

Konvolut Nachlass Rainer Graff
Zg. - Nr.: 3286

Mappe Nr.: ~~187~~ 4

Dokument Nr.: ~~887~~ 157 I

LA 20015-100.6

Ansätze für eine neue lokale Gewerbepolitik

7. November 1988

Bearbeitung:

Lucius Haupt

Inhaltsverzeichnis

I.	Ansätze für eine neue lokale Gewerbepolitik	1
II.	Grundzüge eines Kreuzberger-Gewerbeentwicklungskonzeptes	3
	A. Flächenkataster	4
	B. Standortdokumentation	6
	C. Lokales Gerwerbeentwicklungskonzept	9
III.	Überlegungen zur Schaffung neuer Arbeitsplätze	12
IV.	Zusammenfassung	16

I. Ansätze für eine neue lokale Gewerbepolitik

Seit Beginn der 70er Jahre hat sich in der Wirtschafts- und Erwerbstruktur der Ballungszentren ein nachhaltiger Wandel mit vielfältigen städtebaulichen Konsequenzen vollzogen. Trotzdem wurden die Probleme zunächst nur am Rande wahrgenommen:

- Die Stadterneuerungspolitik hatte vorrangig die "Stadt als Wohnort" im Auge und nahm den gewerblichen Bereich in erster Linie nur als störenden Faktor zur Kenntnis.
- Auf der lokalen Ebene wurde die Industrie- und Gewerbeentwicklung vor allem unter dem Aspekt der Gewerbesteureinnahmen diskutiert.

Mit Beginn der anhaltenden wirtschaftlichen Krise wurde jedoch die Aufmerksamkeit zunehmend auf andere, z.T. neue Aspekte der Stadtentwicklung gelenkt:

- Auseinanderentwicklung von altindustrialisierten, verarmten Ballungsräumen und prosperierenden Verdichtungsgebieten (Nord-Süd Gefälle);
- Wirtschaftlicher Strukturwandel; Revolutionierung der Kommunikationstechnologie; Obsoleszens von Produktionsstandorten;
- Innerstädtische Gewerberosion, Standortsicherungsprobleme, Lärm- und Schadstoffbelastungen in Gemengelagen; Wachsende Flächeninanspruchnahme durch Gewerbe und Industrie; Industrielle Brachflächen mit Altlasten.

Grundsätzlich verläuft die Gewerbeentwicklung nach betrieblich- marktlichen Gesichtspunkten und Erfordernissen. Die autonomen Trends der Gewerbeentwicklung werden, wenn überhaupt, nur schwach durch die gewerbepolitischen Vorgaben geprägt oder gesteuert. D.h., nicht die Politik bestimmt die Entwicklung des Gewerbes, sondern die autonomen Trends (Verlagerung der Wachstumsindustrien aus Verdichtungsräumen, qualitative Standortaspekte werden wichtiger, Abnahme der Streulagen) bestimmen die zukünftige Wirtschafts/ Gewerbepolitik und ihre Aufgabenfelder.

Sah die traditionelle Wirtschaftsförderung* ihre Zielbestimmung hauptsächlich in der Ansiedlung neuer Betriebe, so richtet die neue Gewerbepolitik ihr Augenmerk auf die Bestandspflege vorhandener Betriebe, der Standortsicherung, der Entwicklung neuer Standorte und der Neuansiedlung von Betrieben.

* s.a Beiträge zur Stadtforschung Bd. 4 Gewerbeentwicklung und Gewerbepolitik in d. Großstadtregion Hrsg.: H. Afheld, W. Siebel u. T.Sievers, Gerlingen 1987

Die alte Wirtschaftspolitik sah ihre Aufgabenstellung in der diskontinuierlichen Einzelfallhilfe begründet, jetzt ist die Begleitung betrieblicher Entwicklungsprozesse in allen Phasen, von der Experimentier/Gründungsphase über die Expansions- und Ausreifungsphase bis zur Rückbildungsphase, gefordert.

Informationsgrundlagen waren bisher die situationsbezogenen Wahrnehmungen im Konflikt- oder Beschwerdefall. Grundlage der neuen Gewerbepolitik bilden das Flächenkataster und die Standortdokumentation mit ihren über den Einzelfall greifenden Informationen.

Erstreckte sich das bisherige Instrumentarium auf die starren Instrumente: Hebesatz, Baurecht, Grundstückverkäufe und Finanzhilfen, so heißen die neuen flexiblen Instrumente: Dynamischer Bestandsschutz, Gebietsentwicklung durch Bauberatung, Technologie- und Umweltberatung flexible Liegenschaftspolitik und Aushandeln von Problemlösungen.

Dies erfordert natürlich einen anderen Qualifikationsbedarf der Beteiligten. Genügte früher die sachlich- fachliche Kompetenz zur Erledigung öffentlich- rechtlicher Aufgaben, so ist nun eine ökonomische Grundausbildung, die Kenntniss betrieblicher Problemlagen und die Verhandlungsfähigkeit im Umgang mit Unternehmen gefordert.

Profile alter und neuer Gewerbepolitik		
Dimensionen	Traditionelle Wirtschaftsförderung	Neue Gewerbepolitik
Zielbestimmung	Ansiedlung neuer Betriebe	Alte Betriebe pflegen neue Standorte entwickeln, neue Betriebe gewinnen
Aufgabenstellung	Diskontinuierliche Einzelfallhilfe	Begleitung betrieblicher Entwicklungsprozesse
Informationsgrundlagen	Situationsbezogene Informationen im Bedarfs/Beschwerde-Fall	Gewerbeflächenkataster Standortdokumentation Störungsgradkataster

II. Grundzüge eines Kreuzberger- Gewerbeentwicklungskonzeptes

Das Gesamtkonzept zur Entwicklung des Kreuzberger Gewerbes enthält u.a. die Komponenten -Bestandserhaltung gewerblich genutzter Flächen und Wiedernutzung aufgebener Flächen sowie die Nutzungsintensivierung. Die konsequente Bestandserhaltung des Gewerbes kann aber zu Problemen und Konflikten führen, da die staatliche Intervention durch Planungsvorgaben dazu führt, daß vereinzelte Gewerbegruppen gemäß BauNVO und qua Rechtsprechung als wesentlich störend bzw. belastend angesehen werden und daher als unzulässig zu betrachten wären.

Hieraus folgt, um das Nebeneinander von Wohnen und Arbeiten auch weiterhin zu ermöglichen, daß folgendes Ziel erreicht werden muß:

„Entwicklung eines bezirklichen Standorts- (Gewerbe-) entwicklungs-konzepts unter branchenspezifischen, standörtlichen, nutzungsverträglichen und umweltbezogenen Aspekten.“

BIP

Voraussetzung für die Verwirklichung des Gewerbeentwicklungskonzeptes (GEK) ist die Aufstellung eines Flächenkatasters sowie einer Standortdokumentation, aus denen heraus das GEK entwickelt wird.

A. Flächenkataster

Folgende Informationen über den Ist-Zustand eines Gebiets sollen zusammengeführt werden:

1. Lage
 - 1.1 Gesamtstädtische Zuordnung
 - 1.2 Stadtteilbezogene Zuordnung
2. Bauleitplanverfahren
 - 2.1 Planungsrechtliche Ausweisung der Fläche
 - 2.2 Planungsrechtliche Ausweisung der Umgebung
3. Bisherige Nutzung
 - 3.1 Branche
 - 3.2 Intensität teilweise/gesamt
4. Art des Leerstands
 - 4.1 große Brachfläche
 - 4.2 Baulücke
 - 4.3 Teilleerstand
 - 4.4 Unternutzung
5. Dauer des Leerstands
 - 5.1 Kurzfristig
 - 5.2 Langfristig
6. Eigentumsverhältnisse
 - 6.1 Kommunales Eigentum
 - 6.2 sonst. öffentliches Eigentum
 - 6.3 Privates Eigentum
7. Zustand und Wiedernutzbarkeit
 - 7.1 Umnutzungen vorhanden ja/nein
 - 7.2 Gebäude/Fläche wiedernutzbar ja/nein
 - 7.2 Freiräumen und Wiedererschließen ja/nein
 - 7.4 Altlasten ja/nein
 - 7.5 Kosten der Wiedernutzung
 - 7.6 Von wem zu tragen
8. Anbindung

- 9. Erschließung
 - 9.1 Hofgröße Traglast der Hofdecke
 - 9.2 Flächentyp* (I bis V)
- 10. Beschreibung der Flächen
 - 10. 1. Größe
 - 10. 2. Kaltmiete
 - 10. 3. Nebenkosten
 - 10. 4. Heizkosten
 - 10. 5. Fahrstühle Größe Traglast
 - 10. 6. Deckenlast
 - 10. 7. Durchfahrt Breite Höhe
 - 10. 8. Art der Lademöglichkeiten Rampe Hebebühne Kran
 - 10. 9. Heizsystem zentral dezentral
 - 10.10. Treppenhäuser Breite
 - 10.11. elektr. Anschlußleistung Transformator Kraftstrom

* Typisierung von Brachflächen

Es bietet sich die Einteilung in fünf Typen an (s.a. Untersuchung des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau über die Umwidmung brachliegender Gewerbe- und Verkehrsflächen). Kriterien für die Einteilung sind die planungsrechtliche Situation, die Erforderlichkeit von Planungsfolgemassnahmen wie Erschließung, die Notwendigkeit der Durchführung unrentabler Ordnungsmaßnahmen in Form von Freilegungen, Umbauten oder die Beseitigung von Altlasten. Danach ergeben sich folgende Gruppen:

- Flächen guter Verwendbarkeit ohne Handlungsbedarf (Typ I),
- Flächen mittlerer Verwendbarkeit mit Planungsbedarf, da die planungsrechtliche Situation nach §§ 30 oder 34 BBauG unklar ist (Typ II),
- Flächen mittlerer Verwendbarkeit mit Förderungsbedarf, da unrentable Ordnungsmaßnahmen erforderlich sind (Typ III),
- Flächen mäßiger Verwendbarkeit mit Planungs- und Förderungsbedarf (Typ IV)
- Problemflächen ohne Handlungsmöglichkeit, da die Situation planerisch sehr schwierig ist, ein irgendearteter Nutzungsdruck fehlt und Ordnungsmaßnahmen sehr kosten- aufwendig und technisch äußerst schwierig sind (TYP V).

