

An das
Niedersächsische Ministerium für
den ländlichen Raum, Ernährung,
Landwirtschaft und Verbraucherschutz
- Referat 303 - Raumordnung und Landesplanung -
Postfach 243
30002 Hannover

Herrn Mues
614
4 50 44

303-20302/26-6-1

24.07.2014

61.15

.November 2014

**Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen (LROP)
Entwurf 2014 einer Änderung und Ergänzung;
Beteiligungsverfahren nach § 6 NROG**

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Landeshauptstadt Hannover nimmt zu dem mit Anschreiben vom 24.07.2014 an die Beteiligten übersandten Entwurf des Landes-Raumordnungsprogramms (LROP) gemäß dem Beschluss des Verwaltungsausschusses vom..... im Rahmen des Beteiligungsverfahrens gemäß § 6 NROG wie folgt Stellung.

Mit dem Entwurf der Änderung und Ergänzung beabsichtigt das Land Niedersachsen, die Ziele und Grundsätze der Raumordnung zu aktualisieren. Die Schwerpunkte bilden dabei die Neuregelung zur räumlichen Struktur des Landes, zur Entwicklung der Zentralen Orte und zur Entwicklung der Versorgungsstrukturen.

Zu den beabsichtigten raumordnerischen Zielen und Grundsätzen nimmt die Landeshauptstadt Hannover entsprechend der Gliederung des LROP zu den Teilen des Entwurfs Stellung, von denen sie erwartet, in ihren Interessen nachteilig berührt zu werden. **Schwerwiegende Bedenken bestehen bzgl. der in den Abschnitten 2.2 und 2.3 vorgesehenen Regelungen zur oberzentralen Funktionszuweisung** wie im Folgenden näher dargelegt wird.

2 Ziele und Grundsätze zur Entwicklung der Siedlungs- und Versorgungsstruktur

2.1 Entwicklung der Siedlungsstruktur

zu 2.1-05

Als Grundsatz der Raumordnung soll die Festlegung von Gebieten für Wohn- und Arbeitsstätten flächensparend an einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung unter Berücksichtigung des demographischen Wandels sowie der Infrastrukturfolgekosten ausgerichtet werden.

Das damit verfolgte Ziel, zur Begrenzung des Flächenverbrauchs beizutragen und den Vorrang der Innenentwicklung vor der Außenentwicklung zu betonen, wird grundsätzlich mitgetragen.

Allerdings hält die Landeshauptstadt Hannover eine differenzierte Betrachtungsweise für erforderlich. So impliziert die beabsichtigte Formulierung, dass der demographische Wandel grundsätzlich gleichbedeutend mit schrumpfendem Bedarf sei. Eine derartige Einschätzung trifft für die Landeshauptstadt Hannover nicht zu. Die aktuelle Bevölkerungsprognose für den Zeitraum bis 2030 geht vielmehr von deutlich weiter ansteigenden Bevölkerungszahlen aus. So verzeichnete die Landeshauptstadt in den zurückliegenden drei Jahren einen deutlich überdurchschnittlichen Zuwachs: 2011 mit ca. 3.100 Personen, 2012 erreichte der Zuwachs rd. 4.100 Personen, im Jahr 2013 sogar rd. 5.070 Personen. Vor dem Hintergrund des prognostizierten stetigen Bevölkerungswachstums in der Landeshauptstadt werden bereits jetzt alle Möglichkeiten der Innenentwicklung ausgeschöpft. Nachverdichtungsmöglichkeiten, Nutzungsumwandlungen und Wiedernutzung von Brachflächen sind jedoch endlich und absehbar ausgeschöpft oder mit Hinderungsgründen belegt. Daher müssen angesichts des dringlichen Wohnungsbedarfs auch andere Entwicklungsoptionen für die Landeshauptstadt Hannover unbedingt offen gehalten werden. Die bauliche Inanspruchnahme unbebauter Flächen außerhalb der Innenbereiche ist bisweilen nicht vermeidbar. **Daher muss es für die Träger der Regionalplanung weiterhin möglich sein, auf spezifische Entwicklungen unterschiedlich zu reagieren.** Die Landeshauptstadt Hannover wird daher - wie in Abschnitt 2.1-04 aufgezeigt - im Einzelfall entsprechende Abstimmungen mit der Region Hannover vornehmen.

Vorbemerkungen zu den Abschnitten 2.2 und 2.3

Hauptanliegen der Änderung und Ergänzung des LROP ist die Neuregelung der Bestimmungen zur Entwicklung der Daseinsvorsorge und Zentralen Orte (Abschnitt 2.2) und der Entwicklung der Versorgungsstrukturen des Einzelhandels (Abschnitt 2.3). **Die dort getroffenen Zielaussagen und Grundsätze berücksichtigen aber nicht die Bedeutung und die herausgehobenen Funktionen der Oberzentren** in Bezug auf die Versorgung der Bevölkerung mit Waren und Dienstleistungen und ihrer Bedeutung für Wirtschaft, Bildung und Kultur.

