

Zukunft Freiburg

Dialog zur Stadtentwicklung



Eine Information der Stadt Freiburg zum Flächennutzungsplan 2010

Juli 2002

Dialogprozess: Qualität geht vor Quantität

Flächenverbrauch soll begrenzt werden

Neuer Planungshorizont ist nun 2020

Bilanz der Moderatoren und der Verwaltung

Wie gehts mit der Planung weiter?



Wie soll sich Freiburg in Zukunft entwickeln? Diese Frage stand am Anfang des Dialogverfahrens „Zukunft Freiburg“, das vor einem Jahr begann und in der vergangenen Woche mit einem Bericht der Büros ecos und metron vorerst endete. Die Moderatorinnen und Moderatoren der beiden Schweizer Büros hatten im Auftrag der Stadt Freiburg einen Prozess geleitet, der keine Vorbilder kannte. Freiburg ist die erste Stadt in Deutschland, die zunächst die Bürgerinnen und Bürger nach ihren Perspektiven für die Stadtentwicklung befragt, bevor die Verwaltung in die langfristige Planung, den so genannten Flächennutzungsplan, einsteigt. Die Ergebnisse – mittlerweile gebündelt in rund 200 konkreten Vorschlägen – haben die StadtNachrichten im Anschluss an die verschiedenen Veranstaltungen dokumentiert. Heute stellen wir Ihnen die Kernpunkte, Empfehlungen und Schlussfolgerungen aus dem einjährigen Prozess aus Sicht der beiden Moderationsteams vor und verknüpfen diese zum Teil mit Ansätzen der Stadtverwaltung.

Fast ein Jahr lang diskutierten Bürgerinnen und Bürger die Perspektiven der Stadtentwicklung (Fotos: R. Buhl)

Fazit: Stadtqualität sichern – Flächenverbrauch reduzieren

Oberbürgermeister Salomon nimmt den Bericht von ecos und metron zum Dialogprozess „Zukunft Freiburg“ entgegen

„Eine Stadtkarte Ihrer Anliegen“ nannte Oberbürgermeister Dieter Salomon das Ergebnis aus dem Dialogverfahren „Zukunft Freiburg“ gegenüber den über hundert Teilnehmerinnen und Teilnehmern aus der Bürgerschaft. Anlass war die offizielle Übergabe des abschließenden Berichts der Firmen ecos und metron zur Bürgerbeteiligung am Mittwoch vergangener Woche im Runden Saal des Konzerthauses. Das Dialogverfahren habe, so der Oberbürgermeister weiter, vor allem eines gezeigt: Den Bürgerinnen und Bürgern gehe es um Qualität, um eine nachhaltige Stadtentwicklung und darum, den Flächenverbrauch auf ein Minimum zu reduzieren. Der Gemeinderat werde im Herbst entscheiden, wie die Ergebnisse aus dem Dialogverfahren aufgegriffen und weiter verfolgt werden sollen.

Erste Konsequenzen hat die Spitze der Stadtverwaltung bereits gezogen: So will der Oberbürgermeister dem Gemeinderat vorschlagen, mit dem neuen Flächennutzungsplan nicht bis zum Jahr 2010, sondern bis 2020 die zukünftige Entwicklung Freiburgs zu skizzieren. Dafür müssen im kommenden Jahr zum Teil neue Prognosen, etwa der Bevölkerungsentwicklung, erarbeitet werden. Zum anderen sollen erheblich genauere Analysen, etwa zur Innenentwicklung in bestehenden Quartieren oder zur Verkehrsentwicklung sowie weitere Konzepte zu Freiräumen,

Sport und innerstädtischen Grünflächen, als Grundlage in das gesetzliche Verfahren der Flächennutzungsplanung einfließen.

Im Sommer 2001 hatte das Dialogverfahren „Zukunft Freiburg“ begonnen. Seit-

dem haben mehr als 250 Bürgerinnen und Bürger über ein Jahr hinweg Abende und Wochenenden investiert, um unter Leitung der Moderationsteams der Schweizer Büros ecos und metron ihre Perspektiven und Anforderungen an die

zukünftige Stadtentwicklung zu erarbeiten.

Zuvor hatte der Gemeinderat Mitte 2001 beschlossen, dass Freiburg als erste Stadt überhaupt zunächst die Bürgerinnen und Bürger nach ihren Vorschlägen und Prioritäten in der Stadtentwicklung fragen würde. Erst danach sollte die Stadtverwaltung in das gesetzliche Verfahren zur Flächennutzungsplanung einsteigen, das die langfristigen Perspektiven der Stadtentwicklung festlegt.

Die Ideen und Anregungen der Bürgerinnen und Bürger, die kontinuierlich in einer der sieben Dialogwerkstätten, einer Gesamtstadtkonferenz und vier Rückkopplungstreffen mit der Verwaltung mitarbeiteten, machten relativ schnell deutlich, dass der Fokus „Flächennutzungsplan“ zu eng war. Während sich die im Gemeinderat vorher diskutierten Szenarien zur zukünftigen Entwicklung Freiburgs und die Vorarbeiten der Stadtverwaltung vorrangig auf den zusätzlichen Flächenbedarf konzentriert hatten, lag den Bürgerinnen und Bürgern besonders die Zukunft bestehender Quartiere, eine enge Verknüpfung von Stadt- und Verkehrsplanung, von Wohnen und Gewerbe sowie die Entwicklung neuer Wohnformen oder Stadtteil-Angebote am Herzen.

Auf diese Weise sollten beispielsweise Familien mit Kindern in der Stadt gehalten oder auch der Bedarf an neuen Flächen für

Wohnbebauung oder Gewerbe gering gehalten werden. „Sie haben sehr verantwortungsvoll diskutiert“, dankte der Oberbürgermeister denn auch den Teilnehmerinnen und Teilnehmern.

