

Bericht der städtischen Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen

Gewerbeflächenentwicklung durch ÖPP-Modell beschleunigen

Die Fraktionen der CDU und der FDP haben den als Anlage 1 beigefügten Antrag gestellt, mit dem die Stadtbürgerschaft den Senat auffordern soll,

1. die für die Gründung von öffentlich-privaten Projektgesellschaften zur Gewerbeflächenentwicklung relevanten Grundlagen zu schaffen. Dazu zählen insbesondere:
 - a) die Benennung von Gewerbeflächen beziehungsweise -gebieten in der Stadtgemeinde Bremen, die sich für ein solches ÖPP-Modell (öffentlich-private Partnerschaft) eignen;
 - b) die Suche und Ansprache potenzieller privater Vertragspartner;
 - c) die Entscheidung über die für die Stadtgemeinde im Einzelfall vorteilhafte vertragliche Ausgestaltung (zum Beispiel Gesellschaftsmodell, Inhabermodell, Konzessionsmodell oder eine Kombination aus diesen);
 - d) das Zusammentragen und die Bewertung von „Best-Practice“-Beispielen aus anderen Gebietskörperschaften, gegebenenfalls unter Konsultation der PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH;
 - e) die transparente Darstellung der Chancen und Risiken für die öffentliche Hand und den privaten Vertragspartner;
 - f) die Aufstellung eines Zeit-Maßnahmen-Plans mit finanzieller Hinterlegung;
 - g) die Entscheidung über die Gründung einer einzigen Projektgesellschaft für mehrere Gewerbegebiete oder mehrerer Projektgesellschaften für jeweils ein Gewerbegebiet.
2. auf dieser Grundlage die Gründung einer oder mehrerer öffentlich-privater Projektgesellschaften zur Gewerbeflächenentwicklung vorzubereiten, an denen die Stadtgemeinde direkt oder indirekt (zum Beispiel über die Wirtschaftsförderung Bremen) eine Mehrheitsbeteiligung hält, und die schwerpunktmäßig mit folgenden Aufgaben betraut ist/sind:
 - a) Erwerb, strategische Entwicklung und qualifizierte Überplanung von Gewerbeflächen und -gebieten in der Stadtgemeinde Bremen;
 - b) Inwertsetzung unterentwickelter Gewerbeflächen und -gebiete;
 - c) Errichtung und Bereitstellung von Gewerbeimmobilien für spezielle Zielgruppen.
3. ihr über seine Pläne und Aktivitäten zur Gründung einer oder mehrerer öffentlich-privater Projektgesellschaften zur Gewerbeflächenentwicklung drei Monate nach Verabschiedung dieses Antrags schriftlich zu berichten und zeitnah eine Entscheidungsvorlage für die zuständigen parlamentarischen Gremien vorzubereiten.

Die Stadtbürgerschaft hat mit Beschluss vom 5. Dezember 2017 den Antrag zur Beratung und Berichterstattung an die städtische Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen überwiesen.

Die städtische Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen berichtet hierzu der Stadtbürgerschaft wie folgt:

Eine wesentliche Leitlinie der Gewerbeentwicklung des in 2013 beschlossenen Gewerbeentwicklungsprogramms für Bremen 2020 (GEP 2020) ist die Bereitstellung eines bedarfsgerechten, regional und qualitativ differenzierten Gewerbeflächenangebots. Die Prüfung neuer Ansätze der Gewerbeflächenfinanzierung ist hierbei impliziert.

Eine Fortsetzung der in den vergangenen Jahren zu verzeichnenden positiven Entwicklung der Wirtschaft in Bremen erfordert die dauerhafte Ausstattung mit marktfähigen Gewerbeflächen. Mit der Bereitstellung einer quantitativ und qualitativ ausreichenden Dispositionsreserve hat Bremen in den vergangenen Jahren eine Angebotspolitik betrieben, die dazu geführt hat, dass der nachfragenden Wirtschaft ausreichend und ausreichend schnell die erforderlichen Gewerbeflächen zur Verfügung gestellt werden konnten.

