



Sachbearbeitung SUB - Stadtplanung, Umwelt und Baurecht

Datum 12.02.2015

Geschäftszeichen SUB II-Wil

Beschlussorgan Fachbereichsausschuss Stadtentwicklung, Bau und Umwelt Sitzung am 26.03.2015 TOP

Behandlung öffentlich GD 091/15

Betreff: Gewerbe in der Stadt - Strategie und Standorte
- Beauftragung -

Anlagen: --

Antrag:

1. Den Bericht zur Kenntnis zu nehmen.
2. Die Verwaltung mit der Ausarbeitung des Strategiepapiers zu beauftragen.

Jescheck

Zur Mitzeichnung an:

BM 3, C 3, OB

Bearbeitungsvermerke Geschäftsstelle des Gemeinderats:

Eingang OB/G _____

Versand an GR _____

Niederschrift § _____

Anlage Nr. _____

Sachdarstellung:

1. Anlass und Zielsetzung

Eine vorausschauende Gewerbeflächenplanung ist ein zentraler Baustein kommunaler Wirtschaftspolitik. Dabei greift eine rein quantitative Betrachtung über die Größe der zur Verfügung stehenden Flächen zu kurz. Selbstverständlich ist es eine zentrale Voraussetzung für die Entwicklung und Neuansiedlung von Unternehmen, dass Flächen in ausreichender Größe zur Verfügung stehen, wobei jedoch immer stärker die Qualität der Flächen in den Fokus rückt. Deshalb kommt der Profilierung und "Adressbildung" der Gewerbestandorte heute eine ganz entscheidende Bedeutung zu.

Aktuell findet derzeit eine verstärkte Entwicklung von gewerblichen Standorten durch Umnutzung für Wohnungszwecke statt. Insbesondere durch Betriebsaufgaben und -verlagerungen in Gemengelage werden die Flächen für neue Wohngebiete zur Deckung des Wohnungsbedarfes neu genutzt. Beispielhaft kann hier das Hörz-Areal und die Flächen der Fa. Gummi-Welz angeführt werden. Dadurch müssen gewerbliche Unternehmen in klassische Gewerbegebiete ausweichen. Betriebe, die Flächen für Büros und Dienstleistungen suchen und z.B. selbst investieren wollen, stoßen derzeit an Grenzen.

Die Gewerbeflächenentwicklung ist für Ulm letztmalig im Rahmen der Neuaufstellung des Flächennutzungsplans Mitte der 90er Jahre festgelegt worden. Im Flächennutzungsplan werden allerdings nur Zielaussagen mit Bodenbezug getroffen. Weitergehende städtebauliche Überlegungen und Zielsetzungen, wie z.B. Schwerpunktsetzungen zur Gebietscharakteristik, qualitative Aussagen zu Bestandsflächen oder eine zeitliche Steuerung sind nicht Gegenstand der Flächennutzungsplanung.

Neue städtebauliche Leitbilder definieren die Überwindung funktionsgetrennter Strukturen zugunsten einer räumlichen Mischung von Wohnen, Arbeiten und Versorgung als Schlüssel für eine nachhaltige Stadtentwicklung. Nutzungsmischung ist ein wichtiges räumliches Ordnungsprinzip der nachhaltigen Stadtentwicklung. Es geht darum, die Nachbarschaft von Wohnen und Arbeiten zu fördern und dadurch Voraussetzungen für eine Stadt der kurzen Wege mit hoher Urbanität zu schaffen. Eine derart beispielhafte und vorbildliche Entwicklung in Ulm besteht bereits mit dem Stadregal.

Vor diesem Hintergrund sind neue Vorgaben für eine qualitätsvolle gewerbliche Entwicklung zu bestimmen. Die Voraussetzungen dafür sollen im Rahmen einer Debatte im Gemeinderat zu neuen Ansätzen für eine durchmischte Stadt geführt werden. Mit der Debatte soll aufgezeigt werden, dass Ulm qualifizierte, identifizierbare und vermarktungsfähige Gewerbeflächen in hochwertigen Lagen langfristig bereithält. Das sichert den Unternehmen Möglichkeiten zur Weiterentwicklung und macht Neuansiedlungen möglich. Damit soll die Voraussetzung geschaffen werden, dass Ulm im Wettbewerb der Standorte gut aufgestellt ist. Ziel ist es daher, ähnlich wie beim Thema Wohnen, auf der Grundlage einer konzeptionellen Vorgehensweise eine Debatte zur gewerblichen Entwicklung mit gemischten Nutzungen zu führen.