B. Standortdokumentation

1. Absatzpotential

Einzugsgebiet

Einwohner (sozioök. Daten)

Kaufkraftverhältnisse

Wettbewerbsverhältnisse /Kundenstruktur

2. Standortpotential

Erreichbarkeit

Verkehrssystem

Netz

Kapazität

Materielle Infrastruktur

Versorgung

Entsorgung

Kommunale Planung -Förderung

Steuer/Gebührenpolitik

Finanzhilfen

Regionaler Arbeitsmarkt

Anzahl der Beschäftigten

Ausbildung der Beschäftigten

ungelernt

angelernt

Facharbeiter

3. Umweltpotential (Störungsgradkataster)

3.1 Störungspotential Lärm

3.1.1 Überörtlich verursacht

Straßenverkehr

Hauptstr.

Nebenstr.

Wohnstr.

Straßenraumprofil

Schienenverkehr

U/S-Bahn

Fernbahn

Höhe d. Gleiskörpers

Blockrandbebauung geschl./offen

Höhe d. Gebäude

Baulücken

Einfahrten offen

3.1.2 Örtlich verursacht

Produzierendes Gewerbe (incl.Handwerk,Handel)

Art

Anlagen/Maschinen

Lage im Gebäude

Innere Erschließung

Lieferverkehr

Parkraum

Sonstige

Schulen

Spielplätze

Sportplättze

Innenhof

Geschlossen/offen

3.2 Störungspotential Luftschadstoffe (SO₂,C,NO_x,Stäube)

Heizungsart/Brennstoffart

3.3 Freiräume

Typ

Größe

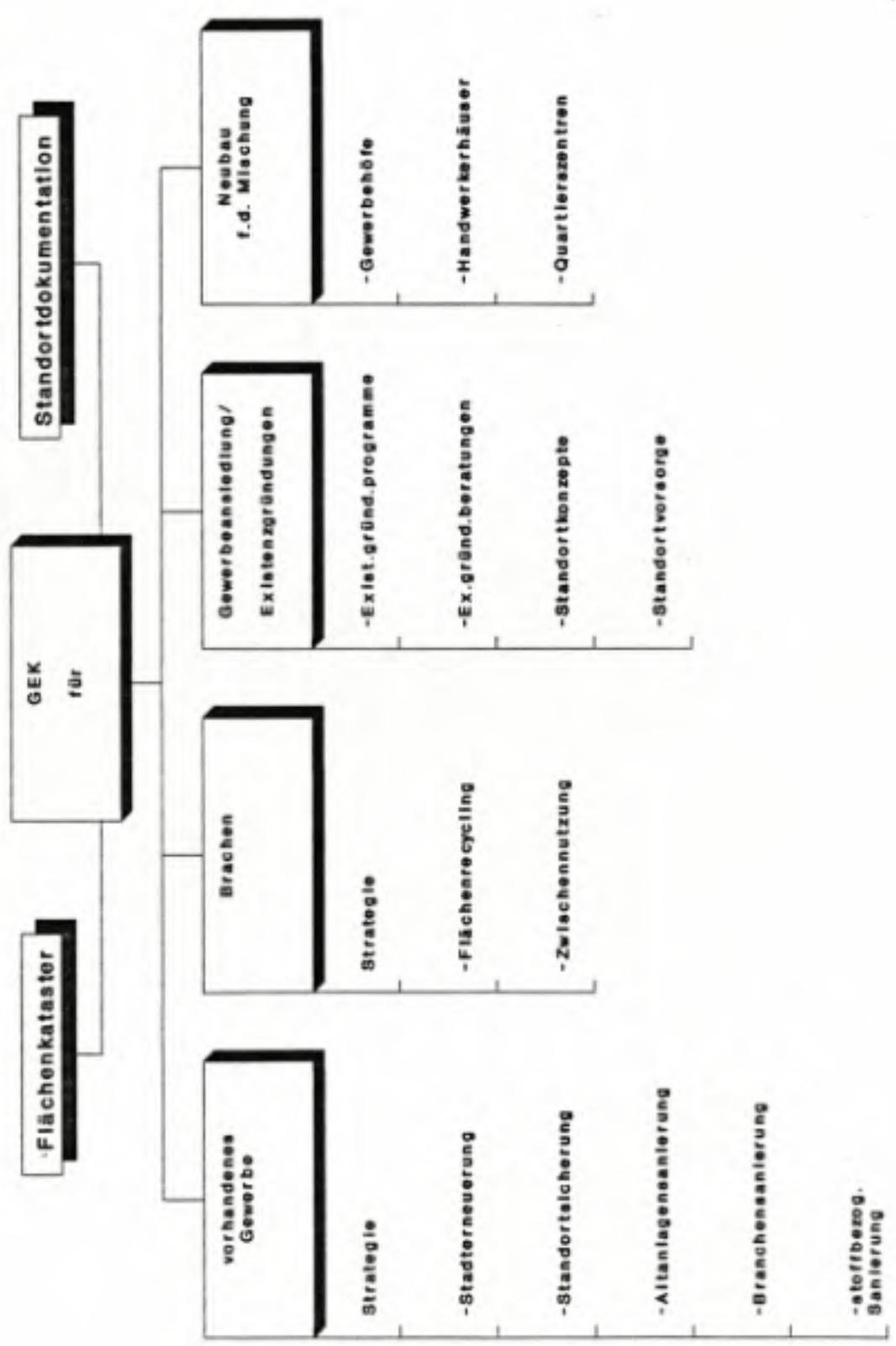
Versiegelung

Vegetation

Besonnung

Konkurrierende Nutzung Parkraum/Gewerbe

Entwicklungspotential ja/nein



C. Lokales Gewerbeentwicklungskonzept

Die Ergebnisse aus Flächenkataster und Standortdokumentation bilden die Grundlage für ein bezirkliches Gewerbeentwicklungskonzept welches im wesentlichen auf folgende vier Problembereiche abzielt:

1. Vorhandenes Gewerbe

Vier Strategien bieten sich zur Bestandssicherung bei umweltbezogenen und städtebaulichen Problemen* an:

- **Strategie Stadterneuerung** bei städtebaulichen Mißständen, d.h. mit Hilfe der aus Flächenkataster und Standortdokumentation gewonnenen Daten über Nutzungsmischungen und Betriebe in Nähe empfindlicher Nutzungen werden städtebauliche Zielsetzungen entwickelt. Die Aufstellung eines qualifizierten Bebauungsplanes wird wegen der größeren Planungssicherheit für Betriebe und der städtebaulichen Möglichkeiten der Konfliktbewältigung in den meisten Fällen unumgänglich sein. Sie schafft aber auf Dauer Standortsicherheit für die Betriebe und trägt damit wesentlich zur Quartiersberuhigung und -entwicklung bei.
- **Strategie Standortsicherung** bei standörtlichen, städtebaulichen und ökologischen Problemen. Diese Strategie erfordert eine problembezogene Bestandsaufnahme (Störungsgradkataster, Flächenkataster, Standortpotential) hinsichtlich der städtebaulichen Konflikte, der Immissionsprobleme und der betrieblichen Entwicklungsabsichten ~~voraus~~. Der festgestellte Sanierungsbedarf an Altanlagen wird mit den Betrieben im Rahmen einer Betriebsberatung besprochen. Unter Berücksichtigung der betrieblichen Entwicklungsabsichten wird ein örtliches Zielkonzept entwickelt, damit die betroffenen Betriebe sich in Zukunft besser in das örtliche Umfeld einpassen bzw. innerstädtische Gewerbestandorte langfristig für verträgliche gewerbliche Nutzungen gesichert werden können.
- **Strategie Altanlagenanierung** bei einzelbetrieblichen Umweltproblemen. Sie kombiniert ordnungsrechtliche Maßnahmen, Beratungen und finanzielle Anreize vorrangig bei einzelbetrieblichen Umweltproblemen (insbesondere Lärm, Luft, Abwasser, Abfall, Bodenbelastung). In allen Fällen in denen Maßnahmen nötig werden (Erkenntnisse erfolgen durch Störungsgradkataster, Flächenkataster und Standortpotential), sollte die Verwaltung den Betrieben eine Beratung bezüglich geeigneter Vermeidungs-, Verminderungs- und Verwertungstechniken, sowie hinsichtlich vorhandener Finanzierungs- und Förderungsmöglichkeiten vermitteln.

