

Ulf Hahne

# Lokale Transformation und Wirtschaftsförderung 4.0

Neue Themenfelder für die integrierte Stadtentwicklung

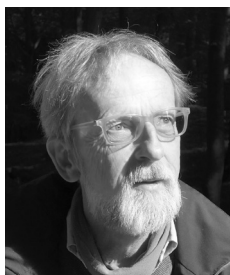
*Ökonomischer Wandel fordert die Stadtentwicklung heraus: Aktuell wird der Strukturwandel getrieben von Digitalisierung, neuen Formen des Arbeitens in der Stadt und der Transformation zur postfossilen und nachhaltigen Ökonomie. Dies verändert die Standortanforderungen, Raum- und Flächenbedarfe sowie die Funktionsmischungen in der Stadt. Wirtschaftsförderung 4.0 versucht, diese Prozesse zu unterstützen und verknüpft sich viel enger mit Stadtentwicklung und Städtebauförderung als frühere Phasen der Wirtschaftsentwicklung.*

Die Frage des ökonomischen Strukturwandels bewegt vor Ort, gleich ob bei großen Strukturbrüchen (Braunkohleausstieg, Ansiedlung von Großbetrieben) oder kleinen sukzessiven Veränderungen (Sterben des Einzelhandels in der City, Vordringen neuer urbaner Wirtschaft in die Kernstadt): Wandel bedeutet Veränderung, entwertet Standorte, Infrastrukturen und Qualifikationen, Wandel erfordert neue Qualitäten, greift in persönliche und räumliche Strukturen ein.

Ökonomische Transformation ist stets in zwei Richtungen zu denken: Zum einen als ohnehin ablaufender emergenter Wandel sozio-ökonomischer Aktivitäten, gleich ob durch Wettbewerbsprozesse, äußere Einflüsse oder politische Regulation verursacht; zum anderen als zukunftsorientierte Aufgabe, den Wandel in Richtung wünschenswerter Strukturen und Aktivitäten zu beeinflussen. Bei ersterem geht es der Wirtschaftsförderung darum, sich so gut es geht auf den absehbaren Wandel einzustellen (Resilienz), beim zweiten um die Frage, wie zukunftsorientierter Wandel induziert werden kann. Hierbei trifft sich die lokale Wirtschaftsförderung mit den Ansätzen integrierter Stadtentwicklung sowie den Anforderungen an die sozial-ökologische Transformation in Richtung Nachhaltigkeit.

Wirtschaftsförderung 4.0 bezeichnet eine neue Phase der Wirtschaftsförderung. Der Begriff lehnt sich an die Debatte um die Digitalisierung der Wirtschaft an („Industrie 4.0“). Wirtschaftsförderung 4.0 kümmert sich jedoch nicht allein um die aus der Digitalisierung erwachsenden Möglichkeiten vernetzter und dezentralisierter Produktion, Distribution und Konsumtion, sondern bezeichnet auch die Ausrichtung der Wirtschaftsförderung auf die lokale und regional bezogene Wirtschaft, die Stärkung von sozialen Innovationen durch Sharing-Plattformen, Repair-Aktivitäten und andere ressourcensparende Wirtschaftsinitiativen (Kopatz 2015).

**Ulf Hahne**, 1956, Prof. Dr. sc. pol, Diplom-Volkswirt, Professor für Ökonomie der Stadt- und Regionalentwicklung, Institut für urbane Entwicklungen, Universität Kassel



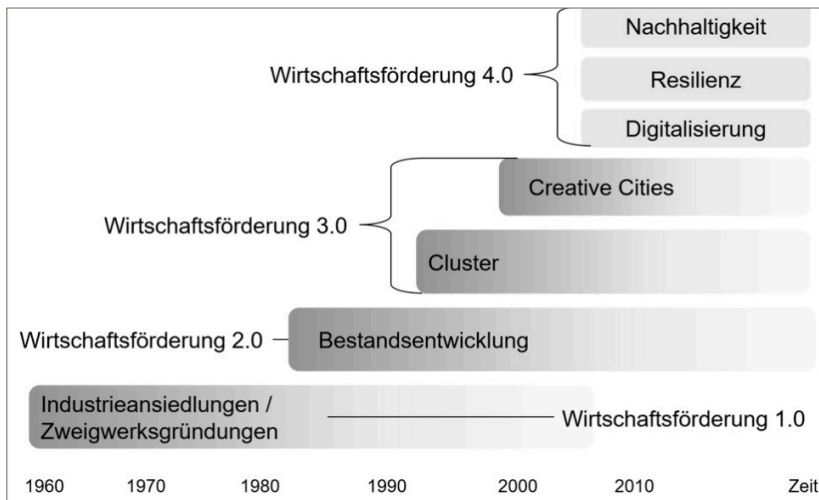


Abb. 1: Phasen der lokalen und regionalen Wirtschaftsförderung

### Kleine Geschichte der lokalen Wirtschaftsförderung

Im Folgenden werden die verschiedenen Phasen der regionalen und kommunalen Wirtschaftsförderung in Deutschland seit den 1950er Jahren nachvollzogen. Die Phaseneinteilung erfolgt aufgrund der jeweils zugrundeliegenden wissenschaftlichen Argumentationen und der jeweils im Vordergrund stehenden Maßnahmen.

