

Mitteilung des Senats vom 23. April 2002

Bericht über die Regionale Kooperation Bremen — Niedersachsen

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

1. Präambel

Angesichts der wachsenden Bedeutung der Regionen für die Europäische Einigung und der dadurch notwendigen Weiterentwicklung der Zusammenarbeit auf regionaler Ebene bat die Bürgerschaft (Landtag) am 21. März 2000 den Senat, einen Bericht über die Möglichkeiten und Voraussetzungen einer verbindlichen Zusammenarbeit vorzulegen:

„Vordringlich seien folgende Fragen zu klären:

- auf welchen inhaltlichen Feldern er die bestehende Zusammenarbeit und Kooperation mit den niedersächsischen Umlandgemeinden, den Landkreisen, den Regierungsbezirken und dem Land Niedersachsen weiterentwickeln will;
- auf welche zusätzlichen Felder diese Zusammenarbeit und Kooperation evtl. ausgeweitet werden kann und soll;
- wie diese Zusammenarbeit und Kooperation z. B. in institutioneller Hinsicht organisiert werden soll, und wie das Gebiet einer regionalen Zusammenarbeit zu vereinbaren ist;
- welche Kompetenzen evtl. auf gemeinsame Institutionen oder Gremien übertragen werden können und sollen;
- welche Rahmenbedingungen für eine verbindliche regionale Zusammenarbeit sinnvoll sind;
- welche Voraussetzungen für einen interessengerechten Vorteils- und Lastenausgleich zu schaffen sind;
- welche ggf. zusätzlichen Ressourcen zur Realisierung notwendig wären und
- wie eine angemessene und frühzeitige Einbindung der Betroffenen und Beteiligten in Beratungen und Entscheidungen sichergestellt werden kann.“

Der folgende Bericht informiert über den Stand der Regionalen Kooperation, ihre Voraussetzungen, Rahmenbedingungen und Perspektiven.

2. Ausgangslage

Das Kooperationserfordernis

Die geografische Lage des Zweistädtestaates Bremen im Flächenland Niedersachsen und die damit verbundene Interessenidentität bei der Verfolgung politischer Ziele auf beiden Seiten der Landesgrenze erfordert seit je eine intensivere Abstimmung zwischen beiden Bundesländern als sie beispielsweise zwischen den

anderen Flächenländern im Föderalen System der Bundesrepublik üblich ist. Schon 1930 einigten sich Preußen und Bremen in einem Staatsvertrag darauf, gemeinsame Probleme zu behandeln „als ob Landesgrenzen nicht vorhanden wären.“ Dieses Grundverständnis ist für das Bundesland Bremen auch heute noch von essentieller Bedeutung auch wenn es in der Vergangenheit nur halbherzig befolgt worden ist. Die daraus häufig erwachsene Parallelität des politischen Handelns beiderseits der Landesgrenze ist angesichts wachsender europäischer Integrationsbemühungen anachronistisch und äußerst hinderlich für eine zukunftsgerichtete Politik beider Bundesländer.

Zwar hat es immer wieder — so z. B. in der großräumigen Gewerbe-, Hafen- und Infrastrukturpolitik — punktuell Übereinkünfte gegeben, die vereinzelt auch in entsprechenden gemeinsamen Verwaltungsabkommen oder Staatsverträgen ihren Niederschlag gefunden haben; es bleibt aber bis heute ein spürbares Defizit im kooperativen und koordinierten Handeln der beiden Länder und ihrer Kommunen, das in dieser Zeit weltweiter Verflechtungen überwunden und in eine neue Strategie verbindlicher Zusammenarbeit bei gegenseitigem Geben und Nehmen überführt werden muss. Damit wird aber auch allen Versuchen, durch Länderfusion das Problem zu beheben und damit die föderale Selbständigkeit des einen oder des anderen Partners zu eliminieren, eine Absage erteilt. Vielmehr wird durch die integrative Wirkung einer engeren Kooperation zugunsten eines jeweils eigenen Nutzens beider Länder deren Selbständigkeit in besonderer Weise unter Beweis gestellt.

Unterschiedliche Verwaltungsgliederung

Neben diesen Kooperationsdefiziten erschwert auch die unterschiedliche Verwaltungsgliederung beider Länder ein reibungsloses Zusammengehen. Der weitestgehenden Integration von Land und Kommunen auf Bremer Seite steht in Niedersachsen ein hierarchisch gegliedertes System von Verfassungsorganen gegenüber, die jeweils in ihrem eigenen Wirkungskreis selbständig agieren: Das Land und seine Bezirksregierungen, die Landkreise und kreisfreien Städte und die kreisangehörigen Gemeinden. Alle Kooperationsansätze zwischen Bremen und Niedersachsen müssen diese Differenzen kennen, um entsprechend ihrer jeweiligen Aufgabenstellung auf gleicher Augenhöhe mit dem „richtigen“ Kooperationspartner zu kommunizieren.

