Leerstand: Umnutzung von Gebäuden und Flächen

Sachverhaltsdarstellung:

1. Konstante Nachfrage nach Gewerbeflächen und Immobilien

Nürnberg genießt als Wirtschaftsstandort ein ausgezeichnetes Ansehen. Die Nachfrage nach Gewerbeflächen und -immobilien liegt trotz der jüngsten Krisensituationen weiterhin auf einem hohen Niveau. Bereits der im Jahr 2020 im Stadtrat vorgestellte Masterplan Gewerbeflächen verdeutlichte jedoch, dass die Nachfrage das Angebot an Gewerbeflächen in Nürnberg deutlich übersteigt und in Zukunft nur bedient werden kann, wenn die Aussagen des Masterplans beachtet und die Handlungsempfehlungen bzw. Maßnahmen umgesetzt werden. Bestätigt wird dies durch die Ergebnisse der drei bereits durchgeführten Strukturanalysen in den Gewerbegebieten Kleinreuth b. Schweinau im Jahr 2020, Schafhof/Klingenhof im Jahr 2022 und Sandreuth im Jahr 2023, in deren Rahmen u.a. das begrenzte Flächenangebot immer wieder von den ansässigen Unternehmen insbesondere im Zusammenhang mit Erweiterungsbedarfen angesprochen wurde.

Die aktuellen Zahlen belegen die schwierige Situation und zeigen, dass die Strukturanalysen nichts von ihrer Aktualität verloren haben und weiterhin handlungsleitend sein müssen. So erreichten die Wirtschaftsförderung Nürnberg seit Jahresbeginn 2024 mehr als 40 Standortanfragen aus verschiedensten Branchen. In den letzten vier Jahren gingen alleine im Bereich des klassischen Gewerbes Standortanfragen im Umfang von rund 82 ha ein. Bei diesen Anfragen handelt es sich i.d.R. nur um Unternehmen, die auf dem freien Markt nicht fündig werden und auf die Unterstützung der Wirtschaftsförderung angewiesen sind. Die tatsächliche Anzahl an flächensuchenden Betrieben ist demnach deutlich höher. Stellt man diesen Zahlen die Summe von 12 ha an Gewerbeflächen gegenüber, die derzeit am Markt verfügbar sind bzw. realistische Entwicklungschancen aufweisen, wird das Ungleichgewicht mehr als deutlich, gleichwohl Grundstücksnachfragen nicht zwingend mit tatsächlichen gewerblichen Aktivitäten verbunden sein müssen.

Auch als Standort für büronutzende Dienstleistungsunternehmen ist Nürnberg - allen Herausforderungen der Assetklasse Büro zum Trotz - sehr gefragt: So lag der Flächenumsatz bei Bürovermietungen 2023 in Nürnberg bei 102.000 m² und damit um 8,3 % höher als im Vorjahr (94.000 m²). Damit hat sich Nürnberg dem bundesweiten Trend rückläufiger Büroflächenumsätze eindrucksvoll entgegengestellt. Ähnlich verhält es sich bei der Leerstandsquote bei Büroimmobilien: Während diese in den meisten anderen Städten 2023 gestiegen ist, ging sie in Nürnberg im Vorjahresvergleich zurück, von 6,1 % auf 5,8 %.

Aus der Bauantragsstatistik der Bauordnungsbehörde können leider keine Rückschlüsse auf die konkrete Nutzung von Gewerbeflächen gezogen werden. Dies liegt daran, dass aufgrund der Vielzahl an Begriffen im Betreff von Anträgen (Praxis, Laden, Lager, Betriebsstätte, Hotel etc.) eine Selektion nach spezifischem Gewerbe kaum möglich ist.

2. Gewerbeflächenentwicklung

Die Zahlen verdeutlichen: Nürnberg hat weiterhin eine starke Position im Standort-Wettbewerb. Um diese langfristig zu sichern und Arbeits- und Ausbildungsplätze sowie lokale Wertschöpfungsketten am Standort zu erhalten, ist ein bedarfsgerechtes Angebot an Büroflächen und an Flächen für das klassische Gewerbe, Handwerk, Produktion und Industrie entscheidend. Die Gewerbeflächenentwicklung steht allerdings vor verschiedenen, teils gravierenden Herausforderungen. Grundsätzlich ist eine deutlich sensiblere und differenziertere Sichtweise auf die insbesondere in Bezug auf produzierendes Gewerbe, Handwerk und Industrie schwierige Gewerbeflächensituation am Standort Nürnberg, auf die an die jeweilige

Branche geknüpften unterschiedlichen Bedürfnisse der Unternehmen sowie auf die weitreichenden Auswirkungen bzw. Konsequenzen von gewerblichen Umnutzungen notwendig. Ein wichtiger Aspekt hierbei ist der Unterschied zwischen Gewerbeflächen u.a. für

- klassisches produzierendes Gewerbe und Industrie auf der einen Seite und
- Büroflächen auf der anderen Seite.

