



**Raumordnerische Beurteilung
mit integrierter
Zielabweichung**

**Umsiedlung und Erweiterung
des Hugo-Boss-Outlets**

**sowie
Errichtung von fünf Kuben**

**in
Metzingen**

Landkreis Reutlingen

Regierungspräsidium Tübingen

20. Februar 2015

Az. 21-1/10/2437.5/Metzingen

Inhaltsverzeichnis

Seite

A. Raumordnungsverfahren

I. Ergebnis	5
1. Tenor	
2. Maßgaben	
3. Hinweis	
4. Geltungsdauer der raumordnerischen Beurteilung	
II. Begründung	7
1. Sachverhalt	
1.1 Beschreibung des Vorhabens	
1.1.1 Vorhaben	
1.1.2 Hintergründe der Planung	
1.1.3 Räumliche Zuordnung	10
1.2 Übersicht über den Verfahrensablauf	
1.3 Antragsunterlagen	13
2. Rechtliche Würdigung	14
2.1 Umfang des zu beurteilenden Vorhabens	
2.2 Rechtsgrundlagen und Prüfungsmaßstab	16
2.2.1 Allgemeine Rechtsgrundlagen	
2.2.2 Plansätze des Landesentwicklungsplans 2002	18
2.2.3 Plansätze des Regionalplan Neckar-Alb	19
2.3 Rechtliche Einordnung des Vorhabens als FOC	21
2.3.1 Konzentrationsgebot	29
2.3.2 Kongruenzgebot	35
2.3.3 Beeinträchtigungsverbot	39
2.3.3.1 Vorhabenbezogene Beurteilungsgrundlagen	43
2.3.3.2 Ergebnisse der Anhörung	45
2.3.3.3 Weitere Sachverhaltsermittlung	47
2.3.3.4 Raumordnerische Bewertung	55
2.3.3.5 Maßgaben	68
2.3.4 Integrationsgebot	73
2.3.5 Regionalplanerische Zielvorgaben	74
2.3.6 Weitere raumordnerische Belange	76
2.4 Raumordnerische Gesamtabwägung	77
2.5 Einordnung als „normales“ großflächiges Einzelhandelsvorhaben	78

III. Abschließende Hinweise	80
1. Rechtliche Wirkung der raumordnerischen Beurteilung	
2. Geltungsdauer der raumordnerischen Beurteilung	
3. Kostenentscheidung	81
4. Unterrichtung der Beteiligten	

B. Zielabweichungsverfahren

I. Ergebnis	82
1. Tenor	
2. Maßgaben	
II. Sachverhalt	83
III. Begründung	
1. Antragsbefugnis und -umfang	
2. Tatbestandsvoraussetzungen	85
2.1 Einzelfallerfordernis	
2.2 Raumordnerische Vertretbarkeit	86
2.3 Grundzüge der Planung	88
3. Raumordnerische Gesamtabwägung	92
4. Einordnung als „normales“ großflächiges Einzelhandelsvorhaben	100
IV. Kostenentscheidung	102
V. Rechtsbehelfsbelehrung	103

Abkürzungsverzeichnis

Einzelhandelserlass	Verwaltungsvorschrift des Wirtschaftsministeriums zur Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten - Raumordnung, Bauleitplanung und Genehmigung von Vorhaben (Einzelhandelserlass) vom 21. Februar 2001, Az. 6-2500.4/7 (zwischenzeitlich durch Zeitablauf außer Kraft getreten)
FOC	Factory-Outlet-Center
G	Grundsatz der Raumordnung
Kap.	Kapitel
LEP	Landesentwicklungsplan Baden - Württemberg 2002
LplG	Landesplanungsgesetz vom 10. Juli 2003, GBl. S. 385, zuletzt geändert am 3. Dezember 2013, GBl. S. 329, 360
MKRO	Ministerkonferenz für Raumordnung
MZ	Mittelzentrum
OCM	Outletcity Metzingen
OZ	Oberzentrum
PS	Plansatz
ROG	Raumordnungsgesetz vom 18. August 1997 (BGBl. I S. 2081), zuletzt geändert durch Artikel 9 des Gesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585)
RoV	Verordnung zu § 15 ROG (Raumordnungsverordnung) vom 13. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2766), zuletzt geändert durch Artikel 5 Absatz 35 des Gesetzes vom 24. Februar 2012 (BGBl. I S. 212)
VK	Verkaufsfläche
Z	Ziel der Raumordnung

I. Entscheidung

1. Tenor

Als Ergebnis des Raumordnungsverfahrens wird festgestellt:

Unter den nachfolgend genannten Maßgaben und mit Blick auf die in diese Entscheidung integrierten Zielabweichungen stimmt das geplante Vorhaben (Verlagerung und Erweiterung des Hugo-Boss-Outlets sowie die Neuerrichtung von fünf Kuben) mit den Erfordernissen der Raumordnung überein und ist mit anderen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen abgestimmt.

Die mit Antrag auf Einleitung eines Raumordnungsverfahrens (ROV) mit integrierter Zielabweichung vorgelegten Unterlagen vom 6. Mai 2013, erläutert und ergänzt am 30. Mai 2014 und 12. November 2014 sind Grundlage der Entscheidung.

2. Maßgaben

Die raumordnerische Beurteilung ergeht unter folgenden Maßgaben:

- a. Die Verkaufsfläche darf für das Hugo-Boss-Outlet 8.000 m² und für die neu entstehenden Kuben insgesamt 2.745 m² nicht überschreiten.
- b. Es dürfen nur Markenartikel der Firma Hugo Boss (inklusive ihrer Eigenmarken) bzw. in den fünf Kuben nur Markenartikel von hochwertigen Markenherstellern des Luxus- / Premiumsegments angeboten werden, die mindestens eine der folgenden Besonderheiten aufweisen:
 - Überschussware;
 - Retouren und stornierte Kundenaufträge;
 - Waren zu Markttestzwecken;
 - Auslaufmodelle, Waren aus der vorherigen Saison;
 - Waren aus Konkursen / Insolvenzen;
 - Waren 2. Wahl, d.h. Waren mit kleinen und größeren Schönheitsfehlern.

- c. Zulässig sind nur die Sortimente Bekleidung, Schuhe/Lederwaren, Sport/Freizeit. Innerhalb der zulässigen Gesamtverkaufsfläche von 10.745 m² dürfen diese jeweils folgende Verkaufsflächenanteile nicht überschreiten:
- | | |
|--------------------|----------------------------|
| Bekleidung: | max. 10.000 m ² |
| Schuhe/Lederwaren: | max. 1.000 m ² |
| Sport/Freizeit: | max. 1.000 m ² |
- d. Die vorgenannten Maßgaben sind in einem begleitenden raumordnerischen Vertrag zwischen der Stadt Metzingen, der Holy AG und dem Land Baden-Württemberg zu sichern.

3. Hinweis

Es wird angeregt, in einem weiteren raumordnerischen Vertrag zwischen der Stadt Metzingen und benachbarten Ober- / Mittelzentren eine Wachstumsobergrenze für die Fabrikverkaufsangebote / Outlets innerhalb der Metzinger Stadtmitte zu fixieren.

4. Geltungsdauer der Raumordnerischen Beurteilung

Diese raumordnerische Beurteilung gilt für die Dauer von fünf Jahren. Die Frist kann jeweils um höchstens weitere fünf Jahre verlängert werden, wenn die Verlängerung schriftlich beantragt wird und sich die für die Beurteilung maßgeblichen rechtlichen und sachlichen Verhältnisse nicht geändert haben.

II. Begründung

1. Sachverhalt

1.1 Beschreibung des Vorhabens

1.1.1 Vorhaben

Die Stadt Metzingen, vertreten durch Rechtsanwälte Eisenmann, Wahle, Birk und Weidner, Stuttgart, als Vorhabenträgerin beabsichtigt, das durch die Insolvenz der Fa. Gaenslen & Völter bisher frei gewordene Areal nördlich der Reutlinger Straße bauleitplanerisch neu zu ordnen und einer neuen Nutzung zuzuführen. Nach den Ausführungen der Holy AG, welche das Gelände erworben hat und den Bereich entwickelt, ist vorgesehen:

- die Ansiedlung des Fabrikverkaufs der Hugo Boss AG mit einer Verkaufsfläche von 8.000 m² mit den Sortimenten Bekleidung, Schuhe/Lederwaren und Sport/Freizeit;
- die Errichtung weiterer fünf separater Gebäude für Fabrikverkäufe internationaler Luxusmarken in hochwertiger Architektur und Bauweise mit einer Verkaufsfläche von jeweils maximal 800 m², in Summe jedoch nicht mehr als 2.745 m², ebenfalls aus den Sortimenten Bekleidung, Schuhe/Lederwaren sowie Sport/Freizeit;
- die Umgestaltung des derzeitigen Schotterparkplatzes in eine repräsentative städtebaulich hochwertige Platzsituation (Hugo-Boss-Platz);
- die Errichtung von zwei Hotels;
- die Errichtung einer Tiefgarage unter dem Vorplatz mit ca. 560 Stellplätzen;
- die Errichtung von Gastronomie-, Büro- und Wohnflächen.

1.1.2 Hintergründe der Planung

Bereits seit den 1970er Jahren etablierten sich in Metzingen die ersten Fabrikverkäufe ortsansässiger Bekleidungs- und Textilhersteller, in der Anfangszeit ausschließlich für Firmenangehörige, bevor es zu einer Öffnung für alle Kunden kam. Die „Keimzelle“ dieser Entwicklung und den mit inzwischen ca. 5.000 m² Verkaufsfläche (VK) nach wie vor bedeutendsten Anbieter bildet der Fabrikverkauf der Hugo Boss AG in der Kanalstraße. Seit den 1990er Jahren haben sich in dessen unmittelbarem Umfeld sukzessive weitere Fabrikverkäufe bekannter internationaler Marken vorwiegend auf brachgefallenen Flächen der ehemaligen Textilproduktion angesiedelt. So sind über die Jahre hinweg Ladengeschäfte in verschiedenen, zum Teil architektonisch an-

spruchsvollen Neubauten in der Stadtmitte von Metzingen entstanden, die unter dem Namen Outletcity Metzingen firmieren. Gemanagt wird die Outletcity Metzingen von der Holy AG, einem Immobilienunternehmen, das bundesweit in Handels-, Büro-, Gewerbe- und Wohnimmobilien investiert, diese entwickelt, verkauft oder vermietet und verwaltet. Der Vorstandsvorsitzende der Holy AG ist gleichzeitig der Geschäftsführer der Outletcity Metzingen.

Neben der Holy AG als Eigentümerin des überwiegenden Anteils der Immobilien mit Fabrikverkaufsangeboten gibt es noch eine ganze Reihe anderer Immobilieneigentümer, die in diesem Bereich investiert und Ladenflächen an Unternehmen der Modeindustrie vermietet haben. Gleichwohl dominieren die unter dem Namen Outletcity Metzingen zusammengefassten und über einen gemeinsamen Internetauftritt beworbenen Flächen der Holy AG ganz wesentlich das Outletangebot in Metzingen.

Im Jahr 2002 waren in Metzingen ca. 20.000 m² VK im Zusammenhang mit Fabrikverkäufen / Outlets, im Jahr 2005 zum Ende des ersten ROV über ca. 22.000 m² vorhanden. Aufgrund aktueller Flächenerhebungen ist derzeit von einer VK mit über ca. 30.000 m² auszugehen.

Das Hugo-Boss-Outlet, das durch verschiedene Anbauten an das ehemalige Fabrikationsgebäude über sehr verschachtelte Verkaufsräume verfügt, soll nun auf das Gelände der insolvent gefallenen Gaenslen & Völter Tuchfabrik (G & V-Areal) verlagert und dort im Gebäude der ehemaligen alten Spinnerei und Weberei untergebracht werden. Beim G & V-Areal handelt es sich um eine ca. 6 ha große innerstädtische Fläche, welche bis zur Insolvenz im Jahr 2009 durch die Firma Gaenslen & Völter als Produktionsstätte für Textilien und Stoffe genutzt wurde. Teile der Produktion werden seither von der Firma Prevent weitergeführt. Im Jahr 2010 wurde das Grundstück von der Holy AG erworben, wobei der Kaufvertrag der Firma Prevent einen Kernbereich des Betriebes auf dem Areal bis voraussichtlich Ende 2020 zusichert. Angestrebt wird nun eine stufenweise, abgestimmte Entwicklung des Gesamtareals. Im Zuge der Verlagerung des Hugo-Boss-Outlets auf das G & V Areal ist vorgesehen, dieses zu optimieren (Verkauf auf einer Ebene) und auf 8.000 m² VK zu vergrößern.

Die Firma Hugo Boss AG ist „einer der international führenden Konzerne im Premium- und Luxussegment des Bekleidungsmarktes und steht weltweit für Mode und Lifestyle. Seit der Gründung der Kernmarke BOSS in den 1970er Jahren steht das Unternehmen für hochwertigste Kollektionen, die höchsten Qualitätsansprüchen ge-

recht werden und durch perfekte Schnitfführung und Passform überzeugen¹. Das Outlet in Metzingen ermöglicht der Firma den kontrollierten Abverkauf von Überbeständen und Restposten aus seinen eigenen Geschäften in Einkaufsstrassen und Shopping Centern, von Retouren und 2. Wahl-Waren.

Weitere 2.745 m² VK für einzelne kleinflächige Ladengeschäfte verteilen sich auf fünf Kuben, die gemeinsam mit dem Hugo-Boss-Outlet um einen neu gestalteten „Hugo-Boss-Platz“ gruppiert werden sollen. Nach Angaben der Holy AG und auf Wunsch der Firma Hugo Boss ist vorgesehen, diese mit entsprechenden hochwertigen Anbietern des Luxus- / Premiumbereichs aus den Sortimentsgruppen Bekleidung, Schuhe / Lederwaren, Sport/Freizeit zu bestücken, um für das neue Hugo-Boss-Outlet zu einer adäquaten „Adressbildung“ beizutragen. Zudem sollen auf dem G & V-Areal verschiedene Gastronomienutzungen, Büroflächen, eine Tiefgarage sowie Hotelbetriebe (4 und 2 Sterne) untergebracht, der Bereich an der Erms mit der Schaffung von Grünflächen aufgewertet und eine neue fußläufige Verbindung des bisher als Gewerbefläche abgeschotteten Bereichs zur bestehenden Fußgängerzone in der Altstadt geschaffen werden. Zur städtebaulichen Entwicklung des ehemaligen G & V-Areals hat eine Bürgerbeteiligung stattgefunden, die das Vorhaben nicht ablehnte, sondern in eine Bürgerempfehlung im Hinblick auf Ausgestaltungsdetails mündete.

Am derzeitigen Standort des Hugo-Boss-Outlets in der Kanalstraße kommt es im Gegenzug zum Wegfall (durch eine Museumsnutzung) bzw. zum Rückbau von Verkaufsflächen in der Größenordnung von 1.285 m². Allerdings sollen 3.780 m² VK bestehen bleiben und durch neue Einzelhandelsnutzungen belegt werden.

Die Fabrikverkaufsangebote in Metzingen verzeichnen derzeit ca. 3,5 Mio. Besucher im Jahr. Ausweislich einer Postleitzahlenerhebung an den Kassen im Hugo-Boss-Outlet im Jahr 2010 setzt sich die Kundenherkunft wie folgt zusammen²:

- 38 % aus dem Ausland;
- 25 % aus anderen deutschen Bundesländer;
- 37 % aus Baden-Württemberg; hierin sind ca. 20 % aus dem abgegrenzten Untersuchungsraum³ enthalten.

¹ Aus dem Internetauftritt der Outlets Metzingen zur Marke Hugo Boss

² Junker und Kruse; Ausgangsgutachten, S. 21

³ Junker und Kruse; Ausgangsgutachten Karte 4, S. 33

1.1.3 Räumliche Zuordnung

Die Planung soll nördlich der Reutlinger Straße und östlich der Christian-Völter-Straße auf Teilen des ehemaligen Geländes der insolvent gefallenen Firma G & V realisiert werden. Südlich und südöstlich des Geländes sind bereits zahlreiche Fabrikverkaufsangebote / Outlets mit den notwendigen Parkierungseinrichtungen vorhanden. Südlich der Reutlinger Straße befinden sich u.a. ein ehemaliges Einkaufszentrum, welches heute für Fabrikverkäufe sowie Gastronomie genutzt wird und das bestehende Outlet der Hugo Boss AG. Westlich und nordwestlich erstrecken sich großräumig Wohngebiete. Östlich des Geländes befinden sich ebenfalls Wohngebäude bevor sich jenseits der Erms die Altstadt von Metzingen anschließt. Wie bereits erwähnt wurde das Gelände bisher - und in Teilen auch weiterhin - als Gewerbefläche genutzt.

Der als Satzung festgestellte, aber noch nicht verbindliche Regionalplan Neckar-Alb 2013⁴ legt für die Stadt Metzingen einen zentralörtlichen Versorgungskern fest, welcher auch überwiegend das G & V-Areal, jedenfalls aber das zu beurteilende Vorhaben umfasst.

Metzingen ist über ein Netz von Bundesstraßen (B 27, 28, 313, 312) von der Landeshauptstadt Stuttgart, deren Flughafen und der A 8 aus zu erreichen. Es ist mit einem Shuttlebus mit Flughafen und der Stadtmitte Stuttgarts verbunden und verfügt über einen Bahnhof an der Strecke Stuttgart - Reutlingen - Tübingen.

1.2 Übersicht über den Verfahrensablauf

Im Vorfeld und zur Vorbereitung des Raumordnungsverfahrens haben zahlreiche Gespräche mit der Stadt Metzingen und der Holy AG bezüglich der geplanten Weiterentwicklung der Fabrikverkäufe / Outlets in der Metzinger Innenstadt stattgefunden.

Nachdem die Stadt Metzingen mit Schreiben vom 6. Mai 2013 die erforderlichen Antragsunterlagen in geeigneter Form dem Regierungspräsidium vorgelegt hatte, wurde das Raumordnungsverfahren mit Schreiben des Regierungspräsidiums vom 8. Mai

⁴ Vom Regionalverband Neckar-Alb als Satzung festgestellter, aber noch nicht verbindlicher Regionalplan 2013, Raumnutzungskarte i.V.m. PS 2.4.3.2 Z (5); Regionales Zentren- und Märktekonzept Region Neckar-Alb, S. 188 f

2013 an die Träger öffentlicher Belange sowie die Stadt Metzingen als Trägerin des Vorhabens und der öffentlichen Auslegung eingeleitet.

Als Träger öffentlicher Belange wurden nachfolgend aufgeführte Städte, Einrichtungen und Institutionen unter Fristsetzung bis zum 12. Juli 2013 beteiligt:

Bürgermeisterämter

- Stuttgart
- Reutlingen
- Tübingen

- Metzingen
- Albstadt
- Balingen
- Blaubeuren
- Böblingen
- Esslingen am Neckar
- Ehingen (Donau)
- Fellbach
- Geislingen an der Steige
- Göppingen
- Hechingen
- Herrenberg
- Kirchheim unter Teck
- Kornwestheim
- Laichingen
- Leonberg
- Ludwigsburg
- Münsingen

- Nürtingen
- Nagold
- Rottenburg am Neckar
- Schorndorf
- Sindelfingen
- Waiblingen

- Bad Urach
- Burladingen
- Ditzingen
- Engstingen
- Filderstadt
- Gammertingen
- Haigerloch
- Leinfelden-Echterdingen
- Meßstetten
- Mössingen
- Ostfildern
- Pfullingen
- Plochingen
- Weil der Stadt
- Weinstadt

Landratsämter

- Alb-Donau-Kreis, Ulm
- Reutlingen
- Tübingen
- Zollernalbkreis, Balingen
- Böblingen
- Calw
- Göppingen
- Esslingen
- Ludwigsburg
- Rems-Murr-Kreis, Waiblingen

- Regierungspräsidium Stuttgart, Referat 21, Stuttgart
- Regierungspräsidium Karlsruhe, Referat 21, Karlsruhe
- Regionalverband Neckar-Alb, Mössingen

- Regionalverband Donau-Iller, Ulm
- Verband Region Stuttgart, Stuttgart
- Regionalverband Nordschwarzwald, Pforzheim

- Industrie- und Handelskammer Reutlingen
- Industrie- und Handelskammer Region Stuttgart, Stuttgart
- Industrie- und Handelskammer Nordschwarzwald, Pforzheim
- Industrie- und Handelskammer Ulm, Ulm

- Handelsverband Württemberg e.V, Stuttgart

- Handwerkskammer Reutlingen
- Handwerkskammer Stuttgart
- Handwerkskammer Ulm

- Verband der Mittel- und Großbetriebe des Einzelhandels Baden-Württemberg e.V., Stuttgart

- Regierungspräsidium Tübingen, Referat 45

Die Unterlagen wurden weiterhin in der Stadt Metzingen vom 3. Juni 2013 bis zum 3. Juli 2013 und über den Internetauftritt des Regierungspräsidiums öffentlich ausgelegt. Die Bekanntmachung der öffentlichen Auslegung erfolgte im Amtsblatt der Stadt Metzingen vom 17. Mai 2013. Stellungnahmen Privater gingen bei der Stadt Metzingen nicht ein. Jedoch haben neben den beteiligten Trägern öffentlicher Belange auch Private bzw. örtliche Handelsvereinigungen beim Regierungspräsidium Anregungen und Bedenken vorgetragen.

Als ein zentraler Kritikpunkt ergab sich aus der Anhörung die grundsätzlichen Beanstandung einer Verletzung des Konzentrations- und des Kongruenzgebots. Als weiterer zentraler Gesichtspunkt kristallisierte sich die Höhe der angegebenen Flächenproduktivitäten als Grundlage für die Prognose möglicher Beeinträchtigungen der umliegenden zentralen Orte heraus.

Die Vorhabenträgerin wurde über die eingehenden Stellungnahmen laufend informiert und hat erstmalig zu Teilaspekten mit Schreiben vom 26. August 2013 Stellung genommen. Weiterhin fand am 3. Dezember 2013 ein Gespräch statt, in welchem diese aufgeworfenen offenen Fragen erörtert und unter anderem festgelegt wurde, dass die Hugo Boss AG durch das Regierungspräsidium schriftlich um Übermittlung konkreter Zahlen zur Flächenproduktivität gebeten und die übermittelten Werte dann einer erneuten Prognoseberechnung durch den Gutachter zugrunde gelegt werden sollen. Entsprechende Informationen durch die Hugo Boss AG gingen nach schriftli-

cher Anfrage vom 12. Dezember 2013 beim Regierungspräsidium am 24. Februar 2014 mit der Bitte ein, die übermittelten Durchschnittswerte im Sinne von § 3 b Abs. 2 Landesverwaltungsverfahrensgesetz als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse zu behandeln. Eine abschließende, mit darauf aufbauenden gutachterlichen Ergänzungen vom 28. Mai 2014 untermauerte, rechtliche Stellungnahme erfolgte am 30. Juni 2014. Aufgrund weiterer Nachfragen durch das Regierungspräsidium wurde das Auswirkungsgutachten insbesondere mit Blick auf den Zusammenhang von Flächenproduktivitäten und Kundenherkunft nochmals überarbeitet und am 12. November 2014 vorgelegt⁵. Das Regierungspräsidium hat dieses Gutachten der IHK Reutlingen mit der Bitte übersandt, die nun zugrunde liegenden Angaben zu begutachten und das Regierungspräsidium fachlich zu beraten.

1.3 Antragsunterlagen

Bestandteil der raumordnerischen Beurteilung und der Entscheidung im Zielabweichungsverfahren sind die von der Vorhabenträgerin mit Datum vom 6. Mai 2013 vorgelegten Unterlagen:

- Rechtsanwälte Eisenmann, Wahle, Birk & Weidner; Begründung zum Raumordnungsverfahren und Antrag auf Zielabweichung vom 6. Mai 2013, erläutert und ergänzt mit Schreiben vom 30. Juni 2014.
- Junker und Kruse, Stadtforschung und Planung; Raumordnerische und städtebauliche Wirkungsanalyse einer geplanten Erweiterung des Hugo-Boss-Outlets in der Outletcity in Metzingen, Januar 2013 mit Ergänzungen vom 26. August 2013, 28. Mai 2014 und 12. November 2014.
- Auszüge aus dem Amtsblatt der Stadt Metzingen jeweils vom 28. März 2013.
- Holy AG; Projektbeschreibung G+V-Areal Metzingen, 26. April 2013.
- Stadt Metzingen; Rahmenplan Gaenslen und Völter, Stand 14. Februar 2013.
- Karajan Ingenieure; Verkehrsplanung für das Raumordnungsverfahren G+V-Areal in Metzingen (HO09) vom April 2013.
- GRiPS Büro für Projektsteuerung und Kommunikation; Bürgerempfehlung im Rahmen der Bürgerbeteiligung zur städtebaulichen Entwicklung des ehemaligen Gaenslen und Völter Areals in Metzingen, 18. April 2012.

⁵ Junker + Kruse; Alternativberechnung zur raumordnerischen und städtebaulichen Wirkungsanalyse vom 12.11.2014

2. Rechtliche Würdigung

2.1 Umfang des zu beurteilenden Vorhabens

In den Unterlagen zur Einleitung eines Raumordnungsverfahrens mit integrierter Zielabweichung vom 06. Mai 2013 wird der Antrag wie folgt formuliert:

Für die Erweiterung der bestehenden Fabrikverkäufe auf dem Grundstück Flst. 688 der Gemarkung Metzingen um ca. 8.000 m² Verkaufsfläche für Einzelhandelsbetriebe der Bereiche Fabrikverkauf für Bekleidung, Schuhe/Lederwaren, Sport wird von den Zielen der Raumordnung laut Plansätze 3.3.7 Z und 3.3.7.1 Z die Zielabweichung in Bezug auf das Einfügen in das zentralörtliche Versorgungssystem (Kongruenzgebot) erteilt. Es wird festgestellt, dass das Vorhaben mit den Erfordernissen der Raumordnung übereinstimmt.

In Ergänzung hierzu wird mit Schreiben vom 30. Juni 2014 folgender Antrag vorgelegt:

Für die erstmalige Ansiedlung eines Einzelhandelsbetriebes für die Fabrikverkaufssortimente Bekleidung, Schuhe/Lederwaren, Sport mit ca. 8.000 m² Verkaufsfläche und nicht großflächige Einzelhandelsbetriebe für die vorgenannten Fabrikverkaufssortimente in fünf, jeweils separaten Gebäuden mit bis zu maximal 2.745 m², insgesamt mit 10.745 m² Verkaufsfläche auf dem Grundstück Flst. 688 der Gemarkung Metzingen wird festgestellt, dass diese Vorhaben mit den Erfordernissen der Raumordnung übereinstimmen. Hilfsweise beantragen wir die Zielabweichung in Bezug auf das Einfügen in das Zentralörtliche Versorgungssystem.

Ein **Raumordnungsverfahren** bedarf nach § 15 Abs. 2 Satz 1 ROG und § 19 Abs. 3 Satz 3 LPIG nicht eines ausdrücklichen, abschließenden und damit die Prüfung beschränkenden Antrags. Ihm sind die eingereichten Unterlagen zugrunde zu legen. Ein Antrag hat ausschließlich erläuternde Funktion. Das Verfahrensziel bzw. der Vorhabenumfang ergibt sich aus der Summe der vorgelegten Unterlagen. Diese müssen eine Qualität haben, die es möglich macht, die raumbedeutsamen Auswirkungen des Vorhabens zu überprüfen⁶.

⁶ Spannowsky / Runkel / Goppel, Kommentar zum ROG, § 15 Rdnr. 47

Wie sich aus der umfangreichen Antragsbegründung vom 06. Mai 2013, insbesondere auch aus der Projektbeschreibung G & V-Areal Metzingen durch die Holy AG, ergibt, soll das sich am ehemaligen Produktionsstandort in der Kanalstraße auf mehreren Ebenen befindliche Hugo-Boss-Outlet dadurch optimiert werden, dass es auf das G & V-Gelände in eine dort vorhandene ehemalige Produktionshalle verlegt und damit erstmals auf eine Ebene gebracht wird. In diesem Zuge soll die VK von bisher 5.000 m² VK auf künftig 8.000 m² VK erweitert werden. Es geht daher explizit um das **Hugo-Boss-Outlet**, dessen Historie geschildert und die Gründe für eine Verlagerung ausführlich dargestellt werden, und nicht ganz allgemein um einen noch nicht benennbaren Fabrikverkaufsanbieter in den beschriebenen Sortimentsbereichen. Nicht so bei den weiteren max. 2.745 m² VK für einzelne kleinflächige Ladengeschäfte in **fünf Kuben**, die um den neu gestalteten „Hugo-Boss-Platz“ herum gruppiert werden sollen. Diese sollen zwar für eine angemessene Adressbildung ebenfalls mit Marken aus dem Luxus- / Premiumbereich bestückt werden, welche dies genau sein werden, ist aber noch offen. Diese Unterscheidung wird z.B. auch durch den Ansatz von unterschiedlichen Flächenproduktivitäten untermauert. **So** werden für das Hugo-Boss-Outlet die dort bisher in Metzingen erwirtschafteten Zahlen zugrunde gelegt, während für die Kuben ein Durchschnittswert aus allen in Metzingen vorhandenen Fabrikverkäufen gebildet wird. Teile der bisherigen VK am Altstandort sollen durch eine Museumsnutzung wegfallen, 3.780 m² VK jedoch wieder mit Fabrikverkäufen belegt werden. Somit war im Rahmen der öffentlichen Auslegung zweifelsfrei erkennbar, was an Veränderungen geplant ist und dass neue Fabrikverkaufsangebote von **insgesamt max. 10.745 m² VK (8.000 m² Hugo Boss + fünf kleinflächige Kuben mit insgesamt max. 2.745 m²) in den Sortimentsgruppen Bekleidung, Schuhe/ Lederwaren, Sport/Freizeit für Premium- / Luxusmarken** entstehen sollen. Insoweit handelt es sich im Schreiben vom 30. Juni 2014 nicht um eine Veränderung des Vorhabenumfangs, sondern lediglich um eine Antragskonkretisierung / -klarstellung, die keiner erneuten Auslegung im Verfahren bedarf. Es ist nicht davon auszugehen, dass mit dem veränderten Verfahrensantrag inhaltlich andere Stellungnahmen von Trägern öffentlicher Belange, Verbänden und Privatpersonen zum Gesamtvorhaben abgegeben worden wären. Wie dieses in seiner dargestellten Form und seinem dargestellten Umfang am gewählten Standort rechtlich einzuordnen, die VK am Altstandort zu berücksichtigen und die neu entstehenden VK insgesamt raumordnerisch zu bewerten sind, ist gerade Gegenstand des Raumordnungsverfahrens und wird im Folgenden darzustellen sein.

2.2 Rechtsgrundlagen und Prüfungsmaßstab

2.2.1 Allgemeine Rechtsgrundlagen

Die Durchführung des Raumordnungsverfahrens erfolgt auf der Grundlage folgender gesetzlicher Bestimmungen:

- Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), zuletzt geändert durch Artikel 9 des Gesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585)
- Raumordnungsverordnung vom 13. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2766), zuletzt geändert durch Artikel 5 Absatz 35 des Gesetzes vom 24. Februar 2012 (BGBl. I S. 212)
- Landesplanungsgesetz vom 10. Juli 2003, GBl. S. 385, zuletzt geändert am 3. Dezember 2013, GBl. S. 329, 360

Gemäß § 15 Raumordnungsgesetz - ROG - in Verbindung mit § 18 Abs.1 Landesplanungsgesetz - LplG - führt die höhere Raumordnungsbehörde für raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen (Vorhaben), die in der o.a. Raumordnungsverordnung - RoV - in der jeweils geltenden Fassung bestimmt sind, in der Regel ein Raumordnungsverfahren durch. Nach § 1 Nr. 19 ROV stellt die Errichtung von Einkaufszentren, großflächigen Einzelhandelsbetrieben und sonstigen großflächigen Handelsbetrieben grundsätzlich ein raumordnungsverfahrenspflichtiges Vorhaben dar. Die Verlagerung und Erweiterung des Hugo-Boss-Outlets mit der Neuerrichtung von fünf Kuben mit max. 10.745 m² VK ist aufgrund der Größe und einer damit einhergehenden Ausstrahlung über den unmittelbaren Stadtbereich Metzingen hinaus raumbedeutsam und von überörtlicher Bedeutung.

Außerdem sind raumordnerische Zielsetzungen des Landesentwicklungsplans sowie ggf. des Regionalplans Neckar-Alb betroffen.

Das Raumordnungsverfahren dient nach § 18 Abs. 3 LplG dazu, festzustellen,

1. ob das Vorhaben mit den Erfordernissen der Raumordnung, insbesondere mit den Zielen und Grundsätzen der Raumordnung übereinstimmt,
2. wie das Vorhaben unter den Gesichtspunkten der Raumordnung mit anderen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen abgestimmt oder durchgeführt werden kann.

Die raumordnerische Prüfung beschränkt sich auf den von der Vorhabenträgerin eingeführten Standort und die von ihr dort geplante Konzeption. Im Raumordnungsverfahren geht es somit um die grundsätzliche Frage, ob das geplante Vorhaben im dargestellten Umfang am vorgesehenen Standort unter den Gesichtspunkten der Raumordnung geeignet ist bzw. welche grundsätzlichen Bedenken aus fachlicher Sicht gegen das Vorhaben dort sprechen oder durch Auflagen ausgeräumt werden können. Seinem Wesen nach ist das Raumordnungsverfahren ein vorgelagertes Verfahren, das einer Bauleitplanung bzw. einem fachlich erforderlichen Zulassungsverfahren vorausgeht. Es soll in einem frühen Stadium ohne Überfrachtung mit fachlichen oder technischen Details die Klärung von Grundsatzfragen ermöglichen.

Prüfungsmaßstab der raumordnerischen Beurteilung sind nach §§ 18, 19 LplG ausschließlich die Gesamtheit der Ziele, Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung⁷, wie sie insbesondere in § 2 Abs.1 ROG, im Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg (LEP) und im Regionalplan Neckar-Alb 1993, verbindlich seit 26. Oktober 1995⁸, enthalten sind. Relevante Erfordernisse, die im Rahmen dieser raumordnerischen Beurteilung weiter zu berücksichtigen sind, enthält der als Satzung beschlossene, aber noch nicht verbindliche Regionalplan Neckar-Alb 2013, der von der Verbandsversammlung des Regionalverbands am 26. November 2013 als Satzung beschlossen wurde, ohne jedoch bislang rechtliche Verbindlichkeit erlangt zu haben. Als weitere Entscheidungshilfen sind die Begründungen zu den relevanten Plansätzen sowie die Auslegungshilfen im sog. Einzelhandelserlass⁹ heranzuziehen.

Um die Raumverträglichkeit des geplanten Vorhabens beurteilen zu können, sind seine Auswirkungen auf die Erhaltung

⁷ **Ziele** der Raumordnung sind nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums. Sie sind von öffentlichen Stellen u.a. bei Planfeststellungsverfahren über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Maßnahmen von Personen des Privatrechts (§ 4 Abs. 1 ROG bzw. § 4 Abs. 1 Nr. 2 LplG) zu beachten.

Grundsätze der Raumordnung sind nach § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG allgemeine Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums in oder auf Grund von § 2 als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen.

Sonstige Erfordernisse der Raumordnung sind in Aufstellung befindliche Ziele der Raumordnung, Ergebnisse förmlicher landesplanerischer Verfahren wie des Raumordnungsverfahrens und landesplanerische Stellungnahmen (§ 3 Abs. 1 Nr. 4 ROG).

Erfordernisse der Raumordnung sind nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 ROG die Ziele, Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung.

⁸ im Folgenden zitiert als Regionalplan Neckar-Alb 1993

⁹ Verwaltungsvorschrift des Wirtschaftsministeriums zur Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten - Raumordnung, Bauleitplanung und Genehmigung von Vorhaben (Einzelhandelserlass) vom 21.02.2001; GABl. 2001, S. 290.