Das dem Entwurf zu entnehmende landesplanerische Ziel führt dazu, zukünftig den Oberzentren im Bereich Einzelhandel eine herausgehobene Funktion abzusprechen und sie der mittelzentralen Stufe gleich zu stellen. Damit werden die Entwicklungsmöglichkeiten der Oberzentren beschnitten und deren Chancen im überregionalen Wettbewerb geschwächt.

Es ist somit festzustellen, dass bei der Abfassung des landesplanerischen Ziels die Interessen der Oberzentren nicht berücksichtigt wurden.

Insbesondere ist es in keiner Weise sachgerecht, die Abgrenzung der Verflechtungsbereiche mit der Erreichbarkeit mit dem motorisierten Individualverkehr (MIV) von 30 Minuten, ausgehend vom angenommenen Zentrum, gleichzusetzen. Die Ermittlung dieser Erreichbarkeitsräume ist zudem methodisch nicht nachvollziehbar, worauf im Folgenden noch näher einzugehen ist. Zur Abgrenzung von Verflechtungsbereichen spielen neben der Erreichbarkeit mit unterschiedlichen Verkehrsmitteln auch Pendlerbeziehungen, Wegeketten, unterschiedliche Sortimentsangebote und Kaufkraftaufkommen und Kaufkraftbindungen eine wesentliche Rolle. Die Begründung zu der vorgenommenen Abgrenzung und zur Methodik erscheint vollkommen unzureichend. Hier sind die Grundlagen, die zu der getroffenen Abgrenzung geführt haben, offenzulegen.

Besonders schwerwiegend ist, dass für die oberzentralen Einzelhandelsfunktionen die Verflechtungsbereiche mit denen der Mittelzentren gleichgesetzt werden.

Eine darüber hinaus in Erwägung gezogene Übertragung der Verflechtungsbereiche auch auf andere oberzentrale Funktionen zur Rechtfertigung landesplanerischer Steuerung wird entschieden abgelehnt.

2.2 Entwicklung der Daseinsvorsorge und Zentralen Orte

zu 2.2-01 Satz 2 und 3

Zu Recht wird auf die Berücksichtigung der besonderen Anforderungen an die Mobilität der unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen und deren nachhaltige Entwicklung im Hinblick auf die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse als Grundsatz der Raumordnung hingewiesen. Somit wird unter Mobilität sachgerechter Weise ein weiter Begriff verstanden, der alle Verkehrsarten mit einbezieht.

Es muss daher in höchstem Maße verwundern, wenn im Weiteren bei der Abgrenzung der Erreichbarkeitsräume lediglich auf MIV-Erreichbarkeiten abgestellt wird und der mit hohen öffentlichen Investitionen ausgebaute ÖPNV und SPNV in keiner Weise Berücksichtigung findet. Diese Methodik ist weder sachgerecht noch angemessen im Hinblick auf die in den Sätzen 2 und 3 formulierten Grundsätze.

zu 2.2-05, Satz 2

Neu eingeführt wird der Begriff "Verflechtungsbereich" und für die Zentralen Orte je nach Hierarchiestufe unterschiedlich verwandt bzw. räumlich definiert. Zur Abgrenzung der funktionsbezogenen mittel- und oberzentralen Verflechtungsbereiche wird darauf hingewiesen, dass die in Karte 7 festgelegten Erreichbarkeitsräume *zu berücksichtigen* seien. Daraus ist zu schließen, dass die Erreichbarkeitsräume und Verflechtungsräume per se nicht identisch sind und dass es sehr wohl unterschiedliche Verflechtungsräume von Ober- und Mittelzentren geben muss. Ferner ist nicht erläutert, was unter "zu berücksichtigen" seitens der Landesraumordnung verstanden wird.

Die Landeshauptstadt Hannover fordert daher, eine sachgerechte Abgrenzung eigener oberzentraler Verflechtungsbereiche zu treffen.

zu 2.2-05, Satz 5

Ober- und Mittelzentren sollen auch weiterhin die Versorgungsfunktionen der nächst niedrigeren Zentralitätsstufen übernehmen.

Zieht man dazu allerdings die Karte des Anhangs 7 zum LROP mit den darin festgelegten Erreichbarkeitsräumen heran, so zeigt sich, dass im Falle der Landeshauptstadt Hannover bei der daraus abgeleiteten Abgrenzung des Verflechtungsbereiches das Stadtgebiet weder von mittelzentralen noch grundzentralen Verflechtungsbereichen abgedeckt ist. Wesentliche Teile des Stadtgebietes liegen danach in den benachbarten mittelzentralen Verflechtungsbereichen der Städte Garbsen, Langenhagen und Laatzen. Dagegen wird für Grundzentren gemäß Abschnitt 2.2-03, Satz 7 das gesamte Gemeindegebiet als Verflechtungsbereich festgelegt. **Es ist in keiner Weise nachvollziehbar, warum für die Erfüllung mittel- und oberzentraler Funktionen nicht ebenfalls das gesamte Stadtgebiet zugrunde gelegt wird. Es muss als unzulässiger Eingriff in die kommunale Planungshoheit bewertet werden, wenn in weiten Teilen des hannoverschen Stadtgebiets Entwicklungen das Entgegenkommen des jeweiligen Mittelzentrums voraussetzen. Umgekehrt würden die Entwicklungen in den benachbarten Mittelzentren die eigene Funktionserfüllung bestimmen und somit in die Planungskompetenz eingreifen.**

