



Dr. Donato Acocella
Stadt- und Regionalentwicklung GmbH

B-Plan "Dietenbach - Am Frohnholz" (Plan-Nr. 6-175)
Gutachterliche Beurteilung
des ermöglichten Einzelhandels
(inkl. Aktualisierung der Untersuchung zur
stadtteilgerechten Einzelhandelsausstattung)
im Auftrag der Stadt Freiburg

Bearbeitung:

Dr. rer.pol. Urs Christoph Fürst

Lörrach, 21. Dezember 2023

Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung GmbH**Geschäftsführer:**

Prof. Dr. Donato Acocella
Dipl.-Geograph Peter Helbig

Handelsregister:

Amtsgericht Freiburg im Breisgau
HRB: 723138

Urheberrecht:

Der vorliegende Bericht unterliegt dem Urheberrecht - § 2 (2) sowie § 31 (2) des Gesetzes zum Schutze der Urheberrechte. Eine Vervielfältigung, Weitergabe oder (auch auszugsweise) Veröffentlichung ist nur nach vorheriger Genehmigung des Büros Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung GmbH und des Auftraggebers unter Angabe der Quelle zulässig. Das Büro Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung GmbH übernimmt keine Gewähr für die Richtigkeit und Vollständigkeit der verwendeten Sekundärdaten.

Datenschutzerklärung:

Das Büro Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung GmbH berücksichtigt die Bestimmungen der Datenschutz-Grundverordnung und des Bundesdatenschutzgesetzes. Die Erhebung und Verarbeitung der Daten erfolgt nach Artikel 6 (1 e) DSGVO.

Gendergerechte Sprache:

Das Büro Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung GmbH ist bemüht, in allen seinen Texten eine gendergerechte Sprache zu verwenden. Wo dies möglich ist, erfolgt eine Abstimmung mit dem Auftraggeber über die zu verwendende Form bzw. über die in der jeweiligen Stadt aktuell verwendete Schreibweise.

INHALTSVERZEICHNIS:

1. AUSGANGSLAGE UND AUFGABENSTELLUNG	1
2. VORGEHENSWEISE	4
3. STADTTEILGERECHTE DIMENSIONIERUNG UND VORGESEHENER EINZELHANDEL	6
3.1 Rechnerische Verkaufsflächenpotenziale Einzelhandel.....	6
3.2 Vorgesehener Einzelhandel und stadtteilgerechtes Potenzial.....	8
4. BEURTEILUNG DER DURCH DEN B-PLAN ERMÖGLICHTEN VORHABEN	13
4.1 Einzelhandels- und Zentrenkonzept.....	13
4.1.1 Beurteilung vor dem Hintergrund des geltenden Konzeptes.....	13
4.1.2 Mögliche Anpassung des Konzeptes.....	15
4.2 Ziele der Regional- und Landesplanung.....	17
4.3 Für eine Atypik sprechende Aspekte.....	21
5. ERGEBNIS	23

TABELLENVERZEICHNIS:

Tab. 1: Rechnerisches Verkaufsflächenpotenzial bei 3.400 Einwohnerinnen und Einwohnern (aktueller B-Plan) bzw. bei 14.950 bis 15.870 Einwohnerinnen und Einwohnern (Endausbau): Kaufkraft in Mio. €; Flächenleistung in €/ m ² VKF, VKF (auf 25 m ² gerundet).....	7
Tab. 2: Verkaufsflächen in den einzelnen Sortimentsgruppen (absolut und relativ) von Supermarkt/ Vollsortimenter, Lebensmitteldiscounter, Biomarkt und Drogeriemarkt.....	10

Karte:

Karte 1: Vorgesehene Abgrenzung des künftigen Stadtteilzentrums Dietenbach und vorgesehene Einzelhandelsbetriebe.....	16
---	----



1. AUSGANGSLAGE UND AUFGABENSTELLUNG

Die Stadt Freiburg (gut 235.000 Einwohnerinnen und Einwohner¹) entwickelt ungefähr 4,5 km westlich der Freiburger Innenstadt zwischen den Stadtteilen Rieselfeld im Süden, Weingarten mit dem Dietenbachpark im Osten und Lehen im Norden den Stadtteil Dietenbach. Der künftige Stadtteil Dietenbach soll ein urbaner Stadtteil der kurzen Wege und ein "Stadtteil der Quartiere" werden. Dazu sollen Einzelhandel, einzelhandelsnahe Dienstleistungen, wohnaffines Gewerbe und wohnortnahe Arbeitsplätze beitragen.

Das Büro Dr. Acocella Stadt- und Regionalentwicklung hatte im Oktober 2014 ein Gutachten erstellt, in dem die Dimension eines stadtteilbezogenen Einzelhandelsangebots insbesondere in den Sortimenten des kurzfristigen Bedarfs hergeleitet wurde². Zudem wurde dargelegt, in welcher Größenordnung einzelhandelsnahe Dienstleistungen als Angebotsergänzung sinnvoll bzw. erforderlich sind. Basis für die Berechnungen bildeten rd. 10.000 Bewohnerinnen und Bewohner.

Im Zuge einer Testplanung und hieraus abgeleiteter neuer Kennzahlen war 2016 von bis zu rd. 5.500 Wohneinheiten (statt bisher 5.000 Wohneinheiten) und demzufolge von bis zu rd. 12.500 Bewohnerinnen und Bewohnern auszugehen. Diese veränderten Eckdaten wurden in unserem Gutachten vom Dezember 2016³ ebenso berücksichtigt, wie zwischenzeitlich vorliegende aktuellere Daten.

Dieses aktualisierte Gutachten bildete eine Grundlage für den städtebaulichen Wettbewerb (s.u.).

Inzwischen wurde die Planung weiter konkretisiert:

- Die Stadt Freiburg hat im Juli 2018 den städtebaulichen Entwicklungsbereich für den neuen Stadtteil Dietenbach als Satzung beschlossen und die Bauleitplanung eingeleitet.

¹ Bevölkerungszahl des Statistischen Landesamtes, Stand: 30.09.23. Diese Bevölkerungszahlen auf Grundlage des Zensus 2011 werden mit Zahlen auf Basis des Zensus 2022 sukzessiv revidiert, wenn diese - voraussichtlich ab Sommer 2024 - zur Verfügung stehen.

² Dr. Acocella Stadt- und Regionalentwicklung: Dimensionierung von Einzelhandel in einem Stadtteilzentrum/ rechnerische Mindesteinwohnerzahl für ein Nahversorgungszentrum, Nürnberg/ Lörrach, Oktober 2014.

³ Dr. Acocella Stadt- und Regionalentwicklung: Stadtteilgerechte Einzelhandels- und Dienstleistungsausstattung eines neuen Stadtteils mit rd. 5.500 Wohneinheiten, Nürnberg/ Lörrach, Dezember 2016.



- Aus dem im Oktober 2018 ausgewählten Siegerentwurf des europaweiten städtebaulichen Wettbewerbs ist ein Rahmenplan für den neuen Stadtteil entwickelt worden, den der Gemeinderat im Dezember 2020 beschlossen hat.

Aus dem Rahmenplan sollen voraussichtlich vier bis sechs Bebauungspläne für die verschiedenen Bauabschnitte entwickelt werden.

Der erste **B-Plan "Dietenbach - Am Frohnholz" (Plan-Nr. 6-175)**⁴ umfasst u.a. den zentralen Bereich des Marktplatzes mit Dienstleistungs- und Einzelhandelsinfrastruktur. Ermöglicht werden etwa 1.600 Wohnungen (ca. 3.400 Einwohnerinnen und Einwohner); insgesamt sind 6.500 bis 6.900 Wohneinheiten (rd. 14.950 bis 15.870 Einwohnerinnen und Einwohner) vorgesehen⁵, also mehr als viermal so viele wie im ersten B-Plan.

Am zentralen Platz sind im vorgesehenen Stadtteilzentrum (zentraler Versorgungsbereich) ein Lebensmitteldiscounter (SO 2) sowie jeweils ein nicht großflächiger Biomarkt und ein Drogeriemarkt vorgesehen. Daneben sind Dienstleistungen (Arztpraxen/ Gesundheitszentrum, Büros für freie Berufe), Gastronomie oder Freizeitgewerbe zulässig.

[In Zukunft ist darüber hinaus - ebenfalls im vorgesehenen Stadtteilzentrum - ein Vollsortimenter (2.600 m² Geschossfläche) vorgesehen.]

Städtisches Leben soll sich anfangs um den Quartiersplatz entwickeln; deshalb ist dieser Bereich als MU ausgewiesen. Hier besteht auch die Möglichkeit, einen kleinflächigen Nahversorger, der regionale Produkte vermarktet, unterzubringen. Durch den Zuschnitt von Einzelhandel (und einzelhandelsnahen Dienstleistungen) auf den Bedarf des Stadtteils soll vermieden werden, dass benachbarte Stadtteilzentren beeinträchtigt werden.

