

HEINZ HOLLMANN

## Grenzüberschreitende Landesplanung Bremen/Niedersachsen

### 1. Vorgeschichte

Bereits im Jahre 1930 war ein Staatsvertrag zwischen Bremen und Preußen über die Landesplanung im Unterweserraum zustande gekommen. Danach sollten die Landesplanungsarbeiten — nach den Vorstellungen von Professor Fritz Schumacher, Geburtshelfer eines entsprechenden Abkommens zum Vertrag — so erledigt werden, als ob keine gemeinsame Landesgrenze vorhanden wäre. Damit war beabsichtigt, für Bremen und das preußische Hemelingen, für Bremerhaven und das preußische Wesermünde, für das bremische Vegesack und die preußischen Gemeinden Blumenthal, Grohn, Schönebeck usw. eine einheitliche Planung zu schaffen. Infolge der politischen Entwicklung im Dritten Reich nach 1933 und der Eingemeindung der oben genannten, ehemals preußischen Gemeinden in den Jahren 1939 und 1947 aber konnte sich das Abkommen zwischen Bremen und Preußen nicht mehr auswirken. Die amerikanische Besatzungsmacht hatte zwar 1945 in ihre Enklave Bremen auch die jetzt niedersächsischen Landkreise Wesermarsch, Wesermünde und Osterholz, also den engeren Unterweserraum, einbeziehen und von Bremen aus verwalten lassen wollen, aber dieser Absicht wurde hier mit dem Hinweis auf die vorwiegende Hafenfunktion Bremens als hervorragende nationale Aufgabe und die Unerfahrenheit Bremens mit den vorwiegend landwirtschaftlichen Problemen im Unterweserraum nicht gefolgt.

Erst im Jahre 1956 erörterte Bürgermeister Kaisen in einem Gespräch mit dem niedersächsischen Innenminister Wegmann die Frage, ob wieder ein gemeinsamer Planungsrat gebildet werden sollte. Die Senatoren der Freien Hansestadt Bremen befürchteten jedoch Kompetenzschwierigkeiten für ihre Ressorts und sprachen sich zunächst gegen die Bildung eines gemeinsamen Planungsrates Bremen/Niedersachsen aus, zumal bisher bei akuten Einzelproblemen die Zusammenarbeit zwischen Bremen und den benachbarten niedersächsischen Dienststellen des Umlandes der Stadt auf der unteren Ebene ohne Schwierigkeiten hatte durchgeführt werden können.

### 2. Hauptkommission der gemeinsamen Landesplanung Bremen/Niedersachsen

Im Jahre 1960 wurde die inzwischen auch von zahlreichen Politikern geforderte gemeinsame Landesplanung Bremens mit Niedersachsen dann doch zwingend, als auf dem linken Weserufer im bremischen Niedervieland der bereits 1922 geplante Ausbau der Bremer Häfen in Angriff genommen werden sollte. Wenn die Arbeitskräfte für diese Häfen und

für das im Zusammenhang damit geplante Industriegebiet sich nicht täglich zweimal durch die Verkehrsengpässe der Weserbrücken quälen sollten, mußte der Neubau einer entsprechenden Anzahl von Wohnungen auf dem linken Weserufer geplant werden. Die dort auf bremischem Gebiet noch vorhandenen Reserveflächen bestanden aber zu einem großen Teil aus Naßböden, so daß zahlreiche der zu erwartenden Arbeitskräfte mit ihren Angehörigen zwangsläufig nur auf den trockenen Geestböden des niedersächsischen Umlandes der Stadt Bremen hätten angesiedelt werden können. Bei den nunmehr von der Bremer Stadtbürgerschaft geforderten Verhandlungen mit Niedersachsen wurde dort überraschend der Wunsch geäußert, nicht nur für das linke Weserufer einen Plan aufzustellen, sondern den gesamten Unterweserraum darin einzubeziehen.

Im Hinblick auf die Konkurrenzsituation gegenüber den Rheinmündungshäfen ist die gemeinsame Entwicklung des Unterweserraumes zu einer bedeutenden Hafen- und Industrieregion sogar dringend notwendig, und um dieses Ziel zu erreichen, bedurfte es einer einheitlichen Wirtschafts-, Siedlungs- und Verkehrspolitik innerhalb des gesamten Unterweserraumes.

Dennoch kam im Jahre 1963 kein Staatsvertrag wie 1930 mit Preußen, sondern nur eine relativ lockere Verwaltungsvereinbarung zwischen Bremen und Niedersachsen über eine gemeinsame Landesplanungsarbeit zustande. Ihre Aufgabe sollte es sein, durch Abstimmung und Kooperation zu einem optimalen Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum im Unterweserraum beizutragen.

