

Forschungsberichtsblatt

**PFIF**  
**Praktiziertes Flächenmanagement**  
**in der Region Freiburg**  
**- Qualität und Service -**

von

Matthias Buchert (Öko-Institut e.V.)  
Daniel Bleher (Öko-Institut e.V.)  
Sabine Müller-Herbers (Baader Konzept GmbH)  
Stefan Mayer (Baader Konzept GmbH)  
Christine Kauertz (Baader Konzept GmbH)  
Alfred Ruther-Mehlis (Hochschule Nürtingen-Geislingen)  
Heidrun Fischer (Hochschule Nürtingen-Geislingen)  
Steffen Schmid (Referat für Stadtentwicklung und Bauen; Stadt Freiburg i. Br.)

Förderkennzeichen: BWR 28003 – BWR 28006

Die Arbeiten des Programms Lebensgrundlage Umwelt und ihre Sicherung werden mit  
Mitteln des Landes Baden-Württemberg gefördert

November 2011

## **1) Motivation und Hintergründe des Vorhabens**

Die Motivation des Vorhabens begründet sich in der politischen Zielsetzung eines sparsamen Umgangs mit der Ressource Fläche. Diese Zielvorgaben äußern sich auf Landesebene z.B. durch das Strategieprogramm der Landesregierung vom 06.11.2007. Darin werden unterschiedliche Maßnahmen vorgestellt, die unter anderem auch Dialog- und Beteiligungsprozesse sowie bewusstseinsbildende Maßnahmen beinhalten. Das Forschungsprojekt PFIF adressiert die ökologischen, sozialen und ökonomischen Herausforderungen, die durch einen fortschreitenden Flächenverbrauch entstehen und leistet aktiv einen Beitrag zum Ziel einer flächensparenden Kommunalpolitik. Die Region Freiburg besitzt aufgrund seiner wirtschaftlichen und demografischen Lage eine interessante Ausgangsposition. Zudem wurde in der Region bereits ein Forschungsprojekt zum Thema kommunales Flächenmanagement durchgeführt, so dass sich die politischen Entscheidungsträger als auch die Öffentlichkeit bereits dem Thema angenähert haben.

- Ausführliche Erläuterungen finden Sie im separat eingereichten Endbericht des Forschungsprojekts PFIF.

## **2) Aufgabenstellung**

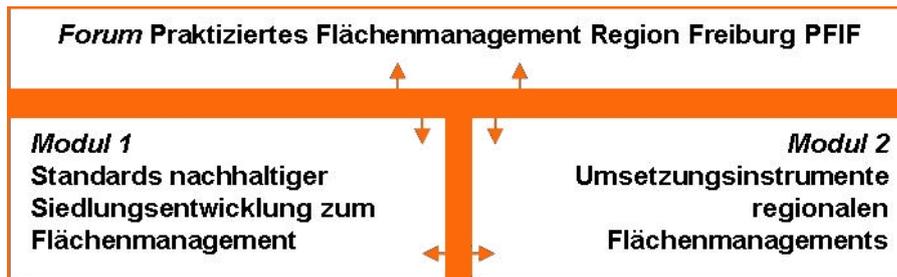
Das Forschungsprojekt setzt PFIF bei der Ausgangslage der Region Freiburg an. Diese gekennzeichnet sich durch ein grundsätzliches Vorwissen über den Umfang der in den Städten und Gemeinden vorhanden Innenentwicklungspotenziale sowie über die wirtschaftlichen Folgekosten bei einer Unterauslastung von kommunaler Infrastruktur. PFIF hat zum Ziel, den in der Region vorhandenen interkommunalen Dialog zum Flächenmanagement zu verstetigen und neue und konkrete Umsetzungsinstrumente für eine flächensparende Siedlungsentwicklung einzuführen.

- Ausführliche Erläuterungen finden Sie im separat eingereichten Endbericht des Forschungsprojekts PFIF.

## **3) Planung und Ablauf des Vorhabens**

Das Projekt PFIF verfügte über eine Projektlaufzeit von 2 Jahren (01.10.2008 bis 31.09.2010). Die Hauptziele des Projektes lauteten: Weiterentwicklung von qualitativen und methodischen Standards nachhaltiger Siedlungsentwicklung für die Bauleitplanung und das regionale Flächenmanagement; Anwendung und Erprobung von konkreten Umsetzungsinstrumenten des regionalen und kommunalen Flächenmanagements; Verstetigung des bestehenden Dialogs und Ausweitung der bisherigen Kommunikationsstrukturen zum Flächenmanagement in der Region Freiburg.