- Im 2. Halbjahr 2022 wurde die erste Offenlage für den B-Plan Nr. 6-175 "Dietenbach - Am Frohnholz" durchgeführt. Dabei wurden v.a. die folgenden Aspekte thematisiert:
 - Angesichts der Agglomerationsregelung des Regionalplans (Plansatz 2.4.4.8, Ziel) sei für die Einzelhandelsbetriebe ein gemeinsames Sondergebiet festzusetzen.
 - Angesichts der Lage außerhalb der Vorranggebiete für zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte (Regionalplan, Plansatz 2.4.4.6, Ziel) sei der Nachweis der

⁴ Da die Fläche im FNP als landwirtschaftliche Fläche dargestellt ist, soll dieser im Parallelverfahren geändert werden.

⁵ Die letztendliche Zahl der Wohneinheiten hängt davon ab, wie viele Quartiersgaragen realisiert werden. Die Projektgruppe Dietenbach rechnet mit einer durchschnittlichen Belegung von 2,3 Einwohnerinnen und Einwohnern pro Wohneinheit.



Erforderlichkeit für die Grundversorgung sowie die Einhaltung der sonstigen relevanten raumordnerischen Ziele bezüglich großflächigem Einzelhandel darzulegen. Hierzu könne unser Gutachten von 2016 aktualisiert als Grundlage dienen.

- Beim großflächigen Lebensmittelmarkt könnte einen Atypik vorliegen.
- Gebietsbezogene Verkaufsflächenobergrenzen wären unzulässig.
- Es solle ein Bezug zum Einzelhandels- und Zentrenkonzept hergestellt werden.

Ein erneuter Offenlagebeschluss ist für Anfang 2024 geplant; der Satzungsbeschluss soll im Jahr 2025 gefasst werden.

Vor diesem Hintergrund hat die Stadt Freiburg das Büro Dr. Acocella Stadt- und Regionalentwicklung GmbH beauftragt

- mit einer nochmaligen Aktualisierung der stadtteilbezogenen sinnvollen Größe und
- zusätzlich mit der Thematisierung der für den B-Plan relevanten Aspekte - Einhaltung der (verbindlichen) Ziele der Regional- und Landesplanung sowie Übereinstimmung mit dem Einzelhandels- und Zentrenkonzept⁶.

Angesichts des Schwerpunkts der im Rahmen der frühzeitigen Beteiligung aufgeworfenen Fragestellungen wurde vereinbart, nicht das Gutachten von 2016 insgesamt zu aktualisieren, sondern lediglich im Bereich Einzelhandel die planerisch sinnvolle stadtteilbezogene Größe abzuleiten.

Angesichts des durch den B-Plan ermöglichten Einzelhandels - insbesondere großflächiger Lebensmitteldiscounter, zwei nicht großflächige Märkte im Zentrum sowie Läden zur Nahversorgung - erscheint es nicht erforderlich, die Umsetzungsmöglichkeiten in Form verschiedener Betriebstypen abzuleiten.

Zur eigenständigen Lesbarkeit und Verständlichkeit wurden Textpassagen aus dem Gutachten von 2016 übernommen.

⁶ Einzelhandels- und Zentrenkonzept Stadt Freiburg i.Br. (Anlage 2 zur DRUCKSACHE G-18/189); als Grundlage Dr. Acocella Stadt- und Regionalentwicklung; Gutachten als Grundlage zur Fortschreibung des Einzelhandels- und Zentrenkonzeptes für die Stadt Freiburg - Endbericht, Lörrach/ Dortmund, August 2018.



2. VORGEHENSWEISE

Zunächst erfolgt unter Zugrundelegung der aktuellen Eckdaten eine Ableitung der stadtteilgerechten Dimensionierung von Einzelhandel: Die rechnerischen Verkaufsflächenpotenziale in den nahversorgungs- und zentrenrelevanten Sortimenten zur stadtteilgerechten Versorgung bei den aktuell sowie im Endausbau vorgesehenen Einwohnerinnen und Einwohnern werden auf Grundlage der sortimentsweisen Kaufkraft dieser Einwohnerinnen und Einwohner und sortimentsweiser/ betriebsformenspezifischer Flächenleistungen abgeleitet (Kap. 3.1).

Diese Aktualisierung erfolgt auf Basis der bisherigen Berechnungsgrundlagen; eine Erhebung und/ oder Gebietsbegehung wird wiederum nicht vorgenommen.

Die konkret im B-Plan vorgesehenen Einzelhandelsnutzungen werden mit diesem stadtteilgerechten Potenzial verglichen (Kap. 3.2).

Die Prüfung, ob der durch den B-Plan ermöglichte Einzelhandel mit dem Einzelhandels- und Zentrenkonzept kompatibel ist (Kap. 4.1.1), kann knapp ausfallen: Eine stadtteilgerechte Größe ist schon sehr nah an der Umsetzung des Einzelhandels- und Zentrenkonzeptes.

Dabei wird auch dargelegt, welche Funktion dem Zentrum in der Zentrenhierarchie künftig zukommen soll (Kap. 4.1.2).

Bezüglich der Ziele der Regional- und Landesplanung (Kap. 4.2) sind die folgenden Aspekte darzulegen:

- Das Konzentrationsgebot wird angesichts der landesplanerischen Einstufung der Stadt Freiburg als Oberzentrum eingehalten.
- Das Integrationsgebot wird angesichts der zentralen Lage im neuen Stadtteil mit erheblichen Wohnanteilen im direkten Umfeld eingehalten.
- Unabhängig von der - schon mehrfach thematisieren - Frage, welche Vorranggebiete für zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte für Freiburg künftig im Regionalplan ausgewiesen werden, wird dargelegt, dass bei Einhaltung der stadtteilgerechten Größe die Ausnahmevoraussetzung der Erforderlichkeit für die Grundversorgung eingehalten wird.



- Bei einem für die Grundversorgung erforderlichen Vorhaben kann angesichts der zentralen Lage im neuen Stadtteil ohnehin davon ausgegangen werden, dass das Kongruenzgebot eingehalten wird.
- Schließlich wird dargelegt, dass bei einem für die Grundversorgung erforderlichen Vorhaben auch das Beeinträchtigungsverbot eingehalten wird. Dafür ist insbesondere auch von Bedeutung, dass - anders als bei sonstigen Einzelhandelsvorhaben - der größte Teil des Umsatzes mit zusätzlichen Einwohnerinnen und Einwohnern erzielt wird: Allenfalls ein geringer Teil des Umsatzes wird mithin umverteilungswirksam.

Da die quantitativen Bewertungen stets für den gesamten ermöglichten Einzelhandel erfolgen, kann für die Stellungnahme offen bleiben, ob die Agglomerationsregelung anzuwenden ist: Immerhin sind entsprechend dem Regionalplan Einzelhandelsagglomerationen in Vorranggebieten ausdrücklich erwünscht (Begründung zu Plansätzen 2.4.4.6 und 2.4.4.8), sodass sich die Frage stellt, ob dies nicht auch für sonstige Zentren anzunehmen ist.

Ergänzend werden für eine mögliche Atypik sprechende Aspekte zusammengestellt (Kap. 4.3).



3. STADTTEILGERECHTE DIMENSIONIERUNG UND VORGESEHENER EINZELHANDEL

3.1 Rechnerische Verkaufsflächenpotenziale Einzelhandel

Für die aktualisierte Ermittlung der rechnerischen Verkaufsflächenpotenziale wurde das Kaufkraftpotenzial im neuen Stadtteil Dietenbach (vgl. Tab. 1) in unterschiedlichen Größenordnungen zugrunde gelegt:

- Zum einen auf Basis von 3.400 Einwohnerinnen und Einwohnern, entsprechend dem durch den B-Plan "Dietenbach - Am Frohnholz" ermöglichten Wohnungsbau⁷,
- zum anderen auf Basis von 14.950 bis 15.870 Einwohnerinnen und Einwohnern, entsprechend dem insgesamt im neuen Stadtteil zu erwartenden Wohnungsbau.

Grundlage waren weiter die aktuellen Verbrauchsausgaben je Einwohner und Sortimentsgruppe unter Berücksichtigung der örtlichen Kaufkraftkennziffer für die Stadt Freiburg⁸: Künftig, insbesondere bis zum Endausbau, zu erwartende Steigerungen der Verbrauchsausgaben blieben unberücksichtigt.

Dabei wurde die *gesamte* Kaufkraft berücksichtigt und nicht nur derjenige Teil, der dem stationären Einzelhandel zur Verfügung steht: Gerade bei einem neuen Stadtteil erscheint es bei frühzeitiger Schaffung entsprechender Angebotsstrukturen möglich, deutlich geringere Abflüsse in den Online-Handel zu erreichen.

Die in Tab. 1 dargestellten Flächenleistungen basieren auf eigenen Erfahrungswerten sowie vorliegenden sortiments- und betreiberbezogenen Daten⁹. Bei der Berechnung der rechnerischen Verkaufsflächenpotenziale wurde - wie 2014 und 2016 -

- in den Sortimentsgruppen des kurzfristigen Bedarfsbereichs eine rechnerische Vollversorgung, d.h. eine (per Saldo) vollständige Bindung der Kaufkraft der Stadtteilbevölkerung durch das Angebot im Stadtteilzentrum, angesetzt,
- in den - zumindest teilweise - zentrenrelevanten Sortimentsgruppen demgegenüber eine (per Saldo) nur rd. 20%-Bindung der Kaufkraft durch den Einzelhandel im Stadtteil auf Grund der besonderen Versorgungsfunktion des innerstädtischen zentralen Versorgungsbereichs angenommen.

