

Gewerbe unter „ferner liefern“ Was ist vom Berliner Senat zu erwarten?

Berlin liegt in Brandenburg Teil 11

Dipl.-Ing. Architekt Ulrich Springer

Die wachsende Not von Gewerbetreibern gerät angesichts tiefer Sorgen um bezahlbaren Wohnraum ohnehin in den Hintergrund. Dass Berlin einst in größter Finanznot Teile seiner landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften veräußerte, wird unablässig kritisiert. Der Verkauf der Gemeinnützigen Siedlungs- und Wohnungsbaugesellschaft (GSW) im Jahr 2004 gilt als Torheit und Sündenfall. Dass der Wirtschaftssenator und Bürgermeister Harald Wolf mit der Gewerbesiedlungsgesellschaft GSG die öffentlichen Gewerbehöfe drei Jahre später komplett privatisierte, empört heute niemanden. Der Kaufpreis lag damals bei rund 300 Millionen Euro. Laut jetzigem Eigentümer, der CPI Property Group mit Sitz in Luxemburg, wird der aktuelle Objektwert auf 2,1 Milliarden taxiert, was einem Anstieg um 700 % in gut einem Jahrzehnt entspricht. Eine Perle waren die 45 Gewerbehöfe seinerzeit nicht, mit einer Durchschnittsmiete von 4,50 pro m² und einem Leerstand von fast einem Drittel der Nutzfläche. Heute ist die knapp 850.000 m² Fläche voll vermietet und beherbergt fast 1.900 Unternehmen mit 15.000 Mitarbeitern. Die Stadt hat darauf keinen Zugriff mehr.

Dafür verschafft sie sich selbst nötigenfalls robust Zugang zu einzelnen Gewerbeobjekten. Was die öffentliche Hand verschweigt, ist ihre eigene Rolle im Monopoly, das Züge eines Kampfs aller gegen jeden trägt: Wohnen gegen Gewerbe, Kleingarten gegen Siedlung, Verwaltung gegen Dienstleister, Freizeit gegen Arbeit, Handwerk, Hotel und Handel gegen Produktion und Anbieter von Informations- und Kommunikationstechnologie. Die harte Konkurrenz und der Verdrängungswettbewerb finden zwischen sämtlichen Nutzungsformen, Branchen, Stadtteilen sowie im nahen Metropolraum statt. Der Staat ist hierbei nicht nur Zuschauer oder Schiedsrichter, sondern Mitspieler. Für die Ausdehnung seiner Verwaltung machte der Senat bei Veräußerungen von Gewerbegebäuden in

der Klosterstraße in Mitte sowie beim Spree-Forum in Moabit kurzerhand Vorkaufsrechte geltend. Das prosperierende Fintech-Unternehmen Hypoport, das selbst kaufen wollte, sowie eine Reihe von kleinen und mittelständischen Betrieben hatten als angestammte Mieter das Nachsehen. Sie mussten sich eine neue Bleibe suchen.

Ein keineswegs überraschender Ausgang, denn in den Kopfbehörden des Landes, selbst bei solchen, die fachlich dafür zuständig sind, läuft das Gewerbe weitgehend nebenher, wenn nicht ganz unter „ferner liefern“. Obwohl die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen alle Lebensbereiche der Metropole verantwortet, befasst sie sich ganz überwiegend mit Wohnen. Das eigene Selbstverständnis und die kaum erfüllbaren Bauversprechen belassen wenig Raum für anderes. Auch die Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz zeigt sich an Gewerbethemen von der Flächennutzung bis zum Gütertransport uninteressiert. So bleiben Betriebsflächen für Arbeitsplätze und Unternehmen ausschließlich Sache der Wirtschaftsverwaltung. Im heftigen Berliner Flächenkampf kommt es bisweilen zur direkten Konfrontation zwischen den Senatorinnen um kostbare Grundstücke. Namhaftester Streitfall war das Industriegelände von Knorr-Bremse in Berlin-Marzahn. Zuletzt schlichtete die Senatskanzlei. Am Ende stand ein klassischer Koalitionskompromiss zur Mischnutzung - ein bisschen Wohnen im Grünen, dazu etwas Kleingewerbe. Im Ergebnis fiel erneut Industrie- und Gewerbegrund fort.

