

>> AUFSÄTZE PAPERS Prof. Dr. Monika Dobberstein

Gewerbeplanung im Spannungsfeld öffentlicher und privater Interessen

Commercial planning in the conflicting arena of private and public interests

PROF. DR. MONIKA DOBBERSTEIN

Inhaberin des Lehrstuhls Stadt- und Regionalökonomie an der Technischen Universität Hamburg-Harburg

Zusammenfassung

Gewerbeplanung wurde lange Zeit ausschließlich etatistisch betrieben. Die Versorgung der örtlichen Wirtschaft mit Gewerbe- und Industrieflächen stand im Mittelpunkt dieser Politik. Ihre wesentlichen Instrumente waren die Ausweisung und Subventionierung neuer Flächen sowie die planungsrechtliche Sicherung von Gemengelagen.

Die Tertiärisierung der Wirtschaftsstruktur und der durch die Globalisierung verursachte erhöhte Kostendruck in den Unternehmen haben die Rahmenbedingungen für die Gewerbeplanung dramatisch verändert. Ihr wesentliches Kennzeichen: Die Entstehung von Investment- und Mietmärkten für Büro-, Einzelhandels-, Freizeit-, Produktions- und Lagerflächen. Derartige Märkte zeichnen sich durch komplizierte Funktionsmechanismen und eine erhöhte Anzahl von Akteursgruppen aus. Vor diesem Hintergrund wird die Kenntnis und die Einbeziehung privater Interessen zum entscheidenden Erfolgsfaktor öffentlichen Handelns.

Als die TU Hamburg-Harburg im vergangenen Jahr eine neue Professur für Gewerbeplanung und Wirtschaftsförderung besetzt hat, hat sie den Bewerber(n/innen) deshalb zur Aufgabe gegeben, das Verhältnis öffentlicher und privater Interessen zu beleuchten. Beim vorliegenden Beitrag handelt es sich um den Vortrag, den die Autorin im Juni 2001 vor der Berufungskommission gehalten hat.

Öffentliche und private Interessen in der Gewerbeplanung: dieses Spannungsfeld bringt pointiert ein Gespräch aus dem Shanghai des Jahres 1854 zum Ausdruck. Damals war die Stadt ein beschaulicher Hafen, in dem es Chinesen verboten war zu leben. Rund um die Stadt tobten jedoch Bürgerkriege und immer mehr Chinesen versuchten, in die Stadt zu flüchten. Die Teilnehmer des Gesprächs sind der Konsul und ein Projektentwickler. Auf die Sorgen des Konsuls, dass – falls die Chinesen in die Stadt gelassen würden – chaotische Zustände entstünden, reagierte der Projektentwickler wie folgt:

„No doubt your anticipation of future evil have a certain foundation ... The day will probably come when those who then may be here will see abundant cause to regret what is now being done, in letting and subletting to Chinese. But in what way am I and my brother landholders and speculators concerned in this? You, as ... Consul, are bound to look to national and permanent interest – that is your business; but it is my business to make a fortune with the least possible loss of time, by letting my land to Chinese, and building for them In two or three years at farthest, I hope to realize a fortune and get away; and what can it matter to me if all

>> AUFSÄTZE PAPERS Prof. Dr. Monika Dobberstein

Shanghai disappear afterward in fire or flood? ...
Our business is to make money, as much and as fast as we can; and for this end, all modes and means are good which the law permits.”

Politiker und private Investoren scheinen demnach grundsätzlich unterschiedliche Interessen zu verfolgen: Projektentwickler ausschließlich das Ziel der Gewinnmaximierung, die Kommunalpolitik das langfristige Wohl ihrer Einwohner. Bezogen auf die Wirtschaftsförderung bzw. -politik heißen diese Interessen u.a.: eine ausreichende Versorgung mit Arbeitsplätzen, eine funktionsfähige Wirtschaftsstruktur, die Gewährleistung auskömmlicher Steuereinnahmen.

Anders als es die Äußerungen des Projektentwicklers suggerieren, gibt es aber durchaus Aktivitäten der einen Akteursgruppe, die von der anderen begrüßt werden. So ist der Wirtschaftsförderung daran gelegen, dass private Investoren ausreichend Flächen für die Unternehmen zur Verfügung stellen. In München beispielsweise war dies 2001 nicht mehr gewährleistet. Dort sank die Leerstandsquote bei Büroflächen auf 0,4 %. Dass Unternehmen ihren Flächenbedarf zufriedenstellend decken können, setzt eine 10 mal so hohe Quote voraus. Deshalb bestand die akute Gefahr, dass die Unternehmen in andere Metropolen oder in die Peripherie abwandern oder gar auf Expansionen verzichteten.



Quelle: Das Immobilien Journal der IVG, Ausgabe 2/2001

Wie wichtig das Angebot an attraktiven Flächen ist, hat im Frühjahr 2001 auch das Beispiel Universal gezeigt. Als der Medienkonzern eine Entscheidung über seinen neuen Standort traf, war einer der wenigen Trümpfe, den Hamburg gegenüber Berlin im Ärmel hielt, dass ein Projektentwickler ein Objekt errichten wollte, dessen spektakuläre Gestaltung und Standort im Entertainmentbereich der Reeper-

bahn die Corporate Identity von Universal unterstützt hätte.

