



Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



BBSR-
Online-Publikation
40/2025

von
Stefan Werrer
Britta Hüttenhain

Kooperative Entwicklung von Gewerbequartieren

Impulse für die Praxis



Kooperative Entwicklung von Gewerbequartieren

Impulse für die Praxis

Das Projekt des Forschungsprogramms „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt)“ wurde vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Auftrag des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) durchgeführt.

IMPRESSUM

Herausgeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Deichmanns Aue 31–37
53179 Bonn

Wissenschaftliche Begleitung

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
Referat RS 2 „Stadtentwicklung“
Dr. Katharina Hackenberg
katharina.hackenberg@bbr.bund.de

Stephan Willinger
stephan.willinger@bbr.bund.de

Begleitung im Bundesministerium

Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen
Referat S II 3 „Nachhaltiger Stadtumbau, Transformation“
Corinna Altenburg

Auftragnehmer

Labor für urbane Orte und Prozesse, Stuttgart
Prof. Stefan Werrer, Christine Baur, Vroni Geiselbrechtinger
stefan.werrer@711LAB.com

Universität Stuttgart, Städtebau-Institut, Theorien und Methoden der Stadtplanung
Dr. Britta Hüttenhain
britta.huettenhain@si.uni-stuttgart.de

Redaktion

Stefan Werrer, Britta Hüttenhain, Christine Baur

Stand

Juni 2025

Gestaltung

Stefan Werrer, Britta Hüttenhain, Vroni Geiselbrechtinger

Bildnachweis

Titelbild: Labor für urbane Orte und Prozesse
Stefan Werrer: S. 28, 29, 20, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 41, 42 ; Britta Hüttenhain: S. 28; Ghormon: S. 39

Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten

Der Herausgeber übernimmt keine Gewähr für die Richtigkeit, die Genauigkeit und Vollständigkeit der Angaben sowie für die Beachtung privater Rechte Dritter. Die geäußerten Ansichten und Meinungen müssen nicht mit denen des Herausgebers übereinstimmen.

Zitierweise

Werrer, S.; Hüttenhain, B., 2025: Kooperative Entwicklung von Gewerbequartieren: Impulse für die Praxis. Herausgeber: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). BBSR-Online-Publikation 40/2025. Bonn. <https://doi.org/10.58007/33rg-bp69>

DOI 10.58007/33rg-bp69

ISSN 1868-0097

Bonn 2025



Foto: Jürgen Schulzki

Liebe Leserinnen und Leser,

unsere Städte stehen vor großen Herausforderungen: Der digitale Wandel, neue Arbeitsformen und sich verändernde Konsumgewohnheiten verändern, wie und wo gearbeitet wird. Dies betrifft auch Gewerbegebiete, die angesichts von Umstrukturierungen in den Fokus nachhaltiger Stadtentwicklung rücken. Dabei bieten gerade diese Gebiete ein enormes Potenzial für eine zukunftsfähige Weiterentwicklung: Sie sind Räume wirtschaftlicher Dynamik, Innovation und Beschäftigung. Flächen- und Nachverdichtungspotenziale, Potenziale der Klimaanpassung oder Steigerung der Aufenthaltsqualität – in zahlreichen Handlungsfeldern ergeben sich Chancen, um insbesondere innerstädtische Gewerbegebiete nicht mehr nur als reine Arbeitsorte zu betrachten, sondern diese Gebiete neu zu denken und sie zu lebendigen, multifunktionalen Quartieren weiterzuentwickeln. Die Herausforderung liegt darin, diese Potenziale besser zu nutzen und Gewerbegebiete stärker in die Stadtentwicklung zu integrieren.

Diese Transformation ist jedoch komplex und erfordert das Zusammenspiel vieler Akteure – von Kommunen und Stadtplanenden über Unternehmen sowie Immobilieneigentümerinnen und -eigentümern bis hin zur Zivilgesellschaft. Unterschiedliche Interessen und Zielvorstellungen können dabei zu Herausforderungen führen. Umso wichtiger sind Kooperationsansätze, die es ermöglichen, gemeinsam tragfähige Lösungen zu entwickeln.

In dieser Publikation werfen wir einen Blick auf kooperative Steuerungsansätze, die Verwaltung, Eigentümer und Unternehmen in einen konstruktiven Dialog und gemeinsame Entscheidungsprozesse bringen. Ein Werkzeugkasten mit Planungsinstrumenten sowie modellhafte Prozessbausteine werden vorgestellt und zu einem Wegweiser mit Handlungsempfehlungen für die Initiierung und Steuerung kooperativer Gewerbequartierentwicklungen zusammengefasst. Je nach Rahmenbedingungen, beteiligten Akteuren und Entwicklungszielen ist die Rolle der Kommune flexibel: Mal agiert die öffentliche Verwaltung als Impulsgeberin, mal nehmen Unternehmen sowie Eigentümerinnen und Eigentümer eine aktive Rolle in der Ausgestaltung von Zukunftsvisionen ein, während die Kommune diese Prozesse moderierend begleitet. Die Ergebnisse zeigen: Kooperation schafft Plattformen für den Austausch, fördert das Bewusstsein für gemeinschaftliche Interessen und ermöglicht es, gemeinsame Vorstellungen für die Zukunft zu entwickeln und umzusetzen. Wenn alle Beteiligten eng zusammenarbeiten und ihre Stärken einbringen, können Gewerbegebiete langfristig zu lebenswerten, produktiven und klimaangepassten Stadtquartieren werden.

Mit dieser Publikation möchten wir Denkanstöße und eine Orientierungshilfe für die kooperative Entwicklung von Gewerbegebieten geben und neue Wege für ihre Einbindung in den Stadtraum aufzeigen.

Dr. Peter Jakubowski

Leiter der Abteilung RS „Raum- und Stadtentwicklung“ am Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)

Inhalt

1	Gewerbequartiersentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe	6
1.1	Anlass und Aufbau der Publikation	6
1.2	Methodik	7
1.3	Begriffsverständnis	9
2	Gewerbegebiete transformieren – Wissenschaft und Praxis	12
2.1	Bedeutung und Relevanz produktiver Stadtquartiere	12
2.2	Trends und Treiber der Gewerbegebietstransformation	17
2.3	Hemmnisse und Konflikte in der Umsetzung	19
2.4	Potenziale einer kooperativen Entwicklung	24
3	Kurzportraits der Praxisbeispiele	27
3.1	Auswahl und Methodik	27
3.2	Nationale Beispiele	28
3.3	Europäische Beispiele	38
4	Governance im Fokus: Neue Ansätze für Gewerbequartiere	43
4.1	Akteure, Interessen und Handlungslogiken	43
4.2	Kooperationsformen – Zusammenspiel von Akteuren	47
4.3	Steuerungsinstrumente	50
4.4	Erkenntnisse aus den Praxisbeispielen	55
5	Kooperative Prozesse gestalten	60
5.1	Modellhafte Entwicklungsstrategien	60
5.2	Kooperative Entwicklung anstoßen: Impulse für die Prozessgestaltung	65
6	Fazit und Ausblick	68
	Literatur	70
	Abbildungsverzeichnis	78
	Tabellenverzeichnis	78
	Anhang - Wegweiser zur kooperativen Entwicklung von Gewerbequartieren	79

1 Gewerbequartiersentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe

1.1 Anlass und Aufbau der Publikation

Unsere Städte und Gemeinden sind seit jeher Zentren wirtschaftlicher Aktivitäten und von einem funktionalen und räumlichen Mit- und Nebeneinander von Wohnen und Arbeiten geprägt. Durch das Wachstum der Städte im Zuge der Industrialisierung und die räumliche Neuorganisation nach dem Leitbild der „Funktionalen Stadt“ lösten sich diese Verflechtungen kontinuierlich auf. Heute prägen die Strukturen der industriellen Revolution und der Stadtplanung der Moderne immer noch die Gestalt unserer Städte und bilden die Grundlagen für das alltägliche planerische Handeln, wie die Baunutzungsverordnung (BauNVO) mit ihrer Festlegung von Gebietskategorien verdeutlicht (vgl. Allmeier/Scheuven 2018).

Ausgelöst durch eine breite Kritik an der Stadtplanung der Nachkriegsmoderne und der verfolgten funktionalen und räumlichen Trennung von Arbeiten, Wohnen und Freizeit rückte spätestens seit den 1960er-Jahren des vergangenen Jahrhunderts die Frage nach der (erneuten) Etablierung nachhaltiger und nutzungsgemischter Stadtquartiere wieder in den Fokus von Wissenschaft und Praxis. Hierbei wurden insbesondere die Entwicklung der Innenstädte und stärker wohngeprägter Lagen diskutiert, während Gewerbegebiete wenig Aufmerksamkeit erfuhren. In den vergangenen Jahren zeigt sich allerdings, dass durch den gesellschaftlichen und technologischen Wandel die Reintegration von Produktion in die Stadt möglich und notwendig wird, wodurch insbesondere den Orten der Arbeit als „elementaren Bestandteilen der Stadtregionen“ (Roost et al. 2021: 157) ein stetiger Bedeutungsgewinn zukommt. Speziell Großstädte und Agglomerationsräume werden nicht nur als Wohn-, sondern auch als Arbeits- und Produktionsorte zunehmend attraktiver und forcieren somit „neue Modelle des Flächensparens und Durchmischung in Gewerbe- und Industriegebieten“ (ebd.: 7). Gleichzeitig steht die Immobilien- und Bauwirtschaft vor einem Umbruch, der im Wesentlichen vom gewerblichen Immobilienmarkt ausgeht. So stellt eine veränderte Flächennachfrage etwa durch Raumkonzepte für neue Arbeitsplatzmodelle wie Co-Working oder agile Organisationsstrukturen verschiedene Akteure vor Herausforderungen bei der erforderlichen Anpassung ihrer immobilien Ressourcen, also Gebäuden und Grundstücken, die Unternehmen oder Organisationen besitzen. Eine Studie kommt zum Ergebnis, „dass derzeit weder das Problembewusstsein bei den Entscheidungsträgern der Corporates noch bei den Unternehmen der Bau- und Immobilienwirtschaft genügend ist. Insbesondere ist es deshalb ein verbreiteter Irrglaube von Politik und Verwaltungen, dass die immobilienwirtschaftlichen Marktmechanismen ausreichend funktionsfähig seien, die immobilienwirtschaftlichen Probleme zu lösen. Es bedarf Anreize der öffentlichen Hand, um die deutschen Betriebe zu einem stärkeren Umbau ihrer Immobilienbestände sowie deren Management zu motivieren.“ (vgl. Pfnür 2019: 73).

Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf die Megatrends wie Digitalisierung, Reurbanisierung, demografischer Wandel und Klimawandel rücken die Transformationspotenziale von bislang funktionshomogenen Gewerbegebieten hin zu multifunktionalen und klimaangepassten Gewerbequartieren im Sinne des Leitbilds der produktiven Stadt in den Fokus der Stadtentwicklung. Als „Stadtentwicklung in der Stadt“ kann die Weiterentwicklung bereits vorhandener und erschlossener Gewerbeflächen zu produktiven Stadtquartieren einen Beitrag zur nachhaltigen Stadtentwicklung leisten. In der jüngeren Vergangenheit griffen bereits verschiedene Forschungsprojekte wie das ExWoSt-Projekt „Nachhaltige Weiterentwicklung von Gewerbegebieten“ und kommunale Planungskonzepte (vgl. Freie Hansestadt Bremen 2022, Senatsverwaltung Berlin 2020b; Landeshauptstadt Düsseldorf o. J.; Stadt Leipzig 2018) die Thematik auf, rückten die Weiterentwicklung von gewerblichen Bestandsgebieten in den Vordergrund und entwickelten Lösungsansätze und Umsetzungsstrategien (vgl. Freudenau et al. 2014; Hartz et al. 2019; Roost et al. 2021; Hörmann et al. 2018). Trotz eines breiten Spektrums an bekannten Handlungsansätzen, Maßnahmen und gelungenen Praxisbeispielen weisen verschiedene

Forschungsprojekte und Berichte der städtebaulichen Praxis immer wieder auf die zögerliche Umsetzung insbesondere im Bereich der Klimaanpassung und Nutzungsmischung hin. Hier zeigt sich, dass die Transformation von Gewerbegebieten bedeutet, eine Vielzahl von gebietsspezifischen Einflussfaktoren zu berücksichtigen. Im Unterschied zu anderen Bereichen der Stadtentwicklung gilt es deutlich heterogeneren und in ihrem Zusammenspiel wenig eingeübten Akteurs- und Interessenskonstellationen gerecht zu werden.

An diesem Punkt setzt das Forschungsprojekt mit der Frage an, welche Instrumente und kooperative Governancestrukturen eine zukunftsorientierte Entwicklung multifunktionaler Gewerbequartiere fördern. Insbesondere kooperativ angelegte Entwicklungsansätze haben sich in der jüngeren Vergangenheit in anderen Kontexten unter anderem der Quartiers- und Innenstadtentwicklung immer wieder als geeignete Verfahren zur Bewältigung komplexer Fragestellungen erwiesen, bei denen sowohl zivilgesellschaftliche als auch ökonomische Akteure neue Formen der Mitbestimmung erprobten und verantwortungsvoll Veränderungen angehen konnten. Beispiele hierfür sind das Haus der Statistik in Berlin, der BOB CAMPUS in Wuppertal oder das Altstadtquartier Büchel in Aachen (vgl. Bruns/Lynen 2021). Es zeigte sich, dass an der Dualität von sozialer Verantwortung und wirtschaftlicher Tragfähigkeit orientierte Denkweisen und Handlungslogiken aufgelöst werden können und eine gemeinwohlorientierte Entwicklung, die auch Zielsetzungen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung integriert, möglich ist. Entsprechend stellte sich die Frage, welche kooperativen Governancestrukturen sich auch im Umgang mit gewerblich geprägten Arealen unter anderem durch neuartige Trägerschaften zeigen.

Die Ergebnisse der Studie werden in dieser Publikation dokumentiert. Kapitel 1 ordnet die Studie ein, erläutert die Methodik und das Begriffsverständnis. In Kapitel 2 wird als Ergebnis einer Literatur- und Praxisanalyse ein Überblick über die Bedeutung der Transformation monofunktionaler Gewerbegebiete im Bestand zu multifunktionalen Gewerbequartieren gegeben und es werden Hemmnisse sowie Potenziale der Transformation für die Stadtentwicklung benannt. Kapitel 3 gibt einen kurzen Überblick über die untersuchten Praxisbeispiele. Eine umfangreiche Betrachtung wurde in einem Projektkatalog zusammengefasst, der als eigenständiges Dokument auf Anfrage über die BBSR-Projektleitung zu beziehen ist. Kapitel 4 richtet den Blick dann auf das Thema Governance und Kooperation. Es wird zusammenfassend zunächst der Fachdiskurs dargestellt, dabei wird der Blick auf Akteure und Akteurskonstellationen sowie auf Steuerungsinstrumente und Prozessphasen gerichtet. Das zu beobachtende Zusammenspiel der Akteure wird systematisiert, um daraus modellhafte Prozessbeschreibungen abzuleiten. In Kapitel 5 werden die gewonnenen Erkenntnisse zu Entwicklungsstrategien verdichtet und es wird aufgezeigt, wie eine kooperative Entwicklung initiiert und gestaltet werden kann. Hierfür wurde ein Wegweiser mit Arbeitsmaterial zur selbstständigen Nutzung in der kommunalen Praxis erarbeitet, der im Anhang dokumentiert ist.

1.2 Methodik

Das Projektteam nutzte einen mehrstufigen praxisgestützten, qualitativen Forschungsansatz, um einen Überblick über kooperative Governancestrukturen zu geben und zukunftsorientierte Steuerungsoptionen zur Entwicklung multifunktionaler Gewerbequartiere aufzuzeigen. Die Erkenntnisse wurden anwendungsorientiert aufbereitet.

Der erste Arbeitsschritt beinhaltete die Aufbereitung des Stands der Wissenschaft und der Praxis. Bei der nationalen und internationalen Literaturschau wurden aktuelle Veröffentlichungen zur nachhaltigen Gewerbebestandsflächenentwicklung auf ihre Relevanz hinsichtlich der Akteure, deren Zusammenspiel sowie auf Maßnahmen für mehr Nutzungsmischung und eine bessere Klimaanpassung im Bestand untersucht (vgl. Kapitel 2.1). Anschließend wurde eine Übersicht von Governanceformen erstellt, um die Vielfalt von Akteuren und Instrumenten der Zusammenarbeit aufzuzeigen und verschiedene räumliche, strukturelle und finanzielle

Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. Hierbei lag der Fokus auf Governanceformen, die sich im gewerblichen Kontext und bei der Transformation innerstädtischer Gewerbebestandsgebiete anwenden lassen.

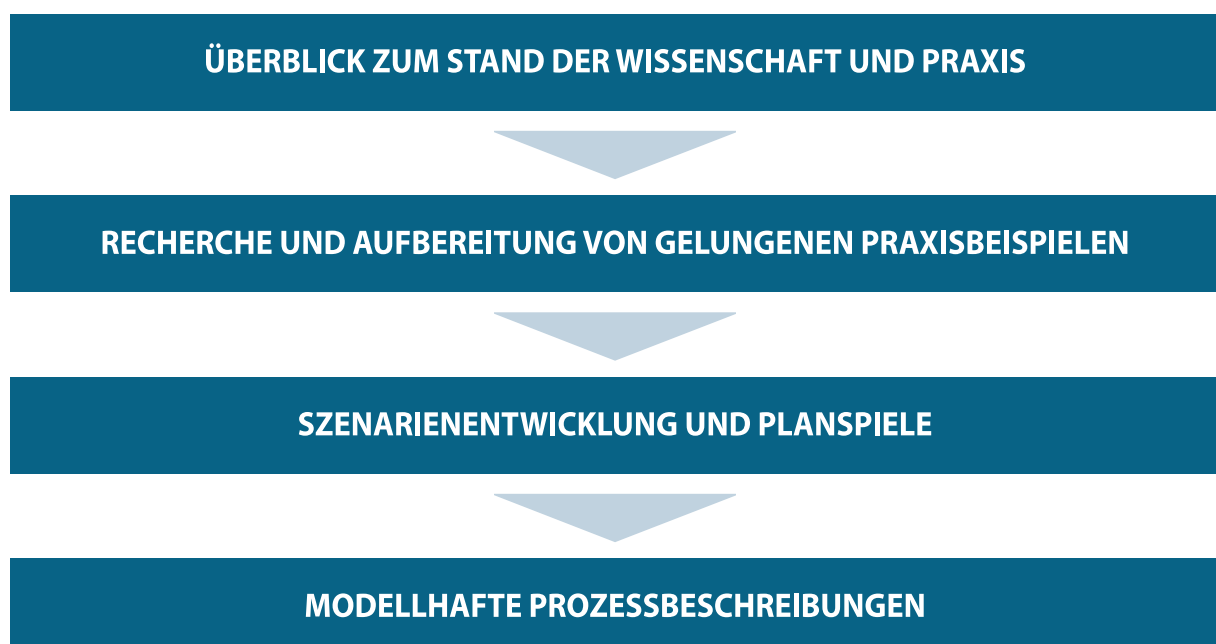
In einem weiteren Arbeitsschritt wurden gelungene Praxisbeispiele mit kooperativen Governancestrukturen in der Gewerbequartiersentwicklung recherchiert und analysiert (Kapitel 3). Ein Begleitgremium aus Vertreterinnen und Vertretern verschiedener Fachdisziplinen unterstützte das Projektteam bei der Präzisierung des Rasters und der damit verbundenen Auswahl geeigneter Beispiele. Die Analyse umfasste nicht nur nationale, sondern auch europäische Praxisbeispiele, deren Alleinstellungsmerkmale hinsichtlich der Prozess- und Governancestruktur von besonderem Interesse waren (vgl. Kapitel 4.4).

Anknüpfend an die Analyse der Praxisbeispiele wurden Schlüsselfaktoren herausgearbeitet, die das Grundgerüst für die Entwicklung von Szenarien bildeten. Rohszenarien wurden entwickelt, die verschiedene Akteurskonstellationen, Interessenkonflikte und Steuerungsansätze prozesshaft simulierten. Diese wurden zu Szenarien weiterentwickelt, die in mehreren Planspielen auf ihre Praxistauglichkeit hin untersucht wurden. Sie zeigten für die Entwicklung multifunktionaler Gewerbequartiere geeignete zukunftsfähige Strategien und Planungsprozesse auf.

In einem letzten Schritt wurden die gewonnenen Erkenntnisse zu einem Wegweiser für kooperative Entwicklungen verdichtet (s. Anhang). Es wurden hierfür die Wechselwirkungen zwischen den prägenden Rahmenbedingungen (Akteurskonstellation, Ausgangslage und Entwicklungsziele), unterschiedlichen Kooperationsformen (Art des Zusammenspiels, gewählter Steuerungsansatz und modellhafte Entwicklungsstrategien) sichtbar gemacht sowie in Handlungsempfehlungen für die Prozessgestaltung überführt (Kapitel 5).

Dieser Ansatz (s. Abbildung 1) und der praxisorientierte Wegweiser sollen dabei unterstützen Prozesse kooperativ zu gestalten. Dies ist in der Breite des kommunalen Handelns keine Selbstverständlichkeit, gleichzeitig aber bei der Transformation von Gewerbebestandsflächen notwendig.

Abbildung 1
Mehrstufige Forschungsmethodik



Quelle: Britta Hüttenhain, Stefan Werrer

1.3 Begriffsverständnis

Um das Forschungsfeld einzugrenzen und den Untersuchungsgegenstand im Kern zu konkretisieren, wurden mehrere Begriffsbestimmungen vorgenommen. Die Studie befasst sich mit Transformationsprozessen von innerstädtischen, ehemals monofunktionalen Gewerbegebieten hin zu multifunktionalen Gewerbequartieren. Die untersuchten Quartiere weisen eine mindestens zweiseitige Einbindung in den Siedlungskörper vor (integrierte Lage), vernetzen sich aufgrund ihrer baulichen und funktionalen Mischung mit ihren Nachbarschaften und beachten im Idealfall Aspekte der Klimafolgenanpassung. Im Fokus der Analyse stehen innovative Governancestrukturen, kooperative Formate und die Frage, inwiefern sie in den oben genannten Entwicklungsprozessen einen Beitrag leisten, um Entwicklungshemmnisse zu überwinden und die Umsetzung erfolgreich zu gestalten. Während sich bisherige Studien und Konzepte meist mit räumlich-funktionalen Fragestellungen und den damit verbundenen Maßnahmen, Handlungsempfehlungen und Lösungsansätzen auseinandersetzen, liegt der Schwerpunkt dieser Untersuchung auf Akteurskonstellationen, Steuerungsinstrumenten und der Analyse, wie Planungsprozesse kooperativ gestaltet werden, um das gewünschte Entwicklungsziel zu erreichen. Die innerstädtischen, monofunktionalen Gewerbegebiete bilden dabei den Ausgangspunkt des Entwicklungsprozesses, wohingegen die multifunktionalen, klimaangepassten Gewerbequartiere den gewünschten Zielzustand darstellen.

Gewerbegebiete

Abseits der Definition von Gewerbegebieten im Bau- und Planungsrecht (§ 8 BauNVO) wird „[der] Begriff Gewerbegebiet [...] für eine Vielzahl von unterschiedlichen Standorten verwendet. Von den klassischen Gewerbegebieten aus den Zeiten der Gewerbesuburbanisierung der 1960er- und 1970er-Jahre über die heterogenen Gewerbegebiete der 1980er-Jahre bis zu den modernen Gewerbeparks mit Managementgesellschaft und einheitlichem Gestaltungskonzept oder den zielgruppenspezifischen Technologie- oder Logistikparks“ (Hüttenhain 2012: 24). Der Begriff des Gewerbegebiets wurde somit über die Jahrzehnte und Entstehungszeiträume mit verschiedenen Nutzungskonstellationen und -schwerpunkten, Flächenanforderungen und Bautypologien verbunden, wodurch ein breites und nicht einheitlich definiertes Begriffsverständnis entstand, was ein Gewerbegebiet sein kann.

Im Unterschied zu reinen Gewerbe- oder Wohngebieten ist ein Quartier unter gesellschaftlichen Gesichtspunkten ein Ort, an dem „man den Alltag mit seinen Ereignissen, seinen Ärgernissen und seinen Freuden [erlebt]“ (Lampugnani o. J.). Es steht für eine „starke [...] und positive [...] Selbstidentität und ein positive[s] und starke[s] Fremdbild im Sinne eines Images“ (Feldmann 2009: 122). Dieses Verständnis bezieht sich in der aktuellen Diskussion vor allem auf wohngeprägte Stadtquartiere, kann aber zukünftig auch auf Gewerbequartiere und die Transformation von Gewerbegebieten bezogen werden. Der Quartierscharakter des (multifunktionalen) Gewerbequartiers zeichnet sich durch eine Funktionsmischung aus und vernetzt sich auf verschiedenen Ebenen mit den Nachbarschaften. Das Gewerbequartier ist wie andere Quartiere der Stadt als ein Alltagsort zu verstehen, an dem Menschen einen wesentlichen Teil ihres Tages und Lebens verbringen. Somit sind in eben diesen Quartieren urbane Qualitäten und Aspekte der Klimafolgenanpassung genauso relevant wie in wohngeprägten Stadtquartieren (vgl. BMI 2020a).

Ein Gewerbequartier ist dabei im Wesentlichen durch seinen gewerblichen, produzierenden Charakter definiert, ordnet sich jedoch unter anderem durch die Orientierung am Leitbild der produktiven Stadt und die Integration urbaner Produktion stärker in den Kontext und Verständnis des „(Stadt-)Quartiers“ insbesondere hinsichtlich der funktionalen und räumlichen Einbindung und Vernetzung ein.

Produktive Stadt

Das Leitbild der produktiven Stadt hat zum Ziel, „inklusive und resiliente Städte durch die Etablierung und Sicherung nutzungsgemischter Strukturen unter Einbeziehung von Produktion zu schaffen. Dabei manifestiert sich die produktive Stadt in vielfältigen Erscheinungsformen, von einzelnen integrierten Produktionsstandorten über die Transformation bestehender Gewerbe- und Industriegebiete bis hin zu neuen Quartiersformaten mit jeweils eigener Nutzungsmischung. Entsprechend nimmt die Neue Leipzig-Charta die produktive Stadt als eine der drei Handlungsdimensionen der Stadtentwicklung auf. In diesem Sinne ist die urbane, materielle Produktion in der direkten Nähe von Wohnstandorten ein wichtiger Bestandteil“ (Meyer et al. 2024: 24). Damit verbindet sich das Ziel, dass Produktion in der Stadt wieder einen höheren Stellenwert erfährt, Verdrängung verhindert und Produktion als Basis städtischer Ökonomien gesichert wird. Dem Quartier wird als der wesentlichen Umsetzungsebene für die Überwindung von Nutzungstrennung eine besondere Relevanz zugesprochen (vgl. Meyer et al. 2024; Nischwitz/Chojnowski/von Bestenbostel 2021).

Multifunktionalität

Multifunktionalität tritt in verschiedenen Erscheinungsformen auf und kann sowohl für eine ausgeglichene, gewerbliche Mischung, eine Mischung mit Schwerpunkt Büro und Dienstleistungen, eine Mischung mit Schwerpunkt Produktion und Handwerk als auch für eine Mischung mit Schwerpunkt Wohnen und die Entstehung neuer gemischter Gebäudetypen stehen. Im Rahmen dieses Forschungsprojekts bedeutet Multifunktionalität entweder, gewerbliche Nutzungen durch andere Funktionen wie Nahversorgung oder Freizeit und unter bestimmten Bedingungen auch Wohnen, zu ergänzen. Oder innerhalb eines gewerblichen Nutzungsspektrums abgestimmt auf wirtschaftsstrukturelle Rahmenbedingungen und Standortanforderungen eine höhere Bandbreite gewerblicher Nutzungen herzustellen. Eine in diesem Sinn gedachte Weiterentwicklung hinsichtlich Multifunktionalität erlaubt es, im Rahmen des Forschungsprojekts eine Vielfalt an Transformationsprozessen im gewerblichen Kontext abzudecken.

Klimaanpassung

Neben der Multifunktionalität betrachtet dieses Forschungsprojekt die Rolle von Klimaschutz (Mitigation) und Klimafolgenanpassung (Adaption) bei der Weiterentwicklung von Gewerbegebieten. Dies ist insbesondere relevant, da Gewerbe- und Industrieflächen mit 18,6 % an der gesamtdeutschen Siedlungsfläche einen erheblichen Anteil ausmachen (Destatis 2022c) und die Flächen aufgrund ihres hohen Versiegelungsgrades in der Regel Hitzeinseln bilden. Maßnahmen zielen auf die Reduktion von CO₂-Emissionen, die Schonung endlicher Ressourcen oder auch die Erhöhung der Resilienz gegenüber Extremwetterereignissen. Nicht selten bieten Maßnahmen der Klimaanpassung Kooperationsmöglichkeiten auf Quartiersebene, wie zum Beispiel Entsiegelungs- und Qualifizierungsmaßnahmen, die Aufenthaltsqualität für die Belegschaften schaffen (Beispiele vgl. HLNUG 2024; Stadt Fellbach 2023: 32 ff.; Hartz et al. 2019: 61 ff.; VDI ZRE 2018; LUBW 2014).

Governance

Der Begriff „Governance“ weist eine gewisse definitorische Unschärfe auf, und das nicht nur in der wissenschaftlichen Literatur, sondern auch in der politischen und planungspraktischen Diskussion (vgl. Gailing/Hamedinger 2019: 172). Governance befasst sich mit dem Verhältnis von Markt, Staat und Zivilgesellschaft sowie neuen Formen der Koordination und Steuerung sozialräumlicher Entscheidungsprozesse. Dabei versteht sich Governance als „Oberbegriff für die Gesamtheit der Formen und Mechanismen, mit denen das kollektive und interdependente Handeln von Akteuren und Organisationen koordiniert werden kann“ (Benz/Kilper 2018: 863). Es liegt „ein Analysebegriff vor, der den Blick auf die Steuerung und Koordinierung in komplexen Strukturen sowie auf Interaktionen zwischen Individuen und Organisationen richtet, dabei die Wirkung des institutionellen Kontexts und dessen Wandel ebenso wenig ausblendet wie die Aspekte von Macht und Legitimation“ (ebd.: 860).

Unter „Governance“ werden „...die Gesamtheit der zahlreichen Wege, auf denen Individuen sowie öffentliche und private Institutionen ihre gemeinsamen Angelegenheiten regeln“ (Selle 2018: 422 f.) verstanden. „Governance“ ist somit eine Perspektive auf Stadtentwicklung, die sich mit dem vielfältigen Zusammenwirken von Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft befasst. Kommunen, Länder und Bundesbehörden sind dabei ein Akteur unter anderen, die mit besonderen Handlungsmöglichkeiten ausgestattet sind, gleichzeitig aber auf die Mitwirkung vieler Einzelakteure angewiesen sind, die auf ihren Parzellen wirtschaften, (re-)investieren, planen und entscheiden. Von daher sucht die Governanceperspektive Antworten auf die Frage, wie Handlungsfähigkeit hergestellt werden kann und wie Asymmetrien in Bezug auf Mitgestaltungsmöglichkeiten ausgeglichen werden können (vgl. Selle 2018: 31 ff.; 2016: 4 ff.).

Kooperation und Koproduktion

Ausgangsbasis jeder Bestandsquartiersentwicklung ist, dass öffentliche und private Akteure wechselseitig aufeinander angewiesen sind. Sie müssen Regelungen der „gemeinsamen Angelegenheit“ (vgl. Selle 2018: 422 f., s. o.) suchen und finden. Beteiligung, Kooperation und Koproduktion sind verschiedene „Grade“ des Zusammenwirkens unterschiedlicher Akteure. Kooperation wird als „ein lernender Prozess [bezeichnet], in dem alle, die sich einbringen, als Fachleute auf unterschiedlichen Gebieten und mit unterschiedlichen Wissenshorizonten anerkannt werden. Neugier, Wertschätzung und gegenseitiges Vertrauen sind hier die Basis“ (Bruns/Lynen/Braun 2020: 89).

Bei der Koproduktion geht es um ein gemeinsames Planen und Handeln gleichberechtigter Akteure auf Augenhöhe (vgl. ebd. 2020: 90). Die Verantwortung für die Stadtentwicklung wird dabei gemeinsam organisiert. Für Klaus Selle ist das Thema Koproduktion ein weites Feld: „Nimmt man es insgesamt in den Blick – mit allen ökonomischen, sozialen, kulturellen und politischen Dimensionen der Stadtentwicklung – dann wird deutlich, dass es hier letztlich um das Wesen von Stadt selbst geht. Und so verstanden ist Stadtentwicklung immer und a priori Koproduktion“ (Selle 2016: 4). Ein solches Grundverständnis von Planung in der Breite zu verankern, erfordert es Denkgewohnheiten zu ändern, denn öffentliche Akteure sind in diesen neuen Prozessen Mitwirkende, die nicht mehr leitend und steuernd („public leadership“), sondern initiiierend, fördernd, stützend oder moderierend tätig sind. Von daher stellt sich die Frage: „Wie lassen sich die sorgfältig austarierten Systeme von Verwaltung, Politik und Investoren für neue Haltungen und neue Kooperationsformen öffnen?“ (Willinger 2022: 63). Dafür sind Verwaltungsverfahren, Kooperationsformen und Rollenverständnisse notwendig, die an diese Herausforderungen angepasst sind und daraus neue Problemlösungsansätze entwickeln (vgl. ebd.), so wie beispielsweise die beim Bundespreis Koop.Stadt 2021 ausgezeichneten „kooperativen Städte“, die für das Erproben dieser neuen Wege der vielgestaltigen Governance ausgezeichnet wurden (vgl. Beerlage et al. 2021; Bruns/Lynen 2021).

Im Projektalltag sind in Gewerbegebieten nur vereinzelt Akteure bereit, die Transformation als gemeinsame Angelegenheit anzusehen. Die in den vergangenen Jahren vielerorts etablierte Förderung von Netzwerkbildung oder das Initiieren von Gewerbegebietsmanagements sind ein erster wichtiger Schritt. Von daher geht es in diesem Forschungsprojekt darum herauszuarbeiten, wie ein gemeinsames Verständnis und kooperativer Planungsprozess entwickelt werden können und welche Mehrwerte erzielt werden können. Kooperation und Koproduktion sind nicht selbstverständlich, sondern erfordern geeignete Rahmenbedingungen und müssen initiiert, motiviert und geleitet werden (vgl. Benz/Kilper 2018: 863).

2 Gewerbegebiete transformieren – Wissenschaft und Praxis

Das Konzept der produktiven Stadt wird nicht erst seit der Neuen Leipzig-Charta von 2020 diskutiert, doch rücken der wirtschaftliche Strukturwandel, die Folgen des Klimawandels oder die Ressourcenknappheit das Thema funktionsgemischter und klimaangepasster Städte zurzeit stärker in den Vordergrund kommunaler Stadtentwicklungspolitik. Europäische Städte zeichnen sich durch baulich-funktionale Vielfalt und soziales Miteinander aus. Sie verkörpern eine „Stadt der kurzen Wege“, in der alle wichtigen Funktionen, Einrichtungen und Ziele in kurzer Entfernung und mit möglichst nachhaltigen Fortbewegungsmitteln erreichbar sind (vgl. BMI 2020a; BMUB 2007). Es besteht dabei auch die Hoffnung, dass eine gut austarierte funktionale Mischung Gegenstand von Quartiersentwicklungen, Transformationsprozessen oder Konversionsprojekten wird. Zahlreiche nutzungsgemischte Quartiere sind in den vergangenen Jahren geplant und realisiert worden. Diverse Autoren (vgl. Leeson 2020; Borret 2016; Geipel 2016) bemängeln jedoch, dass in der Realität Nutzungsmischung meist aus Wohnen unter Beimischung von Büro-, Dienstleistungsnutzungen, Gastronomie oder Handel besteht. Oftmals fehle es aber an Betrieben des produzierenden Gewerbes, Baugewerbe und Handwerks (ebd.). Nutzungsgemischte Quartiere müssen und können nicht die ganze Bandbreite an Nutzungen beherbergen, produzierendes Gewerbe darf jedoch bei strategischen Stadtentwicklungsüberlegungen nicht auf der „mental map“ der Akteure fehlen, sondern muss als potenzielle Nutzung einer Quartiersentwicklung oder Konversion berücksichtigt werden.

Bevor in Kapitel 4 die Governanceperspektive und somit das Zusammenspiel der Akteure bei der Entwicklung von Gewerbeflächen im Bestand im Mittelpunkt steht, wird nachfolgend die Bedeutung und Relevanz der Transformation von Gewerbegebieten zu Gewerbequartieren anhand ausgewählter Studien benannt, es werden Trends und Treiber sowie Hemmnisse bei der Umsetzung betrachtet und Potenziale einer kooperativen Planung herausgearbeitet.

2.1 Bedeutung und Relevanz produktiver Stadtquartiere

Von Gewerbebestandsgebieten zu produktiven Stadtquartieren

Während Fabrik- und Industriearchitektur in Zeiten der Industrialisierung noch als Prestigeprojekte der Fabrikanten und Architekturschaffenden galten und in der Regel Teil der Kernstadt waren, rückten in der Nachkriegszeit mit zunehmender Massenproduktion Kosteneffizienz und innerbetriebliche Produktivitätssteigerung in den Vordergrund. Neue Gewerbebestände entstanden monofunktional und flächenexpansiv überwiegend gesichtslos am Stadtrand. Seitdem schaffte es die Gewerbeflächenentwicklung auch nicht mehr aus dem Schatten wohnraumpolitischer Entwicklungen hervorzutreten und geriet zunehmend aus dem Fachdiskurs (vgl. Roost et al. 2021; Hartz et al. 2019). Erste wissenschaftliche Studien und Forschungsprojekte befassten sich zwar ab Mitte der 1980er-Jahre mit der Stadterneuerung von Gewerbegebieten (vgl. Freudenau et al. 2014: 16 ff.), jedoch flachte das Thema im Fachdiskurs in den 1990er-Jahren wieder ab. Ergebnisse einer deutschlandweiten Kommunalbefragung legen nahe, dass speziell Gewerbegebiete mit einem Entstehungszeitraum zwischen den 1960er- und 1980er-Jahren (z. B. das Gewerbequartier Grünwinkel in Karlsruhe oder Fechenheim-Nord in Frankfurt) am Ende eines ersten Lebenszyklus angekommen sind und einen erheblichen Erneuerungsbedarf vorweisen (vgl. Hartz et al. 2019: 22). Geprägt sind die Gewerbegebiete der 1950er- und 1960er-Jahre durch eine offene Bauweise, geringe Bebauungsdichte, ebenerdige Produktionsanlagen und einen Branchenmix klein- und mittelständischer Unternehmen, die mittlerweile auch durch Handelsnutzungen und unternehmensorientierte Dienstleistungen durchsetzt sind. Mit dem Strukturwandel und der Tertiärisierung entstanden in den 1970er- und 1980er-Jahren Gewerbe-/Büro- und Technologieparks. Oftmals waren sie entweder auf flächenintensive Logistik und Distribution in Autobahnnähe oder auf dienstleistungs- und

wissensintensivere Gewerbenutzungen spezialisiert. Als weiterer Typ finden sich Gewerbegebiete, die konsumorientierte Korridore an Stadteingangsstraßen bilden und von autoaffinen Nutzungen wie Möbelhäusern, Tankstellen und Systemgastronomie geprägt sind. Alle genannten Gewerbegebietstypen, unabhängig ihrer Lage oder Branchenschwerpunkte, teilen die Gemeinsamkeit, dass sie in Planung, Entwicklung und Funktionsweise losgelöst von restlichen Siedlungsstrukturen konzipiert sind und somit selten einen Bezug zu ihrem Umfeld aufbauen (vgl. Roost et al. 2021: 37 ff.). Die Gewerbegebiete dieser Zeit gelten in der heutigen Wahrnehmung als „klassische“ Gewerbegebiete (vgl. ebd.; Gornig/Werwatz 2018). Ihre Vernachlässigung durch die Stadtplanung und die daraus resultierenden funktionalen und gestalterischen Mängel ermöglichten an vielen Standorten die Beibehaltung relativ niedriger Bodenpreise und eine weitgehende Stabilisierung von informellen und kaum renditeträchtigen Nutzungen aus Handwerk und Gewerbe. Die Bedeutung und Sicherung lokaler Arbeit und die Gefahr der Gentrifizierung in Gewerbegebieten bei einer multifunktionalen Weiterentwicklung muss dabei im Blick behalten werden (vgl. Läßle 2019, 2013). Diese Themen lassen sich in strategische Gewerbeflächenkonzepten adressieren (vgl. Freie Hansestadt Bremen 2022; Senatsverwaltung Berlin 2020b/2011; Landeshauptstadt Stuttgart 2019; Landeshauptstadt München 2018/2002; Stadt Wien 2017). Die Neue Leipzig-Charta bezieht sich folgerichtig auf gerechte, grüne und produktive Dimensionen von Stadt in denen sich die transformative Kraft entfalten kann (vgl. BMI 2020a).