#### Wirtschaftsförderung 1.0: Die Etablierung klassischer Regionalpolitik

Regionale Wirtschaftspolitik zielt seit den 1950er Jahren auf die „Ausschöpfung der regionalen Entwicklungsmöglichkeiten“ bei Aufrechterhaltung eines „Mindeststandards an Einkommenserzielungsmöglichkeiten in allen Teilräumen“ (BMWi 1969). Die Regionalpolitik verfolgte dabei drei grundlegende Ziele. Das Gerechtigkeitsziel fordert die Verminderung der räumlichen Disparitäten, auf EU-Ebene später formuliert als Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts (Art. 3 Abs. 3 Lissabon-Vertrag). Das Stabilitätsziel richtet sich auf die Minderung der konjunkturellen und strukturellen Anfälligkeit der Regionen. Das Wachstumsziel verlangt, in allen Regionen „Voraussetzungen für ein gesamtwirtschaftlich optimales und umweltfreundliches Wirtschaftswachstum“ zu schaffen (Friderichs 1975).

Die regionale Strukturpolitik in Deutschland begann in den 1950er Jahren mit der Unterstützung in „Notstands- und Sanierungsgebieten“, hinzu kam bald das Zonenrandgebiet. Der Bund unterstützte die Länder mit eigenen Förderprogrammen, obwohl die Verfassungskompetenz allein bei den Ländern lag. In den 1960er Jahren kam ein Push-Effekt dazu: Denn angesichts der zunehmenden Vollbeschäftigung und Arbeitskräfteknappheit in den Verdichtungsräumen waren viele Unternehmen zur Dezentralisierung gezwungen und verlagerten Betriebsteile in periphere Regionen mit hohem Arbeitskräftepotential. Die Kapitalmobilität wurde zudem

durch die Pull-Faktoren der Kostenvorteile peripherer Regionen sowie durch Förderanreize erhöht. Industrieansiedlungen und Zweigwerksgründungen waren daher typische Zielobjekte der Phase „Wirtschaftsförderung 1.0“.

Die Rezession 1966/67 stellte die Regionalpolitik vor eine neue Situation, da neben den bisherigen Fördergebieten besonders die monostrukturierten Regionen des Steinkohlebergbaus betroffen waren. Dank der breiten Koalitionsmehrheit im Bundestag wurde die zuvor verfassungswidrige Bezuschussung der Länderaktivitäten durch den Bund auf eine grundgesetzlich legitimierte Basis gehoben und in der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (Art. 91a GG) verankert. Theoretische Fundierung fand sich in der Exportbasistheorie.

Demnach werden fernabsatzorientierte Unternehmen als „förderwürdig“ eingestuft, eine „Positivliste“ legt die Branchen fest, welche „der Regel nach“ einen überörtlichen Absatz erzielen (Exportbasiseffekt). Dieser Förderansatz hat sich bis heute erhalten und erlangte nach der Wiedervereinigung in den neuen Ländern eine bedeutende Rolle zum Aufbau von wirtschaftsnaher Infrastruktur und bei der Förderung von unternehmerischen Investitionen.

#### Wirtschaftsförderung 2.0: Entfaltung der endogenen Potentiale

Die Zeit großer Industrieansiedlungen und Betriebsverlagerungen ging in den 1970er Jahren langsam und in den 1980er Jahren deutlich zurück. Mit dem Rückgang mobiler Unternehmen richtete sich der Blick der kommunalen und regionalen Wirtschaftsförderung von da an auf Fragen des Unternehmensbestandes. Die unterschiedlichen Phasen von der Gründung über das Wachsen und Schrumpfen bis hin zu Insolvenz, Schließung oder Neustart rückten in das Zentrum der regionalwissenschaftlichen Debatten und der Praxis der Wirtschaftsförderung. Die Wissenschaft untersuchte daher die Entfaltung des „endogenen Potentials“ (Hahne 1985a) und befasste sich mit der Tatsache, dass wesentlich mehr Arbeitsplätze in den Phasen des Wachsens und Schrumpfens von Unternehmen bewegt werden als durch Verlagerungen, Neuansiedlungen und Schließungen (Cramer & Koller 1988). Seither steht die Bestandsentwicklung im Vordergrund der Maßnahmen der Wirtschaftsförderung – von der Flächenbereitstellung über die Personalentwicklung bis zur Fördermitelberatung.

Wichtiges Element der Bestandserneuerung sind Neugründungen, insbesondere technologieorientierte Gründungen (Birch 1987). Ihre Förderung wurde häufig unter dem Stichwort „innovationsorientierte Regionalpolitik“ diskutiert. Technologie- und Gründerzentren, Venture-Kapital und spezielle Beratungsformate sind die wesentlichen Instrumente,

die eingesetzt werden. Die gesamte Phase der Konzentration auf die Bestandsentwicklung von Einzelunternehmen kann als Wirtschaftsförderung 2.0 bezeichnet werden.

