

Grenzüberschreitender Schüler- und Lehreraustausch

Plenarsitzung vom 17. November 2000

Der Oberrheinrat, in seiner Sitzung vom 17. November 2000, und auf Antrag der Kommission "Verkehr – Raumordnung" empfiehlt zur Handhabung von Projekten für Factory Outlet Center (FOC) am Ober-rhein:

Vorbemerkung

Als Vertretungsorgan von Mandatsträgern am Oberrhein und entsprechend seinen statutengemäßen Zielen setzt sich der Oberrheinrat aktiv für die Verbesserung und die Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ein.

Konfliktvermeidungsstrategien kommt dabei eine besondere Bedeutung zu. Belastungen der grenzüberschreitenden Beziehungen können erfahrungsgemäss v.a. bei folgenden Fallkonstellationen auftreten:

- Grenzüberschreitende umweltrelevante Folgen von Projekten (Nutzungskonflikte);
- Grenzüberschreitende Konkurrenzsituationen von Infrastrukturanlagen (Rentabilitätsprobleme), bei potenziellen Ansiedlungen von Unternehmen (Gewerbesteuereinnahmen, Arbeitsplätze, Imagegewinn);
- Projekte, die grenzüberschreitend wirken und dabei beim Nachbarn den raumordnerischen Zielen zuwiderlaufen (Gewährleistung einer gleichmässigen Versorgung der Bevölkerung in Stadt und Land, Stabilisierung des Arbeitsmarktes, Verkehrsvermeidung bzw. umweltfreundliche Verkehrsbewältigung usw.).

Im erstgenannten Fall (Nutzungskonflikte) haben europäische Richtlinien, nationale Regelungen und multilaterale Abkommen und Gremien für eine spürbare Verringerung dieser Fälle gesorgt.

Im Falle der Konkurrenzsituation sind zwar grundsätzlich der grenzüberschreitende Dialog und die Suche nach möglichen Kooperationen oder Aufgabenteilungen überaus wünschenswert (v.a. bei öffentlichen oder öffentlich geförderten Projekten), doch entzieht sich die „natürliche“ Konkurrenz im privatwirtschaftlichen Bereich weitgehend den Möglichkeiten einer Beeinflussung durch die öffentliche Hand. Zudem ist es nicht Ziel des Oberrheinrats, Wettbewerb zu steuern oder gar zu unterbinden. Wie im Binnenland wird dies auch im grenzüberschreitenden Kontext parallel zur Suche nach Synergien fortbestehen.

Im letztgenannten Fall (grenzüberschreitend raumordnerisch relevanter Projekte) ist indes die Möglichkeit einer Verbesserung der grenzüberschreitenden Konzertierung gegeben. Über die Empfehlung der Deutsch-Französisch-Schweizerischen Regierungskommission vom 20.6.1984 hinaus, deren Aktualisierung auf der Tagesordnung steht, ist hier ein höheres Mass an grenzüberschreitender Abstimmung und Kooperation zwischen den öffentlichen Partnern nötig, wie die jüngsten Ereignisse gezeigt haben: den FOC-Projekten

kommt dabei aufgrund ihres sehr großen Einzugsbereiches eine besondere Bedeutung zu.

Zur Verringerung des Konfliktpotenzials im letztgenannten Fall möchte der Oberrheinrat mit seinen Empfehlungen einen konstruktiven Beitrag leisten.

Einzelempfehlungen

1. A) Empfehlung zur Zusammenarbeit bei der Abschätzung voraussichtlicher Auswirkungen von FOC-Projekten in Grenznähe: „Daten zu betroffenen Gebieten im Nachbarstaat bereitstellen und im Rahmen der Projektbeurteilung gleichwertig berücksichtigen“
2. B) Empfehlung zur grenzüberschreitenden Beteiligung und im Rahmen von Genehmigungsverfahren für FOC's: „Die gesetzlichen Spielräume nutzen, um eine frühestmögliche Beteiligung der Grenznachbarn bei Verfahren zur Erteilung von Betriebsgenehmigungen sowie im Rahmen der einer Baugenehmigung vorgeschalteten Bauleitplanung zu ermöglichen.“
3. C) Empfehlung zur abgestimmten Beurteilung von FOC-Projekten: „Raumordnerisch als relativ unproblematisch anzusehen sind innerstädtische, zentral gelegene FOC-Standorte in grösseren Städten, deren Erreichbarkeit mit verschiedenen Verkehrsmitteln gewährleistet ist. Beurteilungsrelevant sind v.a. folgende Kriterien (Näheres im Erläuterungsteil):