Im Gegensatz zu den klassischen Gewerbenutzungen sind Büronutzungen nicht auf Flächen in Gewerbegebieten angewiesen, sondern finden sich aufgrund ihrer Verträglichkeit mit Wohnen häufig auch in Mischgebieten wieder. Dieser Unterschied ist für das Verständnis der verschiedenen Herausforderungen und Konfliktpotenziale enorm wichtig. Folgend werden Herausforderungen im Zusammenhang mit der Entwicklung von Gewerbeflächen und Büroflächen dargestellt, die derzeit im Vordergrund stehen.

2.1 Gewerbeflächen: Hoher Anteil privater Eigentümer und Restriktionen als Mobilisierungshindernisse

Die Mobilisierung und Vermarktung der gewerblichen Potenzialflächen in Nürnberg (minder- oder ungenutzte Gewerbeflächen in den Gewerbe- und Industriegebieten) erweist sich in vielen Fällen als sehr schwierig. Im Rahmen der Erarbeitung des Masterplan Gewerbeflächen wurde im Jahr 2020 eine umfassende Potenzialflächenanalyse durchgeführt, die u.a. mittels Eigentümerbefragungen und mit Blick auf verschiedene Projektentwicklungen stetig aktualisiert wird. Wie eingangs erwähnt, sind nur 12 ha der insgesamt ca. 70 ha an unbebauten bzw. mindergenutzten Potenzialflächen derzeit am Markt verfügbar. Die Flächen sind zum Großteil in privater Hand (ca. 88 % der gewerblichen Potenzialflächen) und eine Bereitschaft der Eigentümerinnen und Eigentümer zum Verkauf an Gewerbebetriebe oder Projektentwickler mit Schwerpunkt Gewerbe ist derzeit kaum vorhanden. Hinzu kommt: Gewerbeflächen werden immer mehr zum Spekulationsobjekt in der Hoffnung auf renditestärkere Nutzungen, insbesondere Wohnnutzungen. Das starke Wachstum der Einwohnerzahl Nürnbergs in den vergangenen Jahren hat zu einem massiven Anstieg bei der Nachfrage nach Wohnraum geführt. Immer wieder treten deshalb Flächeneigentümer, Projektentwickler und Investoren an die Stadt Nürnberg heran mit Konzepten für eine wohnbauliche Nutzung von Gewerbeflächenpotenzialen und dem damit verbundenen Begehren, die jeweilige Fläche in eine Wohnbaufläche oder Mischgebietsfläche umzuwandeln. Darüber hinaus stehen oftmals verschiedene Entwicklungshemmnisse und/oder Restriktionen wie interne Konflikte in Eigentümergemeinschaften, ökologische Probleme, Altlasten oder spekulative Interessen einer (zeitnahen) Mobilisierung der Flächen entgegen. Das Ergebnis dieser Situation sind ungenutzte Gewerbeflächen, die den vielen suchenden Unternehmen nicht zur Verfügung stehen und fälschlicherweise als fehlende Nachfrage interpretiert werden. Nicht jedes „leer“ scheinende Gewerbegrundstück ist auch verfügbar.

2.2 Büroflächen: Neue Anforderungen an den Unternehmensstandort

Ein wichtiges Thema sind sich verändernde und komplexer werdende Anforderungen an Bürostandorte. Gesucht werden Objekte, die auf dem neuesten energetischen Standard sind, eine attraktive soziale Infrastruktur aufweisen, ein modernes Mobilitätsmanagement erlauben und die vor allem die Möglichkeit für neue und flexible Raumkonzepte (Orte für Kreativität, Inspiration und Begegnungsflächen, konzentrationsfördernde Rückzugsorte für ungestörtes Arbeiten etc.) bieten. Die starke Nachfrage nach derartigen modernen Büroobjekten zeigen die hohen Vorvermietungsquoten, die in Nürnberg in verschiedenen Neubauprojekten, wie beispielswiese der Marienzeile, den SEETOR Offices, dem Campus Marienberg, den Entwicklungen auf dem Kohlenhofareal oder dem Projekt The One in Thon erreicht wurden bzw. werden.