Zu diesem Zweck wurde eine gemeinsame Hauptkommission eingerichtet, die aus Vertretern der niedersächsischen und der bremischen Ressorts bestand. Diese Kommission hatte die Aufgabe, den Raum festzulegen, in dem von einheitlichen Raumordnungsvorstellungen ausgegangen werden sollte, und Vorschläge auszuarbeiten, die den beiden Regierungen in Bremen und Hannover zuzuleiten waren. Die Kommission bediente sich bei ihrer Arbeit dreier Fachausschüsse: „Landschaft und Erholung“, „Wasserwirtschaft und Landeskultur“ sowie „Verkehr“. Außerdem wurden auf niedersächsischer Seite drei regionale Unterausschüsse, nämlich „Links der Weser“, „Rechts der Weser“ und „Bremerhaven“, gebildet.

### 3. Empfehlungen der Hauptkommission 1963 bis 1966

Von 1963 bis 1966 wurden von der Hauptkommission sechs Empfehlungen vorgelegt. Die erste Empfehlung (1963) behandelte den „Gesamten Untersuchungsraum“, die zweite (ebenfalls 1963) befaßte sich mit dem „Teilraum linkes

Weserufer“, der der eigentliche Anlaß zur gemeinsamen Landesplanungsarbeit Bremens mit Niedersachsen gewesen war. Die beiden ersten Empfehlungen enthielten die Ziele der Raumordnung und Landesplanung für die genannten räumlichen Bereiche.

Die dritte Empfehlung (1964) sah die Bildung eines gemeinsamen Aufbaufonds vor und regelte das Verfahren für die antragsberechtigten Gemeinden und Landkreise bei der Bewilligung von Mitteln aus diesem Fonds, wofür die beiden Länder Bremen und Niedersachsen jährlich Haushaltsmittel in gleicher Höhe zur Verfügung stellten (1965–1968 je 1 Mill., 1969 je 1,5 Mill., 1970 je 2 Mill., 1971 je 4 Mill., 1972/73 je 5 Mill., 1974/75 je 6 Mill., 1976 je 3 Mill. DM). Aus diesem Fonds können die antragsberechtigten Gemeinden und Landkreise verlorene Zuschüsse und befristete Darlehen als Spitzenfinanzierung (ca. 15 % der Kosten des Gesamtvorhabens) erhalten für Maßnahmen, die der Verwirklichung der in den Empfehlungen enthaltenen Ziele der Raumordnung und Landesplanung dienen. Über die Zuteilung der Mittel entscheidet ein gemeinsamer Bewilligungsausschuß.

Somit kann die gemeinsame Landesplanung unmittelbar Einfluß auf die Verwirklichung ihrer Ziele nehmen — ein Verfahren, das — außer in Hamburg und Schleswig-Holstein — sonst nirgendwo in der Bundesrepublik zu finden ist.

In der vorstehend beschriebenen dritten Empfehlung war außerdem der „vorläufige Planungsraum“ abgegrenzt worden; er umfaßte die kreisfreien Städte Bremen, Bremerhaven und Delmenhorst sowie die sechs angrenzenden Landkreise Wesermarsch, Oldenburg, Grafschaft Hoya, Verden<sup>1</sup>, Osterholz und Wesermünde. Innerhalb dieses „vorläufigen“ Planungsraumes, der 1970/72 nur leicht erweitert wurde, wurden damals als räumliche Schwerpunkte der zukünftigen Entwicklung die vier „Aufbauorte“ Osterholz-Scharmbeck (Kreisstadt), Verden (Kreisstadt), Syke (Kreisstadt) und Elsfluth sowie 24 „Entlastungsorte“ festgelegt. Die „Aufbauorte“ sollten durch Industrie-, Gewerbe- und Wohnbauförderung gestärkt werden, wozu Verden die besten Voraussetzungen mitbrachte, Elsfluth aber erst selbst Hilfe brauchte. Die 24 „Entlastungsorte“ sollten den (damaligen) Siedlungsdruck auf die Städte Bremen und Bremerhaven auffangen und durch Gewerbeansiedlung und Wohnbauförderung für die Aufnahme von Bevölkerung entwickelt werden, ohne jedoch reinen Wohncharakter anzunehmen. Die wirtschaftliche Stärke der 24 Entlastungsorte war allerdings so gering, daß sie kaum dieser Aufgabe hätten nachkommen können, wäre nicht nach 1970 hier, wie im Umland aller deutschen Großstädte, die Bevölkerungszahl auf Kosten der Kernbevölkerung plötzlich angewachsen.

Die vierte Empfehlung (1964) ergänzte die in der ersten Empfehlung genannten Ziele der Raumordnung und Landesplanung für den „Teilraum Bremerhaven“, die fünfte Empfehlung für den „Teilraum rechtes Weserufer“. Die sechste Empfehlung schließlich (1966) befaßte sich mit der Ausweisung von Wochenendhausgebieten.

