

**Mitteilung des Senats vom 5. März 2002****Verbindlichere Strukturen der regionalen Zusammenarbeit — Bildung eines Verbandes Region Bremen —**

Der Senat bittet die Bürgerschaft (Landtag) um Kenntnisnahme der nachfolgenden Berichterstattung.

**1. Einleitung/Hintergrund**

Mit dem Inkrafttreten der Verwaltungsabkommen zur künftigen Ausgestaltung der Gemeinsamen Landesplanung ab 1. Januar 2002 und der bereits umgesetzten Strukturreform des Kommunalverbundes ist die regionale Kooperation im Raum Bremen/Niedersachsen insgesamt auf eine neue Grundlage gestellt worden, die jetzt in inhaltlicher und organisatorischer Hinsicht mit Leben erfüllt werden muss.

Die unbefristet geltenden neuen Verwaltungsabkommen sehen daher zwei Formen/Ebenen der Intensivierung und langfristigen Optimierung der Zusammenarbeit vor:

- Zum einen die aktive Ausgestaltung der Zusammenarbeit im großen Maßstab des Nordwest-Raumes im Rahmen der Regionalen Arbeitsgemeinschaft (RAG; bislang: Gemeinsame Landesplanung<sup>1</sup>). Hier besteht das Angebot der RAG an alle Gebietskörperschaften im übrigen Weser-Ems-Raum, der RAG beizutreten.

Hierfür stellen die neuen Verwaltungsabkommen mit ihrer Option der räumlichen Ausweitung für diese Zukunftsaufgabe eine auch dauerhaft ausreichende rechtlich-organisatorische Grundlage dar. Die neue Regionale Arbeitsgemeinschaft Bremen/Niedersachsen (RAG) wird damit zu dem zentralen Gremium der überregionalen Zusammenarbeit Bremens und Bremerhavens mit Nordwestniedersachsen insgesamt. Hier besteht kein Bedarf für neue Strukturen, wohl aber Bedarf an weiterer inhaltlicher Intensivierung.

- Zum anderen die zunehmend verbindlicher auszugestaltende Abstimmung und gemeinsame Planung in den Verflechtungsräumen der Oberzentren. Hier besteht auch organisatorisch-rechtlicher Handlungsbedarf. Im Folgenden geht es daher ausschließlich um das Thema einer Optimierung und verbindlicheren Ausgestaltung der Zusammenarbeit in den Verflechtungsräumen der Oberzentren.

Die neuen Verwaltungsabkommen sehen für alle vier Ordnungsräume im Gebiet der Regionalen Arbeitsgemeinschaft — Wilhelmshaven, Oldenburg, Bremerhaven und Bremen — die Möglichkeit zur Einrichtung so genannter Regionalforen vor, deren Aufgabe es ist, „kooperativ gemeinsame Planungsvorstellungen insbesondere für die Steuerung der regionalen Entwicklung zu erarbeiten und zuneh-

<sup>1</sup> Hierzu zählen die Landkreise Ammerland, Cloppenburg, Cuxhaven, Diepholz, Friesland, Oldenburg, Osterholz, Vechta, Verden und Wesermarsch, die kreisfreien Städte Delmenhorst, Oldenburg und Wilhelmshaven sowie Bremen und Bremerhaven.

mend verbindlicher auszugestalten". (Art. 3 des Verwaltungsabkommens der Landkreise) Die Zusammensetzung der Regionalforen ergibt sich aus dem jeweiligen Verflechtungsraum.

Für den Verflechtungsraum Bremen hat die RAG in ihrer Sitzung am 9. Oktober 2000 bereits das Regionalforum Bremen eingerichtet, für die weiteren Verflechtungsräume sind bislang noch keine Regionalforen eingerichtet worden. Mitglieder des Regionalforums Bremen sind die Repräsentanten der Landkreise Osterholz, Verden, Diepholz, Oldenburg und Wesermarsch, die entsprechenden Vertreter aus Delmenhorst und Bremen (Senator für Bau und Umwelt) sowie — mit Gaststatus — Vertreter des Kommunalverbundes.