- Lage des vorgesehenen Standortes innerhalb der Gemeinde
- Zentralität / Größe der Standortgemeinde
- Art der beanspruchten Fläche
- Verkehr - ÖPNV-Erreichbarkeit
- Grösse der Verkaufsfläche
- Produkte / Sortiment“

1. D) Empfehlung zur abgestimmten Definition des Produktsortimentes von Factory Outlet Centern: „Angleichung der Definitionen für zulässige Produkte an die restriktiveren französischen Bestimmungen, v.a. zum Abbau bestehender Wettbewerbsverzerrungen“

ERLÄUTERUNGEN

Inhalte und Charakteristika von Empfehlungen zur Handhabung von FOC-Projekten am Oberrhein

Unter Berücksichtigung der bisherigen Praxis sowie der Unterschiede in den Regelungen der beteiligten Staaten zur Handhabung von FOC-Projekten scheinen Verbesserungen im Rahmen der aktuellen Rechtslage v.a. in folgenden Bereichen möglich und zweckmässig:

1. Zusammenarbeit bei der Abschätzung voraussichtlicher Auswirkungen von FOC-Projekten in Grenznähe;
2. Grenzüberschreitende Beteiligung im Rahmen gesetzlich vorgeschriebener Genehmigungsverfahren für FOC's (bzw. grossflächige Einzelhandelsprojekte);
3. Verständigung über einheitliche Kriterien für die Beurteilung von FOC-Projekten;
4. Verständigung über einheitliche Definitionen von FOC's

Adressaten der Empfehlungen

Primäre Adressaten dieser Empfehlungen des Oberrheinrates sind die nach dem jeweiligen innerstaatlichen Recht für die Beurteilung oder Genehmigung von Anträgen zum Betrieb oder zur Errichtung von FOC's zuständigen Stellen in den betroffenen Nachbarstaaten (staatliche Stellen, gemischte Kommissionen, Gebietskörperschaften). Darüber hinaus können aber auch Gutachter,

Verbraucherverbände, Industrie- und Handelskammern oder beispielsweise Einzelhandelsverbände Interesse an einem höheren Mass an Klarheit und Einheitlichkeit im Umgang mit derartigen Projekten haben.

Nicht zuletzt sollten diese Empfehlungen zusätzlich zu den eigenen primär wirtschaftlichen Kriterien der Investoren und Projektmanager für sie eine Richtschnur darstellen, die von vornherein Probleme ebenso wie aussichtslose Bemühungen um letztlich wenig aussichtsreiche Standorte vermeiden hilft.

Erläuterungen zu den Vorschlägen für Empfehlungen

Zu A) Zusammenarbeit bei der Abschätzung voraussichtlicher Auswirkungen von FOC-Projekten in Grenznähe

FOC's haben den vorliegenden Berechnungen der Betreiber zufolge, die von Erfahrungswerten aus Frankreich bestätigt wurden, einen Einzugsbereich von durchschnittlich 150 Km Fahrstrecke oder 1,5 Stunden Autofahrt. Dies bedeutet, dass jeglicher FOC-Standort innerhalb des Oberrheingebietes potenziell grenzüberschreitende Auswirkungen hat. Eine adäquate Beurteilung der Auswirkung eines derartigen Projektes auf den betroffenen Raum kann daher nur dann gegeben sein, wenn auch die Auswirkungen jenseits der Grenzen in vollem Umfang und gleichermassen einbezogen werden wie dies innerhalb des Staatsgebietes zu erfolgen hat, in dem sich der zur Diskussion stehende Standort befindet. Wesentliche Aspekte sind dabei

- die jeweilige Einzelhandelsstruktur im betroffenen Marktsegment;
- die Zahl und räumliche Verteilung bereits vorhandener grossflächiger Einrichtungen des gleichen Typs;
- die möglichen Auswirkungen auf den Arbeitsmärkten (Arbeitsplatzverluste zu neu geschaffenen Arbeitsplätzen unter jeweiliger Umrechnung in Vollzeitareitsplätze);
- die Konsequenzen für die Versorgungssituation der Bevölkerung in ländlichen und städtischen Gebieten;
- die Folgen in Bezug auf Verkehrsströme (ÖPNV / IV) und den ruhenden Verkehr.