Das Projekt gliederte sich inhaltlich in die beiden Module „Standards nachhaltiger Siedlungsentwicklung zum Flächenmanagement“ und „Umsetzungsinstrumente regionalen Flächenmanagements“. Beide Module sind teilweise aufeinander aufbauend, stehen zueinander in Wechselwirkung und wurden parallel bearbeitet. Kommunikative Klammer der beiden Module stellt das Forum „Praktiziertes Flächenmanagement Region Freiburg“ dar, in dem Akteure aus Politik, Verwaltung, Wirtschaftsförderung, Planung, Immobilien- und Kreditwirtschaft vertreten waren.



- Ausführliche Erläuterungen finden Sie im separat eingereichten Endbericht des Forschungsprojekts PFIF.

#### 4) **Wissenschaftlicher und technischer Stand an dem angeknüpft wurde**

Im Wesentlichen konnte auf die Forschungsergebnisse des REFINA Projekts komreg angeknüpft werden. Darin wurden für 10 Städte und Kommunen dezidiert die vorhandenen Innenentwicklungspotenziale nach den Klassen Baulücke, geringfügig genutzte Fläche, Brache und Althofstelle erfasst. Mittels regional abgestimmter Kennwerte lässt sich dieses Potenzial auf alle Kommunen einer bestimmten Größenklasse übertragen. Ebenso leistete komreg die Vorarbeiten bei der Etablierung eines regionalen Dialogs in der Form, dass „Flächen-Akteure“ regelmäßig zusammengebracht wurden um über regionale Perspektiven im Bereich der Flächenmanagements zu diskutieren.

- Ausführliche Erläuterungen finden Sie im separat eingereichten Endbericht des Forschungsprojekts PFIF.

#### 5) **Kurzbeschreibung der Forschungsergebnisse**

##### **Modul 1 „Standards der Siedlungsentwicklung“:**

Die im Rahmen von PFIF entwickelten Standards bieten eine fachlich fundierte Unterstützung zum nachhaltigen Flächenmanagement für die einzelnen Kommunen sowie für die gesamte Region Freiburg. Die durch PFIF ins Leben gerufene „Allianz zum Nachhaltigen Flächenmanagement“, mit deren Teilnahme sich die kommunalen Entscheidungsträger öffentlichkeitswirksam zur Anwendung der Standards entschieden haben, bildet hierzu die wesentliche Grundlage. Die Städte und Gemeinden bringen offiziell zum Ausdruck, dass sie sich für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung einsetzen. Dies ist ein entscheidender Schritt für eine im Sinne des nachhaltigen Flächenmanagements zielführende Diskussion in politischen Gremien sowie für die Argumentation gegenüber der Öffentlichkeit. Wesentlich ist auch der initialisierte regionale Dialog, der eine Zusammenarbeit auf Augenhöhe hin auf das gemeinsame Ziel einer nachhaltigen, qualitätvollen Siedlungsentwicklung ermöglicht. Durch die Schirmherrschaft des Regierungspräsidiums Freiburg und die offizielle Unterstützung durch die Landratsämter und den Regionalverband erlangt die Allianz zudem mehr Gewicht in ihrer Außenwirkung und unterstützt die Bemühungen der Behörden für eine flächensparendere Siedlungsentwicklung Sorge zu tragen.

## Modul 2 „Umsetzungsinstrumente“:

- Zum Start der Baulückenbörse wurden insgesamt 22 Baulücken zum Verkauf angeboten. Die Seite verzeichnete aufgrund der umfangreichen Verlinkung, der sehr guten Bewertung bei einer Google Abfrage und nicht zuletzt wegen der wiederholten Pressearbeit ein kontinuierliches Besucheraufkommen von durchschnittlich 900 Zugriffen pro Monat. Ein Wert, zwar nicht vergleichbar mit großen kommerziellen Webseiten vergleichbar ist, aus Sicht aller Beteiligten dennoch ein respektables Ergebnis darstellt. Dies wird unterstrichen durch die Tatsache, dass trotz generell langer Vorlaufzeiten bei Grundstückskäufen und einer krisenbedingten Zurückhaltung auf dem Immobilienmarkt bereits in den ersten 6 Monaten bereits 3 Baulücken verkauft wurden. Mit dem Start der Börse endet die Pilotphase und das Angebot steht allen interessierten Städten und Gemeinden der Region Freiburg zur Teilnahme offen. Es besteht aktuell das Interesse von drei weiteren Gebietskörperschaften an einer Teilnahme. Nach dem Durchlaufen der oben beschriebenen Vorstufen „Potenzialerfassung“ und „Eigentümeransprache“ steht einer Aufnahme in die Börse nichts im Weg.

