

## Agglomerationskonzept –

Raumentwicklungsperspektiven für die Region Köln/Bonn (Arbeitstitel)

### **Kurzfassung**

Die Region Köln/Bonn sieht sich aktuell und in den nächsten zwei Jahrzehnten vielfältigen Herausforderungen der räumlichen Entwicklung gegenüber (Demographische Entwicklung, Knappheit an Entwicklungsflächen, Mobilitätsprobleme, Energiewende und Klimawandel, Daseinsvorsorge u.a.). Die daraus hervorgehenden, auf engem Raum zusammenkommenden Nutzungsansprüche stehen in Wechselwirkung (z.B. Flächen- und Verkehrsinfrastrukturentwicklung) und zum Teil in Konkurrenz zueinander (z.B. Siedlungsentwicklung vs. Freiraumschutz). Lösungen zur Bewältigung der Entwicklungsaufgaben sind zunehmend in einem überlokalen, regionalen Maßstab und in Form integrierter Entwicklungskonzepte zu suchen. Hierüber lassen sich für die Zukunft Gestaltungs- und Entwicklungsspielräume der Kommunen und Teilräume der Region und damit für die Region als Ganzes sichern. Der neue LEP NRW und die Regionalpläne von Düsseldorf (in Fortschreibung) und Köln (Start des Fortschreibungsprozesses ist Ende 2015 erfolgt) werden den Rahmen für die räumliche Entwicklung der Region in den kommenden zwei Jahrzehnten definieren. Für die Region Köln/Bonn mit ihren Kommunen, Kreisen und raumgestaltenden Akteuren besteht die Möglichkeit, sich mit eigenen Konzepten pro-aktiv in die formellen Planungsprozesse einzubringen.

Vor diesem Hintergrund ist es Ziel des Projektes „Agglomerationskonzept“, in einem kooperativen regionalen Dialog- und Planungsprozess Szenarien und Zielbilder für die räumliche Entwicklung der Region Köln/Bonn im Zeithorizont bis 2035/2040 zu erarbeiten. Das Agglomerationskonzept soll Perspektiven für eine weitere integrierte Siedlungs-, Mobilitäts- und Freiraumentwicklung über kommunale und Kreisgrenzen hinweg aufzeigen und als strategischer Fachbeitrag der Region in die Regionalplanung eingebracht werden.

Der Region Köln/Bonn e.V. ist stellvertretend für die Region Träger des Prozesses. Der Verein koordiniert und moderiert – unterstützt durch ein zu beauftragendes Verfahrensmanagement-/Begleitbüro – den Gesamtprozess zum Agglomerationskonzept. Interdisziplinäre Planungsteams erarbeiten in dem Prozess Raumbilder und Strukturkonzepte für die Gesamtregion und ihre Teilbereiche. Die Kreise, Kommunen, Aufgabenträger und wesentlichen raumgestaltenden Akteure der Region werden an dem Prozess über Workshops und weitere Veranstaltungen aktiv beteiligt.

Das Projekt wird mit Mitteln der EU und des Landes Nordrhein-Westfalen im Rahmen des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung 2014-2020 (EFRE 2014-2020) gefördert. Eine Bewilligung des Förderantrags wird im II. Quartal 2016 erwartet.

Der Dialog- und Planungsprozess zum Agglomerationskonzept startet mit einem Regionalforum in der zweiten Jahreshälfte 2016. Geplant ist eine Projektlaufzeit von drei Jahren (s. Anlage: Prozessübersicht)

## Ausgangslage

Die Region Köln/Bonn sieht sich aktuell und für die kommenden zwei Jahrzehnte mit einer Vielzahl von Herausforderungen der räumlichen Entwicklung konfrontiert. Insbesondere folgende äußere Entwicklungen werden sich maßgeblich auf die Region und die Wirkzusammenhänge ihrer Teilräume auswirken:

- Eine weitere starke Zunahme des Transit- und Güterverkehrs, letztere bedingt durch den bereits erfolgten, zum Teil laufenden und weiter geplanten Ausbau der Nordseehäfen Zeebrügge, Antwerpen, Rotterdam und Amsterdam, der Binnenhäfen an Rhein und Maas sowie den ab 2017 offenen Alpentunnel (Rhine-Alpine-Corridor). Die innere Mobilitätsfähigkeit der Region ist hierdurch zunehmend gefährdet.
- Das dynamische Bevölkerungswachstum der großen regionalen Zentren auf der Rheinschiene und ihrer Anrainerkommunen, das mit Wohnbauflächenknappheit, Teuerungen auf den Immobilienmärkten und großen Herausforderungen im Bereich der sozialen Wohnraumversorgung einhergeht. Die Auswirkungen dieser Entwicklungen werden sich über die Zentren und Anrainerkommunen hinweg in einem stadtreionalen Maßstab zunehmend äußern.