Eine beiderseits der jeweiligen Grenzen vergleichbare (Ur-) Erhebung dieser Beurteilungsgrundlagen eines Vorhaben ist jedoch nur schwer und mit erheblichem Aufwand zu bewerkstelligen; dies gilt sowohl für ausländische Verwaltungsstellen als auch für die Investoren oder von ihnen beauftragten Gutachter.

Es ist daher ebenso wichtig auf eine Einbeziehung grenzüberschreitender Auswirkungen zu bestehen wie seitens der Stellen im betroffenen Nachbarstaat Hilfestellung bei der Beschaffung der benötigten Daten zu leisten sowie für die spätere Prüfung ihrer sachgerechten Darstellung und Interpretation zur Verfügung zu stehen. Hilfreich wäre es dabei zweifellos, wenn diese Daten zentral in jedem Land erfasst oder gar einer gemeinsamen grenzüberschreitenden Stelle (z.B. ein u.a. mit Raumberechnungsaufgaben ausgestatteter grenzüberschreitender Zweckverband) abrufbar wären oder es zumindest im jeweiligen Land eine Stelle gäbe, die Auskunft darüber geben kann, welche Daten bei welcher Stelle zu erhalten sind.

Seitens der verfahrensführenden Stellen ist dann sicherzustellen, dass die voraussichtlichen Auswirkungen im Nachbarstaat nicht nach anderen Massstäben beurteilt werden als jene, die sich auf das Inland beziehen.

Zu B) Grenzüberschreitende Beteiligung und im Rahmen von Genehmigungsverfahren für FOC's

Die bestehenden, gesetzlich vorgesehenen Beteiligungsmöglichkeiten sollten gerade bei diesen oft konflikträchtigen Projekten genutzt und in ihrer Handhabung grosszügig im Sinne einer grösst- und frühestmöglichen Beteiligung praktiziert werden.

Wie die Verfahrensschritte selbst, sind die Beteiligungsmöglichkeiten nach jenen im Rahmen von Betriebsgenehmigungsverfahren und jene im Zusammenhang mit dem Bauvorhaben zu differenzieren.

Im Rahmen von Prüfverfahren für eine beantragte Betriebsgenehmigung bestehen nach geltender Rechtslage Möglichkeiten, die Grenznachbarn im Entscheidungsfindungsprozess zu Wort kommen zu lassen. So sollten Grenznachbarn deutscherseits bereits beim sog. Scoping-Verfahren (und natürlich bei den weiteren Verfahrensschritten) im Rahmen des Raumordnungsverfahrens einbezogen werden. Französischerseits wäre es zu wünschen, dass die CDEC (Commission départementale d'équipement commercial), welche die gesetzliche Möglichkeit hat, Dritte im Rahmen ihres Prüftermins zu hören, diese Möglichkeit nutzte (so v.a. bei FOC-Projekten), um potenziell betroffene Grenznachbarn einzuladen und zu Wort kommen zu lassen. Deren Ausführungen und Argumente sollten dann bei der Entscheidung der CDEC einfließen.

Da die Erteilung von Baugenehmigungen selbst in keinem der beteiligten Staaten eine öffentliche Anhörung oder Beteiligung betroffener Dritter vorsieht, sind die vorgeschalteten Änderungen oder Neuaufstellungen von Bauleitplänen zu betrachten, die erst die Voraussetzungen schaffen, auf deren Grundlage dann eine Baugenehmigung beantragt werden kann. Die am 1.1.1998 in Kraft getretene Änderung des deutschen Baugesetzbuches sieht eine grenzüberschreitende Beteiligung vor, die derjenigen im Binnenland entspricht. Voraussetzung ist allerdings, dass dies auf Gegenseitigkeit beruht.

Ob letzteres der Fall ist, ist in Bezug auf Frankreich nicht eindeutig zu beantworten. Die in Vorbereitung befindliche „Loi solidarité et renouvellements urbains“ eröffnet den französischen Gebietskörperschaften die Möglichkeit, die Grenznachbarn zu beteiligen. Eine Verpflichtung hierzu bestünde indes nicht.

Sie müssten lediglich die Flächennutzung (wozu auch bestehende Raumpläne zählen) beim Nachbarn berücksichtigen. Nutzen sie diese neue Möglichkeit nicht, entfällt auch die Informations- und Beteiligungspflicht deutscherseits aufgrund der Bedingung der Gegenseitigkeit in den deutschen Regelungen.

