

Auswirkungen des geplanten FOC in Remscheid-Lennep auf den innerstädtischen Einzelhandel – Thesenpapier

1. Das Konzept FOC – Einkaufscenter unter neuem Label

Factory Outlet, Fabrik- oder Werksverkauf bezeichnete ursprünglich eine Vertriebsform, bei der ein Hersteller seine Waren an seiner Fabrikationsstätte für den Produktionspreis zuzüglich eines geringen Aufpreises verbilligt anbietet. Der Fabrikverkauf wurde von Fabriken direkt geplant, realisiert und verwaltet. Bei der Ware handelte es sich um Vorjahresware (Überschussproduktion) und um Ware mit kleineren Mängeln. In den 1970er Jahren entstanden in den USA im nächsten Schritt die ersten organisierten Factory Outlet Center (FOC), in denen Fabriken und Hersteller ähnlicher Produkte sich zusammenschlossen, um ihre Waren ohne Einbeziehung des Groß- und Einzelhandels in speziell hierfür errichteten Gebäudegruppen direkt an den Endverbraucher zu verkaufen. Das Konzept wurde in den Folgejahren optimiert und erreichte bald neue Dimensionen. Die ursprünglichen FOC in den USA entstanden als Verkaufsanlagen mit ca. 2000 m² - 3000 m² Verkaufsfläche. Unter gleicher Verkaufsbezeichnung werden heute jedoch für ein einziges FOC 15.000 m² bis 30.000 m² Verkaufsflächen errichtet mit bis zu 150 Läden und einem Vollsortimentsangebot an Textilien, Sportartikeln, Schuhen und weiteren Produkten. Heute hat ein FOC nichts mehr mit der Ursprungsidee gemein. Es ist eine neue Form von Einkaufscenter, in dem Einzelhandelsumsätze in bislang den innerstädtischen Einzelhandel prägenden Leitbranchen generiert und von dort umverteilt werden sollen.

2. Die Strategie: eine neue Einkaufsstadt im Umfeld alter Innenstädte und ein cleveres Marketingkonzept

Eine Direktvermarktung von Produkten bietet dem Endverbraucher in aller Regel einen großen Preisvorteil. Während der traditionelle Einzelhändler mit einem hohen Warenpreisaufschlag gegenüber den reinen Herstellungskosten kalkulieren muss, weil der Hersteller und die dem Einzelhandel eventuell vorgeschalteten Großhändler auch am Produkt verdienen möchten, kann die Direktvermarktung von Produkten dem Endverbraucher infolge der Ausschaltung der Zwischenhändler einen großen Preisvorteil bieten. Dieser wirtschaftliche Vorteil dient zugleich als Marketingkonzept des FOC. Man propagiert den direkten Verkauf der Waren von der Produktion ohne Handelsaufschlag.

Nicht verkaufte Trendware der letzten Saison, die zu einem sehr günstigen Preis angeboten wird, soll beim Konsumenten Kaufreize auslösen. Die Mode-Label-Hersteller haben jedoch längst erkannt, dass sie mit Hilfe von massenhaft produzierter B-Ware und extra für den Verkauf im FOC produzierter „Nachsaison Ware“ sehr große zusätzliche Umsätze und Gewinne erzielen können. Würde es sich bei den angebotenen Waren tatsächlich ausschließlich um nicht mehr trendgerechte oder um leicht beschädigte Ware, so wäre man keinesfalls imstande, Verkaufsflächen in einer Größenordnung von 15.000

m² und mehr damit zu beliefern. Mit der speziell für die FOC hergestellten Mehrfabrikation kann man dagegen umsatzabhängig beliebige große Mengen Ware herstellen und zum Verkauf anbieten. Jedoch sollen die meisten Verbraucher glauben, dass es sich bei den im FOC angebotenen Produkten ausschließlich um hochwertige Designerware handle und diese in der Nachsaison deutlich günstiger gekauft werden könne. Deshalb benennen sich viele FOC auch Designer Outlet Center (DOC). Letztlich ist dies nichts anderes als eine Täuschung des Endverbrauchers.

Zusammen mit einem Warenangebot in weiteren innenstadtrelevanten Sortimenten wie Schuhen, Leder- oder Hartwaren sowie einer umfangreichen Gastronomie verwischt der Unterschied zu den bereits bekannten Shopping Center bzw. den Fußgängerzonen unserer Innenstädte immer weiter.

Einem FOC liegt also ökonomisch gesehen ein äußerst erfolgreiches Marketinginstrument zugrunde, das mit seiner ausgeklügelten Absatzstruktur bei den Verbrauchern massiv Kaufimpulse auslöst und dazu dient, Einzelhandelsumsätze des traditionellen stationären Innenstadteinzelhandels in die Taschen des neuen Centerbetreibers und deren Mieter zu verlagern.

