

5. April 2018

Gewerbeentwicklung in der Metropole: An welchen Stellen das Gewerbeflächenkonzept für die Hauptstadt ansetzen muss

Ein Debattenbeitrag von Uwe Luipold – erschienen auf blog.stadtundwirtschaft.de

Die wachsende Stadt braucht Platz: Platz für Wohnen, Platz für Arbeitsplätze, Platz für Sport, Freizeit und Soziales. Alle diese Nutzungen sind in der Hauptstadt derzeit auf der Suche nach ausreichend Raum, um ihre jeweiligen Funktionen adäquat ausfüllen zu können. Die Konkurrenz um die letzten Flächen ist hart geworden und lässt sich an der Entwicklung der Preise ebenso festmachen, wie an den intensiven Diskussionen um die Zukunft von einzelnen Standorten. Mitten-drin: Gewerbliche Nutzer wie Industrie- und Handwerksbetriebe, Dienstleister, Kleingewerbe, Kreative und andere Selbständige, die als Arbeitgeber und Wertschöpfer das Rückgrat der Stadt bilden, aber auf der Standortsuche derzeit häufig das Nachsehen haben. Abhilfe schaffen soll der Stadtentwicklungsplan Industrie und Gewerbe, der in Berlin neben den Stadtentwicklungsplänen für Wohnen, Zentren, Verkehr, Ver- und Entsorgung sowie Klima steht und derzeit überarbeitet wird. Für uns eine Gelegenheit für einen kurzen Rück- und Ausblick.

Vom Sicherungs- zum Entwicklungskonzept

Der Stadtentwicklungsplan Industrie und Gewerbe (StEP IG) ist das zentrale Konzept für die Entwicklung der Gewerbeflächenkulisse der Hauptstadt. Der Kern des StEP IG - das Entwicklungskonzept für den produktionsgeprägten Bereich (EpB) der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe – hat in den vergangenen beiden Jahrzehnten den sich deutlich veränderten Anforderungen der Wirtschaft Rechnung getragen und sich zunehmend zu einem strategischen Instrument entwickelt.

Die Anfänge des Konzeptes gehen bis in Beginn der 90er-Jahre zurück. Das „Industrieflächensicherungskonzept“ – so der damalige Name - war primär auf die Sicherung der wichtigsten Berliner Gewerbestandorte vor der wendebedingt drohenden Umwandlung in Büro- oder Einzelhandelsstandorte ausgerichtet. Denn die Abwanderung und Verdrängung von Unternehmen drohte, deren angestammten Standorte im Anschluss mit anderen Nutzungen belegt werden sollten. Ein zentrales Ziel des Konzeptes war es daher, Fälle wie die der Unternehmen DeteWe, Aqua Butze oder Francotype Postalia zukünftig zu verhindern. Und es sollte sich zeigen, dass die Sicherung der Standorte häufig auch im Interesse der Eigentümer war. Denn die entstanden Bürokomplexe erwiesen sich vielfach

als lose-lose-Geschäft: Die Immobilien ließen sich kaum vermarkten, die ursprünglich ansässigen Betriebe waren verdrängt, die übrigen Gewerbeflächen hatten ihr Profil verloren und die kurzfristigen Entwicklungen auf dem Immobilienmarkt führten zu falschen Erwartungen von Eigentümern und Investoren.

Als Reaktion auf die schleppende Entwicklung der Wirtschaft sowie die strukturellen Schwierigkeiten des Verarbeitenden Gewerbes wurde das Konzept 1999 evaluiert und im Anschluss um einen Entwicklungsansatz erweitert. Das Ziel: Weg vom ausschließlich defensiven Abwehrinstrument hin zu einem gestaltenden Konzept, das Sicherheit schafft, gleichzeitig aber Entwicklungsmöglichkeiten aufzeigt. Ein weiteres Jahrzehnt später wurde das Konzept schließlich in den „Stadtentwicklungsplan Industrie und Gewerbe“ überführt, der den Planungs- und Entwicklungswillen der Hautstadt verdeutlichen und als informelles Instrument zu mehr Planungssicherheit beitragen sollte.

