

Mitteilung des Senats vom 17. Oktober 2017

Attraktives Bremen: Wie können Einpendler als Einwohner gewonnen werden?

Die Fraktion der CDU hat unter Drucksache 19/1170 eine Große Anfrage zu obigem Thema an den Senat gerichtet.

Der Senat beantwortet die vorgenannte Große Anfrage wie folgt:

1. Wie erklärt der Senat die stetig steigende Zahl von Berufspendlern?
10. Wie erklärt sich der Senat den hohen Zuwachs im Bereich der Auspendler? Ist eine negative Arbeitsmarktsituation hierfür verantwortlich?

Die Fragen 1 und 10 werden gemeinsam wie folgt beantwortet:

Die steigende Anzahl von Berufspendlern ist zunächst durch die gestiegene Arbeitsplatzanzahl in Bremen und seinen Nachbargemeinden bedingt. Zudem hat die Pendlerverflechtung bundesweit entsprechend der sich immer stärker differenzierenden Berufsbilder und nicht zuletzt auch der zunehmenden Frauenerwerbsquote mit der Folge von zwei häufig an unterschiedlichen Standorten arbeitenden Familienmitgliedern zugenommen. Die Pendlerverflechtung im Bremer Raum gehört dabei ausweislich einer Untersuchung des Bundesinstituts für Bau-, Stadt und Raumforschung (BBSR)¹⁾ eher noch zu den Räumen, die nur vergleichsweise geringe Pendlerquoten und geringe Pendlerdistanzen aufweist.

Die Entwicklung der absoluten Einpendlerzahlen²⁾ (siehe Abbildung 1) zeigt einerseits, dass die Bedeutung Bremens als Arbeitsort gestiegen ist. Andererseits zeigt die Auspendlerzahl aber auch, dass die Gemeinden der Region zunehmend eine erhebliche Bedeutung als Arbeitsort besitzen.

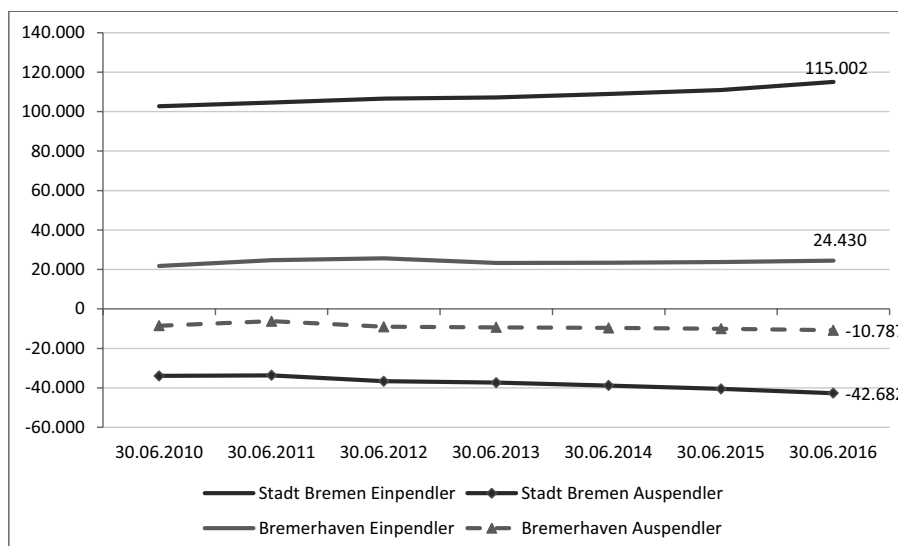


Abbildung 1: Die Entwicklung der absoluten Ein- und Auspendlerzahlen

¹⁾ BBSR-Analysen KOMPAKT 15/2015 – Verkehrsbild Deutschland.

²⁾ Zum Beispiel Veränderung 107 219 im Juni 2013 zu 115 002 im Juni 2016, Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

Für alle Städte, für die Daten für einen Vergleich des Arbeitsplatzwachstums und des Pendleranstiegs seit 2010 vorliegen, zeigt sich, dass die Auspendlerzahlen etwas stärker als die Einpendlerzahlen steigen. Dies bedeutet, dass das Arbeitsplatzwachstum in den Umlandgemeinden überall leicht stärker war, als in den Kernstädten. Im Bremer Raum trat dieser Effekt etwas unterdurchschnittlich auf. Der Anstieg der Zahl der Einpendler verlief hier parallel zum Arbeitsplatzwachstum (siehe Tabelle 1).

	Sozialversicherungspf. Beschäftigte am Arbeitsort			Einpendler			Auspendler		
	2010	2016	Veränderung 2016 zu 2010 (=100)	2010	2016	Veränderung 2016 zu 2010 (=100)	2010	2016	Veränderung 2016 zu 2010 (=100)
Bremen	238.519	267.500	112,2	102.722	115.002	112,0	33.932	42.682	125,8
Bremerhaven	46.034	51.541	112,0	21.811	24.430	112,0	8.512	10.787	126,7
Frankfurt am Main	490.813	551.231	112,3	325.487	354.397	108,9	68.080	90.523	133,0
Stuttgart	344.223	396.516	115,2	209.052	239.014	114,3	66.534	86.960	130,7
Hannover	275.631	313.018	113,6	153.231	173.315	113,1	47.807	58.132	121,6
Nürnberg	264.515	295.360	111,7	140.957	156.050	110,7	49.516	64.513	130,3
Dortmund	200.352	223.017	111,3	89.675	99.716	111,2	62.462	77.152	123,5
			112,6			111,7			127,4

Tabelle 1: Vergleich der absoluten Ein- und Auspendlerzahlen³⁾

Die vergleichsweise auch jetzt noch geringe Einpendlerquote⁴⁾ von 43 % sowie Auspendlerquote⁵⁾ von 21,9 % (siehe Abbildung 2 und 3) beruht auf verschiedenen sich ergänzenden Ursachen. So ist trotz der Entwicklung in den letzten Jahren die Verlagerung von Arbeitsplätzen in die Gemeinden der Region Bremen im Vergleich zu anderen Räumen, in denen produzierendes Gewerbe aus den Kernbereichen der Städte verdrängt wurde, noch vergleichsweise gering.

