

26. Juni 2014

Fortschreibung des Landesraumentwicklungsprogramms für Mecklenburg-Vorpommern – erste Stufe des Beteiligungsverfahrens

Im Rahmen der ersten Stufe des Beteiligungsverfahrens nehmen wir zum vorliegenden Entwurf der Fortschreibung des Landesraumentwicklungsprogramms für Mecklenburg-Vorpommern wie folgt Stellung:

Die Entscheidung, das 10 Jahre alte Landesraumentwicklungsprogramm fortzuschreiben, wird nachdrücklich begrüßt. Die im Einführungstext für diesen Schritt dargelegten Gründe überzeugen. Sie machen deutlich, dass neue oder veränderte Antworten auf die vielschichtigen Herausforderungen der demografischen Veränderungen, des wirtschaftlichen Strukturwandels, der Klimaveränderungen und auch der wirtschaftsräumlichen Verbindungen und Beziehungen des Landes gegeben werden müssen.

Als Vertretung von mittleren und größeren Unternehmen des Einzelhandels, die in Mecklenburg-Vorpommern vor allem in den Innenstädten der Oberzentren und einiger Mittelzentren als Magnetbetriebe präsent sind, beschränken wir uns in unserer Stellungnahme im wesentlichen auf das **Kapitel 4.3.3 Großflächige Einzelhandelsvorhaben**.

In der Begründung der Ziele der Raumordnung zu Großflächigen Einzelhandelsvorhaben steht der prägnante Satz: „Bei der Entwicklung und Stärkung der Innenstädte genießt der Einzelhandel höchste Priorität“. Diese Feststellung besaß zwar auch vor 10 Jahren bereits Gültigkeit, aber der demografische Wandel sowie die geradezu stürmische Entwicklung des Online-Handels haben die Schlüsselfunktion des stationären Einzelhandels für das Schicksal der Innenstädte noch einmal geschärft. Dies gilt für Städte aller Größenordnungen.

Der Einzelhandel nimmt unter allen gewerblichen Nutzungen von Innenstädten die immobilienwirtschaftlich wichtigste Rolle ein. Ökonomisch trägt er andere gewerbliche Dienstleistungsangebote sowie auch die Wohnungsnutzung mit. Er stabilisiert also andere innerstädtische Funktionen.

Unterstützt wird diese Stabilisierungsrolle durch die Tatsache, dass der Einzelhandel der wichtigste Besuchermagnet von Innenstädten ist. Alle einschlägigen Untersuchungen belegen, dass der häufigste Besuchsanlass von Innenstädten das Einzelhandelsangebot ist.

Diese tragende Funktion kann der innerstädtische Einzelhandel naturgemäß nur wahrnehmen, wenn er durch planungsrechtliche Rahmenbedingungen in seinem Bestand und seiner Fortentwicklung gestärkt wird. Für diese Zielerreichung sind die raumordnerischen Vorgaben des Landesraumentwicklungsprogramms von fundamentaler Bedeutung.

Die in Kapitel 4.3.3 formulierten Ziele der Raumordnung für Großflächige Einzelhandelsvorhaben tragen dieser Notwendigkeit grundsätzlich Rechnung. Das raumordnerische Ziel der Konzentration Großflächiger Einzelhandelsvorhaben auf Zentrale Orte (Zentralitätsgebot, Ziffer 1) stärkt das Zentrale-Orte-System, was nicht zuletzt vor dem Hintergrund des demografischen Wandels unabdingbar ist.

Überdies wird mit diesem Konzentrationsgebot der städtebaulich integrierte Einzelhandelsbestand gestärkt. Die Herabsetzung der nur in Mittel- und Oberzentren zulässigen Größenschwelle von Einzelhandelsprojekten von bisher 5.000 qm Bruttogeschossfläche auf 2.000 qm Verkaufsfläche ist zu begrüßen.

Das Kongruenzgebot (Ziffer 2) dient der Ausgewogenheit von Einzelhandels - Angebot und Versorgungsfunktion des jeweiligen Zentralen Ortes und schützt damit vor allem benachbarte Zentrale Orte vor Kaufkraftentzug. Auch dieses Ziel verdient im Zuge sinkender Bevölkerungszahlen und damit zum Teil verbundener Schwächung Zentraler Orte großes Gewicht.

Das städtebauliche Integrationsgebot (Ziffer 3) dient ebenfalls der Festigung und Funktionssicherung der Stadtkerne und damit der jeweiligen Zentralen Orte.

Zu begrüßen ist die Stärkung des Instruments der Einzelhandelskonzepte als Grundlage der Entwicklung zukunftsfähiger Zentren- und Nahversorgungsstrukturen der Zentralen Orte durch Einführung des Obligatoriums statt der bisherigen Soll-Bestimmung (Ziffer 5).

Dagegen sehen wir **Ziffer 6 äußerst kritisch**: Dieses Ziel öffnet die Möglichkeit von großflächigen Einzelhandelsprojekten in Umlandgemeinden von Stadt-Umland-Räumen. Vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen mit Einzelhandelsgroßflächen im „Weichbild“ von Kernstädten erscheint die Ausnahmebestimmung von Ziffer 6 inzwischen obsolet.

In der Phase des Aufbaus von Einzelhandelsflächen nach 1990 kam nicht zuletzt angesichts der vielfältigen praktischen und rechtlichen Ansiedlungshindernisse in den Stadtzentren der „Flächenspenderfunktion“ des Umlandes von Kernstädten eine wichtige Rolle bei der Sicherstellung eines ausreichenden Einzelhandelsangebotes zu.

