Baden-Württemberg
REGIERUNGSPRÄSIDIUM FREIBURG
ABTEILUNG WIRTSCHAFT, RAUMORDNUNG, BAU-, DENKMAL- UND GESUNDHEITSWESEN

Regierungspräsidium Freiburg, Abteilung 2 · 79083 Freiburg i. Br.

ECE Projektmanagement GmbH & Co. KG
Postfach 65 06 40
22366 Hamburg

Freiburg i. Br. 04.05.2016
Name Otto Mielke
Durchwahl 0761 208-4695
Aktenzeichen 21-2437/2-5/48
(Bitte bei Antwort angeben)

Raumordnungsverfahren für ein Einkaufs- und Dienstleistungszentrum in Singen

Sehr geehrte Damen und Herren,

es ergeht folgende raumordnerische Beurteilung:

I. Ergebnis

Das Regierungspräsidium Freiburg als höhere Raumordnungsbehörde stellt nach Abschluss des Raumordnungsverfahrens fest, dass die von der KG PANTA 104 Grundstücksgesellschaft m.b.H. & Co., Heegbarg 30, 22391 Hamburg, geplante Errichtung eines Einkaufs- und Dienstleistungszentrums (EDZ) in Singen unter folgenden Voraussetzungen mit den Erfordernissen der Raumordnung übereinstimmt und dem geplanten Projekt insbesondere verbindliche Ziele der Raumordnung nicht entgegenstehen:

a) Die Verkaufsfläche des EDZ darf 16.000 m² nicht überschreiten.

b) Zulässig sind nur die folgenden Sortimente mit den jeweils zulässigen maximalen Verkaufsflächen:

- Nahrungs- und Genussmittel 2.600 m²
- Drogerie- und Parfümeriewaren 2.300 m²

– Bekleidung	8.500 m²
– Schuhe/Lederwaren	1.500 m²
– Sport- und Campingartikel	1.400 m²
– Bücher, Zeitschriften, Papier-, Büro- und Schreibwaren	1.200 m²
– Spielwaren	500 m²
– Wohnaccessoires (Glas/Porzellan/Keramik, Heimtextilien)	1.300 m²
– Elektrowaren/Foto	3.000 m²
– Optik	400 m²
– Uhren und Schmuck	300 m²
– Lampen/Bodenbelagsbedarf	300 m²

c) Die vorgenannten Maßgaben sind im nachfolgenden Bauleitplanverfahren bzw. im Wege eines städtebaulichen Vertrags in geeigneter Weise zu sichern und in der Baugenehmigung festzuschreiben. Die höhere Raumordnungsbehörde ist im jeweiligen Verfahren (Bauleitplanung, Abschluss des städtebaulichen Vertrags, Baugenehmigungsverfahren gem. § 53 Abs 4 LBO) zu beteiligen.

Hinweise:

Es wird empfohlen, dass die Stadt Singen die Einhaltung der unter Buchstabe a) und b) genannten Maßgaben nach Realisierung des Vorhabens durch geeignete Kontrollen überwacht.

Die Stadt Singen ist gehalten, im Rahmen der bauleitplanerischen Abwägung in Bezug auf städtebauliche Auswirkungen in Singen und anderen Gemeinden (interkommunales Abstimmungsgebot im Sinne von § 2 Abs. 2 BauGB) zu prüfen, ob noch weitere über die o.g. raumordnerischen Maßgaben hinausgehenden Beschränkungen oder sonstige Vorgaben angezeigt sind.

Zur weiteren Minimierung der raumordnerischen und städtebaulichen Auswirkungen wird dringend empfohlen, bei der Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben im geplanten EDZ auf die Verlagerung vorhandener Betriebe aus der Singener Peripherie besonderes Gewicht zu legen.

II. Begründung

1. Projektbeschreibung

Mit Schreiben vom 10.06.2015 stellte die ECE Projektmanagement GmbH & Co. KG namens und im Auftrag der KG PANTA 104 Grundstücksgesellschaft m.b.H. & Co. den Antrag, für die Errichtung eines EDZ in Singen ein Raumordnungsverfahren gemäß § 1, Nr. 19 RoV in Verbindung mit § 15 ROG und §§ 18 und 19 LplG durchzuführen.

Nach der dem Antrag beigefügten allgemein verständlichen Zusammenfassung und der darin enthaltenen Vorhabensbeschreibung sollte das EDZ eine Gesamtverkaufsfläche von 16.000 m² aufweisen. Für die Verkaufsflächen der einzelnen Sortimentsgruppen hatte der Vorhabenträger folgende Unter- und Obergrenzen benannt:

–	Nahrungs- und Genussmittel	1.600 m² - 2.200 m²
–	Drogerie- und Parfümeriewaren	1.900 m² - 2.300 m²
–	Bekleidung	7.200 m² - 8.500 m²
–	Schuhe/Lederwaren	1.200 m² - 1.500 m²
–	Sport- und Campingartikel	1.200 m² - 1.700 m²
–	Bücher, Zeitschriften, Papier-, Büro- und Schreibwaren	850 m² - 1.200 m²
–	Spielwaren	350 m² - 500 m²
–	Wohnaccessoires (Glas/Porzellan/Keramik, Heimtextilien)	900 m² - 1.300 m²
–	Elektrowaren/Foto	500 m² - 3.000 m²
–	Optik	100 m² - 400 m²
–	Uhren und Schmuck	100 m² - 400 m²
–	Lampen/Bodenbelagsbedarf	100 m² - 300 m²

In den Antragsunterlagen war bereits darauf hingewiesen worden, dass die angestrebte Gesamtverkaufsfläche von 16.000 m² in jedem Fall eingehalten werden würde, auch wenn die Verkaufsflächenobergrenzen in der Addition rechnerisch zu einer Überschreitung dieses Werts führen würden. Der Vorhabenträger stellte damit bereits bei der Antragstellung klar, dass eine Ausschöpfung der Verkaufsflächenobergrenzen in einzelnen Sortimenten durchaus eine Unterschreitung der Verkaufsflächenuntergrenzen bei anderen Sortimenten zur Folge haben könnte.

Nachdem sich im Verlauf des Raumordnungsverfahrens herausgestellt hatte, dass – entgegen den ursprünglichen Planungsabsichten – auch ein auf dem Projektareal heute bereits vorhandener Lebensmittelmarkt in das geplante EDZ integriert werden würde, beantragte die ECE mit Schreiben vom 26.01.2016, die für den Nahrungs- und Genussmittelbereich anvisierte Verkaufsflächenobergrenze von bislang 2.200 m² auf nunmehr 2.600 m² zu erhöhen.

Das EDZ soll in der Singener Innenstadt unmittelbar am Bahnhofsvorplatz auf einem Areal errichtet werden, das von der Bahnhofstraße, der August-Ruf-Straße, der Hegaustraße und der Alpenstraße begrenzt wird. Es soll im Bereich der August-Ruf-Straße an die Fußgängerzone im Hauptgeschäftsbereich der Singener Innenstadt angebunden werden.

Der Vorhabenträger geht davon aus, dass das geplante EDZ mit ca. 80 Ladeneinheiten bestückt werden kann, wobei die endgültige Zahl der Betriebe u. a. von der Anzahl größerer Ankermieter abhängt, die der Vorhabenträger akquirieren kann, und welcher Verkaufsflächenumfang für diese Mieter erforderlich sein wird.

Im EDZ sollen neben Einzelhandelsbetrieben auch Gastronomie- und Dienstleistungsbetriebe angesiedelt werden, was nach Angaben des Vorhabenträgers zu einem Bedarf an 400 – 500 PKW-Stellplätzen (auf 2 – 3 Dachebenen) führen wird.

Bei einer Realisierung des Vorhabens kann mit einer umfangreichen städtebaulichen Neuordnung des Areals zwischen August-Ruf- und Alpenstraße gerechnet werden, was zu einer deutlichen Aufwertung insbesondere der südlichen Raumkante gegenüber dem Bahnhof führen dürfte.

Die Stadt Singen beabsichtigt, für das Vorhaben einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan aufzustellen. Der entsprechende Aufstellungsbeschluss wurde vom Gemeinderat bereits am 24.07.2014 gefasst und am 17.09.2014 bekannt gemacht.

2. Verfahren

Da aufgrund der angestrebten Verkaufsfläche schon frühzeitig deutlich wurde, dass ein Raumordnungsverfahren erforderlich werden würde, fanden bereits Anfang 2014 erste Gespräche zwischen dem Vorhabenträger, der Stadt Singen und dem Regie-

rungspräsidium Freiburg statt. Um die Rahmenbedingungen für das Verfahren und für die dazu erforderlichen gutachterlichen Ausarbeitungen zu definieren, wurden in diese Gespräche auch der Regionalverband und die IHK Hochrhein-Bodensee sowie der Handelsverband Südbaden e.V. einbezogen (projektbegleitende Arbeitsgruppe).

Die Ergebnisse dieser Abstimmungsrunden fanden schließlich Eingang in die **„Fortschreibung der Auswirkungsanalyse für ein geplantes Einkaufszentrum in Singen/Hohentwiel“** vom Mai 2015, die die BBE Handelsberatung GmbH, Köln, im Auftrag der Stadt Singen ausgearbeitet hatte. Dabei konnte die BBE auf bereits vorliegende Untersuchungen und Materialien der Stadt Singen (Potenzialanalyse zur strategischen Entwicklung des Einzelhandelsstandorts Singen der GMA Ludwigsburg vom Januar 2013, Einzelhandelskonzept der Stadt Singen), aber auch auf entsprechende Unterlagen benachbarter Städte und Gemeinden, und hier insbesondere auf deren Einzelhandelskonzepte, zurückgreifen.

Neben der BBE-Untersuchung waren die **„Verkehrsuntersuchung ECE-Center Singen“** des Büros Rapp Trans AG vom Juni 2015, die **„Raumordnerische Umweltverträglichkeitsuntersuchung“** des Büros 365° freiraum + umwelt vom Oktober 2014 sowie eine „Allgemein verständliche Zusammenfassung“ vom Juni 2015 Gegenstand des Raumordnungsverfahrens.

Das Raumordnungsverfahren wurde schließlich mit Schreiben des Regierungspräsidiums vom 02.07.2015 an die zu beteiligenden Gemeinden, Behörden, Planungsträger und Verbände eingeleitet. Die gesetzlich vorgeschriebene öffentliche Auslegung der Verfahrensunterlagen fand im Zeitraum zwischen Ende Juli und Ende September 2015 in den Städten Singen, Konstanz, Radolfzell und Stockach sowie in den im Mittelbereich der Stadt Singen liegenden Städten und Gemeinden statt. Die Stellungnahmen dieser und anderer Kommunen, des Schweizer Nachbarkantons Schaffhausen, verschiedener Träger öffentlicher Belange und von Verbänden, aber auch von privater Seite gingen im Zeitraum vom Juli 2015 bis zum Dezember 2015 beim Regierungspräsidiums ein.

3. Ergebnis der Anhörung

Insbesondere die umliegenden Orte höherer Zentralität (Konstanz, Radolfzell und Stockach, das Unterzentrum Engen und das Kleinzentrum Rielasingen-Worblingen)

äußerten sich kritisch zu dem Vorhaben, was sich im Wesentlichen auf die Dimensionierung der Verkaufsflächen bezog.

Von den Trägern öffentlicher Belange und den sonstigen Institutionen, die das Regierungspräsidium beteiligt hatte, trugen lediglich der Regionalverband Hochrhein-Bodensee und der Handelsverband Südbaden e.V. Bedenken bzw. Anregungen vor, wobei auch hier der Verkaufsflächenumfang im Vordergrund stand. Auch von privater Seite gingen einige ablehnende, aber auch zustimmende Stellungnahmen ein.

Hiervon abgesehen zeigte sich nach Auswertung der gutachterlichen Grundlagen und der Stellungnahmen, dass umweltrelevante oder verkehrliche Auswirkungen auf der Ebene der Raumordnung noch keine Rolle spielen würden, sondern ggf. im Rahmen der Bauleitplanung oder anderer Zulassungsverfahren zur berücksichtigen sind.

4. Raumbedeutsame Auswirkungen und Bewertung

4.1 Raumordnerische Grundlagen

Unter den eingangs genannten Voraussetzungen stimmt das Vorhaben mit den Erfordernissen der Raumordnung, insbesondere mit den Zielen der Raumordnung und Landesplanung überein (§ 15 Abs. 1 ROG, § 18 Abs. LplG). Diese Aussage stellt das Ergebnis einer raumordnerischen Bewertung und Abwägung dar, in die sowohl die Ergebnisse der gutachterlichen Untersuchungen als auch die Stellungnahmen der am Verfahren Beteiligten eingeflossen sind. Die Maßstäbe für diese Bewertung finden sich in den Plansätzen (PS) 3.3.7 ff des Landesentwicklungsplans 2002 (LEP) und in PS 2.6.4 des Regionalplans Hochrhein-Bodensee (RPL).

Des Weiteren ist der Einzelhandelserlass Baden-Württemberg vom 21.02.2001 zu beachten, der – obwohl zwischenzeitlich formal außer Kraft getreten – weiterhin von der Verwaltung als Auslegungs- und Orientierungshilfe heranzuziehen ist und der Regelungen zur einheitlichen Umsetzung der raumordnerischen Vorgaben enthält.

In den PS 3.3.7 ff LEP sind die folgenden raumordnerischen Erfordernisse erfasst, wobei „Z“ ein Ziel der Raumordnung und „G“ einen Grundsatz bezeichnet.

3.3.7 (Z)
Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe für Endverbraucher (Einzelhandelsgroßprojekte) sollen sich in das zentralörtliche Versorgungssystem einfügen; sie dürfen in der Regel nur in Ober-, Mittel- und Unterzentren ausgewiesen, errichtet oder erweitert werden. Hiervon abweichend kommen auch Standorte in Kleinzentren und Gemeinden ohne zentralörtliche Funktionen in Betracht, wenn

- dies nach den raumstrukturellen Gegebenheiten zur Sicherung der Grundversorgung geboten ist oder
- diese in Verdichtungsräumen liegen und mit Siedlungsbereichen benachbarter Ober-, Mittel- oder Unterzentren zusammengewachsen sind.

