

Anlage 1

Stellungnahme der Stadt Burgdorf zum Entwurf einer Änderung und Ergänzung des Landesraumordnungsprogramms

1 Zusammenfassung der wesentlichen beabsichtigten Änderungen.....	2
2 Betroffenheit Burgdorfs und Gliederung der Stellungnahme	3
3 Grundsätzliche Ausführungen zu den Themen Landesentwicklung, Einzelhandel, Zentrale Orte	4
3.1 Landesentwicklung: Stadtregionen – ländliche Räume	4
3.1.1 Ausgangslage	4
3.1.2 Folgerung	8
3.1.3 Fazit	9
3.2 Einzelhandel	10
3.2.1 Ausgangslage	10
3.2.2 Folgerung	10
3.2.3 Fazit	10
3.3 Zentrale Orte	11
3.3.1 Ausgangslage	11
3.3.2 Folgerung	11
3.3.3 Fazit	11
3.4 Zusammenfassendes Fazit	12
4 Konkrete Anregungen (zum Wortlaut des LROP und seiner Begründung)	14
4.1 Zum Thema Landesentwicklung.....	14
4.2 Zum Thema Einzelhandel	14
4.3 Zum Thema Zentrale Orte	15
4.4 Sonstiges	15

1 Zusammenfassung der wesentlichen beabsichtigten Änderungen

Mit der anstehenden Änderung und Ergänzung des Landesraumordnungsprogramms beabsichtigt der Verordnungsgeber

- eine Anpassung der niedersächsischen Landesentwicklung an veränderte Rahmenbedingungen (internationaler Standortwettbewerb, Demografie),
- eine Anpassung an den zunehmenden Koordinierungs- und Abstimmungsbedarf innerhalb und zwischen den Planungsräumen,
- die Umsetzung des landespolitischen Ziels der Deregulierung und Rechtsvereinfachung mit Absichtung von Planungsaufgaben bzw. Übertragung von Entscheidungen auf Regionen (= Landkreise) und Kommunen,
- die Schaffung der Voraussetzungen u.a. für wirtschaftliches Wachstum und Beschäftigung, eine Stärkung der regionalen Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit insbesondere in den ländlichen Regionen und eine Sicherung der Innenstädte als Handelsplatz,
- die Ausarbeitung einer vorausschauenden Gesamtplanung mit Orientierung gebendem, koordinierendem und Rahmen setzendem Charakter¹.

Inhaltlich ergeben sich insbesondere folgende Änderungen, die von Interesse für die Stadt Burgdorf sind:

- Die alten Gebietskategorien „Ordnungsraum“ und „ländlicher Raum“ werden aufgegeben zugunsten eines „integrativen Ansatzes“ mit „partnerschaftlichen Regelungen“ zu den „ländlichen Regionen“ und den „Metropolregionen“. Das LROP arbeitet also mit zwei neuen Begriffen („ländliche Regionen“ und „Metropolregionen“), allerdings ohne diese genauer zu definieren. Eine entsprechende zeichnerische Darstellung unterbleibt ebenso wie eine Konkretisierung der Aufgaben und Funktionen bzw. eine eindeutige Abwägung der sich daraus ergebenden unterschiedlichen Interessen und Raumansprüche dieser Regionen.
- Die Regelungen über die Zulässigkeit großflächiger Einzelhandelsstandorte außerhalb städtebaulich integrierter Lagen in Oberzentren werden gelockert.
- Die Stadt Celle wird von einem Mittelzentrum zu einem Oberzentrum heraufgestuft.

¹ Alle Planungsabsichten (Spiegelstriche) übernommen aus der Begründung zur Änderung der Verordnung über das Landesraumordnungsprogramm Niedersachsen – Teil II -; Abschnitte A 1.1.2, A 1.1.3 und A. 1.2, S. 9 - 12

2 Betroffenheit Burgdorfs und Gliederung der Stellungnahme

Insofern ergibt sich eine Betroffenheit der Stadt Burgdorf von den anstehenden Änderungen im LROP auf insgesamt drei Planungsebenen:

- Ebene 1: Stadt Burgdorf als unmittelbar Betroffene,



- Ebene 2: Stadt Burgdorf als mittelbar Betroffene innerhalb der Region Hannover und



- Ebene 3: Stadt Burgdorf als mittelbar Betroffene innerhalb eines Ballungsraums bzw. der „Metropolregion Hannover – Braunschweig – Göttingen“ (zur Unterscheidung beider Begriffe vgl. Abschnitt 3.1.2 dieser Stellungnahme)



Aufgrund der Komplexität des Themas und des Umfangs der Ausführungen gliedert sich die folgende Stellungnahme in zwei Teile:

- Im ersten Teil (also dem folgenden Abschnitt 3) werden einige grundsätzliche Aussagen zu den Themen Landesentwicklung (Abschnitt 3.1), Einzelhandel (Abschnitt 3.2) und zentralörtliche Einstufung (Abschnitt 3.3) getroffen sowie Bezüge zur übergeordneten Gesetzgebung (ROG), aber auch zum Landesrecht her (NROG neu) dargestellt. In gewisser Weise stellt dieser Teil die „Begründung“ für den nachfolgenden zweiten Teil dar.
- Im zweiten Teil (Abschnitt 4) werden die konkreten Anregungen der Stadt Burgdorf vorgestellt, die sich teilweise unmittelbar aus den zuvor getroffenen Ausführungen ergeben.

