

GEWERBEFLÄCHEN- ENTWICKLUNGS- KONZEPT

Freiburg im Breisgau



FREI
BURG



Flächenpotenziale im Gewerbegebiet Krummacker



Gewerbehof im Stühlinger

Einleitung

Im Zuge der Neuaufstellung des Flächennutzungsplans (FNP) 2040 mit integriertem Landschaftsplan hat die Stadt Freiburg im Breisgau erstmals ein gesamtstädtisches Gewerbeflächenentwicklungskonzept (GeFEK) erarbeitet.

Das Konzept bildet eine zentrale fachliche Grundlage für die künftige Darstellung gewerblicher Bauflächen im FNP 2040 und stellt gleichzeitig einen strategischen Handlungsrahmen für eine nachhaltige Gewerbeflächenpolitik der Stadt dar.

Ziel des Konzepts ist es, den zukünftigen **quantitativen Bedarf** an Gewerbeflächen bis zum Jahr 2040 zu ermitteln, bestehende Potenziale und mögliche Defizite zu analysieren sowie Handlungsempfehlungen für eine langfristig tragfähige Flächenentwicklung abzuleiten. Zusätzlich ist die Ansiedlung der Unternehmen unabdingbar für Steuereinnahmen im städtischen Haushalt. Dabei ist ein sparsamer und effizienter Umgang mit den begrenzten Flächenressourcen im Stadtgebiet unumgänglich.

Das GeFEK wurde in einer rund einjährigen Bearbeitungszeit von den externen Fachbüros Spath + Nagel und regioconsult (beide Berlin) im Auftrag des Stadtplanungsamts Freiburg erstellt. Begleitet wurde das Projekt durch die Freiburg Wirtschaft, Touristik und Messe GmbH (FWTM). Darüber hinaus wurden Industrie und Handelskammer, Handwerkskammer, Verband Region Südlicher Oberrhein und Regierungspräsidium Freiburg regelmäßig eingebunden.

Das Konzept bildet nicht nur eine fachliche Analyse, sondern auch eine **strategische Entscheidungsgrundlage** für Politik und Verwaltung, um den Gewerbestandort Freiburg langfristig zu sichern und dabei Leitziele nachhaltiger Stadtentwicklung zu formulieren.

Einleitung	1
Ausgangslage und Rahmenbedingungen des Wirtschaftsstandorts Freiburg	2
Gewerbeflächenbestand und zukünftiger Gewerbeflächenbedarf	5
Umsetzung zentraler Handlungsempfehlungen	10
Fazit	13

Ausgangslage und Rahmenbedingungen des Wirtschaftsstandorts Freiburg

Die Stadt Freiburg verzeichnet seit mehreren Jahren eine kontinuierlich positive wirtschaftliche Entwicklung, die sich insbesondere in einem deutlichen Anstieg der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten widerspiegelt.

Unternehmen aus Dienstleistung, Handwerk, Handel und Industrie tragen in hohem Maße zur Beschäftigung und Wertschöpfung vor Ort bei. Sie leisten zugleich einen wesentlichen Beitrag zum Steueraufkommen und zur Sicherung der städtischen Finanzkraft.

Gleichzeitig steht die Stadt vor einer zunehmenden Konkurrenz um Flächen. Gewerbe konkurriert u.a. mit Wohnungsbau, Verkehr, Landwirtschaft und Freiflächen auf einem sehr begrenzten Stadtraum um dieselben Flächenressourcen. Die Sicherung und Entwicklung von Gewerbeflächen muss daher unter besonderer Berücksichtigung ökologischer, sozialer und städtebaulicher Belange sowie Belange der Klimaanpassung und des Klimaschutzes erfolgen.

Freiburg ist ein Oberzentrum mit einer hohen Arbeitsplatzdichte und vielfältigen wirtschaftlichen Strukturen. Treiber des Wachstums sind insbesondere Forschung und Entwicklung, Logistik, Großhandel, Industrie und verschiedene städtische und universitäre Funktionen. Die Stadt hat an dieser

Stelle ein Zielprofil erarbeitet und will insbesondere den Standort für Forschung, Technologie und Innovation weiter ausbauen. Dafür sollen Branchen, wie Life Sciences/Medizintechnik, Elektrotechnik und Mikrosystemtechnik besonders gefördert werden. Aufgrund der engen Verflechtung der regionalen Wirtschaft über die Stadtgrenzen hinaus, sollte die wirtschaftliche Entwicklung des Oberzentrums Freiburg stets im Zusammenhang mit der Region betrachtet werden. Planungen können sich somit nicht auf die Freiburger Gemarkung beschränken. Vielmehr müssen sie, wie auch die gesamte Flächenentwicklung der Stadt, im regionalen Zusammenhang gesehen werden. Mit dem Zweckverband Gewerbepark Breisgau besteht bereits eine erfolgreiche Gewerbeflächenkooperation zwischen verschiedenen Gemeinden der Region. Ein Grundstein für die wirtschaftliche Stärke der Region, die es weiter zu fördern gilt.