---

### Wirtschaftsförderung 3.0: Cluster und kreative Städte

---

Die nächste große Phase war in der Bestandsorientierung implizit angelegt: die stärkere Vernetzung der in der Region aktiven Unternehmen untereinander. Schon die Technologie- und Gründerzentren wurden so aufgestellt, dass die Unternehmen nicht nur Gemeinschaftseinrichtungen nutzen konnten, sondern auch der Erfahrungsaustausch der jungen Unternehmen untereinander und der Leistungstransfer zwischen den Unternehmen angeregt wurde (Hahne 1985b). Die Vernetzung von Unternehmen verwandter Branchen sowie mit ihren zuarbeitenden Forschungseinrichtungen und fördernden Institutionen wurde dann zur „Cluster-Politik“ (Kiese 2012). Populär wurde der Cluster-Begriff durch Porter (1998) und fand als „Wirtschaftsförderung 3.0“ breite Anwendung auch in Deutschland (Brandt 2014).

Mit der stärkeren Berücksichtigung der vor- und rückwärtigen Verflechtungen entlang der Wertschöpfungsketten innerhalb von Branchen und über Branchengrenzen hinweg zogen seit den 1990er Jahren vielfältige Clusterinitiativen in die Regionalentwicklung ein. Zu unterscheiden ist zwischen Clustern mit unverbundenen und Clustern miteinander verbundener Unternehmen. Während die Vorteile letzterer für regionale Vielfalt, Flexibilität, Spezialisierungsmöglichkeiten und Resilienz auf der Hand liegen, haben auch Branchenhäufungen mit wenig verbundenen Unternehmen Vorteile: Sie können zu einem quantitativ bedeutsamen Arbeitsmarktsegment und auch zur Stärkung ortsansässiger Dienstleister und Forschungseinrichtungen führen.

Ein neues Thema für die Wirtschaftsförderung brachte Florida mit seiner These der herausragenden Bedeutung der kreativen Klasse und kreativen Industrie für die Wirtschaftskraft von Metropolen in den USA auf (Florida 2002). Kreative treten als Firmengründer und Ideengeber in wissensintensiven Bereichen auf und tragen zudem zu einem positiven, dynamischen, offenen Image von Stadt und Region bei. Sie würden daher als Attraktionsfaktor für andere ökonomische Kräfte wirken. Somit hätte jede Stadt die Chance, ihre Prosperität durch die Ansiedlungen von Kreativen, durch die Förderung von Technologieunternehmen, Toleranz und Talenten (die drei „T“ von Florida) zu erhöhen.

Seither erhöhten Städte ihr Augenmerk auf die Kulturwirtschaft, brachten Investitionen vor allem in prestigeträchtige Kulturbauten und kulturtouristische Events in den Standortwettbewerb ein. Der „Bilbao-Effekt“ stand Pate – eine Metapher für die erfolgreiche Renaissance der Stadt Bilbao, deren bekanntestes Symbol der ikonische Bau des Guggenheim-Museums war. Tatsächlich aber umfasste die erfolgreiche Konversion Bilbaos eine Reihe weitere städtebaulicher und

wirtschaftsfördernder Maßnahmen (Haarich & Plaza 2015). Das Beispiel Bilbao zeigt, dass erst in mittlerer Sicht Erfolge einer gezielten Umwandlungspolitik zu sehen sind, die zudem schwer auf Einzelmaßnahmen zurückführbar erscheinen. Zur These Floridas, dass die Jobs den Kreativen folgen würden, stellt Sternberg (2012) schlicht fest, dass sich dies weder empirisch untermauern noch durch politische Maßnahmen kreieren ließe.

Auch das jüngste Schlagwort, das derzeit in der deutschen Debatte stark diskutiert wird, kann in den Kontext der Wissensgesellschaft gestellt werden. Die Reurbanisierung der Städte entpuppt sich als ein selektiver Prozess, der im Zuge der Bildungswanderung vor allem die Hochschulstädte begünstigt (sogenannte „Schwarmstädte“; Simons & Weiden 2015). Für die Wirtschaftsentwicklung einer Stadtregion ist besonders die nachfolgende Phase bedeutsam: Wohin gehen die Berufsanfänger, inwieweit lassen sie sich in der Region halten und tragen mit ihrem erworbenen Wissen zur Wirtschaftsentwicklung bei? Vielen mittelgroßen Universitätsstädten gelingt es häufig nicht, ihr Potential an Hochqualifizierten („Kreativen“) vor Ort zu binden. Wirtschaftsförderung 3.0 setzt daher auf Ansätze zum Halten der in der Bildungswanderungsphase in die Region Gewanderten beziehungsweise wirbt um die Rückwanderung bei Berufseintritt.

Hinzuweisen ist auch darauf, dass die Beschäftigung auch in den forschungsintensiven Industrien in Deutschland absolut noch immer steigt, diese aber vornehmlich außerhalb der Großstädte platziert sind. Für die Interpretation wichtig ist auch der Hinweis, dass Deutschland im Bereich der für die Beschäftigungsentwicklung bedeutsamen wissensintensiven Dienstleistungen international ein Nachzügler ist (Gehrke & Schiersch 2016).