Sein stetes Verschwinden belegt mehr als alle anderslautenden Beschwörungen, dass Berlins Politik und Öffentlichkeit im alten Paradigma der schrumpfenden, ökologisch neu formierten Großstadt gefangen sind. Gewerbe- und Industrieflächen rangieren seit Jahrzehnten auf dem letzten Rang, welchen das Land ausweislich der Leipziger Daten auch deutschlandweit belegt. Einnahmen und Arbeitsplätze,

die damit verbunden sind und von denen die Stadt lebt, sind ebenfalls lässlich. Der prestigeträchtige Google-Campus in Berlin-Kreuzberg wurde von einem Kiezbündnis, dem sich Teile der Politik geflissentlich anschlossen, verhindert. Beim Siemens-Campus, wo es um den Umbau eines der größten und nebenbei auch traditionsreichsten Industrie- und Gewerbeareale Berlins geht (70 ha), schleppten sich die Beteiligten nur mit Mühe und nach Intervention der Senatskanzlei über die Ziellinie. Am Ende verhalf dem Projekt „Siemensstadt 2.0“ vor allem die Furcht vor der Flucht des Großinvestors und die Angst vor dem nächsten Imageschaden nach dem Rückzug des US-Internetriesen zum Vertragsabschluss.

Hilflose Maßnahmen und nutzlose Pläne

Aber nicht etwa Google oder Siemens, sondern zahllose Berliner Unternehmen und Betriebe stecken in einer Preisfalle, aus der es kein Entrinnen gibt bzw. der sie nur durch Ortsverlagerung und Fortzug entkommen.

Umso hektischer agiert jetzt der Senat. Kürzlich beschloss er bei Neuverpachtungen von landeseigenen Flächen auch zu Gewerbebezwecken eine Halbierung der Erbpachtzinsen – nur eine verschwindend geringe Zahl von Betrieben ist jedoch Pächter. Die landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften sollen neuerdings bei der Planung von Neubauten mehr Gewerbeflächen berücksichtigen – schaffen aber kaum die von der Politik vorgegebenen Wohnungsziele. Forderungen nach der Sicherung vorhandener, dem Ausweisen neuer sowie dem Ankauf bestehender Gewerbeflächen durch das Land klingen gut - wer aber tut dies und wer zahlt es? Purer Aktionismus ist schließlich eine Bundesratsinitiative Berlins zur Änderung des Gewerbetreiberechts. Befristete Verträge sollen auf Verlangen des Mieters ohne Mieterhöhung bis zu zehn Jahre verlängert werden. Dieser Eingriff in die kommer-



GVZ Großbeeren

© IPG Infrastruktur- und Projektentwicklungsgesellschaft mbH.

zielle Vertragsfreiheit wäre für Gesetzgeber wie Gerichte ein Systembruch, bedeutete die Angleichung an das regulierte Wohnmietrecht und fällt überdies in die Kompetenz des Bundes. Politische Mehrheiten werden sich dafür kaum finden. Gänzlich unbeabsichtigt dürfte dafür die restriktive Mietpolitik des Senats dem Gewerbe aufhelfen. Lange Zeit galten Gewerbeobjekte als risikoreich, denen gegenüber Anleger und Investoren den Wohnungsbau vorzogen. Damit ist es vorbei.

Ein wirklich erfolgversprechender und systematischer Ansatz zum Erhalt von Gewerbeflächen wurde einmal zu Beginn der neunziger Jahre verfolgt. In der soeben wiedervereinigten, bauboomenden Stadt ging ein Industrieflächensicherungskonzept in Arbeit. Es sollte verhindern, dass sich traditionelle Gewerbebestände auflösen oder in reine Büro- und Handelszentren verwandeln. Was durchaus vorausschauend war, verlor infolge massiver Schließungen von Industriebetrieben und durch den massenhaften Verlust von 100.000 Arbeitsplätzen in der Produkti-

on jedoch rasch an Beachtung. Mit der dramatischen Deindustrialisierung machte sich stattdessen die falsche Gewissheit breit, dass die Stadt auf Dekaden hinaus auf einem riesigen Überhang an Gewerbegrund sätze, dessen Konversion, Renaturierung und vor allem Begrünung dringlichste Zukunftsaufgabe sei.