⁷ Dies entspricht bei 1.600 Wohneinheiten nur einer Belegung von 2,125 Einw./ WE; für den Endausbau werden hingegen 2,3 Einw./ WE erwartet.

⁸ IFH, Köln: Einzelhandelsrelevante Kaufkraftkennziffern 2023. Lt. IFH liegt die Kaufkraftkennziffer der Stadt Freiburg im Jahr 2023 bei rd. 98,28 und damit weiterhin (wie bereits 2014 und 2016) etwas unter dem Bundesdurchschnitt.

⁹ Z.B. Baden-Württembergischer Industrie- und Handelskammertag: Struktur- und Marktdaten des Einzelhandels 2018/2019; Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie: Struktur- und Marktdaten des Einzelhandels 2020; EHI nach www.handelsdaten.de.



Tab. 1: Rechnerisches Verkaufsflächenpotenzial bei 3.400 Einwohnerinnen und Einwohnern (aktueller B-Plan) bzw. bei 14.950 bis 15.870 Einwohnerinnen und Einwohnern (Endausbau): Kaufkraft in Mio. €; Flächenleistung in €/ m² VKF, VKF (auf 25 m² gerundet)

Sortimentsgruppe	Kaufkraft		Flächenleistung	VKF-Potenzial	
	akt.	Endausbau		akt.	Endausbau
Nahrungs-/ Genussmittel	8,4	36,9 - 39,1	5.700	1.475	6.475 - 6.875
Lebensmittelhandwerk	1,0	4,5 - 4,8	10.000	100	450 - 475
Drogerie/ Parfümerie	1,0	4,2 - 4,5	5.200	175	800 - 850
Apotheke	2,1	9,4 - 10,0	26.000	75	350 - 375
PBS/ Zeitungen/ Zeitschriften	0,4	1,6 - 1,7	4.400	75	350 - 375
Blumen/ Zoo	0,5	2,1 - 2,2	2.500	200	850 - 900
kurzfristiger Bedarf	13,3	58,6 - 62,2		2.100	9.275 - 9.850
Bekleidung und Zubehör	1,8	7,7 - 8,2	3.100	125	500 - 525
Schuhe/ Lederwaren	0,5	2,0 - 2,1	3.000	25	125 - 150
Sport/ Freizeit	0,9	3,8 - 4,0	2.100	75	350 - 375
Spielwaren	0,6	2,4 - 2,6	3.000	25	150 - 175
Bücher	0,4	1,9 - 2,0	3.100	25	125 - 125
GPK/ Geschenke/ Hausrat	0,3	1,2 - 1,3	1.800	25	125 - 150
Haus-/ Heimtextilien	0,3	1,1 - 1,2	1.600	25	150 - 150
Uhren/ Schmuck	0,3	1,2 - 1,3	7.300	0	25 - 25
Foto/ Optik	0,4	1,7 - 1,8	5.700	25	50 - 50
Medien	1,4	6,0 - 6,4	5.400	50	225 - 225
Elektro/ Leuchten	0,7	3,1 - 3,3	3.000	50	200 - 225
mittel-/ langfristiger Bedarf	7,3	32,1 - 34,1		475	2.075 - 2.200
Gesamt	20,6	90,7 - 96,3		2.575	11.350 - 12.050

PBS = Papier/ Bürobedarf/ Schreibwaren; GPK = Glas/ Porzellan/ Keramik
 durch Rundungen kann es zu Abweichungen der Summen sowie von rechnerischen Werten kommen
 Quelle: BW IHK; www.handelsdaten.de; IfH; EHI; IFH (2023); Statistisches Landesamt; Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

Im Ergebnis besteht in den Sortimentsgruppen des kurzfristigen Bedarfsbereichs ein rechnerisches Verkaufsflächenpotenzial

- von gut 2.000 m² bei Berücksichtigung des aktuellen B-Plans (davon knapp 1.500 m² in der Sortimentsgruppe Nahrungs-/ Genussmittel).
- Im Endausbau erhöht sich dieses Potenzial insgesamt auf etwa 9.300 bis 9.800 m², wovon etwa 6.500 bis 6.900 m² bzw. rd. 70% auf die Sortimentsgruppe Nahrungs-/ Genussmittel entfallen.

In den zumindest teilweise zentrenrelevanten Sortimentsgruppen des mittel- und langfristigen Bedarfsbereichs beträgt das rechnerische Verkaufsflächenpotenzial

- aktuell nur knapp 500 m²;



- im Endausbau erhöht sich dieses auf gut 2.000 m², wovon etwa 500 m² bzw. knapp ein Viertel auf die Sortimentsgruppe Bekleidung und Zubehör entfällt.

Im Hinblick auf das Angebot eines Stadtteilzentrums zur Grund-/ Nahversorgung der Stadtteilbevölkerung sind folgende Betriebe von besonderer Bedeutung:

- Lebensmittelbetriebe mit einem vielfältigem Angebot in der Sortimentsgruppe Nahrungs-/ Genussmittel und ergänzenden Randsortimenten wie z.B. Drogeriewaren, Schreibwaren, Tiernahrung und Zeitschriften/ Zeitungen sowie
- Drogeriemärkte mit einem umfangreichen Angebot in der Sortimentsgruppe Drogerie/ Parfümerie sowie ergänzenden Angeboten z.B. bei Reformwaren oder (ebenfalls) Tiernahrung.

Während für einen Lebensmittelmarkt schon im ersten Bauabschnitt mit einem Verkaufsflächenpotenzial von knapp 1.500 m² im Kernsortimentsbereich ausreichend Kaufkraft vorhanden ist, gilt dies für einen Drogeriemarkt erst in Richtung des Endausbaus.

3.2 Vorgesehener Einzelhandel und stadtteilgerechtes Potenzial

Der B-Plan ermöglicht durch die textlichen Festsetzungen Einzelhandel in folgender differenzierter Form:

- Im SO 2 "Einzelhandel, Schank- und Speisewirtschaften sowie Wohnen" sind im Erdgeschoss (großflächige) Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe mit nahversorgungsrelevanten Hauptsortimenten zulässig (Ziff. 1.3.2). Anders als zuvor wird keine maximale Verkaufsfläche festgesetzt¹⁰.
- In den WA sind der Versorgung des Gebiets dienende Läden ausnahmsweise zulässig (Ziff. 1.1.2).
- In den MU sind im Erdgeschoss
 - nicht-großflächige Einzelhandelsbetriebe mit nicht-zentrenrelevanten Sortimenten zulässig, wobei zentrenrelevante Randsortimente auf max. 10% der jeweiligen Gesamtverkaufsfläche beschränkt werden,
 - in einigen Baufeldern jeweils zur Straße orientiert der Versorgung des Gebiets dienende Läden ausnahmsweise zulässig,

¹⁰ Im Rahmen von Testentwürfen hat sich gezeigt, dass die ursprünglich vorgesehene Maximalgröße von 1.250 m² VKF nicht möglich ist: Die Größe kann z.B. wegen mehrerer Erschließungskerne für darüber liegende Nutzungen, im EG gebäudeintegrierten Fahrradabstellanlagen, Tiefgaragenzufahrt nach Angaben der Stadt Freiburg 1.150 m² VKF kaum überschreiten.



- in einigen anderen Baufeldern nicht-großflächige Einzelhandelsbetriebe mit zentrenrelevanten Sortimenten
- Verkaufsstellen entsprechend dem Handwerkerprivileg zulässig (Ziff. 1.2.2). Nicht zulässig sind sonstige Einzelhandelsbetriebe (Ziff. 1.2.3).
- Im SO 3 "Quartiersgarage mit Komplementärnutzung" sind im Erdgeschoss Läden sowie Verkaufsstellen entsprechend dem Handwerkerprivileg zulässig (Ziff. 1.3.3). In der Begründung (Ziff. 4.3.2) werden für die Stadtteilmitte neben dem Lebensmitteldiscounter mit 1.900 m²¹¹ Geschossfläche ein nicht großflächiger Biomarkt und Drogeriemarkt erwähnt. Darüber hinaus wird auf die im 2. Bauabschnitt vorgesehene Ansiedlung eines Vollsortimenters mit einer Geschossfläche von rund 2.600 m² hingewiesen.

Weiter wird im Umfeld des Quartiersplatzes ein kleiner Laden mit rd. 350 m² VKF erwähnt (Ziff. 4.3.5).

Vor diesem Hintergrund sind im neuen Stadtteil konkret zu erwarten:

- Ein Lebensmitteldiscounter mit einer Verkaufsfläche von etwa 1.150 m²,
- ein Supermarkt/ Vollsortimenter mit bis zu 1.750 m² VKF,
- ein Biomarkt mit bis zu 750 m² VKF und
- ein Drogeriemarkt mit bis zu 750 m² VKF¹².

In Tab. 2 sind die relativen und absoluten Verkaufsflächen dieser vier Betriebe einzeln und in der Summe dargestellt, wobei die Sortimentsstruktur auf Erfahrungswerten aus eigenen Erhebungen beruht¹³.