(Z)
Hersteller-Direktverkaufszentren als besondere Form des großflächigen Einzelhandels sind grundsätzlich nur in Oberzentren zulässig.

3.3.7.1 (Z)
Die Verkaufsfläche der Einzelhandelsgroßprojekte soll so bemessen sein, dass deren Einzugsbereich den zentralörtlichen Verflechtungsbereich nicht wesentlich überschreitet. Die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich und die Funktionsfähigkeit anderer zentraler Orte dürfen nicht wesentlich beeinträchtigt werden.

3.3.7.2 (Z)
Einzelhandelsgroßprojekte dürfen weder durch ihre Lage und Größe noch durch ihre Folgewirkungen die Funktionsfähigkeit der Stadt- und Ortskerne der Standortgemeinde wesentlich beeinträchtigen. Einzelhandelsgroßprojekte sollen vorrangig an städtebaulich integrierten Standorten ausgewiesen, errichtet oder erweitert werden. Für nicht zentrenrelevante Warensortimente kommen auch städtebauliche Randlagen in Frage.

3.3.7.3 (G)
Neue Einzelhandelsgroßprojekte sollen nur an Standorten realisiert werden, wo sie zeitnah an den öffentlichen Personennahverkehr angeschlossen werden können.

PS 2.6.4 RPL kann in seinem Wortlaut im vorliegenden Fall nur bedingt herangezogen werden, da er im Regionalplan ausdrücklich als nachrichtliche Übernahme aus

dem früheren LEP 1983 gekennzeichnet ist. Der Plansatz, der inhaltlich auch von den PS 3.3.7 ff LEP erfasst wird, lautet:

> 2.6.4 Einzelhandelsgroßprojekte
> Einkaufzentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und andere Handelsbetriebe für Endverbraucher (Einzelhandelsgroßprojekte) müssen sich hinsichtlich ihrer Größe und des Warensortiments in das zentralörtliche System und die Verflechtungsbereiche einfügen; dabei sind die Funktionsfähigkeit der zentralörtlichen Versorgungskerne und die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung am zentralen Ort und im Einzugsbereich des Einzelhandelsgroßprojektes zu erhalten.
>
> Einzelhandelsgroßprojekte sind städtebaulich in die Siedlungsgebiete der zentralen Orte zu integrieren.
>
> Einzelhandelsgroßprojekte können in den zentralen Orten des Landesentwicklungsplanes und in den Unterzentren angesiedelt werden. Kleinzentren und Gemeinden ohne Zentralortfunktionen kommen als Standorte für solche Einzelhandelsgroßprojekte grundsätzlich nicht in Frage.

Zusammenfassend lassen sich für das geplante EVZ aus den genannten Plansätzen, die letztlich auf dem Zentrale-Orte-System (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 2 ROG) basieren, die folgenden raumordnerischen Anforderungen ableiten, die als Ziele der Raumordnung verbindliche Vorgaben darstellen und einer Abwägung im Rahmen der Bauleitplanung nicht zugänglich sind:

Konzentrationsgebot:
Das Vorhaben muss sich in das zentralörtliche Versorgungssystem einfügen.

Kongruenzgebot:
Der betriebswirtschaftlich angestrebte Einzugsbereich des geplanten EDZ darf den zentralörtlichen Verflechtungsbereich des Mittelzentrums Singen nicht wesentlich überschreiten. Von einer *wesentlichen* Überschreitung wäre gem. Ziff. 3.2.1.4 des Einzelhandelserlasses *in der Regel* auszugehen, wenn mehr als 30 % des Umsatzes außerhalb des Mittelbereichs Singen erzielt werden sollen.

Beeinträchtigungsverbot:
Die verbrauchernahe Versorgung im Einzugsbereich des geplanten EDZ sowie die Funktionsfähigkeit anderer zentraler Orte bzw. ihrer Versorgungskerne, aber auch die Funktionsfähigkeit des Stadtkerns von Singen dürfen nicht beeinträchtigt werden. Laut Ziff. 3.2.2.3 des Einzelhandelserlasses wäre eine solche Beeinträchtigung *in der Regel* anzunehmen, wenn aufgrund des Vorhabens und des zu erwartenden Kaufkraftabflusses Geschäftsaufgaben drohen. Anhaltswert für eine derartige Annahme ist ein Umsatzverlust bei zentren- oder nahversorgungsrelevanten Sortimenten von ca. 10 %.

Integrationsgebot:
Als „städtebaulich integriert“ kann ein Standort bezeichnet werden, wenn er

- innerhalb eines baulich verdichteten Siedlungszusammenhangs mit wesentlichem Wohnanteil liegt,
- in einem Gebiet liegt, das Teil eines städtebaulichen Gesamtkonzepts ist,
- an den öffentlichen Personennahverkehr angebunden ist und
- zumindest bei Sortimenten des kurzfristigen Bedarfs fußläufig bzw. mit dem Rad zu erreichen ist.

4.2 Raumbedeutsame Auswirkungen

Maßgebend für die raumbedeutsamen Auswirkungen von Einzelhandelsgroßprojekten ist zunächst die Umsatzherkunft, d. h. die räumliche Zuordnung der prognostizierten Umsätze. Mitentscheidend ist auch, an welchen Standorten im Einzugsgebiet welche Umsatzanteile generiert werden.

Zur Prüfung dieser Fragen hatte die BBE in Abstimmung mit der projektbegleitenden Arbeitsgruppe das Einzugsgebiet des Vorhabens in folgende Zonen eingeteilt:

Zone I:
Stadt Singen

Zone II:
Übriger Mittelbereich Singen mit Rielasingen-Worblingen, Steißlingen, Volkertshausen, Engen, Aach, Mühlhausen-Ehingen, Gottmadingen, Büsingen, Gailingen, Hilzingen und Tengen

Zone III a:
Mittelbereich Stockach mit Bodman-Ludwigshafen, Eigeltingen, Hohenfels, Mühlingen und Orsingen-Nenzingen und der Stadt Stockach

Zone III b:
Mittelbereich Radolfzell mit Gaienhofen, Moos, Öhningen und der Stadt Radolfzell

Zone III c:
Mittelbereich Konstanz mit Allensbach, Reichenau und der Stadt Konstanz

Zone III d:
Grenznaher Bereich der Schweiz mit den Bezirken bzw. Teilen der Bezirke Reiat, Schaffhausen, Oberklettgau, Stein (Kanton Schaffhausen), Andelfingen (Kanton Zürich und Frauenfeld (Kanton Thurgau).

Die Kriterien „Umsatzherkunft“ und „standortbezogene Umsatzanteile“ liefern vor allem für die Betrachtung des Kongruenzgebots Anhaltspunkte. Sie stellen isoliert betrachtet aber noch keine Gradmesser für raumordnerisch relevante Auswirkungen im Sinne von messbaren Beeinträchtigungen dar. Diese können vielmehr aus den prognostizierten Umsatzumverteilungen abgeleitet werden, die sich unmittelbar auf vorhandene Einzelhandelsstrukturen auswirken und damit eine städtebauliche oder sogar raumordnerische Relevanz erreichen können.

Der für das EDZ vorgesehene Sortimentsmix, den die ECE Anfang 2014 vorgelegt hatte, machte schon vor Erstellung der BBE-Analyse deutlich, dass für die Stadt Singen selbst und für die umgebenden Orte höherer Zentralität (Oberzentrum Konstanz, Mittelzentren Radolfzell und Stockach) voraussichtlich die höchsten relativen Umsatzumverteilungsquoten zu prognostizieren sein würden. Diese Vermutung wurde schließlich durch das BBE-Gutachten zum großen Teil bestätigt, wonach die Umsatzumverteilung für Konstanz und Radolfzell bei einigen Sortimenten Werte von bis zu 7 % erreichen können. Eine mit max. 9 % außergewöhnlich hohe Umverteilungsquote wird laut BBE auch in Rielasingen-Worblingen im Sortimentsbereich Spielwaren erreicht, was allerdings auf dort ansässige Fachmärkte für Spielwaren bzw. Babyausstattung zurückzuführen ist, deren Versorgungsfunktion weit über die eines Kleinzentrums hinausgeht.

Insgesamt wird der im Einzelhandelserlass angegebene Anhaltswert von 10 % bei zentrenrelevanten Sortimenten lediglich in Singen selbst – hier allerdings teilweise deutlich – überschritten, was jedoch, wie an anderer Stelle noch zu erläutern ist, nicht zu einer Verletzung des Beeinträchtigungsverbots führt. In allen anderen Städten und Gemeinden wird der 10 %-Wert nicht erreicht bzw. sogar deutlich unterschritten.

Dennoch wurde vor allem von den Städten Radolfzell, Stockach und Engen, von der Gemeinde Rielasingen-Worblingen und vom Regionalverband Hochrhein-Bodensee darauf hingewiesen, dass auch bei einer Unterschreitung des Anhaltswertes aus dem Einzelhandelserlass versorgungsstrukturelle Beeinträchtigungen möglich seien.

Sehr eingehend hat sich die Stadt Konstanz, die ihre Stellungnahme von der Anwaltskanzlei Sparwasser & Heilshorn, Freiburg, hat ausarbeiten lassen, mit dem Vorhaben und den Verfahrensunterlagen auseinandergesetzt. Die Stellungnahme der Kanzlei beruhte im Wesentlichen auf einer gutachterlichen Bewertung der BBE-Analyse durch das Büro Dr. Acocella, Lörrach, die die Stadt Konstanz ebenfalls in Auftrag gegeben hatte. Im Wesentlichen stellt die Anwaltskanzlei fest, dass das Vorhaben wegen der Verletzung des Kongruenzgebots und des Beeinträchtigungsverbots nicht raumverträglich sei, weil nach den Aussagen des Büros Dr. Acocella die Methodik des BBE-Gutachtens grundsätzlich anzuzweifeln und deshalb auch von höheren Umsatzumverteilungsquoten auszugehen sei.

Letztlich münden die Stellungnahmen der o. g. Verfahrensbeteiligten darin, dass das Vorhaben entweder grundsätzlich abgelehnt wird (Stadt Konstanz), oder aber dass zumindest die Verkaufsfläche zu verringern sei, um die Auswirkungen zu reduzieren. Letzteres wird auch vom Handelsverband Südbaden e.V. vertreten, nach dessen Auffassung die Gesamtverkaufsfläche des Vorhabens nahezu zu halbieren sei. Er begründet dies allerdings vor allem mit möglichen Beeinträchtigungen des Einzelhandels in der Singener Innenstadt.

Die Gemeinde Rielasingen-Worblingen problematisierte in ihrer Stellungnahme neben möglichen einzelhandelsstrukturellen Auswirkungen in Bezug auf die örtliche Nahversorgung vor allem etwaige Verkehrsbelastungen im Zusammenhang mit dem Grenzübergang in die Schweiz bei Ramsen.

Von privater Seite wurde weniger auf raumordnerisch relevante Fragen, sondern vorwiegend auf städtebauliche, eher kleinräumig relevante Aspekte (Verkehrsführung im Bahnhofsumfeld, Gestaltung usw.) eingegangen.

4.3 Bewertung der raumbedeutsamen Auswirkungen

4.3.1 Konzentrationsgebot

Nach PS 3.3.7 LEP können großflächige Einzelhandelsprojekte i.d.R. in Städten und Gemeinden angesiedelt werden, die mindestens die Funktion eines Unterzentrums besitzen. Insoweit ist das Mittelzentrum Singen grundsätzlich ein geeigneter Standort für das geplante EDZ.

4.3.2 Integrationsgebot

Da das geplante EDZ unmittelbar gegenüber dem Singener Bahnhof und mit direkter Anbindung an die Fußgängerzone der Stadt errichtet werden soll, wird es nicht nur mit dem PKW, sondern auch zu Fuß und mit dem Rad sowie mit öffentlichen Verkehrsmitteln sehr gut zu erreichen sein. Es kann damit von einem städtebaulich außerordentlich gut integrierten Standort gesprochen werden.

4.3.3 Kongruenzgebot

Das Kongruenzgebot besagt zunächst, dass der Einzugsbereich eines Einzelhandelsgroßprojekts sich insoweit am zentralörtlichen Verflechtungsbereich der Standortgemeinde orientieren soll, dass er letzteren nicht wesentlich überschreitet. Damit sollen nach Ziff. 3.2.1.1 des Einzelhandelserlasses, der formalrechtlich zwar zwischenzeitlich außer Kraft getreten ist, der jedoch auch nach Auffassung des Ministeriums für Verkehr und Infrastruktur weiterhin im Sinne einer Auslegungshilfe zu berücksichtigen ist, sichergestellt werden, dass der zentrale Ort die ihm zugewiesene Aufgabe erfüllt. Gleichzeitig soll verhindert werden, dass ein zentraler Ort durch die Aufgabenwahrnehmung außerhalb des ihm zugewiesenen räumlich-funktionalen Aufgabenbereichs die räumlich-strukturell bedeutsame Aufgabenwahrnehmung durch die anderen zentralen Orte beeinträchtigt.

4.3.3.1 Sachverhalt

Die BBE befasste sich in weiten Teilen ihres Gutachtens mit der Frage, ob und in welchem Umfang der Einzugsbereich des EDZ bezogen auf das Gesamtvorhaben, aber auch auf die einzelnen Sortimente, den Verflechtungsbereich des Mittelzentrums Singen überschreitet. Dies war deshalb von Bedeutung, weil, wie oben dargelegt, lt. Einzelhandelserlass eine *wesentliche Überschreitung in der Regel* dann gegeben ist, wenn der Umsatz zu mehr als 30 % aus Gebieten außerhalb des Verflechtungsbereichs erzielt wird.