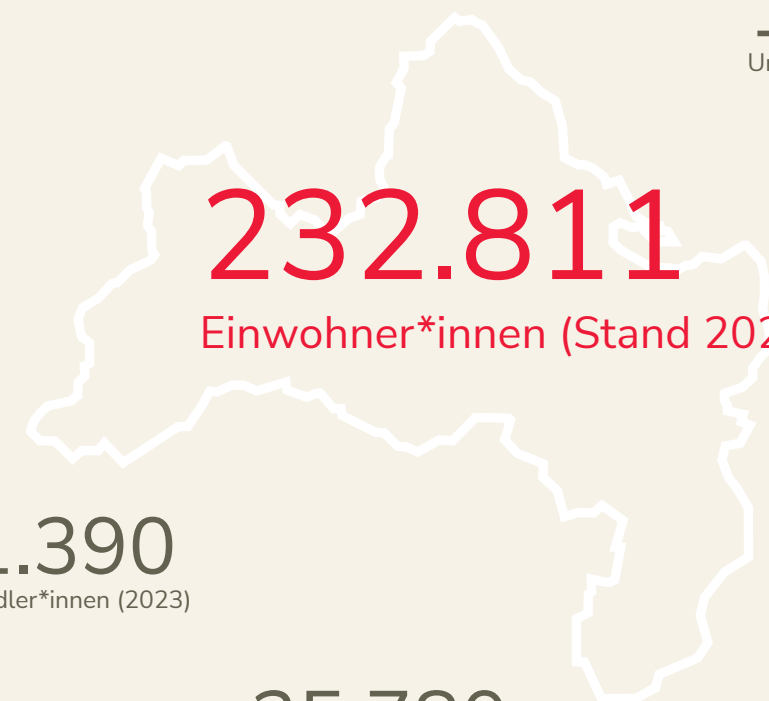
Wirtschaftliche Kennzahlen für die Stadt Freiburg



127.080
Arbeitsplätze (2022)



11.579
Unternehmen (2022)



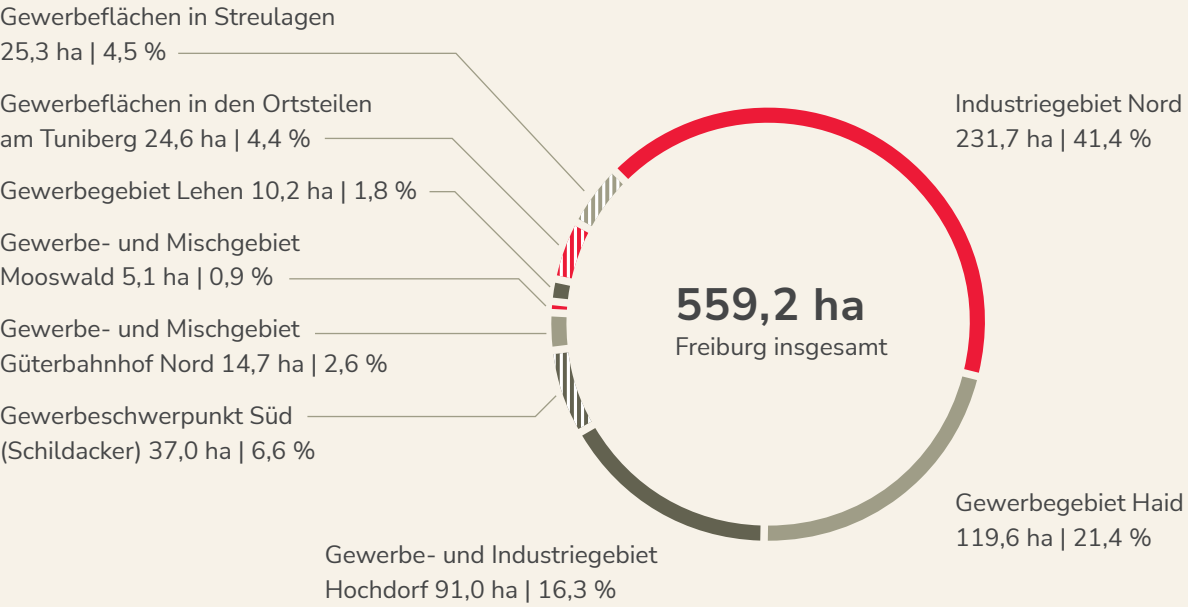
232.811
Einwohner*innen (Stand 2023)

