

Stellungnahme

zum Berichtsentwurf des Gewerbeentwicklungsprogramms der Stadt Bremen 2030 (GEP 2030)

Die Arbeitnehmerkammer wurde um Stellungnahme zum Entwurf des Gewerbeentwicklungsprogramms der Stadt Bremen 2030 (GEP 2030) in seinem Bearbeitungsstand vom 20.09.2022 gebeten. Dieser Bitte kommen wir hiermit nach. Wir verweisen zugleich auf das gemeinsame Positionspapier „Arbeit braucht Fläche“¹ aus dem Januar 2021 von Arbeitnehmerkammer Bremen und Handelskammer Bremen – IHK für Bremen und Bremerhaven sowie unseren Artikel „Arbeit auf knappen Flächen“² in unserem Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer 2021.

Der vorgelegte Entwurf zum GEP 2030 soll als Grundlage zur Gewerbeflächenplanung in der Stadt Bremen Antworten auf aktuelle und zukünftige Herausforderungen geben. Gegenüber dem alten GEP 2020 zeichnet sich der vorliegende Entwurf durch verschiedene konzeptionelle Fortentwicklungen aus – Themen wie Flächenknappheit, Flächenkreislaufwirtschaft, produktive Stadt, Vergabekriterien und auch der Rekurs auf das Thema Arbeit eröffnen neue strategische Handlungsfelder. Sich wandelnde Ansprüche an die Gewerbeflächenpolitik werden damit anerkannt. Den zurückliegenden Beteiligungsprozess bewerten wir positiv. Die Fortführung der GEP-Begleit-AG begrüßen wir dementsprechend. Die deutlich verzögerte Berichtslegung wird hingegen kritisch gesehen.

So begrüßenswert die Adressierung neuer strategischer Handlungsfelder ist – so abstrakt bleiben sie aber auch größtenteils. Hier wünscht man sich mehr Konkretion. Das gilt insbesondere für Ziel- und Bestandsgrößen von Brownfieldpotenzialen (etwa in Flächengrößen oder Bruttogeschossflächen) oder den Umfang zukünftig in Erbpacht zu vergebender Flächen. Erfolg und Misserfolg sollten zum einen messbar sein, zum anderen kann das GEP nur mit konkreten Ausformulierungen handfeste Entscheidungsgrundlage in der künftigen Flächenpolitik sein. Einzig die Gesamt-Dispositionsreserve von 100 Hektar findet sich im Text, die sich künftig nicht nur aus neu erschlossenen Freiflächen zusammensetzen soll. Insgesamt sind die Ziele zu den einzelnen Gewerbestandorten über das gesamte vorgelegte

¹Vgl. https://www.arbeitnehmerkammer.de/fileadmin/user_upload/Downloads/Politik/Wirtschaft_Infrastruktur/Positionspapier_Gewerbeflaechenentwicklung.pdf.

² Vgl. Santner, Dominik (2021): Arbeit auf knappen Flächen – Anforderungen an das Gewerbeentwicklungsprogramm 2030 aus Arbeitnehmersicht. In: Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen 2021, S. 84–91. Hrsg.: Arbeitnehmerkammer Bremen.

Dokument verteilt. Hier wäre eine Bündelung, etwa in Form von Gebiets-Steckbriefen und analog zum letzten GEP, wünschenswert.

Bezogen auf die im Bericht formulierten Ziele und Strategien sind insbesondere positiv zu bewerten:

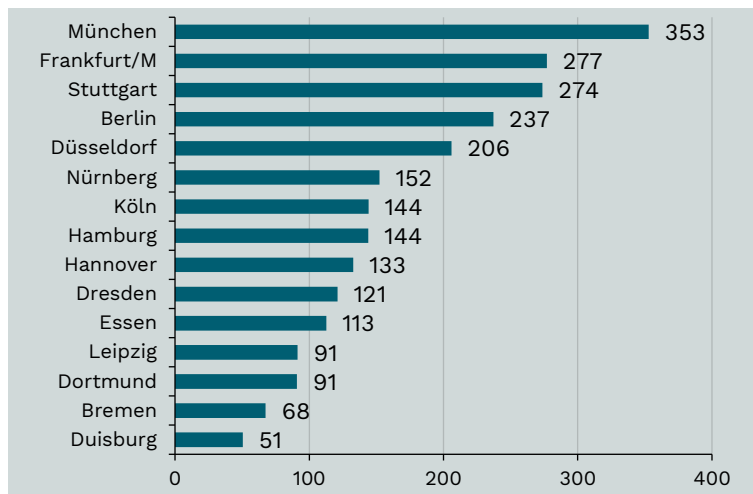
- ▶ Die angestrebte regionale Orientierung bei der Gewerbeflächenplanung in engerer Abstimmung mit dem niedersächsischen Umland. Insbesondere der stockende Prozess um das interkommunale Gewerbegebiet Achim-West muss politisch vorangetrieben werden.
- ▶ Die Bedeutung, die der Entwicklungsplan dem Thema „Produktive Stadt“ einräumt. Die Arbeitnehmerkammer hat sich hierfür frühzeitig eingesetzt und begrüßt die entsprechende Schwerpunktsetzung im GEP 2030. Allerdings wären auch an dieser Stelle konkrete Zielgrößen, ähnlich dem Vorgehen im Fachkonzept „Produktive Stadt“ der Stadt Wien, wünschenswert, um eine spätere Evaluierung zu erleichtern. Die Einführung von „Gewerbeschutzzinseln“ wird begrüßt.
- ▶ Das Instrument der Flächenkreislaufwirtschaft. Das Thema spielt in einem nach Fläche kleinen Bundesland eine besondere Rolle. Brownfieldentwicklungen sind ein geeignetes Instrument, auch zukünftig Flächen bereitzustellen. Die Kammer begrüßt in diesem Zusammenhang die Studie zur Nachverdichtung. Die Übertragung der Erkenntnisse und der entwickelten Methodik auf alle weiteren, nicht in der Studie betrachteten Bestandsgebiete, ist dringend angezeigt. Allerdings sind Erkenntnisse aus der Airport-Stadt und dem Technologiepark nur bedingt auf deutlich anders strukturierte Gebiete wie GVZ, Industriepark oder Hansalinie mit ihren großen Grundstücken und Gebäudekörpern anwendbar. Entsprechend sollten aus unserer Sicht zusätzliche Untersuchungen nachgeholt werden.
- ▶ Die Beibehaltung der Zielgröße von 100 Hektar Dispositionsreserve unter Einbeziehung von Brownfieldpotenzialen wird als richtig erachtet, wenngleich unklar bleibt, mit welcher Zielgröße der Brownfieldanteil sich niederschlagen soll.

Die angestrebte regionale Logistikstrategie mit einer Fokussierung auf wirtschaftsstruktur-stärkende Bestandteile der Logistik wird begrüßt. Mit ihr verbindet sich die Hoffnung, dass der Zielkonflikt zwischen Flächensparsamkeit einerseits und der Bedienung der flächenintensiven und durch geringe Arbeitsplatzdichten gekennzeichneten Logistikbranche andererseits sich mindestens teilweise auflöst. Der Verweis auf die beschäftigungsintensiveren Verwaltungszentralen kann die Herausforderungen in den Gewerbegebieten nicht kompensieren. GVZ und Hansalinie – die prominentesten Bremer Logistikgebiete – weisen vergleichsweise geringe Arbeitsplatzdichten auf.³ Bremen hat nach Zahlen des Statistikportals des Bundes und der Länder unter allen deutschen Kommunen nach Hamburg und Berlin in absoluten

³ Vgl. Santner, Dominik (2019): Gewerbeflächenpolitik neu aufstellen. In: Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen 2019, S. 155–161. Hrsg.: Arbeitnehmerkammer Bremen.

Zahlen die drittgrößte Gesamtfläche für Industrie und Gewerbe.⁴ Diese große Gesamtfläche leistet aufgrund der allgemein geringen Arbeitsplatzdichten pro Hektar im Städtevergleich aber nur einen eher geringen Beitrag zum gesamtstädtischen Arbeitsmarkt (siehe Abbildung). Neben der regionalen Logistikstrategie kann daher auch der derzeit am Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) entwickelte Katalog von Vergabekriterien dazu beitragen, dass wirtschaftsstrukturstärkende Logistikanbieter weiterhin zum Zuge kommen, die Arbeitsplatzeffizienz der Flächen aber in Zukunft eine größere Rolle spielt.

