

Flächennutzungsplan 2020

- Begründung mit Umweltbericht -

beschlossen vom Gemeinderat in der Sitzung am 18. Juli 2006,
in der Fassung der Änderung vom 22. November 2006 genehmigt
vom Regierungspräsidium Freiburg am 27. November 2006,
wirksam geworden mit der öffentlichen Bekanntmachung im Amtsblatt
am 9. Dezember 2006

Teil A

Begründung

Verfasst von den Mitgliedern der Projektgruppe Integrierte Stadtentwicklung:

Rolf Bertram
Daniela Hogrebe
Petra Hublow
Babette Köhler
Annette Schubert
Norbert Schröder-Klings (Projektleiter)

Unter Mitwirkung und mit Beiträgen von

Amt für Bürgerservice und Informationsverarbeitung
Forstamt
Garten- und Tiefbauamt
Geschäftsstelle Gender Mainstreaming
Sozial- und Jugendamt
Stadtplanungsamt
Umweltschutzamt
Abfallwirtschaft und Stadtreinigung Freiburg GmbH
badenova AG & Co. KG
Eigenbetrieb Stadtentwässerung
Freiburg Wirtschaft Touristik und Messe GmbH & Co. KG



Teil A: Begründung

Inhaltsverzeichnis

I	Einleitung.....	1
1	Bisherige Flächennutzungsplanung	2
2	Anlass der Neuaufstellung.....	4
3	Aufgaben, Funktionen und Wirkungen des FNP	5
4	Umweltprüfung	6
5	Planzeichnung	6
	5.1 Darstellungssystematik	6
	5.2 Planinhalte.....	7
II	Verfahren	11
1	Förmliches Verfahren	11
2	Bewertung und Auswahl der Flächen für die Siedlungsentwicklung	13
3	Öffentlichkeitsbeteiligung.....	15
4	Behördenbeteiligung.....	17
III	Vorgaben und Ziele.....	19
1	Raumordnung, Landes- und Regionalplanung.....	19
2	Ziele des Baugesetzbuchs	22
3	Politische Leitziele auf der Bundes- und Landesebene.....	23
4	Kommunale Planungsziele	25
IV	Fachliche Planungen und Konzepte.....	27
1	Natur und Landschaft	27
	1.1 Landschaftsplanung, Naturschutzfachplanung	27
	1.2 Gebietsschutz.....	29
	1.3 Forstliche Fachplanung.....	30
2	Wasser	31
3	Verkehr	31
4	Wirtschaft.....	33
5	Märkte und Zentren	35
6	Bildung, Kultur und Soziales.....	37
	6.1 Bildung und Kultur	37
	6.2 Soziales	38
7	Sport und Freizeit	40
	7.1 Sportentwicklungsplan	40
	7.2 Kleingartenentwicklungsplan.....	40
8	Ver- und Entsorgung	41
	8.1 Wasserversorgung	41
	8.2 Abwasserbeseitigung	41
	8.3 Energie	42
	8.4 Abfallwirtschaft	43



V	Flächendarstellungen und weitere Inhalte der Planzeichnung	45
1	Bauflächen.....	46
1.1	Wohnbauflächen.....	47
1.1.1	Ausgangssituation und städtebauliche Ziele.....	47
1.1.2	Bedarfsermittlung.....	48
1.1.3	Noch nicht bebaute Wohnbauflächen im FNP 2020.....	53
1.2	Gewerbliche Bauflächen.....	54
1.2.1	Ausgangssituation und städtebauliche Ziele.....	54
1.2.2	Bedarfsermittlung.....	55
1.2.3	Noch nicht bebaute gewerbliche Bauflächen im FNP 2020.....	56
1.3	Gemischte Bauflächen.....	57
1.3.1	Ausgangssituation und städtebauliche Ziele.....	57
1.3.2	Noch nicht bebaute gemischte Bauflächen im FNP 2020.....	59
1.4	Sonderbauflächen.....	59
1.4.1	Sonderbauflächen für den großflächigen Einzelhandel.....	60
1.4.2	Sonderbauflächen für andere Nutzungen.....	61
2	Gemeinbedarfsflächen.....	62
3	Verkehr.....	62
3.1	Hauptverkehrsflächen.....	62
3.2	Bahnflächen.....	64
3.3	Verkehrslandeplatz und Seilbahnen.....	65
4	Ver- und Entsorgung.....	66
4.1	Entsorgung.....	66
4.2	Versorgung.....	66
4.3	Windkraft.....	67
5	Grünflächen.....	67
5.1	Sportplätze.....	67
5.2	Kleingärten.....	68
5.3	Weitere Grünflächen.....	69
6	Schutz gegen schädliche Umwelteinwirkungen.....	70
6.1	Flächen für Nutzungsbeschränkungen zum Schutz gegen schädliche Umwelteinwirkungen.....	70
6.2	Flächen für Vorkehrungen zum Schutz gegen schädliche Umwelteinwirkungen.....	70
7	Wasser.....	72
7.1	Wasserflächen.....	72
7.2	Wasserschutz.....	73
8	Gewinnung von Bodenschätzen.....	75
9	Landwirtschaft und Wald.....	75
10	Naturschutz.....	76
10.1	Schutzgebiete.....	76
10.2	Flächen für Naturschutzmaßnahmen.....	79
10.3	Ausgleichsflächen.....	79
11	Stadterhaltung und Denkmalschutz.....	80
11.1	Sanierungsgebiete, Soziale Stadt, Entwicklungsmaßnahmen.....	80
11.2	Denkmalschutz.....	82
12	Bergbau.....	82
13	Altlasten.....	83



VI	Entwicklung der Stadtteile	85
1	Altstadt.....	85
2	Betzenhausen.....	86
3	Brühl/Beurbarung	88
	3.1 Güterbahnhof Nord.....	88
	3.2 Übrige Entwicklung des Stadtteils Brühl/Beurbarung.....	90
4	Ebnet	93
5	Günterstal	95
6	Haslach.....	96
7	Herdern/Neuburg.....	98
8	Hochdorf	99
9	Kappel	102
10	Landwasser	103
11	Lehen.....	104
12	Littenweiler/Waldsee	106
13	Mooswald	107
14	Munzingen	108
15	Opfingen	110
16	Rieselfeld/Mundenhof.....	112
17	St. Georgen	114
18	Stühlinger	119
19	Tiengen.....	120
20	Waltershofen	122
21	Weingarten	123
22	Wiehre/Oberau	124
23	Zähringen	127
VII	Umsetzung.....	131
1	Stadtentwicklungspläne.....	131
2	Verbindliche Bauleitplanung	131
3	Überprüfung der Siedlungsflächenentwicklung	133
4	Umweltüberwachung.....	134
VIII	Fazit und Ausblick	137



Quellen

1	Rechtsgrundlagen	139
2	Literaturverzeichnis	142
3	Ausschuss- und Gemeinderatsdrucksachen zum Flächennutzungsplan 2020	144

Anlagen

1	Die Leitziele der Bürgerschaft zum Flächennutzungsplan 2020
2	Regionalplanerische Festlegungen (Plan)
3	Schulen (Plan)
4	Soziale Einrichtungen (Plan)
5	Wohnbauflächenbedarfsermittlung
6	Entwicklung der Bevölkerungszahl in Freiburg von 1988 bis 2005
7	Noch nicht bebaute Wohnbauflächen (Liste)
8	Noch nicht bebaute Wohnbauflächen (Plan)
9	Noch nicht bebaute gewerbliche Bauflächen (Liste)
10	Noch nicht bebaute gewerbliche Bauflächen (Plan)
11	Noch nicht bebaute gemischte Bauflächen (Liste)
12	Noch nicht bebaute gemischte Bauflächen (Plan)
13	Sonderbauflächen für den großflächigen Einzelhandel (Flächenliste)
14	Standorte für den großflächigen Einzelhandel (Plan)
15	Sonderbauflächen für den großflächigen Einzelhandel (Sortimentsliste)
16	Stadtbahnen und P+R (Plan)
17	Regionaler Schienenverkehr (Plan)
18	Netz der klassifizierten Straßen und wichtige Gemeindestraßen (Plan)
19	Ver- und Entsorgung (Plan)
20	Hochwasserschutz (Plan)
21	Schutzgebiete nach Naturschutzrecht (Plan)
22	Ausgleichsflächenpool und Flächen für Naturschutzmaßnahmen (Plan)



Abbildungsverzeichnis

Abb. 1	Anteil der Flächennutzungsarten am Stadtgebiet im FNP 2020.....	45
Abb. 2	Entwicklung des individuellen Wohnflächenbedarfs in Freiburg.....	50
Abb. 3	Entwicklung in der Altstadt.....	85
Abb. 4	Entwicklung in Betzenhausen.....	86
Abb. 5	Gesamtkonzeption Güterbahnhof Nord.....	89
Abb. 6	Entwicklung in Brühl/Beurbarung (südöstlicher Teil).....	90
Abb. 7	Entwicklung in Brühl/Beurbarung (nordwestlicher Teil).....	91
Abb. 8	Entwicklung in Ebnet.....	93
Abb. 9	Entwicklung in Günterstal.....	95
Abb. 10	Entwicklung in Haslach.....	96
Abb. 11	Entwicklung in Herdern/Neuburg.....	98
Abb. 12	Entwicklung in Hochdorf (südlicher Teil).....	99
Abb. 13	Entwicklung in Hochdorf (nördlicher Teil).....	100
Abb. 14	Entwicklung in Kappel.....	102
Abb. 15	Entwicklung in Landwasser.....	103
Abb. 16	Entwicklung in Lehen.....	104
Abb. 17	Entwicklung in Littenweiler/Waldsee.....	106
Abb. 18	Entwicklung in Mooswald.....	107
Abb. 19	Entwicklung in Munzingen.....	108
Abb. 20	Entwicklung in Opfingen.....	110
Abb. 21	Entwicklung im Rieselfeld.....	112
Abb. 22	Entwicklung beim Mundenhof.....	113
Abb. 23	Entwicklung in St. Georgen (östlicher Teil).....	114
Abb. 24	Entwicklung in St. Georgen (westlicher Teil).....	114
Abb. 25	Entwicklung in St. Georgen (mittlerer Teil).....	115
Abb. 26	Entwicklung im Stühlinger.....	119
Abb. 27	Entwicklung in Tiengen.....	120
Abb. 28	Entwicklung in Waltershofen.....	122
Abb. 29	Entwicklung in Weingarten.....	123
Abb. 30	Entwicklung in der Wiehre/Oberau (östlicher Teil).....	124
Abb. 31	Entwicklung in der Wiehre/Oberau (westlicher Teil).....	125
Abb. 32	Entwicklung in Zähringen.....	127