* vgl. H.W.Bonny, K.-H.Fiebig, M.Happe, A.Hinzen: Umweltprobleme kleiner und mittlerer Betriebe in Gemengelagen. Eine empirische Untersuchung. Berlin 1987

- **Strategie branchen- oder stoffbezogene Sanierung** bei gleichartigen Umweltbelastungen. Sie findet bei Häufung gleichartiger Umweltbelastungen ihre Anwendung, d.h. wenn eine Häufung von Umweltproblemen auf eine Branche zurückzuführen ist. Es wird ein stoff- und branchenbezogenes Emissionskataster auf Grundlage des Flächen- und Störungsgradkatasters sowie der Standortdokumentation aufgestellt, den betroffenen Betrieben wird eine Beratung vermittelt, die sich auf geeignete Verfahren, Ersatzstoffe, Vermeidungs- und Verminderungstechniken, sowie deren Förderung und Finanzierung bezieht.

2. Brachen

Zwei Strategien zur Sanierung brachgefallener Flächen bieten sich an:

- **Gewerbeflächenrecycling**, zunächst müssen die Lage und Wiedernutzungsbedingungen der Fläche geprüft werden (Flächenkataster, Standortdokumentation). Ein Konzept des Flächenrecyclings müßte folgende Bereiche umfassen:
 - Prüfung des öffentlichen Handlungsbedarfs
 - Handlungskonzepte für unterschiedliche Eigentümergruppen
 - Beratungskonzepte (Förderungskonzepte) für ansiedlungswillige Betriebe
 - Planungskonzepte zur Absicherung der Flächen.

Die Wiedernutzung wird gefördert durch:

- sichernde Bauleitplanung
 - Ansiedlungswerbung
 - Subvention d. Grundstückspreise
 - Vermittlungstätigkeiten zwischen Grundstückseigentümern und Betrieben
 - Hinweise auf staatliche Förderprogramme
 - Bau- oder Nutzungsgebote
 - Aufbereitung und Neuerschließung der Flächen
- **Zwischennutzung** der Brachen, als Konzept zur Verhinderung der Umnutzung und zur Wiedernutzung. Denkbar ist die Nutzung brachgefallener Flächen als zB. als Parkplätze, Standorte für kurzfristig zu erstellende Lagerhallen usw.

3. Gewerbeansiedlung/Existenzgründungen

Die notwendige strategische Kooperation aller Beteiligten (Staat, Banken, Kammern/Verbände) an einem gemeinsamen Konzept für Existenzgründungsprogramme führt zu der von den Betrieben geforderten Betreuung aus "einer Hand", die eine schnelle und sachkundige Beratung der Ansiedlungs- und Existenzgründungswilligen ermöglicht.

Den Flächen- und Standortansprüchen von Existenzgründern muß flexibel begegnet werden, z.B. bei Versorgungsbetrieben durch Herstellung dezentraler Konzentration, bei technologisch fortschrittlichen Betrieben durch Ermöglichung der Inkubatorfunktion der Gewerbehöfe oder alten Industriebrachen.

... (unvollständig) ...

4. Neubau für die Mischung

- Gewerbehöfe,
- Handwerkerhäuser
- Quartierszentren

III. Einige Überlegungen zur Schaffung neuer Arbeitsplätze mit Hilfe der Stadterneuerungspolitik und der Strategie Standortsicherung:

Erstens: Will man die Beschäftigungssituation in einem Gebiet verbessern, so kann man nicht die Ansiedlung von Betrieben an sich anstreben, sondern muß über Betriebe nachdenken, die dem Qualifikationsprofil des Stadtteils entsprechen.

Zweitens: Anzustreben ist der Aufbau arbeitsintensiver Produktionen. Ein Blick auf die Liste der in Berlin neu angesiedelten Betriebe zeigt, daß im Regelfall der kapitalintensive Betrieb nach Berlin zieht; eine spürbare Entlastung des Arbeitsmarktes durch diese Betriebe aber nicht stattfindet. Exemplarisch für diese Entwicklung seien die Betriebe der Genußmittelindustrie (Tabak, Kaffee, Bier, Schokolade) genannt, die mit 5% der Berliner Gesamtarbeiterschaft 50% des Berliner Industrieumsatzes produzieren.

Zu 1.: Bekanntermaßen sind gute Handwerker und Facharbeiter immer noch gesuchte Arbeitskräfte. Diese in Kreuzberg recht stark vertretene Bevölkerungsgruppe braucht sich um ihre wirtschaftliche Zukunft auf absehbare Zeit auch keine Sorgen zu machen. Anders ist es mit den Jugendlichen ohne Ausbildung, den ausländischen Jugendlichen ohne Ausbildung, den ausländischen Jugendlichen und Frauen, den aus dem Produktionsprozess herausgeschleuderten älteren Männern und Frauen sowie den seit Jahrzehnten desozialisierten Gruppen wie Alkoholikern etc. Alle diese Gruppen haben, wenn überhaupt, früher als ungelernte Arbeiter Arbeit gefunden, überwiegend auf dem Bau, in der Großindustrie und im überregional operierenden Großhandel. Das aber sind genau die Bereiche, in denen es in den letzten Jahren ganz einschneidende Rationalisierungen gab. Und die dort aufgebauten Arbeitsplätze werden auch bei günstigstem Konjunkturverlauf niemals wieder angeboten werden. Diese Umstrukturierung der Funktion der menschlichen Arbeit im großindustriellen Fertigungsprozeß ist das eine. Das andere ist die Struktur der Kreuzberger Industrie. Diese hat ja gerade keinen allzu großen Bedarf an ungelernten Arbeitern, kann also mit den real vorhandenen Arbeitslosen auch nur wenig anfangen. Und die Ansiedlung von Betrieben, die mit einem hohen Prozentsatz ungelerner Arbeitskraft operieren, ist praktisch unmöglich, da die Bedingungen für solche Betriebe in anderen Teilen der Stadt einfach besser sind. Wer sich hier ansiedelt, kommt ja gerade wegen der qualifizierten Arbeiter und Zulieferer nach Kreuzberg. Zum Schluß sei noch einmal darauf hingewiesen, daß die Branchen, welche in Kreuzberg relativ viel ungelernete Arbeiter/innen beschäftigen, wie oben schon einmal dargelegt, zu den schrumpfenden Problembranchen gehören.

Zu 2.: Will man nicht geschwätzig und gedankenlos über die Schaffung von Arbeitsplätzen in Kreuzberg für Kreuzberger reden (denn wer ist schließlich nicht dafür), muß man ganz bescheiden die eigenen Möglichkeiten sehen. Was kann gemacht werden?

Für die Gruppe der (endgültig) aus dem Produktionsprozeß entlassenen Älteren gibt es - behält man die derzeitige wirtschaftliche Grundordnung bei - nur wenig Hoffnung (außer staatlichen Beschäftigungsprogrammen). Man kann nur versuchen, die Nischen, in denen sich eine Minderheit dieser Gruppe wenigstens ein materielles oder auch immaterielles Zubrot verdient, zu erhalten.

Die Nischen, das sind die Jobs als Fahrstuhlführer in den noch nicht modernisierten Aufzugsanlagen, als Einkäufer (fürs Frühstück, nicht für die Produktion, versteht sich) in den noch nicht total durchrationalisierten Betrieben; die Nischen, das sind auch die kleinen Schuppen und Hinterhofwerksstätten, in denen ein bisschen Werkzeug gelagert und auch mal ein Fahrrad oder Moped repariert wird. Wer hier durchgreifend modernisieren und auf den neuesten technischen Stand bringen will, der vergrößert das Elend gerade der Gruppe, von der er behauptet, er wolle ihr helfen.

Noch schlechter dran sind die arbeitslosen ausländischen Frauen, die auch nicht mehr eingestellt werden, denen dazu aber auch noch die Möglichkeiten fehlen, nebenbei etwas Geld zu verdienen.

Bei den Problemgruppen, die einen Großteil der bezirklichen Arbeitslosigkeit ausmachen, haben eigentlich nur die Jugendlichen (deutsche und ausländische) ohne Ausbildung eine, wenn auch kleine Chance, einen Arbeitsplatz zu finden. Da sind zum einen die staatlichen, halbstaatlichen und kirchlichen Ausbildungsinstitutionen, die, wenn auch nur für begrenzte Zeit, Jugendlichen eine Arbeits- und Ausbildungsstätte bieten. Zum anderen findet im Rahmen der Stadterneuerungspolitik ein Teil dieser Jugendlichen Arbeit in den diversen Selbsthilfeprojekten. Der dritte, sicherste, aber auch kleinste Bereich sind die selbstverwalteten Betriebe. Hier arbeitet neben überproportional vielen Leuten mit Hochschulreife auch eine ansehnliche Minderheit von Leuten ohne Schulabschluß oder ohne spezielle berufliche Qualifikation. Allerdings steigen im Rahmen der Professionalisierung dieser Betriebe auch hier die Qualifikationsanforderungen, was die Chancen für Ungelernte naturgemäß verschlechtert. Andererseits sind sozialer Anspruch und Experimentierfreudigkeit der selbstverwalteten Betrieben weiterhin so entwickelt, daß in den langsam, aber stetig größer werdenden Betrieben immer noch eine erhebliche Zahl von ansonsten völlig chancenlosen jungen Menschen unterkommen kann.

Zum Schluß noch ein paar Gedanken zu einer **arbeitsorientierten Ökonomie**.