In Teil D der Begründung zum Entwurf (Planungsrelevante Einzelinformationen zu Anhang 7, Einwohnerzahlen und Flächengrößen der Erreichbarkeitsräume der Mittelzentren) werden wiederum die Oberzentren den Mittelzentren zugeordnet. In der dortigen Tabelle werden für die Landeshauptstadt Hannover lediglich 405.000 von 530.137 Einwohner im Erreichbarkeitsraum verzeichnet. Dies entspricht weder der gegebenen Situation, noch kann es als Ziel der Raumordnung für die zukünftige Entwicklung hingenommen werden und muss daher korrigiert werden. Richtig ist vielmehr, dass die Stadt Hannover eine Versorgung der angrenzenden Mittelzentren in vielen Bereichen durch ihr oberzentrales und auch mittelzentrales Angebot entsprechender Sortimente übernimmt. Der tatsächlichen Situation und der Versorgungsaufgabe entsprechend müsste also die Anzahl der versorgten Bevölkerung deutlich höher als die eigene Einwohnerzahl sein.

Zu den o.g. in der Tabelle verzeichneten Einwohnerzahlen ist im Übrigen anzumerken, dass hier als Quelle der Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen benannt wird während die erwähnte Karte 7 als Quelle die Kleinräumige Einwohner-schätzung des Bundesinstitutes für Bau-, Stadt- und Raumforschung anführt.

Die Übertragung der in Anhang 7 festgelegten Erreichbarkeitsräume auch für andere oberzentrale Funktionen ist nicht sachgerecht, da hier von mittelzentralen Erreichbarkeiten ausgegangen wird. Dies steht in krassem Widerspruch zu Ziel 2.2-05, Satz 1 und berücksichtigt die weit über die Stadt- und auch Regionsgrenzen hinausgehende Bedeutung der Landeshauptstadt in keiner Weise. Zu befürchten ist, dass deren Entwicklungsmöglichkeiten weiter eingeschränkt werden und vorhandene Potenziale zukünftig nicht entsprechend genutzt werden können, weil sie einen mittelzentralen Verflechtungsbereich überschreiten.

Die Landeshauptstadt Hannover erhebt daher Bedenken gegenüber einer faktischen Übertragung oberzentraler und auch mittelzentraler Versorgungsfunktionen auf andere Zentrale Orte.

Grundsätzliche Bedenken bestehen hinsichtlich der angewandten Methode zur Ermittlung der Erreichbarkeitsräume und der Ableitung für die Bestimmung der Verflechtungsbereiche, wie im Folgenden dargelegt wird.

Die Methodik der Abgrenzung ist aus Sicht der Landeshauptstadt Hannover weder nachvollziehbar und transparent noch sachgerecht.

Die ausschließliche Verwendung von Erreichbarkeiten, die sich auf den MIV stützen, ist nicht nachvollziehbar. Ein erheblicher Anteil von Fahrten wird mit dem ÖPNV / SPNV und auch dem Fahrrad geleistet. Gerade im verdichteten Siedlungsraum in der Region Hannover ist mit erheblichem Einsatz öffentlicher Mittel ein leistungsfähiges S-Bahn-System und Stadtbahnnetz geschaffen worden, das durch Buslinien ergänzt wird. Für die Ermittlung der Erreichbarkeitsräume ausschließlich PKW-Ereichbarkeiten anzulegen, ist nicht sachgerecht und entspricht nicht der Lebenswirklichkeit. Für den ländlichen Raum mag es noch zutreffend sein, für den Ballungsraum Hannover jedoch nicht. Weder der Planungsraum Niedersachsen noch die Verdichtungsräume um die niedersächsischen Großstädte sind in sich homogen, so dass hier differenzierter vorgegangen werden muss. Die Vorgehensweise widerspricht ferner den unter Ziffer 2.1 Entwicklung der Siedlungsstruktur in Ziffer 02 und 05 formulierten Grundsätzen, die die Bedeutung des ÖPNV bei der Entwicklung der Siedlungsstruktur hervorheben. Ebenfalls im Widerspruch zu der getroffenen Abgrenzung der Verflechtungsbereiche steht auch das Integrationsgebot unter Abschnitt 2.3 Ziffer 05. Im Satz 2 wird dort gefordert, dass die Flächen für großflächigen Einzelhandel mit innenstadtrelevantem Kernsortiment in das Netz des ÖPNV eingebunden sein müssen. Wenn aber bei der Ermittlung von Erreichbarkeiten und der Abgrenzung von Verflechtungsbereichen lediglich MIV-Ereichbarkeiten zugrunde gelegt werden, macht diese Anforderung keinen Sinn.