Gewerbegebiete in der Forschung

Nachfolgend werden einige Forschungsprojekte vorgestellt und eine Einschätzung gegeben, inwiefern diese Impulse für eine kooperative Entwicklung von Gewerbequartieren geben und sich in der kommunalen Praxis zur vertieften Beschäftigung eignen. Zudem wird festgehalten (s. Tabelle 1), welchen Beitrag die Veröffentlichungen zu den Aspekten produktive Stadt, Multifunktionalität, Klimaanpassung und Governance (vgl. Kapitel 1.3) leisten.

Die Forschungsstudie **Neue Räume für die produktive Stadt** (Meyer et al. 2024) geht auf Basis einer systematischen Analyse und Definition von urbaner Produktion darauf ein, mit welchen formellen, informellen und kooperativen Instrumenten und Lösungsansätzen urbaner Produktion auf kommunaler Ebene gesamtstädtisch bzw. teilräumlich gesichert und gefördert werden kann (ebd.: 49 ff.; Baur et al. 2023). Von daher wird kooperative Planung adressiert. Steuerungsinstrumente und Lösungsansätze wurden bei der Übersicht der Instrumente berücksichtigt (vgl. Kapitel 5.3), das Zusammenspiel der Akteure oder Aspekte von Multifunktionalität und Klimaanpassung sind implizite Bestandteile der produktiven Stadt, hatten jedoch keine besondere Aufmerksamkeit.

Die Veröffentlichung „Urbane Produktion zurück in die Stadt“ (Gärtner/Meyer 2023) ist Ergebnis eines BMBF-Forschungsprojektes, die in Form eines Sammelbandes den Fachdiskurs aus unterschiedlichen Perspektiven zusammenbringt. Sie stellt eine wichtige Wissensbasis dar, die die Bedeutung und Relevanz der Weiterentwicklung von monofunktionalen Gewerbegebieten zu multifunktionalen Gewerbequartieren für eine zukunftsorientierte Stadtentwicklung dokumentiert. Die Gestaltung von Prozessen und das Zusammenspiel der Akteure vor Ort wird nur am Rande thematisiert. Gegliedert sind die Beiträge in drei Teile. Im ersten geht es um Definitionen, Arten und Potenziale der Produktiven Stadt und Urbaner Produktion. Der zweite Teil geht auf Rahmenbedingungen und Wirkungen ein. Der dritte auf Strategien und Möglichkeiten zur Sicherung und Neuintegration Urbaner Produktion auf verschiedenen räumlichen Ebenen (Region bis Gebäude).

Im europäischen Kontext wurde ein Forschungsprojekt **Metropolitan Industrial Spatial Strategies & Economic Sprawl** (ESPON 2022, Mista Team) von der Europäischen Union gefördert. Es werden länder- und ressortübergreifend interessante Ansätze einer integralen Stadtentwicklungsplanung dokumentiert. Dabei wurde herausgearbeitet, wie gerechte, grüne und produktive Städte so weiterentwickelt werden können, dass wirtschaftliche und städtebauliche Belange in integrierten Konzepten zusammengedacht werden. Untersucht

wurden die Städte/ Stadtregionen Berlin, Oslo, Riga, Stuttgart, Turin, Warschau und Wien. Es ging darum, Erkenntnisse für politische Entscheidungsträger herauszuarbeiten, um das Handeln vor Ort zu fördern. Es werden Handlungsempfehlungen auf den Ebenen knowledge co-production, spatial foresight, metropolitan leadership, collaboration is crucial entwickelt und anhand von Beispielen der beteiligten Städte veranschaulicht. Eine Handlungsempfehlung ist beispielsweise „Die industrielle Entwicklung erfordert geeignete Bedingungen für Innovationen“, die am Beispiel der Stadt Rotterdam mit dem RDM-Campus veranschaulicht wird. Hier ist es gelungen, mehrerer Akteure zur Förderung eines Zentrums für Bildung, Forschung und Entwicklung zu gewinnen. Oder es wird die besondere Rolle des Bouwmeester Maître Architect in Brüssel genannt, wenn es darum geht, bauliche Qualität auch im Prozess der Umsetzung zu sichern. Die Handlungsempfehlungen und genannten Referenzen kamen bei der Auswahl und Auswertung der in dieser Studie untersuchten Praxisbeispiele zum Tragen. In Bezug auf das Zusammenspiel der Akteure, die Wahl geeigneter Instrumente oder auch den Umgang mit Interessenskonflikten bringt die Studie keinen Erkenntnisgewinn.

Das im Programm FONA – Forschung für Nachhaltigkeit des BMBF geförderte Projekt **Gewerbe in der Stadt – Wandel im Bestand gestalten** (Krüger/Piegeler/Spars 2021), befasste sich mit dem Stadtstaat Hamburg und vier Städten des Ruhrgebietes. Die Ergebnisse sind in einen Sammelband „Urbane Produktion. Neue Perspektiven des produzierenden Gewerbes in der Stadt?“ gemündet. Es werden in mehreren Aufsätzen verschiedene Facetten Urbaner Produktion beleuchtet und somit stellt die Veröffentlichung eine wichtige Wissensbasis dar. Einzelne Autoren gehen auf Governanceaspekte ein, so beispielsweise Frank Betker, der sich städtischen Gewerbegebieten und deren Transformation zur Nachhaltigkeit widmet und vor dem Hintergrund dargestellter internationaler Erfahrungen ein idealtypisches Governance-Schema mit einer Professionalisierung eines Gewerbegebietsmanagements entwickelt. Auch der Beitrag von Susanne Schmolka macht die Wichtigkeit der Netzwerkanalyse und eines kooperativen Gewerbegebietsmanagements deutlich. Der Beitrag des Forschungsteams um Thomas Krüger benennt unterschiedliche Handlungsmöglichkeiten nach Gebietstypen, geht auf Akteurskonstellationen und Interessenskonflikte ein und benennt Transformationsstrategien. Als ein Baustein wird eine Institutionalisierung gesehen, die wechselseitige Lernprozesse ermöglicht. Als Idee wird eine auf Dauer angelegte Arbeitsgruppe Gewerbebestandsgebiete als effektive verwaltungsinterne Koordination gesehen sowie ebenfalls ein Quartiersmanager, ergänzt um eine Art Forum zum Austausch. Die Beiträge des Forschungsprojektes waren folglich wichtige Impulse für die Erarbeitung des Forschungsprojektes. Was jedoch auch hier nicht genauer betrachtet wird, sind Arten des Zusammenspiels der Akteure oder eine strategische Prozessgestaltung.

Die Forschungsstudie **Urbane Produktion für eine Produktive Stadt Bremen** (Nischwitz/Chojnowski/von Bestenbostel 2021) gibt einen systematischen Überblick über den Fachdiskurs zur produktiven Stadt, filtert daraus zentrale Befunde und positive Praxisbeispiele und befasst sich dann einordnend mit der Frage der Übertragbarkeit auf die Stadt Bremen. Die Systematik erleichtert den Transfer auf eigene Kontexte. Inhaltlich liegt ein Fokus auf Schlussfolgerungen für die Wirtschafts-/ Stadtentwicklungs- und Arbeitsmarktpolitik. Dabei werden auch Aspekte der Implementierung einer Produktiven Stadt Bremen auf inhaltlicher Ebene, auf räumlicher Ebene, auf Akteursebene und Rahmensetzender- und Maßnahmenebene als Empfehlungen und Denkanstöße für die Stadt erarbeitet. Die Sammlung an Aspekten ist ein wichtiger Beitrag für den anwendungsbezogenen Fachdiskurs. Was auch hier keine Beachtung findet, sind Akteursanalysen oder Aspekte kooperativer Prozessgestaltung.

Das im Rahmen des Forschungsprogramms Initiative Zukunft Bau bearbeitete Projekt „Vom Gewerbegebiet zum produktiven Stadtquartier“ (Roost et al. 2021) befasst sich nach einer umfassenden Darstellung des wirtschaftsstrukturellen Wandels anhand von vier Gewerbequartierstypen mit der Frage, welche Potenziale sich für multifunktionale, klimaangepasste Gewerbequartiere zeigen. Dazu werden raumtypische Entwicklungsszenarien erarbeitet. Die Autoren kommen zu dem Schluss, dass es weiterer Forschung insbesondere im Bereich kooperativer Planung geben muss, da die Entwicklung von Bestandsquartieren nur unter Beteiligung

verschiedener Akteure gelingen kann. Von daher leistet auch diese Studie einen wichtigen Beitrag zum aktuellen Fachdiskurs. Was am Rande adressiert wird, sind Governanceaspekte. Akteurskonstellationen, Arten des Zusammenspiels oder Steuerungsstrategien haben keine Aufmerksamkeit.

Weitere wichtige Studien sind im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfeldes „Nachhaltige Weiterentwicklung von Gewerbegebieten“ entstanden. So wurde 2014 mit der Vorstudie „Nachhaltige Entwicklung von Gewerbegebieten im Bestand“ eine umfassende Bilanz gezogen, vor welchen Herausforderungen bestehende Gewerbegebiete stehen und welche Entwicklungspotenziale sich zeigen (Freudenau et al. 2014). Die Veröffentlichungen **Nachhaltige Weiterentwicklung von Gewerbegebieten** (BMI 2020b; Hartz et al. 2019) dokumentieren die Ergebnisse aus neun Modellvorhaben, in denen Konzepte, Instrumente und Verfahren entwickelt, erprobt und wissenschaftlich ausgewertet wurden. Ein Teilprojekt war eine **Auslandsexpertise** (vgl. Hartz et al. 2017), die Planungsansätze in den Niederlanden und Belgien genauer betrachtet. Die Kooperation verschiedener Akteure wird als Schlüssel gelingender Prozesse gesehen (Hartz et al. 2019: 36 ff.) und das Etablieren eines Gebietsmanagements sowie die Förderung von Netzwerkbildung als wichtige Maßnahmen für gelingende Gewerbebestandsentwicklung. Für dieses Forschungsprojekt waren die gewonnenen Erkenntnisse eine wichtige Referenz. So sind die Modellvorhaben Karlsruhe-Grünwinkel und Frankfurt-Fechenheim als Praxisbeispiele ausgewählt worden (s. Projektkatalog) und die Stadt Oranienburg stand für ein Planspiel zur Verfügung. Nicht genauer betrachtet wurden die Akteure, ihr Zusammenspiel oder die Gestaltung kooperativer Entwicklungsprozesse.

Die europäischen Forschungsprojekte der TU Delft **Cities of Making** (Hill 2018) und darauf aufbauend **Foundries of the Future** (Hill 2020) hat sich in einer vergleichenden Forschung mit Urban Manufacturing in Brüssel, London und Rotterdam befasst. In Anlehnung an Christopher Alexander wurde „a pattern language to facilitate urban manufacturing“ (ein Katalog/Kartenset mit 50 Handlungsmöglichkeiten) erarbeitet. Im Vordergrund stand eine kooperative Prozessgestaltung, die auf vier Arten erreicht werden kann: analysing, visioning, designing and monitoring (Analyse, Vision, Entwurf, Beobachtung). Das Projekt dokumentiert Erfahrungswissen und ist im Ergebnis eine anwendungsorientierte Toolbox, die vor Ort in Kommunen zum Einsatz kommen kann. Beispielsweise gibt es eine Karte „Curator/ Kümmerer“ oder „Community Hubs/ Quartierstreff“. Zudem werden Beispiele gezeigt, mit welchem Material Workshops vor Ort organisiert werden können. Keine Aufmerksamkeit hat die Gestaltung kooperativer Prozesse, das Zusammenspiel der Akteure oder Fragen des Interessensausgleichs bei Zielkonflikten.

Das vom BMBF gefördertes Forschungsprojekt **Grün statt Grau** (Hörmann et al. 2018) kooperierte deutschlandweit mit Städten, Firmen und Forschungseinrichtungen. Die Ergebnisberichte sind Handlungsleitfäden für Kommunen und zur Beratung von Unternehmen geeignet. Sie konzentrieren sich auf Klimaanpassungsthemen, die Umsetzung von Maßnahmen aber auch das Etablieren notwendiger Strukturen, um die Modernisierung und Transformation von Gewerbegebieten zu erreichen. Als wichtige Ziele wird auch hier das Etablieren langfristiger, netzwerkgestützter Transformationsstrukturen gesehen sowie die sichtbare Umsetzung begründender, klimagerechter Maßnahmen. Die Leitfäden sind eine wertvolle und anwendungsorientierte Zusammenschau für Kommunen wie Unternehmen, doch auch bei diesem Projekt hat eine strategische Prozessgestaltung, eine Akteursanalyse und/oder der Umgang mit Interessenkonflikten keine besondere Aufmerksamkeit.

Die Studie **Gewerbe & Stadt. Gemeinsam Zukunft gestalten** (Förster/Wenzel/Thierstein 2017), die im Auftrag von sechs Projektpartnern aus Stadt und Region München beauftragt wurde, hat das Ziel „die verschiedenen Standortfaktoren und Perspektiven räumlich neu zu verknüpfen und Synergien für die kommunale und regionale Entwicklung herauszuarbeiten“ (ebd.: 5). In einer ersten Phase wurde der Rahmen gesteckt und innovative Praxisbeispiele ausgewählt. In einer zweiten Phase entstand ein Werkzeugkasten mit elf Werkzeugen die die vier Megathemen zugeordnet werden und anhand von innovativen Praxisbeispielen veranschaulicht werden.

Ein Megatrend ist die Steuerung mit den beiden Unteraspekten „Eigentum miteinander gestalten“ und „Portfolio managen“. Prozessschaubilder regen an den Transfer auf andere Projekte selbst zu leisten. Wie auch bei anderen Studien hat die Akteursanalyse oder/und die Prozessgestaltung nur am Rande Aufmerksamkeit. Die Studie selbst war unter anderem bei der Auswahl der Best Practice-Projekte eine Referenz.

Die nachfolgende Übersicht stellt dar, wie sehr die beschriebenen Forschungsprojekte die Themen Produktive Stadt, Multifunktionalität, Klimaanpassung und Governance adressieren.

Tabelle 1
Chronologische Übersicht von Studien zur Weiterentwicklung von Gewerbegebieten im Bestand

Forschungsprojekt	Produktive Stadt	Multifunktionalität	Klimaanpassung	Governance
Neue Räume für die produktive Stadt (Meyer et al. 2024)	stark	teilweise	kaum	kaum
Die Produktive Stadt: (Re-)Integration der Urbanen Produktion (Gärtner/Meyer 2023)	stark	teilweise	kaum	kaum
Making Ground – (re)assembling the productive city handbook (ESPON 2022)	stark	kaum	kaum	teilweise
Urbane Produktion: neue Perspektiven des produzierenden Gewerbes in der Stadt? (Krüger/Piegeler/Spars 2021)	stark	teilweise	kaum	teilweise
Urbane Produktion für eine Produktive Stadt Bremen (Nischwitz/Chojnowski/von Bestenbostel 2021)	stark	teilweise	kaum	kaum
Vom Gewerbegebiet zum produktiven Stadtquartier (Roost et al. 2021)	stark	stark	teilweise	teilweise
Nachhaltige Weiterentwicklung von Gewerbegebieten (Hartz et al. 2019; BMI 2020b) mit Auslandsexpertise Nachhaltige Entwicklung von Gewerbegebieten im Bestand (Hartz et al. 2017)	stark	teilweise	stark	teilweise
Foundries of the Future (Hill 2020) Cities of Making (Hill 2018)	stark	teilweise	kaum	teilweise
Grün statt Grau (Hörmann et al. 2018)	kaum	kaum	stark	teilweise
Gewerbe & Stadt. Gemeinsam Zukunft gestalten (Förster/Wenzel/Thierstein 2017)	stark	teilweise	kaum	teilweise

Quelle: Britta Hüttenhain, Stefan Werrer

2.2 Trends und Treiber der Gewerbegebietstransformation

Die Relevanz der Gewerbegebietstransformation im nationalen wie internationalen Diskurs und deren zunehmender Bedeutungsgewinn hängt unweigerlich auch mit verschiedenen Einflussfaktoren zusammen. Megatrends nehmen den wohl größten Einfluss auf die gesellschaftliche und ökonomische Transformation – insbesondere Trends der Digitalisierung, New Work-Modelle, die (Re-)Urbanisierung und der Klimawandel. Megatrends sind „Lawinen in Zeitlupe, [denn sie] entwickeln sich zwar langsam, sind aber enorm mächtig. Sie wirken auf allen Ebenen der Gesellschaft und beeinflussen so Unternehmen, Institutionen und Individuen“ (Zukunftsinstitut 2023).

Klimawandel

Der Klimawandel zählt zu den zentralen Megatrends, der alle Gesellschaftsbereiche durchdringt und maßgeblich Einfluss darauf nimmt, wie wir langfristig leben und arbeiten. Die Senkung von CO₂-Emissionen, zu der die Industrie einen wesentlichen Beitrag leisten kann („Dekarbonisierung“), steht im Fokus nationaler und internationaler Klimapolitik und zählt zu den zentralen Aspekten des aktiven Klimaschutzes. Daneben führt die Zunahme von Extremwetterereignissen (Dürren, Hitzeperioden, Waldbrände, Überflutungen, Wirbelstürme) immer wieder die Verwundbarkeit städtischer und naturräumlicher Strukturen vor Augen. An Gewerbebeständen mit hochwertigen Produktionsanlagen, Maschinen und Werkstoffen können durch die Auswirkungen von Extremwetterereignissen hohe materielle Schäden entstehen oder Beschäftigte betreffen. In der Stadtentwicklung rückt die Schaffung resilienter urbaner Strukturen in den Fokus des Handelns (u. a. durch Maßnahmen der doppelten Innenentwicklung und wassersensiblen Stadtentwicklung). Ressourceneffizienz, Flächensparsamkeit, konsumentennahe Energieproduktion und optimierte Stoffkreisläufe sind gefordert, um die Wirtschaft nachhaltig und resilient zu gestalten.

Digitalisierung

Die Digitalisierung wird das „dominante Grundmuster des gesellschaftlichen Wandels im 21. Jahrhundert“ genannt (ebd.), welches die Lebens- und Arbeitswelten grundlegend verändert. Laut dem Ergebnis einer Umfrage unter Großunternehmen ist die Digitalisierung der Geschäftsmodelle der am häufigsten genannte Treiber des Strukturwandels (Pfnür 2019: 40 ff.). Sie hat einen nachhaltigen Einfluss auf bereits angestoßene oder noch bevorstehende Umstrukturierungsprozesse. Der Digitalisierung wird aber auch das Potenzial zugeschrieben, die (Re-)Integration des produzierenden Gewerbes in die Städte voranzutreiben, Gewerbeansiedlungen unabhängiger von räumlichen Standortmustern zu machen und die Basis für den Aufbau einer stadtverträglichen Netzwerkökonomie zu sein (vgl. Gornig et al. 2018; Läßle 2016). Durch den technologischen Fortschritt und die Digitalisierung lassen sich emissionsärmere und stadtverträglichere Produktionsweisen umsetzen und neue Distributionsprozesse etablieren. In diesem Zusammenhang wird oftmals von Industrie 4.0 im Sinne einer vierten, industriellen Revolution gesprochen, die sich das Internet sowie Informations- und Kommunikationstechnologien zunutze macht, um Fertigungsprozesse transparenter miteinander und Maschinen und Abläufe intelligenter zu vernetzen (BMWK 2023a). Technologien wie der Laser- und 3D-Druck und daraus abgeleitete neue urbane Bausteine wie Makerspaces oder FabLabs und kleine Manufakturen zeigen ein neues Bild von Produktion auf, das neue Formen urbaner Produktion einbindet und wieder mehr Nähe zwischen Produzenten und Konsumenten erlaubt (vgl. Gornig/Werwatz 2018).

Mit der Digitalisierung setzen sich auch mehr multilokale und hybride Arbeitsformen durch. New-Work-Modelle verändern Arbeitsstrukturen genauso wie Unternehmen und zeigen zahlreiche Möglichkeiten, aber auch Grenzen, der Digitalisierung für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie Unternehmen. Die damit verbundene Freiheit, Arbeiten und Leben zeitunabhängig miteinander zu koordinieren wird als Argument im Wettbewerb um Fachkräfte zunehmend wichtig (vgl. Petrin et al. 2019; Zukunftsinstitut 2023). Das Arbeitsum-

feld wird zum Dreh- und Angelpunkt zwischen Arbeit, Freizeit und sozialer Interaktion. Hierdurch besteht die Aussicht, dass Städte weiterhin attraktive Lebens- und Arbeitsorte bleiben und vom Zuzug der Menschen profitieren. Zugleich entsteht die Notwendigkeit der Transformation bestehender Gewerbebestände hinsichtlich ihrer Struktur, ihrer funktionalen Ausrichtung und ihrer infrastrukturellen Einbindung in Städte.

Globalisierung

Aus globaler und finanzwirtschaftlicher Sicht sehen sich Zivilgesellschaft und Weltwirtschaft mit zunehmenden Einflussfaktoren und disruptiven globalen Ereignissen (Wirtschafts- und Finanzkrisen, Extremwetterereignisse, Pandemien, Populismus etc.) konfrontiert. Während diese zunächst wie Störfaktoren für unsere momentane Lebensweise und Art des Wirtschaftens wirken mögen, könnten sie auch Katalysatoren für bereits angestoßene Veränderungsprozesse sein und zum „Gelegenheitsfenster“ (Riechel et al. 2020: 19) werden.

Die Internationalisierung von Unternehmen macht sich unter anderem auch in einem Wandel der Eigentümerstrukturen und somit in der Akteurslandschaft von Gewerbebeständen bemerkbar. International agierende Unternehmen haben an ihren weltweiten Standorten stellvertretende Leiter, die selten selbständige Standortentscheidungen treffen und meist Handlungsweisungen des Mutterkonzerns folgen. Infolgedessen ist es fast unmöglich, sie für die Mitwirkung vor Ort zu motivieren (vgl. Stadt Karlsruhe 2018: 40 f.). Demgegenüber konstatiert Pfnür (2019: 21) in seiner Studie, dass die Immobilieneigentumsquote bei Großunternehmen und dem Mittelstand in Deutschland im Vergleich zu den USA oder Asien als hoch einzustufen und langfristig nur ein geringfügiger Rückgang an Flächeneigentum zu erwarten ist. Er folgert daraus, dass für die Unternehmen Flächeneigentum strategisch wertvoll ist und sie einen großen Einfluss auf den gewerblichen Immobilienmarkt nehmen können (ebd.). Entsprechend müssen diese Akteure frühzeitig in Prozesse eingebunden und Zielvorstellungen transparent formuliert werden. Gleichzeitig treten neue Akteure in Erscheinung, die als Immobilien- und Projektentwickler Gewerbeimmobilien und Grundstücke erwerben, sanieren und teils bewirtschaften (z. B. Co-Working Spaces, Business Center). Bisher umfassten die Kontingente vor allem Büro-, Einzelhandels- oder Hotelgebäude, doch auch Unternehmens- bzw. Produktionsimmobilien gewinnen an Beliebtheit. Die Diversifizierung der immobilienwirtschaftlichen Akteure (Petrin et al. 2019: 29 f.) bringt somit unterschiedliche Interessen und Handlungslogiken von Unternehmensvertretern mit sich und wird sich langfristig auf die Governancestrukturen und Steuerungsmechanismen bei Gewerbegebietstransformationen auswirken.

Reurbanisierung

Während über viele Jahre Produktions- und Unternehmenszweige aus Kostengründen in Niedriglohnländer ausgelagert wurden (Off-Shoring), ist eine Tendenz erkennbar, die Unternehmen dazu veranlasst, Produktionsprozesse oder Teile davon wieder nach Deutschland oder in das kostengünstigere, europäische Ausland zurückzuholen (Re- bzw. Near-Shoring). Sie verfolgen den Zweck, Unterbrechungen in Lieferketten und Produktionsabläufen durch (unvorhergesehene) Störfaktoren entgegenwirken (vgl. Schreiner 2020; Becker 2022).

Insbesondere in dynamischen Stadtregionen schlagen sich Reurbanisierungstendenzen in einem erhöhten Wohnraumbedarf und steigenden Miet- und Lebenshaltungskosten nieder. Gleichzeitig ist der Arbeitsmarkt zunehmend von der Dienstleistungs- und wissensbasierten Wirtschaft geprägt. Speziell gering Verdienende, gering Qualifizierte und Migrantinnen und Migranten finden oft nur schwer Zugang zum homogenisierten Arbeitsmarkt und können sich im Gegensatz zu hochqualifizierten Arbeitskräften das Leben in der Stadt immer seltener leisten (vgl. Läßle 2013; Petrin et al. 2019). Laut Läßle (2013: 147) ist unter anderem eine zunehmende Ungleichheit des Einkommens ein potenzieller gesellschaftlicher Faktor, der zu sozialräumlicher Segregation oder gar zu Verdrängungsprozessen führen kann. Multifunktionale Gewerbe- und Stadtquartiere können dem entgegenwirken, indem sie langfristig wieder Möglichkeitsräume für Menschen unterschiedlichen Einkommens und Qualifikationen schaffen.

Veränderte Produktionsweisen und Unternehmensmodelle stellen auch andere Anforderungen an Gewerbestandorte hinsichtlich Raumbedarfe, Flächenzuschnitte oder der Möglichkeit, Nutzungsgemischte Stadtbau- steine in das Siedlungsgefüge zu integrieren (vgl. Gornig/Werwatz 2018; Petrin et al. 2019). Sie treffen auf Anforderungen an die gebaute Umwelt, vermehrt Nutzungsgemischte, klimagerechte Stadtquartiere zu schaffen. Für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nehmen qualitative und weiche Standortfaktoren einen stetig wachsenden Stellenwert bei der Arbeitsplatzwahl ein. Langfristig stellt es das Umfeld von Gewerbegebieten vor die Herausforderung, diesen Bedarfen und Anforderungen gerecht zu werden – sei es durch neue Gebäudetypologien, qualitative Maßstäbe für die Stadt- und Freiraumgestaltung oder den Mitwirkungsgrad lokaler Akteure.

Die aufgeführten Trends und Treiber machen die Vielfältigkeit und Komplexität von Einflussfaktoren auf die räumlich-funktionale Gestalt von Gewerbegebieten deutlich. Lokale Unternehmen, Beschäftigte, internationale Investoren und Kapitalanleger, Umweltverbände oder die Anwohnerschaft fordern vor dem Hintergrund divergierender Interessen zunehmend mehr Mitspracherecht in Gestaltungs- und Entscheidungsprozessen ein (vgl. Petrin et al. 2019: 29 f.) was zu Hemmnissen und Konflikten führt, die im Folgenden kurz dargestellt werden.

2.3 Hemmnisse und Konflikte in der Umsetzung

Die Transformation von innerstädtischen monofunktionalen Gewerbegebieten zu multifunktionalen und klimaangepassten Gewerbequartieren sind vielfach von einer zögerlichen Umsetzung geprägt. Nachfolgend werden Hemmnisse und Konflikte bei der Umsetzung behandelt, die sich beim Literaturstudium sowie der Analyse von Praxisprojekten gezeigt haben.

Planungs- und Baukultur

Eine der wichtigsten Erkenntnisse aus erfolgreichen Stadtentwicklungsprozessen der letzten 10 bis 15 Jahre ist die Bedeutung der sogenannten Phase 0. Damit wird ein ergebnisoffener Prozess vor Beginn der Planung bezeichnet, der möglichst viele Akteursgruppen mit unterschiedlichem Wissen einbindet (Baukultur NRW 2022: 18 f.). In dieser Phase muss das Grundgerüst des Prozesses mit Bezug auf Planungsabsicht und -ziel definiert werden. Sie umfasst die Formulierung von Zielen, Potenzialen und Herausforderungen ebenso wie die Entwicklung eines Beteiligungs- und Kommunikationskonzepts, das für das jeweilige Projekt maßgeschneidert wird. Diesen Schritten geht eine genaue Ermittlung der Rahmenbedingungen (vorhandenes Planrecht; Unternehmensbesatz; Entwicklungstendenzen (Planung/ Unternehmen/ Wirtschaftsstruktur...); Ressourcen), der Anforderungen und Probleme im Quartier bzw. bei den Unternehmen sowie eine Analyse der Akteure und ihrer Interessen voraus, damit die Zusammenarbeit organisiert werden kann.

Daraus leitet sich in der Folge die Etablierung von Austausch- und Vernetzungsformen zur Kommunikation und Kooperation verschiedener Akteursgruppen über Handlungsfelder hinweg ab. Vielerorts fehlen jedoch solche begleitenden Informations-, Austausch- und Vernetzungsformate, die für eine Kommunikations- und Kooperationsstruktur zwischen Gewerbetreibenden, Eigentümerinnen und Eigentümern und den städtischen Fachämtern wesentlich sind. Um eine möglichst große Vielfalt an relevanten und betroffenen Akteuren zu adressieren, um gemeinsam übergeordnete Ziele der Quartiersentwicklung zu definieren und Interessen für die Gebietstransformation zu bündeln, bilden sie den geeigneten Rahmen (vgl. auch Kapitel 4.3)

Ein oft beobachteter Zielkonflikt liegt in einer unterschiedlichen Einschätzung des Transformationsbedarfs und unterschiedlich ausgeprägter Bereitschaft zur Veränderung. Während Kommunen das Gesamtquartier, äußere Einflussfaktoren und themenübergreifende Aspekte im Blick haben, stehen diese Aspekte aus Unter-

nehmenssicht, wenn nicht gerade unternehmens- oder grundstücksbezogene Dringlichkeit besteht, nicht im Vordergrund. Darüber hinaus überwiegen oftmals heterogene Akteursstrukturen und Einzelinteressen den Zielfindungsprozess und erschweren die Arbeit (vgl. Stadt Karlsruhe 2018: 25).

Wollen Städte eine aktive Planungs- und Baukultur verfolgen statt „nur“ den Rechtsrahmen zu setzen, dann bedarf es ausreichender personeller und finanzieller Ressourcen, insbesondere wenn Kommunikations- und Kooperationsstrukturen erst noch etabliert werden müssen. Und es braucht im Planungsteam des Weiteren die Bereitschaft sich als „lernendes System“ zu verstehen, das auf Veränderungen reagieren kann, denn im Bestand zeigen sich deutlich verschiedene Variablen, die abgewogen werden müssen, um eine kooperative Planungskultur zu etablieren.

Gewerbliche Nutzungsmischung

Die Verankerung von Multifunktionalität und Nutzungsmischung in informellen, gesamtstädtischen und teilräumlichen Konzepten schaffen transparente und allgemein gültige Entscheidungsregeln. Sie machen es dann möglich, Zielsetzungen zu operationalisieren, in dem ein Nutzungsmix bestimmt oder konkrete Dichtewerte definiert werden (z. B. über einen Anteil von Nutzungsarten am Gesamtmix, vgl. MBWSV 2015). Bindende Vorgaben zur Nutzungsmischung über Konzeptvergabeverfahren, in städtebaulichen Verträgen oder im Erbbau-recht sind geeignete Möglichkeiten zur Umsetzung kommunaler Zielsetzungen und Qualitätssicherung, die bereits bei der Transformation von Stadtquartieren mit einem stärkeren Schwerpunkt auf Wohnungsbau regelmäßig zur Anwendung kommen. Bei der Transformation von Gewerbegebieten scheitert eine fortlaufende, integrale Verankerung des Themas in der Stadtpolitik oftmals am sektoralen Aufbau des Verwaltungsapparats und mangelnder Abstimmung zwischen Stadtentwicklungs-, Wirtschafts- und Liegenschaftspolitik. Die gemeinsame Erarbeitung von Mischungszielen und Vorgaben kann jedoch eine aktivierende Wirkung für betroffene und planungsrelevante Akteure entfalten (vgl. MBWSV 2015). Demgegenüber steht nicht selten, dass Kommunalverwaltungen Planungs- und Umsetzungsverfahren nutzungsgemischter Quartiere, unter Einbindung von verarbeitendem Gewerbe, häufig mit zeitaufwändigen und komplexen Prozessabläufen verbinden (vgl. Schmitt/Klanten/Shapiro 2019) und es bei Prozessen zum Wechsel von Entscheidungsträgern und Projektverantwortlichen auf kommunaler Seite sowie bei Kooperationspartnern kommt. Das kann dazu führen, dass vormals definierte Ziele und Vorgaben erneut in Frage gestellt und letztendlich nicht mehr weiterverfolgt werden (vgl. Forlati/Peer 2017: 56). Mangelnde Erfahrungswerte, fehlenden Ressourcen und eine noch nicht entwickelte Planungskultur in der Kommunalverwaltung führen dazu, dass vorhandene Steuerungsinstrumente (z. B. Konzeptvergaben, Erbbaurechte) bei Gewerbeflächenentwicklungen oder in der Transformation gewerbegeprägter Räume bisher selten zu beobachten sind.

Kommunen steuern über die Ausweisungen im Bebauungsplan die Nutzungsmischung auf Quartiersebene. Die übliche Anwendung von (reinen) Wohn- und Gewerbegebieten bewirkt, dass eine kleinteilige Mischung auf Grundstücks- und Gebäudeebene rechtlich nur bedingt möglich ist (vgl. Forlati/Peer 2017). Aus der Perspektive des produzierenden Gewerbes ist die Störungsthematik ein wesentlicher Faktor, der die Durchmischung von Nutzungen einschränkt, da gegensätzliche Interessen gewerblicher Nutzer (Planungs- und Rechtsicherheit für ihren Betriebsstandort sowie Flexibilität bei Neuansiedlungen und Erweiterungsmaßnahmen) und der direkten Nachbarschaft (Schutzansprüche gegenüber verkehrs- und betriebsbedingten Immissionen) Einfluss auf die Implementierung nutzungsgemischter Stadtstrukturen nehmen (ebd.). Entscheidet sich ein Unternehmen bewusst für einen innerstädtischen Standort bzw. plant über Anpassungen im Produktions- und Distributionsprozess am jetzigen Standort zu bleiben, ist dies oftmals mit kostenintensiven Logistik- und Emissionsschutzmaßnahmen verbunden (Gewährleistung der Störungsfreiheit des Wohnens u. a. Bezug zur TA-Lärm) (vgl. Bathen et al. 2019). Dies wird häufig nur bei absolut unumgänglichem Handlungsbedarf angegangen. Andernfalls erfordert die Mitwirkung an quartiersorientierten Transformationsprozessen engagierte Überzeugungsarbeit.

Ein weiteres Hemmnis mehr Multifunktionalität zu erreichen ist auf die Handlungslogik des Immobilienmarktes mit differenzierten Assetklassen für Büro-/Verwaltungsgebäude, Logistik-/Lagergebäude und Handelsimmobilien zurückzuführen. So gibt es zwar zunehmend mehr Akteure, die nutzungsgemischte Immobilien in zentralen Innenstadtlagen als Kombination von Handel, Kultur-/Bildung und Büro/Wohnen entwickeln, jedoch sind Akteure, die funktionsgemischte Gewerbeimmobilien oder mehrgeschossige Produktionsgebäude in Gewerbegebieten realisieren, Ausnahmen.

Stadt- und Freiraumgestaltung

Gewerbebestandsgebiete sind oftmals rein auf Funktionalität und reibungslose Betriebsabläufe ausgerichtet. Themen der Adressbildung, der Schaffung von hochwertigen Aufenthaltsbereichen oder die Mehrfachnutzung von Flächen sind nur selten berücksichtigt. Viele existierende Gewerbegebiete weisen daher erhebliche stadträumliche und stadtklimatische Missstände auf. Von daher ist es für viele Kommunen erklärtes Ziel, räumliche Qualitäten in Gewerbebestandsquartieren aufzuwerten und wo möglich verschiedenen Nutzungsanforderungen auf einer Fläche gerecht zu werden, zum Beispiel können Versickerungsflächen gleichzeitig Flächen für Freizeit/Sport oder auch als pocket parks/ Pausenräume genutzt werden (vgl. Hörmann et al. 2018). Dabei beschränkt sich die kommunale Handlungsfähigkeit zur Umsetzung von Gestaltungs- und Aufwertungsmaßnahmen auf öffentliche Stadtraumflächen, wohingegen sie bei privaten Flächen auf die Zusammenarbeit mit Unternehmen und/ oder Eigentümerinnen und Eigentümern angewiesen ist (Europäisches Haus der Stadtkultur 2007: 12 ff.). Oftmals zeigt sich, dass die Umsetzung eines außenwirksamen Gesamtbilds Kontinuität in der Prozessstruktur und in der Zuständigkeit von Akteuren (z. B. Eigentümer als Impulsgeber, Unternehmen als Investoren und Ausführende von Maßnahmen und die Kommunalverwaltung in der Rolle des Kümmerers und Steuerers) braucht, die aufgrund mangelnder Motivation und Ressourcen nicht immer durchsetzbar sind (vgl. Levels et al. 2021; Europäisches Haus der Stadtkultur 2007). Die Zurückhaltung von Betrieben oder privaten Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer in der Umsetzung von grundstücksbezogenen Maßnahmen lässt sich in wiederkehrenden Fällen darauf zurückführen, dass Maßnahmen zu selten mit einem quantifizierbaren, finanziellen Mehrwert erfassbar sind: Der Mehrwert einer Standortaufwertung durch Adressbildung, Aufenthalts- und Stadtraumqualitäten lässt sich nur schwer buchhalterisch erfassen. Infolgedessen lassen sich an Gewerbebeständen oft nur punktuelle Einzelmaßnahmen engagierter (Einzel-)Akteure beobachten (Europäisches Haus der Stadtkultur e.V. 2007: 13). Ebenso zeigt sich, dass Unternehmen vor der Initiierung von netzwerkbildenden Aktivitäten weder untereinander noch mit den zuständigen Fachämtern in (regelmäßigem) Kontakt standen und so zunächst einmal eine gemeinsame Kommunikations- und Kooperationsstruktur aufgebaut werden muss (vgl. Stadt Karlsruhe 2018).