Erstaunlicherweise trägt häufig gerade die Profitorientierung von Entwicklern zu städtebaulich gewünschten Ergebnissen bei. So führt ihr Interesse an einer möglichst hohen Grundstücksausnutzung zu einem Ressourcen schonenden Umgang mit Fläche, die Errichtung für einen anonymen Nutzer zur Standardisierung und damit zur Nachhaltigkeit und die Vermietungs- und Verkaufsabsicht zu einer ansprechenden Architektur.

Andersherum ist jeder Investor daran interessiert, dass die Wirtschaftskraft des Standortes erhalten bleibt. Nur in einer sichtbar prosperierenden Stadt mit einer dynamischen Beschäftigtenentwicklung ist seine Immobilie langfristig werthaltig. Übrigens hat auch die Entscheidung Shanghais, Chinesen in die Stadt zu lassen, nicht zur Vernichtung der Stadt geführt, sondern sie zu einer der prosperierendsten Metropolen der Jahrhundertwende gemacht.

Wichtiger aber als die zufällige Übereinstimmung der Zielrichtung von öffentlichen und privaten Aktivitäten ist das Verhältnis der Interessen zueinander. Dazu trifft der Projektentwickler aus dem geschilderten Gespräch ganz erstaunliche Aussagen angesichts dessen, dass er für sich selbst ja die Übernahme jeglicher gesellschaftlicher Verantwortung ablehnt. Selbst dieser „Hardliner“ akzeptiert nämlich, dass die Politik Zielvorgaben macht und die Rahmenbedingungen festlegt, in denen gehandelt und Geld verdient werden kann.

Das Primat der Politik ist zweifellos eine große Chance planerischen Handelns. Erfolgversprechende Politik setzt allerdings voraus, dass private Interessen berücksichtigt werden. Grenzen, die – aus politischem Willen oder aus Unkenntnis der Marktmechanismen – so eng gesetzt werden, dass private Investitionen unrentabel werden, lassen solche Investitionen ausbleiben. Sofern öffentliche Investitionen dann nicht die privaten kompensieren, bleiben dann aber auch Stadtentwicklungspläne nichts als buntes Papier.

Die öffentlichen Interessen in diesem Handlungsfeld lauten wie folgt:

- > Gewährleistung eines ausreichenden Flächenangebotes in der gewünschten Qualität zu an-

>> AUFSÄTZE PAPERS Prof. Dr. Monika Dobberstein

Abbildung 1: Gewerbeflächenmarkt und gewerblicher Immobilienmarkt

	Akteure	Handelsware
Gewerbeflächenmarkt	Verkäufer: - häufig Gemeinde Käufer: - Eigennutzer	Gewerbeflächengrundstücke
gewerblicher Immobilienmarkt	Verkäufer: - Gemeinde - Entwicklungsgesellschaft mit öffentlichen Gesellschaftern (z.B. GHS) - ehemalige Produktionsunternehmen mit großem Immobilienbesitz - Corporate Real Estate Management GmbHs - Bahn, Post, Telekom, Militär - Private Käufer: - Entwickler - Investoren (z.B. AG, offener/geschlossener Fonds, Versicherung, Privatinvestor) Nutzer: - Mieter, Leasingnehmer	Gewerbeflächengrundstücke Gewerbeimmobilien Gewerbemietflächen

gemessenen Preisen für die heimischen und zuziehenden Unternehmen;

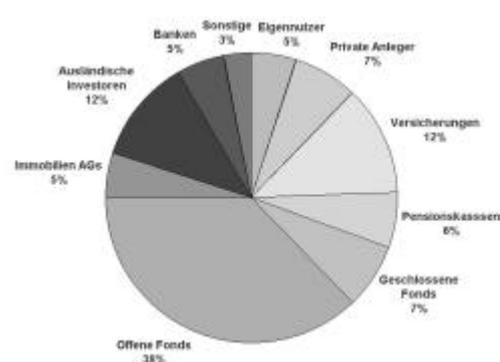
- > Förderung der Wiedernutzung von Brachflächen und die Qualitätssicherung von Projekten zur Vermeidung von städtebaulichen Missständen und zur Imageverbesserung durch Landmark-Projekte;
- > Förderung von zur Strukturverbesserung gewünschten Sonderprojekten wie Technologie- und Gründerzentren.

Dieses Handlungsfeld hat sich erheblich verändert, was sich bereits in der Begrifflichkeit äußert. Während heute der Begriff „gewerblicher Immobilienmarkt“ verwendet wird, wurde früher vom Gewerbeflächenmarkt gesprochen. Dabei war das Wort „Gewerbe“ durchaus angebracht. Gehandelt wurden vorwiegend gewerbliche Grundstücke, die von Eigennutzern des Produktionsgewerbes erworben wurden. Das Wort „Markt“ traf damals hingegen nur eingeschränkt zu. Grundstücke wurden als Produktionsstandorte erworben. Auf Wertsteigerungen des Bodens wurde nur selten durch Verkauf und Verlagerung reagiert. Ohnehin waren die gewerblichen Grundstückspreise häufig politisch geprägt, weil der Verkäufer die Gemeinde war und sie An- und Umsiedlungen durch niedrige Grund-

stückspreise subventionierte.