Im Anhang (zu PS 2.5) des LEP sind die zum Mittelbereich Singen gehörenden Gemeinden aufgeführt, wobei allerdings darauf hingewiesen wird, dass grenzüberschreitende Verflechtungen mit den Kantonen Schaffhausen und Thurgau zu berücksichtigen sind. Schon aus diesem Grund war die BBE gehalten, die auf Schweizer Kunden entfallenden Umsatzanteile gesondert auszuweisen.

Folgt man der sortimentsbezogenen Analyse der BBE, stammen bei den Sortimenten Uhren/Schmuck, Bekleidung und Sport/Camping deutlich mehr als 30 % des Umsatzes aus Gebieten außerhalb des im LEP auf deutschem Gebiet konkret abgegrenzten Singener Verflechtungsbereich. Als Spitzenwert werden hier für das Sortiment Uhren/Schmuck 50 % erreicht (näheres kann dem BBE-Gutachten entnommen werden).

Darüber hinaus überprüfte die BBE in einer Worst-Case-Betrachtung des Gesamtvorhabens, mit welcher räumlichen Verteilung der Umsatzherkunft gerechnet werden kann, wenn eine Sortimentszusammensetzung zugrunde gelegt wird, bei der mit dem höchsten Auswärtigenanteil zu rechnen ist. Die BBE hat hierzu unterstellt, dass für die umsatzträchtigsten Sortimente (Bekleidung, Schuhe/Lederwaren, Sport-/Campingartikel, Elektrowaren/Foto, Optik, Uhren/Schmuck, Drogerie- und Parfümeriewaren) die Verkaufsflächenobergrenzen ausgeschöpft werden. Für die übrigen weniger umsatzträchtigen Sortimente könnte unter dieser Annahme die jeweilige Verkaufsflächenobergrenze nicht ausgeschöpft werden, da die Gesamtverkaufsfläche des EDZ von vornherein auf 16.000 m² beschränkt war.

Die Methodik des Gutachtens und die Grundannahmen der BBE wurden von einigen Verfahrensbeteiligten, insbesondere durch das von der Stadt Konstanz beauftragte Büro Dr. Acocella, teilweise äußerst kritisch hinterfragt. Stellvertretend für die übrigen Einwendungen soll deshalb an dieser Stelle nur auf die wesentlichen Kritikpunkte des

Büro Dr. Acocella und die darauf basierenden Äußerungen der Kanzlei Sparwasser & Heilshorn eingegangen werden.

Soweit der BBE vorgeworfen wird, es mangele ihrer Auswirkungsanalyse an Transparenz, was die Systematik der Bestandserhebung anbelangt, ist folgendes anzumerken:

In Abstimmung mit dem Regierungspräsidium hat die BBE die Wettbewerbssituation im März 2014 im Untersuchungsgebiet erfasst und im März 2015 nochmals überprüft. Als projektrelevante Anbieter wurden – ebenfalls in Abstimmung mit dem Regierungspräsidium sowie den im Vorfeld beteiligten Fachstellen (Regionalverband und IHK Hochrhein-Bodensee, Handelsverband Südbaden e.V.) – diejenigen Betriebe erfasst, die eine Sortimentsüberschneidung mit dem geplanten EDZ aufweisen. Die Bestandsaufnahme bezog sich auf das gesamte Einzugsgebiet des Planvorhabens, wobei lediglich in angrenzenden Schweizer Gemeinden auf eine detaillierte Wettbewerbsbetrachtung verzichtet und bei Nahrungs- und Genussmitteln wegen der eindeutigen Nahversorgungsrelevanz nur der Bestand in der Stadt Singen betrachtet wurde. Die Kritik des Büros Dr. Acocella, die BBE habe nur den systemgleichen Wettbewerb erfasst, ist insoweit unbegründet.

Dass qualitative Kriterien bei der Wettbewerbsbetrachtung eingeflossen sind, wurde vom Büro Dr. Acocella zwar ebenfalls kritisiert, ist jedoch aus der Sicht des Regierungspräsidiums nicht zu beanstanden. So ist es für die raumordnerische Betrachtung ausreichend, wenn sich der Gutachter auf die wesentlichen Versorgungsstandorte konzentriert. In diesem Sinne waren – ebenfalls in Abstimmung mit den genannten Fachstellen – als wichtige Wettbewerbsstandorte andere Einkaufszentren, Innenstadt- bzw. Ortslagen und leistungsfähige Fachmarktagglomerationen zu identifizieren, da die hier ansässigen Einzelhandelsbetriebe hinsichtlich der Sortimentsgestaltung und ihrer Preispolitik die größte Überschneidung mit den geplanten Betrieben im Planvorhaben aufweisen. Da sich der untersuchungsrelevante Einzelhandel im Untersuchungsgebiet fast ausschließlich auf die betrachteten Einzelhandelsagglomerationen konzentriert, konnte auf diese Weise auch fast der gesamte Wettbewerb im Untersuchungsgebiet abgebildet und im Rahmen der Auswirkungsanalyse berücksichtigt werden.

Dass vor allem unter städtebaulichen Gesichtspunkten, aber auch auf der Ebene der Raumordnung, das Angebot in den zentralen Versorgungsbereichen wie Innenstäd-

ten und Ortskernen von besonderer Bedeutung ist, wurde von der BBE ebenfalls berücksichtigt, indem der relevante Wettbewerb separat für diese Lagen ausgewiesen wurde.

Insgesamt kann der BBE-Analyse somit weder Intransparenz noch eine Verzerrung der Ergebnisse vorgeworfen werden.

Hiervon abgesehen kritisiert das Büro Dr. Acocella, dass einzelne Sortimente zu bestimmten Sortimentsgruppen zusammengefasst wurden (z. B. Wohnaccessoires und Elektrowaren/Foto). Dadurch werde nicht klar, was untersucht worden sei und es sei zu vermuten, dass damit sortimentsbezogene Aussagen zu Wirkungen nivelliert oder kaschiert würden. Zudem könne aus der Sortimentsgruppierung nicht für jedes Sortiment dezidiert eine Flächenfestsetzung bzw. -begrenzung abgeleitet werden.

Abgesehen davon, dass es nicht unüblich ist und für eine raumordnerische Beurteilung im Einzelfall auch durchaus ausreichend sein kann, eng verwandte Sortimente in Sortimentsgruppen zusammenzufassen, ist nicht davon auszugehen, dass die gesamte Verkaufsfläche für eine Sortiments*gruppe* nur für eines der *Teil*sortimente herangezogen wird (z. B. 850 m² für Zeitungen oder 3.000 m² für Foto). Vor diesem Hintergrund ist ein Nivellierungseffekt, der Auswirkungen des Planvorhabens minimiert und damit den Worst-Case-Ansatz konterkariert, zu verneinen. Ferner sei darauf hingewiesen, dass keine verbindlichen Vorgaben für eine Sortimentsstrukturierung existiert und dass im Übrigen in kommunalen Märkte- und Einzelhandelskonzepten völlig unterschiedliche Sortimentslisten definiert werden können.

Vonseiten der Stadt Konstanz bzw. vom Büro Dr. Acocella wird weiter bemängelt, dass die Zonierung des Einzugsgebiets nicht nachvollziehbar sei, zumal hierbei nicht nur konzentrisch–fahrtzeitorientiert vorgegangen worden sei.

Hierzu ist anzumerken, dass die Abgrenzung und die Zonierung des Einzugsgebiets – wie die übrigen Eckdaten der BBE-Analyse – in enger Abstimmung zwischen den genannten Fachstellen, dem Gutachter und dem Regierungspräsidium erfolgt sind und seitens der höheren Raumordnungsbehörde nach wie vor keine Zweifel an der Richtigkeit dieses Vorgehens und der dabei definierten Rahmenbedingungen bestehen. So hält das Regierungspräsidium nach wie vor die Abgrenzung und die Zoneneinteilung des Einzugsgebiets (Zone I: Stadt Singen als unmittelbarer Nahbereich; Zone II: übriger Mittelbereich Singen; Zone III a: Mittelbereich Stockach; Zone III b:

Mittelbereich Radolfzell; Zone III c: Mittelbereich Konstanz; Zone III d: grenznahes Gebiet in der Schweiz entsprechend Anhang zu PS 2.5 LEP) für sinnvoll, nachvollziehbar und für praktikabel, was die Verwendbarkeit im Raumordnungsverfahren anbelangt.

Des Weiteren wird in den Stellungnahmen der Kanzlei Sparwasser & Heilshorn sowie des Büros Dr. Acocella kritisch angemerkt, dass in der BBE-Auswirkungsanalyse die Besonderheiten des Grenzraums zugunsten des Vorhabens und nicht im Sinne eines realistischen Worst-Case-Ansatzes gewürdigt worden seien. Diese Kritik bezieht sich insbesondere auf unabweisbare Veränderungen bei der räumlichen Verteilung und der Höhe der Umsätze für den Fall, dass der Kundenstrom aus der Schweiz zurückgeht oder ganz verebbt.

Dem ist zunächst entgegenzuhalten, dass eine seriöse Prognose dazu, ob, inwieweit und wann ein solches Szenario eintreten kann, derzeit nicht möglich ist. Im Übrigen wären alle grenznahen Kommunen, deren Einzelhandel – wie der der Stadt Konstanz – aktuell in besonderem Maße von der zufließenden Schweizer Kaufkraft profitiert, von einer solchen Entwicklung betroffen. Jeder Einzelhandelsbetrieb und jede Kommune müsste in diesem Fall reagieren. Dabei ist es äußerst fraglich, ob einzelne Betriebe und Gemeinden tatsächlich in der Lage sind, ihr Einzugsgebiet beliebig zu verändern bzw. zu vergrößern, während andere dies nicht können. Auch ist nicht anzunehmen, dass sich grenznahe Einzelhandelsbetriebe vor allem bei Werbemaßnahmen so sehr auf die Schweizer Kunden konzentrieren, dass sie die deutsche Kundschaft gleichsam vernachlässigen und dies bei einem Wegbrechen Schweizer Umsätze beliebig ändern könnten.

Vor allem spricht gegen die aus der Sicht der Stadt Konstanz vorgetragene Kritik in Bezug auf die Schweizer Umsatzanteile, dass die BBE sich bei ihrer Auswirkungsanalyse unter Worst-Case-Gesichtspunkten noch auf einen Wechselkurs von rd. 1,21 CHF/Euro, der bekanntermaßen durch die Intervention der Schweizer Notenbank bestimmt war, bezogen hatte. Wie die Anwaltskanzlei Fridrich Bannasch & Partner in einer von der Stadt Singen beauftragten Stellungnahme, der sich das Regierungspräsidium im Grundsatz anschließt, feststellt, dürften die Umsatzanteile aus der Schweiz, nachdem die Schweizer Nationalbank die Kursstützung im Jahre 2015 beendet hat, heute – wohl entlang des gesamten Hochrheins – deutlich höher liegen, als von der BBE angenommen. Damit bliebe noch ein erheblicher Puffer zwischen dem aktuellen Kurs und dem von der BBE zugrunde gelegten Kurs bzw. über diesen hinaus, bevor

tatsächlich eine Situation eintritt, in der eine Verschlechterung des CHF-Kurses zu spürbar geringeren Umsatzzuflüssen aus der Schweiz führt, als in der BBE-Analyse angenommen.

Kritisiert wurde in den von der Stadt Konstanz vorgelegten Stellungnahmen weiter, dass die BBE bei der Umsatzprognose für das EDZ von zu geringen Flächenleistungen ausgegangen sei.

In der Tat ist die Höhe der sortimentsbezogenen Flächenleistungen (Umsatz in Euro/m² Verkaufsfläche und Jahr) ein zentraler Punkt bei der Bewertung raumordnerischer Auswirkungen von Einzelhandelsvorhaben. Aus den Flächenleistungen können der Gesamtumsatz sowie der von der Größe der jeweiligen Verkaufsfläche abhängige Umsatz pro Sortiment abgeleitet werden. Die Höhe der Flächenleistungen ist damit für die Abgrenzung des Einzugsgebiets, für die Prognose der Umsatzherkunft und für die Ermittlung der Umsatzumverteilungen zulasten anderer Standorte, d. h. sowohl für das Kongruenzgebot als auch für das Beeinträchtigungsverbot von Bedeutung.

Soweit allerdings das Büro Dr. Acocella für die Sortimente Bekleidung, Schuhe/Lederwaren und Sport-/Campingartikel die Annahme höherer Flächenleistungen einfordert, muss aus der Sicht des Regierungspräsidiums beachtet werden, dass keine einheitlichen Vorgaben dazu existieren, welche Zahlen aus welcher Quelle hier anzuwenden sind.

Konkret verweist das Büro Dr. Acocella für das Bekleidungssortiment auf die vom BTE (Bundesverband des Deutschen Textileinzelhandels) für 2013 veröffentlichten Leistungskennzahlen. Dabei verkennt das Büro, dass der seiner Ansicht nach zugrunde zu legende Wert (3.750 Euro/m²) sich ganz offensichtlich nicht nur auf den *Bekleidungs*einzelhandel, sondern auf den *gesamten* mittelständischen Textileinzelhandel bezieht. In der vom Büro Dr. Acocella zitierten Tabelle findet sich für Bekleidung ein Wert von 3.211,27 Euro/m². Hinzu kommt, dass in der Tabelle des BTE Leistungskennzahlen für den **mittelständischen** Textileinzelhandel angegeben werden. Es kann unterstellt werden, dass insoweit tendenziell flächenextensive Betreiberformate (Fachmärkte/Discounter) mit meist deutlich geringerer Flächenproduktivität nicht betrachtet wurden. Für das Regierungspräsidium besteht daher kein Anlass, von dem – in Bezug auf die vom Büro Dr. Acocella zitierte BTE-Veröffentlichung –

eher überdurchschnittlichen Wert der BBE von 3.400 Euro/m² für Bekleidung/Textilien abzuweichen.