---

### Wirtschaftsförderung 4.0: Mehr als Digitalisierung

---

Der Übergang zur Wissensgesellschaft führt zu einem verschärften urbanen Wettbewerb innerhalb des „kognitiven Kapitalismus der Spätmoderne“ (Reckwitz 2019). Digitalisierung bewirkt dabei einen neuen Rationalisierungsschub mit zunehmender Standortkonkurrenz. So setzt sich die Deindustrialisierung fort, neue Jobs entstehen dagegen im Bereich der Wissens- und Kreativökonomie sowie im Bereich einfacher personenbezogener Dienste (Gesundheits- und Carebranche, Gastronomie). Die Bedeutung der zweiten Gruppe ist schon jetzt in den deindustrialisierten ostdeutschen Städten und Kreisen besonders hoch (siehe Abbildung 2).

Der digitale Wandel kann aber auch dazu eingesetzt werden, die Ressourceneffizienz zu erhöhen und Nachhaltigkeitsziele zu verwirklichen. In dieser Konnotation wird hier von Wirtschaftsförderung 4.0 gesprochen. Denn mittels digitaler Technologien kann die Schließung der Informationslücken in regionalen Wertschöpfungsketten vorangetrieben und das

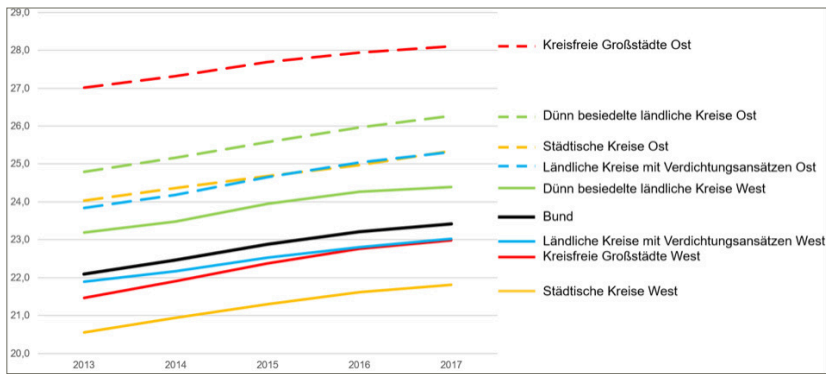


Abb. 2: Anteil der Beschäftigten in personenbezogenen Dienstleistungsberufen an den Beschäftigten insgesamt in Prozent nach Kreistypen – 2013 bis 2017

Entstehen neuer, kollektiv organisierter sowie gemeinwohlorientierter Wirtschaftsformen unterstützt werden. Dazu gehören neue Geschäftsmodelle (Startups und Pop-up-Angebote), neue Unternehmensformen (Plattformkooperativen), kollaborative Produktionsformen (Prosumer-Produktion) sowie partizipative Wertschöpfungsansätze (Sharing-Ökonomie).

Die Verlängerung der Produktlebensdauer und die Möglichkeiten der Nutzungsintensivierung finden sich in den Ansätzen des gemeinsamen Nutzens und Teilens (Sharing-Ökonomie: Nutzen statt Besitzen; Leismann 2012) sowie der Gemeinwohloökonomie (Ostrom 2009, Helfrich 2012). Der Gedanke des Teilens kann dabei auch helfen, Innovationszyklen zu verkürzen: Offene Werkstätten und Fabrikations-Laboratorien („Fab-Labs“) schaffen die Möglichkeit für Tüftler, Entwickler und Nutzer, hochwertige Technologien (Lasercutter, CNC-Fräsen, 3-d-Drucker etc.) sowie eine Arbeits- und Lernumgebung kostengünstig bereitzustellen.

Schließlich kann Wirtschaftsförderung 4.0 auch darauf zielen, die Resilienz von Regionen gegenüber Krisenereignissen (Epidemien, Extremwetter, Wirtschaftskrisen) zu erhöhen und widerstands-, anpassungs- und zukunftsfähiger zu machen. Resilienz meint nicht die Rückkehr auf altbekannte Pfade („bounce back“), sondern einen dynamischen Wandlungsimpuls, der von systemischen Gefährdungen (nicht nur kurzfristige Krisen, sondern auch langfristiger Strukturwandel bei Ökonomie oder Demographie) ausgeht und in einen fortwährenden Lern- und Anpassungsprozess mündet. Die Widerstandsfähigkeit wird erhöht durch eine Veränderung des Verhältnisses zwischen Eigen- und Fremdversorgung einer Region.

Wirtschaftsförderung 4.0 gehört dann organisatorisch nicht mehr (nur) in Gewerbeabteilungen der Kommunalverwaltung oder in ausgelagerte Wirtschaftsförderungsgesellschaften, sondern könnte zu einem integrierten Bestandteil einer ganzheitlichen Stadtpolitik werden. Die Integration der Wirtschaftsförderung in die Stadtentwicklungspolitik bietet nicht nur Vorteile bei der gezielten Entwicklung von gemischten Stadtquartieren, sondern ermöglicht es auch, Wirtschaftsent-

wicklung mit anderen Förderinstrumenten, insbesondere aus der Städtebauförderung, zu verknüpfen.