Die dynamischen Entwicklungen und Wandlungsprozesse werden die Raumgestalt der Region weitreichend verändern und sich in ihren Teilräumen sehr unterschiedlich äußern. Folgende wesentliche Merkmale und bestimmende Faktoren sind dabei in den Blick zu nehmen:

### *Zwischen Wachstum und Schrumpfung*

Die Region ist mit einer dynamischen **demografischen Entwicklung** konfrontiert: Wachstum und Schrumpfung werden innerhalb der Region zum Teil räumlich eng beieinander liegen. Zugleich bestehen – noch verstärkt durch die aktuelle Flüchtlingsmigration – große Prognoseunsicherheit und -abweichungen (zwischen Bund-, Länder- und kommunale Prognosen, der Bertelsmann Stiftung u.a.) hinsichtlich der zu erwartenden Entwicklungen.

### *Flächenknappheit*

In weiten Teilen der Region herrscht ein **hoher Siedlungsdruck** vor, ausgelöst durch den stellenweise enormen Wohnbauflächenbedarf sowie einen gesamtregional weiterhin bestehenden Bedarf an Entwicklungsflächen für Gewerbe und Industrie.

### *Siedlungsentwicklung vs. Freiraumschutz*

Angesichts des vorstehend genannten Entwicklungsdrucks verschärfen sich die **Zielkonflikte** zwischen der regionalen Freiraumsicherung und –vernetzung und einer weiteren siedlungsräumlichen Entwicklung.

### *Umbauaufgaben in den ländlichen Teilräumen*

In den aller Voraussicht nach von Bevölkerungsrückgang betroffenen Teilräumen der Region gilt es die vorhandenen **Siedlungsstrukturen** mittel- bis langfristig **umzubauen**, verbunden

mit den Aufgabe, Daseinsvorsorge neu zu organisieren und die sozialen wie technischen Infrastrukturen anzupassen.

#### *Herausforderung Energiewende*

Die Energiewende führt zu einem tiefgreifenden **wirtschaftsstrukturellen und räumlichen Wandel im Rheinischen Braunkohlerevier** sowie zu neue Anforderungen an die Kulturlandschaften.

#### *Anpassung an den Klimawandel*

Die Herausforderungen des **Klimaschutzes** und der **Anpassung an den Klimawandel** führen zu erweiterten Anforderungen an den dichtbesiedelten Raum, der von konkurrierenden Nutzungs- und Entwicklungsansprüchen geprägt ist.

#### *Verkehrsinfarkt*

Angesichts hoher und weiter steigender Transitverkehre, starker innerregionaler Pendlerverflechtungen und einem über Jahrzehnte aufgebauten Sanierungsstau sind die **Belastungsgrenzen der regionalen Verkehrsinfrastruktur in der Region** erreicht und die grundsätzliche Mobilitätsfähigkeit der Region im Innern gefährdet. Für die Zukunft erforderlich ist daher die Sanierung, der Umbau und Ausbau der regionalen Verkehrsinfrastruktur sowie eine integrierte Siedlungs- und Mobilitätsentwicklung in der Region.

#### *Neue Planungsvorgaben*

Der neue LEP NRW und die Regionalpläne von Düsseldorf (in Fortschreibung) und Köln (Start des Fortschreibungsprozesses ist Ende 2015 erfolgt) werden den Rahmen für die räumliche Entwicklung der Region in den kommenden zwei Jahrzehnten definieren. Zugleich sind die Kommunen und Regionen aufgerufen, sich mit Strategien und Konzepten in die übergeordnete formelle Regional- und Landesplanung einzubringen.

