

Allgemeine Begründung

0. Inhaltsverzeichnis

A Märktekonzept (Seite 1 - 25)

Teil I

Voruntersuchungen der Stadt und Empfehlungen der Gutachter:

1. Einzelhandelsentwicklung seit den 70er Jahren
2. Räumliche Abgrenzung der Einzelhandelsbereiche im Stadtgebiet
3. Gutachterprognose über die Einzelhandelsentwicklung bis zum Jahre 2000
4. Städtische Ziele zur Märktekonzeption
5. Empfehlungen der Gutachter

Teil II

Maßnahmen der Stadt

6. Auswirkungen und Schwerpunkte des Steuerungsmodells
7. Sinn und rechtliche Bewertung der Sondergebietsfestsetzungen

B Vergnügungsstättenkonzept (Seite 26 - 28)

1. Definition
2. Konflikte und Störungen
3. Konzept der räumlichen Steuerung

C Entwicklung aus dem Flächennutzungsplan (Seite 29)

D Planungs- und Vertrauensschaden (Seite 30)

1. Planungsschaden
2. Vertrauensschaden

1. Einzelhandelsentwicklung seit den 70er Jahren

1.1 Schon seit den 70er Jahren vollzog sich eine Einzelhandelsentwicklung innerhalb der Freiburger Gemarkung und auch im Umland, welche sich folgendermaßen beschreiben läßt:

- Wachsende **Orientierung des Einzelhandels am Autokunden** (charakterisiert durch die drei Begriffe "Kasse-Karren-Kofferraum") bewirkt Neugründung und Verlagerung von Märkten aus den bisherigen Zentren heraus in die "Peripherie" bzw. in die Gewerbegebiete. Dem Einzelhandel kommen dabei sowohl die vergleichsweise niedrigen Bodenpreise als auch die niedrigen Investitionskosten für die meist in einfacher Bauweise ausgeführten Hallen und für die ebenerdigen Stellplätze (statt aufwendiger Tiefgaragen) zugute.
- **Entwicklung neuer Marktgrößen**, welche flächenmäßig - jeweils unter den Schwellenwerten des § 11 Abs. 3 der Baunutzungsverordnung von 1968, 1977 bzw. 1986 liegen. So entstanden z. B. Fachmärkte am Stadtrand mit 800 bis 1.000 qm Verkaufsfläche, welche ein breit- und oft tiefgestaffeltes Sortiment attraktiv anbieten können.
- **Entwicklung neuer Angebotsformen** in der Innenstadt - aber auch am Stadtrand - welche mehr und mehr den Trend zum "Erlebniseinkauf" aufgreifen, die das Einkaufen zu einer neuen Form der Freizeitbeschäftigung werden lassen.
- Bei der zunehmenden Knappheit an gewerblichen Bauflächen bewirkt die Nachfrage des Einzelhandels nach Bauflächen in Verbindung mit dessen Investitionskraft erhebliche Preissteigerungen im Bodenverkehr wie auch bei den Mieten und führt somit zu **Verdrängungseffekten** für das produzierende Gewerbe und für die Handwerksbetriebe.

1.2 Von **1984 - 1990** hat sich die Verkaufsfläche im Einzelhandel in Freiburg von ca. 248.000 qm um ca. 42.000 qm (=17 %) auf ca. 290.000 qm vergrößert.

In der **Innenstadt** hat die Verkaufsfläche insgesamt leicht von 104.077 qm um 6.983 qm auf 111.060 qm zugenommen. Dabei dominiert in der Innenstadt eindeutig der Textilbereich (mit einem Anteil von 30 % der Verkaufsfläche) und der Bereich "Sonstiges" (mit 35 % der Verkaufsfläche), welcher wesentlich von drei Kaufhäusern repräsentiert wird. Der Bereich "Food" hat mit 3.900 qm zwar nur ein Anteil von 3,6 % - er trägt jedoch mit dieser Fläche nicht unerheblich zu der Nahversorgung der umliegenden Stadtteile bei.

In den **Stadtteilzentren** hat die Verkaufsfläche in dem gleichen Zeitraum von 79.360 qm um 230 qm auf 79.130 qm abgenommen. Die Flächenverluste fanden vor allem in den Sortimentsbereichen "Non food" statt.

In den **Gewerbegebieten** hat es einen starken Zuwachs der Einzelhandelsflächen gegeben. Die Verkaufsfläche ist dort von 64.331 qm um 35.379 qm auf 99.710 qm angestiegen. Der größte Teil dieses Flächenzuwachses wurde durch Möbel-Sortimente bzw. "Non Food" verursacht - ferner wird auf einige Lebensmittelbetriebe hingewiesen, welche von den Stadtteilzentren in die Gewerbegebiete umgesiedelt sind.

2. Räumliche Abgrenzung der Einzelhandelsbereiche im Stadtgebiet

2.1 Innenstadt

Die räumliche Abgrenzung des derzeitigen Einzelhandelsbereiches in der Innenstadt läßt sich durch folgende Straßen vornehmen:

- Friedrichsring/Leopoldring nach Norden
- Schloßbergring nach Osten.
- Rempartstraße, Wallstraße nach Süden
- Rotteckring nach Westen

Neben der Nahversorgung für insgesamt 7.221 Einwohner erfüllt die Innenstadt die oberzentralen Versorgungsaufgaben. Der Schwerpunkt liegt deshalb in den mittel- und langfristigen Konsumgüterbereichen.

Im Zusammenhang mit dem Ausbau der südlichen Kaiser-Joseph-Straße, der Bismarckallee und der Schnewlinstraße sowie mit der verkehrlichen Neuordnung am Siegesdenkmal soll der bestehende Einzelhandelsbereich in der Innenstadt nach Süden, Westen und Norden weiterentwickelt und dessen Attraktivität verbessert werden. Im Bahnhofsbereich sind dabei ca. 2.000 qm Verkaufsfläche für Einzelhandel vorgesehen.

2.2 Stadtteilzentren

Die Betriebserhebungen der Gutachter und die Vor-Ort-Erhebungen der Stadt ergaben sehr unterschiedliche Zentrenausprägungen, welche u.a. von folgenden Rahmenbedingungen abhängen:

- Größe der Mantelbevölkerung und fußläufige Entfernung zum Stadtteilzentrum
- Bebauungsdichte
- Entfernung zur Innenstadt oder einem Gewerbegebiet mit attraktiven Einzelhandelsflächen

Ein wesentlicher Indikator für die Attraktivität ist die Kaufkraftbindung im periodischen und aperiodischen Güterbereich. Beim periodischen Güterbereich liegt die Kaufkraftbindung über alle Stadtteile summiert bei 50 %. Ein besonders hoher Kaufkraftabfluß ist im Stadtteil Mooswald (Abflußquote 72 %), im Stadtteil Landwasser (Abflußquote 65 %) und in den Tuniberg-Ortsteilen feststellbar. Eine über dem Durchschnitt liegende Kaufkraftbindung konnte vor allem in Haslach, im Stühlinger und in Betzenhausen/Lehen ermittelt werden.

Im aperiodischen Bereich wird in der Regel ein größeres Einzugsgebiet benötigt. Deshalb ist bei diesen Gütern auch ein höherer Kaufkraftabfluß in den Stadtteilen feststellbar. Im Durchschnitt liegt dieser Wert bei ca. 75 %.

Die höchsten Abflußquoten liegen auch hier wieder bei den Tuniberg-Ortsteilen mit jeweils über 85 % als auch in den Stadtteilen Waldsee, Littenweiler, Mooswald und Landwasser. Relativ gering sind die Abflußquoten in den Stadtteilen Neuburg/Herdern-Süd/Beurbarung sowie der Oberau/Oberwiehre.

Die Stadtteilzentren, bei denen zum Teil ein sehr attraktives Einzelhandelsangebot im kurz- und mittelfristigen Güterbereich besteht und die Nahversorgungszentren, bei denen eine Grundversorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs besteht sind folgendermaßen räumlich zu definieren:

Statistische Nummer	Stadtbezirk	EW	Stadtteilzentrum (S) Nahversorgungszentrum (N) Straßenabschnitt
120 211	Neuburg Herdern-Süd	4.111 5.621	S Habsburgerstr. 10-114
212	Herdern-Nord	5.332	S Hauptstraße 17-78 Urbanstraße 1-16 Sandstraße 2-16
220	Zähringen	7.505	S Zähringer Straße 324-384 N Pochgasse 1-3
220	Zähringen-Süd Herdern-Nord Brühl Güterbahnhof		S Zähringer Straße 1-40 Waldkircher Straße 59-63
231 511	Brühl-Güterbahnhof Stühlinger Beurb.	5.353 2.423	N Rennweg 53 Emmendingerstraße 1-19 Tennenbacher Straße 41-51
240	Hochdorf	2.814	N Ortsmitte
310	Waldsee	4.670	S Hans-Jakob-Straße 102-160 Kappler Straße 4
320	Littenweiler	6.437	S Alemannenstraße 1-64 Littenweiler Straße 1-7
330	Ebnet	2.021	N Ortsmitte
340	Kappel	2.442	N Ortsmitte
410 421	Oberau Oberwiehre	6.096 6.261	S Schwarzwaldstr. 63-105
422	Mittelwiehre	4.516	S Günterstalstraße 1-56 Lorettostraße 1-3 Talstraße 1-12
423 424	Unterwiehre-Nord Unterwiehre-Süd	4.470 6.523	N Merzhauser Straße 1-3 Basler Straße 69-70