## Neue Anforderungen an Wirtschaftsflächen

Wirtschaftsförderung 4.0 nimmt die Thematik der Nachhaltigkeit in die Förderphilosophie auf. Dazu gehört die Restrukturierung von Gewerbeflächen unter den Aspekten Klimaanpassung, Energieeffizienz, Logistik und Flächensparen (Müller-Christ & Liebscher 2010, Freudenau et al. 2014, Wolpensinger 2017). Dies richtet sich zunächst an bestehende Ge-

werbe- und Industriegebiete. Häufig weisen diese großzügige Flächenzuschneide auf, welche den angesiedelten Betrieben mögliche Expansionsflächen sichern sollen. Vielfach sind diese über Jahrzehnte nicht genutzt und bieten erhebliche Nachverdichtungspotentiale.

Gewerbegebiete sind meist weder hinsichtlich ihrer mikroklimatischen Lage noch der Gebäudeausrichtung und Bauweise sowie der Flächenbeläge auf heutige Belange der Klimagerechtigkeit und Klimaanpassung ausgerichtet. Neuplanungen lassen noch immer die Aufstockungsmöglichkeiten und Nutzung von Dachflächen für die Energiegewinnung vermissen. Auch könnten nachhaltige Logistik- und Verkehrskonzepte Beiträge zur Bündelung und Verminderung von Verkehren leisten.

Gewerbeentwicklung beschränkt sich längst nicht nur auf die dafür vorgesehenen Gebiete, die Nachfrage nach Wirtschaftsflächen nimmt auch in integrierten, Nutzungsgemischten Lagen zu. Diese „Rückkehr der Wirtschaft in die Stadt“ wird in aktuellen Stadtdebatten (Newcombe 2011; Läßle 2016; Gärtner et al. 2017; Gärtner & Kunzmann 2019) wie auch im Kontext der Wirtschaftsförderung (Brandt, Gärtner & Meyer 2017; Landua, Wagner-Endres & Wolf 2017) thematisiert. Sichtbare Zeichen sind sowohl die Wandlungen von einstigen Industrie- und Verkehrsbrachen in lebendige, urbane und vielfältig Nutzungsgemischte Quartiere als auch neue ökonomische Aktivitäten in den verdichteten Kernstädten, die von urbaner Produktion über Manufakturen, Dienste der Kreativ- und Kulturwirtschaft bis zu neuen Angeboten von Sharing- und Plattformdiensten reichen. Dies rückt die Wirtschaftsentwicklung noch enger an die Fragen der Stadtentwicklung – und in bestehenden Quartieren auch an die Förderprogramme zu Stadterneuerung und Stadtumbau. Kann der Wandlungsprozess der Wirtschaft mit dem Stadtumbau zusammenwirken und können die Programme der Städtebauförderung diesen Wandel aufnehmen und unterstützen? Was leisten Stadtplanung und Städtebauförderung zur Begleitung des Strukturwandels vor Ort?



## Städtebauförderung und Wirtschaft

Im Zuge der Integration sektoraler Belange in die Stadtentwicklungspolitik haben viele Programme der Städtebauförderung längst auch Fördertatbestände zur Unterstützung der „lokalen Ökonomie“ aufgenommen. Integrierte Ortsentwicklung macht damit nicht mehr an sektoralen Grenzen halt, sondern kann aufgrund der Integration von sozialen, kulturellen, ökologischen und wirtschaftlichen Belangen zu zielgenaueren Lösungen für das Aufbrechen lokaler oder regionaler Entwicklungshemmnisse kommen. Damit sind Unterstützungsinstrumente für die Entfaltung von Wirtschaftsinitiativen 4.0 in der Stadt vorhanden. Inwiefern werden diese Instrumente schon jetzt geeignet eingesetzt und welche Hemmnisse stehen dem Einsatz entgegen?

Grundlegend lassen sich zwei Handlungsbereiche zur Förderung der lokalen Ökonomie in den Städtebauförderprogrammen unterscheiden.

- **Lokale Arbeitsmarktförderung:** Dieser Handlungsbereich ist subjektbezogen auf Arbeitssuchende im jeweiligen Quartier ausgerichtet und versucht, durch zielgruppenspezifische Qualifikationsangebote die Benachteiligungen vor Ort zu vermindern. Die Städtebauförderung verknüpft hier baulich-investive Maßnahmen mit Qualifizierungs- und Beschäftigungsangeboten, die von der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik angeboten werden.
- **Lokale Wirtschaftsentwicklung:** Dieser Handlungsbereich zielt auf Bestandsunternehmen und Existenzgründungen im jeweiligen Fördergebiet. In den Blick genommen werden dabei meist Nahversorger und Immobilienwirtschaft, um Defizite in der Versorgung vor Ort und in der Investitionsbereitschaft im Baubestand zu vermindern. Als weitere Branchen werden spezifisch Migranten-Ökonomien und die Kreativwirtschaft fokussiert. Inhaltlich wird häufig das Thema Leerstand von Gewerbeflächen als Handlungsfeld bespielt. (Vgl. Altrock et al. 2017; Neumann, Schmidt & Trettin 2007)

## Stadtumbau und Wirtschaftsförderung

In der Bund-Länder-Städtebauförderung finden sich in fast allen Unterprogrammen Handlungsfelder, welche die lokale Wirtschaft stärken sollen. Das Programm „Stadtumbau“ zielt auf die Anpassung städtebaulicher Strukturen an veränderte demographische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen. Es ist das klassische Revitalisierungsprogramm im Rahmen der Städtebauförderung: Die Maßnahmen sollen die Lebens-, Wohn- und Arbeitsqualitäten in Städten und Gemeinden nachhaltig sichern und verbessern. Das Programm, 2002 in Ostdeutschland, zwei Jahre später auch in Westdeutschland eingeführt, firmiert seit 2017 einheitlich als „Stadtumbau“. 2004 wurde der Stadtumbau auch im Baugesetzbuch (§§ 171a-d BauGB) verankert. Das Programm ermöglicht ein flexibles Reagieren auf lokale sowie regionale Herausforderungen wie den demographischen Wandel, wirtschaftsstrukturelle

Veränderungen, Leerstände und Brachen oder auch auf die Herausforderungen der Klimaanpassung durch Bauten und Veränderungen der grünen und blauen Infrastruktur (letzteres seit 2011).