- verbrauchernaher Versorgungsstrukturen des Einzelhandels und
- funktionsfähiger Zentren der Städte und Gemeinden wie des Mittelzentrum Metzingen selbst sowie der wesentlich betroffenen Zentralen Orte im Untersuchungsraum

zu untersuchen. Hierbei ist zu beachten, dass eine Unvereinbarkeit des Vorhabens mit den Zielen der Raumordnung nicht bereits dann angenommen werden darf, wenn als Folge eine Zunahme des Konkurrenzdrucks für die bestehenden Einzelhandelsbetriebe im Untersuchungsraum zu erwarten ist. Von einer Unvereinbarkeit mit raumordnerischen Erfordernissen ist vielmehr erst dann auszugehen, wenn wegen der zu erwartenden Wettbewerbsverschärfungen eine ernstliche Gefährdung der oben genannten Ziele befürchtet werden muss. Es ist nicht Aufgabe der Raumordnung, bestehende Betriebe vor wirtschaftlicher Konkurrenz zu schützen.

Bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen öffentlicher Stellen sind die Ziele der Raumordnung zu beachten sowie Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung in Abwägungs- und Ermessensentscheidungen zu berücksichtigen (§ 4 Abs. 1 ROG). Nach § 1 Abs. 4 BauGB sind die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen. Das Ergebnis dieser raumordnerischen Beurteilung ist daher im nachfolgenden Bauleitplanverfahren zu beachten.

2.2.2 Plansätze des Landesentwicklungsplans (LEP)

Bei den unten aufgeführten Plansätzen des LEP handelt es sich um die raumordnerischen Kernregelungen für Einzelhandelsgroßprojekte. Sie stellen Ziele der Raumordnung mit den entsprechenden Rechtswirkungen dar. Die zu beachtenden Ziele Konzentrations-/Kongruenzgebot, Beeinträchtigungsverbot und Integrationsgebot, die nachfolgend näher erläutert werden, stellen eigenständige Beurteilungskriterien dar. Ein Vorhaben muss allen vier Kriterien je gesondert Rechnung tragen.

- PS 3.3.7 Z¹⁰ Satz 1: *„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 Unterezentren ausgewiesen, errichtet oder erweitert werden“*.

[...]

PS 3.3.7 Z Satz 3: *Hersteller-Direktverkaufszentren als besondere Form des großflächigen Einzelhandels sind grundsätzlich nur in Oberzentren zulässig.*

¹⁰ Z = Ziel der Raumordnung im Sinne des § 1 Abs. 4 BauGB, §§ 3 Nr. 2 u. 4 Abs. 1 ROG u. des § 4 Abs. 1 u. 4 LplG.

(Konzentrationsgebot)

- PS 3.3.7.1 Z Satz 1: *„Die Verkaufsfläche der Einzelhandelsgroßprojekte soll so bemessen sein, dass deren Einzugsbereich den zentralörtlichen Verflechtungsbereich nicht wesentlich überschreitet“.*

(Kongruenzgebot)

- PS 3.3.7.1 Z Satz 2: *„Die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich und die Funktionsfähigkeit anderer Zentraler Orte dürfen nicht wesentlich beeinträchtigt werden.“*

PS 3.3.7.2 Z Satz 1: *„Einzelhandelsgroßprojekte dürfen weder durch ihre Lage und Größe noch durch ihre Folgewirkungen die Funktionsfähigkeit der Stadt- und Ortskerne der Standortgemeinde wesentlich beeinträchtigen“*

(Beeinträchtigungsverbot).

- PS 3.3.7.2 Z Satz 2: *„Einzelhandelsgroßprojekte sollen vorrangig an städtebaulich integrierten Standorten ausgewiesen, errichtet oder erweitert werden. [...]“.*

(Integrationsgebot)

Darüber hinaus ist folgender Grundsatz der Raumordnung zu berücksichtigen:

- PS 3.3.7.3 G¹¹: *„Neue Einzelhandelsgroßprojekte sollen nur an Standorten realisiert werden, wo sie zeitnah an den öffentlichen Personennahverkehr angeschlossen werden können.“*

2.2.3 Plansätze des Regionalplans Neckar-Alb

Der **aktuell geltende Regionalplan Neckar-Alb 1993**, welcher noch auf den Plansätzen des Landesentwicklungsplans 1983 beruht, führt zu großflächigen Einzelhandelsbetrieben aus:

“(Z) Großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe für Endverbraucher mit überörtlicher Bedeutung sollen nur in den Kernbereichen und in Sondergebieten der Ober-, Mittel- und Unterzentren ausgewiesen, errichtet oder erweitert werden.

Die Ausweisung entsprechender Sondergebiete ist auf solche großflächigen Einzelhandelsbetriebe zu beschränken, die sich aufgrund ihres spezifischen Warenange-

¹¹ G = abzuwägender Grundsatz im Sinne der §§ 3 Nr. 3 u. 4 Abs. 2 ROG und des § 4 Abs. 2 LplG.

bots und des damit einhergehenden großen Flächenbedarfs oder hohen Verkehrsaufkommens nicht in die Kernbereiche der Zentralen Orte eingliedern lassen.

In den Ober- und Mittelzentren sollen diese Sondergebiete [für großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige Handelsbetriebe für Endverbraucher mit überörtlicher Bedeutung] nur in den Schwerpunkten für Dienstleistungseinrichtungen ausgewiesen werden.

Die Größe der Verkaufsfläche hat sich am Verflechtungsbereich des jeweiligen Zentralen Ortes zu orientieren." (PS 2.6 Regionalplan Neckar-Alb 1993).

Der als Satzung festgestellte, aber noch nicht verbindliche **Regionalplan Neckar-Alb 2013** enthält eine Reihe neuer Zielvorgaben, welche die Einzelhandelssteuerung zum Gegenstand haben. Diese sog. „in Aufstellung befindlichen Ziele der Raumordnung“ sind nach der Definition in § 3 Abs. 1 Nr. 4 ROG als sonstige Erfordernisse der Raumordnung anzusehen¹², die für das geplante Vorhaben bereits von Bedeutung sind.

So enthält der als Satzung festgestellte, aber noch nicht verbindliche Regionalplan Neckar-Alb 2013 zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels in Plansatz 2.4.3.2 – Standorte für Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe - nachfolgende, für das geplante Vorhaben relevante zukünftige Ziele und Grundsätze:

„Z (3) Die Ausweisung, Errichtung oder Erweiterung von Einzelhandelsgroßprojekten ist in der Regel nur in Ober-, Mittel- und Unterzentren möglich. Kongruenzgebot (Plansatz 3.3.7.1 (Z) Satz 1 LEP 2002), Beeinträchtigungsverbot (Plansatz 3.3.7.1 (Z) Satz 2 LEP 2002) und Integrationsgebot (Plansatz 3.3.7.2 (Z) Satz 2 LEP 2002) sind dabei zu beachten.

Z (5) Einzelhandelsgroßprojekte mit zentrenrelevanten Sortimenten (vgl. Sortimentsliste in der Begründung) sind nur an integrierten Standorten zulässig. Dazu werden zentralörtliche Versorgungskerne als „Standort für Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und großflächige Handelsbetriebe“ als Vorranggebiet festgelegt und in der Raumnutzungskarte dargestellt.

Z (8) Mehrere Einzelhandelsbetriebe, die aufgrund ihres räumlich und funktionalen Zusammenhangs (Agglomeration) negative raumordnerische Auswirkungen erwarten lassen, sind wie ein einheitliches Einzelhandelsgroßprojekt zu beurteilen.

¹² Vgl. auch § 3 Abs. 1 Nr. 1 ROG: Erfordernisse der Raumordnung sind die Ziele, Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung

Z (9) *Fabrikverkäufe sind eine besondere Form des Einzelhandels. Sofern sie großflächig sind, gelten die PS 2.4.3.2 Z (3) bis Z (8) entsprechend.*

Z (10) *Hersteller-Direktverkaufszentren (Fabrikverkaufszentren und Factory-Outlet-Center) sind grundsätzlich nur in den Oberzentren zulässig. Bei einer Geschossfläche von weniger als 5.000 m² sind auch Standorte in Mittelzentren möglich.*

Kongruenzgebot, Integrationsgebot und Beeinträchtigungsverbot sind dabei zu beachten.

Z (11) *Die Outletcity Metzingen ist mit gewachsenen innerstädtischen Fabrikverkäufen ein atypischer Fall und ein Tourismusmagnet für Besucher aus der ganzen Welt.*

Die Weiterentwicklung der Outletcity Metzingen ist möglich an städtebaulich integrierten Standorten innerhalb des zentralörtlichen Versorgungskerns, wenn

- positive regionale Effekte zu erwarten sind und*
- wenn sie auf der Grundlage eines kommunalen Zentren- und Märktekonzepts erfolgen.*

Das Beeinträchtigungsverbot ist zu beachten.“

2.3 Rechtliche Einordnung des Vorhabens als Factory-Outlet-Center (FOC)

Die **zentrale Weichenstellung** für die Entscheidung im Raumordnungsverfahren ist die Beantwortung der Frage, wie das Vorhaben vor dem Hintergrund der in Metzingen bereits bestehenden zahlreichen Fabrikverkäufe / Outlets zu bewerten ist. Fraglich ist, ob die Outletcity Metzingen insgesamt als (gewachsenes) FOC anzusehen ist, nur Teile davon die Kriterien für ein FOC erfüllen oder von einer innerörtlich Ansammlung von verschiedenen groß- und kleinflächigen Einzelhandelsbetrieben, wenn auch in der Form von Fabrikverkäufen, ausgegangen werden muss.

Nach der Definition in der Begründung des LEP sind FOC „*Einkaufszentren, in denen eine Vielzahl von Herstellern - oder von ihnen Beauftragte - eigenproduzierte Markenwaren unter Ausschaltung des Groß- und Einzelhandels mit deutlichen Preis-*

nachlässen direkt an den Endverbraucher veräußern“¹³. Nach der grundlegenden Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts „ist ein Einkaufszentrum im Rechtsinne nur dann anzunehmen, wenn eine räumliche Konzentration von Einzelhandelsbetrieben verschiedener Art und Größe - zumeist in Kombination mit verschiedenartigen Dienstleistungsbetrieben - vorliegt, die entweder einheitlich geplant ist oder sich doch in anderer Weise als „gewachsen“ darstellt. [...] Im Regelfall wird es sich um einen einheitlich geplanten, finanzierten, gebauten und verwalteten Gebäudekomplex handeln. [...]“¹⁴. Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts steht auch ein beschränktes Branchenspektrum der Annahme eines Einkaufszentrums nicht entgegen, weil es „weniger auf ein umfassendes Warenangebot als auf die räumliche Konzentration von Einkaufsmöglichkeiten“¹⁵ ankomme. Allerdings geht die Rechtsprechung davon aus, dass eine allgemeingültige, abstrakte Definition des Begriffs „Einkaufszentrum“ nicht möglich ist, sondern die Situation im Lichte des jeweiligen Einzelfalls bewertet werden muss.

Folgende Merkmale können für das Vorliegen eines FOCs herangezogen werden:

- Erfüllung der Kriterien für ein Einkaufszentrum
 - räumliche Konzentration von Einzelhandelsbetrieben verschiedener Art und Größe; es kommt dabei weniger auf ein umfassendes Warenangebot als auf räumliche Konzentration der Einkaufsmöglichkeiten an;
 - meist in Kombination mit verschiedenen Dienstleistungen einheitlich geplanter, finanzierter, gebauter und verwalteter Gebäudekomplex (Regelfall) oder sukzessiv (zusammen)gewachsene Gebäude: maßgeblich ist, ob die vorhandenen Einzelhandelsbetriebe **aus der Sicht des Kunden** aufeinander bezogen sind, ein gemeinsames Konzept sowie eine gemeinsame Organisation/Kooperation haben und dadurch eine besondere Anziehungskraft entfalten (Indizien: organisatorische oder betriebliche Gemeinsamkeiten, gemeinsame Werbung, verbindende Sammelbezeichnung, gemeinsam genutzte Parkplätze etc);
- Vielzahl von Herstellern (oder Beauftragte);
- Umgehung des Groß- und Einzelhandels;
- Bestimmtes Warenangebot (Überschussware, Retouren und stornierte Kundenaufträge, Auslaufmodelle, Waren aus der vorherigen Saison, zu Testzwecken und mit Schönheitsfehlern) mit deutlichen Preisnachlässen.

¹³ Landesentwicklungsplan, Begründung zu PS Zu 3.3.7 (Einzelhandelsgroßprojekte), S. B 37

¹⁴ BVerwG; Urteil vom 27.04.1990; 4 C 16.87

¹⁵ EVerwG; Urteil vom 01.08.2002 – 4 C 5.01 (FOC Zweibrücken); zitiert nach Brügelmann, Baugesetzbuch, RandNr. 146 zu § 11 BauNVO;

FOC stellen damit eine eigenständige, besondere Ausprägung von großflächigem Einzelhandel dar mit spezifischen Besonderheiten und einer eigenen Anziehungskraft auf Kunden gerade auch aus der weiteren Umgebung. *„Sie sind geprägt durch ihre Größe, eine baulich zusammenhängende Konzeption, einheitliche Steuerung und besonders durch die ihnen immanente Botschaft, die Gelegenheit zu bieten, Produkte im „Fabrikverkauf“ unter Einsparung der Margen nicht vorhandener Zwischenhändler besonders preisgünstig zu erwerben“¹⁶.*

Vorliegend sind Einzelhandelsbetriebe mit einer max. VK von 10 745 m², Gastronomie, Büro- und Wohnflächen sowie eine gemeinsame Tiefgarage geplant. Später sollen zwei Hotels schrittweise hinzukommen.

Zwar sind, insbesondere was die Einzelhandelsbetriebe angeht, jeweils eigene Gebäude vorgesehen, diese sollen aber aufeinander abgestimmt um einen zentralen Platz angeordnet werden. Durch die Lage nördlich des bestehenden Parkhauses und umgeben von Wohnbebauung in Kombination mit der angestrebten städtebaulich hochwertigen Platzgestaltung wird das Vorhaben aus Sicht des Kunden als zusammengehörig empfunden werden. Das Vorhaben wird mit dem Hugo-Boss-Outlet den Eindruck eines großen „Magnetbetriebs“ mit fünf „Satelliten“ vermitteln. Es könnte mit seinen Einzelteilen ebenso in einem gemeinsamen Gebäude zusammen mit Gastronomieleistungen angeboten werden. Darüber hinaus ist die Art der angebotenen Sortimente aufeinander bezogen mit dem Ziel, dem Kunden ein bestimmtes Branchen- und Qualitätsspektrum (Premium- und Luxusmarken) in unmittelbarem Zusammenhang anzubieten.

Das Vorhaben wird von der Holy AG einheitlich geplant und gebaut bzw. zur Nutzung vorbereitet und vermietet. Die Einzelhandelsgeschäfte werden zukünftig unter dem Label „Outletcity Metzingen“ beworben und von der Outletcity GmbH gemanagt werden.

In den Gebäuden sind einerseits Fabrikverkauf aus den Sortimenten Bekleidung, Schuhe/Lederwaren sowie Sport/Freizeit und andererseits Dienstleistungseinrichtungen vorgesehen. Mit einer Größe von insgesamt 10.745 m² VK liegt das Vorhaben auch in einem Größenbereich, der für ein Einkaufszentrum relevant ist. Nach der zitierten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist es nicht notwendig, dass das Sortiment eine besondere Breite aufweist.

¹⁶ Vgl. MKRO-Entscheidung „Factory-Outlet-Center“ vom 03.06.1997, GMBI. 1997, S. 397

Aus den Antragsunterlagen ergibt sich, dass nur Überschussware, Retouren und stornierte Kundenaufträge, Waren zu Markttestzwecken, Auslaufmodelle, Waren aus der vorherigen Saison, Waren aus Konkursen/Insolvenzen sowie Waren mit kleinen oder größeren Schönheitsfehlern deutlich unter dem handelsüblichen Preis angeboten werden sollen. Damit ist eine klare Ausrichtung in Richtung Fabrikverkauf / Outlet gegeben, die im Rahmen der Maßgaben entsprechend zu fixieren ist. Der klassische Einzelhandel an den Endverbraucher ist bei dieser Vertriebsart nicht eingebunden.

Aus Sicht der Raumordnungsbehörde sind daher die genannten Voraussetzungen für ein FOC gegeben. Die von der Rechtsprechung verlangte Vielzahl von Geschäften verschiedener Art und Größe liegt trotz des engen Sortimentsspektrums vor, ebenso die gemeinsame Planung und Entwicklung. Auch die spätere gemeinsame Werbung und Organisation spricht als Indiz für das Vorliegen eines FOC. Insbesondere ist auch die Voraussetzung der räumlichen Nähe erfüllt, obwohl die Nutzungen in separaten Gebäuden untergebracht werden sollen. Die Anlage um einen zentralen „Hugo-Boss-Platz“ mit gemeinsamer Tiefgarage sowie ergänzendem Dienstleistungs- und Gastronomieangebot vermittelt aus Sicht des Kunden ein aufeinander bezogenes Ensemble mit vergleichbarer Struktur, welches aufgrund seines in großen Teilen vergleichbaren hochwertigen Sortiments Synergieeffekte erzielen und seine Attraktivität für einen bestimmten Kundenkreis steigern soll.

An dieser Bewertung ändert auch die Ansiedlung im Innenbereich und die städtebaulich erwünschte Nachnutzung einer Gewerbebrache nichts. Die für das Vorliegen eines Einkaufszentrums bzw. eines FOC genannten Kriterien und Indizien stellen nicht allein auf die räumliche Lage innerhalb oder außerhalb eines Bebauungszusammenhangs bzw. im zentralen Versorgungsbereich ab, sondern auf deren Auswirkungen. Auch die Definition in der Begründung zum Landesentwicklungsplan gibt keinerlei Anhaltspunkt dafür, dass nur ein FOC auf „der grünen Wiese“ als FOC anzusehen sei, sondern beschreibt strukturelle Merkmale dieser großflächigen Einzelhandelsform. Unter Berücksichtigung der landesplanerischen Intention, die zentralen Orte in ihrer Funktionsfähigkeit zu sichern, ist nicht ersichtlich, dass dieses Ziel nur durch Vorhaben außerhalb eines baulichen Zusammenhangs gefährdet wäre; die Auswirkungen eines FOC sind unabhängig von ihrer Lage innerhalb oder außerhalb einer Ortslage.

Nach Einschätzung der Raumordnungsbehörde kann das Vorhaben jedoch nicht als Teil eines Gesamt-FOC Metzinger betrachtet werden, in dem es gewissermaßen aufgeht¹⁷.

Zur Entstehung von Einkaufszentren führt das Bundesverwaltungsgericht in der o.a. Entscheidung vom 27. April 1990 aus, dass „...auch eine nicht von vornherein als solche geplante und organisierte Zusammenfassung von Einzelhandels- und Dienstleistungsbetrieben ein Einkaufszentrum im Sinne des § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 BauNVO darstellen kann. Ein solches „Zusammenwachsen“ mehrerer Betriebe zu einem Einkaufszentrum setzt jedoch außer der erforderlichen räumlichen Konzentration weitergehend voraus, dass die einzelnen Betriebe aus der Sicht des Kunden als aufeinander bezogen, als durch ein gemeinsames Konzept und durch Kooperation miteinander verbunden in Erscheinung treten. Diese Zusammenfassung kann sich in organisatorischen oder betrieblichen Gemeinsamkeiten, wie etwa in gemeinsamer Werbung unter einer verbindenden Sammelbezeichnung, dokumentieren. Nur durch solche äußerlich erkennbaren Merkmale ergibt sich die für die Anwendung des § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 BauNVO notwendige planvolle Zusammenfassung mehrerer Betriebe zu einem „Zentrum“ und zugleich die erforderliche Abgrenzung zu einer beliebigen Häufung von jeweils für sich planungsrechtlich zulässigen Läden auf mehr oder weniger engem Raum“. Das OVG Saarbrücken führt in einer Entscheidung von 2009 aus: „Nicht notwendig ist ein von vornherein einheitlich geplanter, finanzierter, gebauter und verwalteter Gebäudekomplex. Ein auch in Betracht zu ziehendes Zusammenwachsen mehrerer Betriebe zu einem Einkaufszentrum setzt aber neben einer räumlichen Konzentration voraus, dass die einzelnen Betriebe ein Mindestmaß an äußerlich in Erscheinung tretender gemeinsamer Organisation und/oder Kooperation aufweisen, die sie als planvoll aufeinander bezogenes Ganzes erscheinen lassen. Aufgrund des Regelungszusammenhangs und des dem § 11 Abs. 3 BauNVO 1977 zugrunde liegenden Ziels des Ordnungsgebers, letztlich die Sicherstellung einer verbrauchernahen Versorgung durch Einzelhandelsbetriebe im zentralen Siedlungsraum, ist auf das äußere Erscheinungsbild und die Wahrnehmung eines „Zentrums“ durch die Kunden abzustellen. Entscheidend ist mithin, ob die jeweils konkrete Ansammlung von Läden vom Kunden als Einkaufszentrum empfunden wird, aus dessen Sicht also als durch ein gemeinsames Konzept und durch Kooperation mitei-

¹⁷ „Der Standort Metzinger ist zwar eine Agglomeration von Factory Outlets, aber kein FOC im Sinne der hier zugrunde gelegten Definition“ (so schon I.C.Lausberg: Kundenpräferenzen für neue Angebotsformen im Einzelhandel – eine Analyse am Beispiel von Factory Outlet Centern, Essen 2002, Seite 36).

Hiervon geht offensichtlich auch die Firma Ecostra aus. Sowohl in ihrem jährlichen Factory Outlet Center Performance Report Europe als auch im monatlichen Market Survey „Outlet Centres in Europe“ ist Metzinger ausdrücklich nicht enthalten.

*inander verbunden in Erscheinung tritt und dadurch eine besondere Anziehungskraft auf Käufer ausübt*¹⁸.

Die Fläche, welche der engere Bereich der Outletcity Metzingen derzeit einnimmt (siehe Flyer Shopping Guide Outletcity Metzingen), umfasst weite Teile der Metzinger Innenstadt. Aber auch außerhalb dieses sehr grob abgegrenzten Bereichs befinden sich weitere Fabrikverkäufe (Bazlen Accessoires, Pierre Cardin, Gerry Weber, Cinque, Hallhuber, Fresh Juice, etc.¹⁹) die sich inzwischen teilweise bis hinein in die Fußgängerzone in Richtung Rathaus entwickelt haben. Zu dieser Fläche kommen noch Parkierungsflächen hinzu. Die innere Struktur der Fabrikverkäufe ist sehr heterogen. Sie umfasst Gebäude, welche für sich ebenfalls als Einkaufszentren zu werten sind, innerstädtische Platzsituationen mit darum gruppierten Gebäuden, aber auch Straßenzüge mit Geschäften. Dies stellt insgesamt eine Situation dar, wie sie typischer Weise auch in vielen anderen Innenstädten mit attraktiven Einkaufslagen vorgefunden werden kann.

Für eine Gesamtbetrachtung der Outletcity sprechen zwar die Indizien:

- gemeinsame Organisation/Management durch die Holy AG bzw. Outletcity GmbH,
- Sammelbezeichnung Outletcity mit eigenem Logo, das überall für den Kunden auf Wegweisern, Werbebannern, einem überall ausgelegten Flyer „Shopping Guide“ und in den verschiedenen Gebäuden sichtbar ist;
- gemeinsame Werbung, gemeinsamer Internetauftritt mit Onlineshopping und Geschenkkarte;
- Newsletter über Special Sales und Events in der Outletcity;
- einzelne Ladengeschäfte mit ihren Eingängen sind aufeinander ausgerichtet und gegenüber ihrem städtebaulichem Umfeld abgeschottet;
- ca. 60 Marken;
- Warenangebote mit zusätzlichen permanenten Preisnachlässen;
- gemeinsame Ausschreibung von Stellenangeboten;
- einheitliche Öffnungszeiten;
- freies WLAN auf dem Gelände der Outletcity;
- Kinderbetreuungsangebot;
- Shuttlebus vom Flughafen;
- gastronomische Angebote;
- gemeinsame Parkplätze, Parkhäuser und Sanitäreinrichtungen.

¹⁸ OVG Saarland; Beschluss vom 10.02.2009 – 2 A 267/08

¹⁹ Alle angebotenen Outlet-Marken (Outletcity + Sonstige):

<http://www.metzingen.de/de/Outlets+Tourismus/Shopping/Marken--A-Z>

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass eine gemeinsame Werbung und Darstellung der Geschäfte auch in größeren Städten durchaus nicht unüblich ist im Sinne einer Vermarktung als „Kaufhaus Innenstadt“; so z.B. der „Shopping Guide“ des benachbarten Oberzentrums Reutlingen oder die gemeinsame Vermarktung von bekannten und attraktiven Innenstadtlagen durch eine eigens gegründete Gesellschaft (z.B. Kö Düsseldorf, Kurfürstendamm Berlin etc.²⁰). Auch hier werden durch eine Betreibergesellschaft einheitliche Standards (Shopping-Guide, Newsletter, einheitliche Öffnungszeiten, Geschenkgutscheine, Online-Shopping-Angebote etc.) im Interesse einer Attraktivitätssteigerung und einer gemeinsamen Vermarktung und Kundenbindung festgelegt.

In Metzingen existieren viele einzelne Ladengeschäfte in unterschiedlich gestalteten Einzelgebäuden mit hochwertiger Architektur, vielfältigen Kubaturen und Fassadengestaltungen sowie Platzsituationen, die die vorhandenen städtebaulichen Strukturen aufnehmen (z.B. Lindenplatz) und die Anmutung einer Fußgängerzone bzw. einer attraktiven Einkaufsstraße in der Innenstadt vermitteln. Daneben bestehen durchlässige Wegebeziehungen zur Altstadt und der umliegenden Wohnbebauung, welche die Bausteine einer attraktiven innerstädtischen Quartiersentwicklung, z. T. auf brachgefallenen ehemaligen Gewerbeflächen bilden. Aus Sicht des Kunden stellt die „Klammer“ Outletcity bei einem Besuch vor Ort kein eindeutiges Abgrenzungskriterium tatsächlicher und räumlicher Art dar, da in Metzingen eine ganze Reihe weitere Fabrikverkäufe ansässig sind, welche nicht im Eigentum der Holy AG stehen und daher auch nicht unter dem Label „Outletcity Metzingen“ vermarktet werden. Im Blickpunkt stehen für ihn die vorhandenen Fabrikverkaufs- / Outletangebote in ihrer Gesamtheit, unabhängig von den dahinterstehenden Betreibern.

Wegen dieses Umstands, der heterogenen Gestaltung und vor allem der teilweise räumlich weit auseinanderliegenden Geschäfte (fußläufig ca. 700 m zwischen den ersten Geschäften in der Reutlinger Straße und den letzten in der Ulmer Straße) fehlt nach Ansicht des Regierungspräsidiums weiterhin der in allen zitierten Urteilen als wesentlich herangezogene Aspekt der räumlichen Nähe der einzelnen Geschäfte bzw. deren räumliche Abgrenzbarkeit. Aus Sicht des Kunden spielt es keine Rolle, ob die einzelnen Fabrikverkaufsangebote / Outlets unter dem Dach der Outletcity firmieren oder ein organisatorisches Eigenleben führen. Im Vordergrund steht für ihn in Metzingen ein tiefes und in Teilen exklusives Spektrum an Fabrikverkaufsgeschäften, die insgesamt den Eindruck eines städtischen Einkaufsquartiers vermitteln. Zwar flaut die Frequenz in Bereichen der Metzinger Innenstadt, die über keine Fabrikverkaufseinrichtungen verfügen deutlich ab. Dieser Umstand unterscheidet sich jedoch

²⁰ <http://www.koenigsallee-duesseldorf.de/>; <http://www.kurfuerstendamm.de/>

nicht von der Situation in anderen Einkaufsstädten. Auch dort gibt es signifikante Unterschiede zwischen den 1a-Geschäftslagen im Hinblick auf die städtebauliche Gestaltung (z.B. des öffentlichen Raums u. der vorhandenen Gebäude), die Attraktivität der dort vorhandenen Ladengeschäfte und der Kundenfrequenz etwa im Vergleich zu 2 a/b-Lagen.

Eine andere Wertung ergibt sich auch nicht aus der Entscheidung des OVG Koblenz²¹. Hier wurde in einem Fall ein gewachsenes Einkaufszentrum angenommen, welches allerdings über die Besonderheit verfügte, dass alle dort beurteilten Märkte sich auf einem „inselartigen gemeinsamen Areal befinden, das von der unmittelbar vorbeiführenden Bundesstraße nur durch eine einzige gemeinsame Zufahrt zu erreichen ist, die Baukörper ohne Einhaltung von Abständen aneinander gebaut sind bzw. noch entsprechend errichtet werden sollen und die Gebäude zudem um einen gemeinsamen Parkplatz mit ca. 240 Parkplätzen angeordnet werden sollen“. Eine solche limitierende städtebauliche oder topographische Situation ist vorliegend nicht gegeben. Die Fabrikverkäufe stehen insgesamt in keinem größeren Zusammenhang als bei einer Agglomeration von Einzelhandelsbetrieben in der Geschäftslage einer größeren Stadt.

Die Ansiedlung der Fabrikverkäufe / Outlets bedient sich ganz bewusst der vorhandenen städtebaulichen Strukturen, Plätze, Straßen- und Wegebeziehungen, um damit den Kunden ein innerstädtisches Einkaufen zu ermöglichen, das überwiegend mit einem positiven Image verbunden wird. Es entsteht ein Shopperlebnis in der Stadt, das sowohl aufgrund des hohen Anteils an hochwertigen Marken, der qualitätvollen Gestaltung der einzelnen Gebäude und der Außenanlagen sowie der Lage an einem Traditionsstandort der Bekleidungsindustrie ein hochattraktives Angebot schafft. Genau dieser innerstädtische Mix macht den Erfolgsfaktor der Fabrikverkaufseinrichtungen / Outlets in Metzingen aus und unterscheidet das dortige Shopperlebnis von demjenigen in klassischen FOCs auf der grünen Wiese. Dies trägt ganz wesentlich zu einer - auch raumordnerisch gewollten - Belebung der Innenstadt bei, für die die Fabrikverkaufseinrichtungen / Outlets ganz wesentliche Frequenzbringer sind.

All dies schließt jedoch nicht aus, dass einzelne Gebäude oder Platzsituationen für sich gesehen ein FOC darstellen, soweit die dort vorgefundene Situation den dargestellten Kriterien der Rechtsprechung zu Einkaufszentren entspricht. Für diese ist dann nach der grundlegenden Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom

²¹ OVG Koblenz; Urteil vom 03.11.2011; 1 A 10270/11

24. November 2005²² ausschließlich eine betriebsbezogene Sichtweise anzulegen, wonach jedes Einzelhandelsgroßprojekt separat zu beurteilen ist. Eine Agglomeration von groß- und kleinflächigen Einzelhandelsangeboten in innerstädtischen Lagen ist raumordnerisch erwünscht und führt nicht zu einer Addition der insgesamt vorhandenen VK bei der Beurteilung der Auswirkung neu hinzukommender Flächen²³. Denn Intention der Einzelhandelssteuerung ist es gerade, durch ein vielfältiges Einkaufsangebot die Attraktivität und Lebendigkeit der Innenstädte zu erhalten bzw. zu stärken.

Das nun geplante Vorhaben der Holy AG ist - auch - räumlich durch seine Lage hinter dem bestehenden Parkhaus von einem Großteil der weiteren Fabrikverkäufe klar getrennt und bildet insoweit ein in sich geschlossenes Vorhaben (FOC) ohne unmittelbar räumliche, über das in städtischen Quartieren übliche Maß hinaus gehende Anknüpfungspunkte an die weiteren Fabrikverkaufsangebote in Metzingen.

Für die folgende raumordnerische Bewertung der Auswirkungen des geplanten Vorhabens als eigenständiges FOC ist daher keine Gesamtsaldierung der in Metzingen bereits im Bereich Fabrikverkäufe / Outlets vorhandenen VK vorzunehmen, sondern es sind ausschließlich die neu entstehenden 10.745 m² VK in den Blick zu nehmen. Auf wegfallende VK am Altstandort kommt es bei dieser Betrachtung nicht an. Zu bewerten ist das Vorhaben in seiner neu entstehenden Gestalt.

2.3.1 Konzentrationsgebot

Das Konzentrationsgebot ist Ausfluss der Leitvorstellung der Raumordnung des Bundes einer „nachhaltigen Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führt“ (§ 1 Abs. 2 ROG). Dies wird weiter konkretisiert durch das in § 2 Abs. 2 Nr. 2 ROG niedergelegte Zentrale-Orte-System. Nach dieser Regelung des ROG ist „die prägende Vielfalt des Gesamtraums und seiner Teilräume zu sichern. Es ist dafür Sorge zu tragen, dass Städte und ländliche Räume auch künftig ihre vielfältigen Aufgaben für die Gesellschaft erfüllen können.“

²² BVerwG; Urteil vom 24.11.2005; 4 C 14/04 zu § 11 Abs. 3 BauNVO

²³ So auch der als Satzung festgestellte, aber noch nicht verbindliche Regionalplan Neckar- Alb 2013, Begründung zu Plansatz 2.4.3.2 Z 8: *Agglomerationen von Einzelhandelsbetrieben sind in den zentralörtlichen Versorgungskernen, im Nebenzentrum, in den Grund- und Nahversorgungszentren in den Stadtteilen und in den Ortsmitten der Kleinzentren und nicht zentralen Orten erwünscht.*

Mit dem Ziel der Stärkung und Entwicklung des Gesamttraums und seiner Teilräume ist auf Kooperationen innerhalb von Regionen und von Regionen miteinander, die in vielfältigen Formen, auch als Stadt-Land-Partnerschaften, möglich sind, hinzuwirken. Die Siedlungstätigkeit ist räumlich zu konzentrieren, sie ist vorrangig auf vorhandene Siedlungen mit ausreichender Infrastruktur und auf Zentrale Orte auszurichten.“ In Nr. 3 führt das ROG weiter aus, dass „die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, insbesondere die Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen, zur Sicherung von Chancengerechtigkeit in den Teilräumen in angemessener Weise zu gewährleisten ist; dies gilt auch in dünn besiedelten Regionen. Die soziale Infrastruktur ist vorrangig in Zentralen Orten zu bündeln; die Erreichbarkeits- und Tragfähigkeitskriterien des Zentrale-Orte-Konzepts sind flexibel an regionalen Erfordernissen auszurichten“.

Nach Plansatz 3.3.7 Z Satz 3 LEP sind Hersteller-Direktverkaufszentren (FOCs) als besondere Form des großflächigen Einzelhandels **grundsätzlich nur in Oberzentren zulässig**. Metzingen, als Standortgemeinde für das geplante Vorhaben, ist jedoch im Plansatz 2.5.9 LEP lediglich als Mittelzentrum ausgewiesen²⁴.

Zu prüfen ist daher, ob damit bereits ein Zielverstoß vorliegt. Dies ist nur dann der Fall, wenn diese Vorschrift im Verfahren überhaupt herangezogen werden kann, kein atypischen Sonderfall vorliegt bzw. keine zielimmanente Ausnahme greift.