Hinzu kommt die geografisch-administrative Fragmentierung innerhalb des Kooperationsraumes. So grenzen — im Gegensatz zu vielen anderen Oberzentren — an Bremen und Bremerhaven sechs Landkreise mit insgesamt 61 kreisangehörigen Gemeinden und eine kreisfreie Stadt, die wiederum drei (!) Bezirksregierungen auf Landesebene zugeordnet sind. Die niedersächsische Gebietsreform von 1977 schrieb diese räumliche Zersplitterung fest, womit eine inhaltliche und administrative Zusammenarbeit auf Dauer erschwert wurde. Die auf die Oberzentren Bremen und Bremerhaven ausgerichtete Bevölkerung in der Region muss z. B. manche Verwaltungseinrichtungen außerhalb des Verflechtungsraumes aufsuchen. Die in vielen Lebensbereichen (Verkehr, Handel, Dienstleistungen) bereits bestehende Symbiose von Stadt und Umland findet somit nur begrenzt eine Entsprechung in der öffentlichen Administration.

Im Gegensatz dazu ist (bzw. war) das Oberzentrum Hannover konzentrisch von nur einem Landkreis umgeben und dazu auch Sitz einer Bezirksregierung — alles günstige Voraussetzungen, um jetzt eine über die Stadt hinausgehende, neue Gebietskörperschaft „Region Hannover“ unter Einschluss des Landkreises und des Kommunalverbands Großraum Hannover zu bilden, mit der das grenzüberschreitende Verwaltungshandeln wesentlich erleichtert werden kann — bis hin zu einem effektiven Vorteils- und Lastenausgleich.

Unterschiedliche Regionsgebiete (s. auch Abb. am Ende des Kapitel 4)

Auch in der räumlichen Gliederung gibt es bezogen auf einzelne Aufgabenfelder je unterschiedliche Regionsabgrenzungen.

- So ist bei Stadt-Umland-Themen und diesbezüglichen Pendlerbeziehungen eine Regionsabgrenzung mit einem ca. 30 km-Radius um Bremen bzw. ca. 20 km-Radius um Bremerhaven zu Grunde gelegt.

- Bei struktur- und verkehrspolitischen Betrachtungen wird eine Regionsgröße mit der Bezeichnung „Nord-West-Region“ angestrebt, die den Raum zwischen holländischer Grenze, Nordsee und Elbmarsch umfasst.
- In der Hafenpolitik wiederum steht meistens die Region norddeutscher Küstenländer zur Diskussion.
- Und in der Wasserwirtschaft ist z. B. entsprechend der großen Flüsse und Vorklütter der Begriff Weserraum oder Weser-Jade-Raum geläufig.

Entsprechend den unterschiedlichen Bezugsräumen sind auch die jeweiligen fachlichen Administrationen organisiert.

Künftig engere Beziehungen zwischen Bremen und Niedersachsen werden diese aufgabenbezogenen Regionsbegriffe nicht ignorieren können. Es ist jedoch empfehlenswert, sich bei der weiteren großräumigen Zusammenarbeit auf den mehr und mehr eingeführten Regionsraum Nord-West zu konzentrieren.

Institutionelle Kooperationsansätze in der Region Bremen

Ein erster themenübergreifender Kooperationsansatz ergab sich 1963 mit der Gründung der Gemeinamen Landesplanung (GLP) Bremen/Niedersachsen, die vor allem auf den Ausbau der Infrastruktur im Bremer Umland ausgerichtet war. Über 500 Projekte konnten bis 1986 durch den so genannten Aufbaufonds mit ca. 120 Mio. DM gefördert werden.

Nach vorübergehendem Stillstand in den 80er Jahren kam es Anfang der 90er Jahre zu einer Wiederbelebung der GLP, die vor allem auf eine konzeptionelle Neuorientierung des regionalplanerischen Handelns ausgerichtet war. Das in diesem Zusammenhang bis 1996 erarbeitete Regionale Entwicklungskonzept (REK) mit seinen 120 (Leit)projekten konnte in inhaltlicher Hinsicht bis heute als Richtschnur des regionalpolitischen Handelns dienen.

Auch wenn inzwischen viele Projekte umgesetzt werden konnten, scheiterten wieder andere an der mangelnden Verbindlichkeit landesplanerischer Entscheidungen. Bereits bei Verabschiedung des REK wurde daher die Empfehlung ausgesprochen, alsbald einen grenzüberschreitenden Raumordnungsverband ins Leben zu rufen. Den rechtlichen Hintergrund lieferte damals das diesbezügliche Gutachten von Fürst, Müller, Schefold zur Weiterentwicklung der GLP.

Zunächst wurde eine Geschäftsstelle der GLP in Syke eingerichtet, die nach fünfjährigem erfolgreichem Wirken am 1. Januar 2002 durch Verwaltungsabkommen beider Länder verstetigt wurde. Dieses Verwaltungsabkommen hatte außerdem eine Kommunalisierung der GLP zum Ziel, so dass nunmehr die Regionale Arbeitsgemeinschaft (RAG) zum obersten Beratungsorgan avancierte. Die inhaltliche Arbeit wird dabei in zwei Richtungen forciert: einerseits Strukturfragen des gesamten Nord-West-Raumes und andererseits Stadt-Umland-Beziehungen rings um die vier Oberzentren Bremen, Bremerhaven, Oldenburg und Wilhelmshaven. Im Kapitel 4 wird darauf näher eingegangen.

