



# Grünes C

## Evaluation des Projektes

### Kurzfassung

13. März 2015

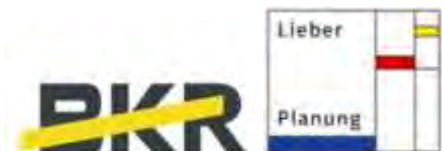
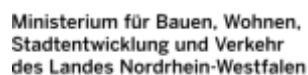
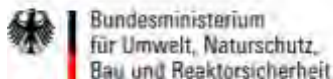
#### Auftraggeber

Bundesstadt Bonn – Amt für Stadtgrün  
Ansprechpartner: Herr Baier, Herr Meininghaus  
Im Auftrag der Partnerkommunen des Grünen C

#### Bearbeitung

Dipl.-Ing. André Simon (BKR Aachen) – Projektleiter, Ergebnisevaluation  
Dipl.-Ing. Manfred Lieber (Lieber Planung) – stv. Projektleiter, Prozessevaluation  
Dipl.-Ing. (FH) Christoph Küpper (BKR Aachen) – Wissenschaftliche Bearbeitung  
Dipl.-Ing. (FH) Ursula Meyer (Lieber Planung) – Wissenschaftliche Bearbeitung

BKR Aachen, Kirberichshofer Weg 6, 52066 Aachen, [www.bkr-ac.de](http://www.bkr-ac.de)  
Lieber Planung, Turpinstr. 19, 52066 Aachen, [www.lieber-planung.de](http://www.lieber-planung.de)



## 1. DAS PROJEKT GRÜNES C IM RAHMEN DER REGIONALE 2010

Das interkommunale Freiraumprojekt „Grünes C“ der Städte Bonn, Bornheim, Niederkassel, Troisdorf, Sankt Augustin und der Gemeinde Alfter konnte im Rahmen der Regionale 2010 umgesetzt werden. Ziel des Grünen C ist die Erhaltung, Sicherung und Vernetzung von Freiräumen und Siedlungsrandern sowie die Schaffung eines attraktiven Naherholungsangebots. 2005 wurde es Pilotprojekt der Regionale 2010. Ende 2014 waren alle Projektbausteine umgesetzt.

## 2. AUFGABEN, ZIELE UND VORGEHENSWEISE DER EVALUATION

Die Stadt Bonn beauftragte Anfang 2013 im Namen der Partnerkommunen des Grünen C die Büros BKR Aachen und Lieber Planung Aachen mit einer Evaluation des Projekts. Die Evaluation beruht auf zwei Säulen: der **Prozessevaluation** mit den Themen Organisation, Verfahren und Kommunikation sowie der **Ergebnisevaluation** mit den Schwerpunkten Erreichen der fachlich-inhaltlichen Ziele sowie Übertragbarkeit auf andere Vorhaben.

Zwischen den Kommunen und den beauftragten Büros war von Beginn an klar, dass die Evaluation mehr umfassen sollte als die Untersuchung der Zielerreichung bezogen auf die übergeordneten Ziele des maßgeblichen EFRE-Programms. Vielmehr standen folgende Fragen im Mittelpunkt: Wie gut sind die selbst gestellten Projektziele erreicht worden? Was sind Erfolgs- und Misserfolgskriterien? Waren die Vorgehensweisen effizient / zielführend? Aufgabe der Evaluation war es dabei nicht, Entscheidungen der Projektträger z.B. über Wettbewerbsbeiträge zum Planungskonzept für das Grüne C oder gestalterische Details zu bewerten. Für die Evaluation gelten die grundsätzlichen Entscheidungen der Projektträger als gegeben ebenso wie die selbst gesetzten Projektziele.

Die Evaluation beruht auf vier Säulen. In einer **Dokumentenanalyse** wurden ca. 3.500 projektrelevante Dokumente ausgewertet. 27 **Interviews** mit 46 Gesprächspartnern aus Verwaltung, Politik, Vereinen, Verbänden, Presse dienten dazu, Sichtweisen und Erfahrungen aus unterschiedlichsten Blickwinkeln kennen zu lernen. Die **Teilnahme an Sitzungen** des interkommunalen Arbeitskreises **und an projektbezogenen Veranstaltungen** vor Ort sowie eigene **Begehungen und Radtouren im Grünen C** ermöglichten vertiefte Einblicke in das Projekt.

## 3. ERGEBNISSE DER EVALUATION UND EMPFEHLUNGEN

Die Schwerpunkte der Evaluation Grünes C betreffen mehrere Themenbereiche.