Statistische Nummer	Stadtbezirk	EW	Stadtteilzentrum (S) Nahversorgungszentrum (N) Straßenabschnitt
430	Günterstal	1.688	N Ortsmitte
512	Stühlinger-Eschholz	6.011	S Eschholzstraße 1-71
513	Alt-Stühlinger	8.242	Lehener Straße 5-57 Guntramstraße 6-58 Klarastraße 1-82
521	Mooswald-West	3.798	N Elsässer Straße 49-81
522	Mooswald-Ost	3.357	
531	Betzenhausen/ Bischofs-linde	8.267	S Am Bischofskreuz 1-13 Lichtenbergstraße 1-4
532	Alt-Betzenhausen	4.134	S Sundgauallee 34-122
540	Landwasser	7.821	S Auwaldstraße 90-92
550	Lehen	2.183	N Ortsmitte
611	Haslach-Egerten	6.103	S Carl-Kistner-Str. 2-70
612	Haslach-Gartenstadt	6.581	Markgrafenstraße 2-14
613	Haslach-Schildacker	789	Uffhauser Str. 1-10
615	Hasl.Weingarten-Ost	11.351	S Krozinger Str. 7-11
	Hasl.Weingarten-West		N Buggingerstr. 48-54
620	St. Georgen	10.031	S Basler Landstr. 37-54 Blumenstraße 11-41 N Andreas-Hofer-Str. 65-130
630	Opfingen	3.760	N Ortsmitte
640	Tiengen	2.751	N Ortsmitte
650	Munzingen	1.466	N Ortsmitte
660	Waltershofen	1.832	N Ortsmitte

Alle diese Stadtteilzentren - aber auch die Nahversorgungszentren - üben eine wichtige lokale Versorgungsfunktion aus. Sie sind deshalb aus städtebaulichen Gründen zu erhalten und zu fördern.

2.3 Gewerblich genutzte Gebiete/Sondergebiete für großflächigen Einzelhandel

Die räumliche Abgrenzung der

- gewerblich genutzten Mischgebiete
- Gewerbegebiete
- Industriegebiete

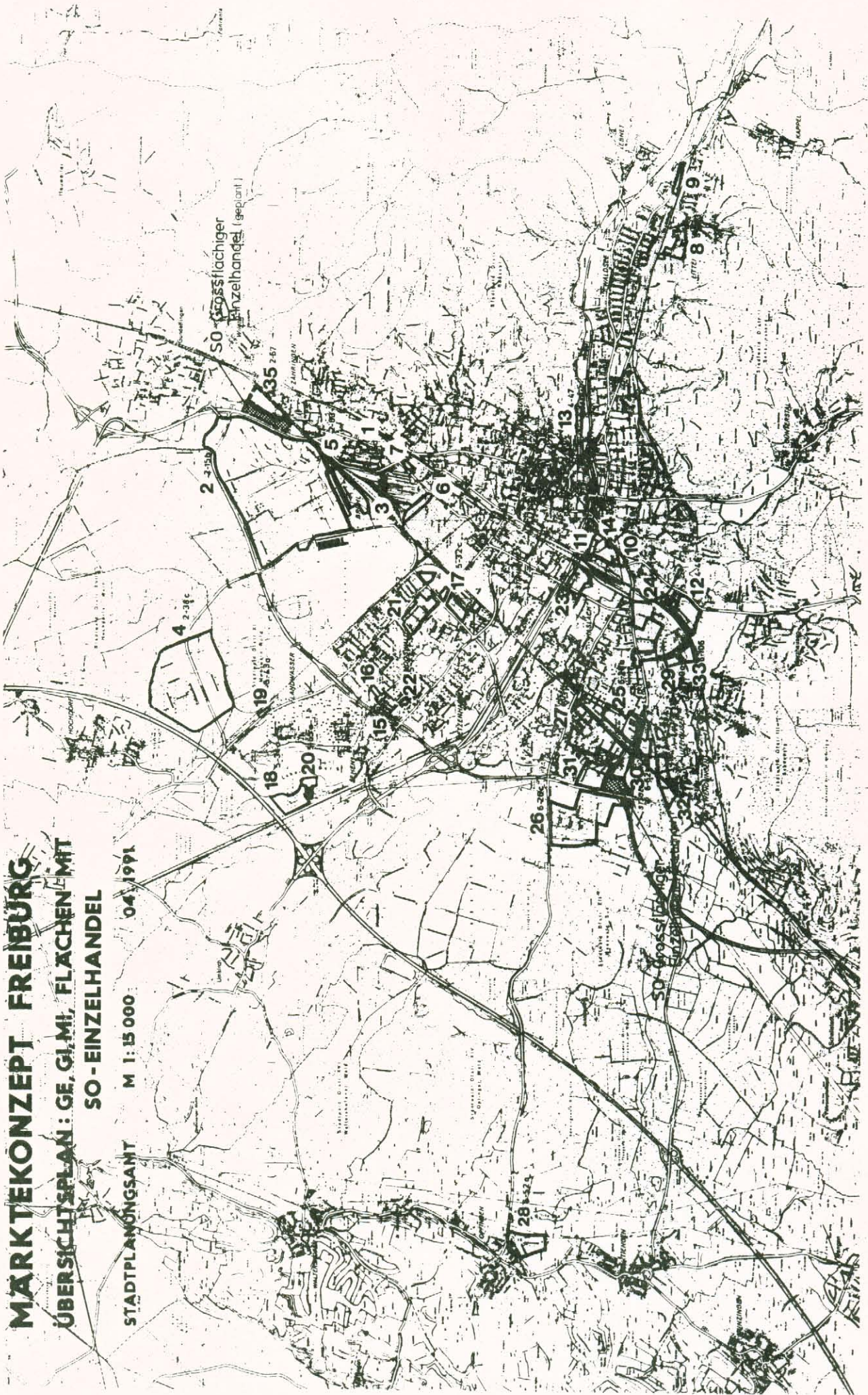
kann dem folgenden Übersichtsplan entnommen werden:

Ebenfalls dargestellt sind die zwei Sondergebiete für "großflächigen Einzelhandel" entsprechend dem rechtswirksamen Flächennutzungsplan von 1980. Das südwestliche Sondergebiet (Breisgau-Basar) ist bereits über einen Bebauungsplan rechtlich gesichert; der nördliche Sondergebietsbereich (Wertkauf, Mann-Mobilia) befindet sich im Verfahren.

MÄRKTEKONZEPT FREIBURG

ÜBERSICHTSPLAN: GE, GI, MI, FLÄCHEN MIT
SO-EINZELHANDEL

STADTPLANUNGSAMT M 1:15 000 04.1991



3. Gutachterprognose über die Einzelhandelsentwicklung bis zum Jahre 2000

3.1 Gesamtentwicklung

Auswirkungen auf das künftige Konsum- und Einkaufsverhalten sind in den nächsten 10 Jahren von folgenden Einflüssen zu erwarten:

- Die Realeinkommen der Haushalte werden weiter leicht wachsen. Eine Folge hiervon ist eine anhaltende Steigerung der Einzelhandelsumsätze.
- Bis zum Jahr 2000 wird die Zahl der Einwohner - und damit die Zahl der Konsumenten - leicht zunehmen. Dabei wird sowohl die Anzahl der älteren Konsumenten als auch die Anzahl der zu versorgenden Haushalte weiter ansteigen.
- Die Konzentration im Einzelhandel wird sich weiter verstärken und der Wettbewerb weiter zunehmen. Das Warenangebot wird gleichzeitig in seiner Vielfalt weiter zunehmen und dabei die Marktchancen für Spezialisierungen auf abgegrenzten und tiefen Sortimenten erhöhen.
- Die Freizeitorientierung der Bevölkerung nimmt zu. Hierdurch wird die Entwicklung zum Erlebniseinkauf bzw. zur Kombination von Einkauf und Freizeit verstärkt.
- Die Individualität der Konsumenten und damit auch der Nachfrage steigt. Der hohe Ausstattungsgrad der Konsumenten hat zunehmend differenziertere Bedürfnisse zur Folge, die wieder höhere Anforderungen an Sortiments- und Serviceleistungen ergeben. Eine Folge hiervon ist die steigende Marktchance für spezialisierte Sortimente - und damit für Fachgeschäfte wie Fachmärkte.
- Das Bildungsniveau der Bevölkerung wird sich weiter erhöhen. Dies führt auch zu einem neuen Anspruchsniveau des Kunden und beeinflusst dementsprechend die Anforderungen an die Beratung bzw. an die Qualifikation der Verkaufskräfte.

Auf der Grundlage dieser Rahmenbedingungen wird von den wirtschaftlichen Gutachtern **bis zum Jahre 2000** von einem **jährlichen realen Wirtschaftswachstum von 2 - 3 %** ausgegangen. Hierbei muß jedoch unterschieden werden zwischen dem

- **Lebensmittelbereich** mit jährlichen Zuwachsraten um **1,3 - 1,5 %** und
- den **übrigen Branchen** mit einer jährlichen Zuwachsrate von **etwa 2,1 - 2,3 %**.

Aus diesen Umsatzzuwächsen läßt sich eine wahrscheinliche Verkaufsflächenentwicklung errechnen, die nach den Gutachtern

- im Lebensmittelbereich bei 6.200 - 7.600 m² und
- bei den übrigen Branchen zwischen 60.800 und 61.900 m²

liegen wird. Insgesamt dürfte sich deshalb der **Verkaufsflächenzuwachs im Einzelhandel bis zum Jahre 2000** zwischen

67.000 m² und 70.000 m²

bewegen. (Vgl. hierzu nähere Ausführungen unter Punkt 7.2).