Auch für die Flächenleistung bei Schuhen, die nach Auffassung des Büros Dr. Acocella bei 3.400 Euro/m² statt bei 3.300 Euro/m², wie von der BBE angenommen, liegen muss, gilt, dass hierzu keine verbindlichen Vorgaben bestehen und in der Sekundärliteratur auch in diesem Fall von unterschiedlichen Zahlen ausgegangen wird. So kann im Internetportal „Handelsdaten.de“ ein Diagramm des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie abgerufen werden, in der die Flächenproduktivität im Schuhhandel in Deutschland für das Jahr 2012 differenziert nach Facheinzelhandel, Fachmärkten und Factory-Outlet-Center angegeben wird. Danach lag die Flächenproduktivität im Facheinzelhandel im Jahr 2012 durchschnittlich bei 3.300 Euro/m² und für Fachmärkte bei 2.100 Euro/m². Dies zeigt, dass es auch in diesem Punkt weder erforderlich noch angemessen ist, von den Annahmen der BBE abzuweichen.

Dies gilt in ähnlicher Weise auch für das Sortiment Sport-/Campingartikel, bei dem die BBE von einer Flächenleistung von 2.800 Euro/m² ausgegangen ist, während nach Auffassung des Büros Dr. Acocella 3.200 Euro/m² anzunehmen sind. Auch hierzu ist unter „Handelsdaten.de“ ein Diagramm des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie abrufbar, wonach im Jahr 2012 in diesem Branchensegment durchschnittlich 2.700 Euro/m² in Fachgeschäften und 2.200 Euro/m² in Fachmärkten erwirtschaftet wurden. Der vom Büro Dr. Acocella angegebene Wert wird nach diesem Diagramm lediglich als Maximalwert, allerdings nur bei Fachgeschäften, erreicht.

Aus diesen Gründen ist die Aussage des Büros Dr. Acocella, angesichts der von ihm festgestellten Abweichungen vom bundesdeutschen Durchschnitt sei die Sichtweise der IHK und des Handelsverbandes, die die Werte des BBE-Gutachtens mitgetragen haben, unerklärlich, in keiner Weise nachvollziehbar. Dies gilt umso mehr, als das Büro Dr. Acocella in Bezug auf den Bekleidungseinzelhandel die von ihm zitierte Quelle offensichtlich nicht korrekt zitiert hat.

Die Kanzlei Sparwasser & Heilshorn sowie das Büro Dr. Acocella kritisieren darüber hinaus, dass in der BBE-Analyse keine sortimentsspezifischen Zentralitätsziffern dargestellt seien. Nach Auffassung des Regierungspräsidiums könnte eine solche Darstellung allenfalls als Bestandsaufnahme gewertet werden, die für sich genommen

noch nichts über etwaige raumordnerische Wirkungen aussagt. Auch dem LEP sind keine Hinweise auf maximale gesamt- oder sortimentsbezogene Zentralitätswerte für Ober-, Mittel- und Unterzentren zu entnehmen, so dass der BBE-Analyse auch in diesem Punkt weder Intransparenz noch sonstige Mängel vorgeworfen werden können.

Ebenfalls bemängelt wird von der Kanzlei Sparwasser & Heilshorn sowie vom Büro Dr. Acocella die Anwendung des Marktanteilkonzepts, das die BBE der Ermittlung der Umsätze, der Umsatzherkunft und der Umsatzumverteilungen zugrunde gelegt hat. Das Marktanteilkonzept sei zwar für die Bewertung der betriebswirtschaftlichen Tragfähigkeit eines Planvorhabens, nicht jedoch für die Bewertung der Verträglichkeit geeignet. Es sei insoweit für die Bewertung der landesplanerischen Ziele entbehrlich.

Da im Rahmen der Kritik nicht aufgezeigt wird, mit welcher Methodik alternativ die Marktbedeutung bzw. die Umsätze und Umsatzherkunft eines Planvorhabens unter Berücksichtigung der gegebenen Angebotssituation und Versorgungsfunktion in Untersuchungsgebiet hergeleitet werden können, erschließt sich dem Regierungspräsidium diese Kritik nicht. Ein dogmatischer Ansatz mit alleinigem Heranziehen von durchschnittlichen oder überdurchschnittlichen Flächenproduktivitäten, ohne Berücksichtigung der Rahmenbedingungen, wird der Komplexität des Planvorhabens nicht gerecht. So hängt die Umsatzerwartung des Vorhabens zum einen von der Verkaufsflächengröße und von der Sortimentsaufteilung der Betreiber ab. Zum anderen nehmen aber auch die Gesamtattraktivität des Standortes und die Intensität des Wettbewerbs Einfluss auf den zu erwartenden Umsatz. Auf Basis der vorhandenen Wettbewerbsstrukturen sowie der zu erwartenden Attraktivität des Planvorhabens kann im Rahmen von Prognoserechnungen die Umsatzleistung des Planvorhabens geschätzt werden.

So hat die BBE bei der Umsatzprognose beispielsweise mögliche Agglomerations- oder Attraktivitätseffekte sowie eine Erhöhung der Kaufkraftabschöpfung im Einzugsgebiet durch eine mit dem geplanten EDZ verbundene Steigerung der Attraktivität der Singener Innenstadt angenommen. Auch hat die BBE unterstellt, dass es gelingt, den Anteil der Streukunden, z. B. aus dem Einkaufstourismus, zu steigern (Streuumsätze bzw. „diffuser Zufluss“). Aufbauend auf diesen Annahmen hat die BBE die zukünftigen Kaufkraftbewegungen und damit die möglichen absatzwirtschaftlichen und städtebaulichen Auswirkungen ermittelt und in Anlehnung an eine wissenschaftliche Arbeit von Huff („Defining and Estimating a Trading Area“) für die jeweiligen projektrele-

vanten Warengruppen bzw. Betriebstypen die maximalen Umsatzleistungen prognostiziert.

In diesem Zusammenhang hat die BBE auch die Kaufkraftbindungsquoten (Marktanteile) des Planvorhabens nach Sortimenten im Einzugsgebiet dargestellt. Hieraus lässt sich die mögliche Marktbedeutung des geplanten Einkaufszentrums ableiten. Bei der Berechnung der Kaufkraftbindungsquoten wurden die aktuelle Angebotspalette und deren derzeitige Versorgungsfunktion in Singen und im weiteren Einzugsgebiet berücksichtigt. Entsprechend der geplanten Verkaufsfläche, die im Rahmen der Projektplanung in Bandbreiten dargestellt wurde, wurden auch in der Marktanteilsprognose Ober- und Untergrenzen des erwarteten Umsatzes für die einzelnen projektrelevanten Sortimente dargestellt. Insgesamt hat die BBE nach Auffassung des Regierungspräsidiums auf Grundlage der Marktbedeutung des Planvorhabens fundierte Aussagen zur Umsatzherkunft gemacht, die durchaus im Rahmen der Bewertung des Kongruenzgebotes herangezogen werden können.

Aus den genannten Gründen kann sich das Regierungspräsidium der von der Anwaltskanzlei Sparwasser & Heilshorn und dem Büro Dr. Acocella vorgebrachten Kritik an der Methodik der BBE-Analyse im Hinblick auf das Kongruenzgebot nicht anschließen.

4.3.3.2 Bewertung des Kongruenzgebots

Im Hinblick auf die raumordnerische Bewertung des Kongruenzgebots hat die BBE in ihrer Analyse sowie die Kanzlei Fridrich Bannasch & Partner in ihrer Stellungnahme die Frage thematisiert, inwieweit aus Schweizer Kaufkraft generierte Umsätze zu berücksichtigen seien.

Nach den Ergebnissen der BBE-Analyse werden für die Sortimente Bekleidung, Sport-/Campingartikel und Uhren/Schmuck zwischen 40 und 50 % des Umsatzes aus Gebieten stammen, die außerhalb des im LEP gemeindescharf abgegrenzten Mittelbereichs Singen liegen. Bei den ersten beiden Sortimentsgruppen gilt dies selbst dann, wenn die von der BBE angenommenen Verkaufsflächenuntergrenzen eingehalten werden, während beim Sortiment Uhren/Schmuck bei einer Beschränkung auf die Verkaufsflächenuntergrenze (100 m²) angenommen werden kann, dass der Umsatz zu 100 % aus dem Verflechtungsbereich des Mittelzentrums Singen stammt. Generell ist hierbei allerdings zu beachten, dass in die außerhalb des Mittelbereichs

Singen generierten Umsatzanteile auch Schweizer Umsätze eingeflossen sind, d. h. auch solche, die nach den Ausführungen des LEP im Sinne grenzüberschreitender Verflechtungen ggf. als „dem Mittelbereich zugehörig“ berücksichtigt werden könnten.

Die BBE stellt in ihrem Gutachten weiter fest, dass die Schweizer Umsätze im geplanten EDZ je nach Sortiment einen Umsatzanteil von um die 20 % erreichen. So können beispielsweise im Bekleidungssortiment maximal 24 % und bei Sport-/Campingartikeln sowie bei Uhren/Schmuck etwa 19 % des Umsatzes Schweizer Kunden zugeordnet werden. Dies stellt im Übrigen nach Auffassung des Regierungspräsidiums einen noch moderaten Ansatz dar, der von der Realität beispielsweise in der Stadt Konstanz und in den zentralen Orten entlang des Hochrheins wie Waldshut-Tiengen, Bad Säckingen oder Weil am Rhein längst eingeholt worden sein dürfte.

Ausgehend von der Überlegung, dass die Schweiz nicht dem deutschen Raumordnungsrecht unterliegt, schlägt die BBE vor, die auf Schweizer Kunden entfallenden Umsatzanteile bei der Bewertung des Kongruenzgebots auszublenden. Im Zusammenhang mit der oben bereits erwähnten „Worst-Case“-Betrachtung, bei der von einer Ausschöpfung der Verkaufsflächenobergrenzen für die umsatzträchtigsten Sortimente ausgegangen wird, kommt die BBE schließlich zu dem Ergebnis, dass das **Gesamtvorhaben** im Mittel der dann realisierten Sortimente einen Umsatzanteil von rd. 40 % mit Kunden von außerhalb des Mittelbereichs Singen erreichen würde. Davon wären rd. 22 % deutschen und 18 % Schweizer Kunden zuzuordnen. Folgt man hiervon ausgehend dem Vorschlag der BBE und blendet die auf die Schweiz entfallenden Umsatzanteile aus, würden noch 27 %, d. h. weniger, als die im Einzelhandelserlass genannten 30 %, aus den deutschen Gebieten außerhalb des Singener Mittelbereichs stammen. Der Anhaltswert des Einzelhandelserlasses wäre laut BBE unter diesen Voraussetzungen nur für bestimmte Sortimente, d. h. für Bekleidung (rd. 33 %), für Sport-/Campingartikel (rd. 31 %) sowie für Uhren/Schmuck (rd. 38 %) überschritten. Im Vergleich zum ursprünglichen Ansatz, bei dem der Umsatz mit Schweizer Kunden in vollem Umfang den außerhalb des Mittelbereichs Singen generierten Umsatzanteilen zugeschlagen wird, wäre die Überschreitung des 30 %-Wertes allerdings deutlich geringer.

Der Vorschlag der BBE, Umsatzanteile aus der Schweiz bei der Bewertung des Kongruenzgebots allein deshalb außen vor zu lassen, weil das Kongruenzgebot des LEP nur für das deutsche, nicht aber für das Schweizer Raumordnungsrecht maßgebend ist, ist aus der Sicht des Regierungspräsidiums allerdings zu hinterfragen. Der LEP

macht beim Kriterium „wesentliche Überschreitung des Verflechtungsbereichs“ keine Angaben dazu, wo die Überschreitung zu verorten ist. Er verweist im Gegenteil sogar darauf, dass grenzüberschreitende Verflechtungen für das Mittelzentrum Singen bzw. den entsprechenden zentralörtlichen Verflechtungsbereich zu berücksichtigen sind.

Eine grundsätzliche Bewertung des Kongruenzgebots, die auch die Frage der Schweizer Umsätze umfasst, hat die Kanzlei Fridrich Bannasch & Partner in ihrer Stellungnahme vorgenommen. Sie weist dabei mehrfach darauf hin, dass der Einzelhandelserlass Baden-Württemberg formalrechtlich außer Kraft getreten ist, gesteht aber zu, dass er nach wie vor eine Auslegungshilfe darstellt, sofern er noch heute fachlich begründet oder durch eine ihm entsprechende Rechtsprechung als Auslegungshilfe anerkannt ist. Hiervon abgesehen kann das Regierungspräsidium der Auffassung, die Anwendung der allgemeinen Auslegungsgrundsätze, wie sie durch die Rechtsprechung ausgeformt wurden, habe bei der Anwendung der LEP-Ziele zum großflächigen Einzelhandel Vorrang vor den Auslegungshinweisen des Einzelhandelserlasses, zustimmen.

Die Kanzlei bezieht sich in ihrer Stellungnahme im Wesentlichen auf die Entscheidung des VGH Baden-Württemberg 3 S 2110/08 vom 17.12.2009 und die daraufhin ergangene Revisionsentscheidung des Bundesverwaltungsgerichts 4 C 8/10 vom 16.12.2010.

Die Gerichte hatten sich in ihren Entscheidungen intensiv mit der Frage beschäftigt, inwieweit sich – auch ohne den Verweis auf den Einzelhandelserlass – aus dem Text und der Struktur sowie der Begründung des LEP hinreichend präzise Kriterien für die Bestimmung eines atypischen Falls ableiten ließen, was die Voraussetzung dafür ist, um den Plansatz zum Kongruenzgebot trotz dessen „Soll-Formulierung“ als Ziel der Raumordnung anzuerkennen. Die von den Gerichten angewandte „Atypik“-Prüfung für die Beurteilung von Ausnahmen vom Kongruenzgebot als „Soll-Ziel“ knüpft im ersten Schritt daran an, dass die 70:30-Regel überschritten wird, untersucht anschließend ob es (keine) negativen Auswirkungen gibt (Beeinträchtigungsverbot) und bei Vorliegen beider Voraussetzungen schließlich, ob weitere atypische Sachverhalte eine Abweichung von der 70:30-Regel erlauben. Dieses Vorgehen ist dogmatisch nachvollziehbar, wenn man das Kongruenzgebot mit der 70:30-Regel gleichsetzt, weil dann bei deren Überschreitung der Ausnahmefall eintritt.