Der VGH Baden-Württemberg führt hierzu aus: „Das im **Plansatz 3.3.7 Z Abs. 1 LEP 2002** als Soll-/Regelvorschrift mit zwei ausdrücklich benannten Ausnahmen festgelegte Konzentrationsgebot bildet zusammen mit den ebenfalls als Ziele der Raumordnung festgelegten Kongruenz- und Integrationsgeboten sowie den Beeinträchtigungsverböten nach den Plansätzen 3.3.7.1 Z und 3.3.7.2 Z LEP 2002 einen landesplanerischen Rahmen zu dem Zweck, im Zentrale-Orte-System (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 Satz 3, § 8 Abs. 5 Nr. 1 b ROG, § 7 Abs. 2 Nr. 2 LplG; Unterkapitel 2.5 LEP 2002) auf die Raumverträglichkeit von Einkaufszentren, großflächigen Einzelhandelsbetrieben und sonstigen großflächigen Handelsbetrieben (Einzelhandelsgroßprojekte) hinzuwirken (Begründung zum Plansatz 3.3.7 Z, S.3, B36)²⁵. Er stellt fest, dass dieser Plansatz als Ziel der Raumordnung zur Konzentration der Standorte von Einzelhandelsgroßprojekten im Zentrale-Orte-System landesweit einen verbindlichen Differenzierungsrahmen in Gestalt einer Soll-/Regel-Ausnahme-Struktur ohne regionalplanerischen Abwägungsspielraum vorgibt. Dabei handelt es sich um ein materiell ab-

²⁴ Siehe Anhang zu 2.5 (Mittelzentren) zum LEP

²⁵ VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 15.11.2012 – 8 S 2525/09

schließlich abgewogenes und verbindliches Ziel der Raumordnung. Das Regierungspräsidium geht davon aus, dass dies auch für die darauf aufbauende Regelung für Hersteller-Direktverkaufszentren in *Plansatz 3.3.7 Z, S.3* so zu sehen ist.

Die Antragstellerin trägt zur **Anwendbarkeit der Regelung** im vorliegenden Fall vor, der LEP habe die Outletcity in Metzingen nicht berücksichtigt, obwohl im Zeitpunkt seiner Inkraftsetzung dort bereits ca. 20.000 m² VK vorhanden waren (Planungsausfall). Dies bedeute, dass er dort von einer Situation ausgehe, die nicht der Regel („grundsätzlich“ sei mit Blick auf die Sätze 1 und 2 als „in der Regel“ auszulegen) entspreche und somit für die Outletcity nicht anwendbar sei. Denn nur mit dieser Auslegung könne von der Rechtmäßigkeit des Plansatzes ausgegangen werden, da es für ein „raumordnungsrechtliches Wegplanen“ der Fabrikverkäufe in Metzingen keinerlei inhaltliche und argumentative Ansätze gebe. Die Berücksichtigung vorhandener Nutzungen in der räumlichen Planung verlange schon das Gegenstromprinzip des § 1 Abs. 3 ROG.

Hiergegen wird im Rahmen der Anhörung insbesondere von den Nachbarstädten Reutlingen und Nürtingen eingewandt, die 2002 bereits vorhandenen VK hätten zwar Bestandschutz, die Ziele der Raumordnung, die im LEP 2002 neu formuliert wurden, beanspruchten jedoch ab dem Zeitpunkt ihrer Rechtsverbindlichkeit uneingeschränkt Geltung. Entsprechend müsste für die Erweiterung ab 2002 die Zielvorgabe mit Blick auf das Gesamtvorhaben in seiner jeweils erweiterten Gestalt beachtet werden. Wäre dies nicht der Fall, könnten die VK in der Outletcity Metzingen sozusagen grenzenlos wachsen. Für eine Auslegung dahingehend, dass ein FOC in einem Mittelzentrum mit einer VK von über 40.000 m² dem Konzentrationsgebot des LEP nicht widerspreche, bestehe nicht der geringste Anhaltspunkt.

Beide Argumentationslinien tragen vorliegend nicht. Die Frage der Anwendbarkeit des Konzentrationsgebots für die Outletcity Metzingen stellt sich für das Regierungspräsidium nicht. Diese ist, wie oben dargestellt, nicht insgesamt als FOC zu werten. Vielmehr ist ein dort jeweils neu entstehendes großflächiges Einzelhandelsvorhaben, wie im Übrigen in jeder anderen Innenstadt auch, eigenständig zu beurteilen. Hiervon ist offensichtlich auch der LEP ausgegangen. Nur so lässt sich erklären, dass trotz verschiedener im Rahmen der Anhörung zur Planaufstellung erfolgter Hinweise²⁶ auf die in Metzingen zum Zeitpunkt der Planaufstellung bereits vorhandene Situation, keine entsprechende Regelung getroffen bzw. der Sachverhalt zumindest erwähnt wurde. So hat das Regierungspräsidium auch in seiner letzten raumordnerischen

²⁶ Stellungnahmen der Stadt Metzingen vom 22.12.2000 und des Landkreises Reutlingen vom 07.02.2001 zur Fortschreibung des Landesentwicklungsplans Baden-Württemberg

Entscheidung vom 16. November 2005 u.a. zu Fabrikverkäufen in Metzingen die vorhandenen VK nicht „zusammengezogen“, sondern auch bereits damals lediglich das neu geplanten Vorhaben als eigenständiges FOC bewertet.

Diese Vorgehensweise führt zwar dazu, dass das Fabrikverkaufsangebot in der Metzinger Innenstadt sukzessive weiter wachsen kann, woran sich insbesondere die umliegenden zentralen Orte maßgeblich stören. Allerdings hält der Plansatz 3.3.7 Z Satz 3 des LEP für sich allein gesehen kein Instrument für eine Gegensteuerung bereit. Nur das Zusammenspiel der einschlägigen raumordnerischen Zielsätze zur Einzelhandelssteuerung (Zentralitäts-, Kongruenzgebot, Beeinträchtigungsverbot und insbesondere das Integrationsgebot) stellt ein Korrektiv für Standort, Größe und Sortimentsbesatz eines großflächigen Einzelhandelsvorhabens dar. Die Intention der Einzelhandelssteuerung ist es gerade nicht, durch eine Addition vorhandener VK das Verkaufsflächenwachstum in einer Innenstadt zu limitieren, sondern im Gegenteil dieses in Abgrenzung zu grundsätzlich unerwünschten sog. „Grüne-Wiese-Standorte“ so zu befördern, dass die umliegenden Zentralen Orte von den jeweiligen Einzelvorhaben keine raumordnerisch relevanten negativen städtebaulichen Auswirkungen zu befürchten haben. Ein genereller Konkurrenzschutz, auch gegenüber benachbarten Innenstädten, ist der Einzelhandelssteuerung fremd.

Für das neu entstehende FOC (Hugo-Boss-Outlet und fünf Kuben) mit max. 10.745 m² VK ist damit Plansatz 3.3.7 Z Satz 3 des LEP grundsätzlich von Belang. Dass ein Landesentwicklungsplan Fabrikverkaufszentren entgegen dem sonstigen großflächigen Einzelhandel besonderen Regeln unterwirft und deren Zulässigkeit zur Stärkung des Zentrale-Orte-Prinzips grundsätzlich auf Oberzentren beschränken kann, ist höchstrichterlich entschieden²⁷. Die Formulierung „grundsätzlich“ erlaubt nur eine abweichende Sichtweise im Falle einer **atypischen Situation**, die dann vorliegen kann, wenn ein Fabrikverkaufszentrum für seine Verhältnisse atypische Auswirkungen hätte.

Eine solche atypische Sondersituation ist vor allem in Fallgestaltungen denkbar, in denen ein sehr enges Spezialsegment im Fabrikverkauf angeboten wird, das so üblicher Weise in den Innenstädten gar nicht (mehr) angeboten wird und entsprechend über einen sehr großen Einzugsbereich verfügt (z.B. Ausstattung für spezielle Freizeitaktivitäten / Sportarten, wie Camping, Segeln, Surfen, Tauchen, Golf etc.). Vorliegend kann jedoch eine solche Spezifizierung bei dem geplanten Sortimentsmix Bekleidung, Schuhe/ Lederwaren, Sport/Freizeit nicht gesehen werden.

²⁷ BVerwG, Beschluss vom 08.03.2006

Zwar ist das Hugo-Boss-Outlet als „Keimzelle“ der Fabrikverkäufe in Metzingen bereits mit 5.000 m² VK vorhanden und der Markt hat sich auf diesen besonders attraktiven Frequenzbringer für die innerstädtischen Fabrikverkäufe in Metzingen eingestellt. Es wird erneut auf einer innerörtlichen Gewerbebrache ohne zusätzliche Flächenversiegelung verwirklicht und verfügt zudem über einen großen Einzugsbereich mit einem sehr hohen Anteil an ausländischen Kunden. Aufgrund dieser enormen Streuwirkung sind hier die Auswirkungen im unmittelbaren Nahbereich im Verhältnis zur Größe eher gering (siehe hierzu die Ausführungen zum Beeinträchtigungsverbot unter Ziff. 2.3.3). Dies auch deshalb, weil es sich bei Hugo Boss, dessen weiteren Marken (BOSS Orange, BOSS Green, HUGO) und dem geplanten Besitz der fünf Kuben mit hochwertigen vergleichbaren Marken um ein Angebot am oberen Rand des Sortiments Bekleidung handelt, das in diesem Mix so nur in den 1a-Lagen deutscher Großstädte (Stuttgart, Berlin, Hamburg, München, Düsseldorf etc.) vertreten ist und daher insbesondere eine Kundengruppe anzieht / anziehen soll, die auch sonst nicht in den umliegenden Zentralen Orten einkauft.

All dies sind Themen, die später im Rahmen des Beeinträchtigungsverbots, der Zielabweichung (Grundzüge der Planung) sowie bei einer Gesamtabwägung eine Rolle spielen (können). Sie führen aber an dieser Stelle im Hinblick auf die angebotenen klassischen innenstadtrelevanten Sortimente, wie sie in jeder Innenstadt vorkommen, nicht zu einer besonderen atypischen Situation im Verhältnis zu anderen am Markt vorhandenen FOCs. Das geplante Vorhaben erfüllt zunächst alle Voraussetzungen, die im LEP dazu geführt haben, besondere Regelungen für FOCs zu treffen: *Fabrikverkaufszentren sind geprägt durch eine ihnen immanente, an die Kunden gerichtete Botschaft der Gelegenheit, Produkte im „Fabrikverkauf“ unter Einsparung der Margen nicht vorhandener Zwischenhändler besonders preisgünstig erwerben zu können und entfalten damit eine weite Ausstrahlungswirkung, die eine raumordnerische Sonderbehandlung in Abgrenzung zum „normalen“ großflächigen Einzelhandel möglich macht.*

Da Plansatz 3.3.7 Z Satz 3 grundsätzlich anwendbar und eine atypische Situation zu verneinen ist, verbleibt es zu prüfen, wie vorliegend mit der zielimmanent vorgesehenen **Ausnahmeregelung** umzugehen ist.

In der Begründung zum LEP zu Plansatz 3.3.7 Z Satz 3 wird ausgeführt: *„auch Hersteller-Direktverkaufszentren (Factory-Outlet-Centers - FOC), d.h. Einkaufszentren, in denen eine Vielzahl von Herstellern - oder von ihnen Beauftragte - eigenproduzierte Markenwaren unter Ausschaltung des Groß- und Einzelhandels mit deutlichen Preisnachlässen direkt an den Endverbraucher veräußern, werfen solche Probleme*

*auf. Einrichtungen dieser Art sind grundsätzlich nur in Oberzentren zulässig. Bei einer Geschossfläche von weniger als 5000 m² sind auch Standorte in Mittelzentren möglich. Die im Einzelfall zu erwartenden Auswirkungen sind in der Regel in einem Raumordnungsverfahren zu prüfen*²⁸.

Die hierzu von der Antragstellerin vertretene Meinung, die 5.000 m² - Grenze sei zu unbestimmt, ist nicht nachvollziehbar. Was kann bestimmter sein, als eine klare Zahlenangabe. Gemeint ist sicherlich ein unklarer Regelungsgehalt wegen einer fehlenden Herleitung der Steuerungseignung dieser Obergrenze in der Begründung.

Der Ordnungsgeber hat sich mit der Aufnahme der 5.000 m² - Grenze einer Empfehlung durch die gemeinsame Arbeitsgruppe der Wirtschafts-, Raumordnungs- und Bauministerkonferenzen vom 20. Mai 1998 und der Konferenz der Ministerpräsidenten der Länder am 09. Juli 1998 angeschlossen. Lt. Nr. 9 des Berichts bzw. gleichlautend im Ergebnisprotokoll wurde für Hersteller-Direktverkaufszentren als Anhaltswert für damit verbundene besondere raumordnerische und städtebauliche Probleme eine Geschossfläche ab 5.000 m² festgestellt. Es handelt sich damit um einen auf Länderebene fachlich abgestimmten Grenzwert, bis zu dem ausnahmsweise eine raumordnerische Unbedenklichkeit eines FOC auch in einem Mittelzentrum unter Umständen angenommen werden kann.

Ob es sich vor diesem Hintergrund nun tatsächlich um eine starre Obergrenze²⁹ oder nur um eine Vermutungsregelung handelt, die einer genaueren Überprüfung im jeweiligen Einzelfall bedarf, kann jedoch dahingestellt bleiben. Es ist nicht ersichtlich, warum jedenfalls ein FOC mit 10.745 m² VK nicht auf seine vertragliche Einpassung in das Zentrale-Orte-System hin untersucht werden sollte.

Ein FOC mit einer VK von max. 10.745 m² VK ist im Mittelzentrum Metzingen nicht zielkonform und macht die Prüfung einer Zielabweichung erforderlich (siehe im Folgenden unter B.).

²⁸ Landesentwicklungsplan, S. B 37

²⁹ So das Regierungspräsidium Karlsruhe in seiner Zielabweichungsentscheidung zum geplanten Designer-Outlet-Center im Bereich der Messe Sinsheim: „Was darüber hinausgeht, sei jedoch schlicht zu groß“.

2.3.2 Kongruenzgebot

Das Kongruenzgebot (PS 3.3.7.1 Satz 1 LEP) ist das raumordnerische Komplementärziel³⁰ und Ausfluss des sog. Konzentrations- oder Zentralitätsgebots (PS 3.3.7 LEP). Grundlage des Kongruenzgebots sind die bereits oben unter 2.3.2 dargestellten Grundsätze des Raumordnungsgesetzes des Bundes.

Nach Plansatz 3.3.7.1 Z Satz 1 LEP soll die Verkaufsfläche der Einzelhandelsgroßprojekte so bemessen sein, dass deren Einzugsbereich den zentralörtlichen Verflechtungsbereich nicht wesentlich überschreitet. Das Bundesverwaltungsgericht und der VGH Baden-Württemberg haben in den IKEA-Urteilen entschieden, dass das Kongruenzgebot ein bindendes Ziel der Raumordnung ist, das jedoch nur dann dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entspricht, wenn eine Auslegung dahingehend erfolgt, dass eine Ausnahme (ohne Zielabweichung) in atypischen Fallgestaltungen möglich bleibt³¹.

Eine wesentliche Überschreitung des zentralörtlichen Verflechtungsbereichs ist in der Regel dann gegeben, wenn mehr als 30 % des Umsatzes aus Räumen außerhalb des Verflechtungsbereichs erzielt werden (so der Anhaltspunkt aus dem Einzelhandelserlass Baden-Württemberg vom 21. Februar 2001). Die Maßgeblichkeit dieses Schwellenwertes ist mehrfach höchstrichterlich bestätigt worden³².

Der Verflechtungsbereich des Mittelzentrum Metzingen umfasst seinen Mittelbereich und damit die Gemeinden Bad Urach, Dettingen/Erms, Grabenstetten, Grafenberg, Hülben, Metzingen, Riederich und Römerstein.

Ausweislich der raumordnerischen und städtebaulichen Wirkungsanalyse des Büros Junker und Kruse - basierend auf einer Erhebung der Postleitzahlen im Hugo-Boss-Outlet im Jahr 2010 - setzt sich die Kundenherkunft wie folgt zusammen³³:

- 38 % aus dem Ausland;
- 25 % aus anderen deutschen Bundesländern;

³⁰ VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 04.07.2012 - 3 S 351/11

³¹ BVerwG, Urteil vom 16.12.2010, 4 C 8/10, juris, Rdn. 20; VGH B.-W. Urteil vom 17.12.2009 - 3 S 2110/08, juris, Rdn. 6ff; Urteil vom 04.07.2012 - 3 S 351/11, juris Rdn. 41ff

³² zuletzt VGH B.-W., Urteil vom 04.07.2012, 3 S 351/11, juris, Rdn. 40, 50; BVerwG, Beschluss vom 02.05.2013, 4 B 59/12, juris Rdn. 2ff

³³ Junker und Kruse, Wirkungsanalyse, S. 21

- 37 % aus Baden-Württemberg; hierin sind ca. 20 % aus dem abgegrenzten Untersuchungsraum (Karte 4, S. 33 Gutachten Junker und Kruse) enthalten; welcher Anteil konkret nur aus dem Mittelbereich kommt, wird nicht angeführt.

Bereits aus diesen Zahlen ergibt sich, dass vorliegend zumindest 63 % des Umsatzes außerhalb des Verflechtungsbereichs generiert wird. Tatsächlich dürfte dieser Anteil noch weitaus höher liegen, da aus dem für ein Mittelzentrum sehr überschaubaren Mittelbereich der Stadt Metzingen wohl nur ein sehr geringer Anteil zu erwirtschaften ist.

Festzuhalten ist daher, dass das Kongruenzgebot durch das Vorhaben – im Übrigen unstreitig - nicht eingehalten wird.

Dies wäre jedoch dann unschädlich, wenn das Kongruenzgebot für das geplante Vorhaben (= FOC) nicht herangezogen werden kann.

Das Kongruenzgebot soll mit Blick auf das Zentrale-Orte-System großflächige Einzelhandelsbetriebe, die nach Lage, Umfang und Art nicht allein der Versorgung des Verflechtungsbereichs der Standortkommune dienen, ausschließen, und zwar auch dann, wenn sie nicht das Beeinträchtigungsverbot verletzen³⁴. Das Regierungspräsidium schließt sich deshalb der überwiegend vertretenen Meinung an, dass das Kongruenzgebot aufgrund der geltenden Regelungen im LEP auch für FOCs, wie für alle anderen großflächigen Einzelhandelsbetriebe auch, **anwendbar** ist³⁵.

Etwas anderes lässt sich auch nicht aus dem LEP entnehmen, der systemimmanent FOCs auf Oberzentren beschränkt, die per se über einen regionsweiten Einzugsbereich verfügen und diese in Mittelzentren im Hinblick auf ihre Größe limitiert, um auf das ab 2000 zunehmende Phänomen der Fabrikverkaufszentren – überwiegend auf „Grüne-Wiese-Standorten“ – zu reagieren und eine gewisse „Überschaubarkeit“ des Fabrikverkaufsangebots zu erreichen.

Angesichts der aktuellen Entwicklungen der Handelslandschaft, deren zunehmende Internationalisierung und einer hohen Kundenmobilität kann sicherlich darüber diskutiert werden, ob das Kongruenzgebot in bestimmten Bereichen noch zeitgemäß ist. Diese Frage stellt sich insbesondere sowohl angesichts des erfolgreichen und vom

³⁴ So BVerwG, Urteil vom 16.12.2010, 4 C 8/10, Rdnr. 18

³⁵ OVG Lüneburg, DVBl. 2012, 974; 2012, 851; Regierungspräsidium Karlsruhe, Zielabweichungsentscheidung vom 25.03.2013, DOC Messe Sinsheim, näher begründet S. 17 und Regierungspräsidium Freiburg Zielabweichungsentscheidung vom 07.07.2014, Erweiterung Seemaxx-Herstellersverkaufszentrum Radolfzell

Kunden nachgefragten Verkaufsweg, über Outlets begehrte international bekannte Marken als Rückläufer / Überproduktionen / 2. Wahl-Ware etc. zu günstigen Preisen zu erwerben, als auch angesichts des ständig wachsenden Internethandels. Attraktiv gestaltete FOC / Fabrikverkäufe wie das Hugo-Boss-Outlet zielen ganz bewusst und mit großem Erfolg auf eine Internationalisierung der Kundenstruktur im oberen hochpreisigen Marktsegment ab und sind von vorneherein so angelegt, dass sie weit über den Verflechtungsbereich der Standortgemeinde (übrigens auch eines Oberzentrums hinaus) ihre Kundenzuströme generieren. Insbesondere im Fall Hugo-Boss-Outlet und dessen großer Beliebtheit in den arabischen Staaten und in Asien kann man gar von einer weltweiten Streuwirkung sprechen. Diese Entwicklungen aufzugreifen und Spielregeln für die sich stark veränderte Fabrikverkaufslandschaft in Baden-Württemberg zu definieren, ist Aufgabe des LEPs. Das Regierungspräsidium hat im Hinblick auf das Kongruenzgebot keine Normverwerfungskompetenz und entsprechend die derzeit geltenden Regelungen anzuwenden.

Im Weiteren ist auch hier eine Auseinandersetzung mit der Frage des Vorliegens einer Atypik, die eine zielimmanente Ausnahme rechtfertigen würde, erforderlich.

Die Antragstellerin beruft sich explizit auf das Vorliegen einer **atypischen Sondersituation**. Sie legt den Plansatz 3.3.7.1 LEP allein von der im zweiten Halbsatz angesprochenen Beeinträchtigung her aus. Das Ziel des Kongruenzgebotes sei die Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der (anderen) Zentralen Orte. Die 30%-Regelung möge für die Lebensmittelgrundversorgung Bedeutung haben, sie könne jedoch für die besondere Betriebsform des Fabrikverkaufs, die ja gerade wegen ihrer hohen Attraktivität auf Kunden aus einem sehr weiten Einzugsgebiet abziele, nicht herangezogen werden. Verwiesen wird auf die Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts im Urteil vom 16.12.2010, 4 C 8/10, juris, Rdn. 20:

„Aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ergibt sich, dass die Möglichkeit bestehen muss, ein Vorhaben ausnahmsweise zuzulassen, das zwar formal gegen das Kongruenzgebot verstößt, aus atypischen Gründen im konkreten Fall aber raumverträglich erscheint, mit Blick auf das Schutzziel des Kongruenzgebotes unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist“.

Eine solche Ausnahmesituation sei hier gegeben, indem das vorgelegte Gutachten nachweise, dass die von dem Vorhaben ausgehenden Auswirkungen nicht zu einer Beeinträchtigung der verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung und Funktionsfähigkeit anderer zentraler Orte führen könne. Dies sei (mit Blick auf das Beeinträchtigungsverbot) bei einer Umsatzumverteilung in der Größenordnung von stets weniger als 6 % ausgeschlossen.

Demgegenüber kann das Regierungspräsidium auch im Hinblick auf das Kongruenzgebot für die Verlagerung und Erweiterung des Hugo-Boss-Outlets keine Umstände erkennen, die das Vorliegen einer atypischen Sondersituation nahelegen.

Es wird der Bedeutung des Kongruenzgebots im System der Einzelhandelssteuerung nicht gerecht, wenn man annimmt, die Begrenzung des Einzugsbereichs diene nur der Erfüllung des Beeinträchtigungsverbotes. Das Kongruenzgebot und das Beeinträchtigungsverbot stehen als zwei selbständige Ziele der Raumordnung unabhängig nebeneinander. Großflächige Einzelhandelsbetriebe können auch dann raumunverträglich sein, wenn sie zwar das Beeinträchtigungsverbot einhalten, sie aber wegen ihrer über den Einzugsbereich der Standortgemeinde hinausgehenden Wirkung zur Zersiedlung und Erhöhung des Verkehrsaufkommens führen, mithin dem Grundsatz eines schonenden Flächen- und Ressourcenverbrauchs und dem Grundsatz der effektiven Nutzung und Bündelung der Infrastruktur und des Verkehrs widersprechen. Dies ist nach der ausdrücklichen Feststellung des Bundesverwaltungsgerichts ein raumordnungsrechtlich legitimer Zweck, der durch das Beeinträchtigungsverbot nicht in gleicher Weise erreicht werden kann³⁶.

Die Prüfung, „ob atypische Umstände eine Abweichung von dem in Plansatz 3.3.7.1 Satz 2 LEP normierten Planziel zulassen, hat vielmehr zwei Voraussetzungen: Zum einen muss die Verkaufsfläche eines Einzelhandelsgroßprojekts so bemessen sein, dass deren Einzugsbereich den zentralörtlichen Verflechtungsbereich (zwar) wesentlich überschreitet. Zum anderen darf (gleichzeitig) die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich und die Funktionsfähigkeit anderer Zentraler Orte (aber) nicht wesentlich beeinträchtigt werden, das Vorhaben daher insoweit nicht gegen das „städtebauliche Integrationsgebot“ (BVerwG, Urteil vom 17.09.2003, 4 C 14/01; BVerwGE 119, 25 = NVwZ 2004, 220, <Rdnr. 38, 39>) verstoßen. Erst bei Vorliegen dieser beiden Voraussetzungen können weitere besondere raumordnungsbezogene Umstände überhaupt erst eine Atypik begründen....“³⁷

Solche weiteren raumordnungsbezogenen Umstände drängen sich nicht auf. Mit Blick auf das neu geplante Hugo-Boss-Outlet und der es umgebenden fünf Kuben, die mit Marken aus dem hochwertigen Sortiment Bekleidung, Schuhe/Leder und Sport/Freizeit bestückt werden sollen, lassen sich keine Anhaltspunkte erkennen, die eine wesentliche Unterscheidung von anderen, vergleichbaren Fabrikverkaufseinrichtungen / Outlets rechtfertigen. Typischer Weise schließen sich über eine Betreiberorganisation (Holy AG) Hersteller zusammen, um in baulich konzentrierter Form über-

³⁶ BVerwG, a.a.O., Rdnr. 19

³⁷ VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 17.12.2009, 3 S 2110/08, Rdnr. 41

wiegend hochwertige Markenartikel unter Ausschaltung des Groß- und Zwischenhandels mit erheblichen Preisnachlässen direkt dem Verbraucher anzubieten³⁸. Solche Einrichtungen entfalten, wie auch hier, eine große Strahlwirkung, entsprechende Kundenbewegungen und eine Erhöhung des Verkehrsaufkommens³⁹. Auch wird in solchen Fällen, wie auch hier, regelmäßig auf positive touristische Effekte verwiesen⁴⁰, die sicherlich nicht von der Hand zu weisen sind und gerade auch in den Nachbarkommunen rund um Metzingen - insbesondere was die Übernachtungszahlen anbelangen - deutlich spürbar sind. Tourismus ist ein Aspekt der im Rahmen der raumordnerischen Gesamtabwägung durchaus eine Rolle spielen kann, der jedoch die allgemeinen Auswirkungen eines großflächigen Einzelhandelsvorhabens auf die raumordnerischen Ziele zur Einzelhandelssteuerung unberührt lässt.

Die oben gemachten Ausführungen zum Vorliegen einer Atypik im Hinblick auf das Konzentrationsgebot gelten hier entsprechend.

Insoweit liegt ebenfalls ein Zielverstoß gegen das Kongruenzgebot vor.

Inwieweit die bereits angeführten Umstände (Verwirklichung auf einer Gewerbebrauche, bereits am Markt vorhanden, weltweite Streuwirkung, hochwertiger Markenbesatz etc.) dafür sprechen, dass vorliegend ein Härtefall angenommen werden kann, der die Möglichkeit einer zweifachen Zielabweichung eröffnet, wird unter B. zu behandeln sein.

2.3.3 Beeinträchtigungsverbot

Die Plansätze 3.3.7.1 Z und 3.3.7.2 Z LEP (siehe oben Kap. 2.2.2) enthalten als weitere Kernregelung zur Ausgestaltung des Zentrale-Orte-Systems das sog. Beeinträchtigungsverbot. Aus raumordnerischer Sicht stehen dabei

1. die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich (PS 3.3.7.1 Satz 2 LEP) und
2. die Funktionsfähigkeit der Stadt- und Ortskerne des Mittelzentrums Metzingen sowie der berührten Zentralen Orte (PS 3.3.7.2 Satz 1 LEP)

im Vordergrund.

Das Beeinträchtigungsverbot basiert auf den in § 2 Abs. 2 ROG postulierten Grundsätzen der Raumordnung wonach

³⁸ Vgl. Begründung zu Plansatz 3.3.7 Z Satz 3 LEP

³⁹ Siehe Verkehrsgutachten „Verkehrsplanung für das Raumordnungsverfahren G & V Areal in Metzingen, S. 9

⁴⁰ So auch beim geplanten DOC Sinsheim und der Seemaxx-Erweiterung Radolfzell

- *„im Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland und in seinen Teilräumen ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse anzustreben sind“. Dabei ist die nachhaltige Daseinsvorsorge zu sichern (..);*
- *die Siedlungstätigkeit räumlich zu konzentrieren ist, sie ist vorrangig auf vorhandene Siedlungen mit ausreichender Infrastruktur und auf Zentrale Orte auszurichten;*
- *die räumlichen Voraussetzungen für die Erhaltung der Innenstädte und örtlichen Zentren als zentrale Versorgungsbereiche zu schaffen sind“.*

Einzelhandelsgroßprojekte können bei falscher Standortwahl oder Größenordnung neben der Störung des zentralörtlichen Versorgungssystems auch die Funktionsfähigkeit der Stadt- und Ortskerne und die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung nachteilig beeinflussen. Deshalb ist es notwendig, auf die Raumverträglichkeit derartiger Vorhaben hinzuwirken. Dazu dienen neben den Vorgaben für Standortgemeinden entsprechend ihrer zentralörtlichen Versorgungsfunktion zum Standort innerhalb der Gemeinde auch die Vorgaben zu den Auswirkungen eines Einzelhandelsgroßprojekts in seinem Einzugsbereich. Die Regelungen zum Beeinträchtungsverbot dienen deshalb ausschließlich dem Ziel, negative Auswirkungen raumordnerischer und städtebaulicher Art, also einen Funktionsverlust der Zentralen Orte, zu verhindern. Es geht also um die Frage, wann Umsatzumverteilungen als wettbewerbliche Effekte in städtebaulich negative, also strukturelle Auswirkungen umschlagen. Dieser Punkt ist dann erreicht, wenn eine wesentliche Änderung der Marktverhältnisse zu „flächendeckenden“ Geschäftsaufgaben oder zu einer Verminderung von Vielfalt und Dichte eines Warenangebots und damit zu abnehmender Frequenz, Niveauabsenkung und in letzter Konsequenz zur Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit eines Zentralen Ortes führt, also die städtebauliche Relevanzschwelle überschritten wird.

Ein Konkurrenzschutz hingegen ist nicht Gegenstand der raumordnerischen Prüfung. Auswirkungen eines Vorhabens sind im raumordnerischen Maßstab erst dann relevant, wenn die städtebauliche Situation „kippt“ und die Zentralen Orte die ihnen zugewiesenen Aufgaben nicht mehr erfüllen können.

Ein „Schwellenwert“, ab wann von einem „Kippen“ der Situation von rein wettbewerblicher zu strukturellen Wirkungen auszugehen ist, ist gesetzlich nicht definiert. Die Funktionsfähigkeit der Stadt- und Ortskerne der Zentralen Orte sowie die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich wird in der Regel dann als wesentlich beeinträchtigt angesehen, wenn dort wegen des zu erwartenden Umsatz-

verlustes Geschäftsaufgaben drohen. In der Rechtsprechung wird dabei ein Schwellenwert von 10 % Umsatzverlust bei zentrenrelevanten und ca. 20 % bei nicht zentrenrelevanten Sortimenten als sachlicher Anhaltspunkt für die Beurteilung von schädlichen bzw. erheblichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche einer Nachbargemeinde grundsätzlich akzeptiert. Allerdings kann dieser Wert nicht pauschal im Sinne einer Zumutbarkeitsschwelle angewendet werden, vielmehr sind generelle Entwicklungen des Einzelhandels in den Innenstädten, z.B. der zunehmende Konkurrenzdruck durch den Internethandel, individuelle lokale Verhältnisse, welche eine Verschärfung der Konkurrenzsituation in den Innenstädten zur Folge haben oder teilweise geringe Gewinnmargen im Einzelhandel zu berücksichtigen. Die 10 % - Schwelle ist daher vor allem als Indiz dafür zu sehen, dass eine tiefgehende Analyse des vorliegenden Einzelfalls notwendig wird. Diese kann ergeben, dass eine wesentliche Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit Zentraler Orte auch bereits bei Werten deutlich darunter oder aber erst darüber angenommen werden kann⁴¹. Das Büro Junker und Kruse legt daher seinerseits bei seiner Wirkungsanalyse *„einen bewusst niedrigen Schwellenwert von etwa sechs bis acht Prozent Umsatzumverteilung zugrunde, ab dem mögliche negative Auswirkungen auf die städtebaulichen und Versorgungsstrukturen differenziert und unter Einbezug der Veränderungen der Zentralitätswerte der Kommunen untersucht werden“*⁴².

Die Analyse der zu erwartenden Kaufkraftabflüsse ist dabei ein geeignetes Mittel, die städtebaulichen Auswirkungen eines Vorhabens zu konkretisieren. Zur Beurteilung der städtebaulichen Auswirkungen eines Einzelhandelsvorhabens hat die Rechtsprechung Marktgutachten als grundsätzlich geeignete Instrumente anerkannt⁴³.

Da zukünftige Entwicklungen naturgemäß nicht exakt vorhersehbar sind, stellen Marktgutachten jedoch lediglich Prognosen dar. Maßgeblich für die Aussagekraft einer solchen Prognose über die Auswirkungen eines Vorhabens sind die Wahl einer geeigneten fachspezifischen Methode, die zutreffende Ermittlung des der Prognose zugrunde liegenden Sachverhalts und eine einleuchtende Begründung des gefundenen Ergebnisses. Auch ist zu prüfen, ob die mit einer Prognose verbundene Ungewissheit künftiger Entwicklungen in einem angemessenen Verhältnis zu den Eingriffen steht, die mit ihr gerechtfertigt werden sollen.

Ein die Prognose tragendes Gutachten kann danach dann nicht verwertet werden, wenn es unvollständig, widersprüchlich oder aus anderen Gründen nicht überzeu-

⁴¹ Vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 30.09.2009 - 10 A 1676/08

⁴² Junker und Kruse; Raumordnerische und städtebauliche Wirkungsanalyse; Januar 2013, S. 17

⁴³ BVerwG; Beschluss vom 03.08.2011 - 4 BN 15.11 -; Urteil vom 17.12.2009 - 4 C 2.08 -

gend ist, von unzutreffenden tatsächlichen Voraussetzungen ausgeht oder das Beweisergebnis durch substantiierten Vortrag eines Beteiligten oder eigenen Überlegungen ernsthaft erschüttert wird⁴⁴.

In seiner Entscheidung vom 30. Dezember 2010 zum FOC Montabaur, welche vom Bundesverwaltungsgericht mit Beschluss vom 3. August 2011 bestätigt wurde, hat das OVG Koblenz ein auch von Junker und Kruse angewendetes gravitationsbasiertes Berechnungsmodell als grundsätzlich sachgerechte Methode zur Modellierung der Kaufkraftströme zwischen den Nachfrage- und den Angebotsstandorten vor und nach dem Markteintritt eines neuen Vorhabens und damit zur Ermittlung der Auswirkungen eines Einzelhandelsvorhabens anerkannt⁴⁵.

Weiterhin ist zu prüfen, ob die in die Analyse eingestellten Parameter schlüssig und nachvollziehbar ermittelt und begründet sind. In der genannten Entscheidung führt das OVG Koblenz hierzu aus, dass als Ausgangspunkt hierbei Art und Dimensionierung des Vorhabens selbst, sein Einzugsgebiet sowie die Bestandsstrukturen im Einzugsgebiet zu beachten sind. Wesentliche Aspekte sind daher neben der Berechnungsmethodik die Festlegung des Untersuchungsraums, die Umsätze der Bestandsstrukturen und schließlich Annahmen zur städtebaulichen und raumordnerischen Einordnung der absatzwirtschaftlichen Auswirkungen. Vorhabenseitig sind die Flächengröße und die Flächenproduktivität als Grundlage für die erzielbaren Umsätze anzulegen. Die Oberverwaltungsgerichte der Länder Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen sehen es dabei als rechtmäßig an, die Plausibilität von Marktgutachten anhand von Erfahrungen aus anderen vergleichbaren Vorhaben zu überprüfen⁴⁶.

Maßgeblich für die Beurteilung des Vorhabens ist nach der Rechtsprechung weiterhin eine realitätsnahe Betrachtung des worst-case, also des aus Sicht der Nachbargemeinden unter realistischen Annahmen ungünstigsten Falles⁴⁷.