3 Grundsätzliche Ausführungen zu den Themen Landesentwicklung, Einzelhandel, Zentrale Orte

3.1 Landesentwicklung: Stadtregionen – ländliche Räume

3.1.1 Ausgangslage

Globalisierung, verschärfter internationaler Wettbewerb und demografischer Wandel werden in der Bundesrepublik zu erheblichen Auswirkungen führen. Dies gilt auch für Niedersachsen und in Bezug auf seine räumliche Struktur. Hierin liegen Chancen, aber auch Risiken. Große Chancen bestehen, wenn es Niedersachsen gelingt, sich im Wettbewerb der europäischen Wachstums- und Beschäftigungsregionen erfolgreich zu positionieren. Erhebliche Risiken bestehen, wenn dies misslingt. Welche Herausforderungen sich im Einzelnen für das Land Niedersachsen ergeben, soll im Folgenden näher ausgeführt werden.

Wenn große Unternehmen heutzutage nach einem neuen Standort für eine Unternehmenserweiterung oder –umsiedlung suchen, dann fällt die Entscheidung zunächst für oder gegen eine bestimmte Region bzw. einen bestimmten Großraum. Eine einzelne Kommune oder ein einzelner Kreis spielt bei der Bewertung der Standortvorteile in der Regel keine Rolle. In der Folge muss es für Niedersachsen zukunftsentscheidend sein, eine oder mehrere Regionen so aufzustellen, dass sie auch im internationalen Maßstab eine gewichtige Rolle spielen können. Dabei ist zu beachten, dass „Region“ hier nicht im Sinne des niedersächsischen Regionsbegriffs verwendet wird (Landkreise als Träger der Regionalplanung); die „Region“ geht weit über das hinaus, was in den Verantwortungsbereich eines einzelnen Trägers für die Regionalplanung fallen würde. Zur besseren Unterscheidung wird der oben verwendete Begriff „Region“ daher im folgenden als „Teilraum“, „Großraum“, „Stadtregion“ oder „Ballungsraum“ bezeichnet².

Einige Ballungsräume in Niedersachsen verfügen durchaus über das Potential, sich zu Wachstumsregionen zu entwickeln, die sich zumindest mit Rhein-Main oder Rhein-Neckar messen lassen können. So verfügt der Großraum Hannover-Braunschweig u.a. über eine sehr gute Verkehrsanbindung an die übrigen Ballungsräume in Deutschland, eine differenzierte Hochschullandschaft und auch über genügend Alleinstellungsmerkmale, die dem Großraum eine eigene Identität geben können. Diese Chancen gilt es zu nutzen, so dass durchaus Handlungsbedarf zur weiteren und intensiven Stärkung der Potentiale auf allen Planungsebenen besteht³.

²Der im LROP verwendete neue Begriff „Metropolregion“ sollte in diesem Zusammenhang allerdings nicht verwendet werden: Wie später ausgeführt wird (Abschnitt 3.1.2) eignet sich dieser Begriff nicht dafür, um aus landesplanerischer Sicht Planungsziele und Planungsgrundsätze für einzelne Teilräume aufzustellen.