Auf dem gewerblichen Immobilienmarkt von heute werden neben Grundstücken auch Immobilien und Mietflächen gehandelt. Das liegt vor allem an der Tertiärisierung unserer Wirtschaft. Nicht mehr Produktionseinheiten, sondern Laden-, Büro- und Freizeitflächen prägen unsere Erwerbsstätten. So wurden von der HWF, der Hamburger Wirtschaftsförderungsgesellschaft, im Jahr 2000 nur noch 8,4 Prozent der Ansiedlungen von Produktions- und Logistikunternehmen registriert.

Abbildung 2: Investoren auf dem Immobilienmarkt



Quelle: Jones Lang LaSalle, Hamburg 2000

>> AUFSÄTZE PAPERS Prof. Dr. Monika Dobberstein

Käufer ist nicht mehr der Nutzer, sondern ein Entwickler. Der wiederum verkauft das Objekt spätestens nach der Vermietung an einen Investor. Das ist meist eine Versicherung, ein Pensionsfonds, ein geschlossener oder offener Immobilienfonds oder seit neuestem eine Immobilien-Aktiengesellschaft. Häufig genug entwickelt der Investor oder gar die Bank die Projekte mittlerweile auch selbst. Dieser Trend wird vermutlich weiter verstärkt durch Basel II, einem Abkommen, in dem die Banken geregelt haben, dass Risikofinanzierungen, und das sind Projektentwicklungen, mit einem höheren Eigenkapitalanteil hinterlegt werden müssen.

Der Nutzer ist in der Regel nur noch Mieter, ggf. Leasingnehmer. Das gilt fast immer für Büro-, Freizeit- und Einzelhandelsimmobilien, zunehmend aber auch für Produktionsunternehmen und Logistiker. Deutliches Anzeichen dafür ist die Gründung einer ersten Logistikimmobilien AG.

“Hamburg: Rekord bei Firmenansiedlungen
Mit 39 Prozent stammt der Großteil der Firmen aus dem Handelsbereich, 34,4 Prozent aus den Branchen Medien, Informationstechnologie und Telekommunikation, sagte Düdden. 18,5 Prozent kommen aus dem Dienstleistungssektor, fünf Prozent aus dem Handwerk oder produzierenden Betrieben und 3,4 Prozent aus der Logistikwirtschaft.“²

Die Gründe dafür, dass Nutzer ihre Immobilien nur mieten, sind vielschichtig. So möchten sie sich durch den Erwerb einer Immobilie nicht langfristig an einen Standort binden. Zunehmend mehr Firmen mieten ihre Flächen deshalb für maximal drei bis fünf Jahre. Ferner binden Immobilien große Mengen an Kapital, das nicht für das Kerngeschäft verwendet werden kann. Der globale Wettbewerb und die Einführung internationaler Bilanzierungsrichtlinien zwingen die Unternehmen zudem dazu, stille Reserven aufzudecken. Dadurch steigt der Druck auf die Unternehmen, ihre Immobilien auszugliedern.

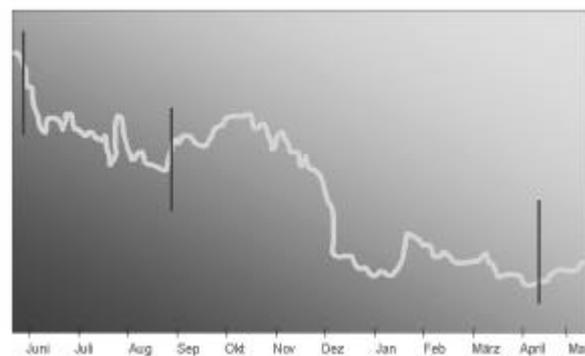
„...ich werde mir als Betrieb keine Immobilie mehr leisten können mit einer Rendite von 8,5 oder von 6 %, wenn ich meinen Shareholdern beweisen muss, dass ich aus dem Geld, das sie mir geben, 15 % Rendite hole. Wenn ich jetzt ein Anlagevermögen habe von 60 % meines eingesetzten Kapitals, dann muss ich aus den restlichen 40 % 30 % Rendite holen, weil ich einen großen Teil meines Kapitals angelegt habe in Immobilien. Also, suche ich mir einen Immobilienpartner und sage, baue mir die Immobilie. Die gibt es natürlich, weil es gibt genügend Anleger, die mit 6 % bis 7 % happy sind...“³

Diese Ausgliederung geschieht häufig in Tochtergesellschaften, die den Namen Corporate Real Estate Management GmbH tragen, mit weitreichenden Konsequenzen für die Standortpolitik des Mutterkonzerns. Als eigene Profitcenter zwingen die CREM-Gesellschaften dem Kerngeschäft häufig marktgerechte Mietpreise auf. Die Folge: Insbesondere Produktionsstätten werden aus Innenstadtrandgebieten oder aus Metropolen verdrängt, weil die CREM-Gesellschaften rentablere Verwertungsmöglichkeiten für das Grundstück sehen.

Zudem werden Standortentscheidungen immer häufiger durch externe Einflüsse geprägt. So werden durch die Fusion zu global agierenden Unternehmen Standortentscheidungen häufig nicht mehr vor Ort, sondern in den Konzernzentralen getroffen. Dies führt nicht immer zur Objektivierung wie erneut das Universal-Beispiel zeigt. Weil der Vivendi-Konzern, zu dem Universal gehört, Anteile an den Berliner Wasserwerken übernommen und dabei die Schaffung von Arbeitsplätzen zugesagt hatte, drängte die Konzernzentrale in Paris, die Universal-Zentrale in London, ihren deutschen Standort nach Berlin zu verlagern.