Die Grenzziehungen zwischen den benachbarten Mittelzentren in der Region Hannover sind daher nicht nachvollziehbar und werden in der Begründung nicht erklärt. Ferner ist die bloße verkehrstechnisch bedingte Erreichbarkeit eines Zentralen Ortes nicht mit seinem auf der Attraktivität seiner gesamten zentralen Funktionen beruhenden räumlichen Verflechtungsbereich gleichzusetzen. Die weit über die Region Hannover hinausreichende Bedeutung des Oberzentrums Hannover, nicht nur etwa in Bezug auf den Einzelhandel, sondern auch im Bereich der Bildung, der Kultur und des Städtetourismus, wird schlicht ausgeblendet.

Für die Abgrenzung von Verflechtungsbereichen sind neben den Erreichbarkeiten auch Pendlerbeziehungen, Wegeketten, absatz- und volkswirtschaftliche Grundlagen wie Kaufkraftverteilung, Haushaltseinkommen, Anzahl der Haushalte, demographische Entwicklung etc. mit heranzuziehen.

Auch die Grundannahme, dass sich Verflechtungsbereiche nicht überschneiden dürfen, entspricht nicht der Situation im Raum Hannover und führt zu dem oben bereits kritisierten fal-

schen Ergebnis, dass nicht einmal das gesamte Stadtgebiet einem mittelzentralen Verflechtungsbereich Hannover zugeordnet wird.

Nicht zutreffend ist auch die Annahme, dass die Landeshauptstadt quasi lediglich als *ein* Mittelzentrum einzustufen ist. Nach den Ergebnissen der Untersuchungen zum Einzelhandels- und Zentrenkonzept für die Landeshauptstadt Hannover erfüllen mindestens 9 Zentren innerhalb der Stadt die Funktion einer stadtbezirksweiten bzw. auch darüber hinausgehenden Versorgungsaufgabe (Zentren der Kategorie A-C1 des Einzelhandels- und Zentrenkonzeptes der Landeshauptstadt Hannover). Diese sind anhand ihrer Funktion und Zahl der zu versorgenden Einwohner als Mittelzentren einzustufen und entsprechend zu berücksichtigen.

Das Ermittlungsverfahren ist auch nicht transparent, da die Bezugsgrößen und Parameter, die angewendet werden nicht erläutert oder offen gelegt werden. Vermisst werden Erläuterungen und Beispielsrechnungen, die dazu dienen könnten, die unterschiedlichen Ergebnisse der Abgrenzungen der Verflechtungsbereiche zu erklären. Es hat auch keinerlei Informationsaustausch mit der Landeshauptstadt Hannover darüber gegeben.

Aus dem Vorgetragenen sollte deutlich werden, dass die angewandte Methode nicht geeignet ist, die Verflechtungsbereiche unterschiedlicher zentraler Versorgungsfunktionen sachgerecht abzugrenzen.

zu 2.2-06, Satz 1

Die bisherige Festlegung "Oberzentren sind ... in der Stadt Hannover" wird beibehalten. Eine nähere räumliche Definition wird dagegen nicht vorgenommen. Die Landeshauptstadt Hannover ist aber weiterhin der Auffassung, dass sich oberzentrale Funktionen überall innerhalb der Stadtgrenzen verorten lassen müssen. Daher ist die Gesamtstadt als Standort für oberzentrale Funktionen zu betrachten und nicht nur ein Teilbereich mit dem Kröpcke als Zentrum.

Die Landeshauptstadt Hannover sieht es daher als sachgerecht und geboten an, für die oberzentralen Versorgungsfunktion das gesamte Stadtgebiet zugrunde zu legen. Das Ziel wäre dementsprechend wie folgt zu fassen: "Oberzentren sind die Städte Hannover, etc...."

2.3 Entwicklung der Versorgungsstrukturen des Einzelhandels

Hannover nimmt als Landeshauptstadt, größte Stadt Niedersachsens und als Metropole eine herausgehobene Stellung in Norddeutschland ein. Dem Einzelhandel kommt dabei eine wesentliche funktionale Bedeutung auch weit über die Grenzen der Region Hannover hinaus zu.

Hannover ist mit einem Kunden-Einzugsgebiet von rund 1,8 Mio. Einwohnerinnen und Einwohnern und der bundesweit größten zusammenhängenden Fußgängerzone seit Jahren einer der Top 10-Standorte des bundesdeutschen Einzelhandels. Dies spiegelt sich auch in Kaufkraft und Zentralität wieder. Mit einer Einzelhandelszentralität von 133,4% im Jahr 2013 nimmt die Landeshauptstadt Hannover im Vergleich der 15 Großstädte in Deutschland den Spitzenplatz ein. Damit sind per Saldo Zuflüsse von rund einem Drittel zu verzeichnen.

Bezogen auf die Kaufkraftbindung erzielte der Stadtbezirk Mitte mit der Innenstadt im Jahr 2008 (letzter Berechnungszeitpunkt) eine Gesamtkaufkraftbindung von über 700%, Spitzenwerte erzielten dabei die Sortimente Bekleidung, Schuhe, Sportwaren sowie Uhren, Schmuck, Foto, Medien. Kaum ein Mittelzentrum in der Region Hannover erzielt annähernd vergleichbare Werte.

Hannover als Oberzentrum muss konkurrenzfähig bleiben gegenüber Städten wie Hamburg, Berlin, Bremen oder Magdeburg, aber nicht im Vergleich mit Barsinghausen, Holzminden oder Wittmund.