3.2 Entwicklungsprognose ohne Märktekonzept (Aussage der Gutachter)

Auf der Grundlage dieser Flächenprognose werden von den Gutachtern zur Flächenverteilung bis zum Jahre 2000 folgende Aussagen getroffen.

Wenn die Stadt nicht mit Maßnahmen des Märktekonzeptes eingreift, ist zu erwarten, daß der überproportionale Einzelhandels-Flächenzuwachs im Zeitraum 1984 - 1990 in den Gewerbegebieten sich weiter fortsetzen wird.

In den einzelnen Stadtbereichen werden folgende Entwicklungen eintreten:

Innenstadt

Die Innenstadt wird flächenmäßig insgesamt ihre Einzelhandelsbedeutung halten können. Dabei wird davon ausgegangen, daß zusätzliche Flächenentwicklungen in den Bereichen Augustinerplatz/Grünwälderstraße, Unterlinden, Universitätsstraße sowie Bismarckallee in den nächsten Jahren möglich sein werden.

Es ist jedoch durchaus wahrscheinlich, daß einige Sortimentsbereiche, welche für einen attraktiven Branchenmix besonders wichtig sind, in die Peripherie bzw. in die Gewerbegebiete abwandern. Hierzu können die Sortimente wie Textil/Bekleidung, Papier/Schreibwaren, Unterhaltungselektronik, Sportartikel, Spielwaren, Schuhe, Optik und HIFI-Artikel gehören, welche sich alle für einen attraktiven Fachmarkt eignen.

Während sich in den sogenannten "1a-Lagen" - womit insbesondere die Kaiser-Joseph-Straße und die Rathausgasse gemeint sind - weiter steigende Mieten ergeben, wodurch bei Betreiberwechsel vor allem Kettenläden zum Zuge kommen werden, wird bei den sogenannten "1b-Lagen" (und hierzu gehört z. B. der Augustinerplatz und die untere Bertoldstraße) ein deutlicher Attraktivitätsverlust dann eintreten, wenn die obengenannten Sortimentsbereiche in Gewerbegebiete abwandern. Die 1b-Lagen können dann nicht mehr ihre wichtige Ergänzungsfunktion zu den 1a-Lagen ausüben. Dies wiederum wird insgesamt zu einem **Attraktivitätsverlust des Einzelhandels in der Innenstadt** führen.

Stadtteilzentren

Im Zusammenhang mit einer weiteren Umstellung von Einzelhandelsbetrieben auf Autokunden, durch Flächenvergrößerungen und Modernisierungsmaßnahmen zur Attraktivitätssteigerung werden weitere Einzelhandelsbetriebe in die Gewerbegebiete abwandern. Da es sich hierbei zum Teil um sogenannte "Magnetbetriebe" handelt, werden in der Folge

hiervon benachbarte Einzelhandelsbetriebe dann entscheidend betroffen, wenn diese auf die Magnetbetriebe angewiesen waren. Sie werden dann entweder versuchen, den Magnetbetrieben zu folgen, oder - mit gewisser Zeitverzögerung - ihre Existenz ganz aufgeben. Durch eine solche Einzelhandels-Erosion **wird der Branchenmix bzw. die Attraktivität des Einzelhandels in dem jeweiligen Stadtteilzentrum stark zurückgehen**. Im Extremfall wird sich nicht einmal das Lebensmittelhandwerk (wie Bäcker und Metzger) halten können.

Mittel- bis langfristig wird durch diese Entwicklung die städtebaulich erwünschte "verbrauchernahe Versorgung" in einzelnen Stadtteilzentren mit Gütern im kurz- und mittelfristigen Sortimentsbereich gefährdet oder sogar völlig aufgegeben.

Gewerbegebiete/Sondergebiete für großflächigen Einzelhandel

Sofern die Einzelhandelsentwicklung wie in den letzten sechs Jahren anhalten würde, kommt es in den Gewerbegebieten zu einer **sprunghaft wachsenden Attraktivität**. Maßgeblich hierfür sind nicht nur zusätzliche neue Sortimentsbereiche oder ausgeweitete Randsortimente bei bestehenden Betrieben, sondern auch die wachsenden "Synergieeffekte" durch vermehrt auftretende Einzelhandels- bzw. **Fachmarkttagglomerationen**.

Gleichzeitig wird der Einzelhandel in den Gewerbegebieten versuchen, seine Attraktivität durch eine Kombination mit Freizeiteinrichtungen oder/und neuen Angebotsformen (wie "Shop in the Shop") zu einem Erlebniseinkauf zu steigern, um mit der stadträumlichen Attraktivität der Innenstadt besser konkurrieren zu können.

Eine mögliche absehbare Folge hiervon ist eine **deutliche Zunahme des einkaufsorientierten Pkw-Verkehrs** und eine Bodenpreisentwicklung, welche es dem produzierenden Gewerbe und dem Handwerk fast unmöglich machen wird, in den Gewerbegebieten neue Standorte in Konkurrenz zum Einzelhandel zu finden. Diese Entwicklung wird durch die auch künftig anhaltende Knappheit bei gewerblichen Bauflächen zusätzlich verstärkt.

4. Städtische Ziele zur Märktekonzeption

Dem Märktekonzept liegen folgende Ziele zugrunde:

- Ein dezentrales Zentrenkonzept; Erhaltung und Weiterentwicklung der oberzentralen Versorgungsfunktion der Stadt; Steigerung der Attraktivität der Stadtteilzentren,
- Sicherung der verbrauchernahen Versorgung innerhalb der Wohnquartiere - mit Artikeln des kurz- und mittelfristigen Bedarfs,
- Reduzierung des Verkehrsaufkommens im Sinne einer "Stadt der kurzen Wege",
- Sicherung der MI/GE/GI-Gebiete für das produzierende Gewerbe,
- Stärkere Ausnutzung der Flächen durch bauliche Verdichtung,

- Verminderung bzw. Verhinderung einer weiteren spekulativen Bodenpreisentwicklung in den MI/GE/GI-Gebieten mit der künftigen Folge, daß der Bodenpreis für das produzierende Gewerbe eher erschwinglich wird,
- Steuerung der künftigen Entwicklungen des Einzelhandels, insbesondere des großflächigen Einzelhandels auf die städtebaulich, verkehrlich und strukturell richtigen Standorte.

Somit eröffnet das Märktekonzept eine Chance für das Oberzentrum Freiburg zur Entwicklung der Innenstadt und der Stadtteilzentren, d.h. die Neuansiedlung von Einzelhandelsbetrieben soll vorrangig dort erfolgen. Soweit es sich hierbei um großflächige Betriebe handelt, sollen entsprechende planerische Voraussetzungen durch Ausweisung von entsprechenden Sonder- bzw. Kerngebieten geschaffen werden. Die dafür in Frage kommenden Stadtteilzentren sind in einer weiteren Stufe sowohl in ihrer künftigen Abgrenzung als auch in den notwendigen planerischen Veränderungen zu erarbeiten (2. Stufe des Märktekonzeptes).

5. Empfehlungen der Gutachter

Auf der Grundlage der unter Nr. 3 dargestellten Entwicklungserwartungen und in Verbindung mit den unter Punkt 4 genannten Zielvorstellungen kommen die Gutachter weitestgehend übereinstimmend zu folgenden Aussagen:

5.1 Erforderlichkeit und Rechtzeitigkeit städtischer Maßnahmen

Um die vorgenannten städtebaulichen Ziele zu erreichen und weitere Fehlentwicklungen zu vermeiden, ist ein Eingreifen der Stadt insbesondere mit Mitteln der Bauleitplanung erforderlich. Für ein solches Eingreifen ist es nicht zu spät. Es bestehen neben der Innenstadt noch zahlreiche funktionierende Stadtteilzentren und Nahversorgungszentren. Gleichzeitig ist das Flächenangebot in den peripheren Märkten noch nicht überzogen.

Angesichts der zu erwartenden Flächenentwicklungen sind die Chancen für ein wirkungsvolles Eingreifen zur Stärkung der Stadtteilzentren und Nahversorgungszentren sehr positiv zu beurteilen.

5.2 Unterscheidung von zentrenrelevanten und nicht zentrenrelevanten Sortimenten

Zur Sicherung der verbrauchernahen Versorgung innerhalb der Wohnquartiere und zur Stärkung wie zur Entwicklung der Einzelhandelsfunktionen in der Innenstadt und den Stadtteilzentren ist es notwendig, ein sortimentsbezogenes Konzept zu entwickeln. Es ist dabei zu unterscheiden zwischen

- stadtteilzentren-/innenstadtrelevanten Sortimenten und
- nicht stadtteilzentren-/innenstadtrelevanten Sortimenten.

Die Abgrenzung dieser beiden Bereiche wurde an folgenden Kriterien orientiert:

- Ein leistungsstarker und attraktiver Zentralbereich kann sich dann entwickeln, wenn möglichst vielfältige Sortimente angeboten werden (Branchenmix).
- Sortimente mit hoher Agglomerationsnotwendigkeit (z. B. Feinkost, Reformwaren, Papier- und Schreibwaren) sind angewiesen auf Frequenzbringer in den zentralen Lagen.
- Die Großbetriebe (wie die Kaufhäuser in der Innenstadt) prägen die Leistungsstärke und Entwicklungsmöglichkeiten durch ihre Magnetwirkung wesentlich mit.
- Kurzfristige Bedarfsgüter wie Lebensmittel sollten wohnstandortnah angeboten werden (sog. Schlüsselbranchen).