Ein bedeutender externer Faktor ist auch der Aktienmarkt: Das wird beispielsweise deutlich, wenn der Verlauf des Aktienkurses eines Hamburger Medienunternehmens (vgl. Abbildung 2) parallel zu dessen Standortentscheidungsprozess beobachtet wird.

Abbildung 3 Aktienkurs eines Hamburger Medienunternehmens Juli 2000 bis Mai 2001



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von www.comdirect.de

Im Frühsommer des Jahres 2000 suchte das Unternehmen für seinen neuen Firmensitz an einem prominenten Medienstandort eine Finanzierung. Als das Unternehmen auf die Liste der Flop Ten des

>> AUFSÄTZE PAPERS Prof. Dr. Monika Dobberstein

neuen Marktes geriet, verlor es jedoch die notwendige Eigenkapitaldecke und die Bonität als Kreditnehmer. Im Spätsommer des gleichen Jahres beabsichtigte das Unternehmen deshalb, die noch nicht errichtete Immobilie an einen Investor zu verkaufen und selbst als Mieter einzuziehen. Im Verlauf der Verhandlungen sank der Aktienkurs weiter und so wurde die Bonität so schlecht, dass auch Investoren das Investment für zu risikoreich hielten.

Im Frühjahr des Jahres 2001 suchte das Unternehmen folgerichtig Flächen auf dem allgemeinen Mietmarkt. Das Unternehmen besaß einen Grundstückskaufvertrag mit der Stadt Hamburg – selbstverständlich mit einer Rückfallklausel. Da vom Verfall der Aktienkurse auch die benachbarten Grundstückseigentümer betroffen waren, war zeitweise die Entwicklung des gesamten Standortes gefährdet.

Vor dem Hintergrund dieser sich verändernden Rahmenbedingungen muss die Stadtentwicklung und Wirtschaftsförderung ihren Instrumenteneinsatz modifizieren, um weiterhin erfolgreich agieren zu können.

Zunächst einmal zur Subventionspolitik:

Früher war unbestritten, dass es sinnvoll ist, mobile Unternehmen zu fördern. Weil die Unternehmen ihre Entscheidung nur noch für kurze Zeit treffen, könnte es sich heute aber zunehmend als schlechtes Investment erweisen, den Verbleib oder die Ansiedlung eines Unternehmens durch die Bereitstellung von verbilligten Grundstücken zu unterstützen.

Eines der extremsten Beispiele ist wohl die Halbleiterfabrik von Siemens in Nordengland. Deren Ansiedlung war 1995 gerüchteweise mit 600 Mio. DM subventioniert worden. Als nur drei Jahre später der Markt für Halbleiter in die Krise geriet, schloss Siemens das Werk innerhalb weniger Wochen.

Sinnvoller ist es deshalb häufig, in die Standortqualität zu investieren, also in die Förderung von Innovations- und Qualifizierungsmaßnahmen, von Informations- und Kommunikationsnetzwerken und die Verbesserung der allgemeinen Lebensqualität und der harten Standortfaktoren.

Mit der Initiative Newmedia@work demonstrierte die Hamburger Wirtschaftsförderung den gebün-

delten Einsatz dieser Instrumente sehr schön im Cluster „Medienwirtschaft“, vernachlässigte allerdings den komplementären Informatiksektor.

Zur Marktpolitik:

Eine Flächenpolitik, die auf die Vorhaltung von Flächen und den Verkauf an den Nutzer ausgerichtet ist, funktioniert höchstens noch beim schrumpfenden Produktionsgewerbe. Flächenpolitik muss deshalb vor allem Immobilienmarktpolitik sein. Ziel dieser Politik sollte es sein, Marktzyklen möglichst abzuschwächen, weil dann auch Nachfrageüberhänge gering ausfallen.

Der Immobilienmarktpolitik stehen im wesentlichen drei Instrumente zur Verfügung:

1. Informationspolitik

Dies wiederum setzt eine vernünftige Marktforschungstätigkeit voraus. Detaillierte Analysen des Immobilienmarktes helfen, Überproduktionen rechtzeitig zu erkennen. Die Angebotsseite verursacht vielfach schon deshalb Krisen, weil sie von den Plänen der anderen Marktteilnehmern nichts weiß.

Weil das Datenangebot der amtlichen Statistik reduziert wird, wird die Wirtschaftsförderung zunehmend auch gezwungen sein, Daten selbst zu erheben. Dies wird häufig nur mit privaten Akteuren organisiert und finanziert werden können.

2. Flächenausweisungspolitik

Standorte sollten nur in dem Umfang ausgewiesen werden, wie sie der Markt in der nächsten Phase benötigt. Das sollte eigentlich selbstverständlich sein. Weil Planer und Planerinnen nicht als investitionsfeindlich gelten möchten, neigen sie in Hochkonjunkturphasen leider erwiesenermaßen dazu, dem Drängen der Entwickler nach neuen Flächen nachzugeben.