Für die Moderatoren der beiden Schweizer Büros ecos und metron hatte der „offene Blick“ der Bürgerinnen und Bürger auf ihre Stadt, wie Beat Suter von metron es nannte, ebenfalls Konsequenzen. So enthält der dicke Ordner mit dem Titel „Gesamtbericht“ viele Schlussfolgerungen und Empfehlungen, die über den Flächennutzungsplan hinaus gehen – etwa für eine Leitstelle für Integrierte Stadtentwicklung oder neue Formen der Bürgerbeteiligung. Die Vielfalt zu bündeln war für die Moderatoren offenbar gar nicht so einfach: „Sie haben uns sehr stark gefordert“, attestierte Moderatorin Dorin Kaiser von ecos den Bürgerinnen und Bürgern. Bewusst habe man sich gegen den Titel „Schlussbericht“ entschieden. Denn, so Beat Suter, „auch wenn unsere Arbeit hier zu Ende ist, sind wir sicher, dass wir damit keinen Schlusspunkt setzen, sondern eine Aufgabe weitergeben an die Stadt“.

Der komplette Bericht ist im Internet unter www.zukunft-freiburg.de und unter www.freiburg.de einzusehen. Außerdem liegt er im Stadtplanungsamt, Zimmer 1209, im Technischen Rathaus in der Fehrenbachallee 12 während der üblichen Öffnungszeiten zur Ansicht aus.

Liebe Freiburgerinnen und Freiburger

Die StadtNachrichten dokumentieren mit dieser Ausgabe die wichtigsten Ergebnisse aus dem Abschlussbericht zum Moderationsverfahren. Damit geht eine wichtige Phase in der Erarbeitung eines neuen Flächennutzungsplans zu Ende. Rund 250 Bürgerinnen und Bürger haben sich an den Werkstätten über die Zukunftsentwicklung beteiligt und dafür sehr viel Freizeit und eine Fülle eigener Ideen investiert. Im Namen der Stadt danke ich für dieses außergewöhnliche Engagement sowie den Ämtern der Stadtverwaltung für die gewissenhafte Vorbereitung und Begleitung des Verfahrens. Das Ergebnis ist eine „Stadtkarte der Bürgerbeteiligung“, die wertvolle Hinweise für die inhaltlichen Aussagen gibt.

Die Bürgerinnen und Bürger haben mit ihrer Teilnahme deutlich gemacht, dass vielen Menschen die Zukunft Frei-



burgs nicht gleichgültig ist, sondern dass sie aktiv Anteil nehmen an der Diskussion darüber, welche Entwicklung die Stadt nehmen soll. Der Gesamtbericht der Moderationsbüros zum Dialogprozess zeigt, dass die Bürgerschaft eine langfristig angelegte und integrierte Stadtentwicklung will, die alle Zukunftsaspekte erfasst und nicht nur auf die Frage der Flächen fokussiert ist.

Trotzdem bleibt die letzte Entscheidung beim Gemeinderat. Aber diese Entscheidung hat mehr Bestand, wenn sie von einem breiten Votum der Bürgerschaft unterstützt und mitgetragen wird. Das haben wir mit dem Moderationsverfahren erreicht.

Dieter Salomon
Oberbürgermeister

Bürgervotum: Qualität geht vor Quantität

Das „Wie“ spielt für die Bürgerinnen und Bürger die entscheidende Rolle in der Stadtentwicklung

Das Freiburger Stadtgebiet ist 15.306 Hektar groß. Knapp 6500 Hektar davon sind bewaldet, 3900 Hektar werden landwirtschaftlich genutzt. Wald und Flur sorgen bei den rund 200.000 Einwohnern für das Gefühl, zugleich in der Großstadt und im Grünen zu leben. Diese besondere Qualität Freiburgs schätzen die Bürgerinnen und Bürger sehr. Und sie ist auch rechtlich verankert. Nur noch rund 162 Hektar un bebauter Fläche auf der Gemarkung Freiburg sind ohne besonderen Schutzstatus, also weder Wasser-, Landschafts- oder gar Naturschutzgebiet.

Dagegen stand zu Beginn der Bürgerbeteiligung ein Szenario, in welchem ein Flächenbedarf von insgesamt 263 Hektar für die nächsten 10 Jahre prognostiziert wurde. Dieses Szenario hatte der Gemeinderat im Mai 2000 als Grundlage für ei-

nen neuen Flächennutzungsplan vorgegeben.

Dem vorausgesagten Flächenbedarf näherten sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer am Dialogverfahren „Zukunft Freiburg“ unter der Leitung des Moderationsteams ecos/metron mit großer Skepsis.

Um den zusätzlichen Flächenbedarf zu minimieren, hätten sich die Bürger „sehr viele Gedanken gemacht“, erinnerte Dorin Kaiser von ecos gegenüber der Presse, – „angefangen bei der Frage, wo dieser Flächenbedarf überhaupt herkommt, um dann nach Gegenmaßnahmen zu suchen“.

Durch qualitative Veränderungen wollten die Bürgerinnen und Bürger erreichen, dass sich der allgemeine Trend zu immer höherem Flächenverbrauch in Freiburg ab-

mildern lässt. Und nur auf den ersten Blick hätten diese Ergebnisse mit dem Flächennutzungsplan (FNP) nicht viel zu tun. „Bei genauerem Hinsehen haben die meisten Ihrer Vorschläge sehr wohl etwas mit dem FNP zu tun“, bestätigte Dorin Kaiser die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Dialogprozess bei der Übergabe des Schlussberichts.

Zusammenfassend ergaben sich für die Moderationsbüros einige Kernpunkte, die über alle Konflikte im Einzelnen hinweg von allen Dialogteilnehmern getragen wurden. Diese stellen wir auf dieser Seite nochmals kurz vor. Darüber hinaus finden Sie die von den StadtNachrichten jeweils zusammengefassten Ergebnisse aus den einzelnen Werkstätten weiterhin im Internet unter www.freiburg.de und www.zukunft-freiburg.de.



