

Zukunft Freiburg

Flächennutzungsplan 2020



*Nachhaltige
Stadtentwicklung*



Projektgruppe
Integrierte Stadtentwicklung

Freiburg 
IM BREISGAU



Inhalt

Nachhaltige Stadtentwicklung: Das Verfahren	Seite	4
Das Projektmanagement	Seite	6
Drei Alternativen: die Szenarien	Seite	7
Der FNP 2020 und die Umwelt	Seite	8
Abwägen und nach vorne schauen: Die Alternativenprüfung	Seite	9
Nachhaltige Stadtentwicklung: Die Bürgerbeteiligung	Seite	10
Die Stadt gestalten: Bürgerengagement für den FNP 2020	Seite	10
Klarheit und Effizienz: Vom Nutzen einer gelungenen Bürgerbeteiligung	Seite	12
Nachhaltige Stadtentwicklung: Das Ergebnis	Seite	13
Die förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung I: Die Bürgerschaft	Seite	14
Die förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung II: Behörden, Nachbargemeinden, Verbände	Seite	14
Ausblick: Die Umsetzung des Flächennutzungsplans 2020	Seite	16

Stadt Freiburg im Breisgau
Referat für Stadtentwicklung
Dezernat I
Fehrenbachallee 12
79106 Freiburg im Breisgau

Impressum

Herausgeber: Stadt Freiburg, Projektgruppe Integrierte Stadtentwicklung
Beiträge: Norbert Schröder-Klings, Annette Schubert, Babette Köhler, Rolf Bertram, Daniela Hogrebe
Christine Grüger (cg-konzept)
Fotos: Stadt Freiburg, Jiří Bohdal S. 8
Text und Redaktion: Doris Banzhaf
Gestaltung: hoyersdesign
Druck: MeisterDruck
Dezember 2006

Kontakt: Dipl.-Ing. Annette Schubert, Tel. 0761-201-4022 (ab 1.1.07), annette.schubert@stadt.freiburg.de

Liebe Mitbürgerinnen und Mitbürger!



Der neue Flächennutzungsplan 2020 (FNP) stellt die Grundlage für die nachhaltige Siedlungsentwicklung des Oberzentrums Freiburg in den nächsten 15 Jahren dar. Gegenüber seinem Vorläufer, dem Flächennutzungsplan 1980/99 wurde der Umfang der Bauflächen deutlich reduziert. Eine realistische Bedarfsprognose und der stärkere Fokus auf das Innenentwicklungspotenzial der Stadt haben dazu beigetragen.

Der neue FNP verfolgt vor allem zwei Ziele, die in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen. Einerseits muss er ausreichend Bauflächen für den prognostizierten Bedarf bereitstellen, vor allem für den Wohnungsbau und die Ansiedlung von Firmen, die wiederum Arbeitsplätze schaffen. Andererseits hat dieser FNP das Ziel, deutlich weniger neue Flächen für Siedlung und Verkehr in Anspruch zu nehmen und der Innenentwicklung den Vorrang vor dem Bauen auf der grünen Wiese einzuräumen. Das entspricht auch den gesetzlichen und politischen Vorgaben.

Um zu dem hier dokumentierten Ergebnis zu kommen, haben wir viel getan: Der neue Landschaftsplan 2020 ist in den FNP integriert, erstmals wurde eine Umweltprüfung durchgeführt. Das heißt: Bei Auswahl und Zuschnitt der neuen Bauflächen wurden ökologische Ziele umfassend berücksichtigt. Dagegen standen aber teilweise städtebauliche, soziale oder wirtschaftlichen Belange, denen wir Rechnung zu tragen hatten. All diesen Anforderungen gerecht zu werden, ließ sich nur mit Kompromissen erreichen.

Dieser Abwägungsprozess wird für Sie hier noch einmal dokumentiert und erläutert. Eine solche „Zusammenfassende Erklärung“ ist seit kurzem sogar gesetzlich vorgeschrieben. Sie legt dar, wie der FNP 2020 Umweltbelange und die Stellungnahmen von Behörden, Verbänden und der Bürgerinnen und Bürger, also Beteiligten außerhalb der Stadtverwaltung, berücksichtigt, und sie erläutert die Prüfung der Planungsalternativen.

Die Qualität dieses FNP 2020 beruht auch wesentlich darauf, dass die Öffentlichkeit frühzeitig und kontinuierlich in den Planungsprozess eingebunden war. Deshalb danke ich allen Bürgerinnen und Bürgern, die sich hier aktiv engagiert haben. Die erweiterte Bürgerbeteiligung in den ersten beiden Jahren hat die Planung inhaltlich verbessert und – davon hat das Verfahren sehr profitiert – zu einer größeren Akzeptanz der Ergebnisse geführt. Im Übrigen zeigt die positive Resonanz zahlreicher Nachbargemeinden, dass eine zukunftsfähige Siedlungsentwicklung

des Oberzentrums in einem vertrauensvollen regionalen Konsens möglich ist.

Dies war entscheidend dafür, dass das förmliche Planungsverfahren in nur dreieinhalb Jahren abgeschlossen werden konnte. Aus Sicht der Stadt hat dazu auch die Einrichtung der Projektgruppe Integrierte Stadtentwicklung beigetragen, die das komplexe Verfahren gesteuert und mit allen städtischen Ämtern und staatlichen sowie sonstigen Stellen abgestimmt hat. Diese Projektorganisation hat sich bewährt und wird künftig als Kern des neuen Referats für Stadtentwicklung bestehen bleiben.

Der Weg zum Flächennutzungsplan und das Ergebnis haben in der Öffentlichkeit und im Gemeinderat, der den FNP 2020 mit sehr großer Mehrheit beschlossen hat, Anerkennung und Zustimmung gefunden.

Dr. Dieter Salomon
Oberbürgermeister



Nachhaltige Stadtentwicklung: **Das Verfahren**

Alle 20 Jahre schaut eine Kommune mit einem neuen Flächennutzungsplan in die Zukunft. Wie viele Menschen werden in einer Stadt leben und arbeiten? Welche Flächen werden gebraucht, und für welche Nutzungen? Welche Verkehrsströme hat das zur Folge, und wie sollen sie fließen? Diese und viele andere Fragen beantwortet ein Flächennutzungsplan.

Wesentliches zum FNP 2020: die „Zusammenfassende Erklärung“

Diese Broschüre hat das Ziel, die wesentlichen Inhalte des Flächennutzungsplans in allgemein verständlicher Form zu vermitteln. Ein besonderes Anliegen ist es darzustellen, wie die Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung, der Beteiligung von Behörden und die Umweltbelange berücksichtigt wurden. Genau dazu ist die Stadt Freiburg als Planungsträger durch das neue Baurecht verpflichtet. Im Juli 2004 trat das so genannte Europarechtsanpassungsgesetz Bau (EAG Bau) in Kraft, das die Baugesetzgebung und Raumordnung in Deutschland auf das europäische Recht ausrichtete. Über die Informationen in dieser Broschüre hinaus haben Interessierte die Möglichkeit, im Internet unter www.freiburg.de Gutachten und Hintergrundinformationen zum Flächennutzungsplanverfahren einzusehen.

Das Gebiet der Stadt Freiburg umfasst 15 306 Hektar. Nur ein Viertel davon sind Siedlungs- und Verkehrsflächen. 42,5 Prozent sind Waldflächen, 25 Prozent nutzt die Landwirtschaft. Weitere Grünflächen und Wasserflächen machen die restlichen 7,5 Prozent aus. Der FNP 2020 hatte die Aufgabe, für dieses gesamte Stadtgebiet in den Grundzügen zu regeln, wie der Grund und Boden genutzt wird. Aus dem FNP werden die Bebauungspläne entwickelt. Erst sie schaffen für die Grundstückseigentümer verbindliche Regelungen und begründen Baurechte.

Die Flächennutzungsplanung erfolgt nicht frei, sondern gesetzliche Ziele und politische Vorgaben geben ihr einen festen Rahmen. Die Stadt Freiburg hat darüber hinaus im Dialog mit der Bürgerschaft kommunale Leitziele dafür erarbeitet, wie sich die Stadt in Zukunft entwickeln soll.