Gemäß Beschluss der RAG ist die erste zentrale Aufgabe des Regionalforums Bremen die Begleitung des interkommunalen Raumstrukturkonzeptes (INTRA). „Darüber hinaus soll das Regionalforum Bremen Vorschläge für die Umsetzung des Raumstrukturkonzeptes und für entsprechende verbindliche Strukturen erarbeiten und der RAG zur Beratung/Beschlussfassung vorlegen.“ (Beschluss der RAG vom 9. Oktober 2000)

## **2. Bericht des Regionalforums Bremen zum Thema Verbindliche Strukturen**

In der Region Bremen gibt es bislang keine verbindliche gemeinsame Planung. Die bestehenden regionalen Kooperationen der Gemeinsamen Landesplanung/Regionalen Arbeitsgemeinschaft (auf der Ebene der Landkreise) und des Kommunalverbundes Niedersachsen/Bremen e. V. (auf der Ebene der kreisangehörigen Gemeinden) können bislang nur auf freiwilliger Basis rechtlich unverbindliche Vereinbarungen treffen.

Mit dem Interkommunalen Raumstrukturkonzept INTRA wird seit Beginn des Jahres 2001 erstmalig der Versuch unternommen, mit allen beteiligten Ebenen ein gemeinsames Leitbild für die engere Region Bremen zu erarbeiten, das dann die inhaltliche Grundlage für verbindlichere Formen der Zusammenarbeit bilden soll.

Mit INTRA wird ein ambitionierter Prozess der regionalen Konsensbildung über gemeinsame Zielvorstellungen und Handlungsfelder unternommen, dessen (Zwischen- und End-)Ergebnisse in die jeweiligen beteiligten kommunalen Gebietskörperschaften intensiv rückgekoppelt werden müssen. Die Erarbeitung des INTRA-Konzeptes erfolgt daher in einem aufwendigen Beteiligungsverfahren sowohl der Hauptverwaltungsbeamten als auch politischer Vertreterinnen und Vertreter. Die Koordination des Gesamtprozesses liegt beim Senator für Bau und Umwelt, der gemeinsam mit drei parlamentarischen Vertreterinnen bzw. Vertretern sowie Vertretern der Senatskanzlei und des Senators für Wirtschaft und Häfen die Belange Bremens — auch unter Sanierungsaspekten — in den Prozess einbringt.

Da der INTRA-Prozess aus sich heraus keine rechtsverbindlichen Ergebnisse liefert, sind neben der wichtigen inhaltlichen Bewertung die folgenden zwei Fragen zu beantworten:

- Wie können die Aussagen dieses INTRA-Raumstrukturkonzeptes in rechtlich verbindliche Strukturen überführt werden?
- Wie kann eine dauerhafte Optimierung der relativen Gremienvielfalt in der Region Bremen in einer schlanken Organisationsform — z. B. in einem Regionalverband — erreicht werden ?

Aufbauend u. a. auf dem Gutachten von Fürst/Müller/Schefold zur „Weiterentwicklung der Gemeinsamen Landesplanung“ aus dem Jahre 1994 sowie weiteren Untersuchungen, insbesondere der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, hat das Regionalforum Bremen in mehreren Sitzungen die grundsätzlich in Frage kommenden Verbandsmodelle vergleichend diskutiert und bewertet.

Ausgangspunkte dabei waren zum einen der im engeren Verflechtungsraum um Bremen bestehende erhöhte und konkrete Abstimmungsbedarf, zum andern das auch für Insider nur noch mühsam überschaubare Dickicht der vertikal und hori-

zontal verschiedenen staatlichen und kommunalen Handlungsebenen und freiwilligen Institutionen und Verbände sowie ihrer jeweiligen Untergruppen und Untergliederungen.

