

Birte Eckmann, Linn Holthey, Thomas Krüger, Guido Spars

Perspektiven für Gewerbe und Produktion in der Stadt

Zur Transformation von Gewerbebestandsgebieten

In der aktuellen Debatte um die „produktive Stadt“ spielen die bestehenden, vielfach „in die Jahre gekommenen“ Gewerbe- und Industriegebiete bisher kaum eine Rolle. Diese werden ihrer Aufgabe, Flächen für zukunftsorientierte Wertschöpfung und insbesondere „störende“ Betriebe bereitzustellen, vielfach immer weniger gerecht. In dem Beitrag werden die grundlegenden Problemlagen und Akteurskonstellationen analysiert, und Strategien und Konzepte für die Transformation städtischer Gewerbegebiete aufgezeigt.

Die aktive Transformation von Gewerbe- und Industriegebieten (§ 8 und 9 BauNVO und Vorläufer) ist in der Praxis der Wirtschaftsförderung und Stadtentwicklung in den Kommunen – im Unterschied zur Konversion großflächiger ehemaliger Industrie- oder Infrastrukturareale – eine neue Aufgabenstellung zu der entsprechend wenig oder gar keine Erfahrungen vorliegen (Klanten & Schmitt 2019, S. 119; Erbstößer 2016, S. 49). Zudem sind Gewerbeflächen in der kommunalen Politik und Verwaltung als komplexe, wenig populäre, konfliktträchtige und i.d.R. „zähflüssige“ Themen schwer zu bearbeiten (Wagner-Endres 2020, S. 566; Pesch 2012, S. 11 ff.). Auch im stadtplanerischen Diskurs führen sie gegenüber Fragen des Wohnens, der Umwelt, des Verkehrs und der Stadtgestaltung ein Schattendasein. Beispielhaft dafür ist, dass die Abschlusskonferenz für das ExWoSt-Forschungsfeld „Nachhaltige Weiterentwicklung von Gewerbegebieten“ mit dem Titel „Vergessene Stadträume“ versehen wurde (BBSR 2019).

Birte Eckmann, 1972, Dipl.-Ing. (FH) Architektur, wissenschaftliche Mitarbeiterin im Arbeitsgebiet Projektentwicklung und Projektmanagement in der Stadtplanung an der HafenCity Universität Hamburg (HCU)



Linn Holthey, 1989, M.Sc. Stadtplanung, wissenschaftliche Mitarbeiterin im Arbeitsgebiet Projektentwicklung und Projektmanagement in der Stadtplanung an der HafenCity Universität Hamburg (HCU)



Thomas Krüger, 1959, Prof. Dr.-Ing., Bauassessor, Leitung des Arbeitsgebiets Projektentwicklung und Projektmanagement in der Stadtplanung an der HafenCity Universität (HCU)



Guido Spars, 1966, Prof. Dr., Stadt- und Regionalökonom, Leiter des Fach- und Forschungsgebiets Ökonomie des Planens und Bauens an der Fakultät 5 der Bergischen Universität Wuppertal (BUW)



Komplementär zu der geringen Aufmerksamkeit, die Gewerbeflächen in der Planungspraxis i.d.R. erhalten, ist das Interesse auch der Forschung verhalten. Die wenigen, (auch) wissenschaftlich fundierten Arbeiten auf diesem Gebiet sind – vor dem Hintergrund des Ziels der Verringerung der Neuinanspruchnahme von Flächen (Bock, Hinzen & Libbe 2011) – auf das Volumen und die Struktur der Nachfrage ausgerichtet (Bonny & Kahnert 2005). Stark strukturpolitisch bzw. konzeptionell ausgerichtet sind viele Untersuchungen zu Technologieparks und Gründerzentren, wobei Verflechtungen mit wissenschaftlichen Einrichtungen oder gewachsenen Branchenschwerpunkten bis hin zu sogenannten Clusterstrategien eine große Bedeutung haben (Albach & Tengler 1987; Kiese 2012). Die vorhandenen Gewerbegebiete, ihre Strukturen und ihr Wandel spielen bei diesen Analysen und Konzepten, wenn überhaupt, nur eine untergeordnete Rolle (Floeting 2008). Das geringe Niveau analytischen und empirischen Wissens ist angesichts des erheblichen Anteils der Industrie- und Gewerbegebiete an der städtischen Siedlungsfläche (s. INKAR) bemerkenswert. Vor dem Hintergrund der zunehmenden Forderungen oder sogar politischer Vereinbarungen zu einem tatsächlichen „Stopp“ zusätzlicher Flächeninanspruchnahme, zumindest in den großen Ballungszentren (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2019; SPD & Bündnis 90/Die Grünen 2020), erhalten die Gewerbebestandsgebiete zusätzlich an Bedeutung.