Die Stadt Ulm ist Mitglied der Stadtentwicklungsverbandes Ulm/Neu-Ulm als grenzüberschreitende Wirtschaftsförderungseinrichtung. Da in der Stadt Neu-Ulm bei der Fortschreibung des Flächennutzungsplans 2025 bereits eine umfangreiche Debatte

über die Gewerbeflächenentwicklung stattgefunden hat, beteiligt sich Neu-Ulm nicht an diesem Strategiepapier. Neu-Ulm wird sich ggf. mit einzelnen vertiefenden Untersuchungen in Zukunft beteiligen.

2. Aufgabenstellung

Eine wesentliche Grundlage für die Gewerbeentwicklung ist eine umfassende Evaluierung der gewerblichen Flächenentwicklung in der Stadt. Es wird neben dem allgemeinen Ansiedlungsverhalten u.a. ein weiterer Fokus auf die Entwicklungen der Bestandgebiete mit gewerblichen Gemengelagen und des Büroflächenmarktes gelegt. Die hierbei gewonnenen Erkenntnisse sollen in einem Evaluierungsbericht zusammengefasst werden und als Grundlage für die Debatte "Gewerbe in der Stadt" dienen.

Aktuelle statistische Zahlen belegen, dass die Stadt Ulm bezüglich Einwohner- und Wirtschaftswachstum stetig zugenommen hat. Diese Entwicklung wird auf absehbare Zeit weiter bestehen. So hat sich zwischen 2000 und 2013 die Einwohnerzahl um ca. 7.000 Personen und die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten insgesamt um ca. 11.000 Personen erhöht.

Im Flächennutzungsplan des Nachbarschaftsverbands sind für die Stadt Ulm 213 ha geplante gewerbliche Bauflächen ausgewiesen. Der Schwerpunkt der gewerblichen Entwicklung liegt dabei im Ulmer Norden. Im Jahr 2010 als prognostischem Zieljahr des Flächennutzungsplans ist eine Gewerbeflächenbilanzierung durchgeführt worden:

Geplante Gewerbeflächen in FNP 2010 in	Aufgesiedelte Gewerbeflächen in ha	Gewerbeflächen in Realisierung/ Angebot in ha	Reserve Gewerbeflächen in ha
213	81,8	32,4	98,8

Bei der Aufstellung des Flächennutzungsplans 2010 wurde für die Stadt Ulm eine Bedarfsprognose durchgeführt. Der jährliche Bedarf wurde mit 8 bis 10 ha beziffert. Mit den Flächen im Ulmer Norden wurden ca. 8 ha Gewerbebauland pro Jahr entwickelt. Somit sind die damaligen Prognosen nahezu eingetreten. Bei einer derzeitigen Reserve von heute ca. 90 ha und einem zukünftig gleich bleibenden Flächenbedarf ist nur noch für die nächsten 10 Jahre ein ausreichendes Angebot an gewerblichen Bauflächen in Ulm vorhanden. Tatsächlich wird das Angebot schon früher nicht mehr ausreichen, da für Unternehmen die Standortanforderungen sehr unterschiedlich sind und ein breites Flächenangebot aus den unterschiedlichen Gebietstypologien vorgehalten werden sollte. Zudem ist abzusehen, dass nicht alle Flächen in diesem Zeitraum entwickelt werden können.

Aufgrund der Flächenknappheit stadteigener Grundstücke und der anhaltend starken Nachfrage nach Gewerbegrundstücken können auf Ulmer Markung ernsthafte Anfragen teilweise nicht bedient werden. Wegen der begrenzten Möglichkeiten weiterer Flächenneuausweisungen im Ulmer Stadtgebiet richtet sich der Fokus in Zukunft verstärkt auf gewerbliche Standorte im Bestand. Dabei stehen vor allem ältere Gebiete im Fokus, in denen durch eine qualitative Neustrukturierung entsprechende Flächenpotentiale weiterentwickelt werden können.

Der Grundstücksmarkt für gewerblich bereits bebaute Grundstücke nimmt mittlerweile einen bedeutenden Anteil im Rahmen der Gewerbeentwicklung in Ulm ein. Seit 2004

wurden pro Jahr im Durchschnitt gewerbliche Grundstücke in einer Größenordnung von ca. 18 ha verkauft. Es ist anzunehmen, dass ein hoher Anteil dieser Verkäufe in innerstädtischen Gemengelagen stattfindet. Eine weitere Bestandserhebung der gewerblichen Grundstücksnachfrage kann durch Auswertung der Gewerbeflächenbörse des Stadtentwicklungsverbandes lagemäßig exakter vorgenommen werden. Die Sicherung und Weiterentwicklung von gewerblichen Standorten in Gemengelagen kommt damit in Zukunft eine besondere Bedeutung zu.