Klimaschutz und Klimafolgenanpassung

Die Thematik und Relevanz von Klimaschutz und Klimafolgenanpassung ist bei Akteuren in Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft weithin bekannt. Sie stellt jedoch Unternehmen wie Kommunen vor massive Herausforderungen bei der Transformation von Gewerbebestandsgebieten, denn es fehlt an Initiatoren, Ressourcen und Wissensvermittlung, sodass die kommunale Planungskultur bisher nur eingeschränkt die konsequente Umsetzung von Maßnahmen oder/und das Etablieren eines Kümmerers bzw. Steuerers von Klimazielen beinhaltet (Hartz et al. 2019; StädteRegion Aachen 2012). Dabei gibt es vielfältige und wirkungsvolle Maßnahmen, um Gewerbegebiete ressourceneffizient und klimaangepasst weiterzuentwickeln (vgl. HL-NUG 2024; Stadt Fellbach 2023: 32 ff.; HTWG 2022; Hartz et al. 2019: 61 ff.; VDI ZRE 2018; LUBW 2014). Zudem bieten sich zahlreiche Ansatzpunkte für Kooperationen in den Gewerbegebieten, zum Beispiel über ein quartiersbezogenes Energie- und Wärmenetz oder das Etablieren von Sharingangeboten der betrieblichen Mobilität (vgl. Bucherer et al. 2019/2024). Manche Maßnahme ist für Unternehmen jedoch mit einem potenziell hohen Abstimmungsaufwand oder der Bereitschaft Kompromisse einzugehen, verbunden (vgl. StädteRegion Aachen 2012). Deswegen erfolgt die Maßnahmenumsetzung immer noch stark einzelbetrieblich orientiert

und nur punktuell. Bei vielen Unternehmen verhindern zudem mangelndes Bewusstsein bzw. Fehleinschätzung in Bezug auf die eigene Vulnerabilität (z. B. durch Sturmschäden oder Überschwemmungen) eine allgemeine, frühzeitige Risikovorsorge, die eintretende Schäden und damit verbundene finanzielle Belastungen und Betriebseinschränkungen reduzieren kann (vgl. Stadt Karlsruhe 2018; StädteRegion Aachen 2012). Das REGEKO-Forschungsprojekt im Gewerbegebiet Karlsruhe-Grünwinkel führt als Gründe einer mangelnden Mitwirkungsbereitschaft von Unternehmen außerdem auf, dass es Vorbehalte gegenüber einer möglichen Abhängigkeit von anderen Betrieben oder der Herausgabe sensibler Betriebsdaten gibt (Stadt Karlsruhe 2018: 40 f.).

Nachverdichtung und Flächenverfügbarkeit

Die Transformation von Gewerbebeständen ist auch mit der Aktivierung, Verfügbarkeit und Bereitstellung von Grundstücksflächen verbunden. Insbesondere aus Sicht der Kommunen ist der Erwerb und Besitz von Flächen eine entscheidende Maßnahme, wenn es darum geht, Gewerbeflächenentwicklung aktiv zu gestalten. Hierzu gehört auch ein Flächenmonitoring, das unter- und ungenutzte Flächen sowie leerstehende Immobilien identifiziert, erfasst und somit die Grundlage für die Aktivierung und Revitalisierung bildet – sei es durch kommunalen Grunderwerb oder die Mitwirkung der Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer (vgl. Roost et al. 2021). Die „doppelte Innenentwicklung“ bewegt sich dabei immer im Spannungsfeld zwischen der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, der kritischen Prüfung im Raum stehender Flächenbedarfe für das Gewerbe und der Klimafolgenanpassung. Verschiedene Studien und Konzepte zeigen das Anbauen und Aufstocken von Gebäudebeständen, das Ersetzen nicht erhaltenswerter Bausubstanzen, das Ausschöpfen von Flächenreserven, das Sanieren bestehender Gewerbeeinheiten sowie den Neubau auf ungenutzten Flächen und Baulücken als Möglichkeiten für mehr Flächeneffizienz und Nachverdichtung (vgl. Stadt Fellbach 2022; Roost et al. 2021; Senatsverwaltung Berlin 2020a; Landeshauptstadt Stuttgart 2020; Mayor of London 2019). Beim Neubau muss das Ziel sein, vermehrt auf nutzungsgemischte Gebäude zu setzen. Flexible und nutzungsoffene Gebäudetypen und Architektur mit einem innovativen Charakter (z. B. im Energie- und Wärmemanagement, interne und äußere Erschließung) bereiten hierfür den Weg und müssen konsequent (weiter-) entwickelt werden (vgl. Landeshauptstadt Stuttgart 2020).

Eine nachhaltige Transformation der Grundstücksflächen erfordert aktives Handeln von Kommunen, Unternehmen und Grundstückseigentümerinnen und -eigentümern. Fehlt oder mangelt es an Flächendruck, so halten sich die Akteursgruppen mit der Anwendung vorhandener Instrumente (wie Bodenbevorratung oder Grundstücksfonds) zurück. Die oft eingeschränkte kommunale Verfügbarkeit von gewerblichen Flächenbeständen erschwert den Transformationsprozess (vgl. BMI 2020b; Freudenau et al. 2014). Als weiteres Hemmnis wird zudem aufgeführt, dass es von Seiten der Kommunen an der Bereitstellung marktgerechter Grundstücksparzellierungen sowie an nachgefragten Standorten an Grundstücken mit entsprechendem Planungs- und Baurecht fehlt (vgl. Senatsverwaltung Berlin 2020a; Pfnür 2019). Entsprechend handeln Immobilieneigentümerinnen und -eigentümer zurückhaltend, speziell wenn es sich um Unternehmen als Selbstnutzer von Flächen handelt. Sie halten strategisch Flächenreserven zurück und entziehen sie so einer möglichen Nachverdichtung, um selbst Handlungsspielraum für betriebliche Veränderungen zu haben (Senatsverwaltung Berlin 2020a: 37). Es wird deutlich, dass das Zurückhalten von Flächen von Seiten der Eigentümerschaft auch mit Unkenntnis über die planungsrechtlich möglichen baulichen Potenziale, unrealistische Preisvorstellungen beim Verkauf unbebauter Flächen und Sorge vor unwägbaren Folgekosten verbunden ist (ebd.: 37 f.). Hinzu kommt, dass der bauliche Zustand, die Grundrissorganisation aber auch Flächenbestände oftmals nicht mehr den heutigen Anforderungen entsprechen und starre, gebäudebezogene Nutzungskonzepte den dynamischen Ungleichzeitigkeiten betrieblicher Entwicklungen (Expansion, baldige Betriebsaufgabe, Neugründung, veränderte Nutzungsanforderungen etc.) widersprechen (Pfnür 2019: 49).

Nachhaltige Mobilität

Mit dem Ziel klimagerechte Gewerbequartiere zu entwickeln ist die bisherige Ausrichtung von Gewerbegebieten auf den MIV nachzujustieren. Die Kommune kann und muss die Chance nutzen, Verkehrsflächen umzuverteilen, um mehr Platz für nachhaltige Mobilitätsformen und Aufenthaltsbereiche zu schaffen. Im Mittelpunkt stehen die Schaffung eines dichten und hochwertigen ÖPNV-Netzes sowie einer ansprechenden Rad- und Fußwegeinfrastruktur mitsamt öffentlich zugänglichen Stellplatz- und Unterbringungsflächen (Roost et al. 2021; Schmitt/Klanten/ Shapiro 2019). Außerdem kann die Einrichtung von Sharing- und Mitfahrkonzepten (Car-Sharing, Leihräder mit und ohne Elektroantrieb oder eine betriebsübergreifende Mitfahrplattform) einen zusätzlichen Anreiz zur Nutzung der Angebote und einen Umstieg vom PKW bieten (ebd.). Dies wird am besten gelingen, wenn Kommunen gesamtstädtische strategische Mobilitätskonzepte erarbeiten, die die Optimierung der Wirtschaftsverkehre genauso in den Blick nehmen, wie nachhaltige Mobilitätsformen. Der Blick in die Praxis zeigt, dass die Thematik im bisherigen kommunalpolitischen und gesellschaftlichen Planungsverständnis von Gewerbegebieten noch kaum beachtet wird. Unabhängig von ihrer Lage im Siedlungskörper sind Gewerbegebiete fast ausschließlich auf den MIV und motorisierten Lieferverkehr ausgerichtet und nur mangelhaft in strategische Entwicklungsprozesse für ein flächendeckendes Mobilitätsnetz und integrale Lösungen eingebunden. Der ÖPNV beschränkt sich in vielen Fällen auf einzelne Buslinien zu Rush-Hour-Zeiten oder zu Schichtbeginn/-ende, oftmals nur einseitig geführte Gehwege, die nicht selten abrupt enden und ein überschaubares Angebot an ausgewiesenen Radwegen und Abstellanlagen (vgl. Roost et al. 2021). Beteiligte Planungsakteure (Kommunen, Planungsbüros, Unternehmen, Arbeitnehmerschaft) müssen im Transformationsprozess die Rolle von Gewerbegebieten neu einstufen und den „blinden Fleck“ mit einem vielfältigen Mobilitätsangebot füllen. Ein Wandel in der Mobilitätskultur wird auch von einer gelingenden Zusammenarbeit mit Unternehmen abhängen, deren bisheriges Angebot sich weitestgehend auf kostenlose PKW-Stellplätze konzentriert, wodurch für Beschäftigte der Anreiz zum Umstieg auf andere Mobilitätsformen fehlt. Diese flächenextensiven, ebenerdigen Anlagen werden immer wieder als Potenziale für Nachverdichtungs- oder Klimaanpassungsmaßnahmen identifiziert und können in der Diskussion um mangelnde Flächenreserven Chancen bieten (Roost et al. 2021: 55 ff.). Jedoch sind diese Flächen oftmals Gegenstand von Vereinbarungen zwischen Unternehmen und innerbetrieblichen Akteuren oder Sozialpartnern (Garantie einer Mindestanzahl an PKW-Stellplätzen für die Beschäftigten), die in Konflikt geraten können mit den Ambitionen, das betriebliche Mobilitätsangebot zum Beispiel über die Bereitstellung von Fahrradabstellplätzen, Ladestationen für E-Autos oder Sharing-Angeboten, nachhaltiger (auf eben diesen Flächen) aufzustellen.

Finanzierung und Marktorientierung

Sämtliche Formen von Maßnahmen sind immer auch mit Kosten und Investitionen verbunden. Bund und Länder stellen verschiedene Förderprogramme oder finanzielle Unterstützungsangebote zur Verfügung, die dazu beitragen können, Gewerbegebiete nachhaltig zu gestalten. Über die Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) können Unternehmen und Kommunen in wirtschaftsschwachen Regionen Zuschüsse erhalten. Gefördert werden beispielsweise Investitionen in Betriebsstätten, wirtschaftsnahe Infrastruktur oder Maßnahmen zur klimaneutralen Wirtschaft. Auch im Rahmen der Städtebauförderung, insbesondere im Programm „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“ können bauliche Investitionen und investitionsvorbereitende Maßnahmen gefördert werden, sofern Gewerbequartiere in einem Fördergebiet ausgewiesen sind und ein (teilräumliches) integriertes Stadtentwicklungskonzept vorliegt.

Als weitere Beispiele für thematisch ausgerichtete Programme seien unter anderem genannt, die Förderung von Entsiegelungsmaßnahmen wie in Bremen oder Bayern (vgl. Förderinitiative Flächenentsiegelung Bayern), die Unterstützung von Unternehmen und Existenzgründern beim Umstieg auf oder die Investition in nachhaltige Mobilitätsformen durch die NRW.BANK oder das Förderprogramm des Bundeswirtschaftsministeriums für Investitionen in klimaschonende Produktionsprozesse (vgl. BMWK 2023b; BMWK 2022; STMB 2019). Weitere

Anreize wie zum Beispiel über kommunale Bereitstellung und/oder den Ausbau technischer und sozialer Infrastruktur für Unternehmen und Eigentümer können die Umsetzungsfähigkeit insbesondere zur Stärkung von Nutzungsmischung oder der Anpassung an den Klimawandel fördern.

Die Themen der Wirtschaftlichkeit und Finanzierung spielen bei allen Akteuren eine Rolle. Der Erwerb und Besitz von Flächen gibt den Kommunen mehr Handlungs- und Gestaltungsfreiheit in den Gewerbegebieten (z. B. beim Verkauf, der Vergabe im Erbbaurecht, der Eigenentwicklung oder der Definition planungsrechtlicher Vorgaben). Es wird immer wieder betont, dass aufgrund der kommunalen Finanzsituation keine Mittel für einen Flächenerwerb zur Verfügung stehen oder Fördermittel wegen des fehlenden Eigenanteils nicht akquiriert werden können (vgl. Freudenau et al. 2014). Die häufig höher ausfallenden Kosten unter anderem für den Emissionsschutz, angepasste Anlieferungszone und bauliche Maßnahmen an urbanen Standorten bzw. in Nähe zu Wohn- oder Sozialnutzungen kann auf ansiedlungswillige Unternehmen und Nutzer hemmend wirken (Bathen et al. 2019; Altrock et al. 2017). Für Eigentümerinnen und Eigentümer – oftmals Betriebe als Selbstnutzer – gilt, dass ihnen häufig der Überblick zu Finanzierungs- und Fördermöglichkeiten für grundstücks-, gebäude- oder betriebsbezogene Bau- und Sanierungsmaßnahmen fehlt (Senatsverwaltung Berlin 2020a). Investorinnen und Investoren oder Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer handeln oftmals gewinnorientiert und nicht im Interesse von Betrieben, kostengünstige Gewerbeflächen bereitzustellen. Bodenspekulationen und Verdrängung durch andere gewerbliche oder nicht-gewerbliche Nutzungen führen dazu, dass im Siedlungskörper das gewerbliche Flächenkontingent und der vielfältige Branchen- und Nutzungsmix verloren geht, was der Intention multifunktionaler Gewerbequartiere entgegensteht und die Durchführung von Transformationsprozessen erschwert.

2.4 Potenziale einer kooperativen Entwicklung

In den vorherigen Abschnitten wurde die Bedeutung der Transformation von monofunktionalen Gewerbegebieten zu multifunktionalen und klimaangepassten Gewerbequartieren für eine nachhaltige Stadtentwicklung beschrieben und es wurden Trends und Treiber sowie Hemmnisse herausgearbeitet. Nachfolgend wird zusammenfassend der Blick auf die Potenziale der Transformation gerichtet, die durch eine bessere Einbindung und Vernetzung von Gewerbebestandsgebieten im städtischen Gefüge entstehen können.

Mehrwert Quartier

Eine wichtige Erkenntnis ist, dass erst der Blick über das eigene Grundstück hinweg auf das Quartier Mehrwerte und Ressourceneffizienz bringen, das gilt besonders für kleine und mittlere Unternehmen in heterogenen Bestandsquartieren. Große Unternehmen haben in den vergangenen Jahren notwendige Umstrukturierungen vorgenommen, haben nachverdichtet, entsiegelt, haben Klimaanpassungsmaßnahmen vorgenommen oder öffnen sich ins Quartier. Dies ist möglich, da ihnen ausreichend Flächen sowie finanzielle und personelle Ressourcen zur Verfügung stehen. Umfassend erforscht werden und wurden Austauschbeziehungen und wechselseitige Mehrwerte im Projekt Urban Factory I/II (vgl. Bucherer et al. 2019 und Folgeprojekt). Für kleinere Unternehmen ist hingegen eine Transformation auf dem eigenen Grundstück nur eingeschränkt möglich. Synergien entstehen erst durch Vernetzung im Quartier zum Beispiel lassen sich gemeinsam leichter Flächen finden für veränderte und geteilte Mobilitätsangebote, soziale Infrastruktur oder gastronomische Angebote. Maßnahmen dieser Art erfordern jedoch eine kritische Masse, die ein einzelnes Unternehmen nur eingeschränkt hat (vgl. Hüttenhain 2022).

Auch die Potenziale, die durch Nutzungsvielfalt und Nachverdichtung entstehen können, sind unbestritten und gehen nicht selten mit stadträumlich und baukulturellen Gestaltungsmaßnahmen einher. Welche Maßnahmen sich anbieten zeigen sehr gelungen unter anderem die Studien „Made in Aachen“ (Schmitt/Klanten/

Shapiro 2019) oder „Urban Sandwich“ (Landeshauptstadt Stuttgart 2020). Liegt der Schwerpunkt der Maßnahmen auf dem öffentlichen Raum, so lassen sich diese vielfach sehr gut mit Maßnahmen der Klimaanpassung kombinieren, zum Beispiel wenn es gelingt, untergenutzte oder ungenutzte Flächen zu entsiegeln und neu in Wert zu setzen (vgl. Stadt Fellbach 2023; Hörmann 2018; VDI ZRE 2018).

Mehrwert Kooperation

Deutlich wurde bei der Betrachtung bestehender Gewerbegebiete, dass kooperative Governancestrukturen für eine Transformation Potenziale bieten, denn Gewerbebestandsgebiete weisen insbesondere bei zunehmender Flächenkonkurrenz relevante Flächenreserven auf und sind in Bezug auf das Erreichen von Nachhaltigkeitszielen nicht zu vernachlässigen (vgl. Rettich et al. 2023; Bundesstiftung Baukultur 2022; Roost et al. 2021; BMI 2020b). Zudem wird immer deutlicher, dass gestalterische und funktionale Qualitäten mit Querschnittsthemen wie Klimaanpassung und Multifunktionalität integral betrachtet werden können und zu guten Lösungen führen (vgl. u. a. Stadt Fellbach 2023; Landeshauptstadt Stuttgart 2020; Schmitt/Klanten/Shapiro 2019). Ebenso zeigt sich, dass die heterogene Akteurslandschaft in Gewerbebestandsgebieten (lokale Unternehmen, Beschäftigte, internationale Investoren und Kapitalanleger, Umweltverbände, Anwohnerschaft oder Kommunalpolitik etc.), unterschiedliche Interessen aufweist und Akteure zunehmend mehr Mitspracherecht in Gestaltungs- und Entscheidungsprozessen einfordern (Petrin et al. 2019: 29 f.), dafür aber auch Teil guter Lösungen werden. Gelingt es Kommunalverwaltung und -politik die kontinuierliche und komplexe Aufgabe von Transformationsprozessen sowohl innerhalb der Verwaltung ämterübergreifend neu zu organisieren als auch mit den unterschiedlichen Stakeholdern der Gewerbeflächenentwicklung neue Ansätze und Steuerungsmechanismen abseits klassischer Top-Down-Prozesse und reiner Informationsformate zu entwickeln, zeigen sich vielversprechende Möglichkeiten mit und für Unternehmen Standortperspektiven zu sichern.

Die nachfolgende Tabelle fasst die Erkenntnisse dieses Kapitels zu drei zentralen Herausforderungen zusammen und stellt dar, wie sich daraus Potenziale und Gestaltungsmöglichkeiten für kooperatives kommunales Handeln ableiten lassen können. Im Kapitel 4 wird aufgezeigt, wie und mit welchen Herangehensweisen sich die benannten Potenziale in Bezug auf kooperative Entwicklungsprozesse durch neue strategische Ansätze nutzen lassen.

Tabelle 2

Herausforderungen und Potenziale kooperativer Entwicklungen

Herausforderungen	Potenziale für kooperatives kommunales Handeln
Heterogene Akteurskonstellationen und divergierende Einzelinteressen im Spannungsfeld von Gemeinwohl und renditeorientiertem Denken sowie wenig institutionalisierte Kommunikationsstrukturen erschweren die gemeinsame Arbeit unter anderem in der Definition übergeordneter Ziele oder bei der Etablierung neuer Trägerschaften	Dem kann unter anderem begegnet werden durch: ■ Aushandlungsprozesse auf Augenhöhe und Offenheit, Stadt gemeinsam zu gestalten ■ transparente politische Willensbildung ■ Initiierung kooperativer und koproduktiver Formate durch die Kommunen ■ prozessbegleitende Steuerung und Kommunikation sowie Wissenstransfer ■ Etablierung von Kümmerern (Gewerbegebietsmanagement, kommunal oder privat finanziert) in Kombination mit Beratungs- und Unterstützungsangeboten ■ Kleine Schritte, Kontinuität, Verlässlichkeit und Wissenstransfer fördern Mitwirkungsbereitschaft vor Ort
Langfristige, zugleich strategisch und kooperativ ausgerichtete Gewerbeflächenentwicklungsprozesse erfordern einen hohen Steuerungs- und Ressourcenbedarf bei gleichzeitigem Ressourcen-, Flächen- und Arbeitskräftemangel, vor allem in den Kommunen.	Erfolgreiche Prozesse zeichnen sich unter anderem aus durch: ■ gesamtstädtische Strategien und räumliche Leitbilder (STEK Gewerbe-/ Wirtschaftsflächen) ■ gute Vorbereitung („Phase 0“) mit umfassender Akteursinventur, Unternehmens(bedarfs)analysen und Kenndaten zu wirtschaftlichen Entwicklungsperspektiven ■ integrierte Herangehensweisen, lösungsorientierte verwaltungsinterne Zusammenarbeit der Fachämter und geschickte Einbeziehung externer Dienstleister/ Experten ■ zielorientierter Einsatz des städtebaulichen Instrumentariums und gute Kenntnis im Einwerben von Fördermitteln ■ aktive kommunale Bodenpolitik, Flächenerwerb bei Schlüsselgrundstücken, um mehr Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum zu haben und somit übergeordnete Ziele zu erreichen und Qualitäten zu sichern
Schwach entwickelte Planungs- und Kommunikationskultur und teils fehlende ämterübergreifende Zusammenarbeit führen zu geringem Problembewusstsein und Kooperationsbereitschaft im Bereich der Gewerbegebietstransformation.	Die Zusammenarbeit wird zum Beispiel erleichtert durch: ■ Schärfung des Bewusstseins (Perspektivwechsel) bei Kommunalverwaltung, Stadtpolitik, Wirtschaft, Zivilgesellschaft für eine kooperativ ausgerichtete strategische Gewerbeflächenentwicklung als Teil der ämterübergreifenden gesamtstädtischen Stadtentwicklungsplanung ■ kontinuierliche Platzierung von Planungs- und Baukulturthemen im stadtpolitischen Diskurs, die auch die Entwicklung gewerblich genutzter Flächen beinhaltet, statt diese auszublenken ■ Breite gesellschaftliche Adressierung gewerblicher Transformation als Gemeinschaftsaufgabe ■ Modellprojekte zur Etablierung neuer Trägerschaften

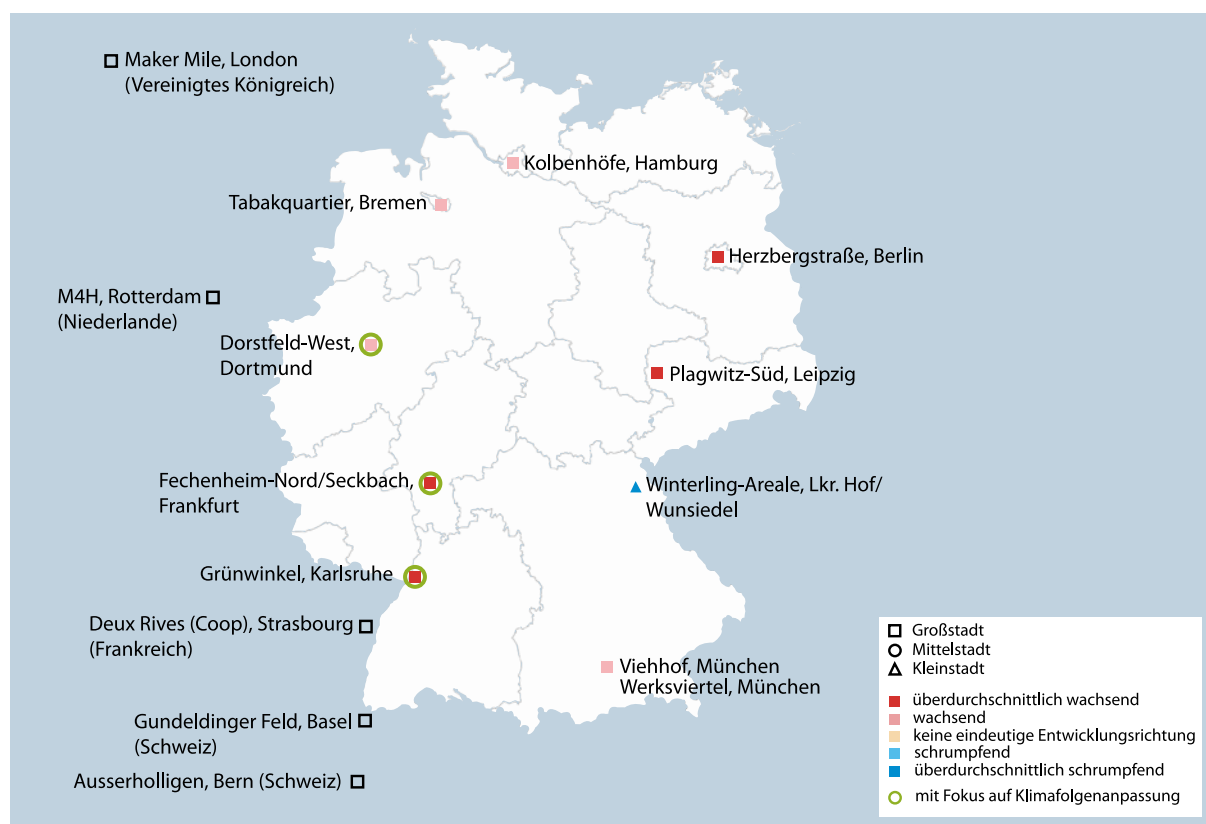
Quelle: Britta Hüttenhain, Stefan Werrer

3 Kurzportraits der Praxisbeispiele

3.1 Auswahl und Methodik

Im Rahmen der Studie wurden zehn nationale und fünf europäische Praxisbeispiele (s. Abbildung 2) hinsichtlich ihrer kooperativen Governancestrukturen recherchiert und analysiert. Die Auswahl erfolgte über vier inhaltliche Kriterien (Lage, Entwicklungsanlass, Entwicklungsziel und Entwicklungsimpuls) und ein formales Kriterium (Projektstatus).

Abbildung 2
Übersicht untersuchte Praxisbeispiele



Quelle: Britta Hüttenhain, Stefan Werrer. Datenbasis: laufende Raumbbeobachtung des BBSR 2023

Zu den nationalen Praxisbeispielen wurden zwischen September und Oktober 2023 Ortsbesichtigungen und Interviews mit Beteiligten durch das Forschungsteam durchgeführt. Die internationalen Beispiele wurden anhand von verfügbaren Dokumenten untersucht. Die Projekte wurden in Form von Steckbriefen nach den folgenden Aspekten portraitiert: Entwicklungsanlass, Entwicklungsziele, handelnde Akteure im Prozess, Governancestruktur, Instrumente und Steuerungsmechanismen, Merkmale und Erfolgsfaktoren. Ergänzend wurden Kenndaten wie Bodenrichtwerte, Größe oder auch Eigentumsverteilung dokumentiert. Die vollständigen Erkenntnisse wurden in einem separaten Projektkatalog zusammengefasst. Nachfolgend werden die Praxisbeispiele kompakt erläutert.

3.2 Nationale Beispiele

Herzbergstraße, Berlin

Der historisch gewachsene Gewerbestandort Herzbergstraße im Bezirk Lichtenberg, dessen Geschichte bis in das 19. Jahrhundert zurückreicht, durchlief ab den 1990er-Jahren bereits eine Transformation und veränderte sein gewerblich-produzierendes Bild. Der circa 130 ha große Betrachtungsraum beherbergt heute eine heterogene Gewerbemischung unter anderem mit produzierendem Gewerbe, Handwerk, Großhandel und verschiedenen Formen von Dienstleistungen. Mittlerweile kommt es am Standort zu Flächen- und Nutzungskonkurrenzen. Aufgrund fehlender Planungssicherheit entstand die Befürchtung, dass Verdrängungen ansässiger Unternehmen durch höherwertiges Gewerbe folgen könnten. Dies gab den Anlass einen Prozess anzustoßen und am ExWoSt-Forschungsprojekt „Nachhaltige Weiterentwicklung von Gewerbegebieten“ (2016–2019) teilzunehmen. In der Folge wurden unter anderem sogenannte Grundstückssteckbriefe erstellt als Grundlage für die planungsrechtliche Gebietssicherung.

Das Praxisbeispiel veranschaulicht, wie über einen gesamtstädtischen, strategischen Ansatz Entwicklungsziele auf der Bezirksebene bzw. für einen Teilraum konkretisiert und in die Weiterentwicklung eines Gewerbebestandsgebiets mit neuen und verstetigten Kooperationsstrukturen münden können. Die Teilnahme am ExWoSt-Forschungsprogramm war ein wichtiger Baustein, um Kooperationsinstrumente und Kommunikationsformate zu initiieren und etablieren. Insbesondere das Gebietsmanagement als intermediärer Akteur an der Schnittstelle zwischen Bezirk, Eigentümerinnen und Eigentümern sowie Unternehmen war ein Erfolg im Aufbau einer immer noch existierenden Kooperation. Die zentrale Kooperationsstruktur besteht nun zwischen der Wirtschaftsförderung des Bezirks Lichtenberg, welche den Prozess im Wesentlichen steuert und dem Unternehmensnetzwerk vor Ort. Darüber hinaus ist das UnternehmensNetzwerk Herzbergstraße e.V. ein wichtiges Sprachrohr und eine Vernetzungsplattform für die darin organisierten Unternehmen geworden. Als Multiplikator zur Informationsvermittlung wurden und werden Beratungsveranstaltungen, Unternehmenstreffen, eine Homepage des Netzwerks, Newsletter, Pressearbeit etc. betrieben.

Das Projekt kennzeichnet sich durch Netzwerkarbeit und ist von einem partnerschaftlichen Zusammenspiel mit einer begleitenden Steuerung durch die Kommune geprägt.



Foto: Stefan Werrer

Gewerbegebiet Herzbergstraße Berlin

Tabakquartier, Bremen

Am heutigen Standort des Tabakquartiers im Südwesten Bremens befand sich ab dem Beginn des 20. Jahrhunderts eine Tabak- und Zigarettenfabrik. Nach mehreren Phasen der betrieblichen Umstrukturierung, in welchen auch Firmenanteile veräußert wurden, erfolgte 2014 die endgültige Nutzungsaufgabe. Das Bremer Immobilienunternehmen Justus Grosse GmbH erwarb 2018 die circa 18 ha umfassenden Flächen der Tabakfabrik und entwickelt es aktuell zu einem nutzungsgemischten Quartier.

Die Grundlagen für die (gemeinsame) Entscheidungsfindung und die städtebauliche Neuordnung des Standorts resultieren aus den vor- und parallel geschalteten Entwicklungsprozessen des Master- und Rahmenplans. Für diese Schritte liegt die Trägerschaft bei den städtischen Ämtern (SKUMS und SWAE). In einem breit angelegten Beteiligungsprozess sind neben dem Investor auch weitere Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer, Gewerbetreibende, Bewohner- und Nachbarschaft eingebunden (z. B. über Gesprächsrunden oder über die öffentlichen Planungswerkstätten). Die Struktur und der Fortschritt des Projekts sind auf die enge Zusammenarbeit zwischen der Stadt und dem Investor sowie auf das zielorientierte Handeln der Projektverantwortlichen zurückzuführen. Die bilaterale Kooperation, eingebettet in einen kontinuierlichen Abstimmungsprozess, ist für die Transformation des Tabakquartiers kennzeichnend und thematisiert Ziele, Ideen und Planungszwischenstände. Auf diese Weise entwickelte sich von Beginn an eine konsensorientierte Planung und Zielabstimmung zwischen den Parteien. Ein Paket aus formellen, wie informellen Steuerungsinstrumenten flankieren den kontinuierlichen Abstimmungsprozess und dienen dazu getroffene Vereinbarungen für die Quartiersentwicklung festzuhalten.

Das Projekt kennzeichnet sich durch die Kooperation zwischen Investor und Kommune und ist von einem partnerschaftlichen Zusammenspiel mit einer sichernden Steuerung durch die Kommune geprägt.



Foto: Stefan Werrer

Tabakquartier Bremen

Dorstfeld-West, Dortmund

Das Gewerbegebiet Dorstfeld-West ist in seiner jetzigen Ausprägung ab den 1960er-Jahren auf der ehemaligen Zeche Dorstfeld entstanden. Das 122 ha große Gewerbegebiet gehört zu den wichtigsten Gewerbebeständen der Stadt, weist jedoch diverse strukturelle Defizite auf. Mängel in der Bausubstanz, ein ausbaufähiges ÖPNV-Angebot sowie der hohe Versiegelungsgrad zeigen den Handlungsbedarf. Im Handlungsprogramm Klimaschutz 2020 wird die Maßnahme „Innovation Business Park“ benannt, für welche Dorstfeld-West als Modellprojekt dienen sollte und infolgedessen die Teilnahme am ExWoSt-Forschungsprojekt „Nachhaltige Weiterentwicklung von Gewerbegebieten“ angestoßen wurde (Fokus auf nachhaltiger Weiterentwicklung und Klimaschutz).

Die Akteurskonstellation besteht im Kern aus der Dreierkonstellation aus Umweltamt – Gebietsmanagement – Unternehmen. Das Umweltamt ist für die Steuerung der Prozessschritte verantwortlich und koordiniert die Umsetzung von Maßnahmen. Sie wird von zero emission GmbH unterstützt, welche als Gebietsmanager und „Kümmerer“ den Kommunikationsschnittpunkt zwischen Umweltamt und Unternehmen bildet. Die Arbeit mit einem intermediären Akteur führte dazu, dass sich eine Zusammenarbeit zwischen den Unternehmen („loses Netzwerk“) mit der Stadt Dortmund verstetigte. Außerdem investierten das Umweltamt und Gebietsmanagement über verschiedene Veranstaltungen und Workshops Ressourcen und Fachwissen in die Aktivierung der Unternehmen vor Ort. Unternehmensworkshops und Informationsveranstaltungen wurden nicht nur dazu genutzt Netzwerkstrukturen zwischen den Akteuren aufzubauen, sondern auch um eine Priorisierung umzusetzender Maßnahmen vorzunehmen. Die Basis bildet eine „Produktpalette“, die einen Katalog aus verschiedenen Maßnahmen umfasst. Von Seiten der Stadt Dortmund wird eine kontinuierliche Information und Beratung dazu genutzt Wissen zu vermitteln, um über mögliche Schadenspotenziale durch die Folgen des Klimawandels aufzuklären und so auch Konflikte und Betroffenheiten zu reduzieren. Zudem gilt eine Kommunikation auf Augenhöhe zwischen städtischer Seite und Unternehmen sowie den Unternehmen untereinander als bewährtes Element der Kooperation.

Das Projekt kennzeichnet sich durch Netzwerkarbeit und kombiniert ein hoheitlich geprägtes Zusammenspiel mit einer sichernden Steuerung durch die Kommune.



Foto: Stefan Werrner

Gewerbegebiet Dorstfeld-West Dortmund

Fechenheim-Nord/Seckbach, Frankfurt am Main

Die Aufsiedlung des Gebiets begann Anfang des 20. Jahrhunderts. Der heutige Gewerbebestand – baulich wie funktional – etablierte sich aber erst in den Nachkriegsjahren bis in die 1980er-Jahre hinein. So konnte sich über die Jahrzehnte hinweg eine heterogene Gewebestruktur unter anderem mit Produktion und Handwerk, Kfz-Gewerbe, Bildungs- und Freizeiteinrichtungen weiterentwickeln – zudem gilt der Teilbereich Seckbach mittlerweile als Vorranggebiet für die Ansiedlung von Rechenzentren. In Fechenheim-Nord/Seckbach ließen sich diverse strukturelle Missstände, aber auch Potenziale für eine Weiterentwicklung identifizieren. Als Modellprojekt Nachhaltiger Gewerbegebiete der Stadt Frankfurt sollen, in einem kooperativen Prozess, Maßnahmen zur nachhaltigen Ausrichtung des Standorts umgesetzt und geprüft werden. Dabei wird auch geprüft, ob und inwiefern sich Maßnahmen oder Bausteine auf andere kommunale Gewerbebestandorte übertragen lassen.

Der Prozess in Fechenheim-Nord/Seckbach orientiert sich an einem kommunikativen Modell und ist auf die Etablierung von Kommunikationsstrukturen zur Partnerschaft zwischen Kommune und ansässigen Unternehmen ausgerichtet, um gemeinschaftlich Ziele und Maßnahmen der Machbarkeitsstudie und des Klimaschutzteilkonzepts umzusetzen. Während das Stadtplanungsamt im vorbereitenden Prozess federführend war, wechselte die Trägerschaft mit Beginn der operativen Aufgaben und Arbeit vor Ort zur Wirtschaftsförderung und zum Klimareferat (ämterübergreifenden Standortbüro). Das Standortbüro erweist sich als eine wichtige Einrichtung zur Kontaktaufnahme, -pflege und für kurze, direkte Informationsflüsse. Mithilfe von Eigenmitteln, aber auch Fördermitteln über ExWoSt und „Grün statt Grau“ konnten zum Beispiel prozessuale Schritte initiiert und realisiert werden. Für die Maßnahmenumsetzung ist die Kommune gemäß dem „Prinzip der Freiwilligkeit“ auf die Mitwirkungsbereitschaft der Unternehmen angewiesen. So fokussiert sich die Arbeit des Standortbüros auf die Vernetzung von Akteuren, Beratungsangeboten, die Informationsvermittlung und Organisation von Veranstaltungen und Dialogformaten im Gebiet. Zudem unterstützt es mit einer Flächenbörse die Vermittlung von Grundstücken.

Das Projekt zeichnet sich durch Netzwerkarbeit aus und kombiniert ein hoheitlich geprägtes Zusammenspiel mit einer sichernden Steuerung durch die Kommune.



Foto: Stefan Werrerr

Fechenheim-Nord/Seckbach Frankfurt am Main

Kolbenhöfe, Hamburg

Das Areal der Kolbenhöfe liegt im Hamburger Bezirk Altona, eingebettet in ein überwiegend wohngeprägtes Umfeld. Bis in das Jahr 2009 wurde an dem innerstädtischen Standort produziert, ehe die Nutzungsaufgabe erfolgte. Anschließend beabsichtigte der Grundstückseigentümer die Transformation des bisherigen Industriestandorts in ein urbanes, gemischtes Stadtquartier in einem Joint Venture mit lokalen Partnern. Die Bezirksversammlung macht den Verbleib des Gewerbes zur Grundvoraussetzung für die Entwicklung bzw. die Schaffung von neuem Planungsrecht. Der Bezirk (Abt. Bauleitplanung) leitete das Bebauungsplanverfahren ein, in dem die Vorgaben in planungsrechtliche Festsetzungen übersetzt wurden. Hieraus resultiert auch das Erfordernis zur Kooperation zwischen Rheinmetall und den Gewerbetreibenden (zunächst Kolbenhöfe e.V., später Kolbenwerk eG) ein Konzept für die Bleibemöglichkeit des Gewerbes zu erarbeiten. Am Ende eines mehrjährigen Aushandlungsprozesses schlossen die beiden Parteien auf Grundlage eines rahmengebenden Memorandum of Understanding (MoU) Kaufverträge ab, so dass die Kolbenwerk eG die Halle 7 erwerben konnte und die Zukunft des Gewerbes gesichert wurde.

