



Dr. Donato Acocella
Stadt- und Regionalentwicklung

**Gutachterliche Kurzstellungnahme zur
Erweiterung des Gänsbühl-Centers in der
Innenstadt von Ravensburg**

**Beurteilung vor dem Hintergrund der Ziele der
Regional- und Landesplanung**

Teichstraße 14 ▪ 79539 Lörrach ▪ T 07621 91550-0 ▪ F 07621 91550-29
Arndtstraße 10 ▪ 44135 Dortmund ▪ T 0231 534555-0 ▪ F 0231 534555-29
Peter-Vischer-Straße 17 ▪ 90403 Nürnberg ▪ T 0911 817676-42 ▪ F 0911 817676-43
info@dr-acocella.de ▪ www.dr-acocella.de

INHALTSVERZEICHNIS:

<u>1. AUSGANGSLAGE UND AUFGABENSTELLUNG</u>	<u>1</u>
<u>2. VORHABEN</u>	<u>2</u>
<u>3. BEURTEILUNG DES VORHABENS VOR DEM HINTERGRUND DER NACHFRAGE IM VERFLECHTUNGSBEREICH (KONGRUENZGEBOT)</u>	<u>3</u>
<u>4. BEURTEILUNG DES VORHABENS VOR DEM HINTERGRUND DES ANGEBOTS (BEEINTRÄCHTIGUNGSVERBOT)</u>	<u>5</u>
<u>5. ERGEBNIS</u>	<u>7</u>

Bearbeiter:

Dr. rer.pol. Donato Acocella

Dr. rer.pol. Urs Christoph Fürst

Lörrach, 16.09.2014



1. AUSGANGSLAGE UND AUFGABENSTELLUNG

In der Innenstadt des Teil-Oberzentrums Ravensburg (rd. 49.150 Einwohner¹) soll das Gänsbühl-Center aufgewertet werden². Neben der Wiederbelegung des Lebensmittelmarktes soll dabei auch eine Ausdehnung der Verkaufsfläche (VKF) um maximal 900 qm erfolgen. Diese betrifft ausschließlich den Sortimentsbereich Bekleidung. Darüber hinaus sollen durch Verschiebungen in der Angebotsstruktur weitere 560 qm VKF im Sortimentsbereich Bekleidung ermöglicht werden, sodass die Gesamtfläche mit Bekleidungsartikeln bis zu 4.560 qm VKF betragen könnte³.

Ansonsten geht es lediglich um Verschiebungen im Raumkonzept, die raumordnerisch ohne Bedeutung sind.

Auch wenn für den Standort ein Kerngebiet ausgewiesen ist, in dem grundsätzlich Einzelhandel, auch großflächig, ohne jede Beschränkung zulässig ist, dürfen von einem Vorhaben keine Beeinträchtigungen ausgehen.

Die Stadt Ravensburg hat das Büro Dr. Acocella beauftragt, diese Erweiterung im Hinblick auf die verbindlichen Ziele der Regional- und Landesplanung zu überprüfen.

Nicht weiter thematisiert wird im Rahmen dieser Kurzstellungnahme die Einhaltung von Konzentrationsgebot (erster Teil des Kongruenzgebots) und Integrationsgebot:

- Angesichts der Einstufung von Ravensburg als Oberzentrum (gemeinsam mit der Nachbarstadt Weingarten und der Stadt Friedrichshafen) ist die Voraussetzung für die Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten erfüllt⁴.
- Angesichts der Lage in der Innenstadt von Ravensburg ist das Integrationsgebot⁵ erfüllt.

Somit ist lediglich zu untersuchen, ob auch Kongruenzgebot⁶ und Beeinträchtigerungsverbot⁷ eingehalten sind.

¹ Sämtliche Einwohnerangaben vom Statistischen Landesamt, Stand 30.09.2013.

² Folgende Angaben von Herrn Rossing, Rosco, u.a. bei Gesprächen am 24.07. und 19.08.2014.

³ Auskunft der Stadt Ravensburg vom 16.09.2014.

⁴ LEP Baden-Württemberg 2002: Plansatz 3.3.7 (Z), Satz 1.

⁵ LEP Baden-Württemberg 2002: Plansatz 3.3.7.2 (Z), Satz 2.

⁶ LEP Baden-Württemberg 2002: Plansatz 3.3.7.1 (Z), Satz 1.

