

VERDRÄNGUNG VON HANDWERK UND LEICHTINDUSTRIE AUS NUTZUNGSGEMISCHTEN INNENSTADTLAGEN?

Ergebnisse des DFG-geförderten Forschungsvorhabens „The Big Sort? Funktionale
Entmischungsprozesse in der reurbanisierten Stadtregion“

von STEFAN SIEDENTOP UND BASTIAN HEIDER



DOI: 10.17877/DE290R-26253

Inhalt

1	EINLEITUNG	3
2	ZIELSETZUNG DES FORSCHUNGSVORHABENS UND METHODISCHER ANSATZ	4
2.1	Ziel des Vorhabens und zentrale Forschungsfragen	4
2.2	Methodisches Vorgehen	5
3	ÜBERBLICK ÜBER DIE WISSENSCHAFTLICHE LITERATUR ZUM THEMA	5
4	ÜBERBLICK ÜBER DIE HAUPTERGEBNISSE DES VORHABENS	8
4.1	Vorstellung der untersuchten Regionen	8
4.2	Veränderung der Betriebszahlen in stadtreionalen Zonen und Standortverlagerungen	10
4.3	Kommunale Strategien zur Sicherung von HLI	15
4.4	Ursachen möglicher Verdrängung von Handwerksbetrieben	17
4.4.1	Veränderung von Bodenpreisen und Gewerbemieten	17
4.4.2	Veränderung der bauplanungsrechtlichen Rahmenbedingungen	19
4.4.3	Ergebnisse der Experteninterviews	20
4.4.4	Zwischenfazit: Verdrängung als ungewollte Nebenwirkung städtischer Politik?	26
5	ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE UND AUSBLICK	26
6	LITERATUR	28
7	ANLAGEN	31
7.1	Anhang 1: Stadtreionale Zonen	31
7.2	Anhang 2: Leitfäden für die Interviews	32

Prof. Dr. Stefan Siedentop
 Technische Universität Dortmund
 Fakultät Raumplanung
 Fachgebiet Stadtentwicklung
 D-44221 Dortmund
 Tel ++49 (0) 231 / 755-5651
stefan.siedentop@tu-dortmund.de

Dr. Bastian Heider
 ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung
 Geoinformation und Monitoring
 D-44135 Dortmund
 Tel ++49 (0) 231 9051-154
bastian.heider@ils-forschung.de

Förderhinweis: Das Vorhaben wurde durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft gefördert (Förderkennzeichen SI 932/14-1).

Bevorzugter Zitationsstil: Siedentop, S.; Heider, B. (2024): Verdrängung von Handwerk und Leichtindustrie aus nutzungsgemischten Innenstadtlagen? Ergebnisse des DFG-geförderten Forschungsvorhabens „The Big Sort? Funktionale Entmischungsprozesse in der reurbanisierten Stadtregion“. STE Arbeitspapiere 9, Dortmund: Technische Universität.

DOI: 10.17877/DE290R-26253

Titelfoto: Uwe Grützner, TU Dortmund

License: This work is licensed under a Creative Commons Attribution-Share Alike 4.0 International License (**CC BY-SA 4.0**). Read Full License: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Funktionale Entmischung und gewerbliche Gentrifizierung in der reurbanisierten Stadtregion – Ein Überblick über den Stand der Forschung >

STEFAN SIEDENTOP, BASTIAN HEIDER

Zusammenfassung: Die Bewahrung und Schaffung nutzungsgemischter Stadtstrukturen gehört seit Langem zu den Kernzielen der deutschen Stadtentwicklungspolitik. In Widerspruch dazu kam es in den vergangenen Jahren jedoch zu einer schleichenden Segregation in traditionell gemischten innerstädtischen Quartieren, von der insbesondere emittierende Betriebe der Leichtindustrie und des Handwerks betroffen sind. Mit den für fünf nordrhein-westfälische Stadtregionen (Aachen, Bonn, Düsseldorf, Köln und Münster) erzielten empirischen Ergebnissen konnte diese Studie zeigen, dass die Stadtentwicklungsplanung dabei eine Mitverantwortung trägt. Als wichtigste Ursache der Verdrängung kann in Übereinstimmung mit internationalen Forschungsbefunden die Überplanung früherer Gewerbegebiete zugunsten von Wohnnutzungen und höherwertigen Dienstleistungen benannt werden. Aber auch mangelnde Erweiterungsmöglichkeiten am bisherigen Betriebsstandort und Immissionskonflikte in der Nachbarschaft sind relevante Wirkfaktoren, die zu indirekten Formen von Verdrängung beitragen. Das städtebauliche Planungsinstrumentarium erweist sich als limitiert, solchen Prozessen erfolgreich entgegenzuwirken. Insbesondere in nicht-überplanten Innenstadtlagen ist es kaum möglich, Wohnnutzungen oder höherwertige Dienstleistungen als Nachfolge für aufgegebene gewerbliche Betriebsstandorte zu verhindern. Gleichzeitig unterliegt die Überplanung von Gemengelagen engen Grenzen, weil der Bestandsschutz, der viele Betriebe in solchen Lagen sichert, im bauplanungsrechtlichen Verfahren angegriffen werden kann. Quantitative Analysen der Betriebszahlen haben aber zugleich gezeigt, dass von einer großflächigen oder gar systematischen Verdrängung von Handwerk und Leichtindustrie in NRW-Stadtregionen nicht die Rede sein kann. Auch lässt sich in den vergangenen Jahren ein neues Bewusstsein in der Stadtpolitik und Planungsverwaltung ausmachen, das sich in neuen Strategien und Planwerken manifestiert, mit deren Umsetzung ein weiterer Verdrängungsprozess eingedämmt werden soll. Es bleibt abzuwarten, welche Wirksamkeit von diesem Politikwechsel ausgeht.

Summary: The preservation and promotion of mixed-use urban structures have long been among the core objectives of German urban development policy. Contrary to these aims, recent years have witnessed a gradual process of functional segregation within traditionally mixed inner-city neighborhoods. This trend has particularly affected emitting enterprises from the light industrial and craft sectors—actors that historically contributed to the economic diversity and spatial vitality of these areas. The empirical findings in five city regions in North Rhine-Westphalia (Aachen, Bonn, Düsseldorf, Köln und Münster) suggest that urban development planning itself bears partial responsibility for these dynamics. In accordance with international research evidence, the predominant driver of displacement can be identified as the rezoning of former industrial and commercial sites to accommodate residential uses and high-value service functions. However, restricted opportunities for spatial expansion at existing business locations, alongside conflicts related to environmental emissions within adjacent residential contexts, constitute additional mechanisms contributing to indirect forms of displacement. The current set of urban planning instruments has so far proven rather limited in effectively counteracting such processes. In particular, within unzoned inner-city locations it is scarcely feasible to prevent residential or advanced service uses from succeeding abandoned manufacturing or craft business sites. At the same time, the formal rezoning of mixed-use areas faces significant constraints due to legal provisions on vested rights, which—paradoxically—may be contested within formal land-use planning procedures. Nevertheless, quantitative analyses of enterprise numbers indicate that there is no evidence of large-scale or systematic displacement of craft businesses and light industry within urban regions of North Rhine-Westphalia (NRW). Moreover, recent years have seen a growing awareness within urban policy and planning administrations, reflected in new strategies and planning frameworks designed to curb further displacement processes. It remains to be seen how effective this policy shift will ultimately prove.

1 Einleitung

Die räumliche Mischung von städtischen Funktionen wie Wohnen, Gewerbe, Einzelhandel, Dienstleistungen und Erholung ist ein seit vielen Jahren etabliertes Prinzip der nachhaltigen Stadtentwicklung (Hirt, 2016; Huber et al., 2024; Jessen, 1995) und ein konstitutives Merkmal des Leitbilds der „kompakten Stadt“ (European Environment Agency, 2015; OECD, 2012; United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), 2024). Danach sollen Städte nicht nur verdichtet – und damit flächensparsam und infrastruktureffizient – bebaut werden, sondern auch über eine nutzungsmischte Stadtstruktur verfügen. Nutzungsmischung wird dabei verstanden als räumliche Nähe von Wohnungen, Arbeitsplätzen, Dienstleistungen und Freizeitangeboten in Gebäuden, Nachbarschaften und Stadträumen (Ahlfeldt & Pietrostefani, 2017). In der internationalen Stadtforschung konnten vielfältige Vorteile funktional gemischter Stadträume aufgezeigt werden, so etwa kürzere Wege und damit bessere Voraussetzungen für die nicht-motorisierte Mobilität, eine lebendige „urbane“ Atmosphäre, soziale Inklusion und Sicherheit im öffentlichen Raum sowie Robustheit und ökonomische Resilienz (einen Überblick geben Ahlfeldt & Pietrostefani, 2017; Churchman, 1999; Ewing & Cervero, 2010 und Huber et al., 2024).

Während die wissenschaftliche Diskussion über die Nachteile der modernen funktionsgetrennten Stadt bis in die 1960er Jahre zurückreicht (Jacobs, 1961; Wiegand, 1973; siehe auch Zupan, 2024 mit einem Rückblick), trugen erst die in den 1990er Jahren einsetzenden Diskurse zur nachhaltigen Stadtentwicklung (im Englischen auch als *smart growth* und *new urbanism* adressiert) (Calthorpe, 1993; Chapin, 2012; Godschalk, 2000) zu einer breiten Popularisierung des Konzepts der Nutzungsmischung bei. Auch jüngere Debatten zur Stärkung einer emissionsarmen aktiven Mobilität (*walkability*, 15-Minuten-Stadt) (Frank et al., 2009; Moreno et al., 2021) und die während der COVID-19 Pandemie artikulierte Wertschätzung für eine „Stadt mit kurzen Wegen“ (Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung, 2024; United Nations, 2020) rückten das Prinzip der Nutzungsmischung verstärkt in das Blickfeld von Politik und Gesellschaft.

Doch entgegen planerischer Ideale von Dichte und Mischung vollziehen sich in der Praxis seit Jahrzehnten Prozesse der Entdichtung und Entmischung. Dabei wirken zwei Trends in problematischer Weise zusammen: Zum einen werden neu geplante Siedlungen und Stadtteile nicht selten gering verdichtet und monofunktional entwickelt (Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung, 2021). Die Separierung von Wohn-, Gewerbe-, Einzelhandels- und Freizeitstandorten prägt die Realität der Stadterweiterung und suburbanen Siedlungstätigkeit trotz gegenteiliger programmatischer Bekundungen nach wie vor in starkem Maße. Zum anderen ist in traditionell nutzungsgemischten Stadtteilen wie innerstädtischen Gründerzeitquartieren ein anhaltender Verdrängungsprozess von bestimmten Nutzungen beobachtbar. Betroffen sind insbesondere renditeschwächere und emissionswirksame Branchen wie das produzierende Gewerbe und Teile des Handwerks (Brixy et al., 2023; Huber et al., 2024). Zwar münden solche Prozesse nicht unbedingt in monofunktionale innerstädtische Wohn- oder Dienstleistungsgebiete, doch die klassische Mischung am Innenstadtrand, welche ein Kerncharakteristikum europäischer Städte ist, scheint mehr und mehr verloren zu gehen.

Die zu Beginn der Jahrtausendwende einsetzende Reurbanisierung hat diesen Prozess stark intensiviert. Großstädte positionierten sich in einem verschärften globalen Wettbewerb als Zentren von Kreativität, Innovation und Hochkultur, was mit einer aktiven Förderung des höherwertigen Wohnens und wissensintensiver Dienstleistungen verbunden war. Die Reurbanisierung hat den Wettbewerb unterschiedlicher Nutzungsarten um das begrenzte Angebot an Fläche deutlich intensiviert (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2024a). Im Zuge der Herausbildung eines finanzierten Boden- und Wohnungsmarktes und wettbewerbsorientierter Stadtentwicklungs- und Wirtschaftsförderungspolitiken haben rentablere Nutzungsarten und kaufkräftige Bevölkerungsschichten weniger profitable Funktionen und einkommensschwächere soziale Gruppen sukzessive verdrängt (Heeg, 2013; Krätke, 2014).

Ein mehrdimensionaler – immobilienwirtschaftlich, aber auch funktional, kulturell und symbolisch vermittelter – stadträumlicher Aufwertungsprozess und die damit einhergehenden sozialen und funktionalen Exklusionsrisiken sind deshalb seit längerem Gegenstand der nationalen Fachdebatte (Bernt, 2012; Holm, 2012; Schipper & Wiegand, 2015). Gentrifizierung, soziale und ökonomische Verdrängung sowie neue Formen der Suburbanisierung gelten als Marker einer sozialräumlichen Restrukturierung städtisch geprägter Regionen in der westlichen Welt (Hochstenbach & Musterd, 2017).

Während jedoch sozialräumliche Aufwertungsprozesse und die Verdrängung der Wohnbevölkerung als gut erforscht gelten können, sind die Auswirkungen der Reurbanisierung auf nicht-residentielle Funktionen und Raumnutzungen bis heute nur selten Gegenstand der Forschung. Zwar wurde die Relevanz von Gentrifizierung auch für gewerbliche Funktionen unter Begriffen wie *industrial displacement* (Curran, 2007), *industrial gentrification* (De Boeck & Ryckewaert, 2020) oder *commercial gentrification* (Bantman-Masum, 2020) durchaus wissenschaftlich aufgegriffen. Aber bislang existieren nur wenige diesbezügliche empirische Studien, die zudem selten über qualitative Einzelfallanalysen hinausgehen. Aus der bislang verfügbaren Literatur lässt sich indes ein signifikanter Trend zur funktionalen Entmischung in vielen Metropolen der westlichen Welt vermuten, welcher durch eine Transformation industriell-gewerblicher Standorte zugunsten von Wohnnutzungen und höherwertigen Dienstleistungen gekennzeichnet ist. In welchem Maße dies auch für den deutschen Kontext zutrifft, ist allerdings weitgehend offen, da wissenschaftliche Arbeiten bislang kaum vorliegen (eine der wenigen umfassenden Studien wurde von Brixy et al., 2023 vorgelegt). So bleibt es weitgehend unklar, inwieweit neben einkommensschwächeren Haushalten auch Betriebe – insbesondere solche mit renditeschwächeren Tätigkeiten wie in der Leichtindustrie oder dem Handwerk – von Aufwertung und Verdrängung betroffen sind. Die im wissenschaftlichen und politischen Raum geführte Debatte über die diesbezüglichen Probleme von Kleingewerbe- und Handwerksbetrieben in Innenstädten und Gründerzeitquartieren (Schipper & Wiegand, 2015; Schmidt et al., 2019; Zentralverband des Deutschen Handwerks, 2019) kann sich derzeit nur bedingt auf empirische Evidenz stützen.

Vor diesem Hintergrund zielte das von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) geförderte Projekt „The Big Sort? Funktionale Entmischungsprozesse in der reurbanisierten Stadtregion“ auf eine empirische Analyse von gewerblichen Verdrängungsprozessen in fünf nordrhein-westfälischen Stadtregionen. Mit dem hier vorgelegten STE Arbeitspapier werden die Kernergebnisse des Vorhabens zusammenfassend dargestellt.

2 Zielsetzung des Forschungsvorhabens und methodischer Ansatz

2.1 Ziel des Vorhabens und zentrale Forschungsfragen

Vor dem Hintergrund der in der Einleitung dargelegten Ausgangslage zielte das Forschungsvorhaben darauf ab, das Ausmaß und die möglichen Wirkfaktoren gewerblicher Verdrängungsprozesse in zentralen Stadtlagen nordrhein-westfälischer Kernstädte einer umfassenden empirischen Analyse zu unterziehen. Die Fokussierung auf Betriebe des Handwerks und der Leichtindustrie (im Folgenden mit HLI abgekürzt) begründete sich zum einen damit, dass entsprechenden Betrieben eine höhere Gefährdungslage für Verdrängung attestiert werden kann, zum anderen sprachen forschungsökonomische Argumente für eine Eingrenzung auf eine Branche mit spezifischen Standortbedürfnissen und -mustern.

Die Hauptforschungsfrage des Vorhabens lautete, ob bzw. in welchem Ausmaß es in den vergangenen Jahren zu einer Abnahme der Anzahl von HLI-Betrieben in zentralen Stadtlagen ausgewählter Stadtregionen Nordrhein-Westfalens gekommen ist und ob eine solche Entwicklung als gewerbliche „Verdrängung“ angesehen werden kann. Eine solche Entwicklung kann sich sowohl aus Betriebsaufgaben wie auch als Verlagerungen des Betriebsstandortes – beispielsweise in suburban geprägte Räume – ergeben. Als Untersuchungszeitraum wurden die Jahre 2012 bis 2022 zugrunde gelegt, die in vielen Städten durch ein starkes Wachstum der Wohnbevölkerung geprägt waren.

Im Falle einer Evidenz für eine als Verdrängung interpretierte Entwicklung wurde ferner gefragt, welche Faktoren dafür verantwortlich sein könnten. Das Forschungsvorhaben verfolgte insofern neben einem deskriptiven auch einen erklärenden Anspruch. Für die insgesamt explorativ angelegte Studie wurde ein fallstudienbasierter Forschungsansatz gewählt, der – mit einer induktiven und multi-methodischen Ausrichtung – darauf abzielte, neues Wissen über ein Phänomen zu erzeugen, für das bislang kaum robustes theoretisches Wissen und etablierte kommunale Statistikroutinen existieren. Als Fallstudien wurden NRW-Stadtregionen mit der stärksten Anspannung der Wohnungsmärkte und einem überdurchschnittlichen Wirtschaftswachstum ausgewählt: Köln, Düsseldorf, Münster, Bonn und Aachen. In allen genannten Regionen fiel die Entwicklung der Bevölkerungs- und Beschäftigungszahlen gemessen am Durchschnitt des Landes Nordrhein-Westfalen überdurchschnittlich aus. Die Abgrenzung der Regionen erfolgte auf Grundlage des Monitorings StadtRegionen des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS, siehe Abschnitt 4.1 und Anhang 1 in Abschnitt 7.1).

2.2 Methodisches Vorgehen

Das methodische Design sah ein mehrschrittiges Ineinandergreifen verschiedener quantitativer und qualitativer Methoden vor. Dies umfasst die Analyse von multitemporalen Firmendaten mit Adressbezug, die Analyse von Daten zu Bodenmärkten, Mieten und der Bauleitplanung, die Analyse von zentralen Dokumenten der kommunalen Planung und Wirtschaftsförderung sowie die Durchführung von Expert*inneninterviews mit Vertreter*innen von Stadtplanungsämtern, Wirtschaftsförderungsgesellschaften und Handwerkskammern. Mit diesem Ansatz erweitert das Forschungsvorhaben den nationalen und internationalen Forschungsstand, der bislang in hohem Maße durch Einzelfallstudien in vergleichsweise wenigen internationalen Metropolen geprägt ist.

Der Einsatz der Firmendatenbank des Anbieters North Data lieferte Erkenntnisse über die Dynamik von An- und Abmeldungen von Handwerksbetrieben in verschiedenen Zonen der Stadtregionen und die Jahre 2012 bis 2022. Da die eingesetzte Datenbasis auch Adressen der An- und Abmeldung eines Betriebes umfasst, konnten auch Anhaltspunkte zu möglichen räumlichen Schwerpunkten der Herkunfts- und Zielgebiete von wandernden Betrieben im genannten Zeitraum gewonnen werden.

Ein zweiter Untersuchungsschritt lag in der Analyse aller Änderungsverfahren der Flächennutzungspläne in den Fallstudienstädten seit 2000. Dabei wurde der Frage nachgegangen, in welchem Ausmaß es zur Überplanung von monofunktionalen Gewerbegebieten zugunsten von Wohnnutzungen in Misch- und Wohngebieten gekommen ist. Dies wurde mit Auswertungen zu Veränderungen von Bodenpreisen und Gewerbemietniveaus flankiert.

