

Eine Publikation von

iaw
Institut Arbeit und Wirtschaft
Universität / Arbeitnehmerkammer Bremen

A
Arbeitnehmerkammer
Bremen

ARBEIT UND WIRTSCHAFT IN BREMEN Ausgabe 43 / Februar 2023

Guido Nischwitz, Martin von Bestenbostel,
Fiona Knieling, Maren Schwarz

Die Region Bremen

— Herausforderungen
der regionalen Verflechtung
der Stadt Bremen
mit ihrem niedersächsischen
Umland

Impressum

Herausgeber

Institut Arbeit und Wirtschaft (iaw)
Universität / Arbeitnehmerkammer Bremen
Wiener Straße 9
28359 Bremen

Arbeitnehmerkammer Bremen
Bürgerstraße 1
28195 Bremen

Umschlaggestaltung

GfG/Gruppe für Gestaltung, Bremen

Titelfotos

fotolia.com/Dan Race
fotolia.com/CHW
fotolia.com/auremar
fotolia.com/Carl-Juergen Bautsch

Lektorat

Martina Kedenburg

Druck

Brüggemann, Bremen

1. Auflage 2023
ISSN: 2195-7266

Bestellung

Institut Arbeit und Wirtschaft (iaw)
Geschäftsstelle
Telefon 0421.218-61704
iaw-info@uni-bremen.de

Die Arbeitnehmerkammer Bremen vertritt als Körperschaft des öffentlichen Rechts die Interessen der im Land Bremen beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Um diesem gesetzlichen Auftrag auf der Basis aktueller wissenschaftlicher Forschungsergebnisse umfassend gerecht zu werden, kooperiert die Arbeitnehmerkammer mit der Universität Bremen. Teil dieser Kooperation ist das Institut Arbeit und Wirtschaft (iaw), das gemeinsam von beiden Häusern getragen wird. Schwerpunkte des iaw sind die Erforschung des Strukturwandels von Arbeit, Wirtschaft und Gesellschaft, insbesondere in seinen Auswirkungen auf Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Im Rahmen dieser Reihe werden die Forschungsergebnisse, die aus der Kooperation zwischen Arbeitnehmerkammer und iaw hervorgehen, veröffentlicht.

Guido Nischwitz, Martin von Bestenbostel,
Fiona Knieling, Maren Schwarz

Reihe Arbeit und Wirtschaft in Bremen 43 | 2023

Die Region Bremen

- Herausforderungen der regionalen Verflechtung der
Stadt Bremen mit ihrem niedersächsischen Umland

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	3
Abbildungsverzeichnis	4
Kartenverzeichnis	4
Tabellenverzeichnis	4
Zusammenfassung	7
1 Einführung	10
2 Grundlagen.....	13
3 Die Region Bremen im Überblick.....	15
4 Inhaltlich -thematische Regionalanalyse	21
4.1 Wirtschaftsförderung und Gewerbeflächen.....	21
4.1.1 Bestandsaufnahme	22
4.1.2 Akteure und Kooperation	33
4.1.3 Perspektive der Expert:innen.....	37
4.1.4 Zwischenfazit	38
4.2 Wohnungsmarkt	39
4.2.1 Bestandsaufnahme	39
4.2.2 Akteure und Kooperationen.....	47
4.2.3 Sichtweise der Expert:innen	47
4.2.4 Zwischenfazit	48
4.3 Mobilität und Verkehr.....	49
4.3.1 Motorisierter Individualverkehr (MIV)	51
4.3.2 ÖPNV/SPNV	54
4.3.3 Radmobilität	57
4.3.4 Zwischenfazit	61
4.4 Gesundheitsversorgung	61
4.4.1 Stationäre medizinische Versorgung	63
4.4.2 Ambulante medizinische Versorgung.....	67
4.4.3 Pflegerische Versorgung.....	72
4.4.4 Zwischenfazit	79
5 Akteure und Kooperationen	81
5.1 Handlungsfeldbezogene Akteure und Kooperationen.....	81
5.2 Teilräumliche Kooperationen in der Region Bremen.....	83
5.3 Zwischenfazit	86
6 Fazit und Empfehlungen	87
6.1 Fazit/ Bilanz	87
6.2 Empfehlungen	91
7 Literaturverzeichnis	95

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Kenndaten der Region Bremen (Stand 2020/2021)	16
Abbildung 2: Zwiebelmodell der Gesundheitswirtschaft	62
Abbildung 3: Struktur der Gesundheitsregion am Bsp. der Region Diepholz/Nienburg	71
Abbildung 4: Anteil Pflegebedürftiger zwischen 2009 und 2019	74

Kartenverzeichnis

Karte 1: Regionales Pendlereinzugsgebiet der Stadt Bremen (Stand 2021) Wohnorte mit 100 Einpendler:innen und mehr	16
Karte 2: Gewählter Raumzuschnitt der Region Bremen	17
Karte 3: Freie Gewerbeflächen in der Region Bremen (Stand 12/2021)	26
Karte 4: Sofort verfügbare Gewerbeflächen in der Region Bremen (Stand 12/2021)	27
Karte 5: Interkommunale Gewerbegebiete in der Region Bremen und beteiligte Kommunen (Stand: 07/2022)	36
Karte 6: Fertigstellung von Wohnflächen in Wohngebäuden in der Region Bremen (Stand 2020)	42
Karte 7: Wanderungssalden in der Region Bremen (Stand 2020)	44
Karte 8: Pendler:innensalden der Region Bremen (Stand 2021)	50
Karte 9: Motorisierungsgrade der Region Bremen (Stand 2020)	53
Karte 10: Radverbindungen in der Region Bremen (Stand 2020)	59
Karte 11: Krankenhausstandorte in der Region Bremen (Stand 07/2022)	65
Karte 12: Hausärztliche Versorgung in der Region Bremen (Stand 2017/2021)	70
Karte 13: Zuwachs 75+-Bevölkerung und Pflegeschulstandorte in der Region Bremen (Stand 2020)	73
Karte 14: Geplante LEADER-Regionen in der Region Bremen. Förderzeitraum 2023–2027 (Stand 07/2022)	85

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Verfügbarkeit von Gewerbeflächen in der Region Bremen (Stand 12/2021)	24
Tabelle 2: Neue Gewerbegebiete und -flächen in der Planung in der Region Bremen (Stand 01/2022) ¹⁾	28
Tabelle 3: Flächenbedarfe, Vorscheuflächen und Suchräume in der Region Bremen (Stand 2018–2021) ¹⁾	30
Tabelle 4: Standortquotienten (Stand 2020)	32
Tabelle 5: Umgesetzte und geplante interkommunale Gewerbegebiete in der Region Bremen (Stand 2022)	35
Tabelle 6: Auswahl an Maßnahmen der regionalen Wohnungsmarktstrategie	40
Tabelle 7: Bevölkerungsentwicklung in der Region Bremen – obersten und untersten 5	43
Tabelle 8: Anteil fertiggestellter Wohnungen in "Mehrfamilienhäusern" (2020)	45
Tabelle 9: Erhebung des kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsbestands in der Region (Stand 07/2022) ¹⁾	46
Tabelle 10: Klimaschutzgesetz: Emissionen der in die Zieldefinition einbezogenen Handlungsfelder für 2020 und 2030 auf Bundesebene	51
Tabelle 11: Niederlassungen und sozialversicherungspflichtig Beschäftigte im Wirtschaftsabschnitt Gesundheit- und Sozialwesen für die Region Bremen (Stand 2020, absolut)	62

Tabelle 12: Versorgung allgemeiner Fachärzt:innen in Delmenhorst und Landkreis Diepholz (Stand 12/2021).....	68
Tabelle 13: Zuwachs von Beschäftigten und Unternehmen in der Pflege zwischen 2011 und 2019.....	75
Tabelle 14: Ausbildungseinrichtungen im Bereich Pflege in der Region Bremen (Stand 04/2022).....	76
Tabelle 15: LEADER/ILE-Regionen in der Region Bremen (2014–2022).....	83

Abkürzungsverzeichnis

AGFK	Arbeitsgemeinschaft Fahrradfreundliche Kommunen Niedersachsen/Bremen e.V.
AK	Arbeitskreis
ARL	Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft
B+R	Bike and Ride
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BKG	Bundesamt für Kartographie und Geodäsie
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMI	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
bpb	Bundeszentrale für politische Bildung
Difu	Deutsches Institut für Urbanistik
e.V.	eingetragener Verein
Gde.	Gemeinde
GEK	Gewerbeentwicklungskonzept
GEP	Gewerbeentwicklungsprogramm
IGB	integrierter Gesundheitscampus Bremen
IHK	Industrie- und Handelskammer
ILE	Integrierte ländliche Entwicklung
KfSt.	Kreisfreie Stadt
KHG	Krankenhausfinanzierungsgesetze
KIWI	Kieler Wirtschaftsförderungs- und Strukturentwicklungsgesellschaft mbH
KomSIS	Kommunales Standort-Informations-System
KöR	Körperschaft des öffentlichen Rechts
krsfr.	kreisfreie
KV	Kassenärztliche Vereinigung
KVHB	Kassenärztliche Vereinigung Bremen
KVN	Kassenärztliche Vereinigung Niedersachsen
LK	Landkreis
LVG & AFS	Landesvereinigung für Gesundheit und Akademie für Sozialmedizin Niedersachsen e.V. eingetragener Verein
MBWSV	Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein- Westfalen
MIL	Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung, Niedersachsen
MIV	motorisierter Individualverkehr
MKRO	Ministerkonferenz für Raumordnung
ML	Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Niedersachsen
MORO	Modellvorhaben der Raumordnung
MS	Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung, Niedersachsen
NBank	Investitions- und Förderbank Niedersachsen
NIW	Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung
NLSStBV	Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr
NPflegeG	Niedersächsisches Pflegegesetz
NRW	Nordrhein-Westfalen
ÖPNV	öffentlicher Personennahverkehr
P+R	Park and Ride
RAG	Regionale Arbeitsgemeinschaft Bremen/Niedersachsen
RZEHK	Regionalen Zentren- und Einzelhandelskonzept

SG	Samtgemeinde
SKUMS	Die Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
SVR	Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen
SWAE	Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa
SWAH	Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen
SGFV	Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz
THG	Treibhausgasemissionen
UBA	Umweltbundesamt
VBN	Verkehrsverbund Bremen/Niedersachsen
vdw	vdw Verband der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Niedersachsen und Bremen
VEP	Verkehrsentwicklungsplan
WBV	Weser Bildungsverbund Gesundheit + Pflege e.V.
WfB	Wirtschaftsförderung Bremen GmbH
WK	Weser-Kurier
WLO	Wirtschaftsförderungsgesellschaft für den Landkreis Oldenburg mbH
WZ	Wirtschaftszweig
ZVBN	Zweckverband Verkehrsverbund Bremen/Niedersachsen

Zusammenfassung

In den vergangenen Jahren haben Stadt-Umland-Beziehungen wieder deutlich an gesellschaftspolitischer Aufmerksamkeit gewonnen. Der Hintergrund: Viele neu auftretende und sich verändernde Herausforderungen lassen sich nur im interkommunalen und regionalen Kontext bearbeiten. Hierzu gehört u. a. eine zunehmende Flächenknappheit in Ballungsräumen bei der Bereitstellung von Siedlungs- und Gewerbeflächen. Oder es geht um Auswirkungen des demografischen Wandels, der veränderte Ansprüche an die Verfügbarkeit und Leistungsfähigkeit von sozialen und technischen Infrastruktureinrichtungen zur Folge hat.

Viele Oberzentren wie die Stadt Bremen sind mit ihrem Umland durch vielfältige Verflechtungen und Kooperationen seit Jahrzehnten eng verbunden. So wurde in der Region Bremen im Jahr 1991 mit dem Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen e.V. ein kommunaler Zusammenschluss etabliert, der seitdem wichtige Aufgaben in der regionalen Abstimmung und Entwicklung übernimmt. Für die Region Bremen gibt es keine klare und politisch abgestimmte Abgrenzung. Von daher wurde im Forschungsvorhaben zur Untersuchung der Region auf einen 30-Kilometer-Radius um die Stadt Bremen in Verbindung mit dem Raumzuschnitt des Kommunalverbundes zurückgegriffen.

Inhaltlich konzentrierte sich das Forschungsvorhaben auf die Bearbeitung von vier regional bedeutsame Themenbereiche. Dabei handelte es sich zum einen um Handlungsfelder, die bislang kaum im interkommunalen Kontext bearbeitet wurden (Wirtschaftsförderung und Gesundheitsversorgung). Zum anderen wurden Handlungsfelder berücksichtigt (Wohnen und Mobilität), zu denen bereits Erfahrungen in der regionalen Zusammenarbeit vorliegen.

Konkret wurden für die vier Handlungsfelder die jeweilige Ausgangslage, die konzeptionellen Grundlagen, die kommunalpolitischen Gestaltungskompetenzen sowie die Akteurs- und Kooperationsstrukturen herausgearbeitet. Die Ergebnisse wurden mit den erfassten Perspektiven von Expert:innen abgeglichen und als Grundlage zur Formulierung von Handlungsempfehlungen genutzt.

Wirtschaftsförderung und Gewerbeflächen

Die Aufgabenstellungen der kommunalen Wirtschaftsförderung gewinnen auch in der Region Bremen mit Blick auf die Themen Nachhaltigkeit, Klimaschutz, Energieversorgung, Arbeitskräftegewinnung und Digitalisierung eine erhebliche Erweiterung. Gleichzeitig geraten klassische Aufgaben wie die Flächenbereitstellung für Unternehmen unter einen hohen Problem- und Handlungsdruck. In den Städten und Gemeinden der Region Bremen verschärft sich in den vergangenen Jahren die Verknappung an verfügbaren Gewerbeflächen. So war Ende 2021 fast die Hälfte der Mitgliedsgemeinden des Kommunalverbundes nicht mehr in der Lage, eine Flächennachfrage von Unternehmen kurzfristig zu bedienen.

Nicht nur vor diesem Hintergrund wächst bei den Wirtschaftsförder:innen der Region Bremen die Erkenntnis und die Bereitschaft, sich neuen Entwicklungsansätzen und einer regionalen Kooperation zu öffnen. Besonders aufmerksam wird dabei die Debatte um das seit 20 Jahren in der Planung befindliche interkommunale Gewerbegebiet Achim-West verfolgt.

Insgesamt betrachtet mangelt es bislang in der Region Bremen an einer strategisch ausgerichteten Kooperation der kommunalen Wirtschafts- und Gewerbeflächenpolitik, die auch die Landkreisebene mit ihren neuen Gewerbeentwicklungskonzepten aktiv einbindet. Darüber hinaus gibt es keine Initiativen, die eine Mobilisierung und Erschließung des vorhandenen Arbeitskräftepotenzials oder die erforderliche Gewinnung neuer Arbeitskräfte zum Ziel haben.

Erforderlich erscheint eine intensivere wirtschaftspolitische Zusammenarbeit. Neben der Setzung von gemeinsamen inhaltlichen Schwerpunkten und der Etablierung einer angemessenen Organisationsstruktur kommt der Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses über den Wirtschafts- und Beschäftigungsraum Bremen ein besonderer Stellenwert zu. Zentral erscheinen dabei der zeitnahe Aufbau einer professionellen Betreuung des neuen Arbeitskreises Wirtschaftsförderung des Kommunalverbundes und die Bearbeitung von wesentlichen inhaltlich-fachlichen Grundlagen. Hierzu gehören u. a. die Erarbeitung und Umsetzung eines regionalen Gewerbeflächenmonitorings und einer gemeinsamen Gewerbeflächenstrategie.

Wohnungsmarkt

Die Stadt-Umland-Beziehungen der Region Bremen befinden sich mit Blick auf das Handlungsfeld Wohnungsmarkt in einem Spannungsfeld unterschiedlicher Interessen. Die weiter anhaltende Suburbanisierung in der Region geht in erster Linie zulasten der Stadt Bremen, die insbesondere jüngere und einkommensstarke Bevölkerungsgruppen an das Umland verliert. Im Wettbewerb um Einwohner:innen verfolgen die Kommunen differenzierte Ziele, die eine abgestimmte Strategie und deren Umsetzung in der Region erschweren. Die Herausforderungen im regionalen Wohnungsmarkt machen aber genau dies erforderlich. Hierzu zählt insbesondere die Problematik, kleinteiligen und bezahlbaren Wohnraum zur Verfügung zu stellen. In einem Großteil der Städte und Gemeinden in der Region Bremen übersteigt

die Nachfrage nach Wohnraum das vorhandene Angebot. Die Folge ist ein Mangel an bezahlbarem Wohnraum, der sich in bestimmten Marktsegmenten durch die demografische Entwicklung zusätzlich verschärft.

Der Wohnungsmarkt gehört zu einem zentralen Einfluss- und Aufgabenbereich der kommunalen Ebene. Vor diesem Hintergrund hat der Kommunalverbund im Jahr 2018 erstmalig den Wohnungsmarkt in der Region als Ganzes betrachtet. Um den dabei festgestellten Herausforderungen gemeinsam zu begegnen, wurde eine regionale Wohnungsmarktstrategie erarbeitet und 2020 von den Mitgliedern beschlossen. Allerdings konnte die Strategie auf der Umsetzungsebene der kommunalen Fachverwaltungen bislang nur eine geringfügige Wirkung entfalten.

Die formulierten Handlungsempfehlungen zielen in erster Linie auf eine bessere Vermittlung der Vorteile einer interkommunalen Kooperation und höheren Ressourcenausstattung zur Wahrnehmung wesentlicher Aufgaben. Dazu gehört die Gewährleistung einer kontinuierlichen Wohnraumb Beobachtung in Form eines Monitorings und die weitere Durchführung von sogenannten Nachbarschaftsgesprächen. Im Rahmen dieser Gespräche sollen benachbarte Kommunen ein gemeinsames Verständnis zur Entwicklung des Wohnungsmarktes erarbeiten und ggf. gemeinsame Projekte umsetzen.

Mobilität und Verkehr

Das Handlungsfeld Mobilität und Verkehr setzt sich aus den drei Teilbereichen motorisierter Individualverkehr (MIV), öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV) und Radmobilität zusammen. Die notwendige Mobilitätswende und damit verbundene erhebliche Reduktion des MIV erscheint in den urbanen Räumen der Region Bremen aufgrund der relativ guten Verkehrsinfrastrukturen sowie dem ÖPNV- und Radwege-Angebot als realistisch. Für die eher ländlich geprägten Teilräume ist dies mit dem aktuellen Angebot und Kapazitäten des Umweltverbundes kaum umsetzbar.

Der straßengebundene ÖPNV in der Region hat sich durch die gemeinsame Arbeit der Kommunen im Rahmen des ZVBN erheblich verbessert. Neben dem konkreten Linienangebot wird eine Verbesserung der Erreichbarkeit in Kombination mit dem SPNV verfolgt. Auch wenn die Zielsetzungen und jüngeren Entwicklung als positiv zu bewerten sind, ist die Taktichte in der Region bei Weitem nicht ausreichend.

Die Radmobilität hat durch die Verbreitung von E-Bikes und S-Pedelecs für den Alltagsverkehr an Bedeutung gewonnen. Durch das Engagement des Kommunalverbundes ist die Planung und Abstimmung eines gemeinsamen Radwegenetzes in der Region gelungen.

Der Erfolg der anvisierten Mobilitätswende hängt von einer erfolgreichen Abstimmung und Kombination der verschiedenen Verkehrsmittel ab. Der Ansatz, die vorhandenen Planungen und Konzepte (u. a. Nahverkehrsplan, Radwegenetz) in einem gemeinsamen stadt-regionalen Verkehrskonzept zusammenzuführen, sollte daher engagiert weiterverfolgt werden. Die Kombination von verschiedenen Verkehrsmitteln erfordert einen Ausbau von Park-and-ride- sowie Bike-and-ride-Angeboten. Eine erfolgreiche Umsetzung des Mobilitätskonzept Radverkehr in konkreten Maßnahmen bedarf zusätzlich einer besseren finanziellen Ausstattung.

Gesundheitsversorgung

Die Sicherung und Verbesserung der Gesundheitsversorgung gewinnen in den Kommunen in der Region Bremen auch als Standortfaktor zunehmend an Bedeutung. Dennoch entsteht der Eindruck, dass die Gesundheitsversorgung im Vergleich zu den anderen Handlungsfeldern weniger im kommunalpolitischen Fokus steht.

Das Forschungsvorhaben hat sich bei der Analyse auf drei Kernbereiche der Gesundheitsversorgung konzentriert. Der Bereich der stationären medizinischen Versorgung (Krankenhaus) lässt sich als ein politisch umstrittenes Handlungsfeld mit sehr unterschiedlichen Interessenlagen zwischen den beiden zuständigen Landesregierungen Bremen und Niedersachsen beschreiben. Erkennbar ist die hohe Abhängigkeit der Region Bremen von dem Versorgungsangebot ihres Oberzentrums, ohne dass es hierfür finanzielle Ausgleichsmechanismen gibt. Bei der ambulanten medizinischen Versorgung (Haus- und Fachärzte) sind verschiedene kommunale Aktivitäten durch Förderprogramme des Landes Niedersachsen (Gesundheitsregionen) initiiert worden. Neben kommunalen Eigeninitiativen zur Sicherstellung der Hausärzteversorgung ist hingegen der regionale Handlungsspielraum bei den Fachärzten begrenzt. Deren (wohnortnahe) Erreichbarkeit erscheint in den Randlagen der Region vielfach nicht gewährleistet zu sein. Insbesondere im Pflegebereich ist in der Region Bremen ein dringender Handlungsbedarf in vielen Teilbereichen erkennbar. Aber auch die Chancen und Potenziale für eine regionale Kooperation sind hier deutlich gegeben. Wesentliche Ansatzpunkte liegen in der Organisation der Ausbildung, in der Arbeitskräftesicherung sowie in der Gewährleistung der ambulanten Versorgung.

Die Ausgangslage in der Region Bremen kann für die medizinische Versorgung aktuell als bedarfsdeckend beschrieben werden. Das bedeutet jedoch nicht, dass kein Anpassungs- oder Veränderungsbedarf besteht. Ansatzpunkte für eine Stärkung der regionalen Perspektive und für neue Formen einer regionalen Kooperation existieren: Dazu zählen die Attraktivierung der Ausbildung, eine Vernetzung entscheidungsrelevanter Akteure und Einrichtungen sowie ein

einheitliches Monitoring zur Ausgangslage, um eine valide Grundlage für politische Forderungen vorweisen zu können. Konkret bietet sich in der Region Bremen die Vernetzung und Abstimmung der bestehenden Gesundheitsregionen sowie der kommunalen Pflegesozialplanung und der Pflegeberichterstattung an.

Akteure und Kooperationen

Die Ergebnisse des Forschungsvorhabens zeigen auf, dass in der Region Bremen die Kooperationsstrukturen noch ausbaufähig erscheinen. Dies zielt zum einen auf eine Stärkung bestehender Institutionen wie den Kommunalverbund und zum anderen auf den Aufbau handlungsfeldspezifischer Kooperationsstrukturen.

Für eine adäquate Bearbeitung der behandelten Handlungsfelder braucht es ein erweitertes Aufgabenprofil für den Kommunalverbund. Gleichzeitig sind seitens der Mitgliedskommunen zusätzliche Ressourcen bereitzustellen, damit der Kommunalverbund eine deutlich größere Strategie- und Handlungsfähigkeit erreichen kann. So lassen sich beispielsweise die Betreuung eines neuen Arbeitskreises Wirtschaftsförderung, die Erarbeitung einer regionalen Gewerbeflächenstrategie und eines stadt-regionalen Verkehrskonzepts sowie die Umsetzung der Wohnungsmarktstrategie nicht mit den bestehenden „Bordmitteln“ bewältigen.

Darüber hinaus gibt es Handlungs- und Themenfelder, für die sich jenseits des Kommunalverbundes andere Formate, Kooperations- und Organisationsstrukturen anbieten. So weisen beispielsweise die Aktivitäten des Weser Bildungsverbundes Gesundheit + Pflege zur Zusammenarbeit in der Pflegeausbildung auf spezifische Kooperationspotenziale hin. Generell sollten die Kommunen prüfen, inwieweit solche Kooperationen unterstützt werden können.

Um es auf den Punkt zu bringen: Die Region Bremen muss, um im regionalen Standortwettbewerb weiter erfolgreich zu sein, – über die fachlichen und verwaltungsbezogenen Grenzen hinweg – enger zusammenrücken!

1 Einführung

Oberzentren wie die Stadtgemeinde Bremen sind mit ihrem Umland durch vielfältige Verflechtungen und Kooperationen verbunden. So arbeiten viele Kommunen schon seit Jahrzehnten bei der Bewältigung von verschiedenen Aufgaben mit ihren Nachbargemeinden eng zusammen. Hierzu gehören traditionell wichtige Bereiche der regionalen Daseinsvorsorge. Vielfach handelt es sich um Handlungsfelder der technischen Infrastruktur wie die Abfallentsorgung und Trinkwasserversorgung oder der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV). Entsprechende Aufgaben lassen sich effizienter im interkommunalen Kontext bewältigen.

Eine solche Zusammenarbeit erfolgt meist in formalen, öffentlich-rechtlichen Kooperationsstrukturen, den Körperschaften des öffentlichen Rechts. Dabei handelt es sich zum einen um Zweckverbände, die sich auf einen spezifischen Aufgabenbereich wie die Wasserversorgung oder den ÖPNV konzentrieren. Zum anderen haben einige Bundesländer (z. B. in Mecklenburg-Vorpommern oder Baden-Württemberg) im Rahmen ihres Landesplanungsrechts regionalen Planungsverbänden die Koordination der räumlichen Entwicklung einer Region übertragen. Als Träger der Regionalplanung können sie ein deutlich breiter angelegtes Aufgabenfeld der Siedlungs-, Verkehrs-, Grünflächen- und allgemeinen Raumplanung bearbeiten. Entsprechende Regelungen sehen allerdings viele westdeutsche Bundesländer wie Niedersachsen oder Nordrhein-Westfalen (NRW) nicht vor.

Darüber hinaus gibt es zahlreiche informell und offen geprägte Ansätze einer interkommunalen und regionalen Vernetzung. Häufig handelt es sich um freiwillige Kooperationen, die z. B. den Kulturbereich, die Naherholung oder den Tourismus umfassen. Diese Handlungsfelder werden im Rahmen von losen Netzwerkstrukturen oder in Form von privatrechtlichen Vereinbarungen der beteiligten Kommunen (u. a. als eingetragener Verein) gemeinsam bearbeitet.

In den vergangenen Jahren haben Stadt-Umland-Beziehungen wieder deutlich an gesellschaftspolitischer Aufmerksamkeit gewonnen (MKRO 2018). Bundesländer wie Nordrhein-Westfalen, Brandenburg, Bayern oder auch Niedersachsen (siehe Kapitel 2) setzen auf eine aktive Gestaltung und Stärkung einer stadtreionalen Zusammenarbeit. Sie initiieren und fördern eine Neuaufstellung und Neujustierung von Stadt-Umland-Kooperationen. Der Hintergrund: Viele neu auftretende und sich verändernde Herausforderungen lassen sich nur im regionalen und interkommunalen Kontext bearbeiten. Hierzu gehören u. a.:

- eine zunehmende Flächenknappheit in Ballungsräumen bei der Bereitstellung von Siedlungs- und Gewerbeflächen,
- eine erhöhte Zuwanderung und ein ausgeprägtes Bevölkerungswachstum in den Kernstädten,
- ein angespannter Wohnungsmarkt in den Oberzentren,
- ein zunehmender demografischer Wandel mit veränderten Ansprüchen an soziale und technische Infrastruktureinrichtungen und -leistungen,
- ein stetig zunehmender Arbeits- und Fachkräftebedarf,
- wachsende Anpassungserfordernisse an den Klimawandel und an die Sicherung der Energieversorgung,
- veränderte Anforderungen an eine an veränderte Arbeit und Lebenswelten angepasste Infrastrukturversorgung und Bereitstellung von Dienstleistungen.

„Die großen Städte und die Kommunen in ihrer Nachbarschaft sind aufeinander angewiesen und können die zahlreichen Zukunftsaufgaben nur gemeinsam bearbeiten und lösen. Denn die Verflechtungen im Bereich der Siedlungsentwicklung, der wirtschaftlichen Entwicklung, des Verkehrs, der Erholung und der sonstigen öffentlichen Daseinsvorsorge sind so vielfältig, dass ein unkoordiniertes Neben- oder gar Gegeneinander von Städten, Gemeinden und Landkreisen nicht zu verantworten wäre. In den letzten Jahrzehnten haben sich die Verflechtungen weiter intensiviert und die Nutzungskonflikte verschärft. Gleichzeitig sind die Rahmenbedingungen für das kommunale Handeln durch die Lage der öffentlichen Haushalte, den demografischen Wandel und den globalen Standortwettbewerb komplexer geworden.“

Arbeitsgemeinschaft der Regionalverbände in Ballungsräumen c/o Region Hannover (2015: 5).

Im Zuge der sich wandelnden Rahmenbedingungen und Herausforderungen verändern sich auch die Art der Beziehungen zwischen den Kernstädten und ihren z. T. ländlich geprägten Nachbarkommunen. Nutzungskonflikte und Konkurrenzen, der Wettbewerb um Unternehmen, Einwohner:innen und Arbeitskräfte, aber auch um Standorte von Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen (u. a. Standorte von Schulen, Krankenhäusern) nehmen zu. Der Bedarf an einer interkommunalen und regionalen Zusammenarbeit und Abstimmung wird immer offensichtlicher. Dies gilt

sowohl für regionsinterne Entwicklungsprozesse als auch für ein überregional ausgerichtetes Marketing. Erst auf dieser gemeinsamen Basis ist es den Stadtregionen möglich, sich im nationalen und internationalen Wettbewerb als attraktiver und lebenswerter Standort erfolgreich zu positionieren.

Vor diesem Hintergrund sind die bestehenden Formate, Strukturen und Themen regionaler Kooperation und Abstimmung in ihrer aktuellen Wirksamkeit zu überprüfen. Ggf. müssen sie durch neue und erweiterte Formen der Zusammenarbeit und Koordination ergänzt oder abgelöst werden. An dieser Stelle setzen die verschiedenen Initiativen der Bundesländer an.

Dabei zielen die aktuellen Ansätze der Bundesländer zur Unterstützung von Stadt-Umland-Beziehungen weniger auf die Entwicklung fester und institutionalisierter Formen einer Kooperation. So gibt es für die Umsetzung stadtreionaler Gebietskörperschaften in Deutschland nur wenige erfolgreiche Beispiele. Hierzu gehören die Region Hannover, die StädteRegion Aachen, der Verband Region Stuttgart und der Regionalverband Saarbrücken¹ (Arbeitsgemeinschaft der Regionalverbände in Ballungsräumen c/o Region Hannover 2015). Im Vordergrund stehen stattdessen die Entwicklung und Förderung neuer und die Unterstützung bewährter Formate von interkommunalen Netzwerken und Verbänden. Diese basieren auf einer offenen und freiwilligen Kooperation der beteiligten Kommunen mit dem Blick auf die Bearbeitung zentraler Handlungs- und Themenfelder.

In der Region Bremen existiert eine solche interkommunale Kooperation auf freiwilliger Basis bereits seit 1991. Diese Stadt-Umland-Kooperation kann somit auf eine inzwischen 30-jährige Tradition mit einer durchaus wechselvollen Entwicklungsgeschichte zurückblicken.

Mit dem Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen e.V. wurde ein kommunaler Zusammenschluss etabliert, der als eingetragener Verein wichtige Aufgaben in der regionalen Abstimmung und Entwicklung übernimmt (Kommunalverbund 2014a). Neben dem Oberzentrum Bremen umfasst der Verbund aktuell 27 Kommunen (davon zwei Landkreise).² Er kann damit fast vollständig den engeren Verflechtungsraum des Oberzentrums Bremen mit seinem Umland abdecken (bis zu einem 30-km-Radius).

Im Vergleich zu vielen anderen deutschen Großstadtregionen steht die Region Bremen und der Kommunalverbund seit seiner Gründung vor besonderen Herausforderungen. Er verfügt als freiwilliger interkommunaler Zusammenschluss über keine Planungskompetenzen zur Steuerung der regionalen Entwicklung. Angesichts der hohen Spannweite an den beteiligten politisch-administrativen Ebenen (von zwei Bundesländern bis zur Samtgemeinde) ergeben sich besonderer Anforderungen an die Berücksichtigung differenzierter Ausgangslagen und Interessen sowie politisch-rechtlicher Rahmenbedingungen.

Mit der Erarbeitung und Verabschiedung eines regionalen Leitbildes in den Jahren 2005 (Kommunalverbund und Regionale Arbeitsgemeinschaft Niedersachsen/Bremen 2004) und 2015 (Kommunalverbund 2015) haben die kommunalpolitischen Akteure der Region wesentliche Grundlagen für eine verbindlichere regionale Zusammenarbeit geschaffen. Dies bezieht sich sowohl auf eine Bearbeitung einer begrenzten Anzahl an Handlungsfeldern (u. a. Raumstruktur, Siedlungsentwicklung, Einzelhandel) als auch auf einen vorgesehenen inhaltlichen und organisatorischen Ausbau der kommunalen Kooperation.

Allerdings kann und darf der Kommunalverbund in seinem Aufgabenspektrum bislang nur einen vergleichsweise kleinen Teilbereich regional relevanter Handlungs- und Themenfelder bearbeiten. Viele zentrale Handlungs- und Themenfelder, die von besonderer Relevanz für eine zukunftsfähige Gestaltung der Stadt-Umland-Beziehungen und Profilierung im Standortwettbewerb sind, bleiben unberücksichtigt. Dazu zählen u. a. die Wirtschaftsförderung und Gewerbeflächenentwicklung, der Arbeitsmarkt und die Beschäftigung, der Bildungsbereich sowie Teilbereiche der regionalen Daseinsvorsorge (z. B. medizinische Versorgung/Pflege). Von daher liegen zu diesen Handlungsfeldern bislang kaum Analysen und aufbereitete Erkenntnisse vor. Es fehlen Untersuchungen zur jeweiligen Ausgangslage, zu Entwicklungstrends und Perspektiven sowie zu regionalen Aktivitäten und möglichen Handlungsbedarfen.

An diesem Punkt setzt das vorliegende Forschungsvorhaben an. Der Fokus richtet sich zum einen auf regional bedeutsame Handlungs- und Themenfelder, die bislang kaum im interkommunalen Kontext behandelt wurden (regionale Wirtschaftspolitik, Gesundheitsversorgung). Zum anderen werden Handlungsfelder aufgegriffen (Wohnungsmarkt und Mobilität), für die in der Region Bremen differenzierte Erfahrungen und Erkenntnisse in der Zusammenarbeit vorliegen:

¹ Region Hannover: <https://www.hannover.de/Leben-in-der-Region-Hannover/Verwaltungen-Kommunen/Die-Verwaltung-der-Region-Hannover/Stellt-sich-vor>, [letzter Zugriff am 27.06.2022].

StädteRegion Aachen: <https://www.staedteregion-aachen.de/de/navigation/staedteregion/ueber-uns/>, [letzter Zugriff am 27.06.2022].

Verband Region Stuttgart: <https://www.region-stuttgart.org/> [letzter Zugriff am 27.06.2022].

Regionalverband Saarbrücken: <https://www.regionalverband-saarbruecken.de/regionalverband/wir-ueber-uns/>, [letzter Zugriff am 27.06.2020].

² Kommunalverbund: <https://www.kommunalverbund.de/kommunalverbund/mitglieder/>, [letzter Zugriff am 27.06.2022].

- regionale Wirtschaftspolitik
 - Wirtschaftsförderung und Gewerbeflächen
- regionale Daseinsvorsorge
 - Wohnungsmarkt
 - Mobilität und Verkehr
 - Gesundheitsversorgung.

Für die genannten Handlungsfelder sollten für die Region Bremen die Ausgangslage, Entwicklungspotenziale, Akteursstrukturen und entsprechende Handlungsbedarfe herausgearbeitet werden. Auf dieser Grundlage wurden für die zukünftige Organisation und Gestaltung der Stadt-Umland-Beziehungen in der Region Bremen Empfehlungen abgeleitet.

Vorgehensweise

Die verschiedenen Arbeitsschritte erforderten eine umfassende Literatur-, Desktop- und Dokumentenrecherche sowie die Durchführung von Expert:innengesprächen. In einer ersten Bestandsaufnahme wurde eine Basisrecherche in den vier ausgesuchten Handlungsfeldern durchgeführt. Dabei wurden auch wesentliche Kenndaten der Region erfasst und aufbereitet. Auf dieser Grundlage erfolgte eine thematisch ausgerichtete Regionalanalyse für die vier Handlungsfelder, bei der die erfassten Strategien und Konzepte sowie Studien und Projekte inhaltlich ausgewertet wurden. Diese dokumentengestützte Analyse wurde durch eine handlungsfeldbezogene Aufbereitung statistischer Daten ergänzt. In einem weiteren Arbeitsschritt wurde eine regionale Akteursanalyse durchgeführt.

Über die gesamte Laufzeit hinweg erfolgte ein intensiver Dialog- und Kommunikationsprozess mit wesentlichen regionalen Akteuren. Mit über 50 Akteuren aus den verschiedenen Handlungsfeldern wurden Interviews und Feedbackgespräche geführt. Zusätzlich gab es im Rahmen von Fachgesprächen eine Präsentation und Diskussion von Zwischenergebnissen. So wurden beispielsweise die Ergebnisse aus dem Handlungsfeld Regionale Wirtschaftspolitik / Gewerbeflächen auf einer Sitzung mit den Wirtschaftsförder:innen der Region diskutiert.

Aufbau des Berichts

Im Anschluss an die Einführung in den Bericht und die Studie (siehe Kapitel 1) erfolgt in Kapitel 2 eine kurze Einordnung der Thematik der Stadt-Umland-Beziehungen in die wissenschaftliche und regionalpolitische Diskussion. Das Kapitel 3 liefert eine erste Bestandsaufnahme zur Region Bremen. Neben dem Raumzuschnitt der Region Bremen werden zentrale Kenndaten als Grundlage für einen ersten Überblick aufbereitet.

Im Kapitel 4 werden die zentrale Erkenntnisse und Ergebnisse zu den vier bearbeiteten Handlungsfeldern vorgestellt. Dies beinhaltet Ergebnisse der Auswertung von Dokumenten, Daten und Expert:innengesprächen sowie der Erfassung von Akteurs- und Kooperationsstrukturen. Den Abschluss bilden ein Zwischenfazit und erste handlungsfeldbezogene Empfehlungen. Im Kapitel 5 werden die wesentlichen Ergebnisse der Akteursrecherche vorgestellt.

Das Kapitel 6 fasst die wesentlichen Ergebnisse der verschiedenen Arbeitsschritte und Handlungsfelder zusammen. Es werden konkrete Empfehlungen zur weiteren inhaltlichen und organisatorischen Gestaltung der regionalen Kooperation in der Region Bremen formuliert.

2 Grundlagen

Seit mehr als dreißig Jahren werden in der Europäischen Union (EU) und in Deutschland durch verschiedene Politikbereiche³ neue regionale Kooperationsstrukturen initiiert und gefördert. Das Ziel: die Leistung eines Beitrags zu einer erfolgreichen sozioökonomischen Entwicklung, zum Abbau regionaler Disparitäten und zur Umsetzung gleichwertiger Lebensverhältnisse in den Regionen. Diese Ansätze, die regionale Handlungsebene aufzuwerten, sind eng mit den Diskursen um Dezentralisierung, Regionalisierung und Regionsbildung verbunden (ARL 2009; Nischwitz et al. 2020). Ein wesentlicher Ansatzpunkt ist hierbei die Unterstützung eines zielgerichteten Zusammenschlusses regionaler Akteure, um die regionale Strategie- und Handlungsfähigkeit sowie deren Krisenfestigkeit zu erhöhen.

Die zu beobachtenden Prozesse zur Regionsbildung weisen eine hohe Heterogenität auf. In Abhängigkeit von den gewählten Akteurskonstellationen, der Organisationsstruktur, den Zielsetzungen und Handlungsfeldern entfalten sich sehr unterschiedliche räumliche Zuschnitte und Entwicklungsprozesse (ARL 2009; Mäding 2010). Dabei muss der Anlass und Anstoß für eine regionale Kooperation und Vernetzung nicht unbedingt von außen, das heißt, von staatlichen Politikbereichen ausgehend, erfolgen. Häufig sind sie auch das Ergebnis von (sektoralen) Handlungszwängen (z. B. der Niedergang einer wichtigen Industriebranche) und eines Problemdrucks (Abwanderung, Flächennutzungskonflikte) innerhalb einer Region.

In der Regel handelt es sich dabei um verwaltungsgrenzenübergreifende Kooperationen, die sehr unterschiedliche Formen einer regionalen Zusammenarbeit ausbilden können. Ein Beispiel für eine sehr aktive und breit aufgestellte Kooperation ist die niedersächsische „Wachstumsregion Ems-Achse“.⁴ Seit 2006 arbeiten in dem Verein mehrere Landkreise, Städte, Unternehmen, Kammern, Bildungseinrichtungen und Verbände in verschiedenen zentralen Handlungsfeldern zusammen. Das Ziel ist eine Profilierung einer gemeinsamen Wirtschaftsregion Ems-Achse. Die Aufgabenbereiche liegen in der Netzwerkbildung, im Regionslobbying und der Fachkräftegewinnung. Demgegenüber besteht die ILE⁵-Region „Wir im Norden“ (W.i.N.)⁶ seit 2014 als freiwilliger Verbund aus fünf Gemeinden und Städten im Norden des Landkreises Diepholz. Sie bearbeiten gemeinsam Themenfelder wie Wohnen, medizinische Versorgung und soziales Leben (Syke 2015).⁷

Letztendlich richteten sich die regionalpolitischen Anreize und Angebote von EU, Bund und Ländern bislang vorrangig an strukturschwache, benachteiligte Regionen, meist in ländlich geprägten Räumen. Die Förderung und Initiierung von Stadt-Umland-Beziehungen wurde hingegen über viele Jahre seitens der Regional- und Stadtpolitik eher vernachlässigt. Dies gilt insbesondere für Ansätze, die Großstädte und Oberzentren in ihren räumlich-funktionalen Verflechtungen mit den Umlandgemeinden in den Fokus nehmen.

Impulse, Anreize und Bedarfe für eine stadregionale Kooperation und Vernetzung basieren im Vergleich zu den ländlichen Räumen auf anderen und spezifischeren Ausgangs- und Problemlagen. Dies sind bspw. die Verkehrsbelastung und das hohe Pendleraufkommen, eine angespannte Wohnraumversorgung, Prozesse der Re- und Suburbanisierung, konkurrierende Nutzungs- und Flächenansprüche oder die Bereitstellung städtischer Dienstleistungen und Infrastrukturen für das Umland. Ein weiterer wesentlicher Punkt sind die unzureichenden Finanzausgleichsmechanismen, die eine Verteilung der Kosten zur Bereitstellung von oberzentralen Funktionen berücksichtigen (Prieps 2018).

Nach einer Phase des Rückbaus von fest institutionalisierten Regionalverbänden (z. B. die Auflösung des Großraumverbandes Braunschweig) in den 1980er-Jahren wurden im Zuge der Regionalisierungsdebatte Anfang der 1990er-Jahre auch Stadt-Umland-Verbände initiiert und gestärkt (Ante 2005; Beier/Mattern 2007). Zu den Neugründungen gehören beispielsweise der Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen (1991), der Regionalverband Südniedersachsen (1991)⁸ oder die Region Köln/Bonn (1992)⁹. Sie alle wurden als freiwillige interkommunale Kooperationen (als e.V.) gegründet mit unterschiedlichen Zielsetzungen und zugewiesenen Aufgabenbereichen.

Eine neue Dynamik entfaltete die Stadt- und Regionalpolitik erst vor wenigen Jahren, indem sie Wettbewerbe zur (Weiter-)Entwicklung von Stadt-Umland-Kooperationen durchführte. Hierzu zählt der Projektauftrag

³ Regionale Struktur- und Wirtschaftspolitik, Raumordnungspolitik und Landesentwicklung; Ländliche Entwicklungspolitik.

⁴ Ems-Achse: <https://www.emsachse.de/>, [letzter Zugriff am 27.06.2022].

⁵ ILE = Integrierte ländliche Entwicklung.

⁶ W.i.N.-Region: <https://www.win-region.de/>, [letzter Zugriff am 27.06.2022].

⁷ Im Jahr 2022 haben sich die Kommunen im Norden des Landkreises Diepholz im Rahmen einer Bewerbung um LEADER-Fördermittel der EU und des Landes Niedersachsen neu formiert und in zwei Regionen aufgeteilt (siehe Kapitel 5.2; Karte 14). <https://www.veyhe.de/portal/meldungen/veyhe-und-stuhr-gruenden-eine-eigene-region-900002106-21850.html?rubrik=9000050> [letzter Zugriff am 27.06.2022].

⁸ Regionalverband Südniedersachsen e.V.: <http://www.das-war-der-regionalverband.de/startseite>, [letzter Zugriff am 27.06.2022]. Der Regionalverband hat sich im Nachgang zur Ende 2016 erfolgten Fusionierung der früheren Landkreise Göttingen und Osterode am Harz im März 2017 aufgelöst. In der neuen „Bildungsregion Südniedersachsen“ e.V. wird eine Aufgabe des Verbandes fortgeführt.

⁹ Region Köln/Bonn e.V.: <https://www.region-koeln-bonn.de/de/regionalmanagement/region-koelnbonn-ev/index.html> [letzter Zugriff am 27.06.2022].

„StadtUmland.NRW“ von 2016 zur Neujustierung der Stadt-Umland-Verhältnisse in Nordrhein-Westfalen (MBWSV 2017) oder der „Stadt-Umland-Wettbewerb“ des Landes Brandenburg aus dem Jahr 2015 (MIL 2014).¹⁰ Auch das Land Niedersachsen zielt mit seinem Programm „Zukunftsräume Niedersachsen“¹¹ aus dem Jahr 2019 auf eine Initiierung und Förderung von stadtreionalen Kooperationen. Allerdings dienen diese Fördermittel dazu, die „Ankerfunktion von Mittel- und Grundzentren für die sie umgebenden ländlichen Räume zu stärken“ (Land Niedersachsen, Senatskanzlei 2022: 606). Damit richten sich die geförderten Projekte nicht an eine regionsbezogene Unterstützung von stadtreionalen Kooperations- und Entwicklungsprozessen.

Darüber hinaus haben sich Großstädte wie Kiel aus einer Eigeninitiative heraus mit Nachbarkommunen zur Bearbeitung wesentlicher Themenfelder zusammengeschlossen. Zum einen wurde innerhalb der KielRegion GmbH¹² mit benachbarten Landkreisen 2015 ein gemeinsames regionales Gewerbeflächenentwicklungskonzept verabschiedet (Kieeler Wirtschaftsförderungs- und Strukturentwicklungs GmbH 2016). Zum anderen hat die Landeshauptstadt Anfang 2018 im Rahmen der neu gebildeten „Förderkooperation Kiel und Umland“¹³ mit 74 Umlandgemeinden eine Kooperationsvereinbarung unterschrieben. Sie dient zur gemeinsamen Bearbeitung von fünf Aufgabenbereichen: Wohnbauentwicklung, Wirtschaftsentwicklung, regionale Verkehrs- bzw. Mobilitätsprojekte sowie Kinderbetreuungs- und Schulangeboten (Landeshauptstadt Kiel 2021).

Es ist offensichtlich, dass in den Rahmenseetzungen und -bedingungen sowie der Gestaltung von Stadt-Umland-Beziehungen in den vergangenen Jahren ein hohes Maß an Dynamik gekommen ist. Dies führt zu der Frage, wie die Region Bremen in ihren Stadt-Umland-Beziehungen und Verflechtungen aufgestellt ist? Dies betrifft sowohl die Struktur und Organisation der Kooperationsbeziehungen als auch die Ausgangslage in wichtigen Handlungsfeldern.

¹⁰ MIL Brandenburg: <https://mil.brandenburg.de/mil/de/themen/stadtentwicklung/stadt-umland-wettbewerb/> [letzter Zugriff am 27.06.2022].

¹¹ Zukunftsräume Niedersachsen: <https://www.mb.niedersachsen.de/zukunftsraeume-niedersachsen/zukunftsraeume-178270.html> [letzter Zugriff am 27.06.2022]. Bislang gab es drei Wettbewerbsrunden, bei denen aus der Region Bremen mindestens drei Städte ausgewählt wurden: Verden, Osterholz-Scharmbeck und Delmenhorst.

¹² Gesellschafter KielRegion GmbH sind die Landeshauptstadt Kiel sowie die Landkreise Plön und Rendsburg-Eckernförde. Partner sind u. a. der DGB, die Einrichtungen der Wirtschaftsförderung und Unternehmensverbände. <https://www.kielregion.de/die-kielregion/partner-innen/> [letzter Zugriff am 27.06.2022].

¹³ Förderkooperation: <https://www.foerdekooperation.de/> [letzter Zugriff am 27.06.2022].

3 Die Region Bremen im Überblick

Zur Definition und Abgrenzung

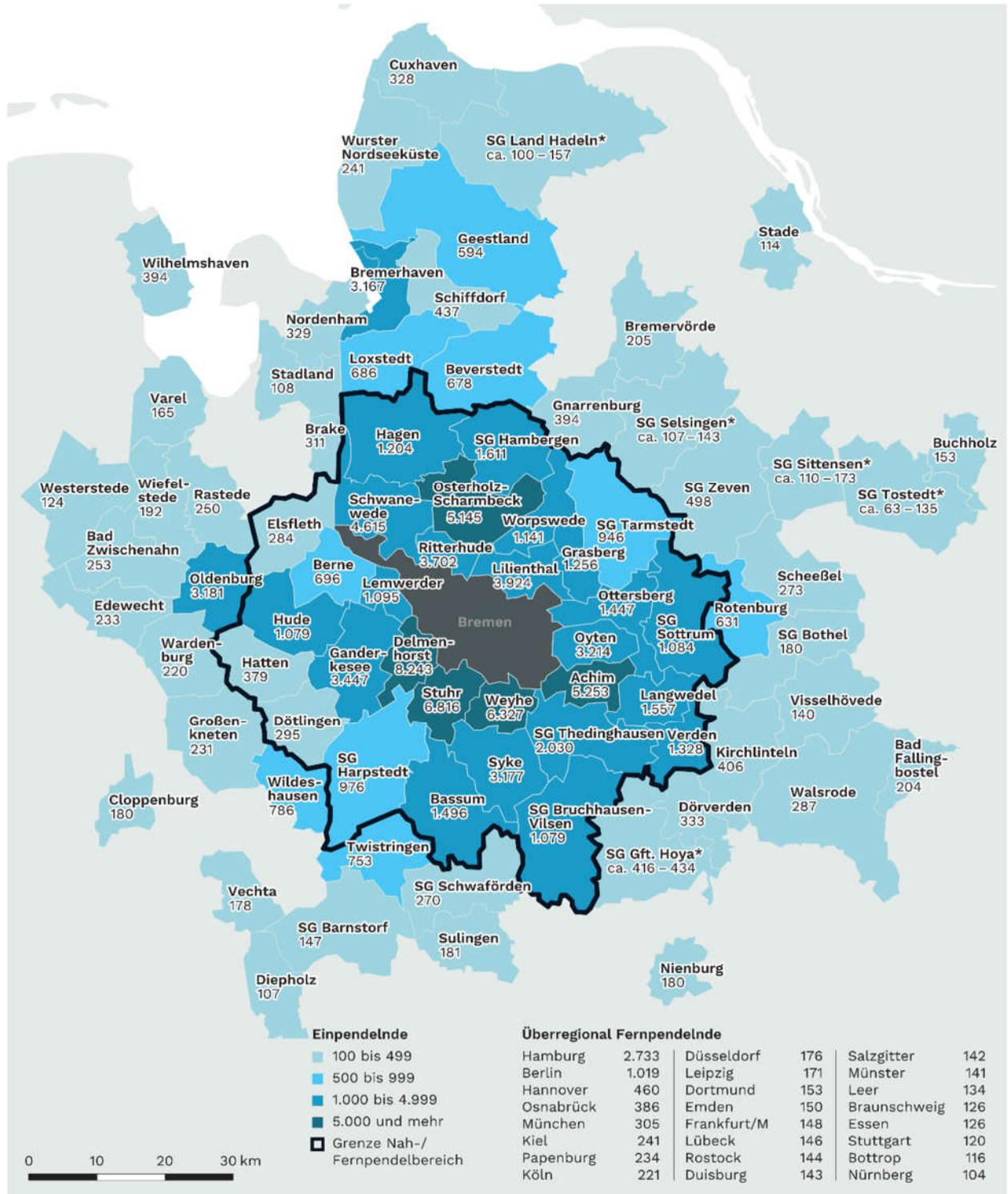
Die Region Bremen ist nicht eindeutig definiert. Obwohl der Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen (2015) in seinen Veröffentlichungen für den Mitgliedsraum diese Bezeichnung beansprucht, gibt es keine klare und politisch abgestimmte Abgrenzung.

Dem Regionszuschnitt kann man sich aus unterschiedlichen Perspektiven nähern. Zum einen lässt sich anhand von Daten zum Pendlereinzugsgebiet und zur Erreichbarkeit des Oberzentrums (Fahrzeit in Minuten mit dem Pkw) die Stadtregion Bremen abgrenzen. Zum anderen bietet der kommunalpolitische Zusammenschluss des Kommunalverbundes einen wichtigen Hinweis, wie sich die Stadt-Umland-Kooperation räumlich verortet.

Zur Eingrenzung des Raumzuschnitts kann ein Blick auf zwei Karten weiterhelfen. So weisen das Pendlereinzugsgebiet für Nahpendler (siehe Karte 1)¹⁴ und die Verteilung der Mitglieder des Kommunalverbundes (siehe Karte 2) deutliche Überschneidungen auf. Sie bieten gemeinsame Ansatzpunkte für eine räumliche Abgrenzung des engeren Verflechtungsraumes der Stadt Bremen mit ihrem Umland. Von daher wurde im Forschungsvorhaben zur Analyse der Region auf einen Radius von rd. 30 km um die Stadt Bremen und auf den Raumzuschnitt des Kommunalverbundes als politische Kernregion zurückgegriffen. Zusammen genommen bilden sie die im Forschungsvorhaben bearbeitete Region Bremen (siehe Karte 2). Damit besteht eine wesentliche Grundlage für die Bearbeitung der vier ausgesuchten Handlungs- und Themenfelder.

¹⁴ Fast 120.000 Beschäftigte pendelten 2021 von außerhalb in die Stadt Bremen ein. Etwas mehr als 62 Prozent der Einpendelnden kamen aus dem Nahpendelbereich (= Gemeinden mit bis zu 30 Kilometern Entfernung vom Bremer Marktplatz). Knapp 50.000 Beschäftigte aus Bremen waren Auspendelnde, davon pendelten 45 Prozent in den Nahbereich (Santner 2022).