71.390
Ei pendler*innen (2023)

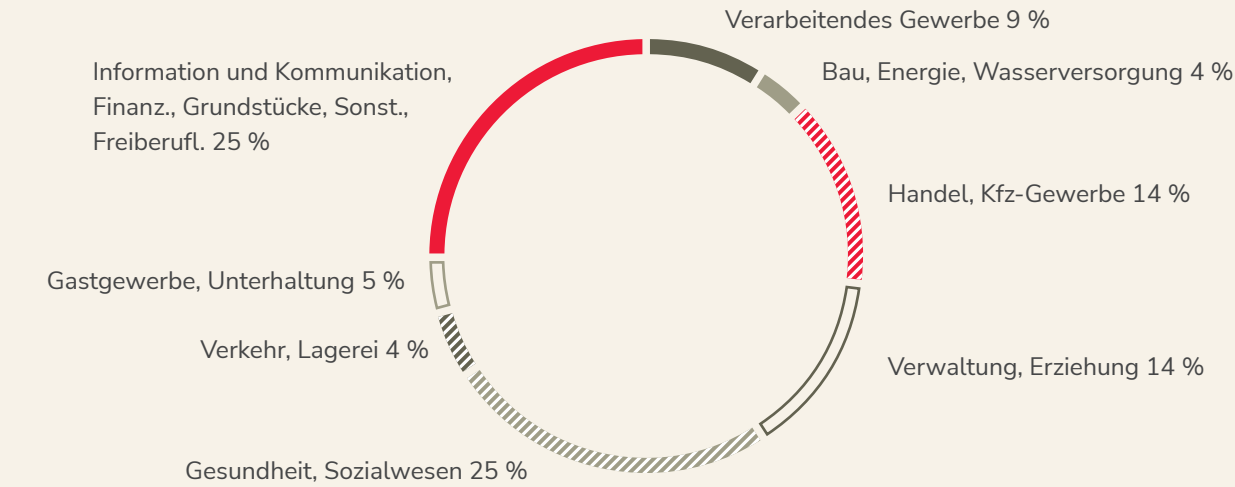
25.780
Auspendler*innen (2023)

Quelle: Statistisches Jahrbuch Freiburg

Verteilung der gewerblichen Bauflächen des Flächennutzungsplans auf das Stadtgebiet (2019)



Beschäftigte in der Stadt in den jeweiligen Branchen (2017)



Gewerbeflächenbestand und zukünftiger Gewerbeflächenbedarf

Im Gewerbeflächenentwicklungskonzept wird ermittelt, ob die zur Verfügung stehenden Flächen für den Gewerbeflächenbedarf ausreichen. Hierfür erfolgt ein Abgleich zwischen den Gewerbeflächenbedarfen und den zur Verfügung stehenden Flächen. Mit diesen Informationen kann die Stadt Strategien entwickeln und Maßnahmen ergreifen, um die Bereitstellung und die Aktivierung von Flächen zu fördern.

Im Rahmen der Erstellung des GeFEK wurde somit im ersten Schritt der gesamte Gewerbeflächenbestand erhoben und hinsichtlich der bestehenden gewerblichen Nutzung sowie der möglichen Gewerbeflächenpotenziale untersucht. Im nächsten Schritt erfolgte eine Abschätzung der zukünftigen Gewerbeflächenbedarfe. (Stichtag der Erfassung: 01.01.2019) Der **Prognosezeitraum** von 22 Jahren umfasst somit die Jahre **2019 bis 2040**. Abschließend erfolgt die Gegenüberstellung von Gewerbeflächenbedarfen und -potenzialen, um auf ein Ergebnis der erforderlichen Flächen zu kommen.

Für die Abschätzung der Potenziale wurden drei Kategorien gebildet. Hier wird unterschieden zwischen:

- **Ungenutzte Grundstücke:** Flächen, die im FNP 2020 bereits als gewerbliche Bauflächen dargestellt, bislang aber nicht bebaut oder nur vorübergehend anderweitig genutzt werden.
- **Im Bau befindliche Flächen:** Zum Erhebungszeitpunkt noch ohne gewerbliche Nutzung.
- **Gering genutzte Grundstücke:** Flächen, die zu weniger als 50 % ihrer Größe gewerblich genutzt werden – beispielsweise durch eingeschossige Hallen, ebenerdige Parkplätze oder Leerstände.

Diese Kategorisierung bildet die Grundlage für die nachfolgende Quantifizierung der gewerblichen Flächenpotenziale und die Ableitung möglicher Aktivierungsoptionen.

Gewerbeflächenpotenziale im Bestand

Ungenutzte und im Bau befindliche Grundstücke

Die Potenzialflächen an **ungenutzten Grundstücken** und bereits **im Bau befindlichen Vorhaben** sind dem prognostizierten Bedarf gegenzurechnen. Ein bedeutender Anteil davon steht jedoch für eine zukünftige Unternehmensansiedlung oder -erweiterung nicht zur Verfügung, da es sich beispielsweise um bereits an Unternehmen vergebene Flächen oder Baustellen handelt. Für diese Flächen ist davon auszugehen, dass diese inzwischen bereits genutzt bzw. mit Nutzungen belegt werden. Ein tatsächliches Potenzial stellen sie somit nur für die Eigentümer*innen, nicht aber für Unternehmen auf der Suche nach Flächen dar.