#### 4. Grundsatzempfehlungen der Hauptkommission 1970/72

Im Jahre 1968 wurde von der Bremischen Bürgerschaft ein nicht ständiger Ausschuß zur Förderung der Landesplanung Bremen/Niedersachsen eingesetzt.

Inzwischen war das erste Niedersächsische Landesplanungsgesetz (1966) verabschiedet worden, dem später (1969) das erste Niedersächsische Landesraumordnungsprogramm folgte; beide brachten auch einige Änderungen für die gemeinsame Landesplanungsarbeit mit sich. In der gleichen Zeit hatte auch Professor *Rudolf Hillebrecht* den Gedanken der „Regionalstadt“ am Beispiel Hannovers entwickelt, wonach die „Nebenzentren“ durch Entwicklungs- und Verkehrsachsen mit der Kernstadt und untereinander eng verbunden werden sollten. Entlang dieser Achsen waren perlschnurartig in bestimmten Abständen Siedlungen zu entwickeln, die — als ausreichend bevölkerte Haltepunkte — erst den Verkehrsverbund innerhalb der „Regionalstadt“ erleichtern und lohnend machen sollten.

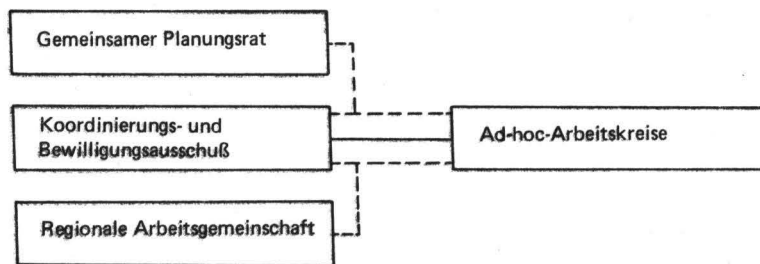
Im ersten Landesraumordnungsprogramm von Niedersachsen (1966) waren unter Kapitel VI sogenannte „Schwerpunkträume“ ausgewiesen worden, in denen die meisten der ehemaligen Aufbau- und Entlastungsorte zu „Schwerpunkorten“ geworden waren, die mit der Kernstadt und den benachbarten Schwerpunkträumen über „Entwicklungsachsen“ verbunden sein sollten.

Die Hauptkommission der gemeinsamen Landesplanungsarbeit Bremen/Niedersachsen hatte den veränderten Vorstellungen des ersten Niedersächsischen Raumordnungsprogramms inzwischen Rechnung getragen und am 29. Mai 1970 eine grundsätzliche „Empfehlung zur räumlichen Entwicklung des Planungsraumes“ vorgelegt, die die bisherigen Empfehlungen Nr. 1, 2, 4 und 5 über den Gesamttraum und die drei Teilräume „Links der Weser“, „Rechts der Weser“ und „Bremerhaven“ ersetzte sowie am gleichen Tage eine weitere grundsätzliche „Empfehlung zur Verwirklichung der gemeinsamen Raumordnungsvorstellungen“, die die bisherige Empfehlung Nr. 3 über den Aufbaufonds ablöste. Damit war ein neuer Abschnitt in der landesplanerischen Zusammenarbeit der beiden Länder Bremen und Niedersachsen eingeleitet worden.

Außerdem wurde vereinbart, die beiden Grundsatzempfehlungen der Hauptkommission durch Richtlinien der Fachausschüsse zu ergänzen; inzwischen sind bereits mehrere Entwicklungspläne mit Richtlinien zum Ausbau von Erholungsgebieten rund um Bremen und Bremerhaven verabschiedet worden.

In der Grundsatzempfehlung zur räumlichen Entwicklung des Planungsraumes von 1970 wurde auch der gemeinsame Planungsraum neu abgegrenzt, und zwar wurde er um die Stadt Oldenburg und den Landkreis Rotenburg erweitert. Die Einbeziehung des eng mit Bremen und Bremerhaven verbundenen Landkreises Bremervörde folgte wenig später (1972), ebenso der Nahbereich Rastede (nördlich von Oldenburg), während der Nahbereich Sittensen (südöstlich von Bremervörde) dem Hamburger Planungsraum zugewiesen wurde.

<sup>1</sup> Einschließlich Amtsbezirk Thedinghausen, Exklave des ehemaligen Landkreises Braunschweig.



##### 5. Neuorganisation der gemeinsamen Landesplanung Bremen/Niedersachsen 1976

Die Einbeziehung von Parlamentariern in die Arbeit der gemeinsamen Landesplanung Bremen/Niedersachsen sowie das Bestreben der beiden obersten Landesplanungsbehörden von Niedersachsen und Bremen, die bisherige Arbeit noch effizienter und überschaubarer zu gestalten, machte eine Änderung der bestehenden Organisationsform erforderlich.