¹¹ Auch zum Folgenden: Die VKF beträgt etwa zwei Drittel der Geschossfläche.

¹² Damit liegt die Verkaufsfläche des Lebensmitteldiscounters um etwa 50 m² unter der 2016 angesetzten, die gegenüber 2014 um 200 m² erhöht worden war. Ebenso fällt die Verkaufsfläche des Drogeriemarktes, die 2016 um 200 m² erhöht worden war, geringfügig (um 50 m²) kleiner aus und der Supermarkt ist um 750 m² VKF kleiner als 2014 und 2016 unterstellt. Dagegen wurde die Verkaufsfläche des erst 2016 betrachteten Biomarktes um 150 m² erhöht.

¹³ Einzelne Sortimentsgruppen, die i.d.R. nur eine sehr geringe Verkaufsfläche verzeichnen oder nur von einem Teil der jeweiligen Betriebsform angeboten werden, wie z.B. Bekleidung in einem Supermarkt/ Vollsortimenter, werden nicht berücksichtigt.



Tab. 2: Verkaufsflächen in den einzelnen Sortimentsgruppen (absolut und relativ) von Supermarkt/ Vollsortimenter, Lebensmitteldiscounter, Biomarkt und Drogeriemarkt

Sortimentsgruppe	Supermarkt/ Vollsortimenter		Lebensmittel- discounter		Biomarkt		Drogeriemarkt		Gesamt VKF in m ²
	Anteil an VKF	VKF in m ²	Anteil an VKF	VKF in m ²	Anteil an VKF	VKF in m ²	Anteil an VKF	VKF in m ²	
Nahrungs-/ Genussmittel	80%	1.400	80%	920	90%	675	10%	75	3.070
Drogerie/ Parfümerie	7,5%	130	4%	45	10%	75	80%	600	850
PBS/ Zeitungen/ Zeitschr.	2,5%	45	0%	0	0%	0	0%	0	45
Blumen/ Zoo	5%	90	1%	10	0%	0	5%	40	140
kurzfristiger Bedarf	95%	1.665	85%	975	100%	750	95%	715	4.105
GPK/ Geschenke, Hausrat	5%	85	0%	0	0%	0	5%	35	120
Aktionswaren ¹⁾	0%	0	15%	175	0%	0	0%	0	175
mittel-/ langfr. Bedarf	5%	85	15%	175	0%	0	5%	35	295
Gesamt	100%	1.750	100%	1.150	100%	750	100%	750	4.400

PBS = Papier/ Bürobedarf/ Schreibwaren; GPK = Glas/ Porzellan/ Keramik
Verkaufsflächen auf 5 m² gerundet; durch Rundungen kann es zu Abweichungen der Summen sowie der zugrunde gelegten Anteilswerte kommen

¹⁾ In Lebensmitteldiscountern werden in größerem Umfang Aktionswaren angeboten. Meist handelt es sich - neben Lebensmitteln - um Angebote in den Sortimentsgruppen des mittel- und langfristigen Bedarfs (v.a. Bekleidung und Zubehör sowie Sport/ Freizeit). Eine Aufteilung auf Sortimentsgruppen ist auf Grund der Variabilität sowie unzureichender Datengrundlagen nicht möglich.

Quelle: eigene Erfahrungswerte; eigene Berechnungen

Das in Tab. 1 dargestellte rechnerische Verkaufsflächenpotenzial im Endausbau wird lediglich in der Sortimentsgruppe Drogerie/ Parfümerie bei der geringeren Bevölkerungszahl geringfügig (um 50 m²) überschritten.

Bleibt der Supermarkt/ Vollsortimenter, der erst im 2. Bauabschnitt vorgesehen ist, unberücksichtigt, so übersteigt der durch den aktuellen B-Plan konkret ermöglichte Einzelhandel (ohne den kleinen Laden mit rd. 350 m² VKF im Umfeld des Quartiersplatzes) das aktuelle Verkaufsflächenpotenzial

- im Sortimentsbereich Nahrungs-/ Genussmittel um rd. 200 m² VKF,
- im Sortimentsbereich Drogerie/ Parfümerie um rd. 550 m² VKF und
- im Sortimentsbereich Glas, Porzellan, Keramik/ Geschenke, Hausrat geringfügig um rd. 10 m² VKF.

Diese Konstellation kann als für einen im Aufbau befindlichen Stadtteil als typisch angesehen werden: Zunächst reichen die zu erwartenden Bewohnerinnen und Bewohner nicht für das Generieren des Umsatzes aus, später hingegen, bei vollständiger Realisierung des Wohnungsbaus, ist im Stadtteil ausreichend Kaufkraft vorhanden, um den Umsatz der Märkte zu erzeugen.



Vor diesem Hintergrund stellt sich aus gutachterlicher Sicht zum einen die Frage, ob insbesondere mit der Ansiedlung eines Drogeriemarktes schon im 1. Bauabschnitt zu rechnen ist. Zum anderen ist zu berücksichtigen, dass bei Realisierung eines Drogeriemarktes Kaufkraft von außerhalb des neuen Stadtteils in größerem Umfang zufließen müsste (sofern nicht betreiberseitig - in Erwartung einer künftigen Rentabilität - ein deutlich unterdurchschnittlicher Umsatz als ausreichend angesehen würde).

Mit Blick auf den Endausbau sind sowohl für das Zentrum als auch für weitere Gebiete, in denen Einzelhandel zulässig ist, deutliche Möglichkeiten für die Ansiedlung weiterer Geschäfte festzuhalten.

- In der Sortimentsgruppe Nahrungs-/ Genussmittel besteht - neben den o.g. konkreten Lebensmittelbetrieben - Potenzial z.B. für die Ansiedlung eines Getränkemarkts sowie ergänzender Lebensmittelfachgeschäfte.
- Das Potenzial beim Lebensmittelhandwerk genügt - neben einem möglichen Backshop insbesondere im Supermarkt/ Vollsortimenter - für die Ansiedlung von mindestens einer Bäckerei und einer Metzgerei.
- Das rechnerische Potenzial ermöglicht mindestens zwei Apotheken.
- Auch in den Sortimentsgruppen Papier/ Bürobedarf/ Schreibwaren/ Zeitungen/ Zeitschriften und Blumen/ Zoo reicht das verbleibende rechnerische Verkaufsflächenpotenzial auch unter Berücksichtigung von Angeboten in den konkretisierten Märkten (inkl. Aktionswaren im Lebensmitteldiscounter) für mindestens je ein Fachgeschäft mit entsprechendem Kernsortiment aus. Bei einem Schreibwarengeschäft o.ä. können zudem Spielwaren und Bücher als Rand- bzw. Ergänzungssortimente mit angeboten werden. Potenzial besteht aber auch für ein Geschäft mit kioskähnlichem Sortiment (Tabakwaren, Zeitungen/ Zeitschriften, Papier- und Schreibwaren).
- Bezogen auf den (zentrenrelevanten) mittel- und langfristigen Bedarf besteht v.a. in den Sortimentsgruppen Bekleidung und Zubehör, Schuhe/ Lederwaren, Sport/ Freizeit, Bücher sowie Medien und Elektro/ Leuchten zusammen ein rechnerisches Verkaufsflächenpotenzial für einen kleineren Fachmarkt bzw. größere Fachgeschäfte. Die in den Sortimentsgruppen Spielwaren sowie Haus-/ Heimtextilien ermittelten rechnerischen Verkaufsflächenpotenziale sind jeweils zu gering für einen Betrieb mit einer wirtschaftlich tragfähigen Verkaufsfläche. Sie können



jedoch teilweise Ergänzungssortimente der o.g. Betriebe bilden¹⁴.

- Darüber hinaus erscheint die Ansiedlung eines Optikers im neuen Stadtteilzentrum sinnvoll, da ein derartiger Betrieb einen wichtigen Beitrag zur Grundversorgung leistet. Diese Grundversorgungsfunktion gilt ebenso für einen Akustiker.
- Diesbezüglich sei angemerkt, dass nach unseren Erfahrungen Betriebe mit sonstigem zentrenrelevanten Kernsortiment in Stadtteil-/ Quartierszentren meist nicht filialisiert, sondern inhabergeführt sind - mit Ausnahme von Bekleidungsfachmärkten - und es sich häufig um zufällige Angebotskonstellationen handelt.

¹⁴ Das rechnerische Verkaufsflächenpotenzial in der Sortimentsgruppe Haus-/ Heimtextilien kann auch durch Dienstleistungs-/ Handwerksbetriebe (z.B. Raumausstatter) mit angeboten werden. Die Sortimentsgruppe Uhren/ Schmuck findet sich i.d.R. in innerstädtischen zentralen Versorgungsbereichen oder in traditionellen, gewachsenen Zentren (wie beispielsweise in den Zentren Herdern, Mittelwiehre und Stühlinger in Freiburg). Dies gilt ebenso für Fachgeschäfte mit Kernsortiment Heimtextilien, wobei diese Sortimentsgruppe zudem in größeren Umfang in Fachmärkten, Möbelhäusern und SB-Warenhäusern - die sich oftmals an nicht integrierten Standorten befinden - angeboten werden.