Tabellenverzeichnis

Tab. 1	Flächenbilanz des FNP 2020.....	45
Tab. 2	Bevölkerungsprognose bis 2020	49
Tab. 3	Anteil der Hausformen am künftigen Wohnungsbau und ihre Baudichten	52
Tab. 4	Wohnbauflächenbedarf im Außenbereich	53
Tab. 5	Gewerbeflächenbedarf im Außenbereich	56
Tab. 6	Erweiterungsflächen für Kleingärten.....	69
Tab. 7	Flächen für Vorkehrungen zum Schutz gegen schädliche Umwelteinwirkungen	71
Tab. 8	Nachrichtlich übernommene Wasserschutzgebiete.....	74
Tab. 9	Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Flächen für die Siedlungsentwicklung	76
Tab. 10	Nachrichtlich übernommene Naturschutzgebiete	77
Tab. 11	Nachrichtlich übernommene Landschaftsschutzgebiete	77
Tab. 12	Nachrichtlich übernommene flächenhafte Naturdenkmale	78
Tab. 13	Vermerkte FFH- und Vogelschutzgebiete.....	78
Tab. 14	Nachrichtlich übernommene städtebauliche Sanierungsmaßnahme	81
Tab. 15	Nachrichtlich übernommene städtebauliche Maßnahme der Sozialen Stadt	81
Tab. 16	Nachrichtlich übernommene städtebauliche Entwicklungsmaßnahme.....	81
Tab. 17	Gekennzeichnete Flächen mit Bergbauberechtigung	83
Tab. 18	Gekennzeichnete Flächen, deren Böden erheblich mit umweltgefährdeten Stoffen belastet sind	83
Tab. 19	Verteilung der Bauflächen auf die Zeitstufen.....	132



Abkürzungsverzeichnis

B	Bundesstraße
BAB	Bundesautobahn
BauGB	Baugesetzbuch
BHKW	Erdgas-Blockheizkraftwerk
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BVWP	Bundesverkehrswegeplan
dB(A)	Dezibel (A)
DSchG	Denkmalschutzgesetz
EW	Einwohner
FFH	Flora-Fauna-Habitat
FNP	Flächennutzungsplan
GEP	Generalentwässerungsplan
GFZ	Geschossflächenzahl
GIFPRO	Gewerbe-und-Industrieflächenprognosemodell
GIS	Geografisches Informationssystem
HQ ₁₀₀	Hundertjährliches Hochwasserereignis (Jahrhunderthochwasser)
Kap.	Kapitel
KEP	Kleingartenentwicklungsplan
kV	Kilovolt
Kfz	Kraftfahrzeug
LEP	Landesentwicklungsplan
LP 2020	Freiburger Landschaftsplan 2020
LPIG	Landesplanungsgesetz
LRP	Landschaftsrahmenplan
LSG	Landschaftsschutzgebiet
MIV	Motorisierter Individualverkehr
MW	Megawatt



NSG	Naturschutzgebiet
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
P+R	Park and Ride
PV	Photovoltaik
ROG	Raumordnungsgesetz
RP	Regierungspräsidium
RVSO	Regionalverband Südlicher Oberrhein
TK	Topografische Karte
TREA	Thermische Restabfallbehandlungs- und Energieverwertungsanlage
ÜSG	Überschwemmungsgebiet
VAG	Freiburger Verkehrs-AG
VEP	Verkehrsentwicklungsplan
WSG	Wasserschutzgebiet



I Einleitung

Die Begründung gliedert sich im **Teil A** wie folgt:

Kapitel I enthält die Darstellung der bisherigen Freiburger Flächennutzungsplanung und eine Begründung für die Neuaufstellung des FNP 2020. Danach werden Aufgaben, Funktionen und Wirkungen des FNP sowie Inhalte und Methoden der durchgeführten Umweltprüfung beschrieben. Abschließend werden die Darstellungssystematik und die Inhalte der Planzeichnung erläutert.

Einleitung

In **Kapitel II** werden das förmliche Verfahren sowie die Bewertung und Auswahl der Flächen für die Siedlungsentwicklung beschrieben. Es folgt die Darstellung der Öffentlichkeitsbeteiligung und der Behördenbeteiligung.

Verfahren

Kapitel III stellt die Vorgaben der Landes- und Regionalplanung sowie die Ziele des Baugesetzbuches dar. Danach werden die politischen Leitziele auf Bundes- und Landesebene sowie die kommunalen Planungsziele erläutert.

Vorgaben und Ziele

In **Kapitel IV** werden die zu berücksichtigenden Fachplanungen zu Natur und Landschaft, Wasser, Verkehr, Wirtschaft, Märkte und Zentren, Bildung, Kultur und Soziales, Sport und Freizeit sowie Ver- und Entsorgung beschrieben.

Fachliche Planungen und Konzepte

Kapitel V erläutert zunächst die im FNP 2020 dargestellten Bauflächen (Wohn-, gewerbliche, gemischte und Sonderbauflächen). Danach werden alle sonstigen Flächen beschrieben, die nach § 5 Abs. 2 BauGB im FNP dargestellt werden (insbes. Gemeinbedarfs-, Grün- und Verkehrsflächen). Einbezogen sind die nachrichtlichen Übernahmen und Vermerke nach § 5 Abs. 4 BauGB, also Planungen und sonstige Nutzungsregelungen, die nach anderen gesetzlichen Vorschriften festgesetzt sind. Ferner werden die Kennzeichnungen der Bergbau- und Altlastenflächen gemäß § 5 Abs. 3 BauGB vorgestellt.

Inhalte der Planzeichnung

In **Kapitel VI** wird die im FNP 2020 dargestellte Entwicklung der 23 Freiburger Stadtteile und Ortschaften beschrieben.

Entwicklung der Stadtteile

Kapitel VII befasst sich zunächst mit den Stadtteilentwicklungsplänen, die zur Vorbereitung der verbindlichen Bauleitplanung für bestimmte Stadtteile aus dem FNP 2020 entwickelt werden sollen. Dann werden die Verfahren und Zeitstufen bei der Entwicklung von Baugebieten aus dem FNP 2020 behandelt. Anschließend werden die vorgesehene Überprüfung der Siedlungsflächenentwicklung und die Umweltüberwachung nach § 4 c BauGB erläutert.

Umsetzung

Kapitel VIII enthält ein Fazit zum FNP 2020 und gibt einen Ausblick auf die langfristige Siedlungsentwicklung von Freiburg.

Ausblick

Teil B der Begründung enthält den Umweltbericht.

Umweltbericht



1 Bisherige Flächennutzungsplanung

Zum besseren Verständnis des Flächennutzungsplans 2020 werden im Folgenden die bisherige Stadtplanung und Stadtentwicklung seit 1945 dargestellt.

Wiederaufbauplan 1948

Der Wiederaufbauplan von 1948 hatte die Erhaltung des historischen Stadtgrundrisses zum Ziel. Die Verkehrsbedürfnisse wurden durch breitere Straßen und die Ringumfahrung der Innenstadt befriedigt, ohne das mittelalterliche Straßengefüge in Frage zu stellen. Eine großzügige Sanierung und die Wiederherstellung historischer Gebäude waren wesentlicher Bestandteil der Planung. Damit wurden gleichzeitig wichtige Voraussetzungen für Funktion und Qualität der heutigen Innenstadt geschaffen.

Generalbebauungsplan 1955/56

Expansion 1955 bis 1970

Der erste Freiburger Flächennutzungsplan (Generalbebauungsplan nach dem Bad. Aufbaugesetz) wurde 1955 vom Gemeinderat beschlossen und im Wesentlichen 1956 wirksam. Er bildete das Fundament für die erste expansive Phase der Stadtentwicklung. Zum Zeitpunkt der Planaufstellung hatte die Stadt eine Einwohnerzahl von ca. 130.000 und man erwartete für das Jahr 1970 rund 180.000 Einwohner. Trotz der korrekten Prognose der Einwohnerentwicklung war der Umfang der dargestellten Bauflächen bzw. deren Realisierung unzureichend und führte zu den im Plan nicht vorgesehenen Stadterweiterungen in Landwasser und Weingarten. Entscheidend für diese Fehleinschätzung war die in dieser Zeit übliche Unterschätzung des Faktors „Wohnflächenzuwachs pro Person“.

FNP-Entwurf 1971: starkes Wachstum

Nach dem Inkrafttreten des Bundesbaugesetzes wurde in Freiburg 1963 mit den Planungen für einen neuen FNP begonnen. Der erste Entwurf des FNP wurde 1971 öffentlich ausgelegt. Er war geprägt vom starken Wachstumsdenken der 1960er Jahre und enthielt auf der Grundlage einer Prognose von 220.000 Einwohnern bis zum Jahr 2020 einen angenommenen Bedarf von 330 ha zusätzlichen Wohnbauflächen.

Gemeindegebietsreform, Konsolidierung 1970 bis 1980

Nach der 1974 abgeschlossenen Gemeindegebietsreform wurde die erste Planung wegen der wesentlichen Vergrößerung des Gemeindegebiets vollständig überarbeitet. Erstmals seit Kriegsende war die Bevölkerungsentwicklung rückläufig. Weltweit wurde als Folge des wirtschaftlichen Einbruchs durch die Ölkrise die Begrenztheit der natürlichen Ressourcen und des Wachstums in das Bewusstsein gerückt. Die Schwerpunkte der Stadtplanung verlagerten sich von der gesamtstädtischen zur teilräumlichen Planung. Entwicklungsachsen, Siedlungsstruktur, Verkehr, Stadtgestaltung und Freiraumschutz gewannen auch an Bedeutung im Zielsystem der Flächennutzungsplanung.

FNP 1980

Im Jahr 1977 erfolgte der förmliche Aufstellungsbeschluss für den FNP und Ende 1979 der Feststellungsbeschluss des Gemeinderats. Nach der Genehmigung durch das Regierungspräsidium wurde der FNP am 15.10.1980 wirksam; sein Planungszeitraum reichte bis zum Jahr 1990.

Weiteres Wachstum 1980 bis 2000

Der FNP 1980 ließ die im Entwurf von 1971 noch vorgesehenen Siedlungsprojekte auf dem Flugplatz, in Landwasser-Nord und auf dem Rieselfeld wieder fallen. Die Planung konzentrierte sich auf die fächerartige Westentwick-



lung (Betzenhausen, Bischofslinde, Lehen, Haslach, Weingarten und Haid), der langfristig zentrale Verkehrsachsen zugeordnet werden sollten. Gegliedert wurde der Stadtkörper durch die bis zur Stadtmitte heranreichenden Grünzonen. Für die Stadtteile Haslach, Weingarten und St. Georgen sowie die Erweiterung des Gewerbegebiets Haid sollte der FNP 1980 die Grundlage für eine funktionsräumliche Verbindung von Wohnen und Arbeiten und die ÖPNV-Anbindung bilden. Prognostiziert wurde ein Einwohnerzuwachs zwischen 1974 und 1990 von rd. 12.300 EW. Als angebotsorientierte Planung stellte der FNP 1980 deutlich über diesen Bedarf hinausgehende neue Wohnbauflächen im Umfang von 250 ha dar. Er setzte sehr stark auf den Ausbau von Freiburg vor allem als Dienstleistungsstandort und stellte dafür - ebenfalls angebotsorientiert - neue gewerbliche Bauflächen im Umfang von 185 ha dar.

Ausgelöst durch die Wiedervereinigung Deutschlands, den Abzug der französischen Streitkräfte in Freiburg und die großräumigen Wanderungsbewegungen hatten sich seit 1989 wesentliche Rahmenbedingungen für die räumliche Entwicklung geändert. Die einsetzende starke Nachfrage nach Wohnbauflächen in der Zeit von 1989 bis 1998 führte 1990 zur Einleitung einer Fortschreibung des FNP. 1994 fasste der Gemeinderat den Aufstellungsbeschluss. Die Fortschreibung beinhaltete vor allem die Wohngebiete Rieselfeld und Vauban sowie die Sonder- und gewerblichen Bauflächen für die heutige 11. Fakultät der Universität, die Neue Messe sowie die Einzelhandelsflächen und den neuen städtischen Betriebshof in der Umgebung des Flugplatzes.

