

Struktur- und
Genehmigungsdirektion Süd
Postfach 10 02 62

67402 Neustadt a. d. Weinstraße

Gerd Litzenburger

gerd.litzenburger@
saarland.ihk.de

06 81 / 95 20-414

06 81 / 95 20-489

15. Juni 2022

Raumordnungsverfahren (ROV) mit integriertem Zielabweichungsverfahren (ZAV) für die Erweiterung des „Zweibrücken Fashion Outlet“

Sehr geehrte Damen und Herren,

das bestehende „Zweibrücken Fashion Outlet“ (ZFO) soll von der momentanen Verkaufsfläche von 21.000 qm um weitere 8.500 qm auf dann 29.500 qm erweitert werden. Zu dem hierzu notwendigen Raumordnungsverfahren mit integriertem Zielabweichungsverfahren nehmen wir aus Sicht der saarländischen Wirtschaft wie folgt Stellung:

1. Bewertung des Planvorhabens bezüglich der Ziele und Grundsätze der Raumordnung

Im o.g. Raumordnungsverfahren (ROV) mit integriertem Zielabweichungsverfahren (ZAV) muss untersucht und nachgewiesen werden, ob bzw. dass das Vorhaben mit den landes- und regionalplanerischen Zielen und Grundsätzen zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels kompatibel ist, bzw. ob von diesen Zielen begründet abgewichen werden kann.

a. „Städtebauliches Integrationsgebot“

Eine besondere Bedeutung kommt hierbei dem Ziel 58 des Landesentwicklungsprogrammes IV des Landes Rheinland-Pfalz „Städtebauliches Integrationsgebot“ zu. Das Städtebauliches Integrationsgebot sieht vor, dass großflächige Einzelhandelsprojekte an städtebaulich integrierten

Standorten, d.h. in Innenstädten und Stadt- sowie Stadtteilzentren realisiert werden müssen. Da der Standort des ZFO (derzeitiger Bestand und Erweiterungsfläche) städtebaulich nicht integriert ist und sich insbesondere nicht in einem zentralen Versorgungsbereich befindet, widerspricht er dem „Städtebaulichen Integrationsgebot“. Im eigentlichen Wortsinn sieht das Landesentwicklungsprogramm von diesem Integrationsgebot für großflächige Einzelhandelsbetriebe keine Ausnahme vor. Deshalb ist ein Zielabweichungsverfahren vom Ziel 58 des LEP IV erforderlich.

Bereits die ursprüngliche Planung des „Designer Outlet Zentrum“ (DOZ) (heute ZFO) widersprach dem Integrationsgebot. Im damaligen Raumordnungsverfahren wurde die deshalb notwendige Zielabweichung mit Schreiben vom 12.06.1997 des zuständigen Ministeriums des Inneren und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz damit begründet, dass **für diesen Ausnahmefall den konversions- und arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten der Vorrang gegenüber dem Integrationsgebot einzuräumen ist**. Diese so begründete Zielabweichung vom Integrationsgebot war die eigentliche und grundlegende raumplanerische Legitimierung des DOZ im Jahre 1997.

Damals war die Ausgangssituation am Flughafen Zweibrücken jedoch eine ganz andere und stellte sich wie folgt dar: Der ehemalige Militärflughafen wurde zuvor von den amerikanischen Streitkräften aufgegeben und das gesamte Gelände des Flughafens zwischen Autobahn und dem späterem Abfertigungsgebäude des Flughafens war ohne Nutzung und lag brach. Es handelte sich somit zu diesem Zeitpunkt tatsächlich um eine Konversionsfläche. Sie war zudem besonders stark vom durch den Weggang der US Armee verursachten Strukturwandel betroffen. Insofern war es seitens der Landesplanung sachlich möglich, konversions- und arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten einen Vorrang vor den Integrationsgebot einzuräumen.

