

Kurzfassung

Prüfung rechtlicher, fiskalischer und regionalwirtschaftlicher Modelle einer gemeinsamen Gewerbegebietsentwicklung der Gewerbestandorte entlang der BAB 1 zwischen Bremen und Achim

in Zusammenarbeit mit



Prof. Dr. André Heinemann
Kristof Kanzler

und



Prof. Dr. Daniel Schiller

Auftraggeber:

Senator für Wirtschaft,
Arbeit und Häfen der
Freien Hansestadt
Bremen;
Stadt Achim

Ansprechpartner

(Prognos AG):

Peter Kaiser (Prognos)
☎ 0421- 517 046-522

Robert Köster
Alina Ulmer
Annika Waymann

Bremen, 29.03.2018
2-8380

Hintergrund und Zielstellung

Die Stadt Achim hat im Jahr 2015 einen Ratsbeschluss zur Planung des Infrastrukturprojektes Achim-West gefasst, der den Auftakt zur Umsetzung der gewerblichen Erschließung eines zunächst 75 ha umfassenden Industrie- und Gewerbegebietes direkt am Bremer Kreuz vorsieht. Gemäß der 2006 zwischen Bremen, der Stadt Achim und der Gemeinde Oyten getroffenen Rahmenvereinbarung zu gewerblichen und verkehrlichen Entwicklung rund um das Bremer Kreuz soll dies im Einvernehmen mit Bremen geschehen. Im vorliegenden Gutachten wird die Machbarkeit einer potenziell für beide Seiten vorteilhaften Kooperation zwischen Achim und Bremen bei der Entwicklung eines Gewerbegebietes entlang der BAB1 zwischen Achim und Bremen geprüft. Ziel ist es, Klarheit über die rechtlichen und fiskalischen Rahmenbedingungen zu erhalten. Die Prognos AG in Zusammenarbeit mit Prof. Dr. Andre Heinemann vom Institut Arbeit und Wirtschaft Bremen und Prof. Dr. Daniel Schiller vom Steinbeis-Forschungszentrum Regionalwirtschaft, Innovationssysteme und Kommunalfinanzen in Greifswald wurde gemeinsam durch die Stadt Achim und den Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen der Freien Hansestadt Bremen mit der Erstellung der Machbarkeitsanalyse beauftragt. Begleitet wurde die Gutachtenerstellung durch einen Arbeitskreis aus hochrangigen Verwaltungsmitarbeitern aus Bremen und Achim.

In einem ersten Schritt wurden dabei unterschiedliche Kooperationsformen beleuchtet. Dafür wurden existierende Good-Practice Beispiele betrachtet (Kapitel 2 des Endberichtes). Anschließend wurden verschiedene Varianten der Zusammenarbeit miteinander verglichen. Im weiteren Verlauf der Machbarkeitsstudie wurde neben der Nullvariante (das Projekt wird nicht realisiert) zwei Varianten betrachtet. Eine bilaterale Vermarktungsstrategie ohne direkte finanzielle Beteiligung Bremens an der Projektentwicklung und eine intensive Zusammenarbeit in institutionalisierter Form analysiert. Hierfür werden die regionalökonomischen und fiskalischen Effekte berechnet (Kapitel 4 und 5 der Langfassung). Die fiskalischen Effekte für Bremen hat Prof. Dr. Andre Heinemann vom Institut Arbeit und Wirtschaft Bremen berechnet (siehe Kapitel 5.1 der Langfassung), die fiskalischen Effekte auf niedersächsischer Seite hat Prof. Dr. Daniel Schiller vom Steinbeis-Forschungszentrum Regionalwirtschaft, Innovationssysteme und Kommunalfinanzen in Greifswald ermittelt (siehe Kapitel 5.2 der Langfassung).

Im Folgenden werden kurz die Vor- und Nachteile verschiedener Organisationsformen einer Kooperation beleuchtet und anschließend die regionalökonomischen und fiskalischen Effekte dargestellt. Abschließend wird die Rentabilität des Projekts analysiert und die Machbarkeit bewertet.