Diese Verhältnisse haben sich inzwischen so grundlegend geändert, dass heute eher festgestellt werden muss, dass sich die früheren „Ersatz“-Flächen vielfach zur Quelle von Beeinträchtigungen einer geordneten Einzelhandelsentwicklung in den Kernstädten gewandelt haben. Raumordnerisches Ziel müsste es daher sein, die Entwicklung der letzten 20 Jahre in den Nachbargemeinden von Kernstädten zumindest zu beenden, besser noch – im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten – zurückzuführen.

Das in der Begründung zum Kapitel 4.3.3 aufgeführte Ziel, die zentralörtliche Funktion der Kernstadt zu stärken, ist unvereinbar mit – auch ausnahmsweisen – Ansiedlungen oder Ertüchtigungen großflächigen Einzelhandels im Umland von Kernstädten. Zudem ist festzuhalten, dass es angesichts der oben geschilderten gesamtwirtschaftlichen und branchenspezifischen Entwicklungen nicht nur keinen Bedarf an zusätzlichen Einzelhandelsverkaufsflächen gibt, sondern der – rechtlich geordnete – Rückbau von Einzelhandelsflächen das Gebot der Stunde ist.

Das Instrument des Einzelhandelskonzepts für Stadt-Umland-Räume als Grundlage von Ansiedlungsentscheidungen über großflächige Einzelhandelsprojekte in Umlandgemeinden von Kernstädten sollte daher nicht in den Zielkatalog des Kapitels 4.3.3 des Landesraumentwicklungsprogramms aufgenommen werden. Vielmehr müssen auch Einzelhandelsgroßprojekte im Umland von Kernstädten nach den allgemeinen raumordnerischen Zielen der Ziffern 1 bis 5 beurteilt werden.

Wir sprechen uns daher dafür aus, Ziffer 6 wie folgt fassen: „Für Einzelhandelsgroßprojekte in Umlandgemeinden von Stadt-Umland-Räumen gelten die in Ziffer 1 bis 5 formulierten Ziele.“

Ausdrücklich begrüßen wir den Wegfall der Ziffern 8 und 9 des Landesraumentwicklungsprogramms 2005 (Factory-Outlet-Center sowie Einzelhandel und Tourismus). Die raumordnerische Beurteilung dieser Vorhaben bedarf keiner Sonderbehandlung. Sie ist innerhalb der Ziele der Raumordnung regelbar.

Zusammenfassend unterstreichen wir, dass die auf die Stabilisierung und Stärkung des Einzelhandels ausgerichteten Ziele der Raumordnung im Kapitel 4.3.3 des Entwurfs des Landesraumentwicklungsprogramms nach unserer Auffassung mit Ausnahme der Ziffer 6 sachgerecht und überdies zwingend erforderlich sind.

Der Einzelhandel als herausragender Funktionsträger bei der Entwicklung und Stabilisierung der Innenstädte befindet sich in einem durch exogene Faktoren getriebenen Gefährdungsprozess: Die Einzelhandelsumsätze wachsen real seit mehr als einem Jahrzehnt nicht mehr. Der Anteil des Einzelhandels am gesamten privaten Verbrauch sinkt kontinuierlich; inzwischen liegt er bei knapp 27 Prozent. Gleichzeitig steigen die Ausgaben der Verbraucher für Wohnungsnutzung einschließlich der Energiekosten laufend. Der Anteil dieser Aufwendungen an den gesamten privaten Verbrauchsausgaben liegt inzwischen bei 24,4 Prozent. Er wird in wenigen Jahren den Anteil des Einzelhandels am privaten Verbrauch übersteigen.

Dem Einzelhandel fehlen aber nicht nur Wachstumsimpulse. Der stationäre Einzelhandel sieht sich zudem den Herausforderungen durch den Online-Handel ausgesetzt. Der Anteil dieses Vertriebswegs liegt zur Zeit bei rund 8 Prozent der **gesamten Einzelhandelsumsätze** mit stark steigender Tendenz. Noch wichtiger indessen ist die Tatsache, dass der Anteil des Online-Handels an den **Einzelhandelsumsätzen mit innenstadtrelevanten Sortimenten**, wie etwa Bekleidung, Schuhe, Uhren und Schmuck, Sport usw. inzwischen mehr als doppelt so hoch ist und in Kürze die 20-Prozent-Schwelle überschreiten wird. Dies bedeutet eine gravierende Umverteilung zulasten des stationären Einzelhandels vor allem in den Innenstädten.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung, die sich in einer marktwirtschaftlichen Ordnung der politischen Beeinflussung entzieht, ist es um so mehr Aufgabe der Politik, durch die planungsrechtlichen Rahmenbedingungen auf kommunaler und auf Landesebene sicherzustellen, dass der Einzelhandel auch künftig seiner Funktion als herausragender Träger urbaner Entwicklungen und nicht zuletzt als Garant der Sicherung der verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung als Teil der sozialen Infrastruktur gerecht werden kann.

Der Vollständigkeit halber fügen wir hinzu, dass wir darauf vertrauen, dass das geplante raumordnerische Instrumentarium, wie bisher, konsequent vollzogen wird. Nur so kann es das für die Planungssicherheit unerlässliche Vertrauen schaffen.

Heinrich Grüter
Hauptgeschäftsführer