In einen Flächennutzungsplan fließen viele verschiedene Aspekte ein:

■ **die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung:**

Hier spielt beispielsweise die Entwicklung der Haushalte (mehr Singles als Familien) genauso hinein wie der Wohnflächenbedarf pro Person oder die Alterspyramide, die möglicherweise neue Wohnformen für Seniorinnen und Senioren mit sich bringt.

■ **die Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse:**

Die Lärmbelastung genauso wie die Luftqualität sind hier wichtig oder das möglichst unbelastete Nebeneinander von Wohnen und Gewerbe in einer Stadt.

■ **die Erhaltung, Erneuerung und Fortentwicklung vorhandener Ortsteile:**

Ein FNP bietet stets auch die Chance, Ortsteile weiter zu formen, in ihrem Charakter zu stärken oder beispielsweise ihre Infrastruktur, also den öffentlichen Nahverkehr oder den Bedarf an Einkaufsmöglichkeiten zu stützen.

■ **der Umweltschutz einschließlich des Naturschutzes und der Landschaftspflege:**

Die Menschen in Freiburg nutzen die Natur sehr intensiv zur Erholung. Natur ist auch Teil unserer Kultur, sie hat zudem – in Freiburg für viele spürbar – großen Einfluss auf das städtische Klima. Natur ist aber auch ein Wert an sich: Pflanzen und Tiere, ökologische Lebensräume sind schützenswert, auch wenn ein menschlicher Nutzen womöglich nicht ersichtlich ist. Dies ist sogar im Grundgesetz verankert.

■ **die Belange der Wirtschaft sowie der Land- und Forstwirtschaft:**

Neue Gewerbegebiete können sich klar auf eine Zielgruppe konzentrieren, wie beispielsweise Handwerksbetriebe. Einkaufsmärkte können auf der grünen Wiese oder stadtteilnah in den Quartieren die Menschen versorgen. Die Land- und Forstwirtschaft ist wiederum nicht nur ökonomisch, sondern auch für die Landschaftspflege bedeutsam.

■ **die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen:**

Der FNP hat auch zu berücksichtigen, was geschieht, wenn der Preis innerstädtischer Flächen steigt, ein Betrieb seine Produktion aber nicht verlagern will oder kann. Die Stadt muss neben der Förderung moderner Technologien auch Flächen für interessierte Firmen anbieten können, die diese produzieren. Wie sehen die Arbeitsplätze der Zukunft aus und welche Flächen braucht die Stadt dafür? Das sind Fragen, die im FNP eine Rolle spielen.

■ die Mobilität der Bevölkerung:

Ein FNP kann Verkehr vermeiden oder verringern helfen. Berücksichtigt er die Infrastruktur im öffentlichen Nahverkehr, aber auch die Mobilität verschiedener Bevölkerungsgruppen, von Kindern genauso wie von Berufstätigen oder Verbraucherinnen und Verbrauchern für die städtebauliche Entwicklung, trägt er damit zur Qualität der Quartiere bei.

Diese Beispiele zeigen bereits: Die verschiedenen Zielsetzungen einer Flächennutzungsplanung sind durchaus widersprüchlich. Zwar schaffen Untersuchungen zum aktuellen Stand und den Konsequenzen künftiger Flächennutzung sowie fundierte Prognosen zum Flächenbedarf im Verfahren eine verlässliche Grundlage. Doch die verschiedenen Belange müssen stets untereinander und gegeneinander abgewogen werden.

Leitziele für Freiburgs Entwicklung

Wer für die Zukunft plant, muss erst einmal wissen, welche Ziele diese Planung verfolgen soll. 2003 beteiligten sich rund 100 Bürgerinnen und Bürger deshalb an einer Diskussion um Leitziele: Welche Stadt wollen wir? Wie wollen wir in dieser Stadt wohnen, uns bewegen, arbeiten und erholen? Das bürgerschaftliche Engagement schuf eine wichtige Grundlage für die Flächennutzungsplanung. Als Hauptziel wurde die nachhaltige Entwicklung der Stadt Freiburg gefordert – und der Begriff gleich in konkrete Bilder gegossen: „Freiburgs Entwicklung wird als nachhaltig zu bezeichnen sein, wenn die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit gewährleistet ist, die soziale Gerechtigkeit gestärkt wird und die ökologischen Lebensgrundlagen für Menschen, Tiere und Pflanzen auch für kommende Generationen erhalten und verbessert werden.“ So beschreibt es ein Informationsblatt, das die Projektgruppe Integrierte Stadtentwicklung (PRISE) zum Leitzielkatalog herausgegeben hat. Klar ist, dass wirtschaftliche, soziale, ökologische Interessen, Kultur und Bildung untereinander durchaus in Konkurrenz treten können. Beim Abwägen zwischen diesen manchmal gegensätzlichen Zielen „sind die unterschiedlichen Interessen und Lebensentwürfe aller Bevölkerungsgruppen zu berücksichtigen“, betont der Leitzielkatalog. Wer die Leitziele im Detail nachlesen will, findet diese unter www.freiburg.de im Internet.

Das Gesetz und die Zukunft

Das Baugesetzbuch in Deutschland schreibt eine nachhaltige Entwicklung vor. Aber was verbirgt sich hinter diesem dehnbaren Begriff, der aus der Forstwirtschaft kommt (nur so viele Bäume fallen wie nachwachsen), aber mittlerweile in der Werbung für jedes Finanzierungspaket auftaucht? Das Baugesetzbuch betrachtet eine städtebauliche Entwicklung dann als nachhaltig, wenn sie „die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen miteinander in Einklang bringt“.

Zu einer nachhaltigen Stadtentwicklung ist Freiburg sogar gesetzlich verpflichtet. Doch wie genau lässt sich der Begriff der Nachhaltigkeit mit Leben füllen? In Freiburg beispielsweise geht man davon aus, dass es dafür notwendig ist, die Siedlungsentwicklung im Außenbereich – also auf der sprichwörtlichen grünen Wiese – deutlich zu reduzieren, und zwar nicht nur aus ökologischen,

sondern auch aus ökonomischen Gründen. Wenn die Bevölkerung tendenziell eher abnimmt, dann ist die Investition in eine komplett neue Infrastruktur, wie sie ein völlig neues Baugebiet erfordert, möglicherweise auch unter finanziellen Gesichtspunkten nicht sinnvoll.



Das Projektmanagement

Der Freiburger Gemeinderat hat bei der Beschlussfassung über den FNP 2020 entschieden, dass vorrangig die im Innenbereich gelegenen, noch freien Bauflächen zu entwickeln sind. Sie umfassen etwa die Hälfte der Flächen, die noch für eine Bebauung zur Verfügung stehen. Dahinter verbirgt sich auch der Wechsel von einer angebotsorientierten zu einer nachfrageorientierten Bedarfsberechnung. Das heißt: Die Stadt rüstet sich nicht mehr dafür, für jedes Bauinteresse eine Fläche im Angebot zu haben. Der FNP 2020 fußt eher darauf, Flächen für eine Entwicklung bereitzuhalten, die als sinnvoll angestrebt wird. Hinzu kommt, dass die neue Planung den Grundsätzen des sparsamen Flächenverbrauchs den Vorrang gibt.

All dies hat dazu geführt, dass im FNP 2020 weniger Wohn-, gemischte und gewerbliche Bauflächen im Außenbereich dargestellt sind als im Vorgänger-Plan, dem FNP 1980/99. Von den 165 Hektar noch nicht realisierten Bauflächen im FNP 1980/99 (Stand 2005) wurden nur 82 Hektar in den neuen FNP übernommen. 83 Hektar sind dagegen jetzt als landwirtschaftliche oder sonstige Grünfläche im FNP 2020 dargestellt. Mit Blick auf die veränderten Prioritäten bei der Flächenauswahl sind im FNP 2020 zwar 49 Hektar neue Bauflächen im Außenbereich hinzugekommen. Trotzdem enthält der FNP 2020 rund 35 Hektar weniger Bauflächen im Außenbereich als sein Vorgänger.