Rheinmetall und der Bezirk führten gemeinschaftlich einen städtebaulichen Wettbewerb zur Erlangung eines hochwertigen städtebaulichen und freiraumplanerischen Konzepts durch. Grundlage für die weitere Entscheidungsfindung bildet das aus dem Wettbewerbsergebnis weiterentwickelte städtebauliche Konzept, für den Bebauungsplan, aber auch für Verhandlungsgespräche zwischen unterschiedlichen Parteien. Die Bildung eines Joint Ventures durch die ortsfremde Grundstückseigentümerin mit lokalen Partnern ist ein richtungsweisender Faktor für die Umsetzung des Vorhabens. Sie bringen Erfahrung im Bereich des Wohnungsbaus und der Projektentwicklung mit und haben dank ihrer Lokalkenntnis auch Know-How im Umgang mit Verfahrensabläufen und Entscheidungsprozessen. Beim Bezirk Altona laufen die Fäden für das Gesamtprojekt und den übergreifenden, rahmengebenden Prozess zusammen. In der Umsetzung liegt die Trägerschaft bei Rheinmetall und seinen Partnern, die durch die Weiterentwicklung des städtebaulichen Konzepts und der Vorlage von Zwischenständen der Planung Prozessschritte initiieren und einfordern.

Das Projekt kennzeichnet sich durch die Kooperation zwischen Investor und Kommune und ist von einem partnerschaftlichen Zusammenspiel mit einer sichernden Steuerung durch die Kommune geprägt.



Foto: Stefan Werr

Kolbenhöfe Hamburg

Winterling-Areale, Landkreis Hof und Wunsiedel

Vier Kommunen im Nordosten Bayerns (Schwarzenbach a. d. Saale, Kirchenlamitz, Arzberg und Röslau) sind ehemalige Produktionsstandorte der Porzellanindustrie. Infolge der Insolvenz der Winterling-Porzellan AG 1999 kam es zur Nutzungs- und Standortaufgabe. Nach einer längeren Phase der Insolvenzverwaltung, schlossen sich die betroffenen Kommunen zu einem Kommunalunternehmen zusammen mit der Absicht die Flächen zu erwerben und selbst zu entwickeln.

Die beteiligten Kommunen richteten mit dem Gemeinsames Kommunalunternehmen Winterling Immobilien (gKU) eine zentrale Instanz ein, deren Aufgabe die hoheitlich-aktivierende Steuerung und Umsetzung der Revitalisierung und schlussendlich auch der Verkauf der sanierten Gewerbeimmobilien ist. Zu diesem Zweck wurden dem gKU die Aufgaben des Besonderen Städtebaurechts übertragen. Das Engagement der Vorständin führte seit Beginn zu zahlreichen Vermietungen von Teilflächen an Gewerbetreibende, Umbau- und Modernisierungsmaßnahmen sowie der Akquise von Fördermitteln, mit denen zahlreichen Maßnahmen finanziert werden konnten. Die Überschaubarkeit des gKU als Einrichtung und die zu verwaltenden Standorte machen es möglich, dass die Zusammenarbeit und Informationsflüsse über direkte Kontaktaufnahme zu gewerblichen Nutzern verlaufen. Das gKU richtet sein Handeln an städtebaulichen, funktionalen und kommunalpolitischen Zielsetzungen aus und muss wegen seiner Konstitution als Anstalt des öffentlichen Rechts auch wirtschaftlich orientiert vorgehen. Infolgedessen ist das Handeln an pragmatischen Ansätzen und schrittweiser Umsetzung orientiert. Meist werden Teilflächen nachfrageorientiert modernisiert und vermietet (Zwischennutzungen). So werden Flächen belegt, ggf. neue Arbeitsplätze geschaffen, Mieterlöse erzielt und langfristig können die gewerblichen Mieter auch potenzielle Interessenten für den Erwerb der von ihnen belegten Fläche werden. Erlöse aus Vermietungen und Verkäufen können unter anderem reinvestiert oder zur Rückzahlung von Krediten verwendet werden. Ein auf Basis von bereitgestellten Fördermitteln hierfür eingerichteter Entwicklungsfond ermöglicht es dem gKU selbst aktiv und investiv zu handeln. Die eigene Budgetverantwortung garantiert zudem eine flexiblere, situative und an die aktuellen Bedarfe angepasste Vorgehensweise.

Das Projekt kennzeichnet sich durch Koproduktion und kombiniert ein hoheitlich geprägtes Zusammenspiel mit einer gestaltenden Steuerung durch die Kommune.



Foto: Stefan Werr

Winterling-Areal Schwarzenbach a.d. Saale

Gewerbegebiet Grünwinkel, Karlsruhe

Das Gewerbegebiet Grünwinkel ist infrastrukturell und stadtstrukturell gut in den Karlsruher Siedlungskörper eingebunden. Aufgrund verschiedener struktureller Veränderungen und Defizite (z. B. im Städtebau, Erschließung, Umweltkonflikte) befindet sich der Standort mit seiner heterogenen Nutzungs- und Akteursstruktur in einem Umbruchprozess, in dessen Folge es immer wieder zu Betriebsverlagerungen und freiwerdenden Flächen kommt. Aufbauend auf dem politischen Auftrag, die Innenentwicklung zu priorisieren und Gewerbebestandorte nachzuverdichten, rückt auch Grünwinkel in den Fokus der Stadtentwicklung, um die Flächen- und Nutzungspotenziale besser auszuschöpfen.

Die Besonderheit in der Entwicklung liegt darin, dass Trägerschaft und Steuerung des Prozesses in der Verantwortung von Stadtplanungsamt, Wirtschaftsförderung und der Gewerbeentwicklungsgesellschaft Karlsruher Fächer GmbH (KF) liegen mit einer klar strukturierten Verteilung von Aufgaben und Zuständigkeiten. Dank eines vorhandenen Prozessdesigns waren die groben zeitlichen Leitplanken gesetzt, die genügend Spielraum und Flexibilität für Anpassungen im Detail zuließen. Eingebettet in den zeitlich definierten, formellen Rahmen der Förderprogramme „Flächen gewinnen durch Innenentwicklung“ und ExWoSt konnten im Verfahren diverse informelle und kooperative Instrumente erprobt werden. Der Master- bzw. Maßnahmenplan bildet das erste Konzept, in dem Maßnahmen zur effizienteren Ausschöpfung von Flächenpotenzialen verankert sind. Verschiedene Foren, Konferenzen und Unternehmenstreffen mit Akteuren vor Ort flankieren ihn, um die Mitwirkungsbereitschaft, die Netzwerkbildung und Kooperation zwischen Akteuren zu stärken. Ein weiterer Rahmenplan dient als Grundlage für die Kommunikation von Vorstellungen in Gesprächen mit Eigentümerinnen und Eigentümern von Schlüsselgrundstücken sowie als langfristige städtebauliche Entwicklungsbasis. Da das Quartiersmanagement unternehmerische Belange an die städtischen Stellen kommunizierte, konnten diese in den Entscheidungsprozess einfließen. Mithilfe einer Kommunikationsstrategie wurde das Thema auf allen, auch politischen Ebenen etabliert (öffentliche, verwaltungsinterne und politische Kommunikation). Mit viel zeitlichem und personellem Aufwand wurden an die Akteure vor Ort Informationen und Angebote herangetragen.

Das Projekt kennzeichnet sich durch Koproduktion und kombiniert ein hoheitlich geprägtes Zusammenspiel mit einer sichernden Steuerung durch die Kommune.



Foto: Stefan Werrer

Gewerbegebiet Grünwinkel Karlsruhe

Plagwitz-Süd, Leipzig

Der Leipziger Stadtteil Plagwitz ist ein historisch gewachsener Stadtteil im Westen der Stadt, der seit jeher durch ein Nebeneinander von Wohnen und Arbeiten geprägt ist. In Plagwitz-Süd etablierte sich ein industrieller Schwerpunkt, an dessen Rändern ein fließender Übergang zu Wohnquartieren oder Freiräumen entstand. Nach der Wiedervereinigung fielen Gewerbeflächen kontinuierlich brach. Mit der politischen Entscheidung Anfang der 1990er-Jahre sich aktiv um die Standortsicherung von Plagwitz-Süd zu kümmern und in einen Sanierungsprozess einzubinden, wurde ein wichtiges Zeichen für die Zukunft des Standorts gesetzt.

Wichtige und erste Maßnahmen, die zu Beginn durch die städtische Seite umgesetzt wurden (Aufwertung des Stadtraums und Einrichtung von Gewerbehöfen), schufen Impulse und ein räumliches Gerüst, in dem sich Unternehmen ansiedeln und entfalten konnten. Die Stadt Leipzig durchlief vor allem seit der Wiedervereinigung unterschiedliche Phasen der Stadtentwicklung. In der Anfangszeit, in der kein bzw. kaum Entwicklungsdruck herrschte, bestand die Haltung darin nicht zu restriktiv und reglementierend zu handeln und den Akteuren der gewerblichen Quartiersentwicklung „Luft lassen zum Handeln“ („Lockerheit der Schrumpfzeit“). Dort wo die Notwendigkeit aufkam, wurde und wird die Stadt aktiv. Insbesondere ab Mitte der 2010er-Jahre war ein Punkt erreicht, an dem die Stadt zunehmend steuernd in Plagwitz-Süd aktiv wurde.

Über die Aufstellung von Einzelhandels- oder Stadtentwicklungskonzepten sowie Bebauungspläne kann die Ansiedlung gebietsuntypischer Nutzungen im Gewerbegebiet gesteuert werden und Verdrängungseffekte vermeiden/ reduziert werden. Das Handeln war über die Jahrzehnte in mehrere Förderkulissen eingebettet, womit Ressourcen kontinuierlich und behutsam generiert und investiert wurden. In der Folge war es auch möglich, Handlungsweisen zu verstetigen. Die Verankerung von Themen und Handlungsschwerpunkten in Stadtentwicklungskonzepten (z. B. STEP Gewerbliche Bauflächen, INSEK oder Klimaanpassungskonzept) unterstützt die verschiedenen Akteure, vor allem auf Seiten der Politik und Verwaltung, in Ihrer Argumentation und Handlungsweise.

Das Projekt kennzeichnet sich durch Netzwerkarbeit und kombiniert ein hoheitlich geprägtes Zusammenspiel mit einer begleitenden Steuerung durch die Kommune.



Foto: Stefan Werr

Plagwitz-Süd Leipzig

Viehhof, München

Das Viehhof-Areal ist innerstädtisch gelegen, grenzt im Norden an den Schlachthof, im Süden an die Bahngleise sowie im Osten und Westen an wohngeprägte Nachbarschaften. Mit der Nutzungsaufgabe als Viehhof und Umschlagsplatz für Tiere siedelten sich vor allem Betriebe an, die Schnittmengen zum Schlachthof oder dem benachbarten Großmarkt haben. Außerdem weckte das Freiwerden der Flächen das Interesse von zivilgesellschaftlichen und kulturellen Akteuren, die Impulse für eine Programmierung der Flächen setzten.

Bisher sind die Strukturen stark an einem zivilgesellschaftlichen Handeln ausgerichtet. Dabei treten die handelnden Akteure nicht zwangsläufig in Kontakt miteinander oder gehen Kooperationen ein, sondern beschäftigen sich von ihrem Standpunkt aus mit der Belegung des Areals durch verschiedene Nutzungen und einen reibungslosen, konfliktfreien Betriebsablauf. Kommunikation und Kooperation besteht vor allem zwischen den Betreibern des Bahnwärter Thiels, ihren kulturellen/kreativwirtschaftlichen Mietern und der Nachbarschaft, für die Angebote bestehen und die auch teils im Bahnwärter Thiel aktiv sich zum Beispiel beim Urban Gardening beteiligen. Dabei erhielt und erhält die kulturelle Zwischennutzung für ihr Fortbestehen auf dem Viehhofareal Unterstützung von Seiten des Bezirksausschusses und Vertretern der Lokalbaukommission. Die Stadt München unternahm die Ansiedlung des Volkstheaters und der Erstellung des Masterplans. Da sich noch kein kontinuierlicher Prozess etablierte und eher über punktuelle Maßnahmen Entscheidungen getroffen werden, ist noch kein wirklicher Steuerungsbedarf erkennbar. Entsprechend ist die Stadt München auch noch nicht so sehr in eine steuernde Rolle gerutscht.

Das Projekt kennzeichnet sich durch Netzwerkarbeit und kombiniert ein selbstorganisiertes Zusammenspiel mit einer begleitenden Steuerung durch die Kommune.



Foto: Stefan Werrer

Viehhof München

Werksviertel, München

Ab 1996 entwickelte sich der Kernbereich des heutigen Werksviertels mit den ehemaligen Standorten von u.a. Optimol und Pfanni zu einem Kultur- und Veranstaltungsort, der über die Stadtgrenzen hinaus Bekanntheit erlangte. Mit einem städtebaulichen Wettbewerb wurde 2002 eine Entwicklung des rund 115 ha großen Areals eingeleitet. Die Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer hatten für ihre Flächen allerdings eine vom Wettbewerbsergebnis abweichende Vision, welche schlussendlich den Anstoß für den Entwicklungsprozess des heutigen Werksviertels gab.

Im Zentrum der Kooperation steht die Partnerschaft zwischen der Stadt München mit den Vertreterinnen und Vertretern der federführenden Referate und der Gemeinschaft an Eigentümerinnen und Eigentümern, die über die separat eingesetzte Projektsteuerung koordiniert wird. Im Kern besteht die Gemeinschaft aus acht Eigentümern (kommunales Eigentum ausgenommen), die miteinander kooperieren und eine gemeinsame Vision für das Werksviertel verfolgen - ohne dass sie in einem institutionalisierten Netzwerk organisiert sind. Innerhalb dieser Gemeinschaft nimmt die OTEC GmbH (Werksviertel-Mitte) eine besondere Rolle ein. Die Haltung, Vision, Überzeugungskraft und das Engagement des Grundstückseigentümers ist nicht nur ein Schlüsselfaktor für die Zieldefinition des Werksviertels-Mitte, sondern auch in der Zusammenarbeit mit den weiteren Eigentümern bei der Vision für das Gesamtquartier. In regelmäßigen Eigentümerrunden werden aktuelle Themen besprochen und Entscheidungen zu Projekten wie der Herstellung von gemeinschaftlichen Grünflächen getroffen. Die Kooperation zwischen Grundstückseigentümern und Stadt München lässt sich als „Agieren und Reagieren“ beschreiben, deren Basis eine konsensorientierte Kommunikation auf Augenhöhe darstellte. Die städtische Seite steht mit Offenheit den Visionen und Ideen der Eigentümergemeinschaft gegenüber und übersetzt diese mit den ihr verfügbaren Ressourcen und Instrumenten in einen rechtskräftigen Bebauungsplan, ohne dabei (gesamt)städtische Vorgaben und Zielsetzungen aus den Augen zu verlieren. In diesem Rahmen fand ein begleitender, kontinuierlicher Abstimmungs- und Verhandlungsprozess zwischen Stadt und den Eigentümern statt, an dessen Schnittstelle die Projektsteuerung als Kümmerer, Dolmetscher und Vermittler zwischen den Parteien agierte und so zum Fortschritt und gelungenen Kooperation beitrug.

Das Projekt kennzeichnet sich durch Koproduktion und kombiniert ein partnerschaftliches Zusammenspiel mit einer begleitenden Steuerung durch die Kommune.



Foto: Stefan Werrer

Werksviertel München

3.3 Europäische Beispiele

Gundeldinger Feld, Basel

Das circa 1,2 ha große Gundeldinger Feld war nach der Übernahme der Burckhardt-Maschinenfabrik bis 1999 Standort der Sulzer AG, ehe der Standort aufgegeben und die Nutzungen verlagert wurden. Aufgrund seiner innerstädtischen Lage, südwestlich der Baseler Altstadt und im unmittelbaren Umfeld des Hauptbahnhofs zeigte der alte Industriestandort Potenziale für eine Quartiersentwicklung. Mehrere Privatpersonen sahen darin die Chance eine Art „Quartiersmitte“ (kein Wohnanteil vorgesehen) zu schaffen und wurden selbst aktiv.

Der Entwicklungsprozess wird durch einen koproduktiven, genossenschaftlichen Ansatz getragen. Der Flächenerwerb erfolgte durch die Gundeldinger Feld Immobilien AG, welche die Flächen an die Kantensprung AG im Erbbaurecht vergab. Die Kantensprung AG, gegründet von den impulsgebenden Privatpersonen, ist der Dreh- und Angelpunkt der Quartiersentwicklung. Bei ihr lag und liegt die wesentliche Verantwortung für den Umbau, die Gebäude- und Mieterverwaltung. Die eigene Verpflichtung zum „not for profit“, nimmt Einfluss auf das Handeln der Akteure: die Kantensprung AG soll selbsttragend wirtschaften und Gewinne wieder in das Quartier reinvestieren. Der Kantensprung AG ist es ein Anliegen, dass die Nachbarschaft und die Mieterinnen und Mieter sich im Quartier wohlfühlen und sich langfristig binden. Entsprechend resultierte die Einbindung der Nachbarschaft von Beginn in Aufgeschlossenheit und Toleranz gegenüber dem Vorhaben. Zudem waren die Mietenden der ersten Stunde in die Entscheidungsfindung des Umbaus, Raumaufteilung etc. einbezogen. Im Kern waren der Flächenerwerb durch die Gundeldinger Feld Immobilien AG sowie die Vergabe im Erbbaurecht an die Kantensprung AG die maßgebenden Schritte und Instrumente, die den Prozess anstießen und die Steuerung der Quartiersentwicklung regelten. Der genossenschaftliche und gemeinwohlorientierte Gedanke zieht sich bis in die Mieterauswahl, welche nach sozial-ökologischen Kriterien und einem Mehrwert für das Quartier erfolgt. 2015 erfolgte schließlich die Einrichtung der Kantensprung Stiftung. Ähnlich wie die Christoph Merian Stiftung nimmt sie sich unter anderem zur Aufgabe andere Vorhaben und Prozesse mit ähnlicher Ausrichtung zu unterstützen.

Das Projekt kennzeichnet sich durch Koproduktion und kombiniert ein selbstorganisiertes Zusammenspiel mit einer gestaltenden Steuerung durch die Kommune.



Foto: Britta Hüttenhain

Gundeldinger Feld Basel

Ausserholligen, Bern

Der Entwicklungsschwerpunkt Ausserholligen wird aufgrund seiner starken Prägung und Gliederung durch Verkehrsinfrastrukturen bislang vorwiegend als Transitraum wahrgenommen. Die Festlegung als kantonaler Entwicklungsschwerpunkt attestiert dem 51 ha großen Standort gleichzeitig aber auch Potenziale zur Erhöhung der baulichen wie funktionalen Dichte (sowohl für Wohnen, Gewerbe, Freizeit und Bildung). Zur idealen Ausschöpfung der Entwicklungspotenziale benötigt es eine strategische und klare Planungsgrundlage, die durch die Aktualisierung des Richtplans und einen breit angelegten Mitwirkungsprozess geschaffen werden soll.

Die Akteursgruppen aus politischen Gremien, strategischer und operativer Steuerung sind allesamt von städtischer bzw. kantonaler Seite und maßgeblich für die Ausrichtung und Durchführung des Entwicklungsprozesses verantwortlich. Für einen Prozess in einem gewerblich geprägten Kontext ist es selten üblich auf einen solch breiten Partizipationsprozess mit verschiedenen Mitwirkungsorganen wie einer Spurgruppe und einem Begleitgremium zurückzugreifen. Im Prozess und der Aushandlung von Zielsetzungen kann dies einen positiven Effekt haben: einerseits sind viele Grundstücke in privatem Eigentum, weswegen die Mitwirkungsbereitschaft dieser Akteure bedeutsam für den Umsetzungserfolg der Transformation ist, andererseits ist eine frühzeitige Einbindung unterschiedlicher gesellschaftlicher, politischer und fachlicher Akteure für die Transparenz und Akzeptanz des Prozesses erfolgsbringend. Die mit dem Prozess zur Revision des Richtplans etablierte Kooperation bringt auch Partikularinteressen aus den verschiedenen Teilentwicklungen zusammen und bündelt sie unter einer Gesamtsteuerung. Der Richtplan konkretisiert in seiner Ausführung die Absicht und Ausrichtung des Entwicklungsschwerpunkts ESP Ausserholligen. Mit der Fokussierung auf gewisse Schwerpunkträume oder ggf. -themen können Ressourcen gebündelt und Akteure speziell zu diesem Zwecke eingebunden werden.

Das Projekt kennzeichnet sich durch die Kooperation zwischen Beteiligten und Kommune und ist von einem hoheitlich geprägten Zusammenspiel mit einer sichernden Steuerung durch die Kommune geprägt.



Foto: Ghormon, CC BY-SA 4.0

Europaplatz Ausserholligen Bern

Maker Mile, London

Die sogenannte Maker Mile erstreckt sich über einen 1-Meilen-Radius ab der Kreuzung Mare Street/ Regent's Canal über die Bezirke Hackney und Tower Hamlets. Der Osten Londons ist seit vielen Jahren im Umbruch, wodurch sich vielerorts Transformationsprozesse ergeben. Die Nachbarschaft der Maker Mile war in der Vergangenheit durch eine Mischung aus Wohnen und industriellen wie handwerklichen Nutzungen geprägt. Kreative, Künstler und sogenannte „Maker“ entdeckten diese Flächen (meist Fabrikgebäude und Lagerhallen) für sich, siedelten sich dort an und bauten Synergien zu anderen Betrieben und Akteuren auf.

Die Maker Mile ist kein Projekt oder Entwicklungsprozess mit einem klaren Start- und Zielpunkt, sondern vielmehr ein sich kontinuierlich weiterentwickelnder Prozess der Netzwerkbildung verschiedener Akteure aus dem gewerblichen und kreativwirtschaftlichen Umfeld. Er verläuft ohne eine zentrale Kooperation, sondern beruht auf individuellen, akteursgetragenen Entscheidungen ebenso wie informellen Netzwerken ansässiger Akteure und eingerichteter Makerspaces und Innovation Hubs als Anlauf- und Austauschpunkt interessierter Akteure. Zudem spiegelt es wider, wie Quartiersbelebung und -entwicklung (in diesem Falle besonders zur Stärkung von nutzungsgemischten Stadtquartieren) in einem Bottom-up-Prozess ohne wesentliche Beteiligung oder Einfluss von kommunalen und staatlichen Akteuren (Bezirksverwaltung o.ä.) entstehen kann. Hierin findet sich auch der gemeinwohlorientierte Gedanke wieder, die Menschen vor Ort in die Mitgestaltung und Kooperation einzubinden – entweder durch gewerbliche Akteure oder die Menschen in der Nachbarschaft. Darüber hinaus läuft in diesem Prozess viel über verschiedene Kommunikationswege. Durch die Teilnahme an Veranstaltungen, Festivals, das Angebot von Führungen, Mundpropaganda und die Nähe zu anderen kreativen Zentren wie in Shoreditch gelingt es Werbung und Aufmerksamkeit für die Maker Mile zu generieren.

Das Projekt kennzeichnet sich durch Netzwerkarbeit und kombiniert ein selbstorganisiertes Zusammenspiel mit einer begleitenden Steuerung durch die Kommune

M4H (Makers District), Rotterdam

Der etwa 100 ha große Fokusraum Merwe-Vierhavens (M4H) liegt am Nordufer der Maas und ist Teil des Rotterdamer Hafens. Zusammen mit dem RDM bildet es den sogenannten neuen Makers District. Das heutige Hafenareal um M4H beherbergte viele Jahre einen der größten Fruchthäfen der Welt mit arbeitskraftintensiven Hafennutzungen. Ab Anfang der 1990er-Jahre begann sich das Gesicht des Areals zu wandeln, da durch Verlagerungen und Automatisierung von Arbeitsprozessen Arbeitsplätze verloren gingen und Hafenflächen brachfielen. Die ersten „Havenmakers“ machten sich diesen Umstand zunutze und belebten durch neue Nutzungsimpulse das Areal. Daneben sind bis heute immer noch hafenaffine Nutzungen vorhanden. Um jedoch die Hafenflächen langfristig räumlich und funktional besser mit der restlichen Stadt zusammenzuführen wurde ein Prozess für eine städtebauliche Neuordnung angestoßen.

Der Prozess zur städtebaulichen Neuordnung des M4H ist maßgeblich durch die Partnerschaft der Stadt Rotterdam und der Hafenbetreibergesellschaft charakterisiert. Die Stadt wendet im Prozess eine Kombination aus informellen und formellen Instrumenten an, um die Entwicklung voranzutreiben und Prozessschritte zu steuern. Von einer ersten übergeordneten Vision werden die Planungen über einen Rahmenplan hin zu teilträumlichen Masterplänen städtebaulich und funktional geschärft und Details ausgearbeitet. Die Rolle der Hafengesellschaft veränderte sich mit zunehmendem Fortschritt des Projekts hin zu einem Entwickler und Investor, dessen Einfluss in der Entscheidungsfindung zunimmt. Das Maß der Beteiligung und Interesse ansässiger Unternehmen, Havenmakers und Institutionen ist situativ und abhängig von Themen und Berührungspunkten. Mit punktuellen Bausteinen wie dem Innovation Centre werden visuelle Landmarken gesetzt, sie dienen aber auch dazu, unterschiedlich große Räumlichkeiten für verschiedene Akteure und Nutzerinnen anzubieten und sind eine Austauschplattform für junge Start-Ups.

Das Projekt kennzeichnet sich durch Koproduktion und kombiniert ein partnerschaftliches Zusammenspiel mit einer gestaltenden Steuerung durch die Kommune.



Foto: Stefan Werrer

Merwehaven Rotterdam

Deux Rives (Coop), Strasbourg

Das Plangebiet Deux Rives umfasst einen circa 74 ha großen Entwicklungsbereich im französisch-deutschen Grenzgebiet. In einem Teilbereich des Gebiets ist das sogenannte Coop-Areal, welches im Fokus der Betrachtung liegt. In unmittelbarer Nähe zum Strassbourger Hafen und dem Rhein befand sich hier bis zum Jahr 2015 der Unternehmensstandort der Union des coopérateurs d'Alsace“ (Coopé Alsace). Über ein Jahrhundert konzentrierte das Unternehmen am Standort Produktions-, Verwaltungs- und Distributionsnutzungen. Infolge der Nutzungs- und Standortaufgabe nutzten die Stadt und die Eurometropole Strasbourg die Chance, schlossen sich in der Société Publique Locale (SPL) Deux Rives zusammen und erwarben und entwickeln die Flächen.

Der wesentliche und federführende Akteur ist die SPL Deux Rives, welche als Zusammenschluss aus Stadt und Eurometropole Strasbourg, die Gesamtsteuerung von Planungs- und Sanierungsmaßnahmen verantwortet. Ihr stehen die kommunale Verwaltung und externe Planungsbüros zur Seite und unterstützen in der Beratung und Steuerung von Planungsaufgaben, Konzeptentwicklung, Beratung sowie Durchführung von Partizipationsprozessen. Speziell die verschiedenen Planungsteams brachten externes Know-How ein, mithilfe dessen die Plan-Guides entstanden. Partner für das operative Geschäft und die Umsetzung von Entwicklungszielen sowie baulichen Maßnahmen finden sich vor allem bei Immobilienbesitzern und -vermietern, Partnerkommunen wie Kehl oder der Hafengesellschaft, mit denen Arbeitstreffen zur Entwicklung stattfanden. Im Sinne der kooperativen Stadtkultur sind zivilgesellschaftliche Akteure über verschiedene Beteiligungs- und Mitgestaltungsformate eingebunden und können sich so direkt einbringen. Andernfalls ist eine Information und das Einbringen von Anliegen, Wünschen und Ideen auch stellvertretend über soziokulturelle Einrichtungen wie den Point Coop (öffentlicher Ausstellungs- und Informationsraum im Quartier) möglich.

Das Projekt kennzeichnet sich durch Koproduktion und kombiniert ein hoheitlich geprägtes Zusammenspiel mit einer gestaltenden Steuerung durch die Kommune.



Foto: Stefan Werr

Le Petit Garage Coop Areal Strasbourg

4 Governance im Fokus: Neue Ansätze für Gewerbequartiere

Die Transformation von Gewerbeflächen im Bestand und die in Kapitel 2 benannten Potenziale und Gestaltungsmöglichkeiten, aber auch Hemmnisse werden von vielen Akteuren mit unterschiedlichen Sichtweisen beeinflusst und getragen, die nicht selten in Konkurrenz zueinanderstehen. Für eine erfolgreiche und zukunftsorientierte Entwicklung multifunktionaler und klimaangepasster Gewerbequartiere unter Berücksichtigung räumlicher, nutzungsstruktureller und finanzieller Rahmenbedingungen ist ein gutes Zusammenspiel der handelnden Akteure eine wichtige Voraussetzung und ein Thema, dass in vielen Studien (vgl. Roost et al. 2021; Hartz et al. 2019) als Herausforderung benannt wird.

Planungsinstrumente und Verwaltungsroutinen wurden ursprünglich ausgehend von einem regulativen, top-down Regierungsverständnis und einer umfassenden, sektoral gedachten Planungsrationale entwickelt. Dem folgt seit den 1990er-Jahren ein Paradigmenwechsel hin zu einem stärker kommunikativ ausgelegten Planungsverständnis. In den letzten Jahren erfahren Themen der kooperativen und koproduktiven Planung sowie agile Arbeitsmethoden zunehmend Aufmerksamkeit. Zudem wird der Gedanke des Gemeinwohls neu entdeckt: „Gemeinwohl kann man nicht haben. Es muss vielmehr hergestellt, definiert werden – und zwar als Bestimmungsleistung aller in einem gemeinsamen Prozess“ (Selle 2016: 7). Es wird immer deutlicher, dass Stadt zu entwickeln eine Gemeinschaftsaufgabe ist.

Für eine vertiefte Betrachtung des Fachdiskurses zu Stadtentwicklung und Governance wird auf die zahlreichen Veröffentlichungen verwiesen, die sich seit den 1990er-Jahren, als der Begriff „Governance“ im planerischen Fachdiskurs Verbreitung fand, mit den verschiedenen Sichtweisen und Entwicklungslinien zu Governance befassen. (vgl. Altrock/Bertram 2012; BBSR 2005; Fürst 2005; Gailing/Hamedinger 2019; Hamedinger et al. 2008; Selle 2018; Sinning 2006). Für die Gewerbeflächenbestandsentwicklung sind die Arbeiten von Thomas Krüger von besonderer Relevanz, die Anregungen aus der Managementforschung für die Planungstheorie ableiten (vgl. Krüger 2007; Krüger 2013). Wesentlich ist dabei der Blick auf eine umsetzungsorientierte strategische Stadtentwicklung, ein Aspekt der selten beachtet wird. „Mit dem Transfer des Managementprozesses bzw. -zyklus von Planen, Realisieren und Lernen sowie der Unterscheidung zwischen der normativen, strategischen und operativen Ebene sollen Anregungen für ein verbessertes theoretisches Verständnis der räumlichen Planung gegeben werden.“ (Krüger 2013: 130). Die Hoffnung ist, dass die Planungstheorie durch einen kritischen Rückgriff auf die Gestaltungskonzepte der Managementtheorie einen Beitrag leisten kann, um die Trennung der Planung von den Strukturen und Prozessen ihrer Realisierung – und damit letztlich die weitgehende „Ohnmacht“ der Planung – zu überwinden. (vgl. Krüger 2007: 129 f.).

Für dieses Forschungsprojekt steht eine strategisch umsetzungsorientierte Planung im Vordergrund, da es darum geht, die Potenziale einer kooperativen Planung auszuloten. In den nächsten Abschnitten wird der Blick somit auf die handelnden Akteure und ihre Interessen gerichtet, es werden Formen der Zusammenarbeit und Steuerungsansätze erörtert, um daraus modellhafte Entwicklungsstrategien (siehe Kapitel 6) für eine kooperative Prozessgestaltung zu entwickeln.

4.1 Akteure, Interessen und Handlungslogiken

An der Planung und kontinuierlichen Weiterentwicklung von Gewerbegebieten sind viele Akteure mit unterschiedlichen Interessen und Handlungslogiken beteiligt (vgl. Hüttenhain 2012: 64 f.). Um zielorientierte, differenzierte und priorisierte Governancestrategien ableiten zu können, muss ein differenzierter, eher analytischer Blick auf die relevanten Akteure geworfen werden. Die Ermittlung der Akteure, die möglicherweise an dem Vorhaben und seiner Umsetzung beteiligt sind, ist ein iterativer Prozess. Im Verlauf des Prozesses können in

den unterschiedlichen Phasen unterschiedliche Akteure relevant sein. In den nachfolgenden Ausführungen werden die Akteure und ihre Interessen nur kurz und schlaglichtartig dargestellt. Vertiefende Analysen müssen am konkreten Fall durchgeführt werden.

Angelehnt an die übliche Zuordnung von Beteiligten in der Stadtentwicklung in die drei Sphären Staat, Markt und Zivilgesellschaft (vgl. Klemme/Selle 2008) wurden für die Analyse die drei Akteursgruppen Kommune, Markt und Zivilgesellschaft sowie zusätzlich Intermediäre festgelegt. Für die Differenzierung der Beteiligten bzw. Betroffenen innerhalb der Akteursgruppe wurde eine Mikro- und Makroebene eingeführt. Akteure auf der Mikroebene sind diejenigen, die direkt von dem Vorhaben betroffen sind und Akteure auf der Makroebene sind dem äußeren Umfeld zugeordnet und indirekt betroffen. Einflussmöglichkeiten oder Macht bleiben bei dieser Betrachtung unberücksichtigt (vgl. Abbildung 3 und Wegweiser im Anhang).

Akteursgruppe Kommune

In der Governanceforschung wird diese Akteursgruppe mit Staat bezeichnet. Vor dem Hintergrund konkreter Stadtentwicklungsprojekte treten in der Praxis allerdings überwiegend kommunale Akteure auf, weshalb im Rahmen dieser Studie die sinngemäße Bezeichnung „Kommune“ für die Akteursgruppe gewählt wurde.

Diese Akteursgruppe hat die Planungshoheit, trägt die Verantwortung für die bauliche Entwicklung der Stadt zum Wohle aller (Abwägungsprozess) und wird in der Regel in Verwaltung und Politik unterschieden. Beide Gruppen haben heterogene Interessen. Im Kern werden Entscheidungen von der Verwaltung für die Gremien der Politik fachlich vorbereitet. Die verschiedenen Fachverwaltungen halten sich im Sinne einer gemeinwohlorientierten Handlungsweise an Regeln, Verordnungen und rechtliche Rahmenbedingungen. Innerhalb der Verwaltung werden Entscheidungen in der Regel hierarchisch getroffen. Die Lokalpolitik hingegen unterliegt den Zyklen von Wahlperioden im Wettbewerb der politischen Parteien. Entscheidungen in der Politik werden in der Regel dadurch bestimmt, gute Wahlergebnisse zu erzielen. Die Politik wird durch den Stadt- bzw. Gemeinderat vertreten. Die Interessen der Bürgerinnen und Bürger werden zudem auch durch die Träger öffentlicher Belange repräsentiert (Umwelt, Klima, Energie, Infrastruktur etc.), die themenspezifisch hinzugezogen werden. Die öffentliche Verwaltung hat je nach Größe der Stadt verschiedene Ämter, die bei der Gewerbeflächenentwicklung relevant sind:

- Wirtschaftsförderung (Kontaktstelle zu den Unternehmen, in Planungsprozessen Vertrauenspersonen für wirtschaftliche Anliegen, Nähe zu politischen Leitungsebenen)
- Stadtplanung (umsetzende Rechtsbehörde, teilweise strategische Planung)
- Liegenschaften (verantwortlich für alle bodenpolitischen Aspekte)
- Umwelt- und Klimaschutz (verantwortlich für die Sicherung umweltpolitischer Belange)

Die Hauptakteure werden ergänzt um kommunale Eigenbetriebe wie Stadtwerke oder kommunale Projektgesellschaften, die an der Schnittstelle zwischen der Akteursgruppe Kommune und Markt agieren.

Akteursgruppe Markt

In diesem Feld dominieren die Interessen Markt, Wettbewerb und Renditeorientierung. Bei der Transformation von Bestandsgebieten spielen darüber hinaus die finanz- und marktwirtschaftlichen Interessen und Handlungslogiken der Eigentümer eine große Rolle. Eigentümer, Unternehmen und sonstige Marktteilnehmer haben vielfach ein untergeordnetes Interesse an der Gestaltung des Quartiersumfeldes, da sie darin nur in

Einzelfällen einen wirtschaftlichen Mehrwert sehen. Im Vordergrund stehen Aspekte wie Planungssicherheit, Entwicklungsmöglichkeiten, Werterhalt oder Rendite. Bei genauerer Beschäftigung wird jedoch deutlich, dass Unternehmen zum Beispiel durchaus ein Interesse daran haben, die Bedingungen in ihrem Umfeld für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu verbessern. Dies kann ein Momentum sein, sie aktiv zur Mitwirkung zu gewinnen. Dafür ist es wichtig, wirtschaftliche Kenndaten, genauso wie Interessenlagen und Bedürfnisse auszuloten, um geeignete Anreize setzen zu können. In der Akteursgruppe Markt agieren nachfolgende Hauptgruppen:

- Eigentümer, Unternehmen und Gewerbetreibende sowie ihre Belegschaften (z. B. betriebswirtschaftliche Interessen, Erhalt der Liegenschaften, Nutzer und Infrastruktur der Umgebung, Verkehrsanbindung, möglichst wenig Störung des eigenen Betriebs etc.)
- Investoren (attraktive Renditen, Vermögensaufbau, Vorsorge)
- Versorgungsunternehmen und Anbieter von technischer bzw. sozialer Infrastruktur

Akteursgruppe Zivilgesellschaft

Die Interessen und Handlungslogiken im Akteursfeld Zivilgesellschaft sind in der Regel motiviert aus einer überwiegend persönlichen Betroffenheit. Themen können der Erhalt oder die Steigerung der Lebensqualität, konkrete Raumbedarfe, Anforderungen an die Infrastruktur, Themen der Erreichbarkeit. Solidarität, Gemeinschaftssinn und das Bemühen um Akzeptanz spielen dabei genauso eine Rolle wie mangelndes Vertrauen oder Misstrauen gegenüber intransparenten Entwicklungsprozessen. In der Akteursgruppe gibt es vier Hauptgruppen, die in der Gewerbeflächentransformation eine wesentliche Rolle spielen:

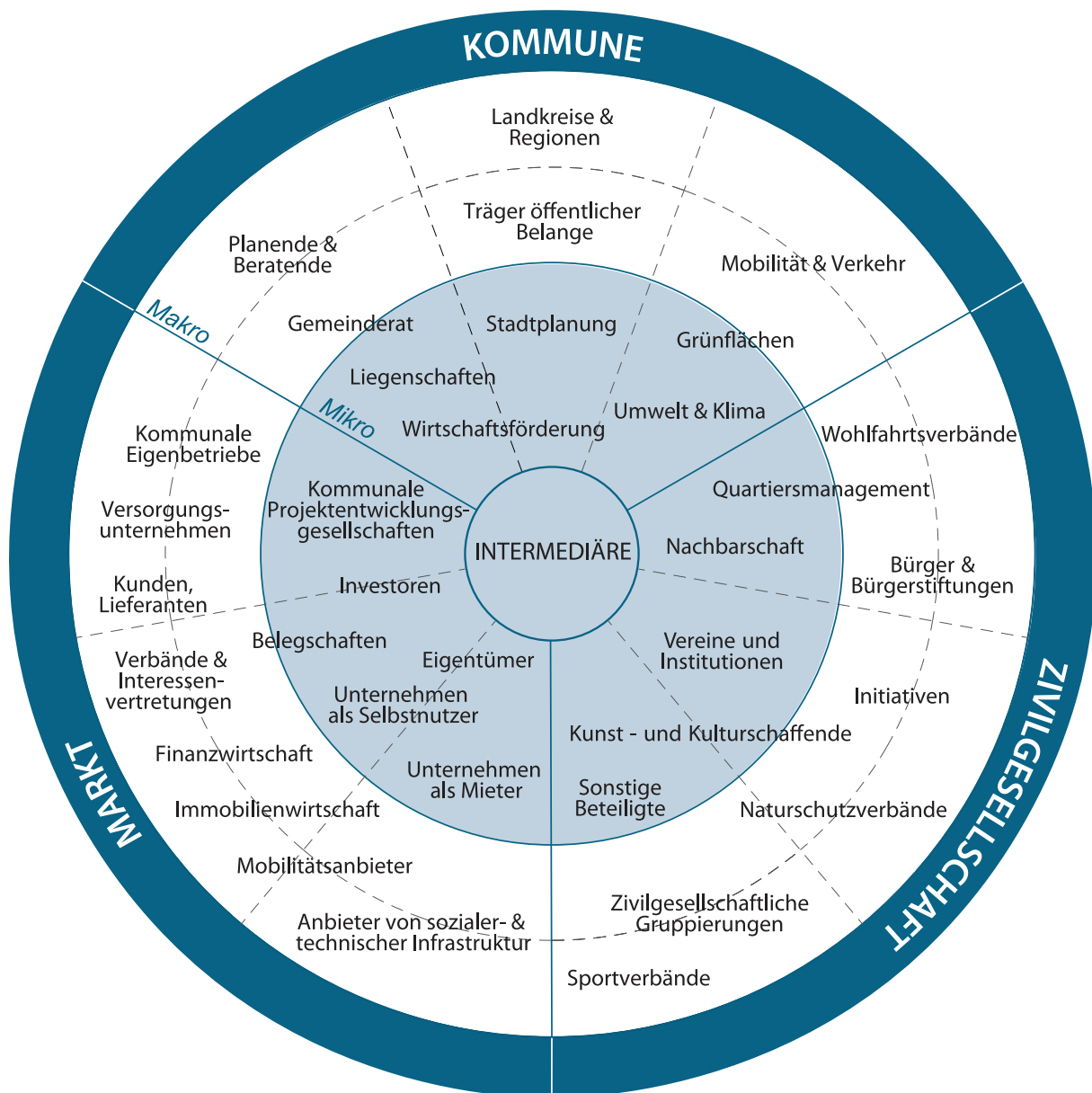
- Vereine und Institutionen (wie z. B. Kirchen, ansonsten Anbieter von Sportangeboten, Versorgungseinrichtungen etc., können auch als Intermediäre auftreten)
- Kunst und Kulturschaffende (z. B. Kunst als Vermittler, Attraktivität)
- Nachbarschaft (z. B. ökologische Interessen, keine Störungen im eigenen Lebensraum, Nimby-Prinzip – „Not in my backyard“)
- Sonstige Betroffene

Intermediäre

Intermediäre bilden keine eigene Akteursgruppe, sondern vermitteln zwischen den Akteursgruppen Kommune, Markt und Zivilgesellschaft. Diese Vermittler können Personen, Organisationen oder Institutionen sein, die wertvolle Kontakte, oder Erfahrungswissen gesammelt haben oder bereits Netzwerke mit zum Beispiel der Kommunalverwaltung gebildet haben. Die vermittelnde Funktion kann sich auch auf die Kommunikation zwischen den Initiativen und der Stadtverwaltung beziehen (z. B. Planende, Fachleute) oder die Unterstützung der Stadtpolitik beim Zugang zu Raum, dem Einholen von Bewilligungen oder beim Einbringen in politische Entscheidungsprozessen darstellen. Intermediäre agieren sowohl als unabhängige Akteure (hinsichtlich Finanzen und Interessen) mit eigener Haltung, können aber auch im Auftrag von Kommunen oder Unternehmen zum Beispiel als Gebietsmanager Interessen vertreten. Somit ist ihre Rolle und Haltung gegenüber bestimmten Akteuren projektabhängig einzuordnen (Förster et al. 2021: 81 f.).