Vor diesem Hintergrund wurde im Rahmen des Forschungsprojektes „Gewerbe in der Stadt – Wandel im Bestand gestalten“ (GiS), das vom Bundesministerium für Forschung und Bildung gefördert wurde, in einem Verbundprojekt der Bergischen Universität Wuppertal, Fachgebiet Ökonomie des Planens und Bauens, und der HafenCity Universität Hamburg, Fachgebiet Projektentwicklung und Projektmanagement in der Stadtplanung, zur Weiterentwicklung von Gewerbebestandsgebieten geforscht. Ziel war es, Strategien und Konzepte für eine aktive Transformation von städtischen Gewerbegebieten zu entwickeln, die sowohl einen Beitrag zur Stärkung „urbaner Produktion“ als auch zu einer nachhaltigen Stadtentwicklung und insbesondere zur „Innenentwicklung“ leisten sollen. Im Hinblick auf die Gewerbe- und Industriegebiete, die hier im Mittelpunkt stehen, wird unter urbaner Produktion „die Herstellung und Verarbeitung von materiellen Gütern im urbanen Raum bezeichnet. Der urbane Raum umfasst dabei die Lagetypen City, Cityrand und Innenstadtrand gemäß der Festlegung der Innerstädtischen Raumbearbeitung (IRB) des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung BBSR“ (Piegeler & Spars 2019, S. 6). Es wurden quantitative Strukturanalysen und Fallstudien zu verschiedenen Städten in NRW und Hamburg durchgeführt sowie an Pilotprojekten mitgewirkt (vgl. Krüger, Piegeler & Spars 2021).

Problemlagen der Transformation

Im Unterschied zu soziökonomischen und immobilienwirtschaftlichen Prozessen auf dem Wohnungsmarkt bzw. zu Wohn- und Mischgebieten in Städten, sind in GE-/GI-Gebieten grundsätzlich keine größeren wirtschaftlichen Aufwertungsprozesse und erst recht keine „Gentrifizierung“ zugunsten zahl-

lungsfähiger („höherwertiger“) GE/GI-Nutzungen zu erwarten. Insbesondere in Wachstumsregionen mit hoher Flächenkonkurrenz können allerdings dann ökonomische Aufwertungsprozesse stattfinden, wenn die Kommune einen Funktionswandel, etwa zu Freizeit-, Einzelhandels-, reinen Büro- oder gar Wohnnutzungen zulässt oder sogar aktiv befördert. Gelegentlich versuchen Grundeigentümer, Kommunen durch dauerhaften Leerstand bis hin zur Verwahrlosung von Grundstücken zu einer solchen Aufwertung zu nötigen. Solche Vorbilder können sich in der Umgebung fortsetzen mit der Folge, dass der Standort für urbane Produktion verloren geht. Geschieht dies nicht, besteht in älteren Gewerbe- und Industriegebieten, insbesondere in Regionen mit ungünstiger wirtschaftlicher Entwicklung, eher die Tendenz zur Stagnation oder zu einem Downgrading der Gebiete, im Extremfall sogar bis zur Gewerbebrache (Holl 2012, S. 18; Pesch 2012, S. 11 ff.).

Ursache dafür ist, dass ältere Gewerbeflächen aufgrund geringer Grunderwerbskosten in der Vergangenheit und erfolgter Abschreibungen auf die Gebäude selbst bei geringen Einnahmen bzw. Mieten interessante Renditen erzielen. Deshalb und weil die Eigentümer oft Gesellschaften sind, die „stille Reserven“ schätzen, oder Personen mit Vermögen, haben sie i.d.R. keine Veranlassung, ihre Gewerbeimmobilie zu verkaufen. Solange eine Vermietung möglich ist, wobei oft nicht nur die Betriebs- sondern auch die Instandhaltungskosten von den Mietern getragen werden, kann eine Rendite erwirtschaftet werden.

Demgegenüber ist eine Neuentwicklung im Bestand mit hohem Kapitalbedarf und erheblichen Risiken verbunden. Hinzu tritt nicht selten die Restriktion auf, dass die überkommenen vorhandenen Grundstücksgrößen und -zuschnitte sowie die Situation auf benachbarten Grundstücken oder im Bereich der Erschließung eine Neuentwicklung erschweren. Diese Faktoren bewirken, dass eine Nutzung mit geringer Wertschöpfung oder gar ein Brachfallen aufgrund der Spekulation auf eine spätere attraktive Folgenutzung oder Neuordnung, aus der Perspektive von Eigentümern bzw. einzelwirtschaftlich durchaus rational sein kann. Eine Transformation bzw. Modernisierung von GE/GI-Gebieten wird durch den Marktprozess somit kaum befördert (Breuer 2019, S. 112).