Heute, 25 Jahre später, stellt sich die Situation grundlegend anders dar. Der Abzug des US Streitkräfte liegt fast 30 Jahre zurück. Es handelt sich beim Flughafen Zweibrücken deshalb nicht mehr um eine Konversionsfläche. Das gesamte vor 25 Jahren noch brach liegende Gelände des Flughafens hat zwischenzeitlich neue Nutzungen gefunden. Es sind zahlreiche Betriebe neu angesiedelt worden, unter anderem auch das ZFO in seinem jetzigen Bestand. Das bedeutet, der Strukturwandel des Flughafens Zweibrücken von einer ehemals rein militärischen Nutzung hin zu einer vielfältigen gewerblichen, Freizeit- und Handelsnutzung ist abgeschlossen. In diesem Gebiet gibt es heute mehrere Tausend Arbeitsplätze. Alleine im ZFO rund 1.300, hinzu kommen die Arbeitsplätze in den neu angesiedelten Betrieben. Dem im oben zitierten Schreiben betonte arbeitsmarktpolitische Gesichtspunkt als Begründung der Zielabweichung ist somit inzwischen ebenfalls Rechnung getragen.

Als Konsequenz kann daraus die Schlussfolgerung gezogen werden, dass nach 25 Jahren konversions- und arbeitsmarktpolitische Gesichtspunkte nicht erneut als Begründung für eine Zielabweichung verwendet werden können.

Da den Antragsunterlagen für die Erweiterung jedoch keine weitere (neue) Gründe für eine Zielabweichung vom Integrationsgebot aufgeführt sind, kann vom Ziel 58 „Integrationsgebot“ des LEP IV nicht abgewichen werden und die Erweiterung des ZFO ist somit vom landesplanerischen Grundsatz her eindeutig abzulehnen.

b. „Zentralitätsgebot“

Großflächige Einzelhandelsbetriebe müssen sich nach raumordnerischen Grundsätzen mit ihrem Angebotsumfang und -struktur **sowie der Verkaufsfläche** an dem jeweiligen Verflechtungsbereich der Standortkommune orientieren.

Der aus der vorgesehenen Verkaufsfläche von 29.500 qm resultierende Einzugsbereich orientiert sich in keinsten Weise an dem Verflechtungsbereich des Mittelzentrums Zweibrücken, sondern übertrifft diesen um ein Vielfaches. Denn durch die Erweiterung des ZFO wird der Verflechtungsbereich des Mittelzentrums Zweibrücken auf einen Umkreis von 250 km ausgedehnt. Das geht zu Lasten der Verflechtungsbereiche benachbarter Zentren gleicher Zentralitätsstufe die innerhalb dieses Umkreises liegen (sowohl auf rheinland-pfälzischer als auch auf saarländischer Seite) und **widerspricht eindeutig den Zielen und Grundsätzen der Raumordnung und Landesplanung bezüglich des Systems zentraler Orte.**

c. „Nichtbeeinträchtigungsgesamt“

Im o.g. Landesentwicklungsprogramm wird unmissverständlich ausgeführt, dass großflächige Einzelhandelsbetriebe die Funktion benachbarter zentraler Orte und ihrer Versorgungsbereiche **nicht wesentlich** beeinträchtigen dürfen (Beeinträchtungsverbot). Infolge der Standortnähe des ZFO verursacht die Erweiterung der Verkaufsfläche um 8.500 qm zusätzliche negative Auswirkungen auf die Innenstädte der betroffenen saarländischen Kommunen. Die den Antragsunterlagen beigefügte Auswirkungsanalyse enthält hierzu die einschlägigen Aussagen. Die Richtigkeit der Berechnungsergebnisse vor allem bezüglich der Umsatzumverteilung wird jedoch hinsichtlich ihrer voraussichtlichen Relevanz für die saarländischen Innenstädte bezweifelt. Die Kaufkraftabschöpfung wird nach unserer Einschätzung bei weitem unterschätzt. Vor allem scheint die im Gutachten zur Berechnung der Auswirkungen verwendete Flächenproduktivität von rd. 6.500 Euro je qm