Geht man davon aus, daß die Industrie mit immer weniger menschlicher Arbeitskraft immer größere Produktmengen produzieren kann, daß ferner die Produktmenge nicht beliebig zu vergrößern ist und selbst in Zeiten des wirtschaftlichen Aufschwungs nicht mehr Leute eingestellt werden, dann ist klar, daß eine Industriepolitik, die sich an der Dominanz der Großfertigung orientiert, mit dem Problem der Arbeitslosigkeit nicht fertig werden kann. Schaut man sich auf der anderen Seite die Beschäftigungsstatistiken des Handwerks an, die seit Jahren gleichbleibende Beschäftigung aufzeigen, liegt der Schluß nahe, daß eine Förderung des Handwerks auch beschäftigungspolitisch positive Auswirkungen hätte. Um es konkret zu sagen:

Natürlich gibt es Sektoren, in denen vernünftigerweise seriell, d.h. industriell produziert wird. Es gibt aber auch eine ganze Reihe von Sektoren, in denen das handwerkliche Produkt dem industriellen Produkt überlegen ist (viele Endprodukte, die mit konkreten Menschen zu tun haben wie Kleidung, Einrichtung, Behausung, Nahrung etc.). Sie haben nur einen Nachteil: Sie sind teurer. Das macht nichts auf den Märkten, die rein privat organisiert sind. Dort sind die teureren handwerklichen Produkte durchaus konkurrenzfähig, weil sie besser sind.

Anders dagegen auf Märkten, die staatlich organisiert sind. Hier zählt das billigste Angebot. Das führt z.B. auf dem Bausektor, der durch die Förderungsrichtlinien der WBK ganz wesentlich mitbestimmt wird, zu einer eindeutigen Bevorzugung industrieller Produkte. Würde man z.B. bei der Ausschreibung von Fenstern nicht einfach das billigste Fenster suchen, sondern verlangen, daß zumindest in der Altbaumodernisierung der alte Baustil gewahrt bleibt, also ein Sprossenfenster auch wieder durch ein Sprossenfenster ersetzt wird, dann wären die kleinen Bautischlereien, die heute durch die großen Fensterfabriken vom Markt gefegt werden, durchaus konkurrenzfähig. Würden wenigstens die großen gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften bei ihren Ausschreibungen die Baulose so wählen, daß auch ein Meister mit zwei Gesellen die geforderte Arbeit in der geforderten Zeit bewältigen kann, dann hätten die Kreuzberger Bautischlereien, die Klempnereien Schlossereien nicht nur Arbeit über lange Jahre, dann würde sich auch manch neuer kleiner Handwerksbetrieb hier ansiedeln.

Natürlich würde eine derartige Umorientierung der Ausschreibungspolitik nur einer Minderheit von Branchen zugutekommen, aber gegen die Arbeitslosigkeit gibt es kein allgemein gültiges Patentrezept und die reale Vermehrung der Arbeitsplätze in einigen Sektoren wäre doch schon ein guter Teilerfolg.

IV. Zusammenfassung

Grundlage für eine neue Wirtschaftsförderung und damit verbunden ein tragfähiges Gewerbekonzept sind Flächenkataster und Standortdokumentation. Die eruierten Daten fließen in das "GEK" ein und bestimmen die Strategien für "vorhandenes Gewerbe", "Brachen", "Gewerbeansiedlungen/Existenzgründungen" und "Neubau für die Mischung" bestimmen.

Die neue lokale Gewerbepolitik bezieht sich auf die Bestandspflege vorhandener Betriebe, deren Standortsicherung, der Entwicklung neuer Standorte und der Neuansiedlung von Betrieben.

Arbeitsplätze werden in größerem Maße nicht durch die Ansiedlung von "High Tec" Betrieben geschaffen, sondern durch eine arbeitsorientierte Ökonomie.

Abbildung 1: Die Entwicklung der Gewerbeansiedlungen

Protokoll einer Gesprächsrunde am 11.01.'89 in den Räumen
des Vereins zum Schutz der Blockstruktur e.V.

**Zur Bedeutung eines lokalen Gewerbeentwicklungskonzeptes (GEK) für
den Bezirk Kreuzberg**

Anwesende: Doletzki/Mack/Pirch/(Stadtplanungsamt STAPLA)
Graff/Hoffmann-Axthelm/Thomas/Walters (Verein zum
Schutz der Blockstruktur VSB)

Vorlage: "Ansätze für eine neue lokale Gewerbepolitik" vom
7. November 1988 (15 Seiten Papier des VSB)

Einführungsreferat: A

Die Diskussion soll anknüpfen an das Werkstattgespräch vom 26.08.1988
über die Entwicklungsarbeit des VSB über das "Störgradkataster" (SGK)

SGK versucht, so war berichtet worden, über die abschätzende Lokali-
sierung von Emissionssituationen in Kleingemengelage nach Störgra-
den, die Voraussetzung dafür zu schaffen, in der verbindlichen
Bauleitplanung, sofern sinnvoll, auch nach § 1 Abs. 4 Satz 2 Nr. 2
BauNVO gliedern zu können, also nach "Art der Betriebe und Anlagen
und deren besondere Bedürfnisse und Eigenschaften".

Während es am 26.08 bei dem Werkstattgespräch über SGK um die
Eigenschaften von Betrieben ging, bezogen auf empfindliche Nutzungen
in der Nachbarschaft (Störgrad, Umweltverträglichkeit, Emissionswerte),
soll hier Sinn und Zweck einer Konzeption diskutiert werden, zur Be-
rücksichtigung der wirtschaftlichen *Bedürfnisse* bestimmter Betriebe
(Flächenbedarf, Nähe von Zulieferern und Abnehmern, Produktionsver-
bund etc.).

Beides, *Eigenschaften* und *Bedürfnisse* sind sozusagen zwei Seiten einer
Medaille, die zu berücksichtigen ein Abwägungsgebot des Bezirks er-
fordert.

Dabei unterliegt die Abwägung ja keinem Normengefüge, das die Rang-
folge städtebaulicher Belange festlegt. Der Abwägungsspielraum endet
zum einen bei der eigentumsrechtlichen Unzumutbarkeit, zum anderen
bei ungesunden Wohn- und Arbeitsverhältnissen.

Zitat Schmidt-Assmann: Es bleibt "der gemeindlichen Planungsent-
scheidung überlassen, in welcher Weise sie die untereinander konkur-
rierenden Raumnutzungsansprüche in einem bestimmten Plangebiet ord-
nen und gewichten will." Durch die unterschiedliche Gewichtung bringt
die Gemeinde zum Ausdruck, welche Leitbilder und Vorstellungen der
Planung zu Grunde liegen, und "in welche Richtung eine Gemeinde sich
städtebaulich fortentwickeln will". (BVerwG. Urteil v. 12.12.'69).

Hieraus leitet sich nach unserer Auffassung die Notwendigkeit eines Gewerbeentwicklungskonzeptes für zu bestimmende Gebiete Kreuzbergs ab. Kreuzbergs Flächenressourcen sind höchst begrenzt. Bei den Defiziten in den verschiedensten Versorgungsbereichen und den doch zum Teil vorhandenen Konzepten zum Defizitabbau (Kittas, Spielplätze, Schulen etc.), erfahren wir ja seit Jahren, wie - mangels eines bezirklichen Gewerbekonzeptes - der Defizitabbau in den Versorgungsbereichen fast automatisch auf Kosten der Gewerbeflächen betrieben wird.

Unsere Sorge ist, daß selbst bei systematischer Erfassung von Daten nach dem S&K, das Abwägungsgebot in der verbindlichen Bauleitplanung als nicht eingehalten gilt, wenn beim Plangeber keine dezidierte Vorstellung zur Entwicklung der Gewerbebestandorte vorliegt, welche die wirtschaftlichen Bedürfnisse von Betrieben in die Abwägung einstellt.

Gerade weil in Kreuzberg des öfteren Umweltvorsorge und Umweltverbesserung einerseits und Gewerbebestandortsicherung andererseits in maschinenstürmerischer Weise als Antagonismus aufgebaut wird, legt der VSB Wert auf die These, daß

- Umweltverbesserung eines Gewerbekonzeptes bedarf und
- Gewerbebestandortsicherung und -entwicklung nicht ohne ein Konzept zur Umweltverbesserung und -vorsorge auskommen kann.

Beides steht in einem dialektischen Verhältnis zueinander, das durch die soziale Situation Kreuzbergs erzwungen wird; schließlich läßt es die soziale Situation Kreuzbergs weder zu, hier den "grünen Bezirk" zu schaffen, noch eine monofunktionale Gewerbezone.

Wer den Überlegungen zu einem Gewerbeentwicklungskonzept entgegenhalten will, dieses sei doch eher eine Aufgabe der den Markt regulierenden Kräfte, der sei daran erinnert, daß in Kreuzberg in dieses Spiel - seit über zwanzig Jahren - Interventionen der öffentlichen Hand durch Sanierungskonzepte einwirken, wodurch ein zum Teil erheblicher Druck auf die Gewerbebestandorte ausgeübt wurde. Wer meint, daß dieser Druck nun zu einem Status quo geführt habe, den Stabilität kennzeichne, weil nur die Vitalsten überlebt hätten, der sei darauf hingewiesen, daß gerade im Geschoßgewerbe, durch Interventionen mit öffentlichen Mitteln (Gewerbeförderprogramm/ Programm flächenschonendes Bauen) in das subtile Verhältnis zwischen Eigentümern von Gewerbebauten und dort angesiedelten Betrieben eingewirkt wird in einer Weise, die sich zum Beispiel bezüglich des Mietniveaus als wichtigem Standortfaktor nicht in jedem Fall positiv auswirken muß.