Im Ergebnis der Bestandsaufnahme wurden zum Stichtag 01.01.2019:

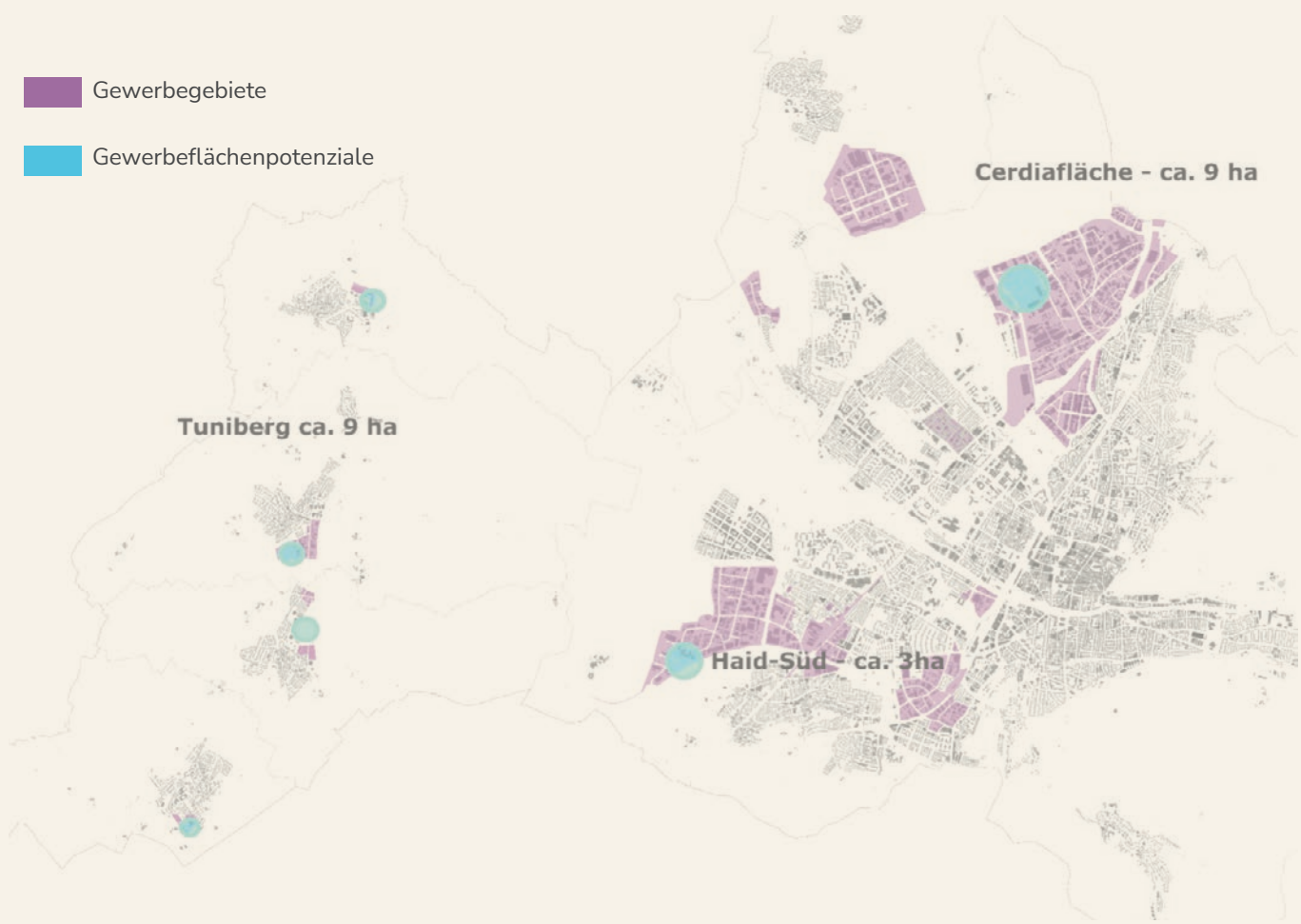
- **rund 43 ha an gewerblichen Potenzialflächen** im gesamten Stadtgebiet festgestellt.
- Davon entfielen etwa **22 ha auf bereits vergebene oder im Bau befindliche Flächen**,
- sodass lediglich **rund 21 ha** als tatsächlich verfügbare Flächen für Neuansiedlungen oder Betriebserweiterungen gelten können.

Die räumliche Verteilung der verfügbaren Flächen für Neuansiedlungen konzentriert sich insbesondere auf:

- Teilbereiche des **Cerdia-Geländes** im Industriegebiet Nord
- Gewerbeflächenreserven in den **Tuniberg-Ortschaften**

Von den rund 43 ha ungenutzter Flächen sind nur knapp die Hälfte frei verfügbare Flächen für Neuansiedlungen. Ein überwiegender Teil der erfassten Potenziale befindet sich in privatem Eigentum, was eine Aktivierung dieser Flächen zusätzlich erschwert.

