beispiel: Metropolregion Rhein-Neckar e.V. (Mannheim))
  - Schlüsselakteure / Triebkräfte können Einzelpersonen oder einzelne Organisationen sein

**Zweckverband** (als freiwillige oder Pflichtverbände (z.B. LVR) möglich)

- Vorteile:
  - Verbindlichkeit meist relativ hoch
  - Bildung ist freiwillig möglich (ohne Gesetz) (gilt nicht für Pflichtverbände)
  - Auswahl der Beteiligten / Mitglieder ist frei, muss aber transparent gestaltet sein
  - Behandlung mehrerer Handlungsfelder ist möglich (Mehrzweckverband)
  - Mechanismen zu einem Vorteils-Nachteils-Ausgleich möglich (auch finanziell – meist Umlagefinanzierung)
- Nachteile:
  - keiner kann zu Mitgliedschaft gezwungen werden – das kann dazu führen, dass wichtige Akteure nicht dabei sind (gilt nicht für Pflichtverbände)
  - teilweise unklare Strukturen, da eine Tendenz besteht mehrere einzelne Zweckverbände statt eines Mehrzweckverbandes zu bilden
  - Kooperation öffentliche Hand – Wirtschaft schwierig, da in der Regel nur Gebietskörperschaften oder öffentliche Körperschaften Mitglied sind / sein können und die Umlagebemessung dann sehr komplex wird
- Akteure (gleichzeitig Schlüsselakteure)
  - Lokale / regionale Politik (Parteien)
  - Hauptverwaltungsbeamte
  - Verbände haben eher Nebenrollen, können aber Triebkräfte sein

**Körperschaft**

- Vorteile:
  - Hohes Maß an Verbindlichkeit
  - klare Strukturen, Entscheidungswege, Beteiligte
  - klare politische Legitimation (meist durch Direktwahl)
  - mehrere Themen sowie Vorteils-Nachteils-Ausgleich möglich
- Nachteile:
  - Gesetzesänderung erforderlich (Beispiele: StädteRegion Aachen, Region Hannover, Regionalverband Ruhr, Verband Region Stuttgart)
  - Kooperation öffentliche Hand – Wirtschaft ausgeschlossen, allenfalls später über angeschlossene GmbHs
  - nicht lokal und aus eigener politischer Kraft einsetzbar (braucht Gesetz)
- Akteure (gleichzeitig Schlüsselakteure)
  - Lokale / regionale Politik (Parteien)
  - Hauptverwaltungsbeamte
  - Verbände haben keine Rollen, können aber externe Triebkräfte sein

**Fusion/Neuordnung**

- Vorteile:
  - Höchstmaß an Verbindlichkeit
  - klare Strukturen, Entscheidungswege, Beteiligte
  - mehrere Themen sowie Vorteils-Nachteils-Ausgleich automatisch

- Nachteile:
  - Gesetzesänderung erforderlich (Beispiele: Kommunale und Kreisgebiets-Neugliederungen)
  - Kooperation öffentliche Hand – Wirtschaft ausgeschlossen
  - nicht lokal und aus eigener politischer Kraft einsetzbar (braucht Gesetz)
- Akteure (gleichzeitig Schlüsselakteure)
  - Lokale / regionale und Landes-Politik (Parteien)
  - Hauptverwaltungsbeamte

### **Erst Handlungsfelder identifizieren, dann über Organisation sprechen**

Zusammenfassend lässt sich festhalten und für die Region Bonn/Rhein-Sieg empfehlen, dass zunächst die Handlungsfelder für eine vertiefte regionale Kooperation zu diskutieren sind und dafür eine Einigung zu erzielen ist. Dieses kann z.B. im Rahmen einer Regionalkonferenz oder eines Regionalkonventes geschehen, in der ein breites Feld regionaler Akteure wie z.B. die Hauptverwaltungsbeamten und Vertreter der politischen Parteien unbedingt vertreten sein müssen. Darüber hinaus können bzw. sollten Kammern, Verbände (incl. Region Köln-Bonn e.V., :rak und weitere) sowie Personen der regionalen Zivilgesellschaft vertreten sein. In dieser Phase sollten zunächst die Inhalte im Vordergrund stehen. Empfehlenswert ist zudem, dass sich die Gebietskörperschaften durch politische Beschlüsse an einen solchen Prozess binden, um schon zu Beginn eine Willensbekundung abzugeben.

### **An bestehenden Kooperationen anknüpfen**

Ausgangspunkt der Beratungen sollten die bestehenden formellen und informellen Kooperationen sowie die damit bereits heute abgedeckten Handlungsfelder sein. Diesen Status gilt es zunächst zu sichern und dann weiter zu entwickeln, um vorhandenes Vertrauen zu bewahren und darauf aufbauend die nächsten Schritte zu gehen. Das angestrebte gemeinsame Gewerbeflächenkonzept für Bonn und den Rhein-Sieg-Kreis kann dafür einen Ausgangspunkt darstellen und um weitere Themen wie Wohnbauflächen, Verkehrsnetz in der Region und ÖPNV, das Thema Freiraumentwicklung sowie Mechanismen zum Vorteils-Nachteils-Ausgleich erweitert werden.