3. Die Problematik des Standorts und seine Auswirkungen auf den innerstädtischen Einzelhandel

Der ins Auge gefasste Standort für das FOC in Lennep ist vom Zentrum Remscheids und dessen zentralen Versorgungsbereich räumlich abgesetzt und damit nicht innerstädtisch integriert. Es handelt sich um den klassischen Standort auf der „grünen Wiese“. Aus Entwicklerperspektive erscheint dies sinnvoll, um in dieser Insellage die künftigen Besucher:innen exklusiv für sich zu haben und diese nicht mit anderen teilen zu müssen. Aus kommunaler und raumplanerischer Perspektive ist diese Entscheidung jedoch fatal und alles andere als nachvollziehbar. Durch das geplante FOC droht dem innerstädtischen Einzelhandel ein massiver Schaden, der die Funktion ihres Stadtzentrums weiter beeinträchtigen wird. Aus der Vergangenheit weiß man, wie schädlich sich Einkaufszentren auf der „grünen Wiese“ auf den innerstädtischen Einzelhandel auswirkten. Offiziell liegt der Planstandort innerhalb des zentralen Versorgungsbereichs des Stadtbezirkszentrums DOC Lennep, weil dieser 2014 in Vorbereitung des geplanten DOC räumlich angepasst wurde, damit dieser nicht gegen die Grundsätze des Landesentwicklungsplans NRW bzw. der Baunutzungsverordnung verstößt.

Ein Blick auf den Bereich lässt auf den ersten Blick erkennen, dass es sich nicht um eine integrierte Lage handelt. Während nur Teile des Altstadtbereichs von Lennep darin enthalten sind, wird nun ein bisher stark begrünter und mit Sportanlagen versehener schlauchartiger Bereich einbezogen. Diese Ausweitung ist nicht funktional begründet, sondern ausschließlich wegen der Flächenverfügbarkeit. Denn nur hier gibt es freie, weitgehend unbebaute Flächen, die eine direkt Verkehrsanbindung von der B 229/B51 ermöglichen.

Die unter der Bezeichnung „Factory Outlet Center“ angetretene neue Form eines Einkaufszentrums übt - wie die anderen Shoppingcenter auch - eine enorme Magnetwirkung auf die Verbraucher aus und bewirkt dadurch natürlich einen entsprechend hohen Abfluss der innerstädtischen Kundschaft und deren Kaufkraft. Der verbleibende innerstädtische Einzelhandel ist dieser Konkurrenz und der des Online-Handels hoffnungslos unterlegen. Die Städte verlieren durch diese Art der Verdrängung ihre klassischen 1A-Lagen. Ein räumlicher und funktionaler Abwertungsprozess wird eingeleitet, der irreversibel ist.

Die Umsatzrendite der meisten innerstädtischen Einzelhändler liegt bei 1,5 % bis 3 % des Umsatzes. Wenn für die Einzelhändler nach harten Pandemie-Jahren und infolge des weiter anwachsenden Online-Handels durch die Neuansiedelung eines FOC zusätzlicher Umsatz verloren geht, schmilzt auch ihr Gewinn weiter. Im schlimmsten Fall sind sie gezwungen, ihre Geschäfte aufzugeben mit entsprechenden Folgen für den Einzelhandelsstandort „Innenstadt“.

Das städtebauliche und raumordnerische Einzelhandelsverträglichkeitsgutachten des Büros Stadt + Handel (Dortmund 2015) prognostizierte bei dem letzten Versuch der Ansiedelung eines FOC in Lennep (mit einer ähnlichen Verkaufsfläche wie das jetzt neu initiierte Projekt) eine Umsatzumverteilung im zentralen Versorgungsbereich des Innenstadtzentrums von Remscheid in Höhe von 8 % bis 9 % im Sortimentsbereich Bekleidung und von 7 % bis 9 % im Bereich Schuhe, für den Sortimentsbereich Sportartikel gar 11 % bis 13 % und für den Bereich Schmuck 7 % bis 8 % und für den zentralen Versorgungsbereich Stadtbezirkszentrum Süd im Sortimentsbereich Sportartikel 13 % bis 16 %. Der Zeitpunkt der Untersuchung lag noch vor der Pandemie und dem gleichzeitig weiteren Anwachsen des Online-Handels. Es wurde in dem Gutachten bereits damals konstatiert, dass *„spürbare Auswirkungen auf einzelne Bestandsbereiche in den genannten Sortimentsbereichen nicht grundsätzlich auszuschließen“* sind.

Als Erheblichkeitsschwelle einer Umsatzumverteilung, die auf negative städtebauliche Auswirkungen hinweist, wird meist eine Umverteilung von 10 % des projektrelevanten Umsatzes in einem zentralen Versorgungsbereich angenommen. In der Rechtsprechung wird jedoch darauf explizit verwiesen, dass für die städtebauliche Verträglichkeit großflächiger Vorhaben stets auch die spezifischen Gegebenheiten eines zentralen Versorgungsbereichs und die wirtschaftliche Stabilität der Anbieter zu berücksichtigen sind. In der Folge ist davon auszugehen, dass auch bei Unterschreitung einer Umsatzumverteilungsquote von 10 % je nach Ausgangssituation negative städtebauliche Auswirkungen induziert werden können. Diese Aussage gilt aktuell mehr denn je.