Ich möchte nun diese Überlegungen nicht weiter vertiefen bzw. in ein Plädoyer für ein Gewerbeentwicklungskonzept oder gar ein Gewerbeentwicklungsprogramm einschwenken, ehe nicht geklärt ist, was denn unter einem solchen Konzept zu verstehen sei.

Dies in Umrissen einmal anzudeuten, das war der Sinn unserer Vorlage vom November 1988

Angeregt zu diesem Papier hat uns nicht zuletzt der BEP-Entwurf des Stadtplanungsamtes, in dem des öfteren das Wort vom "Gewerbeentwicklungskonzept" oder "Gewerbeentwicklungsplan" auftaucht.

Unser Papier widmete sich zunächst der Frage, was denn unter diesen Begriffen zu verstehen sei, was sie umreißen. Dies bedarf auch heute der klärenden Diskussion. Als nächstes stellt sich die Frage, braucht Kreuzberg ein solches Konzept, wenn auch nur für ausgesuchte Standorte und wenn ja, muß dieses Gewerbeentwicklungskonzept vom Bezirk Kreuzberg kommen, vom Land Berlin oder von beiden. Daß der VSB seit Jahren die Erarbeitung eines solchen Konzeptes durch das Bezirksamt Kreuzberg als notwendig erachtet, ist bekannt. Und daß er diese Aufgabe insbesondere auch bei dem Stadtplanungsamt Kreuzberg angesiedelt sehen möchte, liegt daran, daß ja Stadtplanung über Sanierungskonzepte seit über 25 Jahren in das Gefüge der Nutzungen eingreift.

Der Text des BEP-Entwurfs scheint diese Auffassung zu teilen. Allerdings haben wir den Eindruck, daß die Notwendigkeit eines Gewerbeentwicklungskonzeptes hier für den Fall einer notwendigen Betriebsverlagerung gesehen wird und nicht, wie wir meinen, auch für Bestandssicherung und Bestandsentwicklung.

Durch das SGK versuchen wir ja, die Möglichkeit zu schaffen, planungsrechtlichen Spielraum bezüglich Festsetzungen und Gliederungen nach Emissionsgrenzwerten auszuschöpfen. Es ist zu erwarten, daß dieser Weg zu Auflagen für die Betriebe führt, welche Investitionen im Umweltbereich erforderlich machen. Für Klein- und Mittelbetriebe kann dies zu Härten führen, die durch Förderprogramme aufgefangen werden müssen. Es ist davon auszugehen, daß solche Fördermaßnahmen auch weiterhin der städtebaulichen Stellungnahme des Bezirks bedürfen. Diese Stellungnahmen erfordern ein Konzept bezüglich des lokalen Gewerbes, welches die gestalterischen Intentionen des Bezirks wiedergibt. Die Zielhierarchie, der die bezirklichen Intentionen folgen, muß also an oberster Stelle auch Zielvorstellungen bezüglich der gewerblichen Entwicklung beinhalten, denn nur so kann die Dialektik zwischen stadtökologisch konzipierter Wohnumfeldverbesserung einerseits und Gewerbebestandsentwicklung und -sicherung andererseits ihren Ausdruck finden, zumal diese Dialektik auch einem Prozeß unterliegt, der aus der Flächen- und Raumwirksamkeit neuer Technologien u.a. abzuleiten ist.

Einführungsreferat: B

Ich will noch einmal kurz an unsere Vorgehensweise bei der Lösung von Nutzungskonflikten zwischen Arbeiten und Wohnen erinnern. Das SGK ist ein Planungsinstrument, das hilft, Nutzungskonflikte zu operationalisieren und auch abzubauen, (im wörtlichen Sinne) grundsätzlich ohne Verlagerung, d.h. ohne das planerische Mittel der Entflechtung, sondern durch umweltschutztechnische Auflagen, Baukörperstellung etc.

Das SGK ist also in erster Linie ein Mittel um die Verträglichkeit des Nebeneinanders von Gewerbe und Wohnen zu beurteilen. Dort wo die Verträglichkeit nicht oder nicht ausreichend gewährleistet ist, kann mit Mitteln des technischen Immissionsschutzes die Bestandssicherung und darüber hinaus die Bestandsentwicklung ermöglicht werden. Bezogen auf die Gestaltungsfunktion des Stadtplanungsamts, beispielsweise im Rahmen der verbindlichen Bauleitplanung, sind wir mit dem SGK in der Lage, ein Baugebiet nicht mehr nur nach der Art der zulässigen Nutzung zu gliedern, sondern gemäß § 1 Abs. 4 Satz 2 Nr. 2 BauNVO "nach der Art der Betriebe und Anlagen und deren besonderen Bedürfnissen und Eigenschaften".

Was heißt das nun für den Plangeber, wenn in der Vergangenheit mit der "Art der zulässigen Nutzung" häufig der Stab über dem Gewerbe gebrochen wurde, in Zukunft aber nach Art der Betriebe, nach der Art der Anlagen, nach besonderen Bedürfnissen und Eigenschaften der Gewerbebetriebe Festsetzungen getroffen werden?

Der kleine Unterschied, ob nach Nr. 1 oder Nr. 2 gegliedert werden soll, setzt einerseits eine grundsätzlich andere Datenlage voraus und andererseits ein entsprechendes Oberziel, nach dem eine Entscheidung bewertet werden kann.

Wenn wir, von Einzelfallentscheidungen einmal abgesehen, das SGK auf Blockebene oder generalisierend auf ein Baugebiet anwenden, dann bedürfen die Auflagen, Maßnahmen und Konzepte des technischen Emissions- und Immissionsschutzes der Ergänzung um eine strukturpolitische Komponente, die auf die Reduzierung und Verstetigung von Umweltbelastungen auch durch Beeinflussung der Produktion, der dabei verwendeten Stoffe, Anlagen etc. abzielt.

Wenn unter den lokalen Umweltbelastungen z.B. auf Blockebene u.a. über die Umweltverträglichkeit bestimmter Stoffe bzw. Produktionsweisen entschieden wird, so kann dies für die Wirtschaftskraft des Betriebes wie aber auch "gesamtwirtschaftlich" für den Bezirk negative Folgen haben.

Will man also nicht wieder hinter die alten stadtentwicklungspolitischen Vorstellungen der Entflechtung zurücktreten, so ist dringend der Entwurf einer bezirklichen Konzeption geeigneter Instrumente und Maßnahmen geboten, bei dem von Seiten der Stadtplanung neben allgemeinen städtebaulichen Zielen, der Umweltschutz wie auch beschäftigungs- und wirtschaftspolitische Ziele gleichermaßen bei der Abwägung berücksichtigt werden.

Wohlgemerkt das Gewerbeentwicklungskonzept ist nicht, oder zumindest nicht primär für den Wirtschaftsstadtrat gedacht, sondern für die Abt. Bau- und Wohnungswesen. Es enthält daher auch jene Instrumente, die primär von der Bauverwaltung beeinflusst werden können. Wir sind davon überzeugt, daß durch das bestehende Planungs- und Baurecht, sowie einzelner finanzieller Instrumente, bei koordiniertem Einsatz auf Bezirksebene prinzipiell geeignete Gesetze und Verordnungen existieren, um einen lokalen Gewerbeentwicklungsplan umzusetzen.

Wenn wir also an dieser Stelle einmal eine erste Zwischenbilanz ziehen, dann könnte man auf der Grundlage eines bezirklichen Gewerbeentwicklungskonzeptes im Rahmen des Abwägungsprozesses bei der Berücksichtigung umwelt- und wirtschaftspolitischer Ziele etwa folgende Leitlinien verfolgen:

- mit der Förderung einer Mischungsverträglichkeitsprüfung werden über die Problematik der Umweltbelastungen am Arbeitsplatz hinausgehend auch die kleinklimatischen Expositionsrisiken berücksichtigt;
- gezielte Verminderung von Emissionen über das gesetzlich vorgeschriebene Maß hinaus. Beeinflussung der Emissionsstandards mit Hilfe der technologischen Entwicklung und des Einsatzes neuer Lösungsansätze;
- Minimierung belastungsintensiver Produktionen mit relativ niedrigen Beschäftigungs- und Wertschöpfungsquoten.

Kleine und mittlere Unternehmen haben bei der Erfüllung von Umweltschutzauflagen relativ höhere Vermeidungskosten als die Großindustrie. Sie bedürfen daher der besonderen Beratung auf dem Umweltsektor, jedoch nicht nur in technischer Hinsicht, sondern sie müssen auch und gerade über öffentliche Finanzierungsmöglichkeiten intensiv informiert werden.

Ein weiterer wichtiger Aspekt, der für das Stadtplanungsamt und damit für ein bezirkliches Gewerbeentwicklungskonzept einen vergleichsweise hohen Stellenwert hat, ist der Aspekt der Flächenausnutzung.

Insbesondere die Art der berlinerspezifische Wirtschaftsförderung mit ihrer Tendenz zum beschleunigten Kapitalumsatz (kürzere Abschreibungszeiträume, durch intensive Nutzung, schnelleres technologisches Altern) führt häufig -auch in Kreuzberg- zu einer, diesen ökonomischen Rahmenbedingungen angepassten Form des Industriebaues, dem unter ökonomischen Verwertungsgesichtspunkten variabel nutzbaren aber billigen Flachbau. Diese Bauweise ist weder der flächenspezifischen Situation Berlins, noch der von Kreuzberg, angemessen.