⁷ LEP Baden-Württemberg 2002: Plansatz 3.3.7.1 (Z), Satz 2 sowie Plansatz 3.3.7.2 (Z), Satz 1.



In der vorliegenden Stellungnahme ebenfalls nicht thematisiert wird der für die Beurteilung des Vorhabens vor dem Hintergrund der städtebaulichen Ziele der Stadt Ravensburg relevante Aspekt, dass der Standort innerhalb der im Einzelhandelskonzept abgegrenzten Innenstadt liegt.

2. VORHABEN

Auch wenn ein Vorhaben lediglich erweitert wird, ist sowohl im Hinblick auf Konzentrations- und Integrationsgebot als auch hinsichtlich des Kongruenzgebots auf das Gesamtvorhaben abzustellen.

- Für die Beurteilung spielt es keine Rolle, ob die Erweiterung für sich betrachtet unter der Grenze zur Großflächigkeit bleibt: Das Vorhaben ist insgesamt als Einzelhandelsgroßprojekt zu beurteilen⁸.
- Beim Kongruenzgebot muss entsprechend der höchstrichterlichen Rechtsprechung somit das gesamte Vorhaben hinsichtlich seiner Dimension überprüft werden.
- Allerdings ist beim Beeinträchtigungsverbot zu berücksichtigen, dass die Kaufkraft zum Bestand bereits fließt; für diesen haben die Anpassungen der Kaufkraftströme bereits stattgefunden⁹: Umverteilungen - und damit potenziell wesentliche Auswirkungen - werden nur durch die Erweiterung ausgelöst.

Insgesamt ergibt sich aus den uns überlassenen Plänen für das Gänsbühl-Center eine Fläche von knapp 9.000 qm, wobei nicht vollkommen klar ist, ob es sich dabei um die Verkaufsfläche oder um die (höhere) Mietfläche handelt. In der vorliegenden Stellungnahme wird im Sinne eines worst-case-Ansatzes¹⁰ unterstellt, dass es sich um die Verkaufsfläche handelt.

Wichtig ist, dabei auf die Verkaufsflächendefinition hinzuweisen. *"In die Verkaufsfläche einzubeziehen sind alle Flächen, die vom Kunden betreten werden können oder die er - wie bei einer Fleischtheke mit Bedienung durch Geschäftspersonal - ein-*

⁸ Vgl. dazu z.B. BVerwG, Urteil vom 24.11.2005, Az 4 C 10/ 04, Rn 32 und BVerwG, Beschluss vom 29.11.2005, Az 4 B 72/ 05, Rn 6.

⁹ Vgl. auch OVG NRW: Urteil vom 06.11.08, Az. 10 A 2601/07.

¹⁰ Durch einen gerichtlich geforderten worst-case-Ansatz sollen die mit Prognosen immanent verbundenen Unsicherheiten reduziert werden, um damit mögliche Unterbewertungen der potenziellen Auswirkungen zu vermeiden. Vgl. z.B. OVG NRW: Urteil vom 02.10.13, Az. 7 D 18/13.NE, Rn. 85 mit Verweisen auf andere Urteile in Rn. 86 sowie bereits OVG NRW: Urteil vom 07.12.00, Az. 7a D 60/99.NE; in anderem Zusammenhang auch BVerwG: Beschluss vom 17.07.08 (Az. 9 B 15/08).



sehen, aber aus hygienischen und anderen Gründen nicht betreten darf. Dabei kommt es nicht auf den Standort der Kassen an, so dass auch der Bereich, in den die Kunden nach der Bezahlung der Waren gelangen, einzubeziehen ist. Nicht zur Verkaufsfläche gehören dagegen die reinen Lagerflächen und abgetrennte Bereiche, in denen beispielsweise die Waren zubereitet und portioniert werden.“¹¹

Der Bereich Bekleidung umfasst nach der Erweiterung maximal 4.560 qm, wobei wiederum darauf hinzuweisen ist, dass es sich dabei um die Mietfläche (und nicht um die niedrigere Verkaufsfläche) handeln könnte. Ebenfalls im Sinne eines worst-case-Ansatzes wird unterstellt, dass die vorhandenen und neu vorgesehenen Anbieter *ausschließlich* Bekleidungs assortimente anbieten.