Karte 1: Regionales Pendlereinzugsgebiet der Stadt Bremen (Stand 2021) Wohnorte mit 100 Einpendler:innen und mehr



* Genaue Zahlen bei einzelnen Samtgemeinden (SG) nicht verfügbar (Datenschutz).
Quelle: Santner (2022: 3)

Karte 2: Gewählter Raumzuschnitt der Region Bremen



Legende

- Kreise und kreisfr. Städte
- Mitgliedsgemeinden Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen e.V.
- Erweiterte Auswahl 30 km

Bearbeitung: Martin von Bestenbostel | iaw Bremen
 Bearbeitungsstand: 14.06.2022
 Datengrundlage Geodaten:
 Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (2019):
 Verwaltungsgebiete 1:250 000 (Ebenen), (VG250 01.01.).
 Datenlizenz: dl-de/by-2-0 (Abrufbar unter:
www.govdata.de/dl-de/by-2-0).

Die Region Bremen – eine Einführung

Im Vergleich zu vielen anderen Großstadregionen wird die Region Bremen durch eine Vielzahl an unterschiedlichen Gebietskörperschaften geprägt:

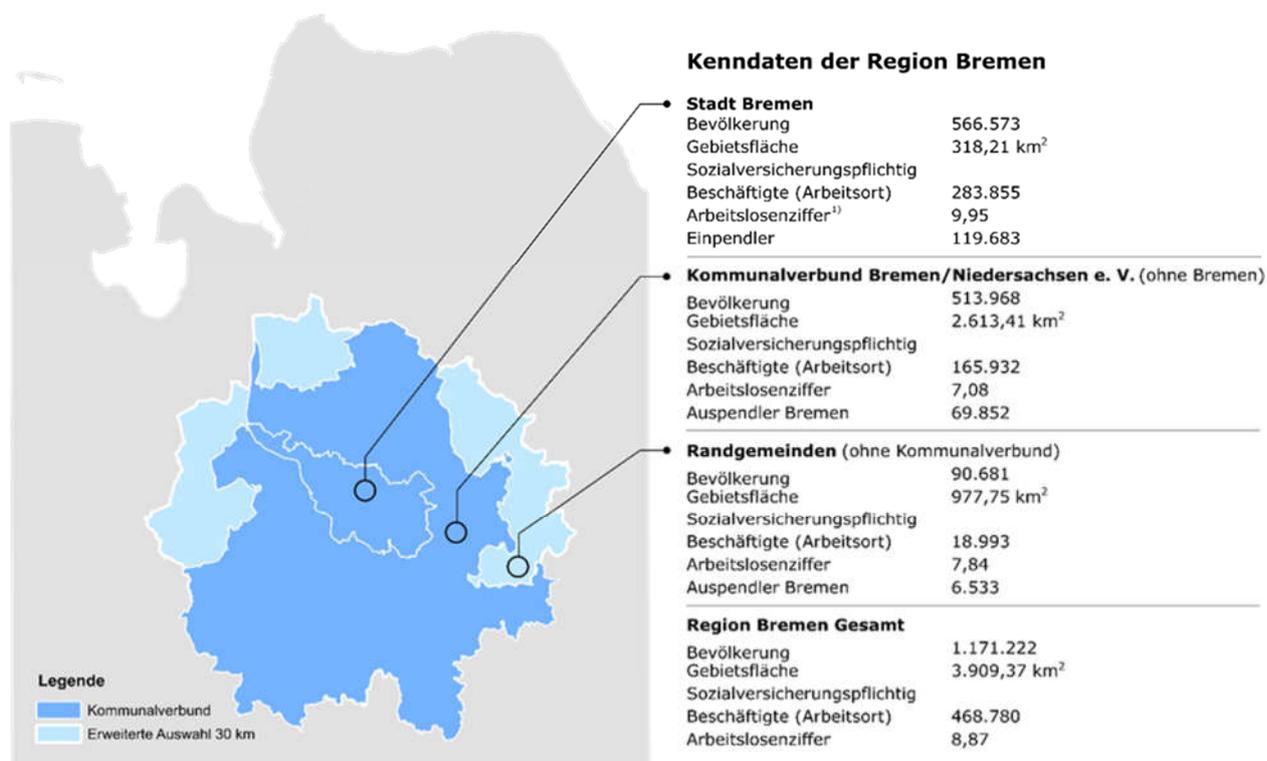
- zwei Bundesländer: Bremen und Niedersachsen;
- fünf bzw. sieben Landkreise: Osterholz, Wesermarsch, Diepholz, Verden und Oldenburg (im Kernbereich = Raumzuschnitt Kommunalverbund) sowie Cuxhaven und Rotenburg an der Wümme (= 30-km-Radius);
- zwei kreisfreie Städte: Delmenhorst (Mittelzentrum mit oberzentralen Funktionen) und die Stadt Bremen (Oberzentrum).

Darüber hinaus agieren im Land Niedersachsen in der Region Bremen seit 2014 drei Ämter für regionale Landesentwicklung, ArL (Lüneburg, Leine-Weser, Weser-Ems), „die Kommunen bei der Aufgabenwahrnehmung und die Ministerien bei der Wahrnehmung ihrer strategischen Aufgaben unterstützen“.

Auf der interkommunalen Ebene ist neben dem Kommunalverbund der 1996 gegründete Zweckverband Verkehrsverbund Bremen / Niedersachsen (ZVBN) ein weiterer wichtiger Akteur, der die Kommunen in beiden Bundesländern verbindet.

Einen Überblick zu wesentlichen Kenndaten der Region Bremen lässt sich aus der Abbildung 1 entnehmen. Die Angaben verschaffen einen ersten Eindruck der differenzierten Ausgangslage der Region.

Abbildung 1: Kenndaten der Region Bremen (Stand 2020/2021)



1) Die Arbeitslosenziffer ist der prozentuale Anteil der Arbeitslosen an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zzgl. der Arbeitslosen. Die Arbeitslosenziffer kann von den bereinigten Daten der Bundesagentur für Arbeit abweichen.

Eigene Darstellung, Martin von Bestenbostel / iaw (2022). Datenstand: 2020 / Pendler:innendaten 2021.

Quelle: Datengrundlage – BKG (2019); Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2022a, 2022b, 2022c, 2022d); Santner (2022).

Die Region Bremen – in der Definition dieses Forschungsvorhabens – umfasst eine Gebietsfläche von 3.909 km². Davon entfällt mit 318 km² der deutlich kleinere Teil auf das Land Bremen und der Großteil mit 3.591 km² auf das Land Niedersachsen. Von den insgesamt 1.171.222 Menschen in der Region leben etwas mehr als die Hälfte in der Stadt Bremen. Knapp 44 Prozent wohnen in den Mitgliedsgemeinden und -städten des Kommunalverbunds (ohne die Stadt Bremen). Lediglich 90.681 Menschen kommen aus Randgemeinden des 30-km-Radius, die keine Mitglieder des Kommunalverbunds sind.

Im Zuge einer weiterhin anhaltenden Stadt-Umland-Wanderung verliert die Stadt Bremen kontinuierlich an Einwohner:innen an das niedersächsische Umland (siehe Andreas et al. 2018). So betrug der Wanderungssaldo der Stadt Bremen im Jahr 2021

–2.849 Menschen (30-km-Radius), davon stammt mehr als die Hälfte aus der Altersgruppe der 30- bis 50-Jährigen (Statistisches Landesamt Bremen 2022a). Gleichzeitig konnte die Stadt zumindest bis vor wenigen Jahren von Wanderungsüberschüssen (2018: +4.898 Menschen) aus der Auslandszuwanderung profitieren. Seitdem ist diese Zahl u. a. angesichts der Corona-Pandemie deutlich auf zuletzt +401 Menschen im Jahr 2021 gesunken (siehe auch Karte 7) (Statistisches Landesamt Bremen 2022b).

Der Blick auf die sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten (SVB) am Arbeitsort im Jahr 2020 zeigt, dass mit 283.855 von 468.780 SVB überproportional viele im Oberzentrum arbeiten. Durch 119.683 Einpendler:innen weist Bremen 2021 einen deutlich positiven Pendler:innensaldo von 69.717 auf. 76.385 der Einpendler:innen nach Bremen sind Auspendler:innen aus den Umlandgemeinden der Region (Gemeinden im 30-km-Radius ohne Bremen).

Die Arbeitslosigkeit 2020 liegt mit einer Arbeitslosenziffer von 9,15 in Bremen etwas oberhalb des regionalen Durchschnitts von 8,87. Die Betrachtung der Kenndaten zeigt nicht nur die differenzierte Ausgangslage, sondern auch die Bedeutung der Stadt Bremen für die Region. Aber auch die Relevanz der Verflechtungen durch die Pendler:innen wird deutlich.

Der Kommunalverbund als Kernorganisation der Region Bremen

Von besonderer Bedeutung für die Stadt-Umland-Beziehungen ist der 1991 von 24 Kommunen gegründete Kommunalverbund Bremen/Niedersachsen e.V. Mit zwischenzeitlich bis zu 38 (Kommunalverbund 2002) und aktuell 28 Mitgliedskommunen deckt der Kommunalverbund einen Großteil des Verflechtungsraums der Region Bremen ab (siehe Karte 2).

Zentrale Grundlagen der interkommunalen Zusammenarbeit bilden zwei Konzepte und Leitbilder der Region, die von den Mitgliedern des Kommunalverbundes verabschiedet wurden:

- das „Interkommunale Raumstrukturkonzept Region Bremen“, INTRA (Kommunal-verbund und RAG 2005);
- der „Grundsatzbeschluss zur kooperativen Regionalentwicklung“ (Kommunal-verbund 2015), auf der Grundlage des „Konzepts für einen kooperativen Regionalplan“ (BPW/iaw 2014).

Mit dem INTRA liegt seit mehr als 15 Jahren für die Bereiche der Siedlungs-, Freiraum- und Verkehrsentwicklung ein Orientierungsrahmen für die Planungen der damals beteiligten 36 Kommunen¹⁵ vor. Auf der Grundlage des INTRA und den Erfahrungen in der Umsetzung wurde das Leitbild weiterentwickelt und anhand von fünf Handlungsfeldern 2015 konkretisiert (Kommunalverbund 2015). Dabei handelt es sich um die Handlungsfelder Daseinsvorsorge, Siedlungsflächenentwicklung, den Freiraum, Klima/Energie sowie die regionale Kooperation.

In einem Staatsvertrag zwischen dem Land Niedersachsen und der Freien Hansestadt Bremen wurden 2009 Regelungen zu einer verbindlicheren grenzüberschreitenden Raumordnung und Landesentwicklung festgelegt. Dabei geht es insbesondere um die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche und strukturelle Entwicklung in den Verflechtungsbereichen der Oberzentren Bremen und Bremerhaven mit Niedersachsen (Freie Hansestadt Bremen 2009). Auf einen raumplanerischen Vertrag zum Regionalen Zentren- und Einzelhandelskonzept (RZEHK) verständigten sich im Jahr 2013 24 Kommunen¹⁶, beide Bundesländer und der Kommunalverbund. Der Vertrag beinhaltet gemeinsame Regelungen in einem zwischen den Kommunen immer wieder umstrittenen Bereich der Erhaltung, Entwicklung und Stärkung der zentralen Versorgungsbereiche (Kommunalverbund 2013).

¹⁵ Hierzu gehörten zusätzlich noch die Gemeinden Langwedel und Kirchlinteln (LK Verden); die Gde. Hude (LK Oldenburg); die SG Grafschaft Hoya (LK Nienburg); die SG Schwaförden (LK Diepholz) sowie zusätzlich die Landkreise Diepholz, Verden und Wesermarsch (Kommunalverbund 2005).

¹⁶ Ohne die Mitgliedskommunen Stuhr (LK Diepholz), Harpstedt und Wildeshausen (LK Oldenburg) und Ottersberg (LK Verden).

Insgesamt betrachtet bearbeitet der Kommunalverbund in Arbeitskreisen (u. a. AK Planung) und Projekten verschiedene Handlungs- und Themenfelder, die Analysen und konzeptionelle Grundlagen beinhalten:

- Masterplan Demografie (Kommunalverbund 2011),
- Regionales Zentren- und Einzelhandelskonzept RZEHK (Kommunalverbund 2014b, 2020a),
- Landschafts- und Naherholungsstrategie zur Weiterentwicklung des Grünen Rings (Kommunalverbund 2017a),
- Wohnungspolitische Leitlinien (Kommunalverbund 2019) und regionale Wohnungsmarktstrategie (Kommunalverbund 2020a),
- Regionales Mobilitätskonzept: Radverkehr“ (Kommunalverbund 2020b).

Diese Auflistung verdeutlicht die inhaltlich-fachlichen Kernbereiche und Aufgaben, die aus Sicht der beteiligten Kommunen vom Kommunalverbund bearbeitet werden sollen. Fragen der Wirtschaftspolitik, der Regionalplanung und Bildung werden weiterhin eigenständig von den Kommunen betreut.

Zum Kommunalverbund Niedersachsen / Bremen e.V.

Der Raum des Kommunalverbundes Niedersachsen / Bremen umfasst den Verflechtungsbereich des Oberzentrums Bremen in den Bundesländern Bremen und Niedersachsen. Zum Kommunalverbund gehören (Stand: 07/2022) insgesamt 26 Städte, Gemeinden und Samtgemeinden sowie zwei assoziierte Landkreise (Oldenburg und Osterholz).

Der Kommunalverbund arbeitet seit seiner Gründung im Jahr 1991 in der Rechtsform eines eingetragenen Vereins. Organe sind der Vorstand und die Mitgliederversammlung. Als regionsweite Vertretung aller Bürgermeister:innen und Landräte fungiert der Regionalbeirat. Neben fachlichen Arbeitsgremien (u. a. AK Planung) gibt es projektbezogene Arbeitsgruppen. Der Kommunalverbund verfügt über eine Geschäftsstelle, die in der Stadt Delmenhorst angesiedelt ist.

Die Arbeit des Kommunalverbundes wird aus Mitgliedsbeiträgen (2021: 0,527 EUR je Einwohner / Jahr) finanziert. Der Mitgliedsbeitrag wird ab dem 1. Januar 2022 dynamisiert. Ergänzend werden Förder- und Projektmittel eingeworben.

Zu denen Aufgaben des Kommunalverbundes gehören nach § 1 der Satzung des Kommunalverbundes (2020c: 1):

„(...), den Raum wirtschaftlich zu stärken und strukturell zu verbessern, raumordnerischen Fehlentwicklungen im Rahmen seiner Möglichkeiten entgegenzuwirken, die kulturellen Belange und sonstigen Aktivitäten zu fördern sowie die ökologische Situation zu erhalten und zu verbessern. Dies wird dadurch erreicht, dass der Kommunalverbund die planerischen Interessen der Mitglieder untereinander und gesamtregional bekannt macht, gemeinsame Interessen formuliert und auch fördert, bei möglichen Interessengegensätzen vermittelt und Lösungsansätze in die jeweiligen politischen Beratungen einbringt.“

Quelle: Arbeitsgemeinschaft der Regionalverbände in Ballungsräumen c/o Region Hannover (2015); Kommunalverbund (2020c)

4 Inhaltlich -thematische Regionalanalyse

Das Forschungsvorhaben konzentriert sich auf eine Analyse von ausgesuchten und bedeutsamen Handlungs- und Themenfeldern in der Region Bremen. Mit der regionalen Wirtschaftspolitik und Daseinsvorsorge werden zwei kommunalpolitisch bedeutsame Handlungsfelder herausgegriffen, aus denen angesichts der Komplexität nur einzelne Bereiche bearbeitet werden können:

- regionale Wirtschaftspolitik
 - Wirtschaftsförderung und Gewerbeflächen
- regionale Daseinsvorsorge
 - Wohnungsmarkt
 - Mobilität und Verkehr
 - Gesundheitsversorgung.

Für diese Handlungs- und Themenfelder werden für die Region Bremen die Ausgangslage (Bestandsaufnahme), die konzeptionellen Grundlagen, die kommunalpolitischen Gestaltungskompetenzen sowie die Akteurs- und Kooperationsstrukturen herausgearbeitet. Die Ergebnisse werden mit den Perspektiven von Expert:innen abgeglichen und in Zwischenfazits und ersten Hinweisen zu Handlungsempfehlungen zusammengefasst.

4.1 Wirtschaftsförderung und Gewerbeflächen

Eingebettet in den wirtschaftspolitischen Handlungsrahmen von EU, Bund und Ländern werden mit der kommunalen Wirtschaftsförderung vielfältige Zielsetzungen verknüpft: Die Wirtschaftsförderung soll die Wettbewerbsfähigkeit von Städten und Regionen stärken, deren Standortprofil schärfen und eine ausgewogene Wirtschaftsstruktur unterstützen. In enger Verzahnung mit der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik wird zudem ein wichtiger Beitrag bei der Anwerbung, Mobilisierung und Qualifizierung von Arbeits- und Fachkräften erwartet (Nischwitz et al. 2017).

Angesichts dieses breiten Spektrums an Zielsetzungen zählt die kommunale Wirtschaftsförderung und -politik zu den Kernbereichen kommunaler Entwicklungspolitik. Allerdings gehört sie nicht zu den originären Pflichtaufgaben der Kommunen. Insofern obliegt es den Gemeinden, Städten und Landkreisen, ob und wie sie diese freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe wahrnehmen. Aufgrund dessen existieren zwischen den einzelnen Kommunen große Unterschiede, was die Organisationsstruktur, Ressourcenausstattung und thematische Schwerpunktsetzung sowie die interkommunale Vernetzung der Wirtschaftsförderung betrifft.

Vor dem Hintergrund sich dynamisch verändernder Rahmenbedingungen und Herausforderungen (u. a. Klimawandel, demografischer Wandel, Digitalisierung, Flächenkonkurrenz) unterliegt auch die Wirtschaftspolitik einem Transformationsprozess. Längst stellt sich die Wirtschaftsförderung – jenseits der klassischen Ausrichtung auf eine Ansiedlungsförderung von Unternehmen und einer Vermittlung von Gewerbeflächen – in ihrem Tätigkeitsspektrum breiter auf. Hierzu gehören Arbeitsbereiche wie das Standort- und Regionalmarketing, die Unternehmensnachfolge, die lokale Ökonomie oder die Tourismusförderung und Clusterpolitik.

In einer regelmäßig durchgeführten Untersuchung des Difu werden kommunale Wirtschaftsförder:innen in Deutschland zu den aktuell wichtigsten Themenfeldern befragt. In der jüngsten Befragung, die allerdings noch die Situation vor der Corona-Pandemie abbildet, landeten folgende Themen auf den ersten fünf Plätzen (Difu 2020):¹⁷

1. Entwicklung von Gewerbe- und Industrieflächen,
2. Fachkräftesicherung,
3. Verbesserung der wirtschaftsnahen Infrastruktur,
4. Innenstadt und Einzelhandelsentwicklung,
5. Industrie 4.0 / Wirtschaft 4.0.

Mit deutlichem Abstand wurde dabei die Entwicklung von Gewerbe- und Industrieflächen (82 % der Befragten) als wichtigstes Thema genannt. Die vier anderen Themenfelder erreichten jeweils einen Anteil um 30 Prozent. Gegenüber einer Vorgängerumfrage von 2012 (Difu 2013) konnten die Themen Flächenentwicklung, Fachkräfte und Infrastruktur

¹⁷ Zur Auswahl standen 20 ausgesuchte Themenfelder der Wirtschaftsförderung. Die Wirtschaftsförder:innen sollten die gegenwärtig (2019) drei wichtigsten Themen benennen. An der Umfrage nahmen 99 Wirtschaftsförderungseinrichtungen in Deutschland teil (Difu 2020).

deutlich an Relevanz gewinnen. Diese werden von den befragten Wirtschaftsförder:innen auch als die drei wichtigsten Arbeitsschwerpunkte in der Zukunft benannt.

Vor diesem Hintergrund konzentrierte sich die vorliegende Studie im Themenkomplex Wirtschaftspolitik auf eine Bestandsaufnahme verfügbarer Gewerbeflächen (siehe Kapitel 4.1.1) und von Gewerbeentwicklungskonzepten in der Region Bremen. Zudem wird die Verzahnung mit der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik skizziert. Im nachfolgenden Kapitel (siehe Kapitel 4.1.2) werden die vorliegenden Wirtschaftsförderungseinrichtungen und vorhandenen Kooperationen analysiert. Den Abschluss bildet eine Zusammenfassung der Einschätzungen und Bewertungen aus der Perspektive der interviewten Expert:innen (siehe Kapitel 4.1.3). In einem Zwischenfazit werden die wesentlichen Ergebnisse und Erkenntnisse aus dem Bereich der Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsförderung gebündelt und erste Empfehlungen formuliert (siehe Kapitel 4.1.4).

4.1.1 Bestandsaufnahme

Verfügbare Gewerbeflächen in der Region Bremen

Die Verfügbarkeit an Gewerbeflächen sowie ihre Standort- und Lagequalitäten bilden weiterhin eine wesentliche Voraussetzung für eine erfolgreiche Entwicklung von Kommunen oder eines Wirtschaftsraumes, wie die Region Bremen.

In vielen deutschen Städten und Regionen übersteigt die anhaltend hohe Nachfrage nach Gewerbeflächen bei Weitem das Angebot (Difu 2020). Angesichts der zunehmenden Nutzungskonkurrenzen (Siedlungs-, Verkehrs- und Freiraumflächen) sowie der steigenden Anforderungen seitens des Umwelt- und Klimaschutzes erscheint eine „Bekämpfung“ des zu beobachteten Nachfrageüberhangs kaum über eine Neuausweisung von Gewerbeflächen möglich. Stattdessen gewinnt eine Gewerbeflächenentwicklung im Bestand (u. a. Revitalisierung, Nachverdichtung) immer stärker an Bedeutung (SWAE 2022). Deutlich zurückhaltender sind viele Kommunen und Regionen noch bei der Verfolgung eines interkommunalen bzw. regionalen Kooperationsansatzes, wie ihn beispielsweise die KielRegion (KIWI 2016; 2019; 2021), die Region Hannover (2021) oder die StädteRegion Aachen (AGIT 2017; 2018) verfolgen.

Zu den zentralen wirtschaftspolitischen Aufgaben der Kommunen gehört die Planung, Erschließung, Vermarktung, Sicherung und Weiterentwicklung von Gewerbeflächen und

-gebieten. Sie verfügen im Rahmen des Bau- und Planungsrechts über entsprechende Handlungs- und Gestaltungsspielräume. Dabei können sie durch den Ankauf und die Entwicklung von Flächen eine aktive kommunale Boden- und Flächenpolitik betreiben.

Für die 33 erfassten Städte und Gemeinden der Region Bremen (siehe Karte 2) liegen in den zuständigen Einrichtungen der Wirtschaftsförderung jeweils konkrete Angaben zu bestehenden und geplanten Gewerbegebieten und -flächen vor (siehe Tabelle 1). Allerdings gab es bislang keine Bestrebungen, diese Informationen auf einer regionalen Ebene zusammenzuführen, zu analysieren und hieraus gemeinsame Handlungs- und Koordinierungsbedarfe abzuleiten.

Zusätzlich sind auf der Ebene der kreisfreien Städte und einiger Landkreise seit einigen Jahren Aktivitäten zu beobachten, die veralteten Gewerbeentwicklungskonzepte neu zu fassen (siehe Kapitel 4.1.3). Einen besonderen Stellenwert nimmt dabei eine Bestandsanalyse der Gewerbeflächenausstattung sowie die Ermittlung von sogenannten Potenzialflächen und Suchräumen ein.

Im Folgenden werden aktuelle Informationen zur Ausstattung an Gewerbeflächen in der Region Bremen zusammengetragen und bewertet. Dabei wird zwischen folgenden Flächenkategorien unterschieden (Region Hannover 2021; WLO 2020):

- freie Gewerbeflächen: mit rechtskräftigem Bebauungsplan, im öffentlichen Eigentum, die noch nicht erschlossen sind;
- sofort verfügbare Gewerbeflächen: mit rechtskräftigem Bebauungsplan, im öffentlichen Eigentum, erschlossen;
- geplante Gewerbeflächen: im öffentlichen Eigentum, Aufstellungsbeschluss für Bebauungsplan oder eine konzeptionelle Grundlage liegt vor;
- Potenzial- und Vorschauflächen: strategisch wichtige Flächen, die in der Zukunft für eine Gewerbeflächenentwicklung seitens der Kommunen bevorzugt infrage kommen;
- Suchräume: Areale, in denen eine Gewerbeflächenentwicklung in angemessener Größe aus kommunaler Sicht langfristig wünschenswert sei.

Freie und sofort verfügbare Gewerbeflächen in der Region Bremen

In einem ersten Arbeitsschritt wurden in Anlehnung an die vorliegende Recherche des bremischen Wirtschaftsressorts (SWAE 2021a) vom Sommer 2021 die Informationen zu freien Gewerbeflächen aus dem „Kommunalen Standort-Informationen-System“ (KomSIS)¹⁸ entnommen. Da die Informationen in der KomSIS-Datenbank sich z. T. als lückenhaft und veraltet herausstellten, mussten bei ausgewählten Städten und Gemeinden eigene Nachrecherchen durchgeführt werden. Entweder wurden die Daten direkt bei der kommunalen Wirtschaftsförderung erfragt oder im Rahmen einer separaten Internet- und Medienrecherche erfasst und aktualisiert. Darüber hinaus wurden die angesetzten Verkaufspreise (EUR/m²) und der kommunale Gewerbesteuerhebesatz (in Prozent) ermittelt.

Die Tabelle 1 dokumentiert den erfassten Stand am Ende des Jahres 2021 zur Ausstattung an freien und sofort verfügbaren Gewerbeflächen (in ha) in der Region Bremen. Bei der Bündelung der Flächenangaben wurde zwischen den direkten Nachbarkommunen von Bremen, den Mitgliedern des Kommunalverbundes und der Region Bremen um die Stadtgemeinde Bremen unterschieden (siehe Karte 2). Bei den aggregierten Angaben wurden die Angaben zum Oberzentrum Bremen ausgeklammert, um eine differenziertere regionale Perspektive auf die Ausgangslage im Verflechtungsraum zu erhalten.

In der gesamten Region Bremen¹⁹ standen demnach Ende 2021 nur noch rd. 100 ha an freien Gewerbeflächen zur Verfügung. Davon konnte knapp die Hälfte als sofort verfügbare Fläche eingestuft werden. Für das Gebiet des Kommunalverbundes wurden ca. 88 ha an freien Gewerbeflächen ermittelt. Davon standen dem Flächenmarkt rd. 43 ha an erschlossenen Gewerbeflächen direkt zur Verfügung. Größere Flächenpotenziale (über zehn ha) zur kurzfristigen Vermarktung an Unternehmen waren weder im engeren Umland der Stadtgemeinde Bremen noch auf dem Gebiet des Kommunalverbundes vorhanden.

Fast die Hälfte der Mitglieder des Kommunalverbundes (12 von 25)²⁰ war nicht in der Lage, eine Flächennachfrage kurzfristig bzw. sofort zu bedienen. Davon konnten neun Kommunen (= 36 Prozent) interessierten Unternehmen auch auf mittelfristiger Sicht kein Angebot an freien Gewerbeflächen unterbreiten (siehe Karte 3).

Neu erschlossene oder kurz vor dem Ende der Erschließungsmaßnahmen befindliche Gewerbegebiete können nicht zu einer Entspannung bei der Angebotslage in der Region beitragen. Meist sind diese Gewerbeflächen aufgrund von vorliegenden Reservierungen und Verkäufen bereits vergeben. Beispiele hierfür sind Gewerbegebiete in den Gemeinden Bassum (Vor dem Karrenbruch: 5,5 ha)²¹, Dötlingen (Interkommunaler Gewerbe- und Industriepark Wildeshausen-Nord: 23 ha)²² und Hatten (Gewerbegebiet Munderloh: 16,3 ha)²³.

¹⁸ <https://www.komsis.de/de/>

¹⁹ Ohne die Stadtgemeinde Bremen.

²⁰ Ohne die drei Mitglieder Stadtgemeinde Bremen und die beiden Landkreise Oldenburg und Osterholz.

²¹ Gemeinde Bassum: <https://www.bassum.de/portal/seiten/gewerbeblaechen-900000042-21751.html> [letzter Zugriff am 14.12.2021].

²² Weser-Kurier vom 24.11.2021: Wie kommen die Arbeiten im Gewerbegebiet Wildeshausen Nord voran? <https://www.weser-kurier.de/landkreis-oldenburg/gemeinde-doetlingen/neues-gewerbegebiet-wildeshausen-nord-60-bewerbungen-auf-18-bauplaetze-doc7ijondfxve8kac45jcr> [letzter Zugriff am 14.12.2021].

²³ Gemeinde Hatten, mündliche Mitteilung 12/2021.

Tabelle 1: Verfügbarkeit von Gewerbeflächen in der Region Bremen (Stand 12/2021)

Kreis / Kommune	Gewerbeflächen			Steuer
	frei	davon sofort verfügbar	Preis	Gewerbesteuerhebesatz ¹⁾
	in ha		in EUR/qm	in Prozent
Land Bremen				
Stadtgemeinde Bremen ²⁾	347,20	12,5 ³⁾	n.a.	460
LK Cuxhaven				
Hagen im Bremischen ⁴⁾	5,28	3,36	9,00–33,00	380
<i>Gesamt</i>	5,28	3,36	n.a.	n.a.
Krsfr. Stadt Delmenhorst				
<i>Gesamt</i>	0	0	auf Anfrage	435
LK Diepholz				
Bassum	0	0	31,00	390
Bruchhausen-Vilsen	2,30	2,30	auf Anfrage	370
Stuhr ⁵⁾	0,95	0,95	31,00; auf Anfrage	450
Syke	17,13	6,45	23,46–58,22	400
Twistringen	7,00	4,00	21,00	395
Weyhe ⁶⁾	0,50	0	auf Anfrage	450
<i>Gesamt</i>	27,88	13,70	n.a.	n.a.
LK Oldenburg				
Dötingen	0	0	ca. 30,00	380
Ganderkesee	0,47	0,47	35,00	380
Harpstedt	6,50	0	auf Anfrage	380
Hatten	0	0	45,00	350
Hude (Oldb.)	5,00	0	ca. 45,00	354
Wildeshausen	1,00	1,00	ab 30,00	380
<i>Gesamt</i>	12,97	1,47	n.a.	n.a.
LK Osterholz				
Grasberg	0	0	ca. 50,00	380
Hambergen	3,08	3,08	18,00–21,00	370–400
Lilienthal	0	0	n.a.	420
Osterholz-Scharmbeck	4,00	4,00	28,50	420
Ritterhude	0	0	n.a.	470
Schwanewede	7,74	7,74	28,50	450
Worpswede	2,90	0	13,00–90,00	400
<i>Gesamt</i>	17,72	14,82	n.a.	n.a.
LK Rotenburg (Wümme)				
Sottrum	0,74	0,74	37,50	380
Tarmstedt	0	0	n.a.	350–390
<i>Gesamt</i>	0,74	0,74	n.a.	n.a.
LK Verden				
Achim	0	0	43,00–48,00	410
Langwedel	0	0	30,00	330
Ottersberg	0,38	0,38	29,00	390
Oyten ⁷⁾	6,80	6,80	50,00	400
Thedinghausen	0	0	12,95–21,50	380
Verden	0	0	>50,00	380
<i>Gesamt</i>	7,18	7,18	n.a.	n.a.
LK Wesermarsch				
Berne	15,10	0	auf Anfrage	440
Elsfleth	1,66	1,66	auf Anfrage	430
Lemwerder	11,90	6,10	23,00	385
<i>Gesamt</i>	28,66	7,76	n.a.	n.a.
Region Bremen insges. (ohne Stadt Bremen)	100,43	49,03	n.a.	n.a.
Region Kommunalverbund (ohne Stadt Bremen)	87,75	43,27	n.a.	n.a.
Direkte Nachbargemeinden zur Stadt Bremen insges.	43,37	21,97	n.a.	n.a.

Quelle: Eigene Darstellung, iaw 2020 nach KomSIS (<https://www.komsis.de/de/>) sowie Recherchen über die jeweiligen Internetseiten, Dokumente und schriftliche Auskünfte von Gemeinden und Städten. 1) Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2021); 2) WfB (2022); 3) Bereinigte Dispoflächen: 101,5 ha abzgl. der Flächen, die u. a. schwer vermarktbar sind, bei denen die Vermarktung zurückgestellt wurde und die fest reserviert sind = 12,5 ha, die sofort zur Verfügung stehen (WfB 2022); 4) Gemeinde Hagen (2021); 5) Gemeinde Stuhr (2021); 6) Gemeinde Weyhe (2021); 7) LK Verden, Stabsstelle Planung (2021).

In direkter Nachbarschaft zur Stadtgemeinde Bremen verschärft sich noch einmal die Flächenproblematik. Die elf angrenzenden Nachbarkommunen kommen zusammen auf ein direkt verfügbares Angebot an freien Gewerbeflächen von knapp 22 ha (siehe Tabelle 1). Allerdings konnte die Hälfte der benachbarten Kommunen Ende 2021 keine Gewerbeflächen zur sofortigen Vermarktung anbieten (siehe Karte 4).

Zieht man die vom SWAE (2021a) im Sommer 2021 erhobene Auswertung zu acht von elf Nachbarkommunen²⁴ der Stadtgemeinde Bremen in die Analyse mit ein, zeigt sich im Zeitablauf ein drastischer Rückgang an freien und sofort verfügbaren Flächen. Demnach nahm das Angebot an freien Gewerbeflächen seit der letzten Erhebung im Jahr 2015 alleine in den acht erfassten Kommunen von 272 ha auf 45,1 ha²⁵ (Stand 08/2021) ab. Die im Zuge der Studie aktualisierten Daten zeigen, dass hiervon Ende 2021 nur noch knapp die Hälfte an Gewerbeflächen zur Verfügung stand.

Für die Stadtgemeinde Bremen weist die WfB (2022) in ihrem Quartalsbericht vom 31.12.2021 eine vermarktbar, d. h. freie Gewerbefläche von 347,2 ha aus. Davon waren 101,5 ha erschlossen, die sogenannte Dispositionsreserve. Seit 2015 (482,40 ha) verzeichnete auch die Stadtgemeinde einen Rückgang an freien Flächen um 135,2 ha (SWAE 2021a). Letztendlich gehen die SWAE und WfB davon aus, dass von der Dispositionsreserve abzüglich Solitär- und schwer vermarktbarer Flächen sowie von Reservierungen Ende 2021 nur noch 12,5 ha an sofort verfügbaren Gewerbeflächen vorhanden waren (WfB 2022).

Insgesamt betrachtet, konnte damit die gesamte Region Bremen inkl. des Oberzentrums Ende 2021 nur noch auf ein Angebot von rd. 60 ha an sofort verfügbaren Gewerbeflächen zurückgreifen.

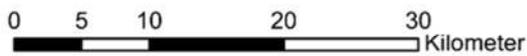
Die ermittelten Preise für den Erwerb der im kommunalen Eigentum befindlichen Gewerbeflächen schwanken in der Region je nach Standort- und Lagequalität. Die Spannbreite liegt außerhalb von Bremen zwischen 9,00 EUR/qm (Hagen im Bremischen) und 90 EUR/m² (Worpswede).²⁶ Die kommunalen Hebesätze variieren zwischen 330 % (Langwedel) und 470 % (Ritterhude).

²⁴ Nicht berücksichtigt wurden vom SWAE die Kommunen Berne, Lilienthal und Ottersberg.

²⁵ Die Angaben des SWAE (2021a) beruhen in erster Linie auf der KomSIS-Datenbank. Das iaw hat diese Angaben Ende 2021 überprüft und aktualisiert und kommt so auf einen deutlich niedrigeren Wert an sofort verfügbaren Gewerbeflächen.

²⁶ Für die Stadt Bremen lässt sich ein Preisgefüge (von ... bis ... EUR) angesichts der sehr unterschiedlichen Lage, Ausrichtung und Infrastrukturausstattung der verschiedenen Gewerbegebiete nicht darstellen.

Karte 3: Freie Gewerbeflächen in der Region Bremen (Stand 12/2021)



Legende

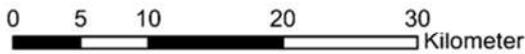
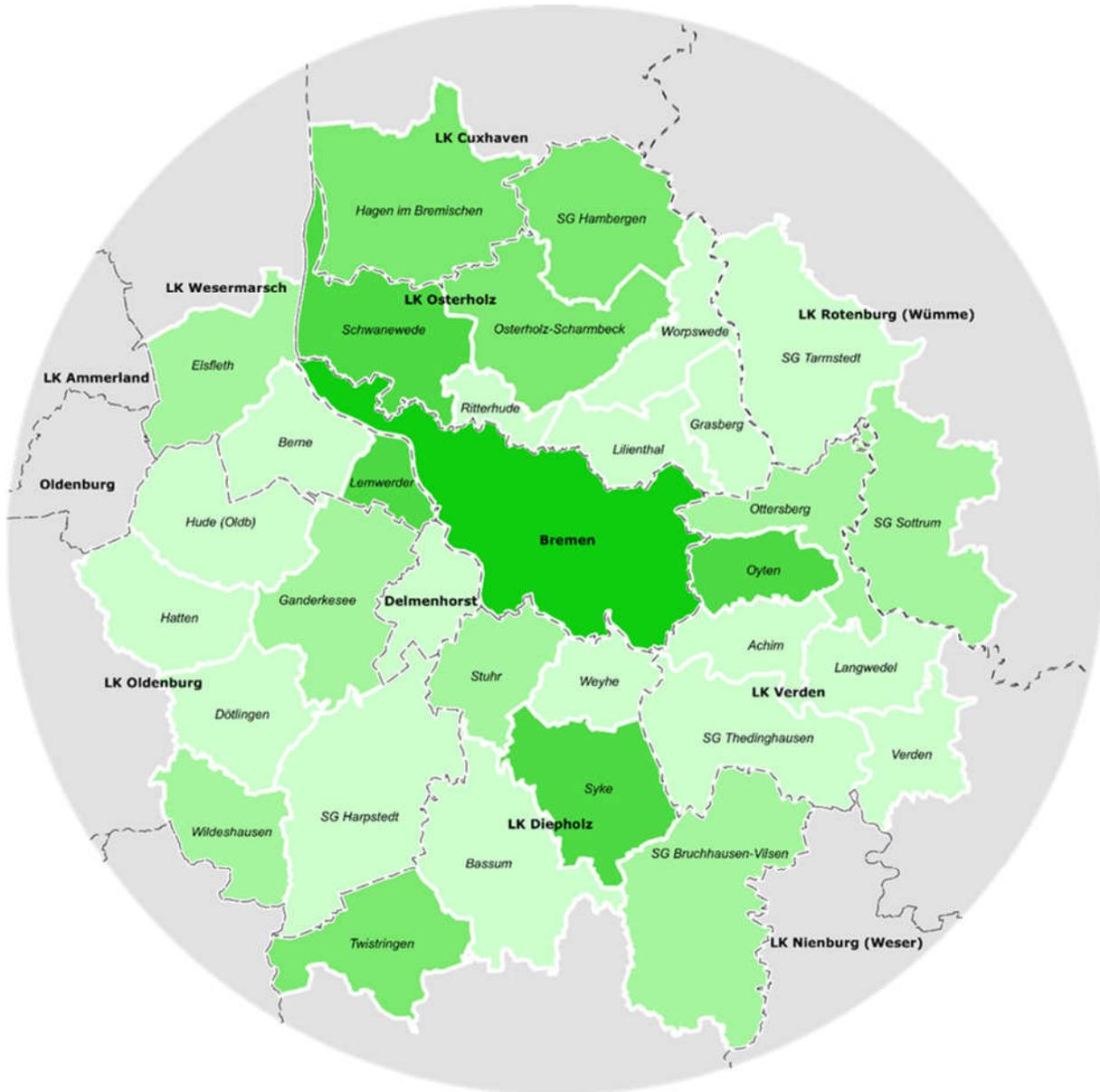
Kreise und kreisfr. Städte

Freie Gewerbeflächen (in ha)

- 0
- 1 - 10
- 11 - 15
- 16 - 20
- 21 - 360

Bearbeitung: Martin von Bestenbostel | iaw Bremen
 Bearbeitungsstand: 08.07.2022
 Datengrundlage Geodaten:
 Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (2019):
 Verwaltungsgebiete 1:250 000 (Ebenen), (VG250 01.01.).
 Datenlizenz: dl-de/by-2-0 (Abrufbar unter:
www.govdata.de/dl-de/by-2-0).
 Datengrundlage Interkommunale Gewerbegebiete:
 eigene Recherche nach KomSIS.

Karte 4: Sofort verfügbare Gewerbeflächen in der Region Bremen (Stand 12/2021)



Legende

- Kreise und kreisfr. Städte
- Sofort verfügbare Flächen (in ha)**
- 0
- 1 - 3
- 4 - 6
- 7 - 9
- 10 - 13

Bearbeitung: Martin von Bestenbostel | iaw Bremen
 Bearbeitungsstand: 08.07.2022
 Datengrundlage Geodaten:
 Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (2019):
 Verwaltungsgebiete 1:250 000 (Ebenen), (VG250 01.01.).
 Datenlizenz: dl-de/by-2-0 (Abrufbar unter:
www.govdata.de/dl-de/by-2-0).
 Datengrundlage Interkommunale Gewerbegebiete:
 eigene Recherche nach KomSIS.

Gewerbegebiete und -flächen in der Planung

In der Region Bremen gibt es eine Reihe an Gewerbegebieten und -flächen, die sich im Rahmen des Bau- und Planungsrechts in der Vorbereitung befinden. Tabelle 2 gibt eine Übersicht zu ausgewählten Vorhaben, für die entweder ein Beschluss zur Aufstellung eines Bebauungsplans oder konkrete konzeptionelle Vorarbeiten vorliegen. Die erfassten Gewerbegebiete befinden sich daher in einem unterschiedlichen Planungs- und Entwicklungsstadium.

Tabelle 2: Neue Gewerbegebiete und -flächen in der Planung in der Region Bremen (Stand 01/2022) ¹⁾

Kreis/Gemeinde/Stadt	Gewerbegebiet	Flächen in ha (brutto)	Anmerkung
LK Oldenburg			
Ganderkesee ²⁾	Gewerbepark an der Welse	28,0	Aufstellungsbeschluss Bauleitplanung am 03.03.2021
Hude ³⁾	Holler-Neuenwege	5,3	Verfahren zur Aufstellung des Bebauungsplans Nr. 106 "Erweiterung Gewerbegebiet Holler-Neuenwege" am 13.01.2022 eingeleitet
LK Osterholz			
Grasberg ⁴⁾	Grasberg West	8,9	Änderung FNP und Aufstellungsbeschluss Bebauungsplan Nr. 51 v. 10.09.2020
Schwanewede ⁵⁾	Lützw-Kaserne	8,5	Neues Nutzungskonzept und städtebauliches Konzept liegen vor (12/2021)
LK Verden			
Achim ⁶⁾	Achim-West	90,0	Interkommunales Gewerbegebiet: LK Verden, Stadt Achim und Stadtgemeinde Bremen; Kooperationsvereinbarung liegt vor
Verden ⁷⁾	Gewerbepark Finkenbergring – Erweiterung Ost	7,3	Bebauungsplan Nr. 5-31. Aufstellungsbeschluss vom 16.02.2021

1) Die Farbgebung erfolgt in Anlehnung an Tabelle 1 (Region Bremen = hellblau; Kommunalverbund = dunkelblau; direkte Nachbarkommunen = hellbraun). 2) Gemeinde Ganderkesee (2021); 3) Gemeinde Hude (Oldenburg) (2022); 4) Gemeinde Grasberg (2020); 5) Keller (2021); 6) Stadt Achim (2021); 7) Stadt Verden (2021a), Stadt Verden (2021b), Kreiszeitung (2021).

Quelle: Eigene Darstellung iaw (2022)

Es ist davon auszugehen, dass auch diese geplanten Neuausweisungen (insgesamt rd. 150 ha) kaum die bestehende und vermutlich weiter wachsende Flächennachfrage decken werden. Vielfach zeichnet sich bereits während der Planungsphase ab, dass die Interessenbekundungen von Unternehmen – wie das Gebiet Wildeshausen-Nord aufzeigt – deutlich das vorgesehene Flächenangebot übersteigen (Kläner 2022).²⁷

Das größte Vorhaben in der Region ist das bereits seit Anfang der Nullerjahre in Planung befindliche interkommunale Gewerbegebiet Achim-West. Inzwischen liegt eine von den jeweiligen Fachverwaltungen abgestimmte Kooperationsvereinbarung der Stadtgemeinde Bremen, der Stadt Achim und des Landkreises Verden vor. Allerdings ist immer noch nicht das Planfeststellungsverfahren für den Straßenumbau (Stand 07/2022) seitens des Landkreises Verden beendet worden. Dieser Planfeststellungsbeschluss soll bis Ende des Jahres 2022 vorliegen. Auf dieser Grundlage wird die Kommunalpolitik in Achim eine Entscheidung treffen, ob dieses ambitionierte und lange geplante Vorhaben

²⁷ Auf eine angebotene Fläche im Gewerbegebiet Wildeshausen-Nord kamen im Durchschnitt vier Bewerbungen. In der Stadt Delmenhorst haben rd. 40 Unternehmen ihr Interesse an einer kleinen Restfläche (1,5 ha) bekundet (Kommunalverbund 2022a).

realisiert werden kann (Ende 2022 / Anfang 2023). Bei einem positiven Beschluss der Städte Bremen und Achim würde die vorgesehene gemeinsame Projektgesellschaft Achim-West eingerichtet (WK v. 12.05.2022).²⁸

Ein weiteres größeres Vorhaben in der Region Bremen ist ebenfalls seit knapp 20 Jahren in der Diskussion und Planung: das Industrie- und Gewerbegebiet Wildeshausen-West. Allerdings wurde die weitere Planung (Bebauungsplan) für das 37 ha große Gebiet, das sich im privaten Eigentum befindet, im April 2022 von der Gemeinde Wildeshausen gestoppt. Nach dem Ausstieg eines privaten Entwicklungs- und Erschließungsträgers sah sich die Kommune nicht in der Lage, eine eigene Finanzierung für den Grunderwerb und die Erschließung aufzubringen (WK v. 26.04.2022)²⁹.

Insgesamt betrachtet steht die vorgesehene Ausweisung neuer oder die Erweiterung bestehender Gewerbegebiete und -flächen auch in der Region Bremen unter einem hohen politischen und zivilgesellschaftlichen Druck. Dies verdeutlicht die Diskussion in Bremen um das GEP 2030 sowie die politischen Auseinandersetzungen in den Stadt- und Gemeinderäten um die neuen Gewerbegebiete Achim-West und Wildeshausen-West.

Potenzial- und Vorschauflächen / Suchräume

Auf der Ebene der kreisfreien Städte und der Landkreise versuchen die zuständigen Wirtschaftsförderungseinrichtungen (siehe Kapitel 4.1.3) die zukünftigen Gewerbeflächenbedarfe zu ermitteln, mit dem bestehenden Angebot abzugleichen und potenzielle neue Flächen zu identifizieren. Entsprechende Informationen liegen für die Landkreise Oldenburg (WLO 2020) und Osterholz (2018a, 2018b) aus den vorliegenden Gewerbeentwicklungskonzepten vor. Für die Stadt Delmenhorst und den LK Verden (2022) ist die Identifizierung von Vorschauflächen ein integraler Bestandteil der in Vorbereitung befindlichen Konzeptentwicklungen.

Für die Kategorie der Potenzial- und Vorschauflächen liegen noch keine planerischen Festlegungen (FNP, B-Plan) vor. Sie sind aber ein wesentlicher Bestandteil von Gewerbeentwicklungskonzepten und von regionalen Monitoringssystemen (Region Hannover 2021; KIWI 2021). Es handelt sich um strategisch wichtige Flächen, für die zukünftig eine Gewerbeflächenentwicklung seitens der Kommunen infrage kommt bzw. kommen kann (WLO 2020). Diese Vorüberlegungen sollen dazu dienen, durch Abstimmungen im politisch-administrativen Bereich den zeitlichen Vorlauf zur Schaffung des Planungsrechts zur Ausweisung von Flächen abzukürzen.

Demgegenüber werden sogenannte Suchräume sehr viel unschärfer und unkonkreter gefasst. Sie dienen eher einer langfristigen Perspektive auf eine mögliche Gewerbeflächenentwicklung.

Aus der Tabelle 3 lassen sich zumindest für Teilräume der Region Bremen erste konzeptionelle Ansätze zur Neuausweisung von Gewerbeflächen entnehmen. Die Landkreise Oldenburg und Osterholz haben zusammengenommen 20 Vorschauflächen mit rd. 230 ha identifiziert, die sich für eine Ausweisung als Gewerbeflächen anbieten würden. Dabei variiert im LK Oldenburg (WLO 2020) die Größe der identifizierten Flächen zwischen 1,7 und 71 ha. Anhand des im Frühjahr 2022 gescheiterten Gewerbegebiets Wildeshausen-West, das noch in dieser Übersicht enthalten ist, lässt sich verdeutlichen, dass eine planerische Umsetzung der Vorschau- in Gewerbeflächen immer auch mit Unsicherheiten behaftet ist.

²⁸ WK vom 12.05.2022: Unternehmen Vitakraft plant seine Zukunft woanders.

<https://www.weser-kurier.de/bremen/wirtschaft/abkehr-von-gewerbegebiet-achim-west-vitakraft-plant-zukunft-woanders-doc7ky48xg9qc2uoy9lknz> [letzter Zugriff am 05.07.2022].

²⁹ WK vom 26.04.2022: Endgültiges Aus für das Industriegebiet Wildeshausen-West. <https://www.weser-kurier.de/landkreis-oldenburg/stadt-wildeshausen/industriegebiet-wildeshausen-west-verfahren-eingestellt-doc7kpe4r8tp1v1my2crfdn> [letzter Zugriff am 05.07.2022].

Tabelle 3: Flächenbedarfe, Vorschauflächen und Suchräume in der Region Bremen (Stand 2018–2021)¹⁾

Flächen / Landkreise	Oldenburg	Osterholz	Verden
Flächenbedarf Prognose bis 2030			
- Fläche (in ha)	65	47,5	n.a.
Vorschauflächen			
- Anzahl (absolut) ^{2, 3)}	32 / 27	12	8
- Fläche (in ha) ^{2, 3)}	560 / 405	18,6	n.a.
- Priorisierung (absolut) ^{2, 3)}	15 / 13	7 ³⁾	n.a.
- Fläche (in ha) ^{2, 3)}	253 / 211	n.a.	n.a.
Suchräume			
- Anzahl (absolut) ²⁾	12 / 7	45	n.a.
- Priorisierung (absolut)	n.a.	21 ³⁾	

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung nach LK Oldenburg (WLO 2020); LK Osterholz (2018a, b); LK Verden (2022)

¹⁾ Es liegen nur Angaben zu Landkreisen vor, die über GEK verfügen oder im Vergabeverfahren zur Bearbeitung stehen.

²⁾ LK Oldenburg gesamt / davon Städte und Gemeinden in der Region Bremen.

³⁾ Inklusive des geplanten Industrie- und Gewerbeparks Wildeshausen-West.

Konzeptionelle Grundlagen – Landkreisebene

Für die Region Bremen liegen für den niedersächsischen Teil flächendeckend Gewerbeentwicklungskonzepte (GEK) aus den Jahren 2003 und 2004 vor. Gefördert mit Mitteln des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (MW) wurde für jeden Landkreis ein eigenes Konzept erarbeitet. Dabei folgten die GEKs i. d. R. einer einheitlichen Strukturierung und inhaltlichen Ausrichtung. Im Kern zielten die Konzepte auf eine klassisch ausgerichtete Analyse der Rahmen- und Standortbedingungen, des Gewerbeflächenangebots und der Nachfrage. Hinzu kam die Ermittlung von potenziellen Standorten für die künftige Gewerbeflächenentwicklung (= Vorschauflächen). Auf dieser Grundlage wurden für die Landkreise Empfehlungen zur weiteren Ausgestaltung der Gewerbeflächenpolitik, des Flächen- und Standortmarketings, der Verkehrsinfrastruktur sowie zur Organisation der Wirtschaftsförderung formuliert.

Der Ansatz einer interkommunalen und einer Landkreisgrenzen überschreitenden Kooperation in der Gewerbeflächenpolitik wurden in den einzelnen GEKs zum Teil sehr zurückhaltend thematisiert. Explizit wiesen die externen Bearbeiter der Konzepte auf die vergleichsweise geringe Kooperationskultur in Niedersachsen und auf die verbreitete Skepsis in der Kommunalpolitik bezüglich interkommunaler Gewerbegebiete hin (NIW 2004).

Seit einigen Jahren setzt sich in den meisten Landkreisen die Erkenntnis durch, dass die bestehenden GEKs angesichts der veränderten Rahmenbedingungen und Herausforderungen durch neue Konzepte ersetzt werden müssen:

- Die Landkreise Oldenburg (WLO 2020) und Osterholz (2018a) haben ihre neuen Konzepte bzw. Gutachten bereits vorgelegt.
- Der LK Verden (2022) und die Stadt Delmenhorst (Kommunalverbund 2022a) befinden sich jeweils im Vergabeverfahren zur externen Bearbeitung eines neuen Konzepts. Die Konzepte sollen im Jahr 2023 vorliegen.
- Die Stadtgemeinde Bremen wird Anfang des Jahres 2023 ihr neues Gewerbeentwicklungsprogramm 2030 (GEP 2030) verabschieden, welches das bisherige GEP 2020 (SWAH 2013) ablöst.

Ein Blick in die vorliegenden Dokumente verdeutlicht, dass die Städte und Landkreise in der Region infolge der veränderten Rahmenbedingungen die inhaltlichen Schwerpunkte und die Ausgestaltung der GEKs an die Problemlagen anpassen. In den Vordergrund der konzeptionellen Überlegungen rücken verstärkt die Themen Flächenknappheit und mögliche Anpassungsmaßnahmen. Während die Landkreise dies u. a. mit einer Analyse und Aktivierung von Vorschauflächen zu lösen suchen, dürfte dieser Weg in den beiden kreisfreien Städten Delmenhorst und Bremen angesichts der begrenzten Flächenausstattung und der Nutzungskonkurrenzen schwieriger werden. So verpflichtet sich die Stadt Bremen in ihren Leitlinien zum GEP 2030 zu einer „nachhaltigen Wirtschaftsflächenentwicklung im Sinne

der *Flächenkreislaufwirtschaft*“ (SWAE 2022: 5). Neue Wirtschaftsflächen sollen nur noch begrenzt sowie bedarfsgerecht und nachhaltig entwickelt werden.

In den Fokus rückt daher in den Städten die Weiterentwicklung und Revitalisierung von Bestandsgebieten (= Innenentwicklung). Gleichzeitig sollen sie Anforderungen an den Klimaschutz, an die Anpassung an den Klimawandel und an eine nachhaltige Entwicklung berücksichtigen. Vielfältige Entwicklungspotenziale im Bestand werden bei der Aktivierung, Mobilisierung und Qualifizierung von Gewerbeimmobilien und -flächen gesehen. Unter dem Oberbegriff der Nachverdichtung geht es sowohl um eine optimale und nachhaltige Nutzung von Flächen und Immobilien als auch um ein flächensparendes und energieeffizientes Bauen (= Erhöhung der baulichen Dichte) (Landeshauptstadt Stuttgart 2020; SWAE 2021b).