Weiterhin ist die Arbeitsmarktstruktur Bremens verhältnismäßig ausdifferenziert, wie Vergleiche mit hochspezialisierten Produktionsstandorten oder Dienstleistungsstädten zeigen. In Anbetracht der Höhe der Ein- und Auspendlerquote und somit der Quote der sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmerinnen/Arbeitnehmer bei denen Wohn- und Arbeitsort identisch ist, wird dieses Bild eines Standorts mit guter Verschränkung von Arbeitsmarkt und Qualifikationsstruktur der Arbeitnehmerinnen/Arbeitnehmer bestätigt. Hinzu kommt ein im Vergleich zu vielen Ballungsräumen – in denen die Arbeitnehmerinnen/Arbeitnehmer aufgrund höherer Miet- und Bodenpreise stärker in den suburbanen Raum verdrängt werden – günstiger Wohnungsmarkt.

In Bremerhaven weicht die Situation von der oben beschriebenen etwas ab (Einpendlerquote von 47,4 % sowie Auspendlerquote von 28,5 %), ist aber im Grundsatz vergleichbar mit Bremen-Stadt und ähnlich zu bewerten.

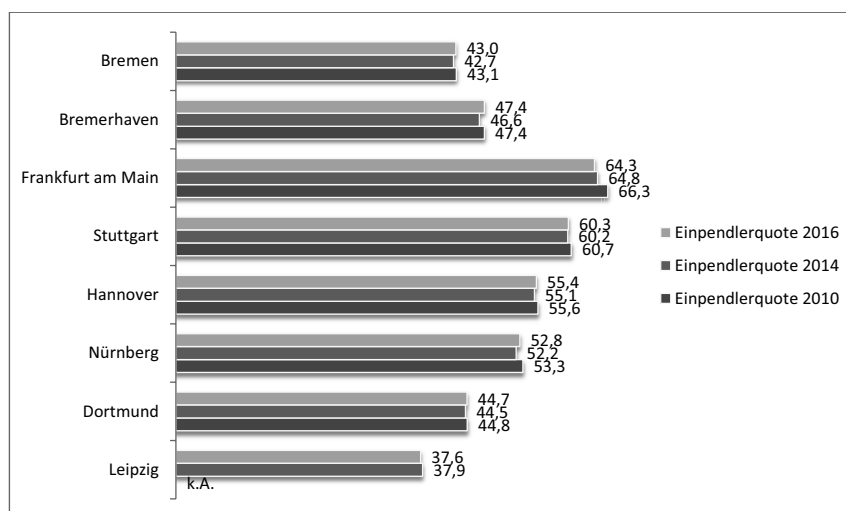


Abbildung 2: Vergleich der Einpendlerquoten (in %) 2010, 2014 und 2016

³⁾ Leipzig ist nicht aufgeführt, da keine Daten für 2010 vorliegen. In den Abbildungen 2 und 3 ist Leipzig Teil der Vergleichsgruppe.

⁴⁾ Anzahl Einpendler bezogen auf Anzahl sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort.

⁵⁾ Anzahl Auspendler bezogen auf Anzahl sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Wohnort.

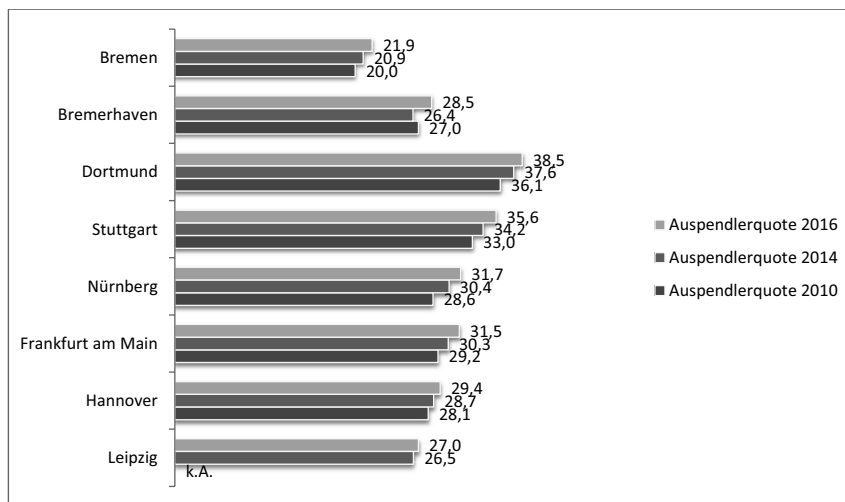


Abbildung 3: Vergleich der Auspendlerquoten (in %) 2010, 2014 und 2016

- Wie erklärt der Senat, dass insbesondere junge, gut Qualifizierte in das niedersächsische Umland abwandern, und warum kann gerade diese Bevölkerungsgruppe nicht in Bremen gehalten werden? Wenn es keine Erkenntnisse über die Ursachen dieser Abwanderungsbewegung gibt, ist es geplant, eine Studie in Auftrag zu geben, um die Gründe zu untersuchen, damit Lösungen erarbeitet werden können?

