



Beschlussvorlage

BV-Nummer 1463/II/61/2022	Datum 19.05.2022	Aktenzeichen I/61-6101/02/RO/ROV- ZAV-ZW-SCR
-------------------------------------	---------------------	--

Beratungsfolge	Termin	Öffentlichkeitsstatus
Stadtrat	18.07.2022	öffentlich

Beratungsgegenstand **Vollzug des Landesplanungsgesetzes (LPIG § 17),
Raumordnungsverfahren mit integriertem
Zielabweichungsverfahren
für die Erweiterung des "Zweibrücken Fashion Outlet"
Stellungnahme der Stadt Pirmasens**

Beschlussvorschlag:

Der Stadtrat nimmt die fachlichen Informationen zur Kenntnis und schließt sich der ausgearbeiteten Stellungnahme des Stadtplanungsamts an.

Begründung:

I.

Zum Sachverhalt

Die VIA Outlets Zweibrücken B.V. beabsichtigt als Betreibergesellschaft das bestehende Zweibrücken Fashion Outlet (ZFO) zu erweitern. Die momentane Verkaufsfläche von 21.000 m² soll um 8.500 m² Verkaufsfläche vergrößert werden. Somit würde sich die Gesamtverkaufsfläche des Outlet-Centers auf insgesamt 29.500 m² Verkaufsfläche erhöhen.

Durch die Erweiterung sollen im Rahmen der 5. Ausbaustufe ca. 40 bis 50 neue Outlet Stores primär im hochpreisigen Luxus- und Premiumsegment entstehen. Zudem sollen neue Sortimente hinzukommen, die bislang nicht im Outlet angeboten werden.

Der Umfang der geplanten Erweiterung ist raumordnungspflichtig. Im Rahmen der kontinuierlichen Abstimmung mit der Oberen Landesplanungsbehörde wurde vom Betreiber die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens (ROV) mit integriertem Zielabweichungsverfahren (ZAV) in Zusammenhang mit den Bauleitplanverfahren vereinbart. Da das geplante Vorhaben im Konflikt mit dem Ziel Z 58 (städtebauliches Integrationsgebot) des Landesentwicklungsprogramms (LEP) IV Rheinland-Pfalz steht, hat die Stadt Zweibrücken mit Schreiben vom 21.02.2022 die Zulassung einer

Zielabweichung gem. § 6 Abs. 2 Raumordnungsgesetz (ROG) i. V. m. §§ 8 Abs. 3 Landesplanungsgesetz (LPIG) Rheinland-Pfalz bei der Oberen Landesplanungsbehörde beantragt.

Die Oberste Landesplanungsbehörde, Ministerium des Innern und für Sport (Mdi), hat die Obere Landesplanungsbehörde, Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd (SGD Süd), mit ihrem Schreiben vom 23.03.2022 mit der Durchführung des Raumordnungsverfahrens mit integriertem Zielabweichungsverfahren für diese raumbedeutsame Planung beauftragt.

Die Stadt Pirmasens wurde im vorgenannten Schreiben gebeten, bis zum 30. Juni 2022 zu dem vorliegenden Erweiterungsvorhaben der VIA Outlets Zweibrücken B.V. Stellung zu nehmen.

Mit E-Mail vom 09.06.2022 hat die SGD-Süd eine ergänzende Antragsunterlage nachgereicht und die Stellungnahmefrist um 2 Wochen bis zum 14.07.2022 verlängert.

Der Stadt Pirmasens wurde auf Antrag eine weitere Verlängerung der Frist zur Abgabe einer Stellungnahme bis zum 31.07.2022 gewährt.

Die vorliegende Stellungnahme der Stadt Pirmasens bezieht sich auf die Ausführungen in den Unterlagen zum oben angeführten Antrag auf Durchführung eines Raumordnungsverfahrens mit integriertem Zielabweichungsverfahren für die Erweiterung des Zweibrücken Fashion Outlet sowie den beigefügten Auswirkungsanalysen, Gutachten und Stellungnahmen im Rahmen des Raumordnungsverfahrens mit integriertem Zielabweichungsverfahren zur Erweiterung des Zweibrücken Fashion Outlet.

II.

Zur Vorgeschichte

Das Outlet in Zweibrücken entstand mit der militärischen Konversion als Baustein eines Gesamtkonzepts, dem sogenannten „4-Säulen-Konzept“. Der Konversionsstandort des ehemaligen Militärflugplatzes sollte ursprünglich in vier funktional zusammenhängenden Teilbereichen entwickelt werden: Designer Outlet, Multimedia-Gründerzentrum, Freizeit- und Erlebnispark mit Hotel, Event-Center und Eissporthalle und dem zivilen Flugplatz Zweibrücken.

Für die Errichtung des Designer Outlet Zweibrücken (DOZ) wurde damals ein Raumordnungsverfahren und ein Zielabweichungsverfahren durchgeführt, das mit Abschlussentscheid der damaligen Bezirksregierung Rheinhessen-Pfalz vom 16.06.1997 als vereinbar mit den Vorgaben des Landesentwicklungsprogramms III (LEP III) angesehen wurde. Ausschlaggebend dafür war das Schreiben des Ministeriums des Innern und für Sport vom 12.06.1997, der die **Zielabweichung vom städtebaulichen Integrationsgebot und vom Beeinträchtigungsverbot mit dem Ausnahmefall des Vorrangs der konversions-, struktur- und arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkte vor den Zielen der Raumordnung und Landesplanung** begründete.

Im Abschlussentscheid zum Raumordnungsverfahren über die Errichtung des DOZ steht unter den zu berücksichtigenden „Maßgaben und Hinweise“, dass das DOZ stufenweise zu realisieren ist, wobei sich eine 1. Stufe in einer Größenordnung von ca. 20.000 qm Verkaufsfläche bewegen sollte. Die Realisierung weiterer Stufen sollte

von einer entsprechenden Auslastung (ca. 70 %) der jeweils vorhergehenden Ausbaustufe abhängig gemacht werden. Insgesamt waren 48.000 m² Verkaufsfläche geplant, wovon 10.200 m² für sogenannte „Interactive Stores“ vorgesehen waren.

Die Stadt Pirmasens hat das DOZ im damaligen Raumordnungsverfahren abgelehnt, da es u.a. im Widerspruch zu den Vorgaben des LEP III stand sowie negative Auswirkungen auf die Einzelhandelsstrukturen und die mittelzentrale Funktion in Pirmasens habe.

Gemäß dem Abschlussentscheid beschloss der Zweckverband Entwicklungsgebiet Flugplatz Zweibrücken am 07.07.1998 den **Städtebaulichen Vertrag** zur Realisierung der Ansiedlung des DOC Zweibrücken, der zwischen ZEF, der Stadt Zweibrücken und der Aircity GmbH unterzeichnet wurde. Darin erkannte der Vorhabenträger die Inhalte des raumordnerischen Abschlussentscheids an und verpflichtet sich, diese Regelungen auf Dauer einzuhalten. Hierzu ist in § 4 explizit geregelt, dass der Vorhabenträger in einem ersten Bauabschnitt nur bis zu 21.000 m² Verkaufsfläche eröffnen und betreiben darf.

Die darauf erteilte Baugenehmigung BV 159/98 vom 17.07.1998 nennt unter Nr. 32 der Auflagen und Bedingungen, dass die Verkaufsfläche 21.000 m² nicht überschreiten darf.

Gegen diese Baugenehmigung klagten die Städte Pirmasens, Homburg und Neunkirchen und begehrten zudem vorläufigen verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz. Diese Eilanträge wurden im Januar 1999 endgültig vom Oberverwaltungsgericht abgelehnt.

Im April 2000 wies das Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstraße die Klagen der drei Städte ab.

In zweiter Instanz entschied das Oberverwaltungsgericht über die Berufungen der Städte Homburg und Neunkirchen, die Stadt Pirmasens hatte ihre Berufung kurz vor dem Verhandlungstermin zurückgenommen. Das Oberverwaltungsgericht bestätigte in beiden Verfahren die Abweisung der Klagen, u.a. mit der Begründung, dass auf der Grundlage der von den klagenden Städten vorgelegten Gutachten zwar mit erheblichen Beeinträchtigungen zu rechnen sei, nicht jedoch mit einer ernsthaften Gefährdung, die einen Verlust des Charakters der durch den Einzelhandel geprägten Bereiche befürchten lasse.

Das BVerwG hob schließlich im August 2002 die Baugenehmigung auf, da sich der zugrunde gelegte Bebauungsplan lediglich in Aufstellung befand und eine Genehmigung nach § 35 BauGB vorliegend wegen Planungsbedürfnisses nicht möglich sei.

Zu diesem Zeitpunkt war das DOZ bereits eröffnet worden, mit 10.700 m² Verkaufsflächen in der 1. Ausbaustufe.

Von dem ursprünglichen „4-Säulen-Konzept“ für die Entwicklung des Konversionsstandorts ist bis heute nur das Outlet dauerhaft umgesetzt worden.

III.