Daneben schlossen sich Anfang der 90er Jahre auf freiwilliger Basis mittlerweile 37 niedersächsische Städte und Gemeinden mit Bremen im „Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen e. V.“ zusammen, um im Vorfeld regulärer Planungen die gemeinsamen Interessen und Entwicklungen aufeinander abzustimmen. Diese zwar unverbindliche aber doch vertrauensbildende Arbeit verlief in den vergangenen Jahren effektiv und half bei der Beilegung vieler grenzüberschreitender Konflikte z. B. bei gewerblichen Ansiedlungen, Freiraumkonzepten oder Einzelhandelsabstimmungen. Da auch die Stadt Oldenburg Vereinsmitglied wurde, gelang es dem Kommunalverbund, die Achse Bremen-Oldenburg anzubahnen und die traditionell bestehenden Gegensätze zwischen beiden Oberzentren abzubauen. Beide Oberzentren bilden inzwischen den jeweils eigenen Kern zweier Regionalbeiräte mit denen die Abstimmungsaufgaben dieser zwei Schwerpunktbereiche unter dem Dach des Kommunalverbunds gebündelt werden.

Nach dem Vorbild des Kommunalverbunds gründete sich in den 90er Jahren auch im Raum Bremerhaven die „Kommunale Arbeitsgemeinschaft Wesermünde“ un-

ter Beteiligung der Stadtgemeinde Bremerhaven, der benachbarten Gemeinden und — als Gäste — der Landkreise Wesermarsch und Cuxhaven. Die wichtigsten Aufgaben bestehen in der gegenseitigen Unterrichtung über gemeindliche Maßnahmen mit überörtlicher Bedeutung, der Abstimmung bei Entwürfen der kommunalen Bauleit- und Fachplanung sowie in der Planung und Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur und Stadtentwicklung.

Darüber hinaus entstand zeitgleich eine ebenfalls freiwillige Kooperationsform zwischen dem Oberzentrum Bremerhaven und den umliegenden Landkreisen Wesermarsch und Cuxhaven. Hierzu wurde von den Landkreisen sowie der Stadt Bremerhaven die Arbeitsgemeinschaft Unterweser gegründet. In den vergangenen zwei Jahren wurden Positionspapiere zu strukturpolitischen Themen wie z. B. der Verbesserung der überregionalen Verkehrsverbindungen (Bundesbahn, Autobahn) verabschiedet und gemeinsam gegenüber Dritten vertreten.

Einen bedeutenden Schritt zur Regionalen Kooperation unternahmen Bremen und Niedersachsen 1989 auch mit der Gründung der Verkehrsgemeinschaft VBN, die später zu einem Zweckverband (ZVBN) weiterentwickelt wurde und heute den gesamten ÖPNV in der Region erfolgreich koordiniert.

Erwähnt werden muss in diesem Zusammenhang auch die Neue Hanse Interregio (NHI), ein Zusammenschluss Bremens und Niedersachsens mit den nordholländischen Provinzen Drenthe, Groningen, Fryslan und Overijssel, der vor allem auf politischer Ebene versucht, gemeinsame landesgrenzenübergreifende Themen herauszuarbeiten und damit auch einen Beitrag zur Lösung der beiderseitigen Küstenprobleme zu leisten.

So finden wir heute in der Region ein Netzwerk regionaler Abstimmungen und Kooperationen vor, dessen einzelne Gremien und Institutionen auf unterschiedlichen Ebenen und mit jeweils spezifischen Interessen grenzüberschreitend agieren. Alle Institutionen entstanden auf freiwilliger Basis und setzten neben der konkreten Projektanbahnung vor allem auf Verständigung und Vertrauensbildung der beteiligten Gebietskörperschaften. Beispielhaft kann hier das IMAGE-Projekt des Kommunalverbunds genannt werden, mit dem die kontraproduktive Konkurrenz bei Ansiedlungsprojekten des großflächigen Einzelhandels zu Gunsten einer interkommunalen Moderation im Vorfeld dieser Ansiedlungen abgebaut wurde.

Die Vielfalt der Abstimmungsprozesse erfordert allerdings auch eine ebenso große Vielfalt der Abstimmungsgremien verbunden mit den bekannten Problemen für das Zeitbudget der Beteiligten. Es ist daher erforderlich, zu einer Straffung und Weiterentwicklung der institutionellen Zusammenarbeit in Richtung Effizienz und Verbindlichkeit zu kommen. Dabei schaffen die erwähnten vertrauensbildenden Kommunikationsinstrumente eine gute Voraussetzung.