Um dem entgegenzuwirken besteht die Notwendigkeit, die Stadt und den urbanen Raum als Standort zeitgemäßer „urbaner Produktion“ nachhaltig weiter zu entwickeln und bestehende Gewerbe- und Industriegebiete strategisch umzustrukturieren. Solch eine Transformation wird vom Zusammenwirken dreier Hauptakteure bestimmt: Der Stadt bzw. Kommune, den Immobilieneigentümern und den Unternehmen bzw. ihren Betrieben am Standort. Diese bringen unterschiedliche Interessen, Perspektiven und Handlungsmöglichkeiten mit, die im Folgenden in typisierender Form beleuchtet werden (siehe Abb. 1).

Akteurskonstellationen

Die Stadt bzw. Kommune verfolgt übergeordnete Ziele, die z.B. mit Hilfe von Leitbildern zu einer Verbesserung bzw. Aufwer-

© Eigene Darstellung

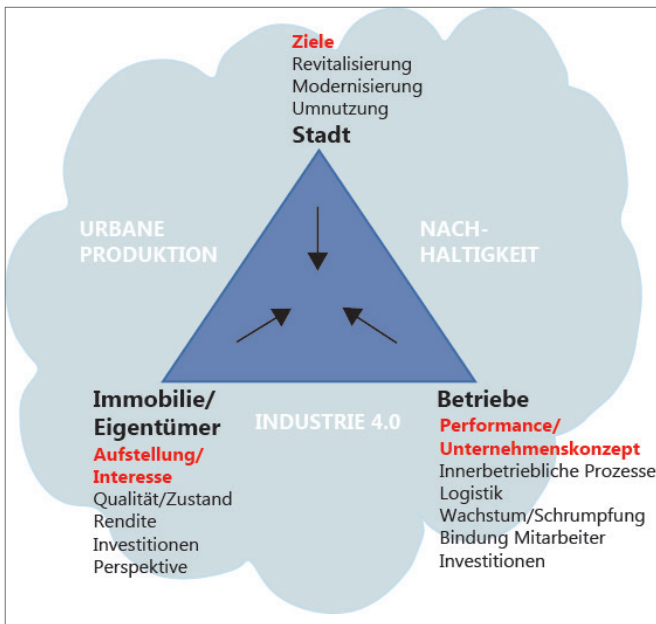


Abb. 1: Akteursdreieck

tung der Gesamtstadt und Gesellschaft führen sollen (Stadtentwicklung). Mit dem Planungsrecht und infrastrukturellen Maßnahmen kann sie die Rahmenbedingungen setzen und so die Modernisierung, Revitalisierung oder Umstrukturierung von Gewerbe- und Industriegebieten befördern (z.B. in Form von nachhaltigen Energie-, Mobilitäts- und/oder Entwicklungskonzepten), diese aber auch möglicherweise blockieren. Die Stadt bzw. Kommune muss ggf. zunächst eine führende Rolle einnehmen, das heißt Ziele entwickeln, mögliche Ordnungs- oder Förderinstrumente einsetzen, die Akteure im Gebiet (Betriebe und Eigentümer) aktivieren und koordinieren sowie Impulse setzen. Dies gilt besonders dann, wenn von den privaten Akteuren keine nach Lage und Erschließung angemessene Weiterentwicklung der knappen Gewerbeflächen erreicht wird bzw. werden kann und die Gefahr eines „Marktversagens“ erkennbar ist. Hierbei kann das Bild des Gefangenendilemmas das Marktversagen und die damit einhergehenden Blockierungen erläutern, da die Betriebe und Eigentümer auf die Initiative ihrer Nachbarn warten, bevor sie selbst aktiv werden und sich somit gegenseitig blockieren. (Inman 1987; Varian 2011, S. 584 ff.).

Allerdings sind Kommunen komplex strukturiert und es werden in ihrem politisch-administrativen System verschiedene, zum Teil konkurrierende Ziele verfolgt. Auch die Interessen, Perspektiven und Handlungsmöglichkeiten von Immobilieneigentümern können sehr unterschiedlich sein und sind stark vom jeweiligen Eigentümer-Typ abhängig, je nachdem ob es sich hierbei um z.B. das die Fläche selbst nutzende Unternehmen, eine Immobiliengesellschaft, eine Bank, einen Fonds oder um eine Privatperson handelt. Im Wesentlichen existieren in Gewerbebestandsgebieten drei Typen von Eigentümern, diese sind entweder a) Eigennutzer (auf dem Grundstück als Betrieb aktiv), deren Anteil vermutlich mit fortschreitendem Alter des Gebiets eher abnimmt, oder es sind b) Anleger mit einem Immobilien-Geschäftsmodell oder aber aus Gelegenheit, die spe-

kulativ handeln, oder c) Rentiers bzw. Erben, die oftmals nicht von den Einnahmen aus der Vermietung oder Verpachtung der Gewerbeimmobilien abhängig sind und schon mit „geringwertigen“ Nutzungen eine gute Rendite erzielen. Oftmals sind die spekulativen Anleger aus Gelegenheit sowie die Rentiers bzw. Erben keine „Immobilienprofis“, sondern vielmehr „Amateure“.