### **Kulturlandschaften sichern und entwickeln**

Das Ziel der Freiraumsicherung durch das Grüne C kann als weitgehend erreicht gelten. Dies ist in einem von erheblichem Siedlungsdruck geprägten Raum, wie dem nördlichen Umland von Bonn, als großer Erfolg zu werten. Das Grüne C stellte die verschiedenen einzelnen Kulturlandschaften in einen regionalen Zusammenhang. Mit der Verbindung über den mehr als 60 Kilometer langen 'Link' einschließlich des 'Leuchtturmprojekts' Mondorfer Fähre gelang auch der Brückenschlag zwischen rechts- und linksrheinischen Landschaftsteilen. Es ist deshalb davon auszugehen, dass innerhalb der Zweckbindungsfrist von 20 Jahren Flächenumwidmungen für Wohnen, Gewerbe sowie für Infrastrukturanlagen im Bereich des Grünen C nur in kleinerem Maße stattfinden werden.

Aus Sicht der Gutachter ergeben sich folgende Empfehlungen:

- Soweit noch nicht geschehen, sollten Bereiche des Grünen C mit Hilfe der Bauleitplanung sowie Instrumenten des Landschafts- und Naturschutzes gesichert werden

- Die Kommunen sollten über gemeinsame Flächennutzungsplanung (z.B. einen Teilflächennutzungsplan „Grün“) nachdenken
- Das Thema „Siedlungsränder stärken“ sollten die Kommunen bei ihrer weiteren kommunalen Entwicklung immer wieder aufgreifen, weil damit das weitere Wachsen bebauter Flächen in Grünbereiche und landwirtschaftliche Flächen hinein gebremst werden kann.
- Naturnahe Flächen, Erholungsbereiche und landwirtschaftliche Flächen sind für einen Ballungsraum ebenso wichtige Standortfaktoren wie Wohnbau- und Gewerbeflächen. Die Wirkung des Grünen C zur Sicherung noch vorhandener Freiräume sollten Politik und Verwaltungen der Kommunen daher immer wieder aktiv hervorheben.

### **Finanzierung und Kosten des Grünen C**

Das Grüne C konnte über eine Konfiguration verschiedener Förderinstrumente finanziert und realisiert werden. Die Verknüpfung von Fördermitteln der EU, des Bundes und des Landes NRW war für alle Beteiligten neuartig und auch deshalb mit einem hohen Arbeits- und Abstimmungsaufwand verbunden. Nur dadurch konnte jedoch das Projekt Grünes C realisiert werden. Das ist angesichts der schwierigen förderrechtlichen Rahmenbedingungen eine große Leistung von Regionale 2010-Agentur, den sechs Kommunen, dem Rhein-Sieg-Kreis und der Bezirksregierung Köln.

Dem Grünen C schlagen Vorwürfe der Verschwendung von Steuergeldern entgegen. Diese machen sich insbesondere fest an den Kosten einzelner baulicher Elemente entlang des 'Link'. Aus einer kleinteiligen, auf das Einzelobjekt bezogenen Sicht mag die Kritik an deren Kosten berechtigt erscheinen. Der Blickwinkel der Evaluation richtet sich jedoch auf das Gesamtprojekt und seinen Aufwand im Verhältnis zum Ergebnis und den neu geschaffenen Nutzungsmöglichkeiten.

Für das Projekt Grünes C wurde die Summe von 18,6 Mio. € investiert. Davon entfielen rd. 14,9 Mio. € auf öffentliche Förderungen aus EU-Mitteln (9,3 Mio. €), aus Bundesmitteln (2,3 Mio. €) und aus Landesmitteln (3,3 Mio. €). 20% der Gesamtkosten (3,7 Mio. €) waren Eigenanteile der beteiligten Kommunen.

Diese Investitionssumme diente dazu, auf einer Fläche von rd. 35 km<sup>2</sup> zwischen Bonn und St. Augustin einen Naherholungsraum zu sichern, die neun Landschaftsräume besser erlebbar zu machen und sie durch das durchgängige Wegesystem des 'Link' zu vernetzen. Weiterhin konnten den Raum prägende Elemente – allen voran die Mondorfer Fähre als zentraler Ort des Brückenschlags zwischen beiden Rheinseiten – realisiert werden. Die Maßnahmen in ihrer Gesamtheit haben neue Erlebnis- und Nutzungsmöglichkeiten für mehr als 300.000 Bürgerinnen und Bürger geschaffen. Betrachtet man das Projekt auch kostenmäßig in seiner Gesamtheit, ergeben sich pro m<sup>2</sup> Kosten von rd. 50 Cent. Dies erscheint als vergleichsweise kleiner Betrag für vielfältige und nachhaltig positive Wirkungen.