Zentrenrelevante Sortimente

Nach diesen Kriterien lassen sich folgende stadtteilzentren -/ innenstadtrelevanten Sortimente abgrenzen:

- Nahrungs- und Genußmittel, Reformwaren, Lebensmittelhandwerk,
- Papier- und Schreibwaren, Schulbedarf, Zeitschriften, Bücher, Briefmarken,
- Drogeriewaren (incl. Wasch- und Putzmittel), Kosmetika, Pharmazeutika,
- Blumen, Tiere, Zooartikel, Tierpflegeartikel, Tiernahrung,
- Oberbekleidung, Wäsche, Kürschnerwaren, Wolle, Kurzwaren/Handarbeiten, Stoffe, sonstige Textilien u.ä.,
- Schuhe/Furnituren, Lederbekleidung, Leder- und Galanteriewaren, Modewaren incl. Hüte und Schirme, Orthopädie,

- Spielwaren und Bastelartikel
- Sportartikel (incl. Bekleidung)
- Nähmaschinen und Nähzubehör o.ä.
- Hausrat, Glas/Porzellan/Keramik, Kunstgewerbe, Devotionalien, Geschenkartikel, Hohl- und Stahlwaren
- Uhren, Schmuck, Silberwaren
- Fotogeräte, Videogeräte, Fotowaren u.ä.
- Musikalienhandel, Tonträger (bespielte und unbespielte)
- optische und feinmechanische Erzeugnisse
- Haus- und Heimtextilien, Gardinen und Zubehör
- Elektrowaren/Unterhaltungselektronik ("weißes" und "braunes" Sortiment)
- Waffen und Jagdbedarf

Nicht zentrenrelevante Sortimente

Die nicht stadtteilzentren-/innenstadtrelevanten Sortimente lassen sich folgendermaßen umschreiben:

- Sortimente, welche aufgrund ihres besonders hohen Flächenbedarfs nicht mehr zu vertretbaren Mietpreisen in den zentralen Einzelhandelslagen Fuß fassen können.
- Sortimente, welche keine "Magnetfunktion" oder "Schlüsselfunktion" in der Innenstadt oder den Stadtteilzentren wahrnehmen.
- Sortimente, die nur in großen Abständen vom Kunden nachgefragt werden.
- Sortimente, welche üblicherweise aufgrund ihres Gewichtes oder ihrer Sperrigkeit am günstigsten mit dem Auto transportiert werden können (z.B. Werkzeugmaschinen oder Holzbretter etc.).

Zu diesen nicht stadtteilzentren-/innenstadtrelevanten Sortimenten werden deshalb gerechnet:

- Baustoffe, Sanitär/Fliesen, Bauelemente, Installationsmaterial, Beschläge, Eisenwaren und Werkzeuge, Badeinrichtung und -ausstattung, Rolläden, Gitter, Rollos, Markisen
- Möbel/Küchen/Büromöbel
- Beleuchtungskörper
- Teppiche/Bodenbeläge
- Computer
- Holz, Bauelemente wie z.B. Fenster, Türen
- Herde/Öfen
- Pflanzen, Pflege- und Düngemittel, Torf, Erde, Pflanzengefäße, Gartenmöbel, Gartenwerkzeuge, Zäune, Gartenhäuser, Gewächshäuser, Naturhölzer u.ä.
- Campingartikel
- Brennstoffe/Mineralölerzeugnisse
- Kfz/Motorräder/Mopeds/Fahrräder, Kfz-Zubehör, Rasenmäher, Motorrad- und Fahrradzubehör
- Boote, Bootszubehör

Da die Abgrenzungskriterien sich teilweise gegenseitig ausschließen, kommt es zwangsläufig zu Grenzsituationen. In diesen Fällen wurde dem Ziel, den Stadtteilzentren eine möglichst breite und attraktive Sortimentspalette zu gewährleisten, das vorrangige Gewicht beigemessen. Gleichzeitig wurde bei diesen Entscheidungen dem Kundenwunsch nach Konkurrenz am Standort (Produkt- und Preisvergleich) Rechnung getragen.

Es ist nach Aussage der Gutachter grundsätzlich nicht möglich, bei den Maßnahmen zwischen dem Stadtzentrum und den Stadtteilzentren räumlich zu unterscheiden. Es wird deshalb im Märktekonzept nur noch nach

"zentrenrelevanten" bzw. **"nicht zentrenrelevanten"** Sortimenten

unterschieden.

5.3 Sortimentsentwicklung in peripheren Lagen

Es muß angenommen werden, daß der Einzelhandel künftig in den peripheren Lagen (Misch-, Gewerbe-, Industriegebiete) die zentrenrelevanten Sortimente im Sinne des Märktekonzeptes erheblich erweitert. Um hier eine Gefährdung der Ziele des Märktekonzeptes rechtzeitig zu unterbinden, wird es notwendig, diese Sortimente bei bestehenden und künftigen Einzelhandelsbetrieben zu begrenzen.

Teil II:

Maßnahmen der Stadt

6. Märktekonzept (Zentrenkonzept)

Um die eingangs formulierten Ziele zur künftigen Märkte- und Stadtentwicklung erreichen zu können, ist es notwendig, daß eine größere Anzahl von Maßnahmen gleichzeitig bzw. Zug um Zug verfolgt wird. Diese Maßnahmen sollen Bezug nehmen auf:

- die Interessen der Kunden (z.B. in Hinsicht auf eine verbrauchernahe Versorgung, eine attraktive Sortimentspalette sowie Vergleichsmöglichkeiten am Standort);
- die Interessen des Einzelhandels (z.B. auf eine ausreichende Flächenverfügbarkeit bzw. entsprechende Baurechte an den städtebaulich richtig zugeordneten Standorten);
- die standortbezogenen, städtebaulichen Entwicklungsziele. Hierbei ist grundsätzlich zu unterscheiden zwischen

der Innenstadt,
den Stadtteilzentren und
der Peripherie.

6.1 Märktekonzept in den 33 gewerblich genutzten Plangebieten (1. Stufe)

Für 33 - zumeist peripher gelegene - gewerblich genutzte Gebiete besteht seit über 3 Jahren eine Veränderungssperre für den Einzelhandel und für Vergnügungsstätten. Die Stadt ist deshalb gezwungen, die parallel hierzu verfolgten Bebauungspläne sobald als möglich innerhalb der noch verbleibenden Frist abzuschließen. Der Schwerpunkt der städtischen Maßnahmen innerhalb des Gesamtkonzeptes muß deshalb zunächst auf das Inkrafttreten dieser Bebauungspläne gerichtet sein.

Inhaltlich sind dabei folgende Regelungen vorgesehen:

Einführung der neuesten Baunutzungsverordnung

Zunächst soll in allen 33 Baugebieten die zulässige Art der baulichen Nutzung auf die neueste Fassung der Baunutzungsverordnung umgestellt werden. Hierdurch wird erreicht, daß in diesen Baugebieten künftig "großflächiger" Einzelhandel unter den Voraussetzungen des § 11 Abs. 3 BauNVO angeschlossen ist. Die Großflächigkeit beginnt nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes etwa bei einer Verkaufsfläche von 700 m². Ein solcher großflächiger Einzelhandelsbetrieb ist nach § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauNVO außer in einem Kerngebiet nur in einem für ihn festgesetzten Sondergebiet zulässig, wenn er sich nach Art, Lage oder Umfang auf die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung oder auf die städtebauliche Entwicklung nicht nur unwesentlich auswirken kann.

Solche Auswirkungen werden nach Satz 3 dieser Vorschrift bei Betrieben mit mehr als 1200 m² Geschoßfläche, die einer Verkaufsfläche von ca. 800 m² entspricht, in der Regel vermutet.

Sortimentsbezogenes Vorgehen

Zwischen den einzelnen Sortimenten bestehen große Unterschiede z.B. hinsichtlich der

- Größe und Schwere
- Verkaufsflächen und der Umsatzleistung pro Quadratmeter
- Einkaufshäufigkeit im Sinne von kurz-, mittel- und langfristigen Verkaufsgütern
- Magnetwirkung für den Kunden
- Standortverteilung im Stadtgebiet.

Es ist deshalb leicht nachvollziehbar, weshalb Branchen mit großem Flächen- und Präsentationsbedarf bei gleichzeitig niedriger Umsatzleistung und schwer transportierbaren Gütern (sogenanntes "Kofferraumsortiment") aus den Zentren in die "Peripherie" umgezogen sind. Die Gutachten bestätigen diese Entwicklung. Andererseits gibt es zahlreiche Sortimente - wie z.B. Lebensmittel, Schuhe und Textilien -, welche für die Attraktivität der gewachsenen, in die Wohnquartiere "integrierten" Zentren besonders wichtig sind.

Insgesamt führt diese Betrachtung dazu, daß zur Erreichung der Eingangsziele ein genereller Totalausschluß von Einzelhandel in den Gewerbegebieten nicht erforderlich ist und auch im Sinne eines geringstmöglichen Eingriffs und in Anbetracht der abnehmenden Flächenverfügbarkeit im gesamten Stadtgebiet auch nicht geboten ist. Andererseits soll zur Attraktivitätserhaltung sowie auch zur Attraktivitätssteigerung der Zentren ein möglichst attraktiver Branchenmix in den Zentren gefördert und gesichert werden.