Um die in den fünf Stadtregionen ermittelten Veränderungen der Betriebszahlen besser bewerten zu können, wurden ferner leitfadengestützte Interviews mit Vertreter*innen der Handwerkskammern, der Planungsämter und der kommunalen Wirtschaftsförderung durchgeführt. Die Expert*innen wurden gefragt, ob sie Verdrängungsprozesse von Gewerbebetrieben im jeweiligen Stadtgebiet bzw. in besonderen Quartieren wahrnehmen, wie sie diese im Falle des Auftretens bewerten, welche Hauptfaktoren sie dafür verantwortlich machen und welche raum- und fachplanerischen Strategien als geeignet angesehen werden, Prozesse der Verdrängung und funktionalen Entmischung zukünftig zu begrenzen. Die Interviewleitfäden finden sich in Anhang 2 (Abschnitt 7.2).

3 Überblick über die wissenschaftliche Literatur zum Thema

Die Verdrängung von Betrieben des produzierenden Gewerbes aus zentralen Stadtgebieten ist bereits seit Mitte der 2000er Jahre ein Thema der internationalen Stadtforschung. Die wissenschaftliche Debatte beschränkte sich allerdings für lange Zeit auf nur wenige internationale Großstädte mit außerordentlichen Wachstums- und Verdrängungsdynamiken. In diesem Abschnitt wird der aktuelle Wissensstand über das Ausmaß des Phänomens und mögliche Ursachen in kompakter Form dargestellt. Eine ausführliche Würdigung der Literatur findet sich im STE Arbeitspapier 2 (Heider & Siedentop, 2024).

Zunächst ist festzuhalten, dass der Rückzug von bestimmten ökonomischen Aktivitäten aus den urbanen Zentren kein neues Phänomen ist. Seit den 1970er Jahren zählt die Suburbanisierung von Unternehmen und Arbeitsplätzen zu den bedeutendsten morphologisch-funktionalen Transformationsprozessen in den Stadtregionen des globalen Nordens. Als ursächlich wird meist ein Zusammenspiel aus Agglomerationsvorteilen und -nachteilen angesehen. Agglomerationsvorteile, wie die Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte, die gemeinsame Nutzung von Ressourcen und der durch Dichte und Nähe begünstigte Transfer von Wissen, entfalten sich bevorzugt in verdichteten Stadträumen. Dagegen sorgen Agglomerationsnachteile auf der lokalen Ebene, wie hohe Bodenpreise, Verkehrsbelastungen, Emissionskonflikte und mangelnde räumliche Erweiterungsmöglichkeiten, für die Abwanderung von Unternehmen aus kernstädtischen Gebieten hin zu Standorten, die ähnliche Agglomerationsvorteile zu geringeren Kosten versprechen. Waren es zunächst flächen- und emissionsintensive industrielle Wertschöpfungsformen, welche die Großstädte verließen, folgten seit den 1970er Jahren auch höherwertige Dienstleistungen.

Studien zur Suburbanisierung ökonomischer Funktionen operationalisieren Veränderungen in den stadtreionalen Beschäftigungsstrukturen allerdings überwiegend als räumliche Verlagerungen der Gesamtbeschäftigung oder grob abgegrenzter sektoraler Aggregate. Intrasektorale Verdrängungsprozesse, bei denen weniger rentable Aktivitäten durch Funktionen mit höherer Wertschöpfung

ersetzt werden, blieben dadurch lange Zeit im Verborgenen. So ist anzunehmen, dass vor allem kleinere und mittlere Unternehmen aus weniger renditestarken Branchen in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten aus innenstadtnahen Lagen verdrängt wurden. Derartige Unternehmen, wie zum Beispiel Handwerks- und leichtindustrielle Betriebe, liegen bislang weitgehend außerhalb des Blickfelds wirtschaftsgeographischer und planungswissenschaftlicher Studien. Sie bieten jedoch Arbeitsplätze für breite Bevölkerungsschichten und insbesondere Arbeitnehmer*innen ohne akademischen Bildungsabschluss und sind daher eine wichtige Voraussetzung für inklusive und resiliente Arbeitsmärkte.

In die so umrissene Forschungslücke stießen in den vergangenen 20 Jahren nur einige wenige Forscher*innen aus der kritischen Geographie und den Planungswissenschaften. Pionierstudien in diesem Bereich stellen die Arbeiten von Curran (Curran, 2007; Curran & Hanson, 2005) dar, die sich der Verdrängung von Industriebetrieben im Zuge der Gentrifizierung des New Yorker Stadtteils Williamsburg widmeten und dazu den Begriff des *industrial displacement* etablierten. Curran argumentiert, dass das verarbeitende Gewerbe der Globalisierung und dem Strukturwandel zum Trotz auch heute noch einen wichtigen und vitalen Sektor urbaner Ökonomien darstellt. Kleinere urbane Industriebetriebe seien durch ihre flexible Produktionsweise und lokalspezifisches Wissen in der Lage, sich den veränderten Marktbedingungen in Großstädten mit starker Bevölkerungsfluktuation anzupassen. Sie profitieren dabei in ähnlichem Maß von urbanen Standortfaktoren wie unternehmensbezogene Dienstleistungsbranchen oder Kreativindustrien (Curran, 2010). Die Potenziale und Bedürfnisse dieser Industrien befinden sich aber – so Curran – weitgehend außerhalb des Blickfelds von Politik, Wirtschaftsförderung und Stadtplanung. Die politische Bevorzugung von immobilienwirtschaftlich rentableren Nutzungsarten wie hochwertigen Dienstleistungen oder Loftwohnungen durch die verschiedenen Akteure der Stadtentwicklung führe vor diesem Hintergrund in Kombination mit weiteren Gentrifizierungserscheinungen wie steigenden Mieten und Bodenpreisen zu einer aktiven Verdrängung von eigentlich wettbewerbsfähigen und oftmals prosperierenden Industriebetrieben.

"Industrial displacement is not simply an unfortunate consequence of the revitalisation of the inner city. Displacement is an active process undertaken by real estate developers, city planners, policy-makers, landlords and even individual gentrifiers." (Curran 2007, S. 1428).

Wie in der residentiellen Gentrifizierungsforschung spielt die Kapitalisierung von sog. Ertragslücken (*rent gaps*, siehe Smith, 1979) eine entscheidende Rolle in der Erklärung von Aufwertung und der Verdrängung von industriellen Wertschöpfungen aus zentralen Stadtlagen. Die Umstrukturierung vormals altindustriell und kleingewerblich geprägter Quartiere durch die Etablierung hochwertiger Wohnnutzungen und wissensintensiver Dienstleistungsindustrien war und ist eine erklärte Politik vieler westlicher Großstädte. Für die Immobilienwirtschaft sind solche Revitalisierungsprojekte mit enormen Renditeperspektiven verbunden, wenn altgewerblich genutzte Grundstücke günstig erworben und zugunsten anderer Nutzungen entwickelt werden können.

Currans Befunde zur Verdrängung kleinerer Industriebetriebe in Williamsburg wurden durch Studien aus weiteren Metropolen wie Melbourne (Grodach & Martin, 2021), Montreal (Sprague & Rantisi, 2019), London (Ferm & Jones, 2016) oder Brüssel (de Boeck et al., 2019; de Boeck & Ryckewaert, 2020) ergänzt und größtenteils bestätigt. Insbesondere für Brüssel wurde die Konversion monoindustrieller Gebiete in Mischgebiete als Haupttreiber industrieller Verdrängung ausgemacht. Während die Verdrängung von Industrie zugunsten anderer Funktionen in klassischen Gewerbegebieten als nahezu ausgeschlossen gilt, finde – so die Autor*innen – in Mischgebieten oftmals eine schleichende Umwidmung ehemals industriell genutzter Flächen statt (ebd.). Die Verdrängung von Betrieben und Arbeitsplätzen geschieht dabei oftmals außerhalb des Blickfelds von Politik und Planung, da Branchen wie das Handwerk und das Baugewerbe sehr kleinteilig organisiert sind und sich geografisch über das gesamte Stadtgebiet verstreuen (de Boeck et al., 2020).

Somit verfestigt sich in der Literatur das Bild, dass die Verdrängung gewerblicher Produktion häufig auf eine passiv-duldennde oder gar aktive Rolle der lokalen Planung zurückzuführen ist. Insbesondere die oftmals angestrebte Umwandlung von traditionellen Industriegebieten in Mischgebiete kann dabei als kritisch angesehen werden, da in letzteren vor allem kleinere Industriebetriebe unter den gegebenen Markt- und Wachstumsparadigmen nicht konkurrenzfähig gegenüber anderen Nutzungsformen wie dem Wohnen und hochwertigen Dienstleistungen sind. Hinzu kommen in Mischgebieten nicht selten gravierende immissionsschutzrechtliche Konflikte, die zu Einschränkungen der gewerblichen Betriebsabläufe führen oder sogar Standortaufgaben zur Folge haben können. Umgekehrt kann die Verfügbarkeit geeigneter industriell-gewerblicher Flächen nach fast allen der oben

genannten Studien als wesentlicher Faktor des Erhalts urbaner Produktion und einer diversen und zukunftsfähigen wirtschaftlichen Basis westlicher Großstädte angesehen werden.

Inwiefern Prozesse der Verdrängung von Industrie und Handwerk auch in deutschen Großstädten anzutreffen sind, ist bislang kaum erforscht. Eine der wenigen Ausnahmen bildet die explorative Studie von Polívka et al. (2020), die einen deutlichen Rückgang gewerblicher Nutzungen gegenüber dem Wohnen in verschiedenen deutschen Großstädten feststellten. Mit Blick auf die Entwicklung des produzierenden Gewerbes insgesamt konnten Brix et al. (2023) mit Hilfe einer Sonderauswertung kleinräumiger Beschäftigungsdaten der Bundesagentur für Arbeit einen deutlichen Rückgang der von den Autor*innen als „urbane Produktion“ klassifizierten Beschäftigung zwischen 2000 und 2017 feststellen, der allerdings nicht nur die Großstädte betrifft. Weitere Indizien liefern Mitgliedsbefragungen und Pilotstudien im Auftrag der deutschen Handwerkskammern (Handwerkskammer Düsseldorf, 2024; Handwerkskammer Berlin, 2021; Schmidt et al., 2019; Zentralverband des Deutschen Handwerks, 2019). Danach ist der Anteil an Handwerksbetrieben, die in jüngerer Vergangenheit ihren Standort verlagern mussten oder eine Verlagerung in naher Zukunft planen, in Großstädten und Ballungsgebieten mehr als doppelt so hoch wie in dünner besiedelten Gebieten (Zentralverband des Deutschen Handwerks, 2019). Eine Befragung von Düsseldorfer Handwerksbetrieben ergab, dass die mangelnden Erweiterungsmöglichkeiten am bisherigen Standort der wichtigste Grund für die Standortsuche ist. Auch das Fehlen von Stellplätzen wird als Grund häufig genannt (Handwerkskammer Düsseldorf, 2024). Diese Befragung verdeutlicht zugleich die hohe Standortbindung, da über 95% der sich auf Standortsuche befindenden Betriebe innerhalb des Düsseldorfer Stadtgebiets suchen. Nur gut ein Drittel der befragten Betriebe konnte sich auch einen Umzug in eine Umlandkommune vorstellen (ebd.).

In diesem Zuge geraten etablierte Politiken der Innenentwicklung und Brachflächenrevitalisierung auch in Deutschland zunehmend in die Kritik, da sie vermeintlich einseitig auf höherwertige Funktionen wie wissensintensive Dienstleistungen und hochwertiges Wohnen ausgerichtet sind. Erkennbar sei eine zunehmende „funktionale Ausdünnung“ (Huber et al., 2024): 88).

„Unter dem Deckmantel der Schaffung von Arbeitsplätzen gentrifiziert die innerstädtische Brachflächenanierung nicht nur den Wohnungsmarkt, sondern auch den Arbeitsmarkt. Die Stadt verschlingt sozusagen durch diese Entwicklungen ihre eigenen Gewerbe- und Industriegebiete und urbanen Arbeitswelten. Es scheint, dass anstatt eine Krise zu lösen blindlings in eine andere hineingelaufen wird.“ (Huber et al., 2024): 91)

Durch die starke Fokussierung der Neubautätigkeit auf die Schaffung von Wohnraum entstanden in den vergangenen Jahren kaum neue innenstadtnahe Flächen für Gewerbe- und Handwerksbetriebe. Gerade in Fällen von Betriebsübergängen, Modernisierungen oder Vergrößerungen entstehen für viele Betriebe in Mischgebieten schnell immissionsschutzrechtliche Konflikte und logistische Hindernisse, die einen Verbleib in der Stadt unmöglich machen oder stark erschweren (Söfker-Rieniets & Schmidt, 2023). Hinzu kommen in der Tendenz steigende Pachtpreise oder Gewerbemieten, welche für kleinere Handwerksbetriebe mit geringen Gewinnmargen schnell unbezahlbar werden.

Der quantitative Umfang möglicher Verdrängung und die Veränderungen in der Intensität solcher Prozesse bleiben bislang aber weitgehend im Dunkeln. Gewarnt sei vor einer unkritischen Übernahme von Forschungsergebnissen aus angelsächsischen Megastädten wie New York oder London im Sinne einer pauschalen Unterstellung von gleichgerichteten Entwicklungen. So unterscheiden sich die institutionellen Rahmenbedingungen in deutschen Großstädten entscheidend von vielen anderen Ländern des globalen Nordens. Während raumstrukturelle Entwicklungen beispielsweise in den USA wesentlich durch die freie Entfaltung von Marktkräften geprägt werden und der Einfluss der verschiedenen Planungsebenen auf urbane Verdrängungs- und Entmischungsprozesse als tendenziell gering eingeschätzt werden kann, verfügt Deutschland über ein relativ mächtiges Planungssystem, das die Restrukturierung urbaner Räume auf verschiedenen Ebenen beeinflusst und extremen Entwicklungen beispielsweise bei der Beschäftigungssuburbanisierung entgegenwirkt (Heider & Siedentop, 2020). Auch wirtschafts- und raumstrukturell unterscheidet sich Deutschland in vielen Aspekten deutlich von anderen Ländern. So ist das verarbeitende Gewerbe hier im Vergleich zu anderen westlichen Ökonomien immer noch ein sehr bedeutender Wirtschaftszweig. Das vielzitierte Rückgrat der deutschen Wirtschaft bilden dabei vor allem mittelständische Industriebetriebe, die von einem tendenziell dezentralen Finanzkapitalismus profitieren (Brandt et al., 2018). Auch ist das deutsche Städtesystem weniger durch dominante Metropolen als durch viele mittlere Großstädte geprägt, deren Dynamiken sich deutlich von denen der bislang im Kontext gewerblicher

Verdrängung hauptsächlich untersuchten globalen Metropolen unterscheiden. Offen ist somit, ob und inwiefern gewerbliche Verdrängungsprozesse überhaupt ein relevantes Phänomen in deutschen Großstädten sind.

Unstrittig dürfte indes sein, dem Handwerk und der Leichtindustrie aufgrund der kleinteiligen Betriebsgrößenstruktur, der engen Vernetzung in lokalen Wertschöpfungsketten, der hohen Abhängigkeit von lokalen Märkten und der in Deutschland auch historisch bedingten bevorzugten Lage in innenstadtnahen urbanen Mischgebieten (insbesondere in den sog. Gemengelagen) eine hohe Vulnerabilität gegenüber Verdrängungsprozessen zuzuschreiben (Handwerkskammer Berlin, 2021; Schmidt et al., 2019; Söfker-Rieniets & Schmidt, 2023; Zentralverband des Deutschen Handwerks, 2019). Für Betriebe des produzierenden Handwerks wie Metallbauer, Tischler, Zimmerer, Steinmetze oder Kfz-Techniker trifft dies aufgrund hoher Emissionen am Betriebssitz in besonderem Maße zu.

Ebenfalls unstrittig sind negative Effekte im Falle einer voranschreitenden Verdrängung. Eine Abwanderung des Handwerks aus zentralen Lagen ist nicht nur aus betrieblicher Perspektive mit großen Nachteilen verbunden. Genannt seien der befürchtete Verlust des lokalen Kundenstamms und eine in der Regel schlechtere infrastrukturelle Anbindung im suburbanen Raum. Auch für die Quartiere unter Wachstumsdruck und aus dem Blickwinkel einer nachhaltigen und resilienten Stadtentwicklung ist die Abwanderung problematisch. Zum einen stellen Handwerksbetriebe essenzielle Produkte und Dienstleistungen für die wachsende Wohnbevölkerung bereit. Sie sind somit ein wichtiger Bestandteil einer diversen, inklusiven und resilienten urbanen Ökonomie. Ihr Rückzug würde langfristig zu einem Verlust an Attraktivität und Funktionalität der urbanen Quartiere führen. Eine großflächige Randwanderung des Handwerks geht außerdem mit längeren Lieferwegen der Betriebe und längeren Pendelstrecken der Beschäftigten einher, die dem Ideal einer nutzungsdurchmischten „Stadt der kurzen Wege“ widersprechen (Polívka et al., 2020; Raco & Tunney, 2010; Bonello et al., 2022).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Umfang möglicher Verdrängung von Betrieben der Produktion und des Handwerks in deutschen Städten bislang kaum abzuschätzen ist. Aus der internationalen Literatur lässt sich indes ein diesbezüglicher Trend vermuten, wobei sich die institutionellen Rahmenbedingungen in den Ländern des globalen Nordens deutlich unterscheiden. In Deutschland stellt sich die Datenverfügbarkeit für die empirische Forschung als eine große Herausforderung dar, da amtliche Daten zur Gewerbe- und Beschäftigungsstruktur unterhalb der Gemeindeebene derzeit nicht frei zur Verfügung stehen. Infolgedessen wurde in dieser Studie ein exploratives methodisches Vorgehen gewählt, dessen Ergebnisse im Folgenden in kompakter Form vorgestellt werden.

4 Überblick über die Hauptergebnisse des Vorhabens

4.1 Vorstellung der untersuchten Regionen

Für die empirischen Untersuchungen wurden – wie bereits in Abschnitt 2.1 erwähnt – fünf nordrhein-westfälische Stadtregionen ausgewählt, bei denen davon ausgegangen werden kann, dass das hier adressierte Phänomen der gewerblichen Verdrängung mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit anzutreffen ist. Insbesondere die Städte der Rheinschiene (Bonn, Düsseldorf, Köln), aber auch solitäre Großstädte wie Münster waren in den vergangenen Jahren von starken Wachstumsprozessen und – damit einhergehend – zunehmenden Nutzungskonflikten in der Stadtentwicklung betroffen. Gleiches gilt für die Stadt Aachen, welche als bedeutender Wissenschaftsstandort ebenfalls mit einer starken Anspannung des Wohnungsmarktes und einem überdurchschnittlichen Wirtschaftswachstum konfrontiert war bzw. ist. Tabelle 1 weist einige zentrale Strukturdaten der fünf Regionen aus.

Alle Stadtregionen haben in den Jahren zwischen 2012 und 2022 ein beachtliches Bevölkerungswachstum verbuchen können, welches in den Kernstädten jeweils überdurchschnittlich ausgefallen ist. Während die Städte Bonn und Münster ein starkes Wachstum von 9,2 bzw. 8,0% verzeichneten, fielen die Werte für die übrigen Städte etwas moderater aus. Noch deutlich stärker war die Expansion der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Auch hier lässt sich festhalten, dass die Zuwachsraten der Kernstädte im Zeitraum von 2012 bis 2022 über denen der Gesamtregion liegen. Erneut offenbart Münster eine überdurchschnittliche Wachstumsdynamik mit Werten von 26,3 % (Kernstadt) bzw. 24,8% (Gesamtregion). Aber auch in den anderen Regionen liegen die Zuwachsraten durchgehend höher als 17%. Abbildung 1 verdeutlicht, dass in erheblichen Teilen der

Stadtgebiete sogar Wachstumsraten von über 10% oder sogar über 25% in nur gut 10 Jahren zu verzeichnen sind.