In Abbildung 3 werden relevante Akteure der Transformation von Gewerbegebieten zu Gewerbequartieren aus Sichtweise der Kommune dargestellt (direkt Beteiligte auf der Mikroebene innen, indirekt Beteiligte und Umfeld auf der Makroebene außen). Die Identifizierung der beteiligten Akteure ist in der Regel eine Momentaufnahme, die in einem iterativen Prozess fortlaufend angepasst werden muss.¹

Abbildung 3
Akteure in Transformationsprozessen von Gewerbegebieten



Quelle: Britta Hüttenhain, Stefan Werrer

¹ Die Akteursphären werden hier über gleich große Kreissegmente dargestellt. Im Alltag der Planung haben zivilgesellschaftliche Akteursgruppen einen eher geringen Anteil an der Transformation von Gewerbegebieten.

4.2 Kooperationsformen – Zusammenspiel von Akteuren

Beim Blick auf Governance geht es darum, sich mit den Akteuren und Interessen, den Instrumenten, den Handlungslogiken, den etablierten Entscheidungs-/ Planungsprozessen in der Verwaltung sowie externen Einflussfaktoren und Treibern der Entwicklung, aber auch zur Verfügung stehenden Mitteln und Ressourcen sowie vorhandener Expertisen zu befassen und mögliche Kooperationsformen abzuleiten. Ein Blick in die Literatur zeigt, dass Akteurskonstellationen und das Zusammenwirken in der Regel qualitativ beschrieben werden (vgl. u. a. Krüger/Piegeler/Spars 2021: 201 ff; Hartz et al. 2019: 36 ff.). Eine Typisierung des Zusammenspiels der Akteure findet nicht statt. Mit dem Ziel modellhafte Prozessbeschreibungen zu entwickeln (siehe Kapitel 6) wurden zwei prägende Schlüsselfaktoren „Art des Zusammenspiels“ und der „Steuerungsansatz“ weiter differenziert und in Beziehung zueinander gesetzt.

Arten des Zusammenspiels

Die Art des Zusammenspiels kann als Zusammenwirken von Akteuren und Steuerungsinstrumenten beschrieben werden. Der Schlüsselfaktor wird in drei Ausprägungen **hoheitlich**, **partnerschaftlich** und **selbstorganisiert** unterteilt, die sich aus der Recherche und Analyse gelungener Praxisbeispiele ableiten lassen. Der Unterschied der jeweiligen Ausprägungen liegt vor allem in der Verantwortung für den Entwicklungsprozesses. Bei hoheitlichen Strukturen tritt ein Hauptakteur auf, in diesem Fall meist die Kommune (kommunale Ämter), der die Governance- und Prozessstruktur maßgeblich charakterisiert und steuert. Im Gegensatz dazu agieren bei partnerschaftlichen Strukturen zwei oder mehr Akteure/ Akteursgruppen gleichrangig und verfolgen gemeinsame Entwicklungsziele. Selbstorganisiert bezieht sich auf private (zivilgesellschaftliche) Akteure, die eigenständig oder mit weiteren Akteuren und -gruppen Entwicklungsprozesse initiieren und steuern.

- **Hoheitlich:** Das Zusammenspiel ist durch einen Aushandlungsprozess geprägt, der durch formelle Instrumente verhandelt wird. Die Verwaltung kann durch ihre Planungshoheit Handlungen und Entscheidungen anderer beeinflussen. Ein hoheitlich geprägtes Zusammenspiel entspricht in den meisten Entwicklungsprozessen dem von den meisten Beteiligten als normal empfundenen Vorgehen und deckt sich mit den im Baugesetzbuch vorgesehenen Planungsverfahren.
- **Partnerschaftlich:** Das Zusammenspiel der Akteure ist kooperativ und die Akteure verstehen sich als System. Der Einsatz formeller und informeller Instrumente ermöglicht es, Entwicklungsziele gemeinsam zu erarbeiten und rechtssicher umzusetzen. Die Akteure schaffen im Idealfall soziale Beziehungen untereinander und Vertrauen spielt eine große Rolle in der Zusammenarbeit. Es gibt eine ganzheitliche Sichtweise auf das Projekt und alle Beteiligten setzen sich für das Gelingen des Projekts ein.
- **Selbstorganisiert:** Das Zusammenspiel lebt davon, dass voneinander unabhängige Akteure ein gemeinsames Ziel verfolgen. In der Regel kommen informelle Instrumente zum Einsatz. In Netzwerke selbst organisierte Gruppen sind auf gute Kommunikation und Freiwilligkeit angewiesen.

Steuerungsansätze

Die Möglichkeiten, Einfluss auf Stadtentwicklung zu nehmen, sind je nach Ausgangslage, Akteurskonstellation und Ressourcenverfügbarkeit sehr unterschiedlich. Es werden mit **Gestalten**, **Sichern** und **Begleiten** drei **Steuerungsansätze** differenziert. Betrachtet wird die Strategie einer Kommune, wie sie in einem Prozess agiert. Dies ist verbunden mit dem Umfang an eingesetzten Ressourcen und Instrumenten.

- Beim **Gestalten** werden rechtlich-bindende und informelle Planwerke und Konzeptformate genutzt, sie bauen oftmals aufeinander auf und bilden die strategische Grundlage für die Handlungsweise und das Zusammenspiel der Akteure. Vor allem die Kommune investiert in derartigen Prozessen in besonderem Maße Ressourcen. Gestaltende Steuerungsansätze zielen darauf ab, dass die Akteure sehr häufig koproduzierend miteinander agieren. Den größten Gestaltungsspielraum haben Kommunen, wenn sie Flächeneigentümer sind, da beim Verkauf/ Verpachten neben planungsrechtlichen Instrumenten auch städtebauliche Verträge oder bodenpolitische Instrumente zum Einsatz kommen können, die es deutlich leichter machen Aspekte der Klimaanpassung oder auch Standortqualitäten zu erreichen.
- Das **Sichern** baut darauf auf, dass planungsrechtliche Vorgaben (meist über formal-rechtliche Instrumente) den Prozess, Handlungsweisen, Partizipationsformate strukturieren und stadtpolitisch festgelegt Entwicklungsziele erreicht bzw. Fehlentwicklungen vermieden werden.
- **Begleiten** bedeutet für die Kommune eine eher beobachtende Rolle und den Einsatz von kontinuierlicher und breitgefächelter Kommunikation sowie Information zur Mitwirkung von verschiedenen Akteursgruppen, wodurch vor allem Netzwerke entstehen. Die Kommune hat einen geringeren Einfluss auf konkrete Entwicklungen und agiert vor allem durch aktivierende und unterstützende Maßnahmen.

Handlungslogiken

Die Kombination möglicher Ausprägungen von „Art des Zusammenspiels“ und „Steuerungsansatz“ lassen sich zu theoretischen Handlungslogiken verknüpfen, die als Ideengeber hilfreich für die Diskussion unterschiedlicher Prozessgestaltungen sein können (S. Abbildung 4). So wird zum Beispiel bei einer überwiegend partner-

Abbildung 4
Beispielhafte Kombination der Schlüsselfaktoren anhand der untersuchten Praxisbeispiele

		ART DES ZUSAMMENSPIELS		
STEUERUNGSANSATZ		hoheitlich	partnerschaftlich	selbstorganisiert
	Gestalten	Strasbourg Winterling	Rotterdam München Werksviertel	Basel
	Sichern	Bern Karlsruhe	Bremen Hamburg	
	Begleiten	Leipzig Dortmund	Berlin Frankfurt	München Viehhof

Quelle: Britta Hüttenhain, Stefan Werrer

schaftlich-gestaltenden Handlungslogik der Prozess durch eine partnerschaftliche Zusammenarbeit der Beteiligten und somit eine Abfolge von Kooperationsinstrumenten geprägt, über die Akteursgruppen aktiviert oder Aushandlungsprozesse strukturiert werden. Bei einer überwiegend hoheitlich-sichernden Handlungslogik wird der Prozess hingegen maßgeblich durch eine Abfolge von informellen und formellen Planungsinstrumenten geprägt, die zur Sicherung und Qualifizierung eingesetzt werden. Eine selbstorganisiert-begleitende Entwicklung liegt dann vor, wenn keine Festlegung in der Ausrichtung des Prozesses durch die Kommune erfolgt, da situationsbezogen und flexibel auf externe Impulse, neu eingetretene Akteursgruppen oder veränderte Rahmenbedingungen reagiert werden muss. Durch die in den unterschiedlichen Handlungslogiken angelegten Perspektivwechsel bieten sie wertvolle Orientierung und Impulse für die strategische Gestaltung von kooperativen Entwicklungsprozessen. Exemplarisch sind hier mögliche Kombinationen der Schlüsselfaktoren Art des Zusammenspiels und Steuerungsansatz anhand der untersuchten Praxisbeispiele zugeordnet:

Prozessphasen

Die Transformation bestehender Gewerbegebiete und damit auch das Zusammenspiel der beteiligten Akteursgruppen ist geprägt von oft langen Entwicklungszeiträumen. Daher erscheint es sinnvoll, den Entwicklungsprozess in unterschiedlich ausgerichtete Phasen einzuteilen, in denen auch jeweils unterschiedliche Herausforderungen adressiert werden können. Aus der Analyse von Praxisbeispielen sowie des Literaturstudiums lassen sich angelehnt an einen Leitfaden der Stadt Wien vier Planungsprozessphasen identifizieren (vgl. Stadt Wien 2010):

- **Eröffnung:** In dieser Prozessphase werden die Rahmenbedingungen ermittelt und ausgehend vom Entwicklungsanlass und den beteiligten Akteuren werden die Anforderungen an den Planungsprozess benannt. Ein Prozess wird angestoßen, indem eine grundlegende politische Entscheidung getroffen wird. Die strategischen und inhaltlichen Ziele des Prozesses werden definiert und ein Grundgerüst des Prozessdesigns mit Aussagen zu Akteuren, Beteiligungs- und Kommunikationsformen entwickelt.
- **Programmierung:** In dieser Phase geht es um die Formulierung von Entwicklungszielen. Basierend auf dem Prozessanstoß und politischen Beschlüssen entstehen Konzepte oder auch Szenarien zur Art der Zusammenarbeit oder auch zum Steuerungsansatz. Geprägt ist die Phase vielfach durch partizipative und kooperative Formate, um unter anderem Wissen von verschiedenen Akteuren und Akteursgruppen zusammenzubringen und zu vernetzen. Qualifizierungsverfahren wie städtebauliche Wettbewerbe können dabei helfen, Entwicklungsoptionen aufzuzeigen.
- **Verdichtung:** In der darauffolgenden Phase geht es um die Vertiefung und Verdichtung. Die beschlossenen Konzepte etc. geben Handlungsanweisungen für die Akteure und „setzen die Weichen für die Umsetzung“ (ebd.: 20), indem Maßnahmen priorisiert und eine Realisierungskonzeption erarbeitet werden. Diese Phase ist die Schnittstelle für eine qualitätvolle Umsetzung.
- **Umsetzung:** Bauliche, funktionale, infrastrukturelle und weitere Maßnahmen werden parallel oder nacheinander umgesetzt. Es gilt vereinbarte Prozessqualitäten auch im Realisierungsprozess zu sichern. Die Phase endet mit dem Projektabschluss. Ein begleitendes Monitoring kann zur Dokumentation des Planungs- und Umsetzungsprozesses, Fortschritten, Hemmnissen und Erfolgen dienen.

Die Phasen sind vereinfachte Beschreibungen der Realität. Selbstverständlich überlappen sich im Alltag Phasen oder es werden Schritte vorgezogen. Insbesondere die Prozessphasen drei und vier sind oft eng miteinander verflochten, indem beispielsweise die Realisierung einzelner Bauvorhaben gleichzeitig zur Phase drei erfolgt.

4.3 Steuerungsinstrumente

In der ExWoSt-Studie „Nachhaltige Weiterentwicklung von Gewerbegebieten“ wurden Strategien und Konzepte zur Sicherung und Weiterentwicklung von Gewerbegebieten auf allen räumlichen Ebenen der Planung dargestellt. Deutlich wird, wie wichtig es ist, integrierte räumlich-strategische Entwicklungskonzepte/-leitlinien (auf allen Maßstabsebenen regional, städtisch sowie gebietsspezifisch) zu erarbeiten, um mit einem ganzheitlichen Ansatz den verschiedenen Handlungslogiken (kommunales, unternehmerisches, betriebswirtschaftliches, raumökonomisches, räumlich gestalterisches Handeln) gerecht zu werden und übergeordnete Fragen in Bezug auf Flächennutzung, Mobilität, Energieversorgung, Klimaschutz, Gestaltung und Finanzierung im Zusammenhang abwägend und integriert zu entscheiden (vgl. Hartz et al. 2019: 30 ff.). Besondere Aufmerksamkeit hatte in der Studie das Gewerbegebietsmanagement, das sich als sehr wichtiges Instrument einer umsetzungsorientierten Gewerbeflächenbestandsentwicklung erwiesen hat. Die Umsetzung von Zielen und Entwicklungskonzepten bleibt jedoch bundesweit eine Herausforderung und von daher richtet diese Studie den Blick auf die Instrumente zur Steuerung, Kooperation und Koproduktion, die bei der Transformation von monofunktionalen Gewerbegebieten zu multifunktionalen Gewerbequartieren zur Anwendung kommen und gliedert diese nach fünf Kategorien.

Kooperationsinstrumente

Besonderes Augenmerk haben kooperative Instrumente, mit deren Hilfe mehrere oder sogar alle Akteure zusammenarbeiten. In dialogorientierten Verfahren ist der Grad des Zusammenwirkens der Akteure am größten.

a) Kommunikationsorientierte Maßnahmen

- **Aushandlungs- und Abstimmungsgespräche:** Gespräche zwischen den zentralen, entwicklungsrelevanten Akteuren zur Information, Abstimmung und Klärung verschiedener Ideen und Themen sowie zur Beschleunigung von Entwicklungsschritten
- **Begleitgremium:** Einbeziehung eines verfahrensbegleitenden Gremiums mit externen Fachleuten zur städtebaulichen, funktionalen und prozessualen Qualitätssicherung
- **Bürgerwerkstatt/Dialogforum:** Partizipationsverfahren für Bürgerinnen und Bürger als Mitwirkungsmöglichkeit zur Einbringung von Ideen zur Quartiersgestaltung und -entwicklung
- **Gewerbegebietsmanagement:** Einrichtung eines Gebietsmanagements zum Aufbau von Kontakt- und Vernetzungsstrukturen, Veranstaltungs- und Beratungsangeboten für die Akteure im Quartier
- **Mediation, Konfliktmanagement:** Durchführung einer Mediation zur Schlichtung von (Interessens-)Konflikten oder Einführung eines kontinuierlichen Managements zur Vorbeugung und Reduktion von Konflikten
- **Öffentlichkeitsveranstaltung** (Tag des offenen Quartiers, IBA, Biennale etc.): Organisation und Durchführung von Veranstaltungen für mehr Aufmerksamkeit, Akzeptanz und Transparenz
- **Quartiersbüro:** Einrichtung eines Quartiers- oder Standortbüros als Anlaufstelle für Informationen und zur Unterstützung bei Fragen und Konflikten
- **Quartiersbeirat:** Einrichtung eines Gremiums zur Mitwirkung von Akteuren aus dem Quartier, um Interessen nach außen zu vertreten, Empfehlungen an Verwaltung und Politik auszusprechen und als Vermittlungsstelle von Informationen zu dienen

- **Runder Tisch:** Gesprächsrunde verschiedener Akteure auf Augenhöhe zur Behandlung kontroverser Themen, zur Konfliktbewältigung und zum Interessensausgleich
- **Standortkonferenz:** Veranstaltung mit Fachleuten und Planungsteams, Vertreterinnen und Vertretern aus Politik und Wirtschaft sowie Bürgern, um die Nachnutzung und Entwicklung zu diskutieren
- **Unternehmensnetzwerk/ Standortinitiative:** Gründung einer unternehmerischen Netzwerkorganisation zur Interessensvertretung und zum gemeinschaftlichen Engagement im Quartier
- **Unternehmenswerkstatt:** Durchführung von Partizipationsformaten, wie Unternehmenswerkstätten oder Zukunftskonferenzen zum Dialog, zur Kooperation und Koproduktion

b) Umsetzungsorientierte Maßnahmen

- **Akteurs- und Stakeholderanalyse:** Erfassung aller relevanten und betroffenen Akteure und Interessensvertretungen
- **Beratungsangebote:** Beratung von Grundstückseigentümerinnen und -eigentümern sowie Unternehmen durch die Kommune oder einen Dritten zu verschiedenen entwicklungsrelevanten Themen (u. a. zu finanzieller Förderung, Umwelt- und Klimaschutzaspekten)
- **Gewerbeentwicklungsgesellschaft:** (Meist kommunale) Einrichtung mit den Aufgabenschwerpunkten Erwerb, Entwicklung und Vermarktung von Grundstücksflächen
- **Gewerbe(quartiers)genossenschaft:** Zusammenschluss von Unternehmen oder der Bewohnerschaft, um die Beteiligung am Quartiersleben zu organisieren und auch Eigentum zu erwerben
- **Kooperationsvereinbarung:** Schriftliche Grundlage für den Zusammenschluss mehrerer Akteure in der Entwicklung, Finanzierung und Umsetzung von Prozessen
- **Letter of Intent (LOI):** Abschluss einer nicht rechtlich verbindlichen Absichtserklärung zur Kooperation
- **Öffentlichkeitsarbeit** (Newsletter, Homepage): Kommunikation nach außen über Newsletter, Homepages, Pressemitteilungen oder Zeitungsartikel
- **Public-Private-Partnership/Public-Civil-Partnership:** Zusammenschluss von öffentlichen, meist staatlichen, Akteuren mit privaten Partnern zur Zusammenarbeit und Umsetzung eines gemeinsamen Vorhabens
- **Standortmarketing:** aktive Werbung und Vermarktung des Quartiers über verschiedene Kanäle (z. B. gemeinsamer Webauftritt, Standortbroschüre, Stellenbörse)
- **Unternehmensbefragung:** Abfrage von Bedarfen auf Unternehmensseite zur Einbeziehung und zum Abgleich mit Entwicklungszielen und Umsetzung konkreter Maßnahmen

Formelle (planungs-)rechtliche Instrumente

(Planungs-)rechtliche Instrumente enthalten je nach Ebene unterschiedliche Regelungen zu Inhalten und Verfahren. Sie beziehen sich auf verschiedene Geltungsbereiche und Verbindlichkeiten. Formelle Instrumente und Verfahren sind geprägt von festgelegten Verfahrensschritten und Beteiligungsstrukturen. Das Planungsergebnis erzeugt je nach gewähltem Instrument eine Bindungswirkung und somit Planungssicherheit.

- **Bauleitplanung: vorbereitende und verbindliche Bauleitplanung** (Flächennutzungs- und Bebauungspläne) (u. a. §§ 1–13a, BauGB, §§ 1–23 BauNVO). Festlegung der Gewerbenutzung in Form M/G ...Aufstellung oder Änderung von Flächennutzungsplänen sowie qualifizierten und vorhabenbezogenen Bebauungsplänen zur planungsrechtlichen Sicherung von Entwicklungszielen
- **Besonderes Städtebaurecht** (insb. Sanierungsverfahren und Stadterneuerungsmaßnahmen) (§§ 136–191 BauGB): Speziell Sanierungsverfahren umfassen die Durchführung von Ordnungs- und Baumaßnahmen als Teil eines förmlich festgelegten Sanierungsgebiets, die nach den Zielen und Zwecken der Sanierung erforderlich sind
- **Erhaltungssatzung** (§ 172 BauGB): Kommunale Satzung zur Erhaltung der städtebaulichen Eigenart des Gebiets, in dessen Geltungsbereich der Rückbau, die Änderung oder die Nutzungsänderung baulicher Anlagen einer Genehmigung bedürfen
- **Städtebauliches Gebot**, wie Modernisierungsgebot (§§ 175–177 BauGB): Verpflichtung der Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer zur Umsetzung bestimmter Maßnahmen und ermöglichen so die Umsetzung zuvor festgelegter Ziele
- **Städtebaulicher Vertrag** (§ 11 BauGB): Mittel der Zusammenarbeit, um Rechte und Pflichten beteiligter Parteien (meist Kommune und private Investoren/ Eigentümer) zu regeln
- **Veränderungssperre** (§ 14 BauGB): Plansicherndes Instrument zur Verhinderung von Vorhaben und baulichen Anlagen, die während der Aufstellung des Bebauungsplans zukünftigen Vorgaben entgegenstehen können
- **Vorbereitende Untersuchung** (§§ 140–141 BauGB): Beurteilung der sozialen, strukturellen und städtebaulichen Verhältnisse und Zusammenhänge sowie die allgemeinen Ziele und die Durchführbarkeit in Vorbereitung der Sanierung

Informelle (Planungs-)Instrumente

Informelle Planungsinstrumente und -verfahren können je nach Anlass, Akteurskonstellation und räumlichen Rahmenbedingungen sowie Entwicklungszielen flexibel angewendet werden. Die informelle Planung ist zur Vorbereitung formeller Planung unverzichtbar. Sie hat aber auch darüber hinaus eine eigene Funktion in Planungsprozessen. So lassen sich Konflikte aufdecken, Lösungen ausloten, Kompromisse aushandeln und Akzeptanz herstellen. Unterschieden wurde zwischen sektoralen und integralen Herangehensweisen.

a) (sektorale) Fachgutachten und Studien

- **Umfeld-/ Bedarfsanalyse**: Erfassung und Bewertung der räumlich-funktionalen Ausgangssituation sowie aller Faktoren, die direkt oder indirekt Einfluss auf die städtebauliche Entwicklung nehmen können
- **Machbarkeitsstudie**: Erarbeiten von verschiedenen Entwicklungsvarianten/ Massenstudien sowie Überprüfung ihres Mehrwerts und Umsetzbarkeit
- **Teilkonzepte**: Energiekonzept, Mobilitätskonzept, Kreislaufkonzept, Klimakonzept etc.

b) Integrale Planung

- **Gesamtstädtische Strategie** (STEP, INSEK): Eine städtische Gesamtstrategie legt in städtebaulichen, sozialen, ökonomischen oder ökologischen Aspekten langfristige Ziele und/oder räumliche Leitbilder für die Entwicklung der Stadt fest
- **Leitbildprozess**: Formulierung von gemeinsamen Grundprinzipien und Zielsetzungen
- **Rahmenplanung**: Allgemeine Bestimmung und Darstellung unter anderem der städtebaulichen und funktionalen Entwicklungspotenziale und Ziele
- **Konkurrierende oder Kooperative Verfahren**: Generieren und Sammeln von Ideen und Planungen zur Nutzung, Ausschöpfung und Gestaltung des Plangebiets
- **Beteiligungskonzept**: Konzept zur Gestaltung von Beteiligungsformaten, Benennung einzubeziehender Akteure und Aufstellung eines Kosten- und Zeitplans

Bodenpolitische Instrumente

Bodenpolitik umfasst hauptsächlich staatliche und kommunale Maßnahmen, welche die Eigentumsordnung, die Nutzung und die Verteilung von Grund und Boden zum Inhalt haben. Eine gemeinwohlorientierte Bodenpolitik muss ihre wirtschaftlichen Ziele mit einer Orientierung an gesellschaftlichen Mehrwerten zum Wohle des Quartiers verbinden. Dafür stehen verschiedene Instrumente der Daseinsvorsorge, Spekulationsbremsen oder auch Vergabeprozessgestaltung in Form von Grundsatzbeschlüssen oder Maßnahmen zur Verfügung.²

a) Bodenpolitische Grundsatzbeschlüsse

- **Kommunales Vorkaufsrecht** (§§ 24f BauGB): Planungsrechtliches Instrument zur Ausübung eines Vorkaufsrechts durch die Gemeinde in bestimmten, definierten Gebieten
- **Baulandbeschluss**: Beteiligung privater Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer an anfallenden Kosten, wenn die Schaffung neuen Planrechts zu deutlichen Bodenwertsteigerung führt
- **Kommunale Bodenbevorratung, Flächenerwerb**: (Strategischer) kommunaler Flächenerwerb und -besitz zur eigenständigen und flexiblen Transformation und Umsetzung zuvor definierter (Qualitäts-)Ziele
- **Erbbaurecht**: Instrument zur Flächenvergabe bei dem das Grundstück beim Erbbaurechtsgeber bleibt, aber dem Erbbaurechtsnehmer das Recht eingeräumt wird ein Gebäude darauf zu errichten und zu unterhalten

b) Bodenpolitische Maßnahmen

- **Flächenbörse, Flächenmonitoring**: Erfassung, Mobilisierung und Vermittlung von Potenzialflächen
- **Gewerbeflächenentwicklungsfonds**: Einrichten eines Fonds (z. B. revolvingender Bodenfonds), der zur Finanzierung von Entwicklungsmaßnahmen und Bodenbevorratung dient

² Eine Kurzbeschreibung von Instrumenten mit Blick auf das Gemeinwohl siehe Glossar zur gemeinwohlorientierten Stadtentwicklung (vgl. Bruns/Lynen/Braun 2020)

- **Konzeptvergabe:** Vergabe von einem oder mehreren Grundstücken nicht nur nach finanziellen, sondern auch oder ausschließlich nach zuvor definierten sozialen und städtebaulichen Aspekten
- **Zwischennutzung:** Zeitlich befristete Nutzung als Zwischenschritt, bis ein endgültiger Käufer oder ein Nutzungskonzept für eine Fläche gefunden ist

Finanzierungs- und Förderinstrumente

Neben planungsrechtlichen und bodenpolitischen Instrumenten haben Förderinstrumente eine nicht zu unterschätzende Bedeutung bei der Transformation von Quartieren. Ein wesentliches innen- und kommunalpolitisches Instrument und eine wichtige Finanzierungsgrundlage ist seit 1971 die Städtebauförderung.

a) Finanzierung

- **Wertermittlung:** Bestimmung des Verkehrswertes von bebauten oder unbebauten Grundstücken
- **Wirtschaftlichkeitsberechnung:** Untersuchung einer geplanten Investition, inklusive Gegenüberstellung und Vergleich erwarteter Einnahmen und Ausgaben des Investitionsprojekts
- **Businessplan:** Konzept zur Darstellung der Ziele und der geplanten Verwirklichung eines unternehmerischen Projekts

b) Förderung

- **Städtebauförderung:** Förderprogramm von Bund und Länder unter anderem zur Unterstützung einer nachhaltigen Stadtentwicklung, hier in der Regel Städtebauförderung
- **Sonstige Förderprogramme** (nationale (GRW) und EU-Programme unter anderem zu Digitalisierung, Smart Cities, Infrastruktur, Mobilität, Nachhaltigkeit): Teilnahme an einem Förderprogramm und Inanspruchnahme von Fördergeldern zur Finanzierung von unter anderem prozessualen Schritten und kooperativen Maßnahmen
- **Förderung alternativer Bauträger, gewerbliche Genossenschaft:** Unterstützung von alternativen Bauträgern wie Handwerksgenossenschaften durch beratende oder finanzielle Angebote auf kommunaler Ebene
- **Fördermittelberatung:** Angebot einer Fördermittelberatung zu verschiedenen Themen wie Energieversorgung, Digitalisierung oder Mobilitätsmanagement
- **Modellvorhaben und Reallabore:** Durchführung eines Modellvorhabens (EU, Bund, Länder) zur Erprobung beispielhafter Formen des klimagerechten Umbaus, Nutzungsgemischter Strukturen etc.

4.4 Erkenntnisse aus den Praxisbeispielen

Relevanz von Multifunktionalität und Klimaanpassung

In Bezug auf die Relevanz der zentralen Handlungsfelder Multifunktionalität und Klimaanpassung ergaben insbesondere die leitfragengestützten Interviews mit Schlüsselpersonen der zehn analysierten Praxisbeispiele (s. Porträts im Steckbriefkatalog) ein klares Bild. Alle Interviewpartnerinnen und -partner stufen beide Themen aus gesamtstädtischer Sicht als relevant ein und sehen diese zudem als wichtige Zukunftsaufgabe der Stadtentwicklung. In der Einzelfallanalysen der Praxisbeispiele konnten zahlreiche strategische, konzeptionelle oder handlungsorientierte Ansätze identifiziert werden. Gleichzeitig wurden erhebliche Hemmnisse in der Umsetzung deutlich.

Projektspezifisch zeigt sich ein breites Spektrum in der Interpretation von Multifunktionalität: Bei Praxisbeispielen, deren Ausgangssituation eine bestandsorientierte Entwicklung ist und für die eine Revitalisierung oder Weiterentwicklung von Gewerbegebieten angestrebt wird, steht die Sicherung und Diversifizierung des gewerblichen Profils im Vordergrund. Eine gezielte Ansiedlung zum Beispiel von Wohnen wird beziehungsweise in der Regel ausgeschlossen. Als Gründe hierfür wurden unter anderem die Vermeidung des Verlusts von planungsrechtlich gesicherten Gewerbe- (GE) und Industriegebieten (GI) oder potenzielle Nutzungskonflikte zwischen Gewerbe und Wohnen genannt. Im Gegensatz dazu ist bei städtebaulichen Neuordnungen und Transformationen die Art und der Umfang der nutzungsbedingten Veränderung größer. Nutzungsmischung ist hier nicht selten ein wichtiges Entwicklungsziel der Projekte, um veränderten Anforderungen der Unternehmen wie Stadtentwicklung nachzukommen.

Die Anpassung an die Folgen des Klimawandels spielte bei den meisten der untersuchten Praxisbeispielen bislang kaum eine Rolle. Zum Zeitpunkt des Prozessstarts der meisten Projekte wurden Themen unter den Schlagworten „Nachhaltigkeit“ oder „Klimaschutz“ behandelt (Reduktion von CO₂-Emissionen, Klimaneutralität, Freiraumgestaltung etc.) oder nur am Rande tangiert. Die Praxisbeispiele in Dortmund, Frankfurt oder Karlsruhe bilden hiervon eine Ausnahme.

Governancestrukturen und Akteurskonstellationen

Die Untersuchung zeigt allerdings auch, welchen Einfluss der Umgang mit beiden Handlungsfeldern auf die projektspezifische Governancestruktur haben kann. Abhängig von der Zielsetzung, inwieweit und in welcher Form eine nutzungsbezogene Veränderung angestrebt ist und in welchem Umfang Klimaanpassung und Themen der Nachhaltigkeit involviert sind, zeigten sich bei den verschiedenen Projekten Unterschiede in der Akteursstruktur, der Anwendung(smöglichkeit) verschiedener Instrumente und in der Form der Zusammenarbeit. Dies soll im Folgenden mit Bezug auf einzelne Praxisbeispiele kurz ausgeführt werden:

Die Varianz an Akteuren und Akteurskonstellationen ist breit gefächert und an den jeweiligen Ausgangs- und Rahmenbedingungen orientiert. Es lässt sich ablesen, dass aus der Akteursgruppe „Kommune“ in fast jedem Projekt das Stadtplanungsamt, die Wirtschaftsförderung oder ein Team aus beiden Ämtern eine zentrale Rolle in der Steuerung und Trägerschaft der Prozesse einnimmt (London, München Viehhof und Basel bilden eine Ausnahme)³. Bei Projekten, deren Fokus auf einer nachhaltigen Weiterentwicklung von Gewerbebeständen liegt (Dortmund und Frankfurt), sind die Klima- und Umweltämter aufgrund ihrer fachlichen Expertise in einer

³ Die genaue Amts-, Dezernats- oder Referatsbezeichnung variiert je Stadt. Zur besseren Verständlichkeit werden hier die Begriffe „Stadtplanungsamt“ und „Wirtschaftsförderung“ verwendet. Genaue Bezeichnungen je Stadt sind den Steckbriefen im Projektkatalog zu entnehmen.

federführenden Rolle aktiv. Demgegenüber waren in Leipzig Teilbereiche von Plagwitz-Süd in verschiedene Stadterneuerungsprogramme des Leipziger Westens eingebunden, weswegen das Amt für Wohnungsbau und Stadterneuerung, für das Spektrum der untersuchten Praxisbeispiele einzigartig, den Prozess mitverantwortete. Weitere städtische Ämter sind meist am Rande involviert, damit sektorale Belange und Vorgaben unter anderem zum Denkmalschutz, Verkehr oder zu Sozialem Berücksichtigung finden. In Karlsruhe, Strasbourg oder bei den Winterling-Arealen kommt hinzu, dass städtische Entwicklungsgesellschaften speziell für diese Prozesse gegründet und/oder einbezogen werden. Sie schaffen zusätzliche personelle Ressourcen, bringen Fachwissen ein, erhöhen die Handlungsfähigkeit und Flexibilität und werden im Grundstückserwerb und deren Entwicklung tätig.

Der Akteursgruppe „Markt“ gilt die Adressierung, Aktivierung und Mitwirkung von Unternehmen vor Ort als unabdingbare Aufgabe. Denn es zeigt sich, dass in vielen Fällen das Flächeneigentum weitestgehend in privater/ unternehmerischer Hand ist (Frankfurt, Dortmund, Berlin, Karlsruhe, Bern, Leipzig, London). Dort, wo Unternehmen nicht nur als gewerbliche Mieter und Nutzer, sondern auch als Selbstnutzer respektive Grundstückseigentümer in Erscheinung treten, ist ihr Engagement und Wille ausschlaggebend für die Durchführung von Entwicklungsprozessen. Zudem beweist sich der Zusammenschluss von Unternehmen zu Netzwerken, Vereinen oder Genossenschaften als Stärke im Prozessverlauf, um gemeinsame Interessen nach außen zu vertreten oder als Sprachrohr der Unternehmen zu fungieren. Daneben sind auch lokale, wie ortsfremde Investoren sowie Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer (Bremen, Hamburg, Leipzig, München Werksviertel, Basel, Bern) selbst in der Standort- und Quartiersentwicklung aktiv und setzen Impulse. Speziell bei Investoren und Grundstückseigentümerinnen und -eigentümern mit Lokalbezug bewies sich deren Kenntnis über örtliche Rahmenbedingungen, Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit kommunalen Stellen und ortstypischen Verfahrensabläufen als vorteilhaft. Nur in wenigen Fällen besitzen oder erwerben Kommunen sämtliche Flächen oder wichtige Schlüsselgrundstücke (Karlsruhe, München Viehhof, Winterling, Strasbourg, Rotterdam). In den analysierten Praxisbeispielen gibt es den handelnden Kommunen Flexibilität in der Handlungsfähigkeit, Zieldefinition und Programmierung.

In keinem der Praxisbeispiele ist eine gezielte Adressierung und Einbeziehung von Beschäftigten bekannt. Die Ansprache und Beteiligung läuft über die Führungsebenen oder zuständigen Ansprechpersonen in den Unternehmen (Geschäftsführung, Abteilungsleitung etc.). Daneben sind auch zivilgesellschaftliche Akteure oder kreativwirtschaftliche Impulsgeber nur punktuell oder als Teil einer sehr allgemein gefassten Öffentlichkeit in die Governancestruktur und Quartiersentwicklung/-transformation eingewoben. München Viehhof, Basel, Strasbourg oder London stehen für Beispiele, in denen zivil- und kreativwirtschaftliches Engagement im Vordergrund steht oder wichtige Prozessbausteine begleitet. Die Beteiligung beschränkt sich meist auf die Formate im Rahmen von Bauleitplanverfahren, Teilnahmen an Planungswerkstätten und Informationsveranstaltungen. Die Hintergründe hierfür können vielfältig sein. Eine Annahme besteht darin, dass gewerbliche Entwicklungs- und Transformationsprozesse im Gegensatz zu wohngeprägten Quartiersentwicklungen oder Nachbarschaftsprojekten bisher auf wenig bürgerschaftliches Interesse stoßen. Eine andere Annahme ist, dass federführende Akteure zivilgesellschaftliche Akteure nicht als zentrale Adressaten gewerblicher Entwicklungsprozesse identifizieren, da sie nur selten im Quartier selbst, sondern vielmehr in angrenzenden Quartieren leben. Die (stärkere) Adressierung bzw. Einbeziehung von Beschäftigten und der Zivilgesellschaft als Kooperationspartnerinnen und -partner kann aufgegriffen und in die Prozessgestaltung eingebunden werden.