Für die Betriebe ergeben sich je nach Unternehmensgröße und Branche unterschiedliche Interessen, Perspektiven und Handlungsmöglichkeiten. Grundsätzlich besteht jedoch die Annahme, dass sich die Betriebe nicht für ihr städtebauliches Umfeld (die Erschließung ausgenommen) interessieren und im Hinblick auf den Standort bzw. die Immobilie i.d.R. nicht strategisch, sondern eher kurzfristig handeln. In erster Linie agieren sie auf ihren Märkten und/oder Technologiefeldern im Wettbewerb. Gleichwohl haben die Betriebe einen wesentlichen Einfluss auf die Entwicklung in einem Gewerbe- oder Industriegebiet. Neben kurzfristigen Umbrüchen in Unternehmen, von Märkten oder bei Technologien wirkt sich besonders der Lebenszyklus von Betrieben stark auf ein Gebiet aus (Bonny & Mücke 2011, S. 13): spätestens 30 bis 40 Jahre nach einer Unternehmensansiedlung bzw. bei einem Wechsel des Eigentümers oder der Geschäftsführung, stellt sich in vielen Betrieben die Frage, in welche Richtung die Entwicklung weitergehen soll: Wird Wachstum angestrebt, Kontinuität, Schrumpfung oder Schließung? Bei Wachstumsplänen kann sich die Standortfrage stellen, bei Schrumpfung oder gar Schließung werden Flächen frei und bilden ein neues Entwicklungspotential. So lange die Betriebe und Eigentümer über ihre Veränderungsoptionen nachdenken, ergeben sich daraus „Windows of Opportunity“, die von der Kommune aktiv genutzt werden sollten (Lahner 2020, S. 449; Geels 2011, S. 28 f.). Dabei ist damit zu rechnen, dass Betriebe oder Eigentümer mit Hilfe von Druck oder guten Beziehungen versuchen, allein ihre Interessen durchzusetzen.

Zwischen den Akteuren Kommune, Immobilieneigentümern und Betrieben existieren Wechselwirkungen und Abhängigkeiten. Bei veränderten Standort- und Flächennutzungen kann keiner von ihnen die Entwicklung allein bestimmen und gestalten. Schon bei der Durchsetzung größerer Veränderungen wie bspw. Nutzungswechsel, Leerstand oder Umbau und besonders für eine Umstrukturierung bzw. Transformation ist ein wechselseitiger Anpassungs- oder Klärungs- und Abstimmungsprozess zwischen den Akteuren erforderlich. Bleibt dieser aus, kann die Nutzung ausfallen oder die verfolgte Veränderung gehemmt werden: Grundstücke oder ganze Gebiete werden suboptimal genutzt oder fallen brach. Es kommt in der Folge zu einer räumlichen Fehlallokation von Gewerbeflächen. Für einen erfolgreichen Transformationsprozess ist es daher notwendig, erstens bestimmte Rahmenbedingungen der städtebaulichen Entwicklung (Planungsrecht, Bodenrecht, fiskalische Situation der Kommune) zu schaffen und zweitens, zumindest temporär, die Kommunikation zwischen den Akteuren zu organisieren und einen gemeinsamen Zielkorridor zu formulieren, damit der Transformationsprozess, trotz oftmals sehr heterogener Aufstellung der Beteiligten, erfolgreich und zügig bewältigt werden kann. Regelmäßige Dialoge zwischen der Verwaltung, den Eigentümern und den Betrieben eines

Gebietes können sehr hilfreich sein, den Kontakt aufzubauen, wechselseitig zu informieren und somit auf „Windows of Opportunity“ vorbereitet zu sein.

Entwicklung von Transformationsstrategien

Für eine erfolgreiche Transformation von Gewerbebeständen sind demzufolge Strategien erforderlich, die einen wechselseitigen Anpassungs- oder Klärungs- und Abstimmungsprozess zwischen sehr verschiedenen Akteuren ermöglichen und fördern. Im Grundsatz stellt sich eine Frage, die sich in der Stadtentwicklung immer wieder stellt, nämlich: wie kann das zukünftige Handeln einer Vielzahl von Akteuren, die unterschiedlichen Eigenlogiken folgen und die nur punktuell miteinander bekannt oder verknüpft sind, im Hinblick auf die Entwicklung eines Gebietes so koordiniert und gelenkt werden, dass die angestrebte Veränderung bzw. neue Struktur auch realisiert wird? (BBSR 2020b, S. 30 ff.)