Zunehmend wird deutlich, dass die skizzierten Entwicklungsfragen und Aufgaben nicht mehr durch sektorale Planungen und im kommunalen Maßstab alleine zu lösen sind und dass die Region sich eine eigene Haltung und strategische Ansätze zum Umgang mit den auf sie einwirkenden inneren und äußeren Entwicklungen erarbeiten muss. Dabei gilt es, verstärkt die Wechselwirkungen und Zusammenhänge von Standorten/Räumen (z.B. bei der Wohnraumversorgung oder Mobilitätsentwicklung) und der verschiedenen Raumansprüche (z.B. zwischen Siedlungsentwicklung und Verkehrsinfrastrukturentwicklung) in den Blick zu nehmen. Es braucht neue Maßstäbe (interkommunal, regional) der Entwicklung und integrierte Planungen/Konzepte, um die Herausforderungen der Zukunft gemeinsam bewältigen zu können. Vor dem Hintergrund soll das Agglomerationskonzept einen Beitrag zur weiteren zukunftsfähigen Raumentwicklung in der Region Köln/Bonn leisten.

Für die kommunalen Gebietskörperschaften und Akteure der Region Köln/Bonn ergibt sich mit dem Agglomerationskonzept die Möglichkeit, eine gemeinsame Position zur weiteren räumlichen Entwicklung der Region pro-aktiv in die Landes- und Regionalplanung

einzubringen sowie kommunale Anliegen in einem interkommunalen und regionalen Maßstab zu platzieren.

Verstärkt durch die ursprünglichen Zielaussagen des Landes Nordrhein-Westfalen im 1. Entwurf zum neuen LEP NRW läuft seit circa zwei Jahren ein intensiver Diskussionsprozess über die Formatierung (Raum, Inhalte/Themen, Organisation) einer Metropolregion Rheinland. In diesem Zusammenhang stehen die beiden Regionalplanungsbehörden Köln und Düsseldorf im Austausch zu den Notwendigkeiten und Inhalten einer verstärkten Kooperation über die Regierungsbezirksgrenzen hinweg. Vor allem die Themen „Rheinisches Städtewachstum“ und „Grüne Infrastruktur“ sollen in den Fokus genommen werden. Ziele sind die Bewusstseins-schärfung für die gesamträumliche Betrachtung, eine Abstimmung von Methoden der Siedlungsflächenverteilung (Rheinisches Städtewachstum) sowie das Stärken von Qualitäten und Funktionen der regionalen Freiräume durch Projekte (Grüne Infrastruktur). Durch die integrierte und zukunftsgerichtete Betrachtung der räumlichen Entwicklung (Zeithorizont bis 2035/2040) kann das Agglomerationskonzept hier wichtige Anhaltspunkte für eine weitere raumverträgliche Entwicklung auf der Rheinschiene sowie hinsichtlich qualitativen und funktionalen Stärkung der Freiräume in der Region Köln/Bonn liefern.

## **Ziele und Inhalte**

Das Agglomerationskonzept umfasst einen regionalen Dialog- und Planungsprozess zur Entwicklung von Szenarien und Zielbildern für die räumliche Entwicklung der Region Köln/Bonn im Zeithorizont bis 2035/2040. Es soll konkrete Perspektiven, Möglichkeiten und Bedarfe für die weitere räumliche Entwicklung der Region und ihrer Teilbereiche aufzeigen und als strategischer Fachbeitrag in die Regionalplanung eingebracht werden.

Als informelles, integriertes Entwicklungskonzept soll es Lösungsansätze für die in der Ausgangslage skizzierten Herausforderungen der Entwicklung auf der regionalen und teilregionalen Maßstabsebene liefern und zur Diskussion stellen.

Ziel ist es, **Perspektiven für eine weitere Siedlungs-, Mobilitäts- und Freiraumentwicklung in der Region** aufzeigen und damit die Entwicklungs- und Funktionsfähigkeit der Region und ihre Standortqualitäten für die Zukunft zu bewahren und fortzuentwickeln.

Durch die differenzierte Betrachtung der Entwicklungsaufgaben, Prägungen und Profile der regionalen Teilräume soll das Agglomerationskonzept **Hinweise und Ansatzpunkte für teilregionale, interkommunale Kooperationen und Projekte** zur Raum- und Strukturentwicklung liefern.