Anfang 1997 wurde das Konzept dieser „kleinen“ FNP-Fortschreibung bis zum Jahre 2005 vom Gemeinderat gebilligt und die frühzeitige Bürgerbeteiligung beschlossen. Der Offenlagebeschluss erfolgte Ende 1997, der Feststellungsbeschluss wurde im Juli 1998 gefasst. Nach der Genehmigung durch das Regierungspräsidium im Dezember 1998 wurde die Fortschreibung am 12.03.1999 wirksam.

Die „große“ FNP-Fortschreibung mit einem Zeitrahmen bis zum Jahre 2010 wurde 1999 in Angriff genommen. Vorher hatte der Gemeinderat bereits festgelegt, dass diese FNP-Fortschreibung als neue Flächen 200 ha Wohnbauflächen und 75 ha für gewerbliche Bauflächen enthalten sollte. Am 10.07.2000 befürwortete der Gemeinderat eine breite bürgerschaftliche Beteiligung zu diesem Konzept. Das umfangreiche Moderationsverfahren schloss mit der Übergabe des Gesamtberichts an den neuen Oberbürgermeister am 17.07.2002 ab.

Aufgrund der Ergebnisse dieses Dialogprozesses, über die der Gemeinderat am 21.01.2003 informiert wurde, und wegen der veränderten Anforderungen an die vorbereitende Bauleitplanung hat der Gemeinderat am 27.05.2003 anstelle der „großen“ FNP-Fortschreibung die Aufstellung eines neuen FNP mit einem Planungszeitraum bis zum Jahr 2020 beschlossen.

**FNP-Fortschreibung
1990-1999:
Großprojekte
ermöglichen**

**„Kleine“
FNP-Fortschreibung
bis 2005**

**„Große“
FNP-Fortschreibung
bis 2010**

**Dialogprozess
Zukunft Freiburg**

**FNP 2020:
Nachhaltige Ent-
wicklung ab 2003**



2 Anlass der Neuaufstellung

FNP 1980/99 inzwischen überholt

Der FNP von 1980 ist wegen der tatsächlichen Entwicklungen und der rechtlichen Änderungen der inzwischen vergangenen 25 Jahre überholt. Die „kleine“ Fortschreibung von 1999 sollte nur kurzfristig die planungsrechtlichen Voraussetzungen für neue, dringend benötigte Baugebiete und Projekte schaffen. Für die von 1980 bis zum Juli 2006 wirksam gewordenen 60 FNP-Änderungen gilt dies in zunehmenden Maße. Zwar sind die auf dieser Grundlage aufgestellten Bebauungspläne aus dem FNP entwickelt; die in den letzten Jahren durchgeführten Änderungen beruhen jedoch auf einem veralteten Planwerk.

Viele Bauflächen aus FNP 1980/99 nicht realisierbar

Der FNP 1980/99 enthielt im Jahr 2005 noch 165 ha dargestellte Bauflächen, die aus verschiedenen Gründen nicht realisiert worden waren. Ein erheblicher Teil dieser Flächen ist nach heutigen fachlichen und rechtlichen Maßstäben nicht mehr für die künftige Siedlungsentwicklung von Freiburg geeignet. Zudem sind die Darstellungen des Bestandes im FNP 1980/99 aufgrund der tatsächlichen Entwicklung vielfach veraltet und müssen aktualisiert werden.

Änderung der gesetzlichen Rah- menbedingungen

Durch die seit 1980 stark entwickelte und immer mehr durch europarechtliche Vorgaben geprägte Umweltgesetzgebung sowie durch die Novellierungen des Baugesetzbuchs von 1998 und 2004 haben sich die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die vorbereitende Bauleitplanung erheblich verändert.

Nachhaltige Sied- lungsentwicklung

Für die Planung der künftigen am Grundsatz der Nachhaltigkeit orientierten Siedlungsentwicklung sind daher zunächst realistische Prognosen zur Ermittlung des Bedarfs an Wohn- und gewerblichen Bauflächen sowie eine umfassende ökologische Bestandsaufnahme im Rahmen der Landschaftsplanung erforderlich. Dabei sind die demografische Entwicklung und die Veränderungen unserer Wirtschaft durch die Globalisierung sowie die Berücksichtigung der unterschiedlichen Bedürfnisse von Menschen jeden Alters und Geschlechts in allen Lebensrealitäten auch unter dem Aspekt von Gender Mainstreaming ebenso zu berücksichtigen wie die inzwischen gewonnenen Erkenntnisse über die Notwendigkeit einer ressourcen- und umweltschonenden Siedlungsentwicklung. Es darf nicht übersehen werden, dass auch bei einer starken Abschwächung des bisherigen Bevölkerungswachstums weiterhin ein erheblicher Bedarf an Flächen für den Wohnungsbau besteht, weil der individuelle Wohnflächenzuwachs vor allem wegen der Veränderung in der Altersstruktur unserer Bevölkerung nicht zum Stillstand kommen wird. Die Globalisierung und der in Freiburg schon sehr weit fortgeschrittene Wandel von einer Produktions- zu einer Dienstleistungsgesellschaft führen nicht dazu, dass auf neue gewerbliche Bauflächen für die Bereiche Produktion, Handwerk und Distribution ganz verzichtet werden kann. Auch hier besteht in Zukunft vor allem für die Verlagerung expandierender Betriebe zumindest in gewissem Umfang weiterhin Bedarf an geeigneten Gewerbeflächen.

Der FNP 1980/99 ist durch einen an absehbaren ökonomischen und gesellschaftlichen Entwicklungen orientierten neuen FNP zu ersetzen, der in ausreichendem Umfang tatsächlich realisierbare Bauflächen darstellt.



3 Aufgaben, Funktionen und Wirkungen des FNP

Im FNP ist für das ganze Gemeindegebiet die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde in den Grundzügen darzustellen (§ 5 Abs. 1 BauGB). Er soll eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung, die die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen miteinander in Einklang bringt, und eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung gewährleisten. Der FNP soll so dazu beitragen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern und die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln, auch in Verantwortung für den Klimaschutz, sowie die städtebauliche Gestalt und das Orts- und Landschaftsbild baukulturell zu erhalten und zu entwickeln (§ 1 Abs. 5 BauGB). Der FNP hat die Aufgabe, als integrierte Gesamtplanung die unterschiedlichen Flächenansprüche auf der Grundlage der verschiedenen fachlichen Belange zusammenzuführen.

Aufgaben

Aus dem FNP sind nach § 8 Abs. 2 BauGB die Bebauungspläne zu entwickeln. Er hat damit eine Programmierungsfunktion, die sich an der von der Gemeinde beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung und an den voraussehbaren Bedürfnissen der Bevölkerung orientiert.

Programmierungsfunktion

Der FNP führt die übergeordneten Fachplanungen anderer Planungsträger sowie die kommunalen Planungen und Ziele im Gemeindegebiet zusammen. Insofern besitzt der FNP auch eine Koordinationsfunktion.

Koordinationsfunktion

Ferner konkretisiert der FNP in bestimmten Fällen übergeordnete Planungen auf einem genauen Standort in der Gemeinde und erfüllt damit eine Allokationsfunktion. Bei bereits parzellenscharfen Fachplanungen kommt ihm eine wichtige Informationsfunktion zu.

Allokations- und Informationsfunktion

Für die Fachplanungsträger kann der FNP eine Bindungswirkung entfalten. Nach § 7 BauGB haben die Behörden und sonstige Träger öffentlicher Belange ihre Planungen dem FNP anzupassen, soweit sie diesem Plan bei der Behördenbeteiligung nicht widersprochen haben.

Bindung der Fachplanungsträger

Im Gegensatz zum Bebauungsplan entfaltet der FNP vorwiegend verwaltungsinterne Rechtsbindungen. Er begründet keine Ansprüche auf die Aufstellung eines Bebauungsplans und die Nutzung der Grundstücke entsprechend den Darstellungen des FNP.

Verwaltungsinterne Bindung

Die Gemeinde bindet der FNP vor allem in den folgenden Punkten:

Bindungen der Gemeinde

- durch das Entwicklungsgebot bei der Aufstellung von Bebauungsplänen (§ 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB)
- beim Erlass von Entwicklungssatzungen (§ 34 Abs. 4 Nr. 2 BauGB) und von Ergänzungssatzungen (§ 34 Abs. 4 Nr. 3 BauGB)
- beim allgemeinen Vorkaufsrecht (§ 24 Abs. 1 Nr. 5 BauGB)



4 Umweltprüfung

Scoping Nach § 2 Abs. 4 BauGB ist eine Umweltprüfung des FNP 2020 durchzuführen, in der die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen ermittelt, beschrieben und bewertet werden. Der für die Abwägung erforderliche Umfang und Detaillierungsgrad der Umweltprüfung wurde im Rahmen der frühzeitigen Behördenbeteiligung festgelegt. Hierzu wurde am 15.04.2005 ein Scoping-Termin durchgeführt, bei dem die Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange Gelegenheit hatten, sich zum erforderlichen Umfang und Detaillierungsgrad der Umweltprüfung zu äußern.

Alternativenprüfung Ein wichtiger Bestandteil der Umweltprüfung ist die vergleichende Prüfung der in Betracht kommenden Planungsalternativen hinsichtlich ihrer Umweltauswirkungen. Daher wurden frühzeitig ökologische Risikoanalysen zu den potenziellen Bauflächen angefertigt. Die Ergebnisse flossen in die Flächenbewertung ein, anhand derer die Flächenszenarien zum Vorentwurf des FNP entwickelt wurden. Im Planungsverlauf wurden ab Dezember 2004 die Flächenszenarien hinsichtlich ihrer Umweltauswirkungen geprüft.

Umweltbericht
Berücksichtigung bei der Abwägung Im Rahmen der Umweltprüfung ist ein Umweltbericht zu erstellen, der die ermittelten und bewerteten Belange des Umweltschutzes darlegt (§ 2a BauGB). Das Ergebnis der Umweltprüfung ist in der Abwägung des FNP zu berücksichtigen und Teil der zusammenfassenden Erklärung gemäß § 6 Abs. 5 BauGB, die der Begründung in der Endfassung beigelegt wird.

Umweltüberwachung Die erheblichen Umweltauswirkungen, die auf Grund der Durchführung der Bauleitpläne eintreten, sind von der Gemeinde nach § 4c BauGB zu überwachen, um insbesondere unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen frühzeitig zu ermitteln und geeignete Maßnahmen zur Abhilfe ergreifen zu können. Die gewählte Konzeption der Umweltüberwachung ist als ein weiterer Baustein der Umweltprüfung im Umweltbericht zu beschreiben. Der Umweltbericht zum FNP 2020 ist als Teil B Bestandteil der Begründung.

5 Planzeichnung

Die Planzeichnung ist neben der Begründung das wesentliche Element des FNP. Im Folgenden werden die Darstellungssystematik des FNP 2020 und die Planinhalte näher erläutert.