Im Rahmen des Erstellungsprozesses des Stadtentwicklungsplan Wohnen (STEP Wohnen) wird es eine Untersuchung geben, die das Wanderungsverhalten aller Bevölkerungsgruppen analysiert und bewertet. Auf Grundlage dieser Auswertung lassen sich differenzierte Angebote an die wanderungswilligen Gruppen gezielt konzipieren. Darüber hinaus wird derzeit geprüft, ob zukünftig mittels eines Fragebogens eine Wanderungsmotivbefragung der aus Bremen wegziehenden Bürgerinnen/Bürger durch das Statistische Landesamt dauerhaft möglich ist.

Im Kontext der Analyseergebnisse, Wohnungsnachfrageprognose und Wertung der Neubaupotenziale sind im Rahmen des „Gutachtens und Handlungskonzepts Wohnen Stadt Bremerhaven“ praxisnahe und umsetzbare Empfehlungen zur Minimierung von Stadt-Umland-Abwanderungen vorgesehen mit der Intention, attraktive Wohnangebote für junge, gut ausgebildete Personen und junge Familien in Bremerhaven zu initiieren.

- Welche Bedeutung misst der Senat dem Wunsch vieler Familien bei, ein Eigenheim mit Garten zu besitzen, und warum weist Bremen so wenig Baugebiete für eben diese Zielgruppe aus? Welche Vorzüge hat das niedersächsische Umland im Vergleich zu Bremen für Familien?

Im Rahmen des Erstellungsprozesses des STEP Wohnen wird sehr differenziert auch der Frage nachgegangen werden, welche Bautypologie in welchen Stadtbereichen derzeit am meisten nachgefragt ist. Es ist jedoch davon auszugehen, dass gerade viele Berufsanfängerinnen/Berufsanfänger und andere junge Arbeitnehmerinnen/Arbeitnehmer urbane Wohntypologien im Kern der Stadt bevorzugen. Darüber hinaus ist es unstrittig, dass ein angemessenes Angebot auch an klassischen familiengerechten Wohnformen in unterschiedlichen Quartieren bereitgestellt werden muss. Wie auch in der Beantwortung zu Frage 9 weiter ausgeführt wird, soll ungeachtet der Tatsache, dass Bremen im Städtevergleich derzeit schon jetzt eine vergleichsweise hohe Quote an Einfamilienhäusern aufweist (siehe „Wohnen und Bauen – Monitoring 2016“, Senator für Umwelt, Bau und Verkehr [SUBV] 2017) weiterhin ein Angebot in diesem Segment bereitgehalten werden, um Abwanderungen von Haushalten, die sich in der Familien Gründungsphase befinden, entgegenzuwirken (siehe „Wohnbauflächen in Bremen bis 2020“, SUBV 2017).

Bremen und die Gemeinden des Kommunalverbands haben mit der Förderung des Projekts zur Wohnungsmarktbeobachtung im Rahmen des Programms MORO (Modellvorhaben der Raumordnung) durch den Bund (BBSR) die Chance erhalten, sehr differenziert den Wohnungsmarkt und damit die unterschiedlichen

Nachfragegruppen in den verschiedenen Teilräumen der Region näher zu betrachten und darauf aufbauend entsprechend abgestimmte Wohnbaustrategien zu entwickeln.

Die GEWOS-Studie 2012 (Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung GmbH) hat für Bremerhaven einen qualitativen Neubaubedarf von 40 % Einfamilien- und 60 % Mehrfamilienhäuser ermittelt. Die daraus abgeleitete strategische Wohnbaulandentwicklung in Bremerhaven bis 2025 weist ein vielseitiges und differenziertes Baugebietspotenzial aus. Mit den aktuell erfolgten Aufstellungsbeschlüssen zur Aktivierung attraktiver Bauflächen und den bereits in Planung befindlichen urbanen Gebieten soll der unverminderten Nachfrage nach Eigenheimen bzw. von innerstädtischem Wohnraum entsprochen werden.

Gemäß dem Ausbauziel der Gesamtstrategie „Wachsende Städte – Wachsendes Land“, soll erreicht werden, dass Bremen und Bremerhaven dauerhaft attraktive, wachsende Städte bleiben, die den Wachstumszielen mit Blick auf die Gewinnung von Einwohnerinnen/Einwohnern, einer gesteigerten Lebensqualität sowie einer starken Wirtschaft Rechnung tragen. Ab dem Jahr 2017 sollen in der Stadt Bremen 2 100 Wohneinheiten pro Jahr bis 2021 geschaffen werden.

Um die Qualität im Bildungsbereich zu steigern, hat der Senat im Rahmen der Haushaltsentwürfe für die Jahre 2018 und 2019 zusätzliche konsumtive Mittel von 82 Mio. € (2018) und 95 Mio. € (2019) für den Bereich „Kinder und Bildung“ sowie 5,7 Mio. € (2018) und 9,1 Mio. € für das Konzept „Frühkindliche Bildung und Schule“ eingestellt. Zudem sind in der Finanzplanung 49 Mio. € (2018) und 63 Mio. € (2019) für Kindertagestätten- und Schulbauten vorgesehen.

4. Wie hoch sind die steuerlichen Verluste, die dem Land Bremen durch die 135 000 Einpendler jährlich entstehen?

Dem Senat der Freien Hansestadt Bremen liegen keine umfassenden personenbezogenen steuerlichen Daten der Einpendler vor.