Darüber hinaus wird im Sinne eines worst-case-Ansatzes für die Bekleidungs assortimente eine hohe Flächenleistung 4.000 €/ qm VKF unterstellt: Dieser Wert liegt um rd. 9% über der Flächenleistung des Ravensburger Bekleidungseinzelhandels¹².

Damit errechnet sich für die Erweiterung ein zusätzlicher Umsatz von rd. 5,8 Mio. €; insgesamt wird ein Umsatz von rd. 18,2 Mio. € zugrunde gelegt.

3. BEURTEILUNG DES VORHABENS VOR DEM HINTERGRUND DER NACHFRAGE IM VERFLECHTUNGSBEREICH (KONGRUENZGEBOT)

Der Einzelhandelserlass Baden-Württemberg präzisiert das Kongruenzgebot in der Weise, dass dieses verletzt wird, *„wenn der betriebswirtschaftlich angestrebte Einzugsbereich des Vorhabens den zentralörtlichen Verflechtungsbereich der Standortgemeinde wesentlich überschreitet. Eine wesentliche Überschreitung ist in der Regel gegeben, wenn mehr als 30% des Umsatzes aus Räumen außerhalb des Verflechtungsbereichs erzielt werden soll.“¹³*

Für die Beantwortung der Frage, ob der im Einzelhandelserlass genannte Grenzwert eingehalten wird oder nicht, ist allerdings zu berücksichtigen, dass Einzugsbereiche von Einzelhandelsvorhaben dem Grunde nach erst *nach* Eröffnung eines Vorhabens

¹¹ BVerwG: Pressemitteilung 63/ 2005 zu Urteilen vom 24.11.05 Az. 4 C 10.04 + 14.04 + 3.05 + 8.05.

¹² Vgl. dazu Dr. Acocella Stadt- und Regionalentwicklung: Einzelhandelskonzept für die Stadt Ravensburg (Kernstadt und Ortschaften) - Fortschreibung 2008 - Endbericht, Lörrach/ Dortmund, September 2008, Tab. 2 (S. 27).

¹³ Einzelhandelserlass Baden-Württemberg, Ziff. 3.2.1.4.



anhand einer Kaufkraftstromuntersuchung bestimmt werden können. Eine *ex-ante*-Festlegung ist damit immer Unsicherheiten unterworfen, die mit entsprechenden Modellrechnungen minimiert werden können¹⁴.

Darüber hinaus ist die Frage des "*betriebswirtschaftlich angestrebten Einzugsbereiches*" mit erheblichen Unsicherheiten behaftet: Dieser ist in starkem Maße abhängig von Marketingstrategien eines Betreibers. Dabei wird von Betreiberseite teilweise angegeben, es sei durchaus möglich, die Herkunft nach Himmelsrichtungen zu beeinflussen.

Entsprechend gehen wir davon aus, dass die Ausführungen im Einzelhandelserlass v.a. so zu verstehen sind, dass zu fragen ist, ob ein Betrieb sozusagen existenziell auf Zuflüsse von außerhalb des Verflechtungsbereiches in einer Größenordnung von mehr als 30% angewiesen ist.

Somit sind im Hinblick auf das Kongruenzgebot die im Vorhaben zu erwartenden Umsätze zunächst - da Oberbereiche im LEP nicht mehr festgelegt sind - mit der im Mittelbereich Ravensburg/ Weingarten vorhandenen Nachfrage zu vergleichen¹⁵.

Der Einzelhandelsbestand ist für die Beurteilung nach dem Kongruenzgebot nicht von Bedeutung.

Der Mittelbereich von Ravensburg/ Weingarten umfasst neben den beiden Städten die Gemeinden Baienfurt, Baintdt, Berg, Bodnegg, Fronreute, Grünkraut, Horgenzell, Schlier, Vogt, Waldburg, Wilhelmsdorf, Wolfegg und Wolpertswende. Insgesamt leben im Mittelbereich rd. 128.500 Einwohner, d.h. mehr als zweieinhalbmal so viele Einwohner wie in der Stadt Ravensburg bzw. rd. 77% mehr als in Ravensburg und Weingarten.

Im Sortimentsbereich Bekleidung errechnet sich für den Mittelbereich eine Kaufkraft von rd. 72,9 Mio. €¹⁶.

¹⁴ Vgl. dazu Heinritz, G.: Methodische Probleme von Einzugsbereichsmessungen, in: Ders.: Die Analyse von Standorten und Einzugsbereichen: methodische Grundfragen der geographischen Handelsforschung, Passau 1999, S. 33 - 44.