Es ist das Ziel und der Wunsch aller beteiligten Akteure, dass das Modell „Regionale Baulückenbörse“ ein aktives und dauerhaftes Instrument für ein nachhaltiges Flächenmanagement in der Region wird. Deshalb ist es wichtig, dass die Webinhalte kontinuierlich gepflegt und erweitert werden. So startete die Stadt Freiburg i.Br. im Herbst 2010 eine zweite Runde der Eigentümeransprache in der Eigentümer befragt wurden die bislang noch nicht kontaktiert wurden. Durch diese erneute Aktion wurde ein Eigentümer mit Verkaufsinteresse ausgemacht, dessen Grundstück bereits in das Angebot der Baulückenbörse aufgenommen wurde.

Nach den bisherigen Erfahrungen kann aber gesagt werden, dass die Ausrichtung einer Baulückenbörse auf den regionalen Wohnungsmarkt erhebliche Vorteile durch eine Angebotsbündelung mit sich bringt. Zudem bewirkt ein gemeinsames Auftreten die Stärkung des regionalen Zugehörigkeitsgefühls in der Außendarstellung. Die Webadresse [www.baulueckenboerse.de](http://www.baulueckenboerse.de) wird von den Besuchern sehr gut angenommen und regelmäßig besucht. Nun ist es Aufgabe der regionalen Akteure, das Angebot dauerhaft attraktiv zu halten, weitere Kommunen für die Teilnahme zu gewinnen und die bislang noch unentschlossenen privaten Eigentümer von dem Nutzen des Angebots zu überzeugen um so weitere Eigentümer zum Verkauf ihrer ungenutzten Flächen zu bewegen. Eine weitere Unterstützung durch das Land oder die Kommunalverbände wäre bei der weiteren Etablierung und Übertragung auf andere Raumschaften sehr hilfreich.

- Wohnbauflächenpool: Ganz allgemein scheint mehr Zusammenarbeit, auch im Bereich Wohnen bzw. Wohnbauflächenentwicklung, für viele Gemeinden in der Region aus fachlicher Perspektive der Erfolg versprechende Weg. Die sich daraus ergebenden Vorteile liegen auf der Hand. Aus kommunalpolitischer Perspektive sind die Hürden für eine gemeindeübergreifende Zusammenarbeit aber noch sehr hoch. Die Konzepte und die Inhalte für die Zusammenarbeit müssen auf die Situation in den jeweiligen Gemeinden passgenau zugeschnitten sein. Gemeinden, die ihre Entwicklungen in den nächsten Jahren hauptsächlich in der Innenentwicklung sehen, benötigen dafür umsetzungsfähige Ideen und Konzepte, die ihnen dabei bessere, breitere und effektivere Handlungsmöglichkeiten aufzeigen. Auch dabei ist ein interkommunaler Ansatz sinnvoll und denkbar, wie das Modell der regionalen Wohnbaulandbörse zeigt.

Gemeinsam mit der Gemeinde Gottenheim und der Stadt Freiburg konnte die beschriebene Aufgabenstellung sehr intensiv und praxisorientiert beleuchtet werden. Dabei ist ein Weg gewählt worden, der dennoch nicht nur ein auf diese beiden Partner zugeschnittenes Konzept entwirft. Auch eine mögliche Übertragbarkeit auf andere Ausgangsbedingungen oder andere Kooperationspartner wurde im Rahmen der Gespräche immer wieder thematisiert.

- Der Gewerbeflächendialog im Rahmen des Projektes PFIF förderte deutlich zutage, wie wichtig der Aufbau und die Pflege einer lokalen und regionalen Planungskultur für eine abgestimmte Wirtschaftspolitik ist. Eine schnelle, zielgerichtete und vor allem offene Kommunikation zwischen Flächenanbietern und Flächennachfragern setzt kontinuierliche Arbeit und gegenseitiges Vertrauen bei den Beteiligten voraus. Das hierzu erforderliche Vertrauenskapital wiederum erfordert die Investition von Zeit und Geduld der kommunalen und unternehmerischen Akteure.