Diese Rahmenbedingungen führen zwangsläufig zu einem Gesamtkonzept mit einem "sortimentsbezogenen" Vorgehen: Es soll deshalb künftig entsprechend den Empfehlungen der Gutachter unterschieden werden zwischen:

- "zentrenrelevanten" Sortimenten und
- "nicht zentrenrelevanten" Sortimenten.

Randsortimente

Einige Branchen mit "nicht zentrenrelevanten" Sortimenten haben zur Attraktivität- und Umsatzsteigerung in den letzten Jahren sogenannte "Randsortimente" erheblich ausgebaut. Hierbei wird zwischen

- "branchenüblichen" Randsortimenten und
- "branchenunüblichen" Randsortimenten

unterschieden. In der Möbelbranche sind dies im ersten Bereich z.B. Sortimente wie Teppiche und Leuchten - zu den branchenunüblichen Sortimenten im Möbelbereich gehören Lebensmittel, Spielzeuge und Tonträger.

Um zu verhindern, daß das Gesamtkonzept von Einzelhandelsbetrieben in den gewerblich genutzten Gebieten durch umfangreiche, zentrenrelevante Randsortimentsentwicklungen unterlaufen wird, ist es notwendig, hier rechtzeitig angemessene bauplanungsrechtliche Begrenzungen vorzusehen.

Die Ermittlungen im Stadtgebiet belegen, daß die Randsortimentsentwicklung bei den Möbelhäusern am weitesten fortgeschritten ist. Gemessen an der Geschoßfläche liegt deren Größe jedoch in den meisten Fällen wesentlich unter 10 % der Geschoßfläche. Auch bundesweite Ermittlungen bestätigen diese Größenordnung. Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, daß bei etwa 400 qm Angebotsfläche ein attraktiver Fachmarkt (z.B. für Haushaltswaren wie Geschirr) beginnt. Deshalb ist es sinnvoll, die Maximalgröße der zentrenrelevanten Randsortimente an diesem Flächenumfang zu orientieren. Es sollen daher bei allen bestehenden großflächigen Einzelhandelsbetrieben mit nichtzentrenrelevanten Sortimenten folgende Begrenzungen in den Bebauungsplänen für die 22 neuen Sondergebiete eingeführt werden:

"Ausnahmsweise zugelassen werden branchentypische Randsortimente, welche zentrumsrelevant sind; sie dürfen bis 10 v.H. der realisierten Geschoßfläche einnehmen, jedoch insgesamt nicht mehr als 400 qm umfassen."

Bei den zwei im Flächennutzungsplan dargestellten Sonderbauflächen für "großflächigen Einzelhandel" und bei den künftig erforderlichen zusätzlichen Sondergebieten für "nicht zentrenrelevanten, großflächigen" Einzelhandel kann eine standortbezogene Sonderregelung vorgenommen werden. Voraussetzung hierzu ist jedoch eine jeweils durch ein unabhängiges Gutachten vorzunehmende Standortbewertung, bei dem die Auswirkungen der geplanten Sortimente bzw. Randsortimente auf die benachbarten integrierten Zentren abzuschätzen und zu bewerten ist.

Bauplanungsrechtliche Regelungstypen

Zusätzlich zu den bereits geschilderten Maßnahmen ist es notwendig, in den gewerblich genutzten Misch-, Gewerbe- und Industriegebieten eine differenzierte Nutzungsgliederung vorzunehmen. Diese Gliederung enthält 4 Regelungstypen auf der Grundlage des vorab formulierten, sortimentsbezogenen Vorgehens:

Teilausschluß von Einzelhandel

Auf ca. 85 % der Fläche der gewerblich genutzten Gebiete soll künftig der "zentrenrelevante" Einzelhandel ausgeschlossen werden. Der "nicht zentrenrelevante" Einzelhandel bleibt hierdurch weiterhin bis zur Großflächigkeit nach § 11 Abs. 3 BauNVO zulässig.

Totalausschluß von Einzelhandel

Das Gewerbe- und Industriegebiet Hochdorf sowie ein großer Teilbereich des Industriegebietes Nord sollen künftig vorrangig dem produzierenden Gewerbe und dem Handwerk vorbehalten bleiben. Die Begründung für den Totalausschluß von Einzelhandel liegt zum einen in der für Freiburg seltenen Nutzungsbestimmung als "Industriegebiet" und zum anderen in der wachsenden Knappheit an gewerblich nutzbaren Bauflächen. Der Bestand an Einzelhandelsbetrieben bleibt von dieser Regelung unberührt.

Sondergebiete für "zentrenrelevanten" Einzelhandel

Alle bestehenden, großflächigen Einzelhandelsbetriebe mit "zentrenrelevanten" Sortimenten innerhalb der gewerblich genutzten Flächen werden in ihrem Bestand in entsprechenden Sondergebieten für großflächigen Einzelhandel abgesichert. Zu dem notwendigen Schutz der benachbarten, integrierten Zentren wird gleichzeitig eine über einen Umfang von ca. 10 % hinausgehende flächenmäßige Vergrößerung des zentrenrelevanten Einzelhandels an diesem Standort unterbunden. Um städtebaulich erwünschte Nachverdichtungen nicht zu behindern, wird eine Erweiterung durch nicht zentrenrelevanten Einzelhandel sowie durch gewerbliche Nutzungen, die keinen Einzelhandel zum Gegenstand haben, bewußt ermöglicht.

Sondergebiete für "nicht zentrenrelevanten" Einzelhandel

Auch die bestehenden, großflächigen Einzelhandelsbetriebe mit "nicht zentrenrelevanten" Sortimenten sollen durch ein Sondergebiet in ihrem Bestand abgesichert werden. Diese Betriebe erhalten jedoch die Möglichkeit, ihren Sortimentsbereich bis zur vollen Ausnutzung des bisher festgesetzten Maßes der baulichen Nutzung zu erweitern. Diese Form der Nachverdichtung ist städtebaulich ebenso erwünscht wie eine Nutzungsergänzung oder "Stapelung" mit sonstigen gewerblichen Nutzungen, die keinen zentrenrelevanten Einzelhandel zum Gegenstand haben. Beschränkt werden nur die Randsortimente entsprechend den Ausführungen auf S. 17.

Entsprechend dem sich abzeichnenden Bedarf wird sich die Stadt entsprechend ihrer Flächenverfügbarkeit bemühen, künftig auch neue Sondergebiete für "nicht zentrenrelevanten" Einzelhandel an städtebaulich besonders geeigneten Standorten in den Gewerbegebieten auszuweisen.

Diese Sondergebiete für "nicht zentrenrelevanten" Einzelhandel sollen dazu beitragen, den für diese Sortimente prognostizierten Flächenzuwachs auch außerhalb der Zentren abzudecken.

6.2 Märktekonzept in der Innenstadt und in den Stadtteilzentren Zentrenkonzept (2. Stufe)

Die unter Nr. 2.1 und 2.2 aufgeführten integrierten Freiburger Zentren sollen nach den Ausgangszielen in ihren Versorgungsfunktionen nicht nur erhalten und gesichert werden. Es ist beabsichtigt, daß darüber hinaus - je nach ihrer Größe und Gesamtsituation - ihre

Weiterentwicklung zu einem attraktiven Zentrum gefördert und bauplanungsrechtlich gesichert wird.

Dem Einzelhandel kommt hierbei eine ganz wesentliche Rolle zu. Allerdings trägt er nicht allein zu der Qualität, Größe und dem Image eines Zentrums bei. Bedeutsam sind bei jedem Zentrum gleichzeitig auch die Angebote im Bereich der

- Dienstleistungen
- kulturellen Angebote
- Freizeiteinrichtungen (u.a.)

Es liegt deshalb nahe, hier nicht nur von einem reinen **"Märktekonzept"**, sondern richtigerweise von einem **"Zentrenkonzept"** zu sprechen!

Die wesentlichen Punkte der hierzu notwendigen Arbeiten werden in den nachfolgenden Abschnitten kurz umrissen. Der Arbeitsumfang ist so groß, daß es nicht möglich war, parallel zu den laufenden Verfahren für die 33 Bebauungspläne der ersten Stufe des Märktekonzeptes bereits im Detail zu verfolgen. Es ist jedoch vorgesehen, diese wichtige Aufgabe sofort nach Abschluß der Gewerbeflächenplanungen zu beginnen und nach einer festzusetzenden Prioritätenfolge zu erfüllen.