Um den Flächennutzungsplan (FNP) 2020 und den darin integrierten Landschaftsplan (LP) 2020 aufzustellen, wurde innerhalb der Stadtverwaltung im Dezember 2002 die Projektgruppe Integrierte Stadtentwicklung (PRISE) gebildet. Als Stabstelle wurde sie unmittelbar dem Oberbürgermeister zugeordnet. Die Zusammensetzung der PRISE spie-

gelte die notwendige fachübergreifende Arbeit am FNP 2020 und am LP 2020: Sechs Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus verschiedenen Dezernaten, besonders aus der Stadtplanung und dem Umweltbereich, arbeiteten befristet zusammen – zeitlich gekoppelt an die Planaufstellung. Die neue Organisationsform erlaubte es, unterschiedliche Fach-

planungen und bedeutsame öffentliche Belange im Team umfassend zu ermitteln und zu berücksichtigen. Der komplexe Planungsprozess wurde damit vereinfacht. In nur dreieinhalb Jahren schloss die Stadt Freiburg das Verfahren für die Aufstellung des FNP 2020 und des LP 2020 ab. Der Ablauf im Überblick:

Zeitplan

Aufstellungsbeschluss des Gemeinderats	27.05.2003
Flächenbedarfsprognose	30.03.2004
Beschluss über die Flächenszenarien zum FNP-Vorentwurf	30.11.2004
Frühzeitige erweiterte Bürgerbeteiligung	02.12.2004 – 12.05.2005
Frühzeitige Beteiligung der Behörden und der Nachbargemeinden	26.01. – 24.03.2005
Festlegung der Eckpunkte des FNP-Entwurfs durch den Gemeinderat	12.07.2005
Billigung des FNP-Entwurfs und Beschluss über die öffentliche Auslegung	29.11.2005
Behördenbeteiligung	05.12.2005 – 27.01.2006
Öffentliche Auslegung des Planentwurfs mit Begründung und Umweltbericht	19.12.2005 – 27.01.2006
Billigung von Planänderungen und Beschluss über erneute öffentliche Auslegung	21.03. und 11.04.2006
Entscheidung über die Stellungnahmen aus der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung sowie Feststellungsbeschluss des FNP 2020 und des LP 2020 durch den Gemeinderat	18.07.2006
Genehmigung durch das Regierungspräsidium	27.11.2006
Wirksamkeit des FNP mit ortsüblicher Bekanntmachung der Genehmigung	09.12.2006

Drei Alternativen: Die Szenarien

Der Prozess, der Ende November 2006 mit der Genehmigung des Flächennutzungsplans 2020 abgeschlossen wurde, begann offiziell am 27. Mai 2003. An diesem Tag beschloss der Gemeinderat der Stadt Freiburg, diesen Flächennutzungsplan mit dem Zeithorizont bis zum Jahr 2020 aufzustellen. Um die Vorgehensweise nachvollziehen zu können, ist es aber hilfreich, noch weiter zurück zu schauen.

Im Frühjahr 2001 hatte der Freiburger Gemeinderat schon einmal einen Beschluss zum Thema Flächen-nutzungsplanung gefasst. Damals lautete die Entscheidung, den Flächennutzungsplan bis zum Jahr 2010 fortzuschreiben. Der Flächenbedarf, der zu diesem Zeitpunkt von der Verwaltung angenommen und vom Gemeinderat politisch gestützt wurde, war jedoch sehr viel höher. Eine vorgezogene bürgerschaftliche Diskussion (mehr dazu auf Seite 10ff) machte damals deutlich, dass dies auf große Widerstände stieß.

Die Entscheidung im Mai 2003 war in diesem Sinne ein Neubeginn. Das erste Dreivierteljahr nutzte das PRISE-Team (siehe auch „Zeitplan und Projektmanagement“) für eine neue Flächenprognose. Die Ergebnisse dieser Vorarbeiten flossen in drei Szenarien: ein Grundscenario (Szenario 1), das den Mindestbedarf an Flächen deckte, das „Szenario 2“, das darüber hinaus zusätzliche Flächen fürs Wohnen darstellte, und das „Szenario 3“, das dem Gewerbe mehr Flächen zubilligte.

Die Flächenprognose war aber nicht die einzige Vorarbeit. Mit Blick auf einen neuen Flächennutzungsplan hatte die Verwaltung teilweise schon Jahre zuvor begonnen, Informationen über städtische Flächen und Entwicklungsbedarfe zu ermitteln. Dazu gehörten beispielsweise Gutachten, die speziell zu Boden, zu Grundwasser und zu Überschwemmungsgebieten erarbeitet wurden. Die Stadtklimaanalyse offenbarte, welche Faktoren auf Freiburgs Klima entscheidenden Einfluss haben, zum Beispiel wie die Stadt sich in Sommernächten abkühlt. Ein Freiraumkonzept erfasste die gegenwärtige Versorgung mit Flächen für Sport, mit Spielplätzen oder Freizeitangeboten für Jugendliche und präsentierte Anforderungen an die künftige Entwicklung. Ein Kleingartenentwicklungsplan nahm den Ist-Zustand sowie den künftigen Bedarf und die Entwicklungsmöglichkeiten unter die Lupe. Außerdem wurden die Innenentwicklungspotenziale ermittelt, also Baumöglichkeiten in bestehenden Siedlungen. Dies war wichtig, um den Bedarf an Flächen im Außenbereich zu reduzieren.

Ein Großteil dieser Informationen war Basis für den Landschaftsplan 2020, der bei der Flächennutzungsplanung den Blick auf die natürliche Umgebung lenkt: die Böden, die Naturräume, Pflanzen und Tiere, Klima und Luftgüte, Wasserhaushalt und Gewässer, das Landschafts- und Stadtbild.

Eins, zwei und drei: die Szenarien für den FNP-Vorentwurf

Insgesamt stellte die Verwaltung in der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung 67 Bauflächen im Außenbereich – verteilt auf die drei Szenarien – zur Diskussion.

Szenario 1 mit 51 Bauflächen und insgesamt 130,6 Hektar war das Basis-Szenario, geleitet von dem Ziel, den künftigen Flächenverbrauch möglichst gering zu halten und der Stadt dennoch genug Spielraum für eine sinnvolle künftige Entwicklung zu geben. Szenario 1 sah 41 Wohnbauflächen, 3 gemischte und 7 gewerbliche Bauflächen vor. Qualitativ waren es diejenigen Flächen, die nach Abwägung aller Ziele aus Sicht des vorbereitenden Projektteams am besten geeignet waren, den Mindestbedarf an Wohnbau- und gewerblichen Bauflächen bis zum Jahre 2020 zu decken. In der Kernstadt hatten innenstadtnahe Flächen mit guter Anbindung an den öffentlichen Nahverkehr Priorität. Sowohl in der Kernstadt als auch in den Ortschaften rundeten die vorgeschlagenen Flächen weitgehend die vorhandene Siedlungsstruktur ab (so genannte Arrondierung). In allen Ortschaften und den meisten Bereichen der Kernstadt wurden neue Wohnbauflächen vorgesehen. Denn es ist schon heute absehbar, dass gerade dort, wo heute Familien leben, künftig insgesamt weniger Menschen leben werden. Viele Heranwachsende ziehen später weg. Diejenigen, die bleiben, werden immer älter und nutzen den bisher geteilten Wohnraum allein weiter. Dadurch besteht die Gefahr, dass die Auslastung der Infrastruktur (zum Beispiel Arztpraxen, Einkaufsmöglichkeiten, öffentlicher Nahverkehr) sinkt. Werden neue Bauflächen erschlossen, ziehen neue Menschen zu und sorgen damit auch dafür, dass die Lebensqualität erhalten bleibt. Bei den gewerblichen Bauflächen bildet die südliche Erweiterung des Gewerbegebiets Haid den Schwerpunkt der künftigen Entwicklung. Hinzu kommen zwei kleinere Erweiterungen im Freiburger Norden. Auch in den Ortschaften am Tuniberg lassen sich vorhandene Gewerbegebiete erweitern. Dies macht zusammen knapp ein Drittel der neuen gewerblichen Bauflächen aus und bietet vor allem dem örtlichen Handwerk Entwicklungsmöglichkeiten.

Szenario 2 sah 12 weitere Bauflächen mit insgesamt 33,8 Hektar vor. Sie sollten als Möglichkeit dienen, den Anteil der Wohnbauflächen zu erhöhen. Sie waren bereits im FNP 1980/99 enthalten und aus heutiger Sicht noch vertretbar, wenn auch umstritten, wie die Hanglagen in Zähringen, Herdern und St. Georgen. Diese sind ökologisch und teilweise auch bei der Erschließung problematisch. In den Ortschaften wurden teilweise auch neue Wohnbauflächen vorgeschlagen.