### **Forum Praktiziertes Flächenmanagement in der Region:**

Die seit komreg bestehenden Dialog- und Kommunikationsstrukturen konnten in PFIF erweitert, verstetigt und durch die Zusammenführung bislang nicht kooperierende Akteure ergänzt werden. Neben den Gemeinden der Region Freiburg waren die Planungsbehörden - die beiden Landratsämter Emmendingen und Breisgau-Hochschwarzwald, das Regierungspräsidium Freiburg und der Regionalverband Südlicher Oberrhein - die Region Freiburg sowie Vertreter der Kredit- und Immobilienwirtschaft, Freie Stadtplaner, die regionale Wirtschaftsförderung und Unternehmensvertreter aktiv in das Projekt oder in einzelne Projektbausteine eingebunden.

Der „Dialog auf Augenhöhe“ zwischen den Akteuren war kennzeichnend für PFIF von Beginn an. Die Vertreter der Region wurden durch einen fortlaufenden und umfangreichen Beteiligungs- und Dialogprozess in das Forschungsvorhaben eingebunden. Als kommunikatives Bindeglied gewährleistete das „Forum Regionales Flächenmanagement“ den regionalen Austausch. Im Forum fanden Bürgermeister und Vertreter der genannten Akteure eine Plattform, um aufbauend auf eigenen Kenntnissen und Erfahrungen praxisnah über eine nachhaltige, regionale Siedlungsentwicklung zu diskutieren.

Das Forum Regionales Flächenmanagement fungierte als Gremium zur Fortführung und Ausweitung des regionalen Dialogs zum Flächenmanagement. Dieser wurde auf freiwilliger Basis von den Städten und Gemeinden mit dem Ziel geführt, die regionale Siedlungsentwicklung an der Prämisse eines sparsamen Flächenverbrauchs zu orientieren. Neben dem aktiven Austausch zum Flächenmanagement in den Kommunen und der Region Freiburg wurden im Forum die Ergebnisse der beiden Module zusammengeführt, diskutiert und weiterentwickelt. Das Forum diente der Außenkommunikation aller Themen des regionalen Flächenmanagements.

- Ausführliche Erläuterungen finden Sie im separat eingereichten Endbericht des Forschungsprojekts PFIF.

## **6) Zusammenarbeit mit anderen Stellen**

Im Rahmen des Projekts wurden mit vielen Institutionen aus der Region Freiburg zusammengearbeitet. Neben den Städten und Gemeinden der Region ist besonders die Kooperation mit den Landratsämtern Breisgau-Hochschwarzwald und Emmendingen hervor zu heben. Ferner konnte erreicht werden, dass die Allianz zum nachhaltigen Flächenmanagement unter der Schirmherrschaft des Regierungspräsidiums Freiburg steht.

Fachlicher Austausch fand außerdem statt mit der Industrie und Handelskammer Freiburg, der Planungsverband Südlicher Oberrhein, der Sparkasse Freiburg i.Br., der Wirtschaftsförderung der Stadt Freiburg i.Br. sowie anderen.

Darüber hinaus wurden inhaltliche Fragestellungen und Entwicklungen im Projekt eng mit dem Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr Baden-Württemberg sowie der Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg (LUBW) abgestimmt.

- Ausführliche Erläuterungen finden Sie im separat eingereichten Endbericht des Forschungsprojekts PFIF.

## **7) Fortschritte für die Wissenschaft/Technik durch die Forschungsergebnisse**

Aufgrund des starken Umsetzungscharakters der Arbeiten von PFIF, bestehen die Fortschritte für die Wissenschaft vor allem durch die im Projekt gemachten Erfahrungen. Diese sind umfangreich im separat eingereichten Endbericht dokumentiert.

## **8) Beitrag der Ergebnisse zu den Zielen des Förderprogramms des Zuwendungsgebers**

Durch PFIF konnten zahlreiche Erfahrungen in unterschiedlichen Teilbereichen eines regionalen Flächenmanagements gesammelt werden. Erprobt wurden dabei Lösungsansätze, die aktives Flächenmanagement und die Flächenmobilisierung vor Ort fördern. Beispielsweise wurde mit der Umsetzung der Baulückenbörse ein praktisches Realexperiment durchgeführt, welches auch weiterhin aktiv betrieben wird.