3. Veränderte Rahmenbedingungen

Die eingangs dargestellten Kooperationsdefizite verschärfen sich angesichts des überregional und innerregional wirkenden Strukturwandels von Jahr zu Jahr. Einige Themen sollen diese Entwicklung beispielhaft belegen:

Wettbewerb der Regionen

Alles deutet darauf hin, dass die Regionen im europäischen Kontext immer mehr politisches Gewicht gewinnen und sich bei zunehmender Globalisierung der Märkte in einem harten interregionalen Wettbewerb befinden. Zwar mag innerhalb der Region gelegentlich eine Binnenkonkurrenz das wirtschaftliche Klima beleben; letztlich aber entscheidet erst die strukturelle Vernetzung und gemeinsame Außendarstellung einer in sich zukunftsfähigen Region über ihren wirtschaftlichen Erfolg im Verhältnis zu anderen Regionen. Regionale Verkehrs-, Wissenschafts- und Infrastrukturplanungen sind hier die Stichworte einer gemeinsamen Regionalpolitik, die sich in unserer Region bislang nur fragmentarisch und wenig koordiniert darstellt. Es versteht sich von selbst, dass die Oberzentren in der Region in diesem Kontext eine impulsgebende Integrations- und Profilierungsaufgabe übernehmen müssen.

Suburbanisierung

Außerdem drängt die Suburbanisierung in den Verflechtungsräumen Bremen und Bremerhaven zu einem schnellen konzertierten Handeln. Im vergangenen Jahrzehnt haben Einwohner und Betriebe die Oberzentren in Richtung Umland verlassen mit der Folge sinkender Einwohnerzahlen in den Regionskernen und einem Einwohnerwachstum im Umfeld der Oberzentren. Dieser Trend wird sich auch in den nächsten Jahren noch auswirken. Dies schwächt die Finanzkraft der Oberzentren, während sie — neben Arbeitsplätzen — nach wie vor das oberzentrale Leistungsangebot insbesondere auf dem Bereich der wissenschaftlichen, kulturellen, Freizeit-, Bildungs- oder Gesundheitsinfrastruktur für die gesamte Region aufrecht erhalten. Diese Entwicklung führt zu wirtschafts-, finanz- und raumordnungspolitischen Schieflagen, denen neben den Strategien des bremischen Sanierungsprogramms auch durch neue Formen eines regionalen Aufgaben- und Lastenausgleichs begegnet werden muss. In diesem Zusammenhang muss die Region ein Interesse daran haben, dass ihre Oberzentren ihren regionalwirtschaftlichen Aufgaben in vollem Umfang gerecht werden können. Und wenn es dem Zentrum gut geht, kann auch das Umland davon profitieren und umgekehrt.

Es ist daher nur folgerichtig, wenn Bremen und Bremerhaven — solange ein Lastenausgleich nicht zustande kommt — alles daransetzen, um dem Einwohnerschwind und das Abwandern von Gewerbe- und Einzelhandelsbetrieben in das Umland durch entsprechende strukturpolitische Programme entgegenzuwirken.

Sinkende Finanzkraft

Zum Dritten sind die schwindenden finanziellen Spielräume der Länder und Kommunen zu erwähnen, die auf allen Seiten eine Ausgabenreduzierung und Verwaltungsreform erforderlich machen. Die sinkenden Steuereinnahmen der Länder und Kommunen der letzten Jahre insbesondere bei der Gewerbesteuer unterstreichen diese Entwicklung.

Die Bremer Sanierungsstrategie zur Sicherung der wirtschaftlichen Lebensfähigkeit des Landes mit den beiden Zielen sparen und investieren ist daher für Bremen oberste Handlungsmaxime. Daneben kann ein weiterer Baustein zur Sanierung des Landes in der Bündelung von Aufgaben und Leistungen auch über die Landes- und Kommunalgrenzen hinweg liegen. Dies gilt nicht nur für die öffentlichen Hände, sondern auch für die zunehmend privatisierten, ehemals kommunalen Aufgaben z. B. der Abwasserentsorgung (Hansewasser), der Abfallentsorgung (ENO), der Personaldienste (Performa), des ÖPNV (BSAG) oder der Hochbauverwaltung (BMB). Durch die Ausdehnung dieser Tätigkeitsbereiche über Verwaltungsgrenzen hinweg lassen sich erhebliche Verbesserungen der Wirtschaftlichkeit erzielen bei gleichzeitiger Optimierung der Angebotsstandards. Da umgekehrt auch andere Anbieter außerhalb unserer Region in diesen Markt drängen, ist eine rechtzeitige innerregionale wettbewerbsfähige Positionierung dieser Branchen dringend geboten.

4. Perspektiven Regionaler Kooperation

Angesichts der vielen einzelnen Kooperationsansätze, wie sie im Kapitel 2 dargestellt wurden, soll jetzt geprüft werden, ob sich die dort gemachten Erfahrungen in eine umfassende Strategie der verbindlichen regionalen Kooperation überführen lassen, um bei den sich ändernden Rahmenbedingungen (siehe Kapitel 3) zu einer überzeugenden, effizienten und zukunftsgerichteten gemeinsamen Regionalpolitik in unserem Raum zu kommen. Diese Regionalstrategie kann nur zum Erfolg führen, wenn sie auf einen Ausgleich der Interessen aller Beteiligten hinwirkt und Vorteile für möglichst alle Seiten mit sich bringt (Win-Win-Situation). Anlässlich einer Gemeinsamen Kabinettsitzung beider Landesregierungen am 16. Mai 2000 ist der Auftrag zu einer solchen regionalpolitischen Strategie deutlich unterstrichen und ein Arbeitsprozess verabredet worden, der sich diesem Thema sowohl auf Landes- als auch auf kommunaler Ebene zuwenden soll. Die diesbezüglichen Bemühungen lassen sich unter drei Strategien zusammenfassen:

Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung auf Länderebene

Es handelt sich bei diesem Schwerpunkt primär um Angelegenheiten der Länderverwaltungen — gelegentlich unter Einbeziehung der kommunalen Seite — mit denen sie ihre gleichgerichteten Verwaltungsaufgaben zum Wohle beider Seiten effizient bündeln und straffen bis hin zur Übernahme der Aufgaben eines Partners durch den anderen. Eine derartige Aufgabenteilung kann bei der Infrastrukturplanung im einen oder anderen Falle auch mit der räumlichen Konzentration auf einen Standort verbunden sein, wobei Effizienzgesichtspunkte und räumlich funktionale Eignungen die jeweiligen Standortentscheidungen bestimmen.

In der o. g. gemeinsamen Kabinettsitzung erging der Auftrag an die Staats- und die Senatskanzlei eine Reihe ganz konkreter Kooperationsprojekte auf den Weg zu bringen, die den gegenseitigen Nutzen besonders prägnant zum Ausdruck bringen. Der Senat richtete auf Bremer Seite 2001 die Steuerungsgruppe „Regionale Kooperation“ ein. Aufgrund der dort erarbeiteten Vorschläge konnten bislang u. a. folgende Schwerpunktprojekte zwischen den Kanzleien abgestimmt werden:

1. Neubau einer Justizvollzugsanstalt

Unwirtschaftliche und verstreut liegende Vollzugsanstalten auf beiden Seiten der Landesgrenze haben die Vollzugsbehörden veranlasst, eine gemeinsame Einrichtung für 625 Haftplätze auf Bremer Gebiet zu planen. Damit wird die mit der Einrichtung eines gemeinsamen Landessozialgerichts begonnene Kooperation zwischen den bremischen und niedersächsischen Justizbehörden fortgesetzt.

2. Ministerielle und regionale Zusammenarbeit im Bereich des e-Government

Sowohl auf Regierungsebene als auch mit den Kommunen im regionalen Umfeld können die Kenntnisse und Strategien auf dem Gebiet des e-Government nutzbringend gemeinsam optimiert werden.

3. Kooperation der Kataster- und Vermessungsverwaltung

Die bereits angebaute Zusammenarbeit bei der Landesvermessung soll auch z. B. auf dem Gebiet der Immobilienbewertung und Fortbildung intensiviert werden.

4. Fortbildung und Beschaffungsmaßnahmen der Polizei

Die Bündelung von Beschaffungsmaßnahmen z. B. im polizeilichen Bekleidungs-wesen beider Länder kann zu deutlichen Einsparpotenzialen führen. Ebenso können die polizeilichen Fortbildungsmaßnahmen grenzüberschreitend organisiert und in eine gemeinsame Fortbildungsoffensive eingebunden werden.

5. Aus- und Fortbildung in der Steuerverwaltung

Die bereits praktizierte Zusammenarbeit beider Länder auf diesem Gebiet soll intensiviert werden. Entsprechende Standortentscheidungen sind noch zu klären.

6. Kooperation der Datenzentralen

Das in Bremen funktionierende Modell einer public-private-partnership mit T-Systems (IDB-GmbH) soll auf die niedersächsische Datenzentrale (IZN) ausgeweitet werden.

7. Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz

Hinsichtlich der Untersuchung und Überwachung von Lebensmitteln und weiter zu erwartender Spezialisierungen auf diesem Gebiet ist eine grenzüberschreitende Kooperation unumgänglich.

Zusätzlich wurden Vorschläge für Kooperationsansätze auf dem Gebiet der Regionalplanung, der Strukturpolitik, der wissenschaftlichen Infrastruktur und des Verkehrs abgestimmt, die in den folgenden Kapiteln behandelt werden.

Gemeinsame Entwicklungsstrategie zur Strukturpolitik in der Nord-West-Region

Um den Wirtschaftsraum zwischen der holländischen Grenze und der Hamburger Region nach innen zu konsolidieren und nach außen wirksam zu positionieren, soll eine umfassende strukturpolitische Offensive beider Länder gestartet werden, bei der die Kommunen, Verbände und großen Unternehmen der Region in ihrem jeweiligen Wirkungskreis maßgeblich einbezogen werden. Es geht darum, vor dem Hintergrund einer Stärken-Schwächen-Analyse einzelne Initiativen, Strategien und strukturpolitisch wirkende Programme untereinander so abzustimmen, dass sie eine umfassende Gesamtstrategie zur Entwicklung der Region konstituieren. Dabei ist insbesondere auf die Entwicklung von Identität und Aktionsfähigkeit als einheitliche EU-Region im vergrößerten europäischen Zusammenhang zu achten.