Insgesamt ist dieses Instrument als schwach einzuschätzen, weil es allenfalls als Abwehrinstrument in Hochkonjunkturphasen zum Zuge kommt. Büro- und Freizeitflächen können zudem nur schwer über das Planungsrecht kontrolliert werden.

>> AUFSÄTZE PAPERS Prof. Dr. Monika Dobberstein

3. Betreuung des Nutzers

Das Instrument der Nutzerbetreuung bleibt weiterhin wichtig, gewinnt sogar an Bedeutung je mobiler die Unternehmen werden. Die Betreuung besteht allerdings nun vorwiegend darin, dem Nutzer Vermietungsgespräche mit Maklern, Projektentwicklern und Investoren zu vermitteln und ihn in diesen Gesprächen zu begleiten und zu beraten. Das setzt voraus, dass die Mitarbeiter die genannten Akteure und ihre Objekte kennen und beurteilen können.

In Hamburg wird diese Form der Flächenpolitik noch nicht immer konsequent betrieben. So wird beispielsweise bei der HWF zugunsten der operativen Tätigkeiten auf eine umfangreiche Marktforschung verzichtet.

Zudem schreibt die HWF in ihren Grundstückskaufverträgen fest, dass der Weiterverkauf des Grundstückes zu genehmigen sei. Wenn der Nutzer nur Mieter ist, wird durch dieses Verbot allenfalls der Investor gebunden, der unerwünschte Nutzerwechsel kann aber nicht verhindert werden. Ohnehin ist dieses Instrument ein stumpfes, weil nach der Unternehmenssteuerreform Immobilien in Objektgesellschaften eingebracht werden und bei einem Verkauf nicht die Immobilie, sondern die Anteile an der Objektgesellschaft den Eigentümer wechseln.

Die GHS Gesellschaft für Hafen- und Stadtentwicklung, die vom Hamburger Senat mit der Entwicklung der sog. „Hafencity“ beauftragt wurde, verlangte bei ihrer Ausschreibung zum Sandtorkai im Januar 2001, dass der Bewerber einen Nutzer der Medienbranche nachwies. Mit der Baufertigstellung konnte allerdings nicht vor 2004 gerechnet werden. Wenn selbst Unternehmen der Old Economy heute kaum noch bereit sind, Mietverträge mit einer längeren Laufzeit als drei bis fünf Jahre zu unterschreiben, konnte es Entwicklern kaum gelingen, ausgerechnet ein Unternehmen der New Economy dazu zu bewegen, einen Mietvertrag für in drei Jahren zu unterzeichnen.

„Kriegszone Soma

In San Francisco wächst die Wut gegen die Internet-Szene. Die mit Risiko-kapital gepolsterten Startups treiben die Mietpreise in einst armen Vierteln hoch. Bürgerinitiativen rufen zur Gegenwehr auf.“⁴

„... Der Senat will die Flora unterwerfen, um aus dem Schanzenviertel ein aufgehübschtes Quartier mit Cafés, Medien-Büros und chicen Sushi-Bars zu machen. ... Mittwoch gründen die Autonomen eine „AG gegen die Verfestigung der offenen Koffeinszene“ ...“⁵

„Die Anwohner der Schule Koppel/Lange Reihe sind wütend. Die Stadt hat das Grundstück im Höchstgebotverfahren versteigert ... Luxuriöse Lofts sollen entstehen. St. Georg werde immer schicker, und die Mietpreise werden steigen ...“⁶

Die Vorgehensweise beim Sandtorkai ist zudem ein Beispiel dafür, wie die weitgehende Nichtbeachtung von Marktzyklen ein Projekt gefährden kann. Die ersten Teilgebiete wurden Anfang 2001 ausgeschrieben, einem Zeitpunkt, an dem die nächste Immobilienmarkt-Krise bereits erkennbar war. So drohte, dass gerade die Pionier-Projekte scheiterten. Verzögerungen und Misserfolge in der Anfangsphase sind aber nicht selten der Grund, dass Großprojekte sterben, weil teure Infrastrukturmaßnahmen und hohe Marketingaufwendungen in langen Stillstandsphasen politisch nicht durchzuhalten sind.

Zur Standortpolitik:

Ziel dieses Tätigkeitsfeldes ist es, Makro- und Mikrostandorte zu definieren, die sich für die jeweiligen Nutzungen nachhaltig eignen. Auf dem Immobilienmarkt werden Fehleinschätzungen bei der Standortwahl bestraft und können zu Investitionsruinen, Leerstand und Instandhaltungsrückstau und damit zur Verwahrlosung führen. Planungs- und Bauordnungsrecht sind die Hauptinstrumente in diesem Tätigkeitsfeld.

Zunehmend werden aber auch Moderatorenfunktionen von der Wirtschaftsförderung erbracht werden müssen. Gerade die neuen Wachstumsbranchen bevorzugen Standorte mit einem kleinteiligen, urbanen Umfeld, selbst dann, wenn sie gewachsen sind und selbst große Flächeneinheiten benötigen. Deshalb wird die Wirtschaftsförderung Entwicklungsschwerpunkte schaffen müssen, ohne dabei den Charakter kleinteiliger Gebiete zu zerstören.