Tab. 1: Strukturdaten der fünf untersuchten Stadtregionen

	Aachen	Bonn	Düsseldorf	Köln	Münster
Fläche der Stadtregion (km²)	1.257	2.538	5.861	6.874	3.127
Bevölkerungsgröße der Stadtregion (2022)	844.708	1.628.290	5.231.967	5.231.926	1.065.812
Bevölkerungsentwicklung der Stadtregion (2012 – 2022, %)	3,2	4,7	2,3	3,6	3,9
Bevölkerungsgröße der Kernstadt (2022)	246.522	329.944	617.725	1.084.586	316.121
Bevölkerungsentwicklung der Kernstadt (2012 – 2022, %)	5,2	8,0	6,0	7,7	9,2
Beschäftigungsgröße* der Stadtregion (2022)	335.474	598.472	1.829.006	2.083.193	435.124
Beschäftigungsentwicklung der Stadtregion (2012 – 2022, %)	19,6	19,4	17,4	20,8	24,8
Beschäftigungsgröße* der Kernstadt (2022)	139.194	188.930	443.963	606.633	184.550
Beschäftigungsentwicklung der Kernstadt (2012 – 2022, %)	21,1	19,2	19,6	25,0	26,3

* sozialversicherungspflichtig Beschäftigte

Mit Blick auf die hohe Wachstumsdynamik der Bevölkerung und Beschäftigung kann davon ausgegangen werden, dass die Nutzungskonkurrenzen in den hier untersuchten Städten zugenommen haben. Insbesondere die Konkurrenz zwischen Wohnen, Produktion und Dienstleistungen ist hier zu nennen. Hinzu kommt der wachsende Bedarf an Infrastruktur- und Freizeitflächen.

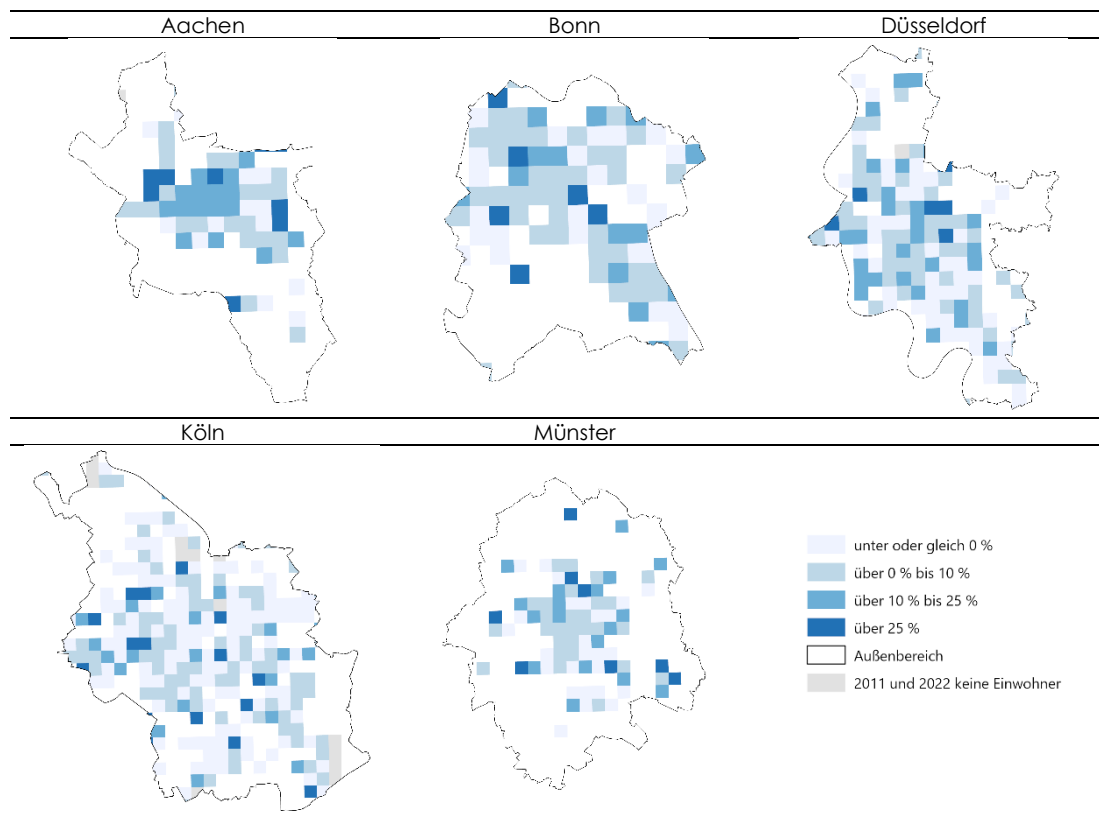


Abb. 1: Räumliche Muster der Bevölkerungsentwicklung von 2011 und 2022 (1-km-Raster, eigene Darstellung auf Grundlage von Daten des Zensus 2022 und 2011 des Statistischen Bundesamtes)

4.2 Veränderung der Betriebszahlen in stadtreionalen Zonen und Standortverlagerungen

Wie oben ausgeführt, liegen für Deutschland bislang kaum quantitative Studien zum Verlust von HLI-Betrieben in Großstädten und insbesondere innerstädtischen Lagen vor. Ein Grund dafür liegt in einer schwierigen Datenlage, da die Klassifikation der Wirtschaftszweige (WZ) es nur mit starken Einschränkungen erlaubt, Betriebe und Beschäftigte des Handwerks statistisch zu erfassen. Ein zweiter Grund liegt in den datenschutzbedingten Einschränkungen für den Einsatz kleinräumiger Daten zu Betriebszahlen und Beschäftigung, so dass Analysen auf Ebene von Stadtquartieren kaum möglich sind (siehe auch Brixy et al. 2023). Diese Einschränkungen haben auch dieses Forschungsvorhaben mit zum Teil unüberwindbaren Hürden konfrontiert und zwingen zu einem explorativen Vorgehen unter Einsatz von unkonventionellen Datenquellen.

Dateneinsatz und methodische Vorgehensweise

Quantitative Analysen zu den Veränderungen der HLI-Betriebszahlen in den untersuchten Städten wurden mit einem Unternehmensdatensatz der Firma North Data durchgeführt. Dieser enthält Informationen (wie Adressen, Adressänderungen, Branchencodes, Beschreibungen der Unternehmenstätigkeit, etc.) zu über 4 Millionen aktiven und inaktiven Unternehmen in Deutschland, die aus frei zugänglichen Quellen wie Handels- und Unternehmensregistern, Patentdatenbanken, etc. automatisiert zusammengestellt werden. Somit lassen sich Unternehmensgründungen, Standortverlagerungen und Schließungen über einen längeren Zeitraum nachvollziehen und historische Unternehmensbestände zu einem beliebigen Zeitpunkt rekonstruieren. Da kleinräumige oder gar adressscharfe Daten zu Unternehmen in Deutschland seitens der amtlichen Statistik – wie oben erwähnt – nicht bereitgestellt werden, bot der North Data Datensatz die Möglichkeit, grundlegende Trends von Standortstrukturen des Handwerks und der Leichtindustrie in den hier untersuchten Stadtreionen zumindest überschlägig abzubilden.

In Bezug auf das Handwerk ist die Repräsentativität der Datenbank von North Data allerdings insofern eingeschränkt, als dass Ein-Personen-Betriebe, die einen nicht unwesentlichen Teil des Handwerks ausmachen (z.B. solo-selbstständige Fotograf*innen, Instrumentenbauer*innen, etc.) nicht erfasst werden. Da der Fokus der Studie aber auf dem emittierenden Handwerk und der Leichtindustrie liegt, kann davon ausgegangen werden, dass ein Großteil der konkret von Verdrängungsprozessen bedrohten Betriebe erfasst wird. Eine Unterscheidung nach produzierenden Handwerksbetrieben und solchen des Baustellen- und Ladenhandwerks – wie sie in der Literatur häufig anzutreffen ist – ist mit den hier verfügbaren Daten allerdings nicht möglich. An dieser Stelle ist auch darauf hinzuweisen, dass Beschäftigtenzahlen in der Datenbank nicht ausgewiesen werden, so dass sich die Analysen nur auf reine Betriebszahlen, nicht aber auf die Größe der Betriebe und die Größe von Belegschaften beziehen.

Zur Identifikation der HLI-Betriebe wurden die zulassungspflichtigen Gewerke der Handwerksordnung möglichst identischen Branchencodes aus der Klassifikation der Wirtschaftszweige (WZ 2008) zugeordnet. Da der Datensatz hinsichtlich der Branchencodes allerdings größere Lücken aufweist, wurde zusätzlich ein Wortfilter (z.B. „Handwerk“, „Tischler“, „Hochbau“, „Werkstatt“, etc.) angewendet, um aus der Tätigkeitsbeschreibung der Unternehmen Handwerks- und/oder Leichtindustriebetriebe herauszufiltern. In einem dritten Schritt wurden mit einem weiteren Wortfilter (z.B. „Verwaltung“, „Arbeitnehmerüberlassung“, „Agentur“, etc.) Betriebe aussortiert, die zwar Bezüge zum Handwerk aufweisen, dabei aber primär anderweitige Tätigkeiten wie Verwaltung, Beratung oder Marketing ausüben. Der finale Datensatz weist im Kontext der oben genannten Einschränkungen eine gute Abdeckung der potenziell von Verdrängung bedrohten HLI-Betriebe auf, kann allerdings nicht als identisch mit dem gesamten Wirtschaftszweig angesehen werden.

Die Analyse der veränderten Standortstrukturen beschränkt sich auf den Zeitraum 2012 bis 2022, da für diesen zusätzlich weitere kleinräumige Kontextinformationen wie die Bevölkerungsentwicklung (Zensusdaten), Informationen zur Flächennutzung und Änderungen von Bodenrichtwerten (aus BORIS NRW) zur Verfügung stehen. Als kleinste räumliche Einheit stützen sich die statistischen Auswertungen auf Postleitzahlbezirke. Diese können zwar hinsichtlich ihrer Siedlungsstruktur relativ heterogen ausfallen, haben allerdings den Vorteil, dass Betriebe aus der Datenbank von North Data auch dann geolokalisiert werden können, wenn vollständige Adressdaten fehlen. Dies ist insbesondere im Fall von historischen Adressen öfter der Fall.

Zur äußeren und inneren Abgrenzung der Untersuchungsregion wurde die Raumtypologie des Monitorings StadtRegionen (<https://ils-stadtregionen.de/>) des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS) eingesetzt (siehe Anlage 1 in Abschnitt 7.1). Nach dieser besteht eine Stadtregion aus einer Kernstadt und einem Einzugsgebiet aus Gemeinden, die sich innerhalb einer bestimmten Pkw-Erreichbarkeit dieser Kernstadt befinden. Das Einzugsgebiet variiert dabei mit der Größe und Bedeutung der Kernstadt. Die Einzugsbereiche einzelner Stadtregionen (insbesondere in NRW) können dabei überlappen. Da die Daten von North Data flächendeckend vorliegen, beschränken sich die Analysen nicht auf die fünf Fallstudien, sondern alle Stadtregionen in NRW (das betrifft die elf bevölkerungsreichsten Städte) wurden ergänzend als Aggregat ausgewertet.

Zur Binnendifferenzierung der Stadtregionen wurde zwischen fünf unterschiedlichen Raumkategorien unterschieden: das Umland der Stadtregionen, Subzentren als mittelgroße Städte im Umland, geringverdichtete Bereiche der Kernstädte (PLZ-Bezirke unterhalb des 50%-Perzentils der Bevölkerungs- und Bebauungsdichte innerhalb einer Kernstadt), verdichtete Bereiche der Kernstädte (im Bereich 50% bis 90% der Bevölkerungs- und Bebauungsdichte) und hochverdichtete Bereiche der Kernstädte (oberhalb des 90%-Perzentils), was überwiegend den Innenstädten entspricht. Auf Grundlage dieser Raumtypologie lässt sich die Entwicklung der Betriebszahlen und Gewerbestrukturen innerhalb der Stadtregionen differenziert auswerten, um mögliche Suburbanisierungs- und Verdrängungsprozesse sichtbar zu machen.

Ergebnisse

Bei Betrachtung der Veränderungen der HLI-Betriebszahlen fällt zunächst ein kräftiges Wachstum ins Auge. In allen NRW Stadtregionen nahm die Anzahl der Betriebe zwischen 2012 und 2022 um etwa 20% zu, was sowohl auf ein Wachstum in den Kernstädten als auch im Umland zurückgeht. In keiner der fünf Kernstädte lässt sich eine negative Bilanz der Betriebszahlen feststellen, allerdings fallen die Wachstumsraten der Kernstädte mit Ausnahme der Region Aachen deutlich geringer aus als im Umland, was einen ersten Hinweis auf die in zentralen Stadtlagen möglicherweise herausfordernden Standortbedingungen für Handwerk und Leichtindustrie vermittelt.

Tab. 4: Bestand von Betrieben der Leichtindustrie und des Handwerks und Veränderungen zwischen 2012 und 2022 (eigene Auswertungen von Daten der Firma North Data)

Stadtregion	Betriebe 2012	Betriebe 2022	Veränderung
Aachen	3.038	3.781	24,5%
... Umland	1.280	1.618	26,4%
... Kernstadt	1.758	2.163	23,0%
Bonn	3.034	3.817	25,8%
... Umland	2.520	3.268	29,7%
... Kernstadt	514	549	6,8%
Düsseldorf	11.151	13.548	21,5%
... Umland	9.899	12.094	22,2%
... Kernstadt	1.252	1.454	16,1%
Köln	11.168	13.495	20,8%
... Umland	9.187	11.246	22,4%
... Kernstadt	1.981	2.249	13,5%
Münster	2.258	2.717	20,3%
... Umland	1.713	2.078	21,3%
... Kernstadt	545	639	17,2%
Alle NRW-Stadtregionen	32.421	38.985	20,2%
... Umland	22.757	27.698	21,7%
... Kernstadt	9.664	11.287	16,8%

Wird die Kernstadt nach Zonen differenziert, zeigt sich jedoch, dass die Betriebsbestände in den innerstädtischen Zonen in den betrachteten Jahren unter Druck geraten sind (Abbildung 2). So haben die hochverdichteten Stadtareale in Düsseldorf, Köln und Münster jeweils über 10% der Betriebszahlen des Jahres 2012 eingebüßt (in Aachen erwies sich eine innerstädtische Zonierung aufgrund geringer Fallzahlen als nicht sinnvoll). Lediglich in Köln ist ein leichtes Wachstum festzustellen. Die gleichzeitig hoch ausfallenden Wachstumsraten der äußeren, gering verdichteten Stadtareale in allen hier betrachteten Kernstädten lässt darauf schließen, dass unter anderem die bessere Flächenverfügbarkeit in randstädtischen Gewerbegebieten ein wichtiges Standortkriterium ist. Hier wuchs die Anzahl der Betriebe um teilweise deutlich über 20%. Die im Vergleich zu allen NRW-Stadtregionen negativere Trendentwicklung der hochverdichteten Kernstadtareale offenbart zudem, dass es vor

allen prosperierende Großstädte wie Bonn, Düsseldorf oder Münster sind, in denen das produzierende Gewerbe und das Handwerk mit schwierigen Standortbedingungen konfrontiert sind.

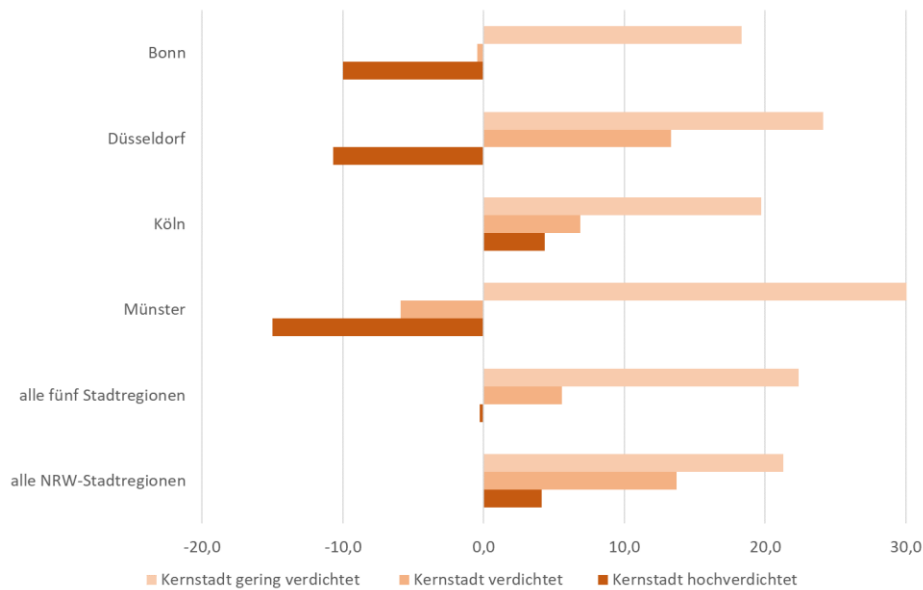


Abb. 2: Prozentuale Veränderung des Bestands von HLI-Betrieben in kernstädtischen Zonen, 2012 und 2022 (eigene Auswertungen von Daten der Firma North Data)

Aufschlussreich ist der Vergleich der Entwicklung der HLI-Betriebszahlen mit anderen Branchen, die im Wesentlichen die Dienstleistungswirtschaft umfassen. So lässt sich etwa aufzeigen, dass die Zahl der HLI-Betriebe in den hochverdichteten Innenstadtzonen aller NRW Stadtregionen zwischen 2012 und 2022 um lediglich 4,1% zugenommen hat, während die sonstigen Branchen ein stattliches Wachstum von fast 23% ausweisen. In den gering verdichteten Teilen der NRW Kernstädte ist das Verhältnis dagegen deutlich ausgewogener: Einem Zuwachs der Betriebszahlen in Höhe von 21,3% für Leichtindustrie/Handwerk steht ein Wachstum von 27,1% der sonstigen Branchen gegenüber. Hier zeigt sich deutlich, dass die Attraktivität innerstädtischer Gebiete für hochwertige Dienstleistungen in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen hat. In allen hier untersuchten Regionen lässt sich in den zentralen Stadträumen eine disparitäre Entwicklung der HLI-Betriebszahlen auf der einen Seite und der sonstigen Branchen auf der anderen Seite nachweisen, am deutlichsten ist dies in Bonn, Düsseldorf und Münster erkennbar (Abbildung 3).

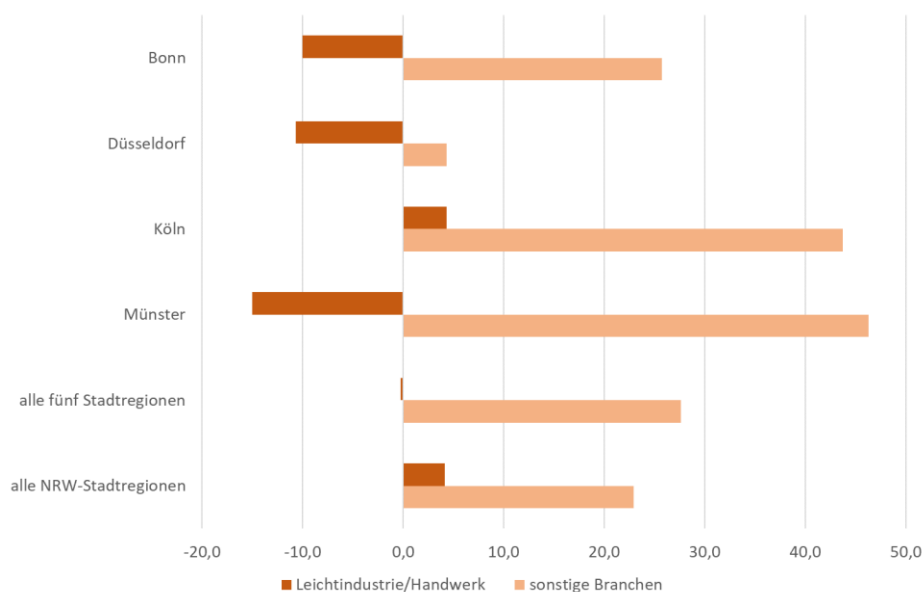


Abb. 3: Prozentuale Veränderung des Bestands von HLI-Betrieben und sonstigen Branchen in den hochverdichteten Gebieten der Kernstädte, 2012 und 2022 (eigene Auswertungen von Daten der Firma North Data)

Mit den verfügbaren Daten kann auch aufgezeigt werden, wie sich die theoretische Versorgungsquote der Bevölkerung mit Handwerksbetrieben im Zeitverlauf verändert hat. Hier ist zunächst festzuhalten, dass sich die Anzahl der Betriebe je 1.000 Einwohner*innen sowohl in den Kernstädten (mit Ausnahme der Stadt Bonn) als auch im Umland erhöht hat. In den Umlandräumen ist dies allerdings deutlich stärker ausgeprägt (Abbildung 4). In allen NRW Stadtregionen stieg die Versorgungsquote der Umlandräume von 2,29 auf 2,75, in den Kernstädten von 1,91 auf 2,13 Betriebe je 1.000 Einwohner*innen. Werden hingegen die innerstädtischen Gebiete betrachtet, ergibt sich ein kontrastierendes Bild: Mit Ausnahme von Köln sind in allen hochverdichteten Innenstadtgebieten die Versorgungsquoten gesunken; in Bonn und Münster trifft dies auch auf die verdichtete Zone zu (Abbildung 5). Aufschlussreich ist erneut, dass ein solcher Trend NRW-weit nicht anzutreffen ist. In allen NRW Stadtregionen stellt sich die Versorgungsquote in den innerstädtischen Gebieten als stabil bis leicht expansiv (Typ verdichtet) dar. Dies lässt sich als Indiz deuten, dass es vor allem dynamische Kernstädte mit starker Reurbanisierungstendenz sind, in denen die Betriebe der Leichtindustrie und des Handwerks in den vergangenen Jahren unter Druck geraten sind.