Hieraus abgeleitet lassen sich folgende wesentliche Zielrichtungen für eine verbindliche Struktur benennen:

- Bündelung übergemeindlicher Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungs-kompetenzen zur verbindlichen Lösung des konkret-fachlichen Abstimmungsbedarfs.
- Schaffung einer schlanken Organisationsstruktur in der regionalen Kooperation und Zusammenfassung überflüssiger Parallelstrukturen.

Auf dieser Grundlage hat das Regionalforum Bremen drei Modelle verbindlicher Strukturen diskutiert und bewertet, jeweils bezogen auf das Gebiet des Regionalforums Bremen insgesamt (mit jeweils besonderer Berücksichtigung des engeren Verflechtungsraumes um Bremen, s. Karte im Anhang):

#### Modell 1: Zweistufiger Raumordnungsverband

Auf der Ebene der Träger der Regionalplanung wird ein für die Regionalen Raumordnungsprogramme (in Bremen und Delmenhorst für die Flächennutzungsplanung) verbindliches Regionales Entwicklungskonzept (auf Grundlage von INTRA) erarbeitet. Die Kompetenz der Regionalplanung verbleibt bei den Landkreisen und kreisfreien Städten. Es gibt keine unmittelbare Beteiligung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden.

#### Modell 2: Einstufiger Raumordnungsverband

Auf der Ebene der Träger der Regionalplanung (Landkreise, Bremen und Delmenhorst) wird ein einstufiger Planungsverband gebildet, der die Regionalen Raumordnungsprogramme der Landkreise ersetzt und für die Flächennutzungsplanung auch in Bremen und Delmenhorst als Vorgabe verbindlich ist. Es gibt keine unmittelbare Beteiligung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden.

#### Modell 3: Integrativer Regionalverband

Träger sind zum einen die Gemeinden des engeren Verflechtungsraumes, zum anderen die jeweiligen Träger der Regionalplanung (Landkreise, kreisfreie Stadt). Der vom Verband erarbeitete Regionalplan für den Gesamttraum des Regionalforums (der für den engeren Verflechtungsraum als regionaler Flächennutzungsplan auch die jeweiligen Flächennutzungsplanungen der beteiligten Gemeinden ersetzt) mit verbindlichen Vorgaben für die regionale Siedlungs- und Freiraumentwicklung erhält seine Rechtskraft durch doppelten Beschluss der Versammlung der Träger der Regionalplanung und der Versammlung der beteiligten Gemeinden (Gemeindebank).

Ein zusammenfassender Vergleich der Modelle ergibt folgendes Bild:

Generelle Merkmale (für alle drei Modelle weitgehend identisch)

In rechtlicher Hinsicht handelt es sich jeweils um Zweckverbände, die auf der Grundlage des Staatsvertrages zwischen Bremen und Niedersachsen aus dem Jahre 1971 eingerichtet werden können.

Hinsichtlich des räumlichen Bezuges (s. Karte, Anlage 1) wird es in jedem Modell eine besondere Aufmerksamkeit für den engeren Verflechtungsraum geben; besonders ausgeprägt ist dies im dritten Modell des Integrativen Regionalverbandes. Darüber hinaus umfassen alle Modelle auf der regionalplanerischen Ebene jeweils das Gesamtgebiet des Regionalforums Bremens (= Landkreise Osterholz, Verden, Diepholz, Oldenburg, Wesermarsch, Städte Delmenhorst und Bremen). Hinsichtlich der Beteiligung der Landkreise Oldenburg und Wesermarsch sind wegen der Mehrfachausrichtung dieser Landkreise auf weitere Oberzentren ggf. Sonderregelungen vorzusehen.