Folgende Kooperationsfelder sollen in einer ersten Phase von den Kommunen initiiert und von den Ländern/Landesregierungen zielstrebig verstärkt werden:

- Koordinierung wirtschaftspolitischer Programme und Projekte (z. B. in der maritimen Ökonomie und Ernährungswirtschaft) sowohl auf Seiten der staatlichen und kommunalen Wirtschaftsförderung als auch auf Seiten der Unternehmen,
- Bündelung und Vernetzung universitärer und außeruniversitärer Forschungs- und Entwicklungskapazitäten im Sinne einer Wissenschaftsregion,
- Stärkung der Tourismusregion Nord-West,
- organisatorische und strukturelle Vernetzung der Hafenstandorte des Weser-Jade-Raumes und ihre überregionale Verkehrsanbindung,
- Einführung der „Regio-S-Bahn Bremen/Niedersachsen“ auf dem Liniennetz der Bremer Straßenbahn und der „elektrifizierten Eisenbahnstrecke“. Damit wird das ÖPNV-Angebot in der Region wesentlich ausgeweitet und bezüglich der Schieneninfrastruktur modernisiert.

Mit einem regionalen Marketingkonzept der Wirtschaftsförderungsgesellschaften beider Länder (IPA und BIG) mit dem Schwerpunkt auf ausgesuchten zukunfts-trächtigen Wirtschaftszweigen (z. B. Logistik, Abwassertechnik) wurde bereits begonnen.

Weil die derzeitige Verwaltungsfragmentierung eine solche strukturpolitische Offensive erschwert, soll eine regelmäßig arbeitende „Steuerungsgruppe NW“ unter Beteiligung der Länderverwaltungen und Bezirksregierungen, der großen Städte und der GLP/RAG, sowie unter Mitwirkung der Kammern und Verbände den Zusammenhalt herstellen und die Offensive inhaltlich begleiten. Es wird angestrebt (siehe o. g. Verwaltungsabkommen vom 1. Januar 2002), die Aufgaben und den räumlichen Zuschnitt der GLP/RAG schrittweise auf die o. g. NW-Region auszuweiten — nicht zuletzt auch um die dortigen Strukturen, insbesondere den parlamentarischen Beirat mit der Offensive in Beziehung zu bringen.

Nachdem bereits im letzten Jahr die Geschäftsstellen der genannten Institutionen unter dem Stichwort „Kooperationsverbund Nord-West“ mit der Aufgaben-sondierung begonnen haben, soll in diesem Jahr die Steuerungsgruppe NW ihre Arbeit aufnehmen. Dieses Vorgehen soll in einer Gemeinsamen Kabinettsitzung beschlossen werden.

Verbindliche Kooperation in den Verflechtungsräumen der Oberzentren

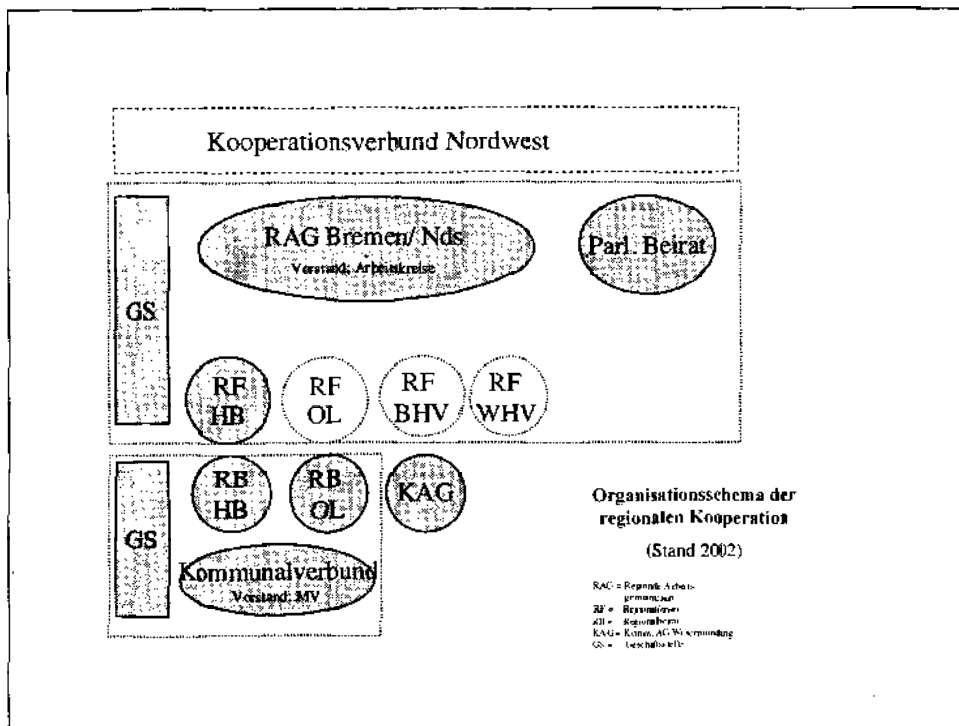
Die langjährige Zusammenarbeit im Kommunalverbund und in der GLP hat die Notwendigkeit verstärkten regionalplanerischen Handelns im Verflechtungsraum der jeweiligen Oberzentren deutlich gemacht. Die GLP richtete für die Planung in der Bremer Teilregion eigens ein „Regionalforum Bremen“ ein, während sich der Kommunalverbund in einen Regionalbeirat Raum Oldenburg und einen Regionalbeirat Raum Bremen aufspaltete (s. Organisationsschema am Ende des Kapitels).