Diese Objekte stellen jedoch nicht das Gros der Büroflächen in Nürnberg dar, im Gegenteil: Der Anteil älterer Büroimmobilien (älter als 20 Jahre) liegt in Nürnberg bei rund 74 % bis 80 %, das entspricht etwa 3 Mio. bis 3,2 Mio. m² Bürofläche. Mit einer umfassenden Revitalisierung

können viele dieser Flächen wieder marktfähig gemacht werden. Das Projekt des Evangelischen Campus Nürnberg am Rathenauplatz ist hierfür ein hervorragendes Beispiel. Die dafür erforderlichen Maßnahmen sind jedoch oftmals langwierig und kostenintensiv. Teilweise lassen die in die Jahre gekommenen Bürogebäude einen Umbau allerdings auch nicht zu.

3. Potenziale und Risiken bei Umnutzung von ungenutzten Büro- und Gewerbeflächen

Neben der schwierigen Gewerbeflächensituation ist auch der Wohnungsmarkt in Nürnberg seit Jahren sehr angespannt. Die Situation hat sich durch die aktuellen Zinssteigerungen, die hohen Energie- und Materialpreise sowie den Fachkräftemangel nochmals spürbar verschärft. Haushalte geringer und zunehmend auch mittlerer Einkommen haben wachsende Schwierigkeiten, bezahlbaren Wohnraum zu finden. Neben dem Wohnungsneubau liegt der Fokus deshalb auch auf der Weiterentwicklung des Bestands. Wie bereits dargestellt, stehen immer häufiger Gewerbe- und Büroflächen im Fokus, um Umnutzungen von vermeintlich nicht nachgefragten Flächen in Wohnen voranzutreiben.

In konkreten Einzelfällen können solche Umnutzungen sinnvoll sein, da im Rahmen solcher Entwicklungen neuer Wohnraum und Quartiere mit hoher Aufenthaltsqualität geschaffen werden können, die Wohnen und Arbeiten auf engem Raum zusammenführen. Als Beispiele können hier die Neustrukturierung des ehem. Quelle-Versandzentrums an der Fürther Straße, die Wohnbauentwicklung auf der Westseite des ehem. Siemens-Standorts an der Von-der-Tann-Straße genannt werden oder der SEETOR City Campus an der Ostendstraße.

Eine Umnutzung gewerblicher Flächen in Wohnraum bzw. in gemischte Quartiere ist allerdings von vielen verschiedenen Faktoren abhängig. Zu beachten sind hier u.a. die bauplanungsrechtlichen Voraussetzungen sowie die baulichen Gegebenheiten und Möglichkeiten des Objekts. Eine ganz entscheidende Rolle spielen darüber hinaus die angrenzenden Nutzungen, insbesondere mit Blick den bereits dargestellten Unterschied zwischen klassischen Gewerbeflächen und Büroflächen. Sinnvolle Optionen für Umnutzungen können z.B. monostrukturell genutzte Bürokomplexe in Solitärlagen oder Bürogebäude in der Innenstadt sein.

Bestehende Gewerbegebiete hingegen dürfen nicht durch Umwandlung in Wohnraum „angeknabbert“ und damit in ihrer Funktionsfähigkeit und hinsichtlich Erweiterungsmöglichkeiten für die dort ansässigen Betriebe eingeschränkt werden. Dies gilt insbesondere für die Ränder der Gewerbegebiete. Gerade bei Gewerbegebieten mit einem hohen Anteil an klassischem Gewerbe, Handwerksbetrieben, Industrie oder Logistik haben ins Gewerbegebiet eindringende Fremdnutzungen einen stark negativen Einfluss auf das bestehende Gebiet und dessen Strukturen. Neben dem direkten Verlust von nachgefragten Gewerbeflächen kann die Konsequenz eine Veränderung der Gewerbegebietsentwicklung sein, was insbesondere bei kleineren Standorten zum „Kippen“ des gesamten Gewerbegebiets führen kann. Die Folge ist, dass der Standort für die bereits ansässigen, aber auch für ansiedlungsinteressierte Unternehmen unattraktiv wird. Das liegt vor allem an den Einschränkungen bei Emissionen (z.B. Lärm und Licht), die sich aufgrund der Nähe zu den dann in direkter Nachbarschaft befindlichen schutzbedürftigen Nutzungen ergeben. Auch wenn die Emissionen bei Produktionsunternehmen in den letzten Jahren durch technische Möglichkeiten erheblich reduziert werden konnten: Verarbeitendes Gewerbe und Industrie sind auf Freiheitsgrade bei Emissionen angewiesen. Fehlen diese, werden Unternehmen von einer Ansiedlung oder Erweiterung abgehalten.