Ziele der Raumordnung und Landesplanung nach dem LEP IV

Das LEP IV formuliert im Kapitel „Sicherung und Entwicklung der Daseinsvorsorge“ die landesplanerischen Zielvorgaben für den großflächigen Einzelhandel in den Zielen Z 57 (Zentralitätsgebot), Z 58 (städtebauliches Integrationsgebot), Z 59 (Ergänzungsstandorte), Z 60 (Nichtbeeinträchtigungsgesetz) und Z 61 (Agglomerationsverbot). Im vorliegenden Fall sind die Ziele Z 57, Z 58 und Z 60 relevant.

Ziel Z 57 LEP IV, Zentralitätsgebot

„Die Errichtung und Erweiterung von Vorhaben des großflächigen Einzelhandels ist nur in zentralen Orten zulässig (Zentralitätsgebot). Betriebe mit mehr als 2.000 m² Verkaufsfläche kommen nur in Mittel- und Oberzentren in Betracht. Ausnahmsweise sind in Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion mit mehr als 3.000 Einwohnerinnen und Einwohnern großflächigen Einzelhandelsvorhaben bis zu insgesamt 1.600 m² Verkaufsfläche zulässig, wenn dies zur Sicherung der Grundversorgung der Bevölkerung erforderlich ist.“

Zweibrücken ist ein Mittelzentrum, dennoch steht das Zentralitätsgebot aus Ziel 57 dem Vorhaben entgegen.

Bereits im Abschlussentscheid des Raumordnungsverfahrens (ROV) vom 16.06.1997 über die Errichtung eines Designer Outlet Zweibrücken (DOZ) wurde ausgeführt, dass die Stadt Zweibrücken im LEP III als Mittelzentrum im Grundnetz ausgewiesen ist, verbunden mit der Feststellung, dass es auch Ziel der Landesplanung ist, dass die Mittelzentren des Grundnetzes über eine vollständige mittelzentrale Ausstattung verfügen (LEP III, Kap. 2.4.3.6); sie stellen als Versorgungsschwerpunkte ihres jeweiligen Verflechtungsbereiches das Rückgrat dieser Versorgungsebene dar. Dies ergibt sich auch aus dem Ziel Z 39 (Mittelzentren) des LEP IV.

Das bestehende Zweibrücken Fashion Outlet und die geplante Erweiterung gehen über diesen Versorgungsauftrag deutlich hinaus und schaffen erhebliche Kaufkraftabzüge u.a. im Mittelzentrum Pirmasens. Somit ist auch das Zentralitätsgebot des LEP IV verletzt.

Ziel Z 58 LEP IV, Städtebauliches Integrationsgebot

„Die Ansiedlung und Erweiterung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben mit innenstadtrelevanten Sortimenten ist nur in städtebaulich integrierten Bereichen, das heißt in Innenstädten und Stadt- sowie Stadtteilzentren, zulässig (städtebauliches Integrationsgebot). Die städtebaulich integrierten Bereiche („zentrale Versorgungsbereiche“ im Sinne des BauGB) sind von den zentralen Orten in Abstimmung mit der Regionalplanung verbindlich festzulegen und zu begründen. Diese Regelungen müssen auch eine Liste innenstadtrelevanter und nicht innenstadtrelevanter Sortimente umfassen.“

Im Antrag auf Durchführung eines Raumordnungsverfahrens mit integriertem Zielabweichungsverfahren zum Vorhaben „Erweiterung Zweibrücken Fashion Outlet“

(Komplettfassung vom 25.02.2022) wird auf S. 75 festgestellt:

„Das Integrationsgebot ist verletzt. Dies war auch bisher schon der Fall.

Der Abschlussentscheid (des Raumordnungsverfahrens vom 16.06.1997) stellt hierzu auf Seite 35 fest:

Der Projektstandort befindet sich im nordöstlichen Bereich des ehemaligen Flugplatzes und grenzt an den in Aufstellung befindlichen Bebauungsplan „Flugplatz Mitte“ an. Nördlich schließt der Bebauungsplan „Industriegebiet Wallerscheid“ an. Das geplante DOZ liegt ca. 5 Kilometer von der Innenstadt Zweibrücken entfernt und ist ohne Pkw-Benutzung nur schwer erreichbar. Der Standort steht nicht in einem engen räumlichen und funktionalen Zusammenhang mit dem zentralen Einkaufsbereich der Stadt Zweibrücken. Das städtebauliche Integrationsgebot wird somit aufgrund der räumlichen Anlage des Projektstandortes nicht erfüllt.

Mit Schreiben vom 12.06.1997 hat das zuständige Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz die Zielabweichung vom städtebaulichen Integrationsgebot und dem Beeinträchtigungsverbot zugelassen mit der Begründung:

„Nach meiner Überzeugung muss für diesen Ausnahmefall den konversions- und arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten der Vorrang gegenüber den genannten Zielfestsetzungen eingeräumt werden. Gemäß § 11 Abs. 4 Satz 3 des Landesplanungsgesetzes lasse ich daher im Einvernehmen mit dem Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, der Finanzen und für Umwelt und Forschung die Abweichung von den genannten Zielen des Landesentwicklungsprogramms zu. Gleichzeitig erkläre ich im Benehmen mit den genannten Ressorts und der Planungsgemeinschaft Westpfalz die Zulassung einer Abweichung von den Zielen des regionalen Raumordnungsplanes Westpfalz, soweit dort für Zweibrücken lediglich Vorrangflächen für großflächige Gewerbe- und Industriestandorte, nicht jedoch nicht für großflächigen Einzelhandel ausgewiesen sind.“

Die Vorgaben des städtebaulichen Integrationsgebotes werden zunächst nicht erfüllt. Demnach sollen großflächige Einzelhandelsprojekte an städtebaulich integrierten Standorten, d.h. in Innenstädten und Stadt- sowie Stadtteilzentren, realisiert werden (vgl. LEP IV Rheinland-Pfalz 2008, Kap. 3, Punkt 3.2.3, Z 58). Der Standort des ZFO ist dagegen nicht-integriert und dezentral im Gewerbepark Flughafen Zweibrücken im östlichen Stadtgebiet und unmittelbar an der Autobahn A8 gelegen und weist eine sehr hohe Autokundenorientierung auf.“

Eine Erweiterung des Zweibrücken Fashion Outlet wird von der Stadt Pirmasens abgelehnt, da das Ziel Z 58 des LEP IV (städtebauliches Integrationsgebot) verletzt wird. Der Standort des Zweibrücken Fashion Outlet stellt keinen städtebaulich integrierten Bereich dar. Er bildet einen monofunktionalen Sonderbereich auf der „grünen Wiese“, der die Grundzüge der Raumordnung und Landesplanung missachtet und Entwicklungspotenziale im Einzelhandel somit städtebaulich falsch platziert.

Es ist nicht nachvollziehbar, dass in Zweibrücken ein Standort, der nachweislich keine integrierte Lage hat, noch weiter ausgebaut werden soll und damit weiterhin gegen raumordnerische Ziele verstoßen darf, während Pirmasens als Mittelzentrum im Zuge der Neuaufstellung des Flächennutzungsplans zentrale Versorgungsbereiche für Einzelhandel in integrierten Lagen festlegen sowie die nicht-integrierten Bestandsstandorte des Einzelhandels räumlich eng begrenzen musste, um deren räumliche Ausweitung zukünftig zu verhindern.

Es ist ebenso nicht nachvollziehbar, dass die Erweiterung des Zweibrücken Fashion

Outlet nochmals mit dem Ausnahmefall der Konversions- und insbesondere arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten begründet wird und die Erweiterung des Zweibrücken Fashion Outlet (Antrag, Komplettfassung vom 25.02.2022, S. 76) sich dabei argumentativ auf das Schreiben des Ministerium des Innern und für Sport aus dem Jahr 1997 (!) stützt.

Eine Argumentation, die vor 25 Jahren eine Zielabweichung mit dem Hinweis auf Konversions- und arbeitsmarktpolitische Ziele zugelassen habe, kann heute vor dem Hintergrund, dass sich die damals angeführten Konversions- und arbeitsmarktpolitischen Ziele (Vermarktung der Konversionsfläche und Schaffung von Arbeitsplätzen) durch die Ansiedlung des Outlets-Centers sowie dessen spätere Erweiterungen mit mittlerweile ca. 1.250 Arbeitsplätzen doch maßgeblich gegenüber der Ausgangslage von vor 25 Jahren geändert hat, nicht greifen.

Eine solche Argumentation kann nicht akzeptiert werden.

Die militärische Konversion ist aus heutiger Sicht abgeschlossen, in Zweibrücken auf dem ehemaligen Militärflugplatz sowie in vielen anderen Standorten in der Westpfalz. Die zentralen Orte hingegen haben insbesondere angesichts der bedrohlichen Situation in den Innenstädten durch den drohenden Funktionsverlust ebenfalls arbeitsmarktpolitische Aufgaben.

Auch das Argument mit den neu entstehenden Arbeitsplätzen trägt nicht, da diese letztendlich nur verlagert werden. Durch weitere Umsatzverluste und den weiteren Rückgang des innerstädtischen Einzelhandels in den umliegenden Städten und Gemeinden gehen im Einzugsbereich des ZFO Arbeitsplätze im Einzelhandel verloren.