Der Erhalt der Stadtqualität war den Dialogteilnehmern das wichtigste Anliegen (Foto: R. Buhl)

Die Mischung macht's

Das Wohnumfeld entscheidet über die Lebensqualität

Die soziale Mischung und das generationenübergreifende Wohnen waren allen Dialog-Teilnehmerinnen und -Teilnehmern ein Anliegen. Bei Neubaugebieten müsse dies schon in der Planung berücksichtigt werden. Der hohe Anteil alter Menschen wie im Freiburger Osten drohe sonst anderen Quartieren in 20 Jahren (vielzitiertes Beispiel: das Vauban).

Von vornherein sollen flexible Wohnformen angelegt werden, die es erlauben, Wohnungen zu teilen oder zusammenzulegen. Dazu zählt aus Sicht der Teilnehmer ausdrücklich nicht das Eigenheim oder Reihenhäuser. So sollen Menschen in unterschiedlichen Lebensphasen stets eine passende Wohnung im Quartier finden. Auch Investitionen in alten Quartieren sollen in diese Richtung zielen.

Wolle die Stadt wirklich Familien in der Stadt halten, so müssten die Ursachen für deren Wegzug genauer erforscht werden, forderten die Bürgerinnen und Bürger im Dialogprozess. Sie gingen davon aus, dass für viele Familien das Wohnumfeld – die Verkehrsbelastung, die Sicherheit für Fußgänger, die Nähe zu Spielplätzen, Schulen, Betreuungseinrichtungen – ebenso wichtig sei wie der Preis von Wohnungen. Eine niedrige Wohndichte, wie sie die Stadt unter Familienheimbau im Szenario für den Flächennutzungsplan definiert habe, sei dagegen keine Lösung. Das zeige

die hohe Attraktivität der Stadtteile Rieselfeld und Vauban für Familien mit Kindern.

„Die Freiburgerinnen und Freiburger identifizieren sich mit ihrer Stadt. Doch sie



Nachverdichten, wie hier auf dem Gelände der Akademie in der Fuchsstraße, birgt noch Potenziale, wird aber den Flächenhunger kaum stillen (Foto: M. Spiegelhalter)

leben auch bewusst in ihrem Stadtteil.“ Dies ist für Beat Suter (metron) ein weiterer Kern der Ergebnisse. Am plakativen Motto von der „Stadt der Stadtteile“ sieht er eine Kette von Aufgaben hängen: die Versorgung mit Dingen des täglichen Bedarfs sowie die Gestaltung von Treffpunkten für Kinder, Jugendliche und Alte. Und alles sollte möglichst zu Fuß oder mit dem Rad erreichbar sein.

Gewerbegebiete regional planen

Am Schweizer Vorbild soll sich nach Ansicht der Bürger die – mehrstöckige – Bebauung von Gewerbegebieten orientieren. Damit soll der Flächenverbrauch reduziert werden. Vertiefen wollen die Bürger besonders die Mischung von Wohnen und Arbeiten und die Frage der Verlagerung von Betrieben, die die Stadtteilentwicklung bremsen, wie in St. Georgen.

Darüber hinaus forderten die Bürger wiederholt eine stärkere regionale Zusammenarbeit – besonders mit Blick auf den gemeinsamen Gewerbepark Bremgarten. Wie Baubürgermeister Matthias Schmelas bei der Übergabe des Schlussberichts betonte, habe es bereits während des Dialogverfahrens Treffen mit Bürgermeistern der Umlandgemeinden gegeben, um diese in die Flächennutzungsplanung einzubinden.

Nachverdichten soll Vorrang haben

Und: Stadtentwicklung sollte entlang der Nahverkehrsachsen verlaufen

Für das so genannte Bauen im Bestand sprachen sich sehr viele Teilnehmer des Dialogverfahrens aus. Wenige machten dazu auch konkrete Vorschläge – wie die Bewohner des Mooswalds für das Gebiet entlang der Breisgau-S-Bahnlinie. Sie sahen darin auch eine Chance, die Einkaufsmöglichkeiten im Stadtteil zu sichern. Die Potenziale des Bauens innerhalb bestehender Stadtteile wollten die Dialogteilnehmer einhellig in tiefer gehenden Gutachten prüfen lassen.

Offen für die Ausweisung neuer Flächen waren vor allem die Freiburger Ortsteile

am Tuniberg im Westen sowie Ebnet und Kappel im Osten der Stadt. Doch selbst dort, wo man die Bebauung weiterer Flächen befürwortete, wurden hohe Anforderungen an die Qualität gestellt. So legten die Teilnehmer Wert darauf, dass eine Bebauung stets im Zusammenhang mit anderen Entwicklungen – etwa höherem Verkehrsaufkommen, dem Bedarf an Schulen oder dem sozialen Integrationsprozess für neue Einwohnerinnen und Einwohner in die örtliche Gemeinschaft – gesehen und geplant werden müsse.

Wo Menschen wohnen, entsteht Verkehr.

Denn die Menschen wollen und müssen mobil sein. So unumstritten wie folgerichtig ist deshalb aus Sicht der Moderatoren ein weiteres Ergebnis der Bürgerbeteiligung: Neue Bauvorhaben sollten stets mit öffentlichen Nahverkehrsangeboten (ÖPNV) kombiniert werden. „Die ÖPNV-Achsen sollen die Achsen der Stadtentwicklung sein,“ fassten die Moderatoren die Vorschläge zusammen. Auch die Erweiterung des Radwege-Netzes, besonders mit „Traversen Ost/West, Nord/Süd und durch die Innenstadt“ gehörten zu den vorrangigen Bürgerwünschen.