Beide Organisationen — GLP und Kommunalverbund — verabredeten im vergangenen Jahr, für den Verflechtungsraum Bremen (30 km-Radius) ein gemeinsames

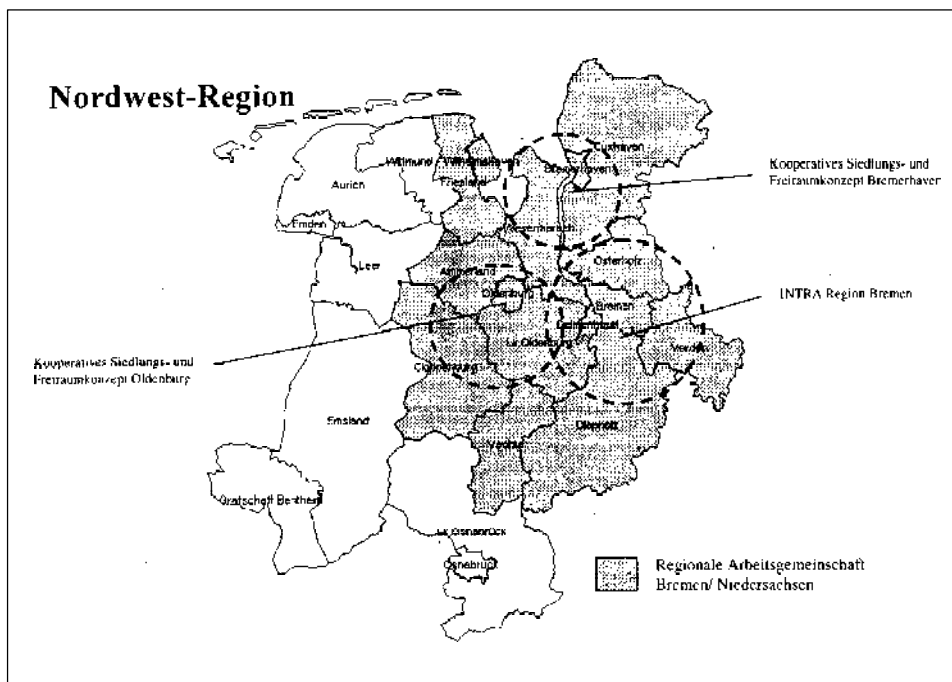
„Interkommunales Raumstrukturkonzept“ (INTRA) zu erarbeiten, mit dem der regionalplanerische Regelungsbedarf zwischen Bremen, fünf benachbarten Landkreisen (als Träger der Regionalplanung), Delmenhorst und 29 kreisangehörigen Gemeinden präzise umrissen wird. Die dann folgende siedlungspolitische Umsetzungsphase wäre auf verbindlichere Strukturen bei der interkommunalen Zusammenarbeit angewiesen. Diese Auffassung entspricht auch der Empfehlung des Deutschen Städtetages, der unter dem Motto „Zukunft der Stadt — Stadt der Zukunft“ dazu auffordert, die Suburbanisierungsprobleme durch verbindliche Kooperationen — z. B. Zweckverbände und darauf aufbauende regionale Gebietskörperschaften — zu lösen. Die Beteiligten streben daher die Gründung eines Regionalverbands an, der die Übertragung des INTRA einerseits auf die regionale Raumordnung der Landkreise und andererseits auf die Flächennutzungsplanung der beteiligten Städte und Gemeinden verbindlich organisiert. Voraussetzung für die Verbandsgründung ist der erfolgreiche Abschluss des INTRA-Prozesses vor dem Hintergrund der Sanierungsinteressen des Landes Bremen und die positive Bewertung der INTRA-Ergebnisse durch die beteiligten Gebietskörperschaften.

Mit der Verbandsgründung könnte erstmals ein umfassendes und verbindliches Kooperationsinstrument unter Beteiligung der Landkreise, Städte und Gemeinden geschaffen und so die strukturelle Parallelität zwischen GLP und Kommunalverbund überwunden werden. Wenn dabei — wie angestrebt — neue Planungsinstrumente zur Anwendung kommen würden, (Gemeinsamer Regionalplan, Regionaler Flächennutzungsplan) sollten sich alle Beteiligten im Klaren sein, dass sie eigene Planungskompetenzen abgeben, andererseits aber auch direkten Einfluss auf Planungsentscheidungen der anderen Partner nehmen können.

Zurzeit werden die Schritte zur Bildung eines Regionalverbands sondiert und die Auswirkung auf die Struktur der derzeit noch bestehenden Kooperationsinstrumente geprüft. Wenn nach erfolgreichem Abschluss des Intraprozesses ein solcher Regionalverband gegründet wird, wird angestrebt, die Struktur des Kommunalverbunds (Regionalbeirat Raum Bremen) und Teilaufgaben der GLP in diesen Verband zu überführen — verbunden mit einer Reduzierung diesbezüglicher Gremien. Ausführliche Informationen hierzu liefert eine gesonderte Mitteilung an die Bremische Bürgerschaft vom 5. März 2002, die von allen Fraktionen der Bürgerschaft mit einem Dringlichkeitsantrag vom 20. März 2002 beantwortet wurde. Die Bürgerschaft begrüßt darin ausdrücklich den Beschluss des Senats zur Bildung eines Verbandes „Region Bremen“ und erwartet, „dass zeitgleich zur Darstellung des Interkommunalen Raumstrukturkonzeptes (INTRA) ein Konzept für einen integrativen Regionalverband vorgelegt wird“.