Daraufhin wurde von den obersten Landesplanungsbehörden beider Länder ein neues Organisationsschema entwickelt, das den veränderten Voraussetzungen — größere Effizienz und Überschaubarkeit der Organisation sowie Beteiligung von Parlamentariern an der gemeinsamen Landesplanung — Rechnung trägt.

Organisationsschema und Organisationsplan wurden so angelegt, daß bei dem bevorstehenden Übergang der Regionalplanung in Niedersachsen von der staatlichen auf die kommunale Ebene (Landkreise) keine Umstellungsschwierigkeiten zu erwarten sind. Folgende Gründe waren für die Neuorganisation richtungsweisend:

A. Die Effektivität der Arbeiten der einzelnen Gremien (Hauptkommission, Bewilligungsausschuß, Fachausschüsse) war im Laufe der Zeit zurückgegangen, weil zwischenzeitlich sachliche und verfahrensmäßige Änderungen eingetreten waren.

Während zu Beginn der gemeinsamen Landesplanungsarbeit (1963/65) keine verbindlichen Ziele der Raumordnung und Landesplanung vorlagen und in dieser Zeit die „schöpferische Tätigkeit“ im Vordergrund stand, blieb seit Wirksamwerden des niedersächsischen Landesraumordnungsprogramms (1969) und der darauf folgenden Regionalen Raumordnungsprogramme für die Regierungs-Verwaltungs-Bezirke nur wenig Spielraum für eine eigenständige planerische Tätigkeit in der gemeinsamen Landesplanung Bremen/Niedersachsen.

Die heterogene Zusammensetzung und die Größe der Hauptkommission führten zu dem Bestreben, möglichst bereits auf unterer Ebene Kompromisse zu erzielen oder Probleme auszuklammern. Dem Spitzengremium (der „Hauptkommission“) wurde in der Regel nur über die Arbeit berichtet; Entscheidungsdiskussionen entfielen.

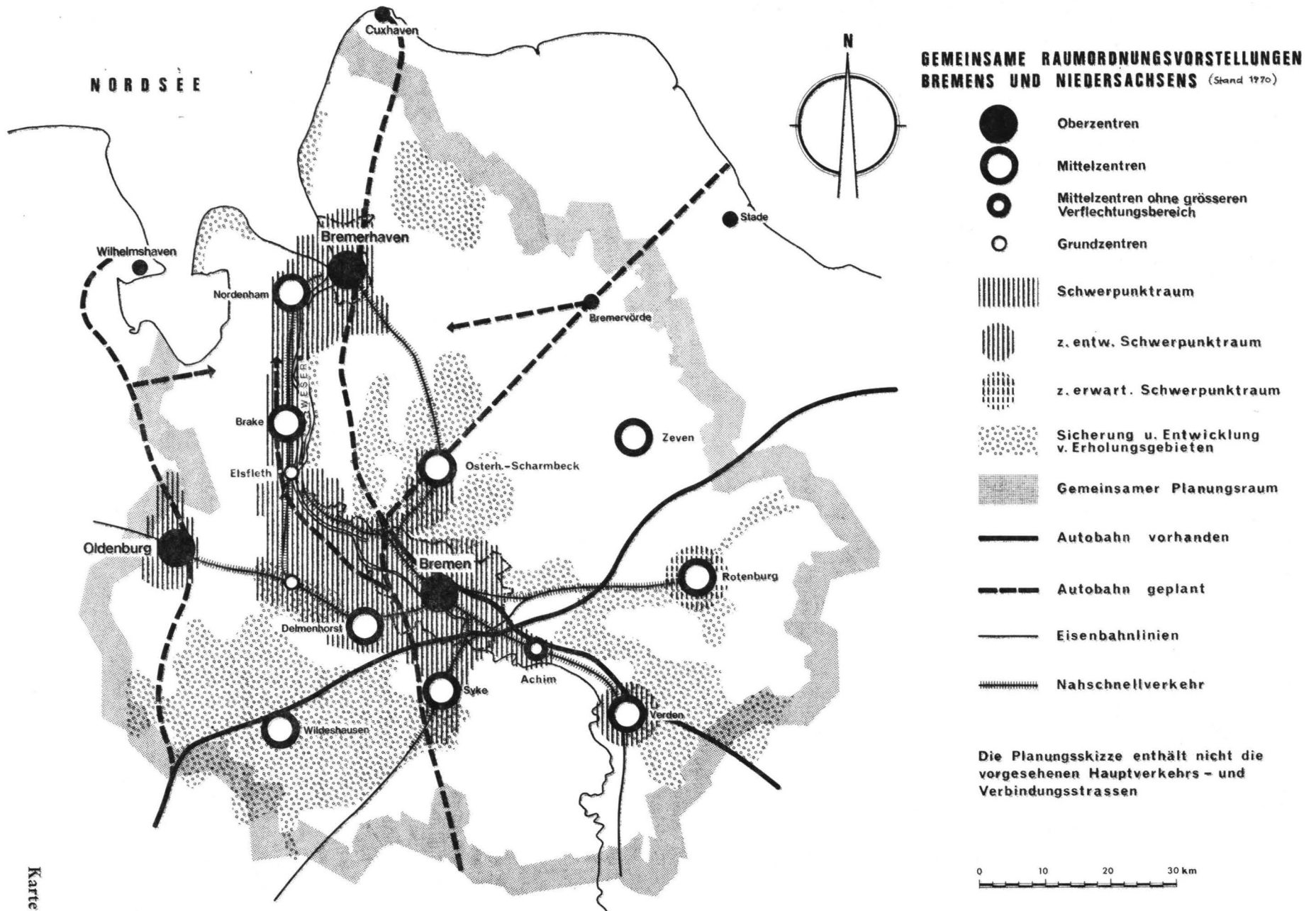
Auch die Fachausschüsse („Landschaft und Erholung“; „Wasserwirtschaft, Landeskultur, Abfallbeseitigung“; „Schulbau“; „Verkehr“) rechtfertigten auf Grund ihrer Arbeit in keiner Weise eine ständige Existenz und ihre hohe Mitgliederzahl.