Art des Flächenpotenzials	Größe	Annahme/Bemerkung
Bereits vergebene Potenziale	22 ha	Potenziale werden genutzt und Projekt umgesetzt
Aktivierung ungenutzter Flächen im Bestand	21 ha	z. B. Bereich Cerdia und Flächen im FNP 2020
Zusätzliche Aktivierung Verdichtungs-potenziale im Bestand	5 ha	bedeutet zusätzlichen Aktivierungsaufwand



Gering genutzte Grundstücke

Die erfassten Grundstücke, die zum Stichtag 50 % ihrer Fläche ungenutzt, erkennbar wenig genutzt oder ersetzbarer Nutzung (z. B. ebenerdigen Parkplätzen) belegt waren, stellen zumindest bei einer

Veränderung der Bebauung oder Nutzung theoretische Flächenreserven dar, die zu einer Nachverdichtung der bestehenden Grundstücke führen könnte.

Unter Nachnutzung sind beispielsweise folgende Maßnahmen zu verstehen:

- Aufstockung bestehender Gebäude
- Errichtung mehrgeschossiger Produktions- oder Bürogebäude
- Umnutzung von ebenerdigen Parkflächen durch Parkpaletten oder Tiefgaragen

Als zusätzliche Potenziale durch Verdichtung können also nur solche Effekte der Bedarfsprognose gegengerechnet werden, die über das bisher übliche Verdichtungsmaß von ca. 1,2-1,5 ha (durchschnittliche Verdichtung im Betrachtungszeitraum 2006-2018) pro Jahr hinaus aktiviert werden können. Für den Prognosezeitraum bis 2040 schätzt das GeFEK ein zusätzlich realisierbares Verdichtungspotenzial

von etwa 5 ha, das über den bisherigen Erfahrungswerten liegt. Auch hier liegt die überwiegende Mehrheit der Flächen in privater Hand, was die Einflussmöglichkeiten der Stadt minimiert. Auch an dieser Stelle wird deutlich, dass diese Potenziale erhebliche Aktivierungsanstrengungen sowie die Mitwirkungsbereitschaft der privaten Eigentümer*innen erfordern.

Abschätzung des Gewerbeflächenbedarfs bis 2040

Um den Bedarf nach Gewerbeflächen bis 2040 abzuschätzen, gilt es unterschiedliche Faktoren wie der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung oder der Struktur und Entwicklung der Wirtschaft der Region Freiburg zu berücksichtigen. Des Weiteren wird der Bedarf von der zukünftigen Entwicklung der Rahmenbedingungen wie z. B. der Attraktivität des Lebensumfelds, der Beschäftigtenentwicklung, dem Vorhandensein an bezahlbarem Wohnraum oder von Angebot und Nachfrage einzelner Güter bestimmt. Angesichts der großen Bedeutung der Bestandsunternehmen für die Gewerbeflächennachfrage, spielen somit auch lokale Faktoren eine große

Rolle. Dies beinhaltet neben der Entwicklungsfähigkeit der einzelnen Standorte auch standortbezogene Planungen und Vorstellungen von Unternehmen und Grundstückseigentümer*innen sowie mögliche Standortalternativen.

Nach Informationen und Bewertungen der zur Verfügung stehenden Informationen wird für das GeFEK erwartet, dass die einzelnen Branchen in Freiburg bis 2040 folgende zusätzliche Flächen benötigen:

Gewerbeflächenbedarf für Freiburg und den Gewerbepark Breisgau in Bezug auf einzelne Gewerbebranchen

Branche/Unternehmenstyp	Flächenbedarf bis 2040
Verarbeitendes Gewerbe/Industrie	20–40 ha
Ver- und Entsorgung, Recycling	8–10 ha
Transport, Großhandel, Bau	20–30 ha
Handwerk, Kleingewerbe, Dienstleistungen	7–10 ha
Freizeit/Wohnen/Kultur	10–15 ha
Forschung/Entwicklung	15–25 ha