Grundsätzlich strebt die Stadt Nürnberg die funktionsgemischte Stadt der kurzen Wege im Sinne der Leipzig-Chartas I und II an, also die kluge Mischung von Wohnen, Arbeiten und Freizeit. Dieser Ansatz kommt aber insbesondere da an seine Grenzen, wo die Störungen aus Gewerbebetrieben aller Art eine Mischung mit Wohnen unmöglich machen. Gebiete für derartige störende Betriebe sind für die Stadtentwicklung aber wertvoll und wichtig und dürfen daher nicht leichtfertig aufgegeben oder gefährdet werden.

4. Umnutzungen in den letzten Jahren

In der jüngeren Vergangenheit wurden bzw. werden derzeit alleine mit den Standorten der ehem. Bundesbranntweinmonopolverwaltung an der Erlenstegenstraße, dem ehem. Coca-Cola-Areal an der Ostendstraße, dem ehemaligen Porsche-Areal an der Dresdener Straße, dem ehem. Akzo Nobel-Areal an der Lochnerstraße und dem Gewerbegebiet Mühlhof mehr als 82 ha ehemals gewerblich genutzte Flächen in Wohnbauflächen bzw. gemischt genutzte Quartiere umgewidmet. Dies entspricht dem Umfang an den eingangs erwähnten Anfragen nach Gewerbeflächen alleine im Bereich des klassischen Gewerbes innerhalb den letzten vier Jahre und ist größer als das derzeit vorhandene gewerbliche Flächenpotenzial. Viele weitere Umnutzungsanfragen werden im Moment bearbeitet.

Solche Umnutzungen schaffen zwar neuen Wohnraum, verschärfen allerdings die angespannte gewerbliche Flächensituation erheblich. Wie dargestellt, sind hierbei vor allem das klassische Gewerbe, Handwerksbetriebe und die Industrie betroffen, die auf solche Flächen angewiesen sind. Werden solche Standorte umgenutzt, sind sie im Stadtgebiet nicht einfach ersetzbar und gehen dauerhaft verloren. Mittel- bis langfristig wirken sich solche Entscheidungen negativ auf Nürnbergs Position im Standort-Wettbewerb aus - mit möglichen Auswirkungen auf Arbeits- und Ausbildungsplätze, die lokale Wertschöpfung und auf die Gewerbesteuereinnahmen. Vor diesem Hintergrund ist eine vorausschauende Flächenpolitik notwendig, die alle Belange berücksichtigt und einen Mangel nicht durch Vergrößerung des Mangels an anderer Stelle zu lösen versucht. Viel wichtiger ist der Abbau von Hemmnissen bei der Mobilisierung bzw. der Bereitstellung von Flächenpotenzialen sowie der Unterstützung von Nachverdichtungsmaßnahmen und der Förderung flächeneffizienter Bauvorhaben.

5. Schlussfolgerung

Das Ansehen Nürnbergs als Wohn-, Wirtschafts- und Industriestandort ist ausgezeichnet. Dies zeigt sich anhand der weiterhin hohen Nachfrage sowohl nach Gewerbeflächen für das klassische Gewerbe, Handwerksbetriebe und Industrie als auch nach modernen Büroflächen. Gleichzeitig steigt der Bedarf an Wohnraum. Um die Attraktivität Nürnbergs auch langfristig sichern zu können, sind deshalb ausreichend Flächen notwendig - für Wohnen sowie für produzierendes Gewerbe, Industrie, Logistik, Handel und Büronutzungen.

Anmerkung zur Diversity-Relevanz
Es bestehen keine Anhaltspunkte, dass diese Maßnahme bestimmte Personengruppen, beispielsweise unterschiedlichen Geschlechts, verschiedener ethnischer Herkunft, mit Behinderungen, unterschiedlichen Alters, sozialer Lage bevorteilt oder benachteiligt. Das Vorhaben ist damit nicht Diversity-relevant. Die Maßnahme hat weder diskriminierende Auswirkungen noch erschließt sie Potenziale für Gleichberechtigung bzw. Gleichstellung und Chancengleichheit.

Referat VII