Die Statistiken, die der Lohnsteuerzerlegung zugrunde liegen, erfassen aus den Einkommensteuerveranlagungen die Ansprüche, die Bremen an andere Bundesländer stellen kann. Ansprüche Bremens an andere Bundesländer entstehen, wenn Beschäftigte ihren Wohnsitz in Bremen haben und die ihnen zuzuordnende Lohnsteuer in anderen Bundesländern abgeführt worden ist. Die anderen Statistischen Landesämter verfahren in gleicher Art und Weise. Hierbei wird aber keine Unterscheidung zwischen Ansprüchen, die durch Pendler und solchen, die durch die zentrale Lohnbuchhaltung entstehen, vorgenommen. Die zentrale Lohnbuchhaltung nimmt in Unternehmen mit mehreren Betriebsstätten inzwischen eine bedeutende Rolle ein. Die Lohnsteuer von Beschäftigten in solchen Unternehmen wird zentral, meist am Ort des Unternehmenssitzes, an das zuständige Finanzamt abgeführt. Bei der Auswertung der Einkommensteuerveranlagungen kann zwischen Pendlern und Effekten der zentralen Lohnbuchhaltung nicht mehr unterschieden werden. Dieses Problem ist für Bremen relevant. Beispielsweise wurden nach der Zerlegung 2013 rund 13 000 Fälle gegenüber einem weiter entfernten großen südlichen Bundesland zum Ansatz gebracht. Dies dürften in der Regel keine Bremer sein, die täglich in dieses Bundesland pendeln.

Es gibt weitere Aspekte, die eine unmittelbare Verwendung der Zerlegungsdaten für die Abschätzung der finanziellen Auswirkungen von Pendlerverflechtungen einschränken. So ist ein Pendler nicht mit einem Zerlegungsfall gleichzusetzen. Teilweise generiert ein Arbeitnehmer durch mehrere Arbeitsverhältnisse mehrere Ausgleichsfälle. Versorgungsempfänger werden zwar in der Zerlegung berücksichtigt, pendeln aber nicht (mehr). Die Zahl der bremischen Versorgungsempfänger, die in Niedersachsen wohnen, bewegt sich im fünfstelligen Bereich. Zuletzt ist darauf zu verweisen, dass die Lohnsteuerzerlegung nur einen einzelnen Rechenschritt im steuerlichen Gesamtsystem darstellt und damit keinesfalls die unmittelbare steuerliche Auswirkung beschreibt.

Die (möglichst umfassenden) steuerlichen Effekte der Einpendler können daher nur mithilfe einer Modellrechnung geschätzt werden. Für die Modellrechnung wird im Folgenden nach dem jährlichen steuerabhängigen Gegenwert des Zuzugs einer bisher aus dem Umland einpendelnden Person nach Bremen gefragt.

Die Senatorin für Finanzen berechnet jährlich auf der Basis der jeweils aktuellen Steuerschätzung die steuerlichen Effekte von Arbeitsplätzen und Einwohnern. Dabei werden in einem ersten Schritt die geschätzten Steuereinnahmen für den Stadtstaat Bremen nach den Funktionen „Wohnen“ und „Arbeiten“ aufgeteilt. Es wird dabei abgeschätzt, zu wie viel Prozent die jeweiligen Steuereinnahmen den Arbeitsplätzen oder den Einwohnern zuzuordnen sind.

In einem zweiten Schritt werden Modellrechnungen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs nach der jeweils aktuellen Steuerschätzung für das betreffende Jahr durchgeführt. Da die sogenannte Prämienregelung im Finanzausgleich (§ 7 Abs. 3 Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern [Finanzausgleichsgesetz – FAG]) überdurchschnittliche Steuermehreinnahmen je Einwohner nur gegenüber dem jeweiligen Vorjahr belohnt, werden die Modellrechnungen generell für das Entstehungsjahr und für die Folgejahre separat vorgenommen. Da es sich bei der vorliegenden Fragestellung um eine generelle Einschätzung der steuerabhängigen Effekte handelt, wird hier nur die Berechnung für die Folgejahre vorgenommen.

Der steuerabhängige Effekt eines Zuzugs einer Person mit durchschnittlicher Steuerkraft, die ihren Wohnsitz aus dem Umland nach Bremen verlagert, kann im Rahmen eines Modells theoretisch für das Jahr 2017 berechnet werden. Der steuerabhängige Gegenwert (Steuern und bundesstaatlicher Finanzausgleich) eines Zuzugs einer Person aus dem Umland nach Bremen mit Arbeitsplatz in Bremen beträgt vor dem bundesstaatlichen Finanzausgleich 1 946 €. Dieser Betrag erhöht sich im bundesstaatlichen Finanzausgleich um 3 574 €, da der Einwohner das entscheidende Kriterium im bundesstaatlichen Finanzausgleich darstellt. Es entsteht damit ein Gesamtgegenwert des Zuzugs einer bisher aus dem Umland einpendelnden Person von jährlich 5 520 €. Diese Beträge pro Person eignen sich gut als Orientierungswert für kleine bis mittlere Größenordnungen von angenommenen Einwohnerveränderungen. Es ist zu betonen, dass das Ergebnis durch den Einwohner an sich (ohne Steuerauswirkungen) dominiert wird. Der steuerabhängige Effekt (einschließlich bundesstaatlicher Finanzausgleich) einer Person, die überhaupt keine Steuern zahlt, würde allein 5 265 € (gegenüber 5 520 € bei durchschnittlicher Steuerzahlung) betragen. Daraus wird deutlich, dass die Einwohnerzahl die entscheidende Größe für die Höhe der steuerabhängigen Einnahmen des Stadtstaats darstellt. Die gesetzliche Regelung der Lohnsteuererlegung wirkt sich auf die Finanzausstattung vor dem bundesstaatlichen Finanzausgleich aus. Auf die maßgebliche Finanzausstattung nach bundesstaatlichem Finanzausgleich wirkt sie verglichen mit den Effekten, die durch eine Einwohnerveränderung an sich ausgelöst werden, eher nachrangig.

Eine Hochrechnung des steuerabhängigen Gegenwerts kann nicht vorgenommen werden. Es wäre nicht zulässig, diesen Wert auf eine Personengesamtzahl von 115 000 zu beziehen, weil man damit annehmen würde, dass Bremen keinerlei Pendlerbewegungen mehr aufweist. Dies wäre unrealistisch.