Planer vor neuem Horizont

(Foto: R. Buhl)

Planungshorizont 10 Jahre erweitert

Flächennutzungsplan soll nun bis zum Jahr 2020 gelten

Freiburg verändert sich. Das war auch für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer im Dialogverfahren keine Frage. Ein neuer Flächennutzungsplan (FNP) soll die grobe Richtung vorgeben für die Veränderungen. Entscheidend ist hier vor allem die Auswahl bislang un bebauter Flächen für eine Bebauung – mit Wohnhäusern, Büros, Einkaufszentren und Betrieben, Straßen, Schienen oder auch Schulen, Kindergärten und Freizeiteinrichtungen.

Vor mehr als zwei Jahren, im Mai 2000, hatte der Gemeinderat mehrheitlich ein Szenario mit einem zusätzlichen Flächenbedarf von 263 Hektar bis 2010 zur Grundlage der weiteren Planung gemacht. Nun soll der Zeithorizont des Flächennutzungsplans von 2010 auf 2020 verschoben werden. „Der hohe planerische Aufwand wäre nicht gerechtfertigt, würde der Plan – nach der Verabschiedung in 2005 – nur noch bis

2010 gelten“, erläuterte Baubürgermeister Matthias Schmelas, warum die Verwaltungsspitze dem Gemeinderat nach der Sommerpause diese Verlängerung vorschlagen will.

Was die Prognosen angeht, wird die Stadtverwaltung nochmals nachlegen: Die voraussichtlichen Entwicklungen, etwa der Bevölkerung in Zahl und Struktur, oder der Bedarf der Wirtschaft, die die Menschen mit Arbeitsplätzen und Verdienst sowie die Stadt dadurch mit Steuern, Kaufkraft und Attraktivität versorgt, müssen neu ermittelt werden.

Doch es bleibt zu erwarten, dass der Bedarf an Wohnungen weiterhin wächst, weil die Menschen immer mehr Wohnfläche benötigen, die Personenzahl in den Haushalten kleiner wird, die Menschen sehr viel älter werden und dann eher allein leben und die Bevölkerung Freiburgs im Gegen-

satz zu vielen anderen Städten (bisher ermittelt bis 2010) wächst. Wird der Wohnraum wieder knapp, wie in den 80er Jahren, drohen die Mieten in Freiburg zu steigen. Man muss daran erinnern, dass erst durch die neuen Wohngebiete Vauban und Rieselfeld die Mietpreisentwicklung in den 90er Jahren gebremst werden konnte. Will die Stadt dafür sorgen, dass auch Menschen mit geringerem Verdienst in Zukunft ein bezahlbares Dach über dem Kopf finden, dann muss das Wohnungsangebot wachsen.

Sollen die Freiburgerinnen und Freiburger ausreichend Arbeitsplätze finden und die Stadt als Oberzentrum ihre wirtschaftliche Lage und damit ihre Handlungsspielräume sichern, sind nach Ansicht der Freiburg Wirtschaft und Touristik (FWT) weitere Angebote für das Gewerbe wichtig.

Wohin soll das Wachstum der Stadt führen?

Dialogprozess eröffnet Grundsatzfragen nach der Zukunft Freiburgs

Was soll geschehen, wenn auch der letzte Quadratmeter bebaut ist? Das Freiburger Stadtgebiet ist begrenzt – warum also nicht jetzt mit der Suche nach Antworten auf die Frage beginnen, wohin das Wachstum führen soll? Soll man dem steigenden Bedarf wirklich so viel Fläche opfern?

So und ähnlich fragten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer im Laufe des Dialogverfahrens immer wieder. „Es wurde deutlich, dass der Stadt Freiburg ein kommunizierbares Leitbild für die zukünftige Stadtentwicklung fehlt“, lautet die Diagnose von metron-Mitarbeiter Beat Suter. Notwendig sei ein solches Leitbild vor allem deshalb, um daraus Kriterien abzuleiten, an denen Entscheidungen für oder wider einer Flächennutzung gemessen werden könnten.

Aus Sicht der Moderationsbüros ist es dringend notwendig, die Aspekte Soziales, Ökologie und Ökonomie für die künftige Stadtentwicklung miteinander zu verknüpfen. Während sich die Bürgerinnen und Bürger besonders für die soziale und ökologische Stadt eingesetzt hätten, seien wirtschaftliche Aspekte wie die finanzpolitischen Zusammenhänge, die Wechselwirkung von Angebot und Nachfrage (etwa im Wohnungsbau) und deren Auswirkungen auf Stadt- und Regionalpolitik weitgehend unbeachtet geblieben. Sie aber gehörten unter dem „Oberziel Nachhaltige Entwicklung“ unbedingt in den Abwägungsprozess hinein.

„Die konkreten Konflikte kommen erst noch“, hatte Oberbürgermeister Dieter Salomon in der Veranstaltung zur Übergabe des Schlussberichts und mit Blick auf die in den kommenden zwei Jahren anstehende Erarbeitung des Flächennutzungsplans prophezeit. Gerade im Hinblick auf diese Auseinandersetzungen hält es beispielsweise Dorin Kaiser (ecos) für „unerlässlich, dass die Stadt Bewertungskriterien offenlegt und damit die Entscheidungen transparent und nachvollziehbar macht“. Freiburg müsse in dieser Hinsicht ja auch nicht bei Null beginnen, ergänzte Beat Suter (metron).

