



Exposé zur Masterarbeit

**Das Agglomerationskonzept der Region Köln/Bonn und  
die Neuaufstellung des Regionalplans des Regierungsbezirkes Köln  
– zum Verhältnis von formeller und informeller Planung**

Rheinische Friedrichs-Wilhelm-Universität Bonn  
Geographisches Institut  
Sommersemester 2019

Vorgelegt von: Franziska Gutzweiler  
Betreuer: Prof. Claus-C. Wiegandt

## **Heranführung an das Thema und den Untersuchungsraum**

Die Kommunen der Region Köln/Bonn stehen heute vor Herausforderungen, die sich nicht mehr auf der Maßstabsebene der einzelnen Kommune lösen lassen, sondern eine regionale Problembetrachtung und -bearbeitung erfordern. Zu nennen sind hier beispielhaft die hohe Verkehrsbelastung auf Schiene und Straße, die angespannte Situation auf dem Wohnungsmarkt, die Knappheit an Siedlungs- und Freiflächen und der hohe Druck auf den Freiraum (REGION KÖLN/BONN E.V. 2017).

In der Region Köln/Bonn haben sich seit Beginn der 1990er Jahre zahlreiche interkommunale und regionale Kooperationsbeziehungen zwischen Kommunen, relevanten intermediären Akteuren und weiteren öffentlichen Aufgabenträgern herausgebildet, um auf diesen Plattformen interkommunale und regionale Zusammenarbeit gestalten zu können.

In der Region spielt seit der REGIONALE 2010 insbesondere der Verein Region Köln/Bonn e.V. eine wichtige Rolle. Dieser übernimmt Aufgaben des Regionalmanagements und der Regionalentwicklung, indem er u.a. Kooperationsbeziehungen zwischen den Kommunen und anderen regionalen Akteuren fördert, die Region gegenüber Land, Bund und EU vertritt, über Fördermittel informiert und Regionalmarketing betreibt (MASIN 2016). In den vergangenen Jahren wurden durch den Region Köln/Bonn e.V. zudem verschiedene sektorale regionale Konzepte und Strategiepapiere erarbeitet und die Kooperationen zwischen den Akteuren intensiviert und verstetigt.

## **Das Agglomerationskonzept und die Neuaufstellung des Regionalplans Köln**

Gegenwärtig wird im Regierungsbezirk Köln durch die Bezirksregierung als zuständige Regionalplanungsbehörde der Regionalplan neu aufgestellt. Gemäß §12 des Landesplanungsgesetzes NRW sollen dabei vorliegende Fachbeiträge und Konzepte aus der Planungsregion berücksichtigt werden.

Vor diesem Hintergrund erarbeitet der Region Köln/Bonn e.V. seit Januar 2017 das sogenannte Agglomerationskonzept, ein informelles Siedlungs- und Strukturkonzept für die Gebietskulisse des Vereins unter intensiver und kontinuierlicher Einbindung der Mitgliedskommunen. Das Agglomerationskonzept soll als Fachbeitrag neben anderen Fachbeiträgen aus der Region in den neuen Regionalplan einfließen.

Darüber hinaus soll es aber auch alleinstehend als regionales Strukturbild die Entwicklungsmöglichkeiten und -bedarfe der Region herausarbeiten, Wirkungszusammenhänge verdeutlichen sowie Möglichkeiten für abgestimmte regionale Schlüsselprojekte aufzeigen und den kommunalen Planungsträgern Orientierung bieten (REGION KÖLN/BONN E.V. 2017).

Das informelle Agglomerationskonzept muss sich dabei anders als der formelle Regionalplan nicht an vom Gesetzgeber erlassene, prozessuale und inhaltliche Vorgaben halten. Der größere Freiraum bei der Planerarbeitung ermöglicht daher eine stärkere Berücksichtigung regionsspezifische Themenfelder, Herausforderungen und Akteursstrukturen bei gleichzeitiger Orientierung auf die spätere Umsetzung der identifizierten Handlungsfelder und Planaussagen.

Da das Agglomerationskonzept allerdings nicht auf die Rechtsverbindlichkeit eines formellen Planes und seine Instrumente zur Durchsetzung der Planaussagen zurückgreifen kann, ist es zur Wirkungsentfaltung auf eine hohe Akzeptanz der umsetzenden Aufgabenträger angewiesen, die im Laufe der Planerarbeitung erst geschaffen werden muss. Vor diesem Hintergrund kommt dem Prozess als kommunikativem, regionalem Lernprozess und Dialog unter kontinuierlicher Einbindung und „Mitnahme“ relevanter Akteure eine hohe Bedeutung zu.