Angesichts der im vorigen Abschnitt skizzierten Beharrungstendenzen allein im Bereich der Immobilieneigentümer sowie der Ungleichzeitigkeiten der Entwicklungen und der Fragmentierung auf Seiten der ansässigen Betriebe wird allein ein Zielbild oder ein „Angebots“-Bebauungsplan der Kommune vermutlich nicht dazu führen, dass die angestrebte Entwicklung tatsächlich in größerem Umfang einsetzt. Vielmehr ist eine Vielzahl von Abstimmungen zwischen einzelnen Beteiligten, d.h.

- zwischen Immobilieneigentümern und Betrieben,
- zwischen benachbarten Immobilieneigentümern, ggf. auch zwischen dortigen Betrieben,
- zwischen Immobilieneigentümern und möglichen Investoren oder ansiedlungswilligen Betrieben und
- i.d.R. Abstimmungen mit und Aktivitäten von verschiedenen öffentlichen Dienststellen

erforderlich, um die gewünschte Entwicklung auch tatsächlich nach und nach umzusetzen.

Im akademischen Diskurs der Stadt- und Raumplanung wird seit einigen Jahren diskutiert, ob Konzepte der „Strategischen Planung“, die im Bereich der Organisations- bzw. Managementtheorie entwickelt wurden, um insbesondere die Anpassungs- und Innovationsfähigkeit von Unternehmen in zunehmend turbulenten sozioökonomischen und technologischen Umwelten zu verbessern, auf die räumliche Entwicklung oder Planung übertragen werden können (Krüger 2007). Dabei steht nicht der Gegenstand oder fachliche Inhalt der Planung im Mittelpunkt, sondern vor allem der Planungsprozess, in dem Probleme identifiziert, Zielsetzungen definiert und schließlich das Handeln schrittweise in eine neue, mehr oder weniger stark „geplante“ Richtung gelenkt wird. Dazu werden weder ein synoptisch-deduktiver Ansatz „rationaler“ Planung, der „von oben“ entwickelt und durchgesetzt wird, noch ein inkrementelles, schrittweises Vorgehen, das von verschiedenen

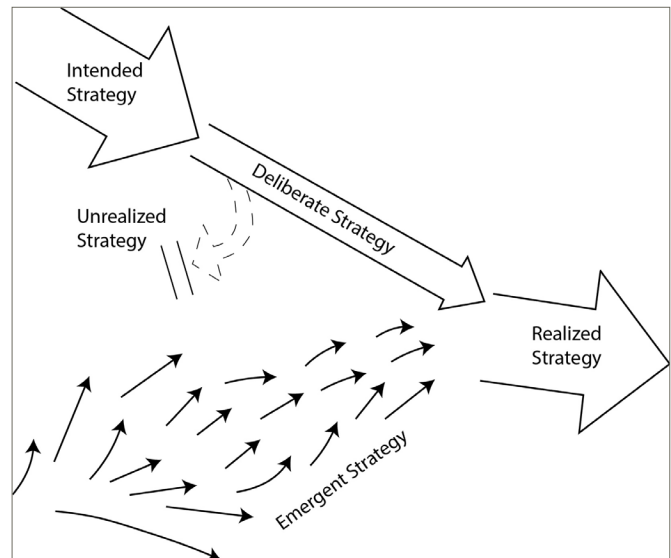


Abb. 2: The rise and fall of strategic planning

Akteuren bzw. von „von unten“ jeweils pragmatisch umgesetzt wird, allein für geeignet gehalten. Wiechmann (2018) charakterisiert diese zuspitzend als „linearen“ versus eines „adaptiven“ Planungsansatzes, die beide den Diskurs der Planungstheorie in den letzten Jahrzehnten prägten. Im Mittelpunkt der jüngeren Diskussion steht das Zusammenwirken oder die Konvergenz linearer und adaptiver Ansätze. Es geht um eine Kombination und die Wechselwirkungen analytisch fundierter, „rationaler“, vielfach formalisierter und langfristig orientierter (nachhaltiger) Planung mit einer vielfältigen, i.d.R. informellen Aushandlungspraxis, die von Partialinteressen, Einzelprojekten und auch Innovationen getrieben wird, sodass die Entwicklung durch „ungeplante“ bzw. emergente Prozesse erheblich beeinflusst wird (siehe Abb. 2; Wiechmann 2018).