Die Kreise, Kommunen, Aufgabenträger sowie weitere raumgestaltende Akteure der Region werden an dem Prozess aktiv beteiligt.

Den Ausgangspunkt bildet eine teilräumlich differenzierte Betrachtung der aktuellen und künftigen Herausforderungen, Problemlagen und Potenziale der Entwicklung in der Region.

Auf dieser Basis werden verschiedene **Struktur- und Raumbilder für die Region** und ihre **Teilräume** entwickelt. Hierbei wirken die Akteure der Region und interdisziplinäre Planungsteams (s. auch Prozess) in einem kooperativen Prozess zusammen.

Zudem sollen aus dem Agglomerationskonzept **regionale und interkommunale Schlüsselprojekte** z.B. im Bereich Mobilität/Verkehrsinfrastrukturentwicklung, Flächen- oder Freiraumentwicklung abgeleitet werden.

Ziel ist es, die **Region** als Ganzes sowie ihre **Kommunen, interkommunalen Kooperationen** und Konsortien damit auch im Hinblick auf **kommende Strukturförderperioden und -programme vorzubereiten und zu positionieren** (abgeleitete Handlungsprogramme).

Für die kommunale Planungsebene liefert das Agglomerationskonzept **Diskussionsbeiträge hinsichtlich der eigenen mittel- bis langfristigen Entwicklung und Profilierung** im regionalen Gesamtgefüge. Eigene kommunale Planungen und Stellungnahmen sollen durch das Konzept und seine Zwischenergebnisse inhaltlich befördert werden.

## **Prozess und Ergebnisse**

Der Planungs- und Dialogprozess zum Agglomerationskonzept gliedert sich im Wesentlichen in drei Phasen (vgl. Anhang Prozessübersicht)

In Phase 1 werden Herausforderungen, Problemlagen, Potenziale und wesentliche Einflussfaktoren der Entwicklung für die Teilräume der Region herausgearbeitet (Workshopreihe „Diagnose“). Auf dieser Basis erfolgt eine Diskussion möglicher zukünftiger Entwicklungen in den Teilräumen (Workshopreihe Entwicklungspfade). In den moderierten Workshops arbeiten die Kommunen, Kreise und für den jeweiligen Raum relevanten raumgestaltenden Akteure kooperativ zusammen.

Die Workshopreihen werden flankiert durch eine Grundlagenuntersuchung Mobilität. Die Untersuchung soll aktuelle und künftige Herausforderungen der Region im Bereich Mobilität/Verkehr beschreiben und vor dem Hintergrund gesellschaftlicher, ökonomischer und technologischer Trends Handlungsempfehlungen für die zukünftige Entwicklung formulieren.

Ergebnisse der Phase 1 sind:

- die Grundlagenuntersuchung Mobilität,
- Entwicklungsprofile für die Teilräume der Region („Diagnose“ und „Entwicklungspfade“) und
- ein Aufgabendossier Raumentwicklung als Aufgabenstellung für den weiteren Prozessverlauf.

In Phase 2 werden verschiedene Szenarien und Raumbilder für die Gesamtregion und ihre Teilräume durch vier interdisziplinäre Planungsteams aus Stadt- und Regionalplanern, Freiraumplanern, Verkehrsplanern/Mobilitätsexperten und ggf. weiteren Disziplinen

entworfen. Ein enger Austausch mit der Region erfolgt hierbei über Kolloquien. Zudem wird ein Empfehlungsgremium aus Fachexperten und regionalen Akteuren die Planungsteams beraten und die Konzepte diskutieren.

Ergebnisse dieser Phase sind verschiedene, konkurrierende

- Skizzen zur räumlichen Entwicklung der Gesamtregion und
- erste Raumbilder für die Teilräume der Region.

Phase 3 dient der Auswertung, Vertiefung und Zusammenführung der verschiedenen Konzepte aus Phase 2. Ziel ist es, tragfähige Aussagen hinsichtlich der Entwicklung der Gesamtregion und ihrer Teilräume zu erhalten. Dieser Arbeitsschritt erfolgt gemeinschaftlich durch das Begleitbüro, das den Gesamtprozess gemeinsam mit dem Region Köln/Bonn e.V. koordiniert und managt (vgl. Trägerschaft), die Planungsteams und das Empfehlungsgremium. Die Rückkopplung mit den Akteuren der Region erfolgt über eine Diskussionsveranstaltung.

