

Gemeinsame Landesplanung Bremen/Niedersachsen wiederbelebt

Wiederbelebung nach mehrjähriger Pause

Nach einer Mitte der 80er Jahre beginnenden Phase der auf ein Minimum reduzierten Landesplanung über die bremisch/niedersächsische Grenze hinweg wurden im Herbst 1990 durch die beiden Regierungschefs die Weichen für eine Reaktivierung der Gemeinsamen Landesplanung Bremen/Niedersachsen gestellt. Dabei war sicher neben der Einsicht, daß ein weiteres "Moratorium" dem Unterweserraum schaden würde, auch die nach dem Wechsel der politischen Mehrheiten in Niedersachsen verbesserte politische Großwetterlage von Bedeutung.

Nach den Jahren des abgekühlten Klimas tagte der Planungsrat als oberstes Gremium der Gemeinsamen Landesplanung Bremen/Niedersachsen erstmals wieder am 13.2.1991. Schon in dieser Sitzung wurde eine wesentliche Voraussetzung für eine intensivere fachliche Zusammenarbeit zwischen niedersächsischen und bremischen Gebietskörperschaften durch die Einsetzung von acht Ad-hoc-Arbeitskreisen geschaffen, nämlich zu den Problemkreisen Siedlungsentwicklung und Flächenplanung, Verkehr, Naturschutz, Abfallwirtschaft, Gewässer- und Grundwasserschutz, Wirtschaftliche Entwicklung, Wissenschaft und Forschung sowie Kulturaustausch. Diese Arbeitskreise haben sich im Laufe des Sommers 1991 konstituiert und sind inzwischen in eine intensive Arbeitsphase eingetreten. Über den fachlichen Informationsaustausch hinaus wurden konkrete Defizite in den vorhandenen Planungsgrundlagen definiert und entsprechende Aufträge an externe Büros und

Institute formuliert. Inzwischen ist eine Reihe von Gutachteraufträgen vergeben worden, um – teilweise erstmalig – flächendeckende Planungsgrundlagen für den Unterweserraum erarbeiten zu lassen. Diese Untersuchungen werden ganz überwiegend mit Mitteln des Aufbaufonds der Gemeinsamen Landesplanung finanziert. Dieser 1965 eingerichtete Fonds, der in seinen guten Jahren ein Volumen von bis zu 12 Mio. DM Fördermitteln jährlich erreicht hatte, war 1987 vorübergehend eingestellt worden, verfügt jedoch seit 1991 über 1,5 Mio. DM jährlich. Der Aufbaufonds wird je zur Hälfte aus den Haushalten der Länder Bremen und Niedersachsen gespeist. Bremen hat als Voraussetzung für die Bereitstellung seiner Mittel durchgesetzt, daß ausschließlich konzeptionelle Maßnahmen, vor allem grenzüberschreitende planerische Untersuchungen, gefördert werden (und nicht wie früher infrastrukturelle Maßnahmen in niedersächsischen Gemeinden); außerdem können neben den niedersächsischen Kommunen nun auch die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven als Antragsteller auftreten.

Weiterentwicklung der Gemeinsamen Landesplanung

Bei aller Zustimmung, auf die der Startschuß für eine reaktivierte Gemeinsame Landesplanung in der gesamten Region traf, wurde doch schnell auch eine Reihe struktureller Schwächen der überkommenen Organisationsstruktur erkennbar. Insbesondere zeigte sich, daß die Arbeit der Ad-hoc-Arbeitskreise (die inzwischen ihren "ad-hoc"-Charakter verloren haben und eigentlich zu ständigen Arbeitskreisen avanciert sind) einer Bündelung und Koordinierung bedarf und daß die Arbeit der Gemeinsamen Landesplanung bislang zu unverbindlich ist. Schon in ihrer gemeinsamen Sitzung am 27.2.1991 in Nienburg beauftragten die beiden Landeskabinette den Senator für Umweltschutz und Stadtentwicklung und das Niedersächsische Innenministerium als Oberste Landesplanungsbehörden damit, die Möglichkeiten einer Weiterentwicklung der Gemeinsamen Landesplanung sowie einer darüber hinausgehenden institutionellen Zusammenarbeit im Unterweserraum zu untersuchen. Eine hierzu gebildete Interministerielle Arbeitsgruppe hat ihre Arbeit am 19.2.1992 mit der Vorlage eines Berichtes abgeschlossen, in dem ein zweistufiges Verfahren vorgeschlagen wird:

- In der 1. Stufe soll ein Regionales Entwicklungskonzept für den Raum Bremen/Bremerhaven/Oldenburg erarbeitet werden, wobei weitestgehend die Arbeitsstrukturen der Gemeinsamen Landesplanung Bremen/Niedersachsen genutzt werden sollen.
- In der 2. Stufe sollen Regionalverbände als rechtlich abgesicherte, langfristig wirkende Kooperationsform zwischen den Oberzentren der Region und ihrem jeweiligen Umland gebildet werden.

Während der Vorschlag zur 2. Stufe, wie unten noch darzustellen ist, einige grundsätzliche Fragen aufwarf, wurde über die erste Stufe des Vorschlages auch auf politischer Ebene schnell Einigkeit erzielt. Schon im März 1992 beauftragten die beiden Kabinette mit gleichlautenden

Regionales Entwicklungskonzept: "Der Weg ist das Ziel"

Mit den inhaltlichen Arbeiten am REK ist im November 1992 begonnen worden: Die Erarbeitung wird mindestens zwei Jahre in Anspruch nehmen. Im ersten Jahr ist die Erarbeitung eines Leitbildes für die Region vorgesehen. Um die Diskussion über die zukünftige Regionalentwicklung zu beleben, sollen in dieser Arbeitsphase alternative Entwicklungsszenarien entwickelt werden. Vor allem sind jedoch intensive Gespräche mit und zwischen Entscheidungsträgern in der Region erforderlich, um das Leitbild auf einen möglichst breiten Konsens zu gründen – getreu dem Motto "Der Weg ist das Ziel". Die Tätigkeit der obersten Landesplanungsbehörden wird durch die mit Mitteln des Aufbaufonds finanzierte Arbeit des Instituts "FORUM" an der Universität Oldenburg (Prof. Dr. Krüger/Dipl.-Geogr. Danielzyk) unterstützt, das sowohl den Behörden inhaltlich zuarbeiten als auch den Planungsprozeß moderieren soll. Die bestehenden Ad-hoc-Arbeitskreise der Gemeinsamen Landesplanung sollen ihre sektoralen Beiträge in die Arbeiten am REK einbringen.

Nach der Formulierung des Leitbildes, das den Kurs der Regionalentwicklung in den nächsten 20–25 Jahren abstecken soll, jedoch in weiten Bereichen noch sehr abstrakt gehalten sein wird, wird im zweiten Arbeitsjahr ein räumlich und sachlich schon deutlich konkretisierter Orientierungsrahmen erarbeitet werden, aus dem schließlich Handlungsfelder und konkrete Projekte abgeleitet werden sollen. Für das REK gilt dabei insgesamt, daß es nicht alle politischen Handlungsfelder vollständig abdecken kann und nicht die Detailliertheit eines Regionalplanes erreichen soll. Eine Schwerpunktsetzung in Bereichen mit besonderem Handlungsbedarf ist vielmehr gewünscht, um die Bearbeitungszeit nicht unnötig zu verlängern und um möglichst schnell ein Handlungsinstrument zu schaffen. Das REK soll von den Kabinetten beider Länder beschlossen und dann als Rahmen bei der Aufstellung bzw. Fortschreibung der Regionalen Raumordnungsprogramme in Niedersachsen bzw. der Flächennutzungspläne im Land Bremen berücksichtigt werden.