Von den verschiedenen Programmzielen im Programm „Stadtumbau“ ist eines explizit wirtschaftsbezogen und lautet: „Aufwertung der von wirtschaftlichem und militärischem Strukturwandel betroffenen Stadtgebiete, zum Beispiel durch Wieder-/Umnutzung von Brachflächen oder durch Stärkung der Stadtquartiere als Wohn- und Wirtschaftsstandort“. Zu den wirtschaftsnahen Maßnahmen gehört auch die Anpassung der städtischen Infrastruktur einschließlich der Grundversorgung, häufig wird daher die Attraktivierung von Ortszentren im Programm Stadtumbau gefördert (vgl. BMI 2019a).

Im Sinne der Wirtschaftsförderung 4.0 kann die „städtebauliche Neuordnung sowie die Wieder- und Zwischennutzung von Industrie-, Verkehrs- oder Militärbrachen“ dazu genutzt werden, Gebäudestrukturen für flexible Nutzungen und Raumstrukturen der Wirtschaftsinitiativen 4.0 vorzubereiten. Dies ermöglicht es, Um- und Zwischennutzungen durch Initiativen und Gründer zu erleichtern und zur gewünschten wirtschaftlichen Revitalisierung beizutragen. Die Perspektive einer Um- oder zumindest Zwischennutzung kann Gebäudeeigentümer leichter davon überzeugen, ihr Gebäude aufzuwerten oder umzubauen. Viele Unternehmen aus dem Bereich der Start-ups und der Kreativitätsszene zieht es in Gebäude mit Flair und spezifischem Charme. Daher können Instandsetzung und Modernisierung stadtbildprägender Gebäude auch für Initiativen der Wirtschaft 4.0 interessant sein.

Neben den privaten Investitionen wirken auch Maßnahmen wie die Qualifizierung öffentlicher Räume und privater Freiflächen sowie auch der Rückbau von Wohnungen standortaufwertend. Gemäß Evaluierung stehen in dem Programm bei der Betrachtung von wirtschaftlichen Effekten vor allem wohnungswirtschaftliche Aspekte im Vordergrund (Buhtz et al. 2017). Es ist an der Zeit, Stadtumbau und -revitalisierung auch aus Sicht von Gewerbe- und Gründungsförderung und Etablierung neuer wirtschaftlicher Aktivitäten zu betrachten.

Auch beim Programm „Soziale Stadt“, welches den Herausforderungen des demographischen und wirtschaftlichen Wandels in den Städten begegnen möchte und auf städtebauliche Maßnahmen zur Stabilisierung und Aufwertung von durch soziale Missstände benachteiligten Ortsteilen zielt (§ 171e BauGB), findet sich bei den inhaltlichen Handlungsfeldern explizit die „lokale Wirtschaft“ und in den instrumentell-strategischen Handlungsfeldern die Möglichkeit, „Quartiersmanagement“ einzurichten. Etwa 60 % der Programmgebiete benennen die Stärkung der lokalen Ökonomie als eines ihrer drei zentralen Programmziele. Faktisch fällt jedoch die Zahl der konkret begonnenen Maßnahmen im Vergleich zum gesamten Programmpaket in den meisten Programmgebieten eher bescheiden aus (IfS 2004, Aehnelt 2005, Altrock et al. 2017a).

Ein ähnliches Ergebnis beim Programm „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“: Gemäß der Zwischenevaluierung finden die Funktionen Dienstleistungen und Handwerk nur geringe Berücksichtigung in den Konzepten und Maßnahmen des Programms (von Popowski et al. 2015, S. 6). Auch die Maßnahme „Citymanagement“ gehört nur in 35 % aller Fördergebiete zum Schwerpunktbereich (2015, S. 39). So wird auch dieses Programm eher städtebaulich traditionell genutzt (Denken in Steinen statt Denken in Köpfen), während die Möglichkeiten der Förderung von City- und Quartiersmanagements einschließlich der damit verbundenen Personalkosten nicht sehr intensiv eingesetzt werden.

City- und Quartiersmanagement sind gerade auch für die Überlegungen der Wirtschaftsförderung 4.0 interessant, da im Vernetzen und Vermitteln, im Aktivieren und Motivieren neue Initiativen, neue Verbünde, neue Ideen und Gründungen befördert werden. Dieses Schnittstellen- und Aktivierungsmanagement sollte daher nicht allein als rein städtebauliche Aufgabe (Zusammenführen von Eigentümern und Investoren) verstanden, sondern auch als lokale Wirtschaftsförderung gesehen werden.