Intermediäre bilden in Praxisbeispielen wie Frankfurt, Dortmund, München Werksviertel oder Karlsruhe wichtige Schnittstellen für direktere und vereinfachtere Informationsflüsse. Ein oftmals extra und zeitlich begrenztes Gebietsmanagement übernimmt dabei ein vielfältiges Aufgabenspektrum von der grundsätzlichen Kontaktaufnahme, Öffentlichkeitsarbeit, Verstetigung von Kooperations- und Netzwerkstrukturen bis hin zur Veranstaltungs- und Beratungsorganisation. Die Beauftragung erfolgt meist durch die Kommune. In München agierte eine von der Eigentümerschaft beauftragte Projektsteuerung in der Vermittlung und Aushandlung von

gegenseitigen Interessen mit der kommunalen Seite. Darüber hinaus nahmen private Planungs- und Architekturbüros über ihre fachliche Expertise hinaus immer wieder eine intermediäre Rolle ein, um zwischen den Partikularinteressen der Auftraggeberin/des Auftraggebers, allgemeinen/eigenen Ansprüchen an die funktionale und gebaute Qualität sowie städtischen Belangen zu vermitteln. Im Allgemeinen wurden die Intermediären regelmäßig als Dolmetscher, Kümmerer oder Vermittler bezeichnet, deren Handeln zum Fortschritt des Prozesses maßgeblich beitrug.

Einsatz von Steuerungsinstrumenten

Neben der Differenzierung von Akteursgruppen und ihren Interessen zeigt die Analyse der Praxisbeispiele, dass die in den untersuchten Transformationsprozessen von monofunktionalen zu multifunktionalen Gewerbequartieren verwendeten Instrumente zur Steuerung, Kooperation und Koproduktion sehr vielfältig sind und ihr Einsatz stark von lokaler Planungs- und Baukultur geprägt ist.

Kooperative Elemente und Instrumente finden sich in vielerlei Ausprägungen und Intensität wieder. Bei partnerschaftlich orientierten Governanceprozessen wie in Hamburg, Bremen oder München Werksviertel stehen vor allem bilaterale Aushandlungs- und Abstimmungsgespräche zwischen Unternehmen/Investoren und der kommunalen Seite im Fokus. Darüber hinaus finden als Austauschplattformen Runde Tische, Stammtische oder Gesprächsrunden zwischen Eigentümerinnen und -eigenthümern, Mieterinnen und Mietern oder mit intermediären Akteuren statt. Intermediäre Akteure führen meist auch das Gebietsmanagement, welches Kontakt- und Vernetzungsstrukturen aufbaut oder Netzwerktreffen und Beratungsangebote für und von Unternehmen organisiert. Workshops, Planungs-/Dialogwerkstätten und Informationsveranstaltungen sind anlassbezogen nur an bestimmte Akteure gerichtet (z. B. Eigentümergespräche) oder für alle interessierten und betroffenen Akteure vorgesehen (z. B. Werkstattverfahren). Außerdem nutzen verantwortliche Akteure in zahlreichen Praxisbeispielen transparente Kommunikation und Informationsvermittlung durch multimediale Kanäle (Newsletter, Homepages, Magazine, Blogs, Pressemitteilungen etc.), um ein breites Spektrum an Adressaten zu erreichen.

Die Teilnahme an Förderprogrammen oder Forschungsprojekten dient in einigen Praxisbeispielen dazu Projekte anzustoßen, prozessuale Schritte finanziell zu unterstützen und so auch kooperative Maßnahmen auszuprobieren, die andernfalls nicht möglich wären. Der Förderzeitraum und -richtlinien geben eine Orientierung für die Prozessgestaltung und den inhaltlichen Fokus der Arbeit. In Dortmund oder Frankfurt sind die Praxisbeispiele gleichsam Modellprojekte, aus dessen Prozess und Struktur Übertragbarkeiten abgeleitet und an vergleichbaren städtischen Standorten ebenfalls Anwendung finden sollen. Ferner werden Fördermittel immer wieder punktuell und gezielt für konkrete Maßnahmen in Anspruch genommen (z. B. bei der Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen). Auf der anderen Seite gibt es auch Projekte ohne bzw. ohne nennenswerte Fördermittelinanspruchnahme (z. B. Hamburg, Bremen oder Viehhof).

In mehreren Praxisbeispielen, speziell in solchen, in denen die kommunalen Akteure eine initiiierende oder steuernde Rolle spielen, baut die Prozessgestaltung und Entscheidungsfindung häufig auf aufeinanderfolgenden Beschlüssen und informellen Konzepten auf (z. B. in Karlsruhe, Strasbourg, Bern, Bremen, Dortmund oder Berlin). Aus den politischen Beschlüssen ergibt sich oftmals ein Arbeitsauftrag. Daneben sind erste Zielsetzungen und Vorgaben bereits in gesamtstädtischen Stadt- und Gewerbeentwicklungskonzepten verankert, die folglich auf den konkreten Entwicklungskontext heruntergebrochen werden können und eine konsequent abgeleitete Argumentationsgrundlage für die Entscheidungsfindung bilden („roter Faden“). In Bremen ist der bilaterale, begleitende Abstimmungsprozess zwischen Stadt und Investor mitentscheidend für den Fortschritt des Projekts, wohingegen in Dortmund, Frankfurt oder Karlsruhe die kommunalen Akteure auf eine breit adressierte und kontinuierliche Kommunikation bei der Entscheidungs- und Konsensfindung setzen, sowie auf die freiwillige Mitwirkung unternehmerischer Akteure angewiesen sind. Demgegenüber stehen Prozesse, in

welchen sich die Entscheidungsfindung an individuellen Visionen und der Haltung einzelner Personen oder Personenverbände orientiert (siehe z. B. München Werksviertel, Hamburg oder Basel). Sie treten voller Überzeugung für Ideen und Zielsetzungen ein und schaffen es andere Entscheidungsträger und Akteure für diese zu gewinnen. In Leipzig und bei den Winterling-Arealen ist die Handlungsweise stärker situativ geprägt, somit werden in der konkreten Situation anlassbezogen passende Instrumente angewandt und Entscheidungen getroffen.

Die Entscheidungsfindung beinhaltet auch Schritte zur Konsensfindung und Konfliktbewältigung respektive der Vermeidung von Konflikten. Am häufigsten treten lärmbedingte Konflikte zwischen Gastronomie-, Freizeit- und Gewerbenutzungen und der Anwohnerschaft auf oder es besteht die Verdrängungsgefahr von „einfacherem“ Gewerbe durch Wohnen und höherwertiges Gewerbe wie Büro- und Einzelhandelsnutzungen. Darüber hinaus muss - meist von kommunaler Seite aus - zwischen divergierenden Interessen und Vorstellungen zur Entwicklungsdauer/-geschwindigkeit sowie zur Zulässigkeit von Nutzungen vermittelt werden. In zahlreichen Praxisbeispielen sind den interviewten Personen – zumindest zum jetzigen Zeitpunkt – keine nennenswerten Konflikte bekannt. Als Grund hierfür, wurde immer wieder hervorgehoben, dass eine kontinuierliche und transparente Kommunikation, Abstimmungs- und Informationsangebote von und für verschiedene Akteursgruppe ein maßgeblicher Faktor für die Akzeptanz, aber auch Konfliktvermeidung und -bewältigung sind. Auf diese Weise könne über potenzielle Probleme, Vorbehalte und Betroffenheiten aufgeklärt und Unwissenheit vorgebeugt werden. In Dortmund Dorstfeld-West ist die zuständige Ansprechperson im Umweltamt als Prozessbegleiter mit Erfahrungen im Konfliktmanagement ausgebildet. In München und Leipzig wurde zum Beispiel auch betont, dass räumliche wie sektorale Konzepte (z. B. Einzelhandelskonzepte) und Vorgaben im Bebauungsplan als Argumentationsgrundlagen bei potenziellen Konflikten herangezogen werden.

Planungsrechtliche Aspekte

Die untersuchten Praxisbeispiele lassen sich in Bezug auf die Art der Weiterentwicklung von Gewerbegebieten in drei unterschiedliche Kategorien einteilen:

- **Revitalisierung:** Weiterentwicklung und Aufwertung von bestehenden Gewerbegebieten sowie Diversifizierung zur Sicherung von (produzierendem) Gewerbe und Implementierung von Nachhaltigkeitsaspekten
- **Transformation:** Umbau und Wiederbelebung von (teilweise) brachgefallenen Gewerbe- bzw. Industriegebieten zu (produktiven) Stadtquartieren unter Integration von bestehenden Gewerbenutzungen
- **Städtebauliche Neuordnung:** städtebauliche Neuordnung von (Industrie-)Brachen zur Entwicklung nutzungsgemischter (Gewerbe-)Quartiere

Auch wenn die Übergänge zwischen den Kategorien fließend sind, wirken sich doch insbesondere der Umfang der Nutzungsänderungen und die Anpassung (städte-)baulicher Strukturen vor dem Hintergrund der damit ausgelösten bebauungsrechtlichen Planungserfordernisse erheblich auf die Gestaltungsmöglichkeiten im Entwicklungsprozess aus. Wenn das Ziel eine Revitalisierung durch Wiederbelebung von (teilweise) brachgefallenen Gewerbe- oder Industriegebieten beziehungsweise Weiterentwicklung und Aufwertung von bestehenden Gewerbegebieten zur Sicherung von (produzierendem) Gewerbe und Implementierung von Nachhaltigkeitsaspekten ist, kann in vielen Fällen eine Entwicklung ohne Planungserfordernis erfolgen. Im Falle einer Transformation eines Gewerbegebiets zu einem (produktiven) Stadtquartier unter Integration von bestehenden Gewerbenutzungen zum Beispiel durch Entwicklung von Schlüsselgrundstücken liegt in der Regel Planungserfordernis vor. Eine städtebauliche Neuordnung einer (Industrie-)Brache zur Entwicklung eines nutzungsgemischten (Gewerbe-)Quartiers ist ohne neues Planungsrecht nicht durchführbar.

Handlungsbedarfe und Entwicklungsimpulse

Eine weitere Erkenntnis aus der Beschäftigung mit den Praxisbeispielen sind Überlegungen zu exemplarischen Praxisfällen, die häufig als Auslöser eines Entwicklungsprozesses identifiziert werden können. Diese exemplarische Praxisfälle können in der konkreten Situation vor Ort auch in Überlagerung auftreten:

- **kommunaler Handlungsbedarf**, zum Beispiel durch drohenden Funktionsverlust oder -schwächung
- **Flächenkonkurrenzen** lassen Unternehmen keine Zukunftsperspektiven
- **Umsetzung kommunaler Ziele** im Sinne einer nachhaltigen Transformation
- betriebsbedingte **Konzentrationsprozesse** führen zu neuen Entwicklungspotenzialen
- **kommunaler Flächenerwerb** und Entwicklung von (Schlüssel)Grundstücken
- Notwendigkeit von **externen Impulsen** aufgrund mangelnder Ressourcen oder fehlendem politischen Rückhalt
- **Unternehmenswandel** vom (produzierenden) Betrieb zur Immobilienentwicklung
- ein **immobilienwirtschaftlicher Investor** erwirbt, entwickelt und vermietet Flächen
- **zivilgesellschaftliches Engagement** zur aktiven Mitgestaltung der Transformation

Im nächsten Kapitel sollen nun in der Kombination von Akteurskonstellation, Art des Zusammenspiels und Steuerungsansatz sowie Instrumente und Prozessphasen modellhafte Entwicklungsstrategien für die Transformation von Gewerbegebieten zu multifunktionalen und klimagerechte Gewerbequartieren beschrieben werden.

5 Kooperative Prozesse gestalten

5.1 Modellhafte Entwicklungsstrategien

Je nach strategischer Ausrichtung der Entwicklung und angestrebter Handlungslogik, lokaler Planungskultur, bodenrechtlichen Bedingungen, Verwaltungskapazitäten, Kooperationsbereitschaft der Unternehmen und Akteurskonstellationen lassen sich modellhafte Entwicklungsstrategien aufstellen. Die Praxisbeispiele und Planspiele haben gezeigt, dass sich die Phasen in der Prozessgestaltung überschneiden und Kooperationsformen mit den jeweils eingesetzten Instrumenten nicht klar abgrenzen lassen. Dennoch haben sich wiederholt angewendete Kombinationen gezeigt, die als beispielhafte Ansätze und geeignete Instrumente zu drei Entwicklungsstrategien verdichtet wurden und nachfolgend beschrieben sind. Bei diesen handelt es sich um beispielhafte Ansätze. Auch heute nicht wahrscheinlich erscheinende Möglichkeiten können hier einbezogen werden. In der konkreten kommunalen Praxis können die drei Entwicklungsstrategien auch in Mischformen Anwendung finden. Die Entwicklungsstrategien wurden vorrangig an den bereits benannten Steuerungsansätze „Gestalten“, „Sichern“ und „Begleiten“ ausgerichtet, da sich in ihnen in besonderem Maße der Einfluss der Kommunen auf die Prozessgestaltung wiederfinden lässt. Die unterschiedlichen Arten des Zusammenspiels dienen sodann der weiteren Ausdifferenzierung. Mit dieser unterschiedlichen Wichtung der beiden Schlüsselfaktoren ergeben sich die Ausprägungen der im Folgenden Kuratierende, Regulierende und Aktivierende Entwicklung benannten strategischen Ansätze (s. Abbildung 5). Die Beschreibung der Strategien erfolgt entlang der in Kapitel 4.2 erläuterten Prozessphasen „Eröffnung“, „Programmierung“, „Verdichtung“ und „Umsetzung“.

Abbildung 5
Einordnung der Entwicklungsstrategien nach Schlüsselfaktoren

		ART DES ZUSAMMENSPIELS		
		hoheitlich	partnerschaftlich	selbstorganisiert
STEUERUNGSANSATZ	Gestalten	Kuratierend		
	Sichern	Regulierend		Aktivierend
	Begleiten			

Quelle: Britta Hüttenhain, Stefan Werrer

Kuratierende Quartiersentwicklung

Eckpunkte der Entwicklungsstrategie: Mit der kuratierten Quartiersentwicklung wird eine Entwicklungsstrategie formuliert, in der die Kommune als steuernder und gestaltender Akteur auftritt, eine aktive Bodenpolitik verfolgt, unterschiedliche Akteure mobilisiert und Akteurskonstellationen schafft, die eine Mitgestaltung des Entwicklungsprozesses ermöglichen.

Der Impuls für diesen strategischen Ansatz liegt in der Regel in einem starken kommunalen Interesse an nachhaltiger Weiterentwicklung bestehender Gewerbeflächen von der Sicherung bzw. Aufwertung bis hin zur Neuordnung mit Mischung von Wohnen und Arbeiten. Die besondere Herausforderung und Aufgabe für die Kommune besteht dabei darin, eine dynamische Entwicklung zu initiieren, durch die die intendierte Weiterentwicklung eines oder mehrerer Gewerbegebiete kontinuierlich auf der (politischen) Agenda steht und gewerbliche Transformationsprozesse erfolgreich voranschreiten. Der vorrangig gestaltende Steuerungsansatz zeigt sich, indem die Kommune entsprechende Prozesse anstößt, Entwicklungsziele definiert und Maßnahmen umsetzt sowie Akteure für die Koproduktion im Quartier gewinnt.

Es lassen sich verschiedene Situationen benennen, in denen es sich anbietet, die Entwicklung eines Gewerbegebietes von kommunaler Seite mit hohem Engagement zu gestalten und den Prozess im Sinne einer Choreografie zu steuern. Hierzu gehört beispielsweise eine zentrale Lage des Gebiets mit vielfältiger Vernetzung im städtebaulichen Kontext oder eine hohe Bedeutung für die gesamtstädtische Entwicklung, aber auch ein Besitz mit für die Stadt wichtigen Unternehmen bzw. Branchen oder Flächen in kommunalem Eigentum. Oft entspricht die aktuelle Situation im Gebiet nicht mehr den funktionalen und räumlichen Anforderungen, wodurch sich auch weitere Unternehmen oder immobilienwirtschaftliche Akteure mit unterschiedlich gelagerten Interessen an einer Entwicklung finden. Aufgrund der hierfür erforderlichen Ressourcen auf kommunaler Seite für Steuerung und Koordination eignet sich dieser Ansatz vor allem für die Entwicklungsarten „Transformationen“ und „Neuordnungen“ mit hoher gesamtstädtischer Bedeutung und in geringerem Maß für „Revitalisierungen“.

Idealtypischer Ablauf: In einem ersten Schritt bietet es sich an über eine umfassende **Stakeholderanalyse** einen Überblick über die zu beteiligenden Akteursgruppen sowie ihre Interessen und Anliegen und ihre mögliche Rolle bei der Entwicklung zu gewinnen. Auf dieser Basis kann zum Beispiel die Einrichtung eines **Quartiersbeirats** erfolgen, in dem gleichberechtigt Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer, Unternehmen und ihre Belegschaften, Anwohnende sowie Interessens- und Sozialverbände vertreten sind. Parallel dazu empfiehlt es sich **Fachgutachten und Analysen** als Grundlage für das planerische Vorgehen zu erarbeiten. Je nach planungsrechtlicher Situation ist zu prüfen, ob diese Schritte bereits von einem Aufstellungsbeschluss für einen **Bebauungsplan** – möglicherweise in Kombination mit der Etablierung eines **Vorkaufsrechts** – begleitet werden.

Zur Bestimmung der konkreten Ausrichtung der Entwicklung ist ein **Leitbildprozess** zu empfehlen, in dem beispielsweise in einem **Werkstattverfahren** von mehreren Planungsbüros verschiedene Entwicklungsszenarien und Nutzungsverteilungen untersucht und in öffentlichen **Quartierswerkstätten** schrittweise diskutiert und konkretisiert werden. Neben der Einrichtung eines **Quartiersbeirats** ist es darüber hinaus empfehlenswert, dass Vertreterinnen und Vertretern aus der Verwaltung und externe Fachleute das Verfahren mit ihrer Expertise unterstützen. Die Ergebnisse eines Leitbildprozesses werden vielerorts als **Rahmenplan** zusammengefasst und können als Grundlage für einen **politischen Beschluss** dienen und zu ersten Vereinbarungen zwischen der Kommune und Akteuren mit Entwicklungsabsichten in Form eines **Letter of Intent** (LOI) führen. Ebenfalls bietet sich für die Kommune die Möglichkeit über **Erwerb** von Schlüsselgrundstücken die Entwicklungsrichtung aktiv zu gestalten.

Die Konkretisierung der im Rahmenplan festgehaltenen Entwicklungsrichtung kann über einen städtebaulichen (und freiraumplanerischen) **Wettbewerb** oder ein **Werkstattverfahren** erfolgen. Die Inhalte der Auslobung werden mit dem Quartiersbeirat oder/und Schlüsselakteuren im Quartier abgestimmt. Das Ergebnis des Wettbewerbs dient als Grundlage für **Kooperationsvereinbarungen** oder **städtebauliche Verträge** zur Entwicklung der Flächen im Eigentum von Unternehmen oder immobilienwirtschaftlichen Akteuren. Grundstücke im kommunalen Eigentum und der öffentliche Raum werden von der Kommune weiterentwickelt.

Für die Umsetzung vereinbart die Kommune nun weitere qualitätssichernde Verfahren wie beispielsweise **Realisierungswettbewerbe** mit privaten Akteuren oder legt **Qualitätsstandards** in städtebaulichen Verträgen fest. Im Bereich der eigenen Flächen kann die Entwicklung entweder einer eigenen kommunalen **Entwicklungsgesellschaft** übertragen werden oder über eine **Konzeptvergabe** geeignete Umsetzungspartner gefunden werden.

Regulierende Quartiersentwicklung

Eckpunkte der Entwicklungsstrategie: In einer regulierenden Quartiersentwicklung setzt die Kommune auf ihre Planungshoheit, über die sie entweder eigene Interessen (z. B. Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen im öffentlichen/privaten Raum) in einen Entwicklungsprozess einbringen kann oder sich abzeichnende Fehlentwicklungen abzuwenden versucht. Dieser Ansatz stellt die in der Praxis am häufigsten angewendete Vorgehensweise dar.

Die Entwicklungsstrategie wird stark von der kommunalen Planungshoheit und dem Einsatz planungsrechtlicher Instrumente geprägt. Hintergrund kann entweder ein starkes Bedürfnis nach Sicherung oder der Bedarf nach Qualifizierung der bestehenden Situationen sein. Impulse zu Themen der Nutzungsmischung oder Klimaanpassung entstehen insbesondere über die Durchführung von konkurrierenden oder kooperativen Planungsverfahren unter Einbeziehung verschiedener Akteursgruppen. Begleitet werden die Verfahren oft von breiter Öffentlichkeitsbeteiligung. Entsprechend der Abfolge der Planungsverfahren erfolgt die (planungs-)rechtliche Sicherung über den Bebauungsplan. Förder- und Finanzierungsinstrumente sowie aktive Bodenpolitik werden zur Unterstützung insbesondere in der Umsetzung eingesetzt.

Der Entwicklungsimpuls kann hierbei durch Entwicklungsabsichten von der Revitalisierung bis zur Neuordnung reichen und sowohl von der Kommune als auch von privatwirtschaftlichen Akteuren ausgehen. Das Regulieren der Entwicklung kann auf zwei Arten erfolgen. Eine Kommune kann entweder konsequent planerische und (planungs-)rechtliche Instrumente einsetzen, um dem Transformationsprozess inhaltlich sowie prozessual einen klaren Rahmen zu setzen und Entwicklungsziele für Nutzungsmischung und die Anpassung an den Klimawandel in Bebauungsplänen, Sanierungsverfahren oder ähnlich zu verankern oder abwarten, bis sich die Notwendigkeit für einen regulierenden Ansatz abzeichnet, nachdem informelle oder kooperative Instrumente und Vorgehensweisen (Gebietsmanagement, Fördermittelberatung etc.) nicht den gewünschten Effekt erzielen oder (negative) Entwicklungstendenzen sich nur über regulierendes Handeln abwenden lassen. Ein solches Vorgehen erfordert allerdings auch eine Rückkoppelung der Definition, Anpassung und Kommunikation von Zielen und kann in Einzelfällen bisweilen in kuratierendes Handeln übergehen. Bei stark heterogener Eigentumsstruktur (Kommune meist ohne nennenswerten Grundstücksbesitz) kann es notwendig bzw. erfolgversprechend sein, private Entwicklungsabsichten an die Einhaltung und Umsetzung planungsrechtlich verankerter Vorgaben (z. B. Entsiegelung; Qualifizierung) zu knüpfen.

Diese Entwicklungsstrategie kann in verschiedenen Situationen angewandt werden. So kann zum Beispiel der Kauf einer brachliegenden Fläche durch immobilienwirtschaftliche Akteure mit unklaren oder der kommunalen Planung zuwiderlaufenden Entwicklungsabsichten vorliegen. Ebenso eignet sich der Ansatz für die Weiterentwicklung größerer Bestandsgewerbegebieten mit strukturellen Defiziten.

Ausgangspunkt für eine regulierende Entwicklung ist meistens ein Transformations- oder Neuordnungsvorhaben, für das die Schaffung von neuem Planungsrecht erforderlich ist. Falls der Entwicklungsimpuls von Seiten der Kommune ausgeht, handelt es sich meist um die Umsetzung gesamtstädtischer Entwicklungsstrategien wie in den untersuchten Fallbeispielen Deux-Rives in Straßburg oder Winterling-Areale im Landkreis Hof/Wunsiedel. Das Fallbeispiel Werksviertel in München zeigt hingegen, dass eine solche Ausrichtung auch als Reaktion auf einen unternehmerischen Entwicklungsimpuls erfolgreich sein kann. Der Aufwand für Steuerung und Koordination auf kommunaler Seite kann zwar insbesondere bei konzentrierten Eigentumsverhältnissen oder kommunalem Grundbesitz als etwas geringer als bei dialogorientierter Ausrichtung eingeschätzt werden, liegt allerdings insgesamt immer noch sehr hoch.

Idealtypischer Ablauf: Grundlage für diese Entwicklungsstrategie ist in der Regel eine grundlegende fachliche **Analyse** des Plangebiets ergänzt durch eine **Potenzialstudie**, aus der sich die Begründung und die Planungsabsicht für einen Aufstellungsbeschluss zum **Bebauungsplan** ableiten lassen. Ergänzend kann das Vorgehen durch die Etablierung von **Vorkaufsrechten** abgesichert werden. Ebenso kann in dieser Phase eine **Akteursinventur** und auch eine erste Information der Beteiligten und Betroffenen in einer **Öffentlichkeitsveranstaltung** sinnvoll sein.

Im nächsten Schritt können über eine **Machbarkeitsstudie** – die auch als Mehrfachbeauftragung denkbar ist – Ziele und Inhalte der Transformation bestimmt werden, zuerst innerhalb der Verwaltung und dann im Rahmen von Bürgerforen mit den unmittelbar Beteiligten und den im Umfeld relevanten Akteursgruppen diskutiert und festgelegt. Hieraus kann ein **Rahmenplan** resultieren, der in den kommunalen Gremien beschlossen wird und als Grundlage für die weiteren Schritte im Bebauungsplanverfahren dient. Ergänzende **fachplanerische Gutachten** zu Themen wie Mobilität, Energieversorgung oder Klimaanpassung können den Rahmenplan konkretisieren und unterstützen die Antragstellung in **Förderprogrammen**.

Nach **Satzungsbeschluss** im Bebauungsplanverfahrens können in der Phase der Umsetzung Infrastrukturmaßnahmen und über **städtebauliche Verträge** abgesicherte Einzelentwicklungen angegangen werden. Bei größeren Vorhaben empfiehlt sich die Vereinbarung von qualitätssichernden Verfahren wie **Realisierungswettbewerben** oder konkurrierenden Werkstattverfahren.

Aktivierende Quartiersentwicklung

Eckpunkte der Entwicklungsstrategie: Eine aktivierende Quartiersentwicklung ist geprägt durch die Haltung der Kommune, Handlungsansätze oder Initiativen von lokalen Akteuren zur Standortsicherung und -entwicklung des Gewerbegebiets – meist vor dem Hintergrund geringer Entwicklungsdynamik – aus einer beobachtenden Rolle wohlwollend zu begleiten und zu fördern.

Meist handelt es sich hierbei um Revitalisierungs- oder Transformationsprozesse auf kleineren Flächen oder von Teilbereichen größerer Entwicklungsgebiete. Die Kommune kann ansiedlungswilligen oder entwicklungsinteressierten Akteuren, Unternehmen und Grundstückseigentümer durch Beratungsangebote unterstützen oder durch Anreiz- und Fördersysteme zu eigenständigem Handeln anregen. So kann es gelingen, über Betroffenheiten, Mehrwerte und Vorgehensweisen zu informieren, Netzwerk- und Kooperationsstrukturen aufzubauen und somit auch eine Dynamik in Gang zu bringen (Austausch der betroffenen Akteure, Umsetzung von Maßnahmen), die die Transformation zu einem resilienten und klimaangepassten Gewerbequartier auf den Weg bringt. Darüber hinaus kann in Einzelfällen auch regulierend eingegriffen werden, wenn zum Beispiel Flächen-/Nutzungsdruck auf Einzelgrundstücken oder sich abzeichnende Nutzungskonflikte ein situatives Handeln erfordert.

Ausgangspunkt für diesen strategischen Ansatz kann entweder das Fehlen personeller und finanzieller Ressourcen auf kommunaler Seite zum Beispiel durch die Priorisierung anderer Vorhaben, eine große Gebietskulisse oder aber andererseits auch ein hinreichend starker Entwicklungsimpuls von Akteursgruppen aus Markt und Zivilgesellschaft sein. Insbesondere in der Revitalisierung von Bestandsgewebegebieten resultiert dieser Ansatz oft in inkrementellen Entwicklungsprozessen über längere Zeiträume hinweg.

Eine aktivierende Entwicklung ist geprägt vom überwiegenden Einsatz informeller (Planungs-)Instrumente, (planungs-) rechtlicher Instrumente sowie kommunikative Kooperationsinstrumente ergänzt durch Förderprogramme und Finanzierungsinstrumente, wie in den Fallbeispielen Dorstfeld-West in Dortmund, Fechenheim-Nord in Frankfurt oder Plagwitz in Leipzig beschrieben. Anpassungen des Planungsrechts oder Veränderungen in der Nutzungsmischung erfolgen nicht umfassend, sondern schrittweise und üblicherweise auf Teilflächen bezogen, wodurch weniger Schwierigkeiten im Umgang mit breit gestreuten Eigentumsverhältnissen oder mangelnder Mitwirkungsbereitschaft entstehen. Daher eignet sich dieser Ansatz vor allem für Revitalisierungs- und Transformationsprozesse geringeren Umfangs.

Idealtypischer Ablauf: Impulsgebend ist in der Regel die Wahrnehmung von strukturellen Defiziten in einem Gebiet die sich oft in der Verlagerung oder Abwanderung wichtiger Unternehmensstandorte und daraus resultierenden Leerständen ausdrücken. Zum Einstieg kann eine Unternehmensbefragung mit **Bedarfsabfrage** sein, die beispielsweise in die Einrichtung eines **Runden Tisches** mündet. Hier können gemeinsam erste Entwicklungsleitlinien vereinbart werden. **Zwischennutzungen** können helfen, eine weitere negative Entwicklung zu bremsen.

In einem nächsten Schritt kann ein **Gebietsmanagement** etabliert werden, das beispielsweise anteilig über Mittel der Städtebauförderung finanziert wird und die Trägerschaft für den weiteren Prozess übernimmt und koordiniert. Oft übernimmt ein solches Gebietsmanagement Aufgaben in der Fördermittelberatung, der Unterstützung bei der Beantragung von **Fördermitteln** oder stellt selbst Anträge (z.B. für Städtebauförderung) für infrastrukturelle Maßnahmen sowie deren fachplanerische Begleitung.

In der Folge können positive Entwicklungsimpulse zur Bildung von **Unternehmensnetzwerken** oder eine Standortinitiativen durch Unternehmen am Standort führen, die gemeinsam mit dem Gebietsmanagement **Modellvorhaben** zu Themen wie Mobilität, soziale Infrastruktur, Energiewende und Klimaanpassung oder eine gemeinsame **Standortvermarktung** initiieren.

Die weitestgehend akteursgetragene Entwicklung wird in der Umsetzung von kommunaler Seite durch die **Förderung alternativer Bauträger und Genossenschaften** zum Beispiel zur Errichtung und dem Betrieb von **Handwerker- und Gewerbehöfen** weiter unterstützt.

Bei den hier beschriebenen Entwicklungsstrategien handelt es sich um Modelle, die in der kommunalen Planungspraxis in Mischformen vorkommen. Eine kritische Reflektion des strategischen Ansatzes zwischen unterschiedlichen Entwicklungsphasen ist sehr zu empfehlen. Die nachfolgende Abbildung zeigt für die drei beschriebenen Entwicklungsstrategien eine Zusammenschau relevanter Schlüsselinstrumente. Der Ablauf erfolgte entlang der in Kapitel 4.2 erläuterten Prozessphasen und unter Verwendung der in Kapitel 4.3 beschriebenen Steuerungsinstrumente.

Abbildung 6

Modellhafte Entwicklungsstrategien im Überblick – Zuordnung von Schlüsselinstrumenten nach Steuerungsansatz und Prozessphasen

ENTWICKLUNGS-STRATEGIE	KURATIEREND	REGULIEREND	AKTIVIEREND
Steuerungsansatz Art des Zusammenspiels	Gestalten hoheitlich oder partnerschaftlich	Sichern hoheitlich oder partnerschaftlich	Begleiten partnerschaftlich oder selbstorganisiert
Phase 1 ERÖFFNUNG	Stakeholderanalyse Quartiersbeirat Leitbildprozess	Vorkaufsrecht B-Plan Aufstellung Analysen und Gutachten	Zwischennutzung Bedarfsabfrage Runder Tisch
Phase 2 PROGRAMMIERUNG	Begleitgremium Werkstattverfahren Letter of Intent	Machbarkeitsstudie Bürgerwerkstatt Rahmenplan	Fördermittelberatung Gebietsmanagement Städtebauförderung
Phase 3 VERDICHTUNG	städtebaul. Wettbewerb Rahmenplan Kooperationsvereinbarung	Fachplanungen B-Plan Offenlage	Unternehmensnetzwerk Standortmarketing Modellvorhaben
Phase 4 UMSETZUNG	Entwicklungsgesellschaft Flächenerwerb Konzeptvergabe	B-Plan Satzung städtebaul. Vertrag Realisierungswettbewerb	Förderung alternativer Bauträger

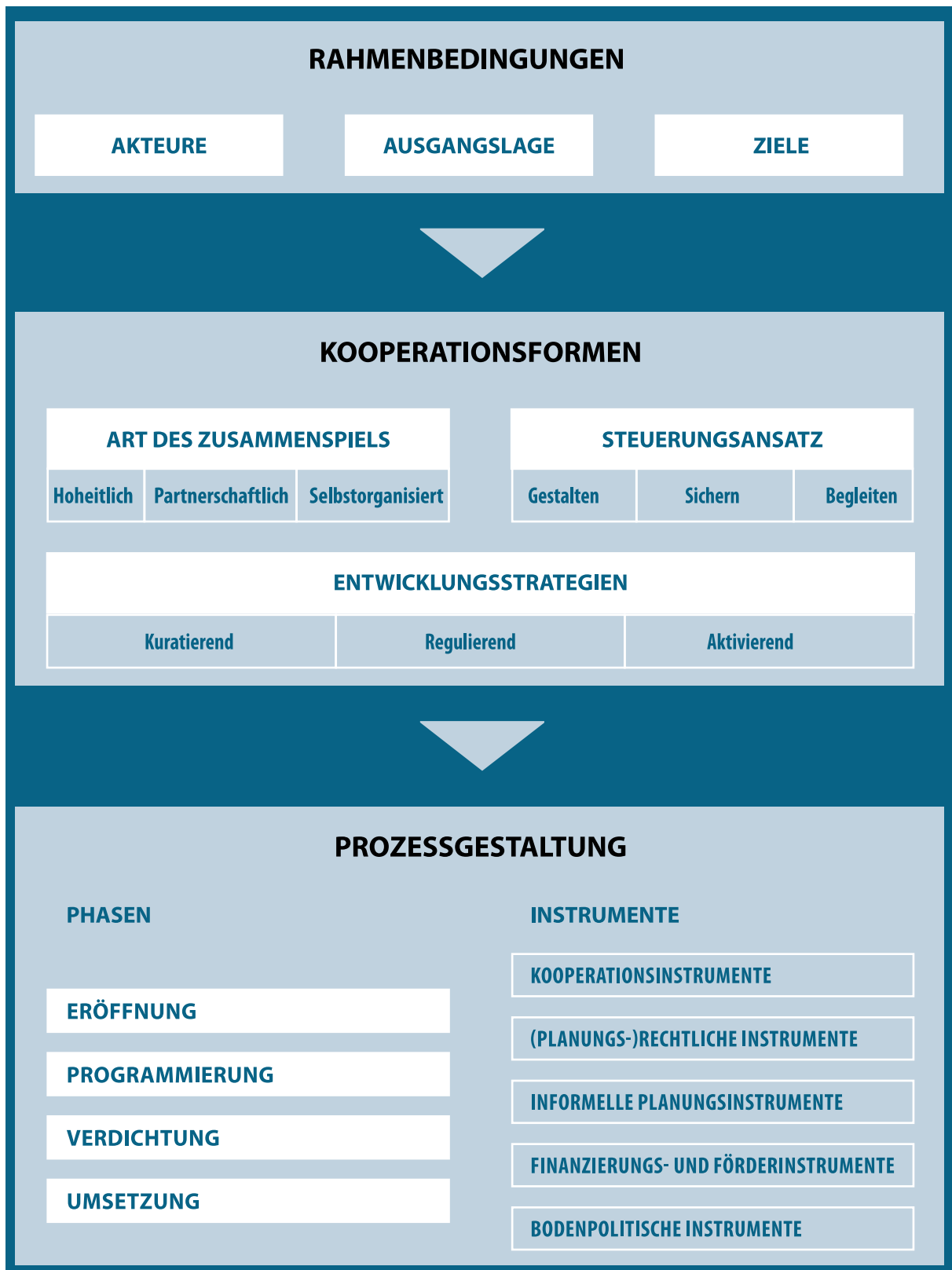
Quelle: Britta Hüttenhain, Stefan Werrer

5.2 Kooperative Entwicklung anstoßen: Impulse für die Prozessgestaltung

Durch die Zusammenführung der Erkenntnisse zum Stand von Forschung und Praxis, der Analyse der Fallbeispiele, den in Kapitel 5 erarbeiteten neuen Ansätzen sowie deren Überprüfung in Planspielen mit kommunalen Expertinnen und Experten konnte eine methodische Vorgehensweise für die kooperative Entwicklung multifunktionaler und klimagerechter Gewerbequartiere mit drei Handlungsebenen abgeleitet werden, die im Folgenden als Empfehlungen zur Initiierung und Steuerung kooperativer Gewerbequartiersentwicklung für die kommunale Praxis zusammengefasst sind (s. Abbildung 7). Diese sieht vor, zuerst die relevanten Rahmenbedingungen in Bezug auf Akteure, Ausgangslage und Ziele zu ermitteln, dann die Kooperationsformen anhand der Art des Zusammenspiels, des Steuerungsansatzes und ggf. unter Hinzuziehung von prozessprägenden Handlungslogiken zu wählen und abschließend die Prozessgestaltung für eine kooperative Entwicklung mit idealtypischen Entwicklungsstrategien durch die Kombination geeigneter Instrumente in den Prozessphasen Eröffnung, Programmierung, Verdichtung und Umsetzung zu konkretisieren.

Abbildung 7

Schema für die Gestaltung von kooperativ ausgerichteten Entwicklungsprozessen multifunktionaler Gewerbequartiere



Quelle: Britta Hüttenhain, Stefan Werrer

Für die Anwendung in der kommunalen Praxis kann das in Abbildung 7 beschriebene Vorgehen als Orientierung für die schrittweise Strukturierung und Gestaltung von kooperativ ausgerichteten Entwicklungs- und Transformationsprozessen für multifunktionale Gewerbequartiere genutzt werden. Der im Anhang beigefügte „Wegweiser zur kooperativen Entwicklung von Gewerbequartieren“ ist daher entlang folgender Leitfragen entwickelt:

Welche Rahmenbedingungen liegen vor?

Ausgangspunkt eines strategischen Entwicklungsansatzes ist eine Beschreibung und ggf. Typisierung der spezifischen Rahmenbedingungen mit dem Fokus auf Akteurskonstellationen, Ausgangslage und Entwicklungszielen. Zu jedem dieser Themenfelder werden Einzelaspekte über Checklisten erfasst und in Ergebnisblättern aggregiert.

Wie können Kooperationen initiiert werden?

Wenn die Rahmenbedingungen bekannt sind, werden die grundlegenden Weichen einer kooperativen Entwicklungsstrategie gestellt. Hierzu werden zuerst geeignete Haltungen in Bezug auf die Schlüsselfaktoren Art des Zusammenspiels und Steuerungsansatz diskutiert und dann ausgehend von den in Kapitel 5.1 beschriebenen modellhaften Entwicklungsstrategien – kuratierend, regulierend oder aktivierend – ein gebietsspezifischer Ansatz gewählt.