Kooperationsformen interkommunaler Gewerbegebiete

Auf Grundlage von Experteninterviews und einer Dokumentenanalyse wurden in Abstimmung mit der Lenkungsgruppe **sechs Good-Practice-Beispiele einer interkommunalen Gewerbegebietesentwicklung** ausgewählt und analysiert. Die interkommunale Zusammenarbeit wird zunehmend als Möglichkeit angesehen, **wachsende Herausforderungen bei der Flächennutzung besser bewältigen** zu können. So ermöglicht eine Zusammenarbeit eine Verbesserung von **Chancen im Standortwettbewerb**, eine **Erhöhung der Leistungskraft und Wirtschaftlichkeit**, eine **Minimierung des Risikos der finanziellen Vorleistung** und eine **Vermeidung von Flächenengpässen und Flächenkonkurrenz**.

Für Bremen sind im konkreten Fall einer gemeinsamen Gewerbeflächenentwicklung entlang des Kraftbandes A1 insbesondere folgende Vorteile in Betracht zu ziehen:

- Das bestehende **Gewerbegebiet Bremer Kreuz** profitiert von einer **verbesserten Verkehrsanbindung**.
- Bei Anfragen von Unternehmen nach Flächen, die in Bremen nicht vorhanden sind, kann Bremen auf Achim verweisen und stellt damit die Erhaltung oder Gewinnung von Arbeitsplätzen für die Wirtschaftsregion sicher. **Einwohner und Arbeitsplätze werden aufgrund von Pendlerbeziehungen und Vorleistungsverflechtungen für Bremen gesichert, auch wenn die Ansiedlung nicht direkt in Bremen erfolgt.**

Achim profitiert:

- ebenfalls von der **verbesserten Verkehrsanbindung** des bestehenden **Gewerbegebietes Bremer Kreuz** (Flächen auf Achimer Hoheitsgebiet direkt an der BAB 1)
- einer gemeinsamen Vermarktung mit Bremen und von den umfassenden Erfahrungen bei der Entwicklung großflächiger Gewerbeflächen profitieren.

Wenn eine Kooperation realisiert wird, können zukünftig auch „Abwanderungen“ von Unternehmen von einer Stadt in die andere, also von Bremen nach Achim (bspw. Coca-Cola) aus Achim nach Bremen (bspw. Dräxlmaier) ebenso wie die Ansiedlung neuer Unternehmen (bspw. Amazon in Achim) in der Öffentlichkeit als Umsiedlung innerhalb der Wirtschaftsregion offensiv positiv dargestellt werden, denn die Arbeitsplätze bleiben bzw. entstehen aufgrund der intensiven Pendlerverflechtungen in beide Richtungen in der Region und ein Großteil der Effekte wirkt in den beiden Städten (s.u.).

Im Zuge der Analyse verschiedener Organisationsformen einer Zusammenarbeit Bremens und Achims wurden **drei Intensitätsgrade der Kooperation** betrachtet (siehe Kapitel 2 der Langfassung). Die „unverbindlichste“ Art der Zusammenarbeit ist ein gemeinsamer **Verhaltenskodex**. Gleichzeitig ist ein Verhaltenskodex auch Voraussetzung für größere Kooperationstiefen. In einem gemeinsam erarbeiteten Kodex wird beispielsweise fixiert, wie mit Umsiedlungs(an)fragen umgegangen wird und welche Branchen in welchen Gewerbegebieten vorrangig angesiedelt werden sollen.

Aufbauend auf einem Verhaltenskodex kann **eine bilaterale Vermarktungsvereinbarung** festgelegt werden. Diese sollte i. d. R. eine ausgearbeitete Marketingstrategie und die gemeinsame Vermarktung der Gewerbeflächen (zunächst entlang der BAB A1) umfassen. Bei dieser Form der Zusammenarbeit bietet sich als Organisationsform beispielsweise eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung an. Innerhalb der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung kann fixiert werden, welche Vermarktungsaufgaben übernommen werden.

Die intensivste Art der Kooperation ist die **institutionalisierte Zusammenarbeit**. Als Organisationsform kann hierfür ein Zweckverband, eine GmbH oder eine Kombination aus Zweckverband und GmbH gewählt werden. Im Fall einer institutionalisierten Zusammenarbeit zwischen Bremen und Achim könnte Bremen (oder eine nachgeordnete Gesellschaft) sich an der Projektgesellschaft Achim-West beteiligen. Eine Kosten- und Erlösverteilung wäre zwischen den Gesellschaftern auszuhandeln.¹

¹ Die Vor- und Nachteile der verschiedenen Organisationsformen werden in Kapitel 2.1.2 der Langfassung diskutiert.