4. Die Sortimente und die Systemvorteile eines FOC im Vergleich zum traditionellen Einzelhandel

De facto lassen sich in einem FOC alle üblicherweise für den traditionellen innerstädtischen Einzelhandel charakteristischen Warengruppen und Marken finden. In dem zum geplanten DOC in Lennep vergleichbaren „Montabaur The Style Outlets“ lassen sich all jene Marken finden, die es auch im innerstädtischen Textileinzelhandel gibt (Brax, Bugatti, Tom Tailor, Depot, Fossil, Hallhuber, Joop, Levis, Mey, Mustang, Nike, Only, s.Oliver, Salamander, Tommy Hilfinger, WMF etc.). Überregional wirksame Marken sind dagegen so gut wie gar nicht zu finden. Das Angebot stellt also keine Ergänzung, sondern eine Duplizierung des innerstädtischen Angebots dar.

Der Schwerpunkt des Warensortiments liegt bei FOC eindeutig im Bekleidungsbereich. Dieser macht ca. 60% bis 70% des Angebots aus, in erster Linie Damenoberbekleidung, aber natürlich auch Herren-, Kinder- und Sportkleidung. Ca. 10% bis 20% des Warensortiments entfallen auf Schuhe und sonstige Lederwaren, ca. 8 % bis 15 % auf Schmuckwaren, Haushaltswaren (Glas/Porzellan/Keramik), Heimtextilien, Bücher, Elektrowaren, Spielwaren, Geschenkartikel und Parfümerie-Artikel sowie Süßwaren und Feinkostartikel. Damit umfasst das Warensortiment im Grunde alles, was bislang das Angebot einer Innenstadt und deren Reiz als Hauptgeschäftsbereich ausmacht.

Der Vorteil der Händler in einem FOC gegenüber einem Händler in der Innenstadt liegt u.a. darin, dass ein Händler im FOC bei einem massenhaften Warenumsatz mit einer deutlich geringeren Gewinnmarge kalkulieren kann, was sich auf den Preis der Ware im FOC gegenüber einem innerstädtisch gelegenen Geschäft natürlich vorteilhaft auswirkt. Auch ist der Anteil des Verkaufspersonals in einem Geschäft, das große Massen umsetzt, deutlich geringer als einer Boutique oder einem Fachgeschäft in der Innenstadt. Schließlich stellt die viel günstigere Miete eines großflächigen Shops in einem FOC gegenüber den innerstädtischen Mieten in den Haupteinkaufsstraße der Stadt einen weiteren Wettbewerbsvorteil für einen Händler in einem FOC dar. Dies alles befördert das Wettbewerbsgefälle zwischen dem traditionellen innerstädtischen Einzelhandel und dem in Outlet Centern organisierten Handel zu Lasten der innerstädtischen Händler. Diese Systemvorteile und die bereits genannten Marketingtricks bilden das Erfolgsrezept eines Factory bzw. Design Outlet Centers.

So verwundert es auch nicht, dass die Flächenproduktivität eines FOC deutlich höher ist als in anderen Betriebsformen des Einzelhandelssektors. Die Gutachter von Stadt + Handel schätzten die Flächenproduktivität 2015 des damals angestrebten FOC-Projekts in Lennep in ihrem Gutachten mit durchschnittlich 6.350 Euro pro m² Verkaufsfläche an (im Minimum 5.800 Euro/m² Verkaufsfläche und im Maximum 6.900 Euro/m² Verkaufsfläche). Der Bekleidungsfachhandel erwirtschaftete 2017 bundesweit durchschnittlich 2.705 Euro pro m² Verkaufsfläche.¹ Im Rahmen der Erweiterungsplanung des „Montabaur The Style Outlets“ der Familie Dommermuth wurde die

¹ Bundesverband des Deutschen Textileinzelhandels (Hrsg.) Statistik-Report 2019. Textileinzelhandel, Köln 2019. Der Wert der Raumleistung bezieht sich für den Bekleidungsfachhandel mit gemischtem Sortiment.

Flächenproduktivität dieses Centers in einem aktuellen Gutachten mit durchschnittlich 7.390 Euro pro m² Verkaufsfläche in Gänze und 7.355 Euro pro m² Verkaufsfläche im Bekleidungssortiment angegeben. Nach der Erweiterung des Centers wird sogar von einer Flächenproduktivität von 7.500 Euro pro m² Verkaufsfläche ausgegangen.² Daraus lässt sich ableiten, dass die Flächenproduktivität im Rahmen der Betrachtung der Auswirkungen des geplanten DOC in Lennep um mindestens 18 % höher anzusetzen ist, als dies 2015 der Fall war. Entsprechend höher werden auch die Umsatzumverteilungen ausfallen, zumal der traditionelle stationäre Einzelhandel infolge des weiter anwachsenden Online-Handels, der Corona-Pandemie und der Energiekrise in den letzten Jahren mit Umsatzeinbußen zu kämpfen hatte.