Verkaufsfläche als deutlich zu tief angesetzt. Offensichtlich versuchen die Gutachter mit dieser geringen Flächenproduktivität die Umsatzumverteilung „schön zu rechnen“. Denn Erkenntnisse mit anderen Outlet-Centern bestätigen, dass vielmehr eine Flächenproduktivität in einer Bandbreite von 8.000 bis 10.000 Euro je qm Verkaufsfläche realistisch und anzuwenden ist. Das hätte dann in der Konsequenz zur Folge, dass die benachbarten zentralen Orte im Saarland nicht nur „**nicht wesentlich**“, sondern vielmehr **ganz gravierend** beeinträchtigt würden. Aufgrund des Einzugsgebietes des ZFO trifft das nicht nur auf die unmittelbar benachbarten Mittelzentren Homburg, Neunkirchen, Blieskastel und St. Ingbert zu, sondern nahezu auf das gesamte Saarland. Die in der Auswirkungsanalyse sehr umfangreich durchgeführten Bestandserhebungen saarländischer Kommunen bestätigen zudem, dass bereits erhebliche Vorschädigungen in den ZVB zu erkennen sind. Der üblicherweise angesetzte Schwellenwert von 10 Prozent zur Bewertung der Verträglichkeit kann daher hier nicht angesetzt werden, sondern muss vielmehr deutlich, je nach Grad der Vorschädigung herab gesetzt werden.

Für den ZVB der Innenstadt von St. Wendel wird in der Untersuchung eine untypische Struktur bescheinigt, die durch zahlreiche Ladenleerstände gekennzeichnet ist. In der Zusammenfassung kommt der Gutachter zu dem Ergebnis, dass der ZVB der Innenstadt insgesamt als weitgehend (noch) stabil einzuschätzen ist (siehe S. 39 ecostra Auswirkungsanalyse, Erweiterung Zweibrücken Fashion Outlet – Anlage 2021).

Mit Blick auf Neunkirchen bestätigt der Gutachter, dass mit der Schließung von Galeria Kaufhof, Adler etc. im ZVB ein deutlich quantitativer Angebotsrückgang und Attraktivitätsverlust einhergegangen ist. Wir teilen jedoch nicht die Auffassung, dass es dem anliegenden Saarpark-Center gelungen ist diverse Geschäftsaufgaben durch entsprechende Neuansiedlungen aufzufangen. Es ist allgemein bekannt, dass insbesondere Shopping-Malls, wie das Saarpark-Center seit der Corona-Pandemie besonders stark vom sich ändernden Verbraucherverhalten betroffen sind und mit erheblichen Verwerfungsprozessen zu kämpfen haben. Ebenso müssen wir an dieser Stelle anmerken, dass durch die Ansiedlung des Globus SB Warenhauses – nicht wie vom Gutachter angenommen – ein Angebotsausbau im Bereich Schuhe, Bekleidung, Sportartikel stattgefunden hat. Dies begründet sich mit der Reduzierung der Verkaufsfläche und des zentrenrelevanten Non-Food-Anteils gegenüber dem sonst üblichen Vertriebsformat. Wie schwierig sich die aktuelle Situation tatsächlich darstellt, wird aus den Ausführungen des Gutachters deutlich, wonach in der im Zentrum liegenden Hüttenbergstraße bereits 2018 „Trading down“-Tendenzen (u.a. hohe Leerstandsquote) bescheinigt werden und sich dieser Prozess weiter fortgesetzt hat (siehe S. 66 ecostra Auswirkungsanalyse Erweiterung Zweibrücken Fashion Outlet – Anlage 2021).