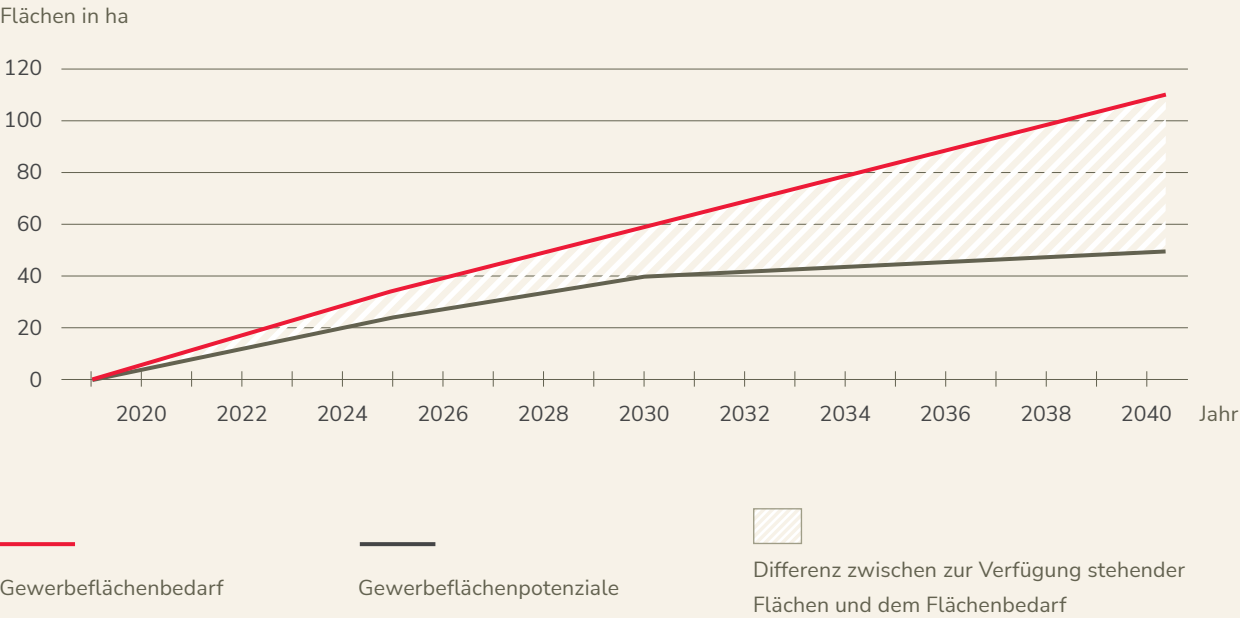
Der gutachterlich prognostizierte Gesamtbedarf zwischen 2019 und 2040 beläuft sich auf ca. 110 ha., somit 5 ha pro Jahr. Davon sind ca. 14 ha Büroflächenbedarf, der in den ermittelten Gesamtbedarf eingeflossen ist.

Gegenüberstellung von Gewerbeflächenpotenzialen und dem Gewerbeflächenbedarf

Der prognostizierte Bedarf liegt bei ca. 110 ha Gewerbeflächen für das Jahr 2040. Durch die Addition der Potenziale im Bestand im Zuge von Verdichtungsmaßnahmen (5 ha) und der Aktivierung von ungenutzten Flächen (43 ha) sowie derzeit im Bau befindliche Projekte kommt man auf circa 48 ha Gewerbeflächenpotenziale im Bestand, die bis 2040 abgerufen werden können. Das ergibt ein Defizit von ca. 60-65 ha. In diesem Zusammenhang ist es

wichtig zu betonen, dass die Rechnung davon ausgeht, dass die bestehenden Gewerbeflächen nicht umgewidmet werden. Jede Gewerbefläche, die der Gewerbenutzung entzogen wird, lässt das Defizit weiterwachsen.

Die Prognosen zeigen, dass die verfügbaren Flächen nicht ausreichen werden, um den Bedarf der Unternehmen zu decken:



Das Flächendefizit macht an dieser Stelle deutlich, wie wichtig es ist, das Gewerbe und seine benötigten Flächen zu berücksichtigen. Eine strategische Ausrichtung zur Aktivierung von Potenzialen

und Handlungsempfehlungen für die Flächenvergaben sind ein Grundstein für die Bereitstellung von Gewerbeflächen.

Umsetzung zentraler Handlungsempfehlungen

Aufgrund des großen Flächendefizits lassen sich die Gewerbeflächenbedarfe kaum decken. Um Lösungen für die Bereitstellung und Aktivierung von Flächen zu finden, hat das GeFEK zentrale Handlungsempfehlungen erarbeitet.

Folgende Strategien zur Sicherung und Bereitstellung von Gewerbeflächen sind erforderlich, um Freiburg als attraktiven Wirtschaftsstandort zu erhalten.

- **Sicherung** bestehender Gewerbeflächen und **Ausgleich** von Flächenausfällen
- **Aktivierung** von Flächenpotenzialen im Bestand (auch Verdichtung von gering genutzten Grundstücken) sowie aus dem FNP 2020 (insbesondere in den Tuniberg-Ortschaften)
- **Entwicklung** von interkommunalen Gewerbegebieten wie der Gewerbepark Breisgau

Sicherung bestehender Gewerbeflächen und Ausgleich von Flächenausfällen

Die im FNP 2020 dargestellten gewerblichen Bauflächen sind, in Anbetracht der bestehenden Knappheit, als solche zu sichern. Das betrifft Gewerbeflächen, die durch **Bebauungspläne bereits umgesetzt** sind, wie auch **Gewerbeflächen**, die bisher nur im **FNP** dargestellt sind und erst zu einem späteren Zeitpunkt über Bebauungspläne verbindlich umgesetzt werden sollen (z. B. Gewerbeflächen in den Tuniberg-Ortschaften).