Nach einer weitgehenden oder vollständigen Einigung auf die Handlungsfelder kann dann in derselben Konstellation über die Organisationsform beraten werden. Dabei sollte eine transparente und starke Vertiefung der Zusammenarbeit zwischen der Bundesstadt Bonn, den Kommunen des Rhein-Sieg-Kreises sowie dem Rhein-Sieg-Kreis als solches angestrebt werden. Ziel sollte hier die Aufgabenteilung zwischen der regionalen und der kommunalen Ebene sein, um zu einer klaren Zwei-Ebenen-Struktur zu kommen. Für die neu zu konstituierende regionale Ebene sind als wesentliche Kriterien effiziente und transparente Strukturen mit einem hohen Maß an Verbindlichkeit anzustreben. Hierzu wäre ein selbstorganisierter Prozess hilfreicher als auf Gesetzesänderungen durch das Land zu setzen, für die im weiten Umfeld Mehrheiten zu suchen wären. Ein solcher Weg dauert oft lange und ist nicht allein selbstbestimmt. Insofern wird empfohlen, nach Klärung der Handlungsfelder und Beteiligten am ehesten einen Mehrzweckverband

anzustreben. Sollte sich, z.B. im Kontext einer Evaluation oder Weiterentwicklung des Regionalverbandes Ruhr oder der StädteRegion Aachen eine (landes-)politische Option für eine Körperschaft ergeben, wäre eine solche Lösung aufgrund der größeren Verbindlichkeit und direkten demokratischen Legitimierbarkeit jedoch eher anzustreben.

### **Regionalkonferenz als Diskussionsplattform einrichten**

Schlussendlich ist zu empfehlen, einen solchen Prozess sowie die Regionalkonferenz bzw. den Regionalkonvent neutral moderieren und den gesamten Prozess fachlich begleiten zu lassen. Die Moderation, die auch durch eine allgemein anerkannte Person aus der Region erfolgen kann, hat die Aufgabe, die Diskussionen zu strukturieren, zu leiten und Zwischenergebnisse zu sichern. Der Begleitung kommt die Rolle fachlicher Inputs und Empfehlungen zu, z.B. Aufgabenzuschnitte und Lastenausgleichsmodelle zu bewerten oder bei Schwierigkeiten fachlich inhaltliche Impulse zu setzen.

## 8. Zusammenfassung und Empfehlungen

Regionale Kooperation ist heute zur Steigerung von Wirtschaftskraft und Lebensqualität in einer Region unabdingbar. Während in der Vergangenheit wichtige Dinge innerhalb der Kommunen angeboten und gesteuert werden konnten bzw. von Zeit zu Zeit kommunale Neugliederungen den ökonomischen und administrativen Erfordernissen folgten, muss inzwischen konstatiert werden: „die Region ist die Stadt von heute“. Allerdings fehlen dazu oft adäquate Strukturen, sodass regionale Eigenkräfte zum Wohle der Region ihre Organisationsformen selber in die Hand nehmen und bündeln sollten.

Die voranstehende Studie zeigt, dass aufgrund bereits bestehender ausgeprägter Kooperationsansätze sowie der engen Verflechtungen in der Region Bonn/Rhein-Sieg gute Voraussetzungen bestehen, die Region besser darzustellen und durch eine gemeinsame Regionalentwicklung noch besser im Standortwettbewerb zu positionieren. In Abgrenzung zu anderen Aktivitäten auf der Ebene der Metropolregion Rheinland sowie unter Würdigung einer sinnvollen und bürgernahen Gestaltung des unmittelbaren Lebensumfeldes der Menschen und für die Wirtschaft, wird für die Region Bonn/Rhein-Sieg eine 3-Ebenen-Struktur empfohlen. Damit kann eine bessere und schlagkräftigere Außendarstellung sowie innere Organisationsstruktur entstehen.

Im Rahmen der empfohlenen 3-Ebenen-Struktur bestehen auf der übergeordneten Ebene mit der Metropolregion Rheinland sowie der Region Köln-Bonn e.V. wichtige Elemente für die Weiterentwicklung der großräumigen Infrastruktur, der Regionalplanung sowie von Standortmarketing und Regionalentwicklung. Dabei kommt dem Region Köln-Bonn e.V. die Umsetzung regional bedeutsamer Projekte in den Bereichen Naherholung, Landschaft und Kultur sowie dessen Koordination zu.

Auf der regionalen Ebene wird empfohlen, einen neuen regionalen Kern durch eine noch engere und transparentere Kooperation zwischen der Bundesstadt Bonn und dem Rhein-Sieg-Kreis zu schaffen. Dafür sind zunächst die genauen Inhalte und Arbeitsweisen sowie in einem zweiten Schritt die Organisationsform zu definieren. Ausgangspunkt für die gemeinsam zu behandelnden Themen sollten die bestehenden informellen Kooperationen sein. Dabei kommt es darauf an, vorhandenes Vertrauen zu sichern und die Region insgesamt gebündelt darzustellen. Organisationsformen können ein Mehrzweckverband, eine Körperschaft oder Verein sein. Dieses sollte aber erst nach der Festlegung der Themen erfolgen. Wichtige Themenfelder sind die gemeinsame Flächen- und Infrastrukturentwicklung (Verkehr, Energie, Entsorgung), Landschaft/Erholung/Kultur (in Vertiefung, Anknüpfung, Ausformung und Umsetzung der Überlegungen des Region Köln/Bonn e.V.), ein Vorteils-/Lastenausgleich sowie die vertiefte Koordination von Verwaltungsprozessen oder im Sozial- und Bildungsbereich. Auf dem Weg dahin ist zunächst eine Regionalkonferenz mit Vertretern aller Kommunen, des Kreises sowie von Verbänden einzurichten, die die Verflechtungskulisse, die Themen sowie die spezifische (aber wichtige und erhaltenswerte) Rolle der Kommunen klären sollte.