## Neuordnung der Städtebauförderung

2020

Das Bundesinnenministerium beabsichtigt, im Jahr 2020 die Städtebauförderung neu zu ordnen und die bisherigen sechs Programme auf drei Förderlinien zu straffen (BMI 2019b). Der vorliegende Entwurf der Verwaltungsvereinbarung Städtebau 2020 (BMI 2019c) enthält zahlreiche Förderbereiche mit Bezug zur Wirtschaftsförderung wie:

- Anpassung an den innerstädtischen Strukturwandel, u.a. bei zentralen Versorgungsbereichen, die durch Funktionsverluste, insbesondere gewerblichen Leerstand, bedroht oder davon betroffen sind, Sicherung der Versorgungsstruktur zur Gewährleistung der Daseinsvorsorge (§ 6 VV Städtebau 2020 Entwurf)
- Quartiers- und Citymanagement bzw. Management der Zentrenentwicklung (ebenda)
- Stärkung der Bildungschancen und der lokalen Wirtschaft (§ 7 VV Städtebau 2020 Entwurf)
- die städtebauliche Neuordnung sowie die Wieder- und Zwischennutzung von Industrie-, Verkehrs- oder Militärbrachen einschließlich Nutzungsänderungen (§ 8 VV Städtebau 2020 Entwurf)

Insbesondere die explizite Neuaufnahme des innerstädtischen Strukturwandels kann als Signal verstanden werden, dass Städtebauförderung und Wirtschaftsentwicklung stärker verzahnt werden können. Nun müssen beide Seiten – die Stadtplanung und die Wirtschaftsförderung – aufeinander zugehen, um die ökonomische Transformation der Innenstädte (und nicht nur diese) voranzubringen.

## Fazit

Viele Elemente der Städtebauförderungsprogramm können aus Sicht der Wirtschaftsförderung 4.0 zur Generierung, Ansiedlung und Unterstützung neuer wirtschaftlicher Aktivitäten und Nutzungen mit dem Ziel nachhaltigen Wirtschaftens und Stärkung der Resilienz der lokalen Ökonomie eingesetzt werden. Es wird Zeit, das enge Zielmuster der traditionellen, ansiedlungsorientierten Wirtschaftsförderung zu erweitern und mit dem breiten Zielkatalog der Stadtentwicklung so zu verzahnen, dass sich Wirtschaftsförderung 4.0 und Stadtentwicklung ergänzen und ein wirkungsvolles Transformationsdesign in Richtung nachhaltiger Wirtschaft und lebenswerter Stadt entfalten. ■

## Literatur

- > Aehnelt, R. (2005): *Zwischenevaluierung des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ – zentrale Ergebnisse*. In: *Informationen zur Raumentwicklung* 2/3.2005, S. 63-73.
- > Altrock, U. et al. (2017): *Zwischenevaluierung des Städtebauförderungsprogramms Soziale Stadt*. Berlin: BMUB.
- > Birch, D. G. W. (1987): *Job Creation in America: How Our Smallest Companies Put the Most People to Work*. Chicago: University of Illinois.
- > BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2019a): *Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2019*; <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/bauen/wohnen/vv-stbauf-2019.html> (15.05.2020).
- > BMI (2019b): *Neue Städtebauförderung – einfacher, flexibler, grüner*. Pressemitteilung vom 19.12.2019. Berlin.
- > BMI (2019c): *Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2020*. Entwurf vom 19.12.2019. <http://www.bdla.de/dokumente/bundesverband/nachrichten-13/2020-14/719-vv-stbauf-2020-entwurf/file> (23.04.2020)
- > BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft (1969): *Grundsätze der regionalen Wirtschaftspolitik*. BMWi-Texte. Bonn.
- > Brandt, A. (2014): *Wirtschaftsförderung 3.0: Zur Strategie der Wirtschaftsförderung in der Innovationsökonomie*. In: Beck, C. R., Heinze, R. G. & Schmid, J. (Hrsg.): *Zukunft der Wirtschaftsförderung*. Baden-Baden, S. 683-713.
- > Brandt, M., Gärtner, S. & Meyer, K. (2017): *Urbane Produktion – ein Versuch einer Begriffsdefinition*. IAT Forschung Aktuell 08/2017. Gelsenkirchen, Bocholt, Recklinghausen: Institut Arbeit und Technik.
- > Buhtz, M. et al. (2017): *Gemeinsame Evaluierung der Programme Stadtumbau Ost und Stadtumbau West*. Hrsg.: BBSR und BMUB. Berlin.
- > Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien (BITKOM) & Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation (IAO) (2014): *Industrie 4.0 – Volkswirtschaftliches Potenzial für Deutschland*. Berlin.
- > Cramer, U. & Koller, M. (1988): *Gewinne und Verluste von Arbeitsplätzen in Betrieben*. Der „Job-Turnover“-Ansatz. In: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, S. 361-377.