Dadurch wird sich auch die Leerstandsituation in den Zentren und zentralen Versorgungsbereichen verschärfen, was weitere negative städtebauliche Folgen durch fehlende Einnahmen und ausbleibende Investitionen in den Immobilienbestand hat.

Für die weitere Entwicklung der Innenstädte bestehen ohnehin große Unsicherheiten aufgrund der Folgen von pandemiebedingten Einschränkungen und des boomenden Online-Handels.

Insgesamt ist es nicht nachvollziehbar, dass das Zweibrücken Fashion Outlet, das zu den wirtschaftlich erfolgreichsten Outlets in Europa gehört (ecostra-Auswirkungsanalyse 2019, S.33), aus marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten erweitert werden soll.

Die geplante Erweiterung des Zweibrücken Fashion Outlet aus profitorientierten Motiven an einem nicht-integrierten Standort auf der „grünen Wiese“ wird die umliegenden zentralen Orte und damit auch das Mittelzentrum Pirmasens schädigen.

Ziel Z 60 LEP IV, Nichtbeeinträchtigungsgebot

„Durch die Ansiedlung und Erweiterung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben dürfen weder die Versorgungsfunktion der städtebaulich integrierten Bereiche der Standortgemeinde noch die der Versorgungsbereiche (Nah- und Mittelbereiche) benachbarter zentraler Orte wesentlich beeinträchtigt werden (Nichtbeeinträchtigungsgebot). Dabei sind auch die Auswirkungen auf Stadtteile von Ober- und Mittelzentren zu beachten.“

Die Errichtung des Designer Outlet Zweibrücken (DOZ) erfolgte seinerzeit auf der Grundlage der **Zielabweichung** vom damals als **Beeinträchtungsverbot**

bezeichneten landesplanerischen Ziel (siehe oben zu Abschnitt II., Vorgeschichte), was wie oben ausgeführt wurde, im Abschlussentscheid des Raumordnungsverfahrens vom 16.06.1997 mit dem Ausnahmefall des Vorrangs der konversions-, struktur- und arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkte vor den Zielen der Raumordnung und Landesplanung begründet wurde.

Die nun geplante Erweiterung des Zweibrücken Fashion Outlet mit zusätzlichen 8.500 m² Verkaufsfläche mit weiteren innenstadtrelevanten Sortimenten (v.a. Bekleidung inkl. Sportbekleidung, Schuhe, Lederwaren, aber auch Spielwaren, Haushaltswaren, Sportgeräte, Sonnenbrillen und Brillen, Ton- und Bildträgern und Büchern) ist im Hinblick auf das landesplanerische Nichtbeeinträchtigungsgebot nicht akzeptabel und wird abgelehnt.

Die ecostra-Auswirkungsanalysen stellen hierfür keine valide und belastbare Grundlage zur Bewertung der städtebaulichen Verträglichkeit der geplanten Erweiterung des ZFO dar, sondern sie weisen methodische Mängel auf, insbesondere was die Anforderungen an eine realitätsnahe Worst-Case-Prognose angeht. Das wird im späteren Abschnitt V., Eigene Analysen, noch ausführlich dargelegt.

Die ecostra-Auswirkungsanalysen berücksichtigen nicht das Gesamtvorhaben (Bestand des Zweibrücken Fashion Outlet mit Erweiterung), sondern nur das geplante Erweiterungsvorhaben und rechnen die zu erwartenden Auswirkungen zudem klein, für die Stadt Pirmasens bis hin zur Bagatelle.

Summierte Auswirkungen werden somit ausgeblendet und willkürlich auf die räumliche Herkunft der Umsätze verteilt, um die jeweils angenommenen Umsatzumverteilungen bzw. Kaufkraftverlagerungen unterhalb der von der Rechtsprechung herausgebildeten Schwellenwerte zu platzieren und um somit die Einhaltung des Ziels Z 60, Nichtbeeinträchtigungsgebot, beliebig darzustellen.

Durch die geplante Flächenausweitung des ZFO und durch die geplante Ausweitung der Sortimente verfestigt sich an einem nicht-integrierten Standort ein Abbild einer Einkaufsinnenstadt vergleichbar der von Mittelstädten. Das ZFO hätte ca. 29.500 m² Verkaufsflächen nach geplanter Erweiterung auf einer Gesamtfläche einschließlich der Parkplatzflächen von ca. 21 Hektar.

Vergleichsweise hat der Zentrale Versorgungsbereich Innenstadt (ZVBI) in Pirmasens ca. 23.000 m² Verkaufsflächen (EHK der Stadt Pirmasens, Markt & Standort 2017, S. 26) bei einer Flächengröße des ZVBI von ca. 24 Hektar. Mit der Erweiterung des ZFO wären dort mehr Verkaufsflächen vorhanden, als im ganzen zentralen Versorgungsbereich in der Innenstadt von Pirmasens. Dies wird zu weiteren deutlichen Beeinträchtigungen des gewachsenen urbanen Stadtkerns in Pirmasens und weiteren Kaufkraft- und Funktionsverlusten führen.

Seit Anfang der 2000er Jahre hat die Stadt Pirmasens ein Innenstadtentwicklungskonzept (ISTEK) und verfolgt seither eine klare Strategie der Innenentwicklung und des Schutzes des zentralen Versorgungsbereichs. Hierzu wurden weitere fachliche Konzepte für die Entwicklung des Einzelhandels und des Tourismus erstellt. Parallel dazu wurden alle nicht-integrierten Einzelhandelslagen und alle Gewerbegebiete überplant und Bebauungspläne mit Festsetzungen zur Einzelhandelssteuerung und zu den zulässigen Sortimenten aufgestellt, mit dem Ziel, zur Stärkung der Innenstadt und zur Förderung des Einzelhandels in der Innenstadt beizutragen.

Diese aus Sicht der Raumordnung und Landesplanung zielkonforme Strategie wurde mit der Aufnahme der Stadt Pirmasens in verschiedene Förderprogramme von Bund und Land honoriert. Auch dies wird durch die Erweiterung des Zweibrücken Fashion Outlet massiv konterkariert.

In Pirmasens ist mit der Einbindung des Bundespilotprojekts Stadtumbau West (STUW) in den Innenstadt- und Stadtentwicklungsprozess und den für die Innenstadtentwicklung ganz entscheidenden umgesetzten Impulsprojekten der Stadtumbauprozess mit Hilfe der Städtebauförderung erfolgreich begonnen worden. Weitere Impulsprojekte und Maßnahmen mit privaten Investitionen sind diesen Beispielen gefolgt. Aktuell können mit dem Städtebauförderprogramm „Lebendige Zentren“ weitere wesentliche Impulse in die Innenstadt getragen werden. Die dabei eingesetzten Fördergelder des Bundes und des Landes Rheinland-Pfalz werden durch die Erweiterung des ZFO förmlich verbrannt, die Bemühungen für eine nachhaltige Stadtentwicklung in Pirmasens werden unterlaufen. Zudem wurden und werden eigene Einzelhandelsentwicklungen im zentralen Versorgungsbereich, wie zuletzt das „Schuhstadt“-Projekt, gefährdet und bei der Erweiterung des Zweibrücken Fashion Outlet in Zukunft nahezu unmöglich gemacht.

IV.

Auswirkungsanalysen des Outlet-Betreibers für die Stadt Pirmasens

VIA Outlets Zweibrücken B.V. hat die Beraterfirma ecostra mit der Erstellung der Auswirkungsanalysen beauftragt. Eine umfassende Erhebung des Einzelhandels im Auswirkungsbereich wurde 2019 vor der Pandemie analysiert, ein qualitatives Update erfolgte dann nach den Lockdowns im Jahr 2021, eine weitere Analyse wurde für eine Betrachtung mit einem erhöhten Umsatzanteil im Naheinzugsbereich gemacht.

Eine weitere Auswirkungsanalyse zu den Entwicklungszielen der Städtebaufördermaßnahmen in den Städten Kaiserslautern, Zweibrücken, Pirmasens und Dahn durch die geplante Erweiterung des FOC Zweibrücken wurde hingegen erst im Laufe des Raumordnungsverfahrens erstellt und den Beteiligten am 09.06.2022 zugeleitet.

ecostra-Auswirkungsanalyse 2019

Die ecostra-Auswirkungsanalyse aus 2019 stellt die Pirmasenser Innenstadt auffallend abwertend dar.