4. BEURTEILUNG DER DURCH DEN B-PLAN ERMÖGLICHTEN VORHABEN

4.1 Einzelhandels- und Zentrenkonzept

Für die Beurteilung vor dem Hintergrund des Einzelhandels- und Zentrenkonzeptes ist zu berücksichtigen, dass der neu geplante Stadtteil, mithin auch ein in diesem geplantes Zentrum, im Konzept noch nicht berücksichtigt ist. Deshalb ist *zunächst* zu prüfen, ob der durch den B-Plan ermöglichte Einzelhandel auch ohne Neuausweisung eines Zentrums dem Einzelhandels- und Zentrenkonzept entspricht (Kap. 4.1.1).

Im Anschluss ist zu prüfen, ob im neuen Stadtteil ein Zentrum ausgewiesen werden soll und welcher Hierarchiestufe dieses zugeordnet werden sollte (Kap. 4.1.2).

4.1.1 Beurteilung vor dem Hintergrund des geltenden Konzeptes

Da die Bereiche, in denen Einzelhandel ermöglicht wird, als integriert einzustufen sind, ist die **erste Ausnahmenvoraussetzung des Einzelhandels- und Zentrenkonzeptes** für eine Ansiedlung außerhalb der Zentren **erfüllt**¹⁵.

Durch die Orientierung der Dimension des im neuen Stadtteil anzusiedelnden Einzelhandels an der Kaufkraft der Bewohnerinnen und Bewohner ist der Einzelhandel insgesamt auch standortgerecht dimensioniert, was auch für die großflächig vorgesehenen Lebensmittelmärkte gilt. Somit ist auch die **zweite Ausnahmenvoraussetzung des Einzelhandels- und Zentrenkonzeptes** für eine Ansiedlung außerhalb der Zentren **erfüllt**¹⁶.

- Da ohne die (großflächigen) Lebensmittelmärkte eine Nahversorgungslücke bestehen würde, ist auch diese Voraussetzung erfüllt. Zwar gilt dies für den Vollsortimenter angesichts der räumlichen Nähe zum im 1. Bauabschnitt ermöglichten Discounter nur eingeschränkt. Angesichts der Größe des Stadtteils im Endausbau spricht dies dennoch für die Schließung einer sich ansonsten ergebenden Nahversorgungslücke.
- Durch die Orientierung an der Kaufkraft der künftigen Bewohnerinnen und Bewohner des neuen Stadtteils werden evtl. bei Ansiedlungen von Einzelhandel zu erwartende Beeinträchtigungen sowohl von Zentren der Stadt als auch der verbrauchernahen Versorgung vermieden.
- Durch das frühzeitige Schaffen einer entsprechenden Angebotsstruktur wird auch

¹⁵ Hierzu und zum Folgenden Einzelhandels- und Zentrenkonzept, Ziff. E, Grundsatz 1d+e; vgl. auch Büro Dr. Acocella 2018, a.a.O., S. 72ff.

¹⁶ Vgl. zum Folgenden Büro Dr. Acocella 2018, a.a.O., S. 76.



ein Beitrag zur Stadt der kurzen Wege geleistet.

Lediglich temporär ist zu berücksichtigen, dass es zu Kaufkraftzuflüssen von außerhalb des neuen Stadtteils kommen kann (vgl. Kap. 3.2).

Somit entspricht der ermöglichte Einzelhandel den Steuerungsgrundsätzen des Einzelhandels- und Zentrenkonzepts (Ziffer E).

Bezüglich der mit dem Einzelhandels- und Zentrenkonzept verfolgten Ziele¹⁷ sind folgende Bewertungen festzuhalten.

- Die frühzeitige Ermöglichung einer Angebotsstruktur für die Versorgung der Bevölkerung im neuen Stadtteil trägt auch zur Erhaltung der oberzentralen Versorgungsfunktion bei - auch wenn dies eher nachrangig bedeutsam ist.
- Zu den zentrenbezogenen Zielen leistet der ermöglichte Einzelhandel entsprechend der Zentrenstruktur des geltenden Konzeptes¹⁸ keinen Beitrag, da im neuen Stadtteil noch kein Zentrum besteht. Allerdings leistet der ermöglichte Einzelhandel angesichts der Herleitung von dessen Dimension auch keinen negativen Beitrag zu diesen Zielen (vgl. auch Kap. 4.2, insbes. S. 18ff.).
- Zur Verkürzung der Wege trägt der Einzelhandel außerhalb der bestehenden Zentren *zentrenbezogen* ebenfalls nicht bei. *Nahversorgungsbezogen* trägt der ermöglichte Einzelhandel im neuen Stadtteil hingegen in hohem Maße zu einer Stadt der kurzen Wege bei.
- Somit entspricht der ermöglichte Einzelhandel dem Ziel einer Stärkung der Nahversorgungsstruktur in hohem Maße.
- Da der ermöglichte Einzelhandel den Steuerungsgrundsätzen des Einzelhandels- und Zentrenkonzepts entspricht, trägt dies auch zur Schaffung von Investitionssicherheit sowie von Entscheidungssicherheit für städtebaulich erwünschte Investitionen bei.
- Da der Standort des neuen Stadtteils kein Gewerbegebiet ist, steht auch das Ziel der Sicherung von Gewerbegebieten für Handwerk und produzierendes Gewerbe nicht entgegen.

Somit entspricht der ermöglichte Einzelhandel auch den mit dem Einzelhandels- und Zentrenkonzept verfolgten Zielen (Ziffer A).

¹⁷ Einzelhandels- und Zentrenkonzept, Ziff. A; vgl. auch Büro Dr. Acocella 2018, a.a.O., Kap. 3.5, S. 37f.

¹⁸ Einzelhandels- und Zentrenkonzept, Ziff. B; vgl. auch Büro Dr. Acocella 2018, a.a.O., Kap. 3.7.2 (S. 66ff.), insbes. auch Karte 5 (S. 71).



4.1.2 Mögliche Anpassung des Konzeptes

Bei der Entwicklung eines neuen Stadtteils stellt sich - analog zu den neuen Stadtteilen Rieselfeld und Vauban - die Frage, ob in dem Stadtteil künftig ein Zentrum ausgewiesen werden soll.

Gutachterlich erscheint - wie im (deutlich kleineren) Stadtteil Vauban - zum einen die Schaffung eines Nahversorgungszentrums möglich¹⁹.

- Einzugsbereich soll der neue Stadtteil sein.
- Der Branchenmix soll in erster Linie nahversorgungsrelevant sein; sonstige zentrenrelevante Angebote sollen lediglich zu einer teilweisen Deckung des Bedarfs der künftigen Bewohnerinnen und Bewohner beitragen.
- Der Angebotsschwerpunkt wird bei Nahrungs-/ Genussmitteln liegen.
- Voraussichtlich sind im Zentrum weniger als 20 Einzelhandelsbetriebe zu erwarten.
- Angesichts der Stadtteilgröße sprechen auch zwei großflächige Lebensmittelbetriebe nicht gegen eine Einstufung als Nahversorgungszentrum.
- Dies gilt ebenso für den als Magnetbetrieb anzusehenden Drogeriemarkt.
- Neben dem Einzelhandel sind Dienstleistungen (Arztpraxen/ Gesundheitszentrum, Büros für freie Berufe), Gastronomie oder Freizeitgewerbe zulässig.

Angesichts der ermöglichten sonstigen zentrenrelevanten Angebote, der Ermöglichung von zwei großflächigen Lebensmittelbetrieben und der Magnetfunktion eines Drogeriemarktes erscheint gutachterlich zum anderen eine Einstufung als Stadtteilzentrum - wie im Stadtteil Rieselfeld - möglich. Im Hinblick auf einen stadtteilübergreifenden Einzugsbereich kann der benachbarte Stadtteil Lehen von Bedeutung sein.