Zwei Jahrzehnte darauf hatte sich die Lage geändert. 2010 wurde im ersten „Masterplan Industrie“ ein Flächenmanagement angekündigt, um „bis zum Jahr 2020 entsprechend dem Bedarf erschlossene, zusammenhängende, qualitativ hochwertige und kurzfristig verfügbare Industrieflächen am Standort Berlin zur Verfügung zu stellen und deren Verfügbarkeit transparenter zu machen.“ Soweit die holprige Prosa eines an sich sinnvollen Gedankens. Aber nichts davon geschah. Und so heißt es im nachfolgenden Masterplan Industriestadt Berlin 2018 - 2021 wiederum fast wortgleich, dass Bedarfe und Potenziale erhoben, transparent gemacht und Industrieflächen langfristig gesichert werden sollen. Um den Ankündigungen diesmal verbindlichen

und wirksamen Charakter zu verleihen, folgt ein Verweis auf weitere Schritte zur konkreten Umsetzung: Die Erarbeitung des Stadtentwicklungsplans (SteP) Wirtschaft, maßgeschneiderte Wirtschaftsflächenkonzepte der Bezirke sowie der neue Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion (LEP-HR) mit Brandenburg. Wie steht es darum?

Die Konzepte der Bezirke stehen aus. Ob es angesichts der Rivalität zwischen ihnen und der Stadtverwaltung dazu kommt, ist offen. Abgestimmte und vor allem bessere Datenerhebungen der miteinander konkurrierenden Verwaltungsebenen wären schon ein Fortschritt. Sie hätten dem bis Anfang dieses Jahres gültigen „Stadtentwicklungsplan Industrie und Gewerbe“ von 2011 womöglich zu einer wirklichkeitsnahen Sichtweise verholfen. So allerdings war er bereits bei seiner Veröffentlichung überholt. Mit einem Gesamtpotenzial bebaubarer Flächen von knapp unter 1.200 ha, wovon 420 ha als kurzfristig aktivierbar galten, veranschlagte er eine jährliche Nachfrage nach unbebauten Industrie- und Gewerbearealen von insgesamt 35 ha,

davon 15 – 20 ha im produktionsnahen Bereich. Da für eine ganze Dekade ein Basisbedarf von nur 200 – 240 ha ermittelt wurde, erfolgte 2014 eine Überprüfung der Zahlen und Annahmen. Sie bestätigte seltsamerweise den Plan, empfahl jedoch zugleich zeitnahe Maßnahmen, um ausreichend preiswerte Flächen zu garantieren und Engpässen nach 2020 vorzubeugen. Ein Widerspruch in sich, der nur schwerlich die unbequeme Wahrheit kaschierte, dass der Zuwachs an Beschäftigten und Betrieben (über 40.000 von 2005 bis 2018) weit über allen Prognosen lag. Noch vor dem Ende des Planungshorizonts waren die preiswerten Flächen verschwunden.

Der Stadtentwicklungsplan Wirtschaft 2030

Im April ist der „Stadtentwicklungsplan (SteP) Wirtschaft 2030“ in Kraft getreten, um den gründlich missglückten Vorgänger abzulösen. Als Flächenbedarf pro Jahr gelten jetzt 40 ha, was in etwa der Inanspruchnahme neuer Flächen im Zeitraum 2009 – 2017 entspricht. Die neue Spanne von 360 bis 480 ha bis 2030 bedeutet eine Verdopplung im Vergleich zum alten Plan. Ihm gegenüber haben sich sämtliche unbebaute Gewerbeareale der Stadt (Potenzialflächen genannt) bereits um 20 % auf etwas über 1.000 ha reduziert. Ein weiteres, ernüchterndes Ergebnis der Inventur brachte zutage, dass große Teile (40 %) aller bereits 2009 kurzfristig verfügbaren (das heißt erschlossenen und baureifen) Areale bis heute leer blieben, da sie nicht den Anforderungen der Nutzer entsprachen. Das kann vieles bedeuten – von ungeeigneter Größe und Lage über schlechte Erschließung oder Verkehrsanbindung bis zu unbezahlbaren Preisen. Diese offenbar unerwartet große Lücke im Angebot soll eine landeseigene Gewerbegrundstücks-Entwicklungsgesellschaft ausfüllen und das gezielte Flächenmanagement übernehmen. Sämtliche Senats- und Bezirksbehörden sind zur Aktivierung von Liegenschaften angehalten, auch Bundeseinrichtungen und Unternehmen der öffentlichen Hand sollen Grundstücke einbringen. Flankierend entsteht bei der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen das lange angekündigte Gewerbeflächeninformationssystem (GeFIS). Das Land Berlin plant zudem Flächenankäufe und eine Gewerbehof-Initiative.