Die guten Vermarktungsergebnisse der vergangenen Jahre – die jahresdurchschnittliche Vermarktungsleistung betrug zwischen 2012 und 2017 34,5 ha, 2017 wurde 56,9 ha vermarktet – und der hohe Nachfragedruck nach gewerblichen Ansiedlungsflächen haben allerdings zur Reduzierung des Flächenangebots geführt. Bereits im Oktober 2016 hat die städtische Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen vor diesem Hintergrund beschlossen, die rund 54 ha große zweite Baustufe der Erweiterung des Gewerbeparks Hansalinie in einem Zuge zu entwickeln und mit den Planungen zur Entwicklung der 3. Baustufe zu beginnen. Im Ergebnis wurden in 2017 etwa 60 ha Gewerbeflächen erschlossen. Ende 2017 hat die Deputation in einem weiteren Schritt auf die gestiegene Nachfrage reagiert und ergänzende Schritte eingeleitet, um auch zukünftig ein bedarfsgerechtes, qualitativ differenziertes Gewerbeflächenangebot zur Verfügung stellen zu können:

- Erschließung und Sandaufhöhung von Flächen des Güterverkehrszentrums (GVZ) Bremen im Geltungsbereich des Bebauungsplanes 2153, (2. BA 27,6)
- Erschließung der fünften Baustufe im Bremer Industrie-Park (25,1 ha),
- Planungsmittel für die Bereitstellung stadtteilbezogener, kleinteiliger Gewerbeflächen für das Gebiet Nussorn (2,6 ha) und 4. BA im Bremer Industrie-Park (1,2 ha) und
- für die Standorte Steindamm (1,8 ha) und BWK-Gelände (3,5 ha) erfolgen aktuell die Planungen für kleinteilige Erschließungen.

Der Gewerbeflächenbericht weist zum Zeitpunkt 30. Juni 2018 für die Stadt Bremen eine Dispositionsreserve von 115 ha aus. Gleichzeitig ist aufgrund der aktuellen Gewerbeflächenachfrage und der bestehenden Reservierungen weiterhin von einem hohen Nachfragedruck auszugehen, dem die oben genannten Erschließungsmaßnahmen mit einer Flächengröße von gut 60 ha gegenüberstehen. Im Rahmen der Aufstellung des Haushaltes und des Wirtschafts- und Finanzplans des Sonstigen Sondervermögens Gewerbeflächen wurde ein Schwerpunkt auf die Gewerbeflächenerschließung gelegt. In 2018 und 2019 stehen insgesamt 55 Millionen Euro für die Entwicklung von Gewerbeflächen zur Verfügung. Grundsätzlich ist zu konstatieren, dass die erforderlichen Maßnahmen zur Bereitstellung eines quantitativ und qualitativ ausreichenden Gewerbeflächenangebotes durch den Senat getroffen wurden. Gleichwohl gilt es weiterhin der gewerblichen Flächenentwicklung eine hohe Priorität zu geben.

Bereits im GEP 2020 wurde festgehalten, dass angesichts enger finanzieller Ressourcen der öffentlichen Hand Überlegungen und Konzepte zu innovativen

Finanzierungs- und Realisierungsmodellen bei der Bereitstellung von Gewerbe- und Industrieflächen an Bedeutung gewinnen. Grundsätzlich wird bei Projekten der gewerblichen Entwicklung geprüft, ob eine Partnerschaft mit privaten Projektentwicklern möglich ist, die neben der reinen Flächenherrichtung auch die Herstellung der öffentlichen Infrastruktur umfassen.

Formal handelt es sich bei einer öffentlich-privaten Partnerschaft um eine Kooperation zwischen der öffentlichen Hand und Privaten, zum Beispiel durch Gründung gemischtwirtschaftlicher Unternehmen, durch die dann öffentliche Aufträge oder Konzessionen für die öffentliche Hand durchgeführt werden. Dabei würde es sich generell um eine langfristig angelegte Zusammenarbeit auf vertraglicher Basis mit dem Ziel der Erledigung öffentlicher Aufgaben handeln. Beispielsweise beim Autobahnbau A1 oder auch der Errichtung der Elbphilharmonie fanden ÖPP-Modelle Anwendung. Bei der Erschließung von Gewerbegebieten und der Errichtung von beispielsweise Handwerkerhöfen fanden bisher Kooperationen zwischen öffentlicher Hand und privaten Investoren statt, die nicht der Definition der ÖPP im Hinblick auf die Gründung einer Projektgesellschaft entsprachen.