Analyse und Bewertung der Stadtzentren

Um eine ausreichende qualifizierte Datengrundlage für die künftigen Entwicklungsmaßnahmen in den sehr unterschiedlichen Stadtzentren zu erhalten, ist die Untersuchung folgender Punkte nützlich:

Angebote, Einrichtungen und Nutzungsmischung durch

- Einzelhandel (mit Sortimenten und Flächenangebot)
- öffentliche und private Dienstleistungen (incl. Handwerk)
- soziale Einrichtungen
- Kultur- und Bildungsangebote
- Freizeiteinrichtungen
- Gastronomieangebot
- besondere Attraktionen (z.B. Flohmarkt)

Mantelbevölkerung und Einzugsbereich

- Abgrenzung des Einzugsbereiches
- Abgrenzung der zentralen Lagen

Verkehr und Erschließungsrahmenbedingungen

- Umfang des motorisierten und nicht motorisierten Individualverkehrs incl. Durchgangsverkehr, Ziel und Quellverkehr
- Anbindung an den öffentlichen Personen-Nahverkehr, Haltestellen
- Art der fußläufigen Erschließung, Verkehrsberuhigungsmaßnahmen

Stadträumliche Qualität

- Identifikation und Orientierung
- Aufenthaltsqualität incl. Grün- und Erholungsbereiche

Umweltbelange

- Immissionsbelastung durch Lärm und Abgase
- Durchgrünung

Planungsrechtliche Vorgaben

- Baurechtliche Situation (§§ 30, 33 und 34)
- Nutzungskonflikte
- Flächenreserven durch Baulücken und Nachverdichtung

Bewertung der Gesamtsituation unter Berücksichtigung der Nutzungsmischung, des Branchenmixes, der Konkurrenzsituation, der Versorgungsqualität sowie der bestehenden Konflikte

Maßnahmen und Entwicklungsvorschläge

- Vorschläge zur Konfliktbeseitigung
- Neuabgrenzung des Stadtzentrums
- bauplanungsrechtliche Maßnahmen

Entwicklung einer Zentrenhierarchie - Entscheidung über die Reihenfolge des Vorgehens

Auf der Grundlage der Bestandsanalyse und unter Berücksichtigung der in jedem Zentrum unterschiedlichen Entwicklungsmöglichkeiten läßt sich eine künftig anzustrebende Zentrenhierarchie entwickeln. Entsprechend der Bedeutung sowie der Entwicklungschancen der Zentren ist hierauf eine Rang- bzw. Reihenfolge des Vorgehens aufzubauen und zu entscheiden.

Eine Grobeinteilung der Zentren kann bereits heute nach folgenden 4 Stufen vorgenommen werden:

<u>Zentrum</u>	<u>Kennzeichen</u>
Innenstadt	Umfangreiches, oberzentrales breit- und tiefgestaffeltes Einzelhandelsangebot mit hoher Attraktivität und vielfältiger Konkurrenz; Zentrum für öffentliche und private Dienstleistungen sowie Einrichtungen der Kultur, der Gesundheit und der Freizeit (etc.).
Großes Stadtteilzentrum	Grundversorgung mit attraktiver Angebotskonkurrenz sowie auch Sortimenten, deren Bedeutung quartiersübergreifend sind; zahlreiche Dienstleistungsangebote neben kulturellen und sozialen Einrichtungen.
Kleines Stadtteilzentrum	Grundversorgung des täglichen Bedarfs mit Angebotskonkurrenz; Dienstleistungen und kleinere soziale, kulturelle Einrichtungen; Versorgung weitestgehend auf das Quartier bezogen.
Nahversorgungszentrum	Grundversorgung des täglichen Bedarfs mit einzelnen Dienstleistungsangeboten.

Hierzu sind entsprechende Gutachten zu erstellen.

Stadtteilentwicklungspläne und verbindliche Bauleitpläne

Auf der Grundlage der Entwicklungsvorschläge für die einzelnen Zentren - ggfs. ergänzt durch Stadtteilentwicklungspläne - soll dann die bauleitplanerische Umsetzung vorgenommen werden.

Diese Bauleitpläne in den Zentren sollen künftig wesentlich dazu beitragen, daß ausreichende Entwicklungsflächen für alle Sortimentsbereiche zur Verfügung stehen.

6.3 **Entwicklung neuer Sondergebiete für großflächigen Einzelhandel außerhalb der Innenstadt und der Stadtteilzentren (2. Stufe)**

Auch künftig wird die Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben im Oberzentrum Freiburg notwendig und nach dem Märktekonzept außerhalb der Innenstadt und der Stadtteilzentren auf folgender Grundlage möglich sein.

- Neuausweisung von weiteren Sondergebieten für großflächige Einzelhandelsbetriebe, bei denen durch Gutachten nachgewiesen wird, daß die Ziele des Märktekonzeptes nicht gefährdet werden (d.h., insbesondere Schutz der angrenzenden Stadtteilzentren) und sonstige städtebauliche Gründe nicht entgegenstehen.
- Planungsrechtliche Sicherung bzw. Konkretisierung der beiden im rechtswirksamen Flächennutzungsplan der Stadt Freiburg i. Br. aus dem Jahre 1980 dargestellten Sonderbauflächen "Süd-West" und "Nord". Im Gebiet "Süd-West" besteht bereits ein entsprechender rechtskräftiger Bebauungsplan für ein Sondergebiet. Im Norden muß im Zusammenhang mit der geplanten Neuansiedlung Mann-Mobilia das eingeleitete Bebauungsplanverfahren weitergeführt und abgeschlossen werden.
- Neuausweisung von weiteren Sondergebieten für großflächige Einzelhandelsbetriebe, die wegen ihrer Größenordnung und ihrer regionalen bzw. überregionalen Bedeutung nicht in der Innenstadt oder in den Stadtteilzentren angesiedelt werden können, sondern an städtebaulich geeigneten Standorten unterzubringen sind (z.B. Ansiedlung IKEA).

6.4 **Zentrenmarketing und Bodenpolitik**

Zentrenmarketing

Parallel zu den planungsrechtlichen Maßnahmen werden auch Methoden des Stadtteilmarketings in dem Sinne empfohlen, wie diese bereits im Bereich der Innenstadt wahrgenommen werden. In Betracht kommen die Bildung von stadtteilbezogenen Aktionsgemeinschaften, die Bewertung und Vorschläge zur Verbesserung der Handels- und Dienstleistungsangebote, des Branchenmixes, des Stadtteilimages, des Stadtbildes sowie der verkehrlichen Situation.

Bodenpolitik

Der Einzelhandel ist im Rahmen der städtischen Möglichkeiten des eigenen Flächenmanagements beim Grunderwerb zu beraten und zu unterstützen.

6.5 **Abstimmung und Beratung mit dem Umland**

Aufgrund der im Stadtgebiet vorgesehenen Beschränkungen wird es künftig verstärkt Einzelhandelsbetriebe geben, welche versuchen werden, in den Gewerbegebieten des Umlandes Fuß zu fassen.

Besonders interessante Standorte für großflächige Einzelhandelsmärkte sind dabei Bauflächen entlang von Haupteinfahrstraßen und Autobahnabfahrten (bzw. Kreuzungen) außerhalb von Freiburg.

Für die raumordnerische Beurteilung eines "großflächigen" Einzelhandelsbetriebes nach den Bestimmungen des Landesplanungsgesetzes ist zunächst die gemeinsame Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums und Wirtschaftsministeriums vom 15.01.1988 maßgeblich. Darin heißt es:

"Großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe für Endverbraucher sollen nur an solchen Standorten ausgewiesen, errichtet oder erweitert werden, wo sie sich nach Größe und Einzugsbereich in das zentralörtliche Versorgungssystem einfügen; sie dürfen weder durch ihre Lage oder Größe noch durch ihre Folgewirkungen das städtebauliche Gefüge, die Funktionsfähigkeit des zentralörtlichen Versorgungskerns oder die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich beeinträchtigen."

Die Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung sind in den Regionalplänen verbindlich festgelegt. Die in den Regionalplänen ausgewiesenen Kleinzentren kommen grundsätzlich nicht als Standort für derartige Betriebe in Betracht. Eine Ansiedlungsmöglichkeit für großflächige Einzelhandelsbetriebe besteht daher in der Umgebung des Oberzentrums Freiburg in den Mittelzentrum Emmendingen und Müllheim, in den zu Mittelzentren auszubauenden Orten Titisee-Neustadt und Waldkirch, den Unterzentren Krozingen/Staufen, Breisach, Endingen und in der zum Unterzentrum auszubauenden Gemeinde Kirchzarten.

Standortfehlentscheidungen in den Umlandgemeinden sind in letzter Zeit insbesondere deshalb entstanden, weil entweder

- ein Bebauungsplan in der Fassung der BauNVO 1962 oder 1968 vorlag, die großflächigen Einzelhandel auch in einem Gewerbe- oder Industriegebiet zuließ;
- der angesiedelte Einzelhandelsbetrieb gerinfügig unter den Schwellenwerten der BauNVO von 1977 bzw. 1986 von 1500 m² bzw. 1200 m² Geschoßfläche lag;
- ein Raumordnungsverfahren nach § 13 des Landesplanungsgesetz jedoch erst dann erforderlich ist, wenn die Verkaufsfläche des Vorhabens 5.000 qm (entspricht ca. 7.500 qm Geschoßfläche) übersteigt.

Das Regierungspräsidium als höhere Landesplanungsbehörde kann zwar nach eigenem Ermessen entscheiden, ob auch ein kleineres Einzelhandelsvorhaben in seiner Auswirkung über ein Raumordnungsverfahren überprüft werden soll. Von dieser Möglichkeit wurde jedoch bisher nur selten Gebrauch gemacht.

Auf der Grundlage dieser momentan insgesamt unbefriedigenden Rechtsgrundlage besteht der einzig wirksame Weg zur Verhinderung falscher Standortentscheidungen in entsprechenden Absprachen mit den Umlandgemeinden. Wie die ersten Kontaktgespräche mit diesen Gemeinden belegen, haben sehr viele mittlerweile erkannt, daß die Nachteile durch neue, nicht integrierte Märkte auf ihrer Gemarkung für die Einzelhandelsentwicklung im eigenen Ortszentrum wesentlich größer sind als die Vorteile durch zusätzliche Steuereinnahmen. Aus diesem Grund haben die nördlich angrenzenden Gemeinden Emmendingen, Waldkirch und Gundelfingen zum Teil schon seit Jahren Konzeptionen verfolgt, die vom Inhalt her mit dem Freiburger Konzept in wichtigen Punkten vergleichbar sind.