Tatsächlich kann die Stadt auf mehrere Vorarbeiten aufbauen: Zum Einen haben in den Arbeitskreisen der Lokalen Agenda Bürgerinnen und Bürger Leitbilder für eine nachhaltige Entwicklung Freiburgs bereits formuliert. So hatte der inzwischen in



Den größten Entwicklungsschritt der letzten Jahrzehnte unternahm die Stadt mit dem Gang ins Rieselfeld. Reserven für weitere Stadtteile dieser Größenordnung hat die Gemarkung Freiburg aber kaum noch (Luftbild: Projektgruppe Rieselfeld)

den Ruhestand verabschiedete, ehemalige Sozialbürgermeister Hansjörg Seeh in den Dialogwerkstätten viele Parallelen zwischen den Arbeiten der Arbeitskreise der Lokalen Agenda und den Ergebnissen des Dialogverfahrens gesehen. Zum Zweiten wurden Mitte der 90er Jahre bereits von Verwaltungsseite gemeinsam mit einigen politischen Gremien Leitsätze zur Stadtentwicklung formuliert, ohne jedoch in konkrete messbare Größen übersetzt zu werden. Zum Dritten arbeitet die Stadt derzeit in Person des wissenschaftlichen Mitarbei-

ters für Stadtforschung im Amt für Statistik, Peter Höfflin, daran, Nachhaltigkeitsindikatoren zu prüfen. Im Rahmen eines bundesweiten Forschungsprojekts „Städte der Zukunft“ versuchen knapp 50 Städte – darunter Freiburg – derzeit einen Katalog von 24 Nachhaltigkeitsindikatoren anzuwenden, der von vier Modellkommunen entwickelt wurden. Dazu gehören beispielsweise die Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen als Indikator für demokratische Teilhabe, die Zahl der Sozialhilfebedürftigen und die Anzahl Öko-zertifizierter

Unternehmen für nachhaltiges Wirtschaften, die Entwicklung der Kohlendioxid-Emissionen oder auch die Frage, wieviele Wege in der Stadt zu Fuß, per Rad, mit Straßenbahn und Bus oder dem Auto zurückgelegt werden (neudeutsch: modal split).

Peter Höfflin bezieht darüber hinaus auch noch die so genannten Agenda-Kriterien mit ein, die die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Thüringen kürzlich veröffentlicht haben. „Erstmal schaue ich, ob wir die erforderlichen Daten

überhaupt zusammen bekommen“, erläutert Höfflin. Es gehe derzeit nicht darum, Städte zu vergleichen, sondern darum, einen gemeinsamen Werkzeugkasten zu entwickeln.

Bis zum Jahresende will die Stadt Freiburg ihre Ergebnisse aus der ersten Runde des Forschungsprojekts in die weitere Arbeit der Kommunen unter Leitung des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung einbringen. Hauptziel bleibt, die Forderung nach Nachhaltigkeit in praktisches Handeln zu übersetzen.

Der Dialogprozess aus Sicht des Moderatorenteam

Die Ausgangslage hatte es in sich: Die Zahl von 263 Hektar zusätzlichem Flächenbedarf stand im öffentlichen Raum. In der Bevölkerung kam die Frage auf, ob das Moderationsverfahren trotz seines anspruchsvollen Mottos „Zukunft Freiburg“ nicht lediglich dazu dienen sollte, herauszufinden, wo am wenigsten Widerstand gegen die Bau- und Gewerbeflächenausweisung zu erwarten sei. Diese Haltung schlug prompt dem Moderationsteam entgegen, als es vor einem Jahr zu den Informationsveranstaltungen einlud. Heute, gut ein Jahr später – bei der Schlusspräsentation im Konzerthaus – stellte kein Teilnehmer mehr in Frage, was Baubürgermeister Schmelas auf dem Podium versicherte, nämlich dass die Moderatoren an keinerlei Weisung von städtischer Seite gebunden waren.

„Viele haben sich mit der rein quantitativen Perspektive nicht wohlgefühlt“, beschreibt Moderatorin Dorin Kaiser rückblickend die zögerliche Haltung, mit der die engagierten Bürger in das Dialogverfahren gingen. Die allgemeine Zufrieden-

heit mit den Dialogwerkstätten, in denen die Bürger ihre Ideen formulieren konnten, wich allerdings im Januar 2002 bei der zusammenfassenden Gesamtstadtkonferenz wieder der Kritik. Das erklären sich die Moderatoren damit, dass der Wechsel von den konkreten Detaildiskussionen hin zum gesamtstädtischen Spannungsfeld aufgrund des gedrängten Zeitplans zu schnell gekommen sei. Ohnehin ist der Eindruck der ecos- und metron-Mitarbeiter, dass die Bürger immer dann am engagiertesten zur Sache gingen, wenn die Diskussionen sich um konkrete Projekte in den Stadtteilen drehten.

Mit der Beteiligung der Bürger ist Kaiser zufrieden. „Wir haben den engagierten Bürgerinnen und Bürgern ein Forum geschaffen“, meint die ecos-Mitarbeiterin. „250 kontinuierliche Teilnehmerinnen und Teilnehmer halten wir für ein sehr gutes Ergebnis“, sagte Kaiser auch gegenüber der Presse. Bei den Informationsveranstaltungen zu Beginn und der Gesamtstadtkonferenz im Januar diesen Jahres lag die Zahl



Beat Sutter (metron) und Dorin Kaiser (echos) übergaben ihren Gesamtbericht über den Dialogprozess an Oberbürgermeister Dieter Salomon (Foto: R. Buhl)

deutlich höher, bei den Rückkoppelungswerkstätten hatten sich noch rund 130 Bürger beteiligt.

Die Ergebnisse loben die Moderatoren ebenso wie der Oberbürgermeister. Allerdings machte Beat Suter von metron „ein deutliches Defizit in Sachen Wirtschaft“ aus. Aus Sicht der Moderatoren muss der Dialog zum Themenfeld Gewerbe und Arbeitsplätze nochmals neu aufgerollt werden, zumal sich die Vertreterinnen und Vertreter der Wirtschaft nicht beteiligt hätten. Möglicherweise sei dieses Thema besser für Runde Tische geeignet, zu denen Akteure ausgesucht und persönlich eingeladen würden.

Die dezernatsübergreifende Zusammenarbeit, wie sie im Zusammenhang mit dem Moderationsverfahren in der „AG Flächennutzungsplan“ geleistet wurde, würden die Moderatoren gern gestärkt sehen. Sie sei ein erster Schritt in Richtung integrierte Stadtentwicklung, wie sie die Bürger indirekt – etwa mit Stadteilkonzepten – zu recht wiederholt gefordert hätten.