- > Florida, R. (2002): *The Rise of the creative class. And how it's transforming work, leisure, community and everyday life.* New York: Basic Books.
- > Freudenau, H. et al. (2014): *Nachhaltige Entwicklung von Gewerbegebieten im Bestand. Endbericht ExWoSt-Forschungsvorhaben.* Im Auftrag des BBSR. Dortmund.
- > Friderichs, H. (1975): *Die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur – Zielvorstellungen und Strategien.* In: *Innere Kolonisation*, S. 103.
- > Gärtner, S. et al. (2017): *Produktion zurück ins Quartier? Neue Arbeitsorte in der gemischten Stadt.* Gelsenkirchen und Dortmund: Institut Arbeit und Technik.
- > Gärtner, S. & Kunzmann, K. R. (2019): *Kreativwirtschaft, Start-Ups und Urbane Produktion. Kreative Wege zur innovativen und produktiven Stadt.* In: *RaumPlanung*, 203 / 5-2019, S. 46-54.
- > Gehrke, B. & Schiersch, A. (2016): *FuE-intensive Industrien und wissensintensive Dienstleistungen im internationalen Vergleich.* Berlin: Expertenkommission Forschung und Innovation.
- > Haarich, S. & Plaza, B. (2015): *Das Guggenheim-Museum von Bilbao als Symbol für erfolgreichen Wandel. Legende und Wirklichkeit.* In: *Altrock, U. et al. (Hrsg.): Symbolische Orte. Planerische (De-)Konstruktionen.* Reihe Planungsrundschau, 19. Berlin, S. 150-166.
- > Hahne, U. (1985a): *Regionalentwicklung durch Aktivierung intraregionaler Potentiale - Zu den Chancen ‚endogener‘ Entwicklungsstrategien.* Schriften des Instituts für Regionalforschung der Universität Kiel, 8, München 1985.
- > Hahne, U. (1985b): *Technologieparks. Orientierungshilfe zur Gestaltung.* Deutscher Industrie- und Handelstag (Hrsg.). DIHT 222, Bonn 1985.
- > Helfrich, S.; *Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.) (2012): Commons. Für eine neue Politik jenseits von Markt und Staat.* Bielefeld: Transcript.
- > *Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik (IfS) (2004): Die Soziale Stadt – Ergebnisse der Zwischenevaluierung.* Im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung. Berlin 2004.
- > Kiese, M. (2012): *Regionale Clusterpolitik in Deutschland. Bestandsaufnahme und interregionaler Vergleich im Spannungsfeld von Theorie und Praxis.* Marburg: Metropolis.
- > Kopatz, M. (2015): *Wirtschaftsförderung 4.0. Kooperative Wirtschaftsformen in Kommunen.* In: *Politische Ökologie* 142, S. 104-110.
- > Läßle, D. (2016): *Produktion zurück in die Stadt. Ein Plädoyer.* In: *StadtBauwelt*, H. 35, S.22-29.
- > Landua, D., Wagner-Endres, S. & Wolf, U. (2017): *Standortfaktoren für Unternehmen – die kommunale Sicht.* Difu Papers. Oktober 2017. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- > Leismann, K. et al. (2012): *Nutzen statt Besitzen. Auf dem Weg zu einer ressourcenschonenden Konsumkultur.* Heinrich-Böll-Stiftung. Schriften zur Ökologie, Band 27. Berlin.
- > Müller-Christ, G. & Liebscher, A. K. (2010). *Nachhaltigkeit im Industrie- und Gewerbegebiet. Ideen zur Begleitung von Unternehmen in eine Ressourcengemeinschaft.* München: oekom.
- > Neumann, U., Schmidt, C.M. & Trettin, L. (2007): *Förderung der Lokalen Ökonomie. Fallstudie im Rahmen der Evaluation des integrierten Handlungsprogramms „Soziale Stadt NRW“.* Essen: Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI)
- > Newcombe, T. (2011): *Manufacturing Returns to Cities. Small urban manufacturers offer economic benefits to cities and could flourish with federal policy support.* <http://www.governing.com/columns/urban-notebook/manufacturing-returns-to-cities.html> (23.04.2020).
- > Ostrom, E. (2009): *Was mehr wird, wenn wir teilen. Vom gesellschaftlichen Wert der Gemeingüter.* München: Oekom.
- > Porter, M. E. (1998): *Clusters and Competition: New Agendas for Companies, Governments and Institutions.* – In: *ders. (ed.): On Competition.* Boston: Harvard Business School, S. 197-287.
- > Simons, H. & Weiden, L. (2015): *Schwarmstädte in Deutschland. Ursachen und Nachhaltigkeit der neuen Wandermuster.* Berlin: GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V.
- > Sternberg, R. (2012): *Learning from the Past? Why ‘Creative Industries’ can hardly be Created by Local/Regional Government Policies.* In: *Die Erde*, 143(4), S. 293-315.
- > Reckwitz, A. (2019): *Jenseits der Industriegesellschaft: Polarisierter Postindustrialismus und kognitiv-kultureller Kapitalismus.* In: *Ders.: Das Ende der Illusionen.* Berlin: Suhrkamp, S. 135-201.
- > Von Popowski, M. et al. (2015): *Aktive Stadt- und Ortsteilzentren. Zwischenevaluierung des Bund-Länder-Programms.* Berlin: BMUB.
- > Wolpensinger, H. (2017): *Nachhaltige Gewerbegebiete. Empfehlungen für Kommunen.* Bonn: Wissenschaftsladen Bonn.