Bei der raumordnerischen Bewertung des geplanten Vorhabens im Hinblick auf das Beeinträchtigungsverbot wird zudem zu berücksichtigen sein, dass der Antrag zum Raumordnungsverfahren grundsätzlich auf eine Angebotsplanung für Fabrikverkäufe ausgerichtet ist, jedoch die dargelegten Auswirkungen ausschließlich für die geplante

⁴⁴ OVG Nordrhein-Westfalen; Urteil vom 02.10.2013 - 7 D 18/13.NE - ; OVG Koblenz, Urteil vom 15.11.2010 - 1 C 10320/09 -;

⁴⁵ OVG Koblenz; Urteil vom 30.12.2010 - 1 C 10320/09.OVG (FOC Montabaur)

⁴⁶ OVG Nordrhein-Westfalen; Urteil vom 02.10.2013 - 7 D 18/13.NE- ; OVG Koblenz; Urteil vom 30.12.2010 - 1 C 10320/09.OVG (FOC Montabaur)

⁴⁷ OVG Nordrhein-Westfalen; Urteil vom 02.10.2013 - 7 D 18/13.NE

Erweiterung und Verlegung des Hugo-Boss-Outlets mit den fünf kleinflächigen Einzelhandelsnutzungen aus dem Luxus- und Premiumsegment ermittelt wurden.

2.3.3.1 Vorhabenbezogene Beurteilungsgrundlagen

Die Vorhabenträgerin hat zur Beurteilung der Auswirkungen des Vorhabens eine raumordnerische und städtebauliche Wirkungsanalyse des Büros Junker und Kruse, Stadtforschung und Planung, vom Januar 2013 vorgelegt. Die wesentlichen Eingangsparameter und Annahmen dieser Wirkungsanalyse werden im Folgenden kurz dargestellt.

1) Abgrenzung des Einzugsbereichs

Da das Vorhaben als FOC Auswirkungen über den Mittelbereich Metzingen⁴⁸ hinaus hat, stellt dieser für die Beurteilung der Auswirkungen keinen geeigneten Maßstab dar. Für das untersuchte Vorhaben hat das Büro Junker und Kruse in der Wirkungsanalyse vom Januar 2013 deshalb eine 45-Minuten-Isochrone abgegrenzt, die unter Berücksichtigung regionaler Bezüge sowie der lokalen Konkurrenzsituation teilweise aber auch darüber hinaus reicht. Innerhalb dieses Untersuchungsraums wurden die Auswirkungen auf Ober-, Mittel- und Unterebenen untersucht. Diese Festlegung des Untersuchungsraums geht auf eine postleitzahlenbasierte Umfrage der Hugo Boss AG in ihrem Outlet im Jahr 2010 zurück, die ein deutliches Gefälle in den Postleitzahlbereichen 70 und 72 bzw. 73 und 71 ermittelt. Weitere Grundlage ist die Untersuchung der Auswirkungen auf Zentrale Orte bis zur Zentralitätsstufe Unterzentrum.

2) Ermittlung des voraussichtlichen Umsatzes

Die Ermittlung des voraussichtlichen Umsatzes im Wirkungsgutachten geht von Flächenproduktivitätswerten von 7.400 €/m² bis 8.150 €/m² VK aus. Diese Zahlen basieren nach den Ausführungen im Gutachten auf den Angaben der Hugo Boss AG zu Flächenproduktivitäten der Hugo-Boss-Shops in 1-A-Lagen großer Metropolen, den Annahmen im Regionalen Zentren- und Märktekonzept Neckar-Alb und den Angaben aus dem Raumordnungsverfahren 2005 unter Berücksichtigung der Attraktivitätssteigerung der letzten Jahre, ergänzt um einen „Sicherheitsfaktor“ von 10 % (worst-case-Annahme).

⁴⁸ Der Mittelbereich von Metzingen umfasst die Gemeinden Bad Urach, Dettingen/Erms, Grabenstetten, Grafenberg, Hülben, Metzingen, Riederich und Römerstein

3) **Relevanter Umsatzanteil**

Nach Angaben in den Unterlagen zum Raumordnungsverfahren werden über 60 % der Umsätze von Kunden außerhalb Baden-Württembergs (davon ca. 38 % aus dem Ausland) erwirtschaftet, was die große räumliche Strahlkraft, die Exklusivität und internationale Relevanz des Hugo-Boss-Outlets belege. Nach den Erläuterungen im Auswirkungsgutachten Junker und Kruse wird den weiteren Berechnungen der Auswirkungen im Untersuchungsraum als „realistischer“ Ansatz ein Anteil des Untersuchungsraums am Gesamtumsatz von 25 % angenommen, obwohl die Zahlen aus der Erhebung einen Anteil des Untersuchungsraums von ca. 20 % vermuten ließen. Ein weiterer Sicherheitsaufschlag wird im worst-case-Ansatz vorgenommen, indem mit 40 % ein Umsatzanteil zugrunde gelegt wird, der nach der Erhebung der Hugo Boss AG sogar noch leicht über dem in Baden-Württemberg insgesamt erzielten Umsatz liege. Damit würden die im gesamten Bundesland erzielten Umsätze rechnerisch ausschließlich gegenüber dem Untersuchungsraum umverteilt, auf den insgesamt weniger als 1/3 der Gesamteinwohner des Bundeslandes entfielen.

4) **Absatzwirtschaftliche Rahmendaten im Untersuchungsraum**

Hier wurden seitens der Gutachter die Kaufkraft im Untersuchungsraum für alle betroffenen zentralen Orte für die fraglichen Sortimente, die nachfrageseitigen Parameter wie Bevölkerungsentwicklung, die Angebotssituation in den zentralen Orten sowie die Zentralitäten im Untersuchungsraum erhoben. Dabei wird von einer konstanten Einwohnerzahl und einer weitgehenden Stagnation der im Untersuchungsraum zur Verfügung stehenden einzelhandelsrelevanten Kaufkraft ausgegangen.

5) **Weitere Eingangsparameter**

Als weitere Eingangsparameter wurden folgende Annahmen zugrunde gelegt:

- Der gesamte Umsatz wird gegenüber den Standorten ohne Abschläge umverteilt, d.h. ohne Abschläge für die aufgrund der selektiven Erhebungsmethode⁴⁹ nicht erfassten Standorte.
- In der „realistischen“ Variante wird auch von einer Umverteilung gegenüber den bestehenden Betrieben in Metzingen ausgegangen, in der „worst-case“-Variante wird eine Auswirkungsneutralität gegenüber der Stadt Metzingen selbst angenommen, also die generierte Umsatzumverteilung vollständig auf Betriebe außerhalb der Standortgemeinde umverteilt.

⁴⁹ Betrachtet wurden die zentralen Versorgungsbereiche sowie regional bedeutsame Standorte; nicht berücksichtigt wurden Angebotsstandorte, die aufgrund geringen Angebotsumfangs oder abweichender Angebotsausrichtung keine relevante Betroffenheit aufwiesen (Wirkungsanalyse, S 9 f).

- Die Analyse basiert auf der Annahme, dass die einzelhandelsrelevante Kaufkraft konstant bleibt und vollständig zu Lasten der Bestandsbetriebe umverteilt wird. Auch wird nicht davon ausgegangen, dass Kaufkraftabflüsse möglicherweise zurückgeholt werden könnten.

Als Basis der anschließenden Auswirkungsanalyse wählt der Gutachter einen über das tatsächliche Vorhaben hinausgehenden Flächenansatz von max. 10.000 m² für das Sortiment Bekleidung und jeweils max. 1.000 m² für die Sortimente Schuhe/Lederwaren sowie Sport/Freizeit, da noch nicht abschließend feststeht, wie diese Sortimente in welchem Umfang auf das Hugo-Boss-Outlet bzw. für die fünf Kuben verteilt werde⁵⁰.

Auf Grundlage dieser Annahmen und Eingangsparameter kommt die Auswirkungsanalyse vom Januar 2013 zum Ergebnis, dass sich die Umsatzumverteilung unter worst-case-Annahme voraussichtlich am stärksten im benachbarten Oberzentrum Reutlingen mit einer maximalen Umverteilung von 4,3 % im Sortiment Bekleidung auswirken wird. In der als realistisch benannten Variante liegen die prognostizierten Umsatzumverteilungen außer in Metzingen selbst in keinem der begutachteten zentralen Orte über 2 %.

2.3.3.2 Ergebnisse der Anhörung

Die eingegangenen Stellungnahmen nehmen im Wesentlichen das Beeinträchtigungsverbot in den Blick, dessen Einhaltung im vorliegenden Verfahren von zentraler Bedeutung ist. Da die hierzu eingegangenen Anregungen und Bedenken Fragen zur Plausibilität der gutachterlichen Untersuchungen aufwerfen und daher zum Teil Anlass für Nacherhebungen waren, werden diese im Folgenden zusammenfassend dargestellt:

- Die Outletcity sei als Gesamtheit zu betrachten und die Auswirkungen insgesamt zu prüfen. Eine raumordnerische Überprüfung der gesamten Outletcity sei nie vorgenommen worden, vielmehr habe eine schleichende Erweiterung (Salamitaktik) stattgefunden. Gegenüber dem Stand des letzten Raumordnungs-

⁵⁰ „Da die konkrete Branchenzusammensetzung zum jetzigen Zeitpunkt nicht gesichert ist, wurden in Abstimmung mit dem Investor Annahmen zu möglichen branchenspezifischen Maximalverkaufsflächen getroffen. Diese liegen in der Summe mit 12.000 m² bewusst über der geplanten Gesamtverkaufsfläche von 10.745 m², um in allen Branchen das Maximum der zu erwartenden Auswirkungen aufzuzeigen. Aufgrund der Begrenzung der Gesamtverkaufsfläche werden diese Auswirkungen jedoch nicht in allen Branchen erreicht werden.“ (Junker und Kruse, Auswirkungsanalyse, S. 30)

verfahrens 2005 habe eine Flächenzunahme in den relevanten Sortimenten von ca. 21.000 m² stattgefunden. Daraus ergäben sich selbst bei Zugrundelegung der zu geringen Flächenproduktivitäten erhebliche zusätzliche Umverteilungswirkungen. Rechne man nun die bereits bei Inkrafttreten des Landesentwicklungsplans bestehenden VK und eine deutlich erhöhte Flächenleistung mit ein, könnte sich z.B. gegenüber der Stadt Reutlingen eine Umsatzumverteilungsquote von bis zu 21 % ergeben.

- Die Flächenproduktivität sei deutlich zu gering angesetzt. Die Outletcity Metzingen im Allgemeinen und das Hugo-Boss-Outlet im Besonderen gehörten zu den „TOP 10“ der Outlets und erwirtschafteten deutlich höhere Umsätze. Auf der Grundlage verschiedener Quellen auch zu anderen FOC werden Produktivitätswerte von bis zu 30.000 € je m² genannt. Als Schlüssigkeitnachweis für diese Vermutung wird angeführt, dass die im Gutachten ermittelten Werte umgerechnet auf die Zahl der Kunden im Hugo-Boss-Outlet (ca. 1 Mio.) eine durchschnittliche Einkaufssumme von ca. 41 € je Kunde ergebe, was aufgrund des Angebots und der Herkunft der Kunden nicht realistisch sei.
- In die Auswirkungsprognose seien - je nach Variante - lediglich 25 % bis 40 % der Gesamtumsätze eingeflossen. Dieser Anteil sei für den angelegten Radius von 45 Autominuten vergleichsweise gering. Daher sei davon auszugehen, dass die tatsächlich im Untersuchungsraum wirksamen Umsätze noch höher seien. Auch sei auffallend, dass die Auswirkungen auf bayerische Kommunen nicht berücksichtigt worden seien, welche doch nur knapp außerhalb der 60-Minuten-Isochrone lägen. Die Herkunftsdaten der Hugo Boss AG könnten nicht auf alle anderen Outlets übertragen werden, weshalb die im Verfahren 2005 genannten Anteile von 55 % auswärtiger Besucher (außerhalb Baden-Württembergs) plausibler sei.
- Die Umsatzzahlen würden durch die Verteilung auf eine Vielzahl Zentraler Orte verwässert. Auswirkungen hätte das Vorhaben aber aufgrund seiner konkreten Ausrichtung auf Premium- und Luxusmarken vor allem auf die höherrangigen Zentralen Orte wie Oberzentren und Mittelzentren. Ulm/Neu-Ulm sowie Pforzheim seien deshalb einzubeziehen. Umgekehrt wird auch kritisiert, dass die Auswirkungen auf Kleinzentren nicht ermittelt wurden. Durch die Preisgestaltung des Hugo-Boss-Outlets seien auch mittelpreisige Angebote wie sie zum Teil in Kleinzentren angeboten würden, tangiert.

- Weiterhin wird vorgetragen, dass nicht ersichtlich sei, ob große, derzeit in Bau befindliche Einzelhandelsvorhaben in der Wirkungsanalyse berücksichtigt worden seien. Einzelne bestehende Einzelhandelsgroßprojekte wie z. B. Decathlon in Plochingen seien jedenfalls nicht einbezogen worden.
- Die errechneten relativen Auswirkungen auf die Zentralen Orte in der Umgebung werden vielfach als zu niedrig angesehen. Die Anstrengungen der Orte, ihre Innenstädte zu beleben, würden durch das Vorhaben torpediert und erschwert.
- Durch die gute Verkehrsanbindung bestehe Grund zur Annahme, dass die angenommenen geringen Kaufkraftabflüsse von der Realität übertroffen würden.
- Im Gutachten von 2005 seien andere Bewertungen der Kaufkraftabflüsse vorgenommen worden.
- Die Zentralitätskennziffern für Reutlingen und Tübingen zeigten gegenüber anderen Oberzentren deutlich zu geringe Werte, während diejenigen von Metzingen überproportional hoch seien. Dies zeige die negative Wirkung der Outletcity Metzingen auf die unmittelbar benachbarten Zentralen Orte.

2.3.3.3 Weitere Sachverhaltsermittlungen

Aus Sicht des Regierungspräsidiums sind die bei der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange und der Öffentlichkeit eingegangenen Stellungnahmen geeignet, die Plausibilität einzelner Eingangsparameter im Ausgangsgutachten vom Januar 2013 substantiiert in Frage zu stellen. Es hat deshalb weitere Sachverhaltsermittlungen angestellt in deren Folge die Wirkungsanalyse nochmals überarbeitet und mit nachfolgend dargestellten veränderten Parametern - begrenzt auf das Sortiment „Bekleidung“ - neu berechnet wurde⁵¹.

1) Vorhaben

Aufgrund der rechtlichen Einordnung des Gesamtvorhabens als FOC⁵² wurden in einem ersten Schritt die Auswirkungen zugrunde gelegt, welche durch das Vorhaben insgesamt generiert werden, also durch eine VK von maximal

⁵¹ Junker und Kruse, Alternativberechnung zur raumordnerischen und städtebaulichen Wirkungsanalyse einer geplanten Ansiedlung eines neuen Hugo-Boss-Outlets in der Stadt Metzingen vom 12. November 2014

⁵² Siehe hierzu unter 2.3

10.745 m² ohne Saldierung des bereits in Metzingen bestehenden Hugo-Boss-Outlets. Dabei wird, wie im Grundlagengutachten, aufgrund der Unsicherheit über die zukünftigen Mieter der fünf kleinflächigen Kuben ein Gesamtoberwert für das Sortiment Bekleidung von 10.000 m² angelegt.

2) **Abgrenzung des Einzugsbereichs**

Der Untersuchungsraum wurde infolge der Einwendungen, dass aufgrund des hochwertigen Angebots des Hugo-Boss-Outlets und der beabsichtigten Belegung der fünf kleinflächigen Kuben mit Luxus- und Premiummarken insbesondere Ober- und Mittelzentren mit ihrem umfangreichen und qualifizierten Angebot betroffen seien, neu definiert und alternativ die Unterzentren als betroffene Zentrale Orte herausgenommen, dafür aber die Oberzentren Ulm/Neu-Ulm und Pforzheim neu in die Prognose einbezogen, die außerhalb der 45-Minuten-Isochrone gelegen sind.

3) **Ermittlung des voraussichtlichen Umsatzes**

Die der Prognose zugrunde gelegte Flächenproduktivität wurde für das **Hugo-Boss-Outlet** bezogen auf das Hauptsortiment „Bekleidung“ neu berechnet und **mit einer Spannweite von 11.500 € bis 15.400 € pro m² VK** (jeweils brutto und gerundet) einer erneuten Prognoserechnung zugrunde gelegt. Zur Herleitung verweist der Gutachter auf folgende neue, allgemein zugängliche Daten:

Nach dem aktuellen Geschäftsbericht der Hugo Boss AG 2013 entfalle auf die Outlet-Stores weltweit ein Umsatz von 380 Mio. €. Bei weltweit 113 Stores mit einer durchschnittlichen Fläche von 300 m² bis 400 m² ergebe sich ein durchschnittlicher Wert von ca. 8.400 € bis 11.200 € je m² VK (netto). Da Metzingen über eine wesentlich größere Fläche verfüge, habe dies eine tendenziell niedrigere Flächenproduktivität zur Folge (Malus - Abschlag von 10 % bis max. 20 %). Dem stehe die Einzigartigkeit des Standorts Metzingen gegenüber, der mit einem Auslandsanteil von ca. 38 % auch für ein FOC einen sehr ungewöhnlichen Einzugsbereich habe (Bonus - Zuschlag von 15 % bis max. 25 %). Daraus ergebe sich ein über der Durchschnittsspannweite liegender Faktor von bis zu 15 %:

„8.400 Euro bis zu 11.200 Euro zzgl. max. 15% Zuschlag = 9.700 bis zu 12.900 Euro je m² Verkaufsfläche (Angaben jeweils netto und gerundet). Hieraus ergibt sich folgende Flächenproduktivitätsspanne (brutto und gerundet), die als Berechnungsgrundlage in die erneute Berechnung eingeflossen ist: 11.500 Euro bis zu 15.400 Euro je m² Verkaufsfläche“.

Die Flächenproduktivität für die fünf kleinflächigen Geschäfte wurde demgegenüber nicht verändert und bei der Modellrechnung für das Sortiment Bekleidung weiterhin mit der im Grundlagengutachten aufgeführten Flächenproduktivität in der worst-case-Betrachtung von 8.150 Euro/m² VK in die Prognose eingestellt. Hierzu führt der Gutachter aus, dass damit „auch die Flächenproduktivität für die weiteren Outlets mit 8.150 Euro/m² im Vergleich zu FOC-Standorten und einer dort bereits gerichtlich anerkannten Flächenproduktivität (FOC Wertheim Village rd. 5.500 Euro/m², FOC Montabaur 5.300 bis 5.900 Euro/m²)⁵³ bzw. anderen aktuellen Verträglichkeitsanalysen zu geplanten deutschen FOCs (beispielsweise FOC Remscheid 6.900 Euro/m²)⁵⁴ deutlich höher eingestellt“⁵⁵ wird.

4) Relevanter Umsatzanteil

Anders als im Grundlagengutachten vom Januar 2013 geht die Alternativberechnung für das **Hugo-Boss-Outlet** nun davon aus, dass lediglich 25 % des erzielbaren Umsatzes im abgegrenzten Untersuchungsbereich umgesetzt werden und deshalb in die Wirkungsanalyse einzustellen sind. Diese Änderung gegenüber dem Grundlagengutachten wird damit begründet, dass zum damaligen Zeitpunkt zwar Daten zur Herkunft der Kunden, jedoch keine belastbaren Angaben zur Flächenproduktivität vorgelegen hätten. Dieser Mangel hätte deshalb durch Annahmen besetzt werden müssen. Um die damit verbundenen Prognoseunsicherheiten im Sinne der geforderten worst-case-Betrachtung nach oben hin abzusichern, sei der deutliche Aufschlag auf den Umsatzanteil mit 40 % vorgenommen worden, obwohl dieser nach den bekannten Herkunftszahlen nicht realistisch gewesen sei. Mit den nunmehr bekannten exakteren Flächenproduktivitätszahlen der Hugo Boss AG sei ein signifikanter Unsicherheitsfaktor beseitigt, so dass die im Grundlagengutachten vorgenommene realitätsferne Überhöhung des Umsatzanteils nicht mehr erforderlich und im Sinne der Entscheidung des OVG Nordrhein-Westfalen vom 2. Oktober 2013⁵⁶ auch nicht gerechtfertigt sei. Die Kundenherkunftsanalyse der Hugo Boss AG in ihrem Outlet an der Kanalstraße habe ergeben, dass lediglich ca. 20 % der Kunden aus dem Untersuchungsgebiet stammen. Zur Begründung dieses Werts wird weiter ausgeführt, dass „gem. Grundlagengutachten (Tabelle 5, Seite 32) in den Postleitzahl-Zonen 70... bis 73... rund 3,84 Mio. Einwohner leben. Bezogen auf die von

⁵³ vgl. u.a. OVG Koblenz Urteil vom 30.12.2010, 1 C 10320/09. OVG / FOC Montabaur

⁵⁴ vgl. Stadt + Handel (2014): Städtebauliche und raumordnerische Verträglichkeitsanalyse für die Ansiedlung eines Designer Outlet Centers in der Stadt Remscheid. S.52. Dortmund.

⁵⁵ Junker und Kruse, Alternativberechnung vom 12. November 2014; S. 27

⁵⁶ OVG NRW; Urteil vom 02.10.2013 - 7 D 18/13.NE, siehe Rdnr. 89 zu den Anforderungen des interkommunalen Abstimmungsgebots: Maßgeblich für die Beurteilung der infolge dieses Vorhabens zu erwartenden Kaufkraftverluste im Rahmen des interkommunalen Abstimmungsgebots ist eine – realitätsnahe – Betrachtung des worst-case, also des aus Sicht der Nachbargemeinden unter realistischen Annahmen ungünstigsten Falles.

der Hugo Boss AG zur Verfügung gestellten relativen Angaben zu den Kundenanteilen differenziert nach zweistelligen Postleitzahlgebieten entstammen 24,3% der erfassten Kunden aus diesen Postleitzahlgebieten. Der der Untersuchung zu Grunde gelegte Untersuchungsraum umfasst jedoch nicht alle in diesen PLZ-Gebieten liegende Gemeinden, sondern schneidet einzelne PLZ-Gebiete nur an (vgl. auch Karte 5, Seite 34 Grundlagengutachten). Andere Gemeinden aus anderen PLZ-Gebieten wiederum (z.B. 89...) befinden sich innerhalb des abgegrenzten Untersuchungsraums. Fasst man alle im Untersuchungsraum liegenden Gemeinden zusammen, so entfallen auf diese ca. 2,95 Mio. Einwohner (Tabelle 7, Seite 38 Grundlagengutachten). Vergleichbar der Annahme „Kundenanteil aus dem Untersuchungsraum gleich Umsatzanteil“ haben wir sodann den Kundenanteil bezogen auf den Untersuchungsraum linear runtergerechnet: $2,95 \text{ Mio.} / 3,84 \text{ Mio. Einwohner} * 100 = 76,8 \%$, das heißt: 76,8% der Einwohner in den PLZ-Gebieten 70... bis 73... leben im Untersuchungsraum. Von den 24,3% erfassten Kunden aus den PLZ-Gebieten 70... bis 73... sind somit 18,7% (=76,8% von 24,3) Kunden aus dem Untersuchungsraum. Somit ergibt sich eine Reduzierung des Kundenanteils (=Umsatzanteil) aus dem Untersuchungsraums von 24,3% auf knapp 19%, der wiederum von uns in dem Grundlagengutachten auf maximal rd. 20% (Seite 34 Grundlagengutachten) leicht aufgerundet wurde⁵⁷.

Diese Vorgehensweise wird ergänzend mit empirischen Nachweisen unterlegt:

- „□ Empirisch hergeleitet (und durch Angaben der Hugo Boss AG verdichtet) ist, dass der Anbieter Hugo Boss in seinem am Markt lange etablierten Outlet in der Kanalstraße derzeit einen Jahresumsatz von ca. 78 Mio. Euro brutto realisiert ($5.065 \text{ m}^2 \text{ Verkaufsfläche} \times 15.400 \text{ Euro je m}^2 \text{ Verkaufsfläche} = \text{Flächenproduktivität}$). Bei einem Kundenanteil von 20% der Kunden aus dem Untersuchungsraum bedeutet dies, dass der Umsatzanteil aus dem Untersuchungsraum maximal 15,6 Mio. EUR beträgt.
- Im Grundlagengutachten wurde (mit den vorstehend verdeutlichten Prognoseunsicherheiten) für das Gesamtvorhaben auf dem G+V-Areal ($10.000 \text{ m}^2 \text{ Verkaufsfläche}$ für die Branche Bekleidung, Flächenproduktivität EUR 8.150 und 40% umverteilungsrelevanter saldierter Umsatzanteil) ein Umsatzanteil

⁵⁷ Junker und Kruse; Alternativberechnung vom 12. November 2014, S. 16. Es ist jedoch zu beachten, dass durch die in der Alternativberechnung vorgenommene Einbeziehung zusätzlicher Oberzentren bei gleichzeitiger Herausnahme der Unterzentren sich eine Einwohnerzahl von ca. 3,3 Mio. im Untersuchungsraum ergibt. Damit verschiebt sich die aufgeführte Rechnung soweit, dass nun ca. 86 % der Einwohner aus den PLZ-Gebieten 70 bis 73 im Untersuchungsraum wohnen, was zur Folge hat, dass ca. 21 % der Kunden von Hugo Boss in Metzingen im Jahr 2010 aus dem Untersuchungsraum stammen (86 % von 24,3 %).

aus dem Untersuchungsraum von ca. 28,8 Mio. EUR für diesen Worst-Case-Fall errechnet.

- In der vorliegenden Alternativberechnung wird aufgrund der nunmehr empirisch hergeleiteten (und durch Angaben der Hugo Boss AG verdichteten) Eingangsparmeter (8.000 m² Verkaufsfläche des Anbieters Hugo Boss für die Branche Bekleidung, Flächenproduktivität 15.400 Euro, 25% Umsatzanteil aus dem Untersuchungsraum) ein (sogar noch höherer) Umsatzanteil aus dem Untersuchungsraum von ca. 30,8 Mio. EUR zu Grunde gelegt. Dies bedeutet, dass alleine durch die Ansiedlung des Anbieters Hugo Boss auf dem G+V-Areal bei Erhöhung der Verkaufsfläche von derzeit 5.065 m² auf zukünftig 8.000 m² (+58 %) sich der Umsatzanteil aus dem Untersuchungsraum nahezu verdoppelt. Stellt diese absatzwirtschaftliche Folge aus prognostischer Sicht somit das „obere Ende“ der möglichen Umsatzherkunft aus dem Untersuchungsraum dar, so wird eindrucksvoll deutlich, dass der in dem Grundlagengutachten angenommene Umsatzanteil von 40% (entspricht bei der Zugrundelegung der Flächenproduktivität von 15.400 Euro einem Umsatzanteil von knapp 50 Mio. Euro aus dem Untersuchungsraum = Verdreifachung des heutigen Umsatzanteils!) einer realistischen Worst-Case-Betrachtung nicht mehr gehorcht.⁵⁸

Die **fünf kleinflächigen Kuben** werden anders als das Hugo-Boss-Outlet weiterhin mit einem überhöhten Sicherheitszuschlag von 40 % des Umsatzes in die Berechnung eingestellt. Damit soll etwaigen Unsicherheiten bezüglich der sich dort ansiedelnden Marken/Anbieter und der damit nicht vorhandenen empirischen Datengrundlage zur Ermittlung des Kundenanteils aus dem Untersuchungsraum Rechnung getragen werden.

5) Absatzwirtschaftliche Rahmendaten

Hier wurden keine Veränderungen vorgenommen, insbesondere keine weiteren Abschläge aufgrund möglicher Kaufkraftzuwächse u.ä. in die Prognose eingestellt. Auch wurde im Sinne einer worst-case-Betrachtung weiterhin davon ausgegangen, dass der ermittelte Umsatz ausschließlich außerhalb Metzingsens wirksam wird und die Wirkungen konstant ohne Rücksicht auf das Verhältnis von Anfahrtsweg und Umsatz eintreten. Nachdem die Unterzentren alternativ nicht mehr in die Berechnung eingeflossen sind und dafür die Oberzentren Pforzheim und Ulm/Neu-Ulm in die Analyse einbezogen wurden, geht der Gutachter nunmehr von einer Einwohnerzahl von ca. 3,3 Mio. mit einer einzelhandelsrelevanten Kaufkraft in der projektrelevanten Warengruppe Bekleidung von

⁵⁸ Junker und Kruse; Alternativberechnung vom 12. November 2014, S. 18 f

ca. 1,8 Mrd. Euro aus. Die betroffenen zentralen Versorgungsbereiche der beiden Oberzentren sowie die dortigen Angebotsstrukturen wurden erfasst und neu in die Auswirkungsanalyse eingestellt:

Weiterhin wird von einer maximalen Gesamtverkaufsfläche von 10.000 m² für das Sortiment Bekleidung ausgegangen.

Verkaufsflächen sowie branchenspezifische Umsätze der untersuchten Kommunen⁵⁹

Zentrale Orte	Bekleidung ³ (gerundete Angaben in m ²)	Umsatz (gerundete Angaben in Mio. Euro)
Albstadt	10.600	30,2
Balingen	11.700	28,3
Blaubeuren	700	2,2
Böblingen	12.600	37,7
Ehingen (Donau)	12.900	29,9
Esslingen am Neckar	22.400	71,3
Fellbach	4.900	13,5
Geislingen a. d. Steige	6.800	18,1
Göppingen	14.100	41,7
Hechingen	4.800	16,4
Herrenberg	7.800	23,1
Kirchheim unter Teck	15.700	47,1
Kornwestheim	5.000	15,1
Laichingen	500	1,8
Leonberg	12.300	37,3
Ludwigsburg	51.300	154,3
Metzingen	27.500	171,5
Münsingen	2.400	6,8
Nagold	9.400	29,7
Neu-Ulm	500	1,2
Nürtingen	7.800	22,1
Pforzheim	26.000	82
Reutlingen	38.100	115,4
Rottenburg am Neckar	4.800	13
Schorndorf	9.700	28,8
Sindelfingen	29.700	93,4
Stuttgart	155.500	605,1
Tübingen	14.700	44,4
Ulm	64.200	202,8
Waiblingen	9.600	32,9
Summe²	594.000	2.017

¹ nur untersuchungsrelevante Standorte (vgl. Kapitel 1, Grundlagengutachten S. 6 ff)

² Durch Rundungen kann es zu Abweichungen in den Summen kommen.

³ Ohne die jüngst eröffneten Einkaufszentren in Stuttgart (EKZ Gerber, EKZ Milano) sowie in Böblingen das Mercaden EKZ (Stand: Ende Oktober 2014); bestehende Datenbasis aus dem Jahr 2012; Ergänzende Bestanderhebung um die Angebotsstandorte in Ulm, Neu-Ulm und Pforzheim (Januar 2014).

Quellen: Imakomm 2011, eigene Erhebungen und Berechnungen

⁵⁹ Quelle: Junker und Kruse; Alternativberechnung vom 12. November 2014, S. 24, Tab. 5

Auf Grundlage dieser geänderten Eingangsparameter legt die Wirkungsanalyse für das Sortiment „Bekleidung“ die nachfolgend dargestellten Umsätze zugrunde⁶⁰:

VORHABEN/ STANDORT	VK (M ²)	FLÄCHEN- PRODUK- TIVITÄT (EURO/M ²)	UMSATZ (IN MIO. EU- RO)	IM UNTERSUCHUNGSRAUM UMVERTEILUNGS-RELEVANTER ANTEIL	
				Anteilig	Absolut (Mio. Euro)
Hugo-Boss-Outlet, G + V - Areal	8.000	15.400	123,2	25 %	30,8
Weitere Outlets G + V - Areal	2.000	8.150	16,3	40 %	6,5
Gesamt G + V - Areal	10.000		139,5	≈ 26 %	37,3

Die Alternativberechnung verfolgt weiterhin den auch von der Rechtsprechung geforderten worst-case-Ansatz, der im Folgenden dargestellt ist:

Gegenüberstellung der Eingangsparameter⁶¹

Ausgangslage	Worst-Case-Variante
Flächenproduktivitätsspanne des Bestandes von Hugo Boss am Altstandort Kanalstraße gemäß der Herleitung aus dem aktuellen Geschäftsbericht der Hugo Boss AG (2013) zwischen rd. 10.000 Euro bis zu 13.300 Euro ¹	Eingestellte maximale Flächenproduktivität des Vorhabens von 15.400 Euro (Brutto) Annahme: Leistungsfähigkeit kann trotz einer deutlich größeren Verkaufsfläche gehalten werden
Flächenproduktivität der weiteren Outlets² in der OCM liegt bei 6.900 Euro/m ²	Eingestellte Flächenproduktivität der weiteren Outlets auf dem G+V-Areal mit einer überhöhten Flächenproduktivität von 8.150 Euro / m ²
Rd. 20 % umverteilungsrelevanter Anteil gemäß Kundenherkunftserhebung von Hugo Boss AG empirisch belegt, 40 % umverteilungsrelevanter Anteil für die restlichen Outlets auf dem G+V-Areal	Erhöhter umverteilungsrelevanter Anteil von 25 % , 40 % umverteilungsrelevanter Anteil für die restlichen Outlets auf dem G+V-Areal
Vorhandene Hugo Boss Gesamtverkaufsfläche am Altstandort Kanalstraße: 5.065 m²	Einstellung der maximalen Gesamtverkaufsfläche für die Branche Bekleidung von 10.000 m² als Neustandort
Umsatzumverteilung des Bestandes erfolgt auf alle Standorte im Untersuchungsraum	Umsatzumverteilung nur auf Mittel- und Oberzentren (exklusive Metzinger)
Umsatzanteil aus dem Untersuchungsraum ≠ Kundenanteil aus dem Untersuchungsraum	Umsatzanteil aus dem Untersuchungsraum = Kundenanteil

Quelle: eigene Darstellung, ¹Gutachterlich ermittelte Brutto-Angaben gemäß aktueller und öffentlicher Geschäftszahlen der Hugo Boss AG (Geschäftsbericht 2013, dort Netto-Angaben; vgl. auch Kapitel 2), ²Eigene Berechnungen gemäß dem Regionalen Zentren- und Märktekonzept der Region Neckar-Alb (Imakomm 2011)

⁶⁰ Quelle: Alternativberechnung zur raumordnerischen und städtebaulichen Wirkungsanalyse vom 12. November 2014; Tab. 2 und 3

⁶¹ Quelle: Junker und Kruse; Alternativberechnung vom 12. November 2014, S. 26; Tab. 6

Auf Grundlage dieser veränderten Eingangsparameter ergibt sich für die untersuchten zentralen Orte nach der Alternativberechnung die nachfolgend dargestellten Auswirkungen für das Sortiment Bekleidung:

Prognostizierte Umsatzumverteilungen in der Branche Bekleidung⁶²

Standort	Bekleidung ¹	
	anteilig	in Mio. €
Hauptgeschäftszentren		
Albstadt	1,9%	0,6
Balingen	1,7%	0,5
Blaubeuren	*	*
Böblingen	1,6%	0,6
Ehingen (Donau)	2,1%	0,1
Esslingen	2,1%	1,3
Fellbach	1,0%	0,1
Geislingen an der Steige	1,6%	0,3
Göppingen	1,9%	0,8
Hechingen	2,9%	0,5
Herrenberg	2,0%	0,5
Kirchheim unter Teck	2,9%	1,4
Kornwestheim	1,0%	0,2
Laichingen	*	*
Leonberg	1,4%	0,5
Ludwigsburg	1,3%	1,0
Metzingen ²	*	*
Münsingen	4,1%	0,3
Nagold	2,0%	0,4
Neu-Ulm	*	*
Nürtingen	4,5%	1,0
Pforzheim	1,0%	0,8
Reutlingen	5,6%	6,5
Rottenburg am Neckar	2,8%	0,4
Schorndorf	1,8%	0,5
Sindelfingen	1,6%	0,5
Stuttgart	2,1%	10,4
Tübingen	3,9%	1,7
Ulm	1,2%	2,0
Waiblingen	1,3%	0,4
Nebenzentren		
Stuttgart B-Zentrum Bad Cannstatt	1,5%	0,5
Stuttgart C-Zentrum Feuerbach	1,1%	0,2
Stuttgart C-Zentrum Vaihingen	1,7%	0,2
Stuttgart C-Zentrum Weilmordorf	*	*
Stuttgart C-Zentrum Zuffenhausen	*	*
Regional bedeutsame Sonderstandorte		
Ehingen (Donau) EKZ Schleckerland	1,4%	0,3
Esslingen EKZ Neckarcenter	1,3%	0,1
Ludwigsburg EKZ Breuningerland	1,3%	1,0
Nagold Outlet-Standort Digel	2,8%	0,3
Sindelfingen EKZ Breuningerland	1,6%	1,0
Ulm EKZ Blautal-Center	0,8%	0,3

* Umsatzumverteilungen unter 0,1 Mio. Euro sind rechnerisch nicht nachweisbar.