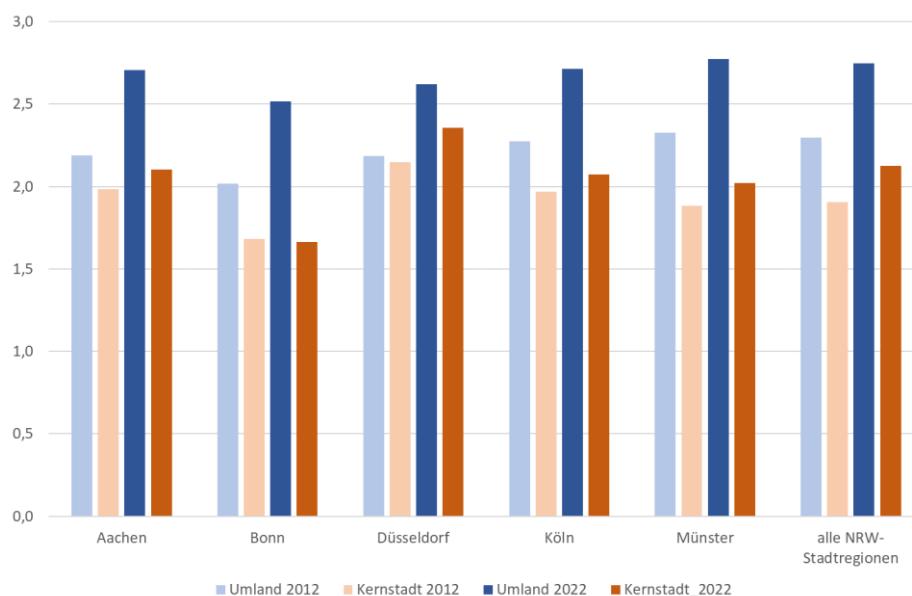


Abb. 4: Besitz an HLI-Betrieben je 1.000 Einwohner*innen nach Kernstadt und Umland, 2012 und 2022 (eigene Auswertungen von Daten der Firma North Data)

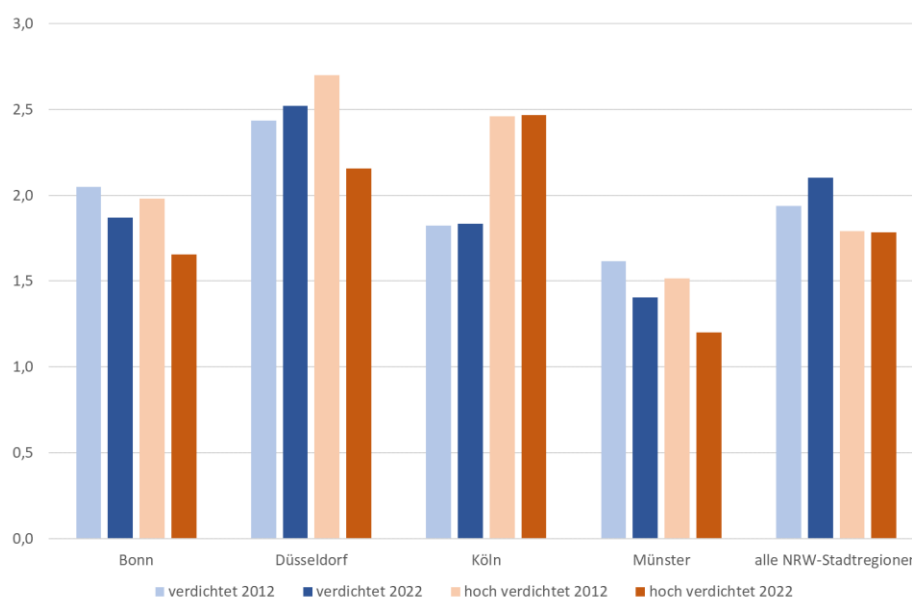


Abb. 5: Besitz an HLI-Betrieben je 1.000 Einwohner*innen in den verdichteten und hoch verdichteten Kernstadtgebieten, 2012 und 2022 (eigene Auswertungen von Daten der Firma North Data)

Die Daten der Firma North Data ermöglichen auch die Nachverfolgung von Betriebsverlagerungen nach Quell- und Zielorten. Da sich aufgrund zu geringer Fallzahlen eine regionsdifferenzierte Analyse als nicht sinnvoll erwies, beziehen sich die nachfolgenden Ergebnisse auf alle NRW-Stadtregionen. Für diese wurden zwischen 2012 und 2022 insgesamt 7.638 Betriebsverlagerungen erfasst. In knapp 44% der Fälle wurde ein Umzug innerhalb derselben Zone nach dem Monitoring StadtRegionen des ILS vorgenommen. Auch wenn nicht ausgeschlossen werden kann, dass ein Umzug beispielsweise aus einer Innenstadtlage der Stadt Köln in eine Innenstadtlage der Stadt Bonn vorkommt, ist eine solche Form von Unternehmensmobilität für die Leichtindustrie und das Handwerk eher unwahrscheinlich. Deutlich plausibler erscheint die Annahme, dass ein erheblicher Teil der Betriebsverlagerungen im nahräumlichen Umfeld des Altstandortes geschieht.

Interessant ist, dass Betriebe, die bislang in den verdichteten und hoch verdichteten Kernstadtzonen ansässig waren, zu deutlich geringeren Anteilen auch nach ihrem Umzug in diesen Zonen anzutreffen sind. Für die verdichteten Stadtareale waren es nur 27%, in den hoch verdichteten Stadtgebieten nur etwa 3% der Betriebe, die einen Umzug innerhalb dieser Zonen vollzogen haben. Die Umzugsrichtung weist bei diesen Betrieben eindeutig „nach außen“. So sind jeweils fast 60% der Betriebe mit einem bisherigen Standort in verdichteten und hoch verdichteten Kernstadtgebieten in geringer verdichtete Gebiete migriert (so etwa an den Stadtrand oder in das Umland). In 9,2% (verdichtete Zone) bzw. 7,4% der Verlagerungsfälle (hoch verdichtete Zone) wurde ein neuer Betriebsstandort außerhalb der Stadtregion gewählt (Tabelle 2). Insgesamt ist eine deutliche Suburbanisierungstendenz in der Mobilität von Betrieben zu erkennen, die zuvor in einer zentralen Stadtlage ansässig waren. Wenn Betriebe der Leichtindustrie und des Handwerks sich entscheiden, einen neuen Standort zu wählen, findet sich dieser überwiegend am Stadtrand oder im Umland.

Tab. 5: Standortverlagerungen von Betrieben der Leichtindustrie und des Handwerks zwischen 2012 und 2022 nach Quell- und Zielstandorten (eigene Auswertungen von Daten der Firma North Data)

Quellstandort	Zielstandort					
	ländlich-suburban	Subzentren	Urban (gering verdichtet)	Urban (verdichtet)	Urban (hoch verdichtet)	außerhalb der Stadtregion
ländlich-suburban	56,9% (n=1437)	12,5% (n=316)	7,7% (n=195)	6,0% (n=152)	1,0% (n=25)	15,8% (n=400)
Subzentren	22,8% (n=403)	56,0% (n=991)	5,0% (n=89)	5,0% (n=88)	0,5% (n=9)	10,7% (n=189)
Urban (gering verdichtet)	19,4% (n=296)	9,1% (n=139)	30,0% (n=459)	25,2% (n=386)	4,0% (n=61)	12,3% (n=188)
Urban (verdichtet)	16,9% (n=266)	8,3% (n=130)	32,8% (n=516)	27,6% (n=433)	5,2% (n=81)	9,2% (n=145)
Urban (hoch verdichtet)	12,7% (n=31)	6,6% (n=16)	40,2% (n=98)	30,3% (n=74)	2,9% (n=7)	7,4% (n=18)

Neben Betriebsverlagerungen können negative Veränderungen der wahrgenommenen Qualität eines Standortes auch zu Betriebsaufgaben führen, etwa dann, wenn eine erforderliche Erweiterung eines Betriebs am ursprünglichen Standort nicht möglich ist, eine Verlagerung aber aus Kostengründen ausgeschlossen wird. Liquidationen von Betrieben können aber auch auf den Ruhestand der Eigentümer*innen und die erfolglose Suche nach einer Nachfolge zurückgehen. Mit der hier eingesetzten Datenbasis lässt sich der quantitative Umfang von Betriebsaufgaben überschlägig ermitteln. So stehen den zuvor analysierten gut 7.600 Betriebsverlagerungen in den NRW Stadtregionen 10.900 Betriebsaufgaben im Zeitraum zwischen 2012 und 2022 gegenüber. Zu beachten ist hierbei, dass es im gleichen Zeitraum auch zu Neugründungen kam, was in der insgesamt positiven Bilanz der Betriebszahlen in den NRW-Stadtregionen zum Ausdruck kommt.

Auffallend ist, dass der Anteil der Liquidationen am Bestand der 2012 existierenden Betriebe in den höher verdichteten Stadtgebieten höher ausfällt. In den hoch verdichteten Lagen waren es etwa 40% aller Betriebe, im Umland nur gut 30%, in den geringer verdichteten Randzonen der Kernstädte

etwa 36%. Auch dies legt nahe, dass Handwerksbetriebe in zentrumsnahen Lagen größeren Herausforderungen eines wirtschaftlichen Überlebens ausgesetzt sind als Betriebe in peripheren Gewerbe- oder Mischgebieten. Das gilt analog auch für die Standortverlagerungen. Während im Umland der NRW-Stadtregionen nur gut 16% der 2012 existierenden Betriebe eine Standortverlagerung in den 10 Jahren bis 2022 vorgenommen haben, waren dies in den verdichteten und hoch verdichteten Kernstadtlagen fast 38 bzw. fast 36%. Aufgrund der geringen Fallzahlen wurde auch hier auf eine Differenzierung nach den fünf Stadtregionen verzichtet.

4.3 Kommunale Strategien zur Sicherung von HLI

In allen untersuchten Räumen existieren mittlerweile kommunale Strategien zur Sicherung und Verbesserung der Standortbedingungen des Handwerks. Im Rahmen dieses Forschungsvorhabens wurden acht Strategiedokumente dahingehend ausgewertet, inwiefern die Belange des Handwerks Gegenstand politischer Zielsetzungen und spezifischer Maßnahmenplanungen sind (Tabelle x). Meistens wurden diese Strategien von den Verwaltungen der jeweiligen Kernstädte erarbeitet und vom Stadtrat beschlossen oder zur Kenntnis genommen. In einigen Fällen handelt es aber auch um Ergebnisse kooperativer Erarbeitungsprozesse von Stadt, Handwerkskammer und Kreishandwerkerschaft. Auffallend ist, dass nahezu alle Strategien aus den 2020er Jahren datieren, was auf eine gestiegene Sensibilität der Stadtentwicklungspolitik und Wirtschaftsförderung schließen lässt.

Tab. 2: Zentrale Strategiedokumente in den untersuchten Regionen

Stadt	Strategie	Verantwortliche Institutionen	Jahr
Aachen	FNP Aachen*2030	Stadt Aachen	2022
Bonn	Masterplan Handwerk Bonn	Stadt Bonn, Handwerkskammer zu Köln, Kreishandwerkerschaft Bonn, Rhein-Sieg	2025
Düsseldorf	Raumwerk_D	Stadt Düsseldorf	2022
	Masterplan Handwerk	Stadt Düsseldorf, Handwerkskammer Düsseldorf, Kreishandwerkerschaft Düsseldorf	2023
	Gewerbe- und Industriekernzonen	Stadt Düsseldorf	2018
Köln	Stadtstrategie 2.0 „Kölner Perspektiven2030+“	Stadt Köln	2021
	Stadtentwicklungskonzept für die produzierende Wirtschaft	Stadt Köln	2025
Münster	Standortentwicklungsstrategie Münster 2030+	Stadt Münster	2024

In nahezu allen eingesehenen Dokumenten wird die Bedeutung des Handwerks als Wirtschaftssakteur und insbesondere als Arbeitgeber und Dienstleister für die Stadtgesellschaft gewürdigt. So heißt es beispielsweise in der Münsteraner Standortentwicklungsstrategie Münster 2030+, dass die „Vielfalt an Dienstleistungen und Produkten, die von den Handwerksbetrieben angeboten werden, ... einen positiven Einfluss auf die Lebensqualität in der Stadt“ ausübt (S. 21). Dem Handwerk komme zudem eine „zentrale Rolle bei der Umsetzung der Energie- und Wärmewende zu“ (ebd.). Im Kölner Stadtentwicklungskonzept für die produzierende Wirtschaft wird angemerkt, dass „eine diversifizierte Wirtschaftsstruktur mit Industrie und Produktion ... nicht nur ein breites Angebot an Arbeitsplätzen“ schaffe, sondern auch als ein „zentraler Resilienzfaktor“ anzusehen sei (S. 28).

Gleichzeitig werden die in der Vergangenheit anzutreffenden Tatbestände der Verdrängung und Entmischung zum Teil offen angesprochen. So heißt es im Düsseldorfer Masterplan, dass „in den vergangenen Jahren ... immer mehr Handwerksbetriebe zugunsten von Wohnnutzung überplant oder durch heranrückendes Wohnen verdrängt“ wurden (S. 10). „Entmischungstendenzen“ ließen sich klar feststellen (ebd.). Die Düsseldorfer Flächenstrategie „Gewerbe- und Industriekernzonen“ bezeichnet aber auch den Einzelhandel sowie Freizeitnutzungen als mächtige Konkurrenz um knappe Gewerbeflächen (S. 4). Im Kölner Stadtentwicklungskonzept für die produzierende Wirtschaft wird eingeräumt, dass allein 2023 etwa 27 Hektar vorherige Gewerbe- und Industriefläche überplant wurde (S. 16). Zwischen 2016 und 2022 habe Köln durchschnittlich 10 Hektar Gewerbe- und Industriefläche pro Jahr an konkurrierende Nutzungen verloren (ebd.). Der Konflikt mit anderen Nutzungsansprüchen, insbesondere dem Wohnen, aber auch mit Büronutzungen, wird hier ebenfalls explizit angesprochen.

Die Sicherung der noch vorhandenen Gewerbe- und Industriegebiete wird in allen Dokumenten als vorrangiges kommunalpolitisches Ziel formuliert. Für das Handwerk werden darüber hinaus mehrgeschossige Gewerbehöfe als mögliches Modell für das Halten von bedrohten Betrieben angesprochen, so etwa in Köln und Düsseldorf. Betont werden in diesem Zusammenhang die spezifischen Flächenbedürfnisse des Handwerks, etwa in Punkto Flächengröße und Parzellierung. Im Bonner Masterplan heißt es dazu, dass das Handwerk „ein hinreichendes Angebot an ausreichenden, dem Anforderungsprofil entsprechend parzellierbaren sowie preislich geeigneten, gut erschlossenen und verkehrlich angebundenen Flächen“ benötige.

Tab. 3: Zentrale Aussagen in kommunalen Strategiedokumenten

Stadt/Dokument	Zentrale Aussagen
Aachen, Aachen*2030 Masterplan	Bestehende, städtebaulich integrierte Gewerbestandorte müssen „mit Blick auf die sich verändernden Anforderungen neu profiliert und restrukturiert werden.“ (S. 29) „Gemischt genutzte, verkehrlich gut erschlossene Gebiete (müssen) als ‚Biotope‘ für Gründer und Kreativwirtschaft fortentwickelt werden.“ (S. 29)
Aachen, Stadtregionales Gewerbeflächenkonzept	Es „soll ein gemeinsamer Gewerbeflächenpool geschaffen werden, der eine koordinierte und abgestimmte Planung, Erschließung und Vermarktung der Gewerbeflächen ermöglichen soll.“ (S. 8)
Bonn, Masterplan	Das Handwerk braucht „ein hinreichendes Angebot an ausreichenden, dem Anforderungsprofil entsprechend parzellierbaren sowie preislich geeigneten, gut erschlossenen und verkehrlich angebundenen Flächen.“ (S. 3) „Wohlwissend, dass dem Wohnungsbau eine hohe Priorität zukommen muss, darf diesem im Flächenmanagement nicht uneingeschränkt Vorrang eingeräumt werden. Handwerk darf nicht durch heranrückende Wohnbebauung verdrängt werden.“ (S. 3) „Bestehende Gewerbeflächen, deren Nutzung aufgegeben wurde, sollen planungsrechtlich möglichst als Gewerbeflächen gesichert bleiben und neuen gewerblichen Nutzungen zugeführt werden ...“ (S. 4)
Düsseldorf, Raumwerk_D	„Das Handwerk (ist) als gewachsenes und den Stadtraum belebendes sowie prägendes Element ... von hoher Bedeutung für eine durchmischte Stadt der kurzen Wege. Dies gilt es bei städtebaulichen Entwicklungen entsprechend positiv zu berücksichtigen, um auch dem Handwerk ausreichend Raum für eine zukunftsste Entwicklung in einer heterogenen Stadt zu ermöglichen.“ (S. 16) Ein Handlungsprinzip ist das „Identifizieren und Entwickeln geeigneter Räume für Handwerker-/Gewerbehöfe (auch mehrgeschossig)“ (S. 27)
Düsseldorf, Masterplan	„In den vergangenen Jahren wurden jedoch immer mehr Handwerksbetriebe zugunsten von Wohnnutzung überplant oder durch heranrückendes Wohnen verdrängt. Bei Neuplanung von Quartieren werden Handwerks- und Kleingewerbestandorte kaum mitgedacht. Dies hat dazu geführt, dass betroffene Betriebe notgedrungen abwandern und die Quartiere verlassen.“ (S. 10) Eine zukünftige Zielsetzung ist „die gleichrangige Berücksichtigung der Wohn- und der Gewerbeflächenentwicklung“ und die „Sicherung von vorhandenen Industrie- und Gewerbeflächen und (der) Schutz von Gewerbebetrieben in Mischgebieten vor Verdrängung.“ (S. 11)
Düsseldorf, Gewerbe- und Industriezonenkarte	„Zonen der Kategorie A sollen für emittierende Gewerbe- und Industriebetriebe im Bestand gesichert und erhalten werden. Bei Betriebsaufgaben sind diese Flächen vorrangig für großflächige und emittierende Nachnutzungen vorzusehen. Emissionspotenziale für verbleibende Nutzungen sind zu erhalten.“ (S. 17) ... „Das Heranrücken von schutzwürdigen Nutzungen an diese Gebiete ist zu vermeiden. Für Bereiche bei denen Zonen der Kategorie A direkt an vorhandene Wohnbebauung angrenzen, muss in Zukunft nach ausgleichenden Lösungsansätzen gesucht werden.“ (S. 17) „Zonen der Kategorie B sind überwiegend gewerblich genutzt (auch emittierend). Um die Pufferwirkung zwischen Industriebetrieben und angrenzenden sensibleren Nutzungen beizubehalten, sind gewerbliche Nutzungen (auch emittierend) zu erhalten.“ (S. 18)
Köln, „Kölner Perspektiven“	„Die Integration urbaner Produktion in bestehenden innenstadtnahen Quartieren soll vornehmlich erhalten und weiter ausgebaut werden.“ (S. 130)