In fast gleicher Weise trifft dies auch für die östlichen und südlichen Umlandgemeinden zu, welche in den letzten Jahren hierzu sowohl Einzelhandelgutachten erstellen ließen als auch restriktive Regelungen für bestimmte Gewerbegebiete planerisch umgesetzt haben.

7. **Schwerpunkte und Auswirkungen des Märktekonzeptes**

7.1 **Schwerpunkte**

Bei diesen Maßnahmevorschlägen zu einem "sanften" Steuerungsmodell des Einzelhandels bildet die **planungsrechtliche Gliederung** der Misch-/Gewerbe-/Industriegebiete die **Basis**. Die anderen Maßnahmen sind als wichtige Folge - und Begleitmaßnahmen zu verstehen.

Mit einer derartigen bauplanungsrechtlichen Gliederung der Misch-/Gewerbe-/Industriegebiete werden in Verbindung mit den ergänzenden Planungen und Maßnahmen neben den unter Nr. 4 dargestellten Zielen vor allem auch die folgenden Ziele erreicht:

- Die Entwicklungschancen des Einzelhandels in den Stadtteilzentren aber auch in der Innenstadt werden verbessert.
- Gleiches gilt für die Ortszentren der Umlandgemeinden, sofern diese ein analoges Konzept aufgreifen.
- Die oberzentralen Funktionen Freiburgs im Bereich des Einzelhandels wird gewährleistet.

7.2 **Auswirkungen**

Nach den unter Nr. 3.1 prognostizierten Zahlen dürfte der Verkaufsfächenzuwachs im Einzelhandel bis zum Jahre 2000 bei ca. 70000 m² liegen.

Potentielle Investoren werden bei einer Standortvorgabe durch die öffentliche Hand (Priorität Innenstadt - Stadtteilzentren) verstärkt auch Expansionsmöglichkeiten in zentralen Bereichen suchen. Dies geschieht nur, wenn eine kostengünstige Ansiedlung in peripheren Lagen nicht mehr möglich ist.

Folgende Nutzungsmöglichkeiten stehen in Zukunft zur Verfügung:

- EG-Nutzungen von zahlreichen öffentlichen Gebäuden in der Innenstadt und angrenzenden Gebieten
- Grünwälder Straße
- westlich Rotteckring bis zum Bahnhof
- Bernhardstraße

Ferner ist darauf hinzuweisen, daß trotz der räumlichen Begrenztheit in der Innenstadt ständig neue Einzelhandelsflächen hinzukommen, die bei der Ist-Aufnahme im Jahre 1989 noch nicht erfaßt wurden:

z.B. Feierling Passage
Geschäftshaus Unterlinden

Außerdem werden in den Stadtteilzentren einige Ladenlokale derzeit noch gewerblich genutzt, wo ebenfalls Einzelhandel denkbar wäre.

Im Märktekonzept wird darauf hingewiesen, daß in der zweiten Phase zu diesem Konzept Zug um Zug über Stadtteilentwicklungspläne bzw. verbindliche Bauleitpläne in den Zentren die Situation des Einzelhandels in Verbindung mit der verkehrlichen, sozialen, gestalterischen und kulturellen (u.a.) Situation untersucht wird und entsprechende Lösungsvorschläge ausgearbeitet werden. Diese Planungen brauchen Zeit und können nicht gleichzeitig für alle Zentren erfolgen.

Umgekehrt kann davon ausgegangen werden, daß von den 70000 m² etwa die Hälfte der Fläche für zentrenrelevante Sortimente und die andere Hälfte für nicht zentrenrelevante Sortimente prognostiziert wurde.

Legt man diese 3500 m² Flächenzuwachs pro Jahr bei den zentrenrelevanten Sortimenten auf die gesamte Innenstadt mit 75 ha bzw. die Stadtteilzentren mit ebenfalls 75 ha um, so dürfte zumindest in den nächsten Jahren der Planungsphase ein ausreichendes Bauflächenpotential durch Nachverdichtung, Umbau und Neubau vorhanden sein.

Noch besser stellt sich die Situation bei den nicht zentrenrelevanten Sortimenten dar, da hier zusätzlich noch als potentielle Realisierungsfläche sowohl die 1000 ha gewerblicher Bauflächen als auch die neu gebildeten Sondergebiete für "nicht zentrenrelevanten" Einzelhandel hinzukommen.

In Anbetracht dieser Flächenpotentiale dürfte es ebenfalls keine Rolle spielen, ob der Prognosewert von rund 7000 m² pro Jahr zunächst deutlich überschritten wird.

B Vergnügungsstättenkonzept

Gleichzeitig mit dem Märktekonzept verfolgt die Stadt ein Konzept zur räumlichen Steuerung der Vergnügungsstätten.

1. Definition

Zu den Vergnügungsstätten im bauplanungsrechtlichen Sinn zählen insbesondere Tanzcafés, Diskotheken, Nachtlokale, Variétés und Spielhallen, aber auch Kinos.

Nicht zu den Vergnügungsstätten zählen die Schank- und Speisewirtschaften sowie Anlagen für kulturelle oder sportliche Zwecke (wie Theater, politische Kabaretts, Kegelbahnen und Tennishallen u.a.).

2. Konflikte und Störungen

Je nach der Größe und der Öffnungszeit gehen von den Vergnügungsstätten zum Teil erhebliche Lärmbelastungen aus. Hauptursache hierfür sind vor allem die Zu- und Abfahrten der Besucher, welche gerade bei jüngeren Besuchern häufig mit Mopeds oder Motorrädern stattfinden. Weiterhin wird durch Sex-Shops oder Striptease-Bars das Image eines Quartiers - und damit des Wohn- und Geschäftsstandortes - negativ beeinflusst. Anhand dieser Einflüsse und Auswirkungen auf die Nachbarschaft wird deutlich, weshalb der Gesetzgeber Vergnügungsstätten nur in Kerngebieten allgemein für zulässig erachtet - während in dem besonderen Wohngebiet, dem Mischgebiet und den Gewerbegebieten Vergnügungsstätten nach neuester BauNVO nur ausnahmsweise zulässig sind.

3. Ziele des Vergnügungsstättenkonzepts

- Schaffung von dezentralen Entwicklungsmöglichkeiten für die unterschiedlichen Vergnügungsstättentypen,
- Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln,
- Ausweisung von Sondergebieten für großflächige Vergnügungsstätten (z.B. Diskotheken, Kinos) an geeigneten Standorten,
- Förderung einer Nachverdichtung in vorhandenen Gewerbe- bzw. Sondergebieten durch ergänzende Zulassung von Vergnügungseinrichtungen (z.B. in Bereichen von großflächigen Einzelhandelsbetrieben).

4. Konzept der räumlichen Steuerung

Bei den Vergnügungsstätten gab es - ähnlich wie bei den Märkten - in den vergangenen Jahren eine Entwicklung, bei der insbesondere Diskotheken von den Innenstädten in die "Peripherie" abgewandert sind - oder dort neu gegründet wurden. Hierdurch reduzierten sich zwar meistens die Probleme dieser Lokale mit Nachbarnutzungen - diese Vergnügungsstätten waren jedoch oft nur noch mit dem Auto oder Motorrad erreichbar.

Die Stadt Freiburg verfolgt deshalb ein Konzept, welches sowohl für alle Vergnügungsstättentypen dezentrale Entwicklungsmöglichkeiten vorsieht - gleichzeitig aber auch zumindest mittelfristig die Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln berücksichtigt.

Es werden deshalb folgende Flächen für Vergnügungsstätten vorgesehen:

Innenstadt

In der Innenstadt sollen vor allem kerngebietstypische Vergnügungsstätten wie Tanzcafés, kleine bis mittelgroße Diskotheken, Nachtlokale, Variétés, Kinos und Spielhallen Standorte finden können. Hinsichtlich dieser Vergnügungsstätten soll wie bisher auch künftig das Ziel einer räumlichen Begrenzung auf hierfür geeignete Bereiche verfolgt werden, damit die innerstädtischen Wohn- und Geschäftsstandorte möglichst wenig beeinträchtigt werden.

Zu diesen Bereichen gehören die:

- Humboldtstraße
- Bismarckallee (Teilbereich)
- Leo-Wohleb-Straße

Gewerbegebiete

Die meisten der vorhandenen gewerblich genutzten Gebiete eignen sich nicht für die Ansiedlung von Vergnügungsstätten. Zahlreiche Gewerbe- bzw. Mischgebiete befinden sich in der Nachbarschaft von schutzbedürftigen Nutzungen wie Friedhöfe, Kurgebiet oder Wohnstandorten. Andere Gewerbegebiete sind so abgelegen, daß sie mit öffentlichen Verkehrsmitteln - aber auch mit dem eigenen Fahrzeug nur schwer erreicht werden können. Hier müssen dann auch Sicherheitserwägungen und Imagegesichtspunkte der Betriebe in diesen Gewerbegebieten berücksichtigt werden.

In den meisten der im Verfahren befindlichen Gebiete sollen deshalb künftig Vergnügungsstätten generell ausgeschlossen werden. Nur in drei Gebieten ist jedoch die Ansiedlung von bestimmten Arten von Vergnügungsstätten, deren Störumfang begrenzt, ist durchaus vorstellbar, sofern sowohl eine angemessene Größe als auch ein städtebaulich vertretbarer Standort angestrebt wird.