Welchen Aufgaben sich der Stadtentwicklungsplan Industrie und Gewerbe stellen muss

Aktuelle Herausforderungen erfordern Instrumente zur Umsetzung des StEP IG

Vor dem Hintergrund der wachsenden Nachfrage nach Wohn-, Sozial- und Gewerbeflächen in der Stadt und mit den sich verändernden Anforderungen der Wirtschaft steht die Gewerbeflächenstrategie des Landes heute vor neuen Aufgaben. Eine bloße Fortschreibung des bisherigen Konzepts wird nicht ausreichen, um die aktuellen Herausforderungen zu bewältigen. Ein strategisch-konzeptioneller Ansatz - ein Plan - ist ohne Zweifel unerlässlich. Mehr noch, als in der Vergangenheit, verlangen konkrete Herausforderungen, Problemlagen und aktuelle Entwicklungen jedoch auch nach einer umsetzungsorientierten Instrumentierung. Der zentrale Anspruch an das Konzept, nämlich die Bereitstellung einer angemessenen, geeigneten und entwicklungsfähigen Flächenkulisse durch Sicherung und Entwicklung von Gewerbestandorten bringt aktuell konkreten Handlungsbedarf mit sich, der sorgfältig analysiert, bewertet und schließlich handlungsorientiert instrumentiert werden muss. Der gesetzlich vorgegebene Rahmen eines Stadtentwicklungsplans ist dabei zu eng. Hier dürfte vor allem die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe gefragt sein, mit vorhandenen oder noch zu entwickelnden Instrumenten für eine Umsetzung der konzeptionellen Ansätze zu sorgen. Der Masterplan Industrie hat hier einen gangbaren Weg aufgezeigt.

Der Weg vom informellen zum formellen Planungsinstrument muss geebnet werden

Im Zusammenhang mit dem Kerngeschäft eines Stadtentwicklungsplans - der Formulierung von Entwicklungszielen - muss die Umsetzbarkeit dieser strategischen Vorgaben in geltendes Planungsrecht konkretisiert und begleitet werden. Obwohl sich das „Entwicklungskonzept für den produktionsgeprägten Bereich“ auf der Bezirksebene bewährt hat, dürfte im Zuge des stärker werdenden Drucks auf die Flächenkulisse die Abwehrwirkung dieses informellen Instrumentes an Durchschlagskraft verlieren. Das Modellprojekt „Rahmenplan Herzbergstraße“ hat gezeigt, dass es dem wirtschaftspolitischen Ansatz des EpB naturgemäß an Konkretisierung fehlt, die für die Umsetzung in Planungsrecht gleichwohl unabdingbar ist. Hier muss im Rahmen der Aktualisierung des StEP nachgelegt werden.

Die Hauptstadt sollte sich als think tank für aktuelle Herausforderungen um die Gewerbeflächenentwicklung etablieren

Und schließlich: Zwar sind sich Experten wie Unternehmen einig, dass sich die Anforderungen der gewerblichen Wirtschaft an die Standorte der Zukunft im Zuge der sich abzeichnenden strukturellen Entwicklungen weiter verändern werden. Bei der Frage jedoch, wie sich diese Tendenzen konkret auswirken werden, scheiden sich die Geister. Hier benötigt der StEP Antworten, wenn er tatsächlich einen Rahmen für die Entwicklung der nächsten Jahre skizzieren will. Dabei sollte man sich tunlichst vor dem reflexartig vorgebrachten Hinweis auf Modebegriffe wie „Industrie 4.0“, „Kreativwirtschaft“, „Urbane Gewerbe“ oder neue Technologien - gerne und nahezu ausschließlich wird hier der 3D-Drucker bemüht - hüten. Denn einerseits werden diese Begriffe häufig als leere Worthülsen verwendet, denen es an empirisch fundierter oder lokaler Substanz mangelt. Hier stünde es der Hauptstadt gut zu Gesicht sich an die Spitze der Bewegung zu setzen und intensiv zu analysieren, welche Auswirkungen die einzelnen Entwicklungen tatsächlich auf den Bedarf nach Gewerbeflächen haben. Zudem wird vielfach außer Acht gelassen, dass die Gewerbeflächen auch Heimat von vielleicht weniger hippen, gleichwohl aber wichtigen Branchen oder Funktionen sind: Logistikunternehmen, Recyclingbetriebe, kleinere Handwerks- und größere Baubetriebe benötigen wir in der Stadt ebenso, wie Industrieunternehmen - wenn vielleicht auch aus anderen Gründen. Und alle diese Betriebe emittieren teilweise und sind vielfach auf Flächen in den Gewerbegebieten angewiesen. Deren Ansprüche gilt es Rechnung zu tragen und gleichzeitig Anreize zu schaffen, um die teilweise geringe Flächenintensität dieser Nutzer zu erhöhen.