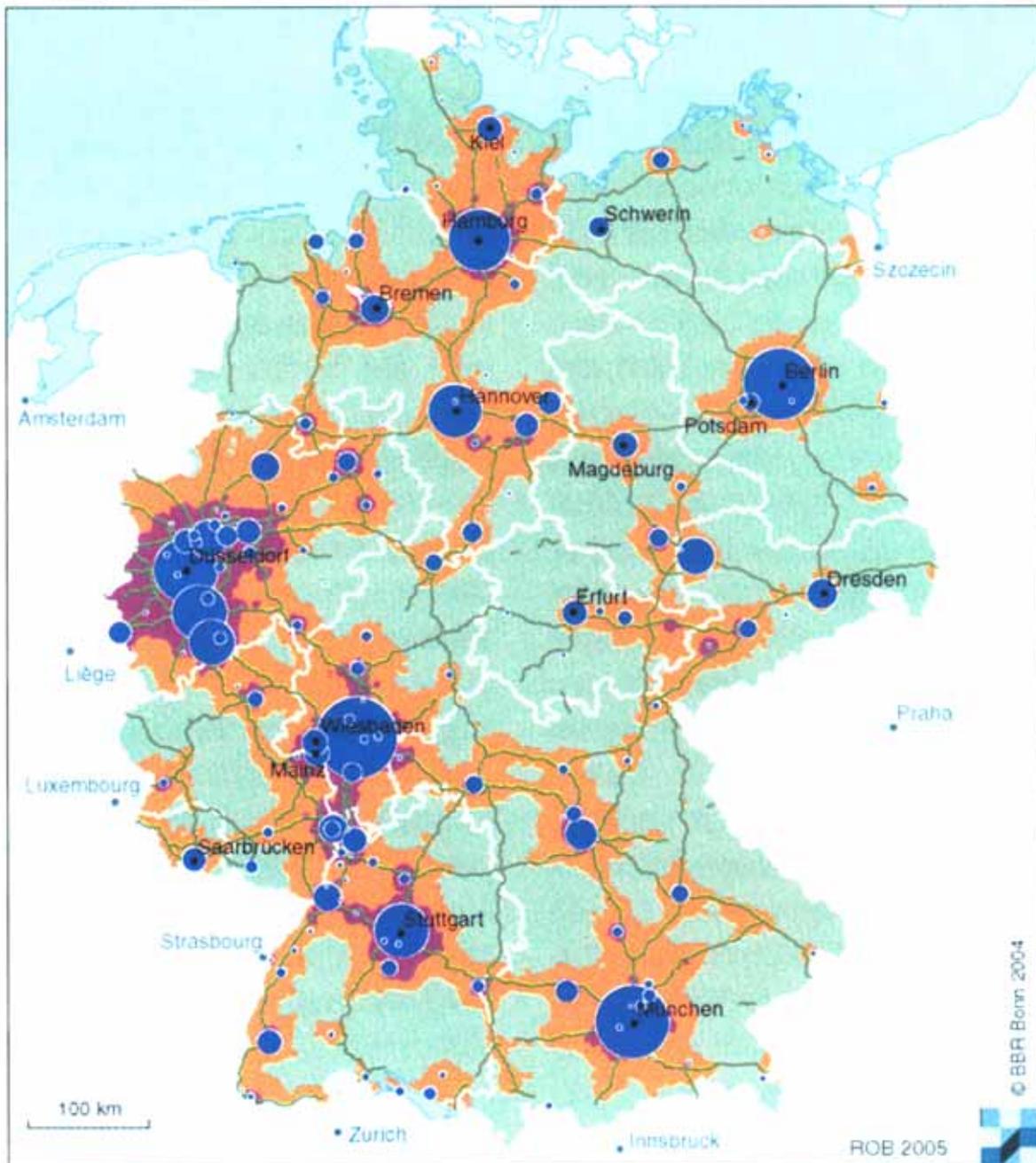
³Insofern ergibt sich aus Sicht der Stadt Burgdorf auch aus rechtlicher Sicht die Verpflichtung für den Ordnungsgeber, die vorhandenen Ballungsräume zu stärken, um so einer möglichen negativen Entwicklung des Landes Niedersachsens entgegen zu steuern.

- § 1 (1) Raumordnungsgesetz (ROG) besagt, dass der Gesamttraum der Bundesrepublik ebenso wie seine Teilräume durch übergeordnete Raumordnungspläne zu entwickeln sei. In Absatz 2 wird unter anderem hervorgehoben, dass u.a. die Standortvoraussetzungen für wirtschaftliche Entwicklungen zu schaffen seien.
- In § 2 (2) ROG werden einige Grundsätze der Raumordnung näher ausgeführt; so heißt es in Nr.2 z.B., dass die dezentrale Siedlungsstruktur mit ihrer Vielzahl leistungsfähiger Zentren und Stadtregionen zu erhalten sei. Weiter heißt es in Nr.5, dass verdichtete Räume als Wohn-, Produktions- und Dienstleistungsschwerpunkte zu sichern seien. In Nr.9 wird gefordert, dass zu einer räumlich ausgewogenen, langfristig wettbewerbsfähigen Wirtschaftsstruktur beizutragen sei. Weiterhin sei die Attraktivität der Wirtschaftsstandorte zu erhöhen.
- Weiterhin wird in § 2 NROG n.F. festgelegt, dass neben den Grundsätzen der Raumordnung nach § 2(2) ROG (s.o.) die „zentrale Lage des Landes ... für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes und seiner Teilräume genutzt werden (soll)...“ (Nr.2) und „die Standortattraktivität ... in allen Landesteilen durch Anpassung und Modernisierung ... gesichert und ausgebaut werden (soll)...“ (Nr.5).



Abbildung 1: Grenzen der „Metropolregion Hannover – Braunschweig – Göttingen“; innerhalb dieser Metropolregion liegen viel zu unterschiedliche Teilräume, als dass sich eine einheitliche Behandlung im LROP anbieten würde.

Metropolfunktionen in Städten



