



STADT
LAND
PLUS+

HERAUSFORDERUNGEN DES DERZEITIGEN GEWERBEFLÄCHENMANAGEMENTS

ERGEBNISSE UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN
AUS DEM PROJEKT KOOPREGION

Martina Leucht, Jürgen Kopfmüller, Hannah Kosow,
Ulrich Müller, Markus Peter, Joanna Skok, Heike Strobel, Sandra
Wassermann, Markus Winkelmann

HINTERGRUND

Die gängige Planungs- und Entwicklungspraxis von Gewerbe- und Industriegebieten hat in vielen Regionen eine beständig wachsende und in vielen Aspekten nicht nachhaltige Flächennutzung sowie den damit einhergehenden Verlust von z. B. zuvor meist landwirtschaftlich genutzter Fläche oder Waldfläche zur Folge. Ursachen des zunehmenden Flächenbedarfs werden vorwiegend in der wirtschaftlichen Entwicklung der Region, der Bevölkerungsentwicklung und im Ausbau der Verkehrsinfrastruktur gesehen. Die beschriebene Dynamik hat sich gegenwärtig etwas reduziert durch eine Flächenknappheit, insbesondere in Ballungsräumen, und eine fehlende Nachfrage von Unternehmen für neue Gewerbeflächen im ländlichen Raum in weniger attraktiven Lagen. Darüber hinaus nehmen Flächennutzungskonkurrenzen (z. B. zu Land- und Forstwirtschaft, erneuerbarer Energieerzeugung, Natur- und Artenschutz) und damit einhergehende Konflikte zu. Planungen für neue Gewerbegebiete sehen sich zunehmend mit zivilgesellschaftlichem Widerstand konfrontiert. Vielerorts wird die Flächenknappheit bereits als Hemmnis der wirtschaftlichen Entwicklung wahrgenommen. Daher besteht dringender Bedarf, neue Lösungen zu entwickeln. Das vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderte Projekt KoOpRegionN - *Kommunale Kooperationsoptionen für die nachhaltige Flächennutzung in der Region Nordschwarzwald (Laufzeit: Februar 2020 - Januar 2025)* hat gemeinsam mit Expert:innen aus Wissenschaft und Praxis Herausforderungen und Handlungsoptionen für integrierte Ansätze für Gewerbeflächen der Zukunft in der Region Nordschwarzwald erforscht.

SOZIO-ÖKONOMISCHE UND POLITISCHE RAHMENBEDINGUNGEN

Deutschlandweit sind Gewerbegebiete überwiegend durch einen hohen Grad an Versiegelung, insbesondere für den ruhenden Verkehr, eine geringe Aufenthaltsqualität sowie wenig nachhaltige Bauweisen charakterisiert. Die Entwicklung von Gewerbegebieten in den Außenbereichen wird dadurch vorangetrieben, dass Kommunen Einnahmen einerseits über Flächenverkäufe und andererseits über Gewerbesteuereinnahmen erzielen und außerdem Arbeitsplätze, Nahversorgung sowie weitere Dienstleistungen für wachsende Wohngebiete angeboten werden müssen. Der in der Vergangenheit vergleichsweise niedrige Bodenpreis führte zur extensiven Standortentwicklung von Unternehmen (ebenerdige Parkplätze, umfangreiche Verkehrsflächen für LKW, geringe Geschossanzahl oder Vorhaltung von Reserveflächen für spätere Erweiterungen). Dies wurde auch durch baurechtliche Vorgaben (z. B. festgelegte Grenzen von Gebäudehöhen) begünstigt. Folgen bisheriger Flächenpolitik sind außerdem eine Verlagerung von Einzelhandel, Freizeiteinrichtungen, teilweise unternehmensbezogenen Wohnungen sowie weiteren aus heutiger Sicht nicht mehr angemessenen und ineffizienten Nutzungen der knapper werdenden Gewerbeflächen. Dieser Trend wird zusätzlich geprägt von sich verändernden gesellschaftlichen Mobilitäts- und Konsumgewohnheiten. Die im Rahmen des Forschungsprojekts KoOpRegionN durchgeführte regionale PPGIS (*Public Participation Geographic Information Systems*) – Umfrage zur Bewertung der aktuellen Situation sowie zu künftigen Bedarfen (Leucht et al. 2023), bestätigt diese Tendenz auch für die Beispielregion Nordschwarzwald.