Genügend Sachverstand zur systematischen und lösungsorientierten Befassung mit diesen Herausforderungen ist in der Stadt vorhanden. Kaum eine andere deutsche Großstadt dürfte zudem mit derart vielfältigen Fallbeispielen von typischen Problemlagen oder beispielhaften Entwicklungen aufwarten können, die

sich für eine eingehende Betrachtung und die Erprobung von neuen Instrumenten oder Modellen eignen. Die wesentlichen Handlungsfelder und ein paar Ideen wollen wir hier zur Diskussion stellen.

Wie die bekannten Handlungsfelder neu angegangen werden können

Die Handlungsfelder sind bekannt, müssen jedoch teilweise neu gedacht werden – auch mit Mut zur Umsetzung von noch nicht erprobten Lösungen.

- **Handlungsspielräume durch landeseigene Flächen schaffen:** Das Land Berlin verfügt nur noch über wenige landeseigene Gewerbeflächen. Dies gilt sowohl für den Bereich der bebaubaren Flächen wie auch – auch als Folge der vor Jahren erfolgten Veräußerung der ehemals landeseigenen Gewerbehöfe - für Mietflächen. Lediglich im zentralen Bereich der Innovations- und Gründerzentren hat offenbar bereits ein Paradigmenwechsel stattgefunden, der sich etwa in der Entwicklung des FUBIC im unmittelbaren Umfeld der Freien Universität zeigt. Weitere Maßnahmen dürften unausweichlich sein, wenn sich das Land die notwendigen Gestaltungsmöglichkeiten schaffen möchte, die gerade im aktuell stattfindenden Wandel unverzichtbar sein dürften. Über den Ankauf von Schlüsselgrundstücken und die Erweiterung des eigenen Portfolios muss ebenso nachgedacht werden, wie über die Beteiligung an bereit vorhandenen Projekten.
- **Informationslage über Flächenkulisse verbessern:** Ein digitales Informationssystem über die Gewerbeflächenkulisse ist ein zentrales Instrument für ein Mehr an Transparenz. Dabei darf dieses Instrument nicht – wie so häufig - bei einer einmaligen Bestandaufnahme stehen bleiben. Um frühzeitig Fehlentwicklungen erkennen zu können ist ein umfassendes Monitoring notwendig. Derartige Informationen sind jedoch nur so gut, wie sie aktuell sind. Eine regelmäßige und umfassende Bestandserfassung, wie sie etwa in der Stadt Frankfurt am Main vorbildlich durchgeführt wird, ist aufwändig und vermutlich in Berlin kaum umsetzbar. Vielleicht aber auch gar nicht notwendig: Vielmehr sollte erprobt werden diese Aufgabe dadurch anzugehen, dass die bereits vorhandenen Informationen sinnvoll und effizient zusammengeführt werden. Das lokale know-how der Wirtschaftsförderung der Bezirke sowie der Mitarbeiter von Partner für Berlin muss genutzt werden, um die notwendigen Informationen zusammenzutragen. Denn: Um die wichtigsten Trends zu erkennen wird eine 100%-Erhebung ohnehin nicht notwendig sein. Vielmehr müssen die lokalen Akteure und Projekte darin – ggf. auch personell und/oder finanziell - unterstützt werden, die vorhandenen Informationen strukturiert zusammenzutragen, die dann an zentraler Stelle systematisch, intelligent und für alle transparent aufbereitet werden.

- **Flächenaktivierung und Verdichtung optimieren:** Da die Flächenkulisse nicht beliebig ausgeweitet werden kann werden Verdichtung und Aktivierung von unter- oder fehlgenutzten Flächen zu einer zunehmend wichtigen Zukunftsaufgabe. Derzeit sind nur wenige erfolgreiche Strategien und Instrumente bekannt. Um handlungsfähig zu bleiben sind jedoch konkrete Ansätze zu entwickeln und zu erproben. Inwieweit das Planungsrecht hier helfen kann, wird zu prüfen sein. Ein Mittel könnte sein, dass das EpB zukünftig stärker auf die Geschossfläche als auf die Grundstücksfläche abhebt. Dadurch könnten weitere Flächenressourcen realisiert werden – wenn auch teilweise für Nutzungen außerhalb des produzierend-gewerblichen Bereichs. Mögliche Modelle zu einer baulichen Verdichtung sollten zielorientiert und vorbehaltlos geprüft und gegebenenfalls erprobt werden. In einem Szenario könnte dies möglicherweise sogar unter Einschluss von bislang als unverträglich angesehenen Nutzungen wie dem Wohnen durchgespielt werden. Dies natürlich immer unter der Prämisse des maximalen Schutzes der vorhandenen und anzusiedelnden Betriebe.