Als Ergebnis der Phase 3 steht

- ein tragfähiges Strukturbild für die räumliche Entwicklung der Region in den kommenden 20 Jahren und
- damit korrespondierende Zukunftsprofile für die Teilräume der Region

#### Regionalforum und Konferenz

Der Erarbeitungsprozess zum Agglomerationskonzept wird durch zwei Veranstaltungen eingerahmt. Das *Regionalforum* bildet den Auftakt. Es stellt die Ausgangslage, Ziele und Abläufe des geplanten Prozesses vor und richtet sich an die Akteure aus der Region Köln/Bonn, an benachbarte und weitere Regionen in NRW, relevante Landesministerien u.a.

Die *Konferenz* dient der abschließenden Präsentation der Gesamtergebnisse gegenüber der Region und dem Transfer in andere Regionen des Landes Nordrhein-Westfalen sowie darüber hinaus.

In der Gesamtbetrachtung liefert das Agglomerationskonzept als integrierte Raumentwicklungsperspektive damit u.a. folgende Ergebnisse und Beiträge:

- >> **regionaler Zukunftsdialog** der Kommunen und Akteure in der Region zur Raumentwicklung,
- >> Verdeutlichung der **Wirkungszusammenhänge** von Entwicklungen und Teilräumen,
- >> **strategischer Fachbeitrag** der Region zur weiteren mittelfristigen räumlichen Entwicklung (Bedarfe, Prinzipien, Zusammenhänge, Qualitäten) im Hinblick auf die **Regionalplanung**,
- >> **Anhaltspunkte, regionale Zusammenhänge und Inputs** für teilregionale Kooperationen, interkommunale Aushandlungen und kommunale Strategieprozesse,

- >> **interkommunale und regionale Schlüsselprojekte** (Verkehrsinfrastruktur/Mobilität, Flächen-, Freiraumentwicklung) zur Positionierung der Region gegenüber Land, Bund und EU sowie im Hinblick auf künftige (Struktur-)Förderperioden

Der Prozess zum Agglomerationskonzept startet mit einem Regionalforum im Spätherbst 2016. Geplant ist eine Projektlaufzeit von ca. drei Jahren.

### **Beteiligung und Kommunikation**

Kernelement und zentrales Anliegen des Agglomerationskonzeptes ist die intensive Einbindung der regionalen Akteure in den Planungsprozess. Dies betrifft die Kommunen und Kreise der Region, weitere Aufgaben- und Planungsträger zum Beispiel im Bereich Verkehr und Mobilität (NVR, VRS, VRR u.a.) sowie maßgebliche raumgestaltende Akteure und Interessensvertreter wie die Wirtschaftskammern der Region, Landwirtschaft und Forst u.v.m. Die Akteure sollen zielgerichtet und entsprechend der Betroffenheit beteiligt werden, um eine übermäßige Beanspruchung durch den Prozess zu vermeiden. Vor diesem Hintergrund werden die Workshops in Phase 1 für noch zu definierende regionale Teilräume organisiert, so dass zu jedem Teilraum die relevanten Akteure angesprochen und eingebunden werden können. Die Abgrenzung der regionalen Teilräume erfolgt im Rahmen der weiteren Projektvorbereitung. In den Phasen 2 und 3 erfolgt die Rückkopplung mit den regionalen Akteuren über zentrale Veranstaltungen (Kolloquien) sowie wiederum spezifisch auf die Teilräume bezogen.

Durch die Beteiligung sollen diejenigen Akteure eingebunden werden, die aufgrund ihrer Zuständigkeit bzw. mit ihrem Planungshandeln und mittels Entscheidungen die Raumplanung und -entwicklung der Region wesentlich verantworten und mitbestimmen. Zudem soll hierüber das lokale und regionale Expertenwissen zur Region für den Planungsprozess gesichert werden.

Das Wissen vor Ort wird in dem Dialog- und Planungsprozess mit dem „Blick von außen“ interdisziplinärer Planungsteams gekoppelt. Diese werden in den Workshopreihen der Phase 1 als „Beobachter“ die Region und ihre Teilräume mit den spezifischen Ausgangslagen und Zukunftsfragen kennenlernen. In Phase 2 und 3 arbeiten die Planungsteams dann in Rückkopplung mit den regionalen Akteuren an Raumbildern und Strukturkonzepten für die Region und ihre Teilbereiche.