Denkbar wäre eine bezirkliche Flächenstrategie, daß der Bau von einfachen, eingeschossigen Fertigungshallen auf den Ausnahmefall beschränkt bleibt. Vorrangig sollte von Seiten der Stadtplanung die Intensivierung der Grundstücksausnutzung vorangetrieben werden und generell auf eine flächenschonende Geschößbauweise hingewirkt werden.

Die Mehrkosten der Geschößbauweise werden mittlerweile durch ein von SenWiArb finanziertes Programm "Flächenschonender Gewerbebau" gefördert.

Unter Beschäftigungsaspekten gilt es in Kreuzberg vorrangig jene Wirtschaftszweige in ihrem Bestand zu sichern und neue Betriebe anzusiedeln, die besonders flächenschonend sind. Anders als die kapitalintensive Massenproduktion ist die Produktion in den Klein- und Mittelbetrieben vielfältiger, damit arbeitsintensiver und deshalb auch besser geeignet zur Unterbringung im mehrgeschossigen Gewerbebau.

Eine flächenschonende Gewerbepolitik, die über Grundstücksausnutzungen, Zahl der Geschosse etc., auf Gestaltung der produktionspezifisch erforderlichen Betriebsgrundrisse und Gebäudeformen Einfluß nimmt, ist in hohem Maße Technologiepolitik. So erfordert z.B. die "Fließbandfertigung" in der Regel lange, schmale Betriebs- und damit Gebäudegrundrisse, während die sogenannte "Gruppenfertigung" mehr eine quadratisch orientierte Werkstatt erfordert.

Im Ergebnis führt eine konsequent flächenschonende, bezirkliche Gewerbepolitik, die Unternehmen mit geringem Produktionsflächenbedarf fördert und die generelle Eignung für den Geschößgewerbebau fordert - bei gleichzeitig starker Streuung der Nutzungsintensitäten - in hohem Maße zu einem quantitativ hohen Beschäftigungsniveau.

Eine Gewerbeansiedlung, die für jene Unternehmen attraktiv gestaltet wird, die bei entsprechend großer Fertigungstiefe relativ hoch qualifizierte Arbeitskräfte beschäftigen, ist mit Sicherheit ein weiteres bezirkliches, wirtschaftspolitisches Ziel mit hoher Priorität.

Exzerpt der Diskussion

Die Diskussionsteilnehmer stimmen zunächst einmal darin überein, daß ein flächendeckender *allgemeiner* Entwicklungsplan-Kreuzberg erforderlich ist. Auf dieser Ebene bewegt sich die BEP. Dort gibt es sogar grundstücksscharfe Abgrenzungen. Zur Konzeption der Nutzungsverteilung und bezüglich des Gewerbes findet sich dort die Widmung MI (gemäß § 6 Abs. 2 Nr. 2-5, 7 = Wohngebäude nicht zulässig) in vielen Blöcken, worunter tendenziell Gewerbebeschwerpunkte mit Mischgebietscharakter verstanden werden.

Es ist also festzuhalten, daß aus dem Nutzungskonzept (Arbeitsplan) zur Bereichsentwicklungsplanung Kreuzberg vom 6.6.'88, eine Art flächige Vorgabe für ein GEK zu gewinnen ist.

Weitere qualitative Aussagen in Richtung Gewerbekonzept sind darin aber nicht enthalten und seien auf dieser Planungsebene auch nicht zu erwarten. Gleichwohl werden beispielsweise Aussagen über die Vereinbarkeit von Emissionsgrenzwerten bzw. von Vorkehrungen im Ausbreitungsweg einerseits mit wirtschaftlichen Bedürfnissen der Betriebe andererseits am einzelnen Standort gebraucht. Welche Ebene der Planung behandelt dies?

Das "Flächenkataster", wie es in der Vorlage des VSB aufgeführt ist, wäre zwar ein Pool, die nötigen Informationen zu sammeln, nur kann so etwas auch leicht zu einem Datenfriedhof degenerieren, wie es die Sanierungsplanung zum Wohnungsbau der 70-er Jahre gelehrt hat.

Die in der Vorlage benannten Punkte sind zu verstehen als Aspekte auf verschiedenen Ebenen, die alle auf ein und dieselbe Sache zielen. Die Punkte sind also nicht flächendeckend abzuarbeiten, sondern immer soweit, wie es der konkrete Fall erfordert. Dieser ist zur Zeit durch ein nahezu totales Datendefizit gekennzeichnet und durch die fehlende Zusammenarbeit zwischen Gewerbeaufsicht und Stadtplanungsamt ist dieses auch nicht im Bedarfsfall schnell zu beheben (vgl. im Gegensatz dazu "Planungserlaß" in NRW).

Was es andererseits gibt, ist die auch im BEP-Entwurf enthaltene Karte: "Gewerbestandorte mit branchenspezifischen Nutzungskonflikten (nach BauNVO)". Deren Aussagemuster kann der VSB so auf keinen Fall akzeptieren, weil nach diesem Muster schwerwiegende Aussagen getroffen werden, ohne daß die konkrete Situation geprüft wäre. In dieser Herangehensweise steckt immerhin ein Konzept, nämlich das über 50 Jahre alte der "Entflechtung".

Die Frage bleibt zunächst: Ist bezogen auf das produzierende Gewerbe eine Form und Ebene eines Instrumentes namens GEK (oder wie auch immer) für die Mitarbeiter des Stadtplanungsamtes vorstellbar, welches nicht als Einengung, sondern als Abstützung der praktischen Arbeit erfahren wird?

Antwort: Ein GEK habe Perspektive, wenn ohnehin, wie beispielsweise für ein Blockkonzept, ein konzeptioneller Ansatz verfolgt wird. Wenn in einem Block Veränderungen zu erwarten sind, gäbe es auch einen konkreten Ansatzpunkt für GEK.

Die Diskussion brauchte relativ lange, um sich über die Bezugsebene eines GEK zu verständigen: Kein flächendeckendes Konzept (in dieser Hinsicht war die Vorlage des VSB mißverständlich), sondern ein lokales Gewerbeentwicklungskonzept für den Block, dessen Struktur schon aus anderen Anlässen, als aus Problemen um Gewerbebestandorte heraus, der Überarbeitung bedürfe.

Strategisch wünschen sich die STAPLA-Mitarbeiter Verstärkung in Kreuzberg 61, da in Kreuzberg 36 das Planerpotential allgemein schon sehr aktiv sei. So wurden als mögliche Ansatzpunkte die Nutzungskonkurrenzen Wohnen /Gewerbe in Block 62, 198, 200, 203 genannt. Der VSB hält dem entgegen, daß die Planeraktivitäten in Kreuzberg 36 ja gerade zu Lasten des Gewerbes wirksam wurden und sicher auch in Zukunft werden. GEK sei zunächst einmal als Denkschritt zu verstehen. Für den VSB als alten Kämpen für die Mischung, sind die Ziele im all-

gemeinen und die Einzelfälle im besonderen klar. Problem ist, wie man vom Einen zum Andern kommt und deshalb ist eine konzeptionelle Ebene angesprochen, wie es sie in anderen Nutzungsbereichen gibt und mit der seit 20 Jahren gearbeitet wird. Der VSB hat mit den Jahren ein höchst aufgeklärtes Verhältnis zur Planung entwickelt; er wünscht sich eigentlich nur die Gleichbehandlung des Gewerbes im Planungs- und Durchführungsgeschehen. Das bloße Vorhandensein eines Gewerbeentwicklungskonzeptes würde die Einstellung und Wichtung von Belangen eines Gewerbebestandes strategisch erleichtern, weil die Begründungen besser ableitbar wären. Wenn heute das Konzept "Entflechtung" ad acta zu legen ist, was folgt ihm? Es reicht nicht aus, die Fehler von früher nicht mehr zu machen.

Auch von den STAPLA-Mitarbeitern wird ein gewisser Mangel an perspektivischen Ansätzen ("Utopien") empfunden. Zum Beispiel hat die Diskussion um den Bechsteinhof die Frage aufgeworfen: Ist es gerade jetzt sinnvoll, bestimmte Standortfaktoren sehr aktiv zusammenzuführen? Oder anders: Welche Nutzungen werden denn *sinnvoll* auf leerstehende Flächen gebracht.

Beim STAPLA werden vom Bezirksstadtrat für Wirtschaft bisher keine standortbezogenen Gewerbeentwicklungskonzepte nachgefragt, sofern man die Suche nach freien Gewerbeflächen nicht als solche versteht. Interessante Gesprächspartner aus dieser Abteilung des Bezirksamtes könnten aber von Seiten der "Gewerbeberatung" kommen, weil von dieser auch Stellungnahmen zu Anfragen auf Förder- und Entwicklungsprogramme (ERP-Mittel) abgegeben werden. In dieser Hinsicht stellen die STAPLA-Mitarbeiter aber das Fehlen einer umfassenden Beratung (Management) in Fragen der Gewerbeflächen, der Finanzierung und des Planungsrechts als wichtiges Defizit heraus.

GEWERBEENTWICKLUNGSKONZEPT "GEK"

Cucius 19.10.88

Einführung

Seit Beginn der 70er Jahre hat sich in der Wirtschafts- und Erwerbsstruktur der Ballungszentren ein nachhaltiger Wandel mit vielfältigen städtebaulichen Konsequenzen vollzogen. Trotzdem wurden die Probleme zunächst nur am Rande wahrgenommen:

- Die Stadterneuerungspolitik hatte vorrangig die "Stadt als Wohnort" im Auge und nahm den gewerblichen Bereich in erster Linie nur als störenden Faktor zur Kenntnis.
- Auf der lokalen Ebene wurde die Industrie- und Gewerbeentwicklung vor allem unter dem Aspekt der Gewerbesteuerereinnahmen diskutiert.