Erstmals betrachtet der SteP Wirtschaft

gesondert die wichtigen Teilmärkte Logistik und Büroflächen. Der Onlinehandel und die mit ihm einhergehende massenhafte Zustellung von Waren sendungen bis an die Wohnungstür erfordern neue Konzepte mit Auswirkungen auf Flächenbedarf und Verkehrsinfrastruktur. Neben den großen Zentral- und Regionallagern im Berliner Umland entstehen Stadtdistributionen (City Hubs) und Verteilerpunkte zur Belieferung der Endkunden auf der sogenannten „letzten Meile“. Über Art und Ausmaß dieser Veränderungen trifft der Plan keine Aussagen, schätzt den jährlichen Flächenbedarf der Logistikbranche aber auf 5 ha. Für die stark wachsenden unternehmensnahen Dienstleistungen mit hoher Büroflächennutzung werden rund vier Millionen m² im Zeitraum bis 2030 kalkuliert (etwa 30 ha pro Jahr). Dass in Brandenburg Logistik- und Lagerwirtschaft besonders im berlinnahen Raum weiterhin expandieren, gilt im Plan als ebenso sicher wie das Entstehen neuer Bürotürme in Berlins Innenstadt.

Was wie eine Generalmobilmachung für das vernachlässigte Gewerbe klingt, hinterlässt doch Zweifel. Ob ein Fonds von 50 Millionen EUR zum Grunderwerb spürbar hilft? Nach gegenwärtigen Preisen und abhängig von der Lage dürfte die Summe für den Kauf von 10 - 50 ha Grundfläche reichen, was über den Planungszeitraum eine Nachfrage im gerade einstelligen Prozentbereich abdeckt. Die Einrichtung von Gewerbehöfen knüpft an ein erfolgreiches Modell der Vergangenheit, aber wie wird es umgesetzt? Als durch den Mauerbau zahlreiche Unternehmen West-Berlin verließen und Betriebe trotzdem kaum bezahlbare Gewerbeflächen vorfanden, legte 1965 der Senat gemeinsam mit der Industrie- und Handels- sowie der Handwerkskammer ein Ankauf- und Sanierungsprogramm für Gewerbehöfe auf. Es war die Gründungsstunde der GSG (Gewerbesiedlungsgesellschaft) und wurde ein Muster, nach dem auch Städte wie Hamburg und München verfahren und noch heute Objekte entwickeln. Dass der Berliner Senat zunächst zwei Gewerbehöfe einrichten will, kann allenfalls ein Anfang sein und wird ohne die dauerhafte Einbindung professioneller sowie branchenerfahrener Partner mehr Probleme erzeugen als lösen.

Das Kernproblem des SteP Wirtschaft ist das Fundament seiner Orientie-

rungs- oder Planungsrichtwerte. Seine Methoden wie auch Prognosen zur Bedarfsermittlung sind zweifelhaft. Auf Basis einer Regressionsanalyse, die ein nominelles Wirtschaftswachstum (von 2 % pro Jahr) in Beziehung zu Gewerbeflächenumsatz und Bruttowertschöpfung setzt, errechnet er einen Flächenbedarf von 480 ha. Der alternative Ansatz einer Trendfortschreibung von 2009 bis 2017 ergibt einen Wert von 360 ha. Wo stark anziehende Preise ein massives Angebotsproblem signalisieren, ist dieses Verfahren aber ungeeignet. Nach dem letzten Bericht des Gutachterausschusses zum Berliner Immobilienmarkt ist der Teilmarkt für unbebautes Gewerbegebiet 2018 regelrecht eingebrochen. Sein Flächenumsatz hat sich gegenüber dem Vorjahr fast halbiert (auf nur noch 53 ha) und ist auf langjährige Tiefstwerte gefallen, bei zugleich gestiegenem Kaufpreismass. Es wäre für Berlins Wirtschaft geradezu töricht, in dieser Lage aus der Trendfortschreibung den künftigen Flächenbedarf abzuleiten.