Den Ansatz der Innenentwicklung greifen auch die neuen sowie die in Vorbereitung befindlichen GEKs in den Landkreisen auf. Allerdings fehlt dort – im Gegensatz zu Bremen – eine explizite Ausrichtung der gesamten Wirtschafts- und Gewerbeflächenpolitik an eine nachhaltige und klimaorientierte Entwicklung. So hat die Stadtgemeinde Bremen im Rahmen des GEP-2030-Prozesses eine eigenständige Broschüre zu dem Thema nachhaltige Wirtschaftsstandorte erarbeitet (SWAE 2021c). Sie soll einen eigenen Maßstab für eine nachhaltige Wirtschaftsflächenentwicklung sowohl bei der Neuausweisung als auch im Bestand setzen.

Die Lage der Gewerbegebiete und -flächen sowie deren verkehrliche Anbindung und Erreichbarkeit sind aus verschiedenen Gründen von Bedeutung. Neben der Lagegunst der Flächen mit Blick auf ihre Vermarktungsfähigkeit bezieht sich dieses Themenfeld v. a. auf die Mobilitätsinfrastruktur für den Wirtschafts- und Güterverkehr sowie den Individualverkehr der Beschäftigten. Neben der Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der Standorte geht es dabei verstärkt um eine nachhaltige Erschließung sowohl für den Wirtschaftsverkehr als auch für die Beschäftigten. Während dieses Handlungsfeld im GEP 2030 der Stadt Bremen prominent behandelt wird, spielt es bei den GEKs im Umland keine große Rolle. Nur im geplanten GEK für den Landkreis Verden sollen explizit die Potenziale einer Verlagerung des Güterverkehrs auf die Schiene (inkl. Nutzung des Weserhafens in Barne) untersucht werden (LK Verden 2022).

Die Erarbeitung eines GEK dient immer auch dazu, sich ein Bild über die aktuelle Situation im Bereich des Gewerbeflächenangebots und der Flächennachfrage zu verschaffen sowie Entwicklungstrends und Prognosen zu erarbeiten. Entsprechende Bestandsaufnahmen und Bilanzierungen drohen allerdings angesichts des einmaligen Charakters solcher Konzepte und Erhebungen schnell an Aussagekraft zu verlieren. Von daher schlägt das GEK in Oldenburg den Aufbau eines landkreisweiten Gewerbeflächenmonitorings vor. Im GEP 2030 der Stadtgemeinde Bremen wird als Maßnahme die Fortführung und Weiterentwicklung eines Monitorings der Wirtschaftsflächenentwicklung sowie eine Institutionalisierung einer kontinuierlichen Prognose vorgeschlagen. Deutlich wird, dass es innerhalb der Landkreise und damit auch auf der Ebene der Region Bremen an einer kontinuierlichen Bereitstellung und Bilanzierung von Informationen im Bereich Gewerbeflächen mangelt. Vor diesem Hintergrund wird im GEP 2030 der Stadtgemeinde Bremen die Erarbeitung und Umsetzung eines regionalen Flächenmonitorings vorgeschlagen.

Im Vergleich zum GEP 2020 (SWAH 2013) gewinnt der Themenkomplex regionale Kooperation im neuen GEP 2030 seitens der Stadtgemeinde Bremen stark an Bedeutung. Im Zielsystem des GEP 2030 wird die Stärkung der regionalen Kooperation als ein wichtiger Punkt ausgeführt (SWAE 2022). Ausgehend von dem Verständnis eines gemeinsamen Wirtschaftsraums ist das Oberzentrum auf eine enge strategische Abstimmung und Koordinierung in der Region angewiesen. Hierfür werden u. a. die Erarbeitung einer regionalen Wirtschaftsflächenstrategie und eines Monitorings sowie eine Vernetzung der zuständigen Institutionen vorgeschlagen. Konkrete Maßnahmen zielen auf eine gemeinsame Wirtschaftsflächenentwicklung, auf eine überregionale Vermarktung und eine Abstimmung bei zentralen Verkehrsmaßnahmen.

Die neuen GEKs von Oldenburg und Osterholz greifen diesen Themenkomplex auf, bleiben aber bei der Behandlung dieser Fragestellung eher unkonkret: Empfohlen wird die Auslotung interkommunaler (innerhalb der Landkreise) und regionaler Ansätze zur Gewerbeflächenentwicklung. Die Bearbeiter im LK Verden sollen im Rahmen der GEK-Erstellung (2022–2023) die Frage beantworten, wie sinnvoll eine Intensivierung regionaler Kooperationen ist (LK Verden 2022).

Verzahnung mit der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik

Neben der Verfügbarkeit an Flächen gewinnt auch eine ausreichende Ausstattung an Arbeits- und Fachkräften für die Wettbewerbsfähigkeit der Region Bremen an Bedeutung. Es reicht nicht mehr aus, über die Bereitstellung von Gewerbeflächen für Unternehmen einen eigenen (kommunalen) Beitrag zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen zu leisten. Stattdessen wird die lokale-regionale Verfügbarkeit von Arbeitskräften im Kontext des demografischen Wandels zu einem entscheidenden Faktor für die Zukunftsfähigkeit eines Wirtschaftsraumes.

Deutlich wird, dass sich dies mittlerweile nicht nur auf die bekannten Engpässe bei der Fachkräfteversorgung bezieht, wie dies noch die jüngste Difu-Umfrage (siehe Kapitel 4.1) suggeriert. In der Region Bremen wird ausdrücklich auf einen Handlungsbedarf hingewiesen, der aus einer generellen Verknappung von Arbeitskräften resultiert.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die Wirtschaftsstruktur und damit auch die Beschäftigtenstruktur in der Region Bremen deutlich voneinander unterscheiden. Anhand des Standortquotienten der sozialversicherten Beschäftigten³⁰ lässt sich die Spezialisierung und Schwerpunktsetzung in der Region Bremen nachvollziehen (siehe Tabelle 4). Deutlich wird beispielsweise der hohe Stellenwert von IKT, Grundstücks- und Wohnungswesen sowie wissensintensiven Dienstleistungen in der Stadt Bremen. Demgegenüber überwiegt in den umliegenden Kommunen neben der Land- und Forstwirtschaft das Baugewerbe.

Tabelle 4: Standortquotienten (Stand 2020)

Standortquotient der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort 2020 – Kreise –	Bremen	Cux-haven	Osterholz	Rotenburg	Verden	Diepholz	Delmenhorst	Oldenburg	Wesermarsch
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei (A)	0,0	3,0	1,8	2,1	1,7	1,7	0,2	2,4	1,4
Produzierendes Gewerbe (B-F)	0,8	1,0	0,9	1,0	1,2	1,2	0,9	1,3	1,8
Produzierendes Gewerbe ohne Baugewerbe (B-E)	0,9	0,8	0,8	0,9	1,2	1,2	0,8	1,2	1,9
Verarbeitendes Gewerbe (C)	0,9	0,8	0,8	0,9	1,2	1,2	0,8	1,2	2,0
Baugewerbe (F)	0,6	1,6	1,3	1,5	1,3	1,2	1,2	1,6	1,2
Dienstleistungsbereiche (G-U)	1,1	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9	1,1	0,9	0,7
Handel, Gastgewerbe, Verkehr (G-I)	1,0	1,0	1,1	1,0	1,1	1,1	1,0	1,0	0,8
Information und Kommunikation (J)	1,6	0,2	0,6	0,6	0,6	0,4	0,3	0,2	0,1
Erbringung von Finanz- und Vers.leistungen (K)	1,1	0,9	1,2	0,9	0,8	1,2	1,0	0,8	0,5
Grundstücks- und Wohnungswesen (L)	1,5	0,8	0,3	0,2	0,6	0,4	0,6	0,5	0,4
Freiberufl.,wissenschaftl. techn. Dienstl.,sonst.DL	1,3	0,6	0,6	0,7	0,8	0,7	1,1	0,6	0,5
Öff.Verw.,Verteidig.,Sozialvers.,Erz.-u.Unterricht	0,9	1,3	1,2	1,2	0,9	0,9	1,2	1,0	0,9
Kunst, Unterhaltung, Erholung, Priv. Haush.,usw.	1,2	0,8	1,1	0,5	0,9	0,8	1,0	0,8	0,7

Quelle: Datengrundlage: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2022e); Statistisches Landesamt Bremen (2022c).
Eigene Berechnungen

Den Bedarf an zusätzlichen Arbeits- und Fachkräften greifen insbesondere aktuelle Konzepte, wie das GEP 2030 oder die Ausschreibung für das GEK in Verden auf. Die kommunale Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsförderung sollen – jenseits der Bereitstellung von Gewerbeflächen – auch einen aktiven Beitrag zur Mobilisierung und Erschließung des vorhandenen Arbeitskräftepotenzials, zur Gewinnung neuer Arbeitskräfte und zur Ausbildung und Weiterqualifizierung beitragen (SWAE 2022). So sieht das GEP 2030 beispielsweise als eine Maßnahme eine „Kooperationsvereinbarung mit regionalen Akteuren zur Gewinnung von Arbeitnehmer:innen für die Region“ vor (SWAE 2022: 13).

Aus Sicht der kommunalen Wirtschaftsförder:innen (Kommunalverbund 2021) braucht es zusätzliche Anstrengungen, um bei den potenziellen Arbeitnehmer:innen als attraktive und lebenswerte Arbeits- und Lebensregion wahrgenommen zu werden. Das heißt, wichtige Aspekte der regionalen Daseinsvorsorge (Wohnen, Versorgung, Betreuung,

³⁰ Der Standortquotient misst die räumliche Konzentration einer Branche. Werte unter eins entsprechen einem unterdurchschnittlichen Anteil, Werte über eins einem überdurchschnittlichen.

Mobilität) müssen sowohl bei der Gewinnung neuer als auch bei der Bindung vorhandener Arbeitnehmer:innen berücksichtigt werden. Die in diesem Zusammenhang formulierte Idee einer Arbeitgeberregion seitens der Wirtschaftsförder:innen muss allerdings immer auch mit der Perspektive einer Arbeitnehmerregion aus Sicht der Beschäftigten und Gewerkschaften verknüpft werden.

4.1.2 Akteure und Kooperation

Die kommunale Wirtschaftsförderung weist in der Region Bremen sehr unterschiedliche Organisationsformen und Ressourcenausstattungen auf.

Organisationsstruktur

Die Wirtschaftsförderung kann ein Teil der kommunalen Verwaltung sein (Amtsmodell) oder sie wird außerhalb der Verwaltung in privatrechtlichen Gesellschaften organisiert (Gesellschaftsmodell).

Eine Recherche im Rahmen der vorliegenden Studie kommt für die Region Bremen zu einem deutlichen Ergebnis. Die überwiegende Mehrheit der Städte und Gemeinden (26 von 33) verankert die Wirtschaftsförderung innerhalb ihrer Verwaltung. Fünf Gemeinden verzichten auf eine eigene Wirtschaftsförderung. Sie lassen diese Aufgaben durch einen Fachdienst oder eine Gesellschaft auf der Landkreisebene durchführen. Dabei sind es die beiden kreisfreien Städte Delmenhorst und Bremen³¹, die das Gesellschaftsmodell bevorzugen.

Bei den Landkreisen in der Region ergibt sich ein differenziertes Bild. Drei Landkreise (Diepholz, Osterholz und Verden) verfügen über einen eigenen Fachdienst Wirtschaftsförderung innerhalb der Kreisverwaltung (Amtsmodell). Demgegenüber werden in den Landkreisen Oldenburg und Wesermarsch die Aufgaben durch eine eigene Wirtschaftsförderungsgesellschaft³² durchgeführt. Eine Ausnahme bildet die kreisfreie Stadt Delmenhorst, die eine Doppelstruktur aufweist: Neben der Gesellschaft dwfg gibt es noch einen Fachdienst Wirtschaftsförderung innerhalb der Stadtverwaltung, die personell eng mit der dwfg verzahnt ist.

Personalausstattung

Bei der Personalausstattung der Wirtschaftsförderung offenbaren sich in der Region Bremen sowohl Gemeinsamkeiten als auch deutliche Unterschiede. In knapp zwei Drittel der erfassten Kommunen (21 von 33) ist nur eine Mitarbeiter:in für die Wirtschaftsförderung zuständig.³³ Jeweils fünf Kommunen (15 %) haben keine Fachkraft (s. o.) oder beschäftigen bis zu vier Mitarbeitende in der Wirtschaftsförderung.

In den Fachdiensten und den Gesellschaften der Landkreise (inkl. Delmenhorst) sind zwischen fünf und 18 Beschäftigte tätig, die z. T. auch für andere Aufgaben z. B. im Bereich Tourismusmarketing zuständig sind. Eine Ausnahme stellt in der Region nimmt die WFB in der Stadtgemeinde Bremen mit annähernd 250 Beschäftigten ein.

Diese Angaben verdeutlichen, dass die Personalausstattung der Wirtschaftsförderung deutlich von der Größe der Kommunen und vermutlich auch von der Situation im kommunalen Haushalt abhängig ist.

AK Wirtschaftsförderung

Bis zum Sommer 2021 gab es in der Region Bremen keine Formate für einen regionalen Austausch zwischen den Einrichtungen der Wirtschaftsförderung. Selbst innerhalb der einzelnen Landkreise gibt es bislang kaum Angebote für eine Vernetzung zwischen den Wirtschaftsförder:innen der Städte und Gemeinden. Einzig auf der Ebene der sehr viel größeren Metropolregion Nordwest hat sich seit 2005 ein „AK Wirtschaftliche Rahmenbedingungen“³⁴ etabliert. Im AK tauschen sich die Wirtschaftsförder:innen der beteiligten Landkreise, die Industrie und Handelskammern (IHK) und die Länder aus.

Auf Initiative des Kommunalverbundes Niedersachsen Bremen e.V. (2021) und eines Vorbereitungsteams der Region gab es Mitte Juli 2021 ein erstes Treffen von Wirtschaftsförder:innen der Mitgliedskommunen zu der auch die betroffenen Landkreise eingeladen waren. Das Ziel war es auszuloten, ob Interesse an einer engeren Zusammenarbeit im Rahmen eines Arbeitskreises besteht und welche Themen vorrangig behandelt werden sollen. Bislang verfügt der Kommunalverbund mit dem AK Planung und die AG Kultur über zwei dauerhafte Arbeitskreise. In ihnen kommen

³¹ Delmenhorster Wirtschaftsförderungsgesellschaft (dwfg); WFB Wirtschaftsförderung Bremen GmbH.

³² Wirtschaftsförderungsgesellschaft für den Landkreis Oldenburg mbH (WLO); Wirtschaftsförderung Wesermarsch GmbH.

³³ Auf der Ebene des Kommunalverbundes sind es 15 von 26 Kommunen (inkl. Delmenhorst und Bremen), vier Kommunen verfügen über kein Personal, sieben über mehr als zwei Personalstellen.

³⁴ <https://www.metropolregion-nordwest.de/portal/seiten/ak-wirtschaftliche-rahmenbedingungen-900000028-10018.html> [letzter Zugriff am 05.07.2022].

die Vertreter:innen aus den Planungs- und Bauabteilungen der Kommunen und der Landkreise sowie die kommunalen Kulturbeauftragten zusammen.

Die Resonanz seitens der Kommunen auf diese Einladung zu einem AK Wirtschaftsförderung war im Juli 2021 sehr groß. Drei Viertel aller Mitgliedskommunen waren mit Vertreter:innen aus der Wirtschaftsförderung bei der ersten Sitzung anwesend. Offensichtlich sind das Interesse und der Bedarf an einem regionalen Erfahrungsaustausch gerade auf der Arbeitsebene sehr hoch.

Angesichts der bislang fehlenden Vernetzung und der eingeschränkten Ressourcen fiel die Abfrage bei den beteiligten Wirtschaftsförder:innen zu den Erwartungen an einen Arbeitskreis eher niedrigschwellig aus. Diese zielen auf den Aufbau einer pragmatisch und konstruktiv ausgerichteten Vernetzung, auf eine persönliche Kommunikation und einen regionalen Erfahrungsaustausch (Best Practice) sowie auf die Entwicklung gemeinsamer Aktivitäten (Projekte).

Inhaltlich-fachlich dominieren die bereits oben aufgezeigten Themen und Herausforderungen, die für die Initiative für ein solches Treffen und für eine Teilnahme entscheidend waren: Hierzu gehören u. a. die Themenkomplexe Gewerbeflächen (Flächenknappheit), nachhaltige Entwicklung von Gewerbegebieten (Abstimmung von Mindeststandards), Gewinnung von Arbeit- und Fachkräften sowie Verkehr und Mobilität.

Nach einer zweiten Sitzung des AK Mitte März 2022 ist es an dem Kommunalverbund (2022a) und seinem Regionalbeirat offiziell diesen AK Wirtschaftsförderung einzurichten. Von zentraler Bedeutung wird es sein, wie dieser AK inhaltlich begleitet und gemanagt wird und welche Zielsetzungen tatsächlich mit dieser Vernetzung verfolgt werden. Geht es „nur“ um die Etablierung eines Erfahrungsaustausches oder auch um eine konkrete inhaltlich-fachliche Kooperation wie die Erarbeitung einer regionalen Wirtschaftsflächenstrategie und eines gemeinsamen Gewerbeflächenmonitorings?

Kooperation – interkommunale Gewerbegebiete

Auf der Agenda der beiden ersten Sitzungen des AK Wirtschaftsförderung (s. o.) stand auch die Diskussion um interkommunale Gewerbegebiete (Kommunalverbund 2021; 2022a). Zum einen wurden mit den Gewerbegebieten Achim-West und Wildeshausen-Nord (siehe Kapitel 4.1.4) zwei konkrete regionale Beispiele vorgestellt und diskutiert. Zum anderen stand die Frage im Raum, inwiefern eine forcierte interkommunale Kooperation bei der Ausweisung und Entwicklung von Gewerbeflächen und -gebieten einen Lösungsansatz im Rahmen der zunehmenden Flächenknappheit bieten kann.

Zumindest das Interesse an einer kommunalen Kooperation ist im Zuge des abnehmenden Flächenangebots deutlich angestiegen. So können Kosten für die Erschließung und Vermarktung aufgeteilt sowie Entwicklungen auf attraktive Standorte mit Lagegunst konzentriert werden. Dies kann die Haushalte der einzelnen Gemeinden entlasten, stärkt die überregionale Wettbewerbsfähigkeit und verringert den Landschafts- und Freiraumverbrauch. Mit der damit einhergehenden Bündelung von Ressourcen (Finanzmittel, Verwaltung) dürfte auch das Verständnis für einen gemeinsamen Wirtschafts- und Arbeitsraum an Bedeutung gewinnen.

Die bisherigen Ausführungen zur Situation bei der Gewerbeflächenausstattung und den GEKs in der Region haben aber deutlich gemacht: Über interkommunale oder regionale Gewerbegebiete wird schon seit Jahrzehnten auch in der Region Bremen diskutiert. Allerdings sind die Umsetzungsaktivitäten bislang überschaubar (siehe Tabelle 4 und Karte 5): Ein interkommunales Gewerbegebiet wurde bereits 1997 in der Region Bremen realisiert (Gewerbepark A27), ein weiteres (Wildeshausen-Nord) ist aktuell in der Vermarktung und startet mit ersten Bauaktivitäten im Sommer 2022. Aufmerksam wird auch überregional das seit 20 Jahre in der Planung befindliche Gewerbegebiet Achim-West betrachtet. Das Vorhaben stößt aufgrund seines länderübergreifenden Charakters, der Finanzierung, seiner Größe und der geplanten Ausrichtung auf ein hohes Interesse. Letztendlich liegt es an der kommunalpolitischen Entscheidung in der Stadt Achim, ob dieses Vorhaben zusammen mit dem LK Verden und der Stadtgemeinde Bremen realisiert werden kann.

Einen weiteren interessanter Ansatz bietet das „*Nachhaltige interkommunale Gewerbegebiet Wesermarsch*“³⁵. Die Flächen liegen zwar außerhalb der Region Bremen, aber der verfolgte Ansatz, dass alle Städte und Gemeinden im LK Wesermarsch sich an dem geplanten Gewerbegebiet beteiligen können, hat auch Auswirkungen in der Region Bremen. So hat z. B. die Gemeinde Lemwerder neben anderen Kommunen das Angebot der Wirtschaftsförderung Wesermarsch GmbH angenommen, sich finanziell an einer Potenzialanalyse für das Gewerbegebiet zu beteiligen

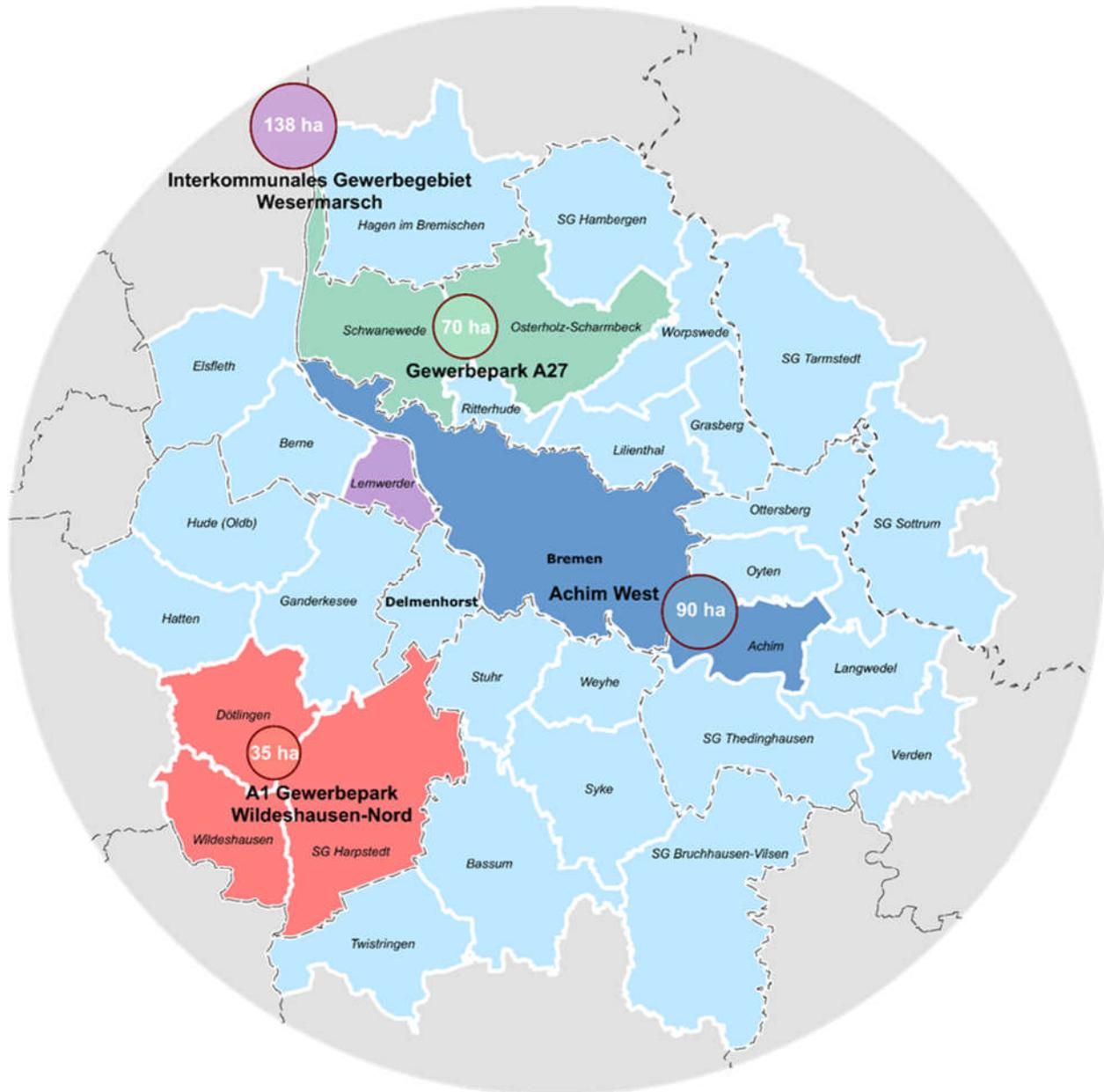
³⁵ Wirtschaftsförderung Wesermarsch GmbH: <https://wesermarsch.de/interkommunales-gewerbegebiet.html> [letzter Zugriff am 27.06.2022].

Tabelle 5: Umgesetzte und geplante interkommunale Gewerbegebiete in der Region Bremen (Stand 2022)

	Achim-West	A1 Gewerbepark Wildeshausen-Nord	Gewerbepark A27	Nachhaltiges interkommunales Gewerbegebiet Wesermarsch
Standort	Stadt Achim (LK Verden)	Gde. Dötlingen (LK Oldenburg)	Gde. Schwanewede, Stadt Osterholz (LK Osterholz)	Stadt Nordenham, Gde. Stadland (LK Wesermarsch)
Beteiligte Kommunen	Stadtgemeinde Bremen, Stadt Achim, LK Verden	Gde. Dötlingen & Prinzhöfte, Stadt Wildeshausen beratende Partner: WLO, LK Oldenburg, SG Harpstedt	Gde. Schwanewede, Stadt Osterholz	Stadt Nordenham, Gde. Stadland Koordination: Wirtschaftsförderung Wesermarsch
Flächenausstattung (in ha brutto/netto)	90 / 70	35 / 22	70 / n.a.	138 / n.a.
Sachstand	Kooperationsvereinbarung zwischen den Kommunen liegt vor. Eine Prüfung des Planaufstellungsbeschlusses durch den LK Verden wird im Sommer 2022 erwartet. Ratsbeschluss der Stadt Achim zum Vorhaben steht aus. Es wird eine Erschließungszeitraum von neun bis zwölf Jahren angenommen	Abschluss der Flächenerschließung im Sommer 2022; 2/3 der Flächen sind vermarktet = 13 Unternehmen (Stand 03/2022). Baustart im Sommer 2022	seit 1997 im Betrieb; über 30 Unternehmen Erweiterungsbedarf (GEK OHZ) Identifiziertes Innenentwicklung-potenziale von 18,2 ha (GEK OHZ)	Aufnahme in das RROP 05/2020 Erschließung der vier Teilflächen soll parallel zur Umsetzung der A 20 erfolgen geplant: Start Flächenkauf 2023 Erschließung ab 2027 Ansiedlung ab 2024
Federführung (Management)	Geplante Achim-West-Entwicklungsgesellschaft (AWE) wurde noch nicht umgesetzt	Stadt Wildeshausen, Wirtschaftsförderung, (Vermarktung)	n.a.	Wirtschaftsförderung Wesermarsch GmbH
Finanzierung	Erwartete Kosten: mindestens 140 Mio. EUR (Stand 2019). Ein Großteil der Kosten soll die Stadtgemeinde Bremen übernehmen. Der LK Verden und die Stadt Achim sind durch Gesellschafterdarlehen beteiligt.	Kostenstand 2022: 12,4 Mio. EUR Kostenbeteiligung: 45% Dötlingen 40% Wildeshausen 15 % Prinzhöfte Gleiche Gewinnaufteilung Verkaufspreis 32,90 EUR/qm	n.a. Verkaufspreis: 28,50 EUR/qm VB	Mitfinanzierung einer Potenzialanalyse: u. a. durch die Gde. Lemwerder (2021/2022)
Beschäftigungseffekte	Prognose 2.700 – 4.300 AK (SWAE / Prognos 2019)	n.a.	n.a.	n.a.

Quelle: Achim West: Stadt Achim (2022); Prognos/iaw (2019); Gutschmidt (2022); Schwiegershausen/Gutschmidt (2022). Wildeshausen Nord: Kläner (2022); Gemeinde Dötlingen (2022); Rullhusen (2021); Komsis (2022); Stadt Wildeshausen (2022). Gewerbepark A27: Gemeinde Schwanewede (2022a); Gemeinde Schwanewede (2022b); Landkreis Osterholz (2018a); Landkreis Osterholz (2018b). Nachhaltiges interkommunales Gewerbegebiet Wesermarsch: Wirtschaftsförderung Wesermarsch GmbH (2022); Wirtschaftsförderung Wesermarsch GmbH (2021a); Wirtschaftsförderung Wesermarsch GmbH (2021b). Eigene Zusammenstellung iaw (2022)

Karte 5: Interkommunale Gewerbegebiete in der Region Bremen und beteiligte Kommunen (Stand: 07/2022)



Legende

- Kreise und kreisfr. Städte
- Andere Gemeinden der Region Bremen
- Gewerbegebiete und beteiligte Kommunen**
- A1 Gewerbepark Wildeshausen-Nord
- Achim-West (in Planung)
- Gewerbepark A27
- Interkommunales Gewerbegebiet Wesermarsch (in Planung)

Bearbeitung: Martin von Bestenbostel | iaw Bremen
 Bearbeitungsstand: 10.10.2022
 Datengrundlage Geodaten:
 Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (2019):
 Verwaltungsgebiete 1:250 000 (Ebenen), (VG250 01.01.).
 Datenlizenz: dl-de/by-2-0 (Abrufbar unter:
www.govdata.de/dl-de/by-2-0).
 Datengrundlage Interkommunale Gewerbegebiete:
 eigene Recherche.

4.1.3 Perspektive der Expert:innen

Die Expert:innen nehmen im Vergleich zur Situation vor 20 Jahren deutliche Veränderungen in der Ausrichtung der kommunalen Wirtschaftspolitik und -förderung in der Region Bremen wahr. Die Herausforderungen und Problemlagen hätten sich grundlegend verändert. Damit gehe auch ein langsam aber stetig wachsendes Verständnis für einen gemeinsamen Wirtschafts- und Kooperationsraum einher.

Ein großer Treiber für diese Entwicklung sei der hohe und weiter zunehmende Problemdruck bei der Verfügbarkeit von marktfähigen Gewerbeflächen. Der wachsende Bedarf bei gleichzeitiger Flächenknappheit würde das bisherige *„Kirchturmdenken der Gemeinden verringern“*. Allerdings gäbe es jenseits der gemeinsamen Problembeschreibung Unterschiede bei der Beantwortung der Frage, welche kommunalen Anpassungsmaßnahmen und ggf. neuen Lösungswege hieraus resultieren. Teile der Wirtschaftsförderung würde *„die Probleme nicht im Sinne der Wissenschaft und Theorie angehen“*. Die bereits seit einiger Zeit diskutierten Ansätze einer *„Nachverdichtung und vertikalen Ausrichtung von Gewerbegebieten ist in der Praxis noch nicht angekommen“*. Auch in der Region Bremen würde in vielen Kommunen über eine höherwertige und effizientere Flächennutzung noch nicht ausreichend nachgedacht: *„In der Gemeinde [...] sind die Ideen der Stapelung noch gar nicht angekommen“*.

Allerdings sei eine *„rein deskriptiv und quantitativ ausgerichtete Analyse der Flächenlücke im Bremer Umland“* nicht ausreichend. Die Debatte im Rahmen des neuen Arbeitskreises Wirtschaftsförderung zeige aber, dass sich die Wirtschaftsförder:innen durchaus neuen Anforderungen an eine nachhaltige, klimagerechte und kompakte Flächenentwicklung auch im Bestand öffnen würden. Hierbei würden sie sich vom neuen Arbeitskreis wichtige Anregungen und Unterstützungen für ihre Tätigkeiten erhoffen.

Offensichtlich sei das hohe Interesse an einem regionalen und interkommunalen Erfahrungsaustausch. Erstaunt hat die Gesprächspartner:innen die Beobachtung, dass sich die meisten Wirtschaftsförder:innen aus der Region nicht kennen würden, selbst wenn sie direkte Nachbarn seien. Vor diesem Hintergrund plädieren sie für einen vorsichtigen und niedrigschwelligen Aufbau einer verstärkten regionalen Kooperation. Es gelte dabei viel *„Aufbauarbeit“* zu leisten, das *„Bewusstsein für die Region als Wirtschaftsraum zu stärken und Vertrauen zu schaffen“*. Dabei müssten die unterschiedlichen Ausgangslagen, Ressourcen und Strukturen berücksichtigt werden. Es bestünde immer die Gefahr, dass sich die Kommunen vom Oberzentrum Bremen bei der Organisation, Zielsetzung und thematischen Ausrichtung einer regionalen Kooperation nicht *„auf Augenhöhe“* behandelt sehen.

Auf der anderen Seite plädiert ein Teil der Expert:innen für einen schnelleren und intensiveren Aufbau einer regionalen Kooperation: *„Eigentlich ist nicht die Zeit, um sich erst einmal kennenzulernen, um erst Jahre später in eine strategische Abstimmung einzusteigen.“* Der Handlungsdruck in den Bereichen Gewerbeflächen, Bestandsentwicklung, Arbeitskräfte und Klimawandel sei zu hoch. Es müssten zeitnah Schritte eingeleitet werden, um fundierte Analysen zur Ausgangslage zu erhalten, um darauf aufbauend eine gemeinsame regionale Gewerbeflächenstrategie erarbeiten und umsetzen zu können. Parallel hierzu bräuchte es ergänzend eine überregionale Vermarktung der Region Bremen. Diese sollte sowohl auf ansiedlungswillige Unternehmen als auch auf die Gewinnung neuer Arbeitskräfte zielen.

Ungeklärt scheint aus der Perspektive der Expert:innen die zukünftige Organisation und Strukturierung einer engeren Kooperation der Wirtschaftsförderung in der Region Bremen. Mit der Gründung eines Arbeitskreises beim Kommunalverbund sei es nicht getan. Der Kommunalverbund verfüge bislang nicht über die Ressourcen wesentliche Themen der kommunalen Wirtschaftspolitik voranzutreiben.

4.1.4 Zwischenfazit

Die Rahmenbedingungen und Herausforderungen für die kommunale Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsförderung haben sich auch für die Region Bremen grundlegend verändert. Auf der einen Seite unterliegt das Tätigkeitsspektrum einem Wandlungsprozess und wird um wesentliche Aufgabenstellungen mit Blick auf Nachhaltigkeit, Klimaschutz, Energieversorgung, Arbeitskräftegewinnung und Digitalisierung erweitert. Auf der anderen Seite geraten klassische Aufgaben wie die Flächenbereitstellung für Neuansiedlungen von Unternehmen und Erweiterungen von Bestandsbetrieben unter einen hohen Problem- und Handlungsdruck. In den Städten und Gemeinden der Region Bremen verschärft sich die Knappheit an Gewerbeflächen.

Der wirtschaftliche Transformationsprozess und dass sich verändernde Aufgabenspektrum treffen in den Kommunen auf Wirtschaftsförderungseinrichtungen, die hierfür nicht adäquat aufgestellt erscheinen. Es fehlt häufig an Ressourcen, an Erfahrungen mit interkommunalen Kooperationen und gemeinsamen Projekten, am Zugang zu neuen und innovativen Ansätzen in der Gewerbeflächenentwicklung.

Mit dem steigenden Problem- und Handlungsdruck wächst allerdings auch die Erkenntnis und die Bereitschaft, bei den Wirtschaftsförder:innen sich neuen Entwicklungsansätzen und einer regionalen Kooperation zu öffnen. Entsprechende Initiativen entstehen in den Städten und Gemeinden, die von der Flächenknappheit am deutlichsten getroffen sind. Hierzu gehören die kreisfreien Städte Delmenhorst und Bremen sowie Städte wie Verden, Achim oder Wildeshausen. Dabei müssen die verschiedenen Ansätze zur Mobilisierung und Qualifizierung von Gewerbegebieten und -flächen (u. a. Flächenkreislaufwirtschaft, Innenentwicklung, regionale Kooperation) adäquat aufeinander abgestimmt werden.

Jenseits der von allen Kommunen wahrgenommenen Knappheit an verfügbaren Gewerbeflächen und an Arbeitskräften, mangelt es in der Region Bremen an gemeinsamen Grundlagen zur Erfassung, Beschreibung und Analyse der Ausgangslage. Die vorliegende Studie versucht, hierfür einen ersten Beitrag im Kontext der Flächenverfügbarkeit zu leisten. Allerdings reicht dies nicht aus. Es fehlt eine regionale Bestandsaufnahme, die auch auf die Qualität der bestehenden Gewerbeflächen und -gebiete, auf die verkehrliche Anbindung/Erreichbarkeit und die Infrastrukturausstattung sowie auf die Anforderungen an eine Revitalisierung und eine nachhaltige Weiterentwicklung zielt.

Mit der Gründung des AK Wirtschaftsförderung im Sommer 2021 hat der Kommunalverbund einen ersten wichtigen Impuls zum Aufbau einer regionalen Kooperation gesetzt. Wichtige Fragen zu den Zielsetzungen, zur Organisationsstruktur und der Leitung eines solchen Gremiums sind aber noch offen. So favorisiert ein Teil der Wirtschaftsförder:innen das Angebot eines regelmäßigen fachbezogenen Erfahrungsaustausches, der einen niedrigschwelligen Zugang gewährleisten soll. Auf der anderen Seite – insbesondere von Bremen forciert – steht die Idee einer sehr viel intensiveren und formalisierten Zusammenarbeit. Demnach soll die Region Bremen unter einem gemeinsamen Dach sowohl nach innen als auch nach außen agieren. Dies erfordert eine strategisch ausgerichtete Kooperation der kommunalen Wirtschafts- und Gewerbeflächenpolitik in der Region Bremen, die auch die Landkreisebene mit ihren Konzepten aktiv einbinden muss. Dies setzt eine ausreichende Ressourcenausstattung in den Bereichen Personalmittel (professionelles Management) und Projektmittel (u. a. Monitoring, Strategie) voraus. Mit Blick auf die Herausforderungen und die verfolgten Ansätze in anderen Stadtregionen wie Hannover, Hamburg oder Kiel erscheint dieser Weg schwieriger aber auch Erfolg versprechender, um sich im überregionalen Wettbewerb als attraktiver Wirtschafts- und Beschäftigungsraum positionieren zu können.

Die durchgeführten Gespräche und Dokumentenanalysen haben allerdings verdeutlicht, dass die Initiierung einer regionalen Kooperation bei den Wirtschaftsförder:innen kein Selbstläufer ist. Es fehlen bislang Erfahrungen und gute Beispiele, die den Mehrwert und Nutzen einer engeren Zusammenarbeit für die einzelnen Akteure und Kommunen aufzeigen. Insbesondere der Ansatz von interkommunalen Gewerbegebieten wie Achim-West stoßen auf Skepsis, weil sie nicht übertragbar erscheinen. So würde ein politisches Scheitern dieses „Leuchtturmprojektes“ nicht den erhofften Rückenwind auf die weitere Zusammenarbeit in der Region entfalten, sondern ggf. das Gegenteil bewirken.

Die Ausführungen verdeutlichen: Die Region Bremen ist im nationalen und internationalen Standortwettbewerb auf eine enge Kooperation und Abstimmung in der kommunalen Wirtschaftspolitik angewiesen. Die vielfältigen Herausforderungen lassen sich kaum durch die einzelnen Städte und Gemeinden in Eigenregie oder im Rahmen eines unverbindlichen Erfahrungsaustauschs bewältigen. Stattdessen bedarf es eines Anstoßes für eine intensivere wirtschaftspolitische Zusammenarbeit und für die Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses über den Wirtschafts- und Beschäftigungsraum Bremen.

Wichtige (erste) Ansatzpunkte sind dabei neben einer organisatorischen Betreuung der Kooperation die Erarbeitung eines einheitlichen Berichtswesens, eines Gewerbeflächenmonitorings und einer regionalen Gewerbeflächenstrategie. Ohne eine aktive kommunalpolitische Unterstützung innerhalb des Kommunalverbundes sind diese Aufgaben allerdings kaum leistbar. Das heißt, die kommunalpolitischen Entscheidungsträger sind aufgefordert mit Beschlüssen und

der Bereitstellung von Ressourcen einen handlungsfähigen Arbeitskreis Wirtschaftsförderung und die Erarbeitung von ersten gemeinsamen Projekte und Produkten (u. a. Berichtswesen/ Monitoring) zu gewährleisten.

4.2 Wohnungsmarkt

Der Wohnungsmarkt in der Region Bremen ist wie in der gesamten Bundesrepublik von einer starken Preisentwicklung der Grundstücke und Mieten betroffen. Durch demografische Faktoren verändert sich die Nachfrage, die zu einem vermehrten Bedarf an kleinteiligem Wohnraum führt. Dazu kommen durch ökologische Abwägungen das Ziel der Reduktion des Flächenverbrauches sowie der dringende Bedarf nach energetischen Sanierungen und energieeffizientem sowie ökologisch vertretbarem Neubau.

Diese Herausforderungen wirken räumlich nicht auf einzelne Gemeinden, sondern übergreifend in der Region. Der Kommunalverbund (2015) hat daher in seinem Grundsatzbeschluss u. a. das Entwicklungsziel „*Stärkung der Innenentwicklung und geringere Flächenneuausweisung*“ benannt sowie eine Wohnungsmarktbeobachtung und eine Wohnungsmarktstrategie als Projektideen vorgeschlagen. Beide sind im Rahmen des Modellvorhabens der Raumordnung (MORO) „*Lebendige Regionen – aktive Regionalentwicklung als Zukunftsaufgabe*“ umgesetzt worden.

Die Bauleitplanung liegt im Aufgabenbereich der Kommunen, die darüber steuernd auf den Wohnungsmarkt eingreifen können. Die Umsetzung erfolgt – neben der privaten Bau- und Wohnungswirtschaft – durch kommunale und genossenschaftliche Wohnungsunternehmen. Diese werden durch den Verband der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Niedersachsen und Bremen (vdw) vertreten.

Die Aktivitäten der Akteure in der Region sowie konzeptionelle und strategische Grundlagen werden in dem Kapitel 4.2.1 Bestandsaufnahme vorgestellt. Kooperationsprojekte und -strukturen sowie die Rolle der einzelnen Akteure werden anschließend in dem Kapitel 4.2.2 beschrieben. Eine abschließende Einordnung des Handlungsfeldes erfolgt durch die Sichtweise der Expert:innen in Kapitel 4.2.3.

4.2.1 Bestandsaufnahme

Grundlage für die Entwicklung von Wohnbauflächen stellt die Bauleitplanung dar. Diese ist zwar den Zielen der Landesplanung und der Raumordnung untergeordnet, liegt aber in der Verantwortung der Gemeinden. Damit stehen ihnen die zentralen Instrumente der Steuerung des Wohnungsmarktes zur Verfügung, die im kommunalen Zuständigkeitsbereich liegen. Konkret können die Gemeinden über die Aufstellung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen bei Bedarf Flächen, die für eine Wohnbebauung festgelegt sind, ausweisen. Dabei müssen aber die überörtliche Raumordnung und Regionalplanung beachtet werden. Mittels Flächennutzungsplan legen die Gemeinden den Nutzungszweck der vorhandenen Flächen im Gemeindegebiet fest. Die Bebauungspläne konkretisieren diesen Nutzungszweck durch rechtsverbindliche Festsetzungen und schaffen die Grundlage für die Umsetzung des Baurechts. Die Gemeinden verfügen mit der Bauleitplanung über eine hohe kommunale Gestaltungskompetenz (ARL 2022a). Darüber hinaus können sie durch kommunale Wohnungsunternehmen selbst zu aktiv handelnden Akteuren auf dem Wohnungsmarkt werden.

Der Wohnungsbau unterliegt der kommunalen Planungshoheit. Um einen Überblick über die Situation zu bekommen, haben zahlreiche Gebietskörperschaften in Niedersachsen Wohnraumversorgungskonzepte erarbeitet. Diese liegen in der Region Bremen für die Landkreise Diepholz (2016), Oldenburg (2016), Verden (2018), Wesermarsch (2016) sowie für die Stadt Osterholz-Scharmbeck (2019) vor. Die Stadt Delmenhorst (2021) hat das Wohnraumversorgungskonzept in die Wohnungsmarkt-Strategie der Stadt Delmenhorst integriert. Wenn Kommunen in Niedersachsen für die Bereitstellung von gefördertem Wohnraum auf die Unterstützung durch die Investitions- und Förderbank Niedersachsen (NBank) zurückgreifen möchten, wird ein Wohnraumversorgungskonzept vorausgesetzt (NBank 2022a). Die NBank unterstützt die Kommunen bei der Konzepterstellung durch die Bereitstellung kostenloser Basisdaten zum Wohnungsmarkt und eines Leitfadens (NBank 2016).

Die Wohnraumversorgungskonzepte sollen die Kommunen dabei unterstützen, auf die vielfältigen Herausforderungen des Wohnungsmarktes zu reagieren. Auf der einen Seite stehen Gemeinden mit sinkenden Einwohner:innenzahlen und auf der anderen Seite Gemeinden, in denen die Nachfrage das Angebot übersteigt. Letztere überwiegen in der Region Bremen deutlich. In der Folge steigen die Preise für Wohnraum und somit auch der Anteil an Menschen, die auf Unterstützungsleistungen angewiesen sind. Ein Monitoring des Wohnungsmarktes über die Wohnraumversorgungskonzepte kann die Gemeinden bei einer bedarfsgerechten Entwicklung der Wohnraumversorgung unterstützen (NBank 2022b).

Auch für die Stadt Bremen liegt mit dem Stadtentwicklungsplan (STEP) Wohnen 2030 eine differenzierte Betrachtung des Wohnungsmarktes vor. Die Bremische Bürgerschaft hat im Jahr 2020 den STEP Wohnen verabschiedet.

Dieser behandelt die folgenden fünf Handlungsfelder (SKUMS 2020):

- Handlungsfeld A: Wohnungsbau qualifizieren und umsetzen,
- Handlungsfeld B: Maßnahmen im Gebäude- und Siedlungsbestand,
- Handlungsfeld C: Schaffung und Sicherung bezahlbaren Wohnraums,
- Handlungsfeld D: Wohnungspolitischer Rahmen und Regelung,
- Handlungsfeld E: Gemeinschaftsaufgabe Wohnen.

Dabei sollen die folgenden überordneten Zielsetzungen handlungsleitend verfolgt werden (SKUMS 2020):

- die soziale und funktionale Mischung in den Quartieren mit einer engen Verbindung von Wohnen und Arbeiten,
- die Stadt der kurzen Wege,
- der Klimaschutz und die Klimaanpassung
- sowie eine emissionsarme Mobilität.

Die in der Einführung benannten Probleme auf dem Wohnungsmarkt treten regionsübergreifend auf. In den vergangenen Jahren sind daher erste Ansätze in der Region Bremen erfolgt, den Wohnungsmarkt gemeindeübergreifend in den Blick zu nehmen. Der Kommunalverbund hat im Jahr 2018 die Erarbeitung einer „Regionalen Wohnungsmarktbeobachtung und -strategie“ beauftragt. Gefördert wurde das Vorhaben mit Bundesmitteln aus dem Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) „Lebendige Regionen – aktive Regionalentwicklung als Zukunftsaufgabe“ (Kommunalverbund 2018).

Aufbauend auf der regionalen Wohnraumbeobachtung (Kommunalverbund 2018) hat der Kommunalverbund eine regionale Wohnungsmarktstrategie (Kommunalverbund 2020a) entwickelt, die 2019 von den Mitgliedskommunen verabschiedet wurde. Die Strategie soll als politischer Handlungsleitfaden dienen, um den in der Wohnungsmarktbeobachtung festgestellten Herausforderungen zu begegnen. Die in Tabelle 6 dargestellte Auswahl an Maßnahmen veranschaulicht den auf die Umsetzungsebene ausgerichteten Charakter der Strategie.

Tabelle 6: Auswahl an Maßnahmen der regionalen Wohnungsmarktstrategie

Regionale Ebene	Nachbarschaftliche Ebene	Kommunale Ebene
<u>Monitoring und Fortführung des Dialogprozesses</u> (Fachausschuss, Datengenerierung)	<u>Dialog</u> (Nachbarschaftsgespräche, runder Tisch Immobilienwirtschaft, Infoveranstaltungen)	<u>Instrumente für gem. konzeptionelle Grundlage</u> (Erarbeitung eines integrierten Stadt- und Gemeindeentwicklungsplan, Infrastrukturfolgekostenkonzept, Innenentwicklungskonzept zur Bestandssicherung, gem. Baulandbeschluss zur Sicherung bez. Wohnraums)
<u>gem. Verständigung</u> (Begriffsdefinition, Austausch bei großen Bauvorhaben)	<u>gem. Entwicklung von Empf. und Lösungen</u> (interkommunale Planung, interkommunale Wohnraumversorgungskonzepte)	<u>Instrument für Bestandssicherung und Innenentwicklung sowie Mobilisierung von Bauland</u> (Nutzung verschiedene Rechtsgrundlagen)
<u>Wissenstransfer</u> (Regionaldialoge, Bereitstellung v. Arbeitshilfen, Entwicklung und Umsetzung von Modellprojekten)		<u>Instrumente zur Stärkung bezahlbaren Wohnraums</u> (städtebauliche Verträge, Beteiligung an einer kommunalen Wohnungsbaugesellschaft, Zwischenerwerbsmodell, Konzept/Direktvergabeverfahren)
<u>gem. Grundlage schaffen</u> (Fachkonzept zur Analyse u. Bewertung von Standorten), Einrichtung reg. Ökokonto)		

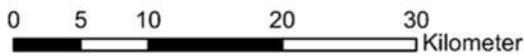
Quelle: Kommunalverbund (2020a). Eigene Darstellung

Die regionale Wohnungsmarktbeobachtung des Kommunalverbundes (2018) weist auf die Herausforderungen für die Region Bremen hin: Es werden zu viele große und zu wenig kleine Wohnungen auf dem Markt angeboten. Bezahlbarer Wohnraum findet sich an zu wenig Standorten, insgesamt ist das Angebot an Wohnraum zu gering. Trotz dieser verallgemeinerbaren Befunde stellt sich die konkrete Entwicklung innerhalb der Städte und Gemeinden der Region sehr unterschiedlich dar.

Angesichts der Knappheit auf dem Wohnungsmarkt werden in der Region Bremen neue Wohngebäude gebaut (siehe Karte 6). Dass die Stadt Bremen dabei die Spitze darstellt, ist wenig überraschend. Vielmehr sind die Ausreißer nach unten betrachtungswürdig. Ein Beispiel hierfür ist die Gemeinde Ritterhude, die eine dezidiert nicht wachstumsorientierte Wohnungsmarktstrategie verfolgt. Bereits seit 2008 wird hier Innenentwicklung vor Außenentwicklung betrieben und besonderer Wert auf die Vermittlung von Bestandshäusern gelegt (Lemke 2008).

Nicht alle Gemeinden setzen bei der Wohnraumentwicklung auf Nachverdichtung. So hat beispielsweise die Stadt Achim in den 1990er- und 2000er-Jahre vergleichsweise ungebremst Bauflächen ausgewiesen. Die in der Folge steigende Nachfrage nach sozialen Infrastrukturleistungen führte zu einem starken Mangel an Kita- und Grundschulplätzen. Auf Nachfrage wurde deutlich, dass sich mittlerweile die Stadtentwicklungsstrategie insofern verändert hat, dass zwar weiterhin ein wachstumsorientierter Ansatz verfolgt, jedoch eine Kopplung an den Ausbau sozialer Infrastruktur angestrebt wird. Daher werden Bauunternehmen dazu verpflichtet, soziale Infrastruktur mit zu finanzieren.

Karte 6: Fertigstellung von Wohnflächen in Wohngebäuden in der Region Bremen (Stand 2020)



Legende

--- Kreise und kreisfr. Städte

Wohnfläche in 1.000 m²

- 1 - 4
- 5 - 7
- 8 - 11
- 12 - 19
- 20 - 105

Bearbeitung: Martin von Bestenbostel | iaw Bremen
 Bearbeitungsstand: 22.04.2022
 Datengrundlage Geodaten:
 Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (2019):
 Verwaltungsgebiete 1:250 000 (Ebenen), (VG250 01.01.).
 Datenlizenz: dl-de/by-2-0 (Abrufbar unter:
www.govdata.de/dl-de/by-2-0).
 Datengrundlage Fertigstellung neuer Wohnfläche:
 Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2022):
 Fertigstellungen neuer Wohngebäude und Wohnungen in
 Wohngebäuden nach Zahl der Wohnungen - Jahressumme -
 regionale Tiefe: Gemeinden.

Der Nachfrage im niedersächsischen Umland – welche für Bremen in Form einer anhaltenden Abwanderung eine zentrale Herausforderung darstellt – wird demnach unterschiedlich begegnet (siehe Kapitel 3). Dabei wird bei der Betrachtung der Wanderungssalden³⁶ deutlich, dass diese Nachfrage in der Region Bremen sehr unterschiedlich verteilt ist und nicht generell von einer Wachstumsregion gesprochen werden kann (siehe Karte 7). Diese Einschätzung bestätigt die Bevölkerungsentwicklung zwischen 2011 und 2020 in der Region. Während die am stärksten wachsenden Gemeinden im Vergleich der vergangenen zehn Jahre ein Zuwachs von sechs bis zehn Prozent verzeichnen, stagnieren bzw. schrumpfen die Gemeinden am unteren Rand der Tabelle mit -2 bis 0 Prozent (siehe Tabelle 7).