Zunehmend wird jedoch die Entwicklung von Gewerbeflächen auch von Nachhaltigkeitsstrategien und Zielsetzungen des Bundes und der Länder beeinflusst (z. B. in Rahmen einer nachhaltigen Landnutzung durch das deutschlandweite Ziel von max. 30 ha pro Tag bis 2030 oder die derzeitige „Netto-Null“ bezogen

auf die Flächeninanspruchnahme bis 2035 in Baden-Württemberg). Der politische und gesellschaftliche Druck wächst, Flächenspar- und Nachhaltigkeitsziele lokal stärker umzusetzen. Dabei sind Kommunen und Regionen mit Konflikten konfrontiert, die aus unterschiedlichen Zielsetzungen in Wirtschaft, Politik und Gesellschaft resultieren. So bedingt beispielsweise in Baden-Württemberg die geförderte „Transformation der Wirtschaft“ ein nicht näher definiertes Flächenangebot, das mit den „Netto-Null“-Zielen der Landesregierung in Konflikt steht (Kosow/ Wassermann 2023).

HERAUSFORDERUNGEN UND KOMPETENZEN FÜR EIN NACHHALTIGES GEWERBEFLÄCHENMANAGEMENT

Die Vielfalt an neuen Strategien, Zielen, Gesetzen und Regelungen sowie die verschiedenen Interessensgruppen auf unterschiedlichen Planungsebenen und in verschiedenen Fachressorts bedingen eine zunehmende Komplexität der Abstimmungsprozesse des Gewerbeflächenmanagements. Für Mitarbeitende der Verwaltung (Kommunalplanung) und insbesondere für Entscheidungsträger:innen (Bürgermeister:innen, Amtsleiter:innen) stellt das Wissensmanagement in den vielfältiger werdenden Handlungsfeldern (z.B. kommunale Energiesysteme, Mobilitätskonzepte, etc.) eine Herausforderung dar. Gewerbeflächenmanagement in der Praxis, in der Perspektive von „regional governance“, weist je nach Region unterschiedliche Ausprägungen auf. Über die formalisierten Prozesse hinaus besteht eine Vielfalt an informellen Praktiken aufgrund unterschiedlicher Ressourcenverfügbarkeiten, Erfahrungen und Kompetenzen der involvierten Akteur:innen, die von außen nur schwer einsehbar ist.

In der gegenwärtigen Praxis der Entwicklung und Nutzung von Gewerbeflächen ist ein strategisches Gewerbeflächenmanagement auf kommunenübergreifender Ebene nur sehr begrenzt umgesetzt. Ein Management findet teilweise bei interkommunalen Gewerbegebieten und Industrie- und Gewerbe Parks über das Gebietsmanagement statt. In der planerischen Praxis spricht man vorrangig von Gewerbeflächenentwicklung, was überwiegend die Entwicklung neuer Flächen im Fokus hat. Dies betrifft vorrangig die Prozesse der Regionalplanung und kommunalen Bauleitplanung sowie die Umlegung, Erschließung und Vermarktung der baureifen Grundstücke. Meist ist ab der Vermarktung der Grundstücke und der Genehmigung der Bauanträge eine weitere Betreuung der Entwicklung des Gewerbegebietes sowie der Gewerbetreibenden über die klassische Wirtschaftsförderung hinaus nicht vorgesehen. Eine Folge hiervon ist die teilweise nicht mehr steuerbare Entwicklung von Gewerbegebieten im Bestand, z. B. die Entstehung von Brachflächen aufgrund von Firmenaufgaben oder Grundstücksverkäufe, die veränderten Nutzungen erlauben, wenn kein Bebauungsplan vorliegt. Teilweise gefährden diese Entwicklungen alte Industriestandorte, da für (dann ggf. entstehende) Mischgebiete andere Schutzverordnungen gelten.