Das Konzept der Strategischen Planung erscheint geeignet, eine Orientierung für einen Prozess zu geben, in dem die Transformation von Gewerbebestandsgebieten, trotz einer stark fragmentierten und heterogenen Akteurslandschaft bei relativ eingeschränkten Handlungsmöglichkeiten der Stadt, gefördert und gelenkt werden kann. Dabei muss i.d.R. die Stadt die Rolle des „Strategen“ einnehmen und Rahmenbedingungen für die Akteure schaffen, damit die Zielsetzungen erreicht werden können. Darüber hinaus kann oder muss ggf. die Stadt die angestrebte Entwicklung auch durch eigens gesetzte Impulse forcieren. Dazu kann eine „aufsuchende“ Beratung von Eigentümern und Betrieben gehören, die Beförderung der Kontakte und Kommunikation zwischen den privaten Akteuren im Gebiet, eine aktive Bodenpolitik bis hin zum Einsatz des Besonderen Städtebaurechts zur Behebung der Funktionsschwächen oder eigenen Investitionen in „Leuchtturmprojekte“ wie Forschungs- und Bildungseinrichtungen oder Technologiezentren. Das Leitbild, die Rahmenbedingungen und die Impulse durch die Kommune können aber nicht die Aktivitäten der privaten Akteure, also der Immobilieneigentümer, Bestandsbetriebe und Investoren und auch nicht die Neuansiedlungen ersetzen, die für den Erfolg der Transformation entscheidend sind. Die strategischen Vorgaben und Interventionen der Kommune auf

der einen Seite und das schrittweise Handeln und Aushandeln der verschiedenen privaten Akteure auf der anderen Seite, zwischen denen Interaktionen, d.h. wechselseitige Anpassungen und Weiterentwicklungen bzw. Lernprozesse erfolgen müssen, können zur angestrebten Transformation führen, deren konkrete Ausgestaltung sich erst emergent im Prozess ergibt. Verschiedene Elemente einer solchen Strategie finden sich in den Ergebnissen des ExWoSt-Forschungsfeldes, in denen ein umfassender Katalog möglicher Handlungsansätze erarbeitet wurde (BBSR 2020a, BBSR 2020b).

Konzept und Träger der Transformation

In diesem Abschnitt wird ein Konzept für sinnvolle Schritte im politisch-administrativen System einer Stadt skizziert, um jeweils Transformationsstrategien zu entwickeln und ihre Umsetzung zu unterstützen. Voraussetzung für die Entwicklung von Transformationsstrategien für Gewerbebestandsgebiete durch die Kommune ist, dass die Politik den Bedarf und die Ziele einer aktiven Transformationspolitik für Gewerbebestandsgebiete anerkennt, sie zum Handlungsfeld der Kommune erklärt und Ressourcen (zunächst Personal- und Planungsmittel) hierfür bereitstellt. Ein solches Agenda Setting wird vermutlich nur ausnahmsweise aus der Politik selbst heraus geschehen; es Bedarf im Vorfeld der Vorbereitung und Begleitung bestenfalls durch die politische Spitze der Stadt (Bürgermeister oder Dezernent), unterstützt durch Fachleute in der Verwaltung und ggf. durch Interessengruppen wie die Industrie- und Handelskammern und Handwerkskammern, ggf. auch die Umweltverbände.

Innerhalb der Verwaltung muss die Zuständigkeit geklärt und es müssen verantwortliche Personen benannt werden. Aufgrund des Bezugs auf bestimmte Gebiete sowie auf Planung, Genehmigung und Bauen scheint eine Zuordnung zur Stadtplanungsverwaltung in enger Kopplung mit der Wirtschaftsförderung sinnvoll. Aufgrund der potentiell vielfältigen Bezüge zu anderen Handlungsfeldern der Kommune ist die Schaffung, zunächst einer Projektgruppe, ggf. einer auf Dauer angelegten Arbeitsgruppe Gewerbebestandsgebiete sinnvoll, in der die Informationen und Aktivitäten der verschiedenen Beteiligten in der Verwaltung koordiniert werden.

Entscheidend für den Erfolg ist neben einer effektiven Koordination innerhalb der Verwaltung allerdings der Kontakt und Austausch mit den privaten Akteuren in den jeweiligen Gebieten, der durch entsprechend qualifizierte Personen nach und nach aufgebaut werden muss. Inzwischen jahrzehntelange Erfahrungen in der Stadterneuerung, aber auch im City-Marketing und bei Eigentümer-Standortgemeinschaften (ESG) bzw. Business Improvement Districts (BID) zeigen, dass der Kontakt zu den Akteuren vor Ort durch kontinuierlich ansprechbare bzw. präsente Gebietsbetreuer oder „Quartiersmanager“ gut aufgebaut werden kann. Diese müssen nicht Teil der Verwaltung sein. Vielmehr hat sich bewährt, dass diese von eigenen, spezialisierten Aufgabenträgern beschäftigt werden und somit