Das demgegenüber eindeutig sinnvollere Gewerbe- und Industrieflächenprognose-Modell GIFPRO für mathematisch und empirisch untauglich zu erklären, überzeugt nicht. Es hat sich seit den 1980er Jahren mit verschiedenen Anpassungen und Spezifikationen zu einer Art Standard entwickelt und beruht auf einer Zuordnung von Betriebsflächen zu Beschäftigten mit Flächenkennziffern (m² / Beschäftigter) für einzelne Sektoren, Branchen und Betriebsarten. Die Schwächen des Modells sind bekannt und liegen vor allem in der Qualifizierung von Flächen und der wachsenden Unschärfe bei kleinteiligen Planungsräumen. Auch der rasche Strukturwandel im Produktions- und Dienstleistungsbereich erfordert eine permanente Anpassung. Für die Bedarfsplanung ist das Verfahren indes nützlich, valide und keineswegs unpräziser als indirekte Ableitungen.

Neben realistischen Bedarfsmodellen benötigt das Gewerbe neue Rahmenbedingungen. Für die vielbeschworene innerstädtische Renaissance sind bau- und lärmschutzrechtliche Reformen zwingend, wie die jüngst verabschiedete Düsseldorfer Erklärung zum Städtebaurecht forderte, gerade um das Gewerbe wieder stärker in die Städte zu holen, statt es auf Sonderflächen und Vorstadtwiesen zu verbannen. Auch die gängigen Baunutzungsmaße der Wohnzeilenmonokultur ste-

hen einer Wiederbelebung der urbanen Siedlungsdichte und Nutzungsmischung aus der Gründerzeit im Weg. Für wachsende Städte ist Verdichtung ebenso unabdingbar wie Flächenumwandlung bzw. -umwidmung. Brachland, Kleingartenkolonien und Grünflächen müssen Wohnen und Arbeit Platz geben.

Was für die Wohnbebauung zur Not noch recht ist, bleibt dem Gewerbe jedoch verwehrt. Der SteP Wirtschaft

schließt eine Ausweisung von Flächen über das gegenwärtige Potenzial kategorisch aus. Berlins Wirtschaftswachstum, so heißt es, benötige zwar Flächen, aber „Boden ist nicht vermehrbare, die gewerblichen Bauflächen sind begrenzt.“ Selbst eine Garantie zur Sicherung der vorhandenen Gewerbeflächen unterbleibt. Sein Umfang soll „weitgehend stabil gehalten“ werden und sich „möglichst“ nicht reduzieren. Entscheidend sei daher eine effizientere und optimale Flächennutzung. Lei-

der fehlt jede Angabe, in welcher Größenordnung Flächen durch höhere Ausnutzung gewonnen werden könnten. Läge der Wert bei etwa 10 %, wie durch Aufstockung und Nachverdichtung im Wohnungsbau kalkuliert (23.000 der 200.000 benötigten Wohnungen könnten laut Senat auf diese Weise entstehen), wäre es eine Linderung, aber keine Lösung des Problems. Wo Fläche teuer ist, stellt sich der sparsame Umgang überdies ganz von selbst ein.

Drucksache 18 / 20 966 · Schriftliche Anfrage · 18. Wahlperiode

Schriftliche Anfrage des Abgeordneten Mario Czaja (CDU) vom 09. September 2019
(Eingang beim Abgeordnetenhaus am 10. September 2019)

Ausbau der Ostbahn wird verschlafen – Stärkung des ÖPNV in Mahlsdorf und Verflechtungsraum nicht in Sicht

und Antwort vom 18. September 2019 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 23. Sep. 2019)

Senatsverwaltung für
Umwelt, Verkehr und Klimaschutz
Abgeordneter Mario Czaja (CDU)

über den Präsidenten des
Abgeordnetenhauses von Berlin
über Senatskanzlei - G Sen -

Antwort auf die Schriftliche Anfrage
Nr. 18/20966 vom 09. September 2019
über Ausbau der Ostbahn wird
verschlafen – Stärkung des ÖPNV in
Mahlsdorf und Verflechtungsraum
nicht in Sicht

Im Namen des Senats von Berlin beantworte ich Ihre Schriftliche Anfrage wie folgt:

Frage 1:

Welche konkreten Initiativen wurden gestartet, um weitere Bundesprogramme für die Finanzierung des infrastrukturellen Ausbaus der Ostbahn heranzuziehen (siehe Drs. 18/ 17 837)?