Szenario 3 stellte vier zusätzliche Bauflächen – drei gewerbliche Bauflächen (16,1 Hektar) und eine gemischte Baufläche (3,1 Hektar) zur Diskussion. Damit wollten die Planer die Möglichkeit eröffnen, gegebenenfalls den Umfang der künftigen Gewerbeflächen und damit das Potenzial für Arbeitsplätze zu erhöhen.

Der FNP 2020 und die Umwelt

Ein Flächennutzungsplan berücksichtigt nicht allein den Bedarf an Wohn- und Gewerbeflächen. Wer einen Flächennutzungsplan aufstellt, ist gesetzlich verpflichtet, auch die Umweltbelange zu berücksichtigen. Was heißt das? Beispielsweise müssen die Planenden klären, welche Auswirkungen ihre Vorhaben auf Tiere, Pflanzen, die Landschaft und die biologische Vielfalt haben. Das Landschaftsbild wird durch Städtebau stark verändert. Wasser und Boden können beeinträchtigt werden. Bebauung kann die Luftqualität mindern, für Emissionen (Schadstoffe, Gerüche und Lärm) sorgen. Damit Tiere und Pflanzen trotz der vielen Siedlungsflächen Rückzugs- und Lebensraum finden, gibt es Schutzgebiete, von denen einige sogar zum europäischen Flächennetz NATURA 2000 gehören.



Zaunammer

Die Belastungen für die Umwelt soll ein Flächennutzungsplan möglichst gering halten, er soll für die bestmöglichen natürlichen Bedingungen sorgen. Dazu gehört auch, dass Abfälle und Abwasser entsorgt werden und keinen Schaden anrichten, dass Energie möglichst sparsam und effizient genutzt und der Einsatz erneuerbarer Energie, wie der Sonnenenergie, ermöglicht wird. Boden soll so wenig wie möglich versiegelt werden: Städte sollen sich vor allem dort weiterentwickeln, wo Flächen ohnehin schon versiegelt, also zugebaut sind. Die Veränderungen der Umwelt, die durch die Flächennutzung verursacht werden, sollen auf die Gesundheit der Menschen und auf Kulturgüter und Bauten möglichst wenig negativen Einfluss haben.

Um beurteilen zu können, wie sich eine Flächennutzungsplanung auf die Umwelt auswirkt, brauchen die Planenden eine Menge fachlicher Informationen. Sie finden sich im bereits erwähnten Landschaftsplan. Er wird speziell für den Flächennutzungsplan erarbeitet und heißt deshalb im Freiburger Fall „LP 2020“. Der LP 2020 war wiederum Grundlage für den Umweltbericht, in dem die Auswirkungen der im FNP geplanten Siedlungsentwicklung auf die Umwelt bewertet werden.

Der Umweltbericht

... zum FNP 2020 ermittelt und bewertet die voraussichtlichen Auswirkungen der neuen Siedlungsentwicklung und benennt Maßnahmen, die diese Auswirkungen vermeiden beziehungsweise ausgleichen können. Jede einzelne Baufläche, aber auch neue Sport- und Kleingartenflächen wurden einer solchen ökologischen Risikoanalyse unterzogen. Das Ergebnis floss in die Flächendiskussion ein (siehe Kapitel Bürgerbeteiligung).

Die Prüfung der Umweltauswirkungen der Flächennutzungsplanung zeigte, dass die Flächen des FNP 2020, die im wesentlichen dem Szenario 1 entsprechen, wesentlich günstiger für die Umwelt sind als die Flächen, die in den Szenarien 2 und 3 zu Beginn mit ins Verfahren eingebracht worden waren. Auch im Vergleich mit dem Flächennutzungsplan von 1980/ 1999 sind die negativen Auswirkungen des FNP 2020 aus Umweltsicht deutlich geringer.

Trotzdem beeinträchtigten auch diese Flächen die Umwelt. Und diese Folgen müssen nach den gesetzlichen Bestimmungen ausgeglichen werden, etwa indem für eine versiegelte Fläche anderswo eine ökologisch besonders wertvolle Fläche erweitert oder gar erst angelegt wird. Dieser künftige Ausgleichsflächenbedarf wurde ermittelt. Damit diese Forderungen auch erfüllt werden können, wenn eine Fläche bebaut wird, wurde gleich ein entsprechender „Ausgleichsflächenpool“ geschaffen. Auch diese Flächen stellt der FNP 2020 dar – auf der Basis des Landschaftsplans 2020.

Die Landschaftsschutzgebiete (LSG) wurden im Zuge der Flächennutzungsplanung ebenfalls überprüft. Teilweise waren die Schutzverordnungen schon mehrere Jahrzehnte alt. Manche LSG-Flächen waren sogar bebaut. Deshalb wurden die Gebiete teilweise verändert oder neu gefasst. Die aktuellen Landschaftsschutzgebiete, wie sie im FNP 2020 wiedergegeben sind, gewährleisten jetzt neu in sensiblen, siedlungsnahen Bereichen den Schutz von Natur und Landschaft. Insgesamt blieb die LSG-Fläche Freiburgs etwa gleich groß. Über die Hälfte des Freiburger Stadtgebiets steht unter Natur- oder Landschaftsschutz.

Die besonders schützenswerten Flächen des europäischen Netzes NATURA 2000 und Naturschutzgebiete grenzen zwar teilweise an künftige Siedlungsflächen. Die Verträglichkeitsuntersuchung des Umweltberichts kam aber zu dem Ergebnis, dass starke Beeinträchtigungen in allen Fällen vermeidbar sind.

Abwägen und nach vorne schauen: Die Alternativenprüfung

Wer anderen etwas vorschlagen will, sucht erst einmal nach der aus seiner Sicht besten Lösung. Die wird dann durch die Ideen anderer noch bereichert und am Ende steht der Plan. Idealerweise geschieht dies auch, wenn ein Flächennutzungsplan aufgestellt wird. Um aber sicherzustellen, dass keine bessere Lösung übersehen wird, verlangt der Gesetzgeber von der Stadt eine so genannte Alternativenprüfung.

Am Anfang der Alternativenprüfung steht die Frage, ob die Planung überhaupt notwendig ist. Schließlich könnte der alte Flächennutzungsplan 1980/99 ja auch weiter gültig bleiben. Diese Variante nennt sich im Planungsjargon „Null-Variante“. Für Freiburg kam die Nullvariante jedoch nicht in Frage. Warum? Der FNP 1980/99 enthält noch deutlich mehr Bauflächen als nach der aktuellen Bedarfsprognose bis 2020 notwendig sind. Außerdem sind große Teile dieser Flächen für die Stadtentwicklung aus heutiger Sicht nicht mehr geeignet: Mehr als die Hälfte der noch nicht bebauten Flächen aus dem alten Plan wurde gestrichen. Das waren rund 83 von insgesamt 165 Hektar, nur 49 Hektar wurden neu ausgewiesen.

Bei allen Flächen wurde gefragt: Ist die Nutzung dieser Fläche rechtlich gebunden – etwa wasserrechtlich oder nach Naturschutzrecht? Ist die Lage der Fläche städtebaulich günstig, bietet sie gute Wohnverhältnisse, rundet sie eine bestehende Siedlungsfläche ab? Kann sie gut erschlossen werden, gefährdet sie ökologisch bedeutsame Lebensräume? Ist sie Teil eines regional bedeutsamen Grünzuges oder wichtig für das Stadtklima insgesamt? Liegt sie in einem Überschwemmungsgebiet?

Unter allen Flächen, die dieser Prüfung standhielten, wurden für den Vorentwurf des FNP nur die qualitativ am besten geeigneten ausgewählt. Der Umfang beschränkte sich auf das Volumen, das die Prognosen für den künftigen Flächenbedarf erforderten. Im Winter 2004/2005 beschloss der Gemeinderat, den Vorentwurf des FNP 2020 mit den drei Flächenszenarien zusammen mit den ökologischen Risikoanalysen und dem Entwurf des Ausgleichsflächenpools zur Grundlage der frühzeitigen Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung zu machen.