Tabelle 7: Bevölkerungsentwicklung in der Region Bremen – obersten und untersten 5

	Gemeinde	Veränderung der Bevölkerungszahl zw. 2011 und 2020
obersten 5	Lilienthal	+ 9,7 %
	Achim	+ 8,4 %
	Wildeshausen	+ 8,3 %
	Ottersberg	+ 7,5 %
	Thedinghausen	+ 6 %
untersten 5	Langwedel	+ 0,5 %
	Harpstedt	+ 0 %
	Elsfleth	- 0,6 %
	Berne	- 1,6 %
	Hambergen	- 2,1 %

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2022a). Eigene Berechnungen

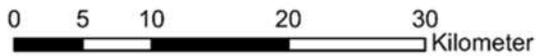
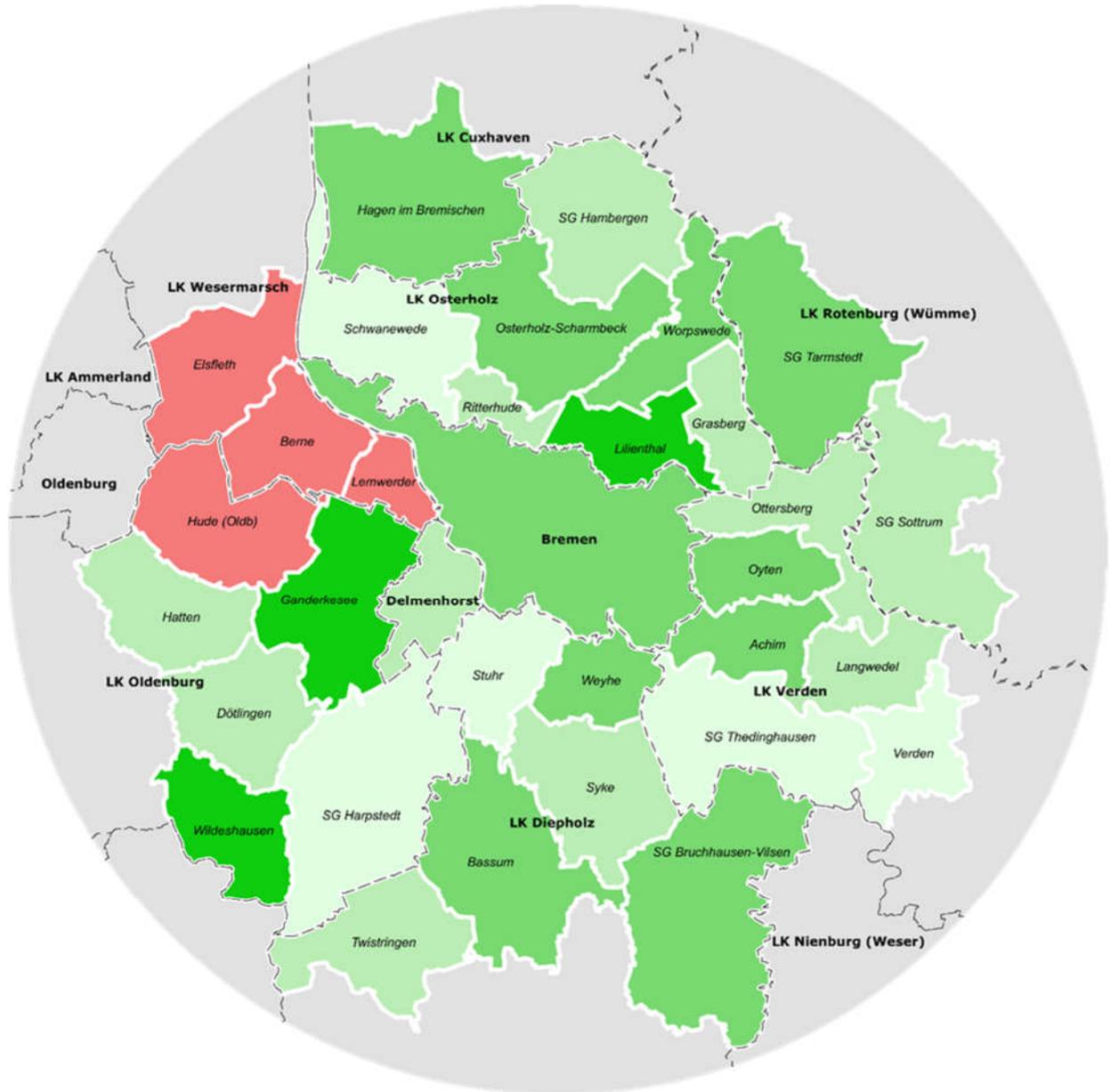
Kleinteiliger Wohnraum

Um der Nachfrage nach kleinteiligem Wohnraum zu begegnen, bedarf es dem Bau von Mehrparteienhäusern. Dieser wird jedoch in den Gemeinden immer wieder kontrovers diskutiert, häufig in Bezug auf das äußere Erscheinungsbild (Denne 2021). So liegt der Anteil von Gebäuden mit einer Wohneinheit (Einfamilienhäusern) im Bestand in der Region im Schnitt bei 75 Prozent, die Spannweite reicht von über 85 Prozent in der Gemeinde Berne bis rund 67 Prozent in der Stadt Bremen³⁷ (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2022f). Während in der Stadt Bremen die Nachfrage nach kleinteiligem Wohnraum seit Längerem diskutiert wird (Andreas et al. 2018), ergab eine Analyse im Rahmen der Fortschreibung des Gemeindeentwicklungskonzeptes für Ritterhude überraschenderweise, dass auch dort kleinere Haushaltsgrößen überwiegen, die kleinen und günstigen Wohnraum benötigen. Auch die Wohnungsmarktbeobachtung des Kommunalverbundes kommt zu dem Schluss, dass insbesondere „in den kleineren niedersächsischen Kommunen vor allem Ein- und Zweifamilienhäuser gebaut“ werden, während durch den demografischen Wandel der Bedarf an kleinteiligem Wohnraum zunimmt. Die Folge ist „eine Lücke zwischen Angebot und Nachfrage in der Region“ (Kommunalverbund 2018: 7). Das der Nachfrage nach kleinteiligem Wohnraum nicht überall entsprochen wird, zeigt sich auch in der Statistik der fertiggestellten Wohneinheiten. Der Anteil der 2020 fertiggestellten Wohnungen in Gebäuden mit mindestens drei Wohneinheiten ist in der Region entsprechend unterschiedlich stark ausgeprägt (siehe Tabelle 8).

³⁶ Die Wanderungssalden ergeben sich aus der Differenz der Zu- und Fortzüge.

³⁷ Der Anteil an Einfamilienhäusern ist in Großstädten aufgrund der begrenzten Flächenverfügbarkeit geringer. Mit 67 Prozent ist der Wert im Bundesvergleich eher hoch. So verfügt beispielsweise Stuttgart gerade einmal über einen Anteil von 35 Prozent und bildet damit deutschlandweit das Schlusslicht (Destatis 2022).

Karte 7: Wanderungssalden in der Region Bremen (Stand 2020)



Legende

Kreise und kreisfr. Städte

Wanderungssaldo (absolut)

- 50 bis 0
- 1 bis 50
- 51 bis 150
- 151 bis 250
- > 250

Bearbeitung: Martin von Bestenbostel | iaw Bremen
 Bearbeitungsstand: 12.07.2022
 Datengrundlage Geodaten:
 Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (2019):
 Verwaltungsgebiete 1:250 000 (Ebenen), (VG250 01.01.).
 Datenlizenz: dl-de/by-2-0 (Abrufbar unter:
www.govdata.de/dl-de/by-2-0).
 Datengrundlage Wanderungssalden:
 Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2022):
 Zu- und Fortzüge (über Gemeindegrenzen) - Jahressumme -
 regionale Tiefe: Gemeinden

Tabelle 8: Anteil fertiggestellter Wohnungen in "Mehrfamilienhäusern" (2020)

	Gemeinde	Anteil fertiggestellter Wohnungen in Gebäuden mit mind. 3 Wohnun- gen
obersten 5	Ottersberg	79,5 %
	Twistringen	73,3 %
	Bremen	73,2 %
	Delmenhorst	70,9 %
	Lilienthal	66,7 %
untersten 5	SG Tarmstedt	15,6 %
	Grasberg	14,6 %
	Ottersberg	10,3 %
	Schwanewede	6,5 %
	SG Sottrum	0 %

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2022g). Eigene Berechnungen

Der Anteil an Mehrparteienhäusern und somit der Geschosswohnungsbau wird insbesondere durch kommunale Wohnungsbauunternehmen oder Genossenschaften angeboten bzw. betrieben. Die Anzahl kommunaler Unternehmen auf dem Wohnungsmarkt ist in der Region Bremen insgesamt gering und in manchen Kommunen sind diese überhaupt nicht vorhanden (vdw 2022). Allerdings sind durch eine vom vdw unterstützte Gesetzesänderung 2021 im Land Niedersachsen die kommunalen Wohnungsunternehmen nicht mehr an die administrativen Grenzen gebunden und können beispielsweise auch in Nachbargemeinden tätig werden (Land Niedersachsen 2021). Eine eigene Erhebung des kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsbestands in der Region (siehe Tabelle 9) verdeutlicht die unterschiedlichen Ausgangslagen. Allerdings weisen die Daten aufgrund der fehlenden Beteiligung aus den Landkreisen Diepholz und Oldenburg sowie den Genossenschaften in der Stadt Bremen Lücken auf.

Tabelle 9: Erhebung des kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsbestands in der Region (Stand 07/2022) ¹⁾

LK / KfSt.	Gemeinden	Unternehmen	Objekte	Wohneinheiten
Landkreis Oldenburg	Hude (Oldenburg)	k.A.	k.A.	k.A.
	Hatten	k.A.	k.A.	k.A.
	Ganderkesee	Bauverein Delmenhorst	2	12
	Dötlingen	k.A.	k.A.	k.A.
	Harpstedt	k.A.	k.A.	k.A.
	Wildeshausen	Wohngenossenschaft Wildeshausen	ca. 15	108
Landkreis Diepholz	Stuhr	Wohnbau Diepholz	0	0
	Weyhe	Wohnbau Diepholz	1	6
		Baugenossenschaft Weyhe	32	145
	Syke	Wohnbau Diepholz	1	8
	Bassum	Wohnbau Diepholz	3	16
	Twistringen	Wohnbau Diepholz	2	15
	SG Bruchhausen-Vilsen	Wohnbau Diepholz	6	60
Landkreis Verden	SG Thedinghausen	Kreisbau Verden	1	18
	Verden	Kreisbau Verden	k.A.	1.039
	Achim	Kreisbau Verden	k.A.	269
	Langwedel			
	Oyten	Kreisbau Verden	1	9
	Ottersberg	Kreisbau Verden	4	32
Landkreis Rotenburg (Wümme)	SG Sottrum	k.A.	k.A.	k.A.
	SG Tarmstedt	k.A.	k.A.	k.A.
Landkreis Osterholz	Grasberg	k.A.	k.A.	k.A.
	Lilienthal	KWE Lilienthal	10	64
	Worpswede	k.A.	k.A.	k.A.
	SG Hambergen	k.A.	k.A.	k.A.
	Osterholz-Scharmbeck	k.A.	k.A.	k.A.
	Ritterhude	k.A.	k.A.	k.A.
	Schwanewede	k.A.	k.A.	k.A.
Landkreis Cuxhaven	Hagen im Bremischen	k.A.	k.A.	k.A.
Landkreis Wesermarsch	Elsfleth	Braker Wohnbau	111	599
	Berne	Braker Wohnbau	16	82
	Lemwerder	Braker Wohnbau	131	546
Stadt Delmenhorst		Bauverein Delmenhorst	140	641
Stadt Bremen		GEWOBA	1.143	32.620
		Brebau	k.A.	5.860
insgesamt			1.619	42.149

1) Aufgrund der fehlenden Beteiligung an der Befragung werden insbesondere die Bremer Genossenschaften in der Tabelle nicht berücksichtigt.

Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung, iaw (2022)

Die Versorgung mit bezahlbarem Wohnraum in der Region Bremen erfolgt weniger über die Neubautätigkeit von kommunalen Unternehmen als über die Quotenregelungen und Belegungsrechten. Beispielsweise sind in Achim aufgrund der starken Wohnraumnachfrage die Bodenpreise in den vergangenen Jahren massiv in die Höhe geschossen und liegen heute durchschnittlich bei 350 EUR pro m². Der Ankauf von Grundstücken und eigene Bautätigkeiten sei für die Gemeinde nur schwer umzusetzen. Daher werde darauf hingewirkt, dass die Investoren 20 Prozent staatlich geförderten Wohnraum schaffen. Die Verträge für die entsprechende Förderung werden mit der NBank abgeschlossen. In seltenen Fällen – wenn Investoren diese Sozialbau-Förderung nicht wahrnehmen – konnte sich teilweise darauf geeinigt, dass die Stadt Achim alternativ das Belegrecht erhält.

4.2.2 Akteure und Kooperationen

Einer der zentralen Akteure in der Region Bremen im Handlungsfeld Wohnungsmarkt ist der Kommunalverbund. Er hat seit Jahrzehnten einen Arbeitskreis (AK) Planung eingerichtet, in der Vertreter:innen der Fachverwaltungen aus den Planungs- und Bauabteilungen der Kommunen sowie teilweise die Bürgermeister:innen mitwirken.

„Der Arbeitskreis begleitet die inhaltliche Arbeit des Kommunalverbunds, diskutiert Themen und Zwischenergebnisse in Vorbereitung für den Regionalbeirat oder die Mitgliederversammlung und trägt zur Vernetzung und Kommunikation der Planungsfachleute in der Region bei.“
(Kommunalverbund 2022b).

Der AK Planung hat auch die Wohnraumbesichtigung und der Wohnungsmarktstrategie des Kommunalverbunds fachlich begleitet. Weitere Akteure, die an der Erstellung der Wohnungsmarktstrategie beteiligt waren, sind die kommunalen Verwaltungen, eine MORO-Lenkungsgruppe³⁸, Akteure des Wohnungsmarktes und die Fraktionsvorsitzendenkonferenz³⁹. Weiterhin haben neben dem Kommunalverbund auch die statistischen Landesämter Niedersachsen und Bremen und die Gutachterausschüsse sowie die NBank und der ZVBN als Mitglieder der MORO-Lenkungsgruppe mitgewirkt.

Die Erstellung der Wohnungsmarktstrategie legt den Grundstein für den Ausbau der zukünftigen interkommunalen Kooperationen im Handlungsfeld Wohnungsmarkt. Die Umsetzung der regionalen Wohnungsmarktstrategie (Kommunalverbund 2020a) erfolgt aber nur bedingt. Die befragten Gemeinden gaben an, die Strategie nicht oder nur teilweise als Handlungsgrundlage zu nutzen. Vielmehr werde sich an den Wohnraumversorgungskonzepten und Gemeinde- bzw. Stadtentwicklungsplänen orientiert. Ob in zukünftig erscheinenden Konzepten die regionale Wohnungsmarktstrategie zumindest aufgegriffen wird, bleibt offen. Im Bremer STEP Wohnen ist dies bereits der Fall. Auch in Bezug auf die regionale Wohnungsmarktbeobachtung wird deutlich, dass die Gegebenheiten vor Ort so unterschiedlich sind, dass Ausgangslagen und Prognosen sehr ortsspezifisch berechnet werden müssen, um sie als aussagekräftig zu werten und als Grundlage für Bauentwicklungen zu nutzen. Selbst innerhalb definierter Nachbarschaftsräume⁴⁰ stellt sich die Ausgangslage sehr unterschiedlich dar. Zwar fand nach der Verabschiedung der Strategie in dem Nachbarschaftsbereich „Bremen Nord, Ritterhude, Schwanewede, Osterholz-Scharmbeck und Hambergen“, das vorgesehene Gespräch statt, wobei sich zunächst über die verschiedenen Entwicklungen in den Gemeinden ausgetauscht wurde. Ein Bedarf an gemeinsamen Projekten wurde aber nicht festgestellt.

Ein weiteres Element in der regionalen Wohnungsmarktstrategie stellt die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum dar. Der vdw wiederum, der als Dachverband der Genossenschaften und kommunalen Unternehmen in diesem Bereich tätig ist und auch in der Strategie erwähnt wird, war bisher in der Entwicklung und Umsetzung nicht involviert. Zwar gibt es innerhalb des vdw Leitstrategien, aber keine regionsspezifischen oder sogar regionalen Planungen. Der vdw ist in Arbeitsgruppen organisiert, die bedarfsorientiert, situativ Entscheiden was zu tun ist. Es gibt somit einen Erfahrungsaustausch der kommunalen Unternehmen, aber keine institutionell verankerten Kooperationen.

4.2.3 Sichtweise der Expert:innen

Von den Gesprächspartner:innen wird die regionale Wohnungsmarktstrategie auf der einen Seite als wichtiges Dokument angesehen. Es sei ein großer Schritt gewesen, sich zu den gemeinsamen Leitlinien und damit einem regionalen Wohnungsmarkt zu bekennen. Das sei fünf Jahre zuvor noch undenkbar gewesen. Gleichzeitig zeige sich jedoch auf Basis der Gespräche, dass die Strategie in den Kommunen und damit der Fachplanung vor Ort manchmal überhaupt

³⁸ „Die Lenkungsgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern der kommunalen Fachverwaltungen, [...] des Zweckverbandes Verkehrsverbund Bremen/Niedersachsen (ZBVN), der Investitions- und Förderbank Niedersachsen (NBank) und der Geschäftsstelle des Kommunalverbundes kam in regelmäßigen Sitzungen (ca. vierteljährlich) zusammen.“ (Kommunalverbund 2020a: 6).

³⁹ „Die Fraktionsvorsitzendenkonferenz des Kommunalverbunds ist ein politisches Netzwerkformat. Zu ihr werden alle Fraktionsvorsitzenden der Region, exklusiv aus den Mitgliedskommunen eingeladen, die Gruppe umfasst etwa 130 Personen.“ (Kommunalverbund 2020a: 7).

⁴⁰ „Zur Annäherung an die interkommunalen Herausforderungen [wurden] Nachbarschaftsräume gebildet, die aus mehreren Städten und Gemeinden bestehen und sich durch hohe räumlich-funktionale Beziehungen auszeichnen.“ (Kommunalverbund 2020a: 21).

nicht, manchmal nur in Teilen bekannt sei und damit nicht als tatsächliche Handlungsgrundlage diene. Dass bisher lediglich ein Nachbarschaftsgespräch zur Umsetzung der Strategie stattgefunden hat (Stand: 2021), sei jedoch darauf zurückzuführen, dass seit Verabschiedung der Strategie die Corona-Pandemie den Alltag dominiere und die Organisation solcher Gespräche ein weiteres Add-On für die jeweiligen personell stark belasteten kommunalen Verwaltungen bedeute. Grundsätzlich wird der Ansatz der Nachbarschaftsgespräche positiv bewertet. So sei es wichtig, dass sich die definierten Nachbarschaften in einem ersten Schritt verständigen und von geplanten Projekten und Strategien berichten, sodass bei Zielkonflikten gemeinsam sondiert werden könne. Allgemein lohne es immer, miteinander ins Gespräch zu kommen und von anderen Gemeinden zu lernen. Dennoch wird deutlich, dass das Potenzial über die Gesprächsebene hinaus von unterschiedlicher Seite infrage gestellt wird. Einerseits seien die Ausgangslagen auch innerhalb der Nachbarschaftsräume noch sehr unterschiedlich, andererseits sei auch nicht wirklich klar, welche Form solche Kooperationsprojekte annehmen könnten. So bräuchte es eine enge Abstimmung, für welche Zielgruppe geplant werde, wer Einfamilienhäuser ausweisen könne und wo dies sinnvoll sei. Wie hierbei eine regionale Arbeitsteilung aussehen könnte, ist aber bislang unklar. Natürlich mache es Sinn, die Nachfrage nach Einfamilienhäusern zunächst über Leerstände in umliegenden Gemeinden zu decken, „*aber da müsse man dann halt auch auf seinen eigenen Vorteil verzichten*“. Zudem sei eine Organisation in Form eines interkommunalen Wohngebietes rechtlich schwer umsetzbar.

Um jedoch das Potenzial der Nachbarschaftsgespräche ausschöpfen zu können, brauche es eine Institution, die die Verstetigung gewährleistet (beispielsweise des Kommunalverbands). Eine Bearbeitung seitens der kommunalen Fachverwaltungen sei aufgrund fehlenden Personals und anderer Prioritätensetzung in der Aufgabenverteilung nicht möglich.

Ein gemeinsames Monitoring wird von den befragten Gemeinden als nicht unbedingt notwendig erachtet. Dieses müsste sehr kleinteilig und damit sehr aufwendig sein, um sich für die Arbeit in den einzelnen Gemeinden als nützlich zu erweisen. Aus Bremer Perspektive wird dennoch angemerkt, dass es eines gemeinsamen Monitorings bedarf. Zwar bereite die Stadt Bremen aktuell ein solches Pilotprojekt vor, dieses könne langfristig jedoch nicht von der Stadt getragen werden. Abermals stellt sich die Frage nach der entsprechenden Ressourcenausstattung.

Hier zeige sich ein allgemeines Problem in Bezug auf den Kommunalverbund. Dieser habe nicht die Ressourcen, sich aus den Strategien und Konzepten ergebende Arbeitsaufträge langfristig zu begleiten. Damit fände viel auf der Zielsetzungsebene statt, es fehle aber an einer Verstetigung, die möglicherweise auch zu einem gemeinsamen Bewusstsein führen könne. Hierfür bräuchte er Ressourcen, die über die Mitgliederumlage finanziert werden könnten. Für die Investition dieses Geldes brauche es aber zunächst ein Bewusstsein für die Region, welches durch die Landesgrenze historisch bedingt weniger stark ausgeprägt ist. So würden für Niedersachsen andere Oberzentren wie Oldenburg im Westen oder Cuxhaven im Norden hier eine größere Rolle spielen. Dies wurde auch in weiteren Gesprächen angemerkt. Beispielsweise durch die Aussage, dass es eine verstärkte Abstimmung der Regionalplanung brauche.

Die Frage, ob eine interkommunale Wohnungsbaugesellschaft besser in der Lage sei, Herausforderungen des Wohnungsmarktes zu begegnen, sei schwer abzuschätzen. Grundsätzlich stößt der Vorschlag jedoch nicht auf Ablehnung. So wird von einer Seite angemerkt, dass es durchaus interessant werden könnte, wenn diese auch Flächenentwicklung betreiben würde. Auf der anderen Seite wird aus unternehmerischer Perspektive deutlich gemacht, dass sich eine interkommunale Wohnungsbaugesellschaft schon längst herausgebildet hätte, wenn sie von Nutzen wäre. Gleichwohl wird zugestanden, dass kommunale Unternehmen durchaus mehr in das Gespräch mit Kommunen kommen könnten, um Geschosswohnungsbau voranzubringen. Hier ginge es aber zunächst um den Dialog innerhalb der Gemeinden. Nichtsdestotrotz sei auch die Kooperation zwischen den Gemeinden wichtig, wobei dies eher im Verantwortungsbereich der kommunalen Unternehmen liege als bei den Gemeinden selbst.

4.2.4 Zwischenfazit

Die Stadt-Umland-Beziehungen der Region Bremen befinden sich mit Blick auf das Handlungsfeld Wohnungsmarkt in einem Spannungsfeld unterschiedlicher Interessen. Die Suburbanisierung in der Region geht in erster Linie zulasten der Stadt Bremen, die insbesondere jüngere und einkommensstarke Bevölkerungsgruppen an das Umland verliert. In der Konkurrenz um Einwohner:innen herrschen differenzierte Ziel vor, die eine gemeinsame abgestimmte Strategie und deren Umsetzung erschweren. Die Herausforderungen des Wohnungsmarktes in der Region machen aber genau dies erforderlich. Hierzu zählt insbesondere die Problematik, kleinteiligen und bezahlbaren Wohnraum zur Verfügung zu stellen. Die Nachfrage nach diesem Wohnraum ist jedoch nicht gleich ausgeprägt. Einzelne Gemeinden wie Lemwerder, Berne oder Elsfleth weisen eine negative Bevölkerungsentwicklung aus. Für den überwiegenden Teil der Gemeinden in der Region übersteigt hingegen die Nachfrage das Angebot. Um einen Überblick über die demografische Entwicklung und damit einhergehend zukünftiger Bedarfe zu bekommen, haben viele Landkreise Wohnraumversorgungskonzepte erarbeitet. Für die gesamte Region liegt durch die Wohnraumbeobachtung des Kommunalverbundes ein Überblick auf dem Stand für das Jahr 2018 vor.

Der Kommunalverbund betrachtet den Wohnungsmarkt gemeindeübergreifend. Das zum Anlass nehmend wurde die regionale Wohnungsmarktstrategie entwickelt und 2020 – mit dem Ziel aufeinander abgestimmt in der Region zu agieren – beschlossen. Die Expert:innengespräche haben gezeigt, dass die Wirkung der Wohnungsmarktbeobachtung und Wohnungsmarktstrategie in den einzelnen Gemeinden bislang anscheinend eher gering bleibt. Dies basiert nicht auf einer generellen Ablehnung der Zielsetzungen, sondern auf der Frage, welchen unmittelbaren Mehrwert für die Gemeinden mit interkommunalen Kooperationen einhergehen. Auf der Arbeitsebene fehlt hier einerseits das Verständnis und andererseits dominiert die Befürchtung, dass daraus ein entsprechender Mehraufwand resultiert. Auch die möglichen Vorteile einer interkommunalen Wohnungsbaugesellschaft wurden eher verhalten eingeschätzt.

Die geringe Anzahl an kommunalen Wohnungsbeständen kann als Teilursache für den fehlenden Anteil an kleinteiligen und bezahlbaren Wohnraum gesehen werden. Hier besteht dringender Handlungsbedarf. Neben dem Bau von gefördertem Wohnraum ist die Bauleitplanung das weitreichendste Instrument, das den Gemeinden zur Verfügung steht. Eine rein flächenextensive Ausweisung von Wohnbauflächen ist aber aus Umweltgründen ebenso problematisch. Die Notwendigkeit einer zielgerichteten Innenentwicklung in Kombination mit einer effizienteren Nutzung neu ausgewiesener Bauflächen durch Geschosswohnungsbau muss hier verstärkt handlungsleitend werden.

Genau dort setzt die Stärke einer interkommunalen Zusammenarbeit an. Durch Nachbarschaftsgespräche kann das Verständnis für die Ausgangslagen in den Nachbargemeinden gefördert werden und die Entwicklungen besser aufeinander abgestimmt werden. Eine Wohnungsmarktbeobachtung für die Region kann hier ergänzend wirken. Offen bleibt aber, mit welchen Kapazitäten der zusätzliche Arbeitsaufwand geleistet werden kann. Davon unabhängig wurde deutlich, dass die Fachverwaltungen der Gemeinden nicht generell einer Zusammenarbeit ablehnend gegenüberstehen, sondern grundsätzlich offen für gemeinsame Projekte sind, aber die Ideen fehlen, wie so etwas aussehen könnte.

4.3 Mobilität und Verkehr

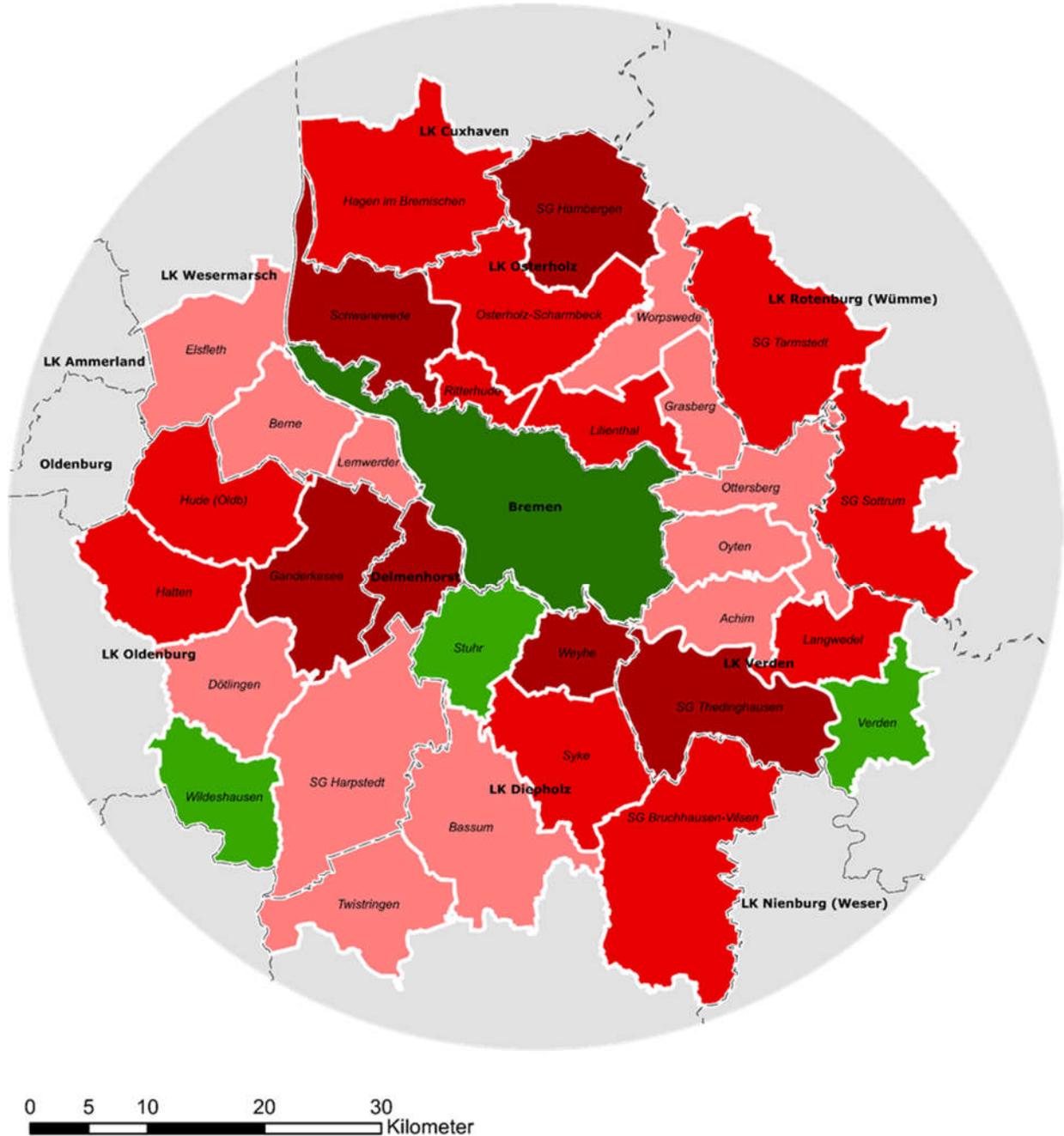
Mit den Herausforderungen des Klimawandels hat sich die Bedeutung der Mobilität in der Regionalentwicklung verändert. Der Anteil des Transportsektors an allen CO₂-Emissionen in Deutschland lag 2020 trotz der Corona-Sondereffekte bei 20 Prozent (UBA 2021). Vor diesem Hintergrund ist eine Mobilitäts- und Verkehrswende dringend geboten. Eine Erkenntnis, die in weiten Teilen der Politik mittlerweile Konsens ist, auch wenn die konkrete Ausgestaltung kontrovers diskutiert wird (Rieger/Rußmann 2021). Diese parteiübergreifende politische Bereitschaft, sich der Herausforderung des Transformationsprozesses zu stellen, wird in der Region Bremen durch die Enquetekommission „Klimaschutzstrategie für das Land Bremen“ deutlich. Der Verkehrssektor wird von der Enquetekommission als wichtig zur Erreichung der Klimaziele eingeschätzt. Dies liegt an dem vergleichsweise ausgeprägten Entscheidungsspielraum der Kommunalpolitik in diesem Bereich. Allerdings werden auch Hemmnisse für die Zielerreichung gesehen. Unter anderem die „Kooperation des Landes Bremen mit dem Umland“ (Enquetekommission 2021).

Zentral für die Erreichung der Klimaziele ist die Verlagerung des Verkehrs hin zu klimaschonenderen Verkehrsmitteln. Im Mittelpunkt des Interesses für die Region Bremen liegt die Personalförderung. Die zentralen Teilbereiche des Handlungsfeldes sind vor dem Hintergrund der Mobilitätswende daher der motorisierte Individualverkehr (MIV) (siehe Kapitel 4.3.1), der ÖPNV/SPNV (siehe Kapitel 4.3.2) und die Radmobilität (siehe Kapitel 4.3.3). Der Raumzuschnitt der Region umfasst den 30-km-Radius um die Stadt Bremen und alle Mitglieder des Kommunalverbundes (siehe Kapitel 3). Dieser Radius begründet sich in den intensiven Pendler:innenverflechtungen. Dabei konzentrieren sich die Pendler:innenbewegungen auf das Oberzentrum Bremen (Santner 2022). Neben Bremen weisen mit Abstand nur Verden, Stuhr und Wildeshausen einen positiven Pendler:innensaldo auf (siehe Karte 8).

Dieser Raumzuschnitt deckt sich bis auf wenige Ausnahmen mit den Mitgliedsgemeinden des Kommunalverbundes. Mit dem Regionalen Mobilitätskonzept Radverkehr ist dieser auch im Bereich Mobilität und Verkehr tätig. Die Planung des straßengebundenen ÖPNV hingegen erfolgt durch den Zweckverband Verkehrsverbund Bremen/Niedersachsen (ZVBN) dessen Verbandsgebiet deutlich über die Region Bremen hinausgeht⁴¹. Die Gemeinden, Kreise und kreisfreien Städte sind einerseits als Mitglieder des Kommunalverbundes oder des ZVBN von Interesse. Andererseits sind sie auch als selbstständig aktiv wie beispielsweise die Gemeinden Achim, Oyten und Ottersberg mit der Gesellschaft AZWEI

⁴¹ Eine Übersichtskarte des Verbandsgebiets ist im Nahverkehrsplan enthalten; siehe ZVBN (2018: A–5).

Karte 8: Pendler:innensalden der Region Bremen (Stand 2021)



Legende

Kreise und kreisfr. Städte

Pendler:innensaldo (abs.)

- 6.080 bis -3.742
- 3.741 bis -1.930
- 1.929 bis 0
- 1 bis 8.250
- 8.251 bis 69.717

Bearbeitung: Martin von Bestenbostel | iaw Bremen
 Bearbeitungsstand: 22.04.2022
 Datengrundlage Geodaten:
 Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (2019):
 Verwaltungsgebiete 1:250 000 (Ebenen), (VG250 01.01.).
 Datenlizenz: dl-de/by-2-0 (Abrufbar unter:
www.govdata.de/dl-de/by-2-0).
 Datengrundlage Pendler:innensalden:
 Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2022):
 Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeits- und
 Wohnort, Ein- und Auspendler über Gemeindegrenzen - Stichtag
 30.06. - regionale Ebenen.

4.3.1 Motorisierter Individualverkehr (MIV)

Der Verkehrssektor belastet Klima und Umwelt in hohem Maße u. a. durch seinen Anteil an den Treibhausgasemissionen (THG). Beliefen sich die Emissionen des Verkehrs in Deutschland 1990 auf 163 Mio. t CO₂-Äquivalent, lagen diese 2019 bei 164 Mio. t. Zwar sanken diese seit 1999, stiegen aber ab 2013 wieder an. Lediglich 2020 gab es pandemiebedingt eine Reduktion auf 146 Mio. t (siehe Tabelle 10). Insgesamt sind 63 Prozent des Primärenergieverbrauchs des Verkehrs auf die Personenbeförderung und 37 Prozent auf die Güterlogistik zurückzuführen (UBA 2022a).

Tabelle 10: Klimaschutzgesetz: Emissionen der in die Zieldefinition einbezogenen Handlungsfelder für 2020 und 2030 auf Bundesebene

	1990		2019		2020	
	in Mio. t CO ₂ - Äquivalent	Anteil in %	in Mio. t CO ₂ - Äquivalent	Anteil in %	in Mio. t CO ₂ - Äquivalent	Anteil in %
Handlungsfelder						
1 – Energiewirtschaft	466	38	259	32	220	30
2 – Industrie	284	23	183	23	172	24
3 – Gebäude	210	17	121	15	119	16
4 – Verkehr	163	13	164	21	146	20
5 – Landwirtschaft	81	7	63	8	62	9
6 – Abfallwirtschaft und Sonstiges	38	3	9	1	9	1
Gesamtsumme	1.242		800		729	

Quelle: UBA (2022b). Eigene Darstellung und Berechnung

Gegenüber der Entwicklung der absoluten CO₂-Emissionen ist der Anteil des Verkehrssektors an den Gesamtemissionen von 13 Prozent (1990) auf 20 Prozent (2020) gestiegen (siehe Tabelle 10). Dies ist auf die Einsparungen in den Sektoren Energie-, Land- und Abfallwirtschaft zurückzuführen. Verdeutlicht aber auch das „eine Entkopplung von Wirtschaftswachstum und CO₂-Emission [...] bisher nicht gelungen [ist] [...], da in der Vergangenheit erzielte Steigerungen der Energieeffizienz stets durch höhere Verkehrsleistungen kompensiert wurden.“ (FiS 2022a). Der mit Abstand größte Anteil der Emissionen ist dabei mit 73,4 Prozent (2019) auf den MIV zurückzuführen (FiS 2022a). Die Rolle der Pendler:innen ist in diesem Zusammenhang von besonderer Bedeutung. Die Berufspendler:innen sind für insgesamt 22,4 Prozent der THG-Emissionen der Personenbeförderung verantwortlich und diese fallen wiederum zu 95 Prozent auf den MIV zurück (Agora Verkehrswende 2022: 11).

In der Region Bremen ist der MIV das mit Abstand am häufigsten für den Arbeitsweg genutzte Verkehrsmittel. Eine Beschäftigtenbefragung der Arbeitnehmerkammer Bremen kam 2019 zu dem Ergebnis, das 72 Prozent der Einpendler:innen nach Bremen das Auto nutzen. Lediglich 21 Prozent nutzen das ÖPNV-Angebot und sechs Prozent fahren mit dem Fahrrad (Santner 2020).

Bestandsaufnahme

Der politischen Zielsetzung zur Reduktion der THG-Emissionen zum Trotz, ist in der Region Bremen eine Zunahme der Motorisierung zu verzeichnen. So ist in den zehn Jahren zwischen 2011 und 2020 der durchschnittliche Motorisierungsgrad in der Region um vier Prozent auf 49 Prozent gestiegen⁴² (eigene Berechnungen nach Kraftfahrt-Bundesamt 2012–2021 und Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2022a). Die in der Karte 9 dargestellten

⁴² Private Pkw ohne gewerbliche Halter.

Motorisierungsgrade veranschaulichen, dass in allen Kommunen eine Zunahme zu verzeichnen ist, diese aber räumlich ungleich ausfällt. So weisen die Städte Bremen, Delmenhorst, Achim, Verden und Wildeshausen sowie die Gemeinde Lilienthal einen deutlich niedrigeren Motorisierungsgrad auf als die ländlich geprägten Gemeinden wie Harpstedt, Tarmstedt oder Hagen im Bremischen. Dies ist – wenig überraschend – auf die bessere Verkehrs- und Versorgungsinfrastruktur in den Städten zurückzuführen.

Das Ziel der Reduktion des MIV ist in der Region Bremen in verschiedenen Konzepten erkennbar. So legt die Stadt Bremen den Fokus der Verkehrsplanung z. B. mit der Teilfortschreibung des Verkehrsentwicklungsplans (VEP)⁴³ deutlich auf den ÖPNV und die Radmobilität (SKUMS 2021). Die zentralen Themen des VEP sind:

- die autofreie Innenstadt,
- die ÖPNV-Strategie,
- das Parken in Quartieren
- und das Stadt-regionale Verkehrskonzept.

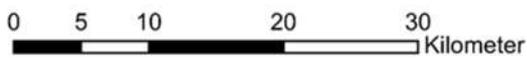
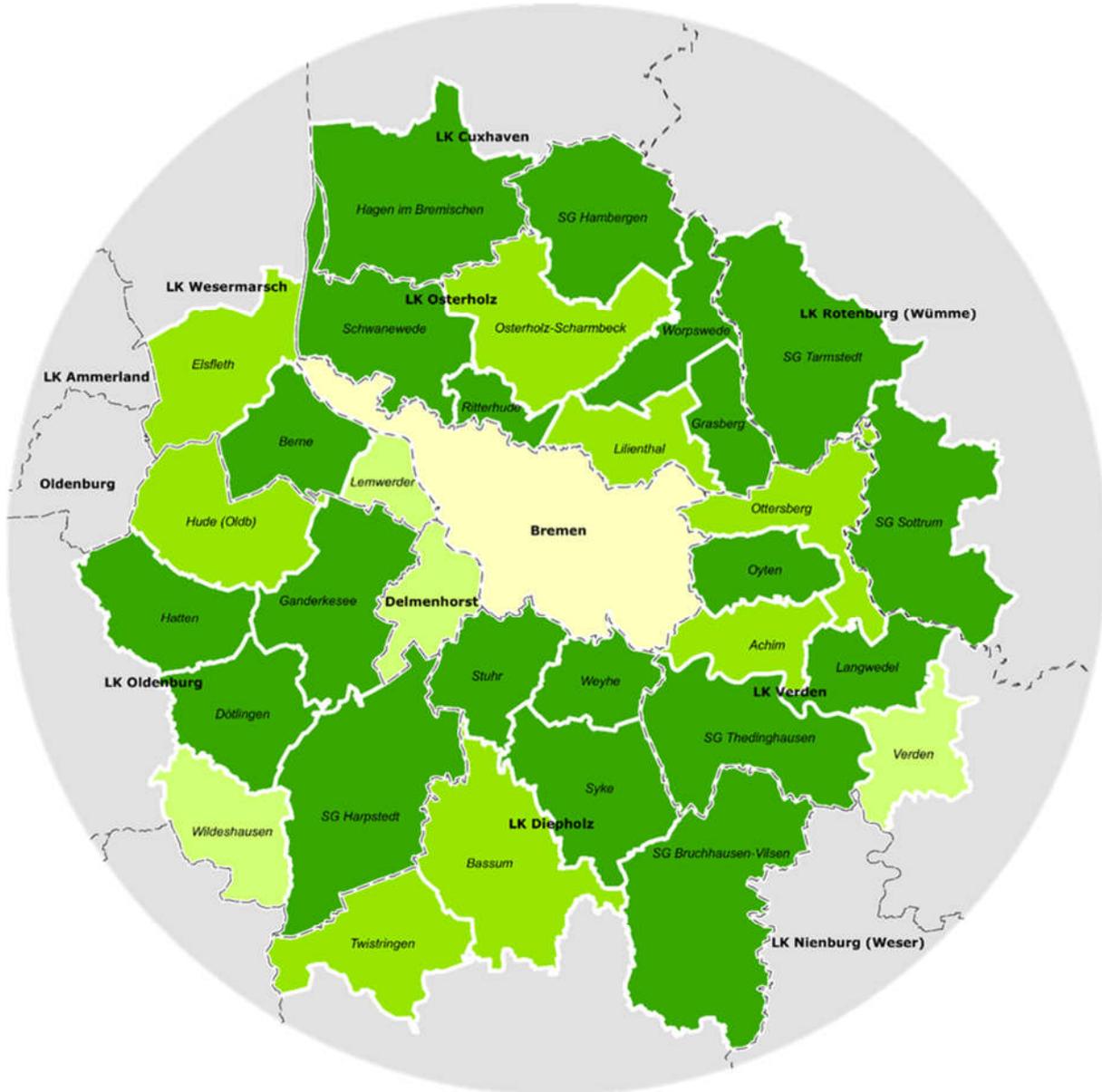
Dabei wird in dem Kapitel zur „Maßnahmen ÖPNV-Strategie“ das klare Bekenntnis zum Umweltverbund⁴⁴ artikuliert: *„Das Ziel ist insgesamt zusammen mit den anderen Verkehrsarten des Umweltverbundes ein Leben ohne eigenen Pkw zu ermöglichen und dass Pkw-Fahrten nur im Ausnahmefall erforderlich werden.“* (SKUMS 2021). Dies spiegelt sich auch in der Zielsetzung zum Parken in Quartieren wieder. Hier werden auf der Umsetzungsebene die Neuordnung der Flächen und ein lückenloses Parkraummanagement angestrebt (SKUMS 2021).

Auch wenn mit der Teilfortschreibung des VEP die umfangreichste Dokumentation der politischen Bestrebungen für die Verkehrsentwicklung für Bremen vorliegen, streben auch die umliegenden Landkreise und kreisfreien Städte die Verkehrswende an. So heißt es in dem Nahverkehrsplan des ZVBN (2018: C-4): *„Im Interesse verträglicher Lebens- und Umweltbedingungen sowie der Verkehrssicherheit ist eine Erhöhung des ÖPNV-Anteils am Gesamtverkehrsaufkommen durch Aufkommensverlagerungen vom motorisierten Individualverkehr anzustreben.“*

⁴³ Der Verkehrsentwicklungsplan Bremen 2025 wurde 2014 verabschiedet. Aktuell wird auf der Grundlage eines Senatsbeschlusses von 2019 eine Fortschreibung erarbeitet, die in der Berichtsversion bereits öffentlich zugänglich ist. Mit der Fortschreibung des VEP sollen konkrete Maßnahmen erarbeitet werden, die auf die konkrete Umsetzung der Verkehrswende zielen (SKUMS 2021).

⁴⁴ *„Unter dem Begriff Umweltverbund wird die Kooperation der umweltfreundlichen Verkehrsmittel verstanden. Hierzu zählen die öffentlichen Verkehrsmittel (Bahn, Bus und Taxis), nicht motorisierte Verkehrsträger (Fußgänger und private oder öffentliche Fahrräder) sowie Carsharing und Mitfahrzentralen.“* (FIS 2022b).

Karte 9: Motorisierungsgrade der Region Bremen (Stand 2020)



Legende

--- Kreise und kreisfr. Städte

Motorisierungsgrad

(Pkw je 1.000 Einwohner:innen)

- 375 - 433
- 434 - 491
- 492 - 549
- 550 - 607
- 608 - 665

Bearbeitung: Martin von Bestenbostel | iaw Bremen
 Bearbeitungsstand: 10.10.2022
 Datengrundlage Geodaten:
 Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (2019):
 Verwaltungsgebiete 1:250 000 (Ebenen), (VG250 01.01.).
 Datenlizenz: dl-de/by-2-0 (Abrufbar unter:
 www.govdata.de/dl-de/by-2-0).
 Datengrundlage Motorisierungsgrade (eigene Berechnungen):
 Kraftfahr-Bundesamt (2021): Bestand an Kraftfahrzeugen und
 Kraftfahrzeuganhängern nach Gemeinden. FZ 3.
 Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2022):
 Bevölkerung nach Geschlecht - Stichtag 31.12. - regionale
 Fortschreibung des Bevölkerungsstandes.

Der kommunale Einfluss auf den MIV ist jedoch begrenzt. Zwar liegt die Zuständigkeit der Gemeindestraßen bei den Gemeinden und die der Kreisstraßen bei den Landkreisen. Die Gemeinde- und Kreisstraßen spielen aber für die Verkehrswende in der Region nur eine untergeordnete Bedeutung. Das einzige relevante Infrastrukturprojekt für den MIV ist der bis 2024 geplante Ringschluss der A 281 auf stadtbremischen Gebiet, mit dem teils eine erhebliche Verkürzung der Wegestrecken erreicht werden soll.

Vor diesem Hintergrund konzentriert sich die Verkehrsplanung in der Region weniger auf die unmittelbare Reduktion des MIVs als auf die Förderung und den Ausbau der Infrastruktur für den ÖPNV/SPNV und die Radmobilität. Die ausgeprägte Rolle des Pkw in Niedersachsen wurde in einer aktuellen Forsa-Umfrage (Stand Sommer 2022) erneut bestätigt. 73 Prozent der Befragten gaben an, auf das Auto in Ihrem Alltag angewiesen zu sein (Backhaus 2022).

Perspektive der Expert:innen

Aus der Perspektive der Expert:innen sei über eine lange Zeit eine einseitige Verkehrspolitik verfolgt worden, die das Autofahren gefördert habe. Und auch wenn diese Ausrichtung der Politik damals vielleicht sinnvoll gewesen seien, so müsse man heute dringend andere Wege einschlagen. Dabei dürfe man aber nicht vergessen, dass bereits heute schon viele Menschen aus verschiedensten Gründen kein Auto fahren und diese durch den Status quo stark benachteiligt werden würden. Dies bedeute aber nicht, jetzt auf eine einseitige Verkehrsplanung zugunsten des Fahrrads oder ÖPNV zu setzen, sondern die Notwendigkeit, verschiedene Ansatzpunkte zu nutzen.

Die aktuellen Benzin- und Dieselpreise infolge des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine sowie die Belastung der Haushalte durch die hohe Inflation schaffen neue politische Möglichkeiten, die auf eine Verhaltensänderung zugunsten des Umweltverbundes zielen könnten. In diesem Zusammenhang bräuchte es einen Kulturwechsel, der mit der Idealisierung des eigenen Pkw bricht. Das würde nicht zwangsläufig bedeuten, gänzlich auf den MIV zu verzichten, auch Carsharing-Angebote könnten einen sinnvollen Weg darstellen. Diese würden sich in kleineren Städten aber nicht von Beginn an wirtschaftlich sein, sodass es hier öffentlicher Zuschüsse bedarf.

Für die Umlandgemeinden zeigt sich wiederholt die Bedeutung von Pendlerströmen. Gerade die Stadt Bremen fordere mit Blick auf die Pendlerverkehre verstärkt Richtung Umweltverbund zugehen. In diesem Zusammenhang sei eine stärkere Beteiligung auch an der Finanzierung durch die Stadt Bremen wünschenswert.

Zudem müsse die Diskussion über die Verkehrswende in den ländlich geprägteren Regionen auch als Diskussion über Antriebswende⁴⁵ geführt werden. Eine vollständige Verlagerung der Verkehre auf den Umweltverbund sei unrealistisch. In diesem Zusammenhang müsste die Planung von Ladesäulen für den Ausbau der E-Mobilität stärker in den Fokus genommen werden.

4.3.2 ÖPNV/SPNV

In der Betrachtung des Nahverkehrs wird zwischen dem ÖPNV und dem SPNV unterschieden. Während die Organisation des ÖPNV in erster Linie auf der kommunalen Ebene durch die Kreise und kreisfreien Städte erfolgt, liegt der SPNV im Einflussbereich der Länder. Durch den Schwerpunkt der vorliegenden Untersuchung auf den kommunalen Kooperationen liegt der Fokus hier auf dem ÖPNV. Der SPNV wird aber – insbesondere an der Schnittstelle zwischen den beiden Bereichen – berücksichtigt. Ausgehend von einer allgemeinen Bestandsaufnahme werden die bestehenden Kooperationen vorgestellt und anschließend durch die Perspektive der Expert:innen eingeordnet.

Bestandsaufnahme

Als entscheidendes Instrument der Planung des ÖPNV fungiert der Nahverkehrsplan des ZVBN, der alle fünf Jahre aktualisiert wird. Der aktuelle Nahverkehrsplan 2018 – 2022 wird zum Jahresende 2022 ersetzt (ZVBN 2018). Der Nahverkehrsplan ist in die Bereiche Bestandsaufnahme und Bewertung, Entwicklung des Fahrgastaufkommens, Sicherung, Entwicklung und Verbesserung des ÖPNV sowie Finanzierung gegliedert. Der 279 Seiten umfassende Bericht bildet das aktuelle Angebot des ÖPNV ab und definiert zukünftige Planungsziele (ZVBN 2018).

Den Kern des ÖPNV stellt das in verschiedene Bedienungsebenen unterteilte differenzierte Liniennetz dar. Unterteilt ist dieses in drei Bedienungsebenen:

- Die Ebene 1 baut auf dem SPNV auf und ergänzt diese durch Buslinien, die die Mittel- und Oberzentren verbinden. Die Linien verkehren stündlich oder der Stundentakt wird angestrebt.

⁴⁵ „Um den Verkehr klimaneutral zu gestalten braucht es neben der Mobilitätswende auch eine Antriebswende, das heißt den Ersatz von fossilen Treibstoffen durch klimaneutrale Antriebsarten wie Elektromobilität. Ziel ist es, die Emissionen von CO₂, Luftschadstoffen und Lärm während des Fahrbetriebs zu reduzieren bzw. ganz zu vermeiden.“ (VCD 2022).

- Die Bedienungsebene 2 erweitert das ÖPNV-Netz in der Fläche und schließt Grundzentren, die nicht in die erste Ebene integriert sind, an. Angestrebt ist auf der zweiten Ebene mindestens ein Zweistundentakt.
- Die dritte Bedienungsebene umfasst die Schulbuslinien, ergänzt um bedarfsorientierte Angebote wie das AnrufSammelTaxi und das AnrufLinienTaxi (ZVBN 2018).

Dort, wo kein straßengebundener ÖPNV wirtschaftlich umgesetzt werden kann, können Bürger-Busse die Angebotslücke schließen. Durch kleinere Fahrzeuge können ehrenamtliche Fahrer:innen mit ihrem regulären Führerschein die Busse fahren. Organisiert werden die Bürgerbusse von eigenständigen Vereinen, die durch den ZVBN unterstützt werden (ZVBN 2022b). Das bürgerschaftliche Engagement für die Bürger-Busse wird ebenfalls durch die LEADER/ILE-Regionen (siehe Kapitel 5.2) thematisiert und umgesetzt (z. B. Kulturlandschaften Osterholz, Mitte Niedersachsen, W.i.N.-Region).

Auch in dem aktualisierten VEP der Stadt Bremen wird der ÖPNV in der Region in dem Kapitel stadt-regionales Verkehrskonzept aufgegriffen. Gegenstand des Konzeptes sind die nachfolgenden Maßnahmen (SKUMS 2021):

- Konzept Regionalbus ZOB,
- Konzept Beschleunigung Regionalbusverkehr,
- Angebot Regionalverkehr,
- Netz Regionalverkehr,
- Führung Regionalbusse Innenstadt,
- Regionale Schnellbusangebote,
- Vernetzung Regionalbus und BSAG-Angebot,
- B+R-/P+R-Konzept,
- Letzte Meile in der Region,
- Digitalisierung B+R.

Allerdings geht aus einer gemeinsamen Presseerklärung der Stadt Bremen mit dem Kommunalverbund und dem ZVBN hervor, dass zukünftig die verschiedenen vorliegenden Konzepte der Akteure in einem gemeinsamen stadt-regionalen Verkehrskonzept zusammenfließen sollen. Eine erste Abstimmung ist Ende des Jahres 2022 geplant.

Eine Auswertung der Abfahrten des öffentlichen Nahverkehrs je tausend Einwohner:innen durch die Agora Verkehrswende (2021) zeigt, dass für die Bremer Umland Gemeinden ein erhebliches Verbesserungspotenzial besteht. Das SPNV-Angebot in der Region Bremen hat sich mit der Einführung der Regio-S-Bahn Bremen/Niedersachsen 2010 zwar deutlich verbessert, ist allerdings in der Taktung einzelner Linien weiterhin optimierbar (ZVBN 2018). Den Zuschlag für die Ausschreibung des Betriebs des Regio-S-Bahn-Netzes erhielt 2019 erneut die Nordwestbahn. Damit einhergehen Taktverdichtungen auf den besonders stark frequentierten Strecken Bremen/Bremerhaven und Bremen/Oldenburg. Im Laufe des Jahres 2022 soll hier ein 30-Minuten-Takt eingeführt werden (Nordwestbahn 2019). Eine weitere Taktverdichtung im SPNV ist aufgrund der bereits hohen Streckenauslastungen ohne größere bauliche Infrastrukturmaßnahmen kaum möglich. Beispielsweise wäre für die Zugverbindung Bremen/Bremerhaven ein 15-Minuten-Takt nur dann möglich, wenn ein drittes Gleis gebaut würde (Reichelt/Valek 2022).

In der jüngeren Vergangenheit und aktuell hat die Nordwestbahn als Betreiberin der Regio-S-Bahn erhebliche Schwierigkeiten, das Angebot zu bedienen. Begründet werden die Probleme mit einem akuten Mangel an Triebfahrzeugführer:innen. In der Ausschreibung des Betriebes der Regio-S-Bahn wurde daher bereits eine Verpflichtung zur Ausbildung von Fachpersonal integriert (Keller 2020). Es ist aber davon auszugehen, dass der allgemeine Fachkräftemangel in der ökologischen Transformation (Prognos 2021) sich auch zukünftig als Herausforderung für den ÖPNV und SPNV herausstellen wird.

Straßenbahnen werden nicht dem SPNV zugeordnet und sind in der Region in erster Linie auf stadtbremischen Gebiet im Einsatz. Betrieben werden diese durch die Bremer Straßenbahn AG (BSAG), die Planung liegt im Zuständigkeitsbereich der Stadt Bremen. Dennoch sind auch die Straßenbahnen für die Region von Interesse. So soll eine verbesserte Anbindung der Umlandgemeinden an das Oberzentrum Bremen über die Verlängerung der Straßenbahnlinien 1 und 8 bis 2023 erreicht werden (SKUMS 2021). Mit dem Ausbau der Linie 1 wird die Strecke von der bisherigen Endhaltestelle Roland-Center bis zur Huchtinger Heerstraße verlängert. Die Linie 8 wird um neun km bis nach Weyhe

erweitert und ist nach der Verlängerung der Linie 4 nach Lilienthal die zweite Straßenbahnlinie, die Umlandgemeinde an das Straßenbahnnetz anschließt (Linie 1 und Linie 8 2022).