Erfolgreichen ÖPP- beziehungsweise Kooperationsmodellen sind zudem Grenzen gesetzt, die sich aus dem wirtschaftlichen Erfolg der Projekte ableiten lassen. Die Bereitstellung von Gewerbe- und Industrieflächen lässt sich in Bremen – anders als bei der Entwicklung neuer Wohngebiete – in der Regel nicht betriebswirtschaftlich gestalten. Eine Refinanzierung der Ankaufs- und Erschließungskosten ist bei Gewerbe- und Industrieflächen in der Regel nicht über die spätere Veräußerung und/oder Verpachtung möglich. Die Gründe dafür liegen auf der Hand: Der Ankauf von Flächen für eine Gewerbegebietsentwicklung und die Erschließungskosten (Geländeaufhöhung, Kanal-, Straßenbau, Ausgleich- und Ersatzmaßnahmen etc.) sind in der Regel um einiges höher als die – mit einer unter Umständen erheblichen zeitlichen Verzögerung – zu erwartenden Erträge. Der regionalwirtschaftliche Nutzen von Gewerbeentwicklungen zeigt sich vielmehr in dem fiskalischen Nutzen, dem bundesstaatlichen Finanzausgleich bei der Gewinnung von Einwohnern und durch nicht aufzubringende Sozialleistungen. Die Erschließung von Gewerbegrundstücken gilt daher als nicht wirtschaftliche Aufgabe. Die Erschließung von Gewerbegebieten bleibt daher in erster Linie eine öffentliche Aufgabe – die nur in geeigneten einzelnen Teilbereichen durch Kooperationen zwischen der öffentlichen Hand und Privaten unterstützt werden kann.

Ein für private Investoren interessantes Renditeniveau lässt sich beispielsweise erzielen, wenn die Erschließung beziehungsweise die Herrichtung von Grundstücken mit der Bebauung für die eigene weitere Vermietung und Verpachtung oder Bauträgermodelle verknüpft werden, wie beispielsweise die Entwicklung des ehemaligen Mdexx-Geländes zum erfolgreichen Lloyd Industriepark durch die Firma Peper & Söhne GmbH, der mittlerweile an die Berliner Immobiliengruppe Beos veräußert wurde. Auch bei diesem erfolgreichen Projekt erfolgte die Herrichtung der Verkehrsinfrastruktur in Kooperation unter Einbindung von Privaten durch die öffentliche Hand: Die Einbeziehung und Teilumwidmung eines Großteils der Erschließungsstraße in den Industriepark reduzierte den öffentlich verbleibenden Straßenabschnitt der durch die öffentlichen Hand an die Anforderungen eines modernen Gewerbegebietes angepasst wurde.

In der Vergangenheit konnten weitere Kooperationsprojekte zwischen öffentlicher Hand und privaten Investoren realisiert werden: Beispielsweise im Rahmen eines städtebaulichen Vertrages (zum Beispiel ehemalige TÜV-Gelände), eines Anhandgabevertrages (Hafenkante) oder kleinteiliger die Durchführung der Bauleitplanung (Vorhabens- und Erschließungsplan), die Aufbereitung des Baugrunds, die Verlegung von öffentlichen Wegeverbindungen oder die Durchführung des ökologischen Ausgleichs. Jüngstes Beispiel ist die Entwicklung eines städtebaulichen Vertrages für die Erschließung und Vermarktung des Kelloggs-Areals durch das Unternehmen Europa Immobilien GmbH für welches eine Wohnbau- und gewerbliche Entwicklung vorgesehen ist. Weitere

Projekte, wie die Entwicklung des „Vorderen Woltmershausen“ oder des Coca-Cola- und Könecke-Areals sind aktuell in der Vorbereitung.

Bei der Gewerbeentwicklung muss stets auch das Interesse Bremens, das in den im GEP 2020 beschlossenen Leitlinien manifestiert ist, berücksichtigt werden. Diese betreffen nicht nur quantitative Ziele, die in der definierten Dispositionsreserve von rund 100 ha ihren Ausdruck finden. Sie betreffen vielmehr auch qualitative Zielsetzungen. Bremen hat ein hohes Interesse, die Vermarktung der in einem Stadtstaat grundsätzlich begrenzten Flächenpotenziale entsprechend formulierter inhaltlicher Zielsetzungen vornehmen zu können. Dies betrifft insbesondere die mit der Ansiedlung verbundenen Arbeitsplatz- und Investitionseffekte. Gleichmaßen wird die Profilierung einzelner Gewerbebestände zur Unterstützung der Bildung lokaler Netzwerke durch räumliche Nähe und Leistungsbeziehungen und der Entstehung regional und überregional ausstrahlender Kompetenzzentren verfolgt. Diese inhaltlichen Zielsetzungen lassen sich insbesondere dann umsetzen, wenn Bremen die Verfügungsgewalt über das fiskalische Flächenangebot hat.