Das Projekt „Kampnagel“ im Hamburger Innenstadtrand ist ein gelungenes Beispiel dafür. Bei diesem Projekt wurde eine Brachfläche dazu genutzt, großflächige Büroflächen für Multimedia-Unternehmen zu schaffen. Damit konnte zumindest ein

>> AUFSÄTZE PAPERS Prof. Dr. Monika Dobberstein

Abbildung 3 Kampnagel

Teil des Verdrängungsdrucks von dem Stadtteil genommen werden. Im Rahmen des Projektes wurden zudem die Loftgebäude saniert, die ein bundesweit bekannter alternativer Theaterbetrieb auf dem Gelände nutzt. Von dieser Maßnahme profitieren nicht nur der Theaterbetrieb und der Stadtteil, sondern auch die Medienunternehmen, weil der Standort dadurch ein Image als Kreativstandort gewonnen hat.

Der globale Standortwettbewerb und der zunehmend fehlende Nutzungsdruck für Brachflächen wird es zudem notwendig machen, selbst initiativ tätig zu werden, d.h. Ideen zu entwickeln und Investoren zu suchen.

Aufgrund der Beschleunigung der Lebens- und Konjunkturzyklen verlangen Investoren zudem eine Beschleunigung der Entscheidungs-, Planungs- und Genehmigungsprozesse.

„...muss einem bewußt sein, dass die Stadtväter in der Zukunft unter dem Aspekt der Cybertime Projekte in 6 Wochen abwickeln, also genehmigen müssen, sonst verschlafen Sie den Zug, denn die Welt ist global geworden und Investoren werden unter dem Aspekt Cybertime = maximale Amortisationszeit 6 Jahre, nicht mehr riskieren, Jahre in der Genehmigungsphase zu verbringen.“⁷

Um dieser Forderung gerecht zu werden und trotzdem die Fehlerquote gering zu halten, wird es notwendig sein, gesamtstädtische Leitbilder als Entscheidungsgrundlage zu formulieren. Zudem ist es zu diesem Zweck sinnvoll, in gewissem Umfang Flächen vorzuhalten, insbesondere wenn langwierige Brachflächenreaktivierungen betrieben werden sollen. Darüber hinaus ist es erforderlich, Prozessabläufe zu reformieren, d.h. die notwendigen Verfahren zu parallelisieren.

Standortanalysen werden nicht nur durch den Zeitdruck schwieriger, sondern auch dadurch, dass immer wieder neue Nutzungstypen entstehen. So liegen kaum empirische Analysen vor, die für die Beurteilung im konkreten Fall herangezogen werden können. Wohl niemand kann zur Zeit sagen, wie groß der Einzugsbereich und die Marktdurchdringung für den Space-Park in Bremen sein wird; es ist das erste Urban Entertainment Center in der Bundesrepublik.

Außerdem haben die neuen Produkte so kurze Lebenszyklen, dass sich die Standortanforderungen ständig verändern. Wie Abbildung 4 zeigt, sanken innerhalb weniger Jahre die Anforderungen an die Einwohnerzahl im Einzugsbereich von Multiplexkinos, weil ihre Marktdurchdringung stieg. Mit der zunehmenden Betriebsdichte schrumpfte aber gleichzeitig ihr Einzugsbereich. Vor diesem Hintergrund verschmelzen Markt- und Standortanalyse.

Abbildung 4 Bedarfsprognosen Multiplexkinos

	1. Hälfte der 90er Jahre	2. Hälfte der 90er Jahre
Einwohner im Einzugsgebiet	1.000.000	150.000
Radius des Einzugsgebietes	1 Stunde	15 Minuten

Quelle: Eigene Darstellung marktüblicher Verfahren

Für die Wirtschaftsförderung wird es darauf ankommen, diese Märkte besser zu kennen und einschätzen zu können. Dies wird deshalb schwierig, weil bei solchen Immobilien häufig nur ein einziges Objekt pro Stadt errichtet wird. So können Wirtschaftsförderer kaum Erfahrungen gewinnen und sind entweder auf Erkenntnisse aus anderen Städten und Projekten angewiesen oder darauf, Hinweise aus analogen Märkten wie dem Musical-, Multiplex- und Fitnessmarkt abzuleiten, die in den letzten Jahren die Markt- und Standortmechanismen neuer Produktlinien sehr deutlich gemacht haben.

Zur Projektentwicklung unter städtischer Beteiligung:

Neben den eigentlichen Zielen wie der Beseitigung

>> AUFSÄTZE PAPERS Prof. Dr. Monika Dobberstein

eines städtebaulichen Missstandes oder der Verbesserung des Innovationspotenzials verfolgen diese Projekte ein symbolisches Ziel. Als Landmarks sollen sie die Initialzündung für private Investitionen darstellen und diesen als Vorbild dienen. Die Rollen der öffentlichen Hand auf dem Parkett der Projektentwicklung sind vielfältig und variieren, nur selten wird sie ein Projekt aber im Alleingang entwickeln. Die erfolgreiche Initiierung und Umsetzung eines Projektes setzt daher voraus, dass die Wirtschaftsförderung bzw. die entsprechenden Gesellschaften die potenziellen Partner kennen und verstehen.

Dieses Verstehen lässt sich gewiss nicht auf die wirtschaftlichen Überlegungen der Partner reduzieren, sondern beginnt bereits bei der Einschätzung, welche Projektideen und Konzepte auf Interesse bei den entsprechenden Akteuren treffen könnten. So legen Finanzinstitute z.B. Wert darauf, dass Projekte drittverwendungsfähig sind, Projektentwickler achten darauf, dass Projekte nicht so groß werden, dass sie keinen Käufer mehr finden, und Investoren mögen keine horizontale Eigentumsteilung, etc.