B. Nach dem 8. Gesetz zur Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen von 1977 war beabsichtigt, den Landkreisen die Kompetenz für die Regionalplanung zu übertragen. Daraus ergab sich die Notwendigkeit, auch für die Kommunalebene ein Gremium in der gemeinsamen Landesplanung einzurichten.

Das folgende, von den beiden obersten Landesplanungsbehörden entwickelte Organisationsschema wird in Zukunft der gemeinsamen Landesplanungsarbeit Bremen/Niedersachsen zugrunde gelegt (vgl. auch o. Abb.):

„Ständige Gremien, die die Aufgaben der gemeinsamen Landesplanung Bremen/Niedersachsen für den gesamten Planungsraum wahrnehmen, sind der (Gemeinsame) Planungsrat, der Koordinierungs- und Bewilligungsausschuß und die Regionale Arbeitsgemeinschaft. Anstelle der bisherigen Fachausschüsse treten von Fall zu Fall Ad-hoc-Arbeitskreise.“

1. Der (Gemeinsame) Planungsrat, dem neben den Spitzen- und Fachbeamten in Niedersachsen drei Landtagsabgeordnete und in Bremen drei Mitglieder der Bürgerschaft angehören, soll im wesentlichen Empfehlungen allgemeiner Art oder Stellungnahmen zu Grundsatzfragen mit raumordnerischem Bezug geben, den Rahmen für die räumliche und sektorale Aufteilung der Mittel aus dem Aufbaufonds setzen sowie Empfehlungen zur Aufstellung und Fortschreibung sämtlicher (auch der Bremer) Raumordnungsprogramme im Planungsraum geben. Vor jeder Sitzung des Gemeinsamen Planungsrates werden in jedem Land Vorbesprechungen durchgeführt. Da die Beschlüsse der gemeinsamen Landesplanung grundsätzlich einstimmig gefaßt werden, können landesinterne Meinungsverschiedenheiten daher nur in der niedersächsischen bzw. der bremischen Vorbesprechung ausgetragen werden, die mit einem einstimmigen Votum enden muß und der damit erhebliche politische Bedeutung zukommt.
2. Die wesentliche Tätigkeit des Koordinierungs- und Bewilligungsausschusses besteht in der Entscheidung über Anträge auf Bewilligung von Finanzierungshilfen aus dem Aufbaufonds. Durch ihn erfolgt auch die Einsetzung von Ad-hoc-Arbeitskreisen zur Klärung raumbedeutsamer Fragen.
3. In der Regionalen Arbeitsgemeinschaft sollen schließlich sämtliche für die regionale Entwicklung des Planungsraumes wesentlichen Fragen behandelt werden.





4. Die Ad-hoc-Arbeitskreise werden nur zur Untersuchung fachlicher Probleme oder strittiger Fragen vom Koordinierungs- und Bewilligungsausschuß (auch wenn eines der beiden anderen Gremien die Bildung eines solchen Ausschusses fordert) eingesetzt und nach Erledigung der Aufgaben aufgelöst. Die Ausschüsse arbeiten in kleiner Besetzung (6 bis 8 Mitglieder).
5. Entsprechend einem bremischen Senatsbeschuß vom 3. 6. 1975 über die „Verbesserung der Umlandbeziehungen“ setzt sich im Rahmen der gemeinsamen Landesplanung der Senator für das Bauwesen in Bremen verstärkt für eine Intensivierung der Zusammenarbeit in den Umland-Bereichen von Bremen und Bremerhaven ein. Eine engere kommunale Zusammenarbeit wird sowohl über die Regionale Arbeitsgemeinschaft als auch über die Kontaktstelle für das Umland angestrebt.