Stadt/Dokument	Zentrale Aussagen
Köln, Stadtentwicklungskonzept	<p>„Die starke Flächenkonkurrenz in Köln führt dazu, dass Gewerbe- und Industrie- flächen vielfach zu gemischten Gebieten oder durch Wohnungsbauprojekte umgenutzt werden. Dies ist in den Kölner Transformationsgebieten ein ge- wünschter Prozess der Stadtentwicklung, etwa im Deutzer Hafen, der Parkstadt Süd und dem Mülheimer Süden. Er betrifft jedoch auch weitere, teilweise klein- teilige Gewerbestandorte innerhalb Kölns, wodurch Flächen für Handwerk, Gewerbe und Industrie unwiederbringlich verloren gehen. Ebenso geraten be- stehende Gewerbenutzungen durch heranrückende Wohnbebauung unter Druck. Hinzu kommt, dass Gewerbeflächen vielfach durch nicht-störendes Ge- werbe genutzt werden (Einzelhandel, Büronutzung), die durch höhere Rendi- teaussichten die Bodenpreise steigen lassen.“ (S. 33)</p> <p>„Um ausreichend Flächen zur Verfügung zu stellen, müssen bestehende Indust- rie- und Gewerbeflächen vor der Umnutzung durch andere Nutzungsformen geschützt werden. Entgegen dem erkennbaren Trend in der Stadt Köln darf der Bestand an Flächen für Industrie und produzierendes Gewerbe in Summe nicht kleiner werden. Aktiver Bestandsschutz für Wirtschaftsflächen muss vor- rangiges Ziel der Stadtentwicklung sein. Neben der Umnutzung müssen beste- hende Gewerbe- und Industrie- und Gewerbeflächen auch vor heranrückender Wohnbebau- ung geschützt werden. Mögliche Erweiterungen des bestehenden Gewerbes oder eine veränderte gewerbliche Nutzung sind dabei in den Abständen zur Wohnbebauung zu berücksichtigen.“ (S. 30)</p> <p>„Mit Gewerbe-/Handwerkerhöfen werden innenstadtnahe Flächen für Hand- werksbetriebe und kleinere Produktionsbetriebe geschaffen. Es wird eine Machbarkeitsstudie für die Entwicklung und den Betrieb von Handwerker- /Gewerbehöfen erarbeitet und ein entsprechendes Pilotprojekt initiiert.“ (S. 6)</p>
Münster, Standortstrategie	<p>„Ziel ist die nachfragegerechte Entwicklung von Gewerbeflächen für Hand- werk und Gewerbe bei gleichzeitiger Berücksichtigung des Klimaschutzes als wesentlicher Standortfaktor.“ (S. 57)</p>

Insgesamt kann in allen Regionen ein ausgeprägtes Bewusstsein für die Bedeutung des Handwerks als Wirtschaftsfaktor angetroffen werden, was sich unter anderem in einem expliziten Bekenntnis zur Sicherung entsprechender Gewerbeflächen artikuliert. Mehrfach wird angesprochen, dass den Belangen der Wohnraumschaffung kein grundsätzlicher Abwägungsvorrang eingeräumt werden dürfe. In den Interviews mit Akteuren der Stadtentwicklung und des Handwerks wurde dies weiter vertieft (siehe Abschnitt 4.4.3).

4.4 Ursachen möglicher Verdrängung von Handwerksbetrieben

Mit der Auswertung des nationalen und internationalen Forschungsstandes wurde deutlich, dass das Bündel möglicher Wirkfaktoren bei der Verdrängung von Betrieben des Handwerks sehr breit sein kann. Das Spektrum reicht von immissionsschutzrechtlichen Problemen bis hin zu heranrückender Wohnbebauung über hohe Standortkosten bis hin zu mangelnden Erweiterungsmöglichkeiten an einem Standort. Im Folgenden werden diese potenziellen Ursachen in ihrer Relevanz und Wirkungsweise differenziert betrachtet.

4.4.1 Veränderung von Bodenpreisen und Gewerbemieten

Gewerbliche Verdrängung geht möglicherweise auch auf die zunehmenden Standortkosten in zentralen Stadtlagen zurück. Für die Betriebe kann dies Anreize für eine Standortverlagerung setzen oder verdrängende Effekte haben, da kritische Kostenschwellen erreicht werden. Als Treiber dieser Entwicklung gelten immobilienwirtschaftliche Aufwertungsprozesse, welche die Attraktivität innerstädtischer Gebiete für das Wohnen wie auch für höherwertige Dienstleistungen stark erhöht haben.

Um preisliche Marktentwicklungen für die untersuchten Städte und Stadtregionen zu dokumentieren, wurde eine Auswertung von Veränderungen der Bodenpreis- und Gewerbemietenniveaus vorgenommen. Daten zu Bodenrichtwerten (als Annäherung an die am Markt ausgehandelten Bodenpreise) sind in NRW mit dem BORIS System flächendeckend und kleinräumig differenziert für den Betrachtungszeitraum (2011 bis 2022) verfügbar. Die georeferenzierten Daten wurden für die Zonen aggregiert und saldiert. Dabei wurde nach Wohn- und Mischnutzungen sowie Gewerbenutzungen unterschieden, ausgehend von der Tatsache, dass Gewerbe- und Handwerksbetriebe sowohl in innerstädtischen Mischgebieten (in seltenen Fällen auch in allgemeinen Wohngebieten) als auch in

Gewerbe- und Industriegebieten ansässig sind. Ergänzt wurde dies durch Analysen der Gewerbemieten- und Pachtpreisentwicklung. Für alle Untersuchungsstädte und -regionen wurde auf diese Weise eine übersichtliche, kleinräumig differenzierte Statistik der Bodenrichtwert- und Miet-/Pachtpreiseentwicklung erzeugt.

Die Tabellen 6 und 7 geben einen Überblick über die Bodenrichtwerte für Gewerbeflächen und Wohn-/Mischbauflächen im Jahr 2022 und die Entwicklung zwischen 2012 und 2022 (eine ausführliche Diskussion findet sich in Siedentop & Scharfmann, 2025). Die absoluten Werte fallen erwartungsgemäß sehr unterschiedlich aus und rangieren bei Gewerbeflächen zwischen unter 50 €/m² (im Umland der Regionen Aachen und Münster) bis zu mehr als 200 €/m² in den Kernstädten Düsseldorf und Köln. Aufgrund von teilweise geringen Fallzahlen der Kaufpreise können in Einzelfällen verzerrte Ergebnisse nicht ausgeschlossen werden. Nichtsdestotrotz kann ein zum Teil deutlicher Anstieg der gewerblichen Bodenpreise festgestellt werden, was insbesondere in den Kernstädten Düsseldorf und Köln zu beobachten ist.

Tab. 6: Entwicklung der Bodenrichtwerte für Gewerbeflächen im Jahr 2022 (€/m²) und Veränderung in den Jahren 2012 bis 2022 (in %, Wert in Klammern; Quelle: eigene Auswertung von Daten aus BORIS NRW)

Stadtregionale Zone	Stadtregion				
	Aachen	Bonn	Düsseldorf	Köln	Münster
Umland	48 (32)	105 (33)	74 (18)	73 (25)	42 (30)
Subzentren	58 (53)	129 (24)	108 (14)	102 (22)	---
Kernstadt (insgesamt)	105 (1)	169 (11)	325 (34)	204 (45)	100 (49)
Kernstadt gering verdichtet	102 (0)	177 (10)	288 (-1)	213 (50)	102 (51)
Kernstadt verdichtet	121 (3)	175 (8)	598 (103)	257 (63)	73 (12)
Kernstadt hochverdichtet	---	---	---	---	---

Bei den Bodenrichtwerten für Wohn- und Mischflächen werden nicht überraschend deutlich höhere Werte angetroffen, was insbesondere die verdichteten Stadtareale der Großstädte betrifft. Mit Ausnahme von Aachen und der Bonner Innenstadt liegen die Zuwachsraten zwischen 2011 und 2022 durchgehend über 100%. Auffällig sind dabei insbesondere die Entwicklungen in der Kernstadt Münster mit einem Wachstum der Richtwerte für die Gesamtstadt in Höhe von über 160%. In diesen Zahlen spiegeln sich die enormen Attraktivitätsgewinne der Innenstädte als Wohnorte wider, was in der Immobilienwirtschaft zu teils spekulativen Marktentwicklungen geführt hat. Lange Zeit galten innerstädtische Immobilien in Deutschland als unterbewertet und somit als sichere Wertanlage, insbesondere im Schatten der Finanzkrise ab 2008. Für HLI-Betriebe in zentraler Stadtlage, die für Zwecke der Betriebserweiterung Flächen zukaufen wollen, bedeuten diese Marktentwicklung eine schwere Bürde. Zugleich setzen hohe Bodenpreise Anreize für eine Verwertung des firmeneigenen Immobilieneigentums (siehe hierzu Abschnitt 4.4.3).

Tab. 7: Entwicklung der Bodenrichtwerte für Wohn- und Mischfläche im Jahr 2022 (€/m²) und Veränderung in den Jahren 2012 bis 2022 (in %, Wert in Klammern; Quelle: eigene Auswertung von Daten aus BORIS NRW 2024)

Stadtregionale Zone	Stadtregion				
	Aachen	Bonn	Düsseldorf	Köln	Münster
Umland	226 (61)	389 (96)	327 (47)	322 (73)	219 (40)
Subzentren	294 (50)	469 (73)	390 (55)	384 (60)	---
Kernstadt (insgesamt)	827 (18)	1.197 (67)	2.932 (135)	1.590 (97)	1.276 (165)
Kernstadt gering verdichtet	476 (54)	1.068 (79)	3.352 (142)	1.560 (85)	685 (163)
Kernstadt verdichtet	1.275 (0)	845 (145)	2.796 (145)	1.908 (137)	2.355 (167)
Kernstadt hochverdichtet	739 (44)	3.116 (28)	3.875 (138)	2.327 (132)	1.400 (246)

Weniger drastisch muten die Entwicklungen der Angebotsmieten für Produktion und Lagerflächen an. Zwar lässt sich auch hier ein deutliches Anziehen der Preise feststellen (Tabelle 8). Die Wachstumsraten erscheinen aber deutlich weniger drastisch, als dies bei den Bodenrichtwerten für Wohn- und Mischnutzungen der Fall ist. Insofern ist davon auszugehen, dass ein Anziehen der Bodenpreise nicht Hand in Hand mit steigenden Gewerbemieten einhergeht und entsprechende Interaktionen möglicherweise erst zeitversetzt eintreten. Diese Befunde stehen allerdings unter dem Vorbehalt einer als schwierig zu bewertenden Datenlage. In den hier genutzten Fachdaten der Firma Value Marktdaten werden qualitativ sehr unterschiedliche Immobilien (z.B. reine Lagerhallen mit ausgestatteten Werkstätten, Ladengeschäfte, etc.) zusammengefasst. Auch kann es durch die geringen Fallzahlen selbst bei einer aggregierten Betrachtung zu starken Ausreißern kommen. Die in Tabelle 8 dargestellten Ergebnisse sind daher nur als vorsichtige Trendeinschätzungen zu verstehen.

Tab. 8: Entwicklung der Angebotsmieten für Produktion und Lager im Jahr 2021-23 (€ je m²) und Veränderung in den Jahren 2012-14 bis 2021-22 (in %; Quelle: eigene Auswertung von Daten aus Value Markdaten 2024)

Stadtregionale Zone	Miete 2021-22	Entwicklung 2012-14 bis 2021-23
Umland	4,7	27,9%
Subzentren	4,7	25,3%
Kernstadt gering verdichtet	6,6	40,1%
Kernstadt verdichtet	-	-
Kernstadt hochverdichtet	5,9	15,0%
Insgesamt (NRW)	4,2	3,5%

4.4.2 Veränderung der bauplanungsrechtlichen Rahmenbedingungen

Im Forschungsvorhaben wurden zudem untersucht, in welchem Maße es in der kommunalen Flächennutzungsplanung zur Umwidmung früherer Gewerbe- und Mischgebiete zugunsten anderer Nutzungen, insbesondere des Wohnens, gekommen ist. Die Relevanz dieses Arbeitsschrittes ergibt sich aus der literaturgestützten Annahme (siehe Abschnitt 3), dass die Dynamik des innerstädtischen Wohnens zu negativen Veränderungen der bauleitplanerischen Rahmenbedingungen für Handwerksbetriebe und solche der Leichtindustrie geführt haben könnte. In der internationalen Literatur wurde wiederholt aufgezeigt, dass ältere innerstädtische Gewerbegebiete häufig von Umwidmungen betroffen sind, was ein Faktor bei der Erklärung von Verdrängungsprozessen sein kann. Zwar gilt im Falle von Umnutzungen ein grundsätzlicher Bestandsschutz. Bei geplanten Erweiterungen eines Betriebes kann es im Rahmen eines Baugenehmigungsverfahrens aber zu Konflikten infolge der planerischen Widmung der Fläche kommen.

Daher wurden FNP-Änderungsverfahren seit 2010 erfasst und in ihrer Quantität bewertet. Bedauerlicherweise sahen sich nicht alle Städte in der Lage, die Daten in einer GIS-kompatiblen Weise bereit zu stellen. Dies machte zum Teil händische Nacharbeiten erforderlich.

Tab. 9: Anzahl und Flächenumfang von FNP-Änderungen zulasten von GE/GI-Widmungen seit 2010

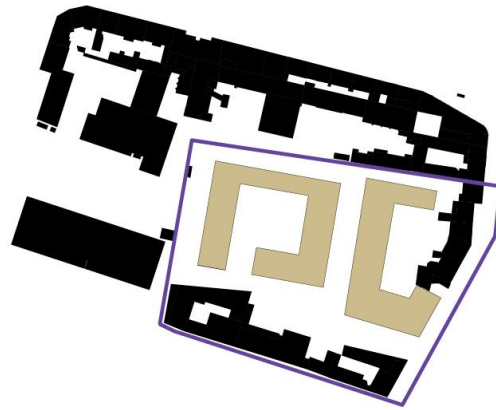
Stadt	Anzahl der Änderungsverfahren	Flächenumfang (ha)	Beteiligte Nutzungsarten
Aachen	5	10,1	M, SO, W
Bonn	5	11,9	SO, W
Düsseldorf	---	---	---
Köln	20	36,6	M, SO, W, WB
Münster	17	38,1	M, SO, W, Grünfläche; Fläche für Gemeinbedarf

Im Ergebnis zeigen sich in allen untersuchten Städten (für Düsseldorf waren keine Daten verfügbar) signifikante Verluste an in den Flächennutzungsplänen dargestellten Gewerbe- und Industrieflächen. In Köln und Münster fallen diese mit deutlich über 30 Hektar in einem etwa 15 Jahre umfassenden Zeitraum besonders hoch aus. Ein Blick auf die Nachnutzung zeigt, dass Wohnnutzungen nicht allein an dieser Entwicklung beteiligt sind. Ehemalige GE/GI Flächen wurden auch zugunsten von Misch- und Sondernutzungen sowie in Einzelfällen in Grünflächen und Gemeinbedarfsnutzungen umgewandelt. Insgesamt bestätigt sich die Einschätzung im Rahmen der Dokumentenanalyse (Abschnitt 4.3), dass die Verdrängung von gewerblichen und handwerklichen Nutzungen aus zentralen Stadtlagen auch auf Verluste der für solche Zwecke gewidmeten Stadtfächen zurückgeht.

Im Rahmen einer Bachelorarbeit an der Fakultät Raumplanung der TU Dortmund (Ernst, 2025) wurden darüber hinaus Änderungsverfahren von Bebauungsplänen der Stadt Düsseldorf untersucht, in denen die Handwerkskammer Düsseldorf im Rahmen der TöB-Beteiligung eine Stellungnahme abgegeben hat (n=15). Die Unterlagen wurden von der Handwerkskammer Düsseldorf zur Verfügung gestellt. Dabei konnte festgestellt werden, dass in mehr als der Hälfte der Änderungsverfahren in den Jahren 2018 bis 2023 Änderungen zugunsten von Wohn- und Mischnutzungen vorgenommen wurden, wodurch Flächen für Gewerbe und Industrie verloren gingen. Abbildung 6 veranschaulicht zwei Fälle, die so oder ähnlich auch in vielen anderen deutschen Großstädten anzutreffen sein dürften. Für Düsseldorf zeigte sich, dass allgemeine Wohngebiete mit 35% besonders stark an Nutzungskonversionen zulasten des Gewerbes beteiligt sind. Ernst (2025) schlussfolgert, dass diese Entwicklungen den Intentionen der Düsseldorfer Strategie „Raumwerk D“ (siehe Abschnitt 4.3) sowie der kommunalen Gewerbe- und Industriekernzonenkarte zuwiderlaufen. Problematisch sei auch eine Praxis,

mit der in einigen Plänen über textliche Festsetzungen nicht störende Gewerbebetriebe ausgeschlossen werden, obwohl diese nach den Vorgaben der BauNVO eigentlich zulässig wären.

Bebauungsplan „Westlich Volmerswerther Straße“: Teilüberbauung von Innenhöfen
(links aktueller Zustand, rechts Planung)



Bebauungspläne „Vogelsanger Weg_Münsterstraße“ und „beiderseits Vogelsanger Weg“: Überplanung ehemals kleinteiliger Gewerbebestrukturen (links Planung, rechts aktueller Zustand)



Abb. 6: Beispiele aktueller B-Plan Verfahren in der Landeshauptstadt Düsseldorf (Ernst, 2025 auf Grundlage von Dokumenten und Daten der Landeshauptstadt Düsseldorf sowie der Bezirksregierung Köln)

Somit zeigt sich insgesamt, dass die Stadtentwicklungs- und Bauleitplanung einen Verdrängungsprozess von Leichtindustrie und Handwerk in aktiver Weise mitverursacht hat. Der starke Anstieg bei der Nachfrage nach innerstädtischem Wohnraum und die prekäre Preisentwicklung auf den Wohnungsmärkten haben zu einer politischen Priorisierung von Belangen des Wohnens geführt, was sich in konkreten Veränderungen der Flächenverfügbarkeiten für spezifische Nutzungsansprüche äußert.

4.4.3 Ergebnisse der Experteninterviews

Auswahl der Interviewpartner und Durchführung der Interviews

Eine Vertiefung und Reflektion der im Rahmen der Dokumenten- und Datenanalyse generierten Erkenntnisse des Forschungsvorhabens gelang über Interviews mit Expert*innen aus den fünf Städten in Nordrhein-Westfalen. Insgesamt wurden acht semi-strukturierte Interviews mit Akteuren aus der Stadtentwicklung und Stadtplanung, der kommunalen Wirtschaftsförderung und den Handwerkskammern der Städte Aachen, Bonn, Düsseldorf und Köln geführt. In Münster erfolgte ein

dreistündiger Roundtable, bei dem alle angefragten Akteure aus den oben genannten Institutionen mitwirkten (Tabelle 10). Insgesamt umfassten die Interviews und der Roundtable 19 Personen. Da die Handwerkskammer Köln auch für die Region Bonn zuständig ist, wurde für den Raum Bonn kein eigenes Interview durchgeführt. Mit der Handwerkskammer und der Wirtschaftsförderung in Aachen ließen sich leider keine Gesprächstermine vereinbaren.