Indessen muss auch unabhängig vom Einzelhandelserlass geprüft werden, ob im Sinne des Soll-Ziels im LEP der zentralörtliche Verflechtungsbereich *nicht wesentlich* überschritten wird. Bereits in diesem Zusammenhang ist zu entscheiden, ob bei der wesentlichen Überschreitung die Schweiz mitbetrachtet wird oder nicht. Wenn der Wortlaut der Vorschrift sich dazu nicht hinreichend klar äußert, ist für die Auslegung auf den Normzweck und damit maßgeblich auf die mit dem Kongruenzgebot verfolgten Schutzzwecke abzustellen. Daraus kann die Frage abgeleitet werden, ob die Überschreitung des Verflechtungsbereichs durch die Schweizer Kundschaft „wesentlich“ im Sinne des LEP sein kann.

Die Beantwortung dieser Frage verlangt eine raumordnerische Gesamtwertung und Einzelfallbetrachtung des Vorhabens und der konkreten Auswirkungen der Schweizer Umsätze auf die Raumordnung. Dass Wertungsspielräume eröffnet sein müssen, hat das BVerwG in der Revisionsentscheidung vom 16.12.2010 ausdrücklich festgehalten. Denn das Kongruenzgebot wäre mit seiner quantitativ pauschalierenden Betrachtungsweise nicht verhältnismäßig, wenn es für alle Fallgestaltungen unterschiedslos strikte Beachtung beanspruchte. Es geht also nicht um Härtefälle, die einem Zielabweichungsverfahren zu unterwerfen sind, sondern, wie das BVerwG festgestellt hat, darum, ob ein Vorhaben „im konkreten Einzelfall raumverträglich erscheint, mithin im Blick auf das Schutzziel des Kongruenzgebots unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist.“

Es fällt des Weiteren auf, dass sowohl der VGH als auch das BVerwG das Kongruenzgebot nicht isoliert sehen, sondern es mehrfach in den Zusammenhang mit den anderen Geboten stellen. Der VGH betont zwar bei der Darlegung der verschiedenen Komponenten des Beeinträchtigungsverbots die Zugehörigkeit zu den jeweiligen LEP-Unterplansätzen 3.3.7.1 und 3.3.7.2, verweist aber zugleich auf Zusammenhänge zwischen Kongruenzgebot und Konzentrationsgebot und darauf, dass die Begründung zu PS 3.3.7 LEP keine weitere Untergliederung enthält, wodurch der Gesamtzusammenhang aller Regelungen dokumentiert werde. Das BVerwG hat das ausdrücklich bestätigt. Dies eröffnet den Weg in eine raumordnerische Gesamtwertung, die auch Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Ge- und Verboten in den Blick nimmt. Diese Herangehensweise verbietet es, „das Kongruenzgebot“ als Tatbestandsmerkmal erst zu isolieren und es dann allein rechnerisch nach dem 70:30-Schema des Einzelhandelserlasses zu beurteilen. Nach Auffassung der Gerichte kommt es vielmehr auf eine raumordnerische Gesamtschau von „Standortwahl und Größenordnung“ an.

Das BVerwG führt als „Schutzzweck eines von der konkreten Beeinträchtigung der Versorgungssituation abgekoppelten Kongruenzgebots“ an, dass Einzelhandelsgroßprojekte selbst dann raumunverträglich sind, wenn sie zwar nicht zu Beeinträchtigungen führen, aber über den Einzugsbereich der Standortgemeinde hinaus zu Zersiedlung und erhöhtem Verkehrsaufkommen führen. Das Kongruenzgebot hat danach also nicht nur die (subjektiv-rechtliche) Schutzfunktion, die zentralen Versorgungsbereiche anderer zentraler Orte vor zu großen Kaufkraftabflüssen zu bewahren, sondern auch den objektiv-rechtlichen Gehalt, die Raumstruktur vor Zersiedelung und einer dadurch bedingten Erhöhung des Verkehrsaufkommens zu schützen. Entscheidend für die Einhaltung des Kongruenzgebots ist also die Wahrung von drei raumordnerischen Schutzzwecken, die zu überprüfen sind und wobei jeweils zu entscheiden ist, inwieweit die Schweizer Umsätze zur Sicherung des Schutzzwecks in die Prüfung einzubeziehen sind, weil sie sich je nach Schutzzweck unterschiedlich auswirken können.

Von Bedeutung ist zunächst, ob **Versorgungsstrukturen beeinträchtigt werden können.** Hierzu hat die BBE nachgewiesen, dass mit raumordnerisch relevanten Beeinträchtigungen – zumindest auf deutscher Seite – nicht zu rechnen ist (s. u.). Die Schweiz verfügt selbst nicht über dem deutschen Raumordnungsrecht äquivalente Regelungen zum Schutz anderer Versorgungstrukturen. Einzelhandelsansiedlungen sind in der Schweiz ohne Rücksichtnahme auf deren Auswirkungen auf Deutschland zulässig. Es gibt also kein Gegenseitigkeitsprinzip, das auf deutscher Seite eine Schutzwürdigkeit des Schweizer Einzelhandels begründen würde.

Der Schweizer Einzelhandel ist auch nicht Schutzgegenstand des LEP, d. h. er ist nicht vom Beeinträchtigungsverbot umfasst. Einen Hinweis dazu gibt der Einzelhandelserlass. Dieser sieht unter Ziff. 3.9 aufgrund geschlossener Staatsverträge mit Bayern, Hessen und Rheinland-Pfalz grenzübergreifende Kooperationen bei der Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten vor, trifft also durchaus Aussagen über die Landesgrenzen hinaus. Eine entsprechende Regelung zur Schweiz fehlt indessen, weil es keinen diesbezüglichen Staatsvertrag gab und gibt. Das gilt auch für die Schutzrichtung des LEP.

Der LEP schützt also allein deutsche Versorgungsstrukturen. Soweit es um die Beeinträchtigungskomponente geht, die im Kongruenzgebot im Zusammenwirken mit den anderen raumordnerischen Geboten enthalten ist, muss die Schweiz somit außen vor bleiben. Das bedeutet, dass der Schweizer Umsatz bei der Prüfung, ob die im EDZ

getätigten Umsätze wesentlich von außerhalb des zentralörtlichen Verflechtungsbereichs stammen, keine Rolle spielen darf.

Des Weiteren ist zu prüfen, ob eine **raumordnerisch relevante Zersiedelung** zu befürchten ist. Es liegt auf der Hand, dass eine Zersiedelung durch das EDZ an seinem zentralen Standort in der Singener Innenstadt nicht bewirkt werden kann. Es ist auch nicht erkennbar, dass als mittelbare Folge des EDZ Siedlungsstrukturen an anderer Stelle in Singen oder außerhalb der Stadt beeinträchtigt würden. Schweizer Umsätze haben auf diese Frage auch keinerlei Auswirkung.

Das EDZ kann sogar eher zu einer Minimierung der in Singen vorhandenen Zersiedelung beitragen. Von der Umsatzumverteilung von Bestandsbetrieben innerhalb der Stadt Singen in das EDZ sind nämlich auch Märkte in der Peripherie betroffen, die Umsätze an das EDZ verlieren. Sollte dies zur Aufgabe peripherer Marktstandorte führen, die in der Vergangenheit entgegen den heutigen rechtlichen Standortkriterien errichtet wurden, wäre dies nicht nur städtebaulich, sondern auch raumordnerisch akzeptabel.

Schließlich ist zu prüfen, ob es zu **raumordnerisch relevanten negativen Verkehrsauswirkungen** kommen kann. Dieser vom BVerwG angeführte dritte Schutzzweck des Kongruenzgebots, die Verkehrsinfrastruktur zu schützen, kann grundsätzlich auch durch Umsatzzuflüsse und Verkehre aus der Schweiz verletzt werden. Dies ist jedoch offensichtlich nicht der Fall.

Zum einen liegt das EDZ direkt am Singener Bahnhof und vor dem geplanten ZOB, der zeitgleich mit der Eröffnung des EDZ fertig gestellt werden soll. Es verfügt damit über eine hervorragende Anbindung – gerade auch an die Schweiz – mit öffentlichen Verkehrsmitteln. Dies zeigt sich auch daran, dass im EDZ nur ca. 500 Kfz-Stellplätze geplant sind, was für ein Einkaufszentrum dieser Größe deutlich im unteren Bereich liegt.

Hiervon abgesehen hat die Rapp Trans AG in ihrem Gutachten und in einer Stellungnahme zu den Einwendungen im Raumordnungsverfahren den Nachweis erbracht, dass die überregionalen Verkehrswege rund um Singen durch den vom EDZ induzierten Zusatzverkehr auch nicht annähernd an die Grenze ihrer Leistungsfähigkeit gelangen. Dies gilt auch für die Zufahrtsstraßen von Süden durch die Gemeinde Rielasingen-Worblingen, deren diesbezügliche Einwendungen von der Rapp Trans

AG explizit geprüft und als unbegründet eingestuft wurden. Schließlich wird auch die Leistungsfähigkeit der Grenzübergänge nicht beeinträchtigt. So weist insbesondere der Grenzübergang Ramsen nach den Untersuchungen von Rapp Trans AG ausreichend Kapazitäten auf, um einen Mehrverkehr aus der Schweiz zum EDZ abzufertigen.

Auch die durch Singen führenden überregionalen Verkehrswege werden durch das EDZ nicht wesentlich beeinträchtigt. Die stärksten Auswirkungen auf den innerstädtischen Verkehr hat das EDZ auf der Bahnhofsachse in Singen, die aber als Gemeindestraße klassifiziert ist. Das EDZ wird an das städtische Parkleitsystem eingebunden, um Parksuchverkehre zu minimieren. Überregionale Auswirkungen wird dies nicht haben.

Nach Auffassung des Regierungspräsidiums kommt bei der Bewertung des Kongruenzgebotes des Weiteren hinzu, dass **das EDZ als atypisch im raumordnerischen Sinne** eingestuft werden muss, so dass es auch bei einer Anknüpfung an die Rechtsprechung auf Basis des Einzelhandelserlasses das Kongruenzgebot einhielte.

Diese Einschätzung ist zum einen der Lage des Vorhabens im deutsch-schweizerischen Grenzraum und dem im Vergleich zu anderen Regionen Baden-Württembergs ganz erheblichen Kaufkraftzufluss aus dem Ausland geschuldet.

Auch führt die besondere Lage des Baugrundstücks zu einer atypischen Einstufung. Das Vorhaben erfüllt das Integrationsgebot in so idealer Weise, wie es mit einem Neubauprojekt äußerst selten an einem Standort zu verwirklichen ist. Hinzu kommt die sehr gute Verkehrsanbindung des Standorts auch mit öffentlichen Verkehrsmitteln, insbesondere mit der Bahn, was für Einkaufszentren ungewöhnlich ist. Auch aus diesen Gründen ist der Standort des EDZ – gerade im Vergleich zu den Einkaufszentren auf der „Grünen Wiese“, die der Normgeber des LEP offensichtlich vor Augen hatte, als er seine Kriterien aufstellte – als atypisch zu bewerten.

Die raumordnerisch wünschenswerte zentrale Lage bringt jedoch im vorliegenden Fall auch Nachteile für den Vorhabenträger mit sich. Diese resultieren einmal aus einem besonders schwierigen Zuschnitt des Baugrundstücks, der zu einem unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten suboptimalen Grundriss der Einzelhandelsflächen, einer schwierigen Anliefersituation, hohen Baukosten aufgrund fehlender Arbeitsräume und umgebender Verkehrswege und auch zu deutlich höheren Anforderungen an

eine Architektur führt, die diesem repräsentativen Standort gerecht wird. Nicht zuletzt liegen die Grundstückspreise am Standort in der Bahnhofsachse der Stadt Singen erheblich über denen in städtebaulichen Randlagen.

Insgesamt spricht auch der zentrale Standort des Vorhabens für eine raumordnerisch zu beachtende Atypik.

Letztlich sprechen aus der Sicht des Regierungspräsidiums somit wesentliche Aspekte dafür, dass das Kongruenzgebot durch das EDZ nicht verletzt wird, auch wenn der im Einzelhandelserlass angegebene Anhaltswert von 30 % rein rechnerisch teilweise überschritten wird.

Dabei kann durchaus hinterfragt werden, ob es tatsächlich rechtlich zutreffend ist, in diesem Punkt eine sortimentsweise Betrachtung anzustellen. Gegenstand des Kongruenzgebots ist nach dem unzweideutigen Wortlaut des LEP nicht das Sortiment, sondern das Einzelhandelsgroßprojekt insgesamt. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die BBE, wie oben dargelegt, eine Worst-Case-Variante dergestalt gebildet hat, dass sie die Gesamtverkaufsfläche des EDZ vorrangig mit solchen Sortimenten belegt hat, die einen hohen auswärtigen Umsatzanteil aufweisen. Außerdem wurden bei den Ansätzen zur Flächenleistung des EDZ Werte gewählt, die der Tatsache Rechnung tragen, dass ein Einkaufszentrum eine hohe Attraktivität aufweist und die Betriebe im Center wechselseitig zur Erhöhung der Kundenfrequenz beitragen. Damit wurde bei der Begutachtung gerade den Besonderheiten eines integrierten Projektes wie dem geplanten EDZ Rechnung getragen. Methodisch wäre es ein Widerspruch, wenn man bei der Bewertung des Kongruenzgebots innerhalb des EDZ einzelne Sortimente betrachten würde, als wären es isolierte Fachgeschäfte. Hierfür müssten andere Zahlenansätze gewählt werden.