Es muss darauf hingewiesen werden, dass die Ausgabenseite des öffentlichen Haushalts auch durch die Einwohnerzahl und deren Zusammensetzung beeinflusst wird, sodass es sich bei den genannten Beträgen pro Person nur um einen Teil der Gesamtwirkungen handelt.

5. Wie hoch werden die Schäden geschätzt, die die Pendler durch die tägliche Nutzung der bremischen Infrastruktur verursachen?

Eine Quantifizierung der „Abnutzung“ der Straßeninfrastruktur durch Pendlerbewegungen und eine sich daraus ergebende Veränderung der „Lebensdauer“ der Straße ist nicht möglich. Grundsätzlich gilt allerdings, dass die Abnutzung der Straßeninfrastruktur im Wesentlichen durch den Güterverkehr erfolgt.

Wie soll ein Verkehrskollaps verhindert werden, falls die Stephanibrücke den Folgen des täglichen Verkehrs nicht mehr gewachsen ist?

Die Stephanibrücke ist eine von fünf Weserquerungen für den Kraftfahrzeugverkehr in Bremen. Nach der BAB-Weserstrombrücke (Bundesautobahn) weist die Stephanibrücke hinsichtlich der Verkehrsmenge die höchste Belastung auf. Neben dem großräumigen Transitverkehr zwischen der B 75 (Bundesstraße) und der BAB 27 hat sie auch eine zentrale Bedeutung für den innerstädtischen, die Weser überschreitenden Verkehr. Dies gilt sowohl für den Güter- als auch für

den Pkw-Verkehr. Für den Fall der Außerbetriebnahme der Stephanibrücke sind die Transit- und insbesondere die Güterverkehre weiträumig über die BAB-Weserstrombrücke umzuleiten.

Für die innerstädtischen Verkehre sind alternative Routen über die Bürgermeister-Smidt-Brücke, die Wilhelm-Kaisen-Brücke bzw. die Karl-Carstens-Brücke auszuweisen. Aufgrund der begrenzten Leistungsfähigkeit der verbleibenden Brücken und Ausweichrouten, würde es – auch bei Anpassungen im Straßennetz entlang der Umleitungsstrecken – zu erheblichen Kapazitätsengpässen kommen.

Vor diesem Hintergrund werden zur Erhaltung der Verkehrstüchtigkeit der Stephanibrücke derzeit angepasste Kompensationsmaßnahmen durchgeführt, um eine Sperrung, auch von nur einzelnen Spuren, zu verhindern. An einer Erüchtigung der Brücke wird intensiv gearbeitet, um die Betriebssicherheit bis zur Sanierung/Neubau zu gewährleisten. Ziel des Senats ist es, eine Sperrung zu vermeiden.

6. Welche Umweltauswirkungen werden dem starken Pendlerverkehr in Bremen zugeschrieben?

Die zusätzliche Umweltbelastung durch den Pendlerverkehr ist nur schwer abzuschätzen. Eine solche Abschätzung liegt für Bremen nicht vor.

Als Orientierung kann eine Untersuchung aus Düsseldorf herangezogen werden: Dort wurde mithilfe einer Kennzeichenerfassung in der hochbelasteten Düsseldorfer Corneliusstraße dokumentiert, dass über 50 % der Fahrzeuge nicht aus Düsseldorf stammten. Es wurde berechnet, dass in den Morgen- und späten Nachmittagsstunden, in denen der Pendlerverkehr stattfindet, etwa ein Viertel bis ein Drittel der verkehrsbedingten Zusatzbelastung durch den Pendlerverkehr mit motorisiertem Individualverkehr (MIV) verursacht werde. Die Werte der verkehrsbedingten Zusatzbelastung können – bei aller Vorsicht – als Anhaltspunkt für Bremen dienen.

Etwa 80 % der 115 000 Einpendlerinnen/Einpendler fahren mit dem eigenen Pkw. Das ist im Vergleich z. B. zu den beiden Stadtstaaten Hamburg und Berlin ein deutlich höherer Anteil. Grundsätzlich setzt der MIV mit Verbrennungsmotoren klimaschädliches Kohlendioxid (CO₂) frei, emittiert Feinstaub, Stickstoffoxide (NO_x) und verursacht Lärm. An den Hauptverkehrsstraßen ist der MIV wesentlich für eine entsprechende Belastung (Stickoxide und Feinstaub) verantwortlich.

Der weitere Ausbau des bestehenden ÖPNV-Netzes (öffentlicher Personennahverkehr), des regionalen Bahnverkehrs (Regio-S-Bahn) und die Förderung der Infrastruktur für den Fahrradverkehr können die Pendler dazu bewegen, auf umweltfreundliche Verkehrsmittel umzusteigen und damit zur Verbesserung der Luftqualität im Land Bremen beizutragen.

7. Welche Maßnahmen sind denkbar, um die Zahl der Pendler mit dem Pkw zu reduzieren, und welche plant der Senat umzusetzen?

- a) Bis wann, und wo sollen diese umgesetzt werden?
- b) Welche Maßnahmen sind geplant, um die öffentlichen Verkehrsmittel im Vergleich zum Pkw attraktiver zu machen?

Für die Bewertung des Potenzials von konkreten Maßnahmen, um die Zahl der Pendler mit dem Pkw zu reduzieren, ist zunächst ein detaillierter Überblick über den Status quo des Pendelns von Bedeutung. Dafür aktualisiert der Senat fortlaufend ein rechnergestütztes Verkehrsmodell für Bremen, in dem auch der Verkehr in der Region und somit das gesamte Umland Bremen abgebildet wird. Strukturdaten wie Einwohner und Beschäftigte gehen als wichtige Eingangsgröße in das Modell ein, darüber hinaus findet ein Abgleich mit Verkehrszählungen im Straßenverkehr und öffentlichen Verkehr statt.