Akteure und Kooperationen

Als zentrale Institution ist der Zweckverband Verkehrsverbund Bremen/Niedersachsen (ZVBN) für die Organisation des ÖPNV in der Region Bremen zuständig. Die Mitglieder des 1996 gegründeten Zweckverbands sind die Städte Bremen, Bremerhaven, Delmenhorst und Oldenburg sowie die Landkreise Ammerland, Diepholz, Oldenburg, Osterholz, Wesermarsch und Verden. Das Verbandsgebiet geht damit deutlich über den getroffenen Raumzuschnitt der Region Bremen hinaus. Zuständig ist der ZVBN für die Koordination der Planung des straßengebundenen ÖPNV (ZVBN 2022a).

Der ZVBN - Zweckverband Verkehrsverbund Bremen/Niedersachsen ...

... übernimmt als Körperschaft des öffentlichen Rechts die Funktion als Behörde u. a. durch die Regelung der Verkehrsleitung oder der Koordination der 20 Linienbünde. Er ist ebenfalls für die Vergabeverfahren und damit auch für die Festlegung der Qualität und des Umfangs der Verkehrsleistungen verantwortlich. Auch die anteilige Finanzierung des ÖPNV über einen Förderfonds fällt in das Aufgabenfeld. Dazu kommt die Interessenvertretung gegenüber dem Verkehrsverbund Bremen/Niedersachsen (VBN) als Verbund der privaten Verkehrsgesellschaften z. B. durch die gemeinsame Erarbeitung von Qualitätsstandards (ZVBN 2022a).

Die VBN - Verkehrsverbund Bremen/Niedersachsen GmbH ...

... wurde 1996 gegründet und setzt sich aus 29 Verkehrsunternehmen des ÖPNV im Verbundgebiet zusammen. Im Kern entspricht dies dem Verbandsgebiet des ZVBN zuzüglich weiterer Gemeinden in den Landkreisen Cuxhaven, Nienburg und Rotenburg. Als Verkehrsverbund bietet der VBN ein abgestimmtes Tarifsystem, abgestimmte Fahrpläne und ein gemeinsames Marketing an (VBN 2022).

Die Zuständigkeit der Gemeinden beschränkt sich auf die Ausgestaltung der Haltestellen sowie ergänzenden Angeboten wie Bike and Ride- oder Park and Ride-Stellplätzen.

Das Handlungsfeld Mobilität und Verkehrs ist in herausragendem Maße als originäres Themenfeld regionaler Kooperation zu sehen. Sowohl die Straßen- und Schieneninfrastruktur als auch die Angebote des ÖPNV gehen über die administrativen Grenzen hinaus und erfordern eine Zusammenarbeit der Gemeinden, Kreise und kreisfreien Städte. Eine Besonderheit ist in diesem Zusammenhang für die Region Bremen die Landesgrenze. Während für den SPNV die Verantwortung bei den Ländern Bremen und Niedersachsen liegt sowie die Finanzierung über die Regionalisierungsmittel⁴⁶ geregelt ist, fordert der straßengebundene ÖPNV ein ausgeprägtes Maß an Organisation auf kommunaler Ebene. Diese erfolgt seit 1996 über den ZVBN. Somit kann auf gut eingespielte und institutionalisierte Form der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedern des ZVBN zurückgegriffen werden.

Mit einem stadtreionalen Verkehrskonzept wollen die Stadt Bremen, der ZVBN und der Kommunalverbund ihre Zusammenarbeit ausbauen. Die verschiedenen vorliegenden Konzepte wie der VEP, Nahverkehrsplan und das Mobilitätskonzept: Radverkehr (siehe Kapitel 4.3.3) sollen zusammengeführt werden. Das Ziel ist „eine gemeinsame Ausrichtung auf emissionsfreie und klimafreundliche Mobilität und eine Neuausrichtung des veränderten Mobilitätsverhaltens infolge der Corona-Pandemie.“ (Kommunalverbund 2022c).

Perspektive der Expert:innen

Die Expert:innengespräche für das Handlungsfeld Mobilität und Verkehr wurden vor dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine geführt. Die Einschätzungen erfolgten überwiegend zu Beginn des Jahres 2022. Das 9-Euro-Ticket war zu diesem Zeitpunkt noch nicht in Planung. Mögliche positive Effekte dieser Maßnahme auf die Entwicklung der Fahrgastzahlen sind entsprechend in dieser Einschätzung noch nicht enthalten. Dies gilt auch für alle weiteren Auswirkungen der jüngsten Energiepreisdebatte. Zum Zeitpunkt der Gespräche stellten sich die Nachwirkungen der Corona-Pandemie als zentrale Herausforderungen für den ÖPNV in der Region Bremen dar. Das veränderte

⁴⁶ „Der Schienenpersonennahverkehr (SPNV) [wird] nicht nur durch Fahrgeldeinnahmen, sondern auch durch öffentliche Mittel finanziert. Die Länder erhalten dafür einen Anteil aus dem Steueraufkommen des Bundes. Diese Gelder werden nach dem Regionalisierungsgesetz (RegG), als Regionalisierungsmittel bezeichnet.“ (Allianz pro Schiene 2022).

Mobilitätsverhalten hatte zu einem erheblichen Rückgang der Fahrgastzahlen geführt (ca. 30 – 40 Prozent). Die Einschätzung der Expert:innen ging davon aus, dass mit einer Erholung erst ab 2025 gerechnet werden könne.⁴⁷ Um diese zu erreichen, muss einerseits das Vertrauen zurückgewonnen werden. Verschiedene Ansatzpunkte hierfür sind Qualität und Umfang, Platzkapazitäten, Alltagserfahrungen und Ticketpreise. Andererseits muss die Finanzierung gewährleistet werden. Die Anbieter stehen vor der Problematik höherer Kosten trotz geringerer Umsätze (Treibstoff, Personal etc.). Vor der Corona-Pandemie wurden 50 Prozent der Finanzierung durch öffentliche Mittel getragen, dieser Anteil ist deutlich gestiegen. Die kommunalen Gebietskörperschaften kommen jetzt an ihre Grenzen und sind auf weitere Unterstützung durch Bund und Länder angewiesen.

Die Herausforderungen der Verkehrswende sind aufgrund der Corona-Pandemie etwas in den Hintergrund geraten. Die Zielsetzung, den Umweltverbund zu stärken, bleibt aber erhalten. Dafür braucht es einen abgestimmten Schienen- und Busverkehr, der zur Reduktion u. a. der Pendlerverkehre beiträgt.

Der Ausbau des Schienenverkehrs ist in den vergangenen Jahren gut vorangekommen. Insbesondere die Taktverdichtungen als auch die Planung neuer Haltepunkte sind gut vorangekommen. Die Kapazitäten sind aber auf den vorhandenen Infrastrukturen begrenzt (Trassenkonflikte). Ein notwendiger weiterer Ausbau müsste aber sowohl Haltestellen als auch Gleise umfassen und durch Busse ergänzt werden.

Der Busverkehr ist von besonderer Bedeutung im Zulauf auf die Oberzentren (Bedienungsebenenkonzept). Die Linien mit regionaler Bedeutung sollen stündlich angeboten werden, in der Praxis wird dies teilweise bereits übertroffen. Das Ziel ist, dass diese Ebenen mit dem SPNV vergleichbar oder besser sein müssen. Die Linien auf der Ebene der Schülerverkehre sollten weiter ausgebaut werden. Neben dem Ausbau des bestehenden Angebots müssen aber Lücken durch bedarfsgesteuerte Verkehre wie Ruf Taxis ausgebaut und die Kombinationsmöglichkeiten unterschiedlicher Verkehrsmittel optimiert werden. Hierunter fällt auch der Ausbau von Park and Ride und Bike and Ride Einrichtungen. Die Erschließung in der Fläche kommt aber an die Grenze der Finanzierbarkeit. Notwendig wäre eine Mobilitätsgarantie für Orte mit über 1.000 Einwohner:innen, dafür werden aber zusätzliche Mittel von Bund, Ländern und Kommunen benötigt. Zurzeit geht es nicht ohne eine Prioritätensetzung, die zu einer Konzentration auf die Bedienungsebenen auf den ersten beiden Ebenen führt.

Die Bürgerbusse als ergänzendes Angebot für die Erschließung in der Fläche stellen zwar ein wertvolles Zusatzangebot dar, sie können aber nicht „von oben“ verordnet werden. Man kann zwar Rahmensetzungen schaffen, es braucht aber für die Umsetzung das zivilgesellschaftliche Engagement. In der Region besteht ein gutes Angebot an Bürgerbussen, es gibt allerdings eine gewisse Nachwuchsproblematik. Die Kommunen sollten sich nicht daher auf dem bürgerschaftlichen Engagement ausruhen.

Für die Weiterentwicklung des ÖPNV in der Region Bremen brauche es eine Zusammenarbeit über die Landesgrenzen hinweg. Hier wäre eine Kommunikation auf Augenhöhe zwischen Bremen und den Umlandgemeinden wünschenswert. Das bedeutet auch, dass von Bremer Seite nicht ausschließlich Forderungen an Niedersachsen adressiert werden sollten. Beispielsweise könnte Bremen sich auch an der Finanzierung der Regionalbuslinien beteiligen, diese liege bisher fast immer bei den Landkreisen.

4.3.3 Radmobilität

Die Radmobilität ist innerhalb des Handlungsfeldes Mobilität und Verkehr einer der dynamischsten Bereiche. Dies ist unter anderem auf das Regionale Mobilitätskonzept: Radverkehr (RMK:R) des Kommunalverbunds, auf das kommunale Unternehmen AZWEIO der Gemeinden Achim, Ottersberg und Oyten und die zentrale Stellung innerhalb des VEPs der Stadt Bremen zurückzuführen. In dem Abschnitt Bestandsaufnahme werden vorliegende Ansätze und Aktivitäten sowie anschließend die Kooperationen näher dargestellt. Abschließend erfolgt eine Einordnung des Handlungsfeldes durch die Perspektive der Expert:innen.

Bestandsaufnahme

Die zentrale Strategie für die Radmobilität in der Region Bremen ist das Regionale Mobilitätskonzept: Radverkehr (RMK:R) des Kommunalverbundes (2020b). Das Konzept wurde im Rahmen einer Projektförderung durch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUV) erstellt. Weitere Mittel wurden von dem ZVBN und der Metropolregion Nordwest zur Verfügung gestellt.

⁴⁷ Diese Einschätzung erfolgte zu Beginn des Jahres 2022. Das 9-Euro-Ticket war zu diesem Zeitpunkt noch nicht in Planung. Mögliche positive Effekte dieser Maßnahmen auf die Entwicklung der Fahrgastzahlen sind entsprechend in dieser Einschätzung noch nicht enthalten.

Der Hintergrund des Projektes ist das „*Schnellere E-Bikes, sichere Verbindungen zwischen den Kommunen und eine durchdachte Abstimmung mit Bus und Bahn [...] die Attraktivität des Fahrradfahrens*“ erhöhen und daher die Region „*ein qualitativ angemessenes und attraktives Radverkehrsnetz*“ benötigt (Kommunalverbund 2017b).

Basierend auf einem Gutachten wird das Radwegenetz in dem Konzept in Radschnellwege, Strecken 1. Ordnung und Strecken 2. Ordnung eingeteilt (siehe Karte 10). Die Radschnellverbindungen zielen auf den Alltagsverkehr und liegen „in den dichter besiedelten Bereichen des Verbundraums“ (Kommunalverbund 2020b). Die Strecken 1. Ordnung dienen der Verbindung zwischen den Gemeinden sowie wichtigen Haltepunkten des SPNV. Die Strecken 2. Ordnung stellen in erster Linie Querverbindungen und Ergänzungen zu den Strecken 1. Ordnung dar. Neben der Systematisierung des Radwegenetzes erfolgte auch eine Aufnahme möglicher Erweiterungstrecken. Neben weiteren Aspekten wie die definierten Qualitätsstandards für die Radwegeinfrastruktur oder Maßnahmen, die das Fahrradparken betreffen, wird auch die Verbindung zum ÖPNV und SPNV berücksichtigt (Kommunalverbund 2020b).

Für die Umsetzung des Mobilitätskonzeptes sollen unter anderem Machbarkeitsstudien durchgeführt werden. In der Umsetzung befinden sich bzw. sind bereits abgeschlossen die *Regionale Machbarkeitsstudie (RMS20)* und die *Regionale Machbarkeitsstudie (RMS21)*. Die Studie RMS20 wurde zwischen 2020 und 2021 im Auftrag der Städte Bremen und Delmenhorst, der Gemeinde Ganderkesee und des Landkreises Oldenburg durchgeführt und sollte die Realisierbarkeit der im RMK:R festgelegten Routenverläufe sowie mögliche Alternativen überprüfen (Kommunalverbund 2022d)⁴⁸. Die Studie RMS21 wurde unter Beteiligung der folgenden Mitgliedskommunen des Kommunalverbundes durchgeführt (Kommunalverbund 2022e):

- Oldenburg (Stadt),
- Hatten,
- Hude,
- Wardenburg.

Sowie den Kooperationspartnern:

- ZVBN,
- WK-Bike,
- Bremen BIKE IT!,
- Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr (NLStBV),
- Arbeitsgemeinschaft Fahrradfreundliche Kommunen Niedersachsen/Bremen e.V. (AGFK).

Der Projektstart war Mitte 2021 und das deutlich komplexere Vorhaben ist auf eine Laufzeit von zwei Jahren angelegt⁴⁹. Auch diese Studie zielt auf die Überprüfung der Umsetzbarkeit der Routen aus dem Mobilitätskonzept und soll „konkrete Umsetzungsempfehlung für schnelle, den vereinbarten Qualitäts- und Ausbaustandards entsprechenden und qualitativ hochwertigen Radverkehrsverbindungen enthalten“ (Kommunalverbund 2022c).

⁴⁸ Die Ergebnisse der Studie wurden noch nicht veröffentlicht.

⁴⁹ Zum Zeitpunkt der Berichtslegung lagen die Ergebnisse der Machbarkeitsstudie noch nicht vor.

Karte 10: Radverbindungen in der Region Bremen (Stand 2020)



Legende

- Gemeinden der Region Bremen
- Premiumroute D.15
- Radschnellverbindungen
- Strecke 1. Ordnung
- Strecke 1. Ordnung mögl. Erweiterung
- Strecke 2. Ordnung
- Strecke 2. Ordnung mögl. Erweiterung

Bearbeitung: Martin von Bestenbostel | iaw Bremen
 Bearbeitungsstand: 07.10.2022
 Datengrundlage Geodaten:
 Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (2019):
 Verwaltungsgebiete 1:250 000 (Ebenen), (VG250 01.01.).
 Datenlizenz: dl-de/by-2-0 (Abrufbar unter:
 www.govdata.de/dl-de/by-2-0).
 Datengrundlage Radverbindungen:
 Kommunalverbund Bremen/Niedersachsen e.V. (2020):
 Regionales Mobilitätskonzept: Radverkehr (RMK:R)

Akteure und Kooperationen

Die Radmobilität liegt weitestgehend in der Gestaltungskompetenz der Kommunen. Sie sind die „wichtigsten Akteure im Radverkehr“, denn sie planen, bauen, unterhalten und finanzieren den überwiegenden Teil des Radwegenetzes (BMVI 2022). Das Handlungsfeld Mobilität und Verkehr ist durch tradierte Kooperationsstrukturen wie den ZVBN geprägt. Im Bereich der Radmobilität trifft dies in erster Linie auf die Tätigkeiten des Kommunalverbundes zu, der mit dem Mobilitätskonzept Radverkehr die Zusammenarbeit der Kommunen koordiniert.

Neben den etablierten Strukturen werden aber auch neue Ansätze sichtbar. Hervorzuheben ist hier die Gesellschaft AZWEIO der Gemeinden Achim, Ottersberg und Oyten. Ursprünglich 2012 mit dem Fokus Energie gegründet, liegt der Schwerpunkt seit 2020 auf der Entwicklung eines „*regionalen Mobilitätskonzepts und die Umsetzung innovativer Verkehrslösungen*“ (AZWEIO 2022a). Schwerpunkt des von dem niedersächsischen Landesprogramm „*Zukunftsräume Niedersachsen*“ geförderten Projekts AZWEIO Mobilitäts-Region ist die Radmobilität. Bezug genommen wird dabei auch auf den im Mobilitätskonzept Radverkehr des Kommunalverbundes angeführten Radschnellweg zwischen Verden und Bremen-Nord. Im Mittelpunkt der Aktivitäten von AZWEIO steht eine modular aufgebaute Mobilitätsapp, die die Nutzung weiterer Projekte wie dem betrieblichen Mobilitätsmanagement oder der Fahrradabstellanlagen bündelt. Das Herzstück der App sind individuelle Routenvorschläge für die Nutzer:innen, bei denen die unterschiedlichen Verkehrsmittelkombinationen berücksichtigt werden und möglichst schnelle und umweltfreundliche Verbindungen aufgezeigt werden sollen. Ergänzend können Fahrradabstellanlagen Bsp. am Bahnhof Achim (große Sammel-schließanlage mit 152 Plätzen und zehn Einzelboxen) über die App gebucht werden (AZWEIO 2022b).

Perspektive der Expert:innen

Mit der Verbreitung von E-Bikes und S-Pedelecs als sogenannte Range-Extender komme der Radmobilität eine neue Bedeutung zu, insbesondere für Pendler:innen wird das Fahrrad relevanter. Daher bedarf es einer guten Radinfrastruktur.

Für die Region Bremen braucht es mit Blick auf die Radmobilität einen Ausbau des Radwegenetzes, der den Radverkehr für Pendler:innen attraktiver macht. Dazu gehört, einen gewissen Sicherheitsanspruch mitzudenken, z. B. was das Fahren im Dunkeln oder mit E-Bikes betrifft. Die Anschlüsse von Bremen an das Umland sind von besonderer Bedeutung. Bremen kann hier von der Arbeit des Kommunalverbundes stark profitieren.

Mit dem Mobilitätskonzept Radverkehr würden gute Ansätze verfolgt. Es bräuchte aber eine bessere Mittelausstattung für den Kommunalverbund, um die Arbeit unabhängig von Fördermitteln auch zukünftig zu sichern und zu verstetigen.

Wichtig sei es aber, den Blick nicht ausschließlich auf den Radverkehr zu lenken, sondern die Multimodalität im Hinterkopf zu haben. In diesem Zusammenhang sei AZWEIO ein positiv hervorzuhebendes Beispiel. Wichtig ist auch – neben dem reinen Streckennetz – die Infrastruktur für das Fahrradparken. Abstellanlagen, die digital gebucht werden können, sollten 2022 eigentlich Standard sein.

Es bräuchte in Bremen und in der Region einen parteiübergreifenden Konsens, damit unabhängig von den aktuellen Legislaturperioden die übergeordneten Zielsetzungen weiterverfolgt werden würden. Es wäre wichtig, ein positives Bild zu zeichnen und die politische Diskussion nicht an Kleinigkeiten aufzuhängen wie bei der Auseinandersetzung um die autofreie Innenstadt in Bremen. Statt defizitorientierte Narrative sollte herausgestellt werden, was man eigentlich mit den Maßnahmen gewinnen kann.

4.3.4 Zwischenfazit

Das Handlungsfeld Mobilität und Verkehr setzt sich aus den drei Teilbereichen MIV, ÖPNV/SPNV und Radmobilität zusammen. Aufgrund der klima- und umweltpolitisch notwendigen Mobilitätswende treten Planungen für eine auf den MIV ausgerichtete Infrastruktur in den Hintergrund. Dabei sollten die unterschiedlichen Ausgangsvoraussetzungen in der Region aber nicht übersehen werden. Während in dichten urbanen Räumen kurze Wege in guten Infrastrukturen eine erhebliche Reduktion des MIVs durchaus realistisch erscheinen lassen, ist dies im ländlichen Raum nur schwer vorstellbar. Nicht überall kann der Umweltverbund gleichermaßen den MIV ablösen. Daher bedarf es im Sinne einer Antriebswende auch der Berücksichtigung von Infrastrukturen der E-Mobilität sowie Angebote, die auf die Kombination verschiedener Verkehrsmittel zielen. Für den MIV bedeutet dies konkret den Ausbau von Park and Ride Angeboten sowie eine Erweiterung um Ladesäulen für E-Autos.

Der straßengebundene ÖPNV in der Region hat sich durch die Arbeit des ZVBN in den vergangenen Jahren erheblich verbessert. Mit dem Nahverkehrsplan liegt eine gute Dokumentation der Entwicklungen und Zielsetzungen vor. Allerdings sind die Rückgänge der Fahrgastzahlen durch Corona ein Rückschlag, der zunächst kompensiert werden muss. Erst im Anschluss kann das Ziel des weiteren Ausbaus erfolgreich weiterverfolgt werden. Neben dem konkreten Linienangebot wird eine Verbesserung der Erreichbarkeit in Kombination mit dem SPNV verfolgt. Auch wenn die Zielsetzungen und jüngeren Entwicklung als positiv zu bewerten sind, ist die Taktdichte in der Region bei Weitem nicht ausreichend. Dies gilt sowohl für den ÖPNV als auch für den SPNV.

Die Radmobilität hat durch die Verbreitung von E-Bikes und S-Pedelecs für den Alltagsverkehr an Bedeutung gewonnen. Durch das Engagement des Kommunalverbundes ist die Planung und Abstimmung eines gemeinsamen Radwegenetzes in der Region gelungen. Durch den frühen Stand der Aktivitäten lässt allerdings noch nicht abschätzen, in welchem Maße die Umsetzung gelingen wird.

Die Abstimmung zwischen den verschiedenen Teilbereichen zur Förderung der Kombination unterschiedlicher Verkehrsmittel zum Beispiel durch Park and Ride und Bike and Ride Angebote ist für ein Gelingen der Mobilitätswende entscheidend. Die Bestrebungen, die unterschiedlichen Ansätze von dem Nahverkehrsplan des ZVBN, des Mobilitätskonzeptes Radverkehr, des Kommunalverbundes und des VEP der Stadt Bremen in einem gemeinsamen stadtregionalen Verkehrskonzept zusammenzuführen, sind daher ein wichtiger erster Schritt.

4.4 Gesundheitsversorgung

Die Gesundheitsversorgung ist ein zentraler Bereich der regionalen Daseinsvorsorge zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Aufgrund des demografischen Wandels und der folglich steigenden Nachfrage gesundheitsbezogener Dienstleistungen bei gleichzeitigem Fachkräftemangel, werden die Herausforderungen in diesem Politikfeld tendenziell steigen. Das zeigt sich auch darin, dass das Thema Gesundheit mittlerweile in „fachfremden“ Strategien behandelt wird. Hierzu gehören beispielsweise in Bremen der „*Stadtentwicklungsplan Wohnen 2030, STEP Wohnen 2030*“ (SKUMS 2020) oder das „*Zukunftskonzept Bremen 2035*“ (Senatskanzlei Bremen 2018). Auch in den Entwicklungskonzepten der verschiedenen LEADER/ILE Regionen in den ländlichen Teilräumen der Region Bremen (siehe Kapitel 5.2; Karte 14) verschiedene Aspekte der Gesundheitsversorgung eine wichtige Rolle.⁵⁰

Für eine zielgerichtete Analyse bedarf es eines Verständnisses darüber, welche Teilbereiche der gesamten Gesundheitswirtschaft gemeint sind (siehe Abbildung 2). So werden in den genannten Strategien in Bremen nach dem Zwiebelmodell der Gesundheitswirtschaft des Instituts Arbeit und Technik (Becka et al. 2018) überwiegend Randbereiche wie „Sport und Freizeit“, „Gesunde Ernährung“ oder „betreutes Wohnen“ adressiert. Umfrageergebnisse aus den bundesweiten Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) zur regionalen Daseinsvorsorge⁵¹ ergeben, dass neben Bereichen des ÖPNV/Mobilität und der Bildung/Schulentwicklung, die medizinische Versorgung sowie Pflege/Senioren zu den meist adressierten Themen gehören (BMI 2019). Dies gilt auch für die Handlungsschwerpunkte der LEADER-Regionen im Verflechtungsraum Bremen. Für kommunale Dienstleistungen im Rahmen der Daseinsvorsorge ist demnach v. a. der Kernbereich der Gesundheitswirtschaft von Bedeutung. Aufgrund des breiten Spektrums in der Gesundheitswirtschaft wird sich im Rahmen der vorliegenden Studie für die Region Bremen auf die stationäre und ambulante Versorgung im medizinischen sowie pflegerischen Bereich fokussiert (= innerster Bereich).

⁵⁰ So z. B. in den Ende April 2022 eingereichten regionalen Entwicklungskonzepten LEADER der Regionen Stuhr/Weyhe (Gemeinde Weyhe 2022), GesundRegion Wümme-Wieste-Niederung (Flecken Ottersberg 2022) und der Region Wesermarsch in Bewegung (LK Wesermarsch 2022).

⁵¹ MORO „Aktionsprogramm Daseinsvorsorge“ (BMVI 2015) und MORO „Netzwerk Daseinsvorsorge“ (BMI 2019, 2020). Befragt wurden Akteure in den 21 Modellregionen, die bei der Projektumsetzung des Aktionsprogramms leitende Funktionen übernommen haben.

Abbildung 2: Zwiebelmodell der Gesundheitswirtschaft

Quelle: Becka et al. (2018: 19)

Beschäftigung

Der skizzierte Kernbereich der Gesundheitswirtschaft lässt sich anhand der Klassifikation der Wirtschaftszweige des Statistischen Bundesamtes (2008) dem Abschnitt Q zuordnen: Gesundheits- und Sozialwesen. Auch wenn im Bereich des Sozialwesens (WZ-Code 88) Tätigkeiten integriert sind, die nicht in die Gesundheitsversorgung fallen, lassen sich für die Region Bremen erste Angaben zur Beschäftigungsintensität im Gesundheits- und Sozialwesen herausfiltern (siehe Tabelle 11).

Tabelle 11: Niederlassungen und sozialversicherungspflichtig Beschäftigte im Wirtschaftsabschnitt Gesundheit- und Sozialwesen für die Region Bremen (Stand 2020, absolut)

	Niederlassungen	Beschäftigte (SVB)
Region Bremen	1.710	29.251
Stadt Bremen	1.735	43.563
Gesamt	3.445	72.814

Quellen: Statistisches Landesamt Bremen (2022d); Landesamt für Statistik Niedersachsen (2022). Eigene Berechnungen

Im Kernbereich der Gesundheitswirtschaft sind demnach knapp 73.000 Personen in der Region Bremen sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Das entspricht einem Anteil von 15,5 Prozent. Dabei fällt auf, dass die Zahl der Niederlassungen innerhalb der Stadt Bremen der im niedersächsischen Umland entspricht. Innerhalb der Stadt Bremen sind in den einzelnen Einrichtungen folglich deutlich mehr Personen beschäftigt als in den Umlandgemeinden. Das Gesundheits- und Sozialwesen ist nicht nur aufgrund der hohen Beschäftigungsintensität von Bedeutung. Vielmehr kann jede:r Beschäftigte einmal Patient:in werden, weshalb die medizinische wie pflegerische Versorgung die Attraktivität und Lebensqualität von Regionen beeinflussen. Im Wettbewerb um Arbeits- und Fachkräfte, um Unternehmen und Einwohner:innen hat sich die kommunale und regionale Daseinsvorsorge längst zu einem entscheidungsrelevanten Standortfaktor entwickelt. Das Ziel dieses Kapitels ist deshalb, die Versorgungslage innerhalb der Region zu beleuchten sowie die aktuellen Herausforderungen und Kooperationsmöglichkeiten darzustellen. Da häufig statistische Daten nur auf Ebene der kreisfreien Städte und Landkreise vorliegen, kann nicht immer ein genaues Bild der Region Bremen gezeichnet werden. Dies gilt für die gesamte Pflegestatistik, weshalb lediglich Daten zur Demografieentwicklung auf der Gemeindeebene herangezogen werden können. Auch wenn das BBSR über das Zentrale-Orte-Monitoring⁵² Daten der Krankenhausversorgung zur Verfügung stellt, wurden für diese Studie eigene Recherchen durchgeführt, um nicht nur gemeinde-, sondern auch krankenhausspezifische Informationen zu erhalten. Darüber hinaus werden seit 2003 keine Beschäftigungszahlen mehr über die Krankenhausstatistik (Kreisebene) veröffentlicht, nach der eine Aufteilung von medizinischem und pflegerischem Personal möglich wäre. Zahlen zu Beschäftigten in Pflegeheimen und -diensten werden wiederum nur auf der Landesebene veröffentlicht.

Zur Gliederung

Im Rahmen der folgenden Kapitel wird ein Überblick über den Kernbereich des Gesundheitswesens, der stationären und ambulanten Versorgung im medizinischen wie pflegerischen Bereich gegeben. Dabei wird zunächst die stationäre (siehe Kapitel 4.4.1) und im Anschluss die ambulante medizinische Versorgung (siehe Kapitel 4.4.2) beleuchtet. Als einen dritten Bereich wird die pflegerische Versorgung untersucht (siehe Kapitel 4.4.3). Die Teilbereiche sind jeweils über die Beschreibung der Ausgangslage, die Rolle der Kooperation sowie die Sichtweise der Expert:innen gegliedert. Die Bearbeitung dieses Themenschwerpunkts wird mit einem Kurzfazit abgeschlossen (siehe Kapitel 4.4.4).

4.4.1 Stationäre medizinische Versorgung

Ausgangslage

Die Sicherstellung und Planung der stationären medizinischen Versorgung obliegt den Bundesländern und ist seit 1972 durch länderspezifische Krankenhausfinanzierungsgesetze (KHG) geregelt (SVR Gesundheit 2018). Die Finanzierung von Krankenhäusern erfolgt nach dem Prinzip der dualen Finanzierung. Dabei übernehmen die Bundesländer die Investitionskosten der Krankenhäuser (z. B. Um- und Neubau, Geräteausstattung) und die Krankenkassen sowie selbstzahlende Patient:innen die Betriebskosten (Personal, Gebäudeerhaltung, Verbrauchsgüter) (Niedersächsischer Landtag 2021).

In der Region Bremen befinden sich insgesamt 20 Krankenhäuser (siehe Karte 11). Davon liegen zehn auf dem Gebiet der Stadtgemeinde Bremen. Eine Einteilung der Krankenhäuser in Versorgungsstufen (s. u.) wird nur von ausgewählten Bundesländern vorgenommen. Bremen und Niedersachsen gehören nicht dazu. Aus diesem Grund wurde auf Basis eigener Recherchen der Versorgungsgrad der Krankenhäuser ermittelt und damit die quantitative Einteilung durch Bettenzahlen um eine qualitative Einordnung ergänzt. Die Einteilung der Versorgungsstufen erfolgte anhand bundes einheitlicher Kriterien in Anlehnung an das Bundesministerium für Gesundheit (BMG 2019):

- „Versorgungsstufe 1: „unter Grundversorgung“, alle Krankenhäuser, die weder über eine Innere Medizin, noch über eine Allgemeine Chirurgie verfügen und somit die Kategorie Grundversorgung nicht erfüllen.
- Versorgungsstufe 2: Grundversorgung verfügen mindestens über eine Station der Inneren Medizin und der Allgemeinen Chirurgie.
- Versorgungsstufe 3: Regelversorgung erfüllen die Anforderungen an die Grundversorgung und verfügen darüber hinaus zusätzlich über eine Gynäkologie und Geburtshilfe sowie eine HNO-Station oder eine Augenheilkunde oder eine Orthopädie.

⁵² Das Zentrale-Orte-Monitoring ist seit 2019 integraler Bestandteil des Online-Atlas INKAR (Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung) des BBSR: <https://www.inkar.de/>.

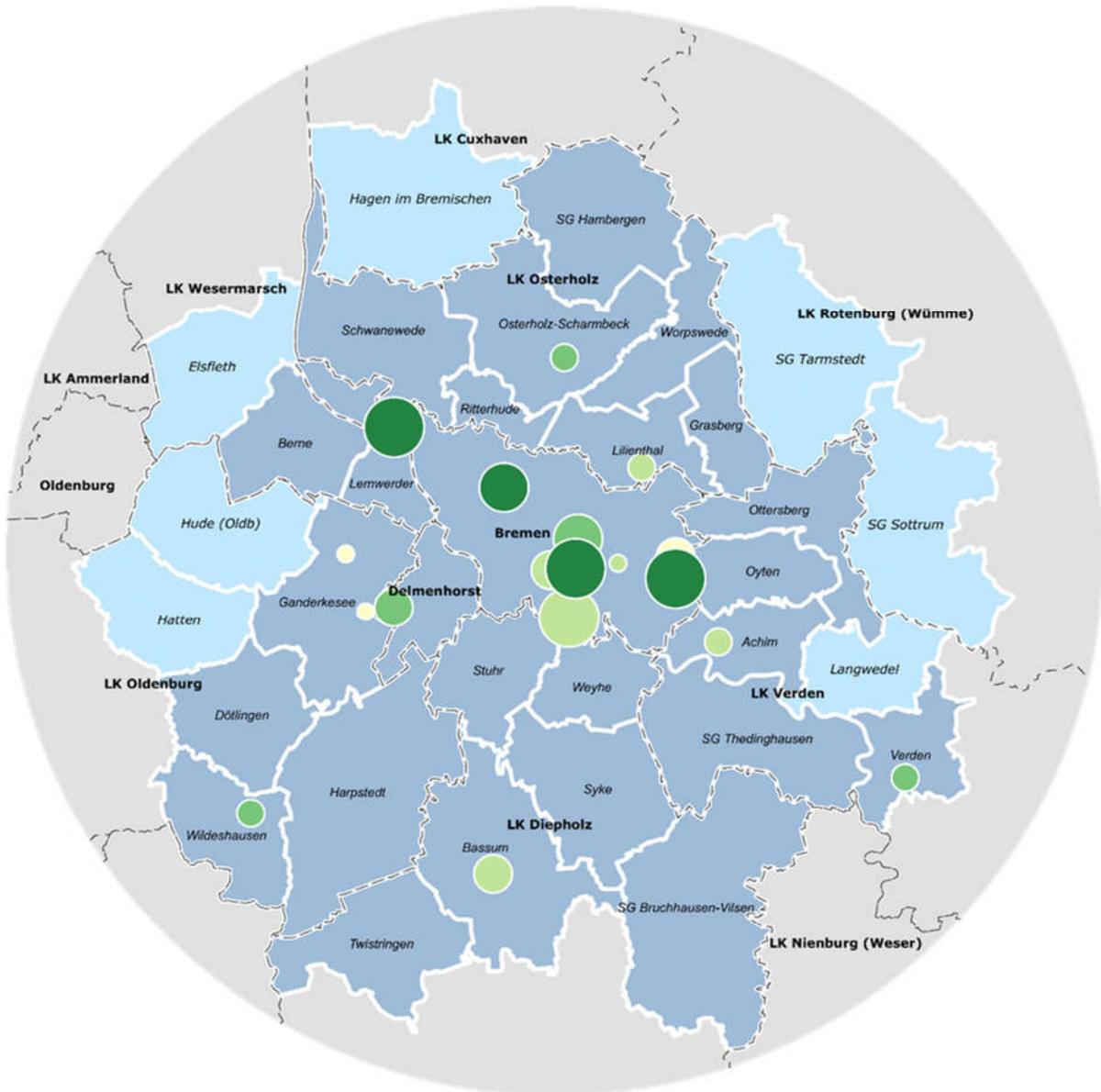
- Versorgungsstufe 4: Schwerpunktversorgung erfüllen die Anforderungen an die Regelversorgung und verfügen darüber hinaus zusätzlich über eine Pädiatrie und Neurologie.
- Versorgungsstufe 5: Krankenhäuser der Maximalversorgung erfüllen die Anforderungen an die Schwerpunktversorgung und verfügen darüber hinaus z. B. über eine Nuklearmedizin. Universitätskliniken erfüllen grundsätzlich die Bedingungen für Maximalversorgung.“ (BBSR 2021a).

In der Region Bremen nimmt die Stadt Bremen eine oberzentrale Funktion für die Umlandversorgung ein (Freie Hansestadt Bremen 2020). Dies zeigt sich u. a. darin, dass die einzigen Krankenhäuser mit Spezialversorgung und damit der höchsten Versorgungsstufe der Region in der Stadt Bremen liegen. Damit entspricht die Krankenhausverteilung in der Region der angestrebten flächendeckenden Grund- und Regelversorgung, während für spezielle Angebote ein weiterer Anfahrtsweg durch die Patient:innen in Kauf genommen werden kann (BBSR 2017).

Bezogen auf eine Mio. Einwohner:innen kommen in der Region Bremen 18,3 Krankenhäuser (Stand 2019).⁵³ Damit liegt die Region deutlich unter dem bundesweiten Durchschnitt von 37,3 Krankenhäusern (Niedersächsischer Landtag 2021). Interessanterweise führt dies aber nicht zu einem geringeren Angebot an Krankenhausbetten. So liegt die Bettendichte pro 1.000 Einwohner:innen in der Region bei 6,5 Betten (BBSR 2021b), was ungefähr dem bundesweiten Durchschnitt (= sechs Betten) entspricht (Niedersächsischer Landtag 2021). Damit verfügt die Region Bremen über eine tendenziell zentralisierte stationäre Versorgung, was vor dem Hintergrund personeller Engpässe und Qualitätssicherung immer wieder diskutiert wird (Niedersächsischer Landtag 2021).

⁵³ Eigene Berechnungen auf der Basis von BBSR (2021b).

Karte 11: Krankenhausstandorte in der Region Bremen (Stand 07/2022)



Legende

- Kreise und kreisfr. Städte
- Mitgliedsgemeinden Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen e.V.
- Erweiterte Auswahl 30 km

Bettenzahl

- < 100
- 101 - 200
- 201 - 400
- 401 - 500
- > 501

Versorgungsstufe

- Unter Grundversorgung
- Grundversorgung
- Regelversorgung
- Spezialversorgung

Bearbeitung: Martin von Bestenbostel | iaw Bremen
 Bearbeitungsstand: 10.10.2022
 Datengrundlage Geodaten:
 Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (2019):
 Verwaltungsgebiete 1:250 000 (Ebenen), (VG250 01.01.).
 Datenlizenz: dl-de/by-2-0 (Abrufbar unter:
 www.govdata.de/dl-de/by-2-0).
 Datengrundlage Krankenhausstandorte:
 Eigene Recherche.
 BBSR (2022) INKAR - Indikatoren und Karten zur Raum- und
 Stadtentwicklung

Einerseits kann dieser Befund auf die hohe Bettendichte in der Stadt Bremen zurückgeführt werden. Diese liegt im Bundesländervergleich auf Platz eins (Becka et al. 2018). Für die Region bedeutet dies, dass 4.638 Betten in der Stadt Bremen und nur 1.094 in den niedersächsischen Umlandgemeinden liegen (eigene Berechnungen). Andererseits lässt sich eine Tendenz zur Zentralisierung auch in der gesamten Region beobachten. Zunächst gilt dies für die Stadt Delmenhorst (2015), wo zwei Krankenhäuser fusionierten, um Überkapazitäten abzubauen (Kandziora 2014). Aktuell werden im Landkreis Diepholz die drei vorhandenen Kliniken in Sulingen, Diepholz und Bassum zu einem Zentralklinikum in Twistringen zusammengeführt (Chowanietz 2020). Über diese Fusion zum Zentralklinikum könnte die Geburtshilfe wieder im Landkreis Diepholz angeboten und damit eine höhere Versorgungsstufe (Regelversorgung: Versorgungsstufe 3) erreicht werden (Seidel 2019). Derzeit befinden sich Krankenhäuser der Regelversorgung und damit einer Geburtsstation lediglich in den vier Kommunen Osterholz-Scharmbeck (LK Osterholz), Delmenhorst, Verden (LK Verden) und Wildeshausen (LK Oldenburg).

Akteure und Kooperation

Die Kompetenz für die Krankenhausplanung obliegt den Ländern im Rahmen der staatlichen Daseinsvorsorge. Aus diesem Grund können Kooperationen auch nur auf dieser Ebene entwickelt werden. Grundsätzlich sieht das Krankenhausfinanzierungsgesetz (KHG) vor, die Planung zwischen den Ländern abzustimmen, „*sofern ein Krankenhaus auch für die Versorgung der Bevölkerung anderer Länder eine wesentliche Bedeutung hat*“ (§ 6 Absatz 2 KHG). Für die Region Bremen trifft dies zu, da 34,6 % der Behandlungsfälle in Bremer Krankenhäusern aus dem unmittelbaren niedersächsischen Umland kommen (SWG 2019).

So wurde auf einer gemeinsamen Kabinettsitzung zwischen Bremen und Niedersachsen Anfang 2015 eine verstärkte Zusammenarbeit in der Krankenhausplanung beider Länder als sinnvoll angesehen, woraufhin sich eine gemeinsame Arbeitsgruppe „*Umlandversorgung*“ gründete (Niedersächsischer Landtag 2020). Darüber hinaus wurde sich im Rahmen eines Workshops mit Vertreter:innen von Krankenkassen, Krankenhausgesellschaften, der Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz (SGFV)⁵⁴ sowie des Niedersächsischen Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung (MS) darauf verständigt, die Krankenhausplanung der Länder stärker aufeinander abzustimmen sowie einen standardisierten und regelmäßigen Informationstransfer sicherzustellen.

Zusätzlich wird vom Land Bremen immer wieder der Wunsch nach einer Kooperation in Bezug auf einen Transfer von Investitionsmitteln zwischen Niedersachsen und Bremen geäußert (SWG 2018). Bisher lassen sich jedoch keine konkreten Umsetzungsmaßnahmen feststellen. Darüber hinaus wurde im Rahmen der Akademie für Raumentwicklung (ARL) ein Projekt initiiert, das die planerische Steuerung der Krankenhausversorgung in Nordwestdeutschland (Bremen, Niedersachsen, Hamburg, Schleswig-Holstein) untersuchen soll (ARL 2022b). Auch in Bezug auf die Frage, welche Leistungen für die stationäre Versorgung zur Verfügung stehen, stellt Transparenz – und damit Kooperation zwischen den Krankenhäusern – ein wichtiges Thema dar. Hier wurde sich im Frühjahr 2022 im Rahmen eines Workshops der Bremer Krankenhausgesellschaft und der Gesundheitsbehörde darauf geeinigt, zumindest innerhalb von Bremen Leistungsdaten auszutauschen (Doll 2022).

Perspektive der Expert:innen

Eine landesübergreifende Krankenhausplanung ist auch aus Sicht der befragten Expert:innen grundsätzlich wichtig, um Versorgungsbedarfe besser abdecken zu können und Personal bestmöglich einzusetzen. Während auf der fachplanerischen Ebene bereits eine gut funktionierende Zusammenarbeit zwischen den Bundesländern stattfindet, liegen die Schwierigkeiten vielmehr auf der landespolitischen Ebene zwischen den zuständigen Ressorts. Grundsätzlich ginge die Aktivität für eine Abstimmung und Koordination eher vom Land Bremen aus. Auf der landespolitischen Ebene seien allerdings Versuche eine stärkere Kooperation mit dem zuständigen niedersächsischen Ministerium „unfruchtbar“ gewesen. Dabei sei zu berücksichtigen, dass Niedersachsen als Flächenland nicht nur die Grenze zu Bremen und damit nicht nur eine Problemzone zu adressieren habe. Darüber hinaus würden Projekte wie die der ARL oder die Initiative des Kommunalverbundes „*häufig an der Realität scheitern*“, da sie über keinerlei Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten verfügen würden.

Die Akteursvielfalt im deutschen Gesundheitssystem und der damit einhergehenden Anzahl an Partikularinteressen mache Kompromisse über Landesgrenzen hinweg deutlich schwieriger. Darüber hinaus verengen die Bindung an Bundesgesetzgebung sowie eine unterschiedliche Ressourcenausstattung den Handlungsspielraum der Länder deutlich. Für die Länder solle es deshalb von besonderem Interesse sein, die Bundesgesetzgebung über Stellungnahmen oder Beteiligung an Bundesinitiativen zu beeinflussen und damit regionale Perspektiven bundesgesetzlich zu verankern.

⁵⁴ Ehemals Senatorin für Wissenschaft, Gesundheit und Verbraucherschutz.

Externe Institutionen, die sich in die Planung „*einmischen*“, wie Regionalbeiräte oder der Kommunalverbund, der 2019 die Gründung einer „AG Krankenhausversorgung“ vorschlug, würden von den in die Planung involvierten Akteuren (Krankenkassen, Krankenhausgesellschaften, Gesundheitsressorts der Länder) zwar gehört. Der originäre Planungsprozess, der bereits ein Kompromiss verschiedener Interessen darstelle, könne jedoch rechtlich nicht verändert werden. Zusätzliche Beiträge würden damit den ohnehin komplexen Planungsprozess der Krankenhausversorgung schlichtweg überfrachten. Aber auch die „*Vehemenz, mit der Partikularinteressen vertreten würden*“, und die Intransparenz bei Entscheidungsprozessen verengen den Handlungsspielraum. Nichtsdestotrotz stünde man vor dem Dilemma, dass etablierte Akteure in der Krankenhausplanung diejenigen seien, die Änderungen tatsächlich vornehmen können, gleichzeitig aber auch in den definierten Strukturen bleiben müssten.

Etwas differenziert bewerten die Expert:innen die vorgenommenen Zentralisierungen in der Krankenhausversorgung. Während einige dies aufgrund vorhandener Doppelstrukturen und damit unnötiger Konkurrenz auch in der Region Bremen als notwendig erachten sind andere der Ansicht, dass eine „*Portalfunktion von Krankenhäusern*“ – also die Zentralisierung von Funktion, weniger von Standorten – zur Sicherung der Grundversorgung flächendeckend notwendig sei.

4.4.2 Ambulante medizinische Versorgung

Ausgangslage

Die Situation der ambulanten medizinischen Versorgung ist maßgeblich über die Bedarfspläne der Kassenärztlichen Vereinigung der Länder Bremen und Niedersachsen dokumentiert, aber auch festgelegt. Hierbei unterscheidet sich der jeweilige räumliche Zuschnitt nach der Facharztgruppe. Während der Bedarf von Hausärzt:innen (Allgemeinärzt:innen) nur für wenige Gemeinden und damit wohnortnah geplant wird, liegt die Planungsebene der allgemeinen Fachärzt:innen bei den kreisfreien Städten und Landkreisen. Dabei folgt die Planung der Formel, je spezialisierter die Fachärzt:in, desto größer fällt der Raumzuschnitt bei der Planung aus (Gemeinsamer Bundesausschuss 2013). Auf Basis der Bevölkerungszahl nach Altersgruppen und Geschlecht des jeweiligen Raumzuschnittes wird ein Soll-Versorgungswert errechnet. Ist das regional errechnete Verhältnis von Ärzt:innen und Einwohner:innen erfüllt, liegt der Versorgungsgrad bei 100 Prozent. Fällt er unter 75 Prozent, gilt der Bereich als unterversorgt. Steigt er über 110 Prozent, wird die Region gesperrt, wodurch keine offenen Stellen zur Niederlassung für die Ärzt:innen der jeweiligen Fachgruppe existieren (Kassenärztliche Vereinigung Bremen 2019). Die Verhältniszahlen (außer der hausärztlichen Planungsbereiche) unterscheiden sich jedoch zwischen Stadt und Land. Fachärzt:innen in Großstädten müssen weniger Einwohner:innen versorgen als diejenigen auf dem Land. So wird angenommen, dass die Stadt und damit die Grund-, Mittel- und Oberzentren das Umland zu einem Anteil mitversorgen (Bertelsmann Stiftung 2015).

Die Versorgung von allgemeinen und spezialisierten Fachärzt:innen ist in der Region Bremen fast überall mit einem Wert von über 100 Prozent gegeben (Kassenärztliche Vereinigung Bremen 2021). Sowohl in der Stadt Bremen als auch den umliegenden Kommunen sind entweder keine, oder nur sehr geringfügig Stellen wieder zu besetzen. (Kassenärztliche Vereinigung Niedersachsen 2022). Stellvertretend für alle kreisfreien Städte und Landkreise kann hier auf die Versorgung in der Stadt Delmenhorst und dem Landkreis Diepholz⁵⁵ verwiesen werden (siehe Tabelle 12).

⁵⁵ Die Stadt Delmenhorst und der Landkreis Diepholz werden für die Versorgung durch allgemeine Fachärzt:innen gemeinsam beplant.

Tabelle 12: Versorgung allgemeiner Fachärzt:innen in Delmenhorst und Landkreis Diepholz (Stand 12/2021)

Allgemeine Facharztgruppe	Versorgungsgrad	Gesamtzahl Ärzte	Zahl der Niederlassungsmöglichkeiten bis zur Sperrung
	in %	absolut	
Augenärzte	111,5	17,5	0
Chirurgen und Orthopäden	111,6	23,5	0
Frauenärzte	125,3	29,0	0
HNO-Ärzte	115,3	11,0	0
Hautärzte	105,3	8,0	0,5
Kinder- und Jugendärzte	111,6	19,5	0
Nervenärzte	86,7	11,55	3,5
Psychotherapeuten	150,6	76,7	0
Urologen	117,4	8,25	0

Quelle: Kassenärztliche Vereinigung Niedersachsen (2022). Eigene Zusammenstellung

Das Problem dieser Planung ist jedoch, dass sie sich an der Zahl der Niederlassungen orientiert, die bei Einführung der Bedarfsplanung Anfang der 1990er-Jahre existierte. Aus diesem Grund werden neue und veränderte Anforderungen an den medizinischen Bedarf nicht in der Anzahl der Niederlassungen berücksichtigt. In einer von der Bertelsmann Stiftung (2015) in Auftrag gegebenen Studie wurde ein neuer Bedarfsindex entwickelt, der neben demografischen Indikatoren auch sozioökonomische (z. B. Haushaltseinkommen) und morbiditätsbezogene (z. B. Anzahl Pflegebedürftige) miteinbezieht. Hierbei wurde deutlich, dass die aus diesem Bedarf resultierende Versorgung deutlich schlechter ausfällt. Die Studie plädiert deshalb dafür, standardmäßig mehr Indikatoren in die Bedarfsplanung aufzunehmen, sodass das Ungleichgewicht zwischen erlebter und offizieller Versorgung – beispielsweise von Frauenärzt:innen – abnimmt. Veränderungen in der Bedarfsplanung können jedoch nicht kurzfristig sowie lediglich auf der Bundesebene erzielt werden und sind damit Teil eines langjährigen politischen Prozesses. Er kann nicht auf der regionalen Ebene beeinflusst werden.

Da im Bereich der hausärztlichen Versorgung eine bundeseinheitliche Verhältniszahl unabhängig von der siedlungsstrukturellen Ausgangslage eingeführt wurde und die Planung kleinräumiger stattfindet, ist hier der Unterschied zwischen offiziellem und erlebtem Bedarf deutlich kleiner (Bertelsmann Stiftung 2015). Die aktuellen Zahlen zum Versorgungsgrad durch Hausärzt:innen zeigen jedoch für die Region Bremen, dass hier nach wie vor Handlungsbedarf besteht (siehe Karte 12).

Der Versorgungsgrad der Planungsbereiche, eine Zusammenfassung mehrerer Gemeinden (Kassenärztliche Vereinigung Niedersachsen 2017), schwankt erheblich (siehe Karte 12). Im Planungsbereich Bremerhaven, wozu die Gemeinde Hagen im Bremischen gehört, liegt er am niedrigsten bei 76,8 % (= 11,5 offene Stellen). Im Planungsbereich Syke, der die Kommunen Syke, Bassum, Twistringen und Bruchhausen-Vilsen im LK Diepholz umfasst, liegt der Versorgungsgrad lediglich bei 77,9 % (= 14,5 nicht besetzte Stellen) (Kassenärztliche Vereinigung Niedersachsen 2021). Ein Zusatzbericht der Kassenärztlichen Vereinigung Niedersachsen (2020) ermittelt in einer Prognose für das Jahr 2030 für beide Planungsbereiche eine Unterversorgung. Zwar droht anderen Planungsbereichen in der Region aktuell und auch zukünftig keine Unterversorgung, der Versorgungsgrad wird jedoch in der gesamten Region unter 100 Prozent fallen (Kassenärztliche Vereinigung Niedersachsen 2020). Die Zahl der offenen Stellen bis zur Sperrung zeigt bereits jetzt, mit welcher Anzahl an nicht besetzten Stellen die Kassenärztliche Vereinigung (und damit die Bevölkerung) hier rechnen muss. Der einzige Planungsbereich, der aktuell gesperrt ist und demnach keine offenen Stellen aufweist, ist die Gemeinde Lilienthal mit einem Versorgungsgrad von 112,5 %. Auch die Stadt Bremen weist – zumindest nach aktueller Bedarfsplanungsrechnung – mit einem Versorgungsgrad von 106,2 % eine gute hausärztliche Versorgung auf.

Die räumliche Verteilung der Ärzt:innenstellen innerhalb der Planungsbereiche wird anhand der Bedarfspläne nicht deutlich. Der Gesundheitsbericht des Landes Bremen (SWG 2019) aus dem Jahr 2019 zeigt jedoch, dass der Versorgungsgrad auch innerhalb der Stadtgemeinde stark schwankt. So liegt der Wert im Stadtbezirk Bremen Mitte bei

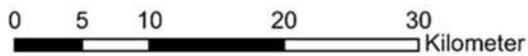
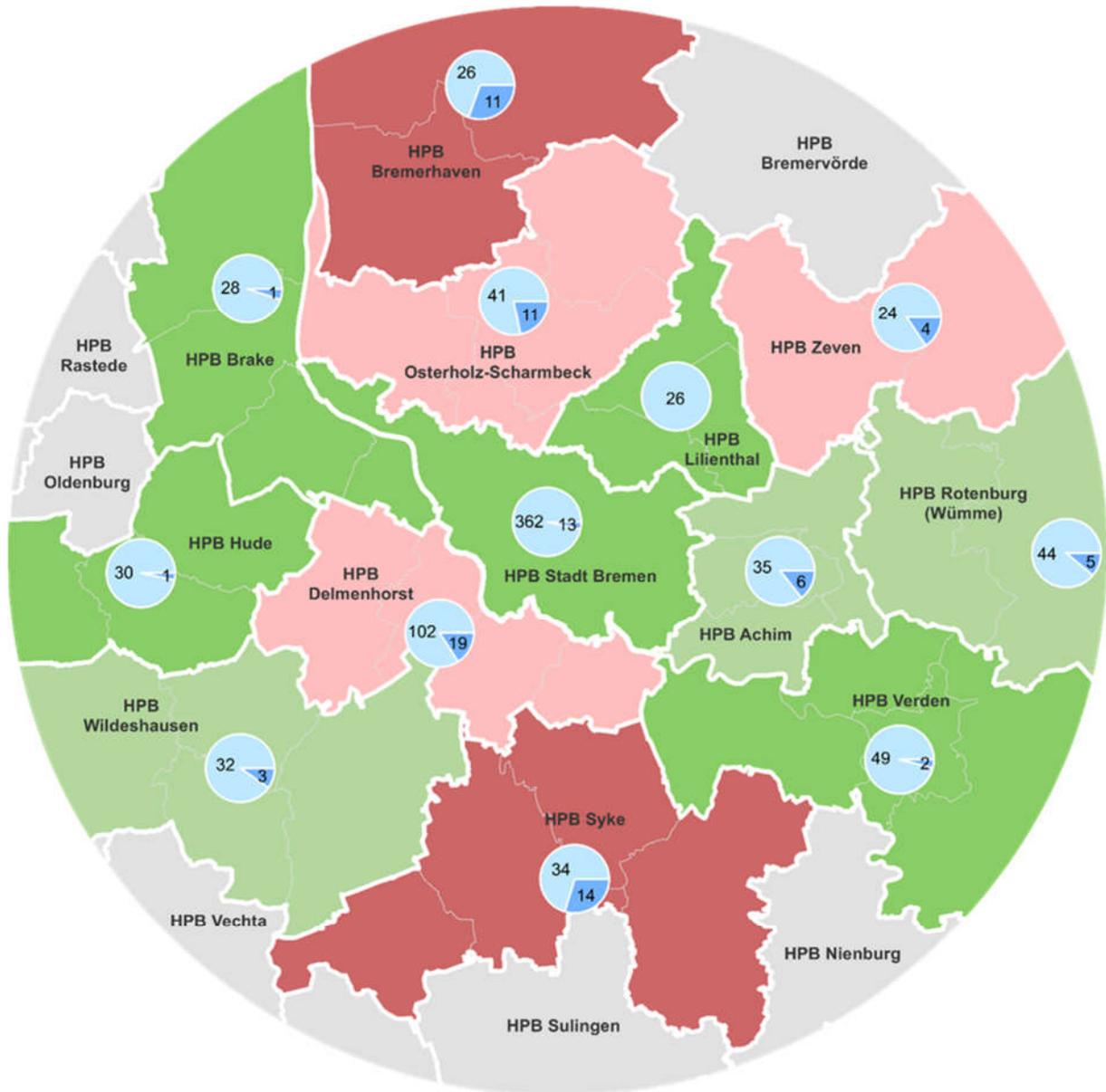
204,3 %⁵⁶, während die Versorgung in Bremen Süd knapp nicht gewährleistet ist und mit 97,3 % in der Stadt den geringsten Wert aufweist (SWGK 2019). Diese räumliche Ungleichverteilung innerhalb der hausärztlichen Planungsbereiche dürfte gerade im niedersächsischen Umland und damit in der Region Bremen sicherlich zu einer weiteren Verschärfung der Versorgungslage beitragen.