Nach dem Worst-Case-Szenario der BBE kämen wie erwähnt ca. 60 % des Gesamtumsatzes des EDZ aus dem Verflechtungsbereich des Mittelzentrums Singen. Auch unter diesem Aspekt kann unter Beachtung der von der Rechtsprechung hergeleiteten Rahmenbedingungen und mit Blick auf die Atypik des Vorhabens nach Auffassung des Regierungspräsidiums davon ausgegangen werden, dass das Kongruenzgebot eingehalten ist.

4.3.4 Beeinträchtigungsverbot

Nach dem LEP besteht *das Beeinträchtigungsverbot* aus drei Komponenten. In jedem Fall ist das Beeinträchtigungsverbot laut Einzelhandelserlass dann verletzt, wenn aufgrund von Umsatzumverteilungen in den raumordnerisch zu schützenden Bereichen Geschäftsaufgaben drohen. Hiervon kann in der Regel dann ausgegangen werden, wenn bei zentren- oder nahversorgungsrelevanten Sortimenten mit Umsatzverlusten von ca. 10 % gerechnet werden muss.

Als erste Komponente des Beeinträchtigungsverbots ist in PS 3.3.7.2, Satz 1 LEP festgehalten, dass Einzelhandelsgroßprojekte durch ihre Lage und Größe nicht die Funktionsfähigkeit der Stadt- und Ortskerne **der Standortgemeinde wesentlich beeinträchtigen** dürfen. Dieser Teil des Beeinträchtigungsverbots steht in direktem inhaltlichen Zusammenhang mit PS 3.3.7.2, Satz 2 LEP, nämlich dem Integrationsgebot. Dabei wird primär darauf abgezielt, dass Einzelhandelsgroßprojekte an peripheren, autokundenorientierten Standorten eine große Sogwirkung entfalten, die Kaufkraft aus den Versorgungsstrukturen der integrierten Lagen in Stadt- und Ortskernen abziehen und hierdurch diese Strukturen gefährden können, vor allem in der Standortkommune selbst. In den zentralen Versorgungsbereich einer Kommune integrierte Standorte sind deshalb im Regelfall unschädlich (siehe auch Ziff. 3.2.2.3, Abs. 2 des Einzelhandelserlasses).

Als zweite Komponente des Beeinträchtigungsverbots führt PS 3.3.7.1, Satz 2 LEP aus, dass durch ein Einzelhandelsgroßprojekt **die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung in dessen Einzugsbereich nicht beeinträchtigt** werden darf. Das Kriterium der verbrauchernahen Versorgung zielt insbesondere auf die Versorgung der Bevölkerung mit Gütern des täglich wiederkehrenden Bedarfs (sog. nahversorgungsrelevante Sortimente, d.h. insbesondere Lebensmittel, Getränke, Drogeriewaren, Papier, Bücher, Zeitschriften), die möglichst nah an den Wohnquartieren verfügbar sein sollen.

PS 3.3.7.1, Satz 2 LEP enthält schließlich die dritte Komponente des Beeinträchtigungsverbots, wonach die **Funktionsfähigkeit anderer zentraler Orte nicht beeinträchtigt** werden darf.

4.3.4.1 Sachverhalt

Nachdem die Umsatzumverteilungen als Indikator bei der Bewertung des Beeinträchtigungsverbots heranzuziehen sind, hat die BBE hierzu entsprechende Prognosen angestellt. Wie bereits dargelegt, wird der lt. Einzelhandelserlass zu berücksichtigende Wert von 10 % nach der BBE-Prognose nur in Singen selbst überschritten.

Vor allem von der Stadt Konstanz bzw. durch das von ihr beauftrage Büro Dr. Acocella Kritik wurde Kritik an der Methodik der BBE-Analyse vorgebracht. Dies bezieht sich zum einen darauf, dass die BBE zu niedrige Flächenleistungen angenommen habe. Dass das Regierungspräsidium diese Auffassung nicht teilt, wurde bereits dargelegt.

Darüber hinaus unterstellt das Büro Dr. Acocella, dass das von der BBE angewandte Gravitationsmodell, mit dessen Hilfe letztlich die Umsatzherkunft und die Umsatzumverteilungen ermittelt wurden, „von Hand“ so eingestellt worden sei, dass die Zentralität von Singen nur moderat gesteigert werde. Dies habe zu relativ hohen Umverteilungsquoten in Singen selbst geführt, was rechnerisch die Umverteilungen im Umland reduziere.

Dem ist entgegen zu halten, dass die BBE in ihrem Gravitationsmodell die bereits heute und besonders in der Singener Innenstadt bestehende umfassende wettbewerbsrelevante Angebotsstruktur berücksichtigt hat. Dies spiegelt sich in einer schon aus dem aktuellen Einzelhandelsbestand resultierenden hohen Zentralität wider, wobei zum Ausdruck kommt, dass die Stadt Singen als Mittelzentrum einen großen Teil der Versorgungsangebote für den ihr zugeordneten Mittelbereich auf ihr Stadtgebiet konzentriert, insbesondere im mittel- und langfristigen Bedarfsbereich. Eine weitere Steigerung der Zentralität der Stadt Singen ist insoweit nur mit besonders attraktiven Angeboten möglich, die – wie etwa ein innerstädtisches Einkaufszentrum – ein Alleinstellungsmerkmal gegenüber allen Wettbewerbsstandorten mit Ausnahme von Konstanz begründen.

Des Weiteren vermutet das Büro Dr. Acocella, die BBE habe nur den systemgleichen Wettbewerb, also nur den Wettbewerb zwischen gleichartigen Standorten oder Betriebstypen erfasst. Hierdurch könnten Auswirkungen auf die Innenstädte im Umland unterschätzt worden sein. Dass dies aus Sicht des Regierungspräsidiums nicht zutrifft, wurde im Abschnitt „Kongruenzgebot“ bereits dargelegt.

Grundsätzliche Zweifel erhebt das Büro Dr. Acocella schließlich in Bezug auf die Plausibilität der von der BBE berechneten Umsatzumverteilungen. Hierzu ist anzumerken, dass die BBE im Rahmen der Marktbedeutung des Vorhabens die maximalen Abschöpfungsquoten des Planvorhabens im Marktgebiet ermittelt und somit dargelegt hat, dass das geplante EDZ eine hohe übergemeindliche Ausstrahlungskraft entfalten kann, die sich in erster Linie aus den (gegenseitigen) Verbundeffekten der Innenstadt ergibt.

Für die Betrachtung der zu erwartenden raumordnerischen und städtebaulichen Auswirkungen waren insbesondere die durch das Planvorhaben induzierten Umverteilungseffekte gegenüber den im Untersuchungsgebiet ansässigen Betrieben, vor allem in den zentralen Versorgungsbereichen in Singen sowie in anderen Städten und Gemeinden des Kerneinzugsgebiets, relevant. Dabei wurde berücksichtigt, dass der im Realisierungsfall am Planstandort zu erwartende Umsatz Anbietern an anderer Stelle verloren geht, da durch die Realisierung nicht mehr Kaufkraft entsteht, sondern diese lediglich zwischen den unterschiedlichen Wettbewerbern bzw. Wettbewerbsstandorten umverteilt wird. Neben diesem rein quantitativen Ansatz wurden bei der Bewertung auch qualitative Sachverhalte berücksichtigt. Weiterhin wurden mögliche Rückholeffekte in Bezug auf Kaufkraft, die derzeit aus dem Einzugsgebiet in andere Regionen oder den Internethandel abfließt, in die Betrachtung eingestellt. Diese Umsätze (Teil der diffusen Umsätze) wurden insofern angerechnet, als sie nicht originär dem Bestandshandel in Singen oder an anderen Orten im Untersuchungsgebiet verloren gehen.

Im Hinblick auf den als maßgebliche Bewertungsgröße heranzuziehenden Planumsatz hat die BBE im Sinne eines Worst-Case-Szenarios maximale Verkaufsflächen, eine hohe Leistungsfähigkeit des Vorhabens, bedeutsame Synergieeffekte und damit die denkbar stärksten Auswirkungen auf städtebaulich integrierte Wettbewerber (im zentralen Versorgungsbereich) zugrunde gelegt. In Anlehnung an die Entscheidung des OVG Münster vom 02.10.2013 wird hierbei die Worst-Case-Betrachtung realitätsnah definiert. Somit wird beim Planvorhaben zwar vom ungünstigen Fall ausgegangen, dies jedoch unter „realistischen Annahmen“.

Für ihre Bewertung der absatzwirtschaftlichen Auswirkungen hat die BBE die Umsatzumverteilungen bei ansässigen Betrieben herangezogen und die Veränderungen der Kaufkraftströme ausgehend vom Status quo im Rahmen einer Kaufkraft-Modellrechnung simuliert.

Dabei wurden die Faktoren

- Einwohnerzahlen und einzelhandelsrelevante Kaufkraft im Untersuchungsgebiet
- Zeitdistanzen im Kfz-Verkehr zwischen den Kundenwohnorten im Untersuchungsgebiet und den relevanten Wettbewerbsstandorten
- Standorte, Dimension und Attraktivität der relevanten Wettbewerber

berücksichtigt.

Auf der Basis dieser Modellrechnung konnte die BBE Aussagen darüber treffen, welche Standorte durch die Realisierung des projektierten Einkaufszentrums in welchem Umfang durch Verdrängungseffekte bzw. Umsatzeinbußen in den relevanten Umsatzsortimentsbereichen betroffen sein können. Mittels des Modells konnte also dargestellt werden, welche Umsatzverluste bei den einzelnen Sortimenten in anderen Standortbereichen, mit denen das geplante EDZ in einen Wettbewerb tritt, erwartet werden können.

Dass dabei beispielsweise in der Stadt Engen im Sortiment Bekleidung mit einer Umsatzumverteilungsquote von max. 3 % des derzeitigen Umsatzes eine niedrigere Umverteilungsquote zu erwarten ist als in der Stadt Radolfzell (max. 7 % des derzeitigen Umsatzes), auch wenn die Fahrtzeitdistanzen zum Planvorhaben vergleichbar sind, lässt sich insbesondere mit dem Ausstattungsgrad und den Wettbewerbsstrukturen in den beiden Städte begründen. Während das Bekleidungsangebot in der Stadt Engen im Wesentlichen aus einem Textildiscounter und wenigen kleinen, inhabergeführten Bekleidungsgeschäften besteht, zeichnet sich das Angebot in der Stadt Radolfzell durch inhabergeführte Betriebe, vor allem aber durch eine Reihe von Filialbetrieben und Markenanbietern aus, die sich insbesondere im Factory-Outlet-Center „seemaxx“ befinden. Somit sind die Angebotsstrukturen in der Stadt Radolfzell zumindest mit dem Planvorhaben vergleichbar, während der Textildiscounter in Engen ein Anbieter aus dem Niedrigpreissegment ist, der eine andere Zielgruppe als das Planvorhaben anspricht. Zudem ist dem Bekleidungsangebot in Radolfzell auch eine überörtliche Bedeutung beizumessen, während das Bekleidungsangebot in Engen nur lokale Versorgungsfunktionen übernehmen kann.

Im Ergebnis hat das Büro Dr. Acocella Umverteilungsquoten ermittelt, die in der Innenstadt von Singen niedriger und an den übrigen Standorten – insbesondere in

Zone II des Einzugsgebiets – in der Regel höher als in der BBE-Auswirkungsanalyse ausfallen. Da die dabei angewandte Methodik allerdings intransparent bleibt und lediglich als „eigenes Gravitationsmodell“ bezeichnet wird, sieht das Regierungspräsidium keinen Anlass, die von der BBE angewandte Methodik anzuzweifeln. Diese Einschätzung bezieht sich auch auf die von der Werbegemeinschaft „Gemeinsam für Konstanz“ vorgebrachten Einwendungen, soweit diese auf der Stellungnahme des Büros Dr. Acocella beruhen.

Der Vollständigkeit halber sei an dieser Stelle angemerkt, dass die CIMA in ihrer im Auftrag der Stadt Radolfzell erarbeiteten Stellungnahme die Methodik der BBE in keiner Weise anzweifelt und ausdrücklich darauf hinweist, dass die von der BBE angesetzten Flächenleistungen einer Worst-Case-Betrachtung entsprechen.

Von den Städten Radolfzell, Stockach und Engen sowie dem Regionalverband Hochrhein-Bodensee wurde die von der BBE angewandte Methodik zwar nicht grundsätzlich in Zweifel gezogen, jedoch wurde die Befürchtung geäußert, dass trotz der Unterschreitung des 10 %-Wertes aus dem Einzelhandelserlass städtebauliche Beeinträchtigungen möglich sein können.

Dass die Auswirkungen in den genannten Städten spürbar sein werden, wird auch vom Regierungspräsidium nicht bestritten. Allerdings wird von den genannten Stellen nicht näher belegt, dass diese – wettbewerblichen – Auswirkungen die Schwelle einer städtebaulichen oder gar raumordnerischen Relevanz überschreiten. Explizit hat die BBE in ihrer Stellungnahme zu den im Verfahren vorgetragenen Einwendungen vom 11.01.2016 nochmals betont, dass Betriebsaufgaben und daraus resultierende Funktionsbeeinträchtigungen der Innenstädte von Konstanz, Stockach und Radolfzell auszuschließen sind. Somit seien nach Auffassung der BBE auch die aus den Bedenken der genannten Stellen resultierenden Forderungen nach geringeren sortimentsbezogenen Verkaufsflächen unbegründet.