Das Verständnis für die Partner umfasst aber natürlich auch und gerade deren Wirtschaftlichkeitsüberlegungen. Die aus Unkenntnis überhöhten Preisvorstellungen für die Flächen in der Hafencity beispielsweise bedrohen die Qualität des Projektes. Jeder Käufer hat nun einmal nur ein bestimmtes Investitionsbudget und das Kapital, was er zu Beginn für den Boden einsetzt, steht ihm später für die Gestaltung nicht mehr zur Verfügung. Die Veräußerung der Flächen im Höchstpreisverfahren wird die Stadt häufig dazu zwingen, das Planungsrecht nachzubessern, wenn der Investor ihr nach Abschluss des Kaufvertrages nachweist, dass sich das Objekt bei der vorgegebenen Bruttogeschossfläche nun leider doch nicht rechnen. Weigert sie sich zu dieser Nachbesserung, dürften die Grundstücke mehr als einmal an die GHS zurückfallen - der gesamte Entwicklungsprozess käme ins Stocken.

Die Kenntnisse über die Denkweisen privater Investoren zwingt öffentliche Akteure aber nicht nur zu Forderungsverzicht, sondern öffnet ihnen auch Zeit- und Handlungsfenster. Sind öffentliche Akteure mit den wirtschaftlichen Überlegungen von Entwicklern und den Funktionsmechanismen der Immobilienökonomie vertraut, können sie sich -

gerade in derjenigen Phase der Projektentwicklung, in der sich Entwickler und Grundstückseigentümer in der Konzeptions- und Preisfindungsphase befinden - ggf. ungerechtfertigten Forderungen von Grundstückseigentümern nach einer höheren Grundstücksauslastung verweigern und damit Gestaltungsmöglichkeiten für den weiteren Verlauf der Planung erhalten.

Die geschilderten Handlungsfelder „Markt-“ und „Standortpolitik“ sowie „Projektentwicklung“ unterscheiden sich übrigens nicht wesentlich von denen privater gewerblicher Entwickler und Investoren. Um erfolgreich zu sein, versuchen auch sie, Märkte, Standorte, die übrigen Akteure und die Wirtschaftlichkeit des Projektes richtig einschätzen. Spätestens die Immobilienmarktkrise zu Beginn der 90er Jahre hat deutlich werden lassen, dass nach der Herausbildung von Miet- und Investmentmarkt Immobilien nicht mehr automatisch an Wert gewinnen. Investoren haben daher ein Bewusstsein für die Qualität ihrer Immobilien entwickelt. Dabei wird deutlich, dass es neben allen unterschiedlichen Interessen von öffentlicher und privater Hand ein vitales gemeinsames gibt: die langfristige Standortbindung des Nutzers.

Zusammenfassung

Durch den ökonomische Strukturwandel werden zunehmend nicht nur Gewerbe- und Industrie-flächen, sondern auch Büro-, Einzelhandels- und Freizeitflächen als Arbeitsstätten benötigt. Zudem sind neben Eigentümern und Nutzern mit Projektentwicklern, Investoren und Betreibern zusätzliche Akteure in die gewerblichen Immobilienmärkte eingetreten. So sind seit den 60er Jahren in allen Marktsegmenten geregelte Miet- und Investmentmärkte entstanden. Die komplizierten Funktionsmechanismen dieser Märkte werden geprägt durch konjunkturelle Schwankungen und immer schneller ablaufende Produktlebenszyklen. Diese veränderten Rahmenbedingungen erfordern modifizierte und komplexere Instrumente von Gewerbeplaner(n/innen).

Das setzt zunächst einmal Kenntnisse über diese Funktionsmechanismen voraus, die aufgrund der immer neuen Produktlinien oft nur aus Erfahrungen aus analogen Märkten abgeleitet werden können. Als Basis für den Einsatz eigener Steuerungsinstrumente sind zudem regelmäßige Re-

>> AUFSÄTZE PAPERS Prof. Dr. Monika Dobberstein

searchtätigkeiten notwendig. Deren Ergebnisse sind aber auch selbst als Instrument aufzufassen. Publiziert erhöhen sie die Transparenz im Markt und eröffnen damit den übrigen Akteuren die Chance, nicht zur Prozyklik des Marktes beizutragen.

Darüber hinaus werden Gewerbeplaner/innen Serviceleistungen für Nutzer erbringen müssen. Diese Serviceleistungen umfassen vor allem die Betreuung im Rahmen der Standortsuche. Projektentwicklern müssen Gewerbeplaner/innen als Moderator(en/innen) zur Verfügung stehen. Insbesondere die Tendenz, wieder vermehrt in urbanen Räumen zu entwickeln, macht diese Unterstützung notwendig, weil diese Räumen von unter-

schiedlichsten Bevölkerungsgruppen und Betriebstypen in Anspruch genommen werden.