Mit Beginn der anhaltenden wirtschaftlichen Krise wurde jedoch die Aufmerksamkeit zunehmend auf andere, z.T. neue Aspekte der Stadtentwicklung gelenkt:

- Auseinanderentwicklung von altindustriellisierten, verarmten Ballungsräumen und prosperierenden Verdichtungsgebieten (Nord-Süd Gefälle);
- Wirtschaftlicher Strukturwandel; Revolutionierung der Kommunikationstechnologie; Obsoleszens von Produktionsstandorten;
- Innerstädtische Gewerberosion, Standortsicherungsprobleme, Lärm- und Schadstoffbelastungen in Gemengelage; Wachsende Flächeninanspruchnahme durch Gewerbe und Industrie; Industrielle Brachflächen mit Altlasten.

Diese Erscheinungen lösten vor allem bei den Großstädten in den Kerngebieten der Agglomerationen Besorgnis aus. Sie fürchteten um ihren Bestand als wirtschaftliche und kulturelle Zentren.

Gleichzeitig entstand auf regionaler Ebene ein wachsendes Problembewusstsein für die negativen Folgen des Suburbanisationsprozesses. Vor allem der zunehmende Flächenverbrauch von Wohnen und Gewerbe trotz stagnierender Bevölkerungs- und rückläufiger Beschäftigungsentwicklung wurde zunehmend als bedrohliche Entwicklung gesehen.

Die politische und planerische Diskussion in diesem Zusammenhang ist geprägt von negativ besetzten Begriffen wie "Stadtflucht", "Siedlungsbrei", "Zersiedlung der Landschaft" oder "Versiegelung des Bodens". Lösungsvorschläge heißen "behutsame Stadterneuerung", "Kosten- und flächensparendes Bauen", "Bodenschutz" oder "Flächenrecycling". Die Rolle von Industrie und Gewerbe im Stadtentwicklungs- und Suburbanisierungsprozeß wurde in dieser Diskussion gegenüber dem Wohnungsbaubereich zunächst vernachlässigt. Erst die krisenhaft zugespitzte Arbeitsmarktentwicklung Ende der 70er Jahre lenkte die politische Aufmerksamkeit wieder verstärkt auf Maßnahmen zur Gewerbestandspflege und Wirtschaftsförderung in Stadregionen und auf die Frage, welche Flächen- bzw. Wirtschaftspolitik für Industrie und Gewerbe in Zukunft verfolgt werden soll.

Das Problem bzw. Thema "Gemengelage" wurde von der Fachwelt wieder neu entdeckt.

I. Leitbilder und Bestimmungsgründe

Konvolut Nachlass Rainer Graff
Zg. - Nr.: 3286

Mappe Nr.: 184

Dokument Nr.: 25/10

"Gemengelage" sind zum einen die in der Gründerzeit in den Städten entstandenen Gebiete mit einer Nutzungsmischung von Wohnen und Handels-, Dienstleistungs- und Handwerksbetrieben sowie Kleinindustrie (Kleingemengelage). Sie erfährt heute insbesondere unter den Gesichtspunkten der Sicherung gewerblich-industrieller Arbeitsplätze, der Modernisierung bestehender Betriebsstrukturen und des fehlenden Verlagerungskapitals eine neue und erhöhte Wertschätzung. Die Vorzüge gerade der "Kleingemengelage" als Wirtschaftsstandorte für das vorhandene Potential an kleinen und mittleren Betrieben wie auch für strukturelle Wandlungsprozesse fließen verstärkt in die kommunalpolitische Diskussion ein. (vgl. K.-Fibig und A. Hinzen, Lösungsansätze für Umweltprobleme kleiner und mittlerer Betriebe in Gemengelage. Berlin 1985).

Gemengelage sind aber auch städtebauliche Konfliktsituationen, in denen folgende Probleme zu verzeichnen sind:

- Belastungen des Wohnens und des Wohnumfelds durch betriebliche Emissionen, insbesondere Lärm, Erschütterungen, Stäube, Gase und Gerüche, durch hohe bauliche Verdichtung sowie durch die Dimensionen der Betriebe, durch Lieferverkehr.

- Behinderungen der Betriebe durch gewerberechtliche Auflagen zum Schutz der emissionsempfindlichen Nachbarschaft, fehlende Erweiterungsmöglichkeiten, mangelhafte Erschließung.

Darüberhinaus sind in diesen Gebieten häufig weitere städtebauliche Mängel zu finden, wie

- fehlende Freifläche- ein unzureichendes Verkehrsnetz,

- ungenügende Ausstattung mit sozialer Infrastruktur.

- zusätzliche Emissionen durch überörtlichen Verkehr.

Das Problem Gemengelage ist in starkem Maße auch ein Thema des wirtschaftlichen "Mittelstandes", denn in der Hauptsache sind Klein- und Mittelbetriebe des Handwerks sowie des Handels- und Dienstleistungssektors betroffen von Entwicklungen bzw. ungewissen Zukunftsaussichten in diesen Gebieten. Die Bedeutung des Mittelstandes (hier das produzierende Gewerbe) soll durch einen Vergleich zwischen Kreuzberg SO 36 und Berlin kurz verdeutlicht werden.

170 Arbeitsplätze entfallen auf je 1.000 Einwohner (Berlin zum Vergleich: 139).

Geht man davon aus, daß die Industrie mit immer weniger menschlicher Arbeitskraft immer größere Produktmengen produzieren kann, daß ferner die Produktmenge nicht beliebig zu vergrößern ist und selbst in Zeiten des wirtschaftlichen Aufschwungs nicht mehr Leute eingestellt werden, dann ist klar, daß sich eine Industriepolitik, die sich an der Großfertigung orientiert, mit dem Problem der Arbeitslosigkeit nicht fertig werden kann. Schaut man sich auf der anderen Seite die Beschäftigungsstatistiken des Handwerks und der kleineren und mittleren Betriebe des produzierenden Gewerbes an, die seit Jahren eine gleichbleibende Beschäftigung aufweisen, liegt der Schluß nahe, daß eine Förderung des Mittelstandes auch beschäftigungspolitisch positive Auswirkungen hätte.

Um eine erfolgreiche Entwicklung bzw. Revitalisierung mischgenutzter Stadtteile zu erreichen, bedarf es der Erfüllung folgender programmatrischer Forderungen:

Handwritten notes in German:

- Handwritten: "Handwritten notes in German: Arbeit, gibt Aufst., Beitritt von spezifischen Gewerbet., Gewerbestandort, Entwicklung, Lärm, G. J. Arbeit, Aufst., auf, Struktur II"

- Postulat der Erhaltung und Entwicklung der räumlichen Koexistenz von Gewerbe und Wohnen in Gemengelagen, denn die sich immer mehr verstärkenden wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Probleme in den letzten Jahrzehnten drängen geradezu zu einer aktiven Erhaltung der notwendigen Mischung von Gewerbe und Wohnen.

- Der Erosion des Gewerbes in mischgenutzten Blöcken soll durch eine intensivere Bestandspflege entgegengewirkt werden.

- Die Gewerbebestandssicherung der kleineren und mittleren Betriebe, das heißt auch ihre strukturpolitische Stützung, hat Vorrang vor der Neuan siedlung von Großbetrieben.

- Die eventuell vorhandenen Konflikte von Gewerbe und Wohnen sollen durch **Verbesserung der baulich- technischen Substanz** der Gebäude bzw. Betriebe verringert werden.

II. Gewerbeentwicklungs- bzw. Gewerbesicherungskonzept

1. Problemfeld "Gewerbealtbestand"

Vier kommunale Strategien bieten sich bei umweltbezogenen und städtebaulichen Gemengelagenproblemen an:

- **Das Standortsicherungsprogramm**, dient der Lösung standörtlicher, städtebaulicher und ökologischer Probleme einzelner Betriebe. Diese Strategie setzt eine problembezogene Bestandsaufnahme hinsichtlich der städtebaulichen Entwicklungsabsichten voraus. Der von den Gewerbeaufsichtsämtern festgestellte Sanierungsbedarf an Altanlagen sollte mit den konflikträchtigen Betrieben im Rahmen einer Betriebsberatung besprochen werden. Unter Berücksichtigung der betrieblichen Entwicklungsvorstellungen wird von der Gemeinde ein gebietliches Zielkonzept entwickelt, damit die jeweils betroffenen Betriebe sich künftig besser in das örtliche Umfeld einpassen bzw. innerstädtische Gewerbebestandorte langfristig für verträgliche gewerbliche Nutzung gesichert werden können.

- Das Programm "**Altanlagenanierung**" kombiniert ordnungsrechtliche Maßnahmen, Beratungen und finanzielle Anreize vorrangig bei einzelbetrieblichen Umweltproblemen (insbesondere Lärm, Luft, Abwasser, Abfall, Bodenbelastung). In allen Fällen in denen Maßnahmen notwendig werden (Erkenntnisse erfolgen durch die vorrangige Überwachung von Altanlagen durch die Ordnungsbehörden deren Augenmerk sich besonders auf die nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen richten sollte) sollte sich die Kommune den Betrieben eine Beratung bezüglich geeigneter Vermeidungs-, Verminderungs- und Verwertungstechniken, sowie hinsichtlich vorhandener Finanzierungs- und Förderungsmöglichkeiten vermitteln. Um das Ziel dieser Strategie (Legalisierung der Altanlagen) zu erreichen, müßte diese Beratung von der Kommune anteilig mitfinanziert werden.