Hinsichtlich der Aufgaben und Themen geht es in allen drei Modellen um die rechtsverbindliche Ausgestaltung gemeinsamer regionaler Siedlungs- und Frei-

raumsteuerung, allerdings je nach Modell deutlich unterscheidbar hinsichtlich der Maßstäblichkeit und damit verbunden der Steuerungswirkung. Alle drei Modelle sind zudem erweiterungsfähig für weitere Themen der regionalen Kooperation.

Bewertung der drei Modelle

Grundlegende Unterschiede ergeben sich hinsichtlich

— der Konkretheit der planerischen Aussagen

Der zweistufige Raumordnungsverband unterscheidet sich mit seinen eher leitbildhaften Steuerungsaussagen (die sich oberhalb der bisherigen Ebene der niedersächsischen Regionalplanung sowie unterhalb des Landesraumordnungsprogrammes bewegen müssen) sehr deutlich vom einstufigen Verband, der auf der Darstellungsebene der nds. Regionalplanung (Maßstab 1 : 50.000) Aussagen trifft, und insbesondere vom integrativen Regionalverband, der für den engeren Verflechtungsraum Aussagen auf Ebene der F-Planung trifft.

— der tatsächlichen Übertragung bislang kommunaler Kompetenzen auf einen regionalen Verband

Auch hierbei ergibt sich eine zunehmende Intensität vom zweistufigen über den einstufigen Raumordnungsverband zum integrativen Regionalverband: Während im erstgenannten Modell keinerlei Kompetenzen abgegeben werden müssen, erfolgt eine entsprechende Übertragung der Regionalplanungskompetenz (bzw. für Delmenhorst und Bremen die F-Planungskompetenz) beim einstufigen Verband sowie beim integrativen Regionalverband, hier noch erweitert durch die F-Planungskompetenz der Gemeinden des engeren Verflechtungsraumes.

— der Trägerschaft des Verbandes und damit verbunden der Intensität der Einbeziehung der kreisangehörigen gemeindlichen Ebene

Sowohl der zweistufige als auch der einstufige Raumordnungsverband sind ausschließlich auf der Ebene der Träger der Regionalplanung angesiedelt, also der Landkreise und kreisfreien Städte. Eine direkte Beteiligung der kreisangehörigen gemeindlichen Ebene ist nicht gegeben. Demgegenüber wird der integrative Regionalverband sowohl durch die Träger der Regionalplanung als auch durch die Gemeinden des engeren Verflechtungsraumes getragen und bietet somit eine sehr weitgehende Integration der beiden kommunalen Ebenen in Niedersachsen, auch hinsichtlich der regionalen Gremien.

### 3. Fazit

Das Regionalforum Bremen bewertet aus fachlichen Gründen das Modell des integrativen Regionalverbandes als besonders geeignet, sieht aber zugleich die ausgeprägt hohen Umsetzungshemmnisse aufgrund des weitreichenden und ambitionierten Ansatzes, so dass eine schrittweise Annäherung an dieses Modell für erforderlich gehalten wird.