#### 6. Auswirkungen der Kreisreform in Niedersachsen vom 9. 6. 1977 auf die gemeinsame Landesplanung

Die Arbeit der gemeinsamen Landesplanung vollzieht sich primär auf staatlicher Ebene zwischen den obersten Landesplanungsbehörden in Hannover und Bremen. So ist die kommunale Ebene — mit Ausnahme Bremerhavens — wieder im „Gemeinsamen Planungsrat“ noch im „Koordinierungs- und Bewilligungsausschuß“, sondern ausschließlich in der „Regionalen Arbeitsgemeinschaft“ durch die Landkreise und kreisfreien Städte vertreten. Zur Verbesserung der engeren Stadt-Umland-Beziehungen kann daher das staatliche Instrument der gemeinsamen Landesplanung Bremen/Niedersachsen in der jetzigen Organisationsform nur bedingt herangezogen werden.

Die Stadt-Umland-Probleme im Bereich der Städte Bremen und Bremerhaven sind aber im wesentlichen in der Nicht-übereinstimmung zwischen ihrem administrativen Hoheitsgebiet und dem darüber hinausgehenden Gebiet intensiver Verflechtungs- und Versorgungsbeziehungen begründet. Die mit der Inkongruenz von Verwaltungs- und Verflechtungsraum verbundenen negativen Wirkungen können nur durch eine Intensivierung bzw. Weiterentwicklung der bestehenden Organisationsformen ausgebaut werden. Allerdings sind die Bestrebungen Bremens, im Rahmen der gemeinsamen Landesplanung die kommunale Ebene stärker zu betonen, bislang am Widerstand Niedersachsens gescheitert.

Die durch die Bildung der neuen Landkreise Nienburg, Diepholz und Cuxhaven eingetretenen Gebietsveränderungen werden mittel- bis langfristig wahrscheinlich zu einer „Wegorientierung“ dieser Landkreise von Bremen und Bremerhaven führen. Dies würde sich besonders nachteilig auf die zum Verflechtungsraum der Städte Bremen und Bremerhaven zählenden niedersächsischen Gemeinden auswirken.

Durch die Auflösung des Landkreises Hoya sowie durch die Bildung des neuen Landkreises Cuxhaven stellt sich schließlich die Frage, wie der Planungsraum der gemeinsamen Landesplanung — der bislang sowohl von niedersächsischer als auch von bremischer Seite als ein einheitlicher Wirt-

schafts- und Lebensraum verstanden wurde (vgl. Karte 1) — künftig verlaufen soll. Entweder muß der Planungsraum neu abgegrenzt werden, was einer Zerschneidung eines in sich gewachsenen Raumes gleichkommen würde, oder es werden Landkreise durchtrennt, was zu einer unterschiedlichen planerischen Behandlung und Entwicklung der neugebildeten Landkreise führen würde. Die im Zuge der Kreisreform durchgeführte Neugliederung der Landkreise kann dem von der gemeinsamen Landesplanung verfolgten Ziel, eine weitgehende Identität von Planungs- und Verwaltungsraum anzustreben, nicht gerecht werden.

#### 7. Die Neuabgrenzung des gemeinsamen Planungsraumes

Folgende alternative Lösungen hinsichtlich einer Neuabgrenzung des Planungsraumes sind jedoch denkbar (vgl. Karte 2):

##### a) Einbeziehung der neuen Landkreise Diepholz, Nienburg und Cuxhaven in den Planungsraum der gemeinsamen Landesplanung

Diese Lösung bringt den Vorteil, daß die neu gebildeten Landkreise nicht durch den Planungsraum zerschnitten würden. Dem steht als Nachteil gegenüber, daß die Landkreise Diepholz, Nienburg und Cuxhaven räumliche Verflechtungen aufweisen, die nicht mehr auf das Land Bremen und damit auf das Unterwesergebiet ausgerichtet sind.