Oberzentren und Mittelzentren können weder in Bezug auf ihre Funktionserfüllung noch bezüglich ihres Verflechtungsbereiches gleichgesetzt werden. Die Bedeutung der an Hannover angrenzenden Mittelzentren wird zu Lasten der Landeshauptstadt überbewertet.

Eine auf den Erhalt und die Stärkung der bestehenden Einkaufsbereiche der Innenstadt und in den Stadtteilen abzielende Einzelhandels- und Zentrenentwicklung, ist bereits seit Jahren ein Hauptanliegen der hannoverschen Stadtentwicklung. Beginnend mit dem Rahmenkonzept für Einkaufsstandorte von 1985 steuert die Landeshauptstadt Hannover erfolgreich die Entwicklung des Einzelhandels durch Konzepte und mit den Möglichkeiten der Bauleitplanung. Zuletzt wurde im Jahr 2011 das Einzelhandels- und Zentrenkonzept für die Landeshauptstadt Hannover vom Rat beschlossen.

In enger Zusammenarbeit mit der Region Hannover entstand 2005 das Regionale Einzelhandelskonzept. Diese gut funktionierenden Mechanismen und Abstimmungen werden durch die Aussetzung der Oberzentralen Funktion für den Einzelhandel ignoriert.

Zu fordern ist daher, diese Ergebnisse zu berücksichtigen bzw. die regionalen Konzepte zugrunde zu legen.

zu 2.3-01, Satz 2

Mit dem hier formulierten Ziel, zukünftig für die Versorgungsfunktion Einzelhandel nur noch mittelzentrale Verflechtungsbereiche als Maßstab für eine verträgliche Einzelhandelsentwicklung abzugrenzen, wird den Oberzentren eine wichtige Oberzentrale Funktion abgesprochen. Die Attraktivität von Oberzentren ist durch eine Bündelung von verschiedenen Funktionen bestimmt. Diese werden von der Bevölkerung im Zusammenhang wahrgenommen. Das Einkaufserlebnis ist eng verbunden mit der Wahrnehmung von kulturellen und gastronomischen Angeboten. Das Aufsuchen von Behörden, Banken und anderen öffentlichen Einrichtungen ist eng verbunden mit dem Einkaufen. Die gesamte Attraktivität von Oberzentren ist wesentlich höher als die von Mittelzentren und damit verbunden sind viel größere Verflechtungsbereiche. Einzelne oberzentrale Funktionen lassen sich nicht willkürlich herausnehmen und auf mittelzentrales Niveau absenken. Dieser angestrebte Zustand entspricht nicht dem demographischen Wandel, geänderter Mobilität und der Versorgung immobiler Bevölkerungsgruppen.

Hieran zeigt sich die nicht sachgerechte und realitätsferne Zugrundelegung der Erreichbarkeitsräume in aller Deutlichkeit.

Die normative Festlegung der Verflechtungsbereiche für Einzelhandelsgroßprojekte, die auf reinen Erreichbarkeitszeiten basieren, mag in ihrer Methodik für Infrastrukturausstattungen im ländlichen Raum geeignet sein, aber nicht für den Einzelhandel. Der zeichnerisch abgegrenzte Verflechtungsraum bleibt hinter den Stadtgrenzen der Landeshauptstadt weit zurück und würde im Ergebnis dazu führen, dass großflächige Einzelhandelsbetriebe fast ausschließlich in diesem (nicht sachgerecht) abgegrenzten Bereich ihre Umsätze erzielen müssten.

Die nicht sachgerechte Abgrenzung wird an nachfolgendem Beispiel deutlich:

Im Gutachten von GFK/Prisma aus dem Jahr 2004 zu den Auswirkungen der "Ernst-August-Galerie" werden zwar ebenfalls KFZ-Erreichbarkeiten zur Abgrenzung des Einzugsgebietes herangezogen. Danach lebten im 30 minütigem PKW-Fahrradius (Zone I u. II) zum damaligen Zeitpunkt rund 1,03 Mio. Einwohnerinnen und Einwohner. Nimmt man die Zone III mit 45

Minuten Fahrzeit hinzu, waren es sogar 1,64 Mio. Räumlich erstreckte sich das Einzugsgebiet aber im Norden bis Schwarmstedt und Diepholz, im Nordosten umfasste es Celle, im Osten Peine und im Südosten Hildesheim, im Südwesten reichte es bis nach Hameln und im Westen schließlich bis Hessisch Oldendorf, Stadthagen und Rehburg Loccum. Diese Abgrenzung deckt sich auch mit den Ergebnissen der neueren Untersuchung des Städtereports Hannover der COMFORT Research & Consulting Hamburg aus dem Jahr 2013. Nach Auffassung der COMFORT Hamburg "basiert der seit Jahren konstante Erfolg des innerstädtischen Einzelhandels wesentlich auf der großen räumlichen Ausstrahlung in ein mit rd. 1,8 Mio. Einwohnern absolut stattlich dimensioniertes Einzugsgebiet mit einem Einzelhandelsnachfragevolumen von mehr als 10 Mrd. Euro. Angesichts der siedlungsstrukturellen Gegebenheiten im Einzugsgebiet ist die Marktdurchdringung relativ stark. Hierzu leistet die exzellente verkehrliche Erreichbarkeit der City aus der gesamten Region sowohl via Pkw als auch dem ÖPNV einen maßgeblichen Beitrag." (COMFORT Städtereport Hannover vom 08.11.2013, COMFORT Hamburg GmbH, Mönckebergstr. 13, 20095 Hamburg)