1 Ausführungen und Informationen zu den Verkaufsflächendaten für die einzelnen Standorte vgl. auch Fußnote Nr. 16 auf S. 14 sowie S. 24 dieses Gutachtens.

2 Umverteilungen bezogen auf den Bestandumsatz ohne Hugo Boss.

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der o. g. Eingangswerte

⁶² Quelle: Junker und Kruse; Alternativberechnung vom 12. November 2014, S. 29, Tab. 7

Das Regierungspräsidium hat sich als höhere Raumordnungsbehörde im Rahmen des Amtsermittlungsgrundsatzes an die IHK Reutlingen mit der Bitte gewandt, es bei der Plausibilitätsprüfung der Alternativberechnung zu unterstützen. Die der Alternativberechnung zugrundeliegenden teils veränderten Eingangsparameter wurden entsprechend von der IHK Reutlingen mit Schreiben vom 28. November 2014 **fachlich** bewertet. Die IHK Reutlingen teilt hierzu mit, dass die nunmehr erfolgte Herleitung und die damit einhergehende Erhöhung der Flächenproduktivitätswerte als nachvollziehbar bewertet werde. Für die IHK sei es deshalb auch nachvollziehbar, den aus Sicherheitsgründen als überhöht angenommenen Wert für den Kundenanteil aus dem Untersuchungsraum auf ein realistisches Maß zu reduzieren. Nach Einschätzung der IHK könne so eine realitätsnahe und sachgerechte Betrachtung gewährleistet werden. Ebenso sei nachvollziehbar begründet worden, dass dieser realistische Wert für den Kundenanteil aus dem Untersuchungsraum, auch unter der Berücksichtigung der drei Oberzentren Ulm, Neu-Ulm und Pforzheim bei ca. 20 % und mit einem Sicherheitsaufschlag bei 25 % liegt. Ebenso seien die verwendeten absatzwirtschaftlichen Rahmendaten im Untersuchungsraum belastbar.

2.3.3.4 Raumordnerische Bewertung

2.3.3.4.1 Schlüssigkeitsprüfung der Eingangsparameter

Den oben gemachten Ausführungen folgend, ist zunächst zu prüfen, ob die in die Auswirkungsanalyse eingeflossenen Parameter schlüssig und transparent erläutert sind und auf einer zutreffenden Ermittlung des Sachverhalts beruhen. Wesentliche Parameter sind dabei - wie auch die Ergebnisse der Anhörung gezeigt haben - die Frage der zutreffenden Ermittlung des voraussichtlichen Umsatzes, die Abgrenzung des Untersuchungsraums sowie die Ermittlung der Bestandsdaten.

1) Abgrenzung des Einzugsbereichs

Die Frage der korrekten Abgrenzung des Einzugsgebiets betrifft einerseits die räumliche Ausdehnung des Untersuchungsbereichs und andererseits die Frage, welche Orte (Zentralitätsstufe) und Einrichtungen im Hinblick auf das Angebot des geplanten Vorhabens sachgerecht sind. Gerade im Hinblick auf das Beeinträchtigungsverbot sind diese Fragen von zentraler Bedeutung, da eine nicht sachgerechte Abgrenzung zu einer „Verdünnung“ der Wirkungen und damit zu einer Verfälschung des Ergebnisses führen kann. Im Grundlagengutachten wurde ein Radius von 45 Fahrminuten angelegt, kombiniert mit der Untersuchung der zentralen Orte bis zur Stufe Unterzentrum, da regelmäßig nur dort

großflächiger Einzelhandel im fraglichen Sortimentsbereich angeboten wird. Dieser Ansatz wurde nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Lediglich wurde die Auswahl der zu betrachtenden zentralen Orte (Einbeziehung der Unterzentren) mit dem Hinweis auf eine Verdünnung der Auswirkungen beanstandet und zudem darauf hingewiesen, dass gerade dort oftmals vergleichbare Angebote, die beeinträchtigt werden könnten, fehlten. Diesem Vortrag wurde im Hinblick auf die Ausrichtung des Vorhabens auf internationale Premium- und Luxusmarken Rechnung getragen und nunmehr die voraussichtlich zu erwirtschaftenden Umsätze nur noch auf die im Einzugsbereich gelegenen Ober- und Mittelzentren - ergänzt um die knapp außerhalb der 45-Minuten-Isochrone gelegenen Oberzentren Ulm/Neu-Ulm und Pforzheim - umgelegt.

Aus der Rechtsprechung ergibt sich, dass für FOC in der Regel ein Kerneinzugsgebiet von 30 Fahrminuten als sachgerecht angesehen wird. Mit der Erhöhung auf mindestens 45 Fahrminuten für das Hugo-Boss-Outlet und die fünf kleinflächigen Geschäfte mit Luxus- und Premiummarken wird der Strahlkraft des Vorhabens und insbesondere des Hauptbetriebs Hugo Boss Rechnung getragen. Dessen für einen Fabrikverkauf ungewöhnlich große Verkaufsfläche sowie sein Ruf als „Mutter aller Fabrikverkäufe“ rechtfertigt aus Sicht der Raumordnungsbehörde diesen großen Einzugsbereich, obwohl dadurch ein Bereich mit einer verhältnismäßig hohen Einwohnerzahl und einer Vielzahl zentraler Orte umfasst wird. Diese Abgrenzung als solche wurde in den Stellungnahmen auch nicht in Frage gestellt. Konkurrierende und damit das Einzugsgebiet begrenzende Faktoren z.B. durch andere FOC sind vorliegend nicht ersichtlich, zumal das Hugo-Boss-Outlet seinerseits eine hohe Sogwirkung aufweist.

Im Grundlagengutachten vom Januar 2013 wurde eine Eingrenzung der untersuchten Gemeinden dahingehend vorgenommen, dass die Auswirkungen auf Kleinzentren nicht untersucht wurden. Dies wurde nun in einigen Stellungnahmen kritisiert, da durch die Preisgestaltung auch eine Konkurrenz zu mittelpreisigen Einzelhandelsbetrieben aufgebaut würde, wie sie auch in Kleinzentren anzutreffen sind. Dieser Argumentation kann seitens des Regierungspräsidiums nicht gefolgt werden. Der Name Hugo Boss sowie die geplanten Luxus- und Premiummarken in den kleinflächigen Geschäften deckt in erster Linie das Hochpreissegment ab. Auch im Rahmen des Fabrikverkaufs bewegen sich die dort angebotenen Waren noch auf einem oberen Preisniveau. Eine Konkurrenz zu den typischerweise in Kleinzentren vorkommenden Geschäften ist nicht ersichtlich. Umgekehrt würde die Einbeziehung der Kleinzentren das Ergebnis durch eine Verteilung auf noch mehr zentrale Orte verwässern und damit ver-

fälschte Ergebnisse mit Blick auf die tatsächlich eher berührten Ober- und Mittelzentren generieren.

Aufgrund verschiedener Einwendungen im Verfahren hat das Regierungspräsidium vielmehr eine Alternativuntersuchung veranlasst, welche die Unterzentren nicht mehr berücksichtigt, dafür aber die aufgrund ihres hochwertigen Angebots möglicherweise stärker betroffenen Oberzentren Ulm/Neu-Ulm und Pforzheim in die Auswirkungsanalyse einbezieht. Obwohl dadurch eine Reihe von Zentralen Orten nicht mehr berücksichtigt wurden, hat sich die Einwohnerzahl und damit das Kaufkraftpotential im Untersuchungsbereich erhöht, während die Anzahl der betroffenen Städte und Gemeinden reduziert wurde. Auf Grundlage der Analyse und Prognose im Grundlagengutachten, welche für die Unterzentren nur geringe Auswirkungen prognostizierte, können trotz der neuen Berechnung auf überarbeiteten Grundlagen dennoch Rückschlüsse auf die Wirkungen des Vorhabens auf den Einzelhandel in den zentralen Versorgungsbereichen der Unterzentren gezogen werden.

2) Tragfähigkeit der zugrunde gelegten Umsatzzahlen

Das von Junker und Kruse zugrunde gelegte Gravitationsmodell beruht auf einer Berechnung des prognostizierten Umsatzes anhand der zu erwartenden Flächenproduktivität je Quadratmeter Verkaufsfläche. Damit stellt dieser Wert ein zentrales Element für die Prognose der möglichen Auswirkungen und damit die raumordnerische Beurteilung dar. Aufgrund der zahlreichen Einwände zu den verwendeten Flächenproduktivitäten sah sich das Regierungspräsidium veranlasst, weitere Sachverhaltsermittlungen (schriftliche Anfrage an die Hugo Boss AG) vorzunehmen und eine nochmalige Prüfung auf Grundlage aktualisierter Werte einzufordern.

Das Ergebnis dieser Überprüfung ist oben ausführlich dargestellt. Dadurch ist nun aus Sicht der Raumordnung nachvollziehbar und schlüssig dargelegt, in welchem Beurteilungskorridor sich die Flächenproduktivität bewegt. Gegenüber der ersten Auswirkungsanalyse ist der grundlegende Wert „Flächenproduktivität“ signifikant erhöht worden. Von der Rechtsprechung wurden für verschiedene FOC Flächenproduktivitätswerte geprüft und für plausibel gehalten. Diese früher akzeptierten Werte bewegten sich ausweislich der bereits mehrfach zitierten Entscheidung des OVG Koblenz vom 30. Dezember 2010 zum FOC Montabaur zwischen 5.000 Euro/m² und 6.000 Euro/m². Hiervon weicht der nunmehr zugrunde gelegte Flächenproduktivitätswert im worst-case-Ansatz von 15.400 Euro/m² für das Sortiment Bekleidung des Hugo-Boss-Outlets deutlich

nach oben ab. Dies trägt, wie oben dargestellt, der herausragenden Stellung des Hugo-Boss-Outlets im nationalen und internationalen Vergleich Rechnung. Auch vor dem Hintergrund, dass die Attraktivität des Standorts Metzingen in ganz erheblichem Umfang auf der Strahlkraft der Hugo Boss AG beruht, erscheint die nun vorgenommene Erhöhung plausibel. Andererseits ist auch nachvollziehbar, dass gerade diese Größe in gewissem Umfang die Flächenproduktivität reduziert, da erfahrungsgemäß eine Erweiterung nicht eins zu eins eine Übertragung der Flächenproduktivität ermöglicht, sondern teilweise auch einer Modernisierung und optimierten Gestaltung des in die Jahre gekommenen Standorts an der Kanalstraße geschuldet ist. Zwar können Vergleichswerte anderer FOC nur bedingt zur Prüfung der Plausibilität herangezogen werden, da dort immer die Flächenproduktivität einer Vielzahl von Geschäften beurteilt wurde, während vorliegend nur die Flächenproduktivität eines einzelnen Geschäfts prognostiziert wird. Jedoch bewegt sich der Wert in einer Größenordnung, die für das Hugo-Boss-Outlet nicht signifikant zu niedrig angesetzt ist, was der Raumordnungsbehörde durch die Hugo Boss AG bestätigt wurde.

Die Raumordnungsbehörde hat als weiteren Schritt zur Prüfung der Plausibilität die IHK Reutlingen um fachliche Unterstützung gebeten. Deren Bewertung der vorgenommenen Veränderungen ergibt, dass die nunmehr zugrunde gelegten Werte schlüssig und plausibel sind.

Die Beibehaltung der Werte für die kleinflächigen Geschäfte ist nach Ansicht des Regierungspräsidiums mit Blick auf die Herleitung im Grundlagengutachten ebenfalls nachvollziehbar, zumal bisher nicht bekannt ist, mit welchen Betrieben diese belegt werden. Angestrebt ist jedoch auch hier eine Belegung mit Premium- und Luxusmarken. Die zugrunde gelegten Werte sind auch im Vergleich zu den bisher anerkannten Flächenproduktivitätswerten in FOC sehr hoch angesetzt und erlauben aus Sicht der Raumordnungsbehörde eine worst-case-Betrachtung innerhalb einer realistischen Spannbreite. Auch in den bisher beurteilten FOC (Wertheim Village, Wolfsburg, Montabaur) sind - teilweise - Shops internationaler Luxusmarken vertreten. Da sich diese bei einer Gesamtbetrachtung des jeweiligen FOC aber nicht signifikant abbilden, ist ein deutlich höherer Ansatz in Metzingen aufgrund der ausschließlichen Betrachtung solcher Luxus- und Premiummarken angebracht.

Als Schlüssigkeitsnachweis, dass die ursprünglich zugrunde gelegten Flächenproduktivitäten nicht zutreffend seien, wurde im Rahmen der Beteiligung vorgebracht, dass sich bei Zugrundelegung der Umsätze und der Kundenzahl ein

durchschnittlicher Einkaufswert von ca. 41 Euro ergäbe. Der Gutachter führt in der Alternativuntersuchung dazu aus, dass „im Rahmen des Raumordnungsverfahrens von Seiten der Einwender (u.a. Stadt Nürtingen und RTaktiv e.V. aus Reutlingen) ein vermeintlicher **durchschnittlicher Einkaufsbetrag** auf Basis der Angaben im Grundlagengutachten von Junker + Kruse von dem Büro Dr. Donato Acocella berechnet wurde. Der „errechnete“ Einkaufsbetrag von rd. 41 Euro pro Kunde ist jedoch nicht belastbar. Es sei drauf hingewiesen, dass es sich bei der Berechnung des Kundenherkunftskoeffizienten, die im Grundlagengutachten (S. 32) getätigt wurde, um eine sehr grobe Hilfsannahme von Junker + Kruse handelte. Da die exakte jährliche Kundenzahl zum Zeitpunkt der Erstellung nicht bekannt war, wurden die vorliegenden Kundenzahlen von der Hugo Boss AG hochgerechnet, um einen Bezugswert (Kundenherkunftskoeffizient) zu erhalten. Es handelt sich somit bei dem Wert von einer Million Kunden nicht um einen prognostizierten Wert von zahlenden Kunden, sondern vielmehr um eine Besucherhochrechnung für das jeweilige Postleitzahlgebiet. Im Einzelhandel gibt es immer ein Verhältnis zwischen den zahlenden Kunden und den nicht zahlenden Kunden bzw. Besuchern. Zur **Verifizierung** der Zahlen wurden von der Hugo Boss AG die Kundenzahlen für das Jahr 2013 zur Verfügung gestellt. Demnach wurden im gesamten Jahr 2013 rd. 360.000 zahlende Kunden am Standort Kanalstraße in Metzingen ermittelt⁶³. Überträgt man diese Kundenanzahl auf das Grundlagengutachten von Junker + Kruse ergibt sich hieraus ein durchschnittlicher Kassenbon-Betrag pro Kunde von rd. 115 Euro. Legt man die Flächenproduktivität der Alternativberechnung zugrunde, errechnet sich ein vergleichsweise überdurchschnittlicher Einkaufswert von rd. **217 Euro** pro Kunde. Dieser Betrag übersteigt deutlich Dr. Acocellas (für die Stadt Nürtingen) errechneten Betrag von 125 Euro pro Kunden für die Designer Outlets Wolfsburg⁶⁴. Insgesamt ist dieser Vergleich jedoch problematisch, weil sich der ermittelte Einkaufsbetrag des DOC Wolfsburg sich auf den Gesamtstandort mit einer Vielzahl von Outlet-Stores bezieht, während im anderen Fall nur das Hugo-Boss-Outlet isoliert betrachtet wird⁶⁵.

Diese Ausführungen beruhen auf empirischen Angaben der Hugo Boss AG zu den Kassentransaktionen im Jahr 2013 in ihrem Outlet an der Kanalstraße. Die in den Stellungnahmen vorgenommene Umrechnung der erwarteten Umsatzzahlen in durchschnittliche Ausgaben je Einkauf hat keine tiefere Aussagekraft, kann jedoch als Schlüssigkeitsprüfung dienen. Insoweit ergibt auch diese vom

⁶³ Quelle: Angaben der Hugo Boss AG

⁶⁴ Dr. Donato Acocella (2013): Umsiedlung und Erweiterung des Hugo-Boss-Outlets in der Stadt Metzingen, S. 5; Lörrach

⁶⁵ Junker und Kruse; Alternativberechnung vom 12. November 2014, S. 27 f

Gutachter vorgenommene Schlüssigkeitsrechnung, dass die nun gewählten Ansätze vor dem Hintergrund der internationalen Zusammensetzung der Kunden mit entsprechend höheren Ausgaben nachvollziehbar erscheinen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass hier nur die durchschnittlichen Ausgaben je Kunde im Hugo-Boss-Outlet berechnet sind, während davon auszugehen ist, dass Besucher dieses Outlets auch andere Fabrikverkäufe in Metzingen aufsuchen und dort ebenfalls Einkäufe tätigen, was bei den durchschnittlichen Ausgaben für das FOC Wolfsburg bereits eingerechnet ist.⁶⁶

3) **Relevanter Umsatzanteil**

Gerade bei FOC wird ein erheblicher Teil des Umsatzes von außerhalb des eigentlichen Mittelbereichs erzielt, was auch Geschäftsziel ist. Das Hugo-Boss-Outlet nimmt seinerseits unter den Outlets eine Sonderstellung ein, da ca. 38 % der Kunden aus dem Ausland stammen. Weiterhin wurde ermittelt, dass ca. 37 % aus Baden-Württemberg anreisen und ca. 25 % aus anderen Bundesländern. Auf Grundlage einer Kundenbefragung der Hugo Boss AG in ihrem Metzinger Outlet im Jahr 2010 errechnet das Gutachten eine Kundenherkunft aus dem Untersuchungsraum (45-Minuten-Isochrone) von ca. 21 %. Die Herleitung dieses Wertes ist oben dargestellt. Hiervon und dem erhöhten Flächenproduktivitätsansatz ausgehend, basiert die Alternativberechnung nun auf einem im Untersuchungsraum wirksamen Umsatzanteil des Hugo-Boss-Outlets von 25 %. Dieser gegenüber dem Grundlagengutachten reduzierte Umsatzanteil wird damit begründet, dass im Grundlagengutachten die Flächenproduktivitätswerte zu großen Teilen auf Annahmen beruhten, die über einen stark überhöhten Umsatzanteil im Sinne einer worst-case-Betrachtung nach oben abgesichert werden sollte. Diese Unsicherheit über die Flächenproduktivität sei nun beseitigt, so dass diese realitätsferne Überhöhung nicht mehr notwendig sei. In diesem Sinne hätten sich signifikante Prognosegrundlagen geändert, die eine Neujustierung der Eingangsparameter erforderten und rechtfertigten.

Grundsätzlich wird von der Rechtsprechung anerkannt, dass der Ansatz lediglich eines Umsatzanteils als Grundlage der Auswirkungsanalyse im Untersuchungsraum zulässig ist⁶⁷. **Insoweit ist vor allem zu prüfen, ob der gewählte Ansatz einerseits realistisch ist, aber andererseits auch die für den Untersuchungsraum ungünstigste Konstellation abbildet.**

⁶⁶ Das Zentren- und Märktekonzept des Regionalverbands Neckar-Alb geht von durchschnittlichen Ausgaben der Besucher in Metzingen von 106,90 Euro (Übernachtungsgäste) bzw. 132,70 Euro (Tagestouristen) im Einzelhandel aus (S. 62)

⁶⁷ So OVG Koblenz, Urteil vom 30.12.2010 - 1 C 10320/09.OVG (FOC Montabaur)

Die Reduzierung des Umsatzanteils im Untersuchungsraum für das Hugo-Boss-Outlet ist nach Überzeugung des Regierungspräsidiums plausibel und nachvollziehbar dargestellt. Durch die Vorlage der detaillierten Umrechnung des von Hugo Boss ermittelten Kundenanteils auf den Untersuchungsraum kann empirisch belegt werden, dass ca. 21 % der Kunden aus dem neu definierten Untersuchungsraum stammen⁶⁸. Der Ansatz von 25 % des Umsatzes stellt damit bereits eine Überhöhung dar. Soweit der Gutachter ausführt, dass durch die Konkretisierung und deutliche Anhebung der Flächenproduktivität und damit des voraussichtlich zu erwartenden Umsatzes eine so starke Überhöhung des Umsatzanteils, wie er im Grundlagengutachten vorgenommen wurde, keine realistische Annahme mehr darstelle, kann dem gefolgt werden. Auf Grundlage der oben dargestellten Berechnung der voraussichtlichen Flächenproduktivität und der dem Regierungspräsidium vorliegenden Verifizierung durch die Hugo Boss AG ist ein grundlegender Unsicherheitsfaktor des Grundlagengutachtens entfallen. Dies erlaubt auch unter Berücksichtigung des für die betroffenen Zentralen Orte ungünstigsten Falls eine überhöhte, den worst-case abbildende, aber trotzdem noch realistische Prognose der voraussichtlichen Umsätze. Nach der Rechtsprechung ist bei der Prognose der voraussichtlichen Auswirkungen eines Vorhabens eine Spannbreite möglicher Entwicklungen aufzuzeigen und darzulegen, wie sich ein Vorhaben unter den jeweils ungünstigsten Voraussetzungen auswirken kann. Dies gebietet nach Ansicht der Raumordnungsbehörde umgekehrt nicht, realitätsferne Eingangsparameter zugrunde zu legen, die auf Grundlage empirischer Erhebungen die Realität nicht abbilden und aufgrund vorhandener Kenntnisse zum Sachverhalt nicht notwendig sind. Verdeutlicht wird dies auch durch die dargestellte Modellrechnung des Gutachters. Auf Grundlage der jetzigen Berechnung wird sich der prognostizierte Umsatz im Untersuchungsraum durch die Verlegung und Erweiterung um 58 % der Verkaufsfläche nahezu verdoppeln. Wenn davon ausgegangen wird, dass sich realistischerweise die Flächenproduktivität nicht eins zu eins auf die neue - größere - Verkaufsfläche übertragen lässt (was aber als worst-case angenommen wird) wird deutlich, dass bei den nunmehr eingestellten Parametern der ungünstigste Fall angenommen wird, dass nämlich durch die Verlegung deutlich mehr Kunden aus dem Einzugsbereich (+ 25 %) durch das Hugo-Boss-Outlet angezogen werden. Angesichts der bereits jetzt bestehenden Verkaufsfläche und der Attraktivität des bestehenden Standorts innerhalb der Fabrikverkäufe in Metzingen erscheint dies als ausreichende Einbeziehung des ungünstigsten Falles.

⁶⁸ Der Ansatz ist ggü. dem Grundlagengutachten nicht neu; allerdings war aufgrund der deutlichen Überzeichnung im worst-case-Ansatz eine detailliertere Begründung des Werts nicht notwendig

Weiter ist zu berücksichtigen, dass sich das Ausgabenvolumen pro Kunde typischerweise mit zunehmender Anfahrtszeit erhöht, was sich aus den höheren Transferkosten erklärt, die durch größere Einkaufsvolumina kompensiert werden. Dies bedeutet umgekehrt, dass der Umsatz aus dem Untersuchungsraum im Verhältnis zum Umsatz durch Kunden aus weiter entfernten Gebieten Baden-Württembergs oder der Bundesrepublik im Verhältnis vermutlich geringer ausfallen wird. Als weitere worst-case-Überzeichnung geht das Gutachten jedoch davon aus, dass eine lineare Umsatzverteilung vorliegt, also Kunden aus dem Einzugsgebiet gleich viel ausgeben wie Kunden von außerhalb Baden-Württembergs, Deutschlands oder aus dem Ausland.

Aus der Gesamtschau des oben Ausgeführten wird deutlich, dass der überwiegende Anteil des Umsatzes nach den Erhebungen von Hugo Boss tatsächlich außerhalb des Untersuchungsraums getätigt wird. Gerade bei der vorliegend sehr international ausgerichteten Kundschaft von Hugo Boss ist eine Zurechnung dieser Kunden zum Untersuchungsraum über das nun dargelegte Maß hinaus nicht angebracht, weil nicht davon auszugehen ist, dass diese Kunden ansonsten in einer der umliegenden Zentralen Orte ihre entsprechenden Einkäufe getätigt hätten. Eine Erweiterung des Untersuchungsraums ist aus Sicht des Regierungspräsidiums ebenfalls nicht angezeigt, da die Umsätze in die weitere Umgebung und in den internationalen Raum streuen und damit nicht mehr erfassbar sind und umgekehrt ein weitere Verdünnung der Effekte die Folge wäre mit entsprechend unzureichenden Ergebnissen. Dies gilt auch für die angesprochenen bayerischen Kommunen in der Nähe der Landesgrenze. Wie die Alternativberechnung gezeigt hat, sind die Auswirkungen z.B. auf Neu-Ulm sehr gering. Aus diesen Werten und den - geringen - Auswirkungen im Bereich Laichingen/Blaubeuren und Ehingen, welche alle eher am östlichen Rand des Untersuchungsraums gelegen sind und im Grundlagengutachten untersucht wurden, lassen sich Rückschlüsse auf die Auswirkungen jenseits der Iller ziehen. Es ist nicht ersichtlich, dass in diesen Bereichen relevante Umsatzumverteilungen zu erwarten sind; eine Einbeziehung in die Auswirkungsanalyse hätte hier nur einen weiteren Verdünnungseffekt und damit Mängel in der Abgrenzung zur Folge.

Für die weiteren innerhalb des Vorhabens vorgesehenen fünf kleinflächigen Fabrikverkäufe geht die Alternativberechnung weiterhin von einem Umsatzanteil von 40 % aus dem Untersuchungsraum aus. Angesicht der bislang nicht bekannten Besetzung dieser Geschäfte und deren konkreter Auswirkungen ist in diesem Fall die Beibehaltung des höheren Sicherheitszuschlags gerechtfertigt.

Eine eins-zu-eins Übertragung der Flächenproduktivitätswerte und des Einzugsbereichs des Hugo-Boss-Outlets auf diese Geschäfte wäre nicht sachgerecht, da die dort ermittelten Parameter spezifisch für das Hugo-Boss-Outlet sind und auf den dort erwirtschafteten Umsätzen beruht. Jedoch ist zu beachten, dass die angesetzten Flächenproduktivitätswerte im Vergleich zu anderen Outlets immer noch sehr hoch sind, was der geplanten Ansiedlung von Marken aus dem Luxus- und Premiumsektor geschuldet ist.

Eine verbindliche Definition, was solche Marken ausmacht, gibt es nicht. Näherungsweise werden diese Marken damit umschrieben, dass es sich um Prestige- und namhafter Modedesigner von höchster Qualität handle. Diese Designermode sei im obersten Preissegment angesiedelt und werde hauptsächlich in privilegierten Boutiquen verkauft⁶⁹. An anderer Stelle wird der Begriff am Markenwert festgemacht⁷⁰. Das „Luxusranking der 30 deutschen Top-Luxus-Marken“ der Wirtschaftswoche vom 7. November 2014⁷¹ basiert auf den Kriterien relativer Preisabstand des Luxusmarkenanbieters zu einem Mainstream-Markenanbieter, absolute Preishöhe sowie Anziehungskraft einer Marke. Nach Wikipedia steht die Bezeichnung „Premium“ in der Werbebranche für Produkte hoher Qualität und überdurchschnittliche Preise⁷². Unter Zugrundelegung dieser Ansätze zur Eingrenzung des geplanten Warenssegments wird deutlich, dass die genannten relativ hohen Eingangswerte nicht unrealistisch sind, da ausschließlich diese Marken angesiedelt werden sollen.

4) Absatzwirtschaftliche Rahmendaten im Untersuchungsraum

Die absatzwirtschaftlichen Rahmendaten wurden gegenüber dem Grundlagen-gutachten nicht verändert. Diese sind als Darstellung des Bestands in den betroffenen zentralen Orten von erheblicher Bedeutung für eine Prognose der Auswirkungen. Hierzu hat der Gutachter die Bestände in den Zentralen Orten erhoben. Ulm, Neu-Ulm und Pforzheim wurden in der Alternativberechnung für das Sortiment Bekleidung nacherhoben. Als Datengrundlage werden, soweit vorhanden, Einzelhandels- und Zentrenkonzepte sowie eigene Ermittlungen angegeben. Grundsätzliche Einwände gegen die Vorgehensweise und die im Grundlagen-gutachten dargelegten Ergebnisse wurden nicht erhoben, so dass das Regierungspräsidium davon ausgeht, dass die zugrunde liegenden Zahlen

⁶⁹ <http://www.ankauf-kleidung.de/marken-designerkleidung/>

⁷⁰ <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/156420/umfrage/markenwert-der-wertvollsten-luxusmarken-weltweit/>

⁷¹ <http://www.wiwo.de/unternehmen/mittelstand/luxusranking-die-30-deutschen-top-luxus-marken-2013/9324610.html>

⁷² <http://de.wikipedia.org/wiki/Premiummarke>

auch für die betroffenen Städte und Gemeinden nachvollziehbar und schlüssig sind. Allerdings wird vorgetragen, dass einzelne Anbieter nicht berücksichtigt wurden bzw. nicht ersichtlich sei, ob sie Berücksichtigung gefunden hätten. Es wird in den Einwendungen auch nicht belegt, ob und wie sich eine Nichtberücksichtigung der zwischenzeitlich eingeweihten großen Einkaufszentren in Böblingen oder Stuttgart tatsächlich auswirken. Die Raumordnungsbehörde hat diese Frage geprüft. Der Gutachter führt in der Alternativberechnung⁷³ hierzu aus: *„Im Anhang des Grundlagengutachtens können in den Zentrenpässen die projektrelevanten Verkaufsflächen für die jeweiligen Angebotsstandorte aus der bestehenden Datenbasis nachgelesen werden. Für die neuen Angebotsstandorte in Ulm, Neu-Ulm und Pforzheim sind die neuen Zentrenpässe im Anhang dieses Dokumentes nachlesbar. Weiterhin wurden die zuletzt eröffneten Einkaufszentren in Stuttgart (EKZ Gerber, EKZ Milaneo) sowie in Böblingen das Mercaden Einkaufszentrum (Stand: Ende Oktober 2014) hinsichtlich ihrer projektrelevanten Verkaufsfläche in dem zugrunde gelegten Gravitationsmodell nicht berücksichtigt. Dies gilt auch für ggf. andere in der jüngsten Vergangenheit neu errichtete Angebotsstandorte innerhalb des Untersuchungsraums. Zudem ist hierbei zu berücksichtigen, dass bei einer Verkaufsflächenausweitung der perspektivisch betroffenen Angebotsstandorte und gleichbleibender Verkaufsfläche des zu bewertenden Vorhabens sich die absatzwirtschaftlichen Auswirkungen für einzelne Standorte innerhalb des Untersuchungsraums (so z.B. für die Landeshauptstadt Stuttgart oder auch die Stadt Böblingen) weiter reduzieren würden.“* Diese Argumentation erscheint auch insofern schlüssig, als alle drei Einkaufszentren geeignet sind, die Attraktivität der jeweiligen Städte zu stärken und damit im Umkehrschluss eine Umsatzumverteilung zugunsten des Hugo-Boss-Outlets eher vermindern. Dass hier möglicherweise durch neue Einkaufszentren mit z.T. erheblichen Verkaufsflächen zusätzlicher Druck auf zentrale Versorgungsbereiche im Umland der Standorte aufgebaut wird, kann dem Vorhaben der Holy AG nicht zugerechnet werden. Bezogen auf die Standortgemeinden dieser neuen Einkaufszentren ist jedenfalls von einer Attraktivitätssteigerung und damit tendenziell einer Reduzierung der Auswirkungen des hier zu beurteilenden Vorhabens auszugehen. Insgesamt geht das Regierungspräsidium davon aus, dass eine relevante Veränderung des Ergebnisses nicht zu erwarten ist, zumal die zentralen Versorgungsbereiche von Böblingen und Stuttgart nach der Auswirkungsanalyse relativ betrachtet nur in geringem Umfang beeinträchtigt werden. Ein kritisches Maß für das Beeinträchtigungsverbot wird in diesen Städten auch nach der Alternativberechnung auf Grundlage des stark erhöhten Umsatzes bei weitem nicht erreicht.

⁷³ Vgl. Junker und Kruse; Alternativberechnung, Fußnote 16, S. 14

Soweit in den Einwendungen konkret ein Betrieb wie Decathlon in Plochingen angesprochen wird, ist dieser außerhalb des **zentralen Versorgungsbereichs** angesiedelt und wurde deshalb nicht berücksichtigt. Dies ist schlüssig und sachgerecht vor dem Hintergrund, dass die **zentralen Versorgungsbereiche** mit den Steuerungsinstrumenten des Landesentwicklungsplans geschützt werden und nicht dezentrale Standorte an der Peripherie. Darüber hinaus deckt das Vorhaben insbesondere das Sortiment Bekleidung ab. Das Sortiment Sport und Freizeit, welches von Decathlon angeboten wird, ist im vorliegenden Vorhaben zwar ebenfalls vorgesehen, aber nur in untergeordnetem Umfang.

Die weiteren Eingangsparameter der Gravitationsanalyse wurden im Grundlagengutachten ausführlich dargestellt und erscheinen dem Regierungspräsidium schlüssig und transparent erläutert. Der worst-case-Betrachtung wurde insbesondere dadurch Rechnung getragen, dass trotz neuerdings positiver Bevölkerungsprognosen für den Untersuchungsraum von stagnierenden Zahlen und damit stagnierender Kaufkraft ausgegangen wird, die innerhalb des Untersuchungsraums verteilt wird. Neue Kaufkraftpotentiale werden ebenso wenig ergebnismindernd in Anschlag gebracht wie „Rückholung“ von Kaufkraftpotentialen. Grundlage der Berechnung ist eine maximale Verkaufsfläche im Sortiment „Bekleidung“ von 10.000 m² für das gesamte Vorhaben. Auch die Alternativberechnung geht von dieser Obergrenze aus und bewertet nachvollziehbar nur noch dieses Sortiment, da hier die zu erwartenden Auswirkungen am gravierendsten sein werden und auch der weitaus größte Anteil des Vorhabens mit diesem Sortiment belegt werden soll.

Auf Grundlage der oben dargestellten und auf Plausibilität geprüften neu definierten Eingangsparameter kommt die Auswirkungsanalyse zum Ergebnis, dass im Sortiment Bekleidung die Stadt Reutlingen mit einer prognostizierten Umsatzumverteilungsquote von 5,6 % am stärksten vom Vorhaben betroffen sein wird, gefolgt von Nürtingen mit einer Umverteilungsquote von 4,5 %, Münsingen mit 4,1% und Tübingen mit 3,9 %. In allen anderen untersuchten Städten und Sonderstandorten bewegt sich die prognostizierte Umverteilungsquote bei unter 3 %.

2.3.3.4.2 Bewertung

Damit wird der Schwellenwert von 10 % für das Beeinträchtigungsverbot im Sortiment Bekleidung an keinem Ort erreicht. Auch die ermittelte höchstmögliche Beeinträchtigung für das benachbarte Oberzentrum Reutlingen mit 5,6 % verbleibt unterhalb des von Junker und Kruse angesetzten Schwellenwerts von 6 % bis 8 %, bei dem ein Umschlagen in negative städtebauliche Auswirkungen nicht gänzlich ausgeschlossen werden kann.