¹⁵ Explizit ist darauf hinzuweisen, dass diese Orientierung am Mittelbereich eine "untere Grenze" darstellt, da der Einzelhandelserlass nicht auf diesen, sondern auf den "*zentralörtlichen Verflechtungsbereich*" abstellt. Insofern entspricht auch dieses Vorgehen einem worst-case-Ansatz: Der zentralörtliche Verflechtungsbereich des Teil-Oberzentrums Ravensburg ist sicher größer als der im LEP dargestellte Mittelbereich.

¹⁶ Grundlagen: Einwohnerdaten des Statistischen Landesamtes (vgl. Fußnote 1, S. 1); IFH Retail Consultants: IFH-Einzelhandelsrelevante Kaufkraft 2014.



Bleibt die Relation von Planumsatz zu Kaufkraft unter 100%, so ist das Vorhaben nicht einmal überhaupt auf Kaufkraftzuflüsse von außerhalb des Mittelbereichs angewiesen - geschweige denn auf Zuflüsse in einer Größenordnung von mehr als 30%.

Wird der unter worst-case-Aspekten zugrunde gelegte Umsatz des gesamten Vorhabens (vgl. Kap. 2) mit der Kaufkraft verglichen, so ergibt sich eine Relation von rd. 25%. Das Vorhaben ist mithin nicht einmal existenznotwendig auf Kaufkraftzuflüsse von außerhalb des Mittelbereichs angewiesen; es muss also gar nicht gefragt werden, ob mit dem Verflechtungsbereich bei einem Oberzentrum nicht ein deutlich umfassenderes Gebiet gemeint ist.

Damit kann festgehalten werden, dass das Vorhaben dem Kongruenzgebot entspricht.

4. BEURTEILUNG DES VORHABENS VOR DEM HINTERGRUND DES ANGEBOTS (BEEINTRÄCHTIGUNGSVERBOT)

Nach dem Beeinträchtigungsverbot darf ein großflächiges Planvorhaben

- das städtebauliche Gefüge und die Funktionsfähigkeit des zentralörtlichen Versorgungskernes sowie
- die verbrauchernahe Versorgung im Einzugsbereich des Vorhabens nicht beeinträchtigen¹⁷.

Zunächst ist festzuhalten, dass angesichts der Lage in der Innenstadt das Beeinträchtigungsverbot bezüglich der Standortgemeinde eingehalten ist: Umverteilungen stellen Wettbewerbswirkungen dar.

Um abzuleiten, welche Größenordnung die Umverteilungen in der Stadt Ravensburg im Durchschnitt maximal erreichen können, wird der unter worst-case-Aspekten abgeleitete zusätzliche Umsatz von rd. 5,8 Mio. € in Relation zum Bestandsumsatz in der Stadt Ravensburg gesetzt. Käme es durch das Vorhaben *ausschließlich* zu Um-

¹⁷ Einzelhandelserlass Baden-Württemberg, Ziff. 3.2.2 auf Grundlage LEP Plansatz 3.3.7.1 und 3.3.7.2 (jeweils Ziel); vgl. auch Regionalplan 2000, Plansatz 2.6.4 (Nachrichtliche Übernahme).



verteilungen in der Stadt Ravensburg bzw. in der Innenstadt - ein unrealistischer Grenzfall - so entspräche diese Relation den relativen Umverteilungen.

- Entsprechend unserer Erhebung im Jahr 2007 erzielte der Bekleidungseinzelhandel in Ravensburg auf einer Verkaufsfläche von rd. 26.800 qm einen Umsatz von rd. 98,2 Mio. €, wovon rd. 89,2 Mio. € auf die Innenstadt entfallen¹⁸.
- Im Regionalen Einzelhandelskonzept¹⁹ finden sich keine Daten zu sortimentsbezogenen Umsätzen. Allerdings lässt sich aus den Ausstattungskennziffern²⁰ die von der BBE im Februar 2008 erhobene Verkaufsfläche näherungsweise errechnen. Demnach hat die BBE im Bereich Bekleidung eine Verkaufsfläche zwischen 29.350 und 29.850 qm erfasst. Dieser Wert liegt um knapp 10 bis gut 11% *über* dem von uns ermittelten Wert. Zwar liegt der von der BBE für Ravensburg angegebene Gesamtumsatz im Einzelhandel²¹ um rd. 3% niedriger als der von uns ermittelte Wert, aber die gesamte Verkaufsfläche wird um rd. 8% geringer ausgewiesen, so dass die Flächenleistung nach Einschätzung der BBE rd. 5% *höher* liegt²².

