

Guido Nischwitz, Martin von Bestenbostel

Die Region Bremen

Herausforderungen der regionalen Verflechtungen der
Stadt Bremen mit ihrem niedersächsischen Umland

Policy Brief Institut Arbeit und Wirtschaft | April 2023



**FORSCHUNG
& TRANSFER**

1 Zum Hintergrund

In den vergangenen Jahren haben Stadt-Umland-Beziehungen wieder deutlich an gesellschaftspolitischer Aufmerksamkeit gewonnen. Viele Herausforderungen lassen sich nur im regionalen und interkommunalen Kontext bearbeiten. Hierzu gehört u. a. 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 als Oberzentrum mit seinem niedersächsischen Umland durch vielfältige Verflechtungen und Kooperationen seit Jahrzehnten eng verbunden. Wichtige Aufgaben in der regionalen Abstimmung und Entwicklung übernimmt seit dem Jahr 1991 der Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen e. V., in dem sich 28 Kommunen zusammengeschlossen haben.

Inhaltlich konzentrierte sich das Forschungsvorhaben des iaw auf die Bearbeitung von vier regional bedeutsamen Themenbereichen. Dabei handelt es sich sowohl um Handlungsfelder, die bislang kaum im interkommunalen Kontext bearbeitet wurden (Wirtschaftsförderung und Gesundheitsversorgung) als auch um solche, zu denen bereits Erfahrungen in der regionalen Zusammenarbeit vorliegen (Wohnen und Mobilität). Im Auftrag der Arbeitnehmerkammer Bremen sollten die jeweilige Ausgangslage, die kommunalpolitischen Gestaltungskompetenzen und die Kooperationsstrukturen in der Region Bremen herausgearbeitet sowie Handlungsempfehlungen zur Weiterentwicklung formuliert werden.

2 Vorgehensweise

Für die Region Bremen gibt es keine klare und politisch abgestimmte Abgrenzung. Aufgrund dessen wurde zur Untersuchung der Region auf einen 30 km Radius um die Stadt Bremen zurückgegriffen, der fast vollständig vom Gebiet des Kommunalverbundes abgedeckt wird. Bezogen auf die regionale Ausgangslage wurden eine umfangreiche Literatur- und Dokumentenanalyse durchgeführt. Auf dieser Grundlage erfolgte eine thematisch ausgerichtete Regionalanalyse für die vier Handlungsfelder, bei der die erfassten Strategien, Konzepte und Studien inhaltlich ausgewertet wurden. Diese dokumentengestützte Untersuchung wurde durch eine handlungsfeldbezogene Aufbereitung statistischer Daten und eigene Erhebungen ergänzt. So stützt sich die Erfassung von verfügbaren Gewerbeflächen auf eine Auswertung bestehender Datenbanken und auf eigene Umfragen bei den kommunalen Wirtschaftsförder:innen. Über die gesamte Laufzeit hinweg erfolgte ein intensiver Dialog- und Kommunikationsprozess mit relevanten regionalen Akteuren.

3 Ergebnisse der Studie

Die Aufgabenstellung der **kommunalen Wirtschaftsförderung** erfährt auch in der Region Bremen eine Erweiterung, da Themen wie Nachhaltigkeit, Klimaschutz, Energieversorgung, Arbeitskräftegewinnung und Digitalisierung deutlich an Relevanz gewinnen. Gleichzeitig geraten klassische Aufgaben wie die Flächenbereitstellung für Unternehmen unter einen hohen Problem- und Handlungsdruck. In den Städten und Gemeinden kommt es in den letzten Jahren zu einer Verknappung an verfügbaren Gewerbeflächen. Ende 2021 waren fast die Hälfte der Mitgliedskommunen des Kommunalverbundes nicht mehr in der Lage, eine Flächennachfrage von Unternehmen kurzfristig zu bedienen. In der gesamten Region Bremen standen nur noch knapp 50 ha an Gewerbeflächen (ohne die Stadt Bremen) für die sofortige Vermarktung zur Verfügung. Nicht nur vor diesem Hintergrund wächst bei den Wirtschaftsförder:innen der Region Bremen 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 Erschließung des vorhandenen Arbeitskräftepotenzials oder die erforderliche Gewinnung neuer Arbeitskräfte zum Ziel haben.