Institutionelle Neuordnung noch in der Untersuchung

Während die Arbeiten am Regionalen Entwicklungskonzept bereits in vollem Gange sind, bedarf die von der Interministeriellen Arbeitsgruppe als 2. Stufe der verbesserten Kooperation vorgeschlagene Bildung von Regionalverbänden nach Einschätzung der beiden Landesregierungen noch eingehender Prüfungen und Abklärungen. Hierbei geht es einerseits um spezifische Probleme, die sich bei einer öffentlich-rechtlichen Verbandslösung über Landesgrenzen hinweg ergeben können, zum anderen um eine Reihe von Bedenken der Landkreise und kreisfreien Städte in Niedersachsen, die derzeit Träger der Regionalplanung sind und Kompetenzeinbußen befürchten. Die offenen Fragen sollen bis Herbst 1993 in einem gemeinsamen Gutachten der Universitäten Hannover (Prof. Dr. Fürst/

Dr. Müller) und Bremen (Prof. Dr. Schefold) aufgearbeitet werden; auf der Grundlage ihrer Untersuchungen sollen die Gutachter juristisch und politisch praktikable Formen der verstärkten planerischen Zusammenarbeit im Unterweserraum vorschlagen.

Verstärkte Kooperation auch auf Gemeindeebene

Neben der Gemeinsamen Landesplanung, die eine Einrichtung der Länder Bremen und Niedersachsen ist und in der zwar die niedersächsischen Landkreise und kreisfreien Städte mitarbeiten, die Ebene der Gemeinden jedoch nicht vertreten ist, hat sich im Sommer 1991 der Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen in der Rechtsform eines eingetragenen Vereins etabliert. Diesem Forum der Städte und Gemeinden im näheren Umkreis des Oberzentrums Bremen gehören mittlerweile 28 Gebietskörperschaften einschließlich der Stadtgemeinde Bremen an. Der Kommunalverbund hat durch Beschluß der Landesregierungen die Möglichkeit erhalten, in den Gremien der Gemeinsamen Landesplanung und im Lenkungsausschuß für das REK mitzuarbeiten. Der Kommunalverbund verfügt inzwischen über eine hauptamtlich geleitete Geschäftsstelle mit Sitz in Delmenhorst und hat sieben Arbeitsgruppen mit ähnlichen thematischen Schwerpunkten wie die Gemeinsame Landesplanung eingerichtet. Bereits jetzt zeigt sich, daß in diesen Arbeitsgruppen einige unkonventionelle und zukunftsweisende Überlegungen angestellt werden, so z.B. zu einem von Bremen geförderten Wohnungsbau im niedersächsischen Umland und zur Offenlegung der Verkaufspreise für Gewerbegrundstücke.

Ausblick

Ohne Zweifel hat es in der Region Unterweser noch nie so viel Bewegung und Neubeginn gegeben wie in den Jahren 1991/92. Nach der euphorischen Anfangsphase hat nun die Arbeitsphase begonnen, in der an den erkannten Problemen der regionalen Zusammenarbeit gearbeitet wird. Auch wenn die Gremien der Gemeinsamen Landesplanung und des Kommunalverbundes von Bremer Seite weitgehend personenidentisch besetzt werden, besteht doch die Gefahr einer Aufsplitterung der Kräfte auf zu viele Arbeitsebenen und Gremien. Es bleibt deswegen zu hoffen, daß das Gutachten der Universitäten Hannover und Bremen einen konsensfähigen Vorschlag für eine gleichermaßen effektive und überschaubare Kooperationsstruktur erbringt, in der die Ebenen der Länder, der Kreise und der Gemeinden gleichermaßen zufriedenstellend eingebunden werden können.

Dr. Axel Prieb
Leiter des Referates
Raumordnung und Landesplanung
beim Senator für Umweltschutz
und Stadtentwicklung
Ansgaritorstraße 2
2800 Bremen 1