Aus den verschiedenen Intensitätsgraden einer Zusammenarbeit wurden neben einer Nullvariante zwei Varianten der Kooperation geprüft. Annahme für Variante 0 ist, dass das Industrie- und Gewerbegebiet Achim-West ohne die Kooperation zwischen Bremen und Achim nicht realisierbar ist und daher nicht zustande kommt. Bei Variante 1 handelt es sich um eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung für eine bilaterale Vermarktungsstrategie. Variante 2 stellt die intensivste, vollinstitutionalisierte Form der Zusammenarbeit dar. Beide Varianten 1 und 2 erfordern eine Ertüchtigung der Theodor-Barth-Straße. Da sich **die regionalwirtschaftlichen Effekte** von Variante 1 und 2 nicht unterscheiden, wurden für die folgende Analyse Variante 0 und Variante 2 miteinander verglichen.

Regionalökonomische Effekte

Bei der Berechnung der regionalwirtschaftlichen Effekte des Gewerbegebiets Achim-West werden sowohl direkte Beschäftigungseffekte als auch indirekte Effekte aufgrund von nachgefragten Vorleistungen der Unternehmen und induzierte Effekte (erhöhte Nachfrage durch zusätzliche Einkommen) für Bremen, Achim, die übrigen Gemeinden des Landkreises Verden und den Landkreis Verden selbst betrachtet. Die Ergebnisse beruhen auf einer Aktualisierung der im Jahr 2015 von der Prognos AG erstellten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für das Industrie- und Gewerbegebiet Achim West. Für diese wurde das Prognos-RegioInvest Modell eingesetzt. Als Dateninputs wurden verschiedene Vermarktungsszenarien, öffentliche Investitionen, etwa für die Erschließung der Gewerbefläche und den Autobahnanschluss, Finanzbeiträge Dritter (eingeworbene EU-, Bundes- und / oder Landesmittel) und Kennziffern wie Arbeitsplatzdichte und Pendlerquote verwendet. Die regionalökonomischen Effekte wurden anschließend jeweils für ein worst case und ein best case Szenario berechnet. Für Achim, Bremen und die übrige Region ergeben sich demnach folgende **direkte, indirekte und induzierte Einkommenseffekte**:

- **kumulierte Bruttowertschöpfungseffekte von rund 2,7 bis 5,7 Mrd. €.** bis 2040
- Im Jahr 2040 ergeben sich **direkte Beschäftigungseffekte von rund 2.000 Erwerbstätigen im Worst-Case** und **rund 3.500 im Best-Case**.
Davon:
 - rund **680 bis 1.100 Erwerbstätige** mit **Wohnsitz in Achim** und
 - **800 bis knapp 1.250 Erwerbstätige** mit **Wohnsitz in Bremen**.
- Inklusiv der indirekten und induzierten Erwerbstätigen werden **in der Region insgesamt Effekte von 3.000 bis knapp 5.000 Arbeitsplätzen** ausgelöst (Kapitel 4 der Langfassung).

Fiskalische Effekte

Aus den nach Wohn- und Arbeitsort differenzierten Arbeitsplatzeffekten sowie den zugehörigen Wertschöpfungseffekten sind die fiskalischen Effekte für Bremen (Kapitel 5.1 der Langfassung) und für Achim sowie die übrigen Gebietskörperschaften im Landkreis Verden (Kapitel 5.2 der Langfassung) dezidiert ermittelt worden.²

Für Bremen ergeben sich umfassende fiskalische Effekte. **Bremen profitiert langfristig von der Realisierung des Gewerbegebiets, obwohl dieses außerhalb der Landesgrenzen liegt.** Gründe hierfür sind die entstehenden Arbeitsplätze (direkte Effekte), die von in Bremen wohnhaften Personen eingenommen werden, sowie Vorleistungsgüter (indirekte Effekte), die aus Bremen bezogen werden und die erhöhte Nachfrage aufgrund von Einkommensverausgabung in Bremen (induzierte Effekte). Weiterhin führen die durch das Gewerbegebiet entstehenden Arbeitsplätze mit Wohnsitz Bremen zu konstanten bzw. steigenden Einwohnerzahlen, die im bundesstaatlichen Finanzausgleich von hoher Bedeutung sind.