Hierzu gehören folgende Gebiete:

- 7 Bebauungsplan "Konturstraße", Plan-Nr. 2-65
- 14 Bebauungsplan "Rehlingstraße", Plan-Nr. 4-48
- 17 3. Bebauungsplanänderung "Berliner Allee" (ehem. Steinstraße), Plan-Nr. 5-34 a

In diesen Gebieten sollen deshalb

- Diskotheken
- Tanzcafés und
- Kinos

als "ausnahmsweise zulässig" vorgesehen werden.

Sondergebiete für Vergnügungsstätten

Insbesondere für große Diskotheken und Kinos (ab 500 qm) wird es künftig notwendig sein, außerhalb der Innenstadt spezielle Sonderge-

biete für Vergnügungsstätten auszuweisen. Neben dem notwendigen Abstand zu schutzbedürftigen Nutzungen muß hier die Erreichbarkeit mit dem ÖPNV aber auch dem Individualverkehr optimal gegeben sein.

Momentan sind diese Anforderungen an zwei Standorten sehr gut gewährleistet:

- Bereich Breisgau-Basar an der Munzinger Straße im Westen
- Bereich Wertkauf an der Gundelfinger Straße im Norden
(im Verfahren)

Beide Gebiete sind heute mit großflächigem Einzelhandel genutzt - das zulässige Bauvolumen ist jedoch bei weitem nicht ausgeschöpft. Es soll deshalb im Rahmen der Bauleitplanung versucht werden, ob über die Zulassung bestimmter Vergnügungsstätten und ggf. auch von gewerblichen Freizeiteinrichtungen - städtebaulich erwünschte Nachverdichtungsmaßnahmen an diesen Standorten baurechtlich gefördert werden können.

Untersuchung weiterer Standorte für Vergnügungsstätten

Zusätzlich zu diesen Standortvorschlägen soll im Rahmen der Gewerbeflächendiskussion die Eignung weiterer Flächen für Vergnügungsstätten geprüft und weiterverfolgt werden.

C

Entwicklung aus dem Flächennutzungsplan

Bei den jetzt im Rahmen der Märkte- und Vergnügungsstättenkonzeption betroffenen 33 Bebauungsplänen handelt es sich um bestehende Misch-, Gewerbe- bzw. Industriegebiete. Soweit für diese Gebiete bereits ein qualifizierter Bebauungsplan besteht, werden die Festsetzungen über die Art der baulichen Nutzung entsprechend dem Konzept geändert. Für die bisher noch nicht überplanten Gebiete wird jeweils ein einfacher Bebauungsplan aufgestellt, der nur Festsetzungen über die Art der baulichen Nutzung enthält.

Im rechtswirksamen Flächennutzungsplan von 1980 sind die 33 Plangebiete als gemischte bzw. gewerbliche Bauflächen dargestellt. Auch die jetzt neu festgesetzten Sondergebiete sind gemäß § 8 Abs. 2 BauGB aus diesen Bauflächen entwickelt. Denn diese Sondergebiete sind für bereits bestehende großflächige Einzelhandelsbetriebe ausgewiesen, die nach der Baunutzungsverordnung in den Fassungen von 1962 und 1968 auch in Gewerbe- und Industriegebieten zulässig waren und für die nach der jetzt anwendbaren Fassung der Baunutzungsverordnung von 1990 die Ausweisung eines Sondergebietes erforderlich ist, um diese Betriebe nicht auf den bloßen Bestandsschutz zu verweisen.

D **Planungs- und Vertrauensschaden**

1. **Planungsschaden**

Nach § 42 BauGB entstehen Planungsschadensansprüche, wenn im Bebauungsplan festgesetzte, aber nicht in Anspruch genommene bauliche Nutzungsmöglichkeiten entzogen werden. Die Möglichkeit, Einzelhandelsbetriebe auf Grundstücken unterzubringen, stellt eine solche bauliche Nutzungsmöglichkeit dar. Der Entzug einer solchen Nutzungsmöglichkeit ist jedoch nur entschädigungspflichtig, wenn zwischen dem Inkrafttreten des Bebauungsplanes und dem Entzug weniger als sieben Jahren liegen. Liegt das Inkrafttreten des Bebauungsplanes bzw. der letzten Bebauungsplanänderung länger als sieben Jahre zurück, dann kann diese nicht ausgeübte Nutzungsmöglichkeit entschädigungslos entzogen werden. Das sämtliche Baurechte älter als sieben Jahre sind, können Planungsschäden nicht erfolgreich geltend gemacht werden. Die einzige Ausnahme bildet die Bebauungsplanänderung Krummacker, welche am 03.06.1987 in Kraft getreten ist.

2. **Vertrauensschaden**

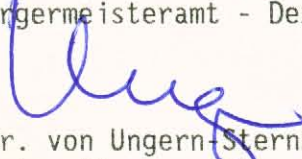
Der Grundstückseigentümer ist in seinem Vertrauen auf die Gültigkeit eines Bebauungsplanes geschützt. Daraus ergibt sich, daß er einen Kostenerstattungsanspruch hat, wenn er im Vertrauen auf die Gültigkeit eines Bebauungsplanes Vorbereitungen für ein Bauvorhaben trifft (z.B. Baugenehmigungsantrag usw.) und diese Vorarbeiten deshalb hinfällig werden, weil die Gemeinde den Bebauungsplan ändert.

Ein Erstattungsanspruch besteht nur solange, wie das Vertrauen des Grundstückseigentümers besteht. Ist das Vertrauen zerstört, dann entfällt dieser Vertrauensschadensanspruch für die Zukunft. Bereits die Bekanntmachung des Aufstellungsbeschlusses hat nach allgemeiner Ansicht eine solche "zerstörende" Wirkung.

Nach Auskunft des Bauordnungsamtes liegen vor Bekanntmachung des Aufstellungsbeschlusses am 21.05.1988 nur zwei entsprechenden Anträge vor, welche aufgrund der verfolgten Ziele des Märktekonzeptes nicht mehr genehmigungsfähig waren. Inwieweit ein Vertrauensschaden geltend gemacht wird, kann nicht gesagt werden.

Soweit im Einzelfall für Planungs- oder Vertrauensschäden dennoch Ersatz geleistet werden muß, wird diese Folge im Interesse der Verwirklichung des Märkte- und Vergnügungsstättenkonzeptes in Kauf genommen.

Freiburg i. Br., 27.11.1991
Bürgermeisteramt - Dezernat IV


(Dr. von Ungern-Sternberg)
Erster Bürgermeister

StPIA/4560/Herr Daseking/4566/Herr Kemnitz/Ro
StPIA/4576/Herr Sandmann/cb
RA/3230/Herr Schröder-Klings/Herr Lang
BVA/3052/Herr Scherer/3054/Herr Wiehle



Anlage 1 zur Drucksache G 375
Bebauungsplan der Stadt Freiburg i. Br.
Stadtteil : Lehen
Bezeichnung: Bebauungsplanänderung Ziegelhof
Plan-Nr. : 5-65 a

Spezielle Begründung (diese Begründung wird ergänzt durch die allgemeine Begründung zur Märkte- und Vergnügungsstättenkonzeption (siehe Anlage 1 zur Drucksache G 355)).

1. Allgemeines

1.1 Geltungsbereich

Der Bebauungsplan erfaßt die Flurstücke Nr. 1998, 1996, 1994, 1993, 1993/1 und 667 östlich der Ziegelhofstraße an der Straße "In den Kirchenmatten".

1.2 Anlaß der Planaufstellung

Rechtliche Sicherung einer Märkte- und Vergnügungsstättenkonzeption entsprechend den in der allgemeinen Begründung genannten Zielvorstellungen.

1.3 Entwicklung aus dem Flächennutzungsplan

Das Märktekonzept erfaßt ausschließlich vorhandene MI/GE /GI-Gebiete, welche im rechtswirksamen Flächennutzungsplan aus dem Jahre 1980 entsprechend dargestellt sind.

Die neukonzipierten Sonderbauflächen für vorhandene Betriebe können entsprechend § 8 Abs. 2 BauGB als aus dem Flächennutzungsplan entwickelt angesehen werden.

1.4 Rechtsgrundlagen des Bebauungsplanes

Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 18.12.1986
(BGBI. I S. 2253)

Baunutzungsverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.01.1990
(BGBI. I S. 132)

1.5 Änderung und Aufhebung bestehender Bauungsvorschriften

Bebauungsplan "Ziegelhof", Plan-Nr. 5-65, in Kraft getreten am 18.11.1983.

1.6 Rechtliche Qualität der Bebauungsplanänderung

Mit der Bebauungsplanänderung werden ausschließlich Aussagen über die Art der zulässigen baulichen Nutzung getroffen. Das Maß der baulichen Nutzung richtet sich weiterhin nach dem rechtskräftigen Bebauungsplan.

2. Bauplanungsrechtliche Gliederung der Baugebiete

Die in diesem Baugebiet vorgenommene Gliederung zur Steuerung des Einzelhandels soll neben der Erfüllung der im Hauptteil dargestellten Zielvorstellungen dazu dienen, daß das Nahversorgungszentrum

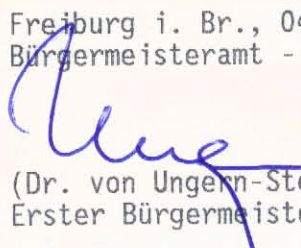
Lehen

Ortsmitte

in der künftigen Entwicklung der Versorgungsfunktion gestärkt wird.



Freiburg i. Br., 04.11.1991
Bürgermeisteramt - Dezernat IV -


(Dr. von Ungern-Sternberg)
Erster Bürgermeister

StPIA/4576/Herr Sandmann/cb