So sei die städtebauliche Qualität in der Pirmasenser Innenstadt wenig ansprechend. *„Lediglich der Exerzierplatz am nördlichen Rand und der Schloßplatz in der Fußgängerzone bieten eine höhere Aufenthaltsqualität. Die Höhenunterschiede in der Topographie führen dazu, dass die Haupteinkaufslagen Hauptstraße und Schloßstraße schlecht aneinander angebunden sind. Neben der inneren Erschließung der Schloss Galerie verbinden mehrere meist schmale und unansehnliche Treppen die Hauptstraße mit der Schloßstraße, welche wenig genutzt werden. Das Einzelhandelsangebot in den projektrelevanten Sortimentsbereichen ist relativ begrenzt und – mit Ausnahme einiger kleindimensionierter Modeboutiquen – dem niedrigpreisigen Segment zuzuordnen, wobei viele Einzelhandelsbetriebe Defizite im Marktauftritt besitzen. Auffällig ist zudem, dass es im gesamten Innenstadtbereich der ehem. „Schuhmetropole“ Pirmasens nur ein einziges, sehr kleindimensioniertes Schuhgeschäft gibt. Die Passantenfrequenzen in der Innenstadt sind nur schwach und allenfalls im mittleren Abschnitt der Hauptstraße einigermaßen zufriedenstellend. Unter Berücksichtigung der vielen – z.T. größer dimensionierten – Ladenleerstände sowohl in der Haupt- als auch in den Nebeneinkaufslagen ist die Einzelhandelssituation im ZVB Innenstadt als labil einzustufen.“* (ecostra-

ecostra-Auswirkungsanalyse 2021

Eine weitere Abwertung sieht die ecostra-Auswirkungsanalyse in ihrem Update aus 2021. So wird wörtlich ausgeführt:

„Haupteinkaufslage Hauptstraße

Veränderungen im Einzelhandelsbestand im Vergleich zu 2018 haben sich fast ausschließlich innerhalb der Haupteinkaufslage der Hauptstraße ergeben. Hier sind ca. 10 Betriebe, welche 2018 noch erfasst wurden, nicht mehr vorhanden. Allerdings handelt es sich dabei nicht ausschließlich um Geschäftsschließungen, sondern teilweise um Wechsel im Bestand. (...)

In anderen Fällen wiederum erfolgte ein angebotsbezogenes „Trading down“ wie z.B. auf der ehemaligen Fläche des Schmuckanbieters Restyle, wo sich jetzt ein Tattoo-Studio findet. Teilweise stehen aber die entsprechenden Ladenlokale komplett leer und konnten keiner Nutzung zugeführt werden. (...)

Mit einer Filiale des Wäscheanbieters Hunkemöller konnte andererseits ein kundenattraktiver Mieter gewonnen und eine seinerzeit noch leerstehende Ladenfläche in der Hauptstraße belegt werden. Auch ein Fachgeschäft für GPK und Geschenkartikel hat sich ebenfalls in der Hauptstraße neu angesiedelt.

Ein bei der Vollerhebung 2018 wegen Umbaus geschlossenes Woolworth-Kaufhaus, welches somit seinerzeit nicht erfasst werden konnte, ist zwischenzeitlich wieder in Betrieb und stellt einen der flächengrößten Betriebe in der Haupteinkaufslage dar, welcher auch zu nicht geringen Anteilen projektrelevante Sortimente anbietet.

Die Zahl der Ladenleerstände hat in der Hauptstraße ausgehend von einem hohen Niveau weiter zugenommen, wobei dies im südlichen Teil ab der Lutherkirche deutlich stärker ausgeprägt ist, als im nördlichen Teilabschnitt. (...)

Nebeneinkaufslagen, sonstige Lagen

In den übrigen Lagen (Nebeneinkaufslagen, sonstige Lagen) haben sich nahezu keine Veränderungen ergeben. Diese Lagen stagnieren im Vergleich zur Vollerhebung 2018 weiterhin auf einem mäßigen Niveau, haben sich aber somit auch nicht wirklich verschlechtert.“ (ecostra-Auswirkungsanalyse zum ZFO 2021, S. 76 f.)

Die ecostra-Analysen gehen von einer Realisierung der „Schuhstadt“ aus, allerdings nicht von den ursprünglichen Planungen mit einer Verkaufsfläche von ca. 5.000 m² überwiegend für Schuhe und weiterer städtebaulicher Attraktivierungsmaßnahmen, sondern von einer verringerten Verkaufsflächengröße, die nicht explizit beziffert wird.

ecostra-Auswirkungsanalyse 2022

In einer weiteren Auswirkungsanalyse, die während dieses Raumordnungsverfahrens erstellt wurde, hat ecostra die Auswirkungen auf die Entwicklungsziele der Städtebaufördermaßnahmen u.a. in Pirmasens untersucht. Die Untersuchungen bauen dabei auf der ecostra-Auswirkungsanalyse von 2019 auf.

ecostra hebt nun hervor, dass aktuelle *„Entwicklungen illustrieren, dass die Innenstadt von Pirmasens nach wie vor von privaten Investoren, seien dies Projektentwickler oder auch Handelsunternehmen, als potenzieller Standort für*

Investitionen bzw. neue Geschäftsstandorte wahrgenommen wird“ (ecostra-Auswirkungsanalyse zum ZFO 2022, S. 24 ff.).

Die im aktuellen Einzelhandelskonzept Pirmasens 2017 gemachten Feststellungen, dass regional nicht angepasste Entwicklungen der Vergangenheit, vor allem mit der Etablierung des DOZ, zu einer nicht unerheblichen Schädigung des zentralen Versorgungsbereichs Innenstadt der Stadt Pirmasens beigetragen haben, sieht Ecostra als verkürzte bzw. eindimensionale Darstellung, die ignoriert, dass neben Veränderungen im Verbraucherverhalten, die Marktanteilsgewinne des Online-Shoppings und in Pirmasens speziell der wirtschaftliche Strukturwandel mit z.T. hohen Arbeitslosenquoten und rückläufigem Einwohnerpotenzial vor Ort und im Einzugsgebiet gegebenenfalls weitaus bedeutendere Einflussfaktoren darstellen. Die städtebaulichen Abwägungsschwellenwerte aus dem Einzelhandelskonzept Pirmasens 2017, die für die Bewertung von Einzelhandels-Ansiedlungs- und -Erweiterungsvorhaben aufgrund der erkannten Vorschädigung des zentralen Versorgungsbereichs Innenstadt angepasst wurden, seien nach der ecostra-Auswirkungsanalyse für die ZFO-Erweiterung für den ZVB Innenstadt in Pirmasens deutlich unterschritten, teils sogar unterhalb einer rechnerischen Nachweisschwelle.

Die Veränderungen bei der Entwicklung der Verkaufsflächenausstattung stellt ecostra nur für den Zeitraum von 2011 bis 2016 dar. Im Zeitraum von 2011 bis 2016 ließe sich bei Betrachtung der branchenbezogenen Veränderungen der Verkaufsflächenausstattung eine besondere Negativentwicklung nicht feststellen. Im Kernsegment eines Outlet Centers, der Branche Bekleidung und Wäsche, sei die Verkaufsflächenausstattung in der Innenstadt von Pirmasens in dieser Zeit von ca. 9.185 m² auf ca. 9.980 m² bzw. um ca. +795 m² angewachsen, hingegen in der Branche Schuhe, Lederwaren sank die Verkaufsflächenausstattung von ca. 540 m² auf ca. 435 m² bzw. um ca. -105 m², was vermutlich auf die Schließung eines einzigen Fachgeschäftes zurückzuführen sei (ecostra 2022, S. 25).

Dass diese Veränderungen allein aus unterschiedlichen methodischen Ansätzen zweier unterschiedlicher Einzelhandels-Fachgutachter bei der Zuordnung von Teilsortimenten resultieren, übersieht ecostra dabei. Außerdem ist nicht nachvollziehbar, warum die Veränderungen bei der Entwicklung der Verkaufsflächenausstattung von ecostra nur für den Zeitraum von 2011 bis 2016 betrachtet wurden und nicht für den Zeitraum seit der Eröffnung des Outlets bis heute. Dabei standen ecostra die Zahlen aus dem Einzelhandelskonzept Pirmasens 2007 sowie die eigenen vollständigen Bestandserfassungen von 2018 (ecostra 2019, S. 88) zur Verfügung, aus denen sich ein anderes Bild ergibt, als das, was ecostra darstellt.

Gesamtfazit von ecostra

In der ecostra-Auswirkungsanalyse von 2021 wird wörtlich ausgeführt:

„Die Einzelhandelsstruktur des ZVB Innenstadt von Pirmasens wurde im Rahmen der Vollerhebung des Einzelhandels und der Bewertung in der Auswirkungsanalyse 2019 als labil eingestuft. An dieser Bewertung hat sich grundsätzlich nichts geändert. Die seinerzeit attestierten Problemfelder (geringe städtebauliche Qualität, hohe Leerstandsquote, niedriges Angebotsniveau etc.) haben weiterhin Bestand. Gleichzeitig ist aber auf Grundlage der Begehungen im April 2021 zu konstatieren, dass die sich Situation zumindest im projektrelevanten Angebotsbereich auch nicht wesentlich verschlechtert hat. Diverse Veränderungen in der Hauptstraße bestehen aus Wechseln im Bestand, z.T. erfolgten sogar durchaus kundenattraktiven Neuansiedlungen. Dennoch waren auch einzelne Geschäftsaufgaben zu

verzeichnen, bei denen z.T. noch keine Nachnutzung der Flächen erfolgt ist. Meist handelt es sich bei den geschlossenen Betrieben um kleinstrukturierte Fachgeschäfte.

Die Leerstandproblematik hat sich insgesamt augenscheinlich weiter verschärft, wobei dies vor allem auf den südlichen Teilabschnitt der Hauptstraße zutrifft. Somit ist die Situation des Einzelhandels im ZVB Innenstadt von Pirmasens nach wie vor problematisch. Ob die geplante „Schuhstadt“ – zumal mit verringerter Flächengröße – hier positive Impulse setzen kann, bleibt abzuwarten. Zumindest signalisiert diese Projektplanung eine gewisse Investitionsbereitschaft und zeigt, dass – trotz des in Betrieb befindlichen ZFO – Entwicklungsmöglichkeiten in der Innenstadt von Pirmasens gegeben sind.“ (ecostra-Auswirkungsanalyse zum ZFO 2021, S. 77 f.)