Der Ablauf der Interviews wurde mit einem Leitfaden strukturiert, der mit Blick auf die Funktion und institutionelle Rolle der Interviewpersonen leicht abgewandelt wurde (siehe dazu Anhang 2). Die grundlegende Struktur war aber immer gleich: Zunächst wurde nach der Relevanz des Themas aus Sicht der jeweiligen Gesprächspartner*innen gefragt. Von Interesse war hier vor allem, ob die Befragten einen Trend zur Verdrängung von Handwerksbetrieben wahrnehmen und ob bestimmte Zweige des Handwerks als überdurchschnittlich betroffen gelten können. Daran schlossen sich Fragen zu generellen Ursachen und spezifischen Wirkfaktoren an, bevor auf die eigene Rolle der eigenen Institution und ihre spezifische Auseinandersetzung mit dem Thema eingegangen wurde. Den Abschluss der Interviews bildete jeweils die Bitte um eine kurze Einschätzung zur erwarteten Entwicklung in der Zukunft.

Alle Interviews wurden aufgezeichnet, transkribiert und mit Werkzeugen der Textanalyse strukturiert ausgewertet. Dazu wurde die Software MAXQDA eingesetzt und ein Kodierschema, orientiert am Ablaufplan der Interviews verwendet. Die im Folgenden verwendeten wörtlichen Zitate aus den Interviews sind grundsätzlich anonymisiert, also ohne Klarnamen ausgewiesen. Jeder Person wurde dazu ein Code zugeordnet. Um den institutionellen Kontext der Personen dennoch kenntlich zu machen, werden die Abkürzungen PL für Personen aus Stadtplanungs- und Stadtentwicklungsämtern, HWK für Personen aus den Handwerkskammern und Kreishandwerkerschaften sowie WF für Personen aus der Wirtschaftsförderung verwendet. Nachfolgend werden die zentralen Ergebnisse der Interviews in kompakter Form wiedergegeben.

Tab. 10: Durchgeführte Interviews in den fünf Städten

Stadt	Stadtplanung/ Stadtentwicklung	Handwerkskammer	Wirtschaftsförderung
Aachen	x	-	-
Bonn	x	(abgedeckt durch Köln)	x
Düsseldorf	x	x	-
Köln	x	x	x
Münster	Roundtable mit allen Akteuren aus Planung, Wirtschaftsförderung, Handwerkskammer und Kreishandwerkerschaft		

Evidenz und Relevanz des Themas

In allen Interviews wird die Existenz eines Verdrängungsdrucks auf Betriebe des Handwerks grundsätzlich bestätigt, wenngleich die Einschätzungen zu Ausmaß, räumlicher Betroffenheit und Verursachung durchaus divergieren. Mehrheitlich wird die Einschätzung vertreten, dass der Trend evident ist, in seiner Intensität aber begrenzt ausfällt (WF-1, 13). Teilweise wird angemerkt, dass die Hauptphase dieser Entwicklung schon in den 1970er und 1980er Jahren lag, als starke Deindustrialisierungsprozesse zu beobachten waren und städtebauliche Sanierungsvorhaben „störendes“ Gewerbe aus den Wohngebieten verbannt haben.

„Aber die ganze klassische städtebauliche Sanierung hat ja eigentlich die Stadt vom Arbeiten befreit. Weil die Arbeit laut und dreckig, und das kann man ja auch noch mal, bevor man sie romantisiert, auch einfach mal anerkennen, dass das ... laut und ... dreckig war und dass es auch gut war, dass es dann ein Stück weit Trennung gab.“ (SPA-1, 51).

Ob das Phänomen als Ergebnis eines makromaßstäblichen ökonomischen Strukturwandels anzusehen ist oder eine gewollte oder ungewollte Wirkung stadtpolitischen Handelns darstellt, wird von den Interviewpartner*innen im Detail unterschiedlich bewertet. Ein Strukturwandel zeige sich definitiv in der Veränderung der Zusammensetzung des Handwerks, wonach vor allem die Anzahl mittelgroßer Betriebe abnehme, während kleine und große Betriebe weniger betroffen seien (HWK-1, 91). Zum Teil lasse sich auch ein Bedeutungsgewinn von Filialbetrieben feststellen, die von einer günstigeren Kostenstruktur profitieren.

Keine interviewte Person konnte auf eine datengestützte Evidenz verweisen, da empirisch belastbare Fachdaten zur Liquidation und Mobilität von handwerklichen Betrieben für die Befragten und

ihre Institutionen nicht verfügbar sind. Ein Problem ist dabei die Systematik der Wirtschaftsstatistik, mit der das Handwerk schwer abgrenzbar ist¹.

„Wir haben diese blöden WZ-Schlüssel, wo Handwerk nicht abgebildet ist, was eine ganz große Schwierigkeit ist. ... Und wenn man was nicht abbilden kann, dann ist das nicht existent“ (HWK-3, 14).

In einzelnen Fällen stützen sich Einschätzungen auf Umfragen unter Betrieben. Dies trifft etwa auf Düsseldorf und Köln zu, wo die Handwerksammern regelmäßige Befragungen durchführen, in denen auch auf die Standortzufriedenheit abgestellt wird. Ein Gesprächspartner konnte einen Beschäftigtenverlust im Handwerk von einem Prozent pro Jahr beziffern, ohne dabei aber die genauen Hintergründe (Betriebsaufgaben, Verlagerungen, Beschäftigungsabbau) benennen zu können. Eine andere Interviewpartnerin wies darauf hin, dass die Stadt erst seit kurzem flächenbezogene Umwidmungen im FNP statistisch erfasse, um den Verlust an geeigneter Wirtschaftsfläche zu quantifizieren (SPA-4, 23).

Weitgehende Einigkeit besteht unter den interviewten Expert*innen dahingehend, dass gewerbliche Verdrängung ein selektiver Prozess ist, der bestimmte Gewerkegruppen des Handwerks überdurchschnittlich betrifft. Als besonders vulnerabel gelten emittierende und flächenintensivere Betriebe des produzierenden Handwerks sowie des Bauhaupt- und Ausbaugewerbes. Genannt wurden wiederholt Betriebe des Kfz-Gewerbes, Lackierereien, Metallbauer, Schreinereien und Tischlerbetriebe. Zwar habe der technologische Fortschritt es ermöglicht, die Störungsintensität der Nachbarschaft deutlich zu reduzieren. Emissionen blieben aber ein relevantes Problem und ein häufiger Grund für Nachbarschaftskonflikte und damit einhergehende Standortunsicherheit (HWK-1, 35; HWK-2b, 102).

Die Vulnerabilität des Gewerbes gegenüber Verdrängung ergibt sich nach Aussage einiger Gesprächspartner*innen auch aus der hohen Standortbindung der Betriebe und ihrer ausgeprägten Einbindung in die Quartiere (WF-1, 25; HWK-3, 16). Letzteres drücke sich auch im lokalen (teilweise sogar nachbarschaftlichen) Engagement von Betriebsinhaber*innen in Vereinen und der Ausübung von Ehrenämtern aus (HWK-2a, 65). Vor allem gehe es aber darum, gewachsene Netzwerke an Kunden und Lieferanten zu bewahren und die Erreichbarkeit des Betriebsstandorts für die Mitarbeitenden zu gewährleisten. Muss ein Betrieb einen neuen Standort suchen, werde daher häufig in der Nähe des früheren Standorts gesucht (HWK-1, 11), um den Kundenstamm zu halten und die Arbeitswege der Beschäftigten nicht zu verlängern.

„Gleichzeitig habe ich vielleicht aber auch das Problem, dass ich meinen Kundenstamm verliere, weil ich so weit in die Peripherie oder an einen anderen Standort verlagert werde oder verlagern muss, dass ich die nicht mehr beliefern kann. Das Gleiche gilt für Netzwerke und eventuell sogar auch Mitarbeitende, die dann den neuen Arbeitsweg nicht mehr auf sich nehmen können“ (HWK-2b-74).

„Also viele Handwerker, die hier in [Stadt] ansässig sind, die sagen auch: ‚Wir möchten in [Stadt] bleiben.‘ Da ist sogar ... der Rhein schon eine ganz große Hürde, weil die sagen, wenn ich jeden Morgen zu meinen Kunden über den Rhein fahren muss, weil ich mich auf die andere Seite verlagert habe oder angesiedelt habe, dann bricht mir ein großer Teil des Kundenstamms auch weg. Dann habe ich lange Anfahrtszeiten ... „ (WF-1, 25).

Insgesamt sei die Herausforderung einer Standortsuche im Vergleich zu größeren Industrieunternehmen als weitaus höher einzuschätzen. Gleiches gelte für die Kosten des Umzugs, die Handwerksbetriebe stark belasten können (HWK-2b, 74). Standortverlagerungen in das Umland seien in Städten mit geringem Gewerbeflächenangebot durchaus anzutreffen (WF-1, 7), auch wenn dies aus Sicht der Betriebe meistens nicht die favorisierte Lösung eines Standortproblems darstellt.

Wirkfaktoren möglicher Verdrängungsprozesse

Verdrängung wird von den Gesprächspartner*innen als ein sehr komplexes Phänomen bewertet, an dem ein ganzes Bündel von Faktoren mitwirkt. Als wichtigste Ursachen werden die Überplanung früherer Gewerbegebiete, mangelnde Erweiterungsmöglichkeiten am bisherigen Betriebsstandort, Immissionskonflikte in der Nachbarschaft, Probleme mit dem Abstellen von Fahrzeugen im Umfeld

¹ Siehe hierzu auch die Erläuterungen zu den Schwierigkeiten bei der Abgrenzung des Handwerks in den vorangegangenen quantitativen Auswertungen (Abschnitt 4.2).

des Betriebsgeländes und hohe bzw. steigende Bodenpreise, Mieten und Pachten benannt. Werden Standortverlagerungen unumgänglich, sei häufig ein akuter Mangel an geeigneten Gewerbeflächen innerhalb des Stadtgebiets feststellbar. In besonderem Maße wurde diese Einschätzung für stark dienstleistungsgeprägte Städte wie Bonn (WF-1, 7) oder Münster (WF-3, 63) artikuliert.

Als besonders problematisch wird von den Vertreter*innen der Handwerkskammern, teilweise auch der Stadtplanung und Wirtschaftsförderung, die Überplanung von Gewerbe- und Industriegebieten zugunsten von anderen Nutzungsarten bewertet.

Es gab „auf jeden Fall einen gewissen Verdrängungs- und Veränderungsdruck ... in den letzten Jahren. Dass es häufig eben auch so war, dass jetzt ehemals ausgewiesene Gewerbe- und Industriegebiete überplant worden sind, auch mit Wohnbauflächen oder Sonderbauflächen oder irgendwelchen anderen Infrastruktureinrichtungen oder auch Gemeinbedarfsflächen“ (SPA-3, 10).

Einzelne Gesprächspartner*innen konnten dazu auch konkrete Zahlen nennen. Für eine Kommune wird beispielsweise ein Verlust von Gewerbeflächen im Flächennutzungsplan in Höhe von 43 Hektar seit 2011 genannt (HWK-2b, 57; siehe hierzu auch Abschnitt 4.4.2). Ein zentraler Hintergrund dieser Entwicklung wird in einem hohen politischen Druck gesehen, den Wohnungsbau zu forcieren. In den Städten sei eine klare kommunalpolitische Priorität für die Ausweitung des Wohnungsbaus feststellbar (SPA-3, 14, 34; SPA-4, 21). Aber auch die höhere Renditeerwartung von Wohnnutzungen gegenüber gewerblichen Bodennutzungen wurde in den Gesprächen wiederholt angesprochen (SPA-4, 19).

Einschränkte oder fehlende Expansionsmöglichkeiten am bestehenden Betriebsstandort wurden als weiterer zentraler Faktor der Verdrängung häufig angeführt (SPA-3, 32). Dieses Problem sei insbesondere in Gründerzeitquartieren mit traditionellem Hinterhofgewerbe in Gemengelagen anzutreffen. Die Nachverdichtung solcher Hinterhöfe mit Wohnnutzungen wirke verstärkend, was dann häufig einer indirekten Verdrängung Vorschub leiste (HWK-1, 17). In diesem Zusammenhang wurde in einigen Interviews angemerkt, dass die Akzeptanz von Immissionen in den Quartieren tendenziell abgenommen habe. Die Befindlichkeiten der Anwohner hätten in den vergangenen Jahren spürbar zugenommen, was sich in häufigeren Klageverfahren äußert, die zu Standortaufgaben oder finanziell belastenden Mehrkosten für den Immissionsschutz führen können (WF-2, 58).

„Also vielleicht war es früher normal, dass der Dachdeckerbetrieb im Hinterhof gearbeitet hat und die Nachbarschaft, ... man kannte sich und dementsprechend hat man wahrscheinlich auch eher den Lärm in Kauf genommen. Weil es auch einfach normal war“ (WF-2, 11).

Verlagert ein Betrieb in solchen Fällen den Standort, folgt oft eine Wohnbebauung des Geländes, da dies die höchste Rendite verspricht. Die Kommunen könnten dem mit ihrem Instrumentarium nur begrenzt entgegenreten (SPA-3, 32), insbesondere dann, wenn sich die baulichen Nutzungsmöglichkeiten am Einfügungstatbestand des § 34 BauGB orientieren. Dieses Problem ist in innerstädtischen Mischlagen besonders ausgeprägt, da hier der Anteil von mit B-Plänen überplanten Flächen eher gering ist (SPA-7, 88).

„Und die Kommune, wie gesagt, wir haben häufig nicht die Kapazitäten und auch gar nicht die rechtlichen Möglichkeiten, für jede Hinterhof-Gewerbelage dann irgendwie einen Bebauungsplan zu machen, der da auch eine gewerbliche Nutzung festsetzt. [...]Also das sind halt riesige Aufgaben, die gerade diese gemischten Innenstadtlagen dann auch planungsrechtlich zu sichern, wenn man das machen möchte. Und das führt dann eben häufig dazu, dass sich das so langsam entmischt dann natürlich“ (SPA-3, 32).

„Also mir ist kein Verfahren bekannt, wo wir sozusagen proaktiv Gewerbe oder Handwerk rausplanen würden, sondern es ist immer umgekehrt, das Handwerk oder die Gewerbebetriebe gehen raus, verlagern sich, weil sie anderen Standortanforderungen, Vergrößerungen oder das Emissionsschutzthema haben und dann schauen wir, welche Nachnutzungen da möglich sind. ... und wenn der (Handwerker) rausgeht, dann ist da unproblematisch auch Wohnen zulässig. Das kriegen wir gar nicht unbedingt mit. Das passiert auf einer anderen Ebene“ (SPA-7, 53).

In einem Gespräch warnte die interviewte Person explizit davor, in traditionellen Gemengelagen bauleitplanerisch steuern zu wollen. Denn der Bestandsschutz, der viele Betriebe in solchen Lagen sichert, wird im bauplanungsrechtlichen Verfahren angegriffen, weil dann eine immissionsschutzbezogene Abwägung und Konfliktlösung erforderlich ist.

„Wir dürfen nur nicht auf die Idee kommen, es regeln zu wollen. In dem Moment, wo wir es regeln ... greifen wir den Bestandsschutz an, genau, mit einem Bebauungsplan. Aber eigentlich sollte man schon gar keinen Bauantrag stellen. Dann wird es immer schwierig, weil auch ein Bauantrag kann ja von Nachbarn beklagt werden. Und in manchen Zuständen muss man einfach vielleicht auch mal nichts machen“ (SPA-1, 82, 84).

Gleichzeitig gebe es zu wenig Flächenangebote in Gewerbegebieten. Hier sei auch die sich verschärfende Konkurrenz mit Logistikbetrieben als ein Problem anzusehen (HWK-1, 37). So gingen Grundstückszuschnitte in neu ausgewiesenen Gewerbegebieten häufig an den Bedarfen von Handwerksbetrieben vorbei, da diese Betriebe überwiegend kleine Grundstücke nachfragen (ebd.).

Ein weiterer Faktor sind hohe Boden- und Mietpreise, die hier eine doppelte Bedeutung entfalten. Zum einen wirken sie potenziell prohibitiv bei der Suche nach einem geeigneten Betriebsstandort (SPA-3, 18), zum anderen setzen hohe Grundstückswerte für Handwerksbetriebe – im Falle von Immobilieneigentum – Anreize für einen Verkauf des bisherigen Betriebsgeländes und eine Verlagerung des Standorts (WF-2, 23). Immobilien seien auch Teil der Altersvorsorge der Eigentümer und insbesondere bei Betriebsübergaben komme es dann zu einer Verwertung des Grundstücks zugunsten anderer Nutzungsformen.

„Wenn ich gar keinen Nachfolger finde, weil auch die Immobilie, wenn es dann eben das Eigentum ist ..., da suche ich keinen Handwerksbetrieb, der dort hinkommt, sondern ich suche möglichst profitabel und dann kommt natürlich Wohnen. ... Das heißt, ganz, ganz häufig, wenn ich eben nicht in der Familie übergebe und der Standort irgendwie attraktiv ist aus besonderen Gründen, wird der drangeben“ (KHW-1).

Wichtig erscheint in diesem Kontext zudem, dass für die steigenden Bodenpreise zum Teil auch stadtplanerische Entscheidungen mitverantwortlich zu machen sind. So sei feststellbar, dass bei Umwandlung von Gewerbegebieten in Urbane Gebiete (nach BauNVO) häufig ein Anstieg des Bodenwertes erfolgt.

„... Sobald man ein MU irgendwo ausweist, steigt der Wert des Landes sehr stark und häufig wollen die Akteure, die natürlich so Flächen dann kaufen oder besitzen, da dann auch vor allem einen sehr starken Wohnungsschwerpunkt schaffen“ (SPA 3, 36).

In Städten mit sehr dynamischen Bodenmärkten werden darüber hinaus auch spekulative Marktentwicklungen als Faktor der Verdrängung benannt.

„Also was natürlich in Düsseldorf häufig das Problem war, sind halt Akteure, die Flächen nur kaufen, um sie dann wieder teurer zu verkaufen. Also eigentlich aus reinen Spekulations-Gründen, gab es ja einige Fälle hier“ (SPA 3, 42).

Von einigen Gesprächspartnern wird aber auch angemerkt, dass Miet- und Pachtpreise letztlich meistens nicht der entscheidende Grund für Betriebsverlagerungen sind (WF-1, 37).

Insbesondere von Seiten der Handwerkskammern wurde schließlich auch auf Fragen der betrieblichen Logistik verwiesen. Das Handwerk sei auf die Erreichbarkeit der Baustellen angewiesen und von verkehrsplanerischen Maßnahmen der Verkehrsberuhigung negativ betroffen. Der Wegfall von Parkplätzen in Wohnquartieren oder der Mangel an Ladezonen erschwere die Betriebsabläufe. Da viele Handwerksbetriebe nur über kleine Grundstücke verfügen, sei häufig ein Abstellen der Betriebsfahrzeuge in benachbarten öffentlichen Straßenräumen erforderlich, was durch Vorhaben der kommunalen Verkehrsplanung allerdings erschwert werde.

Die Stadt „hat ja das Ziel, bis 2035 klimaneutral zu werden. Das wirkt sich natürlich auch auf Handwerksbetriebe aus. ... Das Parken wird schwieriger, teurer. Wir haben bestimmte Parkzonenbereiche, wo sie nicht mehr so lange irgendwie stehen können. Und wenn Handwerksbetriebe viel Fuhrpark haben, dann parken die den ja auch ganz gerne schon mal in der Umgebung. Das ist nicht gewollt oder gewünscht, weil jeder Betrieb sollte in der Regel ja seinen Fuhrpark auf seinem eigenen Grundstück unterbringen können. Das ist aber, wie wir alle wissen, auch fern jeder Praxis.“ (WF 1, 17)

Verantwortlichkeit der Stadtentwicklungsplanung und Handlungsansätze

Die konkrete Rolle der kommunalen Politik und Planung wird von den interviewten Akteuren unterschiedlich bewertet, wenngleich eine zumindest passive Mitverantwortung in den meisten Fällen eingeräumt wird. Wie oben ausgeführt, wurde der Verlust von Industrie- und Gewerbeflächen in allen Gesprächen mit Vertreter*innen der Planung offen angesprochen. Zugleich wird betont, dass die Sensibilität in Politik und Verwaltung in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen hat. Dies äußert sich auch in neueren Programmen und Plänen der Stadtentwicklung und Wirtschaftsförderung, die das Ziel einer Erhöhung der Standortsicherheit von Handwerk und Leichtindustrie verfolgen (siehe Abschnitt 4.3).