Aktuell werden gemeinsam mit der Wirtschaftsförderung Bremen (WFB) Standorte geprüft, die planerisch für die Ansiedlung von zentrennahen, kleinteiligem Gewerbe und Handwerkern hergerichtet werden können. Hierzu haben bereits Gespräche mit privaten Investoren stattgefunden, um eine mögliche Einbindung bei der Entwicklung und Herrichtung der Flächen, insbesondere für Gewerbe- und Handwerkerhöfe, zu ermöglichen.

Mit der Fortschreibung des GEP 2030 wird noch in 2018 begonnen (vergleiche Vorlage 19/540 S), der partizipative Prozess der GEP 2030 Erstellung soll 2020 abgeschlossen sein. Hierbei werden die Rahmenbedingungen für die zukünftige Gewerbeentwicklung definiert. Die Einbindung privater Akteure wird weiterhin insbesondere in Bezug auf die Reattraktivierung und Inwertsetzung von Bestandsgebieten sowie der Entwicklung innerstädtischer gemischter Quartiere (wie beispielsweise Vorderes Woltmershausen, Norddeutsche Steingut) sowie hinsichtlich der Entwicklung von Spezialimmobilien, wie beispielsweise Gewerbe- und Handwerkerhöfe, berücksichtigt.

Zu den einzelnen Punkten des Antrages der Fraktionen der CDU und FDP:

1. Die relevanten Grundlagen zu schaffen, für die Gründung von öffentlich-privaten Projektgesellschaften zur Gewerbeflächenentwicklung.

Derzeit wird aus den zuvor genannten Argumenten keine Gründung einer öffentlich-privaten Projektgesellschaft verfolgt. Die Erschließung von Gewerbegebieten bleibt im Wesentlichen eine öffentliche Aufgabe – die allerdings in Teilbereichen durch Kooperationen mit Privaten unterstützt werden kann. Ursächlich hierfür ist, dass vornehmlich eine Refinanzierung der Ankaufs- und Erschließungskosten bei Gewerbe- und Industrieflächen nicht über die spätere Veräußerung und Verpachtung der Flächen möglich ist.

Vielmehr gilt es im Rahmen der Entwicklung von neuen als auch im Zuge der Reattraktivierung bestehender Gewerbegebiete standortbezogen die Einbindung privater Akteure zu prüfen und umzusetzen. Gemeinsam mit der Wirtschaftsförderung Bremen GmbH (WFB) wird bereits entsprechend verfahren. Aktuelle Beispiele sind die Entwicklung des Kellogg-Areals in der Überseestadt und das „Vordere Woltmershausen“. Insbesondere zur Reattraktivierung und Inwertsetzung von Bestandsgebieten soll im Rahmen der Neuaufstellung des Gewerbeentwicklungsprogramms eine Strategie entwickelt werden, die die privaten Akteure am Standort aktiviert und einbindet.

Gemeinsam mit der WFB wurden daher geeignete Standorte beziehungsweise konkrete Flächen für eine mögliche Kooperation mit Privaten identifiziert und kategorisiert. Derzeit wird ein Pilotkonzept zur Entwicklung von gewerblichen Bestandsgebieten erarbeitet, anhand dessen Prozesse

und Maßnahmen gemeinsam mit den privaten Eigentümern erprobt und gegebenenfalls etabliert werden sollen.

Im Rahmen der GEP 2030 Erstellung ist geplant, eine konkrete Pilotfläche für die Ausschreibung einer ÖPP-Kooperation auszuwählen und das Verfahren durch die WFB zeitnah einzuleiten.

Die gewählten Kategorien unterscheiden sich nach dem möglichen Grad der Einbindung von Privaten beziehungsweise der öffentlichen Hand.

Folgende Kategorisierung wurde vorgenommen:

- a) Private großflächige Gewerbeareale mit aufgegebenener Nutzung: Hier könnte ein Ankauf durch die WFB beziehungsweise die öffentliche Hand erfolgen, um gezielt die Nachfolgenutzung beziehungsweise Vermarktung zu steuern. Die Flächen könnten mit einem relativ geringen Erschließungsaufwand unter anderem an Handwerksbetriebe und kleinteilige Gewerbebetriebe vermarktet werden, für die derzeit ein Flächenengpass in vielen Stadtbezirken zu verzeichnen ist. Diese Maßnahme trägt zudem zur Sicherung der gewerblichen Nutzung des Standortes bei.
- b) Bestandsgebiete: Gemeinsame Entwicklung von Gewerbebeständen mit Privaten: Dies ist ein mögliches Instrument zur Reattraktivierung von älteren Bestandsgebieten. Diese Maßnahme dient zur Sicherung des Gewerbebestandes und bietet je nach Lage des Gebietes die Möglichkeit, dem stadtteilbezogenen Gewerbe Entwicklungsflächen anzubieten.
- c) Private Entwicklungen mit Unterstützung durch die öffentliche Hand: Dieser Ansatz wird aktuell beim Könecke-Areal, dem Kellogg-Gelände und dem Neustadts Güterbahnhof verfolgt. Bei diesen Arealen ist und bleibt die Fläche im privaten Eigentum. In einem gemeinsam mit den Privaten und der öffentlichen Hand aufgesetzten Verfahren, werden die künftigen Nutzungspotenziale entwickelt.
- d) Immobilien der Projektentwicklung: Als Beispiel ist hier das SWB-Brinkmann-Gelände/Vorderes Woltmershausen zu nennen. Bei diesem Areal handelt es sich um ein vielschichtiges Bestandsgebiet mit diversen privaten Eigentümern. Dieses Gebiet wird derzeit städtebaulich und nutzungsbezogen neu ausgerichtet. Eine weitere Immobilie der Projektentwicklung ist zum Beispiel das HAG-Gelände, nördlich des Holz- und Fabrikhafens in der Überseestadt gelegen. Das Gelände befindet sich im privaten Eigentum. Es bietet die Möglichkeit der Entwicklung einer Bestandsimmobilie.
- e) Solitärflächen: Hierunter werden gewerbliche Areale verstanden, die sich im privaten Eigentum befinden und deren Nutzung aufgegeben worden sind. Aufgrund ihrer Lage im jeweiligen Stadtteil sollen sie auch künftig für eine gewerbliche Nutzung zur Verfügung stehen. Zur Sicherung der überwiegend gewerblichen Nutzung wäre das Instrumentarium des Baurechts anzuwenden. Als Beispiel wäre hier die Weiterentwicklung der Gewerbefläche in der Kornstraße zu nennen.

Eine Beratung durch die PD (Partnerschaft Deutschland PD – Berater der öffentlichen Hand) ist hierbei möglich, wobei die bisherigen Anwendungsfelder der PD keine Projekte im Bereich Gewerbeflächen/Gewerbeflächenerschließung ausweisen. Derzeit wird aufgrund der vorhandenen Kompetenzen und Erfahrungen sowohl beim Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen als auch der Wirtschaftsförderung Bremen GmbH kein Beratungsbedarf gesehen.

- 2. Die Gründung einer oder mehrerer öffentlich-privater Projektgesellschaften zur Gewerbeflächenentwicklung, an denen die Stadtgemeinde direkt oder indirekt (zum Beispiel über die WFB) eine Mehrheitsbeteiligung hält, und die schwerpunktmäßig mit folgenden Aufgaben betraut ist/sind:

- a) Erwerb, strategische Entwicklung und qualifizierte Überplanung von Gewerbeflächen und -gebieten in der Stadtgemeinde Bremen;
- b) Inwertsetzung unterentwickelter Gewerbeflächen und -gebiete;
- c) Errichtung und Bereitstellung von Gewerbeimmobilien für spezielle Zielgruppen.

Wie unter 1. dargestellt wird, wird keine Gründung einer öffentlich-privaten Projektgesellschaft verfolgt.

- 3. Drei Monate nach Verabschiedung des Antrags über Pläne und Aktivitäten zur Gründung einer oder mehrerer öffentlich-privater Projektgesellschaften zur Gewerbeflächenentwicklung zu berichten und zeitnah eine Entscheidungsvorlage für die zuständigen parlamentarischen Gremien vorzubereiten.

Entfällt.

Beschlussempfehlung:

- Die städtische Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen empfiehlt der Stadtbürgerschaft, dass auch weiterhin standortbezogen die Einbindung privater Akteure durch den Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen zu prüfen ist. Hierbei wird derzeit die Ausarbeitung eines Pilotprojektes zur Entwicklung von gewerblichen Bestandsgebieten durch den Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen vorbereitet. Grundsätzlich soll die gewerbliche Bestandsentwicklung auch bei der Neuaufstellung des GEP 2030 Berücksichtigung finden.
- Die städtische Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen empfiehlt der Stadtbürgerschaft, den Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen mit der Ausschreibung einer konkreten Pilotfläche für eine ÖPP-Kooperation zu beauftragen und hierüber der städtischen Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen bis zum Jahresende 2018 zu berichten.
- Die städtische Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen empfiehlt der Stadtbürgerschaft, den Antrag der Fraktionen der CDU und der FDP „Gewerbeflächenentwicklung durch ÖPP-Modell beschleunigen“ (Drucksache 19/559 S, Neufassung der Drucksache 19/549 S) vom 14. August 2017 abzulehnen.