auch institutionell intermediär „zwischen“ der Verwaltung und den privaten Akteuren angesiedelt sind. Die privaten Akteure müssen aktiv werden und für sich einen konkreten Vorteil in den erwünschten Veränderungen erkennen, der für sie so groß ist, dass er den erheblichen Aufwand gegenüber dem Status Quo und die Risiken, die mit einer transformativen Veränderung verbunden sind, deutlich überwiegt. Ergänzt werden sollte diese Organisationstruktur durch eine Art Forum, auf dem Vertretern relevanter Verbände und der lokalen Politik, die ggf. bereits im Vorfeld informell eingebunden waren (s. Agenda-Setting), sich mit der Verwaltung und der Gebietsbetreuung über die Transformation der Gewerbebestandsgebiete informieren und austauschen können. Die neue und komplexe Aufgabe einer systematischen Transformation der städtischen Gewerbegebiete erfordert also eine wenigstens minimale Institutionalisierung und eine Governance, weil eine übergeordnete Zielsetzung von verschiedenen Akteuren umgesetzt, viele Problemkonstellationen über längere Zeiträume bewältigt und wechselseitige Lernprozesse erfolgen müssen.

Fazit

Um den aktuellen Strukturwandel der industriellen Produktion nicht an den Städten vorbeiziehen zu lassen und die Innenentwicklung zu fördern, gehört die Transformation städtischer Gewerbegebiete zu Standorten moderner urbaner Produktion auf die Agenda der Stadtentwicklungspolitik. Dabei sollte die Stadt als „Strategie“ agieren, der Entwicklungsziele definiert und die erforderlichen Rahmenbedingungen schafft, damit die wesentlichen Akteure, d.h. die Betriebe, die Immobilieneigentümer und die verschiedenen beteiligten hoheitlich Stellen, schrittweise Verbesserungen entwickeln, aushandeln und umsetzen. Dieser Prozess kann durch ein Gebietsmanagement und eine Koordination innerhalb der Verwaltung wesentlich befördert werden. Auf diese Weise würden die Ansätze der insgesamt durchaus erfolgreichen Sanierung und Stadterneuerung, mit denen seit den 1970er Jahren dem Niedergang von Quartieren und dem Marktversagen in der Stadtentwicklung entgegengewirkt wird, in einer neuen, stärker akteursorientierten Ausrichtung, in den städtischen Gewerbegebieten ankommen. ■

Literatur

- > Albach, H. & Tengler, H. (1987): *Innovationsförderung durch Technologieparks? In: Henn, R. (Hrsg.): Technologie, Wachstum und Beschäftigung. Berlin, Heidelberg: Springer Verlag, 599-611.*
- > Bock, S., Hinzen, A. & Libbe, J. (Hrsg.) (2011): *Nachhaltiges Flächenmanagement - Ein Handbuch für die Praxis. Ergebnisse aus der REFINA-Forschung. Berlin.*
- > Bonny, H. W. & Mücke, D. (2011): *Gewerbeflächen und Gewerbe Standorte in Bergisch Gladbach. Planquadrat Dortmund.*
- > Bonny, H. W. & Kahnert, R. (2005): *Zur Ermittlung des Gewerbeflächenbedarfs. Ein Vergleich zwischen einer Monitoring gestützten Prognose und einer analytischen Bestimmung, In: Raumforschung und Raumordnung. 3/2005, 232-240.*
- > Breuer, B. (2019): *Neue Nutzungen an etablierten Produktions-*