Der Dialogprozess aus Sicht der Stadtverwaltung

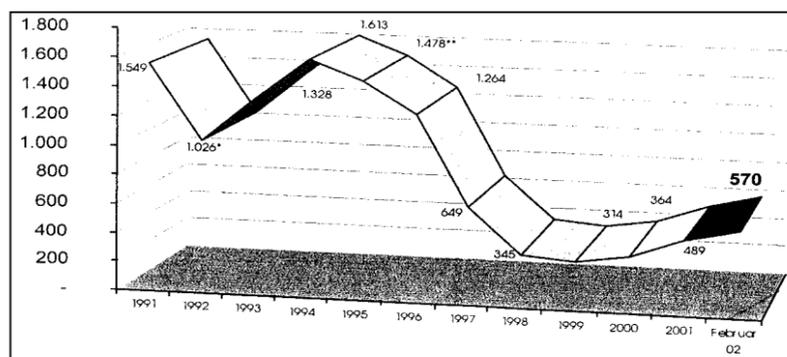
„Die Umsetzung der Leitziele ist die Nuss, die es zu knacken gilt.“ So äußern sich die Mitarbeiter von ecos und metron im Gesamtbericht - zum Beispiel mit Blick auf das Thema „Bauen im Bestand“. In einer ersten Auswertung hat das Stadtplanungsamt einige zentrale Spannungsfelder ausgemacht.

So widerspreche die möglichst geringe Ausweisung neuer Wohnbauflächen dem Wunsch nach stabilen Mieten auf dem Wohnungsmarkt. Halte die Stadt, zum Zweiten, nur wenige Gewerbeflächen vor, könne sich dies auf den Arbeitsmarkt negativ auswirken. Dabei bemühe sich die Freiburger Wirtschaftsförderung durchaus

um das Flächenrecycling, um den Flächenverbrauch zu begrenzen.

Spannungsfeld Nummer 3: Das unumstrittene Oberzentrum Südbadens zu sein, bringe für die Stadt auch landesplanerische Vorgaben und Erwartungen mit sich, die bei einer Flächennutzungsplanung nicht plötzlich zurückgestellt werden könnten, auch wenn dies für rein städtische Zielvorstellungen auf den ersten Blick wünschenswert sei.

Die Spannung zwischen Bedürfnissen heute und der Notwendigkeit der langfristigen Vorsorge wird beim Flächennutzungsplan aus Sicht der Verwaltung besonders deutlich. Die Verwirklichung



Mit dem Bau des Stadtteils Rieselfeld ging ab 1996 die Zahl der Wohnungssuchenden drastisch zurück (Grafik: Amt für Wohnungswesen)

von Bauflächen nehme inzwischen so viel Zeit in Anspruch, dass es unumgänglich sei, hier vorausschauend Flächen bereitzustellen, auch wenn diese erst in zehn oder mehr Jahren benötigt würden.

Ein weiteres Spannungsfeld beschreibt die Verwaltung im Rahmen des Gesamtberichts zwischen der Forderung auf konkrete Wünsche der Bevölkerung einzugehen, andererseits aber übergeordnete Ziele der Stadtentwicklung nicht aus dem Auge zu verlieren.

Was bleibt: Zu zeigen, wie schwer es ist, wichtige Ziele zu vereinbaren – und viel Diskussionsstoff.

Problem Bürgerbeteiligung: Wer spricht für wen?

Erfahrungen, Meinungen, Empfehlungen zur Bürgerbeteiligung in Freiburg

Je konkreter die Ergebnisse des Dialogverfahrens „Zukunft Freiburg“ wurden, desto mehr stellte sich die Frage der Legitimation. Ein grundsätzliches Dilemma der offenen Bürgerbeteiligung: Wer sollte für wen sprechen?

„Ich weiß eigentlich nicht, ob ich hier für den ganzen Ortsteil reden kann, nur weil sonst niemand da ist“, zögerte in der Rückkoppelungswerkstatt Süd/West eine Teilnehmerin. Andere nahmen's dagegen allzu leicht, machten aus ihrer Meinung ohne Umschweife die Meinung eines ganzen Stadtteils und ließen sich auch durch Kritik – „Ich finde es sehr schade, dass manche diesen Prozess benutzen, um ihre ganz persönlichen Interessen zu verfolgen“ (so – unter Applaus – geäußert in der Rückkoppelungswerkstatt Nord) – kaum bremsen.

Zum ersten Mal lud eine deutsche Großstadt ihre Bürgerinnen und Bürger ein, im Vorfeld eines Flächennutzungsplans ihr Bild der Zukunft in der Stadt zu skizzieren. Zum ersten Mal leiteten die Moderatoren von ecos und metron ein Dialogverfahren dieser Größenordnung. Für die Bürger musste so zu Beginn zwangsläufig im Dunkeln bleiben, was sie im Rahmen der Bürgerbeteiligung erwartete.

Eine Situation, die vor allem solche Menschen zu locken vermochte, die bereits in irgendeiner Weise Erfahrung mit Auftritten in größeren Gruppen hatten: Mitglieder von sozialen Einrichtungen, von Institutionen, aus Agenda – Arbeitskreisen und Bürgervereinen, aus Parteien, Verbänden – und Vereinsvorständen.