Das Agglomerationskonzept wird in einem engen Austausch mit den Regionalplanungsbehörden Köln und Düsseldorf umgesetzt. Vor dem Hintergrund des parallel anlaufenden Prozesses zur Fortschreibung des Regionalplans im Regierungsbezirk Köln ist vor allem die Regionalplanungsbehörde Köln in die Vorbereitungen des Prozesses bereits umfangreich eingebunden.

Die Ziele, Abläufe und Zwischenstände zum Agglomerationskonzept sollen transparent und die erarbeiteten (Teil)Ergebnisse im Prozessverlauf für die Kommunen, Kreise und Akteure der Region verfügbar gemacht werden. Hierüber sollen Abstimmungen auf interkommunaler Ebene, zwischen sektoralen Planungs- und Aufgabenträgern oder zwischen Kommunen und Regionalplanungsbehörden unterstützt werden. Daher wird eine projektbegleitende Projekthomepage eingerichtet, die den aktuellen Sachstand abbildet und (Teil)Ergebnisse

bereithält. Zudem soll ein regelmäßiger Newsletter erscheinen. Zu den zentralen Veranstaltungen werden „Zwischenberichte“ veröffentlicht. Ebenso wird eine Projektausstellung die Kerninformationen zum Projekt und den aktuellen Sachstand präsentieren. Am Ende erfolgt eine Dokumentation des Prozesses und seiner Ergebnisse.

## **Trägerschaft und Finanzierung**

Der Region Köln/Bonn e.V. ist stellvertretend für die Region Träger des Prozesses. Die Hauptaufgabe liegt in der Koordination des Gesamtprozesses und in der fördertechnischen Abwicklung des Projektes. In Bezug auf das Verfahrensmanagement und die Moderation wird der Verein durch einen externen Dienstleister (Begleitbüro) unterstützt werden.

Kooperationspartner für den Bereich Mobilität/Verkehrsinfrastrukturentwicklung ist der Nahverkehr Rheinland. Zudem wird das Vorhaben in Vorbereitung und Umsetzung durch eine Steuerungsgruppe begleitet, der Vertreter der relevanten Arbeitsgremien des Region Köln/Bonn e.V. angehören. Hierüber sind die Mitglieder des Region Köln/Bonn e.V., aber auch verschiedene kreisangehörige Kommunen in die Projektvorbereitung eingebunden.

Das Projekt soll mit Mitteln der EU und des Landes Nordrhein-Westfalen im Rahmen des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung 2014-2020 (EFRE 2014-2020) gefördert werden. Hierfür hat sich der Region Köln/Bonn e.V. im Jahr 2015 an dem Projektaufruf REGIO.NRW des Landes Nordrhein-Westfalen beteiligt. Eine landesseitig eingesetzte Gutachterkommission hat dabei die Förderwürdigkeit des Vorhabens im Herbst 2015 bestätigt. Auf dieser Basis wurde der Region Köln/Bonn e.V. aufgefordert, einen Förderantrag für das Projekt einzureichen. Dies erfolgte Ende Januar 2016. Die Bezirksregierung Köln als zuständige Bewilligungsbehörde hat eine Bewilligung für das Vorhaben im II. Quartal 2016 in Aussicht gestellt.

Die zur Co-Finanzierung des Projektes erforderlichen Eigenanteile werden vom Region Köln/Bonn e.V. auf der Basis von Beschlüssen des Vorstandes bereitgestellt.

## **Kontakt**

Region Köln/Bonn e.V.  
Rheingasse 11  
50676 Köln

Dr. Reimar Molitor, Geschäftsführendes Vorstandsmitglied  
Tel: 0221/925477-21  
Mail: [buero@region-koeln-bonn.de](mailto:buero@region-koeln-bonn.de)

Jens Grisar, Projektleitung  
Tel: 0221 /925477-40  
Mail: [grisar@region-koeln-bonn.de](mailto:grisar@region-koeln-bonn.de)



## Anlage

Prozessübersicht, Stand Februar 2016

Abbildung „Wirkungen des Agglomerationskonzeptes auf relevante Planungs- und Handlungsebenen.“