Zusätzlich wurde im Jahr 2013 die Verkehrserhebung „Mobilität in Städten – SrV“ in Bremen durchgeführt. Die Technische Universität Dresden befragte dabei im Auftrag der teilnehmenden Kommunen und regionaler Institutionen deren Einwohner nach ihrem Verkehrsverhalten. Durch die Kooperation mit meh-

renen Kommunen des Kommunalverbundes Niedersachsen/Bremen e. V. sind präzise Aussagen zu Stadt- und Gemeindegrenzen überschreitenden Verkehren möglich.

Ein wichtiges Ergebnis der Verkehrserhebung ist, dass bei den Fahrten nach Bremen der Pkw-Fahrer-Anteil stark von der Qualität der ÖPNV-Anbindung abhängt. So ist z. B. der Anteil der Fahrten, die mit öffentlichen Verkehrsmitteln zwischen den Städten zurückgelegt werden, dort am höchsten, wo eine gut ausgebaut und mit dem Bus- und Straßenbahnnetz verknüpfte Verbindung des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) vorhanden ist. Dieses SPNV-Angebot wurde vom Land Bremen in den vergangenen Jahren um mehr als 25 % ausgebaut (siehe Abbildung 4).

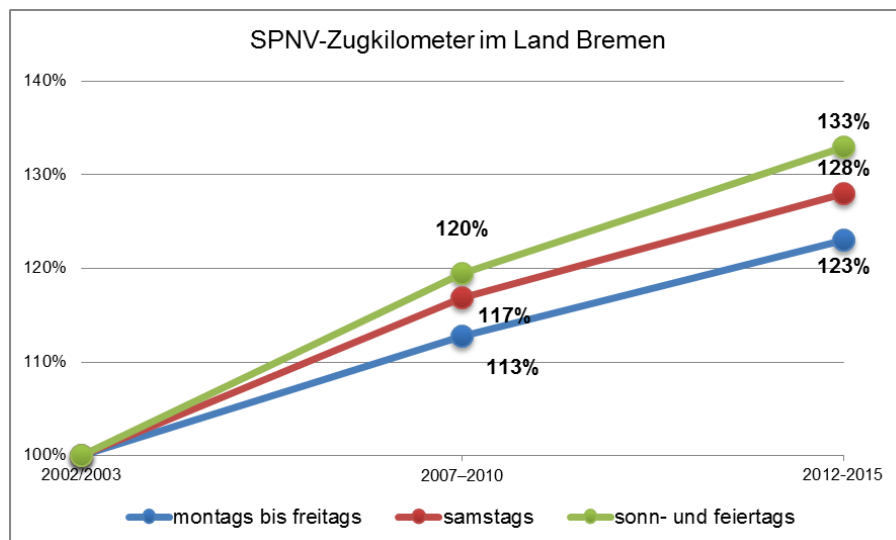


Abbildung 4: Entwicklung des SPNV-Zugangebots im Land Bremen

Nach der Erhebung „Mobilität in Städten – SrV“ hat der ÖPNV zwischen der Stadt Verden und Bremen, wo eine attraktive SPNV-Verbindung besteht, mit 32 % den höchsten Anteil. Hingegen ist der Anteil der ÖPNV-Pendler zwischen Stuhr bzw. Weyhe und Bremen, die weit überwiegend mit dem Bus angebunden sind, sehr niedrig. Fußwege spielen in den Gemeindegrenzen überschreitenden Verkehren keine Rolle. Innerhalb der einzelnen Kommunen ist das Fahrrad ein beliebtes Verkehrsmittel. Zwischen den einzelnen Kommunen wird jedoch wenig mit dem Fahrrad gefahren. Bei aneinander angrenzenden Gemeinden liegt der Radverkehrsanteil, z. B. zwischen Bremen und Stuhr, bei 7 %, jedoch nur bei 3 % zwischen Delmenhorst und Bremen.

Im Rahmen der Erstellung des „Verkehrsentwicklungsplan Bremen 2025“ (VEP) ist ein breites Spektrum an Maßnahmen untersucht worden, um Pkw-Fahrten bei allen Wegezwecken zu reduzieren und den Umweltverbund aus ÖPNV, Fuß- und Fahrradverkehr attraktiver zu gestalten. Für die denkbaren Maßnahmen, auf die die übergeordnete Frage Bezug nimmt, wird auf die umfangreichen Maßnahmenbeschreibungen und -bewertungen im VEP verwiesen. Eine detaillierte Auflistung über 330 untersuchten Maßnahmen würde den Umfang dieser Antwort überschreiten.

In dem Handlungskonzept des VEP, in dem viele der 193 Maßnahmen einen regionalen Bezug haben, ist der zeitliche Horizont der Umsetzung dargestellt, der Fünf-Jahres-Zeiträume umfasst, die mit dem Jahr 2015 starten. Die Einordnung in die drei Finanzierungspfade stellt die Priorität des Senats bei der Umsetzung dar.

In Tabelle 2 sind Maßnahmen dargestellt, die einen hohen regionalen Bezug aufweisen und die sich aktuell in der Planung befinden. Sie sind entweder Teil des VEP oder des SPNV-Nahverkehrsplans des Landes Bremen (SPNV-Plan 2015). Durch Umsetzung der Verlängerung der Linie 8 nach Stuhr und Weyhe wird der ÖPNV-Anteil der Pendler spürbar ansteigen. Die Takte der Regio-S-Bahn sollen mit der Neuausschreibung verbessert und neue Haltpunkte geschaffen werden. Weitere Anstrengungen sind erforderlich, um das Verkehrs-

angebot in der gesamten Region so zu verbessern, das Fahrrad und ÖPNV zu einer noch attraktiveren Alternative gegenüber dem Pkw werden.