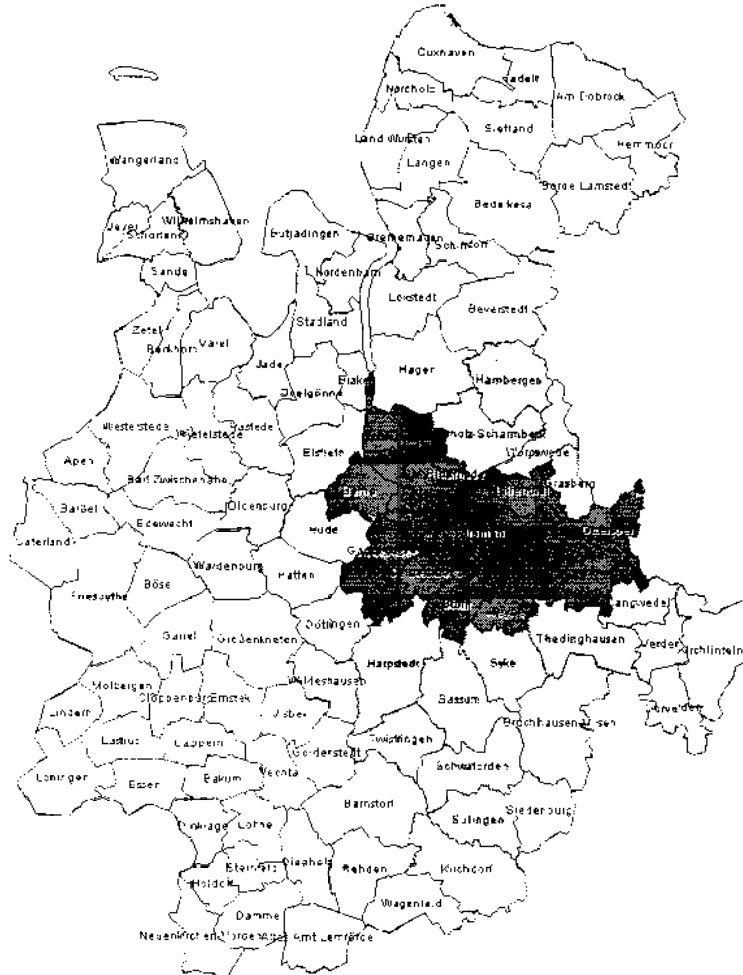
Die Regionale Arbeitsgemeinschaft hat vor diesem Hintergrund am 29. Januar 2002 beschlossen, zunächst den INTRA-Prozess zu einem positiven Abschluss zu bringen. Die unmittelbar beteiligten Landkreise Osterholz, Verden, Diepholz, Oldenburg und Wesermarsch sowie die Städte Delmenhorst und Bremen werden zwischenzeitlich weitergehende organisatorische Vorstellungen für die verbindliche Kooperation in diesem Raum gemeinsam erarbeiten.

Der Vorstand des Kommunalverbundes Niedersachsen/Bremen hatte bereits im Dezember 2001 einstimmig einen positiven Grundsatzbeschluss für einen integrativen Regionalverband gefasst.

Der Bremer Senat unterstützte in seiner Sitzung am 5. März 2002 die weiteren Arbeiten zur baldigen Gründung eines Verbandes Region Bremen (unter Beteiligung der benachbarten Gemeinden, Städte und Landkreise) mit der Hauptaufgabe einer verbindlichen regionalen Siedlungs- und Freiraumplanung. In Übereinstimmung mit den anderen am INTRA-Prozess beteiligten Gebietskörperschaften

sieht der Senat das Gelingen des INTRA-Prozesses als Voraussetzung hierfür. Der Senat hat darüber hinaus die am INTRA-Prozess beteiligten Ressorts gebeten, entsprechend dem Beschluss des Senates vom 12. Dezember 2000 intensiv an der Erarbeitung des INTRA-Raumstrukturkonzeptes mitzuwirken, um das Ziel eines gemeinsam von der Region getragenen Strukturkonzeptes, das zugleich den Sanierungszielen Bremens Rechnung trägt, zu erreichen. Er hat zudem den Senator für Bau und Umwelt gebeten, unter Beteiligung der zuständigen Ressorts und im Zusammenwirken mit den regionalen Gremien die erforderliche weitere Vorbereitung durchzuführen und darüber dem Senat zu berichten.

## Raumbezüge innerhalb des Regionalforums Bremen



|  |   |
|--|---|
|  | engere Verflechtungsraum mit besonderem Abstimmungsbedarf |
|  | am NTRA-Projekt direkt beteiligte Gemeinden               |
|  | Gesamtraum Regionalforum                                  |

|  |                                     |
|--|-------------------------------------|
|  | Genehmigung für Bau und Umwelt      |
|  | Relevante Raumordnung / anseplanung |
|  | Stadtumrandungsbeziehungen          |