Steckbriefe

Alle potenziellen Siedlungsflächen außerhalb der heutigen Siedlungsflächen wurden detailliert bewertet – fachlich wie rechtlich. Der Kriterienkatalog umfasste zum Beispiel Städtebau, Infrastruktur und Ökologie. Auf dieser Grundlage entstanden die drei Flächenszenarien. Kurzgefasst diente die Flächenbewertung als Steckbrief für jede der 67 Bauflächen der drei Szenarien. So konnten die Bürgerinnen und Bürger während der Bürgerbeteiligung schnell auf die entscheidenden Informationen zu einer Fläche zurückgreifen.

Zinklern	
Stadtteil	Lehen
Auf der Nutzung	W
Flächennummer	Leh_W1
Größe	7 ha
Realisierung	I (bis 2010)
	
Vorzüge	Gute ÖPNV-Anbindung, gut geeignet für Passivbauweise/Solarenergienutzung, geeignet für Nah-Fermawärmeerzeugung
Probleme	Verkehrslärm Zubringer Mitte und Padusaallee, mittleres Risiko für Boden, Klima und Arten/Biotop
Fazit	Einzig große Siedlungserweiterung in Lehen, daher für die Ortsentwicklung notwendig angebanden. Der erforderliche Lärmschutz soll durch eine Temporeduzierung auf dem Zubringer Mitte erreicht werden.



Beispiel Oberer Zwiiegeracker

Neun Hektar groß war die Wohnbaufläche am Oberen Zwiiegeracker in St. Georgen im alten FNP 1980/99. Der größte Teil davon wurde erst gar nicht in eines der Szenarien des FNP-Entwurfs 2020 aufgenommen, weil diese Streuobstwiese für den Naturschutz sehr wertvoll ist. Dort lebt die vom Aussterben bedrohte und streng geschützte Vogelart der Zaunammer.



Nachhaltige Stadtentwicklung: **Die Bürgerbeteiligung**

Als der Gemeinderat der Stadt Freiburg im Frühjahr 2001 erstmals die Fortschreibung des FNP beschloss, verknüpfte er dies mit der Forderung, die Belange der Bürgerschaft in besonderer Weise zu berücksichtigen. Für eine erfolgreiche Bürgerbeteiligung in einem Planungsverfahren genügt der politische Wille allein jedoch nicht. Kooperative Planung fordert zunächst einmal die Verwaltung heraus. Dass sie Sichtweisen und Prioritäten von außen mit in den verwaltungsinternen Planungsprozess einfügt, ist nicht selbstverständlich. Neben einer konfliktfähigen Verwaltung ist aber auch die Lernbereitschaft auf Seiten der Kommunalpolitikerinnen und -politiker gefragt. Ein solcher integrativer Ansatz ist Voraussetzung dafür, dass Bürgerbeteiligung gelingt.

Der Freiburger FNP 2020 ist Beleg dafür, dass sich die Mühe auf Seiten der Verwaltung lohnt. Das aktive Engagement der Bürgerinnen und Bürger hat die FNP-Inhalte qualitativ verbessert und bedeutete so auch einen Gewinn für die Planerinnen und Planer. Die Voraussetzungen für eine breite Beteiligung auf Seiten der Bürgerschaft waren in Freiburg grundsätzlich gut: Im Lokalen Agenda Prozess und in Bürgervereinen begleiten Menschen seit Jahren kritisch und konstruktiv die Stadtentwicklungsprozesse und das städtische Verwaltungshandeln.

Die Stadt gestalten: Bürgerengagement für den FNP 2020

An der Bürgerbeteiligung zum Flächennutzungsplan 2020 beteiligten sich in ganz Freiburg rund 900 Bürgerinnen und Bürger. In den Ortschaften engagierten sich rund 500 von ihnen. In der Kernstadt, wo rund 400 Menschen ihre Sichtweisen einbrachten, war das Konfliktpotenzial erheblich höher als in den Ortschaften, wo in der Regel schnell ein breiter Konsens erzielt werden konnte. Für die Kernstadt entschied sich die Stadtverwaltung für eine so genannte erweiterte Bürgerbeteiligung. Damit sollte die Bürgerschaft nochmals die Chance erhalten, gerade strittige Fragen im Detail und mit Einblick in die Hintergründe der Flächennutzungsplanung zu diskutieren. Die beteiligten Bürgerinnen und Bürger wurden geleitet von ehrenamtlichen Mentoren, die wiederum fachlich und methodisch von Profis unterstützt wurden. In Baden-Württemberg war Freiburg die erste Kommune überhaupt, die das Mentorenkonzept im Rahmen der Bauleitplanung umsetzte.

Diese Beteiligungsform war jedoch erst im zweiten Schritt und nach einem inhaltlichen wie methodischen Kurswechsel möglich. Zunächst hatte die Stadt in den Jahren 2001/2002 mit hohem finanziellem Aufwand ein erstes Moderationsverfahren zur Zukunft der Stadt durchführen lassen. Ziel war es, mit der Bürgerschaft über die von der Verwaltung vorgeschlagenen 263 Hektar potenzieller Neuausweisungsflächen zu diskutieren. Diese expansive Flächenentwicklung widersprach jedoch grundsätzlich der bürgerschaftlichen Forderung nach einer nachhaltigen und sparsamen Flächenpolitik. Die Planungsgrundlagen für einen so hohen Flächenbedarf und die Vorarbeit der Verwaltung im Rahmen der Flächenplanung empfanden die Bürgerinnen und Bürger deshalb schon zu Beginn als nicht transparent und nicht nachvollziehbar.



Drei Bausteine für Beteiligung

Baustein 1: Leitzielprozess

Im Leitzielprozess diskutierten im 2. Halbjahr 2003 etwa 100 Bürgerinnen und Bürger mit der Projektgruppe Integrierte Stadtentwicklung (PRISE) die künftige Entwicklung der Stadt. Vorbereitet und geleitet wurde diese Diskussion von einem professionellen Moderationsteam. Ergebnis war ein Leitzielkatalog. Darin wurde eine flächensparende, die Innenentwicklung forcierende Stadtentwicklung zum qualitativen Maßstab eines neuen FNP erklärt und als Richtschnur für die weitere inhaltliche Planung definiert. Als Vorarbeit hatte die PRISE die städtischen Ziele gebündelt und eine dezernatsübergreifende Abstimmung eingeleitet. Die bürgerschaftlichen Empfehlungen flossen ein.

Baustein 2: Informationsveranstaltungen

Zwischen September 2003 und April 2005 stellen zahlreiche öffentliche Informationsveranstaltungen die Grundlagen für den FNP vor: etwa den Wohnbau- und Gewerbeflächenbedarf, das Innenentwicklungspotenzial und die Bevölkerungsentwicklung. Die Verwaltung erläuterte die verschiedenen Fachgutachten und die darauf basierenden Prognosen und Bewertungen. Schließlich waren sie die Basis für die kommende Auswahl von Bauflächen.

Währenddessen erarbeitete die PRISE von 2002 bis 2004 drei Flächenszenarien (siehe Seite 7). Die unterschiedlichen Entwicklungsoptionen bis 2020 benannten insgesamt 67 potenzielle Bauflächen im Außenbereich. Im November 2004 wurden diese Szenarien als Grundlage der erweiterten Bürgerbeteiligung vom Gemeinderat beschlossen.

Baustein 3: Selbstgeleitete Arbeitsgruppen der Bürgerschaft

Der Prozess der erweiterten Bürgerbeteiligung begann im Dezember 2004. Aufgrund der knappen finanziellen, zeitlichen und personellen Ressourcen der PRISE wurde nach Wegen gesucht, Engagement und Kompetenz aus der Freiburger Bürgerschaft einzusetzen. Ein MentorInnenkonzept, das bisher nur für kulturelle, ökologische und soziale Projekte etabliert war, wurde auf das Flächennutzungsverfahren abgestimmt. Es galt, engagierte Personen zu finden, die mit ihren Fähigkeiten bereit waren, im Planungsprozess als Dialogstifter zu wirken.

38 ehrenamtliche Mentorinnen und Mentoren aus Initiativen, Vereinen, Lokale Agenda Gruppen, aber auch mit beruflichem Planungshintergrund sowie ehemalige Mitglieder des Gemeinderats, Mediatorinnen und Mediatoren wurden für die Leitung stadtteilspezifischer Arbeitsgruppen gewonnen. Jeweils ein „Tandem“ mit kommunikativem und stadtplanerischem Hintergrund leitete eine bürgerschaftliche Gruppe an. Im November 2004 wurden die Mentorinnen und Mentoren inhaltlich und methodisch auf ihre Aufgabe vorbereitet.