Abbildung: Zahl der Beschäftigten am Arbeitsort (Gesamtstadt) im Verhältnis zur Fläche für Industrie und Gewerbe
2021



Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort
Siedlungsfläche für Industrie und Gewerbe (tatsächliche Nutzung)
Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder

© Arbeitnehmerkammer Bremen

Ein aus Sicht der Kammer wichtiges Thema ist die Qualifizierung von Bestandsgebieten. Die Arbeitnehmerkammer begrüßt die an verschiedenen Stellen im Berichtsentwurf (u.a. Kapitel 5.4 und 5.7) ausgeführten Bestrebungen, Gewerbegebiete zu profilieren und weiterzuentwickeln. Dies gilt insbesondere für die Anbindung mit dem ÖPNV und dem Radverkehr und die damit verbundene Erreichbarkeit von Arbeitsplätzen in peripheren Gewerbegebieten. Unter Federführung der Arbeitnehmerkammer wird hierzu durch das Institut Arbeit und Wirtschaft (iaw) derzeit eine Studie durchgeführt. Neben der Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau (SKUMS) und der Handelskammer Bremen ist auch die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa (SWAE) am Projekt beteiligt. Die Ergebnisse dieser Studie liegen Anfang 2023 vor und sollten Eingang in die weiteren Ausgestaltungen zur Profilierung von Bestandsgebieten finden.

⁴ Vgl. www.regionalstatistik.de; Siedlungsfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung (Datenbank-Code 33111-02-01-5).

Die Profilierung von Bestandsgebieten in Bezug auf die Digitalisierung und Ökologisierung wird seitens der Kammer als ein richtiger und notwendiger Schritt betrachtet. Es fehlt allerdings der Hinweis auf die notwendige Ertüchtigung insbesondere älterer und am Stadtrand gelegener Gewerbegebiete mit einer beschäftigtengerechten Infrastruktur. Gastronomische Angebote, Einkaufsmöglichkeiten, Kinderbetreuung – all dies muss ebenfalls adressiert und vorangetrieben werden. Fachkräftegewinnung und -bindung wird in Zukunft auch von solchen, ehemals als „weich“ eingestuften Faktoren abhängen. Hierzu finden sich im GEP aber keine Aussagen. Der in Kapitel 5.6 formulierte Ausschluss gebietsfremder Nutzungen bleibt unkonkret und darf nicht zulasten der Bedürfnisse der in den Gebieten arbeitenden Beschäftigten interpretiert werden.

Grundsätzlich ist es sehr begrüßenswert, dass das Thema „Gute Arbeit“ im neuen GEP 2030 Eingang findet. Die Adressierung des Themas im einleitenden Grußwort der Senatorin ist dabei ein wichtiges Signal. Allerdings lässt die inhaltliche Ausgestaltung im weiteren Verlauf des Berichts zu wünschen übrig. „Gute Arbeit“ ist, wie eingangs im GEP auch dargestellt, gekennzeichnet durch gute Löhne, Tarifbindung, Aufstiegschancen und Möglichkeiten, Beruf und Familie zu vereinbaren. Dass der Begriff dann im weiteren Verlauf hauptsächlich mit der Bereitstellung von Jobs für Geringqualifizierte in der Logistik zum Zweck der Armuts- und Arbeitslosigkeitsbekämpfung gefüllt wird, vernachlässigt aber die meisten Kennzeichen „Guter Arbeit“. Ironischerweise schneidet die Arbeit in der Logistik gerade im „DGB Index Gute Arbeit“ besonders schlecht ab.⁵ Um kein Missverständnis aufkommen zu lassen: Auch die Arbeitnehmerkammer begrüßt ausdrücklich, dass es in Bremen Wirtschaftssektoren gibt, die Geringqualifizierten Einstiege in den Arbeitsmarkt ermöglichen. „Gute Arbeit“ meint aber etwas anderes. Gerade angesichts einer stetig abnehmenden Tarifbindung im Land Bremen⁶ und der Bemühungen des Senats, diesen Trend zu stoppen, muss dies auch ein zentrales Kriterium bei der künftigen Flächenvergabe sein.

Gründungsförderung ist ein notwendiges Instrument, um dem Strukturwandel zu begegnen. Sie allerdings – wie in Kapitel 5.2 ausgeführt – als Mittel zur Erreichung „Guter Arbeit“ zu verstehen, erscheint ein wenig abenteuerlich. Start-ups haben zu Beginn meist eher andere Prioritäten. Tarifbindung und Mitbestimmung sind – wenn überhaupt – erst in einer späteren Phase Thema. Dies konnte exemplarisch auch in einer qualitativen Studie der Arbeitnehmerkammer zur Situation der Start-ups in der Nahrungs- und Genussmittelindustrie aufgezeigt werden.⁷ Die Arbeitnehmerkammer wünscht sich auch vor diesem Hintergrund eine längerfristige, auch arbeitspolitische Begleitung von Start-ups. Gründungsförderung ist daher in Kapitel 5.2 falsch verortet. In Kapitel 5.12 ist sie hingegen gut aufgehoben.