Um einen Wandel im Gewerbeflächenmanagement hin zu mehr Nachhaltigkeit und insbesondere zu flächenschonenderen und flächeneffizienteren Ansätzen zu erreichen, müssen Zuständigkeiten und Kompetenzen der Kommunen und der regionalen Institutionen im Rahmen bestehender Entscheidungsstrukturen, wie insbesondere der kommunalen Planungshoheit, ergänzt und besser koordiniert werden. Eine systematische Umsetzung erweist sich bisher jedoch als schwierig, vornehmlich aufgrund mangelnder Ressourcen oder vorherrschender Interessenkonflikte. Die im Projekt KoOpRegion durchgeführten Interviews mit regionalen Akteur:innen zeigen, dass teilweise sehr unterschiedliche

Verständnisse bei den verschiedenen Akteurinnen und Akteuren zur Frage vorliegen, was Nachhaltigkeit im Kontext von Gewerbegebieten bedeutet. Darüber hinaus ist es derzeit kaum möglich, Nachhaltigkeitseffekte zu messen und zu evaluieren, denn Gewerbegebiete sind weder in aggregierter Form als Sektor oder räumliche Einheit noch als einzelne Gebiete Gegenstand offizieller Statistiken. Informationen und Daten sind auf dieser Ebene kaum verfügbar und müssen überwiegend individuell unter starkem Einbezug der ansässigen Unternehmen erhoben werden. Auch hinsichtlich des Flächensparens fehlen bis dato einschlägige Bilanzierungsmodelle, die auf kommunaler oder regionaler Ebene angewandt werden.

INGFM - INTEGRIERTES NACHHALTIGES GEWERBEFLÄCHENMANAGEMENT

Bis dato bleibt es für einzelne Kommunen schwierig, in angemessener Weise mit der beschriebenen Problemlage umzugehen. Ein durch regionale Kooperation und Koordination unterstütztes Gewerbeflächenmanagement zeigt jedoch neue Chancen auf. Benötigte Kompetenzen und Ressourcen in der Region können insbesondere kleinere Kommunen im ländlichen Raum unterstützen auf dem Weg zum notwendigen Wandel. Der im Projekt KoOpRegioN auf Basis aktueller Forschungsergebnisse sowie in Kooperation mit zentralen Praxisakteur:innen entwickelte INGFM-Ansatz eines integrierten nachhaltigen Gewerbeflächenmanagements zeigt diesbezüglich Wege zum Wandel in der Entwicklung von Gewerbegebieten auf. Der INGFM-Ansatz ist zum einen ein transdisziplinärer Forschungsansatz, der zum Ziel hat, die gegenwärtige Gewerbeflächenproblematik aus Sicht der verschiedenen involvierten Akteur:innen zu analysieren und Handlungsoptionen für Regionen zu entwickeln. Zum anderen stellt er das im Projekt KoOpRegioN entwickelte und in der Beispielregion Nordschwarzwald erprobte innovative Konzept eines regionalen nachhaltigen Gewerbeflächenmanagements dar. Die zentrale Herausforderung des Ansatzes ist der Umgang mit der Vielfalt an auf unterschiedlichen Ebenen beteiligten Akteur:innen und deren Interessenlagen. Im INGFM-Co-Design-Prozess haben sich die beiden normativ gesetzten Governance-Kriterien in der Entwicklung von Handlungsoptionen für die oben beschriebenen Herausforderungen wie folgt bestätigt und verstetigt:

Integriertes Gewerbeflächenmanagement

- Stärkung der regionalen Perspektive mit der Chance, Zielkonflikte adressieren zu können, die auf kommunaler Ebene bis dato nicht gelöst werden können.
- Stärkung der vertikalen Kooperation: über alle Ebenen hinweg von der Region, über die (inter-)kommunale bis hin zur Gewerbegebiets- und Unternehmensebene im Gewerbeflächenmanagement der Region.
- Stärkung der horizontalen Kooperation: akteursübergreifend bezogen auf Planer:innen, Wirtschaftsförder:innen, Unternehmensvertreter:innen, Politiker:innen, Finanzberater:innen, Rechtsberater:innen, zivilgesellschaftliche Vertreter:innen, externe Fachexpert:innen, etc.