Daher soll zur Optimierung der Stadt-Umland-Verkehre ein regionales Verkehrskonzept entwickelt werden, welches u. a. die Verlagerungspotenziale vom MIV zum Umweltverbund darstellt. Hierzu finden erste Abstimmungsgespräche zur Strukturierung statt. Im Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen e. V. wird bereits ein regionales Radverkehrskonzept entwickelt, um den Radverkehrsanteil auch im Verkehr zwischen den Gemeinden zu steigern. Zudem wird der Nahverkehrsplan des Zweckverbands Verkehrsverbund Bremen/Niedersachsen (ZVBN) fortgeschrieben. Dieser legt die Qualitäten im ÖPNV der Mitgliedsgemeinden des ZVBN fest.

Maßnahmenbezeichnung	VEP-Nr.	Regionaler Bezug	Ort	Zeithorizont
Taktverdichtung auf den Linien der Regio-S-Bahn RS2 und RS3	E.14 und E.-14, SPNV-Plan 2015	Verdichtung des Taktes im Verkehr mit dem Umland auf einen 30-Minuten-Takt von Montag bis Freitag	Achsen von Bremen nach Bremerhaven / Oldenburg	2022
SPNV-Verknüpfungspunkt Föhrenstraße	E.21, SPNV-Plan 2015	Neubau Haltepunkt und Verknüpfung mit Straßenbahn und Bus	Bremen	ab 2021
Verlängerung Straßenbahnlinie 4		Gemeindeübergreifende Verbindung mit direkter Fahrmöglichkeit in Richtung Bremer Innenstadt	Bremen, Lilienthal	erfolgte Mitte 2014
Verlängerung Straßenbahnlinie 8	BS.20	Gemeindeübergreifende Verbindung mit direkter Fahrmöglichkeit in Richtung Bremer Innenstadt	Bremen, Stuhr, Weyhe	2022
Radpremiumroute Bremen-Nord – Innenstadt – Hemelingen	D.15	Überregionale Bündelungswirkung und direkte Anschlussmöglichkeit der Nachbargemeinden	Bremen, Achim	2024
Parkraumbewirtschaftungskonzept Innenstadt	G.1	Anreizwirkung hin zu P+R und zur Nutzung des Umweltverbundes	Bremen	2020
Regionales Radverkehrskonzept	-	Steigerung des Radverkehrs zwischen den Gemeinden	Mitglieder Kommunalverbund Niedersachsen / Bremen	2019

Tabelle 2: Ausgewählte Maßnahmen mit hohem regionalem Bezug

8. Welche Strategie verfolgt der Senat, um die Zahl der Abwanderungen in das niedersächsische Umland zu reduzieren?
11. Welche Maßnahmen werden getroffen, damit die jetzigen Auspendler nicht dichter an ihren Arbeitsplatz ziehen und damit das Bundesland Bremen verlassen?

Die Fragen 8 und 11 werden gemeinsam wie folgt beantwortet:

Laut den Untersuchungen des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) hat Bremen erst in jüngster Vergangenheit ein negatives Wanderungssaldo mit seiner weiteren Region, gilt aber dennoch als Region, in der aktuell Reurbanisationstendenzen überwiegen, also Wanderungsgewinne aus dem ländlichen Raum zu verzeichnen sind, von denen insbesondere die Kernstadt profitiert.⁶⁾

In Anbetracht der Wanderungsbewegungen zwischen Bremen und dem näheren Umland (siehe Abbildung 5) wird deutlich, dass der in jüngster Zeit wieder gestiegene negative Wanderungssaldo wesentlich durch eine zurückgegangene Zuwanderung aus dem Umland bedingt ist. So bewegt sich nach wie vor die Abwanderung auf dem Niveau des Mittelwerts seit dem Jahr 2000, jedoch ist die Zuwanderung deutlich verringert. Es wird im Rahmen des STEP Wohnen entsprechend neben den Wohnansprüchen der in das Umland Abwandernden voraussichtlich auch ein besonderes Augenmerk auf die Berücksichtigung der Wohnansprüche der oben genannten Gruppe der meist jüngeren Zuwanderer gelegt werden müssen.

⁶⁾ BBSR-Analysen KOMPAKT 07/2017: Wie viel (Re-)Urbanisierung durchzieht das Land?

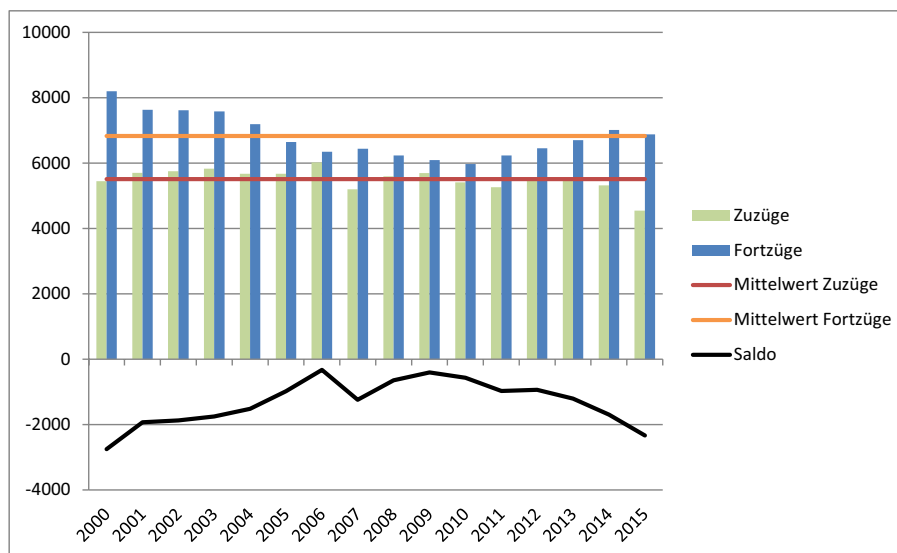


Abbildung 5: Entwicklung der Umlandwanderung

9. Welche Maßnahmen sind im Bereich Bau geplant, um junge Familien langfristig in Bremen zu halten? Zum Beispiel in den Bereichen serviceorientiertes Bauen, Senkung der Grunderwerbssteuer, Baugeld für Familien oder Ausschreibung von Bauland?