Für das Oberzentrum Hannover bedeutet die beabsichtigte Festlegung eines mittelzentralen Verflechtungsbereiches, dass weder das gesamte Gemeindegebiet noch die gesamte Bevölkerung selber versorgt werden kann bzw. darf, obwohl dies das eigentliche Ziel des Zentralen Orte-Systems sein sollte. Hierin zeigt sich die Realitätsferne der getroffenen Annahmen.

Zu fordern ist daher - wie bereits oben ausgeführt - die Abgrenzung auch des über die mittelzentrale Funktion hinausgehenden oberzentralen Verflechtungsbereichs. Die in Karte 7 getroffene Abgrenzung kann daher nur für die vom Oberzentrum Hannover auch mit zu erfüllende mittelzentrale Funktion gelten. Dazu ist jedoch darauf hinzuweisen, dass das Oberzentrum Hannover mehrere mittelzentrale Bereiche hat und die Abgrenzung lediglich eines mittelzentralen Verflechtungsbereichs in der vorgelegten Form nicht akzeptabel ist.

zu 2.3-02

Neue Einzelhandelsgroßprojekte sollen nur zulässig sein, wenn sie den Anforderungen der Ziffern 03 bis 09 entsprechen. **Diese entsprechen allerdings nicht den Anforderungen der Oberzentren, wie im Folgenden aufgezeigt wird.** Sie berücksichtigen nicht die besonderen Ausgestaltungen und städtebaulichen Ziele. Insbesondere der Bezug zu § 11 Abs. 3 BauNVO berücksichtigt nicht die häufig vorkommende Fallgestaltung der sog. "Atypik" von Betrieben und ggfs. auch Agglomerationen mehrerer Einzelhandelsbetriebe, bei denen vergleichbare Auswirkungen anzunehmen sind.

zu 2.3-03, Satz 1 bis 7

Das Kongruenzgebot, also das Gebot der Übereinstimmung einer großflächigen Einzelhandelsansiedlung mit der jeweiligen Funktion des Zentralen Ortes, soll mit der Bestimmung in **Satz 1** neu gefasst werden. **Im Wesentlichen ist die Ausformung dieser Neuregelung zu beanstanden.**

Mittel- und Oberzentren sollen in Bezug auf die Sortimente im periodischen und aperiodischen Sektor gleichgestellt werden. Es muss aber weiterhin eine sortimentsbezogene Differenzierung hinsichtlich des gehobenen Bedarfs, wie er in den Mittelzentren angeboten wird, und dem spezialisierten höheren Bedarf der Oberzentren möglich sein. Hier sind unterschiedliche Einzugsbereiche vorhanden. Spezialisierte Anbieter decken mit ihrem Angebot sogar den Bedarf von Teilbereichen Niedersachsens und angrenzender Bundesländer ab.

Bedenken begegnet in **Satz 2** die beabsichtigte Festlegung dergestalt, dass in einem Grundzentrum das Einzugsgebiet eines neuen Einzelhandelsgroßprojektes den grundzentralen Verflechtungsbereich nicht wesentlich überschreiten darf. Dieses raumordnerische Ziel ist nicht nachvollziehbar, nicht sachgerecht und erginge zu Lasten mittelzentraler Funktionen. Gerade die Einzelhandelsgroßprojekte mit regelmäßig anzunehmenden nicht nur unwesentlichen Auswirkungen auf die städtebauliche Entwicklung und Ordnung gehen grundsätzlich über die grundzentrale Funktion hinaus. Die beabsichtigte Regelung steht auch im Widerspruch zu Ziel 2.2-05, Satz 4, wonach in Grundzentren zentralörtliche Einrichtungen und Angebote für den allgemeinen täglichen Grundbedarf zu sichern und zu entwickeln sind.

Nach **Satz 3** darf in einem Mittel- oder Oberzentrum das Einzugsgebiet eines neuen Einzelhandelsgroßprojektes in Bezug auf seine periodischen Sortimente den grundzentralen Verflechtungsbereich nicht wesentlich überschreiten. Dies beabsichtigte Ziel steht den Entwicklungszielen in Bezug auf die Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs entgegen. Im Einzelhandels- und Zentrenkonzept für die Landeshauptstadt Hannover ist differenziert dargelegt, wie die Versorgung mit Lebensmittelangeboten bevölkerungsnah quantitativ und qualitativ sichergestellt werden kann. Dabei wurde auch auf eine Mischung der Betriebsgrößen geachtet. Es gibt daher ein Standortnetz bestehend aus Kleinanbietern in den Stadtteilzentren, Discountern, Supermärkten und großflächigen Anbietern. Gerade die großflächigen Anbieter wie Edeka (E-Center), real oder Kaufland versorgen nicht nur den Standortstadtteil, sondern auch darüber hinaus angrenzende Stadtteile, ohne dass es zu wesentlichen Auswirkungen auf ausgeglichene Versorgungsstrukturen in der Stadt Hannover noch den Nachbarkommunen gekommen ist.