Gewerblich genutzte Grundstücke in gemischten Nutzungsstrukturen werden ebenfalls für eine **gewerbliche Nutzung gesichert**. Bei einem festgestellten Konfliktpotenzial mit anderen Nutzungen, wie z. B. dem Wohnen, sind Lösungen für eine verträgliche Integration des Gewerbes zu entwickeln.

Umnutzungen von gewerblichen Flächen in andere Nutzungen werden grundsätzlich **vermieden**. Wenn auf Grundlage detaillierter Untersuchungen und Konzepten in der Abwägung mit anderen Nutzungsansprüchen dennoch Gewerbeflächen umgewidmet werden sollen, ist der **Flächenausfall gleichwertig** an anderer Stelle **auszugleichen**.

Grundsätzlich ist es in diesem Kontext zentral, die Wichtigkeit des Erhalts von Gewerbeflächen oder den Ausgleich von Flächenausfällen zu betonen. Derzeit stellt dies eine besondere Herausforderung dar, wenn man bedenkt welcher Bedarfs- und Nutzungsdruck auf den Potenzialflächen liegt.

Aktivierung von Flächenpotenzialen im Bestand sowie aus dem FNP 2020

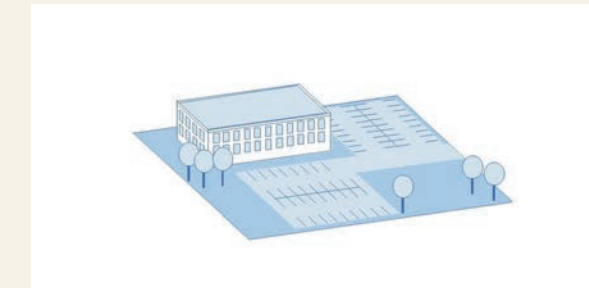
Zentrale Aspekte im Zusammenhang mit der Ausschöpfung von Flächenpotenzialen sind die **Aktivierung der noch ungenutzten Flächen**. Hierzu gehören gezielte **Gespräche** mit privaten Grundstückseigentümer*innen sowie ein möglicher **Flächenankauf** durch die Stadt. Gleichzeitig liegt ein hohes Potenzial in der flächensparenden Neuordnung von Nutzungen. Wenig und ungenutzte Flächen lassen sich durch Maßnahmen zur Flächeneinsparung aktivieren.

Hierzu gehören:

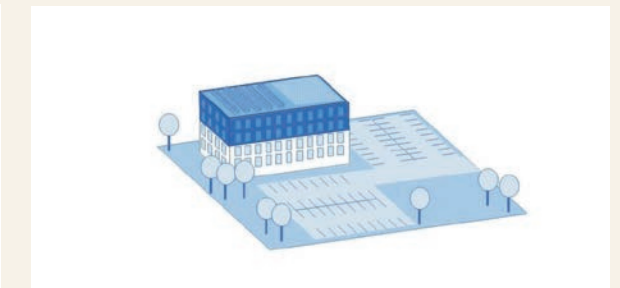
- **gestapelte Nutzungen**, ein beliebtes Beispiel in diesem Zusammenhang ist der Handwerkerhof, der schon beispielsweise in Hamburg erfolgreich umgesetzt wird, sowie
- **Mobilitätskonzepte** mit Optimierung des ÖPNV-Angebots und die Schaffung von Quartiersgaragen sowie Parkpaletten, um Parkraum zu sparen.

Flächensparende „Gewerbeflächenentwicklung im Bestand

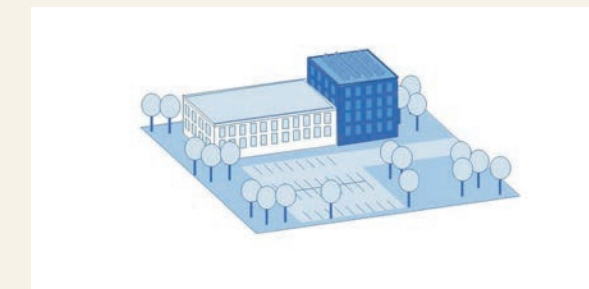
Häufiger Status Quo der Flächenausnutzung im Bestand



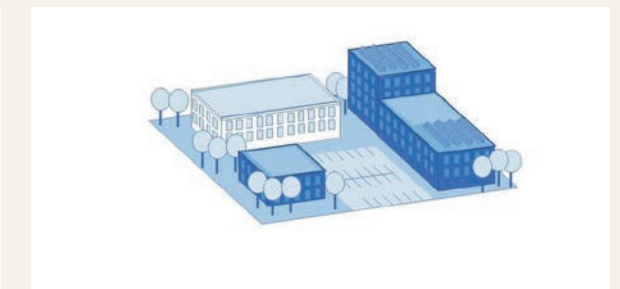
Aktivierungspotenziale wie gestapelte Nutzungen



Effizientere Flächenausnutzung durch Anbauten



Effizientere Flächenausnutzung durch weitere Bebauung auf dem Grundstück



Entwicklung von interkommunalen Gewerbegebieten wie Gewerbepark Breisgau

Zur Sicherung und Aktivierung von Gewerbeflächen sind noch weitere Maßnahmen zur Bereitstellung von Gewerbeflächen von Nöten. In diesem Kontext wird die **interkommunale Zusammenarbeit** zu einem zentralen Baustein.