Ein letztes Handlungsfeld für Gewerbeplaner sind Flächen, die vom Markt nicht mehr akzeptiert werden. Dies betrifft zum einen aufgegebenen Gewerbeflächen, zum anderen aber zunehmen auch städtebaulich unattraktiv und funktionsunfähig gewordene Bürogebiete, Einzelhandelsstandorte oder Freizeiteinrichtungen. Neben der Vergabe von Subventionen zur Aufbereitung und städtebaulichen Erneuerung dieser Flächen wird es häufig sinnvoll sein, dass Gewerbeplaner/innen eigene Verantwortung im Rahmen von PPP-Projekten übernehmen.

Anmerkungen

- 1 Hanchao Lu: Beyond the Neon Lights - Everyday Shanghai in the Early Twentieth Century, Berkeley 1999
- 2 Quelle: Hamburger Abendblatt: Hamburg: Rekord bei Firmenansiedlungen, 09.02.2001
- 3 Quelle: Lothar Späth in der Podiumsdiskussion des 2. Innovativen Immobilien-Symposiums, 16. November 2000, dokumentiert in: Arnold Hertz (Hrsg.): Cybertime, die absolute Entgrenzung, Hamburg, ohne Verlag, 2001, S. 144
- 4 Handelsblatt: Kriegszone Soma, 23.10.2000
- 5 Hamburger Abendblatt: Rote Flora sagt dem Senat den Kampf an, 26.02.2001;
- 6 Hamburger Abendblatt: Lofts im Schulgebäude, 02.10.2000
- 7 Quelle: Ludwig Morasch: Cybertime, wenn Morgen schon heute ist, in: Arnold Hertz & Co.KG: Cybertime, die absolute Entgrenzung, Hamburg 2001, S. 31

>> AUFSÄTZE PAPERS Prof. Dr. Monika Dobberstein

Abstract

The basic conditions for commercial planning have altered dramatically in the last few years. This is even reflected by changes in terminology: while today the expression “industrial and commercial real estate market” is used, people earlier used to talk about the “industrial land market”. Here the word “industrial” was particularly appropriate. Mainly industrial sites which had been acquired by production industries for their own use were bought and sold. In contrast, the word “market” was only applicable in a limited sense. Plots of land were acquired as production locations. When the land increased in value, owners seldom reacted by selling it and relocating their businesses. Moreover, the prices were often politically influenced, because the seller was the municipal body and subsidized settlement and relocation.

On today’s commercial real estate market, investment properties and rentable space are traded as well as plots of land. This is above all a result of the tertiarization of our economy. Our commercial properties are no longer primarily production units, but shop, office and leisure areas.

The purchaser no longer uses the object, but develops it. He in turn sells it on to an investor no later than the time at which it is leased. As a rule, the user is only a tenant or lessee. The reasons for leasing the object are manifold: the users do not want to bind themselves to a location in the long-term by purchasing the property; neither do they want to tie up large amounts of capital in it, as this would then no longer be available for their core business. Global competition and the introduction of international accounting standards are forcing companies to break into latent reserves. The result: production sites in particular are being forced out of the metropolis or the edges of inner city areas, because the owners see more profitable ways of using the land.

Against the backdrop of these changing basic conditions, public-sector economic developers are having to modify their instruments:

Subsidy policy:

Because companies only make location decisions on a short-term basis, it could increasingly turn out to be a poor investment to support the long-term residence or settlement of a company by placing cheap plots of land at its disposal.

Therefore it makes more sense to invest in the quality of the location, i.e. by supporting measures to promote innovations and expertise, information and communications networks and by improving the general living standards and hard location factors.

Market policy:

A land policy focused on holding plots and selling them to the user only works - if at all - in the shrinking production industry. Land policy must therefore above all be oriented on the real estate market. The objective of this policy should be to decelerate market cycles as much as possible, because surplus demand will then also be low.

Location policy:

The objective of this area of activity is to define macro and micro-locations which are suitable for their respective purposes in the long-term. On the real estate market, errors of judgement when choosing the location are punished and can lead to investment in white elephants, vacant space and a backlog of repairs, with dilapidation being the end result. Planning law and building regulations are the main instruments in this field of activity.

However, it will become increasingly necessary for business developers to serve as moderators. The new growth industries in particular prefer locations with urban surroundings divided into small sections. For this reason, business developers will have to decide on focal points for their development without destroying the

>> AUFSÄTZE PAPERS Prof. Dr. Monika Dobberstein

character of such areas. Global competition for locations and the increasing lack of pressure to use derelict land will also make it necessary for them to take the initiative, i.e. by developing ideas and looking for investors.

Moreover, because of the acceleration of life and economic cycles, investors are demanding an acceleration of decision, planning and approval processes.

Location analyses are becoming more difficult, not only because of the time pressure, but also because new types of use are continually appearing. This means that hardly any empirical analyses are available which in concrete cases could be drawn upon for evaluation purposes. Furthermore, increasing readiness for marketing means frequent changes in location requirements.

Project development in Public Private Partnership

Further to the actual objectives such as eliminating dilapidated eyesores from a planning perspective or improving potential for innovation, these projects are working towards a symbolic goal. They will act as landmarks to motivate private investments and serve these as models. The successful initiation and execution of a project requires public-sector economic developers and/or the corresponding organizations to be acquainted with and understand their potential partners.

This understanding may certainly not be limited to the partners' economic considerations; it begins as early as the evaluation of the project ideas and concepts which could meet the interests of the corresponding parties.

However, understanding the partners naturally also includes understanding their economic considerations.