- und Arbeitsorten. In: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.): *Neue Arbeitswelten. Wie wir in Zukunft arbeiten. Information zur Raumentwicklung*, 6/2019.
- > Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2019): *Vergessene Stadträume – Weiterentwicklung von Gewerbegebieten im Bestand*, ExWoSt-Fachkonferenz am 20. und 21. Mai 2019 in Berlin.
 - > Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2020a): *Vergessene Stadträume – Weiterentwicklung von Gewerbegebieten im Bestand*, BBSR-Online-Publikation Nr. 02/2020, Bonn.
 - > Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2020b): *Nachhaltige Weiterentwicklung von Gewerbegebieten. Ergebnisbericht zum ExWoSt-Forschungsfeld*, Bonn.
 - > Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2019): *Drucksache 21/16980. Antrag SPD und Grüne. Vertrag für Hamburgs Stadtgrün: Siedlungsentwicklung ermöglichen – Naturqualität verbessern – Lebensqualität steigern. Maßnahmen zur Verbesserung von Hamburgs Grün – Verständigung mit den Initiatoren der Volksinitiative „Hamburgs Grün erhalten“*.
 - > Erbstößer, A. (2016): *Produktion in der Stadt. Berliner Mischung 2.0*. Berlin: Technologiestiftung Berlin, 49.
 - > Floeting, H. (2008): *Cluster in der kommunalen und regionalen Wirtschaftspolitik. Vom Marketingbegriff zum Prozessmanagement*. Berlin: Edition Diffo, 5.
 - > Geels, F. W. (2011): *The multi-level perspective on sustainability transitions. Responses to seven criticisms*. In: *Environmental Innovation and Societal Transitions* 1, 24-40.
 - > Holl, S. (2012): *Gewerbe- und Industriegebiete – Strategische Reserve der Stadtentwicklung oder Spielwiese ohne Grenzen? In: Wüstenrot Stiftung (Hrsg.): Vergessene Stadtteile? Herausforderung und Chance für eine strategische Stadtentwicklung. Dokumentation der Fachveranstaltung am 1. Dezember 2011, Berlin*.
 - > Inman, R. (1987): *Markets, Government and the „New“ Political Economy*. In: Auerbach, A. J., Feldstein, M. (Hrsg.): *Handbook of Public Economics, Vol II*. North Holland: Elsevier, 647-778.
 - > Kiese, M. (2012): *Regionale Clusterpolitik in Deutschland. Bestandsaufnahme und interregionaler Vergleich im Spannungsfeld von Theorie und Praxis*, Marburg: Metropolis.
 - > Klanten, K. & Schmitt, G. (2019): *Urbane Produktion im Fokus integrierter Stadtentwicklung*. In: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.): *Neue Arbeitswelten. Wie wir in Zukunft arbeiten. Information zur Raumentwicklung*, 6/2019, 119.
 - > Krüger, T. (2007): *Alles Governance? Anregungen aus der Management-Forschung für die Planungstheorie*. In: *RaumPlanung* 132/133, 125-130.
 - > Krüger, T.; Piegeler, M.; Spars, G. (Hrsg.) 2021: *Urbane Produktion - Neue Perspektiven des produzierenden Gewerbes in der Stadt*. Im Erscheinen: Kohlhammer.
 - > Lahner, J. (2020): *Regionalökonomie und Standortfaktoren in der Wirtschaftsförderung*. In: Stember, J.; Vogelgesang, M., Pongratz, P., Fink, A. (Hrsg.): *Handbuch Innovative Wirtschaftsförderung. Moderne Konzepte kommunaler Struktur- und Entwicklungspolitik*. Wiesbaden: Springer Gabler Verlag.
 - > Pesch, F. (2012): *Aktuelle Aufgaben und Herausforderungen im Umgang mit dem Phänomen „vergessener“ Standorte*. In: Wüstenrot Stiftung (Hrsg.): *Vergessene Stadtteile? Herausforderung und Chance für eine strategische Stadtentwicklung. Dokumentation der Fachveranstaltung am 1. Dezember 2011, Berlin*.
 - > Piegeler, M.; Spars, G. (2019): *Urbane Produktion - Konzept und Messung*. Schumpeter Discussion Papers (001-2019), Universitätsbibliothek Wuppertal.
 - > Scharpf, F. (2006): *Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Springer.
 - > SPD & Bündnis 90/Die Grünen (2020): *Zuversichtlich, solidarisch, nachhaltig – Hamburgs Zukunft kraftvoll gestalten. Koalitionsvertrag. Über die Zusammenarbeit in der 22. Legislaturperiode der Hamburgischen Bürgerschaft zwischen der SPD, Landesorganisation Hamburg und Bündnis 90/Die Grünen, Landesverband Hamburg*.
 - > Varian, H. R. (2011): *Grundzüge der Mikroökonomik*. (8. veränderte Aufl.). München: Oldenbourg, 584-603.
 - > Wagner-Endres, S. (2020): *Wirtschaftsflächenkonzepte*. In: Stember, J.; Vogelgesang, M., Pongratz, P., Fink, A. (Hrsg.): *Handbuch Innovative Wirtschaftsförderung. Moderne Konzepte kommunaler Struktur- und Entwicklungspolitik*. Wiesbaden: Springer Gabler Verlag, 566.
 - > Wiechmann, T. (2018): *Strategische Planung*. In: *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Band. 4, 2609-2621.

Schlüsselwörter: Städtische Gewerbegebiete, Akteurskonstellation, Strategische Planung, Agenda-Setting, Stadtplanung und Wirtschaftsförderung

Keywords: urban commercial areas, constellations of actors, strategic planning, agenda-setting, urban planning and business development

Zusammenfassung: Abgesehen von Sonderfällen drohen die städtischen Gewerbegebiete für die industrielle und handwerkliche Produktion zunehmend an Bedeutung zu verlieren. Um diese Gebiete zu Standorten moderner urbaner Produktion zu transformieren ist ein Zusammenwirken der Stadt bzw. der Kommune, der Immobilieneigentümer und der ansässigen oder neuer Betriebe erforderlich, die einen wechselseitigen Abstimmungs- und Anpassungsprozess durchlaufen müssen. Dieser muss strategisch von der Kommune initiiert und geführt werden.

Abstract: Apart from exceptions, urban commercial areas are facing a decline in importance for industrial production and manufacturing. To tackle this challenge and transform these areas into locations of modern urban manufacturing, a cooperation of city/municipality, property owners and existing or future companies is necessary. These three main actors have to initiate a process of iteration and modification which has to be initiated and managed by the municipality.