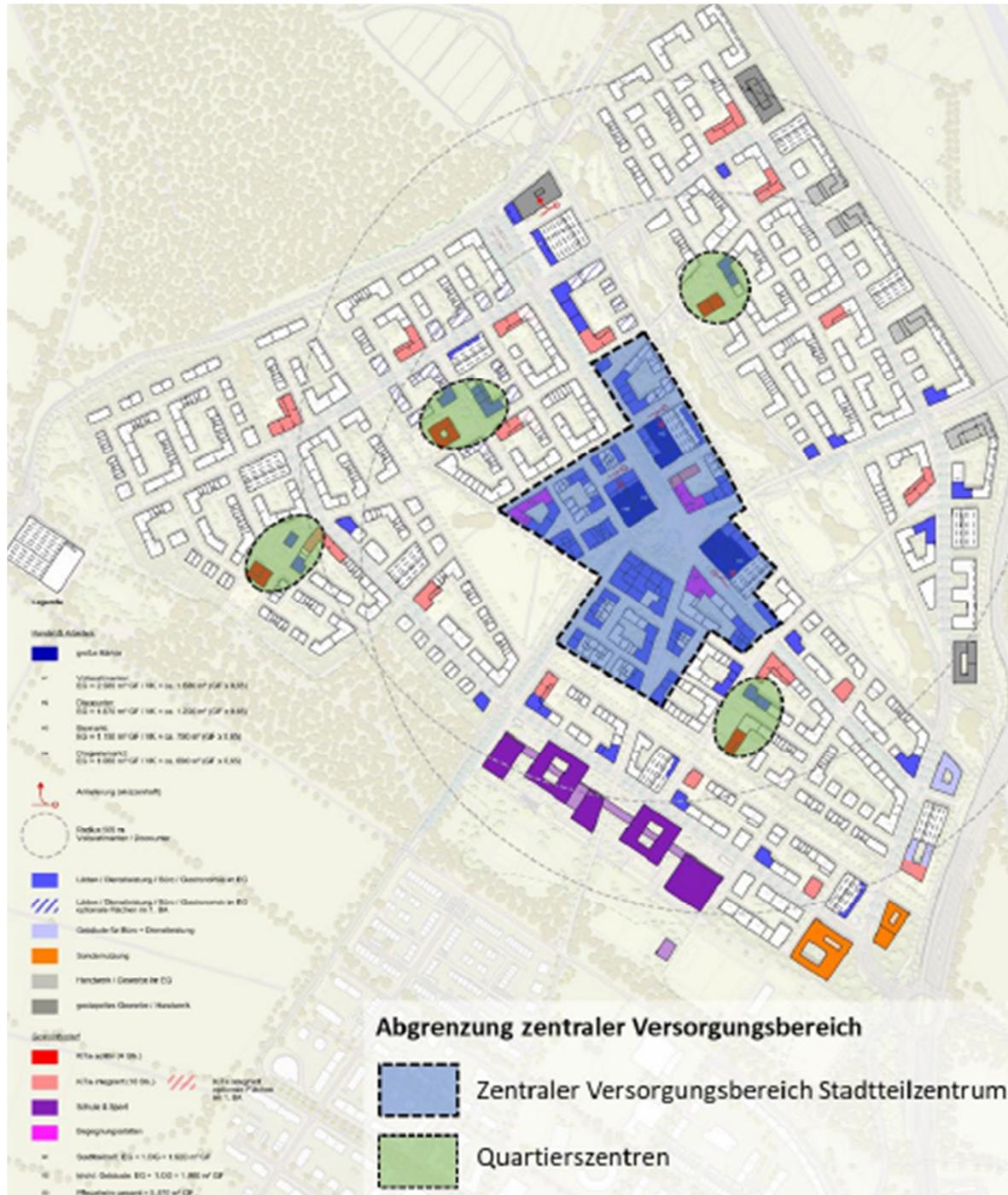
Seitens der Stadt Freiburg wird v.a. mit Verweis auf die Größe des künftigen Stadtteils im Endausbau die Ausweisung eines Stadtteilzentrums präferiert.

In der folgenden Karte ist der aktuelle Abgrenzungsvorschlag dargestellt, wobei die konkret vorgesehenen Einzelhandelsbetriebe mit dargestellt sind.

¹⁹ Vgl. zum Folgenden Büro Dr. Acocella 2018, a.a.O., Kap. 3.7.2 (S. 66ff.), insbes. Tab. 7 (S. 68).



Karte 1: Vorgesehene Abgrenzung des künftigen Stadtteilzentrums Dietenbach und vorgesehene Einzelhandelsbetriebe



Quelle: Stadt Freiburg



4.2 Ziele der Regional- und Landesplanung

Die Ziele der Regional- und Landesplanung sind zunächst nur für großflächig ermöglichten Einzelhandel von Bedeutung.

- Dies betrifft aktuell den Lebensmitteldiscounter im SO 2 mit etwa 1.150 m² VKF.
- In der weiteren Entwicklung ist auch der Supermarkt/ Vollsortimenter mit bis zu 1.750 m² VKF zu beurteilen.

Allerdings enthält der Regionalplan eine **Agglomerationsregelung**: Mehrere - auch an sich selbstständige - Einzelhandelsbetriebe, die aufgrund ihres räumlichen und funktionalen Zusammenhangs negative raumordnerische Auswirkungen erwarten lassen, sind wie ein einheitliches Einzelhandelsgroßprojekt zu beurteilen²⁰.

Zunächst kann offen bleiben, ob es sich beim gesamten im neuen Stadtteil ermöglichten Einzelhandel oder bei Teilen davon um eine Agglomeration im Sinne des Regionalplans handelt²¹: Im Weiteren wird die Einhaltung der Ziele der Regional- und Landesplanung für den gesamten ermöglichten Einzelhandel überprüft.

Der Makrostandort, die Stadt Freiburg, **erfüllt** angesichts der landesplanerisch zugewiesenen Funktion eines Oberzentrums²² **das Konzentrationsgebot**²³.

Bezüglich des Mikrostandortes ist festzuhalten, dass die Bereiche, in denen Einzelhandel ermöglicht wird, als integriert einzustufen sind. Damit ist das **Integrationsgebot**²⁴ **eingehalten**.

Allerdings ist zu beachten, dass im Regionalplan neben der Innenstadt lediglich zwei **Vorranggebiete für zentrenrelevanten Einzelhandel** ausgewiesen sind: Der Bereich des ZO sowie die Westarkaden²⁵.

²⁰ Regionalplan Südlicher Oberrhein, Plansatz 2.4.4.8 (Ziel).

²¹ Insbesondere ist darauf hinzuweisen, dass entsprechend dem Regionalplan Agglomerationen in Innenstädten als erwünscht anzusehen sind; vgl. Regionalplan Südlicher Oberrhein, Begründung zu Plansatz 2.4.4.6 sowie zu Plansatz 2.4.4.8 (jeweils Ziel). Dies könnte auch auf nachgeordnete Zentren übertragen werden.

²² LEP 2002, Plansatz 2.5.8 (Ziel); vgl. auch Regionalplan Südlicher Oberrhein, Plansatz 2.3.1 (nachrichtliche Übernahme 1).

²³ LEP 2002, Plansatz 3.3.7 (Ziel); Regionalplan Südlicher Oberrhein, Plansatz 2.4.4.2 (Ziel 1); vgl. auch Einzelhandelserlass Baden-Württemberg Ziff. 3.2.1.1.

²⁴ LEP 2002, Plansatz 3.3.7.2 (Ziel), vgl. auch Einzelhandelserlass Baden-Württemberg Ziff. 3.2; Regionalplan Südlicher Oberrhein, Plansatz 2.4.4.5 (nachrichtliche Übernahme).

²⁵ Regionalplan Südlicher Oberrhein, Raumnutzungskarte zu Plansatz 2.4.4.6 (Ziel).



Damit steht das Vorhaben **zunächst formal in Widerspruch zur regionalplanerischen Vorgabe einer Ansiedlung von zentrenrelevantem Einzelhandel nur in den Vorranggebieten**²⁶. Eine Ausnahmemöglichkeit eröffnet der Regionalplan für Einzelhandelsgroßprojekte, die zur Sicherung der Grundversorgung erforderlich sind²⁷. Angesichts der Art der Ableitung der Verkaufsflächenpotenziale (Kap. 3.1) sowie der Tatsache, dass der ermöglichte Einzelhandel diese einhält (Kap. 3.2), kann davon ausgegangen werden, dass der ermöglichte Einzelhandel als zur Sicherung der Grundversorgung erforderlich angesehen werden kann. Damit ist die **Ausnahmevoraussetzung erfüllt**.

Ebenfalls wegen der Art der Ableitung der Verkaufsflächenpotenziale ist der ermöglichte Einzelhandel allein schon durch die Kaufkraft der Bewohnerinnen und Bewohner existenzfähig.

Wenn der ermöglichte Einzelhandel schon nicht existenznotwendig auf Kaufkraftzuflüsse von außerhalb des neuen Stadtteils angewiesen ist, dann erst recht nicht auf Kaufkraftzuflüsse von außerhalb der Stadt (oder gar des Verflechtungsbereichs) - und schon gar nicht in einem Umfang, der als Indiz für eine Verletzung des Kongruenzgebotes angegeben wird (Zuflüsse von außerhalb von mehr als 30%²⁸).

Bei zusätzlicher Berücksichtigung einer fehlenden einfachen Anbindung für den Durchgangsverkehr **wird somit das Kongruenzgebot**²⁹ **eingehalten**.

Ebenfalls wegen der Existenzfähigkeit des ermöglichten Einzelhandels allein schon durch die Kaufkraft der (neuen) Bewohnerinnen und Bewohner ist nicht in größerem Maß von Umsatzumverteilungen gegen den bestehenden Einzelhandel auszugehen.

Damit ist im Endausbau das Beeinträchtigungsverbot³⁰ **eingehalten**, womit auch § 2 (2) BauGB durch den B-Plan eingehalten wird.

²⁶ Regionalplan Südlicher Oberrhein, Plansatz 2.4.4.6 (Ziel 1 und 2).

²⁷ Regionalplan Südlicher Oberrhein, Begründung zu Plansatz 2.4.4.6 (Ziel).

²⁸ Einzelhandelserlass Baden-Württemberg, Ziff. 3.2.1.4; vgl. auch Regionalplan Südlicher Oberrhein, Begründung zu Plansatz 2.4.4.4 (Ziel).

²⁹ LEP 2002, Plansatz 3.3.7.1 (Ziel); Regionalplan Südlicher Oberrhein, Plansatz 2.4.4.4 (Ziel); vgl. auch Einzelhandelserlass Baden-Württemberg Ziff. 3.2.1.4.