Im deutschen Planungsrecht gibt es im Gegensatz zu den internationalen Gepflogenheiten so manche Besonderheit. Z.B. wird die Gastronomie, in der ja auch Ware verkauft wird – nämlich Speisen – nicht zur Verkaufsfläche gezählt. Dabei weist gerade die Gastronomie innerhalb eines Centers eine wichtige Funktion auf, weil sie die Aufenthaltsdauer der Kunden entscheidend verlängern kann. Die Versorgung und Unterhaltung der Gäste sind elementar wichtig für ein gut funktionierendes Center. Diese Flächen sind keine unerheblichen Flächen, denn sie machen oft mehr als 10% bis 15% der Gesamtfläche aus. Zunehmend wird der Unterhaltungsaspekt in Form touristischer Angebote ausgebaut, um die Attraktivität zu erhöhen, wie es der Investor ja nun auch für das geplante Outlet Center in Lennep vorsieht.

Es gibt eine gegenseitige Abhängigkeit der Bereiche Handel, Gastronomie und Dienstleistung. Erleidet z.B. die Innenstadt infolge der Verlagerung von innenstadtrelevanten Sortimenten wie Textil, Schuhe und Lederwaren in ein neues Outlet Center einen deutlichen Besucherverlust, dann können sich dort auch die Gastronomie und die Dienstleister wegen der geringeren Besucherfrequenz und dem damit verbundenen Umsatzschwund nicht mehr halten. Um zu überleben, müssen sie die Nähe des Einzelhandels suchen. Wenn dieser in ein Outlet Center abgewandert ist, wird man dessen Nähe suchen. Da man dort um diese Zusammenhänge weiß, versucht man schon frühzeitig diese Abwanderungsbewegungen mitzumachen. Die Lebendigkeit des innerstädtischen Einzelhandels, die ja erst aus einem vielfältigen Gesamtangebot vieler Anbieter entsteht, nicht nur aus der Bekleidungsbranche, geht so immer weiter verloren. Der Kunde erwartet ein Vollversorgungssortiment, entweder in seiner Innenstadt oder im Outlet Center. So findet man auch in den neuen FOC immer mehr Angebote, die das Vollsoriment ergänzen.

Wenn man die Gastronomie- und tatsächlichen Mietflächen zu den reinen Verkaufsflächen für den Einzelhandel hinzuaddiert, werden aus Centerplanungen, die mit 15.000 m² Verkaufsfläche angegeben wurden, tatsächlich schnell Größenordnungen von 25.000 m² bis 30.000 m² Mietfläche. Auch dies sollte bei der Abwägung zur Genehmigungsfähigkeit eines neuen Centers berücksichtigt werden.

² Ecostra GmbH: Auswirkungsanalyse Erweiterung Montabaur The Style Outlets 2022, S. 23.

Zudem wird die anfängliche Größendimension auch aus einem anderen Grund nicht die endgültige sein. Aktuell soll z.B. das vom gleichen Vorhabenträger betriebene „Montabaur The Style Outlets“ von ursprünglich 10.000 m² Verkaufsfläche um weitere 11.800 m² auf 21.800 m² Verkaufsfläche erweitert werden. Diese „Salamitaktik“ der Verkaufsflächenerweiterung ist bei allen Outlet Centern in Deutschland erkennbar, was auch nicht weiter verwundert, weil die mit einer Erweiterung zu erzielenden Profite gewaltig sind. In Montabaur sollen es nun 16.500 m² Verkaufsfläche im Kernsortiment Bekleidung/Sportbekleidung, 3.500 m² im Sortiment Schuhe/Lederwaren und der Rest in sonstigen (zentrenrelevanten) Sortimenten werden.

Schließlich bieten das gute Stellplatzangebot und die niedrigen Parkgebühren einen weiteren, nicht zu unterschätzenden Standortvorteil für die Center. Dies ist Teil der Gesamtstrategie. Wenn für eine Parkdauer von mehreren Stunden keine Gebühren oder 50 Cent je Stunde erhoben werden, ist dies gegenüber dem Parken in der Innenstadt konkurrenzlos günstig.

5. Der Verkehr und dessen Auswirkungen in Zeiten des Klimawandels

Eine derartige Vermehrung von Einzelhandelsflächen an einem peripher gelegenen Standort für innenstadtrelevante Sortimente ist falsch platziert. Aufgrund ihrer Randlage werden der motorisierte Individualverkehr und damit der CO₂-Ausstoss massiv erhöht. In Zeiten, wo alle Welt von Klimaneutralität spricht, ist dies schlicht verantwortungslos. Dieser Ort wird ausschließlich durch Besucher mit PKW besucht werden. Dies ist auch gewollt: der Kofferraum ist halt die größte Einkaufstasche. So wird also durch eine falsch platzierte Einzelhandelsagglomeration zum Vorteil eines Einzelnen und Nachteil der Allgemeinheit massiv das Verkehrsaufkommen erhöht und eine Schädigung der Umwelt billigend in Kauf genommen, nur um dem Investitionsgewinn eines Einzelnen Vorschub zu leisten. Zugleich werden weitere Flächen nicht nur durch die Gebäude des Centers, sondern auch durch die zahlreichen Parkplätze versiegelt. Gleichzeitig werden dem historischen Zentrum von Lennep Parkplatzflächen genommen.