Akteure und Kooperation

Um den Bedarf an Hausärzt:innen gerade im ländlichen Raum zu decken gibt es mittlerweile einige Programme und Projekte, die seitens der zuständigen Landesministerien bzw. Fachbehörden sowie Verwaltungseinrichtungen des Gesundheitswesens initiiert wurden. So haben das Niedersächsische Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung (MS Niedersachsen) und die Kassenärztliche Vereinigung Niedersachsen 2017 einige Maßnahmen vereinbart, die zur Sicherung der ärztlichen Versorgung auf dem Land dienen. So werden Studierende und Ärzt:innen sowie deren Möglichkeit zur Niederlassung gefördert. Beispielsweise wurde über einen gemeinsamen Strukturfonds der gesetzlichen Krankenkassen und Haushaltsmitteln des Landes bis Mai 2019 der hausärztliche Planungsbereich Bremerhaven mit zusätzlichen Umsatzgarantien für sich niederlassende Ärzt:innen für zwei Jahre unterstützt. Zwar kann aufgrund der Bedarfsplanung nicht die Stellenanzahl verändert werden, die Attraktivierung ländlicher Räume sowie die Förderung von Nachwuchsmediziner:innen sind jedoch wichtige Stellschrauben für die Einleitung von Verbesserungen.

⁵⁶ Die extrem hohen Versorgungszahlen sind historisch zu begründen. Bei Einführung der Bedarfsplanung wurden keine Stellen gestrichen. Damals bestehende Niederlassungen können demnach auch heute trotz eines erheblichen Versorgungsgrads weiterarbeiten (dies gilt genauso für die Versorgung von Fachärzt:innen in Bremen).

Karte 12: Hausärztliche Versorgung in der Region Bremen (Stand 2017/2021)



Legende

Niederlassungen (absolut)

- Ärzte Gesamt
- Niederlassungsmöglichkeiten

Versorgungsgrad (in %)

- 77 - 85
- 86 - 95
- 95 - 105
- 105 - 115

Bearbeitung: Martin von Bestenbostel | iaw Bremen
 Bearbeitungsstand: 12.07.2022
 Datengrundlage Geodaten:
 Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (2019):
 Verwaltungsgebiete 1:250 000 (Ebenen), (VG250 01.01.).
 Datenlizenz: dl-de/by-2-0 (Abrufbar unter:
www.govdata.de/dl-de/by-2-0).
 Datengrundlage Hausärztliche Planungsbereiche:
 KV Bremen (Hg.) (2021): Übersicht Bedarfsplanung alle
 Fachgruppen/ Planungsbereich Bremen-Stadt.
 KV Niedersachsen (Hg.) (2017): Hausärztliche Planungsbereiche.
 KV Niedersachsen (Hg.) (2021): Planungsblatt zur Dokumentation
 des Standes der vertragsärztlichen Versorgung, Hausärzte.

Die Förderung des medizinischen Nachwuchses stellt für die Region Bremen eine Herausforderung dar. Die nächsten medizinischen Ausbildungshäuser liegen in den Oberzentren Oldenburg und Hannover. Von daher sind die Einflussmöglichkeiten der Region Bremen auf die Einführung einer „Landarztquote“ und Förderung der Allgemeinmedizin begrenzt. Es existieren Programme der Medizinischen Hochschule Hannover zur Förderung von Praxisjahren auf dem Land (in Kooperation mit den jeweiligen Kommunen und Ärzt:innen), wie das Projekt „Landpartie Zeven/Bremervörde“ zeigt (MHH 2022). Um jedoch unabhängig von landesweiten Programmen zu sein, die nur wenige Kommunen adressieren, bedarf es einer flächendeckenden Förderung zur Sicherung der hausärztlichen Versorgung. Hierfür werden seit 2014 sogenannte Gesundheitsregionen (meist kreisfreie Städte und Landkreise) durch die niedersächsische Landesregierung gefördert. Dies geschieht in Kooperation mit der niedersächsischen Ärztekammer, dem KVN und verschiedenen Krankenkassen. Das Ziel hierbei ist es, die Landkreise und kreisfreien Städte bei der Gestaltung des regionalen Gesundheitswesens zu unterstützen und mit zentralen Akteuren des Gesundheitswesens (Kassenärztliche Vereinigungen, Kranken- und Pflegekassen, Krankenhausgesellschaften) im Rahmen einer Steuerungsgruppe an einen Tisch zu bringen (siehe Abbildung 3). Bis auf die Landkreise Osterholz und Verden sind in der Region Bremen alle Landkreise mittlerweile sogenannte Gesundheitsregionen (MS Niedersachsen 2018).

Abbildung 3: Struktur der Gesundheitsregion am Bsp. der Region Diepholz/Nienburg

Steuerungsgruppe /SG		Entscheidung Strategie & Inhalte Projektauswahl
Kordinierungsgruppe /KG		Moderation Organisation Abstimmung
Kordinierungsstelle /KS		
Arbeitskreise /AK		Projektentwicklung
Gesundheit und Pflege	Prävention und Gesundheitsförderung	
Gesundheitskonferenz /GK		Information Beteiligung Vernetzung

Quelle: Gesundheitsregion Diepholz - Nienburg (2022)

Grundsätzlich werden die Landkreise und kreisfreien Städte für Maßnahmen zum Erhalt oder der Etablierung von Gesundheitskonferenzen, zur Einrichtung der Steuerungsgruppe und spezifischer Arbeitsgruppen sowie zur Umsetzung regional wirkender Versorgungsprojekte mit höchstens 20.000,00 EUR jährlich gefördert (MS Niedersachsen 2020).

„Zuwendungsfähig sind die im direkten Zusammenhang mit der ‚Gesundheitsregion Niedersachsen‘ stehenden notwendigen Personalausgaben (bis zur EntgeltGr.11 TVöD) und Sachausgaben, insbesondere zur Organisation, Koordination und Steuerung einer vernetzten gesundheitlichen Versorgung vor Ort sowie zum Aufbau nachhaltiger kooperativer Strukturen.“ (MS Niedersachsen 2020)

Darüber hinaus werden Versorgungs- und Kooperationsprojekte mit überregionalem Bezug in einem Bewilligungszeitraum von maximal zwei Jahren und einer Zuwendung nicht höher als 80.000,000 EUR gefördert, insbesondere in den Themenfeldern:

- Zusammenarbeit von Ärzt:innen, Krankenhäusern und nicht ärztlichen Gesundheitsberufen.
- Ansiedlung von Vertragsärzt:innen – insbesondere von Hausärzt:innen – in ländlichen Regionen.
- Entlastung von Vertragsärzt:innen insbesondere von Hausärztinnen und Hausärzten — mit den Schwerpunkten Delegation (auch in Verbindung mit der Pflege), Teamarbeit, Vernetzung.
- Nachwuchsgewinnung von Ärzt:innen und Pflegekräften im ländlichen Raum.
- Gesundheitsförderung und der Primärprävention (MS Niedersachsen 2020).

Die Städte und Landkreise müssen sich dabei mit zehn Prozent der zuwendungsfähigen Ausgaben beteiligen (MS Niedersachsen 2020). In diesem Zusammenhang ist in der Gesundheitsregion Rotenburg (Wümme) zum Beispiel ein Medizinstipendium umgesetzt worden, das die finanzielle Förderung⁵⁷ von Studierenden der Humanmedizin vorsieht, wenn diese sich dazu verpflichten, nach ihrer Berufsausbildung fünf Jahre im LK Rotenburg zu arbeiten (Landkreis Rotenburg 2022). Auch der LK Diepholz vergibt bereits seit 2012 jährlich fünf Stipendien zur Förderung von Studierenden der Humanmedizin (LK Diepholz 2021).

Perspektive der Expert:innen

Die Expert:innen sehen ein hohes Eigeninteresse der Kommunen bei der Gewährleistung einer hausärztlichen Versorgung. Dies zeigen auch die verschiedenen Aktivitäten der Landkreise zur Gewinnung des medizinischen Nachwuchses, um als Wohn- und Lebensstandort attraktiv zu bleiben. Problematischer erscheine hingegen die großräumiger angelegte Beplanung mit Fachärzten. So müsse z. B. die Geburtshilfe möglichst wohnortnah angeboten und damit die Bedarfsplanung generell verändert werden. Generell stelle sich die Frage, welche Angebote an ambulanter medizinischer Versorgung flexibler im Raumzuschnitt angeboten werden müssen.

Aufgrund der Organisation des deutschen Gesundheitssystems durch gesellschaftliche Akteure (Verbände, Berufsvereinigungen, ...) wird eine Rückbindung von Akteuren des Gesundheitswesens an die Politik grundsätzlich als zielführend angesehen. Dabei seien Vernetzungen wie über die Gesundheitsregionen in jedem Fall wichtig. Dennoch wird angemerkt, dass die aktuelle Ausgestaltung der Gesundheitsregionen nicht unbedingt Reform-Charakter besäße. Die finanzielle Ausstattung der Strukturförderung sei insgesamt zu gering um davon tatsächlich eine Personalstelle für eine adäquate Koordination einer Gesundheitsregion finanzieren zu können. Aus diesem Grund würden Aufgaben häufig ehrenamtlich bearbeitet werden, wodurch eine Verstetigung keineswegs gesichert sei. Darüber hinaus seien diese Koordinierungsstellen in der Verwaltungshierarchie „weit unten angesiedelt“, wodurch Abstimmungsprozesse und Entscheidungen erschwert würden. Während die Steuerungsgruppe einerseits zentrale Akteure des Gesundheitswesens zusammenbringe, seien diese gleichzeitig Teil aktueller Strukturen und damit weniger an einem Strukturwandel interessiert. Projekte wiederum würden immer den Steuerungsgruppen sowie den Städten und Landkreisen vorge schlagen werden, weshalb die Bewilligung und Umsetzung vom politischen Willen abhänge. Dabei brauche es innovative Konzepte, da altbekanntes wie die Organisation von Gesundheitskonferenzen immer die gleichen Personen erreiche.

4.4.3 Pflegerische Versorgung

Ausgangslage

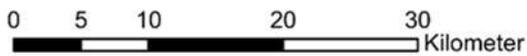
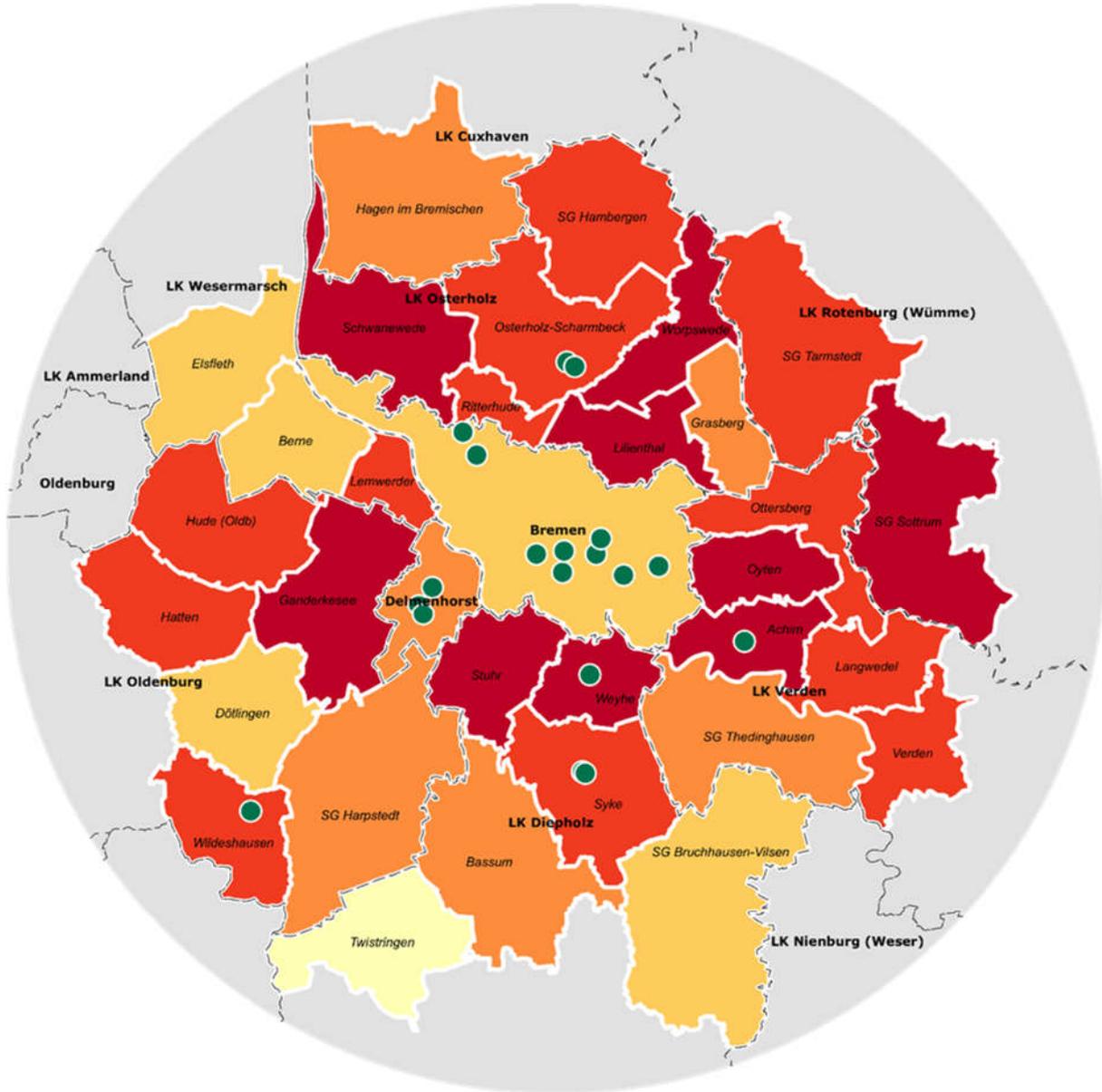
Die Pflegeversorgung in Niedersachsen wurde in einem eigenen Landespflegebericht (MS Niedersachsen 2021a) ausführlich behandelt. Die statistischen Daten bezüglich der Pflege-Versorgung sind jedoch lediglich auf der Ebene der kreisfreien Städte und Landkreise verfügbar, weshalb die tatsächliche Entwicklung in der Region Bremen schwer zu beurteilen ist.

Da ein Zuwachs an alten Menschen auch zu einem erhöhten Pflegebedarf führt (MS Niedersachsen 2021a), lohnt ein Blick auf die Altersgruppe der 75+-Bevölkerung. Vergleicht man die Werte von 2011 und 2020 wird deutlich, dass unter den TOP 10 der am stärksten alternden Landkreise in Niedersachsen vier in der Region Bremen liegen. Diese sind die Landkreise Osterholz, Verden und Oldenburg sowie die kreisfreie Stadt Delmenhorst⁵⁸ (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2022a). Ein Blick auf die Gemeindeebene zeigt, dass die Bevölkerung in einem Großteil der Bremer Umlandgemeinden in den vergangenen Jahren stark gealtert ist (siehe Karte 13). So nahm die Zahl der 75+-Bevölkerung in neun Gemeinden um ungefähr 50 Prozent zu. Auch wenn die Stadt Bremen nicht selbst von diesem starken Zuwachs an 75+-Bevölkerung betroffen ist (siehe Karte 13), wird diese Entwicklung sich sicherlich auf Angebotsbedarfe in der Stadtgemeinde Bremen zurückwirken.

⁵⁷ Das Stipendium wird als nicht rückzahlbarer Zuschuss für die Dauer von maximal 75 Monaten gewährt und beträgt 500,00 EUR monatlich (Landkreis Rotenburg 2022).

⁵⁸ Im Landespflegebericht Niedersachsen weichen die Zahlen (und damit Stadt- und Landkreise) aufgrund Änderungen in der Fortschreibung des Bevölkerungsstandes sowie der Nutzung von Vorausberechnungen für das Jahr 2020 ab.

Karte 13: Zuwachs 75+-Bevölkerung und Pflegeschulstandorte in der Region Bremen (Stand 2020)



Legende

- Kreise und kreisfr. Städte
- Pflegeschulen

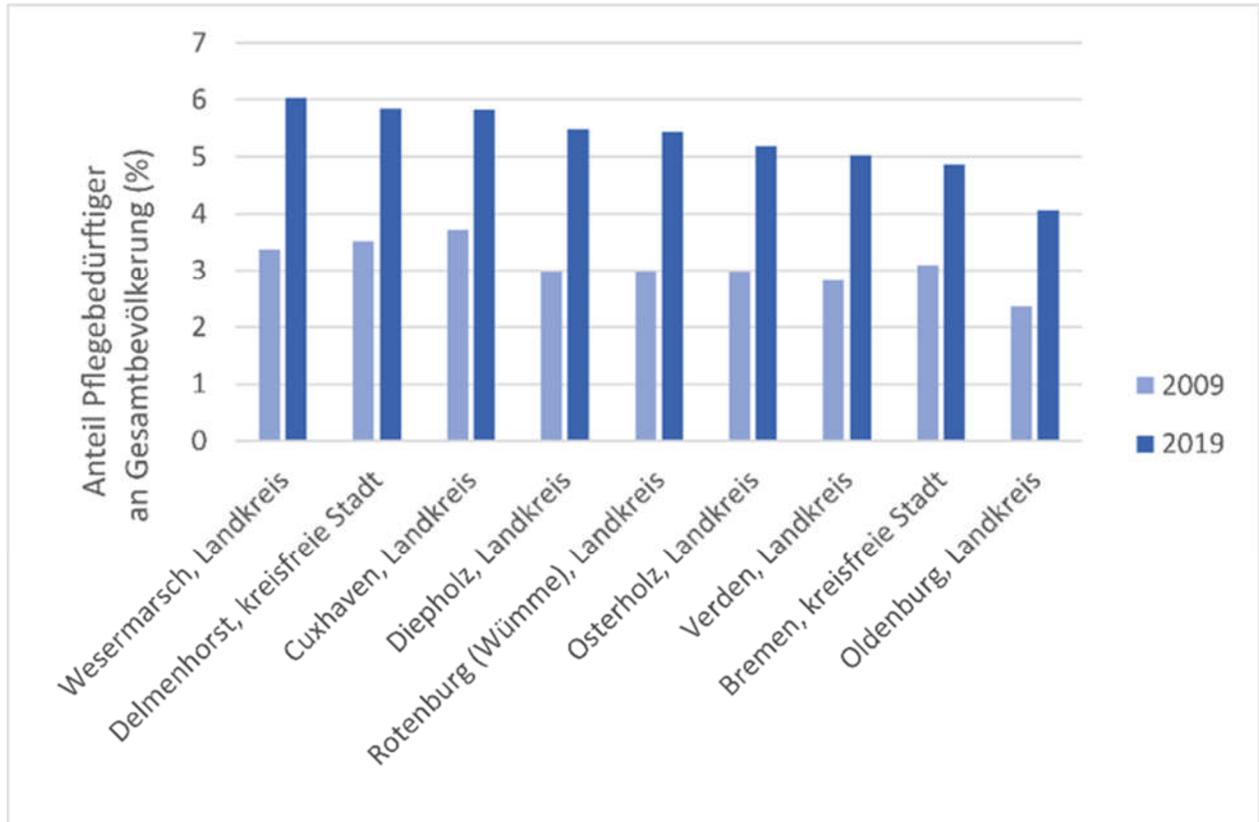
Veränderung Bevölkerung 75+ zwischen 2011 und 2020 (in %)

- 2 - 10
- 11 - 20
- 21 - 30
- 31 - 40
- 41 - 59

Bearbeitung: Martin von Bestenbostel | iaw Bremen
 Bearbeitungsstand: 13.07.2022
 Datengrundlage Geodaten:
 Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (2019):
 Verwaltungsgebiete 1:250 000 (Ebenen), (VG250 01.01.).
 Datenlizenz: dl-de/by-2-0 (Abrufbar unter:
www.govdata.de/dl-de/by-2-0).
 Datengrundlage Bevölkerung 75+ (eigene Berechnungen):
 Bevölkerung nach Geschlecht - Stichtag 31.12. - regionale
 Fortschreibung des Bevölkerungsstandes.
 Datengrundlage Pflegeschulen:
 eigene Recherche.

Auch die Zahl der Pflegebedürftigen ist zwischen 2009 und 2019 (aktuellster Wert) – wenn auch auf unterschiedlichem Niveau – stark angestiegen (siehe Abbildung 4).

Abbildung 14: Anteil Pflegebedürftiger zwischen 2009 und 2019



Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2022h). Eigene Berechnungen

Der damit einhergehende Bedarf an zusätzlichen Pflegeangeboten zeigt sich auch in der Gesamtentwicklung der teil- und vollstationären Einrichtungen sowie ambulanten Diensten in der Region Bremen. So stieg gleichzeitig die Anzahl der Beschäftigten in den kreisfreien Städten und Landkreisen sowohl im ambulanten wie stationären Bereich zwischen 2011 und 2019 stetig an (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2022i). Die Veränderung in der Anzahl von Diensten und Heimen hingegen stellt sich etwas heterogener dar (siehe Tabelle 13).

Tabelle 13: Zuwachs von Beschäftigten und Unternehmen in der Pflege zwischen 2011 und 2019

	Zuwachs ambulant Beschäftigter	Zuwachs stationär Beschäftigter	Zuwachs ambulanter Dienste	Zuwachs stationärer Heime
	in %			
LK Cuxhaven	43,2	23,9	24,3	8,0
LK Diepholz	51,0	43,1	4,9	38,8
LK Oldenburg	49,7	56,6	20,0	7,0
LK Osterholz	40,7	10,0	17,6	0,0
LK Rotenburg (Wümme)	24,6	43,8	-10,0	16,0
LK Verden	13,0	16,4	-15,8	-7,0
LK Wesermarsch	29,3	26,3	14,3	9,0
Stadt Delmenhorst	48,3	18,4	37,5	0,0
Stadtgemeinde Bremen	34,6	16,5	7,0	45,0

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2022i). Eigene Berechnungen

Bildet man den Durchschnitt des jeweiligen Zuwachses ambulanter Dienste bzw. stationärer Einrichtungen der Stadt und Landkreise innerhalb der Region Bremen, ergibt sich ein Bild für die gesamte Region: Demnach ist der Zuwachs ambulanter Dienste mit einer Erhöhung rund 45 Prozent deutlich höher als der stationären Einrichtungen mit einer Erhöhung um rund 16 Prozent (eigene Berechnungen, Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2022i). Die Heimversorgungsquote⁵⁹ liegt in den betrachteten Städten und Landkreisen um 20 Prozent, lediglich Delmenhorst stellt mit zwölf Prozent einen Ausreißer nach unten dar (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2022i). Diese Befunde zeigen, dass die stationären Einrichtungen keine dominante Stellung in der Region Bremen aufweisen. In Hinblick auf den Anspruch, dass Pflegebedürftigen solange wie möglich im *eigenen Heim* versorgt werden sollen, ist dies eher positiv zu bewerten.

Um den (zukünftigen) Bedarf an Arbeits- und Fachkräften in der Pflege zu decken, ist neben der Verbesserung der Arbeitsbedingungen auch eine verstärkte Ausbildung von Pflegefachkräften von Bedeutung. So wird beispielsweise im Landespflegebericht Niedersachsen (MS Niedersachsen 2021a) als ein Indikator⁶⁰ zur Definition der Pflege-Versorgungssicherheit die regionale Ausbildungsaktivität mit aufgenommen. Da diese deutlich dezentraler als im Fall der medizinischen Versorgung ist, liegt hier für die Region Bremen das Potenzial und eine Chance aktiv handeln zu können. Darüber hinaus können auch Förderprogramme wie die Gesundheitsregion genutzt werden. So wurde für die Gesundheitsregion Delmenhorst in der Förderrunde 2019 im Bereich Pflege das folgende Projekt bewilligt (Laufzeit 08/2019 – 12/2020) „*Laufbahnberatung Pflege - Gewinnen und Halten von neuen Zielgruppen für Pflegeberufe durch zentrale Koordination und individuelle Beratung bei Ausbildung und Praktika auf kommunaler Ebene*“ (MS Niedersachsen 2021b: 4).

Die Stadt Bremen verfügt nicht nur über zahlreiche Pflegeschulen, sondern sie profitiert auch von der Hochschule Bremen als einen Standort für die akademische Ausbildung im Pflegebereich (Studiengang Pflege).⁶¹ Darüber hinaus gibt es auch in den angrenzenden Städten und Landkreisen weitere Berufsschulen. Hinzu kommen weitere private Pflegeschulen in der Region Bremen (siehe Tabelle 14).

⁵⁹ Die Heimversorgungsquote bildet den Anteil stationär versorgter Pflegebedürftiger am Gesamtwert Pflegebedürftiger einer Region (MS Niedersachsen 2021b: 34).

⁶⁰ Alle drei Indikatoren sind: 1. Bedarfsrelation (Anzahl betreuter Pflegebedürftiger (stat. & amb.), Anzahl Krankenhausbetten in Relation zu sozialversicherungspflichtig beschäftigten Pflegefachkräften), 2. Bevölkerungsentwicklung und 3. Ausbildungsaktivität (Anzahl neu aufgenommener Schüler:innen in Relation zu sozialversicherungspflichtig beschäftigten Pflegefachkräften).

⁶¹ Internationaler Studiengang Pflege B. Sc. – Primärqualifizierend: <https://www.hs-bremen.de/studieren/studiengang/internationaler-studiengang-pflege-b-sc/> [letzter Zugriff am 01.06.2022].

Tabelle 14: Ausbildungseinrichtungen im Bereich Pflege in der Region Bremen (Stand 04/2022)

Nummer	Name	Gemeinde
1	Ludwig Fresenius Schulen Weyhe	Weyhe
2	Pflegeschule im Pflege-Kompetenz-Zentrum des Landkreises Diepholz	Syke
3	BBS Syke Europaschule	Syke
4	Berufsbildende Schulen Osterholz-Scharmbeck	Osterholz-Scharmbeck
5	ibs Berufsfachschule für Altenpflege Osterholz-Scharmbeck	Osterholz-Scharmbeck
6	ibs Berufsfachschule für Pflege und Altenpflege Achim	Achim
7	IWK Delmenhorst	Delmenhorst
8	Berufsfachschule Pflege – staatlich anerkannte Ersatzschule des ev.-luth. Stephanusstifts in Delmenhorst e.V.	Delmenhorst
9	BBS II Delmenhorst	Delmenhorst
10	Berufsbildende Schulen des Landkreises Oldenburg	Wildeshausen
11	Bremer Zentrum für Pflegebildung e.V.	Bremen
12	Bremer Heimstiftung – Schule für Pflegeberufe – Standort Bremen-Mitte	Bremen
13	Pflegeschule der Wirtschafts- und Sozialakademie der Arbeitnehmerkammer Bremen gGmbH	Bremen
14	Bildungsakademie der Gesundheit Nord gGmbH - Klinikverbund Bremen	Bremen
15	ibs Pflegeschule Bremen	Bremen
16	Bremer Heimstiftung – Schule für Pflegeberufe – Standort Bremen-Ost	Bremen
17	Friedehorst Kolleg	Bremen
18	Bremer Heimstiftung – Schule für Pflegeberufe – Standort Bremen-Nord	Bremen
19	Hochschule Bremen	Bremen

Quelle: BMFSFJ (2022). Eigene Zusammenstellung

Akteure und Kooperationen

Aufgrund des Pflegeberufegesetzes von 2020 sind Ausbildungsbetriebe unter Druck geraten, eine generalistische Pflegeausbildung (Kranken-, Alten- und Kinderpflege) zu gewährleisten (BMG 2022). Mit dem Weser Bildungsverbund Gesundheit + Pflege e.V. (WBV) existiert in der Region Bremen ein Netzwerk, das sich zum Ziel gesetzt hat, dieser generalistischen Pflegeausbildung in Kooperation und nicht in Konkurrenz zu begegnen (WBV 2022b). Mitgliedsbetriebe des WBV können die Koordinierungsaufgaben bei den Praxisplätzen an den Verbund abgeben. Das bedeutet, dass insbesondere kleinere Einrichtungen Ausbildungsplätze anbieten können, ohne alle Fachrichtungen abdecken zu müssen. Obgleich der WBV auch Kooperationspartner im niedersächsischen Umland aufweist, sind diese im Vergleich zu bremischen Mitgliedern noch stark unterrepräsentiert (WBV 2022a). Dennoch ist allein die Existenz des WBV bemerkenswert, da auch die Pflegeeinrichtungen unter einem starken Konkurrenzdruck stehen. So werden (auch) in der Region Bremen nach wie vor Abwerbegelder für wechselwillige Pflegekräfte gezahlt (MS Niedersachsen 2021a).

Der Studiengang Pflege der Hochschule Bremen verfügt ebenfalls über ein ausgeprägtes Kooperationsnetzwerk, auf das die Studierenden für ihre Praxisstunden zurückgreifen können. Dieses Netzwerk umfasst sogar einen größeren Raumbereich als die Region Bremen. Hierbei zeigt sich, dass aufgrund der dezentraleren Ausbildungsstruktur im Bereich Pflege das Kooperationspotenzial für die Region Bremen deutlich höher ist, als in den Bereichen der stationären und ambulanten medizinischen Versorgung.

Damit eine Kommune um ihre eigene Ausgangslage weiß und handlungsfähig ist, spielt eine kontinuierliche Informationsermittlung und Berichterstattung (Pflegebericht) eine wichtige Rolle. Im Dezember 2021 wurde in Niedersachsen eine Gesetzesnovelle verabschiedet (NPflegeG vom 16.12.2021), die neben der Fortschreibung des Landespflegeberichts auch die Erarbeitung entsprechender Berichte auf der Ebene von kreisfreien Städten und Landkreisen vorschreibt. Diese sind bis Ende 2023 zu verfassen (NI-VORIS 2021). Darüber hinaus sollen „örtliche Pflegekonferenzen“ (§ 4 NPflegeG) mit Vertreter:innen der Kommunen, Pflegeeinrichtungen sowie Kassen und Pflegepersonal gefördert werden. Dabei steht die Erörterung von Fragen zur pflegerischen Versorgung und Beratung, altersgerechter Quartiersentwicklung oder Koordinierung der Pflegeausbildung im Mittelpunkt (NI-VORIS 2021). Da in der Stadtgemeinde Bremen keine regelmäßige Pflegeberichterstattung stattfindet⁶², liegt hier ein erkennbares Ungleichgewicht vor.

Die Gesetzesnovelle in Niedersachsen wurde durch das Projekt Komm.Care (LVG&AFS e.V. 2022) begleitet. Dabei wurden auch unterschiedliche Hilfsmittel (Textbausteine, inhaltliche Schwerpunkte) zum Schreiben eines Pflegeberichts entwickelt und zur freien Nutzung zur Verfügung gestellt.⁶³ Dies könnte zur besseren Vergleichbarkeit mit den anstehenden Berichten der benachbarten Landkreise auch von der Stadt Bremen genutzt werden.

Perspektive der Expert:innen

Der Bereich Pflege stehe in vielen Bereichen unter einem hohen gesellschaftspolitischen Druck. Es gebe kein positives Bewusstsein für die Pflege, sie sei „entpolitisiert“ und „kein Gewinnerthema“. Die Ausbildungsbetriebe ständen angesichts der generalistischen Pflegeausbildung unter Zugzwang. Der Arbeits- und Fachkräftemangel wäre enorm, was nicht nur an einem fehlenden Nachwuchs, sondern auch an einer „sehr hohen Aussteigerquote“ liegen würde. Von daher sei es eine wichtige, aber auch schwierige Aufgabe regionale Kooperationen z. B. bei der Ausbildung zu entwickeln sowie Schnittstellen zur Kommunalpolitik zu finden und diese zu erschließen. Innerhalb der Region Bremen wäre es hilfreich und zielführend „den Fokus eher auf die Pflegeschulen zu richten“ und die Bedarfe an (ambulanten) Versorgung in der Region abzustimmen.

Die Frage, wie dem Fachkräftemangel begegnet werden soll, wird insgesamt kontrovers diskutiert. Einerseits wird angemerkt, dass die (in anderen Regionen wie in Coburg vorangetriebene) Anwerbung von ausländischen Pflegekräften keine Lösung sei. Andererseits gebe es nach einer Studie der Arbeitnehmerkammer in Bremen „ein Potenzial von ca. 3.000 Pflegefachkräften (Vollzeitäquivalente), die unter den richtigen Arbeitsbedingungen in den Beruf zurückkehren würden“. Zudem solle auch in die Förderung von Pflegehilfskräften (v. a. in der Altenpflege) investiert werden. Entsprechende Gesetzesneuerungen zur Bezahlung von Nachbarschafts- und Selbsthilfe werden entsprechend begrüßt. Demgegenüber steht die Position von anderen Gesprächspartner:innen, die Ausbildung solcher Hilfskräfte sei sowohl in Dauer als auch Inhalt keineswegs kontrolliert und damit vergleichbar. Vielmehr brauche es eine grundsätzliche Aufbesserung des Pflegeberufes: Dies beziehe sich auf die Selbstdarstellung und das Selbstverständnis der Beschäftigten sowie insbesondere auf eine grundlegende Verbesserungen der Arbeitsbedingungen. Auf die Verbesserung der Selbstdarstellung und des eigenen Selbstverständnisses verbunden mit einer politischen Lobby wurde immer wieder als eine dringliche Aufgabe im Bereich Pflege aufgeführt. Hierbei könne eine gewisse Akademisierung und damit Repräsentation in der Wissenschaft durchaus eine Rolle spielen. Dies sei aber „kein Königsweg“, sondern man müsse „mehrgleisig fahren“. Zwar wird anerkannt, dass der Arbeitsmarkt keine gezielte Nachfrage nach Fachpersonal mit akademischem Hintergrund aufweist. Dennoch könne ein Studium der Pflegewissenschaft dazu beitragen, das Themenfeld stärker institutionell zu verankern und in Gremien zu repräsentieren. Darüber hinaus bedürfe es neuer Ansätze zur Pflegeversorgung entsprechend den anstehenden Herausforderungen. Hierfür müsse zwingend in Forschung investiert werden, die anschließend praktisch erprobt werden könne.

Dabei sei Kooperation auch im Bereich der Pflege-Ausbildung (praktisch wie akademisch) keineswegs trivial. Es sei nach wie vor schwierig, überhaupt Kooperationspartner in der Region zu finden. Dementsprechend gelte es für entsprechende Netzwerke zunächst Vertrauen zwischen den Trägern aufzubauen. Es gebe immer wieder Versuche von anderen Städten in der Region Bremen, eigene Standorte für eine Ausbildung zu etablieren. Dies würde aber dem Prinzip der Ressourcenbündelung widersprechen.

Grundsätzlich seien Projekte im Bereich Pflege häufig zeitlich und von Ressourcen begrenzt. Aus diesem Grund bestehe nach wie vor großer Bedarf an politischer Unterstützung und Verstetigung. Und so werden auch die Forderungen aus der bremischen Politik nach der Schaffung von 600 neuen Ausbildungsplätzen im Bereich Pflege von den Expert:innen eher kritisch betrachtet. In der Stadt Bremen müssten hierfür erst einmal Ausbildungskapazitäten aufgebaut werden und dies erfordere die Bereitstellung von zusätzlichen Personal- und Finanzmitteln. Ein weiteres Ziel könne

⁶² Stand 05/2022 stammt der letzte Bericht aus dem Jahr 2016.

⁶³ Siehe unter: <https://www.gesundheit-nds.de/index.php/arbeitschwerpunkte-lvg/pflege-und-gesundheit/1241-komm-care> [letzter Zugriff am 01.06.2022].

sein, einen trägerunabhängigen Lernort (in Zusammenarbeit mit dem im Aufbau befindlichen IGB) zu schaffen. Hierfür wurde 2022 ein Antrag von der senatorischen Behörde zusammen mit WBV und anderen Ausbildungseinrichtungen vorgelegt, um Gelder aus dem „*Bremen-Fonds zur Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie*“ (Bremische Bürgerschaft 2020) für einen solchen Ort zu erhalten. Die vorgesehenen Mittel (1,2 Mrd. EUR) aus dem Bremen-Fonds Topf waren allerdings im Frühjahr 2022 ausgeschöpft. Inwieweit der vorliegende Antrag noch auf andere Fördertöpfe zugreifen kann, erscheint unsicher.

Nicht zuletzt fehlen weiterhin Informationen und Daten. So sei beispielsweise die aktuelle Zahl der Bettenbelegungen oder Informationen zu freien Pflegeplätzen höchst intransparent. Hierfür brauche es dringend ein einheitliches Monitoring. So gebe es keine aussagefähigen Daten zur Beschäftigung. Ein übergreifendes und regionales „*Gesundheitsberufemonitoring*“ (wie es bereits für die Stadt Bremen vorliegt) müsse eng mit Arbeitsmarkt- und Ausbildungsdaten verknüpft werden.

Exkurs: Integrierter Gesundheitscampus Bremen (IGB)

Mit der im Jahr 2020 erfolgten Gründung des Integrierten Gesundheitscampus Bremen (IGB) versuchen Stadt und Land in Bremen eine stärkere Zusammenarbeit in den Bereichen Gesundheit und Pflege zu entwickeln und sich als eine innovative Gesundheitsregion zu positionieren. Der sich noch organisatorisch und inhaltlich im Aufbau befindliche IGB wird zum einen von den senatorischen Behörden für Wissenschaft und Gesundheit getragen und gefördert. Zum anderen bilden mehr als 40 Institutionen aus der Gesundheitsforschung, der Ausbildung, der Gesundheitswirtschaft und des Gesundheitswesens ein Netzwerk an Kooperationspartner:innen, die auch innerhalb der Region Bremen tätig sind.⁶⁴

Die formulierten Zielsetzungen und Erwartungen an den IGB sind breit gefächert und ambitioniert: Als ein Kompetenzzentrum soll der Campus die wesentlichen Akteure aus Forschung und Praxis strategisch miteinander verknüpfen. Darüber hinaus soll ein Beitrag zur Professionalisierung und Akademisierung der Gesundheits-, Pflege- und Therapieberufe geleistet werden. So gibt es z. B. einen Förderantrag (s. o.) beim IGB einen trägerunabhängigen Lern- bzw. Ausbildungsort für Pflege anzudocken. Aus einer Stärkung der Gesundheitswirtschaft und -forschung wird eine Verbesserung des regionalen Standortpotenzials und der Attraktivität für Fachkräfte erwartet. Zusätzlich wird mit dem IGB das Ziel verbunden, in der Kommunalpolitik und Fachverwaltung mehr Aufmerksamkeit und Unterstützung für Anliegen und Themen aus Gesundheit und Pflege initiieren zu können.

Allerdings ist aktuell (Frühsommer 2022) die Finanzierung des IGB nur bis zum Ende des Jahres 2022 seitens des Wissenschaftsressorts gesichert. Die Organisationsstruktur ist noch nicht abschließend geklärt, die Strategiebildung noch in Abstimmung. Die Einbeziehung der Beschäftigtenperspektive in das Netzwerk erscheint noch weitgehend unklar ebenso eine konsistente Perspektive auf den Raumzuschnitt einer Gesundheitsregion Bremen.

Auch angesichts der vielen Unsicherheiten und der kurzen Laufzeit des IGB gibt es unter den Expert:innen sehr unterschiedliche Einschätzungen, was dessen Zukunftsfähigkeit betrifft. Besteht die Gefahr, dass es sich beim IGB eher um eine „Luftnummer“ handelt und eine „*Akademisierung in der Pflege*“ kaum zur Problembewältigung beitragen kann. Oder könnte mit dem ICB eine Plattform entstehen, die auch für die Region Bremen die wichtigsten Einrichtungen und Aktivitäten „*strategisch vernetzen kann*“? Dabei betonen alle Gesprächspartner:innen die Notwendigkeit, dass Fragen der medizinischen Versorgung und Pflege viel stärker im kommunalpolitischen Raum auch als Zukunftschance thematisiert werden sollten.

⁶⁴ Hierzu gehören wissenschaftliche Einrichtungen und Institute (Hochschule und Universität), Verbände (WBV, Gesundheitswirtschaft Nord-west; LVG & AFS); Einrichtungen der Gesundheitsversorgung und -ausbildung (Bremer Heimstiftung, Gesundheit Nord Klinikverbund Bremen), der Ausbildung (Zentrum für Pflegebildung, bpb, Wirtschafts- und Sozialakademie der Arbeitnehmerkammer Bremen, wisoak); Krankenkassen (AOK, Barmer) oder Vertreter:innen der Beschäftigten (Arbeitnehmerkammer, ver.di).

4.4.4 Zwischenfazit

Die Sicherung und Verbesserung der Gesundheitsversorgung gewinnen in den Kommunen in der Region Bremen zunehmend an Bedeutung. Im Standortwettbewerb um Unternehmen, Arbeitskräfte und Einwohner:innen ist sie ein wichtiger Faktor, wenn es um die Bewertung regionaler Attraktivität und Lebensqualität geht. Zudem zeichnet sich die Gesundheitswirtschaft als ein sehr beschäftigungsintensiver Bereich aus, der verstärkt von einem Arbeits- und Fachkräftemangel betroffen ist. Dennoch gewinnt man den Eindruck, dass die Entwicklung und Bedarfe in der Gesundheitswirtschaft bislang vergleichsweise wenig im kommunalpolitischen Fokus stehen. Die geringere Aufmerksamkeit dürfte sicherlich auch auf die differenzierten und komplexen Rahmensetzungen und auf die zum Teil sehr eingeschränkten kommunalpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten zurückzuführen sein.

Die vorliegende Studie hat sich auf drei Kernbereiche konzentriert. Der Bereich der stationären medizinischen Versorgung/Krankenhaus lässt sich als ein politisch brisantes Handlungsfeld mit sehr unterschiedlichen Interessenlagen zwischen den beiden zuständigen Landesregierungen Bremen und Niedersachsen beschreiben. Erkennbar ist die hohe Abhängigkeit der Stadtregion Bremen von dem Versorgungsangebot ihres Oberzentrums.

Bei der ambulanten medizinischen Versorgung (Haus- und Fachärzte) sind verschiedene kommunale Aktivitäten durch Förderprogramme des Landes Niedersachsen (Gesundheitsregionen) initiiert worden. Neben kommunalen Eigeninitiativen zur Sicherstellung der Hausärzteversorgung ist hingegen der regionale Handlungsspielraum bei den Fachärzten begrenzt. Hier werden Forderungen nach einer Anpassung und Flexibilisierung der Bedarfsplanung insbesondere bei den Fachärzten formuliert, deren (wohnortnahe) Erreichbarkeit vielfach nicht gewährleistet erscheint.

Insbesondere im Pflegebereich ist auch in der Region Bremen ein dringender Handlungsbedarf in vielen Teilbereichen unverkennbar. Aber auch die Chancen und Potenziale für eine regionale Kooperation sind hier deutlich gegeben. Wesentliche Ansatzpunkte liegen in der Organisation der Ausbildung, in der Arbeitskräftesicherung sowie in der Gewährleistung der ambulanten Versorgung.

Die Ausgangslage in der Region Bremen kann für die medizinische Versorgung als bedarfsdeckend beschrieben werden. Das bedeutet jedoch nicht, dass kein Anpassungs- oder Veränderungsbedarf besteht. Wichtige Unterstützungsangebote liefern landesspezifische Ansätze zur Förderung von Gesundheitsregionen in Niedersachsen. Der IGB in Bremen könnte diese Funktion ebenfalls übernehmen. Wichtig erscheint der verfolgte Ansatz, die verschiedenen Akteure und Einrichtungen aus der Gesundheitswirtschaft und der Kommunalpolitik zusammenzubringen.

Die erfassten Forderungen nach einer grundlegenden Veränderung in der Bedarfsplanung bei der medizinischen Versorgung müssen an die Landes- und Bundesebene adressiert werden. Auf der regionalen und kommunalpolitischen Ebene fehlt es an Gestaltungskompetenzen und Einflussmöglichkeiten. Gleichzeitig wird eine ausgeprägte Veränderungsresistenz konstatiert, die sich aus der Verfolgung von Partikularinteressen u. a. durch Krankenhausgesellschaften, Kassenärztlichen Vereinigungen und Krankenkassen erklären lässt. Vor diesem Hintergrund bleiben Initiativen von Gemeinden und Städten, LEADER/ILE-Regionen sowie des Kommunalverbundes Bremen/Niedersachsen zur Verbesserung der Versorgung ohne Wirkungen.

Nichtsdestotrotz zeigt sich am Beispiel der hausärztlichen und pflegerischen Versorgung, dass mithilfe von kreisbezogenen Programmen und der Nutzung von Förderangeboten wie Stipendien oder einer Pflegeberichterstattung eigene Akzente zur Sicherung der Daseinsvorsorge gesetzt werden können.

Die Region Bremen ist zudem im Pflege-Ausbildungsbereich aufgrund einer hohen Anzahl an Pflegeschulen sowie dem Weser Bildungsverbund vergleichsweise gut aufgestellt. Dennoch steht auch die Region Bremen aufgrund des demografischen Wandels und der teilweise jetzt schon angespannten Versorgungslage bei der Pflege und in der ärztlichen Versorgung vor großen Herausforderungen. Der weiter zunehmende Bedarf an Arbeits- und Fachkräften kann nicht mehr gedeckt werden.

Die Herausforderungen in den aufgezeigten drei Teilbereichen der medizinischen Versorgung/Pflege werden in der Region Bremen durchaus erkannt und angegangen. Kooperationen in der Region Bremen finden dabei eher außerhalb der Kommunalpolitik auf der Ebene von Einrichtungen statt: im Bereich der Gesundheitswissenschaft zwischen einzelnen Fachverbänden und Forschungseinrichtungen oder im Gesundheitswesen und in der Ausbildung zwischen Kliniken und Pflegeeinrichtungen. Interkommunale und akteursübergreifende Vernetzungen sind bislang v. a. innerhalb von einzelnen Landkreisen zu beobachten. Dies gilt sowohl für die Gesundheitsregionen als auch für die Umsetzung von Komm.Care (und dazu gehörenden Pflegekonferenzen), die auf der Ebene der einzelnen Landkreise koordiniert werden. Demzufolge gibt es aktuell im Bereich der Gesundheitsversorgung kaum Aktivitäten und Kooperationsbestrebungen, die landkreisgrenzenübergreifend den engeren Verflechtungsraum der Region Bremen abdecken.

Ansatzpunkte für eine Stärkung der regionalen Perspektive und neuen Formen einer regionalen Kooperation existieren: Dazu zählen die Attraktivierung der Ausbildung (über Ausbildungsstandorte, Anbindung ...), eine Vernetzung entscheidungsrelevanter Akteure und Einrichtungen sowie ein einheitliches Monitoring zur Ausgangslage, um eine

valide Grundlage für politische Forderungen vorweisen zu können. Aktuell ist dies insbesondere im Bereich Pflege nicht gegeben.

Insgesamt kristallisieren sich drei Bereiche mit einem besonderen Kooperationspotenzial für die Region Bremen heraus:

1. **Gesundheitsregionen:** Die Gesundheitsregionen bieten nicht nur innerhalb der kreisfreien Städte und Landkreise, sondern auch zwischen ihnen ein erhebliches Kooperationspotenzial. So arbeiten beispielsweise die Gesundheitsregion Delmenhorst und der Landkreis Oldenburg in mehreren Projekten eng zusammen. Hier bieten sich für die Stadt Bremen wichtige Anknüpfungspunkte, da sie sich mit dem IGB auch als Gesundheitsregion stärker positionieren möchte.
2. **Pflegeausbildung:** Mit dem Weser Bildungsverbund, der Hochschule Bremen (und seinen Netzwerkpartnern) sowie den Pflegeschulen in der Region gibt es ein regionales Netzwerk, das zur Verbesserung der Ausbildungssituation ein großes Kooperationspotenzial aufweist.
3. **Integrierte Gesundheitscampus Bremen:** Der IGB kann sich bei einer entsprechenden inhaltlich-strategischen Ausgestaltung und Unterstützung als eine wichtige Plattform für eine regionale Vernetzung und Kooperation in verschiedenen Bereichen der Gesundheitswirtschaft entwickeln.

5 Akteure und Kooperationen

Die Ausführungen zu den vier Handlungs- und Themenfeldern haben deutlich gemacht: Die Region Bremen weist einerseits eine gewisse Heterogenität auf, was die Akteurslandschaft sowie die Organisations- und Kooperationsstrukturen betreffen. Andererseits kristallisieren sich nur wenige regional ausgerichtete Kooperationsstrukturen heraus.

Im Folgenden werden die wesentlichen handlungsfeldbezogenen Akteure und Kooperationen zusammenfassend aufbereitet (siehe Kapitel 5.1). Dann richtet sich der Blick auf interkommunale Kooperationen innerhalb der Region Bremen, die in Teilräumen aktiv sind (siehe Kapitel 5.2). Das abschließende Zwischenfazit (siehe Kapitel 5.3) widmet sich auch der Frage, welche Rolle der Kommunalverbund als regionaler Kernakteur im Verflechtungsraum spielen kann.

5.1 Handlungsfeldbezogene Akteure und Kooperationen

Wirtschaftsförderung und Gewerbeflächen

Das Handlungsfeld Wirtschaftspolitik wird maßgeblich durch die kommunalpolitischen Akteure geprägt. Die Kommunen haben einen großen Ermessensspielraum, wie sie ihre Wirtschaftsförderung organisieren und mit welchen Ressourcen sie diese ausstatten. In der Region Bremen zeigen sich dabei – je nach Finanzkraft und Schwerpunktsetzung – erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Kommunen. Die kreisfreien Städte und Landkreise tendieren zu einer Auslagerung der Tätigkeiten in eine privatwirtschaftlich organisierte Gesellschaft (GmbH). Denen stehen im Vergleich zu den Wirtschaftsförder:innen in kleineren Städten und Gemeinden eine deutlich höhere Ressourcenausstattung zur Verfügung. So ist in einem Großteil der Städte und Gemeinden in der Region Bremen jeweils nur eine Fachkraft für die Wirtschaftsförderung zuständig.

Die regionale Wirtschaftspolitik und -förderung ist ein Handlungsfeld, das bislang eher durch einen interkommunalen Wettbewerb um Unternehmensansiedlungen und Fachkräftegewinnung gekennzeichnet war. So gab es bis zum Sommer 2021 keine Aktivitäten in einen interkommunalen Dialog und Erfahrungsaustausch einzutreten. Selbst innerhalb der einzelnen Landkreise gibt es bislang kaum Angebote für eine Vernetzung.

Eine neue Dynamik gewinnt der Kooperationsansatz durch veränderte Rahmenbedingungen und durch die Erarbeitung neuer Gewerbeentwicklungskonzepte. Mit der Initiative des Kommunalverbundes zur Gründung eines Arbeitskreises Wirtschaftsförderung im Sommer 2021 gibt es einen starken Impuls im Bereich der regionalen Wirtschaftspolitik auf der Arbeitsebene stärker zusammenzuarbeiten. Dieser Kooperations- und Kommunikationsprozess steht erst am Anfang. Von daher sind die Formen der Kooperation, die Zielsetzungen und Themenschwerpunkte (z. B. interkommunale Gewerbegebiete, eine gemeinsame Gewerbeflächenstrategie) bislang noch offen.

Wohnungsmarkt

Über die Bauleitplanung verfügen die Kommunen über eine hohe Gestaltungskompetenz in der Wohnraumentwicklung. Infolge der interkommunalen Konkurrenz um Einwohner:innen führte dies in der Vergangenheit durch das Ausweisen von neuen Bauflächen zu einer nicht unerheblichen Flächenversiegelung. Das umweltpolitische Ziel des Flächensparens erfordert hingegen einen Ausbau der Innenentwicklung und eine größere Effizienz bei der Flächennutzung. Hierzu ist eine bedarfsorientierte Wohnraumentwicklung notwendig, die der Nachfrage nach kleinteiligen und bezahlbaren Wohnraum entspricht. Ermöglicht wird dies durch eine gemeindeübergreifend abgestimmte Entwicklung.

Hier ist der AK Planung des Kommunalverbundes aktiv. In diesem sind die Fachverwaltungen aus dem Bau und Planungsabteilungen sowie teilweise die Bürgermeister:innen der Mitgliedsgemeinden des Verbundes vertreten. Der AK Planung hat auch die Erstellung der regionalen Wohnungsmarktstrategie fachlich begleitet und ist teilweise für die Umsetzung der einzelnen Maßnahmen vorgesehen.

Neben der seit Jahren etablierten Struktur des AK Planung ist das Thema Wohnen seit dem Grundsatzbeschluss von 2015 zu einem wichtigen Aufgabenfeld des Kommunalverbundes geworden. Durch die Wohnraumbeobachtung und die regionale Wohnungsmarktstrategie nimmt der Kommunalverbund in diesem Handlungsfeld eine zentrale Rolle ein. Die Strategie wurde in Kooperation mit den kommunalen Verwaltungen, einer eigenen Lenkungsgruppe, Akteuren des Wohnungsmarktes und der Kommunalpolitik (Fraktionsvorsitzende in der Region) erarbeitet. Über die MORO-Lenkungsgruppe war auch der ZVBN in diesem Handlungsfeld beteiligt.