Zudem ist die Beschränkung für das Hugo-Boss-Outlet auf das Sortiment Bekleidung im Alternativgutachten nicht zu beanstanden, da dieses Sortiment bisher ganz überwiegend am bisherigen Standort angeboten wird und die Umsatzumverteilungsquote für die Sortimente Schuhe/Lederwaren sowie Sport und Freizeit nach dem Grundlagengutachten verhältnismäßig gering sind⁷⁴. Trotzdem ist es aus Sicht der Raumordnungsbehörde notwendig, die im Grundlagengutachten definierten Flächenobergrenzen von je 1.000 m² für das gesamte Vorhaben in diesen Sortimenten festzuschreiben, da eine Ausweitung dieser Sortimente für die Zukunft nicht ausgeschlossen werden kann.

Insgesamt ist die vorgelegte Alternativberechnung zur raumordnerischen und städtebaulichen Wirkungsanalyse vom 12. November 2014 aus Sicht des Regierungspräsidiums plausibel. Die Eingangsparameter als wesentliche Elemente sind transparent und schlüssig begründet. Den vielfach vorgetragenen Bedenken bezüglich des hohen Kostendrucks auf den inhabergeführten Einzelhandel durch zunehmendes Flächenwachstum bei stagnierenden Umsätzen und dem enormen Konkurrenzdruck durch den Internethandel wurde durch die Herabsetzung der Schwellenwerte Rechnung getragen. Das von Junker und Kruse angewendete Gravitationsmodell ist eine anerkannte Methode, Umsatzumverteilungen in einem Marktgutachten abzubilden und wurde auch in der Anhörung nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Die im Rahmen der Anhörung vorgetragenen Einwände bezüglich der Eingangsparameter wurden in einer weiteren Alternativberechnung berücksichtigt und zu Lasten des Vorhabens in Anschlag gebracht. Weitere substantiierte Einwände bezüglich der Outputseite des Gutachtens wurden nicht vorgetragen, lediglich auf Vermutungen verwiesen, dass die Beeinträchtigung der zentralen Versorgungsbereiche höher sein müsse. Auf Grundlage der nun vorgenommenen Prognose und der anerkannten Prognosemethode kann diesen Einwänden jedoch nicht gefolgt werden. Eine Prognose bedingt zwangsläufig Unsicherheiten über die tatsächlich eintretende Ent-

⁷⁴ z.B. Reutlingen: Schuhe/Lederwaren: 3,1 %; Sport/Freizeit: 3,7 %

wicklung. Die derzeit bekannten Eingangsdaten und absehbaren Entwicklungen wurden sachgerecht in das Modell eingestellt. Eine andere Entwicklung - in jede Richtung - ist damit nicht ausgeschlossen, drängt sich aber im Rahmen der derzeitigen Erkenntnismöglichkeiten nicht auf.

Auch wenn aus rechtlichen Gründen das gesamte Vorhaben in seiner neu entstehenden Form Gegenstand der Prognose sein muss, ist dennoch in diesem Zusammenhang auch zu berücksichtigen, dass das Hugo-Boss-Outlet nicht vollständig neu am Markt erscheint, sondern in erheblichem Umfang bereits lange Jahre am Markt tätig ist und entsprechende Anpassungen über die Jahre stattgefunden haben. In dieser Hinsicht sind die vom Gutachten ermittelten Umsatzumverteilungsquoten tendenziell eher überhöht. Ob und in welchem Umfang die Entwicklung in den umliegenden zentralen Orten anders verlaufen wäre, wenn das Hugo-Boss-Outlet in Metzingen nicht gewesen wäre, lässt sich rückblickend nicht methodisch einwandfrei ermitteln, kann jedoch letztendlich offen bleiben, da die Auswirkungsanalyse von einem neuen Markteinstieg auf hohem Niveau ausgeht. Gleiches gilt auch für die geplanten kleinflächigen Kuben, welchen - im Vergleich zu anderen FOC - sehr hohe Flächenproduktivitäten bei gleichzeitig hohem Anteil aus dem Untersuchungsraum zugeordnet wurden.

Es ist auch nicht erkennbar, dass das am stärksten betroffene Oberzentrum Reutlingen durch das Hugo-Boss-Outlet in raumordnerisch relevanter Hinsicht in seiner oberzentralen Funktion beeinträchtigt wird oder wurde. Bei einer Zentralitätskennziffer von 141,3⁷⁵ (2013) ist ersichtlich, dass auch nach wie vor in erheblichem Umfang Kaufkraft aus dem Umland angezogen wird. Auch ein Vergleich mit anderen Oberzentren ergibt hier kein anderes Bild: Für Stuttgart wurde 2013 eine Zentralitätskennziffer von 121,7⁷⁶, für Pforzheim (2014) 144,4⁷⁷, für Ulm (2012) 158,8⁷⁸ und für Tübingen (2013) 74,6⁷⁹ ermittelt. Auch wenn diese Zahlen aus unterschiedlichen Jahren stammen und damit nur bedingt vergleichbar sind, wird doch deutlich, dass das Oberzentrum Reutlingen hier nicht offensichtlich nach unten abweicht. Um diesen Wert und damit die Attraktivität Reutlingens zu erhalten bzw. weiter auszubauen, ist die Stadt Reutlingen derzeit selbst aktiv dabei, zwei den vorhandenen Strukturen angepasste neue innerstädtische Einkaufszentren (K8, Postareal) voranzubringen.

⁷⁵ <https://www.reutlingen.ihk.de/header/region-neckar-alb/zahlen-und-fakten/kaufkraftatlas/>

⁷⁶ http://www.stuttgart.ihk24.de/linkableblob/sihk24/serviceleiste/Publikationen/Standortpolitik/979598/4./data/Kennzahlen_Einzelhandel_2013-data.pdf

⁷⁷ http://www.stuttgart.ihk24.de/linkableblob/sihk24/standortpolitik/standort/fakten/wirtschaftsstatistik/Statistik_nach_Themen/1385134/.15./data/Kaufkraftstatistik-data.pdf

⁷⁸ <http://stadtentwicklungsverband.ulm.de/standort/strukturdaten/einzelhandelsdaten/>

⁷⁹ http://www.tagblatt.de/Home/nachrichten/tuebingen_artikel,-Kaufkraft-in-der-Region-ist-gestiegen-der-Umsatz-aber-nur-zum-Teil-_arid,226366.html

Die Städte Reutlingen und Nürtingen weisen in der gutachterlichen Stellungnahme des Büros Dr. Acocella⁸⁰ darauf hin, dass die Bindungsquoten von Metzingen in den Sortimenten Bekleidung, Schuhe/Lederwaren und Sport/Freizeit diejenigen aller anderen untersuchten zentralen Orte um ein Mehrfaches übersteige. Dies ist zweifellos dem großen Angebot dieser Sortimente in Metzingen geschuldet, allerdings nur zu einem nicht näher bestimmbar Teil dem bestehenden Outlet der Hugo Boss AG. Aufgrund der vorliegend gebotenen Einzelbetrachtung des geplanten Vorhabens der Stadt Metzingen und der Holy AG ist eine gesamthafte Betrachtung der in Metzingen getätigten Umsätze nicht möglich, anzulegen ist der einzelbetriebliche Ansatz. Bei dieser Betrachtungsweise kommt diesem Aspekt keine entscheidungserhebliche Relevanz zu.

Soweit in der Anhörung vorgetragen wird, dass die GMA in ihrem Gutachten zum Raumordnungsverfahren 2005 zu einer anderen Bewertung gekommen sei und höhere Kaufkraftabflüsse konstatiert habe, ist dies nach Ansicht der Raumordnungsbehörde nicht mit dem jetzigen Vorhaben vergleichbar. Gegenstand des damaligen Raumordnungsverfahrens waren zwar ebenfalls Fabrikverkäufe in den auch jetzt relevanten Sortimenten Bekleidung/Textilien, Schuhe/Lederwaren und Sport und Freizeit, allerdings nicht für das nun vorgesehene hochwertige Luxus- und Premiumsegment. Die Ausgangslage war deshalb eine komplett andere. Auch ist zu beachten, dass die GMA ihrem damaligen Gutachten eine andere Methode zugrunde gelegt hatte, die mit der von Junker und Kruse angewandten Prognosemethode nicht vergleichbar ist. Die damalige Ermittlung des Einzugsbereichs basierte auf einer Erfassung der PKW im Bereich des damaligen Vorhabens. Damit konnte ein erheblicher Teil der jetzt relevanten und von Hugo Boss empirisch ermittelten ausländischen Besucher nicht erfasst werden, die möglicherweise zum damaligen Zeitpunkt keine so hohe Relevanz für das damalige Vorhaben hatten.

2.3.3.5 Maßgaben

Auch wenn der Antrag der Stadt Metzingen allgemein gehalten ist und zunächst auf eine Angebotsplanung abzielt, beziehen sich die dem Antrag beigefügten Unterlagen doch ausschließlich auf das beschriebene Vorhaben der Stadt Metzingen und der Holy AG. Dieses wiederum umfasst als zentrales Element die Verlegung und Erweiterung des bestehenden Outlets der Hugo Boss AG kombiniert mit fünf kleinflächigen Fabrikverkaufsgeschäften des Luxus- und Premiumsegments und weiteren Dienstleistungen. Sowohl die Auswirkungsanalysen des Büros Junker und Kruse als auch

⁸⁰ Dr. Acocella; Umsiedlung und Erweiterung des Hugo-Boss-Outlets in der Stadt Metzingen; Gutachterliche Beurteilung der Vereinbarkeit mit den Zielen der Landesplanung - insbesondere mit dem Beeinträchtigerungsverbot - im Auftrag der Stadt Reutlingen bzw. der Stadt Nürtingen

die Ausführungen der Rechtsanwälte Eisenmann, Wahle, Birk und Weidner beziehen sich ausschließlich auf dieses Vorhaben.

Aus Sicht der Raumordnungsbehörde ist es deshalb notwendig, die Belegung des geplanten Vorhabens neben dem Sortiment selbst auch im Hinblick auf die Platzierung innerhalb dieser Sortimente zu steuern. Fraglich ist, wie im vorliegenden Fall eine solche Steuerung rechtssicher umgesetzt werden kann. Denkbar ist zunächst, dies über die nachfolgende Bauleitplanung und einen begleitenden öffentlich-rechtlichen Vertrag zu tun. Dazu müsste jedoch die Festlegung auf bestimmte Warenarten (Fabrikverkaufsware) und bestimmte Preissegmente innerhalb einer Sortimentsgruppe (Premium- / Luxuswaren) im Rahmen der Bauleitplanung überhaupt möglich sein.

Ein solcher, in erster Linie ökonomischer Ansatz kann dann zur planerischen Steuerung herangezogen werden, wenn ihm eine städtebauliche Relevanz zukommt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts kann ein Planungsträger zur Verfolgung seiner städtebaulichen Ziele an im Wirtschaftsleben anerkannte Abgrenzungskriterien anknüpfen⁸¹. Dabei ist der Bestimmtheitsgrundsatz zu beachten, wobei z.B. die *„Festsetzungen eines Bebauungsplans nicht schon dann unbestimmt sind, wenn sich deren Inhalt erst durch eine Auslegung erschließt“*⁸². Die Unterlagen zum Raumordnungsverfahren umfassen in ökonomischer Hinsicht zwei Komponenten. Zum einen wird in den Anträgen von Fabrikverkäufen bzw. Fabrikverkaufssortimenten gesprochen, zum anderen werden die oben dargestellten besonderen Merkmale der Einzelkomponenten des Vorhabens der Stadt Metzingen bzw. der Holy AG zur Überprüfung gestellt. Diese Komponenten des geplanten Vorhabens sind von entscheidender Bedeutung für dessen raumordnerischen Auswirkungen auf die betroffenen Zentralen Orte. Nachdem es Zielrichtung des Beeinträchtigungsverbots ist, wesentliche Beeinträchtigungen der zentralen Versorgungsbereiche durch ein Umschlagen monetärer Wirkungen in städtebauliche Missstände zu verhindern, gewinnen diese Komponenten eine raumordnerische und städtebauliche Relevanz, bedürfen jedoch auf der Ebene eines Raumordnungsverfahrens mit integrierter Zielabweichung zuallererst der raumordnerischen Steuerung.

Geeignetes Instrument hierfür ist der Abschluss eines raumordnerischen Vertrages. Gegenüber klassischen förmlichen Instrumenten der Raumordnung bietet der raumordnerische Vertrag den Vorteil, dass auch Private, hier die Holy AG, mit einbezogen werden können. Dadurch wird eine unmittelbare Umsetzung der Zielvorgaben des

⁸¹ Vgl. BVerwG; Beschluss vom 09.02.2011 - 4 BN 43.10

⁸² ebenda

LEP zur Einzelhandelssteuerung bis auf die Bodennutzungsebene sachlich effizient festlegbar⁸³. Ebenso ergeben sich dadurch verbesserte Möglichkeiten für die Durchführung eines Monitoring / Controllings und somit die Gewähr, dass das Vorhaben in der in den Verfahrensunterlagen dargestellten Form so auch tatsächlich bestehen bleibt. Denn bei einer Beschränkung auf die bauleitplanerische Ebene stellen sowohl der Bestimmtheitsgrundsatz als auch insbesondere die kommunale Planungshoheit Grenzen dar, die einer entsprechenden Feinsteuerung dort ggf. entgegenstehen. Im Rahmen eines raumordnerischen Vertrages zwischen der Stadt Metzingen, der Holy AG und dem Land Baden Württemberg wären zur Gewährleistung der Raumverträglichkeit des Vorhabens folgende Vereinbarungen, die auch als Maßgaben festgesetzt wurden, notwendig:

- 1) Im Sinne eines **Mutationsschutzes** dürfen lediglich Waren angeboten werden, die mindestens eines der folgenden Merkmale aufweisen:
 - Überschussware,
 - Retouren und stornierte Kundenaufträge,
 - Waren zu Markttestzwecken,
 - Auslaufmodelle, Waren aus der vorherigen Saison;
 - Waren aus Konkursen / Insolvenzen,
 - Waren 2. Wahl, d.h. Waren mit kleinen und größeren Schönheitsfehlern.

Durch diese Maßgabe, die später dann auch in der Bauleitplanung umgesetzt werden könnte⁸⁴, kann gewährleistet werden, dass hier zukünftig kein „normaler“ Einzelhandel entsteht, welcher auf Grund seiner andersartigen Wirkungen gerade im näheren Umfeld Belange der zentralörtlichen Steuerung betreffe. In diesem Fall würde dann nämlich die Frage virulent, ob durch das Vorhaben eine raumfunktionale Verschiebung⁸⁵ ausgelöst wird, was der in ROG, LEP und Regionalplan angelegten räumlichen Ordnung widerspräche.

- 2) Zum anderen sind die Spezifika der Vorhabenbestandteile, welche explizit Grundlage der Auswirkungsanalyse sind, zu fixieren.

Das Vorhaben der Hugo Boss AG weist besondere Charakteristika auf, welche bei einem anderen Vorhaben in dieser Form nicht zu erwarten wären. Hierzu zählen einerseits die internationale Strahlkraft der Hugo Boss AG selbst und

⁸³ Vgl. Positionspapier aus der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) Nr. 85; „Raumordnerische Verträge zielorientiert und aufgabengerecht einsetzen“

⁸⁴ Dass eine solche Regelung in der Bauleitplanung zulässig ist, hat das Bundesverwaltungsgericht in seinem Beschluss zum FOC Neumünster bestätigt, BVerwG; Beschluss vom 09.02.2011 - 4 BN 43.10

⁸⁵ Uechtritz Michael; Großflächige Einzelhandelsbetriebe und Regionalplanung; in NVwZ 2007, 1337 ff

andererseits die sowohl für ein Outlet allgemein als auch ein Hugo-Boss-Outlet im Besonderen ganz überdurchschnittliche Größe. Diese Spezifika spiegeln sich in der sehr hohen Flächenproduktivität sowie dem begrenzten Anteil des insgesamt voraussichtlich im - auf das Vorhaben angepassten - Untersuchungsraum zu erzielenden Umsatzes, die der Auswirkungsprognose zugrunde gelegt wurde und der Konzentration der Untersuchung auf zentrale Orte mit höherwertiger Einzelhandelsausstattung. Diese Werte, wie die gesamte Auswirkungsanalyse, sind vollständig auf dieses Vorhaben mit diesen Spezifika ausgerichtet und basiert auf den von Hugo Boss übermittelten Eingangsparametern. Je nach spezifischem Angebot wären bei einem anderen Anbieter ganz andere Parameter zugrunde zu legen und dementsprechend andere Auswirkungen zu erwarten. Gerade die - zunehmende - Ausrichtung der Geschäfte in Metzingen allgemein und der Ruf der Hugo Boss AG sowie der geplante Geschäftsbesatz mit internationalen Luxus- und Premiummarken bedingen eine große (weltweite) Strahlkraft und begrenzen die Nachfrage aus dem Untersuchungsraum selbst sowie den kleineren Zentralen Orten (Klein- und Unterzentren).

Nachdem also gerade diese vorhabenspezifischen Eingangsparameter für das Ergebnis von ausschlaggebender Bedeutung sind, ist eine Maßgabe, die die Wirksamkeit der raumordnerischen Beurteilung auf das beschriebene und beurteilte **Hugo-Boss-Outlet begrenzt**, im Hinblick auf die raumordnerische und planerische Verträglichkeit unumgänglich, da die Ergebnisse der Auswirkungsanalyse nicht auf Fabrikverkäufe anderer Anbieter oder anderer Preissegmente übertragbar sind.

Diese Aussagen gelten aber nicht nur im Hinblick auf die Hugo Boss AG selbst, sondern auch für die **fünf Kuben**, welche durch die geplante und in der Auswirkungsanalyse beurteilte **Belegung mit Premium- und Luxusmarken** ebenfalls besondere Eigenheiten bezüglich ihrer Wirkung aufweisen. Auch hier wurde im Sinne einer realitätsnahen Ermittlung ein überdurchschnittlich hoher Flächenproduktivitätswert angelegt, der Untersuchungsraum dieser Nachfrage angepasst und entsprechend geringere Umsatzanteile aus dem Untersuchungsraum zugrunde gelegt. Eine Belegung z.B. mit Geschäften, welche auch in anderen FOC häufig anzutreffen sind oder Marken aus dem mittleren Preissegment hätte zwangsläufig höhere Umsatzanteile im Untersuchungsraum und damit größere Auswirkungen auf die benachbarten Zentralen Orte zur Folge, weil davon ausgegangen werden muss, dass sich in diesem Fall die Kundenherkunft von einer überdurchschnittlich hohen nationalen und internationalen Herkunft in

Richtung einer lokalen bzw. regionalen Herkunft verschieben würde. Dies gilt auch in Bezug auf die betrachteten Städte. Mit einer anderen Belegung ist eine stärkere Beeinträchtigung der nun nicht mehr berücksichtigten Unter- und Kleinzentren zu erwarten.

Im Hinblick auf die notwendige Bestimmtheit einer entsprechenden Festlegung ist der Raumordnungsbehörde bewusst, dass eine verbindliche Definition des Begriffs Luxus- und Premiummarken nicht existiert. Trotzdem ist der Begriff auf Grundlage der oben aufgeführten Beschreibungsansätze von seiner ökonomischen Bedeutung auf planerische Ansprüche transformierbar und durch Auslegung im Sinne auch im Sinne der zu einer Bauleitplanung ergangenen o.a. Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts ausreichend bestimmbar. Dabei ist es auch möglich, Veränderungen in der Bewertung der Marken aufzugreifen, wenn als Ansatz wie ebenfalls oben beschrieben der preisliche Abstand zu Mainstream-Anbietern, der absoluten Preisgestaltung und dem Ruf der jeweiligen Marke gewählt wird. Eine genauere Umschreibung, welche den Anforderungen des Bestimmtheitsgrundsatzes genügt, muss dann im raumordnerischen Vertrag entwickelt werden.

- 3) Neben diesen qualitativen Merkmalen des Vorhabens sind auch die quantitativen Merkmale elementare Bestandteile der Auswirkungsanalyse und damit Grundlage der raumordnerischen Beurteilung. Die Wirkungsanalyse geht von einer zu beurteilenden Gesamtfläche von 10.745 m² aus, wovon maximal 10.000 m² für das Sortiment Bekleidung und jeweils maximal 1.000 m² für die Sortimente Schuhe/Lederwaren und Sport/Freizeit untersucht wurde. Auch die Alternativberechnung vom 12. November 2014 geht weiterhin davon aus, dass maximal 10.000 m² für das Sortiment Bekleidung - 8.000 m² im Hugo-Boss-Outlet und 2.000 m² verteilt auf die fünf kleinflächigen Geschäfte angeboten werden. Diese Sortimentsobergrenzen sind Bestandteil der Auswirkungsanalyse und damit der Beurteilung des Vorhabens im Hinblick auf das Beeinträchtigungsverbot. Aus Sicht des Regierungspräsidiums ist es daher notwendig, diese Obergrenzen als elementaren Bestandteil des Vorhabens als verbindliche Vorgabe an die Bauleitplanung festzuschreiben. Denn auch wenn für die Sortimente Schuhe/Lederwaren und Sport/Freizeit das Beeinträchtigungsverbot deutlich eingehalten ist, wurde nicht geprüft, wann hier die Situation „kippt“. Auch wenn aus heutiger Sicht der Vorhabenträger das Vorhaben wie geschehen definiert, ist eine zukünftige Umschichtung der Sortimente ansonsten nicht ausgeschlossen.

Unter den in der Wirkungsanalyse vom Januar 2013 und der Alternativberechnung vom 12. November 2014 genannten Parametern und den in dieser raumordnerischen Beurteilung festgelegten Maßgaben ist das Vorhaben mit dem Beeinträchtigungsverbot vereinbar.

2.3.4 Integrationsgebot

Nach Plansatz 3.3.7.2 Z Satz 2 des Landesentwicklungsplans 2002 (LEP) sollen Einzelhandelsgroßprojekte vorrangig an städtebaulich integrierten Standorten ausgewiesen, errichtet und erweitert werden. Nur für nicht zentrenrelevante Warensortimente kommen nach Satz 3 auch städtebauliche Randlagen in Betracht.

Städtebaulich integrierte Standorte im Sinne von Plansatz 3.3.7.2 Z Satz 2 LEP sind nur solche Standorte, die der Erhaltung und Belebung der Innenstädte dienen bzw. dazu beitragen. Voraussetzung ist ein enger räumlicher und funktionaler Zusammenhang mit den zentralen Einkaufsbereichen der Standortgemeinde (vgl. BVerwG, NVwZ 2004, 220,225; ebenso VGH B.-W., Urteil vom 17.12.2009 - § S 2110/08 - juris Rd. 58). Dies ist vorliegend der Fall.

Der Standort für das neue Vorhaben grenzt unmittelbar an die Altstadt und die bestehenden Fabrikverkaufslagen an und verbindet diese, quasi in einer Scharnierfunktion. So wird die bestehende Fußgängerzone nun sowohl über den Lindenplatz, als auch über das G & V-Areal erstmals ringförmig mit den Fabrikverkaufslagen verbunden⁸⁶. Entsprechend kann sich die Frequenzbringerfunktion des Hugo-Boss-Outlet für die traditionellen Geschäftslagen in der Fußgängerzone noch besser entfalten.

All dies entspricht auch den jüngsten Ausführungen des OVG Lüneburg zum Integrationsgebot:⁸⁷

„Das raumordnungsrechtliche Integrationsgebot verlangt, dass Einzelhandelsgroßprojekte mit zentrenrelevanten Sortimenten entweder innerhalb eines zentralen Versorgungsbereichs oder aber in unmittelbarer Nähe dazu errichtet werden, sodass sie bei Realisierung der Planung mit dem bestehenden zentralen Versorgungsbereich eine räumlich-funktionelle Einheit bilden und zu dessen Stärkung führen. Das ist nicht der Fall, wenn ein Vorhaben zwar räumlich an einen zentralen Versorgungsbereich

⁸⁶ Damit wird der Forderung aus der Bürgerbeteiligung, eine besseren Verzahnung der Innenstadtbereiche zu schaffen, Rechnung getragen

⁸⁷ Beschluss vom 20.03.2014, 1 MN 7 / 14, siehe Leitsätze Ziff. 5

angrenzt, aufgrund seiner ungünstigen Anbindung aber gleichwohl ein von dem Versorgungsbereich unabhängiges Eigenleben entwickeln wird.“

Mit den auf dem G & V-Areal geplanten Einrichtungen (Gastronomie, Hotellerie, Handel) als auch mit den im unmittelbaren Umfeld bereits vorhandenen Nutzungen (Wohnen, öffentliche Einrichtungen) ist zudem eine Funktionsmischung gegeben, die für eine städtebaulich integrierte Lage typisch ist. Unter diesem Gesichtspunkt stellt die Neugestaltung des G & V-Areals eine innerörtliche Quartiersentwicklung dar, die aktuell durch weitere Maßnahmen im Bereich des Kauflands und des Adlertgartens mit der Schaffung attraktiver Wegebeziehungen und Gastronomieangebote ergänzt und in einen städtebaulichen Gesamtkontext gestellt wird. Damit wird gewährleistet, dass die Altstadt Metzingens und die mit Fabrikverkäufen / Outlets bestückten Bereiche weiter zusammenwachsen. Beide Teile bilden, nicht zuletzt auch von ihrer räumlichen Verortung her, die Stadtmitte von Metzingen. Zudem ist eine fußläufige Erreichbarkeit vom Bahnhof / Busbahnhof gegeben.

Die Frage, ob und inwieweit der im Entwurf des Regionalplans Neckar-Alb 2013 festgelegte zentrale Versorgungskern Metzingens, der auch überwiegende Teile des G & V-Areal umfasst, für das Vorhaben bereits Anwendung findet, kann daher dahingestellt bleiben.

Ein Verstoß gegen das Integrationsgebot liegt aufgrund der Lage des Vorhabens in der Stadtmitte von Metzingen nicht vor.

2.3.5 Regionalplanerische Zielvorgaben

Der Fortschreibungsentwurf des Regionalplans Neckar-Alb liegt derzeit dem zuständigen Ministerium für Verkehr und Infrastruktur zur Genehmigung vor.

Die im Entwurf erstmals enthaltene Agglomerationsregel ist für die vorliegende Fallgestaltung nicht anwendbar. In der Begründung zu Plansatz 2.4.3.2 Z 8 heißt es: *„Agglomerationen von Einzelhandelsbetrieben sind in den zentralörtlichen Versorgungskernen, im Nebenzentrum, in den Grund- und Nahversorgungszentren in den Stadtteilen und in den Ortsmitten der Kleinzentren und nicht zentralen Orten erwünscht“.*

Dies ist mit Blick auf die Intention der Einzelhandelssteuerung systemimmanent. Denn ein Nebeneinander von groß- und kleinflächigen Einzelhandelsangeboten in

innerstädtischen Lagen mit einer einhergehenden Attraktivitätssteigerung / -erhaltung von Stadtzentren und Ortsmitten ist gerade deren erklärtes Ziel.

Weiterhin ist hinsichtlich der in Metzingen vorhandenen Fabrikverkaufseinrichtungen erstmals im Plansatz 2.4.3.2 unter Z (11) *eine spezielle Regelung für Metzingen enthalten:*

„Die Outletcity Metzingen ist mit gewachsenen innerstädtischen Fabrikverkäufen ein atypischer Fall und ein Tourismusmagnet für Besucher aus der ganzen Welt.

Die Weiterentwicklung der Outletcity Metzingen ist möglich an städtebaulich integrierten Standorten innerhalb des zentralörtlichen Versorgungskerns, wenn

- positive regionale Effekte zu erwarten sind und

- wenn sie auf der Grundlage eines kommunalen Zentren- und Märktekonzepts erfolgen.

Das Beeinträchtigungsverbot ist zu beachten.“

Zwar sind sog. „in Aufstellung befindliche Ziele der Raumordnung“ nach der Definition in § 3 Abs. 1 Nr. 4 ROG als sonstige Erfordernisse der Raumordnung anzusehen⁸⁸ und können daher bereits dann voreingreifliche Wirkungen zeitigen, wenn eine hinreichend sichere Prognose möglich ist, dass diese so auch künftig in Rechtskraft gelangen werden⁸⁹. Allerdings geht die speziell für den Fall Metzingen getroffene Regelung deutlich über diejenige im Landesentwicklungsplan zu FOCs hinaus. Unabhängig von dessen VK-Obergrenze in Mittelzentren wird hier eine Weiterentwicklung der Outletcity Metzingen mit gewachsenen innerstädtischen Fabrikverkäufen ohne eine solche Limitierung ermöglicht. Ginge der Regionalverband dort, was aus der Regelung nicht erkennbar ist, von vorhandenen unabhängigen innerstädtischen (großflächigen) Einzelhandelseinrichtungen aus, wäre diese Regelung überflüssig. Will er jedoch weitere FOCs in Metzingen ermöglichen, so überschreitet er damit seine Regelungskompetenz. Nach § 11 Abs. 2 LPlG können Regionalpläne lediglich den LEP räumlich und sachlich ausformen, nicht jedoch dessen Leitplanken verlassen, indem sie landesplanerische Einschränkungen aufweichen / ganz negieren bzw. an dessen Stelle neue, zudem noch unbestimmte, Vorgaben (positive regionale Effekte) setzen. Das Regierungspräsidium geht insoweit davon aus, dass Z 11 von der Genehmigung ausgenommen werden wird. Mangels einer sicheren Prognose im Hinblick auf dessen künftige Rechtsverbindlichkeit kann daher eine voreingreifliche Wir-

⁸⁸ vgl. auch § 3 Abs. 1 Nr. 1 ROG: Erfordernisse der Raumordnung sind die Ziele, Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung

⁸⁹ Erforderlich ist ein Mindestmaß an inhaltlicher Konkretisierung, das erwarten lässt, dass es sich in einer verbindlichen, den Wirksamkeitsanforderungen genügenden Zielfestlegung im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG verfestigt, vgl. Ernst-Zinkahn-Bielenberg, Kommentar zum BauGB, § 1, Rdnr. 76; BVerwG, Urteil vom 27.01.2005 – BVerwG 4 C 5/04

kung nicht angenommen werden. Es verbleibt daher bei den allgemeinen Regelungen des LEP, denn alle übrigen Regelungen zum Plansatz 2.4.3.2. wiederholen lediglich dessen Wortlaut bzw. formen diesen aus.

2.3.6 Weitere raumordnerische Belange

Den Unterlagen zum Raumordnungsverfahren ist weiterhin beigelegt ein Verkehrsgutachten „Verkehrsplanung für das Raumordnungsverfahren G & V-Areal in Metzingen“, das sich mit den verkehrlichen Veränderungen aufgrund des Vorhabens im Umfeld des G & V-Areals befasst. Dabei werden die im Rahmen der Bürgerbeteiligung entwickelten Vorschläge zur Verkehrslenkung und Parkierung bereits aufgegriffen.

Da es sich beim G & V-Areal um ein bereits bebautes Gebiet handelt, welches an leistungsfähige Straßen angebunden ist, können die verkehrlichen Auswirkungen bzw. die Bewältigung der Umweltaspekte auf das Bebauungsplanverfahren verschoben werden. Dies gilt ebenso für die Vorschläge aus der Bürgerbeteiligung zur städtebaulichen Gestaltung, der Aufwertung und Erlebarmachung der Bereiche entlang der Erms und zur Verknüpfung des G & V-Areals mit der bestehenden Fußgängerzone. Von einer förmlichen raumordnerischen Umweltverträglichkeitsprüfung konnte daher abgesehen werden. Die raumordnerische Beurteilung in diesem Verfahren beschränkt sich ausschließlich auf die siedlungs- und versorgungsstrukturellen Belange im Rahmen der Prüfung der hier einschlägigen raumordnerischen Ziele zur Einzelhandelssteuerung.

Seitens einiger Nachbargemeinden wurde im Verfahren kritisiert, dass durch das Vorhaben eine höhere Verkehrsbelastung in die Orte getragen werde. Zweifellos bedingt ein Vorhaben wie das Geplante per se betrachtet ein höheres Verkehrsaufkommen durch anreisende Besucher. Allerdings ist auf der anderen Seite die Stadt Metzingen an ein gut ausgebautes leistungsfähiges Straßennetz angebunden, welches durch den zusätzlichen Verkehr nicht in raumordnerisch erheblichem Maß in Anspruch genommen werden wird. Auch taucht das Hugo-Boss-Outlet nicht vollkommen neu am Markt auf, sondern ist mit seinen Verkehrsströmen bereits seit den 70er Jahren wirksam. Die zusätzliche Belastung durch das jetzige Vorhaben dürfte sich daher nicht entscheidungserheblich auswirken, zumal viele der Kunden aus weiter entfernten Gebieten der Bundesrepublik oder gar aus dem Ausland über das überregionale Verkehrsnetz oder mit Flugzeug und Bahn anreisen dürften bzw. dann den angebotenen Shuttle-Service nutzen.

2.4 Raumordnerische Gesamtabwägung

Im Rahmen der Gesamtabwägung der berührten raumordnerischen Belange hat das Regierungspräsidium gemäß den Vermeidungsgrundsätzen des Raumordnungsgesetzes und des Landesentwicklungsplans Maßgaben zu formulieren, um die Beeinträchtigungen der raumordnerischen Belange so weit wie möglich entweder zu vermeiden oder zu verringern und damit die raumordnerischen Konfliktschwerpunkte aufzulösen. Zur Vermeidung von Wiederholungen wird auf die Ausführungen hierzu im Rahmen der Abwägung im Zielabweichungsverfahren verwiesen⁹⁰. Denn angesichts der oben dargestellten Zielverstöße kann der vorliegende Fall nur unter der Voraussetzung einer Zielabweichung einer Lösung zugeführt werden. Die dort vorgenommene Zusammenstellung aller relevanten rechtlichen Erwägungen und sonstigen Gesichtspunkte sowie deren Abwägung mit- und untereinander trägt selbstverständlich auch im Rahmen der raumordnerischen Beurteilung im Raumordnungsverfahren bzw. schließt dies ausdrücklich mit ein.

Die Raumordnungsbehörde soll gem. § 18 Abs. 3 Satz 3 LplG in der raumordnerischen Beurteilung die raumordnerisch günstigste Lösung aufzeigen. Diese Vorgabe setzt einen Vergleich von Lösungsmöglichkeiten voraus, der sich sowohl auf Standortalternativen als auch, wie im vorliegenden Fall, auf verschiedene Ausführungsvarianten beziehen kann. Ergebnis des Raumordnungsverfahrens ist, dass nur mit der beantragten VK-Obergrenze, einer Sortimentsbeschränkung, die ihrerseits mit VK-Obergrenzen arbeitet, einer ausschließlichen Ausrichtung auf ein Hugo-Boss-Outlet kombiniert mit fünf Kuben, die ebenfalls mit Marken aus dem Luxus- / Premiumsegment bestückt werden, einer Beschränkung auf Fabrikverkaufsware (sog. Mutationschutz) insgesamt eine Angebotsstruktur entsteht, über die die angrenzenden zentralen Orte so nicht verfügen. Durch die Erweiterung und Aufwertung des Hugo-Boss-Outlets als Attraktivitätsnukleus der Fabrikverkaufsangebote in Metzingen und der Verknüpfung mit weiteren Luxus- / Premiummarken wird ein Angebotsmix geschaffen, der sich überwiegend an auswärtige / internationale Kunden richtet. Durch die bundes- bzw. gar weltweite Strahlwirkung verbleiben im Umkehrschluss in den benachbarten Zentralen Orten nur Auswirkungen, die den raumordnerisch vertretbaren Rahmen nicht verlassen. Eine andere Wertung würde sich wohl dann ergeben, wenn innerhalb der beabsichtigten Sortimentsstruktur Segmente / Marken angeboten würden, die eine entsprechende nationale und internationale Sogwirkung nicht erzielen, da sie so auch vergleichbar in vielen Zentralen Orten und auch in denjenigen im Untersuchungsbereich oder aber in anderen FOC vorkommen. Nur unter der Voraus-

⁹⁰ Siehe unter Ziff. B II 3.

setzung, dass die Maßgaben der raumordnerischen Beurteilung im weiteren Planungsprozess berücksichtigt werden, stellt das wie dargestellt definierte Vorhaben am gewählten Standort die raumordnerisch günstigste Lösung dar. Die ausgesprochenen Maßgaben sind daher über einen raumordnerischen Vertrag zwischen der Stadt Metzingen, der Holy AG und dem Land Baden-Württemberg zu sichern. Seine Aufgabe wird es sein, die dargestellten quantitativen und qualitativen Schranken für die raumordnerische Verträglichkeit des Vorhabens im Hinblick auf das Beeinträchtigungsverbot einzuziehen und eine Umsetzung des geplanten Vorhabens auch mit Blick auf die Möglichkeiten einer anschließenden Bauleitplanung innerhalb dieser Schranken zu gewährleisten.