5.1 Darstellungssystematik

Generalisierung Der Flächennutzungsplan stellt nach § 5 Abs. 1 BauGB die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung in den Grundzügen für das ganze Gemeindegebiet dar. Die Beschränkung auf die Grundzüge der Planung ermöglicht eine Generalisierung der Plandarstellung, die zum einen den Plan lesbarer macht und zum anderen Handlungsspielräume für die Ebene der verbindlichen Bauleitplanung offen hält. Zentra-



les Merkmal der Generalisierung ist die nicht parzellenscharfe Plandarstellung¹. Zudem werden Flächen mit einer Größe von weniger als 5.000 m² i.d.R. nicht gesondert dargestellt, sondern in die strukturbestimmende angrenzende Flächendarstellung einbezogen. Eine Ausnahme gilt bei den Sonderbauflächen für großflächigen Einzelhandel. Hier sind im Hinblick auf die hiermit verbundenen städtebaulichen Auswirkungen auch die Flächen mit einer Größe von weniger als 5.000 m² dargestellt (vgl. Kap. V 1.4.1). Auf die flächen- und symbolhafte Darstellung kleiner Flächen und Einrichtungen, soweit diese integraler Bestandteil einer übergeordneten Darstellung sind (z.B. Kinderspielplätze, Grünflächen oder Straßenbegleitgrün als Teile von Wohngebieten), wird ebenso verzichtet. Eine Unterscheidung zwischen Bestand und Neuplanung wird nicht vorgenommen, da der Flächennutzungsplan planerische Zielaussagen darstellt.

Keine Parzellenscharfe

Als Kartengrundlage dient die Topografische Karte des Landesvermessungsamtes Baden-Württemberg im Maßstab 1:25.000 (TK 25) mit Stand 2003/2004. Für die Planzeichnung des FNP wurde der Maßstab 1:10.000 gewählt. Die verwendeten Planzeichen entsprechen weitgehend der Planzeichenverordnung. Das gesamte Planwerk liegt in digitaler Form als Geografisches Informationssystem (GIS) vor. Die Vorteile bestehen in der Qualität und Flexibilität der kartographischen Darstellung, der beliebigen Reproduzierbarkeit, den flexiblen und vielfältigen Auswertungs- und Analysemöglichkeiten sowie der schnellen Umsetzbarkeit künftiger Änderungsverfahren und Fortschreibungen.

Kartengrundlage, Maßstab, GIS

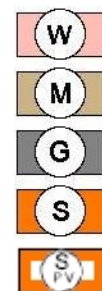
5.2 Planinhalte

Nach § 5 Abs. 2 Nr. 1 BauGB können die Gemeinden im Flächennutzungsplan die für die Bebauung vorgesehenen Flächen entweder als Bauflächen, d.h. nach der allgemeinen Art der baulichen Nutzung, oder als Baugebiete, d.h. nach der besonderen Art der baulichen Nutzung, darstellen. Um die Entscheidung der konkreten Bodennutzung auf der Ebene der verbindlichen Bauleitplanung (Bebauungsplanung) flexibel zu gestalten, stellt der FNP 2020 lediglich Bauflächen als grundsätzliche Entwicklungsrichtung dar. Ebenso wird auf die Darstellung des allgemeinen Maßes der baulichen Nutzung verzichtet.

Bauflächen

Es werden vier Bauflächentypen unterschieden und dargestellt:

- **Wohnbauflächen**
- **gemischte Bauflächen**
- **gewerbliche Bauflächen**
- **Sonderbauflächen** (mit Zweckbestimmung)


















Einen Sonderfall bilden die **Sonderbauflächen für großflächige Photovoltaik-Anlagen**, die überlagernd zur übrigen Nutzung dargestellt werden.

¹ Die Darstellungen im FNP sind nicht als parzellenscharf zu interpretieren, obwohl sie aufgrund der digitalen kartographischen Grundlage entsprechend ausgewertet werden könnten.

Sonstige Flächen

Neben den Bauflächen kann die Planzeichnung gemäß § 5 Abs. 2 BauGB sonstige Darstellungen enthalten. Im FNP 2020 werden die folgenden Flächentypen unterschieden und dargestellt:

-  **Gemeinbedarfsflächen:** Anlagen und Einrichtungen des Gemeinbedarfs (Öffentliche Verwaltungen, Schulen, Kirchen und kirchlichen, sozialen, gesundheitlichen, kulturellen oder sportlichen Zwecken dienende Gebäude und Einrichtungen, Standorte der Feuerwehr)
-   **Verkehrsflächen:** Flächen für den überörtlichen Verkehr und für die örtlichen Hauptverkehrszüge (Hauptverkehrsflächen, Straßenbahnen, Seilbahnen, Luftverkehrsflächen)
-   **Ver- und Entsorgungsflächen:** Flächen für Versorgungsanlagen, für die Abfallentsorgung und Abwasserbeseitigung sowie für Ablagerungen und die Hauptversorgungs- und Hauptabwasserleitungen (Elektrizität, Gas, Wasser, Abwasser, Abfall, Richtfunktrassen) und Vorrangflächen für Windkraftanlagen
-   **Grünflächen:** Parkanlagen, Dauerkleingärten, Sportanlagen, Freibäder, Friedhöfe, Golfplätze, Tiergehege, Schießplätze und sonstige Grünflächen
-  **Flächen für Vorkehrungen zum Schutz gegen schädliche Umwelteinwirkungen**
-   **Wasser:** Wasserflächen und Flächen für die Wasserwirtschaft, den Hochwasserschutz und die Regelung des Wasserabflusses (Hochwasserrückhaltebecken)
-  **Flächen für die Gewinnung von Bodenschätzen** (Flächen für die Gewinnung von Kies und Sand)
-  **Flächen für die Landwirtschaft**
-  **Flächen für Wald**
-  **Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft**
-  **Flächen zum Ausgleich** der voraussichtlichen erheblichen Eingriffe in Natur und Landschaft gemäß § 1a Abs. 3 BauGB werden als Ausgleichflächenpool dargestellt. Eine Zuordnung der Ausgleichflächen zu den Flächen, auf denen Eingriffe in Natur und Landschaft zu erwarten sind, erfolgt nicht.

Kennzeichnungen, nachrichtliche Übernahmen, Vermerke

Neben den Darstellungen enthält der FNP Kennzeichnungen, nachrichtliche Übernahmen und Vermerke. Bei den Kennzeichnungen (§ 5 Abs. 3 BauGB) handelt es sich, anders als bei den Darstellungen, die den planerischen Willen der Gemeinde wiedergeben, lediglich um Hinweise. Ähnliches gilt für nachrichtliche Übernahmen von Planungen und sonstigen Nutzungsregelungen, die von anderen Planungsträgern nach anderen gesetzlichen Vorschriften festgesetzt sind (z.B. Naturschutzgebiete oder Bundesautobahnen). Vermerke betreffen solche Planungen und Nutzungsregelungen, die noch nicht realisiert, aber konkret beabsichtigt sind.



Der FNP 2020 enthält folgende **Kennzeichnungen**:

- Flächen, unter denen der **Bergbau** umgeht oder die für den Abbau von Mineralien bestimmt sind (Flächen mit Bergbauberechtigung)
- für bauliche Nutzungen vorgesehene Flächen, die erheblich mit umweltgefährdenden Stoffen belastet sind (**Altlasten**).



Folgende Planungen und sonstige Nutzungsregelungen, die nach anderen gesetzlichen Vorschriften festgesetzt wurden, sind im FNP 2020 **nachrichtlich übernommen** bzw. **vermerkt**:

- **Naturschutz**: Naturschutzgebiete, Landschaftsschutzgebiete, flächenhafte Naturdenkmale, Natura 2000 (FFH-Gebiete, Vogelschutzgebiete)
- **Wasserschutz**: Wasserschutzgebiete (Schutzgebiete für die Grund- und Quellwassergewinnung), Überschwemmungsgebiete
- **Denkmalschutz**: nach Landesrecht denkmalgeschützte Mehrheiten von baulichen Anlagen und Grabungsschutzgebiete
- **Stadterhaltung**: Sanierungsgebiete (städtebauliche Sanierungsmaßnahmen, Maßnahmen der Sozialen Stadt und städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen)
- **Bahnanlagen**
- **Hauptverkehrsflächen**



Zur Ergänzung der Planzeichnung sind der Begründung die folgenden Listen und thematischen Karten beigelegt:

- Sonderbauflächen für großflächigen Einzelhandel (Anlagen 13, 14 und 15)

Bei den Flächenlisten für den großflächigen Einzelhandel sind entsprechend dem Verweis in der Legende der Planzeichnung die angegebenen Richtwerte der Verkaufsflächen für zentrenrelevante Hauptsortimente bzw. Randsortimente verbindliche Darstellungen des FNP 2020. Entsprechendes gilt für die Sortimentsliste mit der Abgrenzung zwischen zentren- und nicht-zentrenrelevanten Sortimenten.

- Stadtbahnen und P+R-Plätze (Anlage 16)
- Regionaler Schienenverkehr (Anlage 17)

Diese thematischen Karten enthalten Planungen, die bei der verbindlichen Bauleitplanung zu berücksichtigen sind; sie sind jedoch nicht verbindliche Darstellung der Planzeichnung.

Darüber hinaus sind der Begründung weitere thematische Karten beigelegt, die zusätzliche Informationen enthalten:

- Regionalplanerische Festlegungen (Anlage 2)
- Schulen (Anlage 3)
- Soziale Einrichtungen (Anlage 4)
- Netz der klassifizierten Straßen und wichtigen Gemeindestraßen (Anlage 18)
- Ver- und Entsorgung (Anlage 19)
- Hochwasserschutz (Anlage 20)

**Ergänzung der
Planzeichnung
durch Listen und
thematische Karten**





II Verfahren

1 Förmliches Verfahren

§ 2 Abs. 1 Satz 1 BauGB	Aufstellungsbeschluss (Gemeinderat)	27.05.2003
	Flächenbedarfsprognose (Gemeinderat)	30.03.2004
§ 2 Abs. 1 Satz 2	Ortsübliche Bekanntmachung des Aufstellungsbeschlusses	09.11.2004
	Beschluss über die Flächenszenarien zum FNP-Vorentwurf (Gemeinderat)	30.11.2004
§ 3 Abs. 1 Satz 1	Frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit	02.12.2004 bis 12.05.2005
§ 4 Abs. 1 Satz 1	Frühzeitige Beteiligung der Behörden	26.01.2005 bis 24.03.2005
§ 4 Abs. 1 Satz 1, § 2 Abs. 2 Satz 1	Frühzeitige Beteiligung der Nachbargemein- den und Verwaltungsgemeinschaften	02.12.2004 bis 24.03.2005
	Umlandkonferenz	14.04.2005
	Behördenkonferenz	15.04.2005
§ 4 Abs. 1 Satz 1	Scoping	15.04.2005
	Festlegung der Eckpunkte des FNP-Entwurfs (Gemeinderat)	12.07.2005
§ 3 Abs. 2 Satz 1	Billigung des FNP-Entwurfs und öffentliche Auslegung (Gemeinderat)	29.11.2005
§ 4 Abs. 2 Satz 1, § 3 Abs. 2 Satz 3	Behördenbeteiligung und Benachrichtigung von der öffentlichen Auslegung	05.12.2005 bis 27.01.2006
§ 3 Abs. 2 Satz 2	Ortsübliche Bekanntmachung der öffentlichen Auslegung des Entwurfs	10.12.2005
§ 3 Abs. 2 Satz 1	Öffentliche Auslegung des Entwurfs mit Be- gründung	19.12.2005 bis 27.01.2006
§ 4a Abs. 3	Billigung von Planänderungen und be- schränkte erneute öffentliche Auslegung (Gemeinderat)	21.03.2006
§ 4a Abs. 3	Beschränkte erneute Behördenbeteiligung	24.03.2006 bis 28.04.2006
§ 3 Abs. 2 Satz 2	Ortsübliche Bekanntmachung der erneuten öffentlichen Auslegung	01.04.2006
§ 4a Abs. 3	Beschränkte erneute öffentliche Auslegung	10.04.2006 bis 24.04.2006
§ 4 Abs. 3	Billigung einer weiteren Planänderung und zweite beschränkte erneute öffentliche Aus- legung	11.04.2006
§ 4 Abs. 3	Zweite beschränkte erneute Behördenbeteili- gung	13.04.2006 05.05.2006
§ 3 Abs. 2 Satz 2	Ortsübliche Bekanntmachung der zweiten erneuten öffentlichen Auslegung	15.04.2006
§ 4 Abs. 3	Zweite beschränkte erneute öffentliche Aus- legung	24.04.2006 05.05.2006