Die Ansiedlung solcher großflächigen Betriebe in integrierten Lagen muss auch zukünftig möglich sein.

Mit dem beabsichtigten Ziel in 2.3-03, **Satz 4** darf in einem Mittel- oder Oberzentrum ein neues Einzelhandelsgroßprojekt in Bezug auf seine aperiodischen Sortimente den mittelzentralen Verflechtungsbereich nicht wesentlich überschreiten. Außerhalb dieses Verflechtungsbereiches, aber noch im Gemeindegebiet gelegen, soll ein solches Projekt den grundzentralen Verflechtungsbereich nicht wesentlich überschreiten dürfen. **Dieses landesplanerische Ziel bedeutet eine wesentliche Einschränkung für die Ansiedlung von großflächigen Anbietern und würde den Bestand und die Entwicklung insbesondere der Hannoverschen Innenstadt gefährden.** Gerade die Großkaufhäuser, großflächigen Textilanbieter, Möbel- und Einrichtungshäuser, Medienanbieter und Fachgeschäfte haben regelmäßig einen wesentlich größeren Einzugsbereich als der hier zugrunde gelegte Verflechtungsbereich, der nicht einmal - s.o. - das Stadtgebiet Hannovers umfasst. Die Zentralitätskennziffern der letzten Jahre liegen zwischen 132 bis 138%. Das bedeutet, dass wesentlich mehr Umsatz getätigt wird, als Kaufkraft vor Ort vorhanden ist. In einigen Sortimentsbereichen liegt die Kaufkraftbindung über 200%. Es kann nicht Aufgabe der Raumordnung sein, die Entwicklung und Bestand der Innenstadt Hannovers einzuschränken und auf ein lediglich mittelzentrales Niveau herabzuziehen. Dadurch werden Investitionen der letzten Jahre in den öffentlichen Raum und in die Aufwertung von Immobilien gefährdet.

Zudem lässt diese Regelung außer Acht, dass es Sonderstandorte für großflächigen Einzelhandel gibt, die einvernehmlich mit der Raumordnung außerhalb der Zentren angesiedelt wurden, weil es hier Standorte gab, die in den Zentren nicht zur Verfügung standen (z.B. Ansiedlung IKEA am EXPO-Park Hannover).

In Verbindung mit Satz 6 und 7 würde in der Innenstadt kein internationaler großflächiger Anbieter wie z.B. Primark oder ein Kaufhaus mehr angesiedelt werden können. Im Falle von leerfallenden Handelsimmobilien würde eine Nachnutzung als Einkaufszentrum oder Kaufhaus erschwert bzw. sogar ganz unmöglich werden.

Nach der beabsichtigten Regelung in **Satz 6** soll die wesentliche Überschreitung des Einzugsgebietes des jeweiligen Verflechtungsbereichs gegeben sein, wenn mehr als 30 % des Vorhabenumsatzes von außerhalb erzielt würde. Diese Regelung ignoriert die herausgehobene Bedeutung der Oberzentren. Einerseits wird der oberzentrale Verflechtungsbereich - wie oben bemängelt - gar nicht sachgerecht abgegrenzt, andererseits wird nicht nachvollziehbar begründet, wieso die kritische Grenze bei 30% des Vorhabenumsatzes anzusetzen ist. Dies ist für die Versorgungsaufgabe des Oberzentrums Hannover völlig unangemessen, da der tatsächliche Einzugsbereich, wie oben dargelegt, so ausgedehnt ist, dass eine Überschreitung der 30%-Grenze insgesamt als auch sortimentsbezogen zu befürchten ist. Sachgerecht wäre eine sortimentsbezogene Betrachtung, die die bei vielen aperiodischen Sortimenten des oberzentralen Angebotes bei über 130% liegende Kaufkraftbindung (im gesamten

modischen Bereich aktuell für Hannover bei 207%) berücksichtigt. Maßstab für eine für benachbarte Versorgungsstrukturen verträgliche Einzelhandelsansiedlung kann aus unserer Sicht nur das Gebot des § 11 Abs. 3 BauNVO sein. **Eine Unterscheidung von mittel- und oberzentralen Funktionen und gehobenem und höherem spezialisiertem Bedarf als Unterscheidung von Mittel- und Oberzentren ist dringend geboten, um die im Rahmen des Kongruenzgebotes vorgeschlagene Regelung handhabbar und praxisgerecht zu machen.**

In Satz 7 und 8 werden den Grund- und Mittelzentren periodische und aperiodische Bedarfe zugewiesen und sortimentsbezogen definiert, obwohl eine sortimentsbezogene Zuordnung in der Begründung (S. 17ff) als untauglich bezeichnet wird. Der oberzentrale Bedarf wird als nicht existent oder bestimmbar begriffen und daher offen gelassen, aber dann doch im Widerspruch dazu mit dem Beispiel Möbel belegt. Letzterer ist jedoch wiederum dem aperiodischen Bedarf der Mittelzentren zugeordnet.