Der Bereich des **Wohnungsmarkts** zeichnet sich auch in der Region Bremen durch ein Spannungsfeld unterschiedlicher Interessen aus. Der weiter anhaltende Suburbanisierungsprozess geht in erster Linie zu Lasten der Stadt Bremen, die insbesondere jüngere und einkommensstarke Bevölkerungsgruppen an das Umland verliert. Im Wettbewerb um Einwohner:innen verfolgen die Kommunen unterschiedliche 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 Kommunen 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. 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 (2020) erarbeitet und von den Mitgliedern beschlossen. Allerdings konnte die Strategie auf der Umsetzungsebene der kommunalen Fachverwaltungen bislang nur eine geringfügige Wirkung entfalten.

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 MIVs erscheint in den urbanen Räumen der Region Bremen aufgrund der relativ guten Verkehrsinfrastrukturen sowie dem ÖPNV- und Radwegeangebot als realistisch. Für die eher ländlich geprägten Teilräume ist dies mit dem aktuellen Angebot und den Kapazitäten des Umweltverbundes kaum umsetzbar. Der straßengebundene ÖPNV in der Region hat sich durch die gemeinsame Arbeit der Kommunen im Rahmen des ZVBN (Zweckverband Verkehrsverbund Bremen/Niedersachsen) erheblich verbessert. Neben dem konkreten Linienangebot wird eine Verbesserung der Erreichbarkeit in Kombination mit dem Bahnverkehr verfolgt. Auch wenn die Zielsetzungen und jüngeren Entwicklungen als positiv zu bewerten sind, ist die Taktdichte in der Region bei Weitem nicht ausreichend. Die Radmobilität hat durch die Verbreitung von E-Bikes für den Alltagsverkehr an Bedeutung gewonnen. Durch das Engagement des Kommunalverbundes ist die Planung und Abstimmung eines gemeinsamen Radwegenetzes in der Region gelungen.

Die Sicherung und Verbesserung der **Gesundheitsversorgung** gewinnt in den Kommunen in der Region Bremen als Standortfaktor zunehmend an Bedeutung. Dennoch entsteht der Eindruck, dass die Gesundheitsversorgung im Vergleich zu den anderen Handlungsfeldern weniger im kommunalpolitischen Fokus steht. 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 kann in den Randlagen der Region vielfach nicht gewährleistet werden. 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.

4 Maßnahmen und Empfehlungen

Die Region Bremen ist im Standortwettbewerb auf eine enge **wirtschaftspolitische Zusammenarbeit** angewiesen. 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 eine professionelle Koordination des neuen Arbeitskreises Wirtschaftsförderung des Kommunalverbundes und die Bearbeitung von wesentlichen fachlichen Grundlagen. Hierzu gehören u. a. die Umsetzung eines regionalen Gewerbeflächenmonitorings und einer gemeinsamen Gewerbeflächenstrategie.

Der **Wohnungsmarkt** ist ein zentraler Bereich, der für die Attraktivität der Region Bremen eine hohe Wirkung entfalten kann. Gefordert ist eine bessere Vermittlung der Vorteile einer interkommunalen Kooperation sowie eine höhere Ressourcenausstattung zur Wahrnehmung wesentlicher Aufgaben. Dazu gehört die Gewährleistung einer kontinuierlichen Wohnraumbesichtigung 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.

Die Umsetzung der anvisierten **Mobilitätswende** hängt von einer erfolgreichen Abstimmung und Kombination der verschiedenen Verkehrsmittel ab. Der Ansatz, die vorhandenen Planungen und Konzepte (u. a. Nahverkehrsplan, Radewegenetz) 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 vorliegenden Mobilitätskonzepts Radverkehr in konkrete Maßnahmen bedarf zusätzlich einer besseren finanziellen Ausstattung.

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 Pflege sozialplanung und der Pflegeberichterstattung an.

Insgesamt betrachtet kann die Region Bremen bei der Bewältigung der gesellschaftspolitischen Transformationsprozesse und Herausforderungen auf fachliche Grundlagen und Organisationsstrukturen zurückgreifen. Entscheidend wird es sein, ob es gelingt, die erforderlichen Kooperationen zu intensivieren. Die Region Bremen muss – über die fachlichen und verwaltungsbezogenen Grenzen hinweg – enger zusammenrücken!

Literaturhinweis

Nischwitz, Guido; Bestenbostel, Martin von; Knieling, Fiona; Schwarz, Maren (2023): Die Region Bremen. Herausforderungen der regionalen Verflechtungen der Stadt Bremen mit ihrem niedersächsischen Umland. Reihe Arbeit und Wirtschaft in Bremen (Institut Arbeit und Wirtschaft; Arbeitnehmerkammer Bremen). Ausgabe 43, Februar 2023. Bremen. [https://www.iaw.uni-bremen.de/iaw43/Die Region Bremen.pdf](https://www.iaw.uni-bremen.de/iaw43/Die_Region_Bremen.pdf)