Im eigentlichen Prozess diskutierten und bewerteten die Bürgerinnen und Bürger dann in dezentralen Arbeitsgruppen Flächenszenarien und potenzielle Bauflächen sowohl qualitativ als auch quantitativ. Auf der Abschlussveranstaltung für die gesamte Stadt im Mai 2005 wurde das bürgerschaftliche Meinungsbild zu den Flächenausweisungen der breiten Öffentlichkeit vorgestellt und offiziell dem Oberbürgermeister übergeben.

Dem Gemeinderat wurde das Meinungsbild in einer eigenen Informationsdrucksache erläutert. Außerdem wurde es in den Planentwurf (das so genannte Eckpunktepapier) eingearbeitet. Mit dem Beschluss über dieses Eckpunktepapier übernahm der Gemeinderat große Teile des bürgerschaftlichen Votums in den FNP 2020.

Dies führte im Laufe des Moderationsverfahrens zu Konflikten und wachsendem Misstrauen gegenüber der Verwaltung. Die Bürgerschaft stellte klare Forderungen: Die Zusammenarbeit mit der städtischen Verwaltung solle künftig systematisch gestaltet, die verwaltungsinterne Arbeit neu organisiert und die Planungsgrundlagen und Transparenz der Entscheidungen nachvollziehbar gemacht werden.

Als Reaktion darauf entschied sich im Frühjahr 2003 der Gemeinderat für einen Neubeginn des Flächennutzungsplanungsprozesses. Zum einen wurde beschlossen, den neuen Flächennutzungsplan mit Zeithorizont bis 2020 aufzustellen, zum anderen sollten im Beteiligungsverfahren die inhaltlichen und organisatorischen Forderungen aus der Bürgerschaft berücksichtigt werden.

Als Vorbereitung war in der Verwaltung bereits Ende 2002 die Projektgruppe Integrierte Stadtentwicklung (PRISE) mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus verschiedenen Dezernaten eingerichtet worden (Details siehe Seite 6). Sie sollte das Flächennutzungsplanverfahren dialogorientiert angehen. Um den quantitativen wie qualitativen Flächenbedarf zu bestimmen, sollte sie auch die planerischen Grundlagen überprüfen.

Im nächsten Schritt suchte die Verwaltung nach neuen effektiven Formen der Zusammenarbeit mit den Bürgerinnen und Bürgern. Gemeinsam mit der Bürgerschaft wollte man aus den Erfahrungen der Vergangenheit lernen. Im Dialog

mit Vertreterinnen und Vertretern unterschiedlicher bürgerschaftlicher Gruppierungen und mit Unterstützung eines externen Moderationsteams entwickelte die Verwaltung ein neues Beteiligungskonzept. Kernpunkte waren

- die Transparenz von Informationen, politischen Entscheidungen im Gemeinderat und des Handelns der städtischen Verwaltung zu sichern
- Formen der gemeinsamen Arbeit, insbesondere den direkten Kontakt der Bürgerschaft zu Fachplanenden zu ermöglichen

Akteure aus Bürgerschaft und Verwaltung analysierten und klärten in diesem Prozess ihre Rollen und Erwartungen. So wurden Streitpunkte oder auch Blockaden offensichtlich, die sonst im Verfahren selbst zum Tragen gekommen wären und die inhaltliche Diskussion unnötig belastet oder verschleppt hätten.

Auf Grundlage dieser Gesprächsrunden wurde, wiederum mit Unterstützung des externen Moderationsteams, die öffentliche Beteiligung im Sommer 2003 erneut aufgenommen. Das Beteiligungsverfahren gliederte sich nun in drei Bausteine:

- die Diskussionen um Leitziele für die künftige Siedlungsentwicklung,
- die Vermittlung von Inhalten durch Informationsveranstaltungen,
- die Diskussion um den Flächenumfang und die potenziellen Bauflächen.



Es gelang, die Bürgerinnen und Bürger in den folgenden beiden Jahren kontinuierlich in den Prozess der Neuaufstellung des Flächennutzungsplans zu integrieren sowie das in der Vergangenheit entstandene Misstrauen gegenüber der städtischen Verwaltung abzubauen und in konstruktives Hinterfragen zu wandeln. Der direkte Dialog mit den Fachleuten wurde als vertrauensbildende Maßnahme geschätzt und als Schlüssel für die darauf aufbauenden Dialogrunden angesehen.

Die Bürgerschaft wurde durch die Informationsveranstaltungen und den persönlichen Austausch mit den Fachplanenden nicht nur informiert, sondern auch qualifiziert. Chancen und Grenzen des Beteiligungsprozesses wurden genauso deutlich wie die Möglichkeiten, das Planungsergebnis zu beeinflussen. Dass Informationen offen zugänglich und Ansprechpartner stets klar benannt waren, wurde als Bereitschaft der städtischen Verwaltung zu einem transparenten Verfahren und ihrem Interesse an der bürgerschaftlichen Mitwirkung verstanden. Im Internet waren die Fachgutachten jederzeit abrufbar.

Wichtig war dabei, dass den Gruppen Ergebnisse und Entscheidungen der städtischen Verwaltung und des Gemeinderates stets zeitnah und nachvollziehbar vermittelt wurden. Das bedeutete auch, das Geschehen in parallel laufenden Planungsprozessen kontinuierlich abzustimmen und mit der Bürgerschaft zu diskutieren. Diese umfassende Rückkopplung erforderte von der Verwaltung ein hohes Maß an Koordination. Sie war aber die Voraussetzung dafür, dass neue Sachverhalte in das laufende Verfahren eingebunden werden konnten. Nur so ließen sich Abstimmungs- und Steuerungsprobleme frühzeitig angehen oder sogar vermeiden.

Klarheit und Effizienz: Vom Nutzen einer gelungenen Bürgerbeteiligung

Beteiligen - aber wie?

Informationen zur Bürgerbeteiligung im Vorfeld des Freiburger Flächennutzungsplanverfahrens erhalten Sie beim Referat für Stadtentwicklung der Stadt Freiburg und bei cg-konzept. Christine Grüger und Dirk Kron haben das Verfahren als externes Team mit entwickelt und geleitet, www.cg-konzept.de. Ansprechpartnerin bei der Stadt ist Annette Schubert.



Die Bürgerinnen und Bürger, die stellvertretend für alle Freiburger mitarbeiteten, konnten beachtlichen Einfluss auf die gemeinderätliche Entscheidung nehmen. Dabei entstanden in einzelnen Arbeitsgruppen durchaus konträre Meinungsbilder. Die im Nachhinein insgesamt 13.000 gesammelten Unterschriften von Bewohnerinnen und Bewohnern aus der Nachbarschaft umstrittener Bauflächen gegen die Ergebnisse der Bürgerbeteiligung änderten dies nicht. Im Gegenteil: Die Beteiligung machte deutlich, dass hier Einzelinteressen vertreten wurden. Aus Sicht der Verwaltung hat das Beteiligungsverfahren die Diskussionen um die Zukunft der Stadt wieder versachlicht und Vertrauen für zukünftige Formen der Zusammenarbeit geschaffen. Allerdings stellt ein solches Beteiligungsverfahren hohe Anforderungen in personeller, finanzieller und zeitlicher Hinsicht. Der hohe Arbeitsaufwand darf nicht unterschätzt werden.

Den Prozessverantwortlichen muss bei einem so eng mit der Bürgerschaft verzahnten Vorgehen zudem bewusst sein, dass das Verfahren unter Aufsicht der Öffentlichkeit stattfindet. Das birgt zum einen die Chance frühzeitig Hürden der Planung signalisiert zu bekommen. Zum anderen aber werden in einer solchen Situation auch politische Strategien sichtbar. Dies ist legitim, doch muss stets die Ehrlichkeit gegenüber der Bürgerschaft hinsichtlich des Stellenwertes ihrer Mitarbeit und der Zusagen ihnen gegenüber erhalten bleiben. Die Bürgerbeteiligung ist eine Interessenvertretung neben anderen. Am Ende trifft der Gemeinderat die Entscheidungen zum Wohl der Allgemeinheit. Wichtig dabei scheint jedoch, die unterschiedlichen Entscheidungsprozesse von Stadtpolitik und Verwaltung offen zu legen und getroffene Entscheidungen der Öffentlichkeit zu vermitteln.