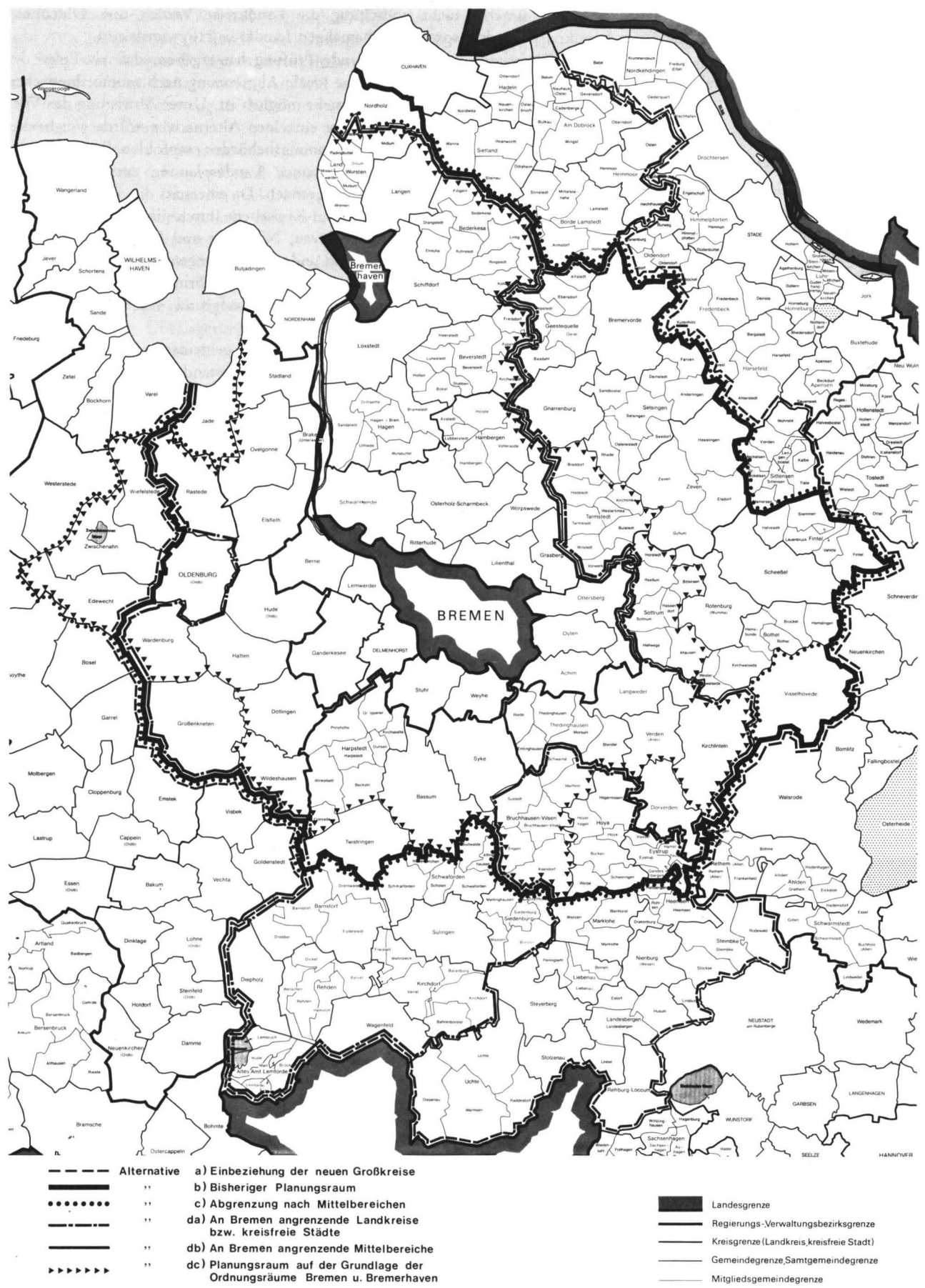
So grenzen die Landkreise Diepholz und Nienburg im südlichen Bereich bereits an Nordrhein-Westfalen; der Landkreis Cuxhaven muß sowohl dem Unterweser- als auch dem Unterelberaum zugeordnet werden.

##### b) Grenzen des Planungsraumes bleiben unverändert

Hierbei wird davon ausgegangen, daß der heutige Planungsraum — insbesondere im Bewußtsein der niedersächsischen Umlandgemeinden — einen einheitlichen Wirtschafts- und Lebensraum darstellt. Dieser Raum, der nach dem Grad der Verflechtungen mit Bremen bereits in den Jahren 1970 und 1972 neu abgegrenzt wurde, berücksichtigt insbesondere die Berufspendlerverflechtungen sowie die Verflechtungen im Naherholungsbereich. Der heutige Planungsraum entspricht auch im wesentlichen dem gemeinsam zu fördernden Wirtschaftsraum an der Unterweser im Sinne des Staatsvertrages zwischen Bremen und Preußen vom 21. 6. 1930.

Vorteilhaft wirkt sich weiterhin aus, daß der Planungsraum der gemeinsamen Landesplanung mit Ausnahme des Raumes um Wilhelmshaven sowohl identisch mit der Gebietseinheit 5 des Bundesraumordnungsprogramms als auch identisch mit dem Raum der Wirtschaftsförderungsgesellschaft Weser-Jade mbH ist.