Im Teilbereich der Büro- und Dienstleistungsflächen, teilweise in gemischten Lagen, bestehen in Ulm bereits gute Angebote an gewerblichen Flächen:

- Science Park II und III: Campus für F+E – Unternehmen mit Bezug zur Universität und Forschungseinrichtungen (ca. 15 ha),
- innerstädtische Angebote an Mietbüros z.B. im Bereich der Weststadt (Röhrenwerk / Beos, Söflinger Straße 70 / Keppler, Stadregal / Uslu, Büropark Ulm / Uslu). Hier ist die Nachfrage sehr stark geprägt vom Preisniveau,
- es sind Baulücken in der Stadt vorhanden, die in der Regel durch Investoren besetzt werden (z.B. Ehinger Tor). Aufgrund der erforderlichen Kostenmieten stehen diese Vorhaben in Konkurrenz zu den Bestandsobjekten. Die deutlich höheren Mieten entscheiden in der Regel zu Gunsten der Bestandsobjekte.
- Dienstleistungszentren z.B. mit Karlsbau, Basteicenter / AOK, Pfarrer-Weiss-Weg, entwickelt von Einzelinvestoren, sie bieten jedoch keine Erweiterungsmöglichkeiten.

Für Eigennutzer, die ihre Gebäude selbst bauen wollen, kann die Stadt keine zureichenden Flächen anbieten. Dieser Kreis an Interessenten sucht Grundstücke, deren Lage eine Werthaltigkeit ihrer jeweiligen Investitionen absichert. Randlagen werden als nicht attraktiv angesehen, die Adressbildung spielt hier eine sehr wichtige Rolle.

Entsprechend dem zentralen Leitbild der Stadtplanung zum Vorrang der Innentwicklung liegt die konzeptionelle Schlussfolgerung nahe, die bestehende Nutzungsmischung innerörtlicher Lagen mit den heute notwendigen Anforderungen weiter zu entwickeln. Hieraus können folgende planerischen Grundsätze abgeleitet werden:

- Aus immobilienwirtschaftlicher Sicht wirkt eine gemischte Nutzung preisregulierend, die Stadt sollte daher das Instrument des Vorkaufsrechtes im erforderlichen Umfang anwenden (die Richtwerte für Wohngrundstücke sind doppelt so hoch wie für Gewerbegrundstücke).
- Bestehende gemischt genutzte innerörtliche Standorte und Lagen sollen weitgehend erhalten und nach heutigen städtebaulichen Ansprüchen umgestaltet werden. Damit besteht insbesondere für Neugründungen ("Start-ups") durch günstige Mieten gute Startvoraussetzungen. Das gleiche gilt für bestehende kleine Handwerks- und Gewerbebetriebe.
- Bei der Konversion bestehender innerörtlicher Lagen sind monofunktionale Entwicklungen zu vermeiden und eine gemischte Nutzung mit Wohnen und nichtstörendem Gewerbe anzustreben. In Ulm bestehen dazu vielfältige Möglichkeiten wie z.B. im Dichterviertel, Theaterviertel, Magirus Brandschutz, Hindenburg Kaserne etc.
- Gemischte Nutzungen können sowohl grundstücks- als auch gebäudebezogen gestaltet werden abhängig von den Voraussetzungen der jeweiligen Standorte,

- Die jeweiligen Standorte sind zuerst mit übergreifenden, informellen Rahmenplänen zu entwickeln unter Einbeziehung der jeweiligen Grundstückseigentümer und der betroffenen Bevölkerung,
- Das bestehende rechtliche Instrumentarium nach dem Baugesetzbuch zur Steuerung ist für derartige Entwicklungen nicht zureichend bzw. zu langatmig (z.B. Sanierungsgebiete). Weitergehende Handlungsansätze wie z.B. eine vorausschauende Erkundung von Bestands- und Entwicklungspotentialen der gemischten Stadt und der folgenden Rahmenplanung sowie einer verstärkten Anwendung des Vorkaufsrechtes sind u.a. Voraussetzungen für eine erfolgreiche Umsetzung.

Die bisher in der Stadt beförderte vorrangige Entwicklung von aufgegebenen innerstädtischen Gewerbestandorten für Wohnzwecke ist im Hinblick auf die "Stadt der kurzen Wege" zu hinterfragen und ggf. zukünftig zu modifizieren. Durch die "Wohnungsdebatte" mit den daraus folgenden Maßnahmen ist die Wohnungsbaupolitik in Ulm auf einem guten Weg.

Durch die zu erwartende Flächenbegrenzung für gewerbliche Entwicklungen sowie die verstärkte und hohe Nachfrage nach innerstädtischen Gewerbe- und Bürogrundstücken ist eine Neuausrichtung der städtischen Planung für Gewerbestandorte im Zusammenhang mit der Innenentwicklung erforderlich. Der Fokus ist dabei auf den Ansatz einer durchmischten Nutzungsstruktur mit Wohnen und Gewerbe zu legen.