Erklärtes Ziel der bremischen Wohnungspolitik ist es, die Versorgung mit Wohnraum zu verbessern. Dabei dient die Verstärkung der Wohnungsbauaktivitäten neben der Vergrößerung des allgemeinen Wohnungsangebots insbesondere der Schaffung von preisgünstigem Wohnraum. Dabei spielt auch der Eigenheimbau für Familien eine besondere Rolle. Der Bericht „Wohnbauflächen in Bremen bis 2020“ für die Stadtgemeinde Bremen hat einen angemessenen Anteil an Flächen für Einfamilien-, Zweifamilien-, und Reihenhäuser identifiziert. Aus dem Bericht geht hervor, dass für dieses Marktsegment Flächen für rund 4 000 Wohneinheiten verschiedener Preisklassen und Lagequalitäten zur Verfügung stehen. Das sind knapp ein Viertel der rund 17 200 möglichen Wohneinheiten, deren Flächenpotenziale in dem Bericht nach Stadtteilen sortiert aufgelistet werden.

Darüber hinaus besteht ein Potenzial von mindestens weiteren 10 000 Wohneinheiten, welches in den ca. 3 000 Baulücken und durch den Umbau von Gebäuden in der Innenentwicklung besteht. Insgesamt ergibt sich daraus ein Potenzial von 27 000 Wohneinheiten.

Mit dem Bericht zu den Wohnbauflächen Bremen 2020 und zusätzlich dem Baulückenkataster, weist der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr ein Wohnbauflächenpotenzial von mehr als 17 000 Wohneinheiten nach, die dem Anspruch der vorrangigen Innenentwicklung gerecht werden und auf einer aktuellen Liste im Internet zu finden sind. Das erleichtert die Vermittlung zwischen Interessenten, Eigentümern und Erschließungsträgern.

Als ein tragfähiges flankierendes Instrument der Wohnungspolitik des Bremer Senats neben der Umsetzung der Wohnungsbaukonzeption, dem Sofortprogramm Wohnungsbau und den Wohnraumförderprogrammen, erweist sich das seit August 2012 bestehende Bremer Bündnis für Wohnen. Das Bündnis hat zum Ziel, im Konsens mit allen Akteuren am Wohnungsmarkt dafür Sorge zu tragen, ausreichend attraktiven und bezahlbaren zusätzlichen Wohnraum im Land Bremen zu schaffen.

Die Stadt Bremen verfügt somit über ein vielfältiges Angebot an Baugrundstücken, auf denen Einwohnerinnen/Einwohner Bremens und in der Region wohnenden Pendlerinnen/Pendler ihren Wunsch nach einem Eigenheim verwirklichen können sowie ein umfangreiches Förderprogramm. Der Senat sieht daher zurzeit keine Veranlassung, die Grunderwerbssteuer zu senken. Der Senat beabsichtigt, bauwillige Familien bei der Realisierung ihres Wunsches nach einem Eigenheim in Bremen zu unterstützen. Dies stellt auch einen wesentlichen Beitrag zur Einwohnergewinnung dar. Zu diesem Zweck wird die Einführung eines Programms zur Förderung der Eigentumsbildung geprüft.

Im Übrigen beträgt der Grunderwerbsteuersatz in Bremen genauso wie in Niedersachsen 5,0 % und ist mit 100,5 Mio. € (2016) ein maßgeblicher Anteil am Gesamtsteueraufkommen des Landes Bremen.

Bezüglich eines „serviceorientierten Bauens“ setzt der Senat auf eine Bauverwaltung, die die Voraussetzung für schnelles Bauen schafft: die sogenannte Vollständigkeitsprüfung im Rahmen des Genehmigungsverfahrens erfolgt innerhalb von zehn Tagen, das Service Center Bau bietet als zentrale Informationsstelle einen umfassenden Service rund um Bebauungspläne, Bauakten, Kataster und Vermessung.

Hinzu kommen Maßnahmen zur Beschleunigung und Verkürzung von Planungs- und Genehmigungsverfahren. Soweit es um die konkreten Planungs- und Genehmigungsverfahren geht, sind diese gesetzlich geregelt, unterliegen also zahlreichen rechtlichen Vorgaben, die im Verwaltungsvollzug nicht zur Disposition stehen. Dabei ist das Prüfprogramm der Bremischen Landesbauordnung für Wohnungsbauvorhaben schon so weit wie möglich reduziert, je nach planungsrechtlicher Situation gibt es ausschließlich Freistellungs- oder vereinfachte Genehmigungsverfahren. Für die Bauleitplanung eröffnet das Baugesetzbuch (BauGB) die Möglichkeit, unter bestimmten näher definierten Rahmenbedingungen einen Bebauungsplan der Innenentwicklung zu erlassen (§ 13a BauGB). Von den damit verbundenen Erleichterungen macht der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr in aller Regel Gebrauch. Dazu gehört insbesondere die Option, auf einen Umweltbericht und den Ausgleich für Eingriffe in Natur und Landschaft zu verzichten. Nur die Möglichkeit, auf eine frühzeitige Einwohnerversammlung zu verzichten, wird selten genutzt, um die Akzeptanz im weiteren Planungsverlauf nicht zu gefährden.