Allerdings sollte dabei zwischen Verwaltung und Politik unterschieden werden. Einige Interview-Partner*innen berichten von anhaltenden Herausforderungen, der Kommunalpolitik die ökonomische Bedeutung des – auch potenziell störenden – Handwerks zu vermitteln. Möglicherweise haben dazu auch mangelndes Wissen über die Standortanforderungen und verzerrte Vorstellungen von emissionsarmen oder sogar emissionsfreien Produktionsweisen urbaner Manufakturen beigetragen („urbane Produktion“).

„Also, gerade das produzierende Handwerk, da haben wir das Gefühl, dass der Nutzen weniger erkannt wird. Das kann man möglicherweise auch zwischen den Zeilen lesen in dieser ganzen 3D-Digitalisierungsdebatte urbaner Produktion. Da heißt es schnell, die Betriebe werden alle leise, das stimmt aber leider nicht“ (Interview HWK-1, 52)

Insbesondere die Vertreter*innen des Handwerks argumentieren, dass Gewerbe- und Industriegebiete, in denen Wohnnutzungen nicht zulässig sind, erhalten und nicht in Mischgebiete oder Urbane Gebiete umgewandelt werden sollten.

„Also hinsichtlich der Verdrängung, wir sagen das ja eigentlich schon gebetsmühlenartig ... : ‚Mischen da wo möglich, trennen da wo nötig‘. Also, das ist unser Credo“ (Interview HWK-1, 23).

In Mischlagen (wie innerstädtischen Gründerzeitgebieten) wird häufig die Problematik der „Umzingelung“ (WF-1, 33) von Handwerksbetrieben durch das Wohnen konstatiert. Auch komme es häufig zu einer „Infektion“ von gewerblichen Nutzungen durch angrenzende Wohnnutzungen.

„Wir können sicherlich sagen es gibt eine Körnigkeit von gewerblicher Nutzung, die sich nach innen wendet, die gut abgeschottet ist und wo man auch Krach machen kann, aber das wirklich ernsthaft mit dem Wohnen zu mischen ist sogar gefährlich, weil, also in dem Moment, wo du dann Wohnen genehmigst in einer gewerblichen Lage, das nicht betriebsorientiertes Wohnen ist, infiziert das das genehmigte Wohnen“ (SPA-1, 47).

Das betrifft gerade auch ausgewiesene Mischgebiete und Urbane Gebiete, in denen ebenfalls die Gefahr des „Kippens“ hin zum Wohnen gegeben sei. So weist die Handwerkskammer Düsseldorf in Stellungnahmen zu Bebauungsplan-Entwürfen darauf hin, dass ein Mischgebiet nur dann seiner planerischen Intention entspreche, wenn auch ein ausreichender gewerblicher Nutzungsanteil realisiert werde. Nähmen Wohnnutzungen Überhand, bestünde die verstärkte Gefahr, dass Bewohner*innen erhöhte Schutzansprüche gegenüber gewerblichen Emissionen geltend machen können. In diesen Fällen drohen restriktive Auflagen für Handwerksbetriebe, welche handwerkliche Betriebsabläufe erschweren oder in Extremfällen sogar unmöglich machen. Adressiert ist damit die sinnvolle Körnigkeit der Mischung von Gewerbe und Wohnen: Die Aufgabe bestehe darin, direkte Nachbarschaft innerhalb eines Blocks zu vermeiden und stattdessen „kleinere Pakete“ (SPA-1, 55) von Wohnen und Gewerbe zu bilden, wodurch wechselseitige Konflikte vermieden oder zumindest begrenzt werden könnten. Auch könnte eine bauordnungsrechtliche Kontrolle dazu beitragen, indem Wohnungsbauvorhaben abgelehnt werden, wenn eine funktionale Dominanz des Wohnens droht.

In den Interviews wurden eine Reihe von weiteren Instrumenten angesprochen, die in den vergangenen Jahren in den Städten wiederholt und häufig Anwendung finden. Dies betrifft etwa den Tausch von Grundstücken, wenn Wohnungsbau an einem vorher gewerblich geprägten Standort aus städtebaulichen oder infrastrukturellen Gründen (wie der Eröffnung eines neuen Bahnhaltepunkts) sinnvoll erscheint. Den Betrieben werden dann geeignete Ersatzgrundstücke angeboten. Ein weiteres Instrument des gezielten Haltens von handwerklichen Betrieben in den Städten ist die bevorzugte Vergabe von städtischen Grundstücksflächen an Betriebe des Handwerks und produzierenden Gewerbes. Allerdings wird das häufig an hohe Auflagen hinsichtlich der Qualifikation der Beschäftigten gebunden, was Handwerksbetriebe in solchen Verfahren tendenziell benachteiligen

kann. Die höhere Sensibilität der Stadtplanung für Belange der Leichtindustrie und des Handwerks äußert sich zudem in der Nachschärfung von Bebauungsplänen, in denen beispielsweise der Ausschluss von Freizeit- und Sportflächen, Handelsbetrieben oder Vergnügungsstätten in Gewerbegebieten geregelt ist. Dadurch sei es gelungen, die „Aushöhlung“ von Gewerbegebieten für Produktion und Handwerk durch gebietsuntypische Nutzungen zurückzudrängen (WF-1, 31). Die auf öffentliche Initiative zustande kommende Einrichtung von Handwerkerhöfen wird von den Gesprächspartner*innen grundsätzlich positiv bewertet, aber in Bezug auf den hohen öffentlichen Subventionsbedarf zum Teil auch kritisch kommentiert.

In Gesprächen mit den Handwerkskammern wurden die kommunalen Strategien zur Sicherung des produzierenden Gewerbes und Handwerks begrüßt. Angemerkt wurde jedoch, dass Masterpläne, Stadtentwicklungskonzepte oder Gewerbe- und Industriekernzonen Darstellungen häufig zu unverbindlich ausfallen, um als wirksame Korrektive in Abwägungsprozessen fungieren zu können. Ein häufig feststellbares Abweichen in der Praxis schwäche die Konzepte als abwägungserhebliche Belange. Damit verbinden sich Forderungen nach instrumenteller Nachschärfung und Monitoring.

4.4.4 Zwischenfazit: Verdrängung als ungewollte Nebenwirkung städtischer Politik?

Die Verdrängung von Betrieben des Handwerks und der Leichtindustrie aus zentralen Stadtlagen kann insgesamt als evidenter Trend der Stadtentwicklung bewertet werden. Die Stadtplanung trägt diesbezüglich zweifelsohne eine Mitverantwortung, da im Zuge der politisch geforderten Stärkung des großstädtischen Wohnens negative Veränderungen der Standortbedingungen für das produzierende Gewerbe und Handwerk billigend in Kauf genommen wurden. Die Intensität von Verdrängungsprozessen erscheint im Vergleich mit internationalen Metropolen aber eher moderat. Von einer dynamischen Entmischung oder gar „großen Monotonisierung“ (SPA-1, 37) könne – so die meisten Gesprächspartner*innen – nicht gesprochen werden. Triebkräfte können zum einen in einem Strukturwandel des Handwerks gesehen werden, so etwa in Schwierigkeiten der Findung einer Nachfolge, zum anderen in einer Politik, die anderen Nutzungen, vor allem das Wohnen, priorisiert, was mit negativen Veränderungen der Standortsicherheit und der Entwicklungsperspektiven der Betriebe einhergeht. Zugleich ist aber ein deutlicher Bewusstseinswandel in Politik und Verwaltung erkennbar. So ist der Schutz innerstädtischer Gewerbenutzungen seit einigen Jahren ein explizites stadtentwicklungspolitisches Ziel in den hier untersuchten Städten.

5 Zusammenfassung der Ergebnisse und Ausblick

Die Bewahrung und Schaffung nutzungsgemischter Stadtstrukturen gehört zu den Kernzielen der deutschen Raumplanung. Mit den Ergebnissen dieser Studie wird indes deutlich, dass die Stadtentwicklungs- und Bauleitplanung eine schleichende Entmischung in traditionell gemischten innerstädtischen Quartieren nicht verhindern konnte. Im Gegenteil, mit der Analyse der Entwicklung von Gewerbe- und Industrieflächen in städtischen F-Plänen und den Interviews mit Akteuren aus Stadtentwicklung, Wirtschaftsförderung und Handwerk konnte gezeigt werden, dass die Stadtentwicklungsplanung eine Mitverantwortung für diesen Prozess trägt. Verdrängungsprozesse sind keine unausweichliche Konsequenz von Marktprozessen und technologischem Wandel. Die gezielte Aufwertung von Stadtlagen zugunsten des Wohnens, aber auch von höherwertigen Dienstleistungsfunktionen im Schulterschluss von Politik, Planung und Immobilienwirtschaft spielt eine entscheidende Rolle. Die damit einhergehende signifikante Verschlechterung der Standortbedingungen für HLI-Betriebe wurde zumindest passiv geduldet. In nicht wenigen Fällen dürfte die Verlagerung „störenden“ Gewerbes in periphere Gewerbegebiete sogar erklärtes Ziel der Planung sein. Besonders betroffen sind emittierende und flächenintensivere Formen des produzierenden Handwerks.

Verdrängung zeugt von einer planerischen Haltung, die durch Investorenfreundlichkeit und Konfliktvermeidung charakterisiert ist und damit bestimmte – eher kleine und als potenziell störend angesehene – Betriebe mit ihren spezifischen Bedarfen benachteiligt. Obwohl das geltende Planungsrecht durchaus Möglichkeiten bietet, HLI-Betriebe auch in vom Wohnen geprägten Gebieten zu sichern, nutzt die bauleitplanerische Praxis rechtliche Spielräume nur selten. Deutlich wurde auch, dass Verdrängung ein schleichender, für die Akteure der Stadtentwicklung und Wirtschaftsförderung wenig sichtbarer Prozess ist. Der Rückgang von eher kleinen Betrieben in dispersen Standortstrukturen verläuft in gewisser Weise unter dem „Radar“ von Stadt- und Wirtschaftspolitik. Über geeignete

Monitoring-Instrumente verfügen die Kommunen bislang nicht. Lediglich die Unternehmensbefragungen der Handwerkskammern bieten einen gewissen Einblick.

Die quantitative Analyse der HLI-Betriebszahlen mit Daten der Firma North Data hat aber zugleich gezeigt, dass von einer großflächigen oder gar systematischen Verdrängung von Handwerk und Leichtindustrie in NRW-Stadtregionen nicht die Rede sein kann. Zwar lässt sich insbesondere in den hochverdichteten Gebieten der dynamischen Kernstädte für die 2010er Jahre eine negative Entwicklung der Betriebszahlen feststellen. Aber auch hier kann die Versorgung der Quartiersbevölkerung mit räumlich verfügbaren Leistungen dieses Sektors als immer noch gegeben angesehen werden. Auch lässt sich in den vergangenen Jahren ein Bewusstseinswandel in Stadtpolitik und -planung ausmachen, der sich in Strategien und Planwerken manifestiert, mit deren Umsetzung ein weiterer Verdrängungsprozess verhindert werden soll. Es bleibt abzuwarten, welche Wirksamkeit von diesem Politikwechsel ausgeht.

Ein Kernziel dieser Studie war es, die maßgeblichen Faktoren zu identifizieren, die an der Verdrängung von gewerblichen Nutzungsformen aus innerstädtischen Stadtlagen beteiligt sein können. In den Interviews wurde die enorme Komplexität des Phänomens betont, da ein ganzes Bündel von zum Teil stark kontextabhängig wirksamen Faktoren Erwähnung fand. Als wichtigste Ursachen werden – in Übereinstimmung mit internationalen Forschungsbefunden – die Überplanung früherer Gewerbegebiete, mangelnde Erweiterungsmöglichkeiten am bisherigen Betriebsstandort, Immissionskonflikte in der Nachbarschaft, Probleme mit dem Abstellen von Fahrzeugen im Umfeld des Betriebsgeländes und hohe bzw. steigende Bodenpreise, Mieten und Pachten benannt. Mit eigenen Datenauswertungen konnte gezeigt werden, dass in NRW-Großstädten eine problematische Verknappung von gewerblich-industriell gewidmeten Flächen eingetreten ist, in denen auch emittierende gewerbliche Tätigkeiten ohne Einschränkungen möglich sind. In allen hier untersuchten Städten wurde eine negative Bilanz der GE-/GI-Flächenbestände über die vergangenen 15 Jahre ermittelt. Werden Standortverlagerungen unumgänglich, wurde in fast allen Interviews auf einen akuten Mangel an geeigneten Gewerbeflächen innerhalb des Stadtgebiets hingewiesen.

Ein zentraler Hintergrund dieser Entwicklung ist auch in einem hohen politischen Druck zu sehen, den Wohnungsbau zu forcieren. In den Städten ist eine klare kommunalpolitische Priorität für die Ausweitung des Wohnungsbaus feststellbar. Aber auch die höhere Renditeerwartung von Wohnnutzungen gegenüber gewerblichen Bodennutzungen wurde in den Gesprächen wiederholt angesprochen. Verlagert ein gewerblicher Betrieb den Standort, folgt häufig eine Wohn- oder Dienstleistungsbebauung des Geländes, da dies die höchste immobilienwirtschaftliche Rendite verspricht. Die Kommunen können dem mit ihrem Instrumentarium nur begrenzt entgegenreten, insbesondere dann, wenn sich die baulichen Nutzungsmöglichkeiten am Einfügungstatbestand des § 34 BauGB orientieren. Dieses Problem ist in innerstädtischen Mischlagen besonders ausgeprägt, da hier der Anteil von mit B-Plänen überplanten Flächen eher gering ist.

Hier zeigt sich eine deutliche Ambivalenz des deutschen Planungsrechts, denn eine Überplanung solcher Gebiete mit Bebauungsplänen erscheint ebenfalls als problematisch, weil dann kleinteilige Immissionskonflikte planerisch abgewogen und gelöst werden müssen. Hier wurde auf Kapazitätsgrenzen der Planung hingewiesen, weil derartige B-Plan Verfahren als besonders komplex und arbeitsaufwändig anzusehen sind. Möglicherweise erforderliche Fremdkörperfestsetzungen (der emittierende Betrieb gilt dann planungsrechtlich als geschützter Fremdkörper) gelten zugleich als rechtlich angreifbar und damit risikobehaftet, weil der Schutzanspruch des Wohnens gegenüber gewerblichen Immissionen besonders gewichtet wird. Vereinfacht ausgedrückt ist zu konstatieren, dass der Bestandsschutz, der viele Betriebe in solchen Lagen hält, im bauplanungsrechtlichen Verfahren angegriffen wird, weil dann eine immissionsschutzbezogene Abwägung und Konfliktlösung erforderlich ist. Planung, die eigentlich das Ziel verfolgt, Betriebe planungsrechtlich zu sichern, erzeugt dann möglicherweise den gegenteiligen Effekt.

Als weiterer Faktor wurden in den Interviews hohe Boden- und Mietpreise genannt, die eine doppelte Bedeutung hätten. Zum einen wirken sie potenziell prohibitiv bei der Suche nach einem geeigneten Betriebsstandort, zum anderen setzen hohe Grundstückswerte für Handwerksbetriebe Anreize für eine Kapitalisierung von Grundstückswertgewinnen und eine Verlagerung des Standorts. Immobilien seien auch Teil der Altersvorsorge der Eigentümer und insbesondere bei Betriebsübergaben komme es dann zu einer Verwertung des Grundstücks zugunsten anderer Nutzungsformen wie dem Wohnen.

Die in den vergangenen Jahren entwickelten kommunalen Strategien zur Sicherung des produzierenden Gewerbes und Handwerks sind in diesem Kontext zu begrüßen. In den Interviews wurde jedoch angemerkt, dass Masterpläne, Stadtentwicklungskonzepte oder Gewerbe- und Industriekernzonen Darstellungen häufig zu unverbindlich ausfallen, um als wirksame Korrektive in Abwägungsprozessen fungieren zu können. Ein nicht selten feststellbares Abweichen in der Praxis schwäche die Konzepte als abwägungserhebliche Belange. Damit verbinden sich Forderungen nach instrumenteller Nachschärfung und Monitoring. Erste Erfolge sind diesbezüglich bereits festzustellen, so etwa in neuen Praktiken der bevorzugten Vergabe kommunaler Liegenschaften an Handwerksbetriebe oder des Tausches von Grundstücken. Auch die Nachschärfung von B-Plänen mit dem Ziel, nicht-gewerbliche Nutzungen wie Hotels oder Vergnügungsstätten auszuschließen, ist hier zu nennen.

Im internationalen Vergleich kann somit begründet vermutet werden, dass die Verdrängung von Leichtindustrie und Handwerk aus deutschen Städten und Zentrumslagen eher moderat ausgefallen ist. Von einer dynamischen Entmischung oder gar Monotonisierung der Stadtstrukturen kann sicher nicht gesprochen werden, auch wenn sich die Standortbedingungen zweifelsohne negativ entwickelt haben. Eine neue politische Wertschätzung für Leichtindustrie und Handwerk lässt hoffen, dass die traditionelle Mischung, welche die europäische Stadt über lange Zeit ausgezeichnet hat, auch im 21. Jahrhundert bewahrt werden kann.

6 Literatur

Ahlfeldt, G., & Pietrostefani, E. (2017). *Demystifying Compact Urban Growth: Evidence From 300 Studies From Across the World*. Paris.

Bantman-Masum, E. (2020). Unpacking commercial gentrification in central Paris. *Urban Studies*, 57(15), 3135–3150.

Bernt, M. (2012). The 'Double Movements' of Neighbourhood Change: Gentrification and Public Policy in Harlem and Prenzlauer Berg. *Urban Studies*, 49(14), 3045–3062.

Bonello, V., Faraone, C., Leoncini, R., Nicoletto, L., Pedrini, G. (2022). (Un)making space for manufacturing in the city: The double edge of pro-makers urban policies in Brussels. *Cities* 129, 103816.

Brandt, M., Gärtner, S., & Meyer, K. (2018). Urbane Produktion, Planungsrecht und dezentrale Finanzsysteme. *Forschung Aktuell*, 10/2018. Gelsenkirchen.

Brixy, U., Gärtner, S., Guth, M., Hackenberg, K., Jonas, A., & Meyer, K. (2023). Urbane Produktion in Deutschland. Ergebnisse einer bundesweiten empirischen Datenanalyse. *pnd - planung neu denken* 1/2023, 23–39.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2021). *Neue Stadtquartiere – Konzepte und gebaute Realität*. BBSR-Online-Publikation 04/2021. Bonn.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2024). *Urbane Resilienz in der Praxis. Impulse für die Stadt im Wandel*. Bonn.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2024a). *Großstädte als Wohnorte: Nutzungsmanagement unter Wachstumsbedingungen*. BBSR-Online-Publikation 122/2024. Bonn.

Calthorpe, P. (1993). *The next American metropolis*. Princeton Architectural Press. Princeton, NJ.

Chapin, T. S. (2012). From growth controls, to comprehensive planning, to smart growth: Planning's emerging fourth wave introduction. *Journal of the American Planning Association*, 78(1), 5–15.

Churchman, A. (1999). Disentangling the concept of density. *Journal of Planning Literature*, 13(4), 389–411.

Curran, W. (2007). 'From the Frying Pan to the Oven': Gentrification and the Experience of Industrial Displacement in Williamsburg, Brooklyn. *Urban Studies*, 44 (8), 1427–1440.