Nun sind die Ergebnisse aus den Dialogveranstaltungen zusammengefasst und bewertet. Entscheiden wird der Gemeinderat, die gewählte Vertretung der Bürgerinnen und Bürger Freiburgs. „Bürgerbeteiligung sorgt dafür, dass ihre politischen Vertreterinnen und Vertreter ihre Entscheidung vor einem ganz anderen Hintergrund und mit sehr viel mehr Kompetenz fällen. Sie

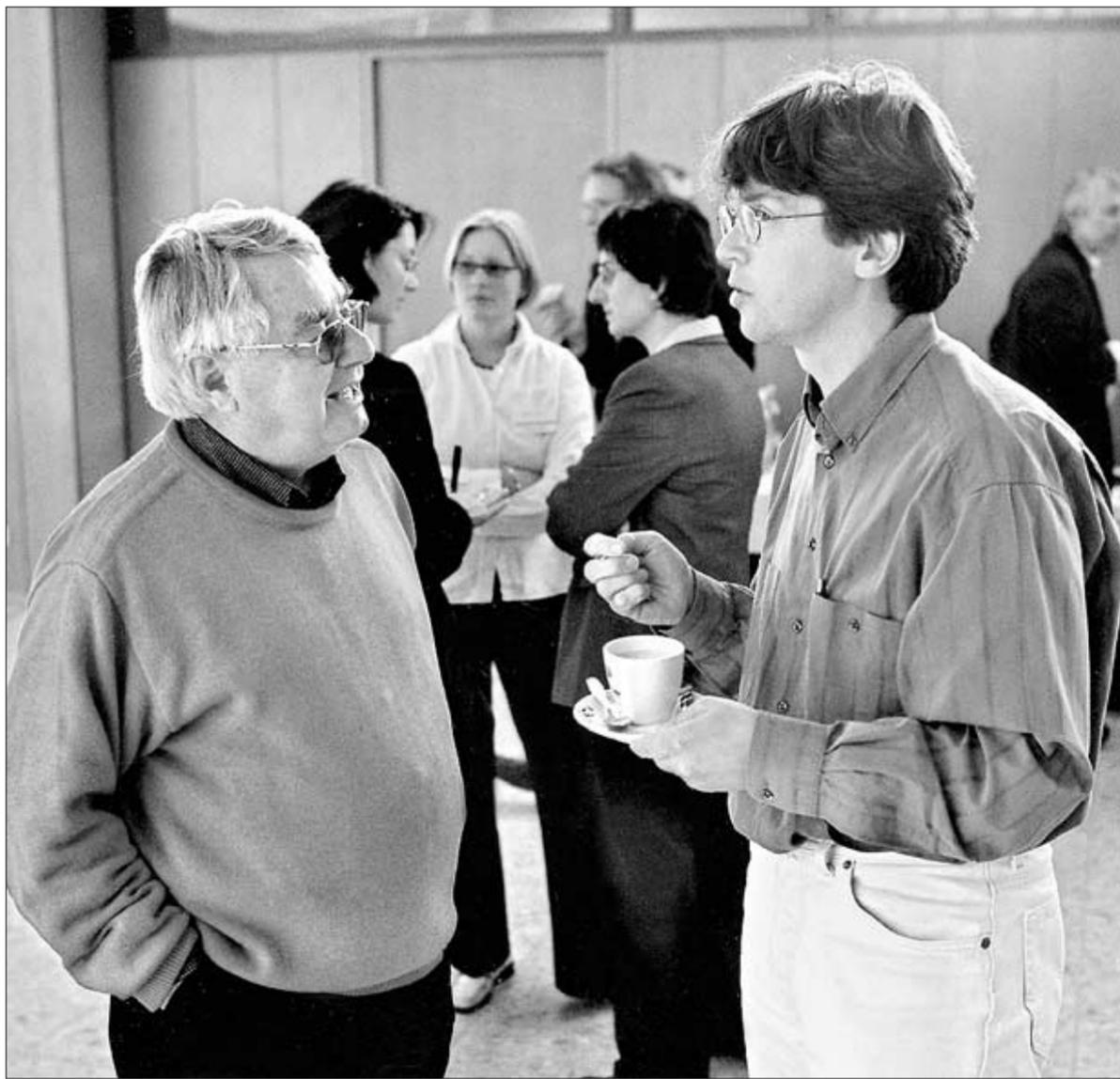
haben dafür die Grundlage geschaffen“, hatte metron-Mitarbeiter Beat Suter den Teilnehmerinnen und Teilnehmern bereits in den Rückkoppelungswerkstätten erläutert. Zu selbstverständlich waren manche davon ausgegangen, dass ihre Willensbildung nun auch die weiteren Schritte bestimmen würde.

Doch es entstanden im Laufe des Dialogverfahrens auch Ideen, die über diese Form der Entscheidungshilfe hinausgingen. So wurden Vorschläge zur Einrichtung eines – legitimierten – Quartiersrates gemacht oder Chancen in projektbezogenen Arbeitsgemeinschaften aus Gemeinderat, Verwaltung und der Bürgerschaft gesehen.

„Der direkte Austausch mit Vertretern der Verwaltung hat viele Missverständnisse ausgeräumt und auch in der Bürgerschaft mehr Verständnis für die Position der Verwaltung geweckt“, war zudem der Eindruck von Dorin Kaiser aus dem Moderationsteam. „Viele Konfliktpunkte ruhen darauf, dass zu wenig bekannt oder bewusst war, was die Stadt(verwaltung) bereits unternommen hat oder plant“, heißt es dazu im Gesamtbericht.

Die Teilnehmer des Dialogprozesses, aber auch gemeinhin alle Bürgerinnen und Bürger, sollten, so ecos/metron, deshalb die Möglichkeit haben, sich schnell und unkompliziert regelmäßig zu informieren, „ob und wie ihre Anliegen umgesetzt werden“. Es gelte, „die Informations- und Kommunikationspraxis der Stadt Freiburg“ weiter auszugestalten.

Mit Blick auf eine Leitstelle Stadtentwicklung als mögliche Anlaufstelle verweisen Ecos/Metron auf Schweizer Städte, die bereits Erfahrungen mit dieser Art von Struktur gesammelt haben. Ob die Bürger letztlich beraten oder sogar mitentscheiden sollten, lassen die Moderatoren offen. Aber: „Die Bürgerbeteiligung soll nach klaren Spielregeln erfolgen.“ Das gelte auch für die Einbindung der Lokalen Agenda und der Bürgervereine.