Auch wenn die geplanten Bauten des DOC in Lennep mit Gründächern versehen werden sollten, sind diese Fläche – zumal, wenn es sich nur um eine extensive Begrünung handeln sollte, weil eine intensive Begrünung aus statischen Erwägungen wegen des Gewichts von knapp 1.000 kg/m² Dachfläche kaum infrage kommen dürfte – nichts anderes als eine kosmetische Maßnahme, um die Vogelperspektiven der Projektplanung ästhetisch zu verharmlosen und ökologische Sorgen zu zerstreuen. Eine klimaneutrale Stadtplanung sieht anders aus! Eine solche Stadtplanung würde keine weiteren Flächen versiegeln, sondern den baulichen Bestand in integrierter Lage nutzen, um diesem Standort neues Leben einzuhauchen. Bei der jetzt vorgesehenen Planung wird neben der alten Stadt lediglich eine neue errichtet und ganz auf das Auto als Fortbewegungsmittel gesetzt. Die infrastrukturellen Einrichtungen werden dafür vergrößert. Was ist daran ökologisch?

6. Einzelhandelsverträglichkeitsgutachten und ihre Problematik

Bei der Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsvorhaben stellt sich stets die Frage nach ihrer Verträglichkeit. Zur Beantwortung dieser Frage sind Einzelhandelsverträglichkeitsgutachten unerlässlich. Dabei stehen jedoch die Ergebnisse und nicht zuletzt die Einzelhandelsgutachten selbst immer wieder in der Kritik, wenn Zweifel an der attestierten Verträglichkeit des Vorhabens bestehen.

Deshalb sollte bei der Planung eines FOC wie bei jedem anderen Einkaufszentrum auch eine besondere Sorgfalt auf die Auswahl und Beauftragung der Gutachter gelegt werden. Gutachten zum Nachweis der Einzelhandelsverträglichkeit eines Centervorhabens sind mit Vorsicht zu betrachten, wenn die Gutachter durch den Entwickler beauftragt wurden oder von diesen bezahlt werden. Derartige „Parteiengutachten“ kommen selten zu einem Ergebnis, das zum wirtschaftlichen Schaden des Entwicklers ausfällt. Wenn ein Gutachterbüro z.B. zu dem Schluss käme, dass ein FOC schädlich für den innerstädtischen Einzelhandel und die zukünftige Entwicklung der Stadt oder einer Region sei, würde dies nicht gerade Begeisterung bei dem Auftraggeber des Gutachtens auslösen. Auf alle Fälle aber würde er sich bei anderen Projektentwicklungen künftig ein neues Gutachterbüro suchen. Zur Vermeidung der offensichtlichen Nähe werden Gutachterbüros häufig durch die Kommune beauftragt und nicht mehr vom Investor, aber häufig weiter von diesem bezahlt. So verwundert es nicht sehr, wenn die meisten Gutachten den Wünschen der Entwickler und Investoren entsprechen.

Bei den meisten Gutachten und gerichtlichen Urteilen zu großflächigen Einzelhandelsbetrieben basiert die Bewertung des zumutbaren Kaufkraftabzuges auf der Annahme, dass eine vom geplanten Einzelhandelsgroßvorhaben ausgelöste Umsatzumverteilung zentrenrelevanter Sortimente in den benachbarten Gemeinden von nicht mehr als 10 % dort keine negativen städtebaulichen Auswirkungen bewirke. Fachwissenschaftlich ist die „10 %-Marke“ jedoch nicht pauschal anwendbar. Vielmehr haben die Erfahrungen gezeigt, dass selbst Umverteilungen in einigen Sortimenten von 5 % bis 9 % angesichts des immer härteren Wettbewerbs erheblich sein können und entsprechende Auswirkungen auf den innerstädtischen Einzelhandel und damit negative Auswirkungen auf eine Innenstadt haben können. Auffallend ist zudem, dass die in der Rechtsprechung zur Verträglichkeit eines großflächigen FOC oder Einkaufszentrums so bedeutsame „10 %-Marke“ bei der Prognose der Umverteilung der Einzelhandelsumsätze nur selten gerissen wird.

Die „Stellschrauben“, auf denen die Gutachten basieren, sind folgende Parameter:

- Definition des Einzugsgebiets und Abgrenzung des Untersuchungsraumes
- Grundlagenermittlung (Angebots- und Nachfrageanalyse)
- Projektrelevante Rahmendaten
- Annahmen zum umverteilungsrelevanten Vorhabenumsatz
- Städtebauliche Bewertung der zu prognostizierenden absatzwirtschaftlichen Auswirkungen

Diese Parameter müssen einer realitätsnahen Worst-Case-Betrachtung entsprechen und sollten ggf. von Dritten überprüft werden.