Durch diese Regelungen wird die Entwicklungsmöglichkeit und Konkurrenzfähigkeit der Landeshauptstadt Hannover unverhältnismäßig eingegrenzt und die Planungshoheit eingeschränkt.

In der vorgesehenen Form ist das Kongruenzgebot als generelle Regelung nicht mehr zeitgemäß.

Die beabsichtigte Neufassung des Kongruenzgebotes ist raumordnerisch unzureichend formuliert und nicht geeignet, die Steuerung des Einzelhandels unter Berücksichtigung der bestehenden Unterschiede zwischen Mittel- und Oberzentren zu gewährleisten. Die Funktion der Oberzentren wird in nicht akzeptabler Weise eingeschränkt, Weiterentwicklungen werden faktisch unmöglich gemacht. Auch werden die bisherigen Bemühungen der Städte, den Einzelhandel durch das Aufstellen von kommunalen Einzelhandelskonzepten zu steuern, die sich im Fall von Hannover auch in das Regionale Raumordnungsprogramm einfügen, konterkariert.

Insgesamt ist das Fazit zu ziehen, dass die vorgesehenen Regelungen zur landesplanerischen Steuerung der Ansiedlung großflächigen Einzelhandels als praxisuntauglich abzulehnen sind. Insofern scheint es der Landeshauptstadt Hannover angebracht zu sein, angesichts der Komplexität und Reichweite im Hinblick auf eine drohende Beeinträchtigung der kommunalen Planungshoheit die Durchführung eines Planspiels anzuraten. Mit dieser - im Bundesrecht erfolgreich eingesetzten - Methode können anhand von praktischen Beispielen die beabsichtigten Regelungen einer Tauglichkeitsprüfung unterzogen werden.

zu "Ziel" 2.3-03 Satz 8 und 9

Hierbei handelt es sich lediglich um erläuternde Definitionen der unterschiedlichen Sortimente. Sie können weder Ziel noch Grundsatz der Raumordnung sein.

zu 2.3-05

Fortgeschrieben wird hier das "Integrationsgebot". Es soll dazu dienen, innenstadtrelevante Sortimente auf städtebaulich integrierte Standorte zu beschränken. Mit dieser Regelung wird stark in die kommunale Planungshoheit eingegriffen, daher sind hohe Anforderungen an die Bestimmtheit zu stellen. Die hier verwendeten Begriffe werden aber in Stadtplanung und Raumordnung unterschiedlich verwendet. Daher ist zunächst eine präzisere Definition der hier verwendeten Begrifflichkeiten notwendig.

Die in der Raumordnung verwendete Definition einer "städtebaulich integrierten Lage" ist nicht gleichzusetzen mit dem gleichbenannten Begriff in der Stadtplanung. Städtebaulich wird hier die Einbindung eines Vorhabens in einen vorhandenen Siedlungsbereich unter Berücksichtigung aller in § 1 Abs. 6 BauGB umfassend erwähnten Belange verstanden. Die Raumordnung verengt diesen Begriff normativ auf Innenstädte, Ortsmitten und Stadtteilzentren im Sinne von Zentralen Versorgungsbereichen ein (siehe S. 14 der Begründung). Gerade Großstädte haben aber auch Zwischenbereiche, die nicht den o.g. Strukturen zuzuordnen sind. Besonders im Bereich der Nahversorgung und des täglichen Bedarfs gibt es außerhalb der Zentren Standorte für großflächige Anbieter, die eine fußläufige verbrauchernahe und flächendeckende Nahversorgung garantieren oder erst möglich machen. **Sollte die bisherige Regelung zum Integrationsgebot beibehalten werden, wäre dies ein Eingriff in die kommunale Planungshoheit.**

Nahversorger und großflächige Einzelhandelsbetriebe mit nahversorgungsrelevantem periodischem Sortiment müssen ausdrücklich aus dem Integrationsgebot ausgenommen werden. Der raumordnerische Begriff der städtebaulich integrierten Lage darf nicht zwangsläufig auf den städtebaulichen Begriff des Zentralen Versorgungsbereiches reduziert werden.

Insofern wird auch angeregt, den Begriff "innenstadtrelevant" durch den in der Fachwelt verwendeten Begriff "zentrenrelevant" zu ersetzen. Wie Hannover gibt es etliche Städte, die zwar eine "Innenstadt" aufweisen, darüber hinaus aber weitere Stadtteilzentren, die die Eigenschaft Zentraler Versorgungsbereiche haben.

Redaktionelle Hinweise:

Zu 4.1.4-02 ist aus Sicht der Landeshauptstadt Hannover zu begrüßen, dass der landesweit bedeutsame Binnenhafen Hannover nunmehr mit seinen Standorten benannt wird. In der Zeichnerischen Darstellung (Anlage 2 zum LROP) fehlt allerdings das Symbol für die Festlegung des Standortes Linden.

Mit freundlichen Grüßen
Der Oberbürgermeister
Im Auftrag

(Heesch)
Fachbereichsleiter