Weitere Ausführungen zu Inhalt, Umfang und Bestimmtheit der ausgesprochenen Maßgaben siehe auch unter A. II. 2.2.3 (Beeinträchtigungsverbot) und B. 1 II. 3. (raumordnerische Gesamtabwägung).

2.5 Einordnung als „normales“ großflächiges Einzelhandelsvorhaben

Für den Fall, dass die Einordnung des Vorhabens als eigenständiges FOC innerhalb der Metzinger Innenstadt nicht geteilt wird, wird die Entscheidung hilfsweise darauf gestützt, dass das geplante Hugo-Boss-Outlet als selbständiger großflächiger Einzelhandelsbetrieb in der Form eines Fabrikverkaufs zu bewerten ist.

Es ergeht deshalb hilfsweise folgende Entscheidung:

1. Tenor

Als Ergebnis des Raumordnungsverfahrens wird festgestellt:

Unter den nachfolgend genannten Maßgaben und mit Blick auf die in diese Entscheidung integrierten Zielabweichungen stimmt das geplante Vorhaben (Verlagerung und Erweiterung des Hugo-Boss-Outlets) mit den Erfordernissen der Raumordnung überein und ist mit anderen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen abgestimmt.

Die mit Antrag auf Einleitung eines Raumordnungsverfahrens (ROV) mit integrierter Zielabweichung vorgelegten Unterlagen vom 6. Mai. 2013, erläutert und ergänzt am 30. Mai 2014 und 12. November 2014 sind Grundlage der Entscheidung.

2. Maßgaben

Die raumordnerische Beurteilung ergeht unter folgenden Maßgaben:

- a. Die Verkaufsfläche darf für das Hugo-Boss-Outlet 8.000 m² nicht überschreiten.
- b. Die Verkaufsfläche der einzelnen Kuben verbleibt jeweils unter der Schwelle der Großflächigkeit (= 800 m²).
- c. Es dürfen nur Markenartikel der Firma Hugo Boss (inklusive ihrer Eigenmarken) angeboten werden, die mindestens eine der folgenden Besonderheiten aufweisen:
 - Überschussware;
 - Retouren und stornierte Kundenaufträge;
 - Waren zu Markttestzwecken;
 - Auslaufmodelle, Waren aus der vorherigen Saison;
 - Waren aus Konkursen / Insolvenzen;
 - Waren 2. Wahl, d.h. Waren mit kleinen und größeren Schönheitsfehlern.
- d. Zulässig sind nur die Sortimente Bekleidung, Schuhe/Lederwaren, Sport/Freizeit. Deren max. Verkaufsflächenanteile belaufen sich innerhalb des Hugo-Boss-Outlets wie folgt:

Bekleidung:	max. 8.000 m ²
Schuhe/Lederwaren:	max. 1.000 m ²
Sport/Freizeit:	max. 1.000 m ²
- e. Die vorgenannten Maßgaben sind in einem begleitenden raumordnerischen Vertrag zwischen der Stadt Metzingen, der Holy AG und dem Land Baden-Württemberg zu sichern.

Für einen großflächigen Fabrikverkauf als Unterform des großflächigen Einzelhandels ist das Konzentrationsgebot in Plansatz 3.3.7 Z Satz 3 LEP (FOC nur in Oberzentren) nicht anwendbar. „Normaler“ großflächiger Einzelhandel, hierzu zählt auch der Fabrikverkauf als eine besondere Unterform, ist in einem Mittelzentrum grundsätzlich möglich⁹¹. Im Hinblick auf ggf. erfolgende schädliche Auswirkungen auf umliegende Zentrale Orte ist entsprechend der gutachterlichen Wirkungsanalyse davon auszugehen, dass das Beeinträchtigungsverbot bei einer dann lediglich nur noch zu berücksichtigenden VK von 8.000 m² ebenfalls eingehalten werden kann. Des Weiteren gelten die oben zum Kongruenzgebot (=Notwendigkeit einer Zielabweichung)

⁹¹ LEP PS 3.3.7 Z Satz 1

und zum Integrationsgebot (=eine Verletzung liegt nicht vor) gemachten Ausführungen entsprechend.

Die das Hugo-Boss-Outlet umgebenden Kuben unterfielen in dieser Fallgestaltung, soweit sie die Grenze der Großflächigkeit nicht übersteigen, nicht dem Regime der Raumordnung.

III. Abschließende Hinweise

1. Rechtliche Wirkung der raumordnerischen Beurteilung

Nach § 15 ROG i.V.m. § 18 Abs. 5 LplG ist das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens 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, das heißt als abwägungsrelevanter Belang in die Abwägungsvorgänge und Entscheidungsprozesse einzubeziehen.

Das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens hat gegenüber der Trägerin des Vorhabens und gegenüber einzelnen keine unmittelbare Rechtswirkung. Rechtsvorschriften über die Zulassung des Vorhabens bleiben unberührt. Danach erforderliche Entscheidungen, insbesondere öffentlich-rechtliche Genehmigungen, Befreiungen, Planfeststellungen usw. werden durch das Raumordnungsverfahren nicht ersetzt.

Auf die Anpassungspflicht der Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung nach § 1 Abs. 4 BauGB wird ausdrücklich hingewiesen.

2. Geltungsdauer der raumordnerischen Beurteilung

Nach § 15 ROG i.V.m. § 19 Abs. 8 LplG ist die Geltungsdauer der raumordnerischen Beurteilung in der Regel auf fünf Jahre zu befristen. Vorliegend sind keine Gründe erkennbar, weshalb von dieser Regel abgewichen werden müsste. Die Frist kann jeweils um höchstens weitere fünf Jahre verlängert werden, wenn die Verlängerung schriftlich beantragt wird. Sie kann auch rückwirkend verlängert werden, wenn der Antrag vor Ablauf der Frist bei der höheren Raumordnungsbehörde eingegangen ist.

Die Fristverlängerung soll erfolgen, wenn sich die für die Beurteilung maßgeblichen rechtlichen und tatsächlichen Verhältnisse nicht verändert haben (§ 19 Abs. 8 LplG).

3. Kostenentscheidung

Die raumordnerische Beurteilung ist nach den §§ 1, 3, 4, 5 und 7 des Landesgebüh-
rengesetzes - LGebG - in Verbindung mit der Gebührenordnung und Ziff. 21.1 des
Gebührenverzeichnisses gebührenpflichtig. Persönliche oder sachliche Gebühren-
freiheit besteht nach § 10 Abs. 5 LGebG nicht.

Die Festsetzung der Gebühr erfolgt in einem gesonderten Bescheid.

4. Unterrichtung der Beteiligten

Die am Verfahren beteiligten Gemeinden, Behörden und Stellen haben eine Abschrift
der raumordnerischen Beurteilung erhalten.

B. Zielabweichungsverfahren

Auf den Antrag vom 6. Mai 2013, konkretisiert am 30. Juni 2014 auf Abweichung gem. § 6 Raumordnungsgesetz -ROG - i.V.m. § 24 Landesplanungsgesetz - LplG - von Zielen der Raumordnung ergeht folgende Entscheidung:

I. Ergebnis

1. Tenor

Für die geplante Erweiterung und Verlagerung des Hugo-Boss-Outlets auf das G & V-Areal in Metzingen sowie die dort gleichzeitig erfolgende Neuerrichtung von fünf weiteren Kuben wird eine Abweichung von den in den Plansätzen 3.3.7 Satz 3 und 3.3.7.1 Satz 1 des Landesentwicklungsplans enthaltenen verbindlichen Zielen der Raumordnung (Konzentrations- und Kongruenzgebot) unter folgenden Maßgaben zugelassen:

2. Maßgaben

- a. Die Verkaufsfläche (VK) darf für das Hugo-Boss-Outlet 8.000 m² und für die neu entstehenden Kuben insgesamt 2.745 m² nicht überschreiten.
- b. Es dürfen nur Markenartikel der Firma Hugo Boss (inklusive ihrer Eigenmarken) bzw. in den fünf Kuben nur Markenartikel von hochwertigen Markenherstellern des Luxus- / Premiumsegments angeboten werden, die mindestens eine der folgenden Besonderheiten aufweisen:
 - Überschussware;
 - Retouren und stornierte Kundenaufträge;
 - Waren zu Markttestzwecken;
 - Auslaufmodelle, Waren aus der vorherigen Saison; Waren aus Konkursen / Insolvenzen;
 - Waren 2. Wahl, d.h. Waren mit kleinen und größeren Schönheitsfehlern.
- c. Zulässig sind nur die Sortimente Bekleidung, Schuhe/Lederwaren, Sport/Freizeit. Innerhalb der zulässigen Gesamtverkaufsfläche von 10.745 m² dürfen diese jeweils folgende Verkaufsflächenanteile nicht überschreiten:

Bekleidung:	max. 10.000 m ²
Schuhe/Lederwaren:	max. 1.000 m ²
Sport/Freizeit:	max. 1.000 m ²

- d. Die vorgenannten Maßgaben sind in einem begleitenden raumordnerischen Vertrag zwischen der Stadt Metzingen, der Holy AG und dem Land Baden-Württemberg zu sichern.
3. Die im Verfahren vorgelegten Unterlagen sind Bestandteil dieser Entscheidung.
 4. Es wird angeregt, in einem weiteren raumordnerischen Vertrag zwischen der Stadt Metzingen und benachbarten Ober- / Mittelzentren eine Wachstumsobergrenze für die Fabrikverkaufsangebote / Outlets innerhalb der Metzinger Stadtmitte zu fixieren.

II. Sachverhalt

Bezüglich des Sachverhalts wird auf die oben unter Ziff. A II. 1. gemachten Ausführungen verwiesen.

III. Begründung

Nach § 6 Abs. 2 ROG kann von Zielen der Raumordnung abgewichen werden, wenn die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und die Grundzüge der Planung nicht berührt werden. Antragsberechtigt sind die öffentlichen Stellen und die Personen des Privatrechts, die das Ziel, von dem eine Abweichung zugelassen werden soll, zu beachten haben. Nach § 24 LplG kann die höhere Raumordnungsbehörde in einem Einzelfall auf Antrag eine Abweichung von einem Ziel der Raumordnung zulassen, wenn die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und die Grundzüge der Planung nicht berührt werden. Antragsbefugt sind die öffentlichen Stellen und die Personen des Privatrechts nach § 4 Abs. 3, insbesondere die öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts nach § 5 Abs. 1 des Raumordnungsgesetzes, sofern sie das Ziel der Raumordnung in dem Einzelfall zu beachten haben.

1. Antragsbefugnis / -umfang

Antragstellerin ist die Stadt Metzingen, die bei der geplanten bauleitplanerischen Ausgestaltung des Vorhabens die Ziele der Raumordnung zur Einzelhandelssteue-

zung nach § 1 Abs. 4 BauGB zwingend zu beachten hat. Eine Antragsbefugnis liegt damit vor.

Ein Zielabweichungsverfahren ist vom Regierungspräsidium als höherer Raumordnungsbehörde nur auf Antrag einzuleiten. Dies ergibt sich mittelbar aus § 6 ROG i.V.m. § 24 LplG. Aus der Gesamtschau auf beide Vorschriften, wie auch aus der Normhierarchie ist abzuleiten, dass wohl ein Antrag vorliegen muss, dieser aber für die entscheidende Behörde nicht mit einer Bindungswirkung dahin gehend versehen wurde, dass eine über den Antrag hinausgehende bzw. diesen ausformende Entscheidung nicht getroffen werden kann. Eine solche scheint zumindest dann möglich, wenn eine Antragsauslegung unter Berücksichtigung der Ausführungen in den vorgelegten Unterlagen zweifelsfrei erfolgen kann. In den Unterlagen zur Einleitung eines Raumordnungsverfahrens vom 6. Mai 2013 wird eine Zielabweichung von den Plansätzen 3.3.7 Z und 3.3.7.1 Z LEP in Bezug auf das Einfügen in das zentralörtliche Versorgungssystem (Kongruenzgebot) für eine VK von ca. 8.000 m² zur Erweiterung der bestehenden Fabrikverkäufe beantragt. In seiner Konkretisierung vom 30. Mai 2014 wird demgegenüber von einer erstmaligen Ansiedlung von insgesamt 10.745 m² VK gesprochen, für die nun zumindest hilfsweise eine Zielabweichung in Bezug auf das Einfügen in das zentralörtliche Versorgungssystem beantragt wird. Mit Blick hierauf und unter Heranziehung der eingereichten Unterlagen, die auch eine umfangreiche Projektbeschreibung enthalten, wird deutlich, dass neue Fabrikverkaufsangebote von **insgesamt max. 10.745 m² VK (8.000 m² Hugo Boss + fünf kleinflächige Kuben mit insgesamt max. 2.745 m²) in den Sortimentgruppen Bekleidung, Schuhe/Lederwaren, Sport/Freizeit für Premiummarken** entstehen sollen. Deutlich wird auch, dass unabhängig von der im Raumordnungsverfahren gerade vorzunehmenden rechtlichen Einordnung dieses auf dem G & V-Areal geplanten Vorhabens (= Teil eines großen FOC Outletcity Metzgingen, eigenständiges FOC oder Hugo-Boss-Outlet ist ein „normaler“ großflächiger Einzelhandelsbetrieb) zumindest die vom Regierungspräsidium als höherer Raumordnungsbehörde für in seiner Entscheidung ggf. erforderlich gehaltenen Zielabweichungen vom Antrag mit umfasst sein sollten. Es wurde der Oberbegriff „Einfügen in das zentralörtliche Versorgungssystem“ gewählt um zu verdeutlichen, dass nur die unmittelbar dem Zentrale-Orte-System Ausdruck verleihenden raumordnerischen Ziele - Konzentrations- und Kongruenzgebot - Gegenstand einer Zielabweichung sein können und soweit erforderlich auch sein sollen.

2. Tatbestandsvoraussetzungen

Nach § 6 ROG i.V.m. § 24 LPIG kann eine Abweichung von Zielen der Raumordnung zugelassen werden, wenn von einem Einzelfall ausgegangen werden kann, die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und die Grundzüge der Planung nicht berührt werden.

Das Zielabweichungsverfahren ist auf den Härtefall ausgerichtet, bei dem die Planaussage in Gestalt der Regelvorgabe dem Vorhaben zunächst entgegensteht, gleichwohl eine Zulassung im Einzelfall aber vertretbar erscheint.

Nach den oben zur raumordnerischen Beurteilung im Raumordnungsverfahren gemachten Ausführungen wird von dem Vorhaben bei einer Einordnung als selbständiges FOC sowohl das Konzentrations- als auch das Kongruenzgebot als Ausfluss des Zentrale-Orte-Systems verletzt. **Für beide Zielverstöße ist im Folgenden in Summe die Möglichkeit einer Zielabweichung zu prüfen.**

2.1 Einzelfallerfordernis

Mit diesem Erfordernis soll eine Verlagerung des Planaufstellungsverfahrens in das Verwaltungsverfahren verhindert werden. Zielabweichungsverfahren sind nicht für eine Vielzahl gleichgelagerter Fälle gedacht. Die Atypik des Einzelfalles ist nicht erforderlich, aber ein Indiz für das Vorliegen eines speziellen Sachverhalts. Durch die Forderung nach Vorliegen eines Einzelfalles soll daher verhindert werden, dass der Plan durch wiederholbare, sich gleichende Fälle "unterlaufen" wird, weil den Abweichungen Sachverhalte zugrunde liegen, die überall im Plangebiet oder seinen wesentlichen Teilen anzutreffen sind⁹².

Das geplante Vorhaben soll auf einer innerstädtischen Gewerbebrache errichtet werden. Es handelt sich von seiner Verortung her nicht um ein künstlich geschaffenes Konstrukt, wie man es bei zahlreichen FOCs, die auf der „grünen Wiese“ errichtet wurden, findet, sondern um eine attraktive städtische Quartiersentwicklung, deren wesentlicher Teil das FOC selbst ausmacht. Diese ist zudem ein wichtiger Baustein zur Attraktivierung der Metzinger Innenstadt insgesamt, indem städtebaulich und fußläufig eine Verknüpfung des bisher abgeschotteten historischen Gewerbegebiets entlang der Erms mit den traditionellen Geschäftslagen in der Fußgängerzone hergestellt und somit innerörtliche Stadtentwicklung und ein aktiver Stadtumbau, auch - wie hier geschehen - unter Einbindung der Bürgerschaft, betrieben wird. Inzwischen gibt

⁹² Bielenberg u.a., Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, RdNr. 132 zu § 5 ROG

es ganz aktuell landes- bzw. bundesweit bereits weitere integrierte FOC-Standorte. Die dargestellte spezielle Metzinger Situation, die nicht wie in Bad Münstereifel ohne jeden bisherigen Bezug zum Standort Outlets in die historische Innenstadt mit ihren leerstehenden Geschäftslagen holt⁹³ oder wie in Radolfzell sich lediglich auf ein einzelnes Gebäude⁹⁴ bezieht, sondern ausgehend von ehemaligen innerstädtischen Textilproduktionsstandorten mit der Keimzelle Hugo Boss einen Strukturwandel bzw. qualitätsvollen Stadtumbau zum Wohle der gesamten Stadtmitte vornimmt, ist bisher landesweit, und soweit erkennbar, auch in der europäischen FOC / Outlet-Landschaft einmalig und rechtfertigt vorliegend die Annahme eines Einzelfalls.

2.2 Raumordnerische Vertretbarkeit

Die raumordnerische Vertretbarkeit entspricht dem Grundsatz, dass die Abweichung auch hätte planbar sein müssen, wenn der Weg der Planung anstelle der Abweichung gewählt worden wäre. Die Grundsätze der Raumordnung und die ihnen gleichstehenden allgemeinen Ziele der Raumordnung und Landesplanung dürfen, bezogen auf die konkrete Situation, nicht in raumordnerisch unvertretbarer Weise beeinträchtigt werden. Dabei ist zu beachten, dass auf dem Weg zur Zielfindung und -festlegung bereits eine raumordnerische Abwägung stattgefunden hat, die im Abweichungsverfahren nur unter Vertretbarkeitsgesichtspunkten Korrekturen erfahren kann⁹⁵.

Die als neue Einzelhandelsform aufkommenden Fabrikverkaufszentren, Hersteller-Direktverkaufszentren oder Factory-Outlet-Center (FOC) waren Ende der 1990er Jahre / 2000 vielfach Thema von Beschlüssen staatlicher oder anderer öffentlich-rechtlicher Gremien⁹⁶. Diesen übergeordneten Beurteilungen liegt der Gedanke zu-

⁹³ 2014 neu eröffnetes City Outlet Bad Münstereifel in der historischen Innenstadt von Bad Münstereifel; <http://www.cityoutletbadmuenstereifel.com/>; angestrebt wird eine VK von 20.000 m².

⁹⁴ 2014 mit Zielabweichungsentscheidung vom 10.07.2014 durch das RP Freiburg ermöglichte Erweiterung auf max. 8.500 m² VK; <http://www.seemaxx.de/>.

⁹⁵ vgl. Bielenberg u. a., RdNr. 125

⁹⁶ Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung „Factory-Outlet-Center“ vom 03.06.1997,

- Bericht einer gemeinsamen Arbeitsgruppe der Wirtschafts-, Raumordnungs- und Bauministerkonferenzen für die Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefs der Länder zu Hersteller-Direktverkaufszentren vom 20.05.1998,
- Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung „Zu Hersteller-Direktverkaufszentren“ vom 04.06.1998,
- Ergebnisprotokoll der Konferenz der Ministerpräsidenten der Länder am 09.07.1998,
- Bericht des Hauptausschusses der Ministerkonferenz für Raumordnung „Factory-Outlet-Center“ (FOC) - Hersteller-Direktverkaufszentren: Informationsaustausch und Abstimmungsnotwendigkeiten“ vom 23.05.2000,
- Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung „Factory-Outlet-Center (FOC) - Hersteller-Direktverkaufszentren: Informationsaustausch und Abstimmungsnotwendigkeiten“ vom 14.06.2000,

grunde, dass vor allem dezentral gelegene FOC auf der grünen Wiese zu Problemen in den Bereichen Stadtentwicklung, Verkehr und Umwelt führen und durch eine Bedrohung des traditionellen innerstädtischen Einzelhandels eine Verödung der Innenstädte zu befürchten ist. So weist die Bundesregierung in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage zu den „Auswirkungen von Factory-Outlet-Centern auf die Entwicklung der Innenstädte“ vom 20.06.2000⁹⁷ im Hinblick auf damals 18 FOC-Projekte in Deutschland darauf hin, dass lediglich *„eine Belebung des innerstädtischen Einzelhandelsstandorts (allenfalls) dann möglich erscheint, wenn das FOC im Kerngebiet angesiedelt und in seinen Dimensionen städtebaulich integrierbar ist“*.

Den genannten staatlichen Regelungen / Äußerungen ist, ausgehend von einer typisierenden Betrachtung, insgesamt die Vermeidung einer falschen Standortwahl (nicht integrierte Lagen) und Größenordnung von FOC-Projekten mit erheblichen raumordnerischen und städtebaulichen Beeinträchtigungen und Auswirkungen gemeinsam.

Zur allmählichen Entwicklung von städtebaulich integrierten Fabrikverkaufsstandorten als Teil eines sukzessiven Stadtumbaus und einer Aufwertung der Innenstadt, wie dies in Metzingen der Fall ist, finden sich jedoch in den o. a. Regelungen keine Hinweise. Seit der Aufstellung des LEP hat sich diese schrittweise Entwicklung verfestigt und wurde ganz gezielt durch städtebauliche Konzeptionen untermauert. In Metzingen ist eine besondere Einzelhandelsform, die sich vor allem an auswärtige (nationale und internationale) Kunden richtet, sukzessive in die Innenstadt hinein gewandert und hat dort inzwischen die Oberhand gewonnen. Sie dient aber auch als überragender Frequenzbringer für alle übrigen vorhandenen innerstädtischen Angebote. Die heute in der Innenstadt von Metzingen auf Gewerbebrachen vorzufindende baulich qualitätsvolle Ansammlung von Fabrikverkäufen / Outlets mit einem attraktiven Mix hochwertiger international bekannter Marken von großer Strahlkraft (ca. 3,5 Mio. Besucher im Jahr) stellt eine besondere, zum Zeitpunkt der Planaufstellung in seiner Dynamik so nicht vorhersehbare Entwicklung in einem Mittelzentrum dar, die einer Regelung durch den Landesplanungsgeber zugänglich ist.

So wäre zum Beispiel eine allgemeine Regelung in Anlehnung an aktuelle höchstgerichtliche Entscheidungen zum Kongruenzgebot⁹⁸ dahingehend denkbar, dass innerstädtische Fabrikverkäufe / Outlets in Mittelzentren, die von ihren Auswirkungen her die Aufgaben der umliegenden Zentralen Orte nachweisbar nicht in Frage stellen,

– Beschluss des Landtags von Baden-Württemberg vom 14.12.2000 mit dem Ersuchen an die Landesregierung, bei der Entscheidung über die Ansiedlung von FOC's sinngemäß die Empfehlungen des Oberrheinrats vom 17.11.2000 zu berücksichtigen und

– Bericht des Hauptausschusses der Ministerkonferenz für Raumordnung „Factory-Outlet-Center“: Gemeinsame Beurteilungskriterien zur Harmonisierung des Verwaltungshandelns vom 03.12.2001.

⁹⁷Bundestags-Drucksache 11/3634 vom 20.06.2000.

⁹⁸ Entscheidung des BVerwG zu IKEA in Rastatt; Urteil vom 16.12.2010, 4 C 8/10

zusätzlichen Flächenverbrauch vermeiden und zu einer effektiven Nutzung der Infrastruktur führen, dem in PS 3.3.7 Z Satz 3 LEP zum Ausdruck gekommenen Regelungsregime für FOCs nicht unterliegen.

2.3 Grundzüge der Planung

Sind die Grundzüge einer Planung berührt, ist für ein Abweichungsverfahren kein Raum. Was die Grundzüge der Planung im Sinne des § 6 ROG i.V.m. § 24 LplG sind, ist gesetzlich nicht definiert. Nach Sinn und Zweck der Regelung ist darunter die Planungskonzeption zu verstehen, die die im einzelnen aufgeführten Ziele trägt und damit den für sie wesentlichen Gehalt bestimmt⁹⁹. Die Grundzüge der Planung sind das - die Planung tragende - Grundkonzept mit seinen wesentlichen, dieses bestimmenden Elementen, Zielrichtungen und Zwecken. Die im Städtebaurecht hierzu entwickelten Grundsätze können grundsätzlich analog auf das Raumordnungs- und Landesplanungsrecht übertragen werden¹⁰⁰. Hierbei darf die Abweichung eine geordnete zukünftige regionalplanerische Entwicklung nicht unterlaufen. Zulässig sind daher nur punktuelle Eingriffe mit beschränkten Auswirkungen auf das gesamte Planwerk, welche keine umfängliche Abstimmung erfordern¹⁰¹. Abweichungen von mindermem Gewicht, die die Planungskonzeption unangetastet lassen, berühren die Grundzüge der Planung daher nicht¹⁰². Ob die Grundzüge der Planung berührt werden, hängt von der jeweiligen Planungssituation ab. Je tiefer die Befreiung bzw. die Abweichung in das Interessengeflecht der Planung eingreift, desto eher liegt der Schluss auf eine Änderung der Planungskonzeption nahe, die nur im Wege der (Um-) Planung möglich ist¹⁰³.

Das **Konzentrations-** und das **Kongruenzgebot** gehören nach der Rechtsprechung des VGH Baden-Württemberg zu den Zielen, „die „als Grundzüge der Planung“ die Planungskonzeption des LEP tragen und damit den für ihn wesentlichen Gehalt bestimmen. Die zentralörtliche Gliederung in Ober-, Mittel- und Unterzentren und die Zuordnung von jeweiligen Verflechtungsbereichen [...] und die Bindung großflächiger Einzelhandelsprojekte an die jeweilige zentralörtliche Versorgungsfunktion in dem Sinne, dass die Ansiedlung eines solchen Projekts dem Versorgungsbereich des jeweiligen Zentralen Orts entsprechen soll, bilden das Grundgerüst einer Landesplanung, [...] das auf die Prinzipien einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung und Verwirklichung ausgeglichener Siedlungs- und Versorgungsstrukturen im Sinne einer

⁹⁹ VGH B.-W. v. 08.12.2005 - 3 S 2693/04 und BVerwG v. 15.07.2005 - 9 VR 43.04

¹⁰⁰ Bielenberg u.a., RdNr. 126

¹⁰¹ vgl. hierzu G. Lautner, Funktionen raumordnerischer Verfahren, Berlin 1999

¹⁰² BVerwG v. 15.03.2000 - 4 B 18.00

¹⁰³ BVerwG v. 05.03.1999 - 4 B 5.99

*gemeinwohlorientierten Raumordnung [...] ausgerichtet ist*¹⁰⁴. Das durch diese Ziele in Bezug auf die Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe verbindlich gemachte Prinzip der zentralörtlichen Gliederung bezweckt die wohnortnahe Versorgung der Bevölkerung, eine effektive Nutzung und Bündelung der Infrastruktur sowie die Vermeidung eines unnötigen Flächen- und Ressourcenverbrauchs durch Zersiedelung und den damit einhergehenden Verkehr.

Demgegenüber hat das Bundesverwaltungsgericht in **seinem IKEA-Urteil**¹⁰⁵ hinsichtlich des Kongruenzgebots festgestellt, dass sich die Frage, wann eine Planänderung die Grundzüge der Planung berühre, nicht abstrakt bestimmen lasse, sondern von der jeweiligen Planungssituation bzw. vom jeweiligen Einzelfall abhängen. Vergleichbares muss auch für das Konzentrationsgebot gelten. Dabei ist zu beachten, dass das Zielabweichungsverfahren nicht auf den atypischen Fall (ein solcher wurde für den vorliegenden Fall oben unter Ziff. A.II.2.2.2 verneint), sondern gerade auf den raumordnerische Besonderheiten Rechnung tragenden **Härtefall** ausgerichtet ist, bei dem die Planaussage in Gestalt der Regelaussage dem Vorhaben zunächst entgegensteht, gleichwohl eine Zulassung aber vertretbar erscheint¹⁰⁶.

Für die Frage, wann bei einem von der Angebotsform her typischen FOC-Projekt, auch mit Blick auf eine entsprechende Vorbildwirkung von einem Härtefall ausgegangen werden kann, dürften folgende, bereits oben schon bei der raumordnerischen Vertretbarkeit erwähnten, von der Rechtsprechung in den Fokus gestellte Kriterien gerade auch hier eine zentrale Rolle spielen:

- **Kein Eingriff in die wohnortnahe Versorgung der Bevölkerung,**
d.h. Funktion und Entwicklungsmöglichkeiten der umliegenden Zentralen Orte entsprechend deren jeweiliger Zentralitätsstufe im Zentrale-Orte-System bleibt erhalten, eine landesweit ausgewogene Versorgungsstruktur wird nicht beeinträchtigt;
- **Vermeidung eines zusätzlichen Flächenverbrauchs,**
- **Effektive Nutzung und Bündelung insbesondere der Verkehrsinfrastruktur.**

Der Hugo-Boss-Fabrikverkauf stellt die „Keimzelle“ der heute in Metzingen vorhandenen Fabrikverkäufe / Outlets dar. Er ist seit den 1970iger Jahren bereits am Markt vorhanden. In dieser Zeit hat sich der Bekanntheitsgrad der Marke gesteigert und ist inzwischen weltweit ein Garant für hochwertige Kollektionen mit höchsten Qualitätsansprüchen geworden. Hinzu treten fünf jeweils kleinflächige Kuben, die in der Fortsetzung und im Ausbau der bisherigen Strategie ebenfalls ausschließlich mit Mar-

¹⁰⁴ So der VGH Baden-Württemberg im Urteil v. 17.12.2009, Rdnr. 75 – 3 S 2110/08 und im Urteil vom 04.07.2012 – 3 S 351/11, Rdnr. 51 mit weiteren Verweisen

¹⁰⁵ BVerwG Urteil v. 16.12.2010 – 4 C 8/10

¹⁰⁶ BVerwG a.a.O. Rdnr. 20

kenanbietern aus dem Luxus- bzw. Premiumbereich bestückt werden sollen. Diese gehören nicht zum „normalen“ Portfolio eines kleineren Oberzentrums und schon gar nicht zu dem eines Mittelzentrums. Hintergrund dieser Konzeption und einer entsprechenden Bündelung ist es in Abgrenzung zu einer gestiegenen bundes- und europa-weiten Konkurrenz im FOC-Sektor eine ganz gezielte Ausrichtung auf den anspruchsvollen nationalen und vor allem internationalen Kunden im Hochpreissegment vorzunehmen. In der Folge davon ist bei dem geplanten Vorhaben, wie bereits im Hinblick auf die derzeit vorhandenen Fabrikverkaufsangebote und vor allem hinsichtlich des Hugo-Boss-Outlets nachgewiesen, von einem sehr großen Einzugsbereich mit einem sehr hohen Anteil an auswärtigen nationalen (außerhalb Baden-Württembergs 25 %) und ausländischen (bisher 38 %) Kunden auszugehen, der sich aufgrund der Stringenz der Vorhabenkonzeption wohl eher noch erhöhen wird. Dies bedeutet, dass aufgrund der enormen Streuwirkung und des hochwertigen Markenbesatzes die verbleibenden Auswirkungen im unmittelbaren Nahbereich im Verhältnis zur Größe eher gering sind. Nicht zu beanstanden ist daher, dass seitens des Gutachters die nachweisbar über Postleitzahlbefragungen erhobene Kundenherkunft berücksichtigt und damit lediglich 25% der Kundenströme und deren Auswirkungen in einer worst-case-Variante in den unmittelbaren Nahbereich gelegt und im Gutachten entsprechend bewertet werden. Wie hinsichtlich des Beeinträchtigungsverbots dargestellt, übersteigen diese verbleibenden regionalen Wirkungen nicht ein raumordnerisch relevantes Maß.

Das geplante Vorhaben wird auf einer brachgefallenen Gewerbefläche (G & V-Areal) innerhalb der Stadtmitte Metzingens errichtet. Teil des Konzepts ist eine attraktive städtebauliche Quartiersentwicklung, die nicht zu einem weiteren Flächenverbrauch, sondern im Bereich der Erms sogar zu Entsiegelungen und zudem zu einer besseren (ringförmigen) fußläufigen Verknüpfung der Fabrikverkäufe und der traditionellen Geschäftslagen in der Fußgängerzone und damit zu einer weiteren Attraktivitätssteigerung der Innenstadtlagen führen wird. Das Verkehrsaufkommen ist im Hinblick auf die Fabrikverkaufsangebote in Metzingen bereits heute hoch. Die Verkehrsführung soll aus Anlass des Vorhabens gebündelt und damit innerstädtisch weiter optimiert werden. Zusätzlich entstehen leicht von der B 28 anfahrbare unterirdische Parkplätze unter dem neuen Hugo-Boss-Platz, die angrenzende Wohngebiete entlasten. Metzingen liegt zudem an einem leistungsfähigen überregionalen Straßennetz, ist vom Flughafen Stuttgart bzw. der Innenstadt von Stuttgart mit einem Busshuttleservice und im Halbstundentakt mit der Bahn erreichbar.

Insgesamt kann damit nicht davon ausgegangen werden, dass die wohnortnahe Versorgung der Bevölkerung in den umliegenden Zentralen Orten bzw. eine landesweit

ausgewogenen Versorgungsstruktur im Rahmen des Zentrale-Orte-Systems grundsätzlich in Frage gestellt wird. Das geplante Vorhaben richtet sich ganz gezielt an einen überregionalen, zum Teil weltweiten Kundenkreis mit der Folge, dass aufgrund der starken Verwässerungen der Auswirkungen keine raumstrukturell bedeutsamen Beeinträchtigungen im Nahbereich verbleiben. Es wird zudem innerhalb der Strukturen einer gewachsenen Stadt auf bereits vorbelasteten Flächen errichtet und führt zu einer Optimierung der fußläufigen Erreichbarkeit bzw. der Verkehrsführung und der Parkplatzsituation. All dies begründet im Vergleich zu „klassischen“ FOCs als zu meist künstliche Konstrukte auf der „grünen Wiese“, aber auch im Hinblick auf den konkreten Einzugsbereich eine Fallgestaltung, die aus Sicht des Regierungspräsidiums die Annahme eines Härtefalls rechtfertigt. Anderenfalls würde ein erfolgreiches Einzelhandelsmodell eingegrenzt, das mit der Intention der Einzelhandelssteuerung, die Attraktivität und Lebendigkeit der Innenstädte der Standortgemeinde bzw. der umliegenden Orte nicht zu gefährden, nicht in Konflikt gerät. Eine Zulassung im Rahmen einer Zielabweichung erscheint unter diesen Parametern vertretbar.