§ 3 Abs. 2 Satz 4	Entscheidung über die Stellungnahmen aus der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung und Feststellungsbeschluss des FNP 2020 (Gemeinderat)	18.07.2006
§ 6 Abs. 1 bis 4	Genehmigung durch die höhere Verwaltungsbehörde	voraussichtlich Herbst 2006
§ 6 Abs. 5 Satz 1 und 2	Wirksamkeit des FNP 2020 mit ortsüblicher Bekanntmachung der Genehmigung	voraussichtlich Herbst 2006



2 Bewertung und Auswahl der Flächen für die Siedlungsentwicklung

Als Bauflächen für die Freiburger Siedlungsentwicklung (für Wohnen, Dienstleistungen und Gewerbe) wurden bei der Aufstellung des FNP 2020 die folgenden Flächen in Betracht gezogen:

- Bauflächen aus dem FNP 1980/1999, die bis dahin nicht bebaut waren,
- potenzielle Bauflächen, die im Moderationsverfahren diskutiert wurden und nicht mit Festlegungen des Regionalplans von 1995 kollidieren,
- unbebaute Flächen des bis 2020 realisierbaren Innenentwicklungspotenzials,
- Flächen, die aus städtebaulichen Gründen Arrondierungsmöglichkeiten bieten. Dazu zählen auch Flächen, für die bereits ein Aufstellungsbeschluss für einen Bebauungsplan besteht, sowie Flächen für eine zweiseitige Bebauung an bisher nur einseitig bebauten Straßen.

Zunächst wurden die Flächen ausgeschieden, auf denen aus planungsrechtlichen oder tatsächlichen Gründen eindeutig keine Bebauung möglich ist. Hierzu gehören z.B. Flächen in Naturschutzgebieten, NATURA 2000-Flächen, Wasserschutzgebieten (Zone 1 und 2) sowie Überschwemmungsgebieten.

Die verbleibenden Flächen wurden hinsichtlich ihrer Eignung für eine Siedlungserweiterung mit Hilfe städtebaulicher, infrastruktureller, verkehrlicher, sozialer und ökologischer Kriterien bewertet. Die mit der Bürgerschaft erarbeiteten Leitziele (Anlage 1) wurden ebenfalls zur Flächenbewertung herangezogen. Dabei wurden die potenziellen Bauflächen auf die rechtlichen Rahmenbedingungen der Flächendarstellungen geprüft, wie z.B. angrenzende oder von Teilflächen betroffene regionalplanerische Festlegungen, Schutzgebiete, Denkmalschutz, Abstände zu Wald, störenden Anlagen oder Sportflächen und Bodenbelastungen.

Zur Bewertung der städtebaulichen Eignung wurde die Einbindung der Flächen in den Siedlungszusammenhang beurteilt und ihre mögliche Rolle als Impulsgeber für die Stadtentwicklung geprüft. Weiter wurde untersucht, ob die Bauflächen Immissionen ausgesetzt sind oder ob und inwieweit Konflikte mit benachbarten Nutzungen absehbar sind.

Zur Bewertung der technischen und ökonomischen Realisierbarkeit wurde der Aufwand für die verkehrliche und infrastrukturelle Erschließung der Bauflächen abgeschätzt. Dazu wurden die (teilweise) vorhandene Erschließung sowie der erforderliche Aufwand für die Bereitstellung der technischen Infrastruktur und für die bauliche Aufbereitung der Fläche herangezogen.

Bei der verkehrlichen Prüfung wurden zunächst die Eignung und die Auswirkungen einer Baufläche in Bezug auf den Modal Split untersucht. Neben der Flächenbewertung wurden im Rahmen der Flächenentwicklung zukünftige planerische Erfordernisse (z.B. Erfordernis einer Linienverlängerung im ÖPNV oder einer neuen Haltestelle) aufgezeigt.

Vorauswahl der Flächen

Flächenbewertung

Rechtliche Planungshindernisse

Städtebau

Erschließung

Verkehr



- Infrastruktur** Die Nähe zu Versorgungseinrichtungen und zu sozialen Einrichtungen sowie die Auslastung von Infrastruktureinrichtungen waren wesentliche Kriterien zur Beurteilung von Wohnbauflächen.
- Gender Mainstreaming** Die Wohnbauflächen wurden nach mehreren Gesichtspunkten auch auf ihre Familienfreundlichkeit unter dem Aspekt von Gender Mainstreaming untersucht.
- Lagegunst** Flächenpotenziale für gewerbliche und gemischte Nutzungen wurden insbesondere auf ihre ökonomische und verkehrliche Lagegunst für Produktion, Handwerk, Einzelhandel, Dienstleistungen oder Distribution untersucht.
- Ökologische Risikoanalysen** Für alle diskutierten Flächen wurden im Rahmen der Umweltprüfung ökologische Risikoanalysen erstellt und es wurde der Ausgleichsflächenbedarf berechnet.
- Als Ergebnis der Bewertung wurden weitere Flächen wegen entgegenstehender Fachplanungen, städtebaulichen, infrastrukturellen oder sozialen Problemen oder wegen ihrer sehr hohen Risiken für Natur und Landschaft ausgeschieden. Die verbleibenden Wohn-, gewerblichen und gemischten Bauflächen wurden auf der Basis der Bewertung je nach Qualität den drei Flächenszenarien zum Vorentwurf des FNP 2020 zugeordnet.
- Drei Flächenszenarien als Vorentwurf des FNP 2020** Der vom Gemeinderat am 30.03.2004 beschlossene Rahmen der quantitativen Siedlungsentwicklung im Außenbereich von ursprünglich ca. 120-150 ha für Wohnbauflächen (später auf 100-130 ha reduziert) und ca. 20-40 ha für gewerbliche Bauflächen (später modifiziert auf 25-40 ha) war die Vorgabe für die von der Verwaltung entwickelten drei Flächenszenarien, die jeweils einen anderen nutzungsspezifischen Schwerpunkt zum Inhalt hatten:
- Grundszenario 1: Reduzierung des Flächenverbrauchs** Leitgedanke des **Grundszenarios 1** (Reduzierung des Flächenverbrauchs) ist die flächensparende Siedlungsentwicklung. Es enthält mit rund 130 ha die Bauflächen, die zur Deckung des Mindestbedarfs an Wohn- und Gewerbeflächen bis 2020 aus der Sicht der Verwaltung am besten geeignet sind.
- Szenario 2: Schwerpunkt Wohnen** **Szenario 2** (mit dem Schwerpunkt Wohnen) enthält zusätzlich weitere 33 ha Wohnbauflächen, um den Flächenrahmen für den Wohnbauflächenbedarf vollständig auszufüllen.
- Szenario 3: Schwerpunkt Arbeitsplätze** **Szenario 3** (mit dem Schwerpunkt Arbeitsplätze) enthält zusätzlich weitere 20 ha gewerbliche und gemischte Bauflächen, um den Flächenrahmen für Gewerbeflächen vollständig auszufüllen.
- Die zusätzlichen Flächen der Szenarien 2 und 3 sind aus ökologischen, städtebaulichen, sozialen oder ökonomischen Gründen problematischer als die des Grundszenarios 1, entsprechen aber noch den Leitziele des FNP und sind im Grundsatz trotz teilweise größerer Probleme realisierbar.
- Diese drei Szenarien hat der Gemeinderat am 30.11.2004 als Vorentwurf für den neuen FNP beschlossen. Sie waren Gegenstand der frühzeitigen Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung, deren Ergebnisse in die Erarbeitung des FNP-Entwurfs eingeflossen sind.



3 Öffentlichkeitsbeteiligung

Mit dem Ziel, die Anliegen der Bürgerschaft im Bereich der Stadtentwicklung in einer konstruktiven Diskussion zu erarbeiten, wurde in der Zeit von Mai 2001 bis Juli 2002 ein Moderationsverfahren durchgeführt. Damit sollte die damals noch geplante "große Fortschreibung" des FNP bis 2010 vorbereitet werden. Wesentliche Ergebnisse waren die Forderungen der Bürgerschaft nach einer Verlängerung des Planungszeitraums bis 2020 und nach der Bildung einer dezernatsübergreifenden Projektgruppe für die Aufstellung des neuen FNP. Gewünscht wurde darüber hinaus mehr Transparenz in der Verwaltungsarbeit und eine intensivere Öffentlichkeitsbeteiligung auf Stadtebene bei der Aufstellung des neuen Flächennutzungsplans.

Bei der Aufstellung des FNP 2020 wurden diese Forderungen berücksichtigt. Die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung wurde gemäß § 3 Abs. 1 BauGB als erweiterte Beteiligung unter Berücksichtigung von Gender Mainstreaming durchgeführt. Sie bestand aus drei aufeinander aufbauenden Bausteinen:

Als erster Baustein diskutierten sechs bürgerschaftliche Arbeitsgruppen mit insgesamt 100 TeilnehmerInnen zwischen Juni 2003 und Januar 2004 auf der Grundlage eines verwaltungsinternen Arbeitspapiers die Leitziele der Stadt für den neuen FNP. Das Ergebnis der Diskussion - die „Leitziele zum FNP 2020“ - wurden vom Gemeinderat am 30.03.2004 als Grundlage für das weitere Verfahren beschlossen (Anlage 1).

Als zweiter Baustein fanden von September 2003 bis Mai 2005 sieben Informationsveranstaltungen zu den im Rahmen der Aufstellung des neuen FNP ermittelten Grundlagen (Fachgutachten, Prognosen etc.) statt. Ziel war es, die Grundlagen der Bewertungen und Entscheidungen zum Vorentwurf des FNP 2020 transparent zu machen und die Bürgerschaft für die erweiterte Öffentlichkeitsbeteiligung zu qualifizieren.

Als dritter, wichtigster Baustein der erweiterten Öffentlichkeitsbeteiligung wurden die Flächenszenarien als Vorentwurf des FNP 2020 in der Bürgerschaft von Dezember 2004 bis Mai 2005 inhaltlich diskutiert.

In den acht Ortschaften wurde der Diskussionsprozess mit der Bürgerschaft von den Ortschaftsräten und OrtsvorsteherInnen organisiert. Teilweise gab es Arbeitskreise oder Bürgerbeiräte. In allen Ortschaften gab es eine Bürgerversammlung, in der die Flächenvorschläge für den jeweiligen Ortsteil diskutiert wurden. An diesen Bürgerversammlungen nahmen über 500 Personen teil.

In der Kernstadt, für die eine Einteilung in die drei Stadtbereiche Nord, Südwest und Südost vorgenommen wurde, moderierten 38 BürgerInnen ehrenamtlich die Diskussion in 16 auf das Stadtgebiet verteilten dezentralen Arbeitsgruppen mit insgesamt rund 360 BürgerInnen. Zur Vorbereitung auf ihre Arbeit bei der Leitung einer Arbeitsgruppe wurden die ModeratorInnen zu den Inhalten der Flächenszenarien und in der Moderationstechnik geschult.