Bedenken wurden schließlich auch von der Gemeinde Rielasingen-Worblingen vorgetragen. Die Gemeinde betont in ihrer Stellungnahme ihre Funktion als Kleinzentrum, das nach den raumordnerischen Vorgaben den häufig wiederkehrenden Bedarf der Grundversorgung decken soll. Sie verweist dabei insbesondere auf einen großflächigen Lebensmittel-Vollsortimenter, der gerade erst im Gewerbegebiet der Gemeinde errichtet worden sei und der die verbrauchernahe Versorgung insbesondere mit Lebensmitteln flächendeckend gewährleiste. Die Kritik der Gemeinde Rielasingen-

Worblingen richtet sich deshalb vor allem gegen das im geplanten EDZ vorgesehene Lebensmittelangebot.

Diesen Bedenken ist entgegenzuhalten, dass es laut BBE-Analyse bei der Ansiedlung von Lebensmittelbetrieben im EDZ vor allem in der Stadt Singen selbst zu Umsatzumverteilungen kommen wird, die primär die großen Singener Lebensmittelanbieter treffen. Betriebsschließungen – insbesondere der in Rielasingen-Worblingen ansässigen strukturprägenden Lebensmittelmärkte Edeka, Aldi, Penny und Netto – schließt die BBE jedoch grundsätzlich aus.

Der Handelsverband Südbaden e.V. schließlich hält in seiner Stellungnahme das geplante EDZ insbesondere bei den zentrenprägenden Sortimenten Bekleidung, Schuhe und Sportwaren für überdimensioniert. Er begründet seine Einschätzung damit, dass die Umsatzumverteilungen in der Singener Innenstadt das innerstädtische Standortgefüge beträchtlich verändern und Leerstände an den Rändern des Versorgungskerns verursachen würden. Auch bestünden aus Sicht des Handelsverbandes in der Singener Innenstadt keine Angebotsdefizite.

Hierzu ist anzumerken, dass die BBE in der Tat Betriebsschließungen bzw. Betriebsverlagerungen aufgrund von kleinräumigen Umsatzumverteilungen nicht ausschließt, dass sich daraus angesichts der Lage des EDZ innerhalb der Singener Innenstadt aber keine Beeinträchtigung des städtebaulichen Gefüges und der Funktionsfähigkeit der Innenstadt ableiten lässt. Hiervor abgesehen hat die BBE durchaus Angebotsdefizite in der Singener Innenstadt festgestellt, die sich zum einen auf das Fehlen einzelner wichtiger Retail-Marken und damit auf die Angebotstiefe (vor allem bei den attraktivitätsbestimmenden Sortimenten Bekleidung und Schuhe), zum anderen auf einzelne Branchen bzw. Sortimente insgesamt (z. B. Elektrowaren, Spielwaren oder auch Lebensmittel) beziehen. Die vom Handelsverband geforderte Begrenzung der Gesamtverkaufsfläche des EDZ auf ca. 15 % der vorhandenen Innenstadtfläche (rd. 55.000 m² Verkaufsfläche) ist deshalb auch aus der Sicht des Regierungspräsidiums nicht zu begründen.

4.3.4.2 Bewertung des Beeinträchtigungsverbots

Wie bereits dargelegt, setzt sich das Beeinträchtigungsverbot aus drei Komponenten zusammen. In Bezug auf die erste Komponente, das Verbot der Beeinträchtigung von Versorgungskernen der Standortgemeinde, ist festzuhalten, dass nach den Aussagen

der BBE Nahversorgungsstrukturen in Quartieren und Stadtteilen Singens sowie in den außerhalb gelegenen Teilorten der Stadt durch das EDZ in keiner Weise gefährdet werden. Größere Umverteilungseffekte kann es hingegen in der Singener Innenstadt selbst geben, so dass einzelne Geschäftsaufgaben in Innenstadtrandlagen nicht auszuschließen sind. Da die hier maßgeblichen Umsätze jedoch nur innerhalb der Innenstadt umverteilt werden, handelt es sich nicht um einen „Kaufkraftabfluss“ im Sinne von Ziff. 3.2.2.3, Abs. 4 des Einzelhandelserlasses. Umverteilungen innerhalb eines Versorgungskerns, die dem dortigen Wettbewerb geschuldet sind, werden vom Beeinträchtigungsverbot nicht erfasst, wie der Einzelhandelserlass in Ziff. 3.2.2.3, Abs. 2 feststellt. Schutzzweck sind nicht die einzelnen Betriebe, sondern die Versorgungsstruktur als solche. Nach Auffassung aller beteiligten Gutachter wird die Innenstadt von Singen **insgesamt** jedoch durch das EDZ gestärkt, weil es insgesamt mehr Kaufkraft in die Innenstadt zieht. Wie sich diese Kaufkraft innerhalb der Stadt verteilt, ist keine Frage der Raumordnung, solange die Versorgungsfunktion der Singener Innenstadt für die Stadt und den Mittelbereich Singen als solche nicht gefährdet wird.

Das Beeinträchtigungsverbot im Sinne von PS 3.3.7.2, Satz 1 LEP mit dem Schutzzweck, nachteilige Auswirkungen nicht integrierter Standorte von Einzelhandelsgroßprojekten auf andere Versorgungskerne der Standortgemeinde selbst zu vermeiden, ist damit offensichtlich nicht verletzt.

Nichts anderes gilt für die zweite Komponente des Beeinträchtigungsverbots, wonach im Sinne von PS 3.3.7.1, Satz 2 LEP ein Einzelhandelsgroßprojekt die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung in seinem Einzugsbereich nicht beeinträchtigen darf. Der Schwerpunkt des EDZ wird nicht auf nahversorgungsrelevanten Sortimenten liegen. Soweit diese im EDZ angeboten werden, wird dies primär der Versorgung der Singener Innenstadt selbst, teilweise auch dem Bedarf von Schweizer Kunden zur Abrundung des Gesamtangebotes im EDZ dienen. Nahversorgungsstrukturen in Singen mit seinen Stadtteilen, dem Singener Verflechtungsbereich oder gar darüber hinaus werden nur marginal beeinflusst, da die Kundschaft i. d. R. für Nahversorgungseinkäufe keine so weiten Wege unternimmt. Eine Beeinträchtigung der verbrauchernahen Versorgung kann damit ausgeschlossen werden.

Wie die Stellungnahmen im Raumordnungsverfahren zeigen, ist für die raumordnerische Beurteilung des EDZ die dritte Komponente des Beeinträchtigungsverbots im Sinne von PS 3.3.7.1, Satz 2 LEP, wonach die Funktionsfähigkeit anderer zentraler Orte nicht beeinträchtigt werden dar, von zentraler Bedeutung.

Jedoch ist auch in diesem Punkt kein Widerspruch zu den Zielen der Raumordnung festzustellen.

Näher untersucht wurden von der BBE die Folgen des EDZ für das Oberzentrum Konstanz und für die nächstgelegenen deutschen Mittelzentren Stockach und Radolfzell unter besonderer Beachtung derjenigen Sortimente des mittelfristigen Bedarfs, die typischerweise in Innenstädten angeboten werden und die damit maßgeblich die Attraktivität der Innenstädte von Ober- und Mittelzentren bestimmen. Nach den Ergebnissen der BBE-Untersuchungen und der Auswertung der Stellungnahmen der Nachbarkommunen sind die Auswirkungen auf deren Handelsstrukturen jedoch durchweg unkritisch.

Dass die methodische Kritik, die von Seiten der Stadt Konstanz vorgebracht wurde, nicht greift, wurde bereits dargelegt. Selbst das von der Stadt Konstanz beauftragte Büro Dr. Acocella kommt bei seiner Kontrollberechnung der Umsatzumverteilung in den Leitsortimenten Bekleidung und Schuhe zwar zu leichten Abweichungen gegenüber der BBE, errechnet jedoch ebenfalls Umverteilungsquoten von deutlich unter 10 % (7 % statt 6 % bei Bekleidung und 5 % statt 6 % bei Schuhen). Dass der starke Konstanzer Einzelhandel dadurch in seiner Struktur und seiner Versorgungsfunktion für den oberzentralen Verflechtungsbereich gefährdet sein könnte, ist nicht anzunehmen. Dabei ist auch zu bedenken, dass Konstanz über eine attraktive Altstadt mit sehr hoher Aufenthaltsqualität direkt am Ufer des Bodensees verfügt, die die Stadt Singen nicht aufweisen kann.

Das Mittelzentrum Radolfzell ist aufgrund seines eher kleinen Mittelbereiches und seiner räumlich schwierigen Stellung zwischen dem Oberzentrum Konstanz und dem starken Mittelzentrum Singen potentiell in seinen Einzelhandelsstrukturen durch ein EDZ in Singen eher gefährdet als Konstanz. Der Gutachter der Stadt Radolfzell bescheinigt der BBE-Analyse jedoch ausdrücklich eine korrekte Methodik und bestätigt die errechneten Umverteilungsquoten von deutlich unter 10 %. Dabei sei angemerkt, dass in der Analyse der BBE vom Mai 2015 die geplante, genehmigte und im Bau befindliche Erweiterung des „seemaxx“-Factory-Outlet-Centers in Radolfzell um weitere 4.000 m² Verkaufsfläche noch gar nicht eingerechnet war. Die höhere Raumordnungsbehörde ist der Überzeugung – und hat dies auch in ihre raumordnerische Beurteilung der „seemaxx“-Erweiterung vom 10.07.2014 eingestellt -, dass die mittelzentrale Versorgungsfunktion der Stadt Radolfzell durch das Erweiterungsvorhaben maßgeblich gestärkt wird. Eine Gefährdung der Radolfzeller Versorgungsstrukturen

durch das EDZ, die zu einer Verletzung des Beeinträchtigungsverbots führen könnte, ist deshalb nicht anzunehmen.

Das Mittelzentrum Stockach hat gegen die Analyse der BBE lediglich vorgetragen, diese ginge für Stockach von zu geringen Bestandsumsätzen aus. Dabei beruft sich die Stadt Stockach jedoch auf eigene ältere Daten, die vor der Ansiedlung einiger Einzelhandelsbetriebe in Stockach erhoben wurden. Die BBE hat in ihrer Stellungnahme zu den Einwendungen im Raumordnungsverfahren vom 11.01.2016 detailliert die zugrunde gelegten Verkaufsflächen in Stockach nachgewiesen. Die Umverteilungseffekte für Stockach liegen mit max. 6 % niedriger als in Radolfzell. Die von der Stadt Stockach aufgestellte Behauptung, es würden dennoch ihre Einzelhandelsstrukturen gefährdet, ist nicht substantiiert belegt. Die Tatsache, dass für Stockach in den letzten Jahren ein deutlicher Verkaufsflächenzuwachs zu verzeichnen ist, bestätigt die Attraktivität des Standorts und zeigt, dass Stockach sich auch gegenüber dem „seemaxx“ in Radolfzell gut behauptet hat. Es kann insoweit unterstellt werden, dass die Stockacher Einzelhandelsstrukturen widerstandsfähiger sind, als die Stadt selbst annimmt. Da die errechneten – und von Stockach nicht bestrittenen – Umsatzumverteilungsquoten mit 6 % deutlich unter dem 10 %-Anhaltswert des Einzelhandelserlasses liegen, unterfällt es der Darlegungslast der Stadt Stockach, substantiierter vorzutragen, warum dennoch ihre Einzelhandelsstrukturen gefährdet sein sollen. Solange dies nicht erfolgt, können weder der Investor für das EDZ noch die Stadt Singen dazu verpflichtet werden, über die Aussagen der BBE hinaus ihre Untersuchungen zu möglichen Gefährdungen von Stockacher Einzelhandelsstrukturen weiter zu detaillieren.

Auch wenn der 10 %-Anhaltswert des Einzelhandelserlasses in keiner der drei näher untersuchten Städte überschritten wird, kann dies zunächst nur ein Anhaltspunkt sein. Denn maßgeblich dafür, wieviel Umsatzverlust eine städtebauliche Struktur verträgt, ist deren tatsächliche Stärke. Eine starke Innenstadt kann auch deutlich mehr als 10 % Verluste und auch Betriebsaufgaben oder gar Verluste ganzer Lagen hinnehmen, ohne dass ihre Versorgungsfunktion dadurch gefährdet wäre. Hingegen kann eine bereits vorher durch andere Einflüsse geschwächte Einzelhandelsstruktur auch schon durch Umsatzumverteilungen von weniger als 10 % gefährdet werden. Das Bundesverwaltungsgericht hat deshalb in seinem Urteil 4 B 25/09 vom 22.12.2009 zu Recht festgestellt, eine Einhaltung des 10 %-Kriteriums führe nicht automatisch zur Unerheblichkeit der Umsatzumverteilung.

Hier ist jedoch zu beachten, dass die bestehenden Strukturen in Konstanz, Radolfzell und Stockach nicht zuletzt durch erhebliche Umsatzzuflüsse aus der Schweiz geprägt sind. Vor allem Konstanz wird von Schweizer Kunden regelmäßig sehr stark frequentiert. Die Zentralität des Konstanzer Einzelhandels hat hierdurch in den letzten Jahren gerade in den Leitsortimenten wie dem Bekleidungssektor stark zugenommen. Auch Radolfzell hat mit der Ansiedlung und der Erweiterung des „seemaxx“ seine Position ausgebaut und in Stockach sind ebenfalls neue Betriebe angesiedelt und die Verkaufsflächen insgesamt erweitert worden. Von einer Vorschädigung der Einzelhandelsstrukturen in diesen drei Orten kann also keine Rede sein. Selbst wenn somit das 10 %-Kriterium in einzelnen Fällen überschritten würde, wäre es damit immer noch nicht plausibel, dass dadurch Versorgungsstrukturen und die Funktionsfähigkeit dieser zentralen Orte durch das EDZ in Singen beeinträchtigt werden könnten. Erst recht ist nicht plausibel – und auch von keiner der drei Städte substantiiert vorgetragen – dass Umverteilungen unter 10 % dort zur Gefährdung von Versorgungsstrukturen führen können, so dass die jeweilige zentralörtliche Funktionsfähigkeit beeinträchtigt wäre.