Der Nachteil dieser Lösung besteht darin, daß die Landkreise Diepholz, Nienburg und Cuxhaven vom Planungs-



Karte 2

raum durchschnitten würden. Die Folge wäre eine unterschiedliche planerische Behandlung dieser Landkreise durch die gemeinsame Landesplanung. Auch würden die Kreissitze dieser drei Landkreise außerhalb des Planungsraumes liegen.

c) *Abgrenzung des heutigen Planungsraumes durch Mittelbereiche*

Gegenüber der Lösung b erfolgt die Abgrenzung des Planungsraumes nicht mehr auf Gemeindebasis, sondern auf der Basis von Mittelbereichen. Der Vorteil liegt in der Bildung größerer Raumeinheiten, zumal die Verflechtungsbereiche mittlerer Stufe (Mittelbereiche) einen der wichtigsten raumordnungspolitischen Bausteine in der BRD darstellen. Die unter b dargestellten Nachteile bleiben allerdings unverändert.

Versucht man, den Planungsraum der gemeinsamen Landesplanung durch Mittelbereiche abzudecken, so ergeben sich zwischen den Grenzen des heutigen Planungsraumes und den Mittelbereichen nur geringfügige Abweichungen.

d) *Beschränkung des Planungsraumes auf die Ordnungsräume der Städte Bremen und Bremerhaven*

Denkbar ist auch eine Abgrenzung des Planungsraumes auf der Grundlage der Ordnungsräume für die Städte Bremen und Bremerhaven. Hierzu wurde jedoch bislang von der Ministerkonferenz für Raumordnung lediglich ein Abgrenzungsversuch vorgelegt, der für den Unterweserraum einen geschlossenen Ordnungsraum mit den Verdichtungsräumen und Oberzentren Bremen und Bremerhaven sowie dem Oberzentrum Oldenburg vorsieht. Nachteilig wirkt sich aus, daß die Ordnungsräume insbesondere nach den Kriterien der Berufspendlerverflechtungen auf Gemeindebasis abgegrenzt worden sind. Gegenüber dem heutigen Planungsraum würde der Ordnungsraum für den Unterweserraum nur Teilbereiche der ehemaligen Landkreise Bremervörde und Rotenburg und

nicht vollständig die Landkreise Verden und Oldenburg sowie den ehemaligen Landkreis Hoya umfassen.

Die vorliegende Prüfung hat ergeben, daß als Folge der Kreisreform eine ideale Abgrenzung nach raumordnerischen Kriterien nicht mehr möglich ist. Unter Abwägung der Vor- und Nachteile der einzelnen Alternativen wurde von beiden obersten Landesplanungsbehörden empfohlen, den Planungsraum der gemeinsamen Landesplanung entsprechend der *Alternative c* abzugrenzen. Da einerseits die Abgrenzung des Planungsraumes auf Kreisebene durch die Bildung der neuen Großkreise Cuxhaven, Nienburg und Diepholz nicht sinnvoll erscheint und andererseits die gemeindescharfe Abgrenzung zu kleine Raumeinheiten erbringt, sollte die Abgrenzung des Planungsraumes aufgrund von Mittelbereichen durchgeführt werden.

Eine Aufkündigung der gemeinsamen Landesplanung durch Bremen wäre auf Unverständnis bei den Umlandgemeinden und Landkreisen gestoßen, zumal sich der Präsident des Bremer Senats wiederholt für eine Verbesserung der Stadt-Umland-Beziehungen eingesetzt hat.

Gegen die Auflösung der gemeinsamen Landesplanung sprechen jedoch auch rein sachliche Erwägungen. Die zunehmende räumliche Verflechtung auf fast allen Planungsebenen macht weiterhin eine enge Zusammenarbeit zwischen den Ländern Bremen und Niedersachsen erforderlich und verlangt eine Koordinierung der Planungen über die Landesgrenzen hinaus.

Durch eine Vertiefung der gemeinsamen Landesplanung mit Niedersachsen hätte das Land Bremen aber nicht nur die Möglichkeit, die zukünftige Entwicklung des Unterweserraumes mitzubestimmen, sondern auch die Attraktivität der gesamten Region zu steigern, ohne daß Bremen in einem norddeutschen „Retortenstaat“ aufgehen müßte. Hat die Landesplanungsarbeit zwischen Bremen und Niedersachsen, die so arbeitet, als ob es keine gemeinsame Landesgrenze gäbe (*Schumacher*), den gewünschten Erfolg, dann ist auch bewiesen, daß die Nachteile der föderativen Struktur im norddeutschen Raum beseitigt sind und daß der Vorteil der bremischen Eigenstaatlichkeit zugleich auch im Interesse der Bundesrepublik liegt.