„In der Auswirkungsanalyse von 2019 wurde gegenüber der Pirmasenser Innenstadt ein Umsatzabzug von ca. 0,4 – 0,5 Mio. € (bzw. 1,0 %) ermittelt. Aufgrund dieser geringen und so kaum spürbaren Umsatzrückgänge konnten negative Auswirkungen durch die Erweiterung des ZFO auf die Pirmasenser Innenstadt eindeutig ausgeschlossen werden. Diese geringe Betroffenheit war insbesondere darauf zurückzuführen, dass in Pirmasens nur ein wenig hochwertiges und kaum markenorientiertes Angebot vorhanden war, sodass auch nur geringfügige Wettbewerbsverflechtungen mit dem ZFO bestanden. Die im April 2021 durchgeführte Begehung der Pirmasenser Innenstadt hat gezeigt, dass sich diesbezüglich keinen nennenswerten Veränderungen ergeben haben. Die Innenstadt von Pirmasens ist nach wie vor als schwacher Einzelhandelsstandort zu bewerten, der im projektrelevanten Angebotssegment nur geringe Überschneidungen mit einem Outlet Center zeigt. Daher dürfte sich eine mögliche Erhöhung der Umsatzumverteilungsquote gegenüber dem – auch pandemie-bedingt – veränderten Einzelhandel im ZVB Hauptzentrum Innenstadt von Pirmasens maximal im Nachkommabereich bewegen.

Fazit:

Bezogen auf die Einkaufslagen in der Innenstadt von Pirmasens sind auch vor dem Hintergrund des im April 2021 durchgeführten Updates der Einzelhandelssituation die möglichen ökonomischen, städtebaulichen und raumordnerischen Auswirkungen durch die Erweiterung des ZFO aus gutachterlicher Sicht als weiterhin verträglich zu bewerten.“ (ecostra-Auswirkungsanalyse zum ZFO 2021, S. 78)

In der Auswirkungsanalyse von 2022, die während dieses Raumordnungsverfahrens erstellt wurde und die Auswirkungen auf die Entwicklungsziele der Städtebaufördermaßnahmen untersucht hat, schreibt ecostra:

„Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass die Innenstadt von Pirmasens und hier gerade auch das abgegrenzte Fördergebiet „Zentrale Innenstadt“ in den vergangenen Jahren aus verschiedenen Ursachen unter Druck gekommen ist, wobei hier v.a. der wirtschaftliche Strukturwandel und der Bevölkerungsrückgang (auch im Einzugsgebiet) wesentlichen Einfluss genommen haben. Ein gewisser Einfluss auch des Outlet Centers in Zweibrücken ist hier zwar zu vermuten, jedoch erscheint ein solcher Einfluss gegenüber übergeordneten Entwicklungen – falls überhaupt feststellbar - deutlich nachrangig zu sein und reflektiert sich auch nicht in den im Einzelhandelskonzept von Pirmasens genannten Bestands- und Entwicklungsdaten sowie Zentralitätswerten beim innerstädtischen Leitsortiment Bekleidung, Wäsche. Auch die im Einzelhandelskonzept vom Gutachter unter dem Vorbehalt einer „**Vorschädigung**“ des ZVB definierten Schwellenwerte zur Bewertung eines Umsatzabzuges liegen erheblich oberhalb der als realitätsnaher „worst-case“

ermittelten Umverteilungsquoten der ecostra-Auswirkungsanalyse. In jüngerer Zeit vollzogene Neueröffnungen von Handelsbetrieben im ZVB Innenstadt sowie der Baustart für das Projekt „Schuhstadt-Center“ zeigen, dass auch auf der privatwirtschaftlichen Seite nach wie vor in diese zentralen Geschäftslagen investiert wird. In Anbetracht des nur sehr geringen Umsatzabzuges durch die geplanten ZFO-Erweiterung gegenüber dem ZVB Innenstadt von Pirmasens können nicht nur negative städtebauliche Auswirkungen ausgeschlossen werden, sondern es werden auch die Entwicklungsziele der Städtebaufördermaßnahmen weder in relevanter Weise beeinträchtigt noch konterkariert.“ (ecostra-Auswirkungsanalyse zum ZFO 2022, S 26).

V.

Eigene Analysen der Stadt Pirmasens

Eine fachliche Bewertung der ecostra-Auswirkungsanalysen hat für die Stadt Pirmasens das Fachgutachterbüro Stadt + Handel vorgenommen. Auf diese fachliche Bewertung („Stellungnahme im Kontext der geplanten Erweiterung des Zweibrücken Fashion Outlet (ZFO), 07/2022“) wird an dieser Stelle verwiesen, sie findet sich im Anhang und ergänzt die nachfolgenden Ausführungen detailliert.

Darüber hinaus hat das Stadtplanungsamt die Entwicklung des Einzelhandels-Geschäftsbesatzes im zentralen Versorgungsbereich Innenstadt aufbereitet, was unter einzelhandelsgutachterlicher Würdigung im Kontext zur Entwicklung des ZFO betrachtet wird. Im selben Kontext werden abschließend die Entwicklungsmöglichkeiten nach den Zielen des Pirmasenser Einzelhandelskonzepts 2017 und des Integrierten Stadtteilentwicklungskonzepts (ISEK) Zentrale Innenstadt 2021 bewertet.

Die eigenen Analysen sind nachfolgend zusammengefasst dargestellt.

Fachliche Analyse von Stadt + Handel

Die ecostra-Auswirkungsanalysen (siehe Kap. II) wurden vom Fachgutachterbüro Stadt + Handel einem fokussierten Plausibilitätscheck unterzogen.

Folgende wesentliche Aspekte fielen dabei auf:

- Keine Verwendung von Echt-Daten zu Umsatzzahlen.
- Angenommene Flächenproduktivitäten sind vor dem Hintergrund der Erkenntnis zu Echt-daten anderer Standorte deutlich zu niedrig, es sind höhere Auswirkungen zu erwarten.
- Angenommene Abschöpfungsquoten und „Durchschnittbons“ aus dem Kerneinzugsgebiet sind vor dem Hintergrund der dargestellten Wettbewerbssituation deutlich zu niedrig, es sind höhere Auswirkungen in Zone I wie auch in Pirmasens zu erwarten.
- Es wurde keine belastbare Annahme zum Bevölkerungsrückgang in Zone I getroffen, hier sind höhere Auswirkungen zu erwarten.
- Die Bewertung der Auswirkungen wurde lediglich auf den Bestand durchgeführt, keine validen Aussagen zu Entwicklungsmöglichkeiten der zentralen Orte in Zone I, diese Entwicklungsmöglichkeiten sind aus Sicht des Gutachters v.a. auch durch Ausbau von Gastronomie und der Aufenthaltsqualität in Verbindung mit

zusätzlicher Verkaufsfläche und weiteren Sortimenten im Outlet dann nicht mehr gegeben.

Der Plausibilitätscheck stellt insgesamt fest, dass die ecostra-Auswirkungsanalysen keine valide und belastbare Grundlage zur Bewertung der städtebaulichen Verträglichkeit der geplanten Erweiterung des ZFO darstellen, sondern grobe methodische Mängel aufweisen, insbesondere was die Anforderungen an eine realitätsnahe Worst-Case-Prognose anbelangt (Stadt + Handel 2022, S. 7 ff.). Die festgestellten Mängel setzen sich bis zu den städtebaulichen Bewertungen der Auswirkungen des ZFO auf die Entwicklungsziele der Städtebaufördermaßnahmen in den Innenstädten der Mittelzentren im Naheinzugsbereich fort.

Somit entsprechen die ecostra-Auswirkungsanalysen *„nicht den von der Rechtsprechung formulierten Ansprüchen an entsprechende Fachgutachten. Eine Beurteilung der städtebaulichen und landesplanerischen Verträglichkeit der geplanten Erweiterung des ZFO ist auf Grundlage der ecostra-Auswirkungsanalysen nicht möglich. Es ist anzunehmen, dass die tatsächlichen Auswirkungen der geplanten Erweiterung des ZFO auf die Bestandsstrukturen in Pirmasens bei methodisch korrekter Beurteilung absehbar Größenordnungen annehmen, welche schädliche Auswirkungen auf den bereits vorgeschädigten Bestand und die Entwicklung des zentralen Versorgungsbereichs erwarten lassen.“* (Stadt + Handel 2022, S. 23)

Auswirkungen auf die Einzelhandelsentwicklung im ZVB Innenstadt seit 2001

Das Stadtplanungsamt hat die Entwicklung des Einzelhandels-Geschäftsbesatzes im zentralen Versorgungsbereich Innenstadt (ZVBI) nachvollzogen, beginnend mit dem Jahr 2001, als das Outlet in Zweibrücken eröffnete und das Beratungsbüro Agenda das erste Einzelhandelskonzept für die Stadt Pirmasens erstellte. Zu den nachfolgenden Einzelhandelskonzepten der CIMA und dem aktuellen Einzelhandelskonzept von Markt und Standort sowie zu Erhebungen des Stadtplanungsamtes zum Stichtag 30.11.2021 wird die weitere Entwicklung aufgezeigt.