Für Achim hat die Realisierung des Industrie- und Gewerbegebietes Achim-West ebenfalls weitreichende fiskalische Folgen. Dies ist i.d.R. eine Prämisse zur Entwicklung eines Gewerbegebietes. Jedoch sind die bei Achim verbleibenden Nettoeffekte aufgrund des kommunalen Finanzausgleichs sehr viel geringer als die Bruttoeffekte.

Konkret ergeben sich auf der regionalen Ebene folgende Steuereinnahmen:

- Stadt **Achim** im Jahr 2040: **2,0 bis 3,3 Mio. €** (nach Umlage). Im gesamten Betrachtungszeitraum werden **fiskalische Effekte von 18,5 bis 38,1 Mio. € (kumuliert)** für Achim generiert.
- Für die **übrigen Gemeinden in LK Verden** entstehen positive fiskalische Effekte zwischen kumuliert **5,6 und 11,9 Mio. €**. Für den **Landkreis Verden** belaufen sich die **fiskalischen Effekte auf 14,7 Mio. € im Worst-Case und 30,7 Mio. € im Best-Case**.
- **Bremen** profitiert im Jahr 2040 von Steuereinnahmen in Höhe von **9,0 bis 14,0 Mio. €** (nach Finanzausgleich und inkl. Bevölkerungseffekt). Im gesamten Betrachtungszeitraum werden kumuliert fiskalische Effekte von **87,4 bis 174,0 Mio. €** (inkl. Bevölkerungseffekt) für Bremen generiert. Selbst **ohne Bevölkerungseffekt** belaufen sich die kumulierten Fiskaleffekte auf **13,4 Mio. € im Worst-Case und 27,9 Mio. € im Best-Case**.

² Die fiskalischen Effekte für Bremen sind von Prof. Dr. André Heinemann (Institut für Arbeit und Wirtschaft – iaw, Regionalentwicklung und Finanzpolitik, Universität Bremen), die fiskalischen Effekte für Achim und Landkreis Verden von Prof. Dr. Daniel Schiller, (Steinbeis-Forschungszentrum Regionalwirtschaft, Innovationssysteme und Kommunalfinanzen, Universität Greifswald) ermittelt worden.

Rentabilitätsbetrachtung

Eine besondere Herausforderung ergibt sich bei der Entwicklung des Industrie- und Gewerbegebietes Achim-West und der konkreten Kooperation aus den hohen Erschließungskosten, denen für mehrere Jahre unzureichende Erlöse für die Refinanzierung gegenüberstehen. Dies verdeutlicht die Rentabilitätsbetrachtung (siehe Kapitel 6 Langfassung), wobei die bremischen Kosten für die Theodor-Barth-Straße noch nicht berücksichtigt sind.

Demzufolge weist das Entwicklungsprojekt ohne die Einlagen der Stadt Achim und (zunächst) ohne Berücksichtigung der fiskalischen Effekte Achims ein **Defizit zwischen 65,1 Mio. € und 4,8 Mio. €** auf.

Selbst wenn alle projektbedingt generierten fiskalischen Effekte Achims zur Kostentilgung herangezogen werden, besteht ein **Finanzierungsdefizit von 41,2 Mio. € im Worst-Case**. Im **Best-Case** könnte **hingegen ein positives Ergebnis von bis zu 35,3 Mio. €** erreicht werden. Würde man den Betrachtungszeitraum verlängern, verbessert sich die Rentabilitätsrechnung aufgrund der die Kosten langfristig übersteigenden Erlöse signifikant.

Für die Realisierung des Gewerbegebietes Achim-West ist die Beteiligung Dritter erforderlich, da einer höheren Vorfinanzierung der Kosten durch die Stadt Achim aus finanzaufsichtlichen Gründen Grenzen gesetzt sind. Der von der Kommunalaufsicht genehmigte Maximalbetrag für die Vorfinanzierung des Projekts wurde für die Stadt Achim auf 9,6 Mio. € beschränkt. Eine Beteiligung Bremens ist aufgrund der verkehrlichen Erschließung mit der notwendigen Erweiterung der Theodor-Barth-Straße ohnehin notwendig.