Auch für die naheliegende Stadt Homburg bescheinigt der Gutachter in seinem Fazit im Bereich der als Fußgängerzone gestaltete Eisenbahnstraße seit 2018 diverse Geschäftsaufgaben in den projektrelevanten Sortimenten. Dies hat dazu geführt, dass sich die bereits problematische Leerstandsituation nochmals weiter verschärft hat (siehe S. 73 ecostra Auswirkungsanalyse Erweiterung Zweibrücken Fashion Outlet – Anlage 2021).

Die Erweiterung des ZFO widerspricht somit dem Beeinträchtigungsverbot, wenn zur Berechnung der Kaufkraftabschöpfung die realistische Flächenproduktivität von ca. 9.000 Euro pro qm Verkaufsfläche verwendet wird und die Aspekte der Vorschädigung bei den Berechnung Umsatzumverteilung in den jeweils betroffenen Städten berücksichtigt werden.

2. Ergänzende abwägungsrelevante Gesichtspunkte

a. Keine betriebswirtschaftliche Notwendigkeit einer Erweiterung

Das ZFO ist jetzt bereits „vital“ und konkurrenzfähig aufgestellt und kann auch im derzeitigen Bestand erfolgreich fortgeführt werden. (siehe S. 1, Auswirkungsanalyse ecostra Erweiterung Zweibrücken Fashion Outlet – Anlage 2021 „das Center verfügt über einen attraktiven und leistungsfähigen Markenbesatz ...“). In seiner aktuellen Größe gehört es zu den Top 20 der erfolgreichsten Outlet Center in Europa (siehe Statistik ecostra/magdus 2021, the top 20 of the economically most successful outlet centres in Europe).

Eine Erweiterung zur Standortsicherung ist unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten daher nicht erforderlich.

b. Schädigung der Innenstädte

Erschwerend kommt hinzu, dass unsere Innenstädte schon jetzt unter einem enormen Druck stehen. Ursächlich dafür sind der demografische Wandel, das sich verändernde Konsumentenverhalten und daraus resultierende steigende Marktanteile des Onlinehandels. Zudem wirkt die Corona-Pandemie wie ein Brandbeschleuniger auf diese Entwicklung. Dies stellt den Einzelhandel als wesentlicher Frequenzbringer in unseren Innenstädten vor essentielle Herausforderungen. Zur Revitalisierung der Innenstädte und zur Stärkung des lokalen Handels hat die Politik bereits vielfach umfangreiche Förderprogramme aufgelegt. So hat ganz aktuell die rheinland-pfälzische Landesregierung ihr Modellvorhaben „Innenstadt-Impulse“ auf Mittelzentren ausgeweitet und für 2022 mit 5 Millionen Euro dotiert. Ziel ist

die Entwicklung und Durchführung individueller Maßnahmen zur Förderung der Innenstädte in Folge des Strukturwandels und des Lock-downs.

Dem Ansinnen einer Stärkung der Innenstädte und des innerstädtischen Handels steht die Erweiterung des ZFO diametral entgegen. Sie konterkariert das kommunale Handeln und führt die hierzu aufgelegten Förderprogramme ad absurdum.

Denn schon in seiner heutigen Dimension verursacht das ZFO Zweibrücken bei den Verbrauchern eine große Magnetwirkung und führt zu erheblichen Umsatzverlagerungen in der Region. Mit seiner nicht integrierten Lage steht es in unmittelbarer Konkurrenz zu den innerstädtischen Einzelhandelslagen der angrenzenden Städte und Gemeinden.

Alles in allem würde die geplante Erweiterung des ZFO um weitere 8.500 qm Verkaufsfläche mit innenstadtrelevanten Sortimenten die drohende Abwärtsspirale nochmals deutlich beschleunigen und die umfangreichen Bemühungen zur Revitalisierung der Innenstädte, als Zentren urbanen Lebens, konterkarieren.