Mobilität und Verkehr

In dem Handlungsfeld Mobilität und Verkehr sind die Kommunen nur für einzelne Bereiche zuständig. Hierzu zählen die Radmobilität, der straßengebundene ÖPNV und die Gemeinde- und Kreisstraßen. Die Zuständigkeit für den SPNV

sowie Bundesstraßen und Autobahnen liegen beim Bund und den Ländern. In der Region Bremen sind zwei Akteure auf der kommunalen Ebene maßgebend. Der ZVBN für den ÖPNV und der Kommunalverbund für die Radmobilität.

Der ZVBN ist für den gesamten straßengebundenen ÖPNV im Verbandsgebiet und damit auch in der Region Bremen zuständig. In diesem Zusammenhang übernimmt er die Funktion als Behörde u. a. durch die Regelung der Verkehrsleitung oder durch die Koordination der 20 Linienbünde. Der ZVBN ist ebenfalls für die Vergabeverfahren und damit auch für die Festlegung der Qualität und des Umfangs der Verkehrsleistungen verantwortlich. Auch die anteilige Finanzierung des ÖPNV über einen Förderfonds fällt in das Aufgabenfeld. Dazu kommt die Interessensvertretung gegenüber dem Verkehrsverbund Bremen/Niedersachsen (VBN) als Verbund der privaten Verkehrsgesellschaften z. B. durch die gemeinsame Erarbeitung von Qualitätsstandards. Zusätzlich ist der ZVBN auch in weiteren Handlungsfeldern u.a. im Rahmen seines Gaststatus im AK Planung des Kommunalverbundes oder bei Projekten (Wohnungsmarktstrategie).

Die Radmobilität liegt im Zuständigkeitsbereich der Gemeinden. Diese sind eigenständig für den Bau und die Instandhaltung der Radwege verantwortlich. Mit dem Regionalen Mobilitätskonzept: Radverkehr (RMK:R) liegt durch das Engagement des Kommunalverbundes eine gemeinsame Abstimmung des Radwegengesetzes in der Region vor.

Bei der Erarbeitung eines geplanten stadt-regionalen Verkehrskonzepts soll – ausgehend von der Teilfortschreibung des VEP 2025 – der Nahverkehrsplan des ZVBN und das Mobilitätskonzept Radverkehr des Kommunalverbunds miteinander verknüpft werden. Die über den Kommunalverbund und den ZVBN bereits etablierte Zusammenarbeit der Kommunen wird dabei weiter ausgebaut (Kommunalverbund 2022c).

Ergänzend ist noch die Gesellschaft AZWEIO der Gemeinden Achim, Ottersberg und Oyten anzuführen, deren Ansatz in der Region auf viel Interesse stößt. Die drei Gemeinden verfolgen das Ziel einer Mobilitäts-Region, in deren Mittelpunkt der Radverkehr steht. Des Weiteren sollen über eine App optimierte Wegstrecken vorgeschlagen werden, die es den Nutzer:innen ermöglichen sollen, verschiedene Verkehrsmittel zu kombinieren. Aber auch Infrastrukturangebote wie digital buchbare Fahrradabstellanlagen gehören zum Programm.

Gesundheitsversorgung

Das Handlungsfeld „Gesundheitliche Versorgung“ unterscheidet sich in vielerlei Hinsicht von den anderen untersuchten Bereichen. So ist die kommunale Planungskompetenz vergleichsweise sehr begrenzt. Im Gesundheitswesen agieren auf unterschiedlichen politisch-administrativen Ebenen eine Vielzahl an Akteuren mit sehr unterschiedlichen Interessenlagen. Ihnen kommt aufgrund des selbstregulierenden Aufbaus des Gesundheitswesens eine besondere Position in der Gestaltung dieses Handlungsfeldes zu.

Im Bereich der Krankenhausversorgung verfügen die Bundesländer über die Planungskompetenz. Bei der landesspezifischen Krankenhausplanung sind die Krankenhausgesellschaften, Kassenärztliche Vereinigungen und kommunalen Spitzenverbände als mittelbar Beteiligte vertreten. In den Regionen agieren Betreiber von bestehenden Krankenhäusern und die Kommunen (Landkreise, krsfr. Städte), die das Ziel verfolgen, die Versorgungsangebote auf ihrem Gebiet zu sichern. Ansätze und Initiativen für regionsübergreifende Abstimmungen und Kooperationen seitens des Landes Bremen oder des Kommunalverbundes sind bislang in der Region Bremen erfolglos geblieben.

Im Bereich der ambulanten medizinischen Versorgung nehmen die Kassenärztlichen Vereinigungen (KVHB, KVN) mit ihren raumbezogenen Bedarfsplänen eine herausragende Position ein. Die Länder und Landkreise versuchen mit eigenen Förderprogrammen (z. B. Gesundheitsregionen und Stipendien) die Haus- und Fachärzteversorgung durch eine Akquirierung des medizinischen Nachwuchses zu gewährleisten. Regionale Kooperationen ergeben sich hier eher durch eine Organisation von informell geprägten Gesundheitskonferenzen auf der Landkreisebene.

Die kommunale Pflegeplanung ist hingegen eine Pflichtaufgabe der Landkreise und krsfr. Städte, die durch Landespflegegesetze geregelt sind. In Niedersachsen sieht das novellierte Landespflegegesetz neben einer Förderung von stationären und ambulanten Einrichtungen eine verpflichtende Erarbeitung von Pflegeberichten und die Durchführung von Pflegekonferenzen vor. Dies beinhaltet auf der Landkreisebene eine Vernetzung der kommunalen Pflege- und Sozialplanung mit ansässigen Pflegeeinrichtungen und -kassen sowie mit Vertreter:innen des Pflegepersonals. Entsprechende Konferenzen können auch benachbarte Landkreise und kreisfreien Städte gemeinsam durchführen. In der Region Bremen ist dies noch nicht umgesetzt worden. Mit dem Weser Bildungsverbund Gesundheit + Pflege gibt es in der Region Bremen den Ansatz seitens der verschiedenen Akteure (u. a. Krankenhäuser, Pflegeeinrichtungen und -schulen, Hochschule Bremen) ein Netzwerk im Bereich der Pflegeausbildung aufzubauen und zu verstetigen. Für die Stadt Bremen ist zusätzlich die Bremer Pflegeinitiative zu nennen, in der alle relevanten Akteure vertreten sind.

Generell sind die Voraussetzungen für eine regionale Kooperation im Handlungsfeld Gesundheitsversorgung vergleichsweise ungünstig. Neben der Vielzahl an Akteuren, und divergierenden Interessen fehlt es an Gestaltungskompetenzen auf der kommunalpolitischen Ebene. In den Vordergrund rücken daher eher informell geprägte Formate des Austausches (Gesundheits- und Pflegekonferenzen) und der Abstimmung (WBV und der IGB). Die

Vernetzungsaktivitäten erfolgen weniger durch die kommunalpolitischen Akteure, sondern eher entlang der einzelnen Themenstränge (z. B. Pflegeausbildung) durch die betroffenen Einrichtungen.

5.2 Teilräumliche Kooperationen in der Region Bremen

LEADER / ILE-Regionen bis Ende 2022

In den ländlich geprägten Teilräumen der Region Bremen arbeiten bis Ende 2022 sechs interkommunale Zusammenschlüsse von Städten und Gemeinden⁶⁵ (siehe Tabelle 15), die jeweils über ein eigenes regionales Entwicklungskonzept (REK) und ein Regionalmanagement verfügen. Sie werden über den „Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)“ als LEADER oder ILE-Region (Integrierte Ländliche Entwicklung) während der EU Programmplanungsperiode 2014 – 2020/2022 gefördert. Grundlage hierfür war eine erfolgreiche Beteiligung mit einem REK am Wettbewerb des Landes Niedersachsen 2014 im Rahmen des „Programms zur Förderung der Entwicklung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2014 bis 2020“ (PFEIL).⁶⁶ Zum Teil sind diese Regionen deckungsgleich mit der Fläche eines Landkreises (z. B. Wildeshauser Geest, Kulturlandschaften Osterholz). Andere Kooperationen erfolgten kreisgrenzenübergreifend (z. B. Mitte Niedersachsen) oder unterhalb einer Landkreisebene (z. B. W.i.N.-Region).

Tabelle 15: LEADER/ILE-Regionen in der Region Bremen (2014–2022)

Region	Fördertyp	Gründung	Raumzuschnitt
Gesundregion Wümme-Wieste-Niederung ¹⁾	ILE	2006	Flecken Ottersberg, SG Sottrum und Fintel, Gde. Gyhum und Scheeßel, Stadt Rotenburg (Wümme) in den LK Verden und Rotenburg (Wümme)
Kulturlandschaften Osterholz ²⁾	LEADER	2006	Alle Kommunen des LK Osterholz und der Ortsteil Blockland der Stadt Bremen
Mitte Niedersachsen ³⁾	ILE	2006	16 Kommunen aus den Landkreisen Diepholz, Nienburg und Verden (u. a. SG Thedinghausen und SG Bruchhausen-Vilsen)
Wesermarsch in Bewegung ⁴⁾	LEADER	2001	Alle Kommunen des LK Wesermarsch
Wildeshauser Geest ⁵⁾	LEADER	2000	Alle Kommunen des LK Oldenburg
W.i.N.-Region Wir im Norden ⁶⁾	ILE	2014	Städte Bassum, Syke und Twistringen, Gde. Stuhr und Weyhe im LK Diepholz

Quelle: Eigene Zusammenstellung iaw (2022)

¹⁾ GesundRegion Wümme-Wieste-Niederung (2022); ²⁾ LK Osterholz (2022); ³⁾ Region „Mitte Niedersachsen“ (2022); ⁴⁾ LK Wesermarsch (2022); ⁵⁾ Lokale Aktionsgemeinschaft Wildeshauser Geest (2022);

⁶⁾ Regionalmanagement W.i.N.-Region (2022).

Im Rahmen ihrer regionalen Entwicklungskonzepte decken die LEADER/ILE-Regionen ein breites Aufgabenspektrum ab. Hierzu gehören klassische Themenfelder einer ländlichen Entwicklung (u. a. Tourismus, Kultur/Freizeit, soziales Leben, Kulturlandschaft) als auch neue Schwerpunkte (demografische Entwicklung, regionale Daseinsvorsorge, Klima/Energie, Wohnen und Innenentwicklung sowie regionale Wirtschaftsentwicklung).

Auch wenn nicht alle Themenstränge mit der gleichen Intensität seit 2015 bearbeitet und umgesetzt wurden (u. a. im Bereich Gesundheitsversorgung gab es wenig Umsetzungsaktivitäten) ergeben sich deutliche Überschneidungen mit den in dieser Studie vorgenommenen Auswahl an Handlungsfeldern.

Im Rahmen des neuen Leitbilds des Kommunalverbundes (2015) haben die beauftragten Gutachter (BPW/iaw 2014) eine stärkere Vernetzung und Abstimmung aller vorhandenen Kooperationen in der Region Bremen vorgeschlagen. Gerade mit Blick auf die LEADER/ILE-Regionen sollte der Kommunalverbund eine koordinierende Funktion

⁶⁵ Die LEADER Regionen Wesermünde Nord mit der Gde. Hagen im Bremischen und die LEADER Region Börde Oste-Wörpe mit der SG Tarmstedt werden hier nicht berücksichtigt, da sie nur am äußersten Rand der Region Bremen tätig sind.

⁶⁶ Antragsberechtigt sind Gemeinden und Gemeindeverbände sowie Lokale Aktionsgruppen (LAG) mit eigener Rechtspersönlichkeit.

übernehmen, die aber nicht realisiert werden konnte. Von daher agieren der Kommunalverbund und die sechs LEADER/ILE-Regionen bislang in der Region Bremen relativ unabhängig voneinander.

LEADER nach ab 2022/23

Nach dem neuen Projektauftrag des Landes Niedersachsen (2021) im Sommer 2021 für die neue EU-Förderperiode 2023 – 2027⁶⁷ haben sich die Kooperationen und Raumzuschnitte der künftigen LEADER-Regionen in der Region Bremen z. T. deutlich verändert. Die Karte 14 verdeutlicht die neue Ausgangslage. So haben Ende April 2022 die antragstellenden Regionen die neuen Konzepte bei den niedersächsischen Ämtern für Regionalentwicklung (ArL) zur Begutachtung vorgelegt. Vor diesem Hintergrund wären ab dem Jahr 2023 das Oberzentrum Bremen und die kreisfreie Stadt Delmenhorst flächendeckend von dann fünf LEADER-Regionen direkt umgeben.⁶⁸

Auf der Ebene des Kommunalverbundes wären es sechs teilräumliche Kooperationen, die im Rahmen des LEADER-Programms in den nächsten fünf Jahren eine integrierte und nachhaltige Regionalentwicklung mit Fördermitteln von EU, Bund und Land betreiben.

Als verpflichtende Themen wurden für die Konzepte und die interkommunalen Kooperationen u. a. folgende Bereiche genannt (ML 2021):

- gleichwertige Lebensverhältnisse einschließlich der erreichbaren Grundversorgung,
- attraktive und lebendige Ortskerne und der Behebung von Gebäudeleerständen,
- demografische Entwicklung.

Aus den zur Verfügung stehen Informationen (Stand Juni 2022) zu sechs Regionen⁶⁹ zeigt sich, dass neben dem Klima- und Umweltschutz insbesondere folgende Handlungs- und Themenfelder zukünftig in den Teilräumen der Region Bremen bearbeitet werden: nachhaltige Siedlungsentwicklung, sozialer Zusammenhalt, regionale und nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Daseinsvorsorge und Demografie. An Bedeutung gewinnt der Themenbereich klimafreundliche Mobilität, während die Gesundheitsversorgung nur noch in einer Region ausdrücklich erwähnt wird.

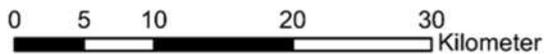
Es gibt bislang nur wenige Aussagen in den vorliegenden Konzepten zu einer übergreifenden Kooperation in der Region Bremen. Immerhin die LEADER Region in Osterholz greift den Ansatz aus dem Jahr 2014 auf, den Kommunalverbund als Plattform für einen Austausch zu nutzen.

⁶⁷ https://www.ml.niedersachsen.de/startseite/themen/eu_foerderung_zur_entwicklung_im_landlichen_raum/leader/start-des-leader-antragsverfahrens-2021-201135.html

⁶⁸ Eine Entscheidung des Landes zur Auswahl der geförderten Regionen wird für August/September 2022 erwartet.

⁶⁹ Hierzu gehören vorliegende aktuelle REKs (Kulturlandschaften Osterholz: LK Osterholz 2022; Region Stuhr|Weyhe: Gemeinde Weyhe 2022; GesundRegion: Flecken Ottersberg 2022) und Hinweise zu behandelten Handlungsfeldern auf den Internetseiten der Regionen (Wildeshauser Geest; Wesermarsch in Bewegung; W.i.N.-Region; Weser-Aller-Landschaft).

Karte 154: Geplante LEADER-Regionen in der Region Bremen. Förderzeitraum 2023–2027 (Stand 07/2022)



Legende

- Kreise und kreisfr. Städte
- LEADER-Regionen
- Gemeinden der Region Bremen ohne Leadermitgliedschaft

Bearbeitung: Martin von Bestenbostel | iaw Bremen
 Bearbeitungsstand: 10.10.2022
 Datengrundlage Geodaten:
 Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (2019):
 Verwaltungsgebiete 1:250 000 (Ebenen), (VG250 01.01.).
 Datenlizenz: dl-de/by-2-0 (Abrufbar unter:
 www.govdata.de/dl-de/by-2-0).
 Datengrundlage LEADER-Regionen:
 Eigene Recherche.

5.3 Zwischenfazit

Vor dem Hintergrund der bearbeiteten Handlungs- und Themenfelder erweist sich die Akteurslandschaft in der Region Bremen auf den ersten Blick als sehr heterogen und vielfältig. Zumindest für das Handlungsfeld Gesundheitsversorgung lässt sich eine Vielzahl an Akteuren konstatieren, die bislang kaum miteinander vernetzt sind. Erste Ansatzpunkte und Potenziale für eine sinnvolle regionale Koordinierung und Vernetzung sind für dieses Handlungsfeld erkennbar, die aber ohne Unterstützungsleistungen kaum realisierbar erscheinen.

Demgegenüber lassen sich für die drei anderen Handlungsfelder gemeinsame regionale Schlüsselakteure herausfiltern. Dies sind in erster Linie die kommunalpolitischen Akteure und damit die Mitgliedskommunen im Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen. Neben den Verwaltungsspitzen (Bürgermeister:innen, Landrätinnen) gehören hierzu v. a. Vertreter:innen aus den Fachverwaltungen (u. a. Stadtentwicklungsplanung/Kreisplanung und Wirtschaftsförderung). Diese sind auf der operativen Ebene z. B. in regionalen Arbeitskreisen (AK Planung und Wirtschaftsförderung) aktiv.

Im Kern existieren mit dem ZVBN und dem Kommunalverbund zwei zentrale Organisationseinheiten, die in der gesamten Region Bremen tätig sind, und themenbezogen eng zusammenarbeiten. Einen herausgehobenen Stellenwert nimmt dabei der Kommunalverbund ein, da er im Gegensatz zum ZVBN einen sektorübergreifenden Entwicklungsansatz verfolgt. Allerdings fehlt es sowohl an Ressourcen als auch an einer kommunalpolitischen Initiative, um den Verbund bezüglich der Strategie- und Handlungsfähigkeit zu stärken. So dürfte bereits die organisatorische und inhaltliche Betreuung des neuen AK Wirtschaftsförderung den Kommunalverbund vor enormen Herausforderungen stellen.

Letztendlich verfügt die Region Bremen noch nicht über adäquate Organisations- und Kooperationsstrukturen, um die verschiedenen Handlungsfelder aber auch die aufgezeigten Herausforderungen erfolgreich bearbeiten zu können.

6 Fazit und Empfehlungen

Stadt-Umland-Beziehungen gewinnen wieder an gesellschaftspolitischer Aufmerksamkeit und Relevanz. Der Bedarf an einer stärkeren interkommunalen und regionalen Zusammenarbeit wird in vielen Handlungs- und Themenfeldern immer offensichtlicher. So nimmt zwischen den Kommunen der Wettbewerb um Unternehmen, Einwohner:innen und Arbeitskräften zu. Konkurrenzen ergeben sich bei der Ausweisung von Siedlungs- und Gewerbeflächen sowie um Standorte von Infrastruktureinrichtungen. Gleichzeitig lassen sich Anpassungserfordernisse an den Klimawandel und den demografischen Wandel sowie die Sicherung der Energieversorgung und Mobilität nur im interkommunalen Kontext erfolgreich begegnen.

Das Oberzentrum Bremen ist seit mehr als 30 Jahren in einer Stadt-Umland-Kooperation verankert. Mit dem Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen e.V. wurde in der Region Bremen ein kommunaler Zusammenschluss auf Basis einer freiwilligen Mitgliedschaft etabliert. Er deckt fast vollständig den engeren Verflechtungsraum um die Stadt Bremen ab.

Im Vergleich zu vielen anderen deutschen Großstadträumen unterliegt die Region Bremen besonderen Rahmenbedingungen. Dies betrifft zum einen die hohe Spannweite an den beteiligten politisch-administrativen Ebenen (von zwei Bundesländern bis zur Samtgemeinde). Zum anderen verfügt der Kommunalverbund über keine Planungskompetenzen zur Steuerung der regionalen Entwicklung. Von daher kann der Verbund nur einen Teilbereich regional relevanter Handlungs- und Themenfelder bearbeiten.

Das Forschungsvorhaben konzentrierte sich auf die Bearbeitung von vier regional bedeutsame Handlungs- und Themenfeldern. Dabei handelte es sich um Handlungsfelder, die bislang kaum im interkommunalen Kontext bearbeitet wurden (Wirtschaft und Gesundheit). Darüber hinaus wurden Handlungsfelder berücksichtigt (Wohnen, Mobilität), zu denen bereits Erfahrungen und Erkenntnisse in der regionalen Zusammenarbeit vorliegen:

- Regionale Wirtschaftspolitik
 - Wirtschaftsförderung und Gewerbeflächen
- Regionale Daseinsvorsorge
 - Wohnungsmarkt
 - Mobilität und Verkehr
 - Gesundheitsversorgung.

Im Folgenden werden die zentralen handlungsfeld- und akteursbezogenen Ergebnisse der Studie zusammengefasst (siehe Kapitel 6.1). Darauf aufbauend werden im Kapitel 6.2 zentrale Handlungsempfehlungen zur weiteren Entwicklung innerhalb der Handlungsfelder und zur künftigen Zusammenarbeit in der Region Bremen formuliert.

6.1 Fazit/ Bilanz

Wirtschaftsförderung und Gewerbeflächen

Die Rahmenbedingungen und Herausforderungen für die kommunale Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsförderung verändern sich auch für die Region Bremen grundlegend. Auf der einen Seite erfahren die Aufgabenstellungen der Wirtschaftsförderung mit Blick auf die Themen Nachhaltigkeit, Klimaschutz, Energieversorgung, Arbeitskräftegewinnung und Digitalisierung eine erhebliche Erweiterung. Auf der anderen Seite geraten klassische Aufgaben wie die Flächenbereitstellung für Unternehmen unter einen hohen Problem- und Handlungsdruck. In den Städten und Gemeinden der Region Bremen verschärft sich zusehends die Verknappung an verfügbaren Gewerbeflächen. So war Ende 2021 fast die Hälfte der Mitgliedskommunen des Kommunalverbundes nicht in der Lage eine Flächennachfrage kurzfristig zu bedienen. Davon konnten neun Kommunen (= 36 Prozent) interessierten Unternehmen auch auf mittelfristiger Sicht kein Angebot an freien Gewerbeflächen unterbreiten. In direkter Nachbarschaft zur Stadt Bremen verschärft sich noch einmal die Problematik. In den angrenzenden Nachbarkommunen standen nur noch knapp 22 ha an freien Gewerbeflächen zur Verfügung.

Mit dem steigenden Problem- und Handlungsdruck wächst allerdings auch die Erkenntnis und die Bereitschaft, bei den Wirtschaftsförder:innen sich neuen Entwicklungsansätzen und einer regionalen Kooperation zu öffnen. Entsprechende Initiativen zur Mobilisierung und Qualifizierung von Gewerbegebieten und -flächen entstehen in den Kommunen, die von der Flächenknappheit am deutlichsten betroffen sind. Hierzu gehören die kreisfreien Städte Delmenhorst und Bremen sowie Städte wie Verden, Achim oder Wildeshausen. Über die Einrichtung von interkommunalen oder regionalen Gewerbegebieten wird allerdings schon seit vielen Jahren in der Region Bremen diskutiert. Trotzdem

sind konkrete Umsetzungsaktivitäten bislang überschaubar geblieben. Besonders aufmerksam wird das seit 20 Jahre in der Planung befindliche interkommunale Gewerbegebiet Achim-West verfolgt, dessen Realisierung im Sommer 2022 immer noch als unsicher gilt.

Insgesamt betrachtet mangelt es der Region Bremen an einer strategisch ausgerichteten Kooperation der kommunalen Wirtschafts- und Gewerbeflächenpolitik, die auch die Landkreisebene mit ihren neuen Gewerbeentwicklungskonzepten aktiv einbindet. Es fehlt an gemeinsamen Grundlagen und Informationen zur Ausgangslage sowie an Organisationsstrukturen zur Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses über die zukünftige Entwicklung des Wirtschafts- und Beschäftigungsraum Bremen. Darüber hinaus gibt es auch keine Initiativen, die eine Mobilisierung und Erschließung des vorhandenen Arbeitskräftepotenzials oder die erforderliche Gewinnung neuer Arbeitskräfte zum Ziel haben.

Mit der Einladung zu einem ersten Abstimmungsgespräch der kommunalen Wirtschaftsförder:innen im Sommer 2021 hat der Kommunalverbund einen ersten wichtigen Impuls zum Aufbau einer regionalen Kooperation und Abstimmung gesetzt. Wichtige Fragen zu den Zielsetzungen, zur Organisationsstruktur und Ressourcenausstattung eines solchen Arbeitskreises und Kooperation sind aber noch offen.

Wohnungsmarkt

Der Wohnungsmarkt gehört zu den zentralen Einflussbereichen der kommunale Ebene für eine attraktive Region Bremen. Gleichzeitig sind die Kommunen in diesem Handlungsfeld vor vielfachen Herausforderungen gestellt. In einem Großteil der Städte und Gemeinden übersteigt die Nachfrage nach Wohnraum das vorhandene Angebot. Zusammen mit weiteren Einflussfaktoren, wie dem günstigen Zinsniveau im vergangenen Jahrzehnt, sind die Preise für Wohnraum sowohl für Kauf- als auch Mietobjekte massiv gestiegen. Die Folge ist ein Mangel an bezahlbaren Wohnraum, der sich in bestimmten Marktsegmenten durch die demografische Entwicklung zusätzlich verschärft. Der immer größere Anteil an Ein-Personen-Haushalten erhöht die Nachfrage nach kleinteiligem Wohnraum. Hinzu kommen Anforderungen an eine deutliche Reduktion des Flächenverbrauchs und der Flächenversiegelung.

Auch wenn das Bewusstsein für die Problematiken zugenommen hat, forcieren viele Kommunen weiterhin eine flächenextensive Ausweisung von Wohngebieten und den Neubau von Einfamilienhäusern. Eine bedarfsorientierte Entwicklung erfordert grundlegende Kenntnisse des Immobilienmarktes sowie Prognosen zukünftiger demografischer Entwicklungen. Hier setzen die Wohnraumversorgungskonzepte vieler Gebietskörperschaften in der Region Bremen an. Die Stadt Bremen hat mit dem STEP Wohnen 2030 eine im interkommunalen Vergleich deutlich umfassendere konzeptionelle Grundlage vorgelegt.

Mit der Wohnungsmarktbeobachtung des Kommunalverbundes von 2018 wurde erstmalig der Wohnungsmarkt in der Region als Ganzes betrachtet. Um den festgestellten Herausforderungen in der Region gemeinsam zu begegnen, wurde zusätzlich in einem breit angelegten Beteiligungsprozess eine regionale Wohnungsmarktstrategie erarbeitet und 2020 von den Mitgliedern beschlossen. Allerdings konnte die Strategie auf der Umsetzungsebene der kommunalen Fachverwaltungen bislang nur eine geringfügige Wirkung entfalten. Dies liegt einerseits an der fehlenden Kenntnis über die Existenz dieser Strategie und andererseits an den begrenzten Kapazitäten zu ihrer Rezeption in den einzelnen Kommunen.

Es hat den Anschein, dass auf der Arbeitsebene der Fachplanung der Mehrwert für eine interkommunale Zusammenarbeit im Handlungsfeld Wohnungsmarkt noch nicht gesehen wird. Dies ist aber nicht auf eine allgemeine Ablehnung der Zielsetzung der regionalen Wohnungsmarktstrategie oder der Zusammenarbeit an sich zurückzuführen. Viel mehr dominiert eine gewisse Skepsis vor zusätzlichem Arbeitsaufwand, dessen Nutzen sich nicht unmittelbar erschließt. Bisher liegen kaum erfolgreiche Beispiele regionaler Kooperationen vor. Eine Vermittlung des Sinns und Zwecks von Kooperation, die die unmittelbare Ebene der einzelnen Kommunen adressiert, fehlt entsprechend.

Mobilität und Verkehr

Das Handlungsfeld Mobilität und Verkehr deckt ein breites Aufgabenspektrum ab. Vom motorisierten Individualverkehr (MIV) über den ÖPNV/SPNV bis zur Radmobilität beinhaltet dies in der Region Bremen sehr unterschiedliche Ausgangslagen, Gestaltungskompetenzen sowie differenzierte Aktivitäten und Vernetzungen.

Die notwendige Mobilitätswende und damit verbundene erhebliche Reduktion des MIVs erscheint in den urbanen Räumen der Region Bremen aufgrund der relativ guten Verkehrs-Infrastrukturen (und Angeboten an ÖPNV, Radwegen) als realistisch. Für die eher ländlich geprägten Teilräume ist dies mit dem aktuellen Angebot und Kapazitäten des Umweltverbundes kaum umsetzbar.

Der straßengebundene ÖPNV in der Region hat sich kontinuierlich durch die gemeinsame Arbeit der Kommunen im Rahmen des ZVBN erheblich verbessert. Mit dem Nahverkehrsplan liegt eine gute Dokumentation der Entwicklungen und Zielsetzungen vor. Neben dem konkreten Linienangebot wird eine Verbesserung der Erreichbarkeit in Kombination mit dem SPNV verfolgt. Allerdings ist die Taktichte in der Region bei Weitem nicht ausreichend, um

flächendeckend Impulse für eine nachhaltige Mobilität in der Bevölkerung auslösen zu können. Eine Weiterentwicklung des ÖPNV in der Region Bremen braucht eine entsprechende Finanzierung. Hierzu sollte die Zusammenarbeit zwischen Bremen und Niedersachsen ausgebaut werden. Sinnvoll wäre beispielsweise die Beteiligung Bremens an der Finanzierung der Regionalbuslinien im Umland.

Vor allem im Bereich der Radmobilität hat es in der Region Bremen in den vergangenen Jahren deutliche Fortschritte gegeben. Vor dem Hintergrund der Verbreitung von E-Bikes und S-Pedelecs für den Alltagsverkehr und einem veränderten Mobilitätsverhalten, u. a. mit ausgelöst durch die Corona-Pandemie, hat die Radmobilität deutlich an Stellenwert gewonnen. Dies ist auch auf das hohe Engagement des Kommunalverbundes zurückzuführen. Er konnte eine interkommunale Planung und Abstimmung eines gemeinsamen Radwegenetzes in der Region Bremen initiieren. Allerdings lässt sich noch nicht abschätzen, wie sich die gerade erst angelaufene Umsetzung des gemeinsamen Regionalen Mobilitätskonzepts: Radverkehr (RMK:R) gestalten wird.

Die Abstimmung und Kombination unterschiedlicher Verkehrsmittel zum Beispiel durch Park and Ride und Bike and Ride Angebote ist für ein Gelingen der Mobilitätswende entscheidend. Hervorzuheben ist hier der Ansatz der interkommunalen Gesellschaft AZWEIO der Gemeinden Achim, Ottersberg und Oyten. Die Bestrebungen, die unterschiedlichen Ansätze vom ZVBN (Nahverkehrsplan), des Kommunalverbundes (Mobilitätskonzept Radverkehrs) und der Stadt Bremen (Verkehrsentwicklungsplan, VEP 2030) in ein gemeinsames stadt-regionales Verkehrskonzept zusammenzuführen, sind ein erster wichtiger Schritt.

Gesundheitsversorgung

Die Sicherung und Verbesserung der Gesundheitsversorgung gewinnen in den Kommunen in der Region Bremen zunehmend an Bedeutung. Im Standortwettbewerb ist sie ein wichtiger Faktor, wenn es um die Bewertung der regionalen Attraktivität und Lebensqualität geht. Dennoch entsteht der Eindruck, dass die Entwicklung und Bedarfe in der Gesundheitsversorgung im Vergleich zu den anderen Handlungsfeldern weniger im kommunalpolitischen Fokus stehen. Eine wichtige Erklärung hierfür sind sicherlich die komplexen Rahmensetzungen und die eingeschränkten kommunalpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten.

Die vorliegende Studie hat sich bei der Analyse auf drei Kernbereiche der Gesundheitsversorgung konzentriert.

Der Bereich der stationären medizinischen Versorgung / Krankenhaus lässt sich als ein politisch umstrittenes Handlungsfeld mit sehr unterschiedlichen Interessenlagen zwischen den beiden zuständigen Landesregierungen Bremen und Niedersachsen beschreiben. Erkennbar ist die hohe Abhängigkeit der Region Bremen von dem Versorgungsangebot ihres Oberzentrums, ohne dass es hierfür finanzielle Ausgleichsmechanismen gibt. So liegt die Hälfte der 20 regionalen Krankenhäuser in der Stadt Bremen, die zudem im regionalen Vergleich eine qualitativ höhere Schwerpunktversorgung garantieren.

Bei der ambulanten medizinischen Versorgung (Haus- und Fachärzte) sind verschiedene kommunale Aktivitäten durch Förderprogramme des Landes Niedersachsen (u. a. Gesundheitsregionen) initiiert worden. Damit reagieren die Kommunen auf Prognosen zur zukünftigen Versorgungslage der Kassenärztlichen Vereinigung. Die prognostiziert z. B. für den Planungsbereich Syke eine weitere Zunahme der Unterversorgung. Neben kommunalen Eigeninitiativen zur Sicherstellung der Hausärzteversorgung (u. a. Stipendienprogramme, Werbekampagnen) ist allerdings der kommunale und damit auch der regionale Handlungsspielraum bei den Fachärzten begrenzt.

Insbesondere im Pflegebereich ist in der Region Bremen ein dringender Handlungsbedarf in vielen Teilbereichen unverkennbar. Aber auch die Chancen und Potenziale für eine regionale Kooperation sind hier deutlich gegeben, wie das Beispiel des Weser Bildungsverbundes zeigt. Auch die Bremer Pflegeinitiative, die seit Kurzem über eine Koordinierungsstelle verfügt, bietet große Vernetzungs- und Kooperationspotenziale. Die Region Bremen ist im Pflege-Ausbildungsbereich aufgrund einer hohen Anzahl an Pflegeschulen sowie der Vernetzungsaktivitäten durch den WBV vergleichsweise gut aufgestellt.

Insgesamt betrachtet kann die Ausgangslage in der Region Bremen für die Gesundheitsversorgung noch als bedarfsdeckend beschrieben werden. Das bedeutet jedoch nicht, dass kein Anpassungsbedarf gerade in ländlich geprägten Teilräumen der Region besteht. Aufgrund des demografischen Wandels und der teilweise jetzt schon angespannten Versorgungslage bei der Pflege und in der ärztlichen Versorgung steht die Region vor großen Herausforderungen. Der weiter zunehmende Bedarf an Arbeits- und Fachkräften kann nicht mehr gedeckt werden.

Wichtige Unterstützungsangebote liefern landesspezifische Ansätze zur Förderung von Gesundheitsregionen und kreisbezogene Programme (Stipendien) in Niedersachsen und des Integrierten Gesundheitscampus (IGB) in Bremen. Sie versuchen die verschiedenen Akteure und Einrichtungen aus der Gesundheitswirtschaft und der Kommunalpolitik zusammenzubringen. Allerdings gibt es bislang kaum Aktivitäten und Bestrebungen, im engeren Verflechtungsraum der Stadt Bremen diese Ansätze regionsspezifisch miteinander zu verknüpfen. Kooperationspotenzial bieten die

beiden landesbezogenen Aktivitäten zur Bildung von Gesundheitsregionen und die Initiativen im Bereiche Pflegeausbildung.

Akteure und regionale Kooperation

In der Region Bremen ist die Anzahl an Akteuren, Institutionen und Kooperationen, die interkommunal oder sogar regionsübergreifend arbeiten, sehr überschaubar. Hierzu zählen im Handlungsfeld Mobilität und Verkehr der Zweckverband Verkehrsverbund Bremen/Niedersachsen als KÖR (ZVBN), der eng mit dem Kommunalverbund zusammenarbeitet. In verschiedenen Teilräumen der Region agieren LEADER-Regionen auf der Grundlage von eigenen informellen Konzepten, die handlungsfeldübergreifend auf eine integrierte und nachhaltige Entwicklung der ländlich geprägten Gebiete abzielen. Hinzu kommt noch als neuer Akteur der Weser Bildungsverbund Gesundheit + Pflege e.V. Der WBV hat zumindest das Potenzial, im Bereich Pflege und Pflegeausbildung regional eine stärkere Vernetzung und Kooperation zu entfalten.

Letztendlich ist als zentraler regionaler Akteur der Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen e.V. zu nennen, der fast flächendeckend die Region Bremen umfasst. Als freiwilliger Zusammenschluss von 28 Kommunen in der Region Bremen bildet der Verein mit seiner Geschäftsstelle in Delmenhorst eine wichtige organisatorische und inhaltlich-fachliche Klammer für die Region Bremen. Angesichts der begrenzten Ausstattung an Kompetenzen und Ressourcen kann und muss sich der Kommunalverbund bislang auf die Bearbeitung ausgewählter Handlungs- und Themenfelder konzentrieren. Anforderungen in weiteren Handlungsfeldern (z. B. Wirtschaftsförderung) tätig zu sein, erarbeitete Strategien in der Region umzusetzen (z. B. Wohnungsmarktstrategie), neue Konzepte zu erarbeiten (stadt-regionales Verkehrskonzept) oder die Vernetzungsaktivitäten auszubauen (u. a. LEADER-Regionen) erscheinen unter den gegebenen Rahmenbedingungen kaum leistbar.

Diese Erkenntnis kollidiert mit den zusätzlichen Herausforderungen (u. a. Klimawandel, demografischer Wandel, Arbeits- und Fachkräftebedarf), die einen systematischen Ausbau einer regionalen Abstimmung und Zusammenarbeit erfordern. In vielen Handlungs- und Themenfeldern bietet sich daher der Kommunalverbund als zentrale Institution zur regionalen Koordinierung und Impulsgebung an. Andere Bereichen wie die Gesundheitsversorgung und Pflege weisen auf differenzierte Vernetzungs- und Kooperationsstrukturen, die weniger kommunalpolitisch geprägt sind.

Insgesamt betrachtet erscheint die Region Bremen als Stadt-Umland-Kooperation sowohl aus inhaltlich-fachlicher als auch organisatorisch Sicht für die Bewältigung der Aufgaben und Herausforderungen noch nicht zukunftsfähig aufgestellt.

6.2 Empfehlungen

Die Ergebnisse der Studie zeigen deutlich auf, dass allgemeingültige Empfehlungen, über alle analysierten Handlungsfelder hinweg, nicht sinnvoll sind. Die spezifischen Ausgangslagen, Gestaltungskompetenzen und Interessenlagen sprechen für eine flexiblere Formulierung, zumindest was die inhaltlich-fachliche Kompetenzen der Empfehlungen betrifft. Etwas anders stellt sich die Situation bei der Ableitung von Vorschlägen zur Organisation und Koordinierung der weiteren regionalen Zusammenarbeit dar. Hier erscheint es offensichtlich, dass die interkommunale Kooperation handlungsfeldübergreifend deutlich gestärkt und aufgewertet werden sollte.

Wirtschaftsförderung und Gewerbeflächen

Die Region Bremen ist im nationalen und internationalen Standortwettbewerb auf eine enge Kooperation in der kommunalen Wirtschaftspolitik angewiesen. Die vielfältigen Herausforderungen lassen sich kaum im Rahmen eines unverbindlichen interkommunalen Erfahrungsaustauschs bewältigen. Stattdessen bedarf es konkreter Vorschläge und Aktivitäten für eine intensivere wirtschaftspolitische Zusammenarbeit. Neben der Setzung von gemeinsamen inhaltlichen Schwerpunkten und der Etablierung einer angemessenen Organisationsstruktur kommt der Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses über den Wirtschafts- und Beschäftigungsraum Bremen ein zentraler Stellenwert zu.

Vor dem Hintergrund der fehlenden Kooperationserfahrungen und dem immer noch ausgeprägten Wettbewerbsgedanken besteht besonderer Handlungsbedarf, die Chancen und den Mehrwert einer Zusammenarbeit aufzuzeigen. Letztendlich geht es um das Ziel, auf der Ebene der Region Bremen eine enge Abstimmung und Koordinierung einer gemeinsamen Wirtschafts(flächen)politik zu etablieren. Angesichts des hohen Problemdrucks sollte für diese Aufgabenstellung ein kurz- bis mittelfristiger Umsetzungszeitraum anvisiert werden.

Dabei lässt sich auf die aktuellen Initiativen und Ansätze des Kommunalverbundes (AK Wirtschaftsförderung) und der Stadt Bremen (GEP 2030) aufbauen. Zentral erscheinen dabei der zeitnahe Aufbau einer professionellen Betreuung des noch offiziell zu gründenden Arbeitskreises Wirtschaftsförderung und die Erarbeitung von wesentlichen inhaltlich-fachlichen Grundlagen:

- Regionale Bestandsaufnahme: u. a. zu bestehenden und geplanten Gewerbegebieten und Gewerbeflächen, Prognosen zu Flächenbedarfen und zur Flächennachfrage.
- Erfassung und Abstimmung von Auflagen und Mindeststandards: u. a. zur Flächeninanspruchnahme; Biodiversität, zum Klimaschutz, zur Energieeffizienz und verkehrlichen Anbindung/Erreichbarkeit.
- Erarbeitung und Umsetzung eines regionalen Gewerbeflächenmonitorings, das kontinuierlich gepflegt und ausgewertet wird.
- Abgleich und Zusammenführung der vorliegenden konzeptionellen Grundlagen (GEK) der Landkreise zur Entwicklung der Gewerbeflächen.
- Aufbereitung der Erfahrungen mit den umgesetzten und geplanten interkommunalen Gewerbegebieten.
- Erarbeitung einer regionalen Gewerbeflächenstrategie.
- Erarbeitung und Einbindung von regional ausgerichteten Ansätzen und Aktivitäten zur Sicherung und Gewinnung von Arbeits- und Fachkräften für die Region Bremen.
- Überregionale Präsentation und Vermarktung der Region Bremen als attraktiver und zukunftsfähiger Wirtschafts- und Beschäftigungsraum.

Ohne eine aktive kommunalpolitische Unterstützung innerhalb des Kommunalverbundes sind diese ambitionierten Aufgaben kaum leistbar. Das heißt, die kommunalpolitischen Entscheidungsträger der Region sind aufgefordert mit Beschlüssen und der Bereitstellung von Ressourcen einen handlungsfähigen Arbeitskreis Wirtschaftsförderung und die Erarbeitung von ersten gemeinsamen Projekte und Produkten (u. a. Monitoring, Strategie) zu gewährleisten.

Wohnungsmarkt

Der Wohnungsmarkt ist einer der zentralen Handlungsbereiche, der für die Attraktivität einer Region eine hohe Wirkung entfaltet. Mit der demografischen Entwicklung und zunehmender Umweltproblematiken geht die Notwendigkeit einher, der veränderten Nachfrage flächeneffizient zu begegnen. Die Ausweisung von neuen Einfamilienhausgebieten ist wenig nachhaltig, teilweise aber die unmittelbare Folge einer Konkurrenz der Kommunen um Einwohner:innen. Eine abgestimmte Vorgehensweise, die sich an gemeinsamen Zielsetzungen orientiert, kann dazu beitragen, den Herausforderungen (bezahlbarer und kleinteiliger Wohnraum, Flächensparen ...) gerecht zu werden. Die konkreten

Handlungsempfehlungen zielen daher auf eine bessere Vermittlung der Vorteile interkommunaler Kooperationen und die Ressourcenausstattung des Kommunalverbundes:

- Es sollten Good-Practice-Ansätze aus Referenzgemeinden ausgewertet werden, um mittels anschaulicher Beispiele aus der Praxis den Mehrwert interkommunaler Kooperationen in dem Handlungsfeld zu veranschaulichen.
- Zur weiteren Impulsgebung und Umsetzung der Maßnahmen der regionalen Wohnungsmarktstrategie sollten die Ressourcen und Kapazitäten des Kommunalverbundes erhöht werden. Sodass zum Beispiel eine kontinuierliche Fortführung der Wohnraumbeobachtung in Form eines Monitorings gewährleistet werden kann. Zusätzliche Ressourcen sind auch für die organisatorischen Aufgaben, die einer Verstetigung bedürfen, notwendig. Beispielsweise für die Durchführung der Nachbarschaftsgespräche.
- Die angedachten Maßnahmen der regionalen Wohnungsmarktstrategie sollten kritisch reflektiert werden. Beispielsweise durch die Diskussion der Frage nach dem Bedarf einer interkommunalen Wohnungsbaugesellschaft und ihrer möglichen Vorteile.

Verkehr und Mobilität

Im Zuge der anvisierten Mobilitätswende sind Maßnahmen erforderlich, die in der Region Bremen auf eine Reduktion des motorisierten Individualverkehrs und den Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs abzielen. Dieser Ansatz adressiert aber weniger die kommunale Ebene, die in diesem Vorhaben im Mittelpunkt des Interesses steht. Die komplexe Gemengelage unterschiedlicher Gestaltungskompetenzen erschwert die Zielerreichung. So können die Städte und Gemeinden zwar die Haltestelleninfrastruktur verbessern, aber der wichtigere Linienausbau ist abhängig von einer finanziellen Unterstützung durch Bund und Länder. Dies ist ein Punkt, der durch die Herausforderungen der Fahrgastrückgänge durch Corona argumentativ an Gewicht gewonnen hat. Die Entwicklung des MIV können hingegen die Städte und Gemeinden kaum steuern.

Auch wenn das Handlungsfeld Mobilität und Verkehr seit jeher interkommunale Kooperationen erfordert, ist der Einfluss der Kommunen begrenzt. Die Notwendigkeit, die oben genannten Ziele weiter zu verfolgen, bleibt davon unberührt. Daher konzentrieren sich hier die konkreten Handlungsempfehlungen auf Maßnahmen, die im unmittelbaren Einflussbereich der Kommunen liegen. Hierzu zählen die Themen Antriebswende, Infrastrukturen für die Kombination von Verkehrsmitteln und Radwegeinfrastruktur.

- Die Antriebswende erfordert den Ausbau der Ladeinfrastruktur, die wiederum eine Ladesäulenplanung erfordert. Idealerweise findet diese interkommunal – unter der Berücksichtigung der unterschiedlichen Ausgangslagen – statt. Eine konzeptionelle Bearbeitung z. B. durch eine Integration in das noch zu erarbeitende stadt-regionale Verkehrskonzept erscheint sinnvoll.
- Die Kombination von verschiedenen Verkehrsmitteln erfordert einen Ausbau von Park-and-ride- und Bike-and-ride-Angeboten als Bindeglied zwischen MIV, ÖPNV/SPNV und Radverkehr. Für den MIV wird die zuvor genannte Ladeinfrastruktur benötigt. Aber auch sichere Fahrradabstellmöglichkeiten, die entsprechend des Angebotes von AZWEIO regionweit einheitlich digital buchbar sein sollten, müssen Berücksichtigung finden.
- Der Kommunalverbund hat mit dem Mobilitätskonzept Radverkehr einen wichtigen Beitrag für das Radwegenetz in der Region geleistet. Um die Umsetzung und eine Verstetigung zu gewährleisten, bedarf es einer besseren finanziellen Ausstattung unabhängig von Fördermitteln.
- Der Ansatz, die verschiedenen Konzepte in einem gemeinsamen stadt-regionalen Verkehrskonzept zusammenzuführen, sollte engagiert weiterverfolgt werden. Sinnvoll erscheint es, die Herausforderungen der Mobilitätswende als Rahmen zu setzen, in dem insbesondere die Verkehrsmittel des Umweltverbundes berücksichtigt werden.

Gesundheitsversorgung

Im Handlungsfeld der Gesundheitsversorgung lassen sich angesichts der aufgezeigten Komplexität und eingeschränkten kommunalen Gestaltungskompetenz sehr unterschiedliche (und zum Teil nur themenspezifische) Handlungsempfehlungen formulieren. Offensichtlich erscheint zunächst der Bedarf nach einem regionalen Erfahrungs- und Informationsaustausch, der wichtige Bereiche in der Gesundheitsversorgung umfasst:

- Gemeinsame Ausrichtung von Gesundheits- und Pflegekonferenzen,
- Vernetzung der bestehenden Gesundheitsregionen,
- Vernetzung und Abstimmung der kommunalen Pflegesozialplanung und der Pflegeberichterstattung.

Auf dieser Basis (Bestandsaufnahme) lassen sich in einem nächsten Schritt regionale Handlungsbedarfe und Kooperationspotenziale herausfiltern. Dies kann eine interkommunale Abstimmung zur qualitativen Erhöhung des Versorgungsangebots in ausgewählten Krankenhäusern im Umland oder die Einrichtung von medizinischen Versorgungszentren sein. Zusätzlich sollte geprüft werden, inwieweit der neue Ansatz eines sogenannten Gesundheitskiosks⁷⁰ auch in der Region Bremen erprobt und eingeführt werden kann. Der Gesundheitskiosk soll als Ergänzung und zur Entlastung der medizinischen Versorgung im Rahmen einer organisatorischen Schnittstelle zwischen der Gesundheitsversorgung und dem Sozialraum fungieren. Als Teil eines größeren Gesundheitsnetzwerkes zielt das Angebot auf eine niedrigschwellige und qualifizierte Beratung und Unterstützung von Bürger:innen.

Im Bereich der Pflegeausbildung kann die Region auf ein erstes regionales Netzwerk zurückgreifen (u. a. Weser Bildungsverbund, Hochschule Bremen, Pflegeschulen). Eine Verstetigung und regionale Ausrichtung des Netzwerks ist aber auf eine organisatorische und finanzielle Unterstützung angewiesen. Hierfür bietet sich eine stärkere Verzahnung mit den bereits bestehenden Aktivitäten der Kommunen in den Bereichen Gesundheitsregion, Pflegekonferenzen und dem im Aufbau befindlichen Gesundheitscampus in Bremen an.

Der Integrierte Gesundheitscampus Bremen könnte eine wichtige Funktion beim Aufbau einer Vernetzung und Kooperation in der regionalen Gesundheitsversorgung übernehmen. Hierfür bedarf es aber seitens der beteiligten Einrichtungen, Verbände und senatorischen Behörden eine entsprechende inhaltlich-strategische Zielsetzung und Ressourcenausstattung. Gleichzeitig müsste sich der IGB einer regionalen Perspektive und damit auch für die Akteure des gesamten Verflechtungsraums öffnen.

Akteure und Kooperation

Aus den Ergebnissen der Studie lässt sich deutlich herauslesen, dass in der Region Bremen die Kooperationsstrukturen noch ausbaufähig erscheinen. Dies zielt zum einen auf eine Stärkung bestehender Institutionen wie den Kommunalverbund und zum anderen auf den Aufbau handlungsfeldspezifischer Kooperationsstrukturen.

Diese Empfehlungen sind nicht neu! Der Ende des Jahres 2015 von den Mitgliedern des Kommunalverbundes gefasste „Grundsatzbeschluss zur kooperativen Regionalentwicklung“ enthält unter dem Oberbegriff „Regionale Kooperation“ (Kommunalverbund 2015: 29 f.) wichtige und weiterhin gültige Vorschläge und Empfehlungen:

- *„Ausbau einer verbindlicheren und intensiveren Zusammenarbeit,*
- *Stärkung eines regionalen Bewusstseins und einer regionalen Identität,*
- *Entwicklung einer gemeinsamen Dachmarke „Region Bremen“,*
- *Kompetenzen und Ressourcen arbeitsteilig bündeln,*
- *Stärkung regionaler Entscheidungsstrukturen und der finanziellen Handlungsspielräume.“*

Auch wenn sich der Kommunalverbund seitdem weiterentwickelt und v. a. maßnahmenbezogene Empfehlungen (u. a. Erarbeitung einer Wohnungsmarktstrategie) umgesetzt hat, bleiben viele der aufgeführten Punkte weiterhin auf der Agenda.

Für eine adäquate Bearbeitung der in der vorliegenden Studie behandelten Handlungsfelder braucht es ein erweitertes Aufgabenprofil für den Kommunalverbund. Gleichzeitig sind seitens der Mitgliedskommunen zusätzliche Ressourcen bereitzustellen, damit der Kommunalverbund personell und finanziell eine deutlich größere Strategie- und Handlungsfähigkeit erreichen kann. So lassen sich beispielsweise die Betreuung eines neuen AK Wirtschaftsförderung, die

⁷⁰ <https://gesundheit-bh.de/gesundheitskiosk/>

Erarbeitung einer regionalen Gewerbeflächenstrategie und eines stadt-regionalen Verkehrskonzepts sowie die Umsetzung der Wohnungsmarktstrategie nicht mit den bestehenden „Bordmitteln“ bewältigen.

Generell sollte der Kommunalverbund bei wichtigen Initiativen, Projekten und Aktivitäten, die von regionaler Relevanz sind (z. B. das GEP 2030 und der VEP 2030), stärker als bislang als „natürlicher“ Partner eingebunden werden. Gleichzeitig sollte der Kommunalverbund ausgesuchten Initiativen und Aktivitäten (z. B. den LEADER-Regionen) ein Angebot unterbreiten, als Plattform für Koordinierungsaufgaben und einen Erfahrungsaustausch zur Verfügung zu stehen.

Darüber hinaus gibt es Handlungsfelder und Themen, für die sich jenseits des Kommunalverbundes andere Formate, Kooperations- und Organisationsstrukturen anbieten. So weisen die Aktivitäten des Weser Bildungsverbundes Gesundheit + Pflege zur Zusammenarbeit in der Pflegeausbildung auf spezifische Kooperationspotenziale hin. Hier sollten die Kommunen prüfen, inwieweit solche Kooperationen unterstützt werden können.

Mit den Gesundheitsregionen im bremischen Umland (Delmenhorst, Diepholz, Oldenburg) und dem Integrierten Gesundheitscampus Bremen gibt es weitere Ansatzpunkte, die sich für den Aufbau eines regionalen Abstimmungs- und Austauschprozesses anbieten. Impulse für den Aufbau eines regionalen Gesundheitsnetzwerks müssen allerdings aus der Trägerschaft der Gesundheitsregionen und des IGB sowie den beteiligten Einrichtungen und Verbänden kommen. Motoren hierfür könnten die Landkreise und die zuständigen Ressorts im Land Bremen sein. Insbesondere der IGB sollte sich in einem nächsten Entwicklungsschritt für eine regionale Vernetzung von Akteuren Gesundheitsforschung, der Ausbildung, der Gesundheitswirtschaft und des Gesundheitswesens öffnen.

Insgesamt betrachtet kann in der Region Bremen in wichtigen Handlungsfeldern auf vorhandene fachliche Grundlagen, Organisationsstrukturen und Aktivitäten zurückgegriffen werden. Darüber hinaus existieren wesentliche Ankerakteure und Kooperationen wie der Kommunalverbund und der ZVBN. Entscheidend wird es sein, ob es den Akteuren aus der Kommunalpolitik, Fachverwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft gelingt, aus den gesellschaftspolitischen Transformationsprozessen und den Herausforderungen die richtigen Schlüsse zu ziehen. Ein wesentlicher Faktor wird der Ausbau und eine adäquate Anpassung von regionalen Organisations- und Kooperationsstrukturen sein. Die Region muss – über die fachlichen und verwaltungsbezogenen Grenzen hinweg – enger zusammenrücken.

7 Literaturverzeichnis

AGIT (2017): Gewerbeflächen-Monitoring-Bericht 2016. Aachen.

AGIT (2018): Abschlussbericht Städtereionsweites Gewerbeflächenkonzept. Aachen.

Agora Verkehrswende (2021): ÖV-Atlas Deutschland. Text abrufbar unter: <https://www.agora-verkehrswende.de/veroeffentlichungen/oev-atlas-deutschland/> [letzter Zugriff am 27.07.2022].

Agora Verkehrswende (2022): Wende im Pendelverkehr. Wie Bund und Kommunen den Weg zur Arbeit fairer und klimagerechter gestalten können. Text abrufbar unter: https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2022/Pendlerverkehr/77_Pendlerverkehr.pdf (letzter Zugriff am 01.06.2022).