Fazit

Eine gemeinsame Entwicklung des Industrie- und Gewerbegebietes Achim-West ist nicht nur aus regionalwirtschaftlicher Perspektive sinnvoll und machbar. Bei Betrachtung der direkten, indirekten und induzierten Effekte sowie der ableitbaren Einwohnereffekte aus fiskalischen Gründen erscheint eine Beteiligung Bremens sogar opportun, da ohne eine Beteiligung Dritter das Projekt Achim-West mit einem sehr hohen Risiko verbunden ist und daher nach derzeitigem Planungsstand nicht umsetzbar erscheint. **Ohne die Entwicklung des GI-Gebietes Achim-West würden beträchtliche Einnahmen für Bremen, den Landkreis Verden und dessen Gemeinden nicht realisiert.** Sofern eine Ansiedlung alternativ nicht an einem anderen Standort innerhalb der Metropolregion realisiert werden kann, betreffen die entgangenen Einnahmen und Effekte die gesamte Metropolregion.

Neben den qualitativen Vorteilen aus der Kooperation ergeben sich für Bremen aus den **fiskalischen Effekten (ohne Bevölkerungseffekt) Zugewinne in Höhe von kumuliert 13,4 Mio. € im Worst-Case und 27,9 Mio. € im Best-Case für Bremen.**

Grundsätzlich könnte Bremen auf eine direkte Beteiligung an der Gewerbegebietsentwicklung Achim-West verzichten und nur durch den Ausbau der Theodor-Barth-Straße auf eigenem Stadtgebiet zum Gelingen beitragen. Dann könnte Bremen die Ansiedlung von Unternehmen dort jedoch weder positiv argumentieren noch beeinflussen. Dagegen profitiert

Bremen bei einer aktiven Beteiligung und Kooperation von der Gewerbeflächenentwicklung durch bessere, direkte Einflussmöglichkeiten.

Auch der **Landkreis Verden könnte deutlich profitieren**. Da er sich bislang nur in Höhe von 1,8 Mio. € an den Kosten beteiligen will, aber in ähnlicher Höhe wie Achim oder Bremen von den positiven Effekten der Gewerbegebietsentwicklung profitiert, wären Gespräche über eine weitere Beteiligung zu führen. Eine wesentliche Erkenntnis ist weiterhin, dass die Berechnungen – nicht überraschend – belegen, dass unter den derzeit herrschenden Finanzausgleichsregimen die Sicherung und Gewinnung von Einwohnern die maßgeblichen positiven fiskalischen Effekte generieren.

Grundlage für jede Art einer interkommunalen Zusammenarbeit, unabhängig von Kooperationstiefe und Intensitätsgrad, ist ein **Verhaltenskodex**. Dabei sind die von beiden Seiten definierten Kooperationskriterien zu berücksichtigen. Übereinstimmung wurde dahingehend festgestellt, dass darin u.a. Regeln zur Minimierung der Konkurrenz zwischen den Gewerbeflächen der beiden Städte, insbesondere Achim-West, Bremer Kreuz und Gewerbepark Hansalinie festgehalten werden sollen. Demnach sollen Ansiedlungsanfragen aus der jeweils anderen Stadt für Flächen der Nachbarkommune offen untereinander kommuniziert werden und die Herkunftskommune informiert werden. Wenn Anfragen nicht bedient werden können, sollten Empfehlungen für die Nachbarkommune ausgesprochen werden, sofern die Unternehmen ihr Einverständnis geben. Die konkrete Ausgestaltung des Verhaltenskodex befindet sich derzeit in der Abstimmung.

Mit der gemeinsamen Beauftragung dieses Gutachtens und erfolgreicher Kooperation in der Vergangenheit (beispielsweise gemeinsamer Auftritt auf der jährlich in München stattfindenden Immobilienmesse Expo Real) sowie der guten Zusammenarbeit in der Begleitung der Machbarkeitsstudie haben Bremen und Achim bereits gezeigt, dass die Grundlagen für eine vertrauensvolle Kooperation gegeben sind.