Zusammenfassend kann folgendes festgehalten werden:

- Es bestehen nur noch begrenzte Möglichkeiten weiterer Flächenneuausweisungen für Gewerbegebiete im Ulmer Stadtgebiet.
- Auf Grund der Flächenknappheit stadteigener Grundstücke und der anhaltend starken Nachfrage nach Gewerbegrundstücken können auf Ulmer Markung ernsthafte Anfragen teilweise nicht bedient werden.
- Im Gegensatz zur Wohnbaulandentwicklung sind bei den gewerblichen Bauflächen kaum alternative Entwicklungsmöglichkeiten vorhanden. Flächenknappheit ist bereits heute bezogen auf die Stadt Ulm feststellbar.
- Die Stadt Ulm kann derzeit nur in Teilbereichen entsprechende gewerblich nutzbare Grundstücke zum Kauf anbieten (z.B. im Science Park III für F+E-Unternehmen). Defizite gibt es im Bereich des produzierenden Gewerbes und bei Unternehmen, die kleinere Grundstücke für den Eigenbedarf benötigen (wie z.B. Hörvelsinger Weg).
- In der Innenstadt gibt es mit Standorten wie dem Karlsbau oder Basteicenter in Ansätzen mehrere Dienstleistungszentren. Diese bieten allerdings keine Erweiterungsmöglichkeiten mehr.
- Das innerstädtische Angebot an Mietbüros mit Schwerpunkt in der Weststadt ist stark geprägt vom Preisniveau. Neubauprojekte stehen in Konkurrenz zu den Bestandsobjekten. Die deutlich höheren Mieten entscheiden in der Regel zu Gunsten der Bestandsobjekte. Bestehende gewerbliche Standorte und Objekte sollten dabei so weit wie möglich erhalten werden.
- Auf Grund der begrenzten Möglichkeiten weiterer Flächenneuausweisungen im Ulmer Stadtgebiet richtet sich der Fokus zukünftig verstärkt auf das Gewerbeflächenangebot im Bestand. Hier kommen vor allem ältere Gebiete, in

denen durch eine qualitative Neustrukturierung entsprechende Flächenpotentiale weiterentwickelt werden können, in Betracht.

- Es sind neue Angebote im Dienstleistungssektor erforderlich. Die nutzungsgemischte und urbane Stadt ist hier ein wichtiger Ansatzpunkt, um neue Standorte mit einer angemessenen gewerblichen "Adresse" entwickeln zu können.

Langfristig gesehen ist es notwendig, für die Stadt Ulm neue Gewerbeflächenschwerpunkte in verkehrsgünstiger Lage in gemischten Lagen zu entwickeln. Durch die gemarkungsübergreifenden Aktivitäten des Stadtentwicklungsverbands Ulm/ Neu-Ulm müssen diese nicht zwangsläufig auf Ulmer Markung liegen. Die Stadt Ulm muss jedoch in diesem Rahmen den entsprechend ihrer Bedeutung und Größe angemessenen Beitrag leisten.

3. Untersuchungsumfang

Auf der Grundlage einer umfassenden Evaluierung der Gewerbeflächenentwicklung sollen folgende Arbeitsschritte unternommen werden:

Bestandsaufnahme

- Grundlagenermittlung der Rahmenbedingungen zur gewerblichen Entwicklung in Ulm mittels Auswertung vorhandener Daten / Gutachten und Studien
- Erfassung und Begehungen der gewerblichen Untersuchungsbereiche
- Ermittlung von Potentialen der Innentwicklung
- Erfassung der Angebots- und Nachfragesituation an gewerblichen Bau- und Mietflächen
- Auswertung der Gewerbeflächenbörse (Objektbörse) beim Stadtentwicklungsverband

Bestandsanalyse

- Abschätzung des Gewerbeflächenbedarfs in den nächsten 10 bis 15 Jahren
- Prüfung der potentiellen Standorte der Innenentwicklung (Feinanalyse)
- Gewerbeflächenentwicklung als Übersichtsplan sowie mit Detailplänen der einzelnen Teilgebiete
- Erstellung von Plan- und Datenblättern (Steckbriefe) zu den einzelnen Entwicklungsflächen einschließlich der Nachverdichtungsmöglichkeiten in bestehenden Gewerbegebieten

Gewerbeflächenkonzeption

- Ableitung Folgerungen und Empfehlungen der zukünftigen Gewerbeflächenentwicklungs- und -vergabepolitik
- Empfehlungen zur weiteren Entwicklung gewerblicher Flächen
- Handlungsempfehlungen für die strategische Ausrichtung der zukünftigen Gewerbeflächenentwicklung