Obwohl der Regionalplan und das Agglomerationskonzept beide einen regionalen Planungsraum abdecken und einen integrierten Ansatz verfolgen, unterscheiden sie sich in vielerlei Hinsicht. Dies bezieht sich u.a. auf die Verfahrensschritte, die Einbindung von Akteuren, die Darstellungsform des Endproduktes, aber auch auf die Herangehensweise an die Planerarbeitung, das Selbst- und Aufgabenverständnis, die Wirkungsentfaltung und z.T. auch auf die Sicht auf raumstrukturelle Wirkungszusammenhänge und anzustrebende Zielzustände.

Die beiden Prozesse verlaufen formal betrachtet voneinander unabhängig, sind jedoch über viele Schnittstellen miteinander verbunden und beeinflussen sich wechselseitig. Zwischen Region Köln/Bonn e.V. und der Regionalplanungsbehörde besteht ein enger Austausch über die Steuerungsgruppe des Agglomerationskonzeptes (REGION KÖLN/BONN E.V. 2017). Neben dem Mehrwert, den das Agglomerationskonzept als Fachbeitrag für die formelle Regionalplanung darstellt, fördert sein Erarbeitungsprozess auch den Dialog und das regionale (Verantwortungs-)bewusstsein unter den Kommunen und erleichtert so den noch mehrere Jahre in Anspruch nehmenden Regionalplanungsprozess.

### **Forschungsbezüge**

Die sich verändernden Gegebenheiten in Staat, Politik, Wirtschaft und Gesellschaft in den vergangenen Jahrzehnten führen dazu, dass die formelle Regionalplanung an ihre Grenzen stößt. Etablierte Instrumente staatlicher Steuerung greifen nicht ausreichend, weshalb sie seit Ende der 1980er Jahre um unterschiedliche informelle und kooperative Handlungsformen ergänzt werden (SINNING 2003).

Hinter diesen Entwicklungen in der planerischen Praxis steht die steuerungstheoretische Debatte über die Handlungsfähigkeit des Staates bei einem sich verändernden Staatsverständnis und die Frage nach geeigneten Steuerungsformen (FÜRST 2005). Die Ebene der Region gewann im Zuge von Regionalisierungs- und Regionsbildungsprozessen als Handlungsebene ebenso wie unterschiedliche interkommunale und regionale Kooperationsformen und neue Formate der Raumentwicklung an Bedeutung (PÜTZ 2004; REIMER 2012).

Daneben hat sich auch das Planungsverständnis in den vergangenen Jahrzehnten kontinuierlich gewandelt. Die informelle Planung tritt neben die formelle Planung, um diese zu ergänzen, ohne sie jedoch ersetzen zu wollen. Die Kombination von formellen und informellen Elementen bezweckt den Ausgleich der jeweiligen Nachteile der Planungsformen mit dem Ziel, räumliche Entwicklung besser steuern zu können und dabei die endogenen Potentiale der Region und ihrer Akteure einzubeziehen (LAMKER 2014; DANIELZYK U. MÜNTER 2018; DANIELZYK U. SONDERMANN 2018).

Im ausgewählten Fallbeispiel lassen sich Elemente der Planungsmodelle der strategischen Planung identifizieren (WIECHMANN 2008; VALLÉ 2012). Dabei ist jedoch zu betonen, dass sich die Prozess- und Produktgestaltung des Agglomerationskonzeptes stark an den Erfordernissen und Gegebenheiten in der Region Köln/Bonn und weniger an wissenschaftlichen Konzepten zu orientieren scheint.

Dies ist u.a. auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass das Agglomerationskonzept der Region Köln/Bonn mit seiner Form, seinem Umfang und seiner Aussagentiefe in Deutschland eine gewisse Vorreiterrolle im Bereich der informellen Regionalplanung und -entwicklung einzunehmen scheint. Das Agglomerationskonzept geht – nach gegenwärtigem Kenntnisstand der Verfasserin – durch die oben genannten Punkte und mit der räumlichen Verortung möglicher Potentialräume für einzelne Nutzungen über die in anderen Regionen Deutschlands vollzogenen, vorgeschalteten informellen Prozesse in der Regionalplanung hinaus.

Parallel dazu verfolgt es auch den Anspruch, auch als eigenständiges Struktur- und Siedlungskonzept unabhängig von der Regionalplanung Wirkung auf die räumliche Entwicklung der Region zu entfalten und die Umsetzung von Projekten anzustoßen. Mit dem anschließend vorgesehenen, sogenannten 'Agglomerationsprogramm' sollen ausgewählte Projekte operationalisiert und ihre Umsetzung durch die zuständigen Aufgabenträger erreicht werden. Hier lassen sich Bezüge zur Schweizer Agglomerationspolitik und Raumentwicklung und den dort verbindlich vorgeschriebenen Agglomerationsprogrammen der Schweizer Agglomerationsräume herstellen.