⁵ Vgl. Eschkötter, Nico (2021): KammerKompakt: Branchenreport Logistik. Hrsg.: Arbeitnehmerkammer Bremen, Mai 2021.

⁶ Vgl. Schulten, Thorsten et al. (2020): Tarifverträge und Tarifflicht im Land Bremen. Hrsg.: Arbeitnehmerkammer Bremen, Juli 2020.

⁷ Vgl. Härtle, Lennart (2022): KammerReport: Die Nahrungs- und Genussmittelbranche und ihre Gründungsszene im Land Bremen – Ergebnisse der qualitativen Befragung. Hrsg.: Arbeitnehmerkammer Bremen, August 2022.

Ein deutlich besseres und nachhaltiges Mittel zur Förderung „Guter Arbeit“ ist – wie oben bereits gesagt – die Stärkung von Tarifbindung und betrieblicher Mitbestimmung. Eine geeignete und aus Sicht der Kammer dringend angezeigte Verortung dieser Thematik wäre der Katalog zu den Vergabekriterien. Leider liegt dieser noch nicht vor. Die Arbeitnehmerkammer möchte zum gegebenen Zeitpunkt Stellung zum Kriterienkatalog beziehen und geht davon aus, dass dies durch die Behörde ermöglicht wird. Aus unserer Sicht sollten Tarifbindung und Mitbestimmung im Sinne eines Bonus-Malus-Systems im Vergabekatalog berücksichtigt werden. Vorbild könnte hier die Richtlinie zur GRW-Förderung des Landes Mecklenburg-Vorpommern sein.⁸ Insbesondere folgende Regelungen wären aus Sicht der Arbeitnehmerkammer sinnvoll:

- ▶ Tarifgebundene Betriebe sollten bei der Vergabe bevorzugt behandelt werden.
- ▶ Gleiches gilt für Unternehmen, von denen bekannt ist, dass sie Betriebsräte haben.
- ▶ Unternehmen, von denen bekannt ist, dass sie die Bildung von Betriebsräten sowie deren Arbeit behindern, sollten hingegen bei der Flächenvergabe Minuspunkte bekommen.
- ▶ Um Start-ups nicht zu benachteiligen, sollten im Bonus-Malus-System entsprechende Ausgleichsmechanismen vorgesehen sein.

Die Ansprüche an das GEP 2030 sind hoch und dessen Ziele anspruchsvoll. Entsprechend bedarf es ertüchtigter Infrastrukturen zu seiner Umsetzung. Wirtschaftsförderung – das zeigt gerade dieses GEP – muss in Zukunft multiple Herausforderungen bearbeiten, vom Klimaschutz bis zur Stärkung der Tarifbindung. Sie muss sich verstärkt in den Dienst der Kommune und ihrer Ziele stellen. Um dies auch in der Praxis zu erreichen, muss die Wirtschaftsförderung Bremen (WFB) finanziell unabhängig vom Vermarktungserfolg größerer Flächenkontingente werden und so zum Beispiel auch zur Flächenkreislaufwirtschaft und Brownfieldentwicklung weiter befähigt werden. Die Sensibilisierung in Bezug auf Arbeitnehmerinteressen und „Gute Arbeit“ sollten in Zeiten von Fachkräfte- und Personalmangel selbstverständliche Praxis der Wirtschaftsförderung werden. Eine Finanzierung jenseits von Flächenverkäufen und damit aus Landesmitteln muss, verbunden mit eindeutigen und messbaren Zielvorgaben aus dem politischen Raum, mittelfristig in die Wege geleitet werden.

November 2022

Dr. Dominik Santner

Arbeitnehmerkammer Bremen
Referent für Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik
d.santner@arbeitnehmerkammer.de

⁸ Vgl. Land Mecklenburg-Vorpommern (2018): Richtlinie zur Förderung der gewerblichen Wirtschaft aus der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. Amtsblatt für Mecklenburg-Vorpommern 2018 Nr. 14, S. 230–235.