Frage 2:

Welche Ergebnisse konnten dabei erzielt werden?

Frage 3:

Welche Abstimmungen mit dem Bund sind dazu erfolgt (bitte konkrete Daten/ Schriftverkehre benennen)?

Antwort zu Frage 1, 2, und 3:

Der Senat von Berlin hat gemeinsam mit der Landesregierung Brandenburg auf Fachebene und auf „Spitzentreffen“ mit Vertretern der Bundesregierung bzw. des Bundesministeriums für

Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) die Nichtberücksichtigung des zweigleisigen Ausbaus und der Elektrifizierung der Ostbahn im Bundesverkehrswegeplan 2030 kritisiert und gleichzeitig die Erwartung übermittelt, dass diese Maßnahme im Rahmen des Sonderprogramms zur Elektrifizierung und/oder im Rahmen des geplanten „Strukturstärkungsgesetzes Kohleregionen“ als „europäisches Projekt“ Berücksichtigung finden soll. Die Ostbahn war u. a. Besprechungspunkt bei der Sitzung der AG Verkehr der Deutsch-Polnischen Regierungskommission auf Fachebene am 19./20.02.2019 in Breslau und Görlitz und beim „Bahngipfel“ am 08.05.2019 in Breslau, an dem die Vertreterin und die Vertreter der deutschen und polnischen Regierung, Staatssekretär Streese, Ministerin Schneider und Ministerpräsident Woidke (in seiner Funktion als Koordinator der Bundesregierung für die deutsch-polnische Zusammenarbeit) teilnahmen.

Leider war das BMVI bisher nicht in der Lage, das im Koalitionsvertrag angekündigte Sonderprogramm zur Elektrifizierung regionaler Strecken umzusetzen, die Förderkriterien vorzulegen und das Sonderprogramm haushaltsmäßig zu untersetzen. Vor dem Hintergrund der laufenden Haushaltsberatungen des Bundes befürchtet der Senat, dass das Sonderprogramm für Elektrifizierung nicht enthalten sein wird, so dass die Länder Berlin und

Brandenburg parallel weitere Optionen der Finanzierung verfolgen.

Im Rahmen des Bund-Länder-Arbeitskreises Elektrifizierung hat das BMVI am 21.01.2019 das Ausbauprogramm „Elektrische Güterbahn“ aufgelegt. Ziel ist es, Strecken mit überwiegendem Güterverkehrsnutzen zu elektrifizieren, die als Ausweichrouten für stark befahrene Korridore dienen, und dadurch Elektrifizierungslücken zu schließen. Im ersten Schritt sind von den Ländern Projektvorschläge eingereicht worden, welche diesen Zielen dienen. In diesem Zusammenhang wurde die Ostbahn als Ausweichroute für die Frankfurter Bahn und die Stettiner Bahn angemeldet.

Der Senat von Berlin und die Landesregierung Brandenburg sehen die Nutzung des EU Förderprogramms CEF („Connecting Europe Facilities“) in der nächsten Förderperiode der EU 2021 – 2027 als chancenreich an, um Vorplanungen und die bauliche Umsetzung zu unterstützen. Dieses Programm ist auch mit Programmen des Bundes kombinierbar. Voraussetzung ist eine Aufnahme der Ostbahn als Ergänzungsstrecke zum Transeuropäischen Vorrangkorridor NSB („North Sea Baltic“, auch als „Rail Baltica“ bezeichnet). Berlin und Brandenburg werden zusammen mit dem für Raumordnung zuständigen Bundesministerium bei der nächsten Revision der Transeuropäischen Netze in Brüssel 2020 initiativ