Im Ergebnis offener fallen solche Gutachten aus, die der Einzelhandelsverband oder die IHK den Auftrag hierzu vergeben. Dann kann es auch passieren, dass eine Unverträglichkeit einer Planung und die funktionale Störung des Stadtzentrums prognostiziert werden. Solche Gutachten passen jedoch nicht in das Konzept der Projektentwickler und solcher Kommunen, die sich das Wohl des Entwicklers zu eigen gemacht haben. Wer beauftragt und zahlt das Verträglichkeitsgutachten bei diesem Projekt?

7. Steuermehreinnahmen durch die Neusiedlung?

Von den Befürwortern wird bei der Ansiedlung von Factory Outlet Centern oder anderen Einkaufszentren geradezu reflexartig damit argumentiert, dass solche Projekte auch eine deutliche Verbesserung der städtischen Finanzen durch ein Mehr an Gewerbesteuererträgen mit sich bringen. Was ist dran an diesem Argument?

Hierzu müssen zwei Aspekte betrachtet werden: zum einen die Steuerbemessung des Einzelhandels und zum anderen die Struktur der im Einkaufszentrum vertretenen Einzelhändler:

Bei der Steuerbemessung verhält es sich so, dass das klassische inhabergeführte Einzelhandelsgeschäft, das meist als selbständige Unternehmung in Form einer Personengesellschaft geführt wird, seine Steuern am Ort seines Gewerbes abführt. Wenn jedoch ein Unternehmen Betriebsstätten in mehreren Gemeinden unterhält (wie es z.B. bei den so genannten Filialisten der Fall ist), dann zählt der Gewerbeertrag der Gesamtfirma. Es dürfte dabei kaum verwundern, dass sich die Hauptsitze großer Kapitalgesellschaften mit zahlreichen Filialen häufig in so genannten „Gewerbesteuer-Oasen“ befinden, d.h. Gemeinden, die besonders niedrige Gewerbesteuer-Hebesätze haben. Der Gewerbesteuermessbetrag, aus der sich nach Anwendung des Gemeindehebesatzes die zu zahlende Steuer ergibt, muss zerlegt werden, damit jede Gemeinde ihren Anteil erhält. Den Zerlegungsmaßstab bilden i.d.R. die Arbeitslöhne, die in den Betriebsstätten anfallen. Eine Stadt, in der ein Filialist ansässig ist, partizipiert am Gewerbesteuerertrag also nur über einen Verteilungsmaßstab, der im Regelfall an der Summe der in den jeweiligen Niederlassungen gezahlten Löhne orientiert ist. Dabei werden aber nur die Löhne und Gehälter gerechnet, die auch lohnsteuerpflichtiges Einkommen im Sinne des Einkommensteuergesetzes sind. Da am Hauptsitz des Unternehmens in der Gewerbesteuer-Oase in der Regel das gutbezahlte Management sitzt, und in den Filialen eher Personal mit schlecht bezahlten Minijobs, ergibt sich für den Standort eines solchen Filialbetriebs in der Regel nur ein geringer Anteil an der Gewerbesteuer des Großunternehmens. In diesem Zusammenhang muss außerdem noch ein besonderer Trick in das Kalkül gezogen werden: Die Arbeitnehmer werden am Hauptsitz der Gesellschaft angestellt und anschließend zeitlich befristet an die

Niederlassung abgeordnet. Dann werden nämlich die Arbeitslöhne dem Hauptsitz in der „Gewerbsteuer-Oase“ zugerechnet. Aufgrund des besonderen Zerlegungsmaßstabs für Filialbetriebe bekommt die Gemeinde an einem Niederlassungs-Standort i.d.R. somit nur einen sehr geringen Anteil am Gewerbesteueraufkommen des Betriebs zugeteilt.

Wie sieht die Struktur des Einzelhandels aus? Factory Outlet Center bestehen in der Regel zu 100 Prozent aus sog. Filialbetrieben großer Kapitalgesellschaften, die über zahlreiche bundesweit oder regional verteilte Verkaufsstätten verfügen. Nun ist der Filialisierungsgrad der Hauptgeschäftsbereiche bundesdeutscher Innenstädte auch nicht gerade gering. Je nach Stadt differiert dieser zwischen 40 und 90 Prozent. Er ist aber immer noch geringer als in den FOC.

Da ein großer Teil des Einzelhandelsumsatzes aus den traditionellen Hauptgeschäftsbereichen in das neue Factory Outlet Center umverteilt werden dürfte, kann hierdurch das Gewerbesteueraufkommen keinesfalls wachsen. Im Gegenteil droht die Steuereinnahme innerhalb dieser Betrachtung sogar zu sinken, da die Gewinne vieler kleiner Gewerbesteuerpflichtigen in Remscheid auf wenige „große“ Steuerpflichtige mit Firmensitz außerhalb Remscheids umverteilt würden. Lediglich aus den Einzelhandelsumsätzen, die von außerhalb neu hinzugewonnen werden, ließen sich Steuergewinne herleiten. Allerdings sind diese aufgrund der besonderen Verteilungsregeln der Gewerbsteuer für eine Niederlassungs-Gemeinde eher gering. Je nach Umfang der Verdrängung des alt eingesessenen Einzelhandels und dem Zugewinn neuer Einzelhandelsumsätze kann die Gesamtbilanz der Gewerbesteuerentwicklung in einer Bandbreite zwischen geringen Zugewinnen und Verlusten schwanken. Die Erwartungshaltung einer deutlichen Aufbesserung der finanziellen Situation einer Kommune durch Errichtung eines großen Factory Outlet Center ist jedoch völlig illusorisch.