Wie kann der Entwicklungsprozess konkret ausgestaltet werden?

Vor dem Hintergrund der modellhaften Entwicklungsstrategien mit unterschiedlich orientierten Ansätzen ist eine schrittweise Gestaltung des Entwicklungsprozesses mit den in Kapitel 4.3 bereits nach Kategorien vorgestellten Steuerungsinstrumenten entlang der in Kapitel 4.2 beschriebenen Planungsprozessphasen „Eröffnung“, „Programmierung“, „Verdichtung“ und „Umsetzung“ zu empfehlen. Bei der Gestaltung jedes Prozessschrittes sollte geklärt werden, welche Abfolge und Kombination von Steuerungsinstrumenten innerhalb einer Phase angemessen und zielführend ist.

Diese Leitfragen sind in dem im Anhang enthaltenden Wegweiser noch einmal aufgeführt und durch Arbeitsanweisungen zu den einzelnen Arbeitsschritten ergänzt. Bei der Anwendung des Wegweisers kann neben einer möglichst breiten Einbeziehung von kommunalen Akteuren auch ein früher Austausch mit Akteursgruppen aus Markt und Zivilgesellschaft das gegenseitige Verständnis von Motivation und Handlungslogiken fördern.

Die Vorschläge im Wegweiser zur kooperativen Entwicklung von Gewerbequartieren zielen nicht darauf ab, klassisches Verwaltungshandeln zu ersetzen, sondern sind als Reflektionsrahmen zur Ergänzung und Anreicherung der kommunalen Praxis gedacht. Mit den Ergebnissen lassen sich im Weiteren Abstimmungen innerhalb der Verwaltung, mit den politischen Gremien und nicht zuletzt auch mit relevanten Akteuren aus den Sphären Markt und Zivilgesellschaft angehen, die dann als Orientierung für die Konkretisierung von Planungs- und Beteiligungsverfahren, bodenpolitischen Maßnahmen oder Finanzierungs- und Förderstrategien dienen können.

6 Fazit und Ausblick

Die Transformation städtischer Gewerbebestandsgebiete steht zunehmend auf der Agenda der Stadtentwicklungspolitik (vgl. BMI 2020). Die Handlungsfelder sind bekannt und es liegen zudem verschiedene Forschungen vor (vgl. Kapitel 3.1), doch zeigt sich im kommunalen Alltag, dass es weiterhin Umsetzungsdefizite gibt. Forscher im Themengebiet der produktiven Stadt machen dabei deutlich, dass eine strategische Planung, die akteursorientierte Organisations- und Managementansätze integriert, notwendig ist, um Ziele zu erreichen und Lernprozesse zu gestalten (vgl. Krüger et al. 2021). Hier setzt diese Governancestudie zur strategischen Gewerbeflächenentwicklung an und richtet den Blick auf die Prozessgestaltung. Es wurden Wechselwirkungen zwischen Prozessgestaltung, Kooperationsformen und prägenden Rahmenbedingungen sichtbar gemacht (s. Abbildung 7). Diese Sichtbarkeit erleichtert die Gestaltung von kooperativ gestalteten Entwicklungsprozessen, die in der Breite des kommunalen Handelns keine Selbstverständlichkeit, aber bei der Transformation von Gewerbebestandsflächen zwingend notwendig sind. Mit den über Planspiele entwickelten Prozessbausteinen und modellhaften Entwicklungsstrategien wurde ein Ansatz für die Prozessgestaltung formuliert, der eine Orientierungshilfe für die Transformation von Gewerbegebieten im Bestand hin zu multifunktionalen und klimaangepassten Gewerbequartieren bieten soll.

Die Publikation dokumentiert die gewonnenen Erkenntnisse als Arbeitsmaterialien für die Fachöffentlichkeit, um die strategische Gewerbeflächenentwicklung als akteursübergreifende Aufgabe auf die Agenda der Stadtentwicklung zu setzen. Unabhängig von den im Wegweiser zusammengeführten Handlungsempfehlungen lassen sich weitere Rückschlüsse für die Förderung kooperativer Entwicklungen von Gewerbequartieren formulieren:

Möglichkeiten des vorhandenen planerischen und rechtlichen Instrumentariums voll ausschöpfen

Vor allem im Austausch mit kommunalen Expertinnen und Experten im Rahmen der Planspiele wurde deutlich, welchen Mehrwert das Wissen um unterschiedliche strategische Ansätze darstellt und welche Möglichkeiten sich daraus für eine zwischen den Kooperationspartnern abgestimmte Anwendung des vorhandenen Instrumentariums bietet. Ebenso hat sich gezeigt, welche wichtige Bedeutung der Aktivierung von vorhandenen Flächenreserven in bestehenden Gewerbegebieten zukommt. Kommunen mit aktiver Bodenpolitik können mit dem Kauf von Schlüsselgrundstücken großen Einfluss auf die positive Entwicklung eines Gebietes ausüben. Denselben Zweck dient die Etablierung kommunaler Vorkaufsrechte.

Zivilgesellschaftliche Akteure bei der Transformation von Gewerbequartieren stärker einbeziehen

Die Studie zeigt insbesondere über die Analyse von Praxisbeispielen, dass der Einbeziehung genossenschaftlich organisierter Akteure oder gemeinschaftlichen Organisationsformen wie Gewerbe- und Handwerkerhöfen bisher in der Breite zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt wird. Hier könnten tiefergehende Analysen ansetzen, die neue Trägerschaften bei der Gewerbeflächenentwicklung in den Blick nehmen, um die Aktivierung und eigendynamische Entwicklung von Bestandsgebieten zu erleichtern.

Entwicklung neuer Formate und Aufgabenfelder

Klassische (Vergabe-)Verfahren wie städtebauliche oder hochbauliche Wettbewerbe sind in der Regel auf die Vergabe von Planungsaufträgen ausgerichtet. Es scheint fraglich, ob diese etablierten Instrumente bei Bestandsentwicklungen geeignete Instrumente sind, um zur Qualitätssicherung von Planungszielen wie Multifunktionalität oder Klimaanpassung beizutragen. Oder ob die zentralen Hemmnisse der Gebietsentwicklung nicht vielmehr über neue und stärker kooperativ angelegte Formate wie Mehrfachbeauftragungen oder Werkstattverfahren zielgerichtet alternative Leitbilder und räumliche Szenarien angegangen werden können. Aufgrund der zunehmenden Komplexität sollten Kommunalverwaltungen stärker durch Wissenstransfer und Förderung bei der inhaltlichen und organisatorischen Strukturierung von Entwicklungsprozessen durch Prozessdesign unterstützt werden.

Wissenstransfer und Bewusstseinsbildung in die Breite bringen

Die Beschäftigung mit innovativen Praxisprojekten sowie nationaler und internationaler Fachliteratur bestätigt, dass die Transformation von Gewerbequartieren eine wichtige kommunale Aufgabe ist und Kommunen wie Unternehmen der kooperativen Prozessgestaltung immer mehr Aufmerksamkeit schenken. Es lassen sich, wie die Studie zeigt, gute Beispiele zur Entwicklung multifunktionaler Gewerbequartiere finden. Die entsprechenden Akteure haben umfangreiches Erfahrungswissen im Umgang mit informellen wie formellen Instrumenten (siehe Kapitel 5.3) und Planungs-/Entscheidungsprozessen und nutzen die vorhandene Klaviatur der Prozessgestaltung. In der Breite fehlt dieses Wissen jedoch. Mit den in dieser Publikation enthaltenen Arbeitsmaterialien sollen Wissenstransfer und Bewusstseinsbildung verbessert werden.

Fazit

Im Rahmen des Forschungsprojekts wurde untersucht, welche Instrumente und kooperative Governancesstrukturen eine zukunftsorientierte Entwicklung von multifunktionalen, klimagerechten Gewerbequartieren fördern. Bedingt durch den national wie international begrenzten Forschungsstand (vgl. Kapitel 3.1) handelt es sich überwiegend um explorative Forschung. Neben den wirtschaftlichen und standortbezogenen Rahmenbedingungen, den Entwicklungszielen und möglichen Zielkonflikten standen dabei die Akteure und Akteurskonstellationen mit ihren jeweiligen Interessen, Ressourcen und Handlungslogiken im Prozess sowie Instrumente und Steuerungsmechanismen der kooperativen Zusammenarbeit, Konfliktlösung und des Interessenausgleiches im Fokus. So wurden zwar Motivation und Handlungslogiken von Marktakteuren und zivilgesellschaftlichen Initiativen deutlich, der weitaus größere Erkenntnisgewinn bezieht sich aber auf die Chancen einer strategischen Ausrichtung und die sich daraus ergebenden Handlungsoptionen von Kommunen.

Die Fokussierung auf die kommunale Perspektive führte dazu, dass den spezifischen Motivationen und Handlungslogiken der Akteursgruppen Marktakteure und zivilgesellschaftliche Initiativen im Rahmen der Transformation von Gewerbegebieten nicht weiter nachgegangen werden konnte. Von daher könnte es ein zukünftiges Aufgabenfeld sein, hierzu durch systematische Erforschung Wissen aufzubauen und für die Gestaltung kooperativer Entwicklungen zur Verfügung zu stellen. So könnte die mit dieser Publikation begonnene anwendungsorientierte Forschung zur kooperativen Entwicklung von Gewerbequartieren weiter ausgebaut und als wichtiger Bestandteil einer nachhaltigen Entwicklung einer produktiven Stadt im Sinne der Neuen Leipzig Charta etabliert werden.

Literatur

Allmeier, D.; Scheuven, R., 2018: Stadt ist mehr als Wohnen: Die Produktive Stadt. In: European – Deutsche Gesellschaft zur Förderung von Architektur, Wohnungs- und Städtebau (Hrsg.): Produktive Städte. Ergebnisse. Results. Berlin: 123 –129.

Altrock, U.; Bertram, G. (Hrsg.), 2012: Wer entwickelt die Stadt? Geschichte und Gegenwart lokaler Governance: Akteure, Strategien, Strukturen. Bielefeld.

Altrock, U.; Bertram, G.; Galda, A.; Haller, C.; Hammler, L.; Kloss, C.; Pietschmann, H., 2017: Nutzungsmischung und die Bewältigung von Nutzungskonflikten in Innenstädten, Stadt- und Ortsteilzentren – Chancen und Hemmnisse. Ein Projekt der Allgemeinen Ressortforschung. Herausgeber: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. BBSR-Online-Publikation 23/2017. Bonn. Zugriff: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2017/bbsr-online-23-2017-dl.pdf> [abgerufen am 02.02.2025].

Bathen, A.; Bunse, J.; Gärtner, S.; Meyer, K.; Linder, A.; Schambelon, S.; Schonlau, M.; Westhoff, S., 2019: Handbuch urbane Produktion. Bochum. Zugriff: https://urbaneproduktion.ruhr/wp-content/uploads/2019/12/Handbuch-Urbane-Produktion_2019_Web.pdf [abgerufen am 18.11.2024].

Baukultur Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), 2022: Phase 0. Themenheft Nr. 2. Zugriff: <https://baukultur.nrw/publikationen/magazin-phase-0/> [abgerufen am 14.04.2023].

Baur, C.; Hackenberg, K.; Jonas, A.; Werrer, S., 2023: Urbane Produktion steuern! Anwendung des planerischen Instrumentariums zwischen Kooperation und Regulierung. PLANERIN, 23. Jg. (5): 51–53.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) 2005: Urban Governance. IzR – Informationen zur Raumentwicklung, 32. Jg. (9/10). Bonn.

Beerlage, A.; Driesen, O.; Müller, R.; Kräher, L., 2021: Stadt gemeinsam gestalten: neue Modelle der Koproduktion im Quartier. Herausgeber: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. Bonn. Zugriff: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2021/stadt-gemeinsam-gestalten-dl.pdf> [abgerufen am 02.02.2025].

Benz, A.; Kilper, H. 2018: Governance. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung: 858–859.

BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, 2020a: Neue Leipzig-Charta. Die transformative Kraft der Städte für das Gemeinwohl. Berlin.

BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, 2020b: Bestehende Gewerbegebiete nachhaltig weiterentwickeln. Konzepte, Strategien und Handlungsansätze. Erkenntnisse aus dem ExWoSt-Forschungsfeld. Berlin. Zugriff: http://agl-online.de/fileadmin/62agl/medien/Downloads/agl_bpw_GEEWoSt_Sonderpub_BMI_2020031.pdf.pdf [abgerufen am 24.04.2023].

BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, 2007: LEIPZIG CHARTA zur nachhaltigen europäischen Stadt. Zugriff: https://www.bmuv.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Nationale_Stadtentwicklung/leipzig_charta_de_bf.pdf [abgerufen am 14.02.2023].

BMWK – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz 2022: Klimaschonende Produktionsprozesse. Zugriff: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Industrie/klimaschonende-produktionsprozesse.html> [abgerufen am 09.05.2023].

BMWK – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, 2023a: Was ist Industrie 4.0? Zugriff: <https://www.plattform-i40.de/IP/Navigation/DE/Industrie40/WasIndustrie40/was-ist-industrie-40.html> [abgerufen am 14.02.2023].

BMWK – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, 2023b: NRW.BANK Elektromobilität. Förderprogramm. Förderdatenbank Bund, Länder und EU. Zugriff: <https://www.foerderdatenbank.de/FDB/Content/DE/Foerderprogramm/Land/NRW/nrwbank-elektromobilitaet.html> [abgerufen am 09.05.2023].

BMZ – Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Agenda 2030. Zugriff: <https://www.bmz.de/de/agenda-2030> [abgerufen am 14.03.2023].

Borret, K., 2016: Den Klempner brauchen wir immer – Ideen für die produktive Stadt Brüssel. In: StadtBauwelt, 35.2016 (211): 40-45.

bouwmeester maître architecte, 2019: Brussels Productive City. Zugriff: https://bma.brussels/app/uploads/2018/12/190620_UPDATE-Ville-productive_low-rescover_pour-internet-1.pdf [abgerufen am 09.05.2023].

Bruns, L.; Lynen, L.; Braun, K., 2020: Glossar zur gemeinwohlorientierten Stadtentwicklung. Herausgeber: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. Bonn. Zugriff: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2020/glossar-dl.pdf> [abgerufen am 02.02.2025].

Bruns, L.; Lynen, L., 2021: Koop.Stadt: Bundespreis kooperative Stadt: Instrumente und Praxisbeispiele. Herausgeber: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. Bonn. Zugriff: https://koop-stadt.de/wpfiles/wp-content/uploads/2022/02/211203_Koop_Mag_21x27_barr-FINAL-ua.pdf [abgerufen am 02.02.2025].

Bucherer, M.; Clausen, U.; Herrmann, C.; Hoffschroer, H.; Juraschek, M.; Kreuz, F.; Langer, V.; Reicher, C.; Roth, C.; Schmidt, A.; Söfker-Rieniets, A.; Sonntag, R.; Spengler, A.; Thiede, S.; Vossen, B., 2019: Urban Factory – Entwicklung ressourceneffizienter Fabriken in der Stadt: Abschlußbericht. Zugriff: <http://publikationsserver.tu-braunschweig.de/get/66906> [abgerufen am 02.02.2025].

Bucherer, M.; Sonntag, R.; Kliemann, F.; Wiens, V., o. J.: Urban Factory II – Urbane Produktion ist Teil der Stadt der Zukunft. Zugriff: <https://www.quartiersdienlich.de> [abgerufen am 15.12.2024].

Bundesstiftung Baukultur, 2022: Baukultur Bericht Neue Umbaukultur 2022/23. Zugriff: https://www.bundesstiftung-baukultur.de/fileadmin/files/BKB-22/BBK_BKB-22-23.pdf [abgerufen am 29.10.2024].

Chang, R.; Förster, A.; Gärtner, S.; Kohlhas, L. (Hrsg.), 2023: Produktive Prozesse. Nachhaltiger Wandel urbaner Gewerbegebiete. Aachen. <https://doi.org/10.18154/RWTH-2023-04038> [abgerufen am 02.02.2025].

DASL – Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hrsg.), 2021: Stadt macht Arbeit – Arbeit macht Stadt. Vorbereitender Bericht – digitale Jahrestagung der DASL in Hamburg 2021. Zugriff: https://dasl.de/wp-content/uploads/2019/11/VB-2021_FINAL_WEB.pdf [abgerufen am 15.11.2024].

De Boeck, S.; Ryckewaert, 2020: The Preservation of Productive Activities in Brussels: The Interplay between Zoning and Industrial Gentrification. *Urban Planning Journal*, 5. Jg. (3): 351–363.

Design for London, London Development Agency (Hrsg.), 2006: *Industry in the City*. London.

Destatis – Statistisches Bundesamt, 2022: Fläche für Siedlung nach Nutzungsarten in Deutschland. Flächennutzung. Zugriff: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Landwirtschaft-Forstwirtschaft-Fischerei/Flaechennutzung/Tabellen/siedlungsflaeche.html> [abgerufen am 22.02.2023].

Erbstößer, A. C., 2016: *Produktion in der Stadt*. Berliner Mischung 2.0. Berlin: Technologiestiftung Berlin. Zugriff: <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:109-1-8361174> [abgerufen am 02.02.2025].

ESPON (Hrsg.), 2022: *Making Ground. (re)assembling the productive city handbook*. Mista Team, ESPON 2020 Cooperation Programme. Zugriff: <https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/Re-assembling%20the%20productive%20city%20Handbook.pdf> [abgerufen am 28.04.2023].

Europäisches Haus der Stadtkultur e.V. (Hrsg.), 2007: *Orte der Arbeit*. Die gestalterische Aufwertung von Gewerbegebieten. Werkstattbericht 5 der Landesinitiative StadtBauKultur NRW. Gelsenkirchen. Zugriff: https://baukultur.nrw/site/assets/files/1402/56_wb5_ortederarbeit.pdf [abgerufen am 03.03.2023].

Feldmann, P., 2009: Die strategische Entwicklung neuer Stadtquartiere unter besonderer Berücksichtigung innenstadtnaher oder innerstädtischer brachgefallener Industrieareale. In: Schulte, K.-W.; Bone-Winkel, S. (Hrsg.): *Schriften zur Immobilienökonomie*. Bd. 53. Köln.

Forlati, S.; Peer, C., 2017: *Mischung: Possible! Wege zur zukunftsfähigen Nutzungsmischung*. Wien. Zugriff: <https://smartcities.at/wp-content/uploads/sites/3/Mischung-Possible-Auflage-2-2-5.pdf> [abgerufen am 02.02.2025].

Förster, A.; Bangratz, M.; Thissen, F. (Hrsg.), 2021: *Lokale Politik und Beteiligung: neue Wege des Stadtmachens und die Rolle lokaler Politik*. Vhw-Schriftenreihe 28. Berlin. Zugriff: https://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/08_publicationen/vhw-schriftenreihe-tagungsband/PDFs/vhw_Schriftenreihe_Nr_28_LOB_web.pdf [abgerufen am 02.02.2025].

Fürst, D., 2005: Entwicklung und Stand des Steuerungsverständnisses in der Raumplanung. *disP – The Planning Review*, 41. Jg. (163): 16–27.

Freie Hansestadt Bremen, Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa, 2023: *Gewerbeentwicklungsprogramm der Stadt Bremen 2030 GEP2030*. Stadtentwicklungsplan Wirtschaft. Zugriff: https://www.bremen-innovativ.de/wp-content/uploads/2023/06/Broschuere_GEP2030_Web.pdf [abgerufen am 6.3.2025].

Freie Hansestadt Bremen, Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa, Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau, 2022: *Strategie zur Entwicklung von neuen Orten der Produktiven Stadt in der Stadt Bremen*. Zugriff: https://www.bremen-innovativ.de/wp-content/uploads/2023/03/FINAL-Broschuere_NOPS_Web-mit-Lesezeichen-003.pdf [abgerufen am 6.3.2025].

Freudenau, H.; Hennings, G.; Rinke, B.; Siebert, S.; Ziegler-Hennings, C., 2014: *Nachhaltige Entwicklung von Gewerbegebieten im Bestand*. Endbericht. Herausgeber: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. Dortmund. Zugriff: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/exwost/Studien/2013/EntwicklungGewerbegebiete/Downloads/Endbericht.pdf> [abgerufen am 15.12.2024].

Gärtner, S.; Meyer, K. (Hrsg.), 2023: Die Produktive Stadt: (Re-) Integration der Urbanen Produktion. Berlin, Heidelberg. Zugriff: <https://doi.org/10.1007/978-3-662-66771-2> [abgerufen am 02.02.2025].

Gailing, L.; Hamedinger, A., 2019: Neoinstitutionalismus und Governance. In: Wiechmann, Thorsten (Hrsg.): ARL-Reader Planungstheorie, Band 1. Berlin, Heidelberg: 272–277.

Geipel, K., 2016: A good city has industry. Editorial. In: StadtBauwelt, 35.2016 (211): 1.

Gornig, M.; Werwatz, A., 2018: Anzeichen für eine Reurbanisierung der Industrie. DIW Wochenbericht, 85. Jg. (47): 1006–1011. Zugriff: https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.607763.de/18-47.pdf [abgerufen am 03.03.2023].

Hamedinger, A.; Frey, O.; Dangschat, J. S.; Breitfuss, A. 2008: Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat. Wiesbaden.

Hartz, A.; Schaal-Lehr, C.; Seewald, M.; Saad, S.; Schlegelmilch, F.; Roos, M., 2017: Nachhaltige Weiterentwicklung von Gewerbegebieten – Erfahrungen aus dem Ausland. Ein ExWoSt-Forschungsfeld. Herausgeber: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. ExWoSt-Informationen 49/2. Bonn. Zugriff: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/exwost/49/exwost-49-2.html> [abgerufen am 18.11.2024].

Hartz, A.; Schaal-Lehr, C.; Saad, S.; Bächle, S.; Weber, L., 2019: Nachhaltige Weiterentwicklung von Gewerbegebieten. Ergebnisbericht zum ExWoSt-Forschungsfeld. Herausgeber: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. Bonn. Zugriff: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2020/nachhaltige-weiterentwicklung-gewerbegebiete.html> [abgerufen am 18.11.2024].

Hill, A. V.; Warden, J., 2018: Cities of Making. Cities Report. Brussels. Zugriff: <https://citiesofmaking.com/cities-report/> [abgerufen am 12.03.2021].

Hill, A. V. (Hrsg.), 2020: Foundries of the Future: a Guide to 21st Century Cities of Making. Delft. Zugriff: <https://resolver.tudelft.nl/uuid:6d7ffafa-fc3b-4fee-8592-e0b6d4aabca7> [abgerufen am 18.11.2024].

HLNUG – Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr, Wohnen und ländlichen Raum (Hrsg.), 2024: Nachhaltige Gewerbegebiete. Thematischer Überblick und Praxisleitfaden für Kommunen. Wiesbaden. Zugriff: https://redaktion.hessen-agentur.de/publication/2025/4385_Nachhaltige_Gewerbegebiete.pdf [abgerufen am 02.02.2025].

HTWG – Hochschule für Technik, Wirtschaft und Gestaltung Konstanz; Ostschweizer Fachhochschule (OST); Universität St. Gallen, 2022: Gewerbegebiete 4.0 – Wettbewerbs- & zukunftsfähige Unternehmensstandorte im Bodenseeraum. Anregungen für die Praxis. Konstanz. Zugriff: https://gewerbegebiete-der-zukunft.info/wp-content/uploads/2022/08/GG40_Booklet.pdf [abgerufen am 21.02.2023].

Hörmann, S.; Rohkemper, M.; Schaefer, T.; Schulz, S.; Böhm, F.; Genth, M.; Heimann, D.; Marks, J.; Sieber, S.; Smolka, S.; Valentin, A., 2018: Mehr Natur im Gewerbegebiet. Leitfaden für Kommunen zur Beratung von Unternehmen. Bericht zum Vorhaben „Grün statt Grau – Gewerbegebiete im Wandel“. Zugriff: <https://www.business-biodiversity.eu/de/gruen-statt-grau> [abgerufen am 03.03.2023].

Hosoya, H.; Schaefer, M., 2020: Industrie.Stadt. Urbane Industrie im digitalen Zeitalter. Ennetbaden.

Hüttenhain, B.; Kübler, A., 2022: Stadt und Unternehmen: Mehr Stadt wagen – Übergangszonen gestalten – kooperativ handeln. Forum Stadt, 2/2022: 168–184

Hüttenhain, B., 2012: Stadtentwicklung und Wirtschaft. Strategien und Handlungsansätze zur Entwicklung von Gewerbestandorten. Detmold.

ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH (Hrsg.), 2021: Wie ältere Gewerbegebiete nachhaltiger gestaltet werden können – ein Planungstool für die kommunale Praxis. ILS-Trends 2/21. Dortmund. Zugriff: https://www.ils-forschung.de/files_publicationen/pdfs/ILS-TRENDS_2.21_Revitalisierung-von-Gewerbegebieten_ONLINE.pdf [abgerufen am 25.01.2024].

Klemme, M.; Selle, K., 2008: Alltag der Stadtplanung: der kommunale Beitrag zur Entwicklung der Siedlungsflächen; ein aufgaben- und akteursbezogener Forschungsansatz. Zugriff: <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:109-opus-70936> [abgerufen am 02.02.2025].

Krüger, T., 2007: Alles Governance? Anregungen aus der Management-Forschung für die Planungstheorie. RaumPlanung 132/133: 125–130.

Krüger, T., 2013: Alles Management? Fortgesetzte Anregungen aus der Managementforschung für die Planungstheorie. RaumPlanung 167 (2/2013): 14–19.

Krüger, T.; Piegeler, M.; Spars, G. (Hrsg.) 2021: Urbane Produktion: neue Perspektiven des produzierenden Gewerbes in der Stadt? Politik in Wissenschaft und Forschung. Stuttgart. Zugriff: <https://doi.org/10.17433/978-3-17-038309-8> [abgerufen am 02.02.2025].

Lampugnani, V. M., o. J.: Das Stadtquartier: Eine Annäherung. Zugriff: <https://beruehrungspunkte.de/artikel-das-stadtquartier-eine-annaeherung> [abgerufen am 14.11.2022].

Landeshauptstadt Düsseldorf, Stadtplanungsamt, o. J.: Gewerbe- und Industriekernzonen. Flächenstrategie für produktions- und handwerksgeprägte Branchen. Zugriff: https://www.duesseldorf.de/fileadmin/Amt80/wirtschaftsfoerderung/pdf/gewerbe_industriekernzonen.pdf [abgerufen am 03.03.2023].

Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hrsg.), 2002: Standortperspektiven für die Wirtschaft. Das Gewerbeflächenentwicklungsprogramm. München.

Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hrsg.), 2018: Atlas Wirtschaftsstandort München. Räumliche Analysen für Stadt und Region. München.

Landeshauptstadt Stuttgart (Hrsg.) 2019: Entwicklungskonzeption Wirtschaftsflächen für Stuttgart (EWS) Entwicklungslinien, Handlungsfelder und Strategieansätze für eine nachhaltige Gewerbeentwicklung in Stuttgart bis 2030. Zugriff: https://www.stuttgart.de/medien/ibs/EWS_PUBLIKATION_2019_Endfassung.pdf [abgerufen am 15.11.2024].

Landeshauptstadt Stuttgart, Amt für Stadtplanung und Wohnen, 2020: Urban Sandwich. Steigerung der Flächeneffizienz durch Stapelung gewerblicher Nutzungen. Stuttgart. Zugriff: https://www.stuttgart.de/medien/ibs/Abschlussbericht_Urban_Sandwich_2020.pdf [abgerufen am 16.02.2023].

Läpple, D., 2013: Produktion zurück in die Stadt? In: Kronauer, M.; Siebel, W. (Hrsg.): Polarisierende Städte. Soziale Ungleichheit als Herausforderung für die Stadtpolitik. Frankfurt, New York: 129–150.

Läpple, D., 2016: Produktion zurück in die Stadt. Ein Plädoyer. StadtBauwelt 211 (35.2016): 22–29.

Läpple, D., 2019: Neue Arbeitswelten – eine Einführung. IzR – Informationen zur Raumentwicklung, 46. Jg. (4): 4–19.

Läpple, D. 2022: Über Schwarze Schwäne, Nashörner und den Elefanten im Raum. In: Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hrsg.): Stadt denken 6. Berlin: 31–40.

Leeser, J., 2020: Neue, alte Nähe. Zugriff: <https://www.marlowes.de/neue-alte-naehe/> [abgerufen am 15.12.2021].

Levels, A.; Langenbrinck, G.; von Lueder, P.; Pütz, G.; Kurths, A., 2021: Green Urban Labs. Strategien und Ansätze für die kommunale Grünentwicklung. Herausgeber: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. Bonn. Zugriff: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2021/green-urban-labs-dl.pdf> [abgerufen am 02.02.2025].

LUBW – Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg, 2014: Städtebaulicher Rahmenplan Klimaanpassung für die Stadt Karlsruhe (Teil II). KLIMOPASS – Klimawandel und modellhafte Anpassung in Baden-Württemberg. Karlsruhe. Zugriff: https://www.lubw.baden-wuerttemberg.de/klimawandel-und-anpassung/projektbeschreibung-klimopass/-/asset_publisher/YgFNlWGQXn3/content/stadtebaulicher-rahmenplan-klimaanpassung-fur-die-stadt-karlsruhe-teil-ii?inheritRedirect=false [abgerufen am 10.03.2023].

Mayor of London, 2019: Industrial Intensification and Co-Location Study – Design and Delivery Testing. London. Zugriff: https://www.london.gov.uk/sites/default/files/industrial_intensification.pdf [abgerufen am 02.02.2025].

MBWSV – Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), 2015: Nutzungsmischung und soziale Vielfalt im Stadtquartier – Bestandsaufnahme, Beispiele, Steuerungsbedarf. Endbericht. Berlin. Zugriff: https://difu.de/sites/difu.de/files/archiv/projekte/2015_09_endbericht-nutzungsmischung-und-soziale-vielfalt.pdf [abgerufen am 18.4.2023].

Meyer, K.; Baur, C.; Gärtner, S.; Werrer, S.; Guth, M.; Schonlau, M.; Brixy, U., 2024: Neue Räume für die produktive Stadt. Herausgeber: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. BBSR-Online-Publikation 74/2024, Bonn. Zugriff: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2024/bbsr-online-74-2024.htm> [abgerufen am 30.10.2024].

Million, A; Bentlin, F., (Hrsg.), 2021: Future Commercial and Industrial Areas. Urban Planning, 6. Jg. (3). Zugriff: <https://www.cogitiatiopress.com/urbanplanning/issue/view/221> [abgerufen am 18.4.2023].

Nischwitz, G.; Chojnowski, P.; von Bestenbostel, M. (Hrsg.), 2021: Urbane Produktion für eine Produktive Stadt Bremen. Eine Chance für mehr Beschäftigung? Reihe Arbeit und Wirtschaft in Bremen. Band 34. Bremen. Zugriff: <https://iaw.uni-bremen.de/f/71635f3091.pdf> [abgerufen am 15.11.2024].

ÖGW – Österreichisches Gesellschafts- und Wirtschaftsmuseum, o.J.: Gewerbebetrieb – Industriebetrieb. Zugriff: https://www.wirtschaftsmuseum.at//media/pdf-archiv/_Einblick-Folienmappe_PDF/Einblick-Folienmappe_5/5_10.pdf [abgerufen am 09.05.2023].

Petrin, J.; Lannuzel, T.; Sibum, D.; Burgdorff, F.; Altrock, U., 2019: Nachdenken über die Stadt von übermorgen. Herausgeber: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. BBSR-Online-Publikation 11/2019. Bonn. Zugriff: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2019/bbsr-online-11-2019.html> [abgerufen am 18.11.2024].

Pfnür, A. 2019: Herausforderungen des Corporate Real Estate Managements im Strukturwandel. Gutachten im Auftrag des Zentraler Immobilien Ausschuss ZIA e.V. Zugriff: https://zia-deutschland.de/wp-content/uploads/2021/05/ZIA_CREM-Studie.pdf [abgerufen am 20.02.2023].

Rappaport, N. (Hrsg.), 2022: Hybrid factory, hybrid city. New York.

Rettich, S., Tastel, S., Schmidt, A., Beucker, N., Brück, C., 2023: Abschlussbericht Obsolete Stadt. Raumpotenziale für eine gemeinwohlorientierte, klimagerechte und koproduktive Stadtentwicklungspraxis in wachsenden Großstädten. Kassel. Zugriff: https://obsolete-stadt.net/wp-content/uploads/2023/05/RoBo_Abschlussbericht_RZ_digital.pdf [abgerufen am 29.10.2024].

Riechel, R.; Scheller, H.; Trapp, J.; Libbe, J.; Walker, B.; Heyen, D.; Brohmann, B.; Kampffmeyer, N., 2020: Vom Stadtumbau zur städtischen Transformationsstrategie. Herausgeber: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. BBSR-Online-Publikation 09/2020. Bonn. Zugriff: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:101:1-2020102710563152501036> [abgerufen am 02.02.2025].

Roost, F.; Baur, C.; Bentlin, F.; Höfler, J.; Hüttenhain, B.; Jeckel, E.; Kübler, A.; Million, A.; Werrer, S., 2021: Vom Gewerbegebiet zum produktiven Stadtquartier. Dienstleistungs- und Industriestandorte als Labore und Impulsgeber für nachhaltige Stadtentwicklung. Herausgeber: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. BBSR-Online-Publikation, 07/2021. Bonn. Zugriff: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2021/bbsr-online-07-2021.html> [abgerufen am 15.11.2024].

Schmitt, G.; Klanten, C.; Shapiro, J., 2019: Produktion stadtverträglich integrieren. Ein Forschungsbericht im Rahmen des Verbundprojekts MIA – Made in Aachen. (Re-)Integration von Produktion im urbanen Raum. Aachen. <https://doi.org/10.18154/RWTH-2020-02261> [abgerufen am 02.02.2025].

Selle, K., 2016: Was heißt Koproduktion? IBA_Lab No.4: Die koproduzierte Stadt. 4–11. Zugriff: https://iba.heidelberg.de/media/iba-heidelberg_iba-lab-n_4.pdf [abgerufen am 02.02.2025].

Selle, K., 2018: Stadt entwickeln: Arbeit an einer Gemeinschaftsaufgabe: Texte aus Forschung und Praxis. Edition Stadt/Entwicklung. Lemgo.

Sinning, H. 2006: Urban Governance und Stadtentwicklung Zur Rolle des Bürgers als aktiver Mitgestalter und Koproduzent. vhw Forum Wohnen und Stadtentwicklung 1/2006: 87–90.

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.), 2011: Stadtentwicklungsplan Industrie und Gewerbe: Entwicklungskonzept für den produktionsgeprägten Bereich. Berlin.

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen Berlin, 2020a: Nachverdichtung von Gewerbebeständen. Rechtlicher Rahmen im Land Berlin. Zugriff: https://www.berlin.de/sen/stadtentwicklung/_assets/planung/stadtentwicklungplaene/sensw_gewerbe_nachverdichten.pdf [abgerufen am 14.01.2025].

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen Berlin (Hrsg.), 2020b: Stadtentwicklungsplan Wirtschaft 2030. Entwicklungspotenziale für Gewerbe und Industrie. Berlin.

STMB – Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr (Hrsg.), 2019: Förderinitiative Flächenentsiegelung. leben.bauen.bewegen. Zugriff: https://www.stmb.bayern.de/assets/stmi/buw/staedtebaufoerderung/informationflyer_foerderinitiative_flaechenentsiegelung.pdf [abgerufen am 09.05.2023].

Stadt als Campus e. V. (Hrsg.), 2020: Kreative Stadtentwicklung. Formate, Orte, Strategien. Zugriff: https://stadt-als-campus.de/wp-content/uploads/KKW_Magazin_Online.pdf [abgerufen am 27.6.2022].

Stadt Fellbach, Stadtplanungsamt (Hrsg.), 2022: Gewerbe neu denken. Konzeptstudie Nachverdichtung und Landwirtschaft. Zugriff: <https://iba.fellbach.de/tools/partPlat/projects/pdfs/4/Aa2FPw> [abgerufen am 11.01.2023].

Stadt Fellbach, Stadtplanungsamt (Hrsg.), 2023: Quartierskonzept Klimaanpassung. Klimaanpassungsstudie für das IBA'27-Projekt in Fellbach. Zugriff: <https://iba.fellbach.de/tools/partPlat/projects/pdfs/24/DyT6P0> [abgerufen am 29.10.2024].

Stadt Karlsruhe, Karlsruher Fächer GmbH, 2018: REGEKO Endbericht. Ressourcenoptimiertes Gewerbeflächenmanagement durch Kooperation im Gewerbegebiet Grünwinkel. Karlsruhe.

Stadt Karlsruhe, Wirtschaftsförderung, Stadtplanung, 2014: Unternehmensstandorte zukunftsfähig entwickeln. Flächenpotenziale gewinnen, nachhaltig bauen, Synergien nutzen. Karlsruhe.

Stadt Leipzig, Dezernat Stadtentwicklung und Bau (Hrsg.) 2005: Stadtentwicklungsplan Gewerbliche Bauflächen. Fortschreibung 2005. Beiträge zur Stadtentwicklung, Band 46. Leipzig.

Stadt Leipzig (Hrsg.), 2018: Integriertes Stadtentwicklungskonzept Leipzig 2030. Fachkonzepte und Querschnittsthemen. Leipzig. Zugriff: https://static.leipzig.de/fileadmin/mediendatenbank/leipzig-de/Stadt/02.6_Dez6_Stadtentwicklung_Bau/61_Stadtplanungsamt/Stadtentwicklung/Stadtentwicklungskonzept/INSEK_2030/INSEK-Leipzig_2030_Broschure_Teil_1.pdf [abgerufen am 03.03.2023].

Stadt Leipzig, Dezernat Stadtentwicklung und Bau (Hrsg.) 2005: Stadtentwicklungsplan Gewerbliche Bauflächen. Fortschreibung 2005. Beiträge zur Stadtentwicklung, Band 46. Leipzig.

Stadt Wien, Magistratsabteilung 18 – Stadtentwicklung und Stadtplanung (Hrsg.) 2017: STEP 2025 - Fachkonzept Produktive Stadt. Zugriff: <https://www.digital.wienbibliothek.at/wbrup/download/pdf/3953856> [abgerufen am 15.11.2024].

Stadt Wien, Magistratsabteilung 21 B – Stadtteilplanung und Flächennutzung Süd-Nordost, 2010: Planung als Prozess. Gestaltung dialogorientierter Planungs- und Umsetzungsprozesse. Werkstattbericht Nr. 109. Wien. Zugriff: <https://www.digital.wienbibliothek.at/urn/urn:nbn:at:AT-WBR-707261> [abgerufen am 15.11.2024].

StädteRegion Aachen, 2012: Gewerbeflächen im Klimawandel. Leitfaden zum Umgang mit Klimatrends und Extremwetter. Ergebnisbericht des Projekts klimAix im Rahmen des Forschungsprogramms „ExWoSt- Urbane Strategien zum Klimawandel“. Aachen. Zugriff: <https://www1.isb.rwth-aachen.de/klimaix/downloads/KlimaixLeitfadenDownload.pdf> [abgerufen am 02.02.2025].

VDI ZRE – Zentrum Ressourceneffizienz, 2018: Ressourceneffizienzpotenziale von Gewerbegebieten. Kurzanalyse Nr. 22. Berlin. Zugriff: https://www.ressource-deutschland.de/fileadmin/user_upload/1_Themen/h_Publikationen/Kurzanalysen/VDI_ZRE_Kurzanalyse_Nr._22_Ressourceneffizienzpotenziale_von_Gewerbegebieten_bf_01.pdf [abgerufen am 02.02.2025].