Nachhaltige Stadtentwicklung: Das Ergebnis

Zum Freiburger Flächennutzungsplan 2020 haben viele beigetragen: Die Stadtverwaltung als Planungsträger, vor allem vertreten durch die Projektgruppe Integrierte Stadtentwicklung, aber auch Interessenvertretungen wie die Wirtschaftsförderung, Gutachter, verschiedene Fachbehörden mit ihrer Beurteilung des Planentwurfs, Bürgerinnen und Bürger, die Nachbargemeinden, und – als letztlich entscheidendes Gremium – der Gemeinderat der Stadt Freiburg und das Regierungspräsidium als Genehmigungsbehörde.

Alle zusammen haben zum FNP 2020 beigetragen. Die mehrstufige Vorauswahl sorgte dafür, dass die möglichen Siedlungsflächen für den neuen FNP eine Qualitätskontrolle nach der anderen durchliefen. Starke Beeinträchtigungen von Natur und Umwelt ließen sich dadurch bereits im Vorfeld vermeiden oder mindern.

Alle Bauflächen im FNP 2020 wurden zudem drei zeitlich gestaffelten Realisierungsstufen zugeordnet. Dies ermöglicht es, sogar innerhalb des Geltungszeitraums des FNP, also bis zum Jahr 2020, den Bedarf immer wieder neu zu prüfen und flexibel zu reagieren: bei steigendem Bedarf lassen sich manche Flächen früher bebauen, bei sinkendem Bedarf können weitere Flächen zurückgestellt werden. Das schafft eine zusätzliche Chance, auf die Bebauung von Flächen zu verzichten, die aus Umweltsicht oder auch mit Blick auf eine effektive Nutzung der Infrastruktur weniger günstig sind.

Weil dennoch Nachteile für die Umwelt nicht zu vermeiden sind, gibt der Umweltbericht Hinweise zu geeigneten Vermeidungs-, Minderungs- und Ausgleichsmaßnahmen. Auch die Ergebnisse der frühzeitigen erweiterten Öffentlichkeitsbeteiligung (siehe Seite 14 ff) führten dazu, dass auf viele aus Umweltsicht besonders problematische Flächen verzichtet wurde.

Sowohl die Bürgerschaft als auch Behörden und Nachbargemeinden bevorzugten klar das Szenario 1 (Details siehe Seite 7) mit nur wenigen Anpassungen. So waren im Szenario 1 am Kapellenweg im Stadtteil Wiehre zunächst drei kleine neue Wohnbauflächen vorgesehen gewesen. In der Bürgerbeteiligung wurde die mittlere Fläche mehrheitlich abgelehnt. Die Bürgerinnen und Bürger begründeten dies damit, dass die Bebauung den gewachsenen Siedlungsrand aufbrechen und die Naherholung stören würde. Diese Fläche wurde gestrichen.

Von den 67 Bauflächen aller Szenarien wurden in der Bürgerbeteiligung fünf Wohnbauflächen besonders kontrovers diskutiert: Hinterer Schlierberg, Höhe, Lettgrube, Oberer Zwiegeracker und Vordere Steige. Die Verwaltung nahm die Kritik auf, indem sie entweder neue Planungsalternativen erarbeitete, die Bauflächen in ihrer Größe verkleinerte oder zumindest späteren Entwicklungszeitstufen zuordnete.

Dieses Ergebnis floss wiederum in den so genannten Eckpunkte-Entwurf ein. Der Gemeinderat entschied im Juli 2005 über die Eckpunkte für den FNP 2020 und berücksichtigte dabei weitgehend das Votum der Bürgerschaft. Erst dann, aufbauend auf dem Eckpunktebeschluss, erarbeitete die Verwaltung den eigentlichen Flächennutzungsplan-Entwurf. Nachdem der Gemeinderat diesen Planentwurf am 29. November 2005 gebilligt hatte, startete das förmliche Verfahren. Der Entwurf des FNP 2020 wurde öffentlich ausgelegt.

Den Umfang der gesamten Bauflächen – bereits bebaut wie unbebaut – und den Anteil der Flächen im FNP 2020, der für die künftige bauliche Entwicklung zur Verfügung steht, zeigt die folgende Tabelle:

Art der Baufläche	Gesamtfläche in Hektar [ha]	Anteil für die bauliche Entwicklung in Hektar [ha]
Wohnbauflächen	1.730	130
gemischte Baufläche	540	5
gewerbliche Baufläche	610	65
Sonderbaufläche für großflächigen Einzelhandel	75	10
Sonderbaufläche für sonstige Nutzungen	260	20
Summe	3.280	260



Die förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung I: Die Bürgerschaft

Während dieser förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung vom 19. Dezember 2005 bis 27. Januar 2006 sowie während der erneuten öffentlichen Auslegungen von Planänderungen im April/Mai 2006 wurden von Bürgerinnen und Bürgern noch insgesamt rund 500 Stellungnahmen abgegeben. Die meisten dieser Stellungnahmen hatten die drei geplanten Bauflächen Oberer Zwiegeracker und Lettgrube in St. Georgen sowie Höhe in Zähringen zum Thema, oft mit einem identischen Inhalt. Die übrigen Stellungnahmen betrafen zahlreiche andere Bauflächen, die Frage nach einem Standort für Wagenburgen, oder enthielten grundsätzliche Kritik am FNP 2020.

Diese Stellungnahmen führten teilweise zu kleineren Änderungen bei Flächenabgrenzungen und Flächendarstellungen, außerdem wurde eine Sonderbaufläche für experimentelles Wohnen (Wagenburgen) in den Planentwurf aufgenommen. Auch diese Änderungen wurden wiederum öffentlich ausgelegt. Erneut konnte sich – allerdings beschränkt auf die geänderten Flächen – die Öffentlichkeit beteiligen. Diese Stellungnahmen führten dazu, dass die geänderte Abgrenzung von Bauflächen in den Stadtteilen Haslach und Wiehre nochmals angepasst wurde. Im Rahmen der eingeschränkten zweiten erneuten Öffentlichkeitsbeteiligung gingen dann keine weiteren Stellungnahmen aus der Bürgerschaft ein.

Die förmliche Öffentlichkeits- beteiligung II: Behörden, Nachbargemeinden, Verbände

Bei einer so bedeutsamen Zukunftsplanung wie dem Flächennutzungsplan fordert der Gesetzgeber vom Planungsträger – in diesem Fall der Stadt Freiburg – möglichst viele Sichtweisen und Kompetenzen einfließen zu lassen. Zum einen werden die Bürgerinnen und Bürger als Experten ihres Lebensumfeldes eingebunden. Darüber hinaus werden aber auch Fachbehörden und – wie es offiziell im Gesetz heißt – sonstige Träger öffentlicher Belange eingeladen, sich zum FNP-Entwurf zu äußern. Darunter waren im Fall des FNP 2020 beispielsweise die Industrie- und Handelskammer Südlicher Oberrhein (IHK), die Naturschutzverbände, Infrastruktur nutzende oder prägende Unternehmen wie die Deutsche Bahn AG, die Deutsche Post AG oder der regionale Energieversorger badenova. Sie wurden frühzeitig, also wie die Bürger bereits vor dem förmlichen Verfahren, und später parallel zur öffentlichen Auslegung des FNP beteiligt. Auch die Nachbargemeinden Freiburgs wurden informiert (siehe nächste Seite).

Mit der Genehmigung des FNP 2020 bestätigte das Regierungspräsidium am 27. November 2006, dass der Freiburger Flächennutzungsplan den gesetzlichen und fachplanerischen Zielen gerecht wird. Für Freiburg ist die Geschichte des FNP 2020 damit aber nicht zu Ende. Im Gegenteil: Bis zum Jahr 2020 wird sich nun alles um die konkrete Umsetzung drehen. Aus den im Plan dargestellten Bauflächen werden in den nächsten Jahren – je nach Bedarf und Zielsetzung – bebaute Flächen. Dies wird die Stadt insgesamt wie auch die einzelnen Quartiere verändern. Bei allen Flächen, die künftig aus dem FNP heraus entwickelt und in Bebauungspläne gegossen werden, sollen die Anregungen aus den Beteiligungsverfahren nochmals geprüft und möglichst weitgehend beachtet werden.



Auf den Blickwinkel kommt es an: Was andere zu bedenken geben

Auch andere Behörden und Träger öffentlicher Belange prüften den FNP-Entwurf 2020. Die wichtigsten Fragen und Hinweise sind hier erläutert:

Hochwasser

Die Unterlieger der Freiburger Fließgewässer äußerten die Sorge, dass neue Bauflächen die Hochwassergefahr in ihren Gemeinden erhöhen könnten. Die Stadt Freiburg einigte sich mit den Kommunen darauf, dies gemeinsam zu prüfen und gegebenenfalls zu handeln, um eine Verschlechterung der Hochwassersituation für die Unterlieger auszuschließen.

Bodenverlust für Landwirte

Vertreter der Landwirtschaft beklagten, dass hochwertige landwirtschaftliche Flächen verloren gehen. Der FNP ist zwar flächensparend angelegt und berücksichtigt die landwirtschaftliche Ertragsfähigkeit der Böden. Die unvermeidbaren Verluste sollen genauer untersucht und gegebenenfalls ausgeglichen werden, wenn dafür ein Bebauungsplanverfahren läuft.

Verkehrslärm

Verkehrslärm: Die Straßenbauverwaltung des Landes und die Deutsche Bahn AG wiesen auf die Lärmbelastung von Bauflächen in der Nähe stark genutzter Straßen und Bahnlinien hin. Dabei ging es zum einen um die geplante Erweiterung der Raststätte Schauinsland bei Hochdorf. Das Regierungspräsidium äußerte den Wunsch, dass diese Erweiterung in den FNP 2020 übernommen wird. Da Standortfrage und Planungen aber noch offen sind, weist der FNP lediglich auf den Konflikt hin. Die DB AG kritisierte Wohnbauflächen in der Nähe der geplanten Ausbau- und Neu-

baustrecken Karlsruhe-Basel. Diese Wohnbauflächen sind jedoch bereits bebaut oder Bestandteil des FNP 1980/99. Nach dem Verursacherprinzip ist deshalb die Bahn für den Lärmschutz zuständig.

Vergrabene Schätze

Die Denkmalschutzbehörden machten auf das Grabungsschutzgebiet südlich von Munzingen aufmerksam, in dem die Baufläche Kurzacker liegt. Bevor diese Fläche bebaut wird, müssen daher zunächst Grabungen durchgeführt und die Funde gesichert werden.

Arbeiten und Wohnen

Die städtische Wirtschaftsförderung wies vor allem darauf hin, welche Konsequenzen die Innenentwicklung für bestehende Gewerbeflächen und gemischte Bauflächen haben kann: Wenn immer mehr Dienstleistungsbetriebe und Wohngebäude in klassischen Gewerbegebieten entstehen, könne dies Konflikte verursachen, die Kosten in die Höhe treiben und so bereits ansässige Gewerbebetriebe verdrängen. Gewerbliche Branchen zu nutzen, ist allerdings auch aus Sicht der Wirtschaftsförderung wünschenswert. Im FNP 2020 wurden die Abgrenzungen vor allem im Bereich der Oltmannsstraße/Merzhauserstraße und in Haslach noch einmal überprüft und verbessert.

Bedrohte Tiere

Die Naturschutzverbände fürchten insbesondere um die seltene und streng geschützte Zaunammer am Schönberg. Ein Biotopentwicklungskonzept soll deshalb im Vorfeld einer Bebauung umgesetzt und sein Erfolg überprüft werden.



Ausblick: Die Umsetzung des Flächennutzungsplans 2020

Nach der Planung ist vor der Planung: Steht der Flächennutzungsplan, beginnt die Umsetzung – zunächst einmal mit genauerer Planung. Ergänzend zum FNP 2020 hat der Freiburger Gemeinderat auch Zeitstufen bis 2020 und die Vorgehensweise bei der verbindlichen Bauleitplanung für einzelne Quartiere und Ortschaften beschlossen:

So sollen Stadtteilentwicklungspläne zunächst für die Stadtteile und Ortschaften aufgestellt werden, in denen der FNP 2020 in größerem Umfang neue Wohnbauflächen darstellt. Ziel dieser Stadtteilentwicklungspläne ist es, die Siedlungsentwicklung zu steuern und die späteren verbindlichen Bauleitpläne vorzubereiten. Auch hier ist die Beteiligung der Öffentlichkeit von Beginn ein wichtiger Aspekt. Sie birgt – wie beim FNP 2020 – auch hier die Chance frühzeitig Konflikte anzugehen und so die Grundlage für eine hohe Akzeptanz der verbindlichen Planung zu schaffen.

Der Gemeinderat hat am 18. Juli 2006 außerdem beschlossen, dass die Verwaltung ab 2008 jährlich berichtet, welche Wohn-, gewerblichen und gemischten Bauflächen im Innen- und Außenbereich seit Januar 2005 tatsächlich bebaut wurden. Ergänzt werden soll diese Information mit der Entwicklung der wesentlichen Kennzahlen zur Flächenbedarfsprognose des FNP 2020 seit dem maßgeblichen Stichtag am 1. Januar 2005.

Damit soll gewährleistet werden, dass die Stadt umgehend reagiert, falls sich die Ausgangslage verändert. Ergäben sich bei der Überprüfung erhebliche Abweichungen gegenüber der Prognose, die dem FNP 2020 zugrunde liegt, könnte die Stadt beispielsweise gegensteuern, indem sie die Zeitstufen verändert: Ist der Bedarf größer als erwartet, können einzelne Flächen aus der Zeitstufe III in die Zeitstufe II vorgezogen werden; ist der Bedarf geringer, können Bauflächen aus der Zeitstufe II in die Zeitstufe III verschoben werden.

Im FNP 2020 verbergen sich neben der Bauleitplanung in der Umsetzung aber auch andere Aufgaben für die Zukunft: Im Vordergrund steht nach der Novellierung des Baugesetzbuchs 2004 die Umweltüberwachung, das so genannte Monitoring auf der Grundlage des Umweltberichtes. Das heißt: Die Stadt Freiburg ist verpflichtet, genau zu verfolgen, ob die Umwelt durch die städtebauliche Entwicklung gefährdet wird. Das Monitoring soll dafür sorgen, dass die Stadtentwicklung flexibel an die jeweils aktuellen Bedingungen angepasst werden kann – innerhalb des Rahmens, den der FNP 2020 vorgibt.

Ein Schwerpunkt der zukünftigen Stadtentwicklung liegt darin, Baulücken und Brachen im Innenbereich zu „aktivieren“, wie es im Planungsdeutsch heißt. Das bedeutet: Die Planenden tun alles, was möglich ist, damit zunächst diese Flächen bebaut werden können.

Dies ist nicht nur deshalb sinnvoll, um ein Quartier städtebaulich zu stärken und die Auslastung vorhandener Infrastruktur in den Quartieren zu sichern. Die Stadt profitiert von einem solchen Vorgehen auch unter ökonomischen Gesichtspunkten, weil sie nicht erst erschließen, sprich: investieren muss, um Bauflächen zu schaffen. Außerdem spart die Innenentwicklung doppelt Flächen: Weil beim Bauen in der Stadt nicht in Natur und Landschaft eingegriffen wird, benötigt die Stadt auch entsprechend weniger Ausgleichsfläche.

Die Arbeit nach dem FNP und mit dem FNP ist also ein kontinuierlicher Prozess, der gesteuert und koordiniert werden muss. Die Ziele des FNP 2020 lassen sich mit Hilfe eines strategischen Flächenmanagements erreichen. So gilt es in Zukunft:

- Baupotenziale stärker zu aktivieren
- Flächen, die etwa aufgrund einer geringen Bebauungshöhe oder -dichte noch gar nicht in vollem Umfang genutzt sind, bedarfsgerecht auszubauen.

Dabei bleiben die Leitziele der Planung immer die gleichen: Durch die Bebauung sollen die Stadt und ihre Quartiere städtebaulich und sozial gestärkt werden. Eine kompakte städtische Entwicklung mit Augenmaß soll künftig noch stärker ins Blickfeld rücken.

Zeitstufe I	Realisierungsbeginn bis 2009
Zeitstufe II	Realisierung beginn zwischen 2010 und 2014
Zeitstufe III	Realisierung ab 2015