8. Verbesserung der Arbeitsplatzbilanz?

Es ist Teil der Durchsetzungsstrategie der Entwickler, mit allen Mitteln politische Entscheider davon zu überzeugen, dass gerade ihre Kommune eine „auserwählte Stadt“ sei, in der sie ein neues FOC z.B. am Stadtrand errichten wollen. Es wird dann darauf hingewiesen, dass ein solches Projekt dringend benötigt würde, um der überschuldeten und wirtschaftlich vor sich hin dümpelnden Stadt, Wachstumsimpulse und damit neues Leben einzuhauchen. Es wird auf den interkommunalen Wettbewerb hingewiesen, in dem es sich zu behaupten gelte. Um den Argumenten den nötigen Nachdruck zu verleihen, werden den politischen Entscheidern im Falle der erfolgreichen Projektentwicklung Investitionshilfen für kommunale Infrastrukturprojekte versprochen. Sind diese Versprechen nicht klar vertraglich geregelt und rechtlich abgesichert, werden sie später meistens nicht mehr eingelöst. Diese Versprechen dienen dem „Anfixen“ von Politikern, die sich durch die Versprechen Hoffnung auf die kostengünstige Beseitigung kommunaler Missstände erhoffen, aber auch die damit verbundene Publicity für sich.

Auch die Hoffnung, durch ein FOC könnten zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden und eine positive Dynamik in die Stadt bringen, wird sich nicht erfüllen. Ein Shopping Center oder ein FOC vernichtet mindestens genauso viele Arbeitsplätze im vorhandenen Einzelhandel, wie es neue schafft. Da traditionelle Fachgeschäfte ebenso wie Kaufhäuser mehr Personal aufgrund ihrer „altertümlichen“ Betriebsform benötigen als moderne Betriebsformen wie Einkaufszenter, wo in den Shops nur sehr wenig Personal anzutreffen ist, wird die Arbeitsplatzbilanz schnell negativ, wenn infolge des neuen Centers vorhandene Einzelhandelsgeschäfte aufgeben müssen. Man rechnet, dass etwa doppelt so viele Verkaufsflächen in einem Center benötigt werden wie im traditionellen Einzelhandel, um gleich viele Arbeitsplätze zu schaffen. So können die im Vorfeld einer Entwicklung gemachten vollmundigen Versprechungen leicht zu leeren werden. Doch wer wird das später nachprüfen?

Das vom Vorhabenträger betriebene FOC in Montabaur hat 531 Arbeitsplätze (2020), davon 156 Personen in Vollzeit, 192 Personen in Teilzeit, 195 geringfügig Beschäftigte und 8 Azubi-Stellen.³ Im Durchschnitt ergibt dies ein Stellenäquivalent von 303 Vollzeitstellen.⁴ Leider gibt es keine Untersuchung darüber, wie viele Stellen an anderen Orten im Einzugsbereich des FOC infolge der Umsatzumverteilungen in Folge von Ladenschließungen bzw. Personalabbau entfielen. Es gibt aber zu einem anderen Beispiel eine sehr prominente Untersuchung zu dem Thema der Arbeitsplatzbilanz.

Eine Studie mit dem Titel „*Oberhausener Stadtkerne zwischen Kontinuität und Wandel*“⁵ belegte, dass in Zusammenhang mit dem Bau des seinerzeit größten deutschen Einkaufszenters gerade einmal die Hälfte der ursprünglich versprochenen Jobs geschaffen wurden (5.460 an Stelle von 12.000 versprochenen Stellen). Unter Berücksichtigung des Verlustes von 4.200 Arbeitsplätzen, die infolge des Einkaufszenters „Centro“ ihre Geschäfte in den vorhandenen Standorten der Stadt aufgeben mussten und in das neue Einkaufszentrum verlagerten oder ganz aufgaben, sieht die Bilanz noch schlechter aus. Wenn man berücksichtigt, dass der Anteil der Niedriglohnjobs im „Centro“ deutlich höher liegt als im traditionellen innerstädtischen Einzelhandel, sieht die Bilanz noch schlechter aus. Im Einkaufszentrum „Centro“ arbeiten knapp die Hälfte aller Beschäftigten in Teilzeit (48,7 %), in den traditionellen innerstädtischen Geschäftsbereichen waren es dagegen nur rund ein Drittel. Auf Vollzeitstellen umgerechnet sind es 2.800 Vollzeitstellen, die neu geschaffen wurden und 2.800 Vollzeitstellen, die verloren gingen. Die Arbeitsplatzbilanz war also ein Nullsummenspiel: eine schlichte Verlagerung.