**Moderationsverfahren
Dialogprozess
„Zukunft Freiburg“**

Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung

**1. Baustein:
Leitzielentwicklung**

**2. Baustein:
Informationsveranstaltungen
zur Grundlagen-
ermittlung**

**3. Baustein:
Diskussion der
Flächenszenarien**

**Bürgerversammlungen in den
Ortschaften**

**16 Arbeitsgruppen
in der Kernstadt**



- Gesamtstädtische Auftaktveranstaltung** Bei der gesamtstädtischen Auftaktveranstaltung am 02.12.2004 wurden das Ziel des Verfahrens, die Rahmenbedingungen der Beteiligung und die wesentlichen Inhalte der Flächenszenarien vorgestellt. Auf der Veranstaltung bestand die Gelegenheit zur Anmeldung für die Arbeitsgruppen des jeweiligen Stadtbezirks wie auch zu einer stadtübergreifenden Frauen-Arbeitsgruppe.
- Stadtbereichsveranstaltungen** Auf den drei Stadtbereichsveranstaltungen der Kernstadt in Januar 2005 wurden neben organisatorischen Inhalten, wie der Bildung dezentraler Arbeitsgruppen, auch die von der Verwaltung erarbeiteten Flächenszenarien und die stadtbereichsspezifischen Einzelflächen inhaltlich diskutiert. Diese Veranstaltungen wurden von einem externen Team professionell moderiert.
- Dezentrale Arbeitsgruppen** In den gebildeten 16 dezentralen Arbeitsgruppen, darunter einer Frauengruppe, wurden von Januar bis April 2005 jeweils in mehreren Sitzungen der Umfang der im Außenbereich bis 2020 erforderlichen Wohn- sowie gewerblichen und gemischten Bauflächen sowie die in den Flächenszenarien dazu vorgeschlagenen künftigen Bauflächen diskutiert. Ziel war es, ein qualitatives und quantitatives Votum der Arbeitsgruppen zu den Szenarien und potenziellen Bauflächen zu erhalten.
- Bündelungsveranstaltungen und Abschlussveranstaltung** Nach Abschluss der Diskussion in den Arbeitsgruppen erfolgte auf drei ebenfalls extern moderierten Stadtbereichsveranstaltungen Ende April 2005 die Bündelung der Diskussionsergebnisse. Auf der Abschlussveranstaltung am 12.05.2005 wurden die Ergebnisse der erweiterten Öffentlichkeitsbeteiligung aus den Arbeitsgruppen in der Kernstadt, den Bündelungsveranstaltungen und den Bürgerversammlungen in den Ortschaften zu einem bürgerschaftlichen Votum zusammengeführt. Die bürgerschaftlichen Empfehlungen zu dem bis zum Jahr 2020 erforderlichen Bauflächenumfang und zu den konkret vorgeschlagenen Bauflächen wurden dem Gemeinderat in einer separaten Drucksache vorgelegt und zu großen Teilen in die Verwaltungsvorlage zu den Eckpunkten des FNP-Entwurfs eingearbeitet. Dieses differenzierte bürgerschaftliche Votum diente als wichtige Grundlage für die Entscheidung des Gemeinderates über die Eckpunkte des FNP-Entwurfs am 12.07.2005.
- Öffentliche Auslegung des Planentwurfs** Nach der Billigung des Planentwurfs durch den Gemeinderat am 29.11.2005 erfolgte die Öffentlichkeitsbeteiligung gem. § 3 Abs. 2 BauGB durch öffentliche Auslegung vom 19.12.2005 bis 27.01.2006 sowie die erneute öffentliche Auslegung von Planänderungen vom 10.04.2006 bis 28.04.2006 bzw. vom 28.04.2006 bis 05.05.2006. In allen förmlichen Beteiligungsverfahren wurden von den Bürgerinnen und Bürgern 462 Stellungnahmen abgegeben (426 bei der ersten Öffentlichkeitsbeteiligung, 36 bei der erneuten Öffentlichkeitsbeteiligung). Weitere Unterschriften bei den Stellungnahmen sind in beiden Zahlen nicht enthalten. Diese Stellungnahmen beziehen sich in der Regel auf eine im Entwurf des FNP 2020 dargestellte bestimmte Baufläche. Gegen die Bauflächen Oberer Zwiegeracker und Lettgrube in St. Georgen (insgesamt 195 Stellungnahmen) sowie Höhe in Zähringen (insgesamt 124 Stellungnahmen) wurden meist Stellungnahmen mit im Wesentlichen gleichem Inhalt abgegeben. Die Stellungnahmen verteilen sich auf die Stadtteile wie folgt: Betzenhausen neun, Ebnet eine, Günterstal zwei, Haslach 16, Herdern zehn, Kappel zwei,



Lehen eine, St. Georgen 206 (195 Gegner Oberer Zwiegeracker/Lettgrube, 6 Befürworter Oberer Zwiegeracker/Lettgrube, 5 andere Flächen oder allgem. Stadtteilentwicklung), Stühlinger drei, Tiengen eine, Wiehre acht und Zähringen 150 Stellungnahmen (124 Gegner Höhe, 15 Befürworter Höhe, 2 andere Flächen oder allgem. Stadtteilentwicklung und 9 zum Landschaftsschutzgebiet). Zur Frage des mobilen Wohnens und eines geeigneten Standortes für experimentelles Wohnen („Schattenparker“) wurden elf Stellungnahmen abgegeben. Zu allgemeinen, keine bestimmten Standorte oder Bauflächen betreffenden Themen wurden acht Stellungnahmen abgegeben.

Im Rahmen der eingeschränkten erneuten Öffentlichkeitsbeteiligung sind nochmals 36 Stellungnahmen eingegangen. Bemängelt wurden hier insbesondere die geänderte Abgrenzung der Bauflächen in den Stadtteilen Haslach (zwischen Haierweg und Auf der Haid) und Wiehre (zwischen Oltmannsstraße und Merzhauser Straße).

Im Rahmen der eingeschränkten zweiten erneuten Öffentlichkeitsbeteiligung (Sonderbaufläche für großflächigen Einzelhandel im Rieselfeld) gingen keine Stellungnahmen aus der Bürgerschaft ein.

**Erneute öffentliche
Auslegung des
Planentwurfs**

4 Behördenbeteiligung

Ende Januar 2005 wurden im Rahmen der frühzeitigen Behördenbeteiligung nach § 4 Abs. 1 BauGB insgesamt 50 Behörden und sonstige Träger öffentlicher Belange über den Vorentwurf zum FNP 2020 unterrichtet und zur Stellungnahme aufgefordert. Es wurden 35 Stellungnahmen abgegeben. Diese wurden bei einer Behördenkonferenz am 15.04.2005 erörtert.

Frühzeitige Behördenbeteiligung

Bereits Anfang Dezember 2004 wurden die 19 an Freiburg angrenzenden Nachbargemeinden und zwölf Verwaltungsgemeinschaften bzw. Gemeindeverwaltungsverbände über die Flächenszenarien zum Vorentwurf informiert; sie wurden dann im Rahmen der frühzeitigen Behördenbeteiligung Ende Januar 2005 auf der Grundlage des Vorentwurfs zum FNP 2020 im Detail unterrichtet und um Stellungnahme gebeten. Insgesamt haben 13 Nachbargemeinden und fünf Verwaltungsgemeinschaften bzw. Gemeindeverwaltungsverbände Anregungen vorgetragen. Die Ergebnisse der frühzeitigen Beteiligung der Nachbargemeinden wurden am 14.04.2005 in einer Umlandkonferenz erörtert.

Frühzeitige Beteiligung der Nachbargemeinden

Der Gemeinderat hat am 12.07.2005 auf der Grundlage der Drucksachen G 05019 und G 05019.1 die Ergebnisse der frühzeitigen Beteiligung der Behörden, sonstiger Träger öffentlicher Belange und Nachbargemeinden zur Kenntnis genommen und die Stellungnahmen zu den eingegangenen Anregungen beschlossen. Die Ergebnisse wurden den Behörden und sonstigen Trägern öffentlicher Belange mit Schreiben vom 07.09.2005 und den Nachbargemeinden mit Schreiben vom 20.09.2005 mitgeteilt.



**Behörden-
beteiligung**

Nach der Billigung des Planentwurfs durch den Gemeinderat am 29.11.2005 erfolgte die Behördenbeteiligung gem. § 4 Abs. 1 BauGB vom 05.12.2005 bis 27.01.2006. Nach der Billigung von Planänderungen durch den Gemeinderat am 21.03.2006 bzw. 11.04.2006 wurde die erneute Beteiligung der Behörden im Zeitraum von 10.04.2006 bis zum 28.04.2006 bzw. vom 13.04.2006 bis 05.05.2006 durchgeführt. Insgesamt wurden 50 Behörden und sonstige Träger öffentlicher Belange am Verfahren beteiligt, von denen bei der ersten Beteiligung 28 und bei der erneuten Beteiligung dreizehn geantwortet haben. Neunzehn Nachbargemeinden und zwölf Verwaltungsgemeinschaften bzw. Gemeindeverwaltungsverbände sind ebenfalls beteiligt worden. Davon geantwortet haben elf Gemeinden und sechs Verwaltungsgemeinschaften in der ersten Beteiligung und sieben in der erneuten Beteiligung. Wie im Verfahren der frühzeitigen Beteiligung der Nachbargemeinden betreffen die Stellungnahmen primär den Hochwasserschutz und Belange des interkommunalen Verkehrs sowie zusätzlich den großflächigen Einzelhandel.

**Beteiligung der
Nachbargemeinden**

Zur Schaffung der planungsrechtlichen Voraussetzungen für die Ansiedlung eines Lebensmittelvollsortimenters im Stadtteil Rieselfeld wurde die Planung erneut geändert und eine eingeschränkte Behördenbeteiligung durchgeführt. Hierzu gingen lediglich zwei Stellungnahmen der IHK und des RVSO ein, die dieser Änderung zustimmen.



III Vorgaben und Ziele

Bei der Aufstellung des FNP 2020 sind inhaltlich die Vorgaben des Raumordnungs- und Baurechts zu beachten, die im folgenden näher dargestellt werden. Ferner sind bei der in § 1 Abs. 7 BauGB vorgeschriebenen Abwägung der öffentlichen und privaten Belange bundes- und landespolitische Leitziele sowie kommunale Planungsziele zu berücksichtigen, die nachfolgend behandelt werden.

Vorgaben des Raumordnungs- und Baurechts

1 Raumordnung, Landes- und Regionalplanung

Der Flächennutzungsplanung übergeordnet sind die Planungsebenen der Raumordnung, die durch die Landes- und Regionalplanung konkretisiert werden. Der FNP hat die Vorgaben zu beachten, die ihm durch die Ziele der Raumordnung gesetzt werden (§ 4 Abs. 1 und 2 ROG). Nach § 1 Abs. 4 BauGB ist der FNP den Zielen der Raumordnung anzupassen und darf ihnen daher nicht widersprechen. Andererseits sind auch der Raumordnung bei der Festlegung dieser Vorgaben materielle und formelle Schranken gesetzt (Gegenstromprinzip).

Anpassung des FNP an Ziele der Raumordnung

In Baden-Württemberg ist der Landesentwicklungsplan von 2002 (LEP) maßgebend, der durch die Regionalplanung konkretisiert wird.