Willinger, S., 2022: Koproduktion in der Stadtentwicklung. Eine Herausforderung für Kommunen. In: Hill, H. (Hrsg.): Kommunale Innovationen. Speyer: 59–72.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Mehrstufige Forschungsmethodik	8
Abbildung 2	Übersicht untersuchte Praxisbeispiele	27
Abbildung 3	Akteure in Transformationsprozessen von Gewerbegebieten	46
Abbildung 4	Beispielhafte Kombination der Schlüsselfaktoren anhand der untersuchten Praxisbeispiele	48
Abbildung 5	Einordnung der Entwicklungsstrategien nach Schlüsselfaktoren	60
Abbildung 6	Konkretisierung modellhafte Entwicklungsstrategien durch Zuordnung von Schlüsselinstrumenten nach Steuerungsansatz und Prozessphasen differenziert	65
Abbildung 7	Schema für die Gestaltung von kooperativ ausgerichteten Entwicklungsprozessen multifunktionaler Gewerbequartiere	66
Abbildung 8	Ergebnisblatt Akteursinventur	81
Abbildung 9	Ergebnisblatt Ausgangslage	84
Abbildung 10	Ergebnisblatt Entwicklungsziele	87
Abbildung 11	Ergebnisblatt Kooperationsform	90
Abbildung 12	Ergebnisblatt Instrumente	94
Abbildung 13	Ergebnisblatt Prozessgestaltung	96

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Chronologische Übersicht von Studien zur Weiterentwicklung von Gewerbegebieten im Bestand	16
Tabelle 2	Herausforderungen und Potenziale kooperativer Entwicklungen	26

Anhang - Wegweiser zur kooperativen Entwicklung von Gewerbequartieren

Die Zukunft lebendiger und resilienter Gewerbequartiere beginnt mit Ihrem ersten Schritt. Nutzen Sie die Chancen der Kooperation, gestalten Sie gemeinsam mit Unternehmen, Stadtgesellschaft und weiteren Akteuren neue Räume für Innovation, Nachhaltigkeit und wirtschaftliche Stärke. Mit klarer Prozessgestaltung und lokalem Gestaltungswillen können Kommunen die Entwicklung aktiv steuern – und damit Gewerbequartiere schaffen, die mehr sind als nur Standorte: Sie werden zu Impulsgebern einer zukunftsfähigen Stadtentwicklung!

Dieser Wegweiser kann Ihnen eine erste Orientierung zu den Entwicklungsmöglichkeiten der Gewerbequartiere in Ihrer Kommune geben. Über die Einordnung der Entwicklungsziele leiten sich verschiedene Möglichkeiten für passende Instrumente ab. Je nachdem wie intensiv Sie als Kommune den Entwicklungsprozess begleiten, kommen unterschiedliche Strategien zum Tragen. Nutzen Sie die Checklisten beispielsweise als Vorbereitung im Planungsprozess, um mit verschiedenen beteiligten Fachämtern einen gemeinsamen Prozess und einen Überblick über passende Instrumente zu erarbeiten.

Welche Rahmenbedingungen liegen vor?

Ausgangspunkt eines strategischen Entwicklungsansatzes ist eine Beschreibung und ggf. Typisierung der spezifischen Rahmenbedingungen mit dem Fokus auf Akteurskonstellationen, Ausgangslage und Entwicklungszielen. Zu jedem dieser Themenfelder werden Einzelaspekte über Checklisten erfasst und in Ergebnisblättern aggregiert.

Akteursinventur

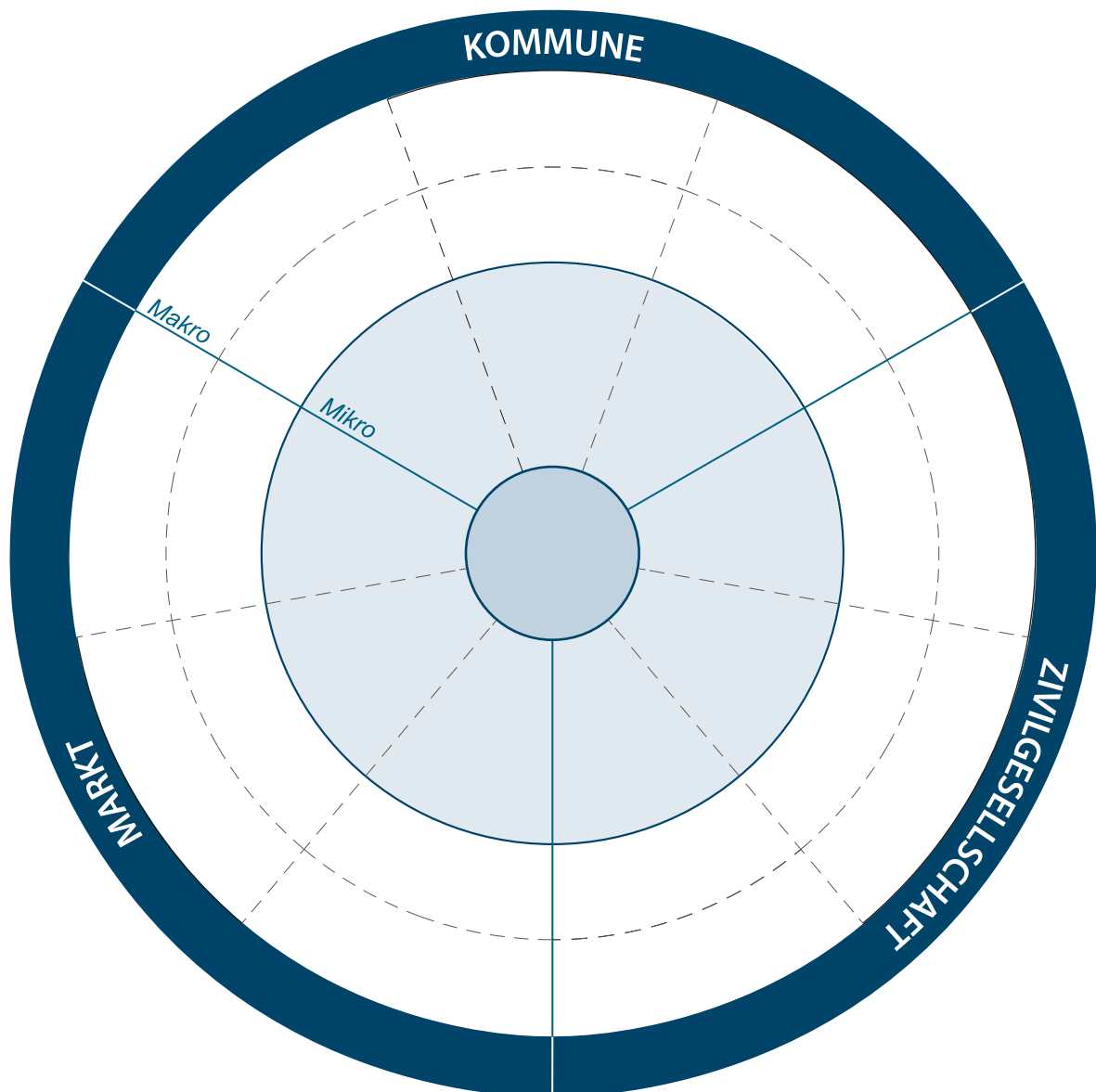
Das Fundament einer kooperativ ausgerichteten Entwicklungsstrategie bildet eine umfassende Akteursinventur, beginnend mit einer Erfassung und Einordnung der konkreten Beteiligten nach den Gruppen Kommune, Markt und Zivilgesellschaft ergänzt durch die Benennung ihrer jeweiligen Motivationen und Interessen. Idealerweise lassen sich hier bereits erste mögliche Synergien oder sich abzeichnende Konflikte erkennen. Im kommunalen Bereich handelt es sich hierbei regelmäßig um Vertreterinnen und Vertreter aus den Bereichen Wirtschaftsförderung, Stadtentwicklung und Stadtplanung sowie Klima und Umwelt. Eine Einbindung der politischen Akteure ist üblich. Als Marktakteure treten Grundstückseigentümer, ansässige Unternehmen sowie immobilienwirtschaftliche Akteure auf. Zivilgesellschaftliche Akteure finden sich häufig in den Bereichen Kunst und Kultur sowie Vereine und Institutionen sowie Initiativen aus der Nachbarschaft.

Arbeitsauftrag: Die maßgeblichen Akteure bzw. Akteursgruppen werden erfasst und nach ihrer Bedeutung für den Transformationsprozess auf dem Ergebnisblatt „Akteurskonstellation“ mit ihren jeweiligen mit der Entwicklung verbundenen Interessen zugeordnet. Mögliche Konflikte aber auch Synergiepotenziale werden identifiziert.

Welches sind die für den Transformationsprozess maßgeblichen Akteure bzw. Akteursgruppen?

- | | |
|--------------------------------|--|
| Kommunale Akteure | ☐ Amt für Stadtentwicklung und Stadtplanung
☐ Amt für Wirtschaftsförderung
☐ Liegenschaftsamt
☐ Amt für Umwelt- und Klimaschutz
☐ Lokalpolitik und kommunale Gremien
☐ Weitere |
| Marktakteure | ☐ Unternehmen bzw. Gewerbetreibende
☐ kommunale Eigenbetriebe
☐ Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer
☐ Immobilienwirtschaft
☐ Kulturwirtschaft
☐ Gastronomie
☐ Dienstleister sozialer und technischer Infrastruktur
☐ Weitere |
| Zivilgesellschaftliche Akteure | ☐ Vereine, Initiativen
☐ Institutionen, Stiftungen
☐ Kunst- und Kulturschaffende
☐ Nachbarschaft
☐ Weitere |
| Intermediäre | ☐ (Gewerbe)Gebietsmanagement
☐ Planende und Beratende
☐ Vermittler im Bereich der Stadtentwicklung
☐ Netzwerke zwischen Akteursgruppen
☐ Weitere |

Abbildung 8
Ergebnisblatt Akteursinventur



AKTEURSGRUPPE	INTERESSEN

Quelle: Britta Hüttenhain, Stefan Werrer

Ausgangslage

Komplementär zur Akteurskonstellation werden mit der Erfassung und Einordnung der spezifischen Ausgangslage eines zu entwickelnden Gewerbegebiets vor allem die räumlich-funktionalen Rahmenbedingungen determiniert. Hierzu zählen die Lage und Ein- bzw. Anbindung des Entwicklungsgebietes sowie die sich daraus ergebenden Potenziale zur Vernetzung und Integration in den Kontext im Sinne eines städtischen Quartiers. Zusätzlich spielen Standortfaktoren wie das gebietsspezifische Nutzungsgefüge, Eigentumsverhältnisse, die Ausstattung mit technischer, aber auch soziokultureller Infrastruktur, Aspekte der Klimaanpassung sowie der planungsrechtliche Status und die Eigentumsverhältnisse eine wichtige Rolle. Darüber hinaus wird mit einer Einschätzung zum planungsrechtlichen Status bereits ein wichtiger Parameter für die spätere Gestaltung des Entwicklungsprozesses erhoben. Abschließend können die naheliegendsten Potenziale und gravierendsten Defizite im Gebiet benannt werden.

Arbeitsauftrag: Die wichtigsten standortbestimmenden Aspekte werden erfasst und im Ergebnisblatt „Ausgangslage“ zu einem Gebietsprofil zusammengefasst. Sich daraus ergebende Potenziale und Defizite werden benannt.

Wie lässt sich das Entwicklungsgebiet hinsichtlich seiner Lage im Siedlungsgefüge einordnen?

- ☐ innerstädtisch ☐ innenstadtnah ☐ stadtrandnah ☐ außen

Wie lässt sich das Entwicklungsgebiet hinsichtlich seiner stadtstrukturellen Ein- und Anbindung einordnen?

- ☐ keine Einbindung ☐ geringe Einbindung ☐ hohe Einbindung

Wie stellen sich die Eigentumsverhältnisse im Gebiet dar?

- ☐ gesamte Flächen im Eigentum eines Akteurs
☐ große (Schlüssel)Grundstücke im Eigentum eines oder weniger Akteure
☐ überwiegender Streubesitz im Eigentum von Unternehmen bzw. Gewerbetreibenden

Welche Nutzungsarten finden sich im Gebiet und welche davon sind prägend:

vorhanden prägend

- | | | |
|--------------------------|--------------------------|---|
| ☐ | ☐ | Industrie |
| ☐ | ☐ | produzierendes und verarbeitendes Gewerbe |
| ☐ | ☐ | Kleingewerbe und Handwerk |
| ☐ | ☐ | Logistik |
| ☐ | ☐ | Dienstleistung und Verwaltung |
| ☐ | ☐ | Forschung und Entwicklung |
| ☐ | ☐ | Handel, Nahversorgung, Gastronomie |
| ☐ | ☐ | Kultur und Soziales |
| ☐ | ☐ | Wohnen |
| ☐ | ☐ | |

Welche Einschätzung besteht zu Ausstattung des Entwicklungsgebietes hinsichtlich technischer Infrastruktur (u.a. Wärme- und Elektrizitätsversorgung, Dateninfrastruktur, ...)?

- ☐ gut ☐ ausreichend ☐ ungenügend

Welche Einschätzung besteht zu Ausstattung des Entwicklungsgebietes hinsichtlich soziokultureller Infrastruktur (u.a. Bildungseinrichtungen, Kinderbetreuung, Quartierstreff, Gastronomie, ...)?

- ☐ gut ☐ ausreichend ☐ ungenügend

Welche Einschätzung besteht zur Resilienz des Entwicklungsgebietes hinsichtlich Klimaanpassung und Klimafolgenvermeidung?

- ☐ das Gebiet entspricht aktuellen Anforderungen nicht oder nur ungenügend
☐ das Gebiet entspricht aktuellen Anforderungen
☐ das Gebiet entspricht auch zukünftig zu erwartenden Anforderungen

Welchen planungsrechtlichen Status hat das Gebiet?

- ☐ kein Bebauungsplan und Außenbereich (Zulässigkeit nach §35 BauGB)
☐ kein Bebauungsplan und Innenbereich (Zulässigkeit nach §34 BauGB)
☐ einfacher Bebauungsplan
☐ qualifizierter Bebauungsplan mit überwiegender Ausweisung als GI
☐ qualifizierter Bebauungsplan mit überwiegender Ausweisung als GE
☐ qualifizierter Bebauungsplan mit überwiegender Ausweisung als MI
☐ qualifizierter Bebauungsplan mit überwiegender Ausweisung als MU

Hinweis: Die Frage des bebauungsrechtlichen Planungserfordernis spielt angesichts der Auswirkungen auf die Gestaltungsmöglichkeiten im Entwicklungsprozess an dieser Stelle neben dem Umfang der gewünschten Nutzungsänderung bzw. -erweiterung eine entscheidende Rolle. Wenn das Ziel eine Revitalisierung durch Wiederbelebung von (teilweise) brachgefallenen Gewerbe- bzw. Industriegebieten bzw. Weiterentwicklung und Aufwertung von bestehenden Gewerbegebieten zur Sicherung von (produzierendem) Gewerbe und Implementierung von Nachhaltigkeitsaspekten ist kann in vielen Fällen eine Entwicklung ohne Planungserfordernis erfolgen. Im Falle einer Transformation eines Gewerbegebiets zu einem (produktiven) Stadtquartier unter Integration von bestehenden Gewerbenutzungen zum Beispiel durch Entwicklung von Schlüsselgrundstücken liegt i.d.R. Planungserfordernis vor. Eine städtebauliche Neuordnung einer (Industrie-)Brache zur Entwicklung eines Nutzungsgemischten (Gewerbe)Quartiers ist ohne neues Planungsrecht nicht durchführbar.

Welche Priorität hat die Entwicklung im Hinblick auf den Einsatz personeller und finanzieller Ressourcen (auf kommunaler Seite)?

- ☐ hohe Priorität ☐ mittlere Priorität ☐ niedrige Priorität

Worin bestehen die gravierendsten Defizite im Gebiet?

- ☐ Funktionsverlust / Leerstand / Brachflächen
☐ geringe Attraktivität für Unternehmen und Beschäftigte
☐ schlechte Erreichbarkeit
☐ Nutzungskonflikte und Flächenkonkurrenzen
☐ mangelnde Flächenverfügbarkeit und Verdrängungsprozesse
☐ betriebsbedingte Verlagerungen und Konzentrationen
☐ mangelnde Resilienz hinsichtlich Klimawandel und extremen Wetterereignissen
☐ unzureichende Vernetzung und Kooperation der Akteure im Gebiet
☐

Abbildung 9
Ergebnisblatt Ausgangslage

THEMA	STÄRKEN	SCHWÄCHEN
LAGE UND EINBINDUNG		
EIGENTUM		
NUTZUNGSGEFÜGE		
INFRASTRUKTUR		
KLIMA		
PLANUNGSRECHT		
		

Quelle: Britta Hüttenhain, Stefan Werrer

Entwicklungsziele

Zuletzt spielen die mit der Entwicklung verbundenen Ziel(vor)stellungen inklusive der auslösenden Faktoren und der Entwicklungsimpulse (ob intern oder extern) eine nicht zu vernachlässigende Rolle für mögliche Kooperationsformen und die Prozessgestaltung. Dabei sind sowohl Vorgaben aus übergeordnete Planungsebenen als auch gebietsspezifische Ambitionen relevant. Möglicherweise ergeben sich daraus bereits erste Aussagen über die Art des angestrebten Nutzungsgefüges, den Umfang bestimmter Nutzungsarten oder mögliche Schlüsselnutzungen. Ebenso können mögliche klimarelevante Handlungsfelder benannt werden. Abschließend werden die Ziele und Chancen auf unterschiedlichen Maßstabsebenen erfasst sowie mögliche Herausforderungen und Zielkonflikte bestimmt.

Arbeitsauftrag: Die das Entwicklungsgebiet betreffenden Zielvorstellungen werden zusammengetragen und im Ergebnisblatt „Entwicklungsziele“ nach Maßstabsebenen mit den vorhandenen Chancen ergänzt. Sich daraus ergebende Zielkonflikte und Herausforderungen werden bestimmt.

Welche übergeordneten Entwicklungsstrategien und räumlichen Konzepte nehmen Bezug auf das Gebiet?

- ☐ Regionales Entwicklungskonzept
- ☐ Integriertes Stadtentwicklungskonzept oder gesamtstädtische Entwicklungsstrategie
- ☐ Sektorales Entwicklungskonzept (Gewerbe oder Wirtschaftsflächen)
- ☐ Klimastrategie
- ☐ Energiestrategie
- ☐ Mobilitätsstrategie

Welche Bedeutung wird der Gebietsentwicklung darin jeweils zugesprochen?

- ☐ Relevant für die Entwicklung der Gesamtstadt bzw. der Region
- ☐ Relevant für die Entwicklung des Stadtteils
- ☐ Relevant für die Entwicklung des direkten Umfelds

Welche Ziele werden darin jeweils formuliert?

- ☐
- ☐
- ☐
- ☐
- ☐
- ☐

Hinweis: Falls keine übergeordneten Konzepte und Strategien vorliegen nehmen Sie bitte gemeinsam eine Einschätzung zur Bedeutung und den Zielen vor

Welche Nutzungen soll das Gewerbequartier in Zukunft aufnehmen? Welche davon sollen profilbildend sein?

vorhanden	profilbildend	
☐	☐	Industrie
☐	☐	produzierendes und verarbeitendes Gewerbe
☐	☐	Kleingewerbe und Handwerk
☐	☐	Logistik
☐	☐	Dienstleistung und Verwaltung
☐	☐	Forschung und Entwicklung
☐	☐	Handel, Nahversorgung, Gastronomie
☐	☐	Kultur und Soziales
☐	☐	Wohnen
☐	☐	

Hinweis: Das Zielbild eines multifunktionalen Gewerbequartiers führt i. d. R. zu einem breitgefächerten Nutzungsgemenge. Der Leitfaden kann jedoch auch mit abweichenden Zielvorstellungen hinsichtlich der Nutzungen Anwendung finden.

Auf welche Art und welchen Umfang der Weiterentwicklung lassen die derzeitige Situation und die bis hierher formulierten Entwicklungsziele schließen?

- ☐ Revitalisierung: Weiterentwicklung und Aufwertung von bestehenden Gewerbegebieten sowie Diversifizierung zur Sicherung von (produzierendem) Gewerbe und Implementierung von Nachhaltigkeitsaspekten
- ☐ Transformation: Umbau und Wiederbelebung von (teilweise) brachgefallenen Gewerbe- bzw. Industriegebieten zu (produktiven) Stadtquartieren unter Integration von bestehenden Gewerbenutzungen
- ☐ Neuordnung: städtebauliche Neuordnung von (Industrie-)Brachen zur Entwicklung nutzungsgemischter (Gewerbe)Quartiere

Neben der Frage nach einem wünschenswerten Nutzungsgemenge gehören auch Ziele hinsichtlich Klimaanpassung und Klimafolgenminderung zur Transformation von Gewerbegebieten? Welche konkreten Handlungsfelder sind für das betreffende Gebiet besonders relevant?

- ☐ Strategien für Hitze
- ☐ Umgang mit Niederschlagsmengen und Starkregenereignisse
- ☐ Konzepte für die Wassernutzung
- ☐ Konzept für Böden- und Flächen sowie zur Flächenentsiegelung
- ☐ Sicherung bzw. Erhöhung der Biodiversität und naturnahe Grünflächen (Kohabitation)
- ☐ Sicherung des Artenschutzes und Kohabitation
- ☐ Energiekonzepte für erneuerbare Energieversorgung und CO₂ Reduktion
- ☐ Gemeinschaftliche Wärmeversorgung
- ☐ Konzepte für Gebäudenutzungen und Lebenszyklusanalysen
- ☐ Abfallmanagement, Nutzung von Kreisläufen, Materialströmen und Einsparpotenzialen
- ☐ Integration von Angeboten im Bereich Gesundheit und Soziales
- ☐ Konzept für eine zukunftsfähige Mobilität
- ☐

Die wesentlichen Rahmenbedingungen zu Akteurskonstellation, der Ausganglage und den Zielen der Entwicklung wurden zusammengetragen. Welche Erkenntnisse für den Entwicklungsprozess lassen sich daraus ableiten und hinsichtlich Zielen und Chancen einordnen?

Abbildung 10
Ergebnisblatt Entwicklungsziele

ZIELE UND CHANCEN	
GESAMTSTADT	
QUARTIER	
PLANGEBIET	
	
KONFLIKTE UND HERAUSFORDERUNGEN	
	
	
	

Quelle: Britta Hüttenhain, Stefan Werrer

Wie können Kooperationen initiiert werden?

Wenn die Rahmenbedingungen bekannt sind, werden die grundlegenden Weichen einer kooperativen Entwicklungsstrategie gestellt. Hierzu werden zuerst geeignete Haltungen in Bezug auf die Schlüsselfaktoren Art des Zusammenspiels und Steuerungsansatz diskutiert und dann ausgehend von den in Kapitel 5.1 beschriebenen modellhaften Entwicklungsstrategien – kuratierend, regulierend oder aktivierend – ein gebietsspezifischer Ansatz gewählt.

Art des Zusammenspiels

Vor dem Hintergrund der spezifischen Akteurskonstellation wird abgewogen, welche Art des Zusammenspiels (hoheitlich, partnerschaftlich oder selbstorganisiert) zielführend ist. Ein hoheitliches Zusammenspiel weist einem Hauptakteur – meistens der Kommune – die prägende Rolle im Entwicklungsprozess zu. Eine partnerschaftliche Entwicklung liegt vor, wenn zwei oder mehrere Akteure gleichberechtigt Ziele vereinbaren und verfolgen. Eine selbstorganisierte Entwicklung bezieht sich auf private (unternehmerische oder zivilgesellschaftliche) Akteure, die eigenständig oder mit weiteren Akteuren Entwicklungsprozesse initiieren und steuern.

Steuerungsansatz

Unabhängig von der Akteurskonstellation und der Art des Zusammenspiels kann eine Kommune unterschiedliche Steuerungsansätze (Gestalten, Sichern, Begleiten) wählen, die in direktem Verhältnis zum Umfang an eingesetzten Ressourcen und den zur Verfügung stehenden Entwicklungsinstrumenten stehen. Bei einem gestaltenden Steuerungsansatz werden kooperative, rechtlich-bindende sowie informelle Planwerke und Konzeptformate genutzt, sie bauen oftmals aufeinander auf und bilden die strategische Grundlage für die Handlungsweise und das Zusammenspiel der Akteure. Vor allem die Kommune investiert in derartigen Prozessen in besonderem Maße Ressourcen. Regulierende Steuerungsansätze bauen darauf auf, dass meist formal-rechtliche Instrumente den Prozess, Handlungsweisen, Partizipationsformate strukturieren und Entwicklungsziele erreicht bzw. Fehlentwicklungen vermieden werden. Bei begleitenden Steuerungsansätzen begibt sich die Kommune in eine eher beobachtende Rolle und agiert vor allem über kontinuierliche und breitgefächerte Kommunikation und Information zur Mitwirkung von verschiedenen Akteursgruppen, wodurch vor allem Netzwerke entstehen.

Arbeitsauftrag: Die beiden Schlüsselfaktoren werden unter Verwendung der Ergebnisblätter „Akteurskonstellation“, „Ausgangslage“ und „Entwicklungsziele“ zu den Rahmenbedingungen in ihren möglichen Ausprägungen reflektiert und denkbare kooperative Entwicklungsstrategien anhand der Strategiematrix diskutiert. Abschließend erfolgt die gemeinsame Festlegung auf einen strategischen Ansatz im Ergebnisblatt "Kooperationsform" als Grundlage für die konkret Prozessgestaltung im nächsten Schritt.

Welche Art des Zusammenspiels ist geeignet?

- **hoheitlich:** Das Zusammenspiel ist durch einen Aushandlungsprozess geprägt, der durch den Einsatz formeller Instrumente angestoßen wird. Die Verwaltung kann durch ihre Planungshoheit Handlungen und Entscheidungen anderer beeinflussen.
- **partnerschaftlich:** Das Zusammenspiel der Akteure ist kooperativ und die Akteure verstehen sich als System. Der Einsatz von Dialogformaten sowie von formellen und informellen Instrumente ermöglicht es, Entwicklungsziele gemeinsam zu erarbeiten und rechtssicher umzusetzen.
- **selbstorganisiert:** Das Zusammenspiel lebt davon, dass voneinander unabhängige Akteure ein gemeinsames Ziel verfolgen. In der Regel kommen informelle Instrumente, ergänzt um Dialogformate, zum Einsatz.

Welcher Steuerungsansatz ist möglich?

- **Gestalten:** Die Kommune nutzt rechtlich-bindende und informelle Planwerke und Konzeptformate, die oftmals aufeinander aufbauen und die strategische Grundlage für die Handlungsweise und das Zusammenspiel der Akteure bilden.
- **Sichern:** Die Kommune strukturiert Prozess, Handlungsweisen und Partizipationsformate meist über formal-rechtliche Instrumente, die sicherstellen, dass die Entwicklungsziele erreicht bzw. Fehlentwicklungen vermieden werden.
- **Begleiten:** Die Kommune begibt sich in eine eher beobachtende Rolle und agiert vor allem über kontinuierliche und breitgefächerte Kommunikation und Information zur Mitwirkung von verschiedenen Akteursgruppen.

Welche Entwicklungsstrategie ergibt sich in der Kombination?

- **Kuratierend:** Dieser strategische Ansatz ist geprägt vom Willen, die Entwicklung eines Gewerbegebietes von kommunaler Seite mit hohem Engagement zu gestalten und den Prozess im Sinne einer Choreografie zu steuern. Aufgrund der hierfür erforderlichen Ressourcen auf kommunaler Seite für Steuerung und Koordination eignet sich dieser Ansatz vor allem für die Ziele „Transformationen“ und „Neuordnungen“ mit hoher gesamtstädtischer Bedeutung und in geringerem Maß für „Revitalisierungen“
- **Regulierend:** Diese Entwicklungsstrategie kann aus verschiedenen Anlässen geeignet sein. So kann zum Beispiel der Kauf einer brachliegenden Fläche durch immobilienwirtschaftliche Akteure mit unklaren oder der kommunalen Planung zuwiderlaufenden Entwicklungsabsichten ein Auslöser sein. Ebenso eignet sich der Ansatz für die Weiterentwicklung größerer Bestandsgewerbegebieten mit strukturellen Defiziten.
- **Aktivierend:** Ausgangspunkt für diesen strategischen Ansatz kann entweder das Fehlen personeller und finanzieller Ressourcen auf kommunaler Seite zum Beispiel durch die Priorisierung anderer Vorhaben, eine große Gebietskulisse oder aber andererseits auch ein hinreichend starker Entwicklungsimpuls von Akteursgruppen aus Markt und Zivilgesellschaft sein. Insbesondere in der Revitalisierung von Bestandsgewerbegebieten resultiert dieser Ansatz oft in inkrementellen Entwicklungsprozessen über längere Zeiträume hinweg.

Abbildung 11
Ergebnisblatt Kooperationsform

		ART DES ZUSAMMENSPIELS		
STEUERUNGSANSATZ		hoheitlich	partnerschaftlich	selbstorganisiert
	Gestalten			
	Sichern			
	Begleiten			

Quelle: Britta Hüttenhain, Stefan Werrer

Wie kann der Entwicklungsprozess konkret ausgestaltet werden?

Vor dem Hintergrund der modellhaften Entwicklungsstrategien mit unterschiedlich orientierten Ansätzen ist eine schrittweise Gestaltung des Entwicklungsprozesses mit den in Kapitel 4.3 bereits nach Kategorien vorgestellten Steuerungsinstrumenten entlang der in Kapitel 4.4 beschriebenen Planungsprozessphasen „Eröffnung“, „Programmierung“, „Verdichtung“ und „Umsetzung“ zu empfehlen. Bei der Gestaltung jedes Prozessschrittes sollte geklärt werden, welche Abfolge und Kombination von Steuerungsinstrumenten innerhalb einer Phase angemessen und zielführend ist.

Die konkrete Gestaltung des Entwicklungsprozesses ergibt sich aus der Abfolge und Kombination von für die gewählte Entwicklungsstrategie geeigneten Steuerungsinstrumenten aus den Kategorien Kooperationsinstrumente, Formelle (planungs-)rechtliche und Informelle (Planungs-)Instrumente, Bodenpolitische sowie Finanzierungs- und Förderinstrumente. Im Folgenden sind alle in Kapitel 4.3 vorgestellten Steuerungsinstrumente aus den Kategorien Kooperationsinstrumente, Formelle (planungs-)rechtliche und Informelle (Planungs-)Instrumente, Bodenpolitische sowie Finanzierungs- und Förderinstrumente mit einer Einschätzung zu ihrer Eignung in den einzelnen Prozessphasen aufgeführt.

KOOPERATIONSINSTRUMENTE

Kommunikationsorientierte Maßnahmen

	Eröffnung	Programmierung	Verdichtung	Umsetzung
Aushandlungs- und Abstimmungsgespräche	umfassend	umfassend	bedingt	bedingt
Begleitgremium	umfassend	umfassend	umfassend	umfassend
Bürgerwerkstatt/Dialogforum	umfassend	umfassend	umfassend	bedingt
Gewerbegebietsmanagement	umfassend	umfassend	umfassend	bedingt
Mediation, Konfliktmanagement	umfassend	umfassend	umfassend	umfassend
Öffentlichkeitsveranstaltung	umfassend	umfassend	umfassend	umfassend
Quartiersbüro	bedingt	umfassend	umfassend	bedingt
Quartiersbeirat	umfassend	umfassend	umfassend	bedingt
Runder Tisch	umfassend	umfassend	umfassend	bedingt
Unternehmensnetzwerk/ Standortinitiative	umfassend	umfassend	umfassend	bedingt
Unternehmenswerkstatt	umfassend	umfassend	umfassend	bedingt

Umsetzungsorientierte Maßnahmen

	Eröffnung	Programmierung	Verdichtung	Umsetzung
Akteurs- und Stakeholderanalyse	umfassend	bedingt	bedingt	bedingt
Beratungsangebote	bedingt	umfassend	umfassend	bedingt
Gewerbeentwicklungsgesellschaft	bedingt	umfassend	umfassend	umfassend
Gewerbe(quartiers)genossenschaft	bedingt	bedingt	umfassend	umfassend
Kooperationsvereinbarung	bedingt	umfassend	umfassend	bedingt
Letter of Intent (LOI)	bedingt	umfassend	bedingt	bedingt
Öffentlichkeitsarbeit	umfassend	umfassend	umfassend	umfassend
Public-Private-Partnership/Public-Civil-Partnership	bedingt	umfassend	umfassend	umfassend
Standortmarketing	bedingt	bedingt	umfassend	umfassend
Unternehmensbefragung	umfassend	bedingt	bedingt	bedingt

Welche Kooperationsinstrumente kommen im Hinblick auf die vereinbarten Entwicklungsziele in Frage?

FORMELLE (PLANUNGS-)RECHTLICHE INSTRUMENTE

Formelle (Planungs-)Rechtliche Instrumente	Eröffnung	Programmierung	Verdichtung	Umsetzung
Bauleitplanung	umfassend	umfassend	umfassend	bedingt
Städtebauliches Gebot	bedingt	bedingt	umfassend	umfassend
Besonderes Städtebaurecht	bedingt	bedingt	umfassend	umfassend
Vorbereitende Untersuchung	umfassend	umfassend	bedingt	bedingt
Erhaltungssatzung	bedingt	bedingt	umfassend	umfassend
Veränderungssperre	umfassend	umfassend	bedingt	bedingt
Städtebaulicher Vertrag	bedingt	umfassend	umfassend	bedingt

INFORMELLE (PLANUNGS-)INSTRUMENTE

(sektorale) Fachgutachten und Studien	Eröffnung	Programmierung	Verdichtung	Umsetzung
Umfeld-/ Bedarfsanalyse	umfassend	umfassend	bedingt	bedingt
Machbarkeitsstudie	bedingt	umfassend	umfassend	bedingt
Teilkonzepte	bedingt	bedingt	umfassend	umfassend

Integrale Planung	Eröffnung	Programmierung	Verdichtung	Umsetzung
Gesamtstädtische Strategie (STEP, INSEK)	umfassend	bedingt	bedingt	bedingt
Leitbildprozess	bedingt	umfassend	bedingt	bedingt
Rahmenplanung	bedingt	umfassend	umfassend	bedingt
Konkurrierende oder Kooperative Verfahren	bedingt	umfassend	umfassend	bedingt
Beteiligungskonzept	umfassend	bedingt	bedingt	bedingt

Welche formellen und informellen (Planungs-)Instrumente kommen im Hinblick auf die vereinbarten Entwicklungsziele in Frage?

BODENPOLITISCHE INSTRUMENTE

Bodenpolitische Grundsatzbeschlüsse	Eröffnung	Programmierung	Verdichtung	Umsetzung
Kommunales Vorkaufsrecht	umfassend	umfassend	umfassend	umfassend
Baulandbeschluss	umfassend	umfassend	umfassend	umfassend
Kommunale Bodenbevorratung, Flächenerwerb	umfassend	umfassend	umfassend	umfassend
Erbbaurecht	umfassend	umfassend	umfassend	umfassend

Bodenpolitische Maßnahmen	Eröffnung	Programmierung	Verdichtung	Umsetzung
Flächenbörse, Flächenmonitoring	umfassend	umfassend	bedingt	bedingt
Gewerbeflächenentwicklungsfonds	umfassend	umfassend	bedingt	bedingt
Konzeptvergabe	bedingt	bedingt	umfassend	umfassend
Zwischennutzung	bedingt	bedingt	umfassend	umfassend

Welche bodenpolitischen Instrumente kommen im Hinblick auf die vereinbarten Entwicklungsziele in Frage?

FINANZIERUNGS- UND FÖRDERINSTRUMENTE

Finanzierung **Eröffnung** **Programmierung** **Verdichtung** **Umsetzung**

Wertermittlung	bedingt	umfassend	umfassend	umfassend
Wirtschaftlichkeitsberechnung	bedingt	bedingt	umfassend	umfassend
Businessplan	bedingt	bedingt	umfassend	umfassend

Förderung **Eröffnung** **Programmierung** **Verdichtung** **Umsetzung**

Städtebauförderung	bedingt	umfassend	umfassend	umfassend
Sonstige Förderprogramme	bedingt	bedingt	umfassend	umfassend
Förderung alt. Bauträger bzw. Genossenschaft	bedingt	bedingt	umfassend	umfassend
Fördermittelberatung	bedingt	bedingt	umfassend	umfassend
Modellvorhaben und Reallabore	bedingt	bedingt	umfassend	umfassend

Welche Finanzierungs- und Förderinstrumente kommen im Hinblick auf die vereinbarten Entwicklungsziele in Frage?

Arbeitsauftrag: Für die gewählte Entwicklungsstrategie werden im Hinblick auf die vereinbarten Entwicklungsziele geeignete Instrumente nach Kategorien diskutiert und im Ergebnisblatt "Instrumente" festgehalten.

Abbildung 12
Ergebnisblatt Instrumente

ZIELE	KOOPERATIONSINSTRUMENTE

ZIELE	FORMELLE UND INFORMELLE (PLANUNGS-)INSTRUMENTE

ZIELE	BODENPOLITISCHE INSTRUMENTE

ZIELE	FINANZIERUNGS- UND FÖRDERINSTRUMENTE

Quelle: Britta Hüttenhain, Stefan Werrer

Prozessgestaltung in Phasen

Als letzter Schritt erfolgt hier die koordinierte Zusammenführung und prozessuale Verknüpfung der einzelnen Bausteine mit ihren Einzelinstrumenten zu einer schlüssigen und ortsspezifischen Prozessgestaltung. Die wichtigsten Erkenntnisse werden in Form von prozessprägenden Schlüsselinstrumenten den bereits erläuterten Phasen im Entwicklungsprozess „Eröffnung“, „Programmierung“, „Verdichtung“ und „Umsetzung“ zugeordnet. Diese Grobstruktur kann als Basis für die integrierte Prozessgestaltung über mehrere sektorale Betrachtungsweisen hinweg mit allen Entwicklungsbeteiligten dienen und die Koordination der unterschiedlichen Handlungsebenen bei der bestandsorientierten Entwicklung von Gewerbequartieren unterstützen.

Arbeitsauftrag: Die im vorherigen Arbeitsschritt diskutierten Abfolgen und Kombination von Instrumenten werden im Ergebnisblatt „Prozessgestaltung“ den vier Prozessphasen zugeordnet und zu einer ggf. um weitere Instrumente ergänzten schlüssigen Prozessgestaltung vervollständigt.

Im Sinne eines Perspektivwechsels kann es hilfreich sein, die Überlegungen zur Prozessgestaltung ausgehend von den gleichen Rahmenbedingungen mit unterschiedlichen Setzungen zu Kooperationsformen und der Prozessgestaltung erneut zu diskutieren. Prozessgestaltung in Phasen

Abbildung 13
Ergebnisblatt Prozessgestaltung

STRATEGIE	
Phase 1 ERÖFFNUNG Rahmenbedingungen ermitteln Anforderungen benennen Akteurskonstellation Beteiligungsangebote	
Phase 2 PROGRAMMIERUNG Ziele definieren Konzepte entwickeln Szenarien und Optionen Wissen vernetzen	
Phase 3 VERDICHTUNG Konzepte überprüfen Umsetzung vorbereiten Maßnahmen priorisieren	
Phase 4 UMSETZUNG Maßnahmen umsetzen Qualitäten sichern Monitoring	
	

Quelle: Britta Hüttenhain, Stefan Werrer