³ Ecostra GmbH: Auswirkungsanalyse Erweiterung Montabaur The Style Outlets 2022, S. 25-26.

⁴ Ebenda

⁵ Marißen, Norbert: *Oberhausener Stadtkerne zwischen Kontinuität und Wandel. Betriebe und Beschäftigte 1987 bis 2005*. Hrsg. Stadt Oberhausen, Der Oberbürgermeister. Oberhausen 2008 (Beiträge zur Stadtentwicklung; Nr. 92). Aus dieser Studie stammen auch die angegebenen Zahlen zur Situation auf dem Oberhausener Arbeitsmarkt.

9. Die Innenstadtnachsorge: Aufbringung von Steuergeldern zur Revitalisierung innerstädtischer Notstandsgebiete und Beseitigung hausgemachter Probleme?

Bund, Länder und Kommunen bringen seit Jahrzehnten erhebliche Steuermittel auf, um mit deren Hilfe die Städtebauförderung zu finanzieren. Mit Hilfe von Städtebaufördermitteln sollen strukturelle städtebauliche Probleme der Kommunen behoben bzw. minimiert werden.

Seit 2020 wurden insbesondere für die notleidenden Innenstädte verschiedene Sofortprogramme aufgelegt, damit innerstädtische Leerstände von Ladenlokalen beseitigt, Studien zur Nachnutzung von Waren- oder Kaufhäusern durchgeführt und der öffentliche Raum attraktiver gestaltet werden kann. Zudem werden auch Klimaanpassungsmaßnahmen gefördert. Eine Kommune, die ein außerstädtisch gelegenes Outlet Center auf ihrem Territorium zulässt, widerspricht all diesen Bemühungen von Bund und Land zur Revitalisierung der Innenstädte. Sie leistet sogar einer weiteren Verödung der Innenstädte Vorschub. Warum?

Die Stadt Remscheid wurde auf der Grundlage des Konzeptes zur Revitalisierung der Innenstadt in das Städtebauförderungsprogramm Stadtumbau West 2015 aufgenommen, 2020 wurden der Kernbereich Alleestraße / Innenstadt sowie der Kernbereich der Altstadt von Lennep in das Sofortprogramm zur Stärkung unserer Innenstädte und Zentren in Nordrhein-Westfalen aufgenommen. Diese Programme zielen auf die Stärkung der Innenstädte. Eine Ansiedelung eines FOC an der Peripherie von Remscheid läuft all diese Anstrengungen zuwider.

Wenn derartige städtebauliche Fehlentwicklungen in Form zu großer und an falschen Standorten befindlichen FOC bzw. Einkaufszentren rücksichtslos von Entwicklern geplant, gedankenlos von Stadtverwaltungen unterstützt und von politischen Entscheidungsträgern bedenkenlos akzeptiert werden, trägt dies zur weiteren funktionalen Schädigung der innerstädtischen Zentren bei.

Die jetzige Wiederaufnahme der Planung eines FOC wird zu einem massiven Investitionsstau in der Remscheider Innenstadt führen. Kein Immobilieneigentümer oder Einzelhändler wird angesichts der mit dem Großprojekt einhergehenden Unsicherheit für den etablierten Einzelhandelsstandort der Innenstadt Geld in die Hand nehmen und investieren. Bis zur Fertigstellung des Projekts und einige Jahre darüber hinaus, wird es in den betroffenen Arealen einen Investitionsstau geben. Erst, wenn die genauen Auswirkungen des Großprojekts auf die Innenstadt absehbar sind, kann wieder von Gewerbetreibenden und Immobilieneigentümern investiert werden. Ob es sich dann noch lohnt, sei dahingestellt.

Eine derartige Vermehrung von Einzelhandelsflächen an peripher gelegenen Standorten für innenstadtrelevante Sortimente, wie es das geplante FOC vorsieht, geht nicht nur weit über den Bedarf hinaus. Aufgrund seiner Randlage wird durch das geplante FOC der Individualverkehr und damit den CO₂-Ausstoß massiv erhöht. Es zeugt von kurzfristigem

Denken, wenn man bereitwillig nachhaltige Probleme im Einzelhandel und damit in den Innenstädten in Kauf nimmt, um damit ein auf die Erzielung kurzfristiger Profite angelegtes Projekt eines externen Investors zu protegieren.

Was fehlt ist eine kritische Begleitung derartiger Bauvorhaben durch die Landes- und Lokalpolitik, deren Aufgabe es ist, Schaden von ihren Städte abzuwenden und diese Städte nachhaltig weiterzuentwickeln, an Stelle kurzfristigem Renditedenken Vorschub zu leisten. Sie tragen die Verantwortung, Sie selbst haben es in der Hand!

Dr. Holger Pump-Uhlmann
Braunschweig, Mai/Juni 2023