c. *Geschäftsmodell des ZFO nicht mehr zeitgemäß mit Blick auf die Ökobilanz*

Hinzu kommt, dass ein Factory Outlet Center, dessen zentrales Geschäftsmodell nahezu ausschließlich darin besteht, Kunden aus einem Umkreis von bis zu 250 km anzuziehen, mit Blick auf Klimawandel und Ökobilanz nicht nachhaltig ist. Bereits heute bilden sich regelmäßig lange Staus auf den Zufahrtswegen. Darüber hinaus soll die Anzahl an Stellplätzen noch weiter auf 4.000 ausgebaut werden. Demgegenüber befinden sich in den Städten und Gemeinden alternative Verkehrskonzepte im Sinne der Stärkung des Klima- und Umweltschutzes in der Umsetzung. Für den innerstädtischen Einzelhandel bedeutet dies vielfach eine komplette Neuausrichtung seines Geschäftsmodells und zusätzlichen finanzielle Belastungen, um die Erreichbarkeit für seine Kunden weiterhin zu sichern.

Die Ausrichtung auf den motorisierten Individualverkehr als primäres Geschäftsmodell schafft dem ZFO weitere Wettbewerbsvorteile gegenüber dem innerstädtischen Einzelhandel und geht zu Lasten des Klima- und Umweltschutzes.

3. Resümee

Das ZFO in seinem derzeitigen Bestand widersprach schon bei seiner Genehmigung vor annähernd 25 Jahren der Zielvorgabe des „Integrationsgebotes“ des Landesentwicklungsprogrammes von Rheinland-Pfalz. Die Zielabweichung von diesem Gebot wurde 1997 damit begründet, dass es sich bei dem Standort Flughafen Zweibrücken um eine „Konversionsfläche“ handelt und die „Entwicklung von Landesteilen die besonders stark vom Strukturwandel betroffen sind“ von besonderer Bedeutung sind.

Seitens des Verfassers des Antrages auf Durchführung eines ROV für die jetzt in Rede stehende Erweiterung wird erneut exakt die gleiche Begründung angeführt, um eine Zielabweichung vom Integrationsgebot zu rechtfertigen (siehe Seite 76 des Antrages).

Nach nunmehr 25 Jahren erfolgreicher Strukturpolitik für das Gebiet des Flughafens Zweibrücken handelt es sich allerdings heute weder um eine Konversionsfläche noch um einen vom Strukturwandel stark betroffenen Standort. Durch die positive Entwicklung der benachbarten Gewerbegebiete und des ZFO ist der Strukturwandel des ehemaligen Militärflughafens bereits abgeschlossen und auch die durch den Abzug der amerikanischen Streitkräfte verursachten Arbeitsplatzverluste sind um ein Vielfaches ausgeglichen. Die Begründung von 1997 für eine Zielabweichung vom Integrationsgebot greift somit heute nicht mehr. Andere (neue) Gründe werden nicht aufgeführt.

Die vorgesehene Erweiterung steht somit nach Geist und Buchstaben im völligen Widerspruch zu allen Planungsgrundsätzen, wonach großflächige Einzelhandelsbetriebe nur an integrierten Standorten zulässig sind.

Zudem ist eine Erweiterung des ZFO aus betriebswirtschaftlicher Sicht nicht zwingend notwendig, denn es kann auch in seiner jetzigen Größe erfolgreich weitergeführt werden.

Nicht zuletzt ist die Erweiterung städtebaulich und versorgungsstrukturell nicht verträglich, da erhebliche negative Auswirkung auf die Innenstädte der betroffenen Kommunen davon ausgehen.

Das ZFO setzt auf ein Geschäftsmodell, welches alleine auf den motorisierten Individualverkehr ausgerichtet ist. Es entspricht damit nicht den heutigen Anstrengungen zur Verbesserung der Ökobilanz.

Die Erweiterung des ZFO ist weder zur Standortsicherung notwendig noch in dieser Form zeitgemäß, sie verursacht erhebliche negative Auswirkungen auf die Zentren im Einzugsgebiet. Eine Zielabweichung vom Integrationsgebot kann nicht begründet werden – sie ist somit abzulehnen.