- Ausführliche Erläuterungen finden Sie im separat eingereichten Endbericht des Forschungsprojekts PFIF.

## **9) Praktische Verwertbarkeit der Ergebnisse und Erfahrungen**

Aufgrund der sehr guten Vernetzung der einzelnen Projektpartner sowohl in die klassische Hochschullehre (Institut für angewandte Forschung an der Hochschule Nürtingen-Geislingen), in Planungsfragen in den Bereichen Umwelt-, Landschafts- und Raumplanung (Baader Konzept GmbH), in die angewandte Umweltforschung (Öko-Institut e.V.) sowie in die praktische Kommunalpolitik, ist gewährleistet, dass die Ergebnisse und Erfahrungen des PFIF Projekt auf vielfältige Weise in die Praxis eingespeist werden. Darüber hinaus wird die Projektwebseite [www.pfif.info](http://www.pfif.info) zunächst auf unbestimmte Zeit weiter online erreichbar sein.

Alle Forschungsergebnisse sind hierüber verfügbar. Des Weiteren werden die Forschungspartner regelmäßig angefragt, um bei bundesweiten Fachtagungen und Informationsveranstaltungen ihr Wissen, und damit auch die Forschungsergebnisse von PFIF, zu kommunizieren.

In den meisten Regionen Deutschlands ist das Phänomen zu beobachten, dass Lücken und unbebaute Grundstücke innerhalb bestehender Siedlungsgebiete zu finden sind. Dies führt zur Unterauslastung kommunaler Infrastrukturen und damit zu teilweise erheblichen Kosten für die Kommune. Das Instrument der regionalen Baulückenbörse eignet hier besonders gut um interessierten Städten und Gemeinden eine Handlungsmöglichkeit zur Aktivierung dieser Potenziale an die Hand zu geben.

- Ausführliche Erläuterungen finden Sie im separat eingereichten Endbericht des Forschungsprojekts PFIF.

## **10) Konzept zum Ergebnis- und Forschungstransfer auch in projektfremde Anwendungen und Branchen**

Vor allem die Ergebnisse der im Rahmen von PFIF durchgeführten Dialog- und Beteiligungsprozesse geben exemplarisch die Chancen aber auch Herausforderungen dieser Prozesse wieder und zeigen Rückschlüsse für projektfremde Anwendungen und Branchen.

- Ausführliche Erläuterungen finden Sie im separat eingereichten Endbericht des Forschungsprojekts PFIF.

## **11) Erfolgte oder geplante Veröffentlichungen der Ergebnisse**

Bislang erfolgten –neben den zahlreichen Presseartikeln, siehe Anhang des separat eingereichten Endberichts- folgende Publikationen:

**Fischer, H.:** Zukunftsfähig, bedarfsorientiert und qualitativ! - Siedlungsflächenentwicklung ländlicher Gemeinden in der Region Freiburg im Dialog – Vorstellung des Projekts PFIF auf dem 4. Hochschultag 2009, „Strukturentwicklung Ländlicher Raum in Baden-Württemberg“, am 23.10. 2009 in Stuttgart.

**Fischer, H.:** Perspektive Wohnbauflächenpool in der Region Freiburg, Vortrag auf dem Forum Baulandmanagement NRW, am 15.09.2009 in Aachen.

**Ruther-Mehlis, A.:** Praktiziertes Flächenmanagement in der Region Freiburg, Präsentation bei der Tagung „Effizientes Flächenmanagement in Forschung und Praxis“ am 16.07.10 in Mannheim, veranstaltet von: Verband Region Rhein-Neckar; Deutsches Institut für Urbanistik GmbH (Difu); Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr Baden-Württemberg.

**Schmid, S. u. Fischer, H.:** Die Zukunft des Wohnungsbaus liegt im Bestand – Regionale Zusammenarbeit als Beitrag zur Gewinnung neuer Flächenpotentiale. BWGZ Gemeindetag Baden-Württemberg 24, 2010.

**Lehmann, I:** Baulücken-Börse mit PFIF, in: Ökologisch Bauen und Renovieren, BUND – Jahrbuch 2011.

**Bleher, D.:** Praxisbeispiele regionalen Flächenmanagements in der Region Freiburg. Vortrag auf der Tagung: „Auf dem Weg zur Nachhaltigkeit - Flächenmanagement in Kommune und Region“ am 27. Jan. 2011 in Frankfurt.