Der Dialogprozess, bei dem rund 250 Menschen teilnahmen, ist vorerst abgeschlossen. Allerdings sollen bei den künftigen Beratungen zum Flächennutzungsplan neue Formen der Partizipation zur Geltung kommen

Die nächsten Schritte in die „Zukunft Freiburg“

Wie es nach Abschluss des Dialogprozesses weitergeht

Nun hat der Gemeinderat das Wort: Im Herbst dieses Jahres wird das Dialogverfahren seine Fortsetzung auf politischer Ebene finden – im Gemeinderat. Bis dahin nämlich soll die Verwaltung, so die Vorgabe des Oberbürgermeisters, die Ergebnisse und Empfehlungen aus der einjährigen Bürgerbeteiligung für den Gemeinderat aufbereiten.

Das heißt: mögliche weitere Schritte darstellen, aber auch in Kapazitäten und Kosten fassen, dringliche und weniger dringliche Vorhaben für die politische Tagesordnung ordnen. Der Gemeinderat wird dann darüber entscheiden, wie in Sachen Flächennutzungsplanung, integrierter Stadtentwicklung, Stadtteil-Entwicklung und Bürgerbeteiligung weiter zu verfahren ist, und eventuell auch, welche zusätzlichen Studien noch in Auftrag gegeben werden sollen.

Derzeit laufen andere Gutachten bereits: beispielsweise ein Strategiepapier zur Stadtinnenentwicklung, die Klimaanalyse, das Freiraumkonzept und das Biotopverbundkonzept. Der Verkehrsentwicklungsplan steht und soll nun auf den Flächennutzungsplan hin weiterbearbeitet werden. Weitere Untersuchungen sind für



Jetzt wird sich der Gemeinderat des Themas Flächennutzungsplan annehmen und dabei die Ergebnisse des Dialogprozesses berücksichtigen (Fotos: R. Buhl)

2003 fest anvisiert, wie das Konzept Boden/Wasser oder die Weiterentwicklung des Märktekonzeptes. Desweiteren stehen Konzepte zu Freizeit und Sport, Wald, Kleingärten und den innerstädtischen Grünflächen an. Sie alle sollen in das gesetzlich festgelegte Flächennutzungsplanverfahren einfließen, dem das Dialogverfahren vorgeschaltet war.

Ende 2002 soll zudem eine erste Prüfung für die Anwendbarkeit von Nachhaltigkeitsindikatoren abgeschlossen sein. Auf dem Weg zur Umsetzung eines noch einheitlich zu formulierenden Leitbildes für nachhaltige Stadtentwicklung ist damit ein wichtiger erster Schritt getan.

Mit Blick auf das Flächennutzungsplanverfahren werden nach dem derzeitigen Stand vermutlich Ende 2003 ein allererster Entwurf und im Jahr 2004 die ersten Stellungnahmen der gesetzlich vorgesehenen „Träger öffentlicher Belange“ vorliegen und dem Gemeinderat vorgestellt werden. Für das Jahr 2005 rechnet Oberbürgermeister Dieter Salomon mit der Verabschiedung des Flächennutzungsplanentwurfs durch den Gemeinderat und der Genehmigung des Plans durch das Regierungspräsidium.

Vereine und Initiativen meldeten sich zu Wort

ecos und metron zu Stellungnahmen der Lokale-Agenda-Arbeitskreise und der Bürgervereine

Sowohl mehrere Stellungnahmen einzelner Arbeitskreise der Lokalen Agenda Freiburg (LA 21) und ihres Dachs, des Freiburger Forums, als auch Umfrageergebnisse aus den Bürgervereinen wurden von ecos und metron in den Gesamtbericht aufgenommen. Sie wurden durchaus unterschiedlich gewertet.

So wurden die Empfehlungen aus dem LA 21-Arbeitskreis Mobilität von den Moderatoren zum Teil direkt übernommen und eine hohe Übereinstimmung mit den Ergebnissen des Dialogverfahrens attestiert. Auch die Moderatoren befürworteten beispielsweise eine Erfolgskontrolle der bisherigen Flächennutzungspläne.

Dagegen machten ecos und metron bezüglich zumindest eines Papiers des LA 21-Arbeitskreises Stadtentwicklung deutlich,



Mehr Verständnis für die Argumente der „Gegenseite“! (Cartoon: Renate Alf)

dass es sich eher um Einzelmeinungen handle. Bei einigen Stellungnahmen vernahmten die Moderationsbüros ein Misstrauen gegenüber der Stadtverwaltung wie sie es auch zu Beginn des Dialogprozess erfahren hatten. Hier wird vor allem die Stadt auf die Möglichkeit hingewiesen, durch transparentere Entscheidungsprozesse zu einer Entspannung beizutragen.

Auch mit Blick auf einige Bürgervereine sind die Moderatoren offensichtlich der Ansicht, dass hier – wie auch im Dialogverfahren – zum Teil „starke Einzelinteressen berührt werden und die persönliche Betroffenheit an der Veränderung der Stadt am stärksten ist“. Auch hier empfehlen die Moderatoren der Stadt, Entscheidungen und Meinungsbildung nachvollziehbar zu machen.

Impressum

Herausgeberin:
Stadt Freiburg im Breisgau

Redaktion
Gerd Süßbier und
Petra Zinthäfer
Presse- und Informationsamt
Rathausplatz, D-79095 Freiburg
Telefon: 0761/201-1340, -1341
Telefax: 0761/201-1399
E-Mail: suessge@stadt.freiburg.de
zinthpe@stadt.freiburg.de

Textbeiträge
Doris Banzhaf

Verantwortlich
Walter Preker
Presse- und Informationsamt

Verlag
Freiburger Verlagsgesellschaft mbH
Bismarckallee 8, D-79098 Freiburg

Herstellung
Freiburger PrePress GmbH & Co KG
Freiburger Druck GmbH & Co KG

Stand: Juli 2002