Die Entwicklung des Einzelhandels-Geschäftsbesatzes im ZVBI ist als Anlage in Tabellenform beigefügt und wird im Folgenden mit „SV-PS 2022“ zitiert.

Es wird erkennbar, dass der Bestand an Einzelhandelsgeschäften aus dem relevanten Mode-, Sportbekleidungs- und Schuhbereich im Zeitraum nach 2001 deutlich zurückgeht. So waren 2001 im zentralen Versorgungsbereich Innenstadt 41 Betriebe mit den relevanten Sortimenten vorhanden, ihre Zahl sank auf 28 Betriebe zu Ende 2021 (SV-PS 2022). Es verschwanden vor allem die kleinflächigen Betriebe und Modeboutiquen. Mit diesem Rückgang verringerten sich auch die sortimentsbezogenen Verkaufsflächen.

Diese Veränderungen lassen zudem deutlich erkennen, dass das Angebotsniveau qualitativ sank: von ursprünglich 19 Modegeschäften, die als Mono-Label-Stores oder mit Markenartikeln von z. B. Esprit, Benetton, Street One, Miss Sixty, Schiesser, Marc O'Polo, Diesel, Hilfiger, Armani, Joop, Boss oder Camp David vertreten waren, existierten Ende 2021 gerade mal noch 9 Geschäfte (SV-PS 2022). Hinzu kamen Sortimentsumstellungen zulasten höherpreisiger Sortimentsbestandteile in den verbliebenen Geschäften, die erforderlich wurden, nachdem im Outlet dasselbe Sortiment für einen deutlich geringeren Preis angeboten worden war. Zudem ist der komplette Verlust an Sportgeschäften (Sport Stuppy, Sport Hellmann) und des Sortiments der Marken-Sportbekleidung wie z.B. Adidas, Puma, Nike, Salewa und Jack Wolfskin zu beklagen.

Die in Pirmasens verlorenen Marken und Sortimente sind vergleichbar allesamt im Zweibrücken Fashion Outlet zu finden.

Der Wettbewerb mit dem Outlet hat sich zweifellos negativ auf den Einzelhandelsbesatz beim innerstädtischen Einzelhandel in Pirmasens ausgewirkt, im Sortimentsbereich Textilien, Sport und Schuhe erfolgte der Rückgang der Verkaufsflächen und Betriebsanzahl zeitversetzt zu den Ausbaustufen des Outlet in Zweibrücken. Insbesondere nach der letzten Ausbaustufe des Outlet, als dort die Besucherzahlen und die Umsätze kontinuierlich gestiegen sind.

Zudem soll nun die Sortimentsbreite im Outlet erweitert werden, im Einzelnen mit Spielwaren, Sonnenbrillen/Brillen, Ton- und Bildträgern und Büchern. Damit werden weitere in Pirmasens ansässige innerstädtische Betriebe mit entsprechenden Sortimenten ins Visier genommen. Dazu gehören Spielwaren Babilon, Drogeriemarkt Müller, Optik Grieve, Optik Winkler, Apollo Optik, Ruppert Optik, Fielmann, Foto-Quick und Thalia.

Stadt + Handel hat diese eindeutig negativen Auswirkungen auf die Entwicklungsmöglichkeiten des ZVB Innenstadt im Wettbewerb mit dem ZFO bestätigt. Diese Auswirkungen dürften sich bei einer Erweiterung des ZFO um weitere 8.500 m² VKF nochmals deutlich verschärfen.

Vorschädigung des zentralen Versorgungsbereichs Innenstadt

Im Einzelhandelskonzept der Stadt Pirmasens aus 2017 (EHK PS 2017, Markt und Standort) wurde die oben beschriebene Entwicklung für den Zentralen Versorgungsbereich Innenstadt (ZVBI Hauptzentrum) bereits festgestellt. Für den Einzelhandel in diesem Bereich waren strukturelle und funktionale Schwächen mit teilweise erheblichen Trading-Down-Effekten zu verzeichnen, worunter auch die bestehenden Magnetbetriebe im ZVB leiden. Eine deutliche Vorschädigung durch überregionale Einzelhandelsgroßprojekte, wie das Outlet Zweibrücken, ist ableitbar (EHK 2017, S. 86).

Aufgrund der vorgenannten Vorschädigung des zentralen Versorgungsbereichs wurden im EHK PS 2017 sogenannte Abwägungsschwellenwerte für Umsatzzumlenkungen bei Ansiedlungs- und Erweiterungsvorhaben hinsichtlich möglicher Beeinträchtigungen des ZVB definiert. Begründet wird der Abwägungsschwellenwert mit dem Bestandsschutz und der Bestandspflege der bestehenden Einzelhandelsbetriebe, der Vermeidung von ruinösem Wettbewerb und den damit verbundenen Leerständen sowie der Verhinderung von weiteren Trading-Down-Signalen.

Die Städtebaulichen Abwägungsschwellenwerte bei Ansiedlungs- und Erweiterungsvorhaben in Pirmasens, dem Einzugsgebiet und regional bedeutsamen Großprojekten, wie die jetzt beantragte Erweiterung des Zweibrücken Fashion Outlet, wurden für den ZVB Innenstadt mit maximal 6 % bis 8 % definiert (EHK PS 2017, S. 86), also deutlich unterhalb der von der Rechtsprechung herausgebildeten Regelvermutung für wesentliche Beeinträchtigungen von 10 %.

Dies berücksichtigt, dass der zentrale Versorgungsbereich durch andere Betriebe vorgeschädigt ist und die Schädigung durch den neu hinzutretenden Einzelhandelsbetrieb, in diesem Fall die massive Erweiterung des Zweibrücken Fashion Outlet, verstärkt wird.

Aufgrund der beschriebenen Entwicklung im zentralen Versorgungsbereich Innenstadt ist zu verhindern, dass durch die Zulassung der Erweiterung des Zweibrücken Fashion Outlet die Schädigung im bereits vorgeschädigten zentralen Versorgungsbereich noch verstärkt und dessen Erholung erschwert oder unmöglich gemacht wird.

Jedenfalls würden die bisherigen vielfältigen Anstrengungen der Stadt Pirmasens zur Aufwertung der Innenstadt konterkariert (hierzu: Integriertes Stadtteilentwicklungskonzept – ISEK- Zentrale Innenstadt Pirmasens, September 2021).

Auswirkungen auf die städtebaulichen Entwicklungsziele

Seit der Erstellung des Innenstadtentwicklungskonzepts (ISTEK) im Jahr 2003 verfolgt die Stadt Pirmasens eine klare Strategie für die Entwicklung ihrer Innenstadt. Ausgehend von einem flächendeckenden städtebaulichen Handlungsbedarf wird gestuft und priorisierend vorgegangen. Ausgangspunkt sind die beiden großen Entwicklungsachsen mit den „Leuchttürmen“ und Impulsprojekten: die West-Ost-Achse für die touristische Entwicklung (Bahnhof - Forum Alte Post – Dynamikum – Jugendherberge – Exerzierplatz - Messe) sowie die Nord-Süd-Achse für die wirtschaftliche Entwicklung (Konversionsgebiet Husterhöhe – Technopole/Hochschule - Zweibrücker Tor – Exerzierplatz – Fußgängerzone - Landauer Tor).

Zum Innenstadtentwicklungskonzept wurden fachliche Konzepte für die Entwicklung des Einzelhandels und des Tourismus ergänzt. Diese bisherigen Konzepte haben jeweils verbleibende Entwicklungspotentiale insbesondere für den Einzelhandel aufgezeigt. Erst 2021 wurde das Modell der Innenstadtentwicklung mit dem Integrierten Stadtteilentwicklungskonzept (ISEK) für den zentralen Versorgungsbereich Innenstadt fortgeschrieben.

Die Umsetzung der Ziele aus den Konzepten besorgen insbesondere die „Kümmerer“ der Wirtschaftsförderung und des Stadtmarketing, zudem wurde eine City-Managerin installiert.

Die wesentlichen Entwicklungsziele des aktuellen EHK Pirmasens 2017 für den ZVB Innenstadt sind die Frequenzsteigerung, die Weiterentwicklung der innerstädtischen Achsen, die Beseitigung von Ladenleerständen u.a. durch die Ansiedlung strukturstärkender Einzelhandelsbetriebe sowie die Weiterentwicklung der Funktionsmischung aus Einzelhandel, Dienstleistungen und Gastronomie (EHK PS 2017, Kapitel G.1.2 Entwicklungsziele zentraler Versorgungsbereich Innenstadt (Hauptzentrum); S. 59).

Im ISEK Pirmasens 2021 werden wesentliche Zielaussagen und bereichsbezogene Leitgedanken insbesondere für den Stärkungsraum im zentralen Abschnitt der Fußgängerzone zu deren Funktionserhalt und Attraktivierung, zur Stärkung des ZVB mit ergänzenden Impulsprojekten, zur Etablierung des Tourismus als Frequenzbringer und zur Umstrukturierung von Leerstandsimmobilien formuliert und in einem Strategieplan dargestellt (ISEK PS 2021, S 5 ff.).