Eine andere Wertung ergibt sich auch nicht aus dem Umstand, dass immerhin zwei Ziele zur Einzelhandelssteuerung vorliegend verletzt werden. Das Konzentrationsgebot, das Kongruenzgebot, das Beeinträchtigungsverbot und das Integrationsgebot sind vier zentrale Ge- und Verbote, die gerade in ihrem Zusammenspiel die Bedeutung zentraler Orte in der konkreten, den Einzelhandel betreffenden Rechtsanwendung definieren und die Rolle eines jeden zentralen Orts im Raumgefüge sichern. Fraglich ist, wenn von diesen vier Ge- und Verboten zwei berührt werden, ob dadurch das Zentrale-Orte-Prinzip in der Ausprägung, die es in der Raumplanung gefunden hat, mit der Folge „entkernt“ wird, dass schon allein dadurch die Grundzüge der Planung berührt würden. Selbstverständlich ist eine entsprechende Wertung bei einem Verletzen aller vier raumordnerischen Ziele angezeigt¹⁰⁷, da dann der raumordnerische Regelungsgehalt im oben dargestellten Umfang komplett ausgehöhlt würde. Aus Sicht des Regierungspräsidiums wäre eine solche Wertung wohl auch bereits bei einem Tangieren des Beeinträchtigungsverbots, egal ob allein oder in Kombination mit weiteren Zielen, anzunehmen. Denn wenn der innerstädtische Einzelhandel in umliegenden Zentralen Orten mit Geschäftsaufgaben bedroht wird, ist damit einhergehend ein Ausbluten der Innenstädte zu befürchten, das mit den Mitteln der Einzelhandelssteuerung ja gerade verhindert werden soll. Insoweit stellt das Beeinträchtigungsverbot das unverzichtbare Rückgrat des raumordnerischen Steuerungssystems dar, das ergänzt durch die übrigen Ziele das Zentrale-Orte-System ausmacht. Bleibt dagegen, wie im vorliegenden Fall durch die besondere Kunden- und hochwertige Sortimentsausrichtung, die Funktionsfähigkeit der umliegenden

¹⁰⁷ So auch das RP Karlsruhe in seiner Entscheidung zum DOC Sinsheim vom 25.03.2013, S. 15 ff

Zentralen Orte und des Zentralen-Orte-Systems insgesamt erhalten, so führt auch ein zweifacher Zielverstoß nicht zu einem „Kippen“ der Regelungssystematik und zu einem Eingriff in die Grundzüge der Planung.

Schließlich kann auch der Hinweis der Stadt Reutlingen darauf, dass eine Zielabweichung vom Konzentrationsgebot vorliegend eine Ausnahme von der Ausnahme darstellen würde, die entsprechend nicht möglich ist¹⁰⁸, vor dem Hintergrund der aktuellen IKEA-Rechtsprechung¹⁰⁹ nicht mehr überzeugen. Ziele der Raumordnung sind nur verhältnismäßig, wenn sie nicht unterschiedslos strikte Beachtung beanspruchen. Sie müssen neben den Regel- auch die Ausnahmeveraussetzungen mit hinreichender Bestimmtheit oder zumindest Bestimmbarkeit festlegen. Liegt im Hinblick auf die aufgezeigte Ausnahme keine Atypik vor, so verbleibt ausdrücklich die Möglichkeit einer Härtefallprüfung.

3. Raumordnerische Gesamtabwägung

Eine Zielabweichung vom Konzentrations- und Kongruenzgebot steht, auch beim Vorliegen der oben dargestellten Tatbestandsvoraussetzungen, im Ermessen der Höheren Raumordnungsbehörde. Diese hat dabei das Interesse der Stadt Metzingen an einer städtebaulichen Aufwertung einer brachgefallenen innerstädtischen Gewerbefläche und deren Besatz mit einem weiteren FOC auf der einen Seite gegen das Interesse der umliegenden Nachbarkommunen, insbesondere auch gegen das des unmittelbar benachbarten gemeinsamen Oberzentrums Reutlingen / Tübingen auf Einhaltung des Zentrale-Orte-Systems angesichts des stetigen Wachstum der Fabrikverkaufsangebote / Outlets in Metzingen auf der anderen Seite abzuwägen.

Beim ca. 6 ha großen G & V-Areal handelt es sich um eine innerstädtische Gewerbefläche, welche bis im Jahr 2009 durch das Unternehmen Gaenslen & Völter als Produktionsstätte für Textilien und Stoffe genutzt wurde. Sie soll nun im Rahmen einer städtebaulichen Gesamtkonzeption einer Nachnutzung zugeführt werden, die neben den hier raumordnerisch zu bewertenden Fabrikverkaufsangeboten die Schaffung neuer öffentlicher Wege, Platzsituationen und Grünflächen entlang der Erms, die Errichtung von Wohnungen, Büros, Hotels, Gastronomie und einer Tiefgarage umfassen soll. Das Vorhaben stellt im Rahmen der vorgefundenen Stadtstruktur eine Quartiersentwicklung auf einer ehemaligen Gewerbebrache dar, die unter dem Aspekt

¹⁰⁸ So auch noch das Regierungspräsidium Tübingen in seiner Entscheidung im Raumordnungsverfahren mit Zielabweichung vom 16.11.2005, S. 25 für div. Fabrikverkäufe in Metzingen

¹⁰⁹ VGH Urteil vom 17.12.2009, 3 S 2110/08; BVerwG Urteil vom 16.12.2010, 4 C 8/10; VGH Urteil vom 04.07.2012, 3 S 351/11

eines sparsamen Umgangs mit der endlichen Ressource „Fläche“ und mit Blick auf die entsprechenden Vorgaben des LEPs zur Reduktion des Flächenverbrauchs¹¹⁰ grundsätzlich wünschenswert ist. Hinzu kommt, dass bei der Entwicklung des städtebaulichen Konzepts frühzeitig eine Bürgerbeteiligung erfolgt ist, in deren Rahmen eine Bürgerempfehlung formuliert wurde, die insbesondere auf eine attraktive Gestaltung des Areals, seine Vernetzung mit der Gesamtstadt und eine abgestimmte Koordinierung des ruhenden und fließenden Verkehrs mit dem Ziel gerichtet ist, bei der Gestaltung des G & V-Areals einen gemeinsamen Mehrwert zu schaffen, von dem alle profitieren¹¹¹.

Wesentlicher Baustein dieser Entwicklung ist die vorgesehene Verlagerung und Erweiterung des Hugo-Boss-Outlets. Die Hugo Boss AG stellt mit ihrem Outlet die „Keimzelle“ der Fabrikverkäufe in Metzingen dar. Ausgehend von den Anfängen in den 1970er Jahren wurde das ehemalige Produktionsgebäude in der Kanalstraße in mehreren Phasen durch Aus- und Umbauten erweitert. Aktuell erstreckt sich der Fabrikverkauf dort auf mehrere Ebenen und Gebäude mit teilweise verschachtelten Grundrissen. Dies erschwert die organisatorischen Abläufe. Auch entsprechen die Gebäude am Altstandort nicht mehr heutigen gebäudetechnischen, insbesondere, energetischen Standards. Hinzu kommt, dass aufgrund des globalen Wachstums des Unternehmens und durch die Vielzahl der angebotenen Produktlinien dort auch räumliche Grenzen erreicht werden. Ein eigenes Markenoutlet wird vor dem Hintergrund, dass für die vielen eigenen Geschäfte in den Hauptgeschäftslagen großer Städte ein Überlaufventil für Rückläufer, Überproduktionen etc. benötigt wird, immer wichtiger. Mit der Verlagerung und Erweiterung des Hugo-Boss-Outlets sollen hierfür moderne, zukunftsfähige Handelsflächen auf einer Ebene in einer Bestandhalle (Alte Spinnerei und Weberei der Firma Gaenslen & Völter) geschaffen werden, die komplett umgebaut, energetisch ertüchtigt und mit einer hochwertigen, attraktiven Fassadengestaltung versehen wird.

Mit der Neuausrichtung seines ursprünglich aus einem „echten“ Fabrikverkauf entstandenen Outlets wird das Standortbekenntnis der Hugo Boss AG zur Heimatstadt Metzingen bekräftigt und gleichzeitig das „Outlet“ zeitgemäß, entsprechend dem internationalen Image der Marke Hugo Boss, neu ausgerichtet und damit wettbewerbsfähig gehalten. Als ein wichtiger Baustein hierfür wird ein funktionierendes Handelsumfeld gesehen, das durch die fünf Kuben mit hochwertigem Markenbesatz gewährleistet werden soll. Sie sind daher wichtige Bestandteile des Gesamtkonzepts, um hinter dem an der Reutlinger Straße bereits bestehenden Parkhaus das neue Ein-

¹¹⁰ Vgl. Plansatz 3.1.9

¹¹¹ Siehe Präambel der Bürgerempfehlung im Rahmen der Bürgerbeteiligung zur städtebaulichen Entwicklung des ehemaligen Gaenslen und Völter Areals in Metzingen, S. 9

kaufsquartier (=FOC) mit der notwendigen fußläufigen Kundenfrequenz und Attraktivität zu versehen.

Die Nachnutzung des G & V-Areals steht in einer Linie mit der bisher verfolgten Strategie, die Ansiedlung von Fabrikverkäufen / Outlets als einen Stadtumbau insbesondere im Bereich des ehemaligen Gewerbegürtels entlang der Erms als Folge des Strukturwandels in der Textilindustrie zu betreiben. Dabei wird sich ganz bewusst der vorhandenen städtebaulichen Strukturen, Plätze, Straßen- und Wegebeziehungen bedient, um den Kunden ein innerstädtisches Einkaufen zu ermöglichen, das emotional mit Begriffen wie Individualität, Überschaubarkeit, Heimeligkeit belegt und daher nicht einfach austauschbar ist. Nicht umsonst wird in vielen FOCs auf der „grünen Wiese“ daher eine innerstädtische kleinteilige Struktur, allerdings eindeutig abgrenzbar, künstlich nachgebaut. In Metzingen dagegen entsteht ein entsprechendes Angebot in einer realen Stadt, das sowohl aufgrund des hohen Anteils an hochwertigen Marken, der qualitätsvollen Gestaltung der einzelnen Gebäude und der Außenanlagen sowie der Lage an einem Traditionsstandort der Bekleidungsindustrie ein hochattraktives Shopperlebnis bietet, das den Lifestyle der anvisierten Kundenzielgruppe auf den Punkt trifft. Hieraus leitet sich seine große Strahlkraft ab und macht es zu einem (zumindest in Deutschland) einmaligen Fall in der Shopping-Landschaft. Inzwischen besuchen 3,5 Mio. Besucher im Jahr, mit einem steigenden Anteil der ausländischen Besucher, die Fabrikverkäufe / Outlets in Metzingen. Es werden daher erfolgreich mit einem besonderen Angebot zu attraktiven Preisen Emotionen bedient und somit eine passende Antwort auf den immer mehr an Bedeutung gewinnenden anonymen Internethandel gefunden. All dies trägt ganz wesentlich zu einer Belebung der Metzinger Innenstadt bei, für die die Fabrikverkaufseinrichtungen / Outlets ganz wesentliche Frequenzbringer sind.

Vor dem Hintergrund, dass hier im Hinblick auf den für ein Mittelzentrum typischen innerstädtischen, zumeist noch inhabergeführten Einzelhandel, eine ganz bestimmte, gerade diesen überspringende Handelsform eindeutig die Oberhand gewonnen und das traditionelle Gefüge mit der Anmutung einer Stadt in der Stadt überlagert hat, ist jedoch auch eine Situation entstanden, die so raumordnerisch bundesweit noch nicht zu bewerten war. Die Fabrikverkaufsangebote / Outlets sind über die Jahre hinweg stetig gewachsen und machen heute (inkl. des aktuellen Vorhabens) bereits 40.000 m² VK aus. Die klassischen innerstädtischen Einzelhandelsflächen befinden sich dagegen auf dem Rückzug und nehmen inzwischen nur noch einen untergeordneten Umfang ein. Angesichts einer veränderten Kundenmobilität und eines veränderten Einkaufsverhaltens, das vor allem auf Erlebnis und Emotionen ausgerichtet ist, hat sich in Metzingen ein erfolgreiches Handelsmodell, das hierauf passgenau reagiert und sich bewusst einer innerstädtischen urbanen Struktur bedient, durchge-

setzt und etablierte Angebote damit verdrängt. Handel ist Wandel und in Metzingen hat sich eine besondere Form des großflächigen Einzelhandels, der Fabrikverkauf, der früher in der Region an Produktionsstandorten in eher einfachen Verkaufsräumen stattfand, komplett neu erfunden. Für die Stadt Metzingen überwiegen, wohl auch aus Sicht der Bevölkerung, die Vorteile dieser Entwicklung.

Es ist jedoch nachvollziehbar, dass sich demgegenüber die umliegenden Städte und Gemeinden durch diese Entwicklung mit Blick auf die Attraktivität ihrer eigenen Innenstädte bedroht fühlen.

Dies wird u.a. damit begründet, dass Metzingen mit den Fabrikverkäufen / Outlets insgesamt über Einzelhandelsangebote verfüge, die weit über diejenigen des benachbarten Oberzentrums Reutlingen bzw. weiterer Mittelzentren hinausgehe. Vorgetragen wird hierzu, dass das Ausmaß des Verstoßes gegen das Kongruenzgebot sich aus einem Kennziffernvergleich von Metzingen mit dem der umliegenden Ober- und Mittelzentren ableiten lasse. Dieser zeige, dass - bezogen auf höherrangige zentrale Versorgungsbereiche, Einkaufszentren sowie sonstige Standorte mit regionalem Einzugsgebiet - das in Metzingen derzeit bestehende und in Relation zur Einwohnerzahl gesetzte Angebot, das Angebot der umliegenden Ober- und Mittelzentren um ein Mehrfaches überschreite¹¹². Ein Kennziffernvergleich erscheint hier jedoch nicht als geeignete Messgröße. Es gibt kein Ranking der Größe von zentralen Versorgungsbereichen und des Angebotsumfangs unter benachbarten Kommunen. Anderenfalls würden Kommunen, die eine aktive und erfolgreiche Einzelhandelssteuerung im Interesse ihrer Innenstadt betreiben gegenüber Kommunen benachteiligt, die genau dies nicht tun und in der Folge über einen geringeren Einzelhandelsbesatz verfügen. Relevant ist in diesem Zusammenhang nur der Umstand, dass jeweils die Funktion innerhalb des Zentrale-Orte-Systems wahrgenommen werden kann. Dies ist, insbesondere auch mit Blick auf das angrenzende Oberzentrum Reutlingen, das über eine lebendige Innenstadt verfügt und aktuell selbst zwei neue innerstädtische Einkaufszentren plant, der Fall.

Eine Grenzziehung für das Wachstum der Fabrikverkaufsangebote / Outlets kann aus Sicht des Regierungspräsidiums nur aus der Intention der Einzelhandelssteuerung selbst abgeleitet werden. Zwar können, wie oben ausgeführt, die durch das geplante Vorhaben neu entstehenden Einzelhandelsflächen nicht mit dem vorhandenen Bestand rechtlich dergestalt zusammengezogen werden, dass diese insgesamt als ein FOC einer Auswirkungsbetrachtung unterzogen werden müssen. Denn das Wachsen eines innerstädtischen Einzelhandelsbesatzes innerhalb vorhandener

¹¹² so gutachterliche Beurteilung Dr. Acocella im Auftrag der Städte Reutlingen und Nürtingen

Stadtstrukturen ist raumordnerisch gewollt¹¹³. Eine Unterscheidung nach bestimmten Strukturen und Sortimentsgruppen erfolgt, soweit sich eine Entwicklung innerhalb eines zentralen Versorgungskerns abspielt, durch den LEP ausdrücklich nicht. Auch ist die Größenbeschränkung von Innenstadtbereichen mit Blick auf Zentralitätsstufe bzw. Einwohnerzahl nicht sachgerecht, denn Kommunen soll eine flächenschonende innerörtliche Aufwertung durch die Schaffung neuer Einzelhandelsflächen bzw. die Nachnutzung von Gewerbebrachen unbenommen bleiben¹¹⁴. Allerdings ist dafür Rechnung zu tragen, dass zumindest die Innenstädte der umliegenden zentralen Orte nicht unangemessen beeinträchtigt werden. Wie oben dargestellt wird durch das geplante Vorhaben das Beeinträchtigungsverbot, auch in den jeweiligen worst-case-Annahmen, eindeutig eingehalten. Lediglich bei den Nachbarstädten Reutlingen und Nürtingen erfolgen Umsatzumverteilungen im Sortiment Bekleidung von über 4 % bis max. 5,6 %, die aber in jedem Fall noch in einem Bereich liegen, der ein Umschlagen in städtebaulich unerwünschte Missstände nicht befürchten lässt.

Diese Wertung beruht angesichts der Größe des Vorhabens vor allem auf dessen Konzeption: Das bereits am Markt erfolgreich vorhandene Hugo-Boss-Outlet wird erweitert und mit fünf zusätzlichen Kuben umgeben, die ganz gezielt auf den Hauptanbieter abgestimmte Angebote aus dem gleichen oberen Branchensegment beinhalten. Dabei werden ausdrücklich nur Fabrikverkaufswaren angeboten, die für den Kunden einen „Schnäppchenkauf“ hochwertigster, attraktiver Markenware zu relativ günstigen Preisen erwarten lassen. All dies zusammen begründet eine hohe Anziehungskraft weit über die Region und Baden-Württemberg hinaus und führt zu einer so gewollten Strahlwirkung in den internationalen Bereich hinein. Dies führt angesichts der mit Kassenbons für das Hugo-Boss-Outlet nachgewiesenen Kundenströme zu einer so großen Verteilung der Auswirkung, dass im unmittelbaren Nahbereich nur noch Beeinträchtigungen übrig bleiben, die sich im raumordnerisch unbedenklichen Bereich bewegen. Klar ist aber auch, dass eine solche Wertung für ein normales Einkaufszentrum bzw. für ein FOC mit Angeboten vor allem im mittleren Markensegment, wie sie typischer Weise in einem kleinen Oberzentrum oder gar Mittelzentrum vorzufinden sind, nicht zuträfe. Es würde ein anderer, eher aus der Region stammender, nicht jedoch ein bundesweiter bzw. internationaler Kundenkreis angezogen werden. Hier würde aller Voraussicht nach das Beeinträchtigungsverbot verletzt. Im zu beurteilenden Fall und nach der oben vertretenen Argumentationslinie zu den Grundzügen der Planung wäre damit der Weg für eine Zielabweichung versperrt.

¹¹³ Siehe die Ausführungen hierzu unter Ziff. A. II. 2.1

¹¹⁴ Plansatz 3.1.9, Satz 2

Entsprechend ist die Vorhabenkonzeption, wie sie in den Antragsunterlagen zum Ausdruck kommt, für die Beurteilung der Raumverträglichkeit entscheidend. Mit ihr entsteht ein großflächiges Einzelhandelsvorhaben, das das Integrationsgebot und das Beeinträchtigungsverbot einhält, sich jedoch nicht in das Zentrale-Orte-System einfügen lässt bzw. ausdrücklich nicht einfügen will. Dies wäre dann nicht hinnehmbar, wenn dadurch die Intention der Einzelhandelssteuerung (Erhalt und Stärkung der Attraktivität der Innenstädte entsprechend ihrer jeweiligen raumordnerischen Zentralitätsstufe) per se ausgehöhlt würde. Mit Blick auf den **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit** kann das Vorhaben aus Sicht des Regierungspräsidiums jedoch dann ermöglicht werden, wenn über Maßgaben (Beschränkung auf Hugo-Boss-Outlet, max. Verkaufsflächenobergrenzen, Sortimentsbeschränkung Bekleidung, Schuhe / Lederwaren, Sport mit Marken aus dem Luxus- bzw. Premiumbereich, Mutationsschutz) sichergestellt wird, dass die umliegenden zentralen Orte ihre Funktion im Zentralen-Orte-System weiterhin unbeeinträchtigt wahrnehmen können und somit die wohnortnahe Versorgung der Bevölkerung gesichert bleibt. Denn das Konzentrations- und das Kongruenzgebot regeln die Bindung an eine bestimmte Zentralitätsstufe bzw. an den jeweiligen Verflechtungsbereich nicht um ihrer selbst willen, sondern haben die dargestellte Konzeption der Einzelhandelssteuerung als Ganzes im Blick. Insgesamt wird ein Angebot geschaffen, das so bisher in der Region nicht nochmals vorhanden ist und eine Kundenstruktur verfestigt, für die es ansonsten bisher in der Region noch kein Angebot gibt.

Wie bereits erwähnt, dient die raumordnerische Steuerung von großflächigen Einzelhandelsansiedlungen auch angesichts Art. 14 GG nicht dem Konkurrenzschutz zwischen den Innenstädten von Kommunen bzw. des innerstädtischen Einzelhandels in den Nachbarkommunen vor Mitbewerbern, sondern stellt Spielregeln für ein gedeihliches Miteinander dahingehend auf, dass ein jeder seine Funktion im Gesamtgefüge wahrnehmen kann.

Unabhängig von den raumordnerischen Fragestellungen zur Einzelhandelssteuerung beinhaltet die gezielte Ausrichtung auf internationale Kunden zweifelsohne auch positive touristische Effekte für die ganze Region. Durch das geplante Vorhaben wird die Attraktivität des Standorts Metzingen als Shoppingtourismus-Destination mit bisher ca. 3,5 Mio. Besuchern im Jahr, vor allem auch für internationale Shopping-Touristen, noch gesteigert. Aus diesem „Leuchtturmprojekt“ sind positive Impulse für die Hotellerie und die Gastronomie in der Region Neckar-Alb und vor allem in den unmittelbar benachbarten Kommunen zu erwarten bzw. schon derzeit ablesbar. Durch gezielte Maßnahmen können und sollen bereits bestehende erhebliche Synergien zwischen der Shopping-Destination Metzingen und der Tourismus-

Destination Neckar-Alb (bzw. Schwäbische Alb und Region Stuttgart) weiter ausgebaut und auf breitere Füße gestellt werden. Ziel ist es dabei im Interesse aller, ein längeres Verweilen der Shopping-Touristen in der Region durch eine gemeinsame Vermarktung der regionalen Sehenswürdigkeiten zu erreichen.

Eine konsequente Ausrichtung auf einen überregionalen bzw. internationalen Kundenkreis führt natürlich in der Folge zu erheblichen Verkehrsströmen. Metzingen ist über ein dichtes Bundesstraßennetz (B 27, 28, 313, 312) von der Landeshauptstadt Stuttgart, deren Flughafen und der A 8 zu erreichen. Es ist mit einem Shuttlebus mit Flughafen und der Stadtmitte Stuttgarts verbunden und verfügt über einen Bahnhalt an der Strecke Stuttgart - Reutlingen - Tübingen. Die dispersen Kundenzuströme haben keine Konzentration auf bestimmte Zufahrtswege zur Folge, führen jedoch in Metzingen selbst, insbesondere an starken Verkaufstagen, durchaus zu Problemen. Diese können laut dem vorgelegten Verkehrsgutachten durch eine Optimierung der innerörtlichen Verkehrslenkung und der Signalregelung an besonders belasteten Knotenpunkten gelöst werden. Zusätzliche Stellplätze in der Eichbergstraße führen zudem zu einer erwartenden deutlichen Reduktion der Verkehrsmengen im sensiblen Bereich der Reutlinger Straße zwischen Christian-Völter-Straße und Lindenplatz, an dem Fußgänger und motorisierter Verkehr konzentriert zusammentreffen. Insgesamt werden durch das Vorhaben die fußläufigen Wegebeziehungen innerhalb der Stadtmitte verbessert. All dies führt nicht dazu, die oben dargestellte Bewertung aufgrund verkehrlicher Aspekte nochmals zum „Kippen“ zu bringen.

Es verbleibt angesichts des stetigen Wachstums der Fabrikverkaufsflächen in Metzingen der Vorwurf einer „Salamitaktik“. Metzingen ist geprägt von einer Vielzahl einzelner, räumlich getrennter Fabrikverkäufe und FOCs, die in ihrer (jedoch rechtlich nicht relevanten) Summierung die Stadt als einen weltweit bekannten Standort für diese besondere Form des Einzelhandels ausweisen. Diese Entwicklung vollzieht sich innerhalb einer funktionierenden Innenstadt, deren Strukturen ablesbar bleiben und ganz bewusst Teil des Shoppererlebnisses sind.

Dennoch stellt sich vor diesem Hintergrund die Frage, ob und ggf. wann das Hineinentwickeln einer speziellen Einzelhandelsform, die sich überwiegend gerade nicht an die ortansässige Bevölkerung wendet, das gesamtstädtische Gefüge zum „Kippen“ bringt. Zur Klärung dieser Frage können die raumordnerischen Ziele zur Einzelhandelssteuerung allerdings keine Hilfestellung geben. Das Beeinträchtigungsverbot ermöglicht mit Blick auf mögliche Beeinträchtigungen in umliegenden Zentralen Orten für ein isoliert zu betrachtendes, integriertes, großflächiges Einzelhandelsvorhaben

nur Sortimentsbeschränkungen und Verkaufsflächenobergrenzen. Dasselbe gilt für das Kongruenzgebot, das vor allem die Kundenherkunft in den Blick nimmt.

Das Wachstum einer Innenstadt insgesamt kann hingegen im Hinblick auf die Nachbargemeinden nur durch das Integrationsgebot begrenzt werden. Hier verbleibt auch mit Blick auf die vorgeschlagene Abgrenzung des zentralen Versorgungsbereichs durch das Regionale Zentren- und Märktekonzept Neckar-Alb, noch Spielraum. Darüber hinaus könnte ein Wachstum durch die Aneinanderreihung kleinflächige Ladengeschäfte weiterbetrieben werden. Wie der Spagat eines schwäbischen Mittelzentrums zwischen Reben und Shopping-Glitzerwelt gelöst werden kann, ist jedoch keine raumordnerische Fragestellung, sondern in erster Linie eine kommunale Planungsaufgabe.

Es wurden in Metzingen schon viele Schritte in Richtung einer städtebaulichen Verzahnung der traditionellen und der neu umgebauten Innenstadtbereiche getan. Im Sinne einer Transparenz und eines guten Miteinanders mit den umliegenden Kommunen regt das Regierungspräsidium bei der Stadt Metzingen an, aus Anlass des erneuten Raumordnungsverfahrens eine Wachstumsgrenze für die Fabrikverkaufsangebote / Outlets innerhalb der Metzinger Stadtmitte zu fixieren. Klare Signale für ein sicherlich auch aus stadtstrukturellen Gründen nicht unbegrenzt mögliches / wünschenswertes Wachstum könnten helfen, der im Umland wahrgenommenen Beeinträchtigung und den bestehenden Bedenken durch ein uneingeschränkt wachsendes Metzingen entgegenzutreten. Hierfür wäre eine stringente Abgrenzung des zentralen Versorgungsbereichs durch ein eigenes kommunales Zentren- und Märktekonzept oder eine steuernde Bauleitplanung für prädestinierte Erweiterungsbereiche mit Einzelhandelsausschluss durchaus geeignete Mittel. Zur Stärkung des guten nachbarschaftlichen Verhältnisses regt das Regierungspräsidium darüber hinaus im Sinne einer in die Region hineinstrahlenden Selbstbindung den Abschluss eines gesonderten raumordnerischen Vertrages mit den benachbarten Ober- / Mittelzentren an, der eine Wachstumsobergrenze für die Fabrikverkaufsangebote / Outlets innerhalb der Metzinger Stadtmitte fixiert. Denn dieser ist auch ein geeignetes und wirksames Instrument der Abstimmung und des Interessenausgleichs in Bezug auf raumordnerische Erfordernisse zwischen verschiedenen Kommunen¹¹⁵.

Zusammenfassend ist in der raumordnerischen Gesamtabwägung festzustellen, dass im Rahmen der vorzunehmenden Interessenabwägung eine doppelte Zielabweichung zugelassen werden kann. Mit Blick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

¹¹⁵ Vgl. hierzu <http://www.arl-net.de/lexica/de/raumordnerischer-vertrag?lang=en>

kann über die ausgesprochenen Maßgaben gewährleistet werden, dass das System der Einzelhandelssteuerung nicht verlassen wird. Denn mit dem schon überwiegend am Markt vorhandenen erfolgreichen Hugo-Boss-Outlet, der vorgenommenen Beschränkung auf Fabrikverkaufsware und Luxus- / Premiummarken und der daraus resultierenden besonderen überregionalen / internationalen Streuwirkung greift das zu beurteilende Vorhaben in die zentralörtliche Steuerung nicht negativ ein.

4. Einordnung als „normales“ großflächiges Einzelhandelsvorhaben

Wird, wie in der unter A II 2.5 hilfswise eingeführten Variante, das geplante Hugo-Boss-Outlet als selbständiger großflächiger Einzelhandelsbetrieb in der Form eines Fabrikverkaufs bewertet, ergeht hilfswise folgende Entscheidung:

1. Tenor

Für die geplante Erweiterung und Verlagerung des Hugo-Boss-Outlets auf das G & V-Areal in Metzingen wird eine Abweichung von dem in Plansatz 3.3.7.1 Satz 1 des Landesentwicklungsplans enthaltenen verbindlichen Ziel der Raumordnung (Kongruenzgebot) unter folgenden Maßgaben zugelassen:

2. Maßgaben

- a. Die Verkaufsfläche darf für das Hugo-Boss-Outlet 8.000 m² nicht überschreiten.
- b. Es dürfen nur Markenartikel der Firma Hugo Boss (inklusive ihrer Eigenmarken) angeboten werden, die mindestens eine der folgenden Besonderheiten aufweisen:
 - Überschussware;
 - Retouren und stornierte Kundenaufträge;
 - Waren zu Markttestzwecken;
 - Auslaufmodelle, Waren aus der vorherigen Saison;
 - Waren aus Konkursen / Insolvenzen;
 - Waren 2. Wahl, d.h. Waren mit kleinen und größeren Schönheitsfehlern.
- c. Zulässig sind nur die Sortimente Bekleidung, Schuhe/Lederwaren, Sport/Freizeit. Deren max. Verkaufsflächenanteile belaufen sich innerhalb des Hugo-Boss-Outlets wie folgt:

Bekleidung:	max. 8.000 m ²
Schuhe/Lederwaren:	max. 1.000 m ²

- Sport/Freizeit: max. 1.000 m²
- d. Die Verkaufsfläche der einzelnen Kuben verbleibt jeweils unterhalb der Schwelle zur Großflächigkeit (= 800 m²).
 - e. Die vorgenannten Maßgaben sind in einem begleitenden raumordnerischen Vertrag zwischen der Stadt Metzingen, der Holy AG und dem Land Baden-Württemberg zu sichern.

Geht man für das Hugo-Boss-Outlet an seinem neuen Standort von einer großflächigen Einzelhandelseinrichtung in der Form eines Fabrikverkaufs aus, so hat diese nicht die besondere Zielvorgabe des LEPs für FOCs im Plansatz 3.3.7 Z Satz 3 zu beachten. Es verbleibt bei der allgemeinen Regelung von Satz 1, 2. Halbsatz, wonach großflächige Einzelhandelsbetriebe nur in Ober-, Mittel- und Unterzentren errichtet werden dürfen. Das Konzentrationsgebot würde im Mittelzentrum Metzingen damit eingehalten. Für diese angenommene Fallgestaltung wäre lediglich die Zielabweichung vom Kongruenzgebot zu prüfen.

Die in getrennten Gebäuden geplanten Kuben mit jeweils eigenem Eingang, Anlieferung und Sozialräumen stellen nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts¹¹⁶ eigenständige Einzelhandelsbetriebe dar. Sie umfassen nach den vorgelegten Unterlagen zwar insgesamt max. 2.745 m² VK, unterfallen jedoch dann keiner raumordnerischen Steuerung, wenn sie jeweils für sich gesehen die Grenze zur Großflächigkeit nicht überschreiten. Eine durch sie herbeigeführte gezielte Ergänzung des Hugo-Boss-Outlets und die damit einhergehende Attraktivitätssteigerung sind vorliegend nicht zu bewerten. Insgesamt stellen die jeweiligen kleinflächigen Ladeneinheiten unter diesem Blickwinkel einen Einzelhandelsbesatz dar, wie er in einer Innenstadt typisch ist. Die im als Satzung festgestellten, aber noch nicht verbindlichen Regionalplan Neckar-Alb 2013 enthaltene Agglomerationsregelung gilt für eine entsprechende Fallgestaltung im zentralen Versorgungskern ausdrücklich nicht¹¹⁷.

Raumordnerisch ist in dieser Variante deshalb ausschließlich das Hugo-Boss-Outlet mit seiner Ausrichtung auf überwiegend überregionale bzw. internationale Kunden in den Blick zu nehmen. Die oben gemachten Ausführungen zu den Tatbestandsvoraussetzungen gelten hier entsprechend.

¹¹⁶ BVerwG; Urteil vom 24.11.2005; 4 C 14/04

¹¹⁷ Siehe Begründung zu Plansatz 2.4.3.2 Z (8)

Dies gilt ebenso für die zu treffende Ermessensausübung, wobei hier verstärkend bei der vorzunehmenden Interessensabwägung im Fokus steht, dass das Hugo-Boss-Outlet sich, wenn auch nur mit 5.000 m² VK, bereits erfolgreich am Markt befindet. Die umliegenden Zentralen Orten konnten sich hierauf über viele Jahre hinweg einstellen. Vor diesem Hintergrund erscheint es mit Blick auf die ausgesprochene Größen- und Sortimentsbeschränkung (siehe a. und c.) hinnehmbar, dass sich ein erfolgreich weltweit agierender Anbieter an seinem Heimatstandort erweitert, indem er durch die Verlagerung einen, seinem gewachsenen Image gerecht werdenden zeitgemäßen Auftritt sucht, ohne die Wurzeln des ehemaligen Textilstandorts Metzingen zu verlassen.

Das Hugo-Boss-Outlet, als „Mutter aller Fabrikverkäufe“ und als ganz wesentlicher Motor für die Fabrikverkäufe / Outlets in Metzingen soll auf einer innerstädtischen Gewerbebrache innerhalb einer Bestandshalle neu entstehen, indem diese energetisch saniert und deren Fassade architektonisch hochwertig neu gestaltet wird. Es erfolgen somit kein kompletter Neubau und kein zusätzlicher Flächenverbrauch. Diese Maßnahme wird insgesamt auch, wie in der Bürgerempfehlung zur städtebaulichen Entwicklung des ehemaligen G & V-Areal deutlich geworden, von einem breiten bürgerschaftlichen Konsens innerhalb Metzingens getragen.

Durch den unter b. ausgesprochenen sog. Mutationsschutz wird sichergestellt, dass die „Keimzelle“ der Fabrikverkaufsangebote in Metzingen, das Hugo-Boss-Outlet, auch künftig ein Outlet bleibt und nicht sukzessive zu einem ganz normalen Verkaufsladen der Firma Hugo Boss mit vergleichbarem Angebot wie in den 1A-Lagen großer Städte mutiert. Ebenso wird dadurch eine spätere Nachnutzung durch andere Fabrikverkaufsangebote aus einem anderen Preissegment oder gar durch klassischen Einzelhandel unterbunden. Damit wird gewährleistet, dass entsprechende spätere Umnutzungen / Neuansiedlungen einer erneuten raumordnerischen Verträglichkeitsprüfung mit Blick auf mögliche Beeinträchtigungen der umliegenden Zentralen Orte bedürfen.

IV. Kostenentscheidung

Die Entscheidung über die Zielabweichung ergeht nach § 10 Abs. 2 Landesgebührengesetz Baden-Württemberg gebührenfrei.

V. Rechtsbehelfsbelehrung

Gegen diesen Bescheid kann innerhalb eines Monats nach seiner Bekanntgabe beim Verwaltungsgericht in 72488 Sigmaringen, Karlstr. 13, schriftlich oder mündlich zur Niederschrift bei der Geschäftsstelle des Gerichts Klage erhoben werden.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ulrike Kessler', with a long horizontal stroke extending to the right.

Ulrike Kessler