³⁰ Einzelhandelserlass Baden-Württemberg, Ziff. 3.2.2 auf Grundlage LEP 2002, Plansatz 3.3.7.1 und 3.3.7.2 (jeweils Ziel); ebenso Regionalplan Südlicher Oberrhein, Plansatz 2.4.4.3 (Ziel).



Allerdings wurde dargelegt, dass durch den aktuellen B-Plan temporär Einzelhandel entstehen kann, der *nicht* allein durch die Kaufkraft der (neuen) Bewohnerinnen und Bewohner existenzfähig ist. Dies betrifft insbesondere den Kernsortimentsbereich des Drogeriemarktes: Hier übersteigt die Verkaufsfläche in den konkretisierten Vorhaben (inkl. Lebensmitteldiscounter und Biomarkt) das rechnerische Verkaufsflächenpotenzial um rd. 550 m² VKF³¹ (vgl. Kap. 3.2).

Zwar wurde dargelegt, dass vor diesem Hintergrund die Ansiedlung eines Drogeriemarktes bereits im 1. Bauabschnitt als wenig wahrscheinlich angesehen werden *könnte* bzw. der Betreiber im Fall der Ansiedlung mit einer (zunächst) deutlich unterdurchschnittlichen Flächenleistung auskommen müsste³² (in der Erwartung, im Endausbau eine höhere Flächenleistung erreichen zu können).

Auf den 550 m² VKF, die zunächst nicht durch die Kaufkraft der Einwohnerinnen und Einwohner des neuen Stadtteils gedeckt sind, ist vor diesem Hintergrund maximal ein Umsatz von knapp 3 Mio. € zu erwarten.

- Im Jahr 2015 war für den Bereich Drogerie/ Parfümerie ein gesamtstädtischer Umsatz von rd. 88 Mio. € ermittelt worden, wovon rd. 76,5 Mio. € auf Drogeriewaren entfallen sind.
- Drogeriemärkte waren damals ausschließlich in Zentren der Stadt erhoben worden: Die 12 Märkte fanden sich in der Innenstadt (6), in den Stadtteilzentren Haslach, Mittelwiehre, Oberwiehre, Westarkaden und Zähringen sowie im Nahversorgungszentrum Vauban (je einer). Auf diese entfielen im Bereich Drogeriewaren rd. 5.100 m² VKF; der Umsatz war mit knapp 38 Mio. € hochgerechnet worden - und erreichte damit nahezu die Hälfte des gesamtstädtischen Umsatzes.

Von den damals erfassten Märkten ist entsprechend den Homepages der Betreiber lediglich der Markt in der Schwarzwald-City entfallen (der DM-Markt in der Eisenbahnstraße wurde kleinräumig in die Bismarckallee 10 verlagert).

Hinzugekommen sind 4 Märkte: In der Innenstadt, im Stadtteilzentrum Weingarten, im Nahversorgungszentrum Brühl-Güterbahnhof sowie in nicht integrierter Lage.

³¹ Zwar übersteigt bei Realisierung der drei konkretisierten Vorhaben die Verkaufsfläche im Sortimentsbereich Nahrungs-/ Genussmittel ebenfalls das rechnerische Verkaufsflächenpotenzial. Diese Überschreitung um 200 m² VKF ist allerdings mit Sicherheit nicht mit wesentlichen Beeinträchtigungen verbunden.

³² Die im Auftrag der baden-württembergischen IHKs von der BBE erarbeiteten Struktur- und Marktdaten geben eine Mindestflächenleistung von 5.200 €/ m² VKF an, die hier für Drogeriewaren angesetzt wurden (vgl. Tab. 1, S. 7); vgl. Baden-Württembergischer Industrie- und Handelskammertag: Struktur- und Marktdaten des Einzelhandels 2018/ 2019 Baden-Württemberg, S. 22.



Mit der Zunahme um per Saldo 3 Märkte (entsprechend einem Viertel der 2015 erfassten Märkte) dürfte sowohl die Verkaufsfläche als auch der Umsatz deutlich angestiegen sein.

Mit Ausnahme des Marktes im Stadtteilzentrum Oberwiehre sind sämtliche Drogeriemärkte vom neuen Stadtteil Dietenbach in weniger als 15 Minuten Pkw-Fahrzeit zu erreichen³³.

- In Lebensmittelgeschäften (inkl. Bio- Reformgeschäften) und Tankstellen entfielen auf Drogeriewaren gut 5.800 m² VKF; der Umsatz war mit rd. 26,6 Mio. € hochgerechnet worden - und erreichte damit mehr als ein Drittel des gesamtstädtischen Umsatzes.
- Das restliche Drogeriewarenangebot (rd. 3.200 m² VKF; rd. 12,1 Mio. € Umsatz) verteilte sich in etwa hälftig auf 25 Geschäfte mit überwiegendem Drogeriewarenangebot und 25 Geschäfte, die Drogeriewaren als Randsortiment anbieten.

Im Hinblick auf mögliche Beeinträchtigungen erscheinen die folgenden Relationen von Bedeutung:

- Im Vergleich zum gesamten im Bereich Drogerie/ Parfümerie im Jahr 2015 erzielten Umsatz (der zwischenzeitlich sicher übertroffen wird³⁴) bedeuten die nicht durch die Kaufkraft der Einwohnerinnen und Einwohner des neuen Stadtteils gedeckten knapp 3 Mio. € einen Anteil von rd. 3%.
- Bei Beschränkung auf Drogeriewaren erhöht sich dieser Anteil auf knapp 4%.
- Selbst wenn die Stadtbereiche Nord, Ost und Süd wegen ihrer Entfernung unberücksichtigt bleiben (Umsatz mit Drogeriewaren in den übrigen Stadtbereichen rd. 55,5 Mio. €), erhöht sich der Anteil nur auf gut 5%.
- Selbst wenn der gesamte entsprechende Umsatz ausschließlich in Drogeriemärkten zu Umverteilungen führen würde (was wegen der sicher zu erwartenden Betroffenheit auch von Lebensmittelmärkten ohnehin ausgeschlossen werden kann), beträgt diese Relation weniger als 8%, sofern die zusätzlichen Drogeriemärkte unberücksichtigt bleiben.

³³ Fahrzeiten nach google.maps (Zugriff am 10.05.23).

³⁴ Neben dem dargestellten Zuwachs der Drogeriemärkte um ein Viertel ist die Kaufkraft im Bereich Drogerie/ Parfümerie zwischenzeitlich um nahezu ein Viertel angestiegen; selbst wenn unterstellt wird, dass sich der Online-Anteil zwischenzeitlich mehr als verdoppelt hat, verbleibt ein Anstieg der dem stationären Einzelhandel zur Verfügung stehenden Kaufkraft um mehr als ein Achtel.



Aus diesen Relationen kann geschlossen werden, dass wesentliche Beeinträchtigungen selbst im eher unwahrscheinlichen Fall der Ansiedlung eines Drogeriemarktes schon während der Realisierung des ersten Bauabschnitts und Erreichen der unterstellten Flächenleistung auch ohne vertiefte Untersuchung ausgeschlossen werden können.

- Bei den dargestellten Relationen unberücksichtigt blieben (in jedem Vorhaben zu erwartende) Streuumsätze.
- Von uns berechnete Gravitationen ergeben regelmäßig in kleineren Untersuchungsgebieten³⁵ nur eine geringe Schwankungsbreite um die mittleren Umverteilungen. Damit kann sicher erwartet werden, dass der im Einzelhandelserlass angegebene Anhaltswert für eine Verletzung des Beeinträchtigungsverbots von ca. 10% Umverteilung³⁶ deutlich unterschritten wird.

Somit ist auch im 1. Bauabschnitt das Beeinträchtigungsverbot eingehalten, womit auch § 2 (2) BauGB durch den B-Plan eingehalten wird.

4.3 Für eine Atypik sprechende Aspekte

Im 1. Bauabschnitt wird durch den B-Plan nur ein großflächiger Markt ermöglicht: Im SO 2 "Einzelhandel Schank- und Speisewirtschaften sowie Wohnen" sind im Erdgeschoss (großflächige) Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe mit nahversorgungsrelevanten Hauptsortimenten zulässig. Die Verkaufsfläche kann etwa 1.150 m² nicht überschreiten.

Für einen solchen Betrieb stellt sich die Frage, ob eine atypische Fallgestaltung gegeben sein könnte.

Angesichts der Agglomerationsregelung im Regionalplan kann sich allerdings die Frage der Atypik auch für den gesamten im Plangebiet ermöglichten Einzelhandel stellen.

Aus *betrieblicher* Sicht ist keine atypische Fallsituation gegeben, da hier ein typischer Lebensmittelmarkt sowie weitere typische Geschäfte ermöglicht werden.

³⁵ Bezüglich der Drogeriemärkte in Freiburg wurde dargelegt, dass mit Ausnahme des Marktes im Stadtteilzentrum Oberwiehre sämtliche Drogeriemärkte vom neuen Stadtteil Dietenbach in weniger als 15 Minuten Pkw-Fahrzeit zu erreichen sind.