## **Forschungsfragen und Methodik**

Die Masterarbeit wird das Verhältnis von formeller und informeller Regionalplanung am Beispiel der Region Köln/Bonn und dem Agglomerationskonzept und der Neuaufstellung des Regionalplans auf einer planungssystemischen Ebene untersuchen.

Dabei ist neben der Frage, wie das Agglomerationskonzept alleinstehend funktioniert und Wirkung auf weitere Ebenen des Systems der Raumplanung entfalten kann, auch die Frage, wie Regionalplanung und Agglomerationskonzept zusammenspielen und wie durch die Kombination von formellen und informellen Planungen regionale Entwicklung gesteuert werden kann, von Interesse.

Dazu wurden folgende Fragestellungen entwickelt:

1. In welchem Verhältnis stehen der neu aufzustellende Regionalplan und das Agglomerationskonzept zueinander? Was sind ihre jeweiligen Funktionen?
2. Inwiefern kann das Agglomerationskonzept für sich alleinstehend einen Beitrag zur regionalen Entwicklung leisten?
3. Welche Vorteile, Probleme und Folgen ergeben sich aus der Kombination der formellen und informellen Instrumente?
4. Welche raumplanerischen Paradigmen, Planungsverständnisse bzw. Planungsmodelle stehen hinter den aktuellen Bestrebungen in der Region?

Methodisch beruht die Masterarbeit neben der Hinzuziehung von Fachliteratur auf empirischer qualitativer Feldforschung. Da der Prozess der Erarbeitung des Agglomerationskonzeptes zum Zeitpunkt der Forschungsphase noch nicht abgeschlossen ist, können neben leitfadengestützten Experteninterviews auch teilnehmende Beobachtungen bei Veranstaltungen des Agglomerationskonzeptes und ein Forschungspraktikum beim Region Köln/Bonn e.V. durchgeführt werden.

Um die Sicht von unterschiedlichen Akteuren aus unterschiedlichen Ebenen in die Masterarbeit einbeziehen zu können, werden Experteninterviews mit dem Region Köln/Bonn e.V., den Regionalplanungsbehörden Köln und Düsseldorf, kommunalen Vertretern und einem Stadt-Umland-Verbund der Region angestrebt.

## **Auswahl verwendeter Literatur**

- DANIELZYK, R. U. A. MÜNTER (2018): Raumplanung. In: BLOTEVOGEL, H.; DÖRING, T. U. S. GROTEFELS (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, S. 1931-1942. Hannover.
- DANIELZYK, R. U. M. SONDERMANN (2018): Informelle Planung. In: BLOTEVOGEL, H.; DÖRING, T. U. S. GROTEFELS (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, S. 963-974. Hannover.
- FÜRST, D. (2005): Entwicklung und Stand des Steuerungsverständnisses in der Raumplanung. In: disP – The Planning Review, H. 4, S. 16-27. Zürich.
- FÜRST, D. (2015): Regional Governance oder „des Kaisers neue Kleider“? - Stand der Diskussion. In: Planung neu denken, H. 1, S. 1-15. Aachen.
- LAMER, C. (2014): Die Dichotomie von formell und informell überwinden. Planerische Instrumente als Baustein strategischer Navigation. In: GROTHEER, S.; SCHWÖBEL, A. U. M. STEPPER (Hrsg.): Nimm's sportlich – Planung als Hindernislauf. S. 143-158. Hannover.
- MASIN, T. (2016): Metropolregion Köln/Bonn – gemeinsam verbindlich die Zukunft gestalten. In: Informationen zur Raumentwicklung, H.5, S. 589-593. Bonn.
- PRIEBS, A. (2013): Raumordnung in Deutschland. Braunschweig.
- PÜTZ, M. (2004): Regional Governance. Theoretisch-konzeptionelle Grundlagen und eine Analyse nachhaltiger Siedlungsentwicklung in der Metropolregion München. München.
- REGION KÖLN/BONN E.V. (2017): Agglomerationskonzept Projektinfo #1. Köln.
- REIMER, M. (2012): Planungskulturen im Wandel. Das Beispiel der REGIONALE 2010. Detmold.
- SINNING, H. (2003): Kommunikative Planung. Leistungsfähigkeit und Grenzen am Beispiel nachhaltiger Freiraumpolitik in Stadtregionen. Opladen.
- VALLÉ, D. (Hrsg.) (2012): Strategische Regionalplanung. Hannover.
- WEICK, T.; GERMER, S.; ALBRECH, J. U. R. WERNING (Hrsg.): Koordinierte Regionalentwicklung. Zielorientierung von Entwicklungsprozessen. Hannover.
- WIECHMANN, T. (2008): Planung und Adaption. Strategieentwicklung in Regionen, Organisationen und Netzwerken. Dortmund.