Unter diesen Umständen kommt den Empfehlungen der Deutsch-Französisch-Schweizerischen Regierungskommission und der dazu gehörigen Oberrhein-Konferenz eine erhebliche Bedeutung zu, wobei v.a. die Empfehlung von 1984 bzw. ihre anstehende aktualisierte Fassung eine Richtschnur darstellt. Gerade falls die Gebietskörperschaften aus einer Konkurrenzsituation heraus die Information des Nachbarn hinten anstellen, kommt den staatlichen Instanzen eine zentrale Rolle bei dem dann nötigen Informationsfluss zu, der erforderlich ist, um Schaden von der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit abzuwenden.

Zu C) Abgestimmte Beurteilung von FOC-Projekten

Diese Empfehlung konzentriert sich auf einige wesentliche Kriterien, welche u.U. als „check-Liste“ im Beurteilungsverfahren fungieren könnten.

Lage des vorgesehenen Standortes innerhalb der Gemeinde

Um als raumordnerisch und städtebaulich „verträglich“ angesehen werden zu können, sollten Standorte bevorzugt werden, die in Kontinuität des bestehenden innerörtlichen Geschäftszentrums des Ortes angesiedelt sind, also in Bezug auf die Innenstadt fußläufig und gut mit dem ÖPNV erreichbar sind sowie über adäquate Angebote für den ruhenden PKW-Verkehr verfügen (Parkhaus, Tiefgarage u.ä.). Diesen Standorten für FOC's ist die höchste Präferenz einzuräumen, da sie aus raumordnerischer Sicht die grössten positiven Nebeneffekte bei geringsten negativen Folgewirkungen haben.

Standorte, die hingegen mehr am Stadtrand gelegen sind, sollten nur dann in Betracht kommen, wenn ihre

Verkaufsfläche vergleichsweise gering ist (

FOC-Projekte auf der sog. „grünen Wiese“, also losgelöst vom bestehenden Siedlungskörper, v.a. wenn sie nicht mit dem ÖPNV erreichbar sind, sollten unabhängig von ihrer Grösse aus raumordnerischen Erwägungen ausgeschlossen werden.

Zentralität / Grösse der Standortgemeinde:

Positive Folgeeffekte von innerstädtischen FOC's können nur dann erfolgen, wenn die Standortgemeinde über eine breite innerstädtische Einzelhandelsinfrastruktur verfügt. Dann sind Umsatzzuwächse von bis zu 40% bei anderen Einzelhändlern als dem vom FOC betroffenen Segment zu verzeichnen.

Über eine breite Einzelhandelsinfrastruktur, aber auch über eine gute Erreichbarkeit mit dem ÖPNV und dem IV verfügen aber i.d.R. nur Städte ab einer bestimmten Grössenordnung. Diese einheitlich zu definieren wird aufgrund unterschiedlicher Planungssysteme, aber auch unterschiedlicher Bevölkerungsdichten und Zentrenstrukturen schwierig. Hier ist eine Kombination notwendig, die in etwa folgendermassen aussehen sollte: deutscherseits sollte die Gemeinde - je nach Projektgrösse entweder als Oberzentrum (Projekte mit > 5.000 m² Verkaufsfläche) oder zumindest seitens der Landesplanung als (gut ausgestattetes) Mittelzentrum eingestuft worden sein (Projekte mit

Mangels eines vergleichbaren zentralörtlichen Systems in Frankreich und der Schweiz kommt auf französischer respektive schweizer Seite die Ansiedlung von FOC's mit > 5.000 m² Verkaufsfläche nur in regionalen Metropolen, die Ansiedlung von FOC's mit

Art der beanspruchten Fläche

Im Sinne des allseits propagierten sparsamen Umgangs mit Grund und Boden sowie im Sinne der Ergebnisse des gemeinsamen Freiraumkonzeptes für den meist dicht besiedelten Oberrheinraum ist eine Erstbeanspruchung von Freiräumen für derartige bauliche Massnahmen zu vermeiden. Vielmehr sollten schon zuvor baulich genutzte Areale (militärische, industriell oder sonstige gewerblich genutzte Konversionsflächen) und ungenutzten Gebäuden der Vorzug gegeben werden. Dadurch können zugleich Vorfinanzierungen von Erschliessungskosten (und damit verbundene Risiken) durch die öffentliche Hand mini-miert werden.