Landesentwicklungsplan 2002

Der LEP legt das Oberrheingebiet als Europäischen Verflechtungsraum fest, der zu einer Europäischen Metropolregion entwickelt werden soll. Dieser Raum ist insgesamt nachhaltig, vernetzt und grenzübergreifend zu entwickeln. Besondere regionale Aufgaben sind u.a. die Entwicklung als europäischer Wirtschafts- und Forschungsstandort und die umweltgerechte Ausgestaltung der Verkehrsnetze am Oberrhein als europäische Drehscheibe.

Europäischer Verflechtungsraum Oberrhein

Der LEP weist den Raum Freiburg als Verdichtungsraum aus (Nr. 2.2.1). Daran knüpfen sich zahlreiche Grundsätze und allgemeine Ziele für die zukünftige Entwicklung der Stadt. Darüber hinaus werden der Stadt Freiburg die Funktionen eines Oberzentrums zugewiesen (Nr. 2.5.1). Als Oberzentrum soll Freiburg die Versorgung eines Verflechtungsbereiches mit mehreren hunderttausend EinwohnerInnen gewährleisten. Daraus ergeben sich Anforderungen an die Siedlungsflächenentwicklung der Stadt, die für Einrichtungen von überörtlicher Bedeutung entsprechende Flächen zur Verfügung stellen muss.

Verdichtungsraum und Oberzentrum Freiburg

Für Freiburg ist der Regionalplan des Regionalverbandes Südlicher Oberrhein (RVSO) vom 03.07.1995 maßgebend. Er gilt derzeit in der Fassung der letzten Teilfortschreibung, die am 17.03.2005 in Kraft getreten ist. Seit dem 04.12.2003 wurde die Teilfortschreibung des Kapitels Windenergie durchgeführt, die am 21.03.2006 mit dem Satzungsbeschluss abgeschlossen wurde und am 06.06.2006 mit Bekanntmachung der Genehmigung des Wirtschaftsministeriums in Kraft getreten ist. Der Planungszeitraum des Regionalplans von 1995 reicht bis 2010. Ab 2007 ist eine generelle Fortschreibung mit einem Planungszeitraum bis 2025 vorgesehen; sie soll bis 2010 abgeschlossen sein.

Regionalplan 1995



- Konkretisierung der Ziele des LEP im Regionalplan** Der Regionalplan konkretisiert die Grundsätze und Ziele des Landesentwicklungsplans auf der räumlichen Ebene der Region. Dies geschieht vor allem durch die Festlegung von zentralen Orten, regionalen Entwicklungsachsen und regional klassifizierten Gewerbe- und Industriestandorten. Ein Grundsatz für die künftige Siedlungsentwicklung ist die Konzentration auf die bestehenden Bereiche verstärkter Siedlungsentwicklung. Der Stadt Freiburg wird eine über die eigene Entwicklung hinausgehende Siedlungstätigkeit eingeräumt (Grundsatz Nr. 2.4). Darüber hinaus müssen in größerem Umfang industrielle und gewerbliche Entwicklungsmöglichkeiten zur Stützung des regionalen Arbeitsplatzangebotes gegeben sein (Ziel Nr. 2.6.2).
- Ziele des Regionalplans als verbindliche Vorgaben** Im Gegensatz zu den Grundsätzen und allgemeinen Zielen der Landesplanung sind die konkreten Ziele der Regionalplanung verbindliche, aber nicht parzellenscharfe Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten, abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen im Regionalplan. Im Regionalplan des RVSO von 1995 werden als verbindliche Ziele regionale Grünzüge (Nr. 3.1.1), Grünzäsuren (Nr. 3.1.2), Vorrangbereiche für wertvolle Biotope (Nr. 3.2.1), Vorrangbereiche für Überschwemmungen (Nr. 3.2.5) sowie regionale Grundwasserschonbereiche (Nr. 3.3.1) als schutzbedürftige Bereiche von Freiräumen festgelegt, die für eine Besiedlung nicht in Frage kommen. Diese Festlegungen des Regionalplans für das Gebiet der Stadt Freiburg sind in der Anlage 2 dargestellt.
- Regionale Grünzüge** Regionale Grünzüge dienen der Sicherung großräumiger, zusammenhängender Landschaftsteile über Gemeindegrenzen hinweg. Eine Besiedlung ist in den regionalen Grünzügen abgesehen von wenigen Ausnahmefällen nicht möglich. Regionale Grünzüge befinden sich in Freiburg vor allem im Bereich des Mooswalds und der Rebflächen am Tuniberg. Die im FNP 2020 dargestellten Bauflächen liegen nicht in regionalen Grünzügen.
- Grünzäsuren** Neben den großräumigen Grünzügen definiert der Regionalplan kleinräumige Grünzäsuren als Freihaltezonen zwischen örtlichen Bebauungen (i.d.R. 1.000 m Mindestabstand). Auch in diesen Grünzäsuren ist eine Besiedlung nicht möglich. In Freiburg legt der Regionalplan zehn Grünzäsuren fest, die zwischen Benzhausen und Hochdorf, Hugstetten und Hochdorf, Zähringen und Wildtal, Waltershofen und Opfingen-St. Nikolaus, Opfingen und Tiengen, Tiengen und Munzingen, Wiehre und Günterstal, Littenweiler und Neuhäuser, Kappel-Bahnhof und Kappel-Dorf, Kappel-Dorf und Molzhofsiedlung liegen.
- Ausformung von Grünzäsuren** Die Vereinbarkeit der Siedlungsentwicklung im FNP 2020 mit den Grünzäsuren des Regionalplans wurde bereits frühzeitig in enger Abstimmung mit dem RVSO geprüft. Die Bauflächen am Rande von Grünzäsuren wurden so abgegrenzt, dass deren Funktion nicht beeinträchtigt wird. Es handelt sich um die Abrundung der Bebauung an zwei bisher nur einseitig bzw. teilweise bebauten Straßen in Kappel und eine kleine Wohnbaufläche in Zähringen, die als teilweiser Ersatz für aufgegebene Gewächshäuser vorgesehen ist. Hier handelt es um eine Ausformung der jeweiligen Grünzäsur wie bei der Erweiterung von zwei Baugebieten in Opfingen (Hugstmatt) und Tiengen (Hinter den Gärten),



bei denen der unter 1.000 m liegende vorhandene Mindestabstand zwischen den bebauten Ortsteilen durch die neuen Bauflächen nicht verringert wird.

Vorrangbereiche für Überschwemmungen sichern besonders wichtige Überflutungsbereiche. Diese Bereiche sind von Nutzungen freizuhalten, welche die Überflutung, die Hochwasserrückhaltung und den Hochwasserabfluss beeinträchtigen. Damit ist eine Bebauung in diesem Bereich ausgeschlossen.

Vorrangbereiche für Überschwemmungen

In Opfingen stand den vorgesehenen Bauflächen Alter Sportplatz und Bollacker ursprünglich der im Regionalplan festgelegte Vorrangbereich für Überschwemmungen entgegen, der auf Hochwasseruntersuchungen aus dem Jahr 1985 beruht. Die beiden Wohnbauflächen liegen nach der Untersuchung vom März 2004, die bei der Aufstellung des FNP 2020 entsprechend den neuen wasserrechtlichen Bestimmungen durchgeführt wurde, jedoch vollständig außerhalb der jetzt in einem genaueren Verfahren für ein hundertjähriges Hochwasserereignis (HQ₁₀₀) ermittelten Überschwemmungslinie. Daher hat das Regierungspräsidium auf Antrag der Stadt mit Entscheidung vom 29.12.2004 wegen der veränderten tatsächlichen Verhältnisse eine Abweichung von dem Ziel Nr. 3.2.5.1 des Regionalplans 1995 zugelassen, wonach Vorrangbereiche von Überschwemmungen von jeder Bebauung freizuhalten sind (Zielabweichungsverfahren nach § 24 LplG).

Zielabweichung in Opfingen

Vorrangbereiche für wertvolle Biotop dienen der Sicherung wichtiger Lebensräume für gefährdete Arten und Gesellschaften der Tier- und Pflanzenwelt. Eine Besiedlung ist hier nicht möglich und auch andere Nutzungen sind eingeschränkt. In Freiburg gibt es fünf Vorrangbereiche für wertvolle Biotop, die bis auf eine Ausnahme in Ebnet keine vorgesehene Baufläche berühren.

Vorrangbereiche für wertvolle Biotop

Die bereits im FNP 1980 in Ebnet dargestellten Bauflächen Hurstbrunnen und Zum Schwarzen Steg überschneiden sich teilweise mit einem Vorrangbereich für wertvolle Biotop im Regionalplan 1995. Dadurch wird eine Bebauung dieser Teilflächen an sich ausgeschlossen. Ebnet kann jedoch in nennenswertem Umfang nur nach Osten erweitert werden: neuer Wohnraum ist in dieser Ortschaft zur Sicherung der Infrastruktur sowie zur Verhinderung einer Überalterung dringend erforderlich. Daher hat das Regierungspräsidium in einem Zielabweichungsverfahren auf Antrag der Stadt mit Entscheidung vom 04.02.2005 eine Abweichung von dem regionalplanerischen Ziel des Biotopvorrangs zugelassen unter der Bedingung, dass die Stadt mit dem RVSO einen raumordnerischen Vertrag über Art und Umfang des planerischen Ausgleichs schließt. Dieser Vertrag ist am 28.04.2005 abgeschlossen worden; er sieht eine erheblich größere Ersatzfläche auf Ebnet vor, die bei der bevorstehenden Fortschreibung des Regionalplans neu als Vorrangbereich für wertvolle Biotop festgelegt werden soll.

Zielabweichung in Ebnet



2 Ziele des Baugesetzbuchs

Vier Oberziele der Bauleitplanung

Das Baugesetzbuch enthält in § 1 Abs. 5 vier Oberziele der Bauleitplanung:

- die Gewährleistung einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung
- die Gewährleistung einer dem Wohl der Allgemeinheit entsprechenden sozialgerechten Bodennutzung
- die Sicherung einer menschenwürdigen Umwelt und
- der Schutz und die Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen

Konkretisierung durch Planungsleitlinien

Diese Grundsätze werden in § 1 Abs. 6 durch Planungsleitlinien konkretisiert, die bei der Abwägung (§ 1 Abs. 7) zu berücksichtigen sind. Für die Aufstellung des FNP 2020 sind vor allem folgende Belange von Bedeutung:

- die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse (Nr. 1)
- die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung (Nr. 2)
- die sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Bevölkerung, insbesondere die Bedürfnisse der Familien, der jungen, alten und behinderten Menschen, unterschiedliche Auswirkungen auf Frauen und Männer sowie die Belange des Bildungswesens und von Sport, Freizeit und Erholung (Nr. 3)
- die Erhaltung, Erneuerung, Fortentwicklung, Anpassung und der Umbau vorhandener Ortsteile (Nr. 4)
- die Belange der Baukultur, des Denkmalschutzes und die Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes (Nr. 5)
- die Belange des Umweltschutzes, einschließlich des Naturschutzes und der Landschaftspflege (Nr. 7)
- die Belange der Wirtschaft, der Land- und Forstwirtschaft, der Erhaltung, Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen, der Versorgung insbesondere mit Energie und Wasser (Nr. 8)
- die Belange des Personen- und Güterverkehrs und der Mobilität der Bevölkerung, einschließlich des öffentlichen Personennahverkehrs und des nicht motorisierten Verkehrs (Nr. 9)

Sparsamer Umgang mit Grund und Boden

Für die in § 1 Abs. 6 Nr. 7 detailliert geregelten einzelnen Belange des Umweltschutzes gibt es seit 1998 eine ergänzende Regelung in § 1a, die 2004 noch erweitert worden ist. Nach der Bodenschutzklausel des § 1a Abs. 2 soll mit Grund und Boden sparsam umgegangen werden; dabei sind zur Verringerung der zusätzlichen Inanspruchnahme von Flächen für bauliche Nutzungen die Möglichkeiten der Entwicklung der Gemeinde insbesondere durch Wiedernutzbarmachung von Flächen, Nachverdichtung und andere Maßnahmen zur Innenentwicklung zu nutzen sowie Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen. In Abs. 3 ist die Berücksichtigung der Eingriffsregelung nach dem Bundesnaturschutzgesetz und in Abs. 4 die Zulässigkeit und Durchführung von Eingriffen in die europarechtlich geschützten Natura 2000-Gebiete (FFH- und europäische Vogelschutzgebiete) geregelt.