Aus Sicht der Gutachter ergeben sich folgende Empfehlungen:

- Die Abwicklung der Fördermaßnahmen sollte von Seiten des Landes NRW klarer geregelt sein. Der Aufwand für die Kommunen sollte begrenzt werden.
- Lange und komplizierte Antragsfristen machen kurzfristige Planungsänderungen schwierig. Ein Reagieren auf geänderte Rahmenbedingungen und Akteurswünsche ist nur mit einem erheblichen zeitlichen und personellen Aufwand möglich. Zu prüfen ist, ob die Förderbedingungen zumindest in Teilen flexibler gestaltet werden können.
- Die Projekte sollten auch zukünftig eng von der Bezirksregierung begleitet werden, damit interkommunale Projekte mit komplexer Förderstruktur auch umgesetzt werden können.
- Kommunen brauchen bei den langen Planungsvorläufen finanzielle Planungssicherheit, was die Förderung durch Land, Bund und EU angeht.

## Projektkommunikation, Beteiligung und Akzeptanz

Öffentlichkeitsarbeit und Projektkommunikation sind Bereiche, die trotz vielfältiger Aktivitäten der Kommunen (Medienarbeit, Infomaterial, öffentliche Präsentation der Wettbewerbsbeiträge, geführte Touren und Projektstage u.v.m.) als Schwachpunkte des Projekts angesehen werden. Die Projektkommunikation hätte nach Auffassung der Gutachter frühzeitig, d.h. spätestens mit dem Zuwendungsbescheid im Jahr 2009 intensiver aktiv gestaltet werden müssen. Hierzu hätte es eines Auftrags an eine in der Vermittlung regionaler Projekte erfahrene Kommunikationsagentur bedurft. Mit einem schlüssigen Konzept der Vermittlung von Ziel und Nutzen des Grünen C hätte es in Verbindung mit erweiterter Beteiligung der Öffentlichkeit gelingen können, die in der Umsetzungsphase aufgetretenen Probleme des Verständnisses des Projekts und seiner Elemente zu mindern.

Die Beteiligung von Bürgern und Interessengruppen an der Gestaltung des Projekts ist differenziert zu betrachten. Gab es zu Beginn des Wettbewerbsverfahrens 2006 noch eine breite Einbeziehung von Bürgern, Vereinen und Verbänden, konzentrierten sich in der Planungsphase des Projekts die Aktivitäten zur Beteiligung auf die Landwirtschaft. Form, Inhalt und Ergebnis dieser Abstimmungen zwischen Planern, Verwaltung, Landwirtschaftskammer sowie lokalen Landwirten beurteilten die Beteiligten als sehr positiv und beispielhaft. Vor diesem Hintergrund stellt sich für die Gutachter die Frage, warum diese positiven Erfahrungen nicht auf andere Interessengruppen übertragen wurden. Zusammen mit der o.g. Projektkommunikation hätte dies im Rückblick ebenfalls dabei helfen können, die projektbegleitend aufgetretenen Konflikte zu vermindern.

Die Akzeptanz des Projekts als Ganzes und seiner Einzelelemente ist zum Zeitpunkt der Evaluation ebenfalls differenziert zu betrachten. Einerseits vermittelt die Berichterstattung der letzten Monate in Presse und Fernsehen eine negative Haltung der Öffentlichkeit, insbesondere was die Kosten für die Ausstattungselemente entlang des 'Link' betrifft. Kritisch diskutiert wird auch das in Teilen schwer verständliche Wegweisungssystem. Andererseits enthalten Medienberichte über Veranstaltungen im Grünen C sowie Reaktionen von Teilnehmern an solchen Veranstaltungen sehr positive Einschätzungen des Projekts und des Nutzens für den Bürger. Auf hohe Akzeptanz stoßen insbesondere die großen Projektbausteine innerhalb des Grünen C, vom Brückenschlag über den Rhein mit dem neugestalteten Umfeld der Mondorfer Fähre über das Rheidter Werth in Niederkassel, dem Wanderparkplatz in Troisdorf, den Gärten der Nationen in Sankt Augustin, der Villa Fortuna in Bornheim bis hin zum letzten im Dezember 2014 fertiggestellten Projektbaustein, dem Grünzug Buschdorf-Rosenfeld in Bonn.