³⁶ Einzelhandelserlass Baden-Württemberg, Ziff. 3.2.2.3 für zentren- oder nahversorgungsrelevante Sortimente; vgl. auch Regionalplan Südllicher Oberrhein, Begründung zu Plansatz 2.4.4.3 (Ziel).



Aus *städtebaulicher* Sicht entspricht der Lebensmittelmarkt hingegen keiner typischen Situation, wie sie der Verordnungsgeber im Rahmen des § 11 (3) BauNVO unterstellt hat:

- Der Standort liegt im künftigen Zentrum des Stadtteils Dietenbach (zentraler Versorgungsbereich; vgl. Kap. 4.1.2), für das verschiedene, für Ortskerne typische Nutzungen ermöglicht werden, sodass Verbundaktivitäten der Versorgung genutzt werden können.
- Das Gebäude soll mehrgeschossig realisiert werden; in den Obergeschossen sollen vorrangig Wohnungen und untergeordnet Geschäfts- und Büronutzungen errichtet werden.
- Parkmöglichkeiten sollen durch eine Quartiersgarage im benachbarten SO 3 geschaffen werden.
- Der Standort ist aus dem gesamten neuen Stadtteil fußläufig sehr gut erreichbar, sodass der Lebensmittelmarkt in hohem Maße zur *Nahversorgung* beiträgt.
- Der gesamte Einzelhandel entspricht in seiner Dimensionierung der im neuen Stadtteil vorhandenen Kaufkraft, wobei dies im 1. Bauabschnitt für den - aus gutachterlicher Sicht eher unwahrscheinlichen - Drogeriemarkt allerdings nur mit Einschränkungen gilt.



5. ERGEBNIS

Während bei unseren bisherigen Untersuchungen - auch im Hinblick auf den städtebaulichen Wettbewerb - die stadtteilgerechte Dimensionierung von Einzelhandel (und einzelhandelsnahen Dienstleistungen) im Vordergrund stand, ist nun eine Realisierung des neuen Stadtteils Dietenbach in Bauabschnitten zu berücksichtigen.

Aktuell steht dabei der 1. Bauabschnitt mit dem dafür vorgesehenen B-Plan im Mittelpunkt. Dieser ermöglicht Einzelhandel in den WA, in den MU sowie in SO 2 u. 3.

Dennoch sollte - auf Grundlage der aktuell geplanten Wohnungen und der in diesen zu erwartenden Einwohnerinnen und Einwohnern - der im Endausbau stadtteilgerechte Einzelhandel aktualisierend abgeleitet werden (Kap. 3.1).

Dabei wurden entsprechende Berechnungen auch für den 1. Bauabschnitt durchgeführt.

Dieser stadtteilgerechten Dimension des Einzelhandels wurden die konkret ermöglichten Einzelhandelsbetriebe gegenübergestellt (Kap. 3.2).

Dabei - sowie für die weiteren Beurteilungen - ist zu berücksichtigen, dass konkrete Belegungen planungsrechtlich nur durch ein SO vorgegeben werden können: Sowohl die Läden in den WA als auch diejenigen in den MU und im SO 3 sind dagegen in erster Linie von entsprechenden Betreibern abhängig.

Insofern ist nur der im 1. Bauabschnitt vorgesehene Lebensmittelmarkt (und der im 2. Bauabschnitt vorgesehene Vollsortimenter) hinreichend präzisiert.

Schon bei den im 1. Bauabschnitt vorgesehenen weiteren konkretisierten Märkten (Biomarkt und Drogeriemarkt) ist die Realisierung davon abhängig, ob sich ein Betreiber dafür findet. Auch die Größe der Märkte ist - zumindest solange sie weniger als 800 m² VKF umfassen sollen - von den Planungen eines Betreibers abhängig.

Allerdings werden alle Grundstücke in Dietenbach per Konzeptvergabe vermarktet, sodass eine Steuerung auf dieser Ebene möglich ist.

Planerisch sicherlich sinnvoll ist eine möglichst frühzeitige Schaffung der (Einzelhandels-)Infrastruktur - auch um das Entstehen von Verhaltensmustern zu beeinflussen (z.B. Anschaffung eines/ eines zweiten Pkw).

Dabei ist regelmäßig in Kauf zu nehmen, dass es während der Aufsiedlung zu Ungleichgewichten kommen kann. Exemplarisch hat sich dies für die Realisierung eines Drogeriemarktes schon im 1. Bauabschnitt gezeigt:

- Durch die im 1. Bauabschnitt zu erwartenden Einwohnerinnen und Einwohner ist ein



solcher nachfrageseitig noch nicht gedeckt (auch unabhängig von den im Discounter und im Biomarkt zu erwartenden Angeboten im Drogeriebereich).

- Sofern aber nicht schon im 1. Bauabschnitt ein Drogeriemarkt realisiert wird, entstehen für die künftigen Einwohnerinnen und Einwohner Anreize, sich an anderen Orten, insbesondere in den bestehenden Drogeriemärkten, zu versorgen. Im Ergebnis ist festzuhalten, dass derartige **temporäre Ungleichgewichte hinzunehmen** sind.

Durch die Orientierung der Größe des Einzelhandels an der stadtteilgerechten Dimension ist eine **hohe Übereinstimmung mit dem Einzelhandels- und Zentrenkonzept** gegeben: Schon derzeit erfüllt der vorgesehene Einzelhandel die Ausnahmevoraussetzungen des Konzeptes für eine Ansiedlung von Einzelhandel außerhalb der abgegrenzten Zentren der Stadt und entspricht den mit dem Einzelhandels- und Zentrenkonzept verfolgten Zielen (vgl. Kap. 4.1.1).

Dies gilt erst recht, wenn das Zentrum künftig als Stadtteilzentrum ausgewiesen wird (vgl. Kap. 4.1.2).

Dabei ist zu berücksichtigen, dass eine Ermöglichung von Läden in WA sowie von Einzelhandelsbetrieben in MI/ MU allgemein Unsicherheiten bezüglich der letztlich tatsächlichen Belegung mit sich bringt - auch wenn die Konzeptvergabe dies relativiert. Ohnehin erschiene vorliegend ein Ausschluss von Einzelhandel³⁷ eher nicht zielführend.

Der durch den B-Plan ermöglichte Einzelhandel entspricht auch den verbindlichen Zielen der Regional- und Landesplanung (Kap. 4.2):

- Das Konzentrationsgebot ist angesichts der Einstufung der Stadt Freiburg als Oberzentrum ohnehin eingehalten.
- Angesichts der im Plangebiet vorgesehenen umfangreichen Wohnbebauung ist auch das Integrationsgebot eingehalten.
- Zwar ist für den Standort im Regionalplan (wie regelmäßig für geplante neue Stadtteile) kein Vorranggebiet für zentrenrelevanten Einzelhandel ausgewiesen. Unabhängig davon, ob künftig ein solches Vorranggebiet im neuen Stadtteil ausgewiesen werden soll, ist aber durch die Art der Ableitung der Verkaufsflächenpotenziale (und deren Einhaltung durch den ermöglichten Einzelhandel) sicher-

³⁷ Vgl. auch Büro Dr. Acocella 2018, a.a.O., S. 16 u. 76.



gestellt, dass die Ausnahmevoraussetzung einer Erforderlichkeit für die Grundversorgung gegeben ist.

- Ebenfalls wegen der Art der Ableitung der Verkaufsflächenpotenziale ist - auf jeden Fall bei Berücksichtigung einer fehlenden einfachen Anbindung für den Durchgangsverkehr - auch das Kongruenzgebot eingehalten.
- Wiederum wegen der Art der Ableitung der Verkaufsflächenpotenziale ist im Endausbau das Beeinträchtungsverbot - und somit auch § 2 (2) BauGB - eingehalten. Auch für den im 1. Bauabschnitt durch die Nachfrage nicht gedeckten Drogeriemarkt wurde abgeleitet, dass dieser das Beeinträchtungsverbot/ § 2 (2) BauGB nicht verletzen wird - und somit eine vertiefte Untersuchung nicht erforderlich erscheint.

Bei diesen Beurteilungen konnte offen bleiben, ob der Einzelhandel im neuen Stadtteil in Gänze oder in Teilen eine Agglomeration im Sinne des Regionalplans darstellt: Auch der gesamte Einzelhandel entspricht den o.g. Zielen.

Abschließend wurden Aspekte dargestellt, die für eine Atypik sprechen können.

Da für den Lebensmitteldiscounter ohnehin ein SO vorgesehen ist, ist die entsprechende Entscheidung allerdings nachrangig.

Sofern ein SO festgesetzt wird, ist - neben der Unzulässigkeit der Festsetzung der Zahl der Betriebe³⁸ - die Unzulässigkeit baugebietsbezogener, vorhabenunabhängiger Verkaufsflächenobergrenzen³⁹ zu berücksichtigen.

³⁸ BVerwG: Urteil vom 17.10.19, Az. 4 CN 8.18 sowie BVerwG: Urteil vom 25.01.22, Az. 4 CN 5/20, insbes. Juris-Rn. 13f.

³⁹ BVerwG: Urteil vom 03.04.08, Az. 4 CN 3/07, insbes. Juris-Rn. 14.