Verkehr - ÖPNV-Erreichbarkeit

Die meist flächenmässig grossen Factory Outlet Center benötigen, um rentabel zu sein, grosse Kundenströme. Diese sollen v.a. dadurch erreicht werden, dass Markenwaren unter Umgehung des Zwischenhandels von den Produzenten direkt an die Endverbraucher mit hohen Preisnachlässen verkauft werden. Die Ersparnis kann dann bei höherwertigen Produkten so hoch ausfallen, dass sich für die Konsumenten auch eine weite Anreise rechnet. Da i.d.R. die Gelegenheit genutzt dann wird, um eine grössere Anzahl an Waren zu kaufen, ziehen die Verbraucher um eines bequemeren Transportes willen meist den PKW als Transportmittel vor, falls überhaupt ein ÖPNV-Anschluß besteht.

Vor diesem Hintergrund sollte es Ziel sein, die Frequenz der FOC-Besuche zu erhöhen und die durchschnittlichen Distanzen der Verbraucher so zu verringern, dass sie auch selbst bei Erwerb nur eines Produktes lohnend sind. Dies setzt wiederum voraus, dass FOC's für einen grossen Personenkreis fussläufig erreichbar sind, im Rahmen eines Städtebesuchs beiläufig wahrgenommen werden oder gut mit dem ÖPNV erreichbar sind, wobei zusätzlich die ÖPNV-Kosten den Kunden ab einer bestimmten Kaufsumme seitens der FOC-Betreiber erstattet oder subventioniert werden könnten. Ähnliches könnte bei innerstädtischen FOC's auch im Hinblick auf Parkgebühren sinnvoll sein (der restliche Einzelhandel würde hiervon zusätzlich profitieren, was der Akzeptanz von FOC-Projekten beim örtlichen Einzelhandel zugute

käme).

Nimmt die Anzahl an FOC's innerhalb eines bestimmten Gebietes zu, werden sie sich bei herkömmlicher Ausrichtung auf Kunden, die aus relativ großer Entfernung mit dem PKW anreisen, zunehmend Konkurrenz machen und es droht die Entstehung von Gewerbebrachen. Um so wichtiger wird daher die Ausrichtung derartiger Anlagen auf den Kern grösserer Agglomerationen.

Gelingt es dagegen, die mittleren Distanzen der Kundenwege wie zuvor beschrieben zu reduzieren, nimmt zugleich die grenzüberschreitende Brisanz der-artiger Projekte ab.

Größe der Verkaufsfläche

Im grenzüberschreitenden Kontext soll es zu keiner „Verwässerung“ bestehen-der nationaler Regelungen kommen, sondern der Grenzraum sondern vielmehr Vorbildcharakter haben und daher fortschrittlich sein. Die Orientierung an der jeweils restriktiveren Regelung sollte daher die Regel sein. Es wird daher empfohlen, ab einer Anlage mit insgesamt 5.000 m² Verkaufsfläche eine grenzüberschreitende Information und Beteiligung durchzuführen.

Zu D) Abgestimmte Definition des zulässigen Warensortiments von FOC-Projekten

Zur Vermeidung einer „Verwässerung“ nationaler Regelungen, zum Abbau bestehender Wettbewerbsverzerrungen aufgrund unterschiedlicher Definitionen des zulässigen Produktsortimentes, die sich auf die Attraktivität von Standorten in den verschiedenen Staaten auswirken, zum Schutz des bestehenden Einzelhandels vor faktischen, ihm selbst untersagten Dauerschlussverkäufen sowie zum Schutz der Verbraucher vor missbräuchlicher Verwendung der Bezeichnung FOC erscheint es diesbezüglich sinnvoll, sich den restriktiveren französischen Bestimmungen anzupassen, und in FOC's nur den Verkauf von Produkten zuzulassen,

- die nicht aus der aktuellen Kollektion stammen (keine „Zweite-Wahl“-Artikel, keine Musterkollektionen, keine Auslaufmodelle) und
- die Retouren des Einzelhandels darstellen oder aus unverkäuflichen Überproduktionen stammen und
- die vom Hersteller der Waren (bzw. von Filialen des Herstellers) selbst angeboten werden.

Diese Empfehlung unterscheidet sich insofern von den drei vorgenannten, als sie eine Problematik aufgreift, die eine Gemengelage wirtschaftspolitischer und raumordnungspolitischer Aspekte darstellt. Wettbewerb wird damit nicht behindert, sondern Chancengleichheit wieder hergestellt und damit erst ein echter, fairer Wettbewerb wieder ein Stück weit ermöglicht.