Nachhaltiges Gewerbeflächenmanagement

- Sensibilisierung aller relevanten Akteur:innen für die Themen Nachhaltigkeit und Flächensparen im aktuellen Gewerbeflächenmanagement ist notwendig, da viele unterschiedliche Wahrnehmungen und Bewertungen durch unterschiedliche Kontexte (nicht zuletzt unterschiedliche Ausgangslagen und Bedarfe von Stadt und Umland) der jeweiligen Akteure:innen existieren.
- Entwicklung eines ganzheitlichen Nachhaltigkeitskonzepts für Gewerbegebiete bzw. das Gewerbeflächenmanagement und entsprechender Kriterien, angelehnt an laufende Prozesse und Handlungsspielräume von Entscheidungsträger:innen im Gewerbeflächenmanagement sowie insgesamt an den regionalen Kontext angepasst.
- Etablierung einer regional institutionalisierten Kooperations- und Koordinationsebene zur Unterstützung der Nachhaltigkeitstransformation des Gewerbeflächenmanagements in Regionen, z. B. in der Definition und Abstimmung regionaler strategischer Ziele und Maßnahmen.
- Nachhaltiges Gewerbeflächenmanagement bedingt Kooperation. Diese kann eine mögliche Transformation über innovative Impulse und Erfahrungsaustausch unterstützen. Akzeptanz für Gewerbegebiete kann erhöht werden, wenn es gelingt, mit der Anwendung der Nachhaltigkeitskriterien einen Beitrag zur Lösungsentwicklung für genannte Standortprobleme zu entwickeln.

Eingebettet in den angewandten Methoden-Mix und anhand teilweiser Rückkopplung von Ergebnissen mit Praxispartner:innen tragen die Inhalte und der Prozess des wissenschaftlich begleiteten und moderierten regionalen Dialogs zur Vertiefung und Kontextualisierung von Konzepten für Nachhaltigkeit, nachhaltiges Gewerbeflächenmanagement, Flächensparen, Kooperation etc. bei. So wurden durch die Ergebnisse der regionalen PPGIS-Umfrage Probleme und neue Ideen zum einen lokalisiert und zum anderen regional betrachtet sowie Meinungsbilder von unterschiedlichen Akteur:innengruppen zu Nachhaltigkeitskriterien und möglichen Kooperationsformen eingeholt. Die Ergebnisse einer Policy-Analyse (KoOpRegioN 2022) verweisen auf die Notwendigkeit eines Wandels sowie die Relevanz regionaler Kooperation. Sie verdeutlichen, dass im Umgang mit den identifizierten Zielkonflikten systemisch wirkende Maßnahmen-Kombinationen geprüft und umgesetzt werden müssen, im Unterschied zu einem üblicherweise praktizierten Mix von wenig abgestimmten Einzelmaßnahmen. Identifizierte Maßnahmenkombinationen der Policy-Analyse beinhalten u. a. folgende Handlungsoptionen: Etablierung einer „informellen Fachgruppe“ auf Initiative des Regionalverbands, „Vergabe von Gewerbeflächen im Erbbaurecht“, „Etablierung eines Nachhaltigkeitslabels für die Region“, „Konzeptvergaben“ für Gewerbeflächen (z. B. bzgl. Bebauungsdichte und -höhe, Wärmekonzepte).

Neue politische Zielsetzungen, innovative Ideen und Impulse von regionalen oder externen Akteur:innen (z. B. die Plattform der IHK Nordschwarzwald „Gewerbegebiete der Zukunft“, das Gewerbeflächen- und Ansiedlungskonzept der Stadt Pforzheim (WSP 2021), die DGNB-Nachhaltigkeitszertifizierung von Quartieren und Gewerbegebieten (DGNB 2024)) wirkten im Verlauf des Projekts förderlich, die Themen Nachhaltigkeit und Flächensparen in einen stärkeren Zusammenhang mit dem Gewerbeflächenmanagement zu bringen und zu diskutieren. Diese Impulse konnten im Projekt KoOpRegioN im „offenen Ansatz“ aufgegriffen und einbezogen werden. Im Rahmen der Konzept- und