Aus Sicht der Gutachter ergeben sich folgende Empfehlungen:

- Regelmäßig Gelegenheiten suchen bzw. schaffen, bei denen das Grüne C und sein Nutzen für die Bürger herausgestellt und erlebbar gemacht werden, z.B. durch weitere Projektstage, Radtouren, lokale Aktionen mit Anwohnern/Vereinen usw..
- Dauerhafte Kooperationen mit Kulturorganisationen, Sportvereinen, Schulen, Umweltverbänden etc. aufbauen oder fortführen, um die Idee und Bedeutung des Schutzes von Freiräumen zu vertiefen mit dem Ziel bürgerschaftliches Engagements zum Erhalt von Freiräumen zu stärken, wenn es zum Wunsch nach Realisierung baulicher Nutzungen im Grünen C kommt.
- Auf die größten Kritiker zugehen und auf Basis gemeinsamer Ziele der Freiraumsicherung neue Ansatzpunkte einer konstruktiven Zusammenarbeit ausloten und umsetzen.
- Die Pflege der Elemente sicherstellen und Vandalismus-Schäden rasch beseitigen, um die Nutzbarkeit zu gewährleisten und um negative Entwicklungen und Konflikte mit der Landwirtschaft zu vermeiden.

## **Interkommunale Kooperation**

Eine interkommunale Kooperation von sechs Kommunen mit dem Rhein-Sieg-Kreis als Konsortialführer ist ein außergewöhnliches Experiment. In einem Geflecht unterschiedlicher kommunaler Interessenlagen, Finanz- und Personalsituationen sowie sechs Kommunalparlamenten mit ihrer Entscheidungshoheit für die eigene Kommune ist es eine große Leistung, dieses komplexe und große Projekt über fast 10 Jahre hinweg bis zum Abschluss zu führen.

Die Gründe hierfür liegen in der schon frühzeitig gefundenen gemeinsamen Zielsetzung der Sicherung der Freiflächen, in der partnerschaftlichen Zusammenarbeit *'auf Augenhöhe'* zwischen allen Kommunen, in der außergewöhnlich hohen Motivation der zuständigen Bearbeiterinnen und Bearbeiter, in der überwiegend großen Unterstützung des Projekts in den Räten der Kommunen sowie in der Unterstützung durch die Regionale-2010-Agentur. In diesem Zusammenwirken liegt der Schlüssel dafür, dass das Grüne C kostengerecht umgesetzt werden konnte.

Ein weiterer wichtiger Erfolgsfaktor der interkommunalen Zusammenarbeit ist eine gemeinsame starke Klammer zwischen den Kommunen. Das ist nicht nur beim Grünen C der Faktor „Finanzen“. Die gemeinsame Förderung schweißt die Kommunen zusammen, da ein „Ausbrechen“ eines Partners das Gesamtprojekt in Gefahr bringt.

Woran es aus Sicht der Gutachter mangelte, war eine stärkere Koordinierung der Arbeiten sowie eine auf den gesamten Raum und das gesamte Projekt bezogene Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikationsstrategie. Diese für den Projekterfolg wichtigen Aufgabenfelder blieben entweder im Hintergrund oder mussten von den kommunalen Mitarbeitern zusätzlich erbracht werden, obwohl sie dazu weder Arbeitskapazitäten noch als Stadt- und Landschaftsplaner vertiefte Kenntnisse und Erfahrungen besitzen.

Aus Sicht der Gutachter ergeben sich folgende Empfehlungen:

- Einsetzen einer Projektkoordination, die übergreifend über die beteiligten Kommunen und Einzelprojekte hinweg tätig ist und auch das „Grüne C“ als Ganzes vertreten könnte.
- Interkommunale Zusammenarbeit ist so auszugestalten, dass der einzelne Partner innerhalb eines vereinbarten Rahmens noch Gestaltungsspielräume behält.
- Realistische Einschätzung des mit der interkommunalen Zusammenarbeit verbundenen zusätzlichen Personal- und Kostenaufwands und Bereitstellen entsprechender Ressourcen.

## **Ausblick**

Das Grüne C geht jetzt in die Phase der Pflege und Erhaltung, der Nutzung sowie der Weiterentwicklung über. Die Bindefrist des Fördermittelgebers gibt eine Erhaltung über mindestens 20 Jahre vor.

Neben der Sicherstellung der Pflege kommt den Kommunen in den nächsten Monaten vor allem die Aufgabe zu, die Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit auf eine breitere Basis zu stellen und das Grüne C über Veranstaltungen u.ä. mit Leben zu füllen.