Hinzu kommt, dass die Städte Konstanz und Radolfzell bisher Alleinstellungsmerkmale in Form eines Factory-Outlet-Centers („seemaxx“) und des bisher einzigen Shopping-Centers mit überregionaler Ausstrahlungskraft im Verflechtungsbereich des Oberzentrums Konstanz („Lago“ in Konstanz) aufweisen. Diese beiden Einrichtungen ziehen bereits bisher in erheblichem Umfang Kaufkraft aus der Schweiz, Kaufkraft aus den benachbarten Mittelbereichen einschließlich der Stadt Singen selbst und sog. Streuumsätze (z. B. von Touristen im Bodenseeraum) ab. Soweit solche Umsätze durch ein EDZ teilweise nach Singen „zurückgeholt“ bzw. umverteilt werden, geht es nicht mehr um den Schutz der Versorgungsfunktion von Konstanz und Radolfzell für deren eigene Verflechtungsbereiche, sondern primär um einen Wettbewerb darum, wo der durch die Schweiz und den Tourismus in den westlichen Bodenseeraum fließende Umsatzüberschuss realisiert wird. Eine raumordnerisch zu berücksichtigende Schutzwürdigkeit kann hieraus nicht abgeleitet werden, da die zentralen Orte in der Lage sein müssen, ihre Versorgungsfunktion für den eigenen Verflechtungsbereich auch ohne diese externen Kaufkraftzuflüsse zu bewältigen.

Insgesamt wäre die Funktionsfähigkeit des Oberzentrums Konstanz und des Mittelzentrums Radolfzell nicht gefährdet, selbst wenn es – was nach Auffassung des Regierungspräsidiums nicht anzunehmen ist – hier zu einzelnen Geschäftsaufgaben käme.

Im Vergleich der benachbarten Mittelzentren untereinander sind sicher die Einzelhandelsstrukturen der Stadt Stockach am geringsten ausgeprägt, was u. a. daran liegt, dass Stockach als Mittelzentrum selbst nur einen sehr kleinen Verflechtungsbereich hat, aus dem es nicht viel eigene Kaufkraft generieren kann. Die Tatsache, dass der Stockacher Einzelhandel in den vergangenen Jahren durch einige Zubauten aufgewertet wurde und sich auch gegen das“ seemaxx“ in Radolfzell behaupten konnte, zeigt jedoch, dass selbst bei Nachweisbarkeit einzelner Geschäftsaufgaben – die auch für Stockach aus der Sicht des Regierungspräsidiums nicht anzunehmen sind – die zentralörtliche Funktion des Mittelzentrums nicht beeinträchtigt wäre.

Dies gilt analog auch für das Unterzentrum Engen und das Kleinzentrum Rielasingen-Worblingen, deren Einzelhandelsstrukturen so stabil sind, dass die zentralörtlichen Funktionen für den jeweiligen Verflechtungsbereich weiterhin problemlos wahrgenommen werden können.

Insgesamt ist das Regierungspräsidium daher zu der Auffassung gelangt, dass durch die Ansiedlung des EDZ in Singen das Beeinträchtigungsverbot im Sinne des LEP nicht verletzt wird.

4.4 Beschränkungen

Durch die Ansiedlung des EDZ in Singen werden wie dargelegt rechnerisch keine Ziele der Raumordnung verletzt. Das Regierungspräsidium ist in Anbetracht der Analyseergebnisse der BBE dennoch bei zwei Sortimentsgruppen zu der Auffassung gelangt, dass vom Antrag des Vorhabensträgers abweichende Verkaufsflächenbeschränkungen i. S. eines „Sicherheitspuffers“ angezeigt sind.

Dies betrifft zum einen das Sortiment Sport-/Campingartikel, das sowohl für das Zentrum von Konstanz als auch für die Radolfzeller Innenstadt zu Umsatzumverteilungsquoten von jeweils 7 % führen kann. Einen weiteren Hinweis gibt die – nach Auffassung des Regierungspräsidiums nicht entscheidende – sortimentsweise Bewertung des Kongruenzgebotes. Hier ist für das Sortiment Sport-/ Campingartikel festzustellen, dass bei Ausschöpfung der Verkaufsflächenobergrenze von 1.700 m² deutlich mehr als 40 % des Umsatzes Gebieten zuzuordnen ist, die außerhalb des Mittelbereiches Singen liegen. Zur Minimierung der Auswirkungen hält das Regierungspräsi-

dium deshalb für dieses Sortiment eine Beschränkung der Verkaufsfläche auf 1.400 m² für geboten.

Darüber hinaus wurde das Sortiment Uhren/Schmuck einer kritischen Betrachtung unterzogen. Dieses Sortiment weist ausgesprochen hohe Flächenleistungen auf, so dass schon geringe Änderungen der Verkaufsfläche spürbare Änderungen der Auswirkungen zur Folge haben können. Sofern für dieses Sortiment die vom Antragsteller vorgesehene Verkaufsflächenobergrenze von 400 m² ausgeschöpft wird, würde der entsprechende Umsatz – rein rechnerisch! – zu 50 % aus Gebieten außerhalb des mittelzentralen Verflechtungsbereichs der Stadt Singen stammen. Mit 7 % wird dabei gleichzeitig ein recht hoher Wert der Umsatzumverteilungen in Bezug auf das Konstanzer Stadtzentrum erreicht. Eine Begrenzung der Verkaufsfläche für dieses Sortiment auf 300 m² ist nach Auffassung des Regierungspräsidiums deshalb vertretbar.

An dieser Stelle sei angemerkt, dass auch mit dem Bekleidungssortiment relativ hohe Umsatzumverteilungsquoten in den Innenstädten von Konstanz und Radolfzell erreicht werden und dass ein größerer Teil der mit diesem Sortiment erzielbaren Umsätze aus Gebieten stammen dürfte, die außerhalb des im LEP abgegrenzten Mittelbereichs Singen liegen. Dabei muss auch an dieser Stelle nochmals betont werden, dass eine sortimentsbezogene Betrachtung der Umsatzherkunft bei der Bewertung des Kongruenzgebots allenfalls hilfsweise angestellt werden sollte. Ausschlaggebend für die Prüfung, ob das Kongruenzgebot eingehalten ist, ist nach den Vorgaben des LEP jedoch das Einzelhandelsgroßprojekt an sich, d. h. das EDZ insgesamt.

Die Frage, ob nicht auch die Verkaufsfläche für das Bekleidungssortiment reduziert werden sollte, wurde vom Regierungspräsidium eingehend geprüft und mit der Stadt Singen und dem Vorhabenträger intensiv diskutiert. Dabei wurde deutlich, dass das Bekleidungssortiment für ein Einkaufszentrum in Innenstadtlage ein absolutes Leitsortiment darstellt, von dem letztlich ganz wesentlich die Wirtschaftlichkeit des Gesamtvorhabens abhängt. Hinzu kommen die im Hinblick auf die Atypik des Vorhabens bereits beschriebenen Erschwernisse (Grundstückszuschnitt, hohe Grunderwerbs- und Baukosten, hohe gestalterische Anforderungen usw.), die aus der raumordnerisch und städtebaulich optimalen Innenstadtlage resultieren und die auch vom Regierungspräsidium in Rechnung zu stellen sind.

Im Übrigen ist nach Auffassung der höheren Raumordnungsbehörde angesichts der für Bekleidungstextilien vorgesehenen Verkaufsfläche von 8.500 m² davon auszuge-

hen, dass ein gewisser Teil dieser Fläche wohl von Betrieben belegt werden dürfte, die heute schon an der Singener Peripherie oder in der Innenstadt ansässig sind. Damit könnten die raumordnerisch relevanten Wirkungen insbesondere im Hinblick auf das Umland reduziert werden. Dabei verkennt das Regierungspräsidium nicht, dass insbesondere bei einer Umsiedlung von Bekleidungsgeschäften innerhalb der Innenstadt mehr oder weniger gravierende städtebauliche Folgen nicht ausgeschlossen werden können.

Zu berücksichtigen ist schließlich auch, dass sich bei einer Verkaufsflächenreduzierung, die sich unter den bereits erwähnten betriebswirtschaftlichen Aspekten höchstens auf einige wenige 100 m² belaufen hätte, letztlich nur minimale Veränderungen in den Auswirkungen ergeben hätten. Insoweit ist eine Reduzierung der Verkaufsfläche bei den Bekleidungstextilen anders zu bewerten als beim Sortiment Sport-/Campingartikel und vor allem bei Uhren/Schmuck.

5. Ergebnis des Raumordnungsverfahrens

Die geplante Errichtung des EDZ stimmt unter den eingangs genannten Maßgaben mit den Erfordernissen der Raumordnung überein; insbesondere stehen keine verbindlichen Ziele der Raumordnung entgegen.

Mit der Realisierung des Vorhabens kann die Attraktivität des Bahnhofsumfeldes in Singen gesteigert werden, wenngleich es kleinräumig zu Betriebsumsiedlungen oder sogar - aufgaben kommen kann, deren städtebauliche Folgen intensiv zu prüfen und in die bauleitplanerische Abwägung einzustellen sind. Insbesondere die überörtlichen Auswirkungen werden sich jedoch in einem Rahmen bewegen, der unter raumordnerischen Aspekten absolut vertretbar ist.

Dennoch sollten sich Vorhabenträger und Stadt bemühen, bei Neuansiedlungen von Einzelhandelsbetrieben im geplanten EDZ so weit wie möglich dafür Sorge zu tragen, dass bestehende Betriebe aus der Singener Peripherie an den neuen Standort verlagert werden können. Die Auswirkungen für das Umland, aber auch in Bezug auf die Innenstadt von Singen, könnten hierdurch weiter minimiert werden.

Eine verlässliche Prognose, wie die Auswirkungen zu beurteilen sind, wenn die Umsätze mit Kunden aus der Schweiz zurückgehen – oder auch zunehmen! – ist nicht

möglich. Für keinen Zeitpunkt lassen sich die absatzwirtschaftlichen Auswirkungen eines neuen Einzelhandelsgroßprojektes exakter vorhersagen als für den Status Quo, wenn ein sofortiger Markteintritt mit sofortiger voller Marktwirkung unterstellt wird. Ausgehend davon haben die Wettbewerber mit einigen Jahren Vorsprung die Möglichkeit, sich auf ein neues Einzelhandelsvorhaben einzustellen und sich im Markt entsprechend zu positionieren, so dass sie im Zeitpunkt des tatsächlichen Markteintritts leistungsfähiger sein dürften als im Zeitpunkt der Gutachtenserstellung. Treten bis dahin Veränderungen der makroökonomischen Rahmenbedingungen, beispielsweise durch Veränderungen im Wechselkurs ein, so gelten diese für alle Marktteilnehmer. Auch ein in der Entwicklung befindliches Einzelhandelsgroßprojekt muss sich daran ggf. anpassen.

Es ist deshalb nicht Aufgabe der Raumordnung, über den Zeitpunkt des Markteintritts eines Einzelhandelsgroßprojektes bzw. über den aktuellen Prognosezeitpunkt hinaus alle denkbaren künftigen Veränderungsszenarien zu den ökonomischen Rahmenbedingungen zu prüfen und das Vorhaben daran zu messen. Dies gilt auch für die spezifische Situation entlang der Schweizer Grenze mit dem starken Umsatzzufluss aus dem Ausland. Denn sollten sich diese Bedingungen ändern, wäre damit der Einzelhandel in der gesamten Hochrheinregion gleichermaßen betroffen und gleichermaßen vor die Aufgabe gestellt, sich den neuen Bedingungen anzupassen. Dies zu regeln, ist Aufgabe des Wettbewerbs und nicht der staatlichen Regulierung auf der Ebene der Raumordnung.

Umweltrelevante oder verkehrliche Auswirkungen, die für die raumordnerische Beurteilung von Bedeutung wären, wurden nicht festgestellt; sie sind ggf. im Rahmen der Bauleitplanung oder anderer Zulassungsverfahren zu berücksichtigen.

Mit dieser raumordnerischen Beurteilung kann nach Auffassung des Regierungspräsidiums ein vertretbarer Ausgleich zwischen den Interessen des Antragstellers, der Stadt Singen und den benachbarten zentralen Orten erreicht werden. Im Einzelfall mögen zwar die wettbewerblichen Auswirkungen des Vorhabens im Umland spürbar werden, jedoch können sie den benachbarten Städten aus raumordnerischer Sicht zugemutet werden, da sie keine unzumutbaren städtebaulichen oder gar raumordnerisch relevanten Beeinträchtigungen zur Folge haben, die zu einem Verlust zentralörtlicher Funktionen oder gar zu Verödung der Innenstädte führen könnten.

III. Abschließende Hinweise

1. Rechtliche Wirkung der raumordnerischen Beurteilung

Das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens ist von den öffentlichen Stellen und den Personen des Privatrechts nach § 4 Abs. 3 LplG bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen, die den im Raumordnungsverfahren beurteilten Gegenstand betreffen, sowie bei Genehmigungen, Planfeststellungen oder sonstigen behördlichen Entscheidungen über die Zulässigkeit des Vorhabens nach Maßgabe der dafür geltenden Vorschriften zu berücksichtigen. Die raumordnerische Beurteilung hat gegenüber dem Träger des Vorhabens und gegenüber Einzelnen keine unmittelbare Rechtswirkung. Sie ersetzt keine Genehmigungen, Planfeststellungen oder sonstigen behördlichen Entscheidungen nach anderen Rechtsvorschriften (§ 18 Abs. 5 LplG).

2. Geltungsdauer

Die raumordnerische Beurteilung gilt für die Dauer von 5 Jahren. Diese Frist kann verlängert werden, wenn sich die für die Beurteilung maßgeblichen rechtlichen und tatsächlichen Verhältnisse nicht verändert haben.

3. Gebühr

Zur Festsetzung der Gebühr ergeht eine gesonderte Entscheidung des Regierungspräsidiums Freiburg.

Otto Mielke