- Die "**branchen- oder stoffbezogene Sanierungskampagne**" findet bei Häufung gleichartiger Umweltbelastung ihre Anwendung. Alle in Betracht kommenden Betriebe werden überprüft um ein regionales Emissionskataster (stoff- und branchenbezogen) zu erstellen. Es findet eine Beratung bezüglich geeigneter Verfahren, Ersatzstoffe, Vermeidungs- und Verminderungstechniken, sowie deren Förderung und Finanzierung statt.

- Die Strategie "Stadterneuerung" kommt als gebietsbezogene Vorgehensweise in Betracht, wenn in einem Stadtteil städtebauliche Mißstände vorliegen und mit den Betrieben städtebauliche und Umweltprobleme verbunden sind. Die Sanierungsfestlegung erfolgt auf der Grundlage einer gesamtstädtischen Untersuchung über Nutzungsmischungen und Betriebe in der Nähe empfindlicher Nutzung (speziell Gemengelagenkonflikte).

Um das Nebeneinander von Wohnen und Arbeiten auch in der Zukunft zu gewährleisten muß die staatliche Intervention bei folgenden Anlässen und Gegebenheiten ansetzen:

1.1 Lärm

- Wirksam werden neuer Vorschriften (Novellierung TA Lärm)
- wenn Vorkehrungen an Anlagen aus Arbeitsschutzgründen zu treffen sind, § 24 S: 2 BImSchG,
- im Rahmen der Überwachung nicht genehmigungsbedürftiger Anlagen nach § 22 ff. BImSchG Vermutung v. Umweltschädigenden Einflüssen)
- falsche Gebietseinschätzungen, MI,GE
- erhöhte Lärmbelastigung der Nachbarschaft
- wenn der betrieblich bedingte Verkehrslärm nur ungenügend berücksichtigt wird.

1.2 Luftverunreinigungen/ Gerüche

- bei Wirksamwerden neuer Vorschriften (TA Luft 86, BImSchV en)
- im Rahmen der Überwachung nicht genehmigungsbedürftiger Anlagen, insbesondere hinsichtlich bestehender Vollzugsdefizite bei organischen Stoffemissionen,
- bei fehlenden Beurteilungsgrundlagen hinsichtlich der zulässigen Häufigkeiten von Gerüchen zum Schutz der Nachbarschaft,
- wenn nicht genehmigungsbedürftige Anlagen nicht dem Stand der Technik entsprechen, oder schädliche Umwelteinwirkungen zu erwarten sind,
- Wenn sich einzelne Stoffe als gesundheitsgefährdend herausstellen.

1.3 Abwässer

- bei Wirksamwerden neuer Vorschriften (Indirekteinleitungsverordnung n. Abwassersatzung),
- wenn Vollzugsdefizite bei der Genehmigung und Oberrwachung von Einleitungen bestehen.

1.4 Abfall

- bei Wirksamwerden neuer Vorschriften (TA Abfall, komm. Abfallsatzungen),
- bei Hinweisen auf sondermüllverdächtige Anteile an gewerblichem Abfall im Hausmüll,
- bei unsachgemäßer Zwischenlagerung von Problemabfällen auf gewerblichen Grundstücken (Altöl)

1.5 Bodenverunreinigungen/ Altlasten

- bei Wirksamwerden neuer Vorschriften (TA Boden),
- bei Hinweisen auf vermutete Bodenkontaminationen,
- wenn bei potentiell bodenbelastenden Betrieben (Schrotthandel) keine versiegelten Freiflächen vorliegen oder keine Entsorgungsnachweise vorliegen.

1.6 Energie, Flächenversiegelung, Begrünung u.a.

- bei Wirksamwerden neuer Vorschriften (Abwärmennutzung, komm. Satzung)
- wenn größere Abwärmemengen von Betrieben ungenutzt emittiert werden,
- wenn vollständige Flächenversiegelungen und fehlende Grünsubstanz negative Klimaeffekte für die Bewohner der Gemengelage bewirken.

2. Das Problemfeld "Brache"

Mit dem Niedergang einzelner Industriezweige und im Gefolge von Konjunkturflaute und strukturellen Verschiebungen gewinnt das Problem der Wiedernutzung von gewerblichen Flächen an Brisanz. Da gewerbliche Flächen, insbesondere in der Nachbarschaft zu anderen Nutzungen, umnutzungsgefährdet sind, ergibt sich meist ein Verlust an gewerblicher Fläche nach dem Brachfallen. Gewerbeflächen sind ständig knapp, besonders in Berlin, die Neuausweisung wird immer schwieriger, insofern geht es im Zusammenhang mit ungenutzten Gewerbeflächen um den Erhalt und die effiziente Nutzung der Ressource Gewerbefläche.

-Flächen mittlerer Verwendbarkeit mit Planungsbedarf, da die planungsrechtliche Situation nach §§ 30 oder 34 BBauG unklar ist (Typ II),

-Flächen mittlerer Verwendbarkeit mit Förderungsbedarf, da unrentable Ordnungsmaßnahmen erforderlich sind (Typ III),

-Flächen mäßiger Verwendbarkeit mit Planungs- und Förderungsbedarf (Typ IV),

-Problemflächen ohne Handlungsmöglichkeit, da die Situation planerisch sehr schwierig ist, ein irgendgearteter Nutzungsdruck fehlt und Ordnungsmaßnahmen sehr kostenaufwendig und technisch äußerst schwierig sind (Typ V).

Zentraler Bestandteil eines handlungsorientierten Konzepts für die Brachflächenreaktivierung ist die Aufstellung eines fortschreibungsfähigen Brachflächenkatasters das folgende Informationen enthält:

- Lage und Größe der Fläche,
- Erschließung,
- Planungs- und Baurecht,
- Beschreibung der Fläche nach derzeitiger und früherer Nutzung, nach Bebauung, nach dem Zustand der Fläche, nach der Nutzung der Umgebung,
- Vorhandensein von Altlasten,
- Immissionsbelastung nach Art und Grad,
- Emissionsmöglichkeiten,
- Eigentümer,
- Typisierung der Fläche nach den Handlungserfordernissen s.o

2.1.1 Betriebsinternes Flächerecycling

2.2 Strategie Zwischennutzung brachgefallener Flächen

Sollten sich kurzfristig keine Wiederverwendungsmöglichkeiten aufzeigen, so wäre zu überlegen, damit dem Umnutzungsdruck begegnet werden kann, inwieweit sich die Flächen für eine Zwischenutzung als Parkplätze, Lagerplätze usw. eignen.

3. Strategie Neubau für die Mischung

4. Neuansiedlungen und Existenzgründungen

Neben der gewerblichen Bestandpflege sollte das Augenmerk der Verwaltung auch den betriebliche Neuansiedlungen und hierbei bevorzugt den Existenzgründern, deren Entwicklungspotentiale weentlich zur Image- und damit zur Quartiersaufwertung beitragen, gelten. Um eine erfolgreiche Ansiedlungspolitik zu betreiben, ist notwendig sich mit den Problemen neuer bzw. junger Unternehmen vertraut zu machen, deren Entwicklungschancen bzw. -hindernisse durch die folgenden Einflussfaktoren bestimmt werden:

1. Investitionsbezogene Faktoren

- Absatzpotential am Ort

(Kaufkraftpotential, Kundenstruktur, Einzugsbereiche)

- Unternehmerqualifikation

(fachliche Qualifikation, Führungseigenschaften, Risikobereitschaft)

- Produktionstechnik

(Technik der Leistungserstellung)

- Finanzierungsmöglichkeiten

- Konkurrenzsituation

2. Standortbezogene Faktoren

- Fläche

Kosten (Preis, Menge)

Standort (Lage, Nutzungsmöglichkeit)

- Erreichbarkeit, Verkehrssystem

(Netz, Kapazität)

- Materielle Infrastruktur

(Versorgung, Entsorgung, Erschließung)

- Kommunale Planung und Förderung

(Steuer und Gebührenpolitik, Finanzhilfen, Bauleitplanung)

- Arbeitsmarkt

Im Bereich der Neuansiedlungspolitik ist eine Umorientierung in Richtung auf eine stärkere Wahrnehmung und Berücksichtigung der örtlichen Potentiale und Ressourcen erforderlich.

Damit betriebliche Standortansprüche gezielt befriedigt werden können, muß eine Bestandsaufnahme der örtlichen Ressourcen unter den o.g. Aspekten (hier zusätzlich: Vorhandene Wirtschaftsstruktur, alte und neue Gewerbeflächen, lokaler Arbeitsmarkt, betriebliche Flächenanforderungen, Umweltschutzauflagen) erfolgen. Dies sollte im Sinne einer Stärken - Schwächen -Analyse geschehen. Außerdem ist die vollständige Erfassung und Bewertung der vorhandenen Gewerbeflächen (Lage, Nutzungsmöglichkeit, Verfügbarkeit) in einer Standortdokumentation vorzunehmen, um ansiedlungswilligen Betrieben ein genaues Bild der bestehenden Situation zu geben.

Zusammenfassung

Verbesserung der baulich/technischen Substanz

Standortsicherung

Altanlagenanierung

Branchen/stoffbezogene Sanierung

Gewerbeflächenrecycling

Brachflächenkataster

Zwischennutzung

Neubau (Inkubatorfunktion)

Standortdokumentation