Allianz pro Schiene (2022): Regionalisierungsmittel. Text abrufbar unter: <https://www.allianz-pro-schiene.de/glossar/regionalisierungsmittel/> [letzter Zugriff am 27.07.2022].

Andreas, Verena/Böhme, René/Fortmann, Fabian/Holtermann, Jens/Nischwitz, Guido (2018): Wachsende Stadt Bremen: Zwischen Reurbanisierung und Suburbanisierung, No 23, Reihe Arbeit und Wirtschaft in Bremen, Institut Arbeit und Wirtschaft (iaw), Universität Bremen und Arbeitnehmerkammer Bremen.

Ante, Ulrich (2005): Beobachtungen zur Stadt-Umland-Problematik: Eine Einführung. In: Ante (Hrsg.): Landesplanung im Stadt-Umland-Bereich. ARL Arbeitsmaterial Nr. 322, S. 1–15. Hannover.

Arbeitsgemeinschaft der Regionalverbände in Ballungsräumen c/o Region Hannover (Hrsg.) (2015): Starke Partner für die Zukunftsgestaltung in den Ballungsräumen. Hannover.

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (Hrsg.) (2009): Regionalisierung und Regionsbildung im Norden. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 347, Hannover.

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (2022a): Planungssystem. Text abrufbar unter: <https://www.arl-net.de/de/commin/deutschland-germany/32-kommunale-bauleitplanung> [letzter Zugriff am 27.07.2022].

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (2022b): Planerische Steuerung der Krankenhausversorgung in Nordwestdeutschland members | ARL-net. Text abrufbar unter: <https://www.arl-net.de/de/node/6645/members> [letzter Zugriff am 03.05.2022].

AZWEIO (2022a): Wir sind AZWEIO. Text abrufbar unter: <https://azweio.de/> [letzter Zugriff am 27.07.2022].

AZWEIO (2022b): Die AZWEIO Mobilitäts-Region. Text abrufbar unter: <https://azweio.de/mobilitaets-region/> [letzter Zugriff am 27.07.2022].

Backhaus, Katja (2022): Ohne Auto geht es in Niedersachsen nicht. Text abrufbar unter: <https://www.weserkurier.de/niedersachsen/umfrage-in-niedersachsen-ohne-auto-geht-es-nicht-doc7lm9vo6xxky1ly1ax4df> ([etzter Zugriff am 27.07.2022].

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2017): Raumordnungsbericht 2017. Daseinsvorsorge stärken. Bonn.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2021a): Dokumentation und Hilfe. Übersicht der Indikatoren. Text abrufbar unter: <https://www.inkar.de/> [letzter Zugriff am 27.07.2022].

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2021b): INKAR - Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung. Text abrufbar unter: <https://www.inkar.de/> [letzter Zugriff am 27.07.2022].

Becka, Denise/Evans, Michaela/Hilbert, Josef/Merkel, Sebastian/Schmidt, Christopher (2018): Gesundheitswirtschaft in Bremen - Befunde und Perspektiven. Eine Studie des Instituts Arbeit und Technik der Westfälischen Hochschule im Auftrag der Arbeitnehmerkammer Bremen. Hrsg. v. Arbeitnehmerkammer Bremen.

- Beier, Markus/Matern, Antje (2007): Stadt-Umland-Prozesse und interkommunale Zusammenarbeit. Stand und Perspektiven der Forschung. ARL Arbeitsmaterial Nr. 322. Hannover.
- Bertelsmann Stiftung (2015): Ärztedichte. Neue Bedarfsplanung geht am Bedarf vorbei. In: Spotlight Gesundheit, 3. Text abrufbar unter: https://www.bertelsmannstiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Spotlight_Gesundheit_Thema_Aerztedichte_03-2015.pdf [letzter Zugriff am 27.07.2022].
- BKG – Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (2019): Verwaltungsgebiete 1:250 000 (Ebenen), (VG250 01.01.). Datenlizenz: dl-de/by-2-0 (Abrufbar unter: www.govdata.de/dl-de/by-2-0).
- BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2022): Übersicht Pflegeschulen. Pflegeausbildung. Text abrufbar unter: https://www.pflegeausbildung.net/no_cache/alles-zur-ausbildung/uebersicht-pflegeschulen.html?tx_bafzaaltenpflegeschulen_demap%5Baction%5D=list&tx_bafzaaltenpflegeschulen_demap%5Bcontroller%5D=Altenpflegeschule&cHash=405bbfae12d6482df387d2dfc08c8475 [letzter Zugriff am 27.07.2022].
- BMG – Bundesministerium für Gesundheit (2019): Ratgeber Krankenhaus. Was Sie zum Thema Krankenhaus wissen sollten. Berlin.
- BMG – Bundesministerium für Gesundheit (Hrsg.) (2022): Pflegeberufegesetz. Text abrufbar unter: <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/pflegeberufegesetz.html> [letzter Zugriff am 19.05.2022].
- BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Hrsg.) (2019): Verstetigung des Aktionsprogramms regionale Daseinsvorsorge (ArD) in 21 Modellregionen. Studie im Rahmen des MORO "Netzwerk Daseinsvorsorge". MORO Forschung 3/2019. Berlin. Text abrufbar unter: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/ministerien/moro-forschung/2019/moro-forschung-3-19-dl.pdf;jsessionid=9FA65C8B5959B469795155583A08FAA5.live11291?__blob=publicationFile&v=1 [letzter Zugriff am 13.05.2022].
- BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Hrsg.) (2020): Netzwerk Daseinsvorsorge. MORO Praxis 16/2020. Berlin. Text abrufbar unter: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/ministerien/moro-praxis/2020/moro-praxis-16-20.html> [letzter Zugriff am 13.05.2022].
- BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.) (2015): Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge. Projektassistenz Umsetzungsphase. BMVI-Online-Publikation, Nr. 04/2015. Berlin. Text abrufbar unter: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/ministerien/bmvi/bmvi-online/2015/DL_BMVI_Online_04_15.pdf?__blob=publicationFile&v=1 [letzter Zugriff am 27.07.2022].
- BMVI – Bundesministerium für Digitales und Verkehr (2022): Zuständigkeiten im Radverkehr. Text abrufbar unter: <https://zukunft-radverkehr.bmvi.de/bmvi/de/home/info/id/13> [letzter Zugriff am 27.07.2022].
- BPW baumgart+partner, Institut Arbeit und Wirtschaft, iaw (2014): Kooperative Regionalentwicklungsplanung – Auf dem Weg zum Kooperativen Regionalplan Schlussbericht der Gutachter. Bremen. Text abrufbar unter: <https://www.kommunalverbund.de/downloads/datei/OTAxMDAxNjA2Oy07L3Vzci9sb2NhbC9odHRwZC92aHRkb2NzL2tvbW11bmFsYnJlbnkva29tbXVuYWx2ZXJidW5kL2l1ZGllbi9kb2t1bWVudGUvZ3V0YWNoZGVuX2Jwd19pYXdfZ2VzYW10X2VyZ2Flbnp0X2p1bmlfMjAxNS5wZGY%3D> ([etzter Zugriff am 05.07.2022].
- Bremische Bürgerschaft (2020): Mitteilung des Senats. Haushaltsgesetze und Haushaltspläne der Freien Hansestadt Bremen für die Haushaltsjahre 2020 und 2021; Finanzplanung 2019 bis 2023. Drucksache 20/394. 19.05.2020. Bremen. https://www.bremische-buergerschaft.de/drs_abo/2020-05-19_Drs-20-394_e8432.pdf [letzter Zugriff am 13.05.2022].
- Chowanietz, Lars (2020): Land gibt grünes Licht für Konzept der Diepholzer Zentralklinik, 29.12.2020. Text abrufbar unter <https://www.om-online.de/wirtschaft/land-gibt-grunes-licht-fur-konzept-der-diepholzer-zentralklinik-58842> [letzter Zugriff am 29.03.2022].

- Denne, Tobias (2021): Mischung macht Probleme. Im Stadtentwicklungsausschuss in Bassum scheiden sich die Geister an Kettenhäusern. In: Syker Kurier, 17.04.2021. Text abrufbar unter: <https://ezeitung.weser-kurier.de/titles/weserkurier/6598/publications/162345/pages/4/?secret=1791509f16d846dd7ba923a4cfc8fe3b> [letzter Zugriff am 09.08.2021].
- Destatis (2022): Von Januar bis November 2020 genehmigte Wohnungen: 59 % in Mehrfamilienhäusern. Text abrufbar unter: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/02/PD21_N015_44.html [letzter Zugriff am 05.10.2022].
- Diepholz (2016): Wohnraumversorgungskonzept Landkreis Diepholz.
- Difu – Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) (2013): Kommunale Wirtschaftsförderung 2012. Strukturen, Handlungsfelder, Perspektiven. Difu-Papers Januar 2013. Berlin.
- Difu – Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) (2020): Kommunale Wirtschaftsförderung 2019. Strukturen, Aufgaben, Perspektiven: Ergebnisse der DIFU-Umfrage. Difu-Papers Juli 2020. Berlin.
- Doll, Sabine (2022): Kliniken wollen mehr kooperieren. In: Weser-Kurier, 2022. Text abrufbar unter: <https://www.weser-kurier.de/bremen/bremer-kliniken-wollen-mehr-kooperieren-doc714a19arbpkl09mf245> [letzter Zugriff am 25.05.2022].
- Enquetekommission (2021): Abschlussbericht der Enquetekommission „Klimaschutzstrategie für das Land Bremen“. Bremen.
- FiS – Forschungs-Informationssystem (2022a): Klimawirksame Emissionen des Straßenverkehrs. Text abrufbar unter: <https://www.forschungsinformationssystem.de/servlet/is/345732/> [letzter Zugriff am 27.07.2022].
- FiS (2022b): Umweltverbund. Text abrufbar unter: <https://www.forschungsinformationssystem.de/servlet/is/21907/> [letzter Zugriff am 27.07.2022].
- Flecken Ottersberg (2022): Regionales Entwicklungskonzept der GesundRegion Wümme-Wieste-Niederung. Ottersberg.
- Freie Hansestadt Bremen (2009): Staatsvertrag zwischen dem Land Niedersachsen und der Freien Hansestadt Bremen zu einer grenzüberschreitenden Raumordnung und Landesentwicklung. Bremen/Hannover.
- Freie Hansestadt Bremen (Hrsg.) (2020): Bremisches Krankenhausgesetz. (BremKrhG) vom 24. November 2020. Brem.GBl. 1444. Text abrufbar unter: https://www.transparenz.bremen.de/metainformationen/bremisches-krankenhausgesetz-bremkrhg-vom-24-november-2020-159875?asl=bremen203_tpgesetz.c.55340.de&template=20_gp_ifg_meta_detail_d#jlr-KHGBR2020pP21 [letzter Zugriff am 04.04.2022].
- Gemeinde Dötlingen (2022): A1 Gewerbepark Wildeshausen-Nord. Text abrufbar unter: <https://www.doetlingen.de/wirtschaft/a1-gewerbepark-wildeshausen-nord/> [letzter Zugriff am 05.07.2022].
- Gemeinde Ganderkesee (2021): Gewerbegebiet an der Welse. Text abrufbar unter: <https://www.gemeindeganderkesee.de/gewerbegebiete.html> [letzter Zugriff am 13.12.2021].
- Gemeinde Grasberg (2020): Kurzbegründung zur 30. Änderung des Flächennutzungsplanes und zum Bebauungsplan Nr. 51, Gewerbegebiet Grasberg-West“. Grasberg. Text abrufbar unter: <https://www.weser-kurier.de/landkreis-osterholz/gemeinde-grasberg/gewerbegebietsinvestor-weist-vorschlaege-der-grasberger-gruenen-zurueck-doc7jmbwjrbjsj5okgoehu4> [letzter Zugriff am 13.12.2021].
- Gemeinde Hagen (2021): Gewerbegebiete in der Gemeinde. Text abrufbar unter: <https://www.hagen-cux.de/wirtschaft/gewerbegebiete/> [letzter Zugriff am 13.12.2021].
- Gemeinde Hude (Oldenburg) (2022): Protokoll zur Sitzung des Ausschusses für Gemeindeentwicklung und Umwelt (Hybridsitzung) am Mittwoch, 12.01.2022. Hude. Text abrufbar unter: https://ratsinformation2.hude.de/sdnetrim/UGhVM0hpd2NXNFdFcExjZWRJ9Ix5ewHqgLgam2X4pqX09PTdqhSfl0vycKMe9B43/Oeffentliches_Protokoll_Ausschuss_fuer_Gemeindeentwicklung_und_Umwelt_12.01.2022.pdf [letzter Zugriff am 02.03.2022].

- Gemeinde Schwanewede (2022a): Ideale Marktzugänge im Herzen der Verkehrsströme. Text abrufbar unter: <https://www.schwanewede.de/seiten/gewerbepark/datenundfakten.html> [letzter Zugriff am 05.07.2022].
- Gemeinde Schwanewede (2022b): Gewerbepark A27. Text abrufbar unter: <http://www.gewerbepark-a27.de/portal/startseite.html> [letzter Zugriff am 05.07.2022].
- Gemeinde Stuhr (2021): Freie Flächen. Text abrufbar unter: https://www.stuhr.de/portal/seiten/uebersichtplus-900000113-21780.html?naviID=900000286&brotID=900000286&id=900000113&no_container_bilder=0 [letzter Zugriff am 13.12.2021].
- Gemeinde Weyhe (2021): Gewerbegebiet Dreye-West III. Text abrufbar unter: https://www.veyhe.de/portal/seiten/gewerbegebiet-dreye-west-iii-9000144-21850.html?s_sprache=de&rubrik=9000048 [letzter Zugriff am 13.12.2021].
- Gemeinde Weyhe (2022): Region Stuhr | Weyhe. Regionales Entwicklungskonzept 2023 – 2027. Weyhe.
- Gemeinsamer Bundesausschuss (Hrsg.) (2013): Bedarfsplanungs-Richtlinie (BPL-RL). Beratungsverfahren gemäß § 5 Abs. 1 VerFO i.V.m.§ 101 Abs. 1 SGB V. Berlin.
- Gesundheitsregion Diepholz - Nienburg (2022): Struktur. Text abrufbar unter: <https://www.gesundheitsregion-dh-ni.de/struktur.html> (letzter Zugriff am 05.05.2022).
- GesundRegion Wümme-Wieste-Niederung (2022): GesundRegion. Text abrufbar unter: <https://www.gesundregion.de/> [letzter Zugriff am 27.07.2022].
- Gutschmidt, Felix (2022): Achim-West spaltet den Stadtrat. Text abrufbar unter: <https://www.weser-kurier.de/landkreis-verden/stadt-achim/achim-west-spaltet-den-stadtrat-doc7kaww55dolf19lkundxt> [letzter Zugriff am 05.07.2022].
- Kandziora, Raimon (2014): „Klinikfusion ist alternativlos“. In: DelmeNews, 04.07.2014. Text abrufbar unter: <https://delmenews.de/klinikfusion-ist-alternativlos/> [letzter Zugriff am 14.04.2022].
- Kassenärztliche Vereinigung Bremen (Hrsg.) (2019): Bedarfsplan. Für den Bezirk der Kassenärztlichen Vereinigung Bremen, der Landesverbände der Krankenkassen und der Ersatzkassen gemäß § 99 Abs. 1 SGB V i.V.m. § 12 der Zulassungsverordnung für Vertragsärzte. Bremen.
- Kassenärztliche Vereinigung Bremen (Hrsg.) (2021): Übersicht Bedarfsplanung alle Fachgruppen/ Planungsbereich Bremen-Stadt. Text abrufbar unter: <https://www.kvvh.de/fileadmin/kvvh/pdf/Bedarfsplan/bedarfsplan-bremen.pdf> [letzter Zugriff am 27.04.2022].
- Kassenärztliche Vereinigung Niedersachsen (Hrsg.) (2017): Hausärztliche Planungsbereiche. Text abrufbar unter: https://www.kvn.de/internet_media/Mitglieder/Zulassung/Bedarfsplanung/Bedarfsplanung_+Haus%C3%A4rztliche+Planungsbereiche-p-13233.pdf [letzter Zugriff am 27.07.2022].
- Kassenärztliche Vereinigung Niedersachsen (Hrsg.) (2020): Versorgung in Niedersachsen. Hannover. Text abrufbar unter: https://www.kvn.de/internet_media/Mitglieder/Zulassung/Bedarfsplanung/Bedarfsplanung_+Versorgung+in+Niedersachsen-p-24035.pdf [letzter Zugriff am 27.04.2022].
- Kassenärztliche Vereinigung Niedersachsen (Hrsg.) (2021): Planungsblatt zur Dokumentation des Standes der Vertragsärztlichen Versorgung. Hausärzte. Text abrufbar unter: https://www.kvn.de/internet_media/Mitglieder/Zulassung/Bedarfsplanung/Bedarfsplanung_+Haus%C3%A4rzte-p-13222.pdf [letzter Zugriff am 27.04.2022].
- Kassenärztliche Vereinigung Niedersachsen (Hrsg.) (2022): Bedarfsplanung. Bedarfsplan Niedersachsen. Hausärzte, Augenärzte, Chirurgen und Orthopäden, Frauenärzte, HNO-Ärzte, Hautärzte, Kinder- und Jugendärzte, Nervenärzte, Psychotherapeuten, Urologen. Text abrufbar unter: <https://www.kvn.de/Mitglieder/Zulassung/Bedarfsplanung.html> [letzter Zugriff am 27.04.2022].

- Keller, Gabriela (2020): Schaefer will Nordwestbahn abmahnen. Text abrufbar unter: <https://www.weser-kurier.de/region/schaefer-will-nordwestbahn-abmahnen-doc7e4jr2t2iht140s7lenh> [letzter Zugriff am 27.07.2022].
- Keller, Gabriela (2021): Nachnutzung der Ex-Kaserne in Schwanewede 500 statt 300 Wohnungen. <https://www.weser-kurier.de/landkreis-osterholz/gemeinde-schwanewede/ex-kaserne-schwanewede-neues-konzept-sieht-bis-zu-500-wohnungen-vor-doc7irizwq98fc1266yv8ih> [letzter Zugriff am 13.12.2021].
- KIWI – Kieler Wirtschaftsförderungs- und Strukturentwicklungsgesellschaft mbH (2016): Kiel Gewerbeflächenentwicklungskonzept für den Planungsraum II. Kiel.
- KIWI (2019): Gewerbeflächenmonitoring. KielRegion und Neumünster. Kiel.
- KIWI (2021): Gewerbeflächenmonitoring in der KielRegion und Neumünster. Planungsraum II Schleswig-Holstein. Zwischenbericht August 2021. Kiel. Text abrufbar unter: [https://www.kiwi-kiel.de/sites/default/files/Gewerbeflaechenmonitoring_Planungsdialog_2021\(1\).pdf](https://www.kiwi-kiel.de/sites/default/files/Gewerbeflaechenmonitoring_Planungsdialog_2021(1).pdf) [letzter Zugriff am 27.07.2022].
- Kläner, Uwe (2022): A1 Gewerbepark-Wildeshausen Nord. Präsentation am 14.03.2022. im Arbeitskreis Wirtschaftsförderung des Kommunalverbundes Niedersachse/Bremen e.V. Dötlingen, unveröffentlicht.
- Kommunalverbund Bremen/Niedersachsen e.V. (2002): Geschäftsbericht 2001. Delmenhorst.
- Kommunalverbund Bremen/Niedersachsen e.V. (2005): intra Region Bremen. Interkommunales Raumstrukturkonzept Region Bremen. INTRA-Regionalkonferenz Bremen, 1. März 2005. Dokumentation. Delmenhorst
- Kommunalverbund Bremen/Niedersachsen e.V. (2011): Masterplan Demografie. Siedlungsentwicklung – Wohnen – Infrastruktur. Delmenhorst.
- Kommunalverbund Bremen/Niedersachsen e.V. (2013): Raumplanerischer Vertrag zum Regionalen Zentren- und Einzelhandelskonzept Region Bremen. Bremen.
- Kommunalverbund Bremen/Niedersachsen e.V. (2014a): Geschäftsbericht 2012/2013. Delmenhorst
- Kommunalverbund Bremen/Niedersachsen e.V. (2014b): Regionales Zentren- und Einzelhandelskonzept Region Bremen. 1. Fortschreibung Stand 22. Oktober 2014. Bremen.
- Kommunalverbund Bremen/Niedersachsen e.V. (2015): Grundsatzbeschluss zur kooperativen Regionalentwicklung. Delmenhorst.
- Kommunalverbund Bremen/Niedersachsen e.V. (2017a): Landschafts- und Naherholungsstrategie zur Weiterentwicklung des Grünen Rings. Delmenhorst.
- Kommunalverbund Bremen/Niedersachsen e.V. (2017b): Regionales Mobilitätskonzept: Radverkehr. Text abrufbar unter: <https://www.kommunalverbund.de/downloads/datei/OTAxMDAyMDA4Oy07L3Vzci9sb2NhbC9odHRwZC92aHRkb2NzL2tvbW11bmFsYnJlbnkva29tbXVudW5kL21lZGllbi9kb2t1bWVudGUvcmttcl9wcm9qZWt0aW5mb18xWzJdLnBkZg%3D%3D> [letzter Zugriff am 27.07.2022].
- Kommunalverbund Bremen/Niedersachsen e.V. (2018): Regionale Wohnungsmarktbeobachtung. Zusammenfassung der Datenanalyse. Text abrufbar unter: <https://www.kommunalverbund.de/downloads/datei/OTAxMDAyMTM3Oy07L3Vzci9sb2NhbC9odHRwZC92aHRkb2NzL2tvbW11bmFsYnJlbnkva29tbXVudW5kL21lZGllbi9kb2t1bWVudGUvYnJvc2NodWVyZV9yZWdpb25hbGVfd29obnVuZ3NtYXJrdGJlb2JhY2h0dW5nX3N0YW5kX3NlcHRlbnVlcl8yMDE4LnBkZg%3D%3D> [letzter Zugriff am 27.07.2022].
- Kommunalverbund Bremen/Niedersachsen e.V. (2019): Wohnungspolitische Leitlinien. Beschlussfassung Mitgliederversammlung 12/2019.

- Kommunalverbund Bremen/Niedersachsen e.V. (2020a): Regionale Wohnungsmarktstrategie. Gutachterbericht Bericht (Stand 22. Juni 2020). Delmenhorst.
- Kommunalverbund Bremen/Niedersachsen e.V. (2020b): Regionales Mobilitätskonzept: Radverkehr. Delmenhorst.
- Kommunalverbund Bremen/Niedersachsen e.V. (2020c): Satzung des Kommunalverbundes mit Beitragsordnung. Delmenhorst.
- Kommunalverbund Bremen/Niedersachsen e.V. (2021): Protokoll. Erstes Treffen der Wirtschaftsförderinnen und Wirtschaftsförderer im Kommunalverbund. Delmenhorst. Unveröffentlicht.
- Kommunalverbund Bremen/Niedersachsen e.V. (2022a): Protokoll AK Wirtschaftsförderung. Delmenhorst. Unveröffentlicht.
- Kommunalverbund Bremen/Niedersachsen e.V. (2022b). Arbeitsgruppen und Arbeitskreise. Text abrufbar unter: <https://www.kommunalverbund.de/portal/seiten/arbeitsgruppen-und-arbeitskreise-901000351-3300.html> [letzter Zugriff am 27.07.2022].
- Kommunalverbund Bremen/Niedersachsen e.V. (2022c): Region Bremen: stadregionales Verkehrskonzept. Text abrufbar unter: <https://www.kommunalverbund.de/portal/meldungen/region-bremen-stadregionales-verkehrskonzept-901000346-3300.html?rubrik=901000011> [letzter Zugriff am 27.07.2022].
- Kommunalverbund Bremen/Niedersachsen e.V. (2022d) Regionale Machbarkeitsstudie (RMS20). Text abrufbar unter: <https://www.kommunalverbund.de/portal/seiten/regionale-machbarkeitsstudie-rms20--901000377-3300.html> [letzter Zugriff am 27.07.2022].
- Kommunalverbund Bremen/Niedersachsen e.V. (2022e): Regionale Machbarkeitsstudie (RMS21). Text abrufbar unter: <https://www.kommunalverbund.de/aufgaben-projekte/mobilitaet/> [letzter Zugriff am 27.07.2022].
- Kommunalverbund und Regionale Arbeitsgemeinschaft Bremen/Niedersachsen (2004): intra Region Bremen. Interkommunales Raumstrukturkonzept Region Bremen. Abschlussbericht. Delmenhorst.
- KomSIS (2022): A1 Gewerbepark Wildeshausen-Nord. Text abrufbar unter: <https://www.komsis.de/ol-lk-gf/de/profile/GF-59900> [letzter Zugriff am 05.07.2022].
- Kraftfahrt-Bundesamt (2012–2021): Fahrzeugzulassungen (FZ). Bestand an Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern nach Gemeinden. FZ 3.
- Kreiszeitung (2021): Kaum noch Flächen für Gewerbe. Text abrufbar unter: <https://www.kreiszeitung.de/lokales/verden/verden-ort47274/kaum-noch-flaechen-fuer-gewerbe-90504446.html> [letzter Zugriff am 13.12.2021].
- Land Niedersachsen (2021): Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes und anderer kommunalrechtlicher Vorschriften.
- Land Niedersachsen, Senatskanzlei (2022): Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der Stärkung von Zukunftsräumen in Niedersachsen RdErl. d. MB v. 30. 3. 2022 — 06025-310 — S. 606-607 — VORIS 23100 —
- Landeshauptstadt Kiel (2021): Erste Fortschreibung der Vereinbarung für die Fördekooperation Kiel und Umland. Kiel. Text abrufbar unter: <https://www.foerdekooperation.de/wp-content/uploads/sites/617/2021/09/2021-08-07-Fortschreibung-Kooperationsvereinbarung-Stand-Foerdekonzferenz-07.08.2021.pdf> [letzter Zugriff am 28.06.2022].
- Landeshauptstadt Stuttgart, Amt für Stadtplanung und Wohnen (2020): Urban Sandwich. Steigerung der Flächeneffizienz durch Stapelung gewerblicher Nutzungen.
- Landesamt für Statistik Niedersachsen (2022). Statistisches Unternehmensregister (Urs-NEU). Berichtsjahr 2020. Hannover.

- Landkreis Diepholz (2021): Richtlinien zur Vergabe von Stipendien für Studierende der Humanmedizin des Landkreises Diepholz (Medizin-Stipendium). Diepholz. Text abrufbar unter: <https://www.diepholz.de/downloads/datei/OTAwMDExOTQ2Oy07L3d3dy92aHRkb2NzL2Ntcy9sa2RoL2l1ZGllbi9kb2t1bWVudGUvcmljaHRsaW5pZV96dXJfdmVyZ2FiZV9kZXJfc3RpeGVuZGllbl9zdGFuZlF8yMC4xMi4yMDIxLnBkZg%3D%3D> [letzter Zugriff am 13.05.2022].
- Landkreis Osterholz (2018a): Gutachten zur Gewerbeflächenentwicklung im Landkreis Osterholz. Abschlussbericht Osterholz-Scharmbeck.
- Landkreis Osterholz (2018b): Gutachten zur Gewerbeflächenentwicklung im Landkreis Osterholz. 9 Flächenübersicht. Osterholz-Scharmbeck.
- Landkreis Osterholz (2022): Fortschreibung des regionalen Enzwicklungszeptes (REK) Kulturlandschaften Osterholz. LEADER-Förderperiode 2023 – 2027. Osterholz-Scharmbeck.
- Landkreis Rotenburg (Hrsg.) (2022): Medizinstipendium. Text abrufbar unter: <https://www.lk->
- Lemke, Lars (2008): Integriertes Gemeindeentwicklungskonzept Ritterhude 2020. Hrsg. v. Gemeinde Ritterhude. Text abrufbar unter: [https://www.ritterhude.de/medien/dokumente/gemeindeentwicklungskonzept\[1\].pdf?20170811114249](https://www.ritterhude.de/medien/dokumente/gemeindeentwicklungskonzept[1].pdf?20170811114249) [letzter Zugriff am 27.07.2022].
- Linie1undLinie8 (2022): Die Region wächst zusammen. Ausbau der Linie 1 und 8. Text abrufbar unter: <https://www.linie1und8.de/> [letzter Zugriff am 27.07.2022].
- LK Osterholz (2018a): Gutachten zur Gewerbeflächenentwicklung im Landkreis Osterholz. Osterholz-Scharmbeck.
- LK Osterholz (2018b): Gutachten zur Gewerbeflächenentwicklung im Landkreis Osterholz. Flächenübersicht Landkreis Osterholz. Osterholz-Scharmbeck.
- LK Osterholz (2022): Die Kulturlandschaften Osterholz. Text abrufbar unter: <http://www.kulturlandschaften-osterholz.de/> [letzter Zugriff am 27.07.2022].
- LK Verden (2022): Bekanntmachung Sonstige: Gewerbeflächenentwicklungskonzept. Beschränkte Ausschreibung mit öffentlichem Teilnahmewettbewerb vom 09.02.2022. Verden. Text abrufbar unter: <https://vergabe.niedersachsen.de/Satellite/public/company/project/CXS0YR2YYS2/de/documents> (letzter Zugriff am 13.03.2022).
- LK Verden, Stabsstelle Planung (2021): Antwort zur Anfrage der CDU-Kreistagsfraktion zu wichtigen Daten der Kreisentwicklung, öffentliche Mitteilungsvorlage, Drucksache Nr. 61.18.643 – M. Verden.
- LK Wesermarsch (2022): Lokale Aktionsgruppe (LAG) & Regionale Partnerschaft (RP). Text abrufbar unter: <https://landkreis-wesermarsch.de/wirtschaft-brtourismus/regionalentwicklung-wesermarsch-in-bewegung/lokale-aktionsgruppe-lag.php> [letzter Zugriff am 27.07.2022].
- Lokale Aktionsgemeinschaft Wildeshäuser Geest (2022): LEADER. Text abrufbar unter: <http://www.leader-lko.de/leader.htm> [letzter Zugriff am 27.07.2022].
- LVG&AFS e.V. (Hrsg.) (2022): Komm.Care – Kommune gestaltet Pflege in Niedersachsen – Landesvereinigung für Gesundheit und Akademie für Sozialmedizin Niedersachsen e.V. Landesvereinigung für Gesundheit und Akademie für Sozialmedizin Niedersachsen e.V. Text abrufbar unter: <https://www.gesundheit-nds.de/index.php/arbeitschwerpunkte-lvg/pflege-und-gesundheit/1241-komm-care> [letzter Zugriff am 19.05.2022].
- Mäding, Heinrich (2010): Strategische Regionsbildung – eine neue Form der interkommunalen Zusammenarbeit, in: Bogumil, Jörg; Kuhlmann, Sabine (Hrsg.): Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel. Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa, Wiesbaden, S. 205 - 222.

- MBWSV – Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (2017): StadtUmland.NRW. Zukunftskonzepte für Großstädte und ihre Nachbarkommunen im Metropolraum Nordrhein-Westfalen. Dokumentation. Düsseldorf.
- MHH (Hrsg.) (2022): Landpartien. Medizinische Hochschule Hannover. Text abrufbar unter: <https://www.mhh.de/allpallmed/lehre/landpartien> [letzter Zugriff am 19.04.2022].
- MIL – Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung (2014): Stadt-Umland-Wettbewerb Brandenburg (SUW): Wettbewerbsaufruf. Entwicklung von Stadt und Umland durch Kooperation und fondsübergreifende Förderung in der EU-Förderperiode 2014-2020 im Land Brandenburg. Text abrufbar unter: https://europaimblick.de/wp-content/uploads/2018/04/10_SUW_Ausschreibung_120115_end.pdf [letzter Zugriff am 27.06.2022].
- MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung (2018): Wachsende Städte und ihr Umland – Erfolgsfaktoren für eine gute Kooperation. Beschluss der 43. Ministerkonferenz für Raumordnung am 16.11.2018 in Berlin. Text abrufbar unter: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/heimat-integration/raumordnung/mkro/mkro-43-beschluss-wachsende-staedte.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [letzter Zugriff am 27.06.2022].
- ML – Niedersächsische Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2021): LEADER ab 2023. Auftaktveranstaltung. Regionale Entwicklungskonzepte. Präsentation vom 18.06.2021. Hannover. Text abrufbar unter: https://www.ml.niedersachsen.de/download/170271/Praesentation_ML_18-06-2021.pdf [letzter Zugriff am 05.07.2022].
- MS Niedersachsen (Hrsg.) (2018): Förderschwerpunkte. Text abrufbar unter: https://www.ms.niedersachsen.de/startseite/gesundheits_pflegergesundheitsregionen_niedersachsen/foerderschwerpunkte-126252.html, zuletzt aktualisiert am 19.04.2022 [letzter Zugriff am 19.04.2022].
- MS Niedersachsen (Hrsg.) (2020): Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Gesundheitsregionen in Niedersachsen (Richtlinie Gesundheitsregionen). Text abrufbar unter: <https://www.ms.niedersachsen.de/download/88887> [letzter Zugriff am 18.05.2022].
- MS Niedersachsen – Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung (Hrsg.) (2021a): Landespflegebericht Niedersachsen 2020. Hannover. Text abrufbar unter: https://www.ms.niedersachsen.de/download/170841/Landespflegebericht_2020.pdf [letzter Zugriff am 13.05.2022].
- MS Niedersachsen (Hrsg.) (2021b): Gesundheitsregionen Niedersachsen. Übersicht geförderter Projekte. Förderrunde 2021. Hannover. Text abrufbar unter: https://www.ms.niedersachsen.de/download/111091/Uebersicht_ueber_bisher_gefoerderte_Projekte_2021_2020_2019_2018_2017_2016_2015_.pdf [letzter Zugriff am 13.05.2022].
- NBank (2016): Kommunale Wohnraumversorgungskonzepte – Verfahrensweise und Komponenten. Text abrufbar unter: <https://www.nbank.de/medien/nb-media/Downloads/Publikationen/Wohnungsmarktbeobachtung/Artikel-und-mehr/Kommunale-Wohnraumversorgungskonzepte-Verfahrensweise-und-Komponenten.pdf> [letzter Zugriff am 27.07.2022].
- NBank (2022a): Informationen zu Ihrem lokalen Wohnungsmarkt. Text abrufbar unter: <https://www.nbank.de/F%C3%B6rderprogramme/Fokusthemen/Wohnungsmarktbeobachtung/Informationen-zu-Ihrem-lokalen-Wohnungsmarkt.html> [letzter Zugriff am 27.07.2022].
- NBank (2022b): Warum eine vorausschauende Wohnraumversorgung für die niedersächsischen Städte und Gemeinden immer wichtiger wird. Text abrufbar unter: <https://www.nbank.de/F%C3%B6rderprogramme/Fokusthemen/Wohnungsmarktbeobachtung/Blog-Aktuelles-aus-der-Wohnungsmarktbeobachtung/Warum-eine-vorausschauende-Wohnraumversorgung-f%C3%BCr-die-nieders%C3%A4chsischen-St%C3%A4dte-und-Gemeinden-immer-wichtiger-wird/> [letzter Zugriff am 27.07.2022].
- Niedersächsischer Landtag (2020): Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung gemäß § 46 Abs. 1 GO LT mit Antwort der Landesregierung. Wie viele Menschen aus Niedersachsen werden in Krankenhäusern angrenzender Bundesländer behandelt? Drucksache 18/5749, Hannover. Text abrufbar unter:

- https://www.landtag-niedersachsen.de/drucksachen/drucksachen_18_07500/05501-06000/18-05749.pdf [letzter Zugriff am 13.05.2022].
- Niedersächsischer Landtag (Hrsg.) (2021): Bericht der Enquetekommission. Sicherstellung der ambulanten und stationären medizinischen Versorgung in Niedersachsen - für eine qualitativ hochwertige und wohnortnahe medizinische Versorgung. Hannover (Drucksache 18/8650).
- Nischwitz, Guido/Böhme, René/Fortmann, Fabian (2017): Kommunale Wirtschaftsförderung in Bremen. Handlungsrahmen, Programme und Wirkungen. Schriftenreihe Institut Arbeit und Wirtschaft, 23, Dezember 2017.
- Nischwitz, Guido/Diller, Christian/Chojnowski, Patrick/Kohl, Martin (2020): Entwicklung eines neuen Modells zur Analyse regionaler Governanceprozesse. In: *disP - The PlanningReview*, 56:2, 32-50.
- NI-VORIS (Hrsg.) (2021): § 3 NPflegeG | Landesnorm Niedersachsen | - Örtliche Pflegeberichte | Gesetz zur Planung und Förderung von Pflegeeinrichtungen nach dem Elften Buch Sozialgesetzbuch ... | gültig ab: 22.12.2021, Text abrufbar unter: https://www.voris.niedersachsen.de/jportal/portal/page/bsvorisprod.psml?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js_peid=Trefferliste&fromdoctodoc=yes&doc.id=jlr-PflegeGNDV0P1a&doc.part=X&doc.price=0.0 [letzter Zugriff am 19.05.2022].
- NIW – Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung (2004): Gewerbeflächenentwicklungskonzept für den Landkreis Diepholz. Hannover.
- Nordwestbahn (2019): NordWestBahn gewinnt Ausschreibung und verteidigt das Netz der Regio-S-Bahn Bremen/Niedersachsen. Text abrufbar unter: <https://www.nordwestbahn.de/de/neuigkeiten/nordwestbahn-gewinnt-ausschreibung-und-verteidigt-das-netz-der-regio-s-bahn-bremen-niedersachsen> [letzter Zugriff am 27.07.2022].
- Oldenburg (2016): Wohnraumversorgungskonzept für den Landkreis Oldenburg.
- Osterholz-Scharmbeck (2019): Wohnraumversorgungskonzept für die Stadt Osterholz-Scharmbeck.
- Priebs, Axel (2018): Stadt-Umland-Beziehungen. In ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. S. 2549 – 2554.
- Prognos (2021): Ökologische Transformation und duale Ausbildung in Bremen. Analyse des Fachkräftebedarfs und –angebots. Text abrufbar unter: https://www.arbeitnehmerkammer.de/fileadmin/user_upload/Presse-Downloads/Prognos_Transformation_und_duale_Ausbildung_Bremen_20210916.pdf [letzter Zugriff am 27.07.2022].
- Prognos/iaw (2019): Gemeinsame Gewerbegebietsentwicklung Bremen/Achim entlang der BAB 1 Aktualisierung der regionalökonomischen Bewertung. Bremen. Text abrufbar unter: <https://www.achim.de/downloads/datei/OTAyMDE2NDA0Oy07L3Vzci9sb2NhbcC9odHRwZC92aHRkb2NzL2Ntcy9hY2hpbS9tZWRpZW4vZG9rdW1lbnRIL3Byb2dub3NfZ3V0YWNoZGVuX29rdG9iZXJfMjA0OV90MTMzNzRhXzFfLnBkZg%3D%3D> [letzter Zugriff am 05.07.2022].
- Region Hannover, Fachbereich Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung (2021): Gewerbeflächenmonitoring. Leitlinien der Gewerbeflächenentwicklung. Entwicklung der gewerblichen Flächennachfrage und des Flächenangebots. Standortinformation Ausgabe 1/2021. Hannover.
- Region „Mitte Niedersachsen“ (2022): Die Region. Text abrufbar unter: https://www.rem-mitte-niedersachsen.de/rem-mns/info_modul.nsf/vwSeiten/seite4?OpenDocument [letzter Zugriff am 27.07.2022].
- Regionalmanagement W.i.N.-Region (2022): Die W.i.N.-Region. Text abrufbar unter: <https://www.win-region.de/win-region.html> [letzter Zugriff am 27.07.2022].
- Reichelt, Patrick/Valek, Christian (2022): So schlecht ist der Bus- und Bahnverkehr in Niedersachsen. Text abrufbar unter: <https://www.weser-kurier.de/niedersachsen/fahrplaene-ausgewertet-so-schlecht-ist-der-nahverkehr-in-niedersachsen-doc7jbl8x7qb8gphlt3bkl> [letzter Zugriff am 27.07.2022].

- Rieger, Daniel/Rußmann, Johannes (2021): Die Notwendigkeit einer umfassenden Mobilitätswende. In: Flore, Manfred/Kröcher, Uwe/Czycholl, Claudia (Hrsg.), *Unterwegs zur neuen Mobilität. Perspektiven für Verkehrs, Umwelt und Arbeit*. München: Oekom. 267–276.
- Rullhusen, Leif (2021): Ansiedlung im Gewerbepark Wildeshausen-Nord kann spätestens im Mai starten. Text abrufbar unter: <https://www.kreiszeitung.de/lokales/oldenburg/doetlingen-ort49924/ansiedlung-im-gewerbepark-wildeshausen-nord-kann-spaetestens-im-mai-starten-91134925.html> [letzter Zugriff am 05.07.2022].
- Santner, Dominik (2020): *KammerKompakt: Pendlerzahlen: Kurve flacht ab*. Bremen.
- Santner, Dominik (2022): *KammerKompakt: Pendelzahlen 2021: neues Wachstum nach Corona-Knick*. Bremen.
- Schwiegershausen, Florian/Gutschmidt, Felix (2022): Unternehmen Vitakraft plant seine Zukunft woanders. Text abrufbar unter: <https://www.weser-kurier.de/bremen/wirtschaft/abkehr-von-gewerbegebiet-achim-west-vitakraft-plant-zukunft-woanders-doc7ky48xg9qc2uoy9lknz> [Zugriff am 05.07.2022].
- Seidel, Anke (2019): Kehrt die Geburtshilfe zurück? Kreis Diepholz beantragt Mittel für eine Zentralklinik. In: *Kreiszeitung Diepholz*, 2019. Text abrufbar unter: <https://kliniken-lkd.de/service-header/artikel/2019/08/17/kehrt-die-geburtshilfe-zurueck-kreis-diepholz-beantragt-mittel-fuer-eine-zentralklinik> [letzter Zugriff am 27.07.2022].
- Senatskanzlei Bremen (Hrsg.) (2018): *Zukunft Bremen 2035. Ideen für Morgen*. Bremen.
- SKUMS – Die Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau (2020): *Step Wohnen. Stadtentwicklungsplan Wohnen 2030. Gesamtstädtische Handlungskonzeption*. Text abrufbar unter: https://www.bauumwelt.bremen.de/sixcms/media.php/13/201210_SB041_LO_Broschuere_STEP%20Wohnen%202030_A4_WEB_Lesezeichen_Link.pdf [letzter Zugriff am 27.07.2022].
- SKUMS (2021): *Teilfortschreibung des Verkehrsentwicklungsplans Bremen 2025. Bericht (ENTWURF) Maßnahmen und Handlungskonzept*. Bremen. Text abrufbar unter: https://www.bauumwelt.bremen.de/sixcms/media.php/13/20210327_VEP-Bericht_Ma%C3%9FnahmenHandlungskonzept_V0.5_Beteiligung.pdf [letzter Zugriff am 27.07.2022].
- Stadt Achim (2021): *Zukunftsprojekt Achim-West*. Text abrufbar unter: <https://www.achim.de/portal/seiten/zukunftsprojekt-achim-west-902000792-20601.html> [letzter Zugriff am 13.12.2021].
- Stadt Achim (2022): *Zukunftsprojekt Achim-West*. Text abrufbar unter: <https://www.achim.de/portal/seiten/zukunftsprojekt-achim-west-902000792-20601.html> [letzter Zugriff am 05.07.2022].
- Stadt Delmenhorst (2021): *Wohnungsmarkt-Strategie der Stadt Delmenhorst*.
- Stadt Verden (2021a): *Gewerbeflächen und Gewerbeimmobilien*. Text abrufbar unter: <https://www.verden.de/wirtschaft/gewerbeflaechen/> [letzter Zugriff am 13.12.2021].
- Stadt Verden (2021b): *Bebauungsplan Nr. 5-31, „Gewerbepark Finkenbergring – Erweiterung Ost – Aufstellungsbeschluss“*. Verden. Text abrufbar unter: <https://www.verden.de/portal/seiten/bebauungsplan-nr-5-31-907002090-20680.html?rubrik=907000005> [letzter Zugriff am 13.12.2021].
- Stadt Wildeshausen (2022): *Interkommunale Gewerbeflächen*. Text abrufbar unter: <https://www.wildeshausen.de/portal/seiten/interkommunale-gewerbeflaechen-918918059-21701.html?rubrik=914000003> [letzter Zugriff am 05.07.2022].
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2022a): *Bevölkerung nach Geschlecht und Altersgruppen (17) – Stichtag 31.12. – regionale Tiefe: Gemeinden*.

- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2022b): Gebietsfläche in qkm – Stichtag 31.12. – regionale Tiefe: Gemeinden.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2022c): Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort nach Geschlecht und Nationalität – Stichtag 30.06. – regionale Tiefe: Gemeinden.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2022d): Arbeitslose nach ausgewählten Personengruppen – Jahresdurchschnitt – regionale Tiefe: Gemeinden.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2022e): Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort nach Geschlecht, Nationalität und Wirtschaftszweigen – Stichtag 30.06. – Kreise u. krfr. Städte.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2022f): Bestand an Wohngebäuden und Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden – Stichtag 31.12. – regionale Tiefe: Gemeinden.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2022g): Statistik der Baufertigstellungen. Fertigstellungen neuer Wohngebäude und Wohnungen in Wohngebäuden nach Zahl der Wohnungen – Jahressumme – regionale Tiefe: Gemeinden.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2022h): Pflegestatistik (Pflegeeinricht./Pflegebedürftige). Pflegebedürftige nach Leistungsart und Geschlecht – Stichtag – regionale Ebenen – ab 2013 –.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2022i): Pflegestatistik (Pflegeeinricht./Pflegebedürftige). Einrichtungen, verfügbare Plätze, Personal – Stichtag – regionale Tiefe: Kreise und krfr. Städte.
- Statistisches Landesamt Bremen (2022a): Tabelle 12711-00-11: Umlandwanderungen nach Geschlecht, Nationalität und Altersgruppen.
- Statistisches Landesamt Bremen (2022b): Tabelle 12711-00-13: Auslandswanderungen nach Herkunfts- bzw. Zielstaaten, Geschlecht und Nationalität.
- Statistisches Landesamt Bremen (2022c): Tabelle 13111-07-05: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort nach Geschlecht, Nationalität und Wirtschaftszweigen (Stand 30.6.).
- Statistisches Landesamt Bremen (2022d): Statistisches Unternehmensregister (Urs-NEU). Berichtsjahr 2020. Bremen.
- SVR Gesundheit – Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen (Hrsg.) (2018): Bedarfsgerechte Steuerung der Gesundheitsversorgung. Gutachten 2018. Bonn/ Berlin. Text abrufbar unter https://www.svr-gesundheit.de/fileadmin/Gutachten/Gutachten_2018/Gutachten_2018.pdf [letzter Zugriff am 13.05.2022].
- SWAE – Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa (2021a): GEP Controlling Wirtschaftsflächenentwicklung im Verflechtungsbereich Bremen. Bremen. Unveröffentlicht.
- SWAE (2021b): Nachverdichtungspotenziale in Gewerbegebieten. Vertiefungsstudie im Rahmen der Neuaufstellung des stadtbremischen Gewerbeentwicklungsprogramms GEP 2030. Bremen. Text abrufbar unter: <https://www.bremen-innovativ.de/wp-content/uploads/2022/01/20-105-S-Vorlage-GEP-2030-Berichterstattung-Studie-Nachverdichtung-komplett.pdf> [letzter Zugriff am 27.07.2022].
- SWAE (2021c): Zukunftsweisende Wirtschaftsstandorte. Klimaschutz, Klimaanpassung und Biodiversität im Rahmen des GEP 2030 der Stadt Bremen. Bremen. Text abrufbar unter: https://www.bremen-innovativ.de/wp-content/uploads/2021/06/Broschuere-Zukunftsweisende-Wirtschaftsstandorte_SWAEWFB_Mai2021.pdf [letzter Zugriff am 27.07.2022].
- SWAE – Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa (2022): Gewerbeentwicklungsprogramm „GEP 2030“ – Entwurf der Leitlinien und Entwicklungsziele. Bremen. Unveröffentlicht.
- SWAH – Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen (2013): Gewerbeentwicklungsprogramm der Stadt Bremen 2020. Ein Beitrag zum Strukturkonzept Land Bremen 2015. Bremen.

- SWG (Hrsg.) (2018): Vorlage für die Sitzung der staatlichen Deputation für Gesundheit und Verbraucherschutz am 21.08.2018. Fortschreibung des Landeskrankenhausplans 2018-2021. Senatorin für Wissenschaft, Gesundheit und Verbraucherschutz.
- SWG (Hrsg.) (2019): Landesgesundheitsbericht Bremen 2019. Senatorin für Wissenschaft, Gesundheit und Verbraucherschutz. Bremen.
- Syke (Hrsg.) (2015): Regionales Entwicklungskonzept (REK) W.i.N.-Region. Wettbewerbsbeitrag für die Förderperiode 2014 – 2020. Konzept für die Region der Nordgemeinden Stuhr, Weyhe, Syke, Bassum und Twistringen im Landkreis Diepholz. Syke/Bremen.
- UBA – Umweltbundesamt (2021): Emissionsquellen. Text abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/treibhausgas-emissionen/emissionsquellen#f-gase-und-losemittel> [letzter Zugriff am 27.07.2022].
- UBA (2022a): Umweltbelastung durch Verkehr. Text abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/daten/verkehr/umweltbelastungen-durch-verkehr#verkehr-verbraucht-energie> [letzter Zugriff am 27.07.2022].
- UBA (2022b): Treibhausgasreduzierungsziele Deutschlands. Text abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/daten/klima/treibhausgasreduzierungsziele-deutschlands#undefined> [letzter Zugriff am 27.07.2022].
- VBN – Verkehrsverbund Bremen/Niedersachsen (2022): Wir über uns. Text abrufbar unter: <https://www.vbn.de/vbn/wir-ueber-uns> [letzter Zugriff am 11.10.2022].
- VCD – Verkehrsclub Deutschland (2022): Verkehrswende oder Mobilitätswende – was ist der Unterschied? Text abrufbar unter: <https://www.vcd.org/artikel/verkehrswende-definition> [letzter Zugriff am 27.07.2022].
- vdw (2022): Leitbild. Text abrufbar unter: <https://vdw-online.de/der-vdw/> [letzter Zugriff am 27.07.2022].
- Verden (2018): Wohnraumversorgungskonzept für den Landkreis Verden.
- WBV (2022a): Weser Bildungsverbund Gesundheit + Pflege e.V. Mitglied sein & werden. Text abrufbar unter: <https://weser-bildungsverbund.de/> [letzter Zugriff am 19.05.2022].
- WBV (2022b): Weser Bildungsverbund Gesundheit + Pflege e.V. Unser Verein – Wer wir sind. Text abrufbar unter: <https://weser-bildungsverbund.de/> [letzter Zugriff am 19.05.2022].
- Wesermarsch (2016): Wohnraumversorgungskonzept für die Städte und Gemeinden der Wesermarsch.
- WfB – Wirtschaftsförderung Bremen GmbH (2022): Gewerbeflächenentwicklung in der Stadtgemeinde Bremen, Wirtschaftsförderung Bremen GmbH, Bremen. Stand 31.12.2021.
- Wirtschaftsförderung Wesermarsch GmbH (2021a): Handlungsempfehlungen der Wirtschaftsförderung Wesermarsch GmbH für ein nachhaltiges interkommunales Gewerbegebiet Wesermarsch. Präsentation. Text abrufbar unter: <https://www.wesermarsch.de/files/Downloads/Handlungsempfehlung%20der%20Wirtschaftsf%C3%B6rderung%20Wesermarsch%20GmbH%20f%C3%BCr%20ein%20nachhaltiges%20interkommunales%20Gewerbegebiet%20an%20der%20A20.pdf> [letzter Zugriff am 05.07.2022].
- Wirtschaftsförderung Wesermarsch GmbH (2021b): Gewerbeflächen im Landkreis Wesermarsch. Brake. Text abrufbar unter: <https://wesermarsch.de/downloads-1403.html?file=files/Downloads/Gewerbefl%C3%A4chenbrosch%C3%BCre%20November%202021.pdf> [letzter Zugriff am 05.07.2022].
- Wirtschaftsförderung Wesermarsch GmbH (2022): Nachhaltiges interkommunales Gewerbegebiet. Text abrufbar unter: <https://wesermarsch.de/interkommunales-gewerbegebiet.html> [letzter Zugriff am 05.07.2022].
- WLO Wirtschaftsförderungsgesellschaft für den Landkreis Oldenburg mbH (2020): Gewerbeflächenentwicklungskonzept für den Landkreis Oldenburg. Oldenburg.

ZVBN – Zweckverband Verkehrsverbund Bremen/Niedersachsen (2018): Nahverkehrsplan 2018 – 2022. Bremen.

ZVBN (2022a): Aufgaben. Text abrufbar unter: <https://www.zvbn.de/aufgaben/> [letzter Zugriff am 27.07.2022].

ZVBN (2022b): BürgerBus. Text abrufbar unter: <https://www.zvbn.de/buergerbus/> [letzter Zugriff am 27.07.2022].

Arbeitnehmerkammer Bremen
Bürgerstraße 1
28195 Bremen
Telefon 0421.3 63 01-0
Telefax 0421.3 63 01-89
info@arbeitnehmerkammer.de
www.arbeitnehmerkammer.de

iaw – Institut Arbeit und Wirtschaft
Universität Bremen
Wiener Straße 9
28359 Bremen
Telefon 0421.2 18-6 17 04
Telefax 0421.2 18-6 17 07
iaw-info@uni-bremen.de
www.iaw.uni-bremen.de



Die Region Bremen — Herausforderungen der regionalen Verflechtung der Stadt Bremen mit ihrem niedersächsischen Umland

In den vergangenen Jahren haben Stadt-Umland-Beziehungen wieder deutlich an gesellschaftspolitischer Aufmerksamkeit gewonnen. Viele neu auftretende und sich verändernde Herausforderungen lassen sich nur im regionalen und interkommunalen Kontext bearbeiten. Hierzu gehört unter anderem eine zunehmende Flächenknappheit in Ballungsräumen bei der Bereitstellung von Siedlungs- und Gewerbeflächen oder die Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Bedarfe und Angebote in der Daseinsvorsorge.

Die Stadt Bremen ist in ihrer Funktion als Oberzentrum mit seinem niedersächsischen Umland durch vielfältige Verflechtungen und Kooperationen seit Jahrzehnten eng verbunden. Die vorliegende Studie des iaw konzentriert sich auf eine Analyse von vier in der Region Bremen bedeutsamen Handlungsfeldern: Wirtschaftsförderung und Gewerbeflächen, Wohnungsmarkt, Mobilität und Verkehr sowie Gesundheitsversorgung. Für die ausgewählten Handlungsfelder wurden die jeweilige Ausgangslage, die konzeptionellen Grundlagen, die kommunalpolitischen Gestaltungskompetenzen sowie die Akteurs- und Kooperationsstrukturen in der Region Bremen herausgearbeitet. Die Ergebnisse wurden mit den erfassten Perspektiven von Expert:innen abgeglichen und als Grundlage zur Formulierung von Handlungsempfehlungen zum Beispiel für eine verstärkte Kooperation in der regionalen Wirtschafts- und Gewerbeflächenpolitik genutzt.