Die bisherigen konzeptionellen Ansätze brachten u.a. konkrete Einzelhandelsprojekte hervor.

So wurde seit 2011 die Entwicklung eines innerstädtischen Einkaufszentrums geplant, der sogenannten „Stadtgalerie“. Ende 2016 scheiterte das Projekt, was wesentlich daran lag, dass nicht genügend Ankermieter insbesondere aus dem Textilbereich zu bekommen waren. Dies stand durchaus in Verbindung mit den

Angebotsstrukturen des ZFO, da in diesem spätestens ab 2010 nahezu alle potenziellen Ankermieter für die Stadtgalerie ansässig waren. Zudem wirkte das ZFO stark begrenzend auf das Einzugsgebiet der Stadtgalerie.

Ein weiteres Projekt an zentraler Stelle in der Pirmasenser Innenstadt ist bzw. war die sogenannte „Schuhstadt“ mit ca. 5.000 m² geplanten Verkaufsflächen, schwerpunktmäßig für Schuhe und Lederwaren. Das „Schuhstadt“-Projekt entwickelte sich ab 2018 in einem limitierten Umfeld, da im ZFO oder auch in der Schuhmeile Hauenstein ansässigen Unternehmen und Marken nicht für das Projekt gewonnen werden konnten. Trotzdem fanden sich potenzielle Mieter, auch aus dem Kreis von namhaften Schuhmode-Unternehmen, die noch nicht im ZFO oder in Hauenstein sind. Durch die dann folgenden pandemiebedingten Beschränkungen für den Einzelhandel wurde insbesondere der Schuhhandel besonders hart getroffen, so dass viele Firmen zunächst einmal abwarten, wie sich der stationäre Schuheinzelhandel weiter entwickelt und wie schnell er sich erholen kann. Dadurch konnte auch das „Schuhstadt“-Projekt nicht wie geplant begonnen werden, die Entwickler mussten sich zunächst auf den ersten Bauabschnitt beschränken, für den die Bauarbeiten im Mai 2022 begonnen haben. Ankerbetriebe aus dem Einzelhandelsbereich sind nun ein Nahversorger und eine Boulangerie mit Gastronomie.

Allerdings konnte sich die Stadt Pirmasens im Frühjahr 2021 und im Mai 2022 weitere Grundstücksflächen im unmittelbaren Projektumfeld sichern, so dass jetzt eine sehr viel größere zusammenhängende Fläche für die zukünftige Entwicklung verfügbar ist. Es ist konkret vorgesehen, ein Gesamtkonzept über alle Flächen zu erstellen und einen neuen Anlauf für das „Schuhstadt“-Projekt zu nehmen.

Nach fachgutachterlicher Einschätzung sind die negativen Auswirkungen des ZFO auf die Entwicklungsmöglichkeiten des ZVB Innenstadt Pirmasens und die konkreten Einzelhandelsprojekte eindeutig belegbar. Sowohl das Scheitern der „Stadtgalerie“ als auch die zögerliche Entwicklung der „Schuhstadt“ und deren aktuelle Ausrichtung auf die Nahversorgung dürfte u.a. *„maßgeblich auf fehlende Ankermieter insbesondere aus dem Bekleidungs- und Schuhhandel und damit ursächlich auf den entsprechenden Besatz und den Wettbewerb mit dem ZFO zurückzuführen sein.“* (Stadt + Handel 2022, S. 31).

Darüber hinaus wird sich die geplante Erweiterung des ZFO grundlegend negativ auf die städtebaulichen Entwicklungsziele bzw. die Entwicklungsbereiche nach dem EHK PS 2017 und dem ISEK PS 2021 auswirken, was in der Analyse von Stadt + Handel detailliert ausgeführt wurde (Stadt + Handel 2022, S. 33 ff.).

Zusammenfassende Analyse von Stadt + Handel

Die fachlichen Analysen von Stadt + Handel haben zum fokussierten Plausibilitätscheck, zur Entwicklung des Einzelhandels in Pirmasens seit 2001 und zu den Auswirkungen auf die städtebaulichen Entwicklungsziele der Stadt Pirmasens zusammengefasst:

„Fokussierter Plausibilitätscheck

Das Gutachten ecostra ZFO 2019 wie auch die beiden Ergänzungen ecostra ZFO 2021/1 sowie 2021/2 stellen keine valide und belastbare Grundlage zur Bewertung der städtebaulichen Verträglichkeit des Planvorhabens dar. Insbesondere werden die Gutachten einem realitätsnahen Worst Case nicht gerecht. Zudem fehlen städtebauliche Bewertungen der Auswirkungen des ZFO auf die Entwicklungsmöglichkeiten der Innenstädte (ZVB) der Mittelzentren in Zone I. Es findet keine valide und belastbare prognostische Betrachtung statt. Dies alles stellen grobe methodische Mängel dar. Somit entsprechen ecostra ZFO 2019 wie auch die beiden Ergänzungen ecostra ZFO 2021/1 sowie 2021/2 nicht den seitens der Rechtsprechung formulierten Ansprüchen an entsprechende Fachgutachten. Eine Beurteilung der städtebaulichen und landesplanerischen Verträglichkeit des Planvorhabens ist auf Grundlage der Gutachten von ecostra nicht möglich.

Es ist anzunehmen, dass die tatsächlichen Auswirkungen des Planvorhabens auf die Bestandsstrukturen bei methodisch korrekter Beurteilung absehbar Größenordnungen annehmen, welche schädliche Auswirkungen auf den bereits vorgeschädigten Bestand und die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche erwarten lassen.

Die Gutachten von ecostra sind somit in wesentlichen Aspekten nicht plausibel und belastbar und stehen im Widerspruch zu den normativen Vorgaben des § 11 Abs. 3 BauNVO sowie des LEP IV Rheinland-Pfalz.“

Entwicklung des Einzelhandelsbestands in der Stadt Pirmasens seit 2001

Es kann festgestellt werden, dass sich der Wettbewerb mit dem ZFO grundsätzlich negativ auf den Besitz des ZVB Innenstadt Pirmasens auswirkt bzw. ausgewirkt hat – gleichwohl war und ist der Wettbewerb mit dem ZFO dabei nur einer von mehreren Faktoren, wenn auch ein gewichtiger und deutlich negativ verstärkender, der den Einzelhandel im ZVB Innenstadt Pirmasens negativ beeinträchtigt. Dieser Wettbewerb wirkt sich eindeutig negativ auf die Entwicklungsmöglichkeiten des ZVB Innenstadt Pirmasens aus. Diese Wirkungen dürften sich bei einer Erweiterung des ZFO um weitere 8.500 m² VKF nochmals deutlich verschärfen.

Auswirkungen der Erweiterung des ZFO auf die städtebaulichen Entwicklungsziele der Stadt Pirmasens

Die Erweiterung des ZFO wirkt sich nahezu auf alle städtebaulichen Entwicklungsziele des EHK Pirmasens 2017 für den ZVB Innenstadt Pirmasens negativ aus bzw. macht deren Zielerreichung nicht mehr möglich.

Die Erweiterung des ZFO wird sich nicht nur auf einzelne Ziele und Maßnahmen des ISEK Pirmasens II 2021 negativ auswirken, sondern sich grundlegend negativ auf die restlichen städtebaulichen Entwicklungsziele/Entwicklungsbereiche und Maßnahmen des ISEK Pirmasens II 2021 bzw. auch auf dessen grundsätzliche Zielsetzung auswirken.

Damit wirkt sich die Erweiterung des ZFO negativ auf die städtebaulichen Entwicklungsziele der Stadt Pirmasens für den ZVB Innenstadt – welche sowohl im EHK Pirmasens 2017 als auch im ISEK Pirmasens II 2021 dokumentiert sind – aus.“ (Stadt + Handel 2022, S. 38 f.).

VI.

Zusammenfassendes Fazit der Stadt Pirmasens

Die Stadt Pirmasens lehnt die geplante Erweiterung des Zweibrücken Fashion Outlet aufgrund der vorgenannten eigenen Analysen und Befunde gemäß der vorstehenden ausführlichen Begründung ab.

Eine nochmalige wesentliche Erweiterung des Zweibrücken Fashion Outlet in der geplanten Größenordnung an einem Standort, der nur aufgrund einer Abweichung von den Zielen des städtebaulichen Integrationsgebots und des Beeinträchtigungsverbots im Landesentwicklungsprogramm III (LEP III) in einem Mittelzentrum entstanden ist, ist auch auf der Grundlage des Landesentwicklungsprogramms IV (LEP IV) unzulässig.

Hierzu bleibt abschließend festzuhalten, dass nicht nur vom Ziel 58 (städtebauliches Integrationsgebot), sondern auch vom Ziel 60 (Nichtbeeinträchtigungsgebot) eine Zielabweichung erforderlich ist.