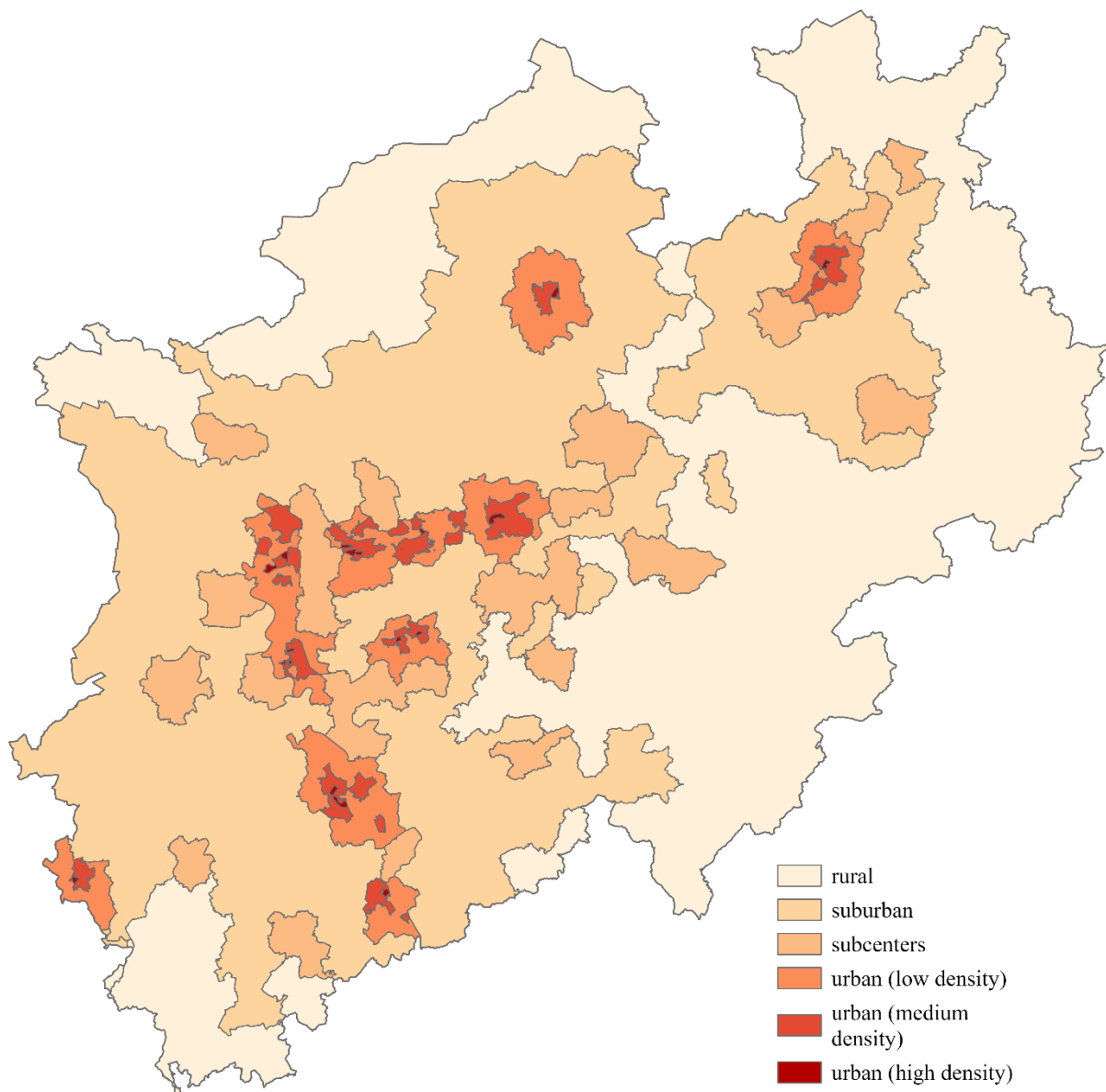
Curran, W. (2010). In Defense of Old Industrial Spaces: Manufacturing, Creativity and Innovation in Williamsburg, Brooklyn. *International Journal of Urban and Regional Research*, 34(4), 871–885.

- Curran, W., & Hanson, S. (2005). Getting globalized: urban policy and industrial displacement in Williamsburg, Brooklyn. *Urban Geography*, 26(6), 461-482.
- de Boeck, S., Bassens, D., & Ryckewaert, M. (2019). Making space for a more foundational economy: The case of the construction sector in Brussels. *Geoforum* 105 (3), 67-77.
- de Boeck, S., Degraeve, M., & Vandyck, F. (2020). Maintaining small-scale production space in the city: the case of Brussels construction companies (1965-2016). *Brussels Studies*, 1-19.
- De Boeck, S., & Ryckewaert, M. (2020). The preservation of productive activities in Brussels: The interplay between zoning and industrial gentrification. *Urban Planning*, 5(3), 351-363.
- Ernst, O. (2025): Die Rolle der Raumplanung bei der Verdrängung des Handwerks aus städtischen Lagen. Eine Analyse am Beispiel von Bebauungsplanänderungen in Düsseldorf. Bachelorarbeit in der Fakultät Raumplanung, TU Dortmund. Dortmund.
- European Environment Agency (2015). Urban sustainability issues — Resource-efficient cities: good practice. EEA Technical report No 24/2015. Copenhagen.
- Ewing, R., & Cervero, R. (2010). Travel and the built environment. A meta-analysis. *Journal of the American Planning Association*, 76(3), 256-294.
- Ferm, J., & Jones, E. (2016). Mixed-use 'regeneration' of employment land in the post-industrial city: challenges and realities in London. *European Planning Studies*, 24(10), 1913-1936.
- Frank, L. D., Sallis, J. F., Saelens, B. E., Leary, L., Cain, K., Conway, T. L., & Hess, P. M. (2009). The development of a walkability index: application to the neighborhood quality of life study. *British Journal of Sports Medicine*, 44(13), 924-933.
- Godschalk, D. R. (2000). Smart growth efforts around the Nation. *Popular Government*, Fall 2020, 12-20.
- Grodach, C., & Martin, D. (2021). Zoning in on urban manufacturing: industry location and change among low-tech, high-touch industries in Melbourne, Australia. *Urban Geography*, 42(4), 458-480.
- Handwerkskammer Berlin (2021). Standortfragen des Berliner Handwerks. Erhebung der Handwerkskammer Berlin im 1. Halbjahr 2019. Vergleich Gesamt-Berlin mit den Gebieten. Berlin.
- Handwerkskammer Düsseldorf (2024). Handwerk braucht Platz in der Stadt! Kurzstudie der Handwerkskammer Düsseldorf auf Basis einer Standortumfrage unter Düsseldorfer Handwerksbetrieben. Info/Doku 5/24. Düsseldorf.
- Heeg, S. (2013). Wohnungen als Finanzanlage. Auswirkungen von Responsibilisierung und Finanzialisierung im Bereich des Wohnens. *sub\urban. zeitschrift für kritische stadtforschung*, (1), 75-99.
- Heider, B., & Siedentop, S. (2020). Employment suburbanization in the 21st century: A comparison of German and US city regions. *Cities*, 104, 1-14.
- Heider, B., & Siedentop, S. (2024). Funktionale Entmischung und gewerbliche Gentrifizierung in der reurbanisierten Stadtregion. Ein Überblick über den Stand der Forschung. Arbeitspapiere des Fachgebiets Stadtentwicklung 2, TU Dortmund. Dortmund.
- Hirt, S. (2016). Rooting out mixed use: Revisiting the original rationales. *Land Use Policy*, 50, 134-147.
- Hochstenbach, C., & Musterd, S. (2017). Gentrification and the suburbanization of poverty: changing urban geographies through boom and bust periods. *Urban Geography*, 39(1), 26-53.
- Holm, A. (2012). Paradoxien und Begleiterscheinungen der Reurbanisierung. In: K. Brake & G. Herfert (Hrsg.): Reurbanisierung. Materialität und Diskurs in Deutschland (S. 239-256). Springer VS. Berlin.
- Huber, D., Ackenhausen, J., & Schneider, U. (2024). Mischung ≠ Mischung. Nachhaltige Stadtentwicklung erfordert neue und vielfältige Formen von urbaner Durchmischung. In: C. Peer & A. Psenner (Hrsg.): Urbane Mixturen. Städtebau und Stadtplanung als relationales Handlungsfeld (S. 86-125). Transkript Verlag. Bielefeld.
- Jacobs, J. (1961). The death and life of great American cities. Random House. New York.

- Jessen, J. (1995). Nutzungsmischung im Städtebau. *Informationen zur Raumentwicklung*, 6/7, 391-404.
- Krätke, S. (2014). Cities in Contemporary Capitalism. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(5), 1660–1677.
- Moreno, C., Allam, Z., Chabaud, D., Gall, C., & Pratlong, F. (2021). Introducing the “15-minute city”: sustainability, resilience and place identity in future post-pandemic cities. *Smart Cities*, 4(1), 93-111.
- OECD (2012). Compact City Policies. A comparative assessment. OECD Green Growth Studies. Paris.
- Polívka, J., Rappen, H., Çelik, C., & Dörner, S. (2020). Gewerbe und Wohnen – ein Tauziehen um die Nachverdichtung. ILS Impulse, 5/20. Dortmund.
- Raco, M., Tunney, E. (2010). Visibilities and Invisibilities in Urban Development: Small Business Communities and the London Olympics 2012. *Urban Studies* 47(10), 2069–2091.
- Schipper, S., & Wiegand, F. (2015). Neubau-Gentrifizierung und globale Finanzkrise. *sub\urban. zeitschrift für kritische stadtforschung*, 3(3), 7-32.
- Schmidt, J. A., Söfker-Rienits, A., & Fatemeh, N. (2019). Urbane Mischung: Standortsicherung von Handwerksbetrieben. Studie in Düsseldorf-Bilk und Düsseldorf-Flingern. Düsseldorf.
- Siedentop, S., Schartmann, M. (2025). Reurbanization and spatially polarized land markets: An analysis of urban land-value changes in North Rhine-Westphalia, Germany, 2012-2024. *Raumforschung und Raumordnung/Spatial Research and Planning*, 83(4), 321-336.
- Smith, N. (1979). Toward a theory of gentrification. *Journal of the American Planning Association*, 45(4), 538-548.
- Söfker-Rienits, A., & Schmidt, J. A. (2023). Handwerk als Baustein resilienten Städte. In: S. Gärtner & K. Meyer (Hrsg.): Die Produktive Stadt (S. 81–97). Springer. Berlin.
- Sprague, M., & Rantisi, N. M. (2019). Productive gentrification in the Mile-Ex neighbourhood of Montreal, Canada: exploring the role of the state in remaking urban industrial clusters. *Urban Research & Practice*, 12, 301–321.
- United Nations (2020). Policy Brief: COVID-19 in an urban world. New York.
- United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat) (2024). Our city plans: An incremental and participatory toolbox for urban planning. Nairobi.
- Wiegand, J. (1973). Funktionsmischung. Zur Planung gemischter Gebiete als Beitrag zur Zuordnung von Wohn- und Arbeitsstätten. Verlag Arthur Niggli.
- Zentralverband des Deutschen Handwerks (2019). Betriebsstandorte im Handwerk. Ergebnisse einer Umfrage unter Handwerksbetrieben im ersten Quartal 2019. Berlin.
- Zupan, D. (2024). Die Herausbildung von Nutzungsmischung als Leitprinzip für Städtebau und Stadtplanung – ein Prozess der Ver(un)sicherung. In: C. Peer & A. Psenner (Hrsg.), Urbane Mixturen. Städtebau und Stadtplanung als relationales Handlungsfeld (S. 144-166). Transkript Verlag.

7 Anlagen

7.1 Anhang 1: Stadtregionale Zonen



7.2 Anhang 2: Leitfäden für die Interviews

Interviewleitfaden Kommunalvertreter*innen

Einleitungsfragen:

1. Worin besteht Ihr Aufgabengebiet in Ihrer Stadt? In welcher Weise befassen Sie sich mit Standortfragen von kleineren Betrieben des verarbeitenden Gewerbes und des Handwerks?

Fragen zur Relevanz des Themas:

2. Wie nehmen Sie Veränderungen der Standortstruktur des Gewerbes (insbesondere des verarbeitenden Gewerbes und des Handwerks) in Ihrer Stadt generell wahr?
3. Kann von einer signifikanten Verdrängung von Industrie und Handwerk aus innerstädtischen Lagen gesprochen werden? Wenn ja, als wie bedeutsam bewerten Sie diese Entwicklung?
4. Wie bewerten Sie die Debatte über die mögliche Renaissance der „urbanen Produktion“?

Fragen zur Betroffenheit spezifischer Handwerkszweige:

5. Welche Branchen und Gewerbearten sind derzeit nach Ihrer Einschätzung mit besonderen Standortrisiken konfrontiert?
6. Fragen zu generellen Ursachen und spezifischen Wirkfaktoren
7. Was sind die wichtigsten Treiber eines Rückgangs von Betrieben in innerstädtischen Lagen?
8. Würden Sie die Verdrängung von produzierendem Gewerbe und Handwerk als einen Prozess beschreiben, der von verschiedenen Akteuren der Stadtentwicklung bewusst oder unbewusst vorangetrieben wird, oder ist Verdrängung eher Ausdruck eines allgemeinen Strukturwandels (durch z.B. veränderte Standortanforderungen, Fachkräftemangel)?
9. Welche Nutzungsarten (Wohnnutzung, Mischnutzung) spielen eine hervorgehobene Bedeutung, wenn Betriebe standortgefährdet sind oder ihren Betrieb bereits verlagert haben? In welchem Maße hat in den vergangenen Jahren eine Umnutzung früherer GE/GI-Flächen zugunsten des Wohnens oder von Mischnutzungen stattgefunden?
10. Welche Bedeutung hat die Immobilienwirtschaft in diesem Zusammenhang?
11. Wie bewerten Sie das Problem der „heranrückenden Wohnbebauung“ in (früheren) Gewerbe- und Mischgebieten? Wie ist der Immissionsschutz hier grundsätzlich zu bewerten? Wie bewerten Sie das „urbane Gebiet“ in diesem Zusammenhang?
12. Welche Relevanz haben steigende Miet- und Pachtpreise für die Betriebe?

Fragen zur Rolle der eigenen Institution

13. Wie hat sich Ihre Kommune bislang mit dem Thema auseinandergesetzt?
14. Wurden seitens der Stadt bereits Maßnahmen ergriffen, um das produzierende Gewerbe und das Handwerk zu schützen? Welche Plandokumente sind hier besonders maßgeblich?
15. Welche zukünftigen Maßnahmen sind geplant, um Gewerbe- und insbesondere Handwerksbetrieben bestmögliche Standortbedingungen zu gewährleisten und größere Standortsicherheit zu gewährleisten?

Abschlussfrage: Wie sehen Sie die Entwicklung des produzierenden Gewerbes und des Handwerks in Ihrer Stadt in 10 oder 15 Jahren?

Interviewleitfaden Kammervertreter*innen

Einleitungsfragen:

1. Worin besteht Ihr Aufgabengebiet innerhalb der Handwerkskammer? In welcher Weise befassen Sie sich mit Standortfragen von Handwerksbetrieben?

Fragen zur Relevanz des Themas:

2. Wie nehmen Sie Veränderungen der Standortstruktur des Handwerks in Ihrem Kammerbezirk generell wahr?

Welche Trends zeigen sich bei Betrieben mit innerstädtischen bzw. innenstadtnahen Standorten?

3. Kann von einer signifikanten „Verdrängung“ des Handwerks aus innerstädtischen Lagen gesprochen werden? Wenn ja, als wie bedeutsam bewerten Sie diese Entwicklung? In welchem Maße kann von einer erzwungenen Standortverlagerung gesprochen werden?

Fragen zur Betroffenheit spezifischer Handwerkszweige:

4. Welche Gewerke des Handwerks sind derzeit nach Ihrer Einschätzung mit besonderen Standortrisiken konfrontiert? Gibt es spezifische Eigenschaften von Betrieben, welche eine höhere oder geringere Vulnerabilität begründen?

Fragen zu generellen Ursachen und spezifischen Wirkfaktoren

5. Was sind die wichtigsten Treiber einer Verdrängung von Handwerksbetrieben aus innerstädtischen Lagen?
6. Würden Sie die Verdrängung von produzierendem Gewerbe und Handwerk als ein Prozess beschreiben, der von verschiedenen Akteuren der Stadtentwicklung bewusst oder unbewusst vorangetrieben wird, oder ist diese eher Merkmal eines allgemeinen Strukturwandels (durch z.B. veränderte Marktbedingungen, Fachkräftemangel)?
7. Welche Bedeutung haben Stadtpolitik und Stadtplanung sowie die Immobilienwirtschaft in diesem Zusammenhang?
8. Wie bewerten Sie die Sensibilität von Politik und Verwaltung in Bezug auf dieses Thema?

Fragen zu den möglichen Folgen für standortgefährdete Betriebe

9. Welche Auswirkungen hat eine erzwungene Standortaufgabe bzw. -verlagerung für den betroffenen Betrieb? Wie sind hier Ihre Erfahrungen?

Fragen zur Rolle der eigenen Institution

10. Wie hat sich Ihre Kammer bislang mit dem Thema auseinandergesetzt?
11. Welche Positionen vertreten Sie, um Handwerksbetrieben bestmögliche Standortbedingungen zu gewährleisten und die Standortsicherheit zu steigern?

Abschlussfrage: Wie sehen Sie die Lage des Handwerks in 10 oder 15 Jahren? Welche Veränderungen der Betriebszahlen und -strukturen erwarten Sie für die kommenden Jahre?

Interviewleitfaden Wirtschaftsförderung

Einleitungsfragen:

1. Worin besteht Ihr Aufgabengebiet innerhalb der Wirtschaftsförderung? In welcher Weise befassen Sie sich mit kleineren Betrieben des verarbeitenden Gewerbes und des Handwerks?

Fragen zur Relevanz des Themas:

2. Wie nehmen Sie Veränderungen der Standortstruktur des Gewerbes (insbesondere des verarbeitenden Gewerbes und Handwerks) in Ihrer Kommune generell wahr?
3. Welche Trends zeigen sich bei Betrieben mit innerstädtischen bzw. innenstadtnahen Standorten?
4. Kann von einer signifikanten „Verdrängung“ von Industrie und Handwerk aus innerstädtischen Lagen gesprochen werden? Wenn ja, als wie bedeutsam bewerten Sie diese Entwicklung?

Fragen zur Betroffenheit spezifischer Handwerkszweige:

5. Welche Branchen und Gewerbearten sind derzeit nach Ihrer Einschätzung mit besonderen Standortrisiken konfrontiert?
6. Was sind typische „Ausweichstandorte“ für Betriebe, die ihren (inner-)städtischen Standort aufgeben haben?
7. Wie ist die Flächenverfügbarkeit für entsprechende Betriebe grundsätzlich einzuschätzen?

Fragen zu generellen Ursachen und spezifischen Wirkfaktoren

8. Was sind die wichtigsten Treiber eines Rückgangs von Betrieben in innerstädtischen Lagen?
9. Würden Sie die Verdrängung von produzierendem Gewerbe und Handwerk als ein Prozess beschreiben, der von verschiedenen Akteuren der Stadtentwicklung bewusst oder unbewusst vorangetrieben wird, oder ist diese eher Merkmal eines allgemeinen Strukturwandels (durch z.B. verändert Marktbedingungen, Fachkräftemangel)?
10. Wie bewerten Sie die Ausweisung von Misch- und urbanen Gebieten in diesem Zusammenhang?
11. Welche Relevanz haben steigende Miet- und Pachtpreise für die Betriebe?

Fragen zur Rolle der eigenen Institution und Ausblick

12. Wie hat sich die Wirtschaftsförderung bislang mit dem Thema auseinandergesetzt? Welche Bedeutung haben Industrie und Handwerk als Teil der lokalen/regionalen Ökonomie?
13. Wurden seitens der Wirtschaftsförderung bereits Maßnahmen ergriffen, um produzierendes Gewerbe und Handwerk zu schützen? Welche Plandokumente sind hier besonders maßgeblich?
14. Welche zukünftigen Maßnahmen sind seitens der Wirtschaftsförderung geplant, um Gewerbe- und insbesondere Handwerksbetrieben bestmögliche Standortbedingungen zu gewährleisten und größere Standortsicherheit zu gewährleisten?

Abschlussfrage: Wie sehen Sie die Lage von produzierendem Gewerbe und Handwerk in Ihrer Stadt in 10 oder 15 Jahren? Welche Veränderungen der Betriebszahlen und -strukturen erwarten Sie für die kommenden Jahre?