- **Qualifizierung durch Vernetzung, Profilierung und Kuratierung:** Dass unternehmerische Standortnetzwerke zur Entwicklung und Profilierung von Gewerbestandorten beitragen und gleichzeitig als Kommunikationsknoten und Ansprechpartner für die öffentliche Hand eine zentrale Funktion einnehmen können, hat sich inzwischen in vielen Fällen erwiesen. Mit vergleichsweise geringem öffentlichen Mitteleinsatz werden dabei beachtliche Effekte erreicht. Und dieser Erfolg ist bei Standortnetzwerken - im Gegensatz zu vielen GA-Netzwerken - auch nachhaltig. Bislang kümmern sich diese von Unternehmen getragenen Netzwerke nach Ablauf einer Förderphase in der Regel eigenverantwortlich um die Entwicklung ihrer Standorte. Mit Blick auf die oben skizzierten Aufgaben, die teilweise auch sehr tief gehenden Informationen über Standorte voraussetzen, muss im Rahmen eines integrierten Konzeptes darüber nachgedacht werden, ob eine „Kuratierung“, d.h. eine langfristige Betreuung von Gewerbestandorten durch die öffentliche Hand, ein Instrument für die Zukunft sein muss. Bei vielen der Berliner Zukunftsorte wurde erfolgreich so verfahren und auch die Erfahrungen des aktuell laufenden Bundesforschungsvorhabens im Rahmen von ExWoSt deuten darauf hin, dass dieser Weg zielführend sein könnte.

- **Schutz vor Verdrängung:** Die Sicherung der wichtigen Standorte für den produzierenden Bereich darf getrost als das Kerngeschäft des Stadtentwicklungsplans Industrie und Gewerbe bezeichnet werden. Für die Kernstandorte des produzierenden Bereichs ist das EbB ein durchaus erfolgreiches Instrument. Das Augenmerk muss jedoch darauf gelegt werden die Umsetzung in geltendes Planungsrecht in Form von B-Plänen zu ermöglichen und zu unterstützen. Mit zunehmendem Druck auf die Gemengelage

und stärker werdender Verdrängung von Unternehmen aus Lagen, die nicht durch das EbP geschützt sind, werden Instrumente wichtig, die auch diese Lagen aktiv stärken.

- **Zukunftssicher durch mehr Nachhaltigkeit:** Ein Anfang ist mit dem ExWoSt-Projekt „Nachhaltige Entwicklung von Gewerbegebieten“ bereits gemacht. Gerade in Anbetracht der begrenzten Flächenkulisse muss der Nachhaltigkeitsaspekt noch stärker als bisher in den Focus der Entwicklung der Standorte gerückt werden. Dafür spricht, dass ein Teil der oben skizzierten zentralen gewerbepolitischen Herausforderungen (Verdichtung, Vernetzung usw.), aber auch stadökologische (Versiegelung, Stadtklima) und soziale Aspekte auf der Standortebene gebündelt sind. Vor diesem Hintergrund ist zunächst eine Definition der Erwartungen notwendig, die im Zusammenhang mit der Entwicklung von Gewerbebeständen an das Merkmal „nachhaltig“ gestellt werden. In einem weiteren Schritt müssen dann die vorhandenen Fördermöglichkeiten genutzt und – sofern notwendig – um Berlinspezifische Instrumente ergänzt werden.

regioconsult ist ein regionalwirtschaftlich ausgerichtetes Beratungsunternehmen mit Sitz in Berlin. Unser interdisziplinäres Team von Experten berät seit 1990 Unternehmen, Institutionen und Verbände sowie die öffentliche Hand bei Fragestellungen an der Schnittstelle von Wirtschaft, Wissenschaft und Standorten.

Auf einer empirischen Basis befassen wir uns mit lokalen wie regionalen Aspekten der Wirtschaft. Immer im Mittelpunkt: Unternehmen, Wirtschaftsstrukturen, wirtschaftspolitische Fragestellungen, technologische Entwicklungen und Kommunikation.

regioconsult Konzepte für Politik und Wirtschaft

Bundesplatz 8	Fon	+49 30 789 59451	www.regioconsult.de
10715 Berlin	Fax	+49 30 789 59459	post@regioconsult.de