1997 kam das Ministerium des Innern und für Sport zu dem klaren Ergebnis, dass das Vorhaben gegen das Beeinträchtigungsverbot verstoße und eine Zielabweichung notwendig sei. Wörtlich heißt es im Abschlussentscheid:

„Die räumliche Wirksamkeit des DOZ geht weit über den Verflechtungsbereich des Mittelzentrums Zweibrücken hinaus. Der Facheinzelhandel in den benachbarten, gut ausgestatteten Mittelzentren Homburg, Pirmasens und Neunkirchen wird in hohem Maße von Umsatzumverteilungen betroffen, so daß hier mit spürbaren städtebaulichen Wirkungen zu rechnen ist.“ (Abschlussentscheid 1997, S. 46).

Die damals vorhergesehenen „Betriebsschließungen des Einzelhandels“ und „spürbaren städtebaulichen Wirkungen“, denen laut Ministerium mit Stadtmarketing-Konzepten begegnet werden müsse (!), haben sich in der Folge realisiert.

Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass im Ergebnis der Auswirkungsanalyse von ecostra die ermittelten Quoten der Umsatzumverteilung in den untersuchten zentralen Orten des Einzugsgebiets relativ niedrig ausfallen und dadurch in diesen Städten keine offensichtlich schädlichen Auswirkungen auf die bestehenden Versorgungsstrukturen erwartet werden. Diese niedrigen Werte sind nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass in einigen Städten des näheren Einzugsgebiets – so auch in Pirmasens - die am Standort des ZFO angebotenen, zentrenrelevanten Sortimente inzwischen deutlich reduziert sind bzw. gänzlich fehlen!

Die Aussagekraft des Kriteriums des Kaufkraftabflusses ist vor diesem Hintergrund aufgrund der bereits eingetretenen erheblichen Vorschädigung des zentralen Versorgungsbereichs durch das ZFO nur beschränkt. Die Schädigung würde durch die geplante Erweiterung noch verstärkt. Bemühungen, die bereits in ihrer Funktion beeinträchtigte Innenstadt zu revitalisieren, würden durch eine Erweiterung des ZFO konterkariert; die Stadt Pirmasens, aber auch andere Städte des näheren Einzugsgebiets, wären in einer Trading-Down-Spirale gefangen. Diese Aspekte wiegen heute schwerer als die 1997 vom Ministerium des Innern und für Sport angeführten konversions-, struktur- und arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkte.

Das Zweibrücken Fashion Outlet stellt somit eine die zentralörtliche Funktion der Stadt Pirmasens störende raumordnungswidrige Fehlentwicklung dar. Die geplante Erweiterung wird weitere Einschränkungen für die mittelzentrale Funktionsfähigkeit

der Stadt Pirmasens nach sich ziehen, die vor allem Auswirkungen auf den zentralen Versorgungsbereich haben.

Pirmasens hat die zentralörtliche Funktion eines Mittelzentrums. Nach dem Ziel Z 39 LEP IV, Mittelzentren, soll die Stadt Pirmasens allein für ihren Verflechtungsbereich eine vollständige Versorgung der mittelzentralen Funktion leisten. Mittelzentren sind insbesondere im ländlichen Raum in dieser Funktion zu stärken und zu sichern. Die zunehmende Einschränkung der „vollständigen Versorgung“ im Hinblick auf die Angebotsstruktur im zentralen Versorgungsbereich, die in der ecostra-Auswirkungsanalyse 2019 beschrieben wird, ist wie dargelegt wurde, auch dem permanenten Kaufkraftabfluss in das bestehende Zweibrücken Fashion Outlet geschuldet.

Demnach wären insbesondere die Auswirkungen der Erweiterung des ZFO auf die Entwicklungsmöglichkeiten der Mittelzentren zur Wiedererlangung ihrer mittelzentralen Funktionsfähigkeit zu prüfen gewesen, was in der ecostra-Auswirkungsanalyse 2019 nicht erfolgt ist. Die Erweiterung des ZFO steht den Entwicklungsmöglichkeiten der Mittelzentren diametral entgegen (Stadt + Handel 2022, S. 10 f.). Die ecostra-Auswirkungsanalysen werden den seitens der Rechtsprechung vorgegebenen Maßstäben für Sachverständigengutachten nicht gerecht und stellen somit für die Bewertung der städtebaulichen Verträglichkeit der geplanten Erweiterung des ZFO kein ausreichendes Abwägungsmaterial dar, denn sie weisen grobe methodische Mängel auf, insbesondere hinsichtlich der Anforderungen an einen realitätsnahen Worst-Case-Ansatz sowie eine seitens der Rechtsprechung geforderte prognostische Betrachtung (Stadt + Handel 2022, S. 7 ff.). Aufgrund der nicht belegten Annahmen wie z.B. zur Flächenproduktivität, zu den Marktabschöpfungsquoten oder zur Umsatzprognose sowie der nicht berücksichtigten Einflüsse z.B. durch den Online-Handel oder durch die Vorschädigung auf die städtebaulichen Entwicklungsmöglichkeiten, zeigt sich ein deutlicher Bedarf an weiteren Untersuchungen.

Die Stadt Pirmasens wird sich bei einer anschließenden Bauleitplanung im Rahmen der gemeindenachbarlichen Abstimmungen nicht nur auf die ihr zugewiesene mittelzentrale Funktionen berufen können, sondern vor allem auf die nachteiligen Auswirkungen auf ihren zentralen Versorgungsbereich (§ 2 Abs. 2 Satz 2 BauGB).

Anlagen

1. *Stellungnahme im Kontext der geplanten Erweiterung des Zweibrücken Fashion Outlet (ZFO), 07/2022, Stadt + Handel*
2. *Schreiben zur Einleitung des Raumordnungsverfahrens mit integriertem Zielabweichungsverfahren für die Erweiterung des „Zweibrücken Fashion Outlet“, SGD-Süd, vom 15.03.2022*
3. *Antrag auf Durchführung eines Raumordnungsverfahrens mit integriertem Zielabweichungsverfahren zum Vorhaben Erweiterung des „Zweibrücken Fashion Outlet“ (Komplettfassung), VIA/FIRU, 25.02.2022 3.*
4. *Antrag auf Durchführung eines Raumordnungsverfahrens mit integriertem Zielabweichungsverfahren zum Vorhaben Erweiterung des „Zweibrücken Fashion Outlet“ (Kurzfassung), VIA/FIRU, 25.02.2022*
5. *Antrag auf Durchführung eines Zielabweichungsverfahrens vom Ziel 58 des LEP IV, Stadt Zweibrücken, vom 21.02.2022*
6. *Städtebaulich und raumordnerisch orientierte Auswirkungsanalyse zur geplanten Flächenerweiterung des „Zweibrücken Fashion Outlet“, ecostra, 16.09.2019*
7. *Analyse der in ausgewählten Städten und Gemeinden des mittleren Einzugsgebietes (Zone II) möglichen städtebaulichen und raumordnerischen Auswirkungen durch die geplante Flächenerweiterung des „Zweibrücken Fashion Outlet“ ..., ecostra, 26.05.2021*

8. *Fachgutachterliche Stellungnahme zu den möglichen Auswirkungen der geplanten Erweiterung des ZFO in der modellhaften Annahme eines überhöhten Umsatzanteils aus dem Naheinzugsgebiet (Zone I) ... ecostra, 11.01.2021*
9. *Auswirkungen auf die Entwicklungsziele der Städtebaufördermaßnahmen in den Städten Kaiserslautern, Zweibrücken, Pirmasens und Dahn ..., ecostra, 07.06.2022*
10. *Fachliche Herleitung und ergänzende Erläuterungen zu der sog. „Korridorsperre“ zur Absicherung der städtebaulichen und raumordnerischen Verträglichkeit..., ecostra 02.10.2020*
11. *Aktennotiz: Begrenzung der sortimentsbezogenen maximalen Verkaufsfläche unter Berücksichtigung des Bestandsschutzes....: Korridorsperre, EWB, 02.03.2021*
12. *Aktennotiz: Regelungsüberlegungen zur Ansiedlungspflicht von Artikeln des Luxus- und Premiumsegments, EWB, 05.02.2021*
13. *Zweibrücken Fashion Outlet – Erweiterungsvorhaben; Bestandsschutz Bestandscenter, VIA, undatiert*
14. *Zweibrücken Fashion Outlet – Erweiterungsvorhaben; Darstellung Baugenehmigungen, VIA, undatiert*
15. *Zweibrücken Fashion Outlet – Erweiterungsvorhaben; Darstellung Mietvertragssystematik, VIA, undatiert*
16. *Wirtschafts- und Tourismusstudie; Analyse der touristischen Bedeutung des Zweibrücken Fashion Outlet und der regionalwirtschaftlichen Effekte ..., iq Projektgesellschaft, 02.10.2020*
17. *Einzelhandelskonzept der Stadt Pirmasens, Markt und Standort, 11.11.2017*
18. *Abschlußentscheid des Raumordnungsverfahrens (ROV) über die Errichtung eines Designer Outlet Zweibrücken (DOZ), Bezirksregierung Rheinhessen-Pfalz, 16.06.1997*
19. *Entwicklung des Einzelhandels-Geschäftsbesatzes im ZVBI der Stadt Pirmasens von 2001 bis 2021, tabellarische Darstellung, Stadtplanungsamt Pirmasens, 24.05.2022*

Finanzierung:

Datum / Oberbürgermeister