Strategieentwicklung im INGFM-Ansatz ist daher eine (realistische und strategische) Positionierung der Region zwischen einem „Weiter-so-wie-bisher“ und gemeinsam abgestimmten Nachhaltigkeitskonzepten (inkl. eines angemessenen Umgangs mit der „Netto-Null“) mit allen relevanten Akteur:innen auszuhandeln. Konfliktreich bleibt das Ausbalancieren zwischen konkreten Nachhaltigkeits- sowie Flächensparzielen in den aktuellen und zukünftigen Prozessen der regionalen Wirtschaftsentwicklung. Zum einen müssen sich Strategien der wirtschaftlichen Entwicklung mit der Endlichkeit der Ressource Fläche auseinandersetzen, zum anderen müssen Nachhaltigkeitskonzepte so gestaltet sein, dass sie wirtschaftliche Leistungsfähigkeit weiter ermöglichen. Es zeigt sich jedoch, dass Unternehmen teilweise bereits jetzt dem regionalen und kommunalen Gewerbeflächenmanagement mit innovativen Nachhaltigkeitsansätzen vorangehen. Dies kann im Transformationsprozess und im regionalen Dialog kommuniziert und genutzt werden. Abschließend ist anzumerken, dass Erfolgsfaktoren für die Zusammenarbeit und die Erarbeitung von tragfähigen Ergebnissen im Co-Design-Prozess vor allem in der Einbindung handlungsfähiger kompetenter Akteur:innen mit zentralen Funktionen liegen. Dabei sollten bestehende Netzwerke und Gremien genutzt und eine neutrale wissensbasierte Moderation eingebunden werden.

LITERATUR

Kosow Hannah, Wassermann, Sandra (2023): Conflicts in the inter-municipal management of commercial areas – a case study using cognitive-affective mapping. In: European Planning Studies, Online verfügbar unter: <https://doi.org/10.1080/09654313.2023.2298297>

Leucht Martina, Laborgne Pia, Imbert Ines, Strobel, Heike (2023): Public Participation GIS (PPGIS) Ergebnisse der Online-Befragung zum nachhaltigen Gewerbeflächenmanagement; Online verfügbar unter: https://nordschwarzwald-region.de/wp-content/uploads/2023/11/PPGIS_Bericht.pdf (zuletzt geprüft 22.08.2024)

KoOpRegioN (2022): Gewerbegebiete der Zukunft – Policy Brief, Online verfügbar unter: https://www.nordschwarzwald.de/fileadmin/user_upload/news/2022/03/Gewerbegebiete_der_Zukunft_Policy_Brief_Projekt_KoOpRegioN.pdf (zuletzt geprüft 22.08.2024)

IHK Nordschwarzwald (2023): Gewerbegebiete der Zukunft – Ideenpool, Online verfügbar unter: <https://www.ihk.de/nordschwarzwald/gewerbegebiete-der-zukunft/der-ideenpool> (zuletzt geprüft 22.08.2024)

WSP-Wirtschaft und Stadtmarketing Pforzheim (2021): Gewerbeflächen- und Ansiedlungskonzept der Stadt Pforzheim 2021, Online verfügbar unter: https://di0pda1wg490s.cloudfront.net/fileadmin/user_upload/wsp/wirtschaftsfoerderung/gewerbe_flaechen/Gewerbfl%C3%A4chen- und Ansiedlungskonzept 2021.pdf (zuletzt geprüft 22.08.2024)

Deutsche Gesellschaft für Nachhaltiges Bauen - DGNB e.V.; Webseite: Gewerbegebiete - Nachhaltige Gewerbegebiete mit der DGNB zertifizieren, Online verfügbar unter: <https://www.dgnb.de/de/zertifizierung/das-wichtigste-zur-dgnb-zertifizierung/nutzungsprofile/gewerbegebiete> (zuletzt geprüft 22.08.2024)

WEITERE BEITRÄGE DES PROJEKTS KOOPREGION IM ONLINE-HANDBUCH „STADT-LAND-PLUS“:

- [Joanna Skok, Jürgen Kopfmüller, Hannah Kosow, Martina Leucht, Uli Müller, Markus Peter, Heike Strobel, Sandra Wassermann, Markus Winkelmann: Regionale Kooperation für ein nachhaltiges Gewerbeflächenmanagement - Ergebnisse und Handlungsempfehlungen aus dem Projekt KoOpRegion](#)
- [Jürgen Kopfmüller, Markus Winkelmann, Martina Leucht, Markus Peter, Ulrich Müller, Joanna Skok, Heike Strobel: Nachhaltigkeit bei Entwicklung, Nutzung und Management von Gewerbeflächen - Ergebnisse und Handlungsempfehlungen aus dem Projekt KoOpRegion](#)