Ähnliche Überlegungen zur Verbandsbildung werden zurzeit auch in Bremerhaven mit seinen Nachbarkommunen angestellt. Als wichtige Voraussetzung dazu wird auch hier auf der Basis entsprechender Beschlüsse in der KAG Wesermündung ein gebietsübergreifendes „kooperatives Siedlungs- und Freiraumkonzept“ erarbeitet. Grundsätzlich wird angestrebt, die vorhandenen Organisationsstrukturen im „Regionalforum Raum Bremerhaven“ (s. folgendes Organisationsschema) unter Beteiligung der gemeindlichen Ebene aufgehen zu lassen. Dabei erfolgt die übergreifende Koordinierung zusammen mit den Landkreisen Cuxhaven und Wesermarsch unter gemeindlicher Beteiligung. Für konkrete Kooperationsvorhaben werden dann einzelne Arbeitskreise eingesetzt.



5. Ausblick

Mit den drei genannten Schwerpunktbereichen, der Kooperation auf Länder-ebene, der gemeinsamen Entwicklungsstrategie zur Strukturpolitik im NW-Raum und der verbindlichen Stadt-Umland-Kooperation im Raum Bremen sind die vor- dringlichen Aktionsfelder für die künftige Regionale Kooperation deutlich be- schrieben. Jedes dieser Aktionsfelder kann selbstständig und parallel zu den an- deren Feldern inhaltlich und politisch angegangen werden. Zusammenge- nommen bilden sie eine Gesamtstrategie, die von den Landesregierungen und den dezentral agierenden Gremien — insbesondere der GLP und dem Kommunal- verbund — nach Kräften unterstützt wird. Die Evaluation dieses Prozesses liegt bei den Kanzleien und den für Raumordnung zuständigen Ressorts beider Länder.

Die vielfältigen vertrauensbildenden Vorarbeiten auf freiwilliger Basis, wie sie sich im Regionalen Entwicklungskonzept, in der Projektdimension der GLP, des Kommunalverbunds und der KAG Wesermündung sowie letztlich auch in der Er- arbeitung des INTRA bzw. in Bremerhaven dem kooperativen Siedlungs- und Freiraumkonzept widerspiegeln, sind dabei besonders günstige Voraussetzungen.

Um den Kooperationsprozess voranzubringen, sind folgende Maßnahmen zu er- greifen:

- Fortsetzung des Dialogs zwischen den beiden Landesregierungen zur Defini- tion und Umsetzung weiterer Kooperationsprojekte. Hierzu bedarf es einer Ausformung weiterer Schlüsselprojekte durch die jeweiligen Fachressorts. Je nach Projektinhalt sind die betroffenen Kommunen, Verbände und Institute- nen an der Projektentwicklung zu beteiligen. Ein diesbezüglicher Bericht der beiden Kanzleien (der stets nur ein Zwischenbericht sein kann) wird bis zum Sommer 2002 vorbereitet.

- Start der strukturpolitischen Offensive Nord West durch Einrichtung der dafür vorgesehenen Steuerungsgruppe NW unter Beteiligung der Landesregierungen mit den einschlägigen Ressorts, der Bezirksregierungen, der GLP/RAG, Kammern und anderer an der Strukturpolitik beteiligter Stellen. Die Arbeit sollte zunächst mit einem Sachstandsbericht und einer Definition einzelner Handlungsfelder beginnen. Der im Verwaltungsabkommen der GLP vom 1. Januar 2002 bereits eingerichtete „Kooperationsverbund NW“ wird in dieser strukturpolitischen Offensive aufgehen.

Das Procedere ist in der nächsten Gemeinsamen Kabinettsitzung (2002) zu verabreden.

- Intensive Begleitung des bis Ende 2002 laufenden Projektes INTRA und Bewertung der Ergebnisse im Senat. Mit den Gremien der GLP/RAG und des Kommunalverbands sind bis Ende 2002 die formalen Schritte hin zur Bildung eines Regionalverbands zu klären, der dann die Umsetzung des INTRA und verbindliche Steuerung der Siedlungs- und Freiraumplanung im Verflechtungsraum Bremen zum Ziel hat. Eine Verbandsgründung ist von einer positiven Bewertung der INTRA-Ergebnisse abhängig.

Wenn sich auch im Bremerhavener Raum vergleichbare Entwicklungen konkretisieren, sollten beide Länder diesen Prozess zur Stärkung der Region an der Wesermündung unterstützen.

Auf allen drei Ebenen der „Regionalen“ Kooperation sind stets auch die Fragen eines Vorteils- und Lastenausgleichs zu erörtern und ggf. zu regeln.

Die Auswirkungen auf den Kommunalen und Länderfinanzausgleich müssen dabei bedacht und langfristig in die diesbezüglichen Verhandlungen auf Bundes- und Landesebene eingebracht werden.