Aussagen zum Anteil der Innenstadt lassen sich aus den veröffentlichten Daten nicht ableiten.

Der mit der Erweiterung verbundene zusätzliche Umsatz erreicht rd. 5,9% des in der Gesamtstadt und rd. 6,5% des in der Innenstadt im Bestand erzielten Umsatzes im Bekleidungseinzelhandel. Selbst wenn die Umverteilungen ausschließlich innerhalb der Stadt Ravensburg erfolgen würden, blieben diese deutlich unter 10%.

Wenn dies schon für die Standortgemeinde gilt, sind erst recht außerhalb der Stadt keine Umverteilungen von mehr als 10% zu erwarten: Es ist nicht davon auszugehen, dass die Umverteilungen in Nachbargemeinden höher ausfallen als in der Stadt Ravensburg selbst.

¹⁸ Büro Dr. Acocella, a.a.O., Tab. 2 (S. 27) und Tab. 3 (S. 47).

¹⁹ BBE Retail Experts: Regionales Einzelhandelskonzept für die Region Bodensee-Oberschwaben - Bd. 1: Situationsanalyse und Konzept, Bd. 2: Regionalatlas (erstellt im Auftrag des Regionalverbandes Bodensee-Oberschwaben in Kooperation mit der IHK Bodensee-Oberschwaben), Köln / Stuttgart, Februar 2010.

²⁰ Ebd. Bd. 1, Abb. 3 (S. 32).

²¹ Hierzu und zum Folgenden ebd. Bd. 2, S. 25.

²² Die Vermeidung einer Überschätzung des Bestandsumsatzes ist unter worst-case-Aspekten ebenso bedeutsam wie die Vermeidung einer Unterschätzung des Planumsatzes: Beides würde die relativen Umverteilungen reduzieren.



Damit ist festzuhalten, dass in der Stadt Ravensburg auch keine Beeinträchtigung anderer Zentren oder der verbrauchernahen Versorgung zu erwarten ist; eine Verletzung des Beeinträchtigungsverbots in Bezug auf Nachbarstädte ist ebenfalls auszuschließen. Auch eine vertiefte Verträglichkeitsuntersuchung würde kein anderes Ergebnis erbringen können.

5. ERGEBNIS

Zusammenfassend ist festzuhalten:

- Das Vorhaben entspricht angesichts der Einstufung von Ravensburg als Teil-Oberzentrum dem Zentralitäts-/ Konzentrationsgebot (Kap. 1).
- Angesichts der Lage in der Innenstadt von Ravensburg wird das Integrationsgebot eingehalten (Kap. 1). [Ferner ergibt sich aus der Lage in der Innenstadt, dass das Vorhaben dem Einzelhandelskonzept entspricht und damit auch den städtebaulichen Zielsetzungen der Stadt, was im B-Planverfahren relevant ist.]
- Das Kongruenzgebot wird ebenfalls eingehalten (Kap. 3).
- Im Hinblick auf das Beeinträchtigungsverbot sind verschiedene Aspekte relevant (Kap. 4):
 - Auswirkungen auf die Innenstadt der Standortgemeinde sind nicht relevant, da es sich bei Umverteilungen um Wettbewerbswirkungen handelt.
 - Auch für die übrigen Zentren sowie hinsichtlich der verbrauchernahen Versorgung sind in der Stadt Ravensburg Beeinträchtigungen auch ohne eine vertiefte Verträglichkeitsuntersuchung auszuschließen.
 - Ebenso sind Beeinträchtigungen von Nachbarstädten auszuschließen. Das Beeinträchtigungsverbot ist damit ebenfalls eingehalten.
- Eine vertiefte Verträglichkeitsuntersuchung ist u.E. nicht erforderlich: Diese würde lediglich konkrete quantitative Umverteilungswerte erzeugen; angesichts des hier zugrunde gelegten worst-case-Ansatzes werden diese aber nicht zur Feststellung einer Unverträglichkeit führen.

Die Erweiterung des Gänsbühl-Centers entspricht allen Zielen der Regional- und Landesplanung.