3 Politische Leitziele auf der Bundes- und Landesebene

Vor dem Hintergrund sich verändernder gesellschaftlicher Rahmenbedingungen mit den Faktoren demografischer Wachstumsdynamik, Bevölkerungsstruktur und ökonomischer Globalisierung und den sich daraus ergebenden stadtentwicklungsrelevanten Auswirkungen wird der flächensparenden Siedlungsentwicklung inzwischen auch auf Bundes- und Landesebene Priorität eingeräumt.

Um diesem politischen Ziel zu entsprechen, wirken auf Bundes- und Landesebene verabschiedete Ziele und Programme zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Hier ist zunächst die nationale Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung vom April 2002 zu nennen, die eine Reduzierung der im Jahre 2001 täglich in Anspruch genommenen Siedlungs- und Verkehrsfläche von ca. 120 ha auf ca. 30 ha/Tag bis zum Jahr 2020 anstrebt. Die Landesregierung von Baden-Württemberg verständigte sich im Oktober 2004 mit den kommunalen Spitzenverbänden, mit Umwelt-, Wirtschafts- und anderen Verbänden auf das Aktionsbündnis „Flächen gewinnen in Baden-Württemberg“ mit dem Ziel, eine schonende, sparsame und haushälterische Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsfläche als Leitbild für eine nachhaltige Entwicklung zur Sicherung der hohen wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und ökologischen Qualität des Landes Baden-Württemberg zu erreichen.

Bei genauerer Betrachtung der Entwicklung von Siedlungs- und Verkehrsflächen ist festzustellen, dass im Jahr 2003 12,7 % der Fläche der Bundesrepublik in dieser Form genutzt wurden und dass der Anteil dieser Flächenart seit 1988 um 0,8% zunahm. Dabei nahmen die Siedlungsflächen mit 7,8 % einen höheren Anteil ein als die Verkehrsflächen mit 4,9 %. Rund 80 % des jährlichen Gesamtzuwachses der Siedlungs- und Verkehrsflächen betrifft Siedlungsnutzungen, einschließlich der Erholungsflächen. Außerdem ist die Hälfte des Verkehrsflächenwachstums auf den Bau von Erschließungsstraßen für Siedlungsgebiete zurückzuführen und beruht somit indirekt auf einem Wachstum der Siedlungsflächen.

Bundesweit ist zur Zeit ein Sinken der Flächeninanspruchnahme zu verzeichnen. Der Trend der täglichen Zunahme hat sich seit 2001 (120 ha) zum dritten Mal in Folge abgeschwächt; im Jahr 2002 wurden täglich noch 105 ha Siedlungs- und Verkehrsfläche verbraucht, 2003 lag er bei 93 ha pro Tag. Als Hauptursache für diesen Rückgang beim Flächenverbrauch wird die konjunkturelle Lage in diesem Zeitraum verantwortlich gemacht.

Der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche stieg in Baden-Württemberg seit Ende der 80er Jahre von unter 12% auf 14 %; das entspricht einer Fläche von insgesamt ca. 487.000 ha. Der Anteil für landwirtschaftlich genutzte Fläche beträgt im Vergleich 46%, der für Wald 36%. Wie beim Bundestrend beruht auch hier die Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche primär auf der Wohnbautätigkeit und der Erschließung neuer Gewerbe- und Industriegebiete. Der Flächenzuwachs pro Jahr ist in den letzten Jahren jedoch rückläufig. 2004 wurden täglich 8,8 ha Freifläche für Siedlungszwecke verbraucht, 2003 waren

Flächensparende Siedlungsentwicklung als politisches Ziel auf Bundes- und Landesebene

Aktionsbündnis „Flächen gewinnen in Baden-Württemberg“

Entwicklung der Siedlungsflächeninanspruchnahme auf Bundesebene

Entwicklung auf Landesebene



es noch 10,3 ha pro Tag und von 1997 bis 2001 durchschnittlich 12 ha pro Tag. Diese Entwicklung ist zum großen Teil auf die schwache konjunkturelle Entwicklung in dieser Zeit zurückzuführen.

**Folgen anhaltender
Siedlungsflächen-
inanspruchnahme**

...ökonomisch

Die ökonomischen, ökologischen und sozialen Folgen eines weiter steigenden Verbrauchs von Siedlungs- und Verkehrsfläche sind heute schon absehbar:

Eine weiter anhaltende Neuerschließung von Siedlungsflächen im engeren suburbanen Raum und der damit verbundene Beitrag zur Zersiedelung der Landschaft ist langfristig mit hohen ökonomischen Folgekosten verbunden. Einerseits wächst durch die abnehmende Bevölkerungszahl in den Kernstädten die individuelle Kostenbelastung für die verbleibenden EinwohnerInnen und es steigt die Gefahr einer langfristigen Unterauslastung der vorhandenen Infrastruktur. Andererseits wird es in den neu erschlossenen Gebieten am Stadtrand und im Umland durch die Alterung der homogenen Bevölkerungsstruktur ebenfalls langfristig zu einer Unterauslastung der dortigen Infrastruktur kommen. Grundsätzlich hängt die ökonomische Prosperität des Gesamtgebietes, auch seiner Teilräume, von der Vitalität der Kernstädte ab.

...ökologisch

Die anhaltende Flächeninanspruchnahme im Außenbereich führt zur Beeinträchtigung von natürlichen Funktionen und zum Verlust an Ressourcen. Mit dem Verlust an gewachsenem Boden gehen Ressourcen für die Land- und Forstwirtschaft verloren. Eine Regeneration der Böden ist aufgrund der sehr langsamen Bodenbildung kaum realistisch. Der Neubau von Siedlungs- und Verkehrsflächen hat außerdem negative Auswirkungen auf das globale und lokale Klima, den Wasserhaushalt sowie die Arten- und Lebensraumvielfalt. Die Zerschneidung der Landschaft und der Verlust der Erholungsfunktionen sind neben dem höheren Mobilitätsaufkommen durch die zunehmende disperse Siedlungsflächenentwicklung weitere negative Folgen.

**...für die
Stadtgesellschaft**

Im Weiteren ergeben sich aus der Inanspruchnahme von Siedlungsflächen am Stadtrand und im Umland Auswirkungen auf die Struktur der Stadtgesellschaft. Die Abwanderung tendenziell einkommensstarker Bevölkerungsgruppen und der Verbleib sozioökonomisch benachteiligter Bevölkerungsschichten im städtischen Raum verursacht neben der sozialen Entmischung der städtischen Bevölkerungsschichten die Entwicklung benachteiligter Stadtteile und den Zerfall sozialer und ökonomischer Stadtstrukturen.

**Vorrang einer
qualitativen
Innenentwicklung**

Die ökonomischen, ökologischen und sozialen Folgen der Siedlungsflächeninanspruchnahme im Außenbereich müssen nach Möglichkeit minimiert werden. Der Vorrang einer qualitativen Innenentwicklung ist als bundes- und landespolitische Vorgabe das Ziel einer nachhaltigen Stadtentwicklung.



4 Kommunale Planungsziele

Das Ziel, die Siedlungsentwicklung im Außenbereich zu reduzieren und der qualitativen Innenentwicklung den Vorrang einzuräumen, ist auch ein wichtiges Planungsziel der Stadt Freiburg; die Diskussion darüber nimmt in der Bürgerschaft ebenfalls einen hohen Stellenwert ein. So wurden die mit der Bürgerschaft erarbeiteten Leitziele für den FNP 2020, die dieses Ziel ausdrücklich unter Nr. I.2.2 b) enthalten, vom Gemeinderat am 30.03.2004 beschlossen. Diese in der Anlage 1 abgedruckten Leitziele konkretisieren die Forderungen der UN-Konferenz von Rio de Janeiro (1992) und der von der Stadt Freiburg unterzeichneten Charta von Aalborg (1994) nach einer nachhaltigen Siedlungsflächenentwicklung entsprechend den Zielen der Lokalen Agenda 21. Mit ihren räumlichen, sozialen, ökologischen und ökonomischen Schwerpunkten stellen sie eine wichtige Grundlage für das FNP-Verfahren dar. So stehen bspw. die Vielfältigkeit und Einprägsamkeit der vorhandenen Stadtstruktur und der Wohnumfeldqualität ebenso wie die Sicherung von Freiräumen und Erholungsfunktion oder die Stärkung der mittelständischen Dienstleistungs-, Handwerks-, Gewerbe- und Industriebetriebe im Mittelpunkt der Leitziele. Den Belangen von Menschen jeden Alters und Geschlechts in unterschiedlichen Lebenslagen soll bei der Stadtgestaltung Rechnung getragen werden. Bei der Flächenbewertung, der Entwicklung der Flächenszenarien zum Vorentwurf des FNP und der Ausarbeitung des Entwurfs für den FNP 2020 sind die Leitziele als Abwägungshilfe berücksichtigt worden.

Der Gemeinderat hat am 12.07.2005 beschlossen, bei der Aufstellung des FNP 2020 das Aktionsbündnis der Landesregierung vom Oktober 2004 „Flächen gewinnen in Baden-Württemberg“ ausdrücklich zu unterstützen. Insbesondere die in dieser Erklärung genannten Ziele der bedarfsbezogenen Bereitstellung von Bauland, des Vorrangs der Innenentwicklung vor der Außenentwicklung, der Wiedernutzung von Brachflächen sowie der Intensivierung der interkommunalen und regionalen Zusammenarbeit bei der Siedlungsflächenentwicklung sind bei der Flächennutzungsplanung für die Stadt Freiburg von großer Bedeutung.

Die Ziele des Aktionsbündnisses entsprechen bereits weitgehend der bisherigen Freiburger Praxis. Die Innenentwicklung spielt hier seit langem eine wichtige Rolle. Seit 1980 hat etwa die Hälfte der Siedlungsentwicklung im Innenbereich stattgefunden, so dass Freiburg heute im Vergleich zu anderen deutschen Großstädten nur noch ein relativ geringes Innenentwicklungspotenzial aufweist. Dennoch ist das Potenzial groß genug, um die bedarfsorientiert ermittelten Bauflächen für Wohnen und Gewerbe bis 2020 zumindest zur Hälfte im Innenbereich realisieren zu können.

**Leitziele für den
FNP 2020**

**Nachhaltige Sied-
lungsentwicklung**

**Gender Mainstrea-
ming in der Stadt-
gestaltung**

**Unterstützung des
Aktionsbündnisses
"Flächen gewinnen
in Baden-
Württemberg"**