Der Blick in die Umgebung zeigt, dass eine Reihe von Flächennutzungsplänen anderer Kommunen in der Region noch unbebaute, gewerbliche Bauflächen aufweisen, die den zu vermutenden örtlichen Eigenbedarf voraussichtlich deutlich überschreiten werden. Gemäß dem Regionalplan Südlicher Oberrhein besteht für stark wachsende Gemeinden (Gemeinden mit verstärkter Siedlungstätigkeit), wie beispielsweise Freiburg, die Möglichkeit, ihren gewerblichen Flächenbedarf

auf benachbarte Gemeinden und **interkommunale Gewerbegebiete** zu übertragen. Diese bewährte Praxis wird bereits im Gewerbepark Breisgau erfolgreich umgesetzt und soll, wenn möglich fortgeführt und intensiviert werden. Durch den Austausch mit den Partnerkommunen des Zweckverbands Gewerbepark Breisgau, soll der geplante Ausbau des Gewerbeparks forciert werden. Zusätzlich sollen im Gespräch mit Nachbarkommunen die Möglichkeit weiterer Entwicklungen von Gewerbegebieten ausgelotet werden. Eine Praxis von der nicht nur das Oberzentrum profitieren würde, sondern die gesamte Wirtschaftsregion.

Fazit

Das Gewerbeflächenentwicklungskonzept wurde im Zuge der Neuaufstellung des FNP 2040 erstellt, um eine nachhaltige Gewerbeflächenentwicklung für Freiburg vorzubereiten. Ausgehend von einer Analyse des Bestands konnte der zukünftige Gewerbeflächenbedarf abgeschätzt und den vorhandenen und entwickelbaren Flächen gegenübergestellt werden.

Die Stadt kann nicht ohne zusätzliche Maßnahmen genügend Gewerbeflächen bereitstellen, um den prognostizierten Bedarf decken zu können. In diesem Zuge wurde ein strategischer Handlungsrahmen für eine nachhaltige Gewerbeflächenpolitik der Stadt entwickelt, mit welchen Maßnahmen, die Bereitstellung und Aktivierung von Gewerbeflächen gelingen kann.

Durch die

- **Sicherung** bestehender Gewerbeflächen und Ausgleich von Flächenausfällen,
 - die **Aktivierung** von Flächenpotenzialen im Bestand (auch Verdichtung von gering genutzten Grundstücken) sowie aus dem FNP 2020 (insbesondere in den Tuniberg-Ortschaften) und
 - die **Entwicklung** von interkommunalen Gewerbegebieten, wie der Gewerbepark Breisgau.
- kann eine dringend benötigte zusätzliche Bereitstellung von Gewerbeflächen erreicht werden.

In diesem Zusammenhang werden vor allem zwei zentrale Aspekte deutlich. Zum einen ist die Stadt auf die Mitarbeit vom ansässigen Gewerbe angewiesen. Freiburg kann zwar Aktivierungspotenziale aufzeigen, umgesetzt werden können diese nur unter Mithilfe der Gewerbebetriebe, die in Besitz der privaten Flächen sind. Zum anderen wird deutlich, dass auf der Gemarkung der Stadt Freiburg alleine nicht genügend Flächen bereitgestellt werden können um den prognostizierten Bedarf zu decken und daher die Zusammenarbeit mit Kommunen in der Region Freiburg wichtig ist.

Die Verfügbarkeit von Gewerbeflächen ist eine Grundvoraussetzung um das ökonomische Wachstum und damit auch den Wohlstand der Stadt und der Region zu sichern. Angesichts der unterschiedlichen Anforderungen von Unternehmen sowie der knapper werdenden Reserven, wird es zunehmend anspruchsvoller, Flächen bereit zu stellen. Ein sparsamer und effizienter Umgang mit den begrenzten Flächenressourcen im Stadtgebiet ist dabei von entscheidender Bedeutung.

Impressum

Herausgeberin

 Stadt Freiburg im Breisgau
Stadtplanungsamt
Fehrenbachallee 12
79106 Freiburg im Breisgau
Telefon: (0761) 201 - 4101
stadtplanungsamt@freiburg.de
www.freiburg.de

Amtsleitung Roland Jerusalem

Leitung Stadtentwicklung Hanna Denecke

Projektleitung Florian Oschwald

Konzeption Broschüre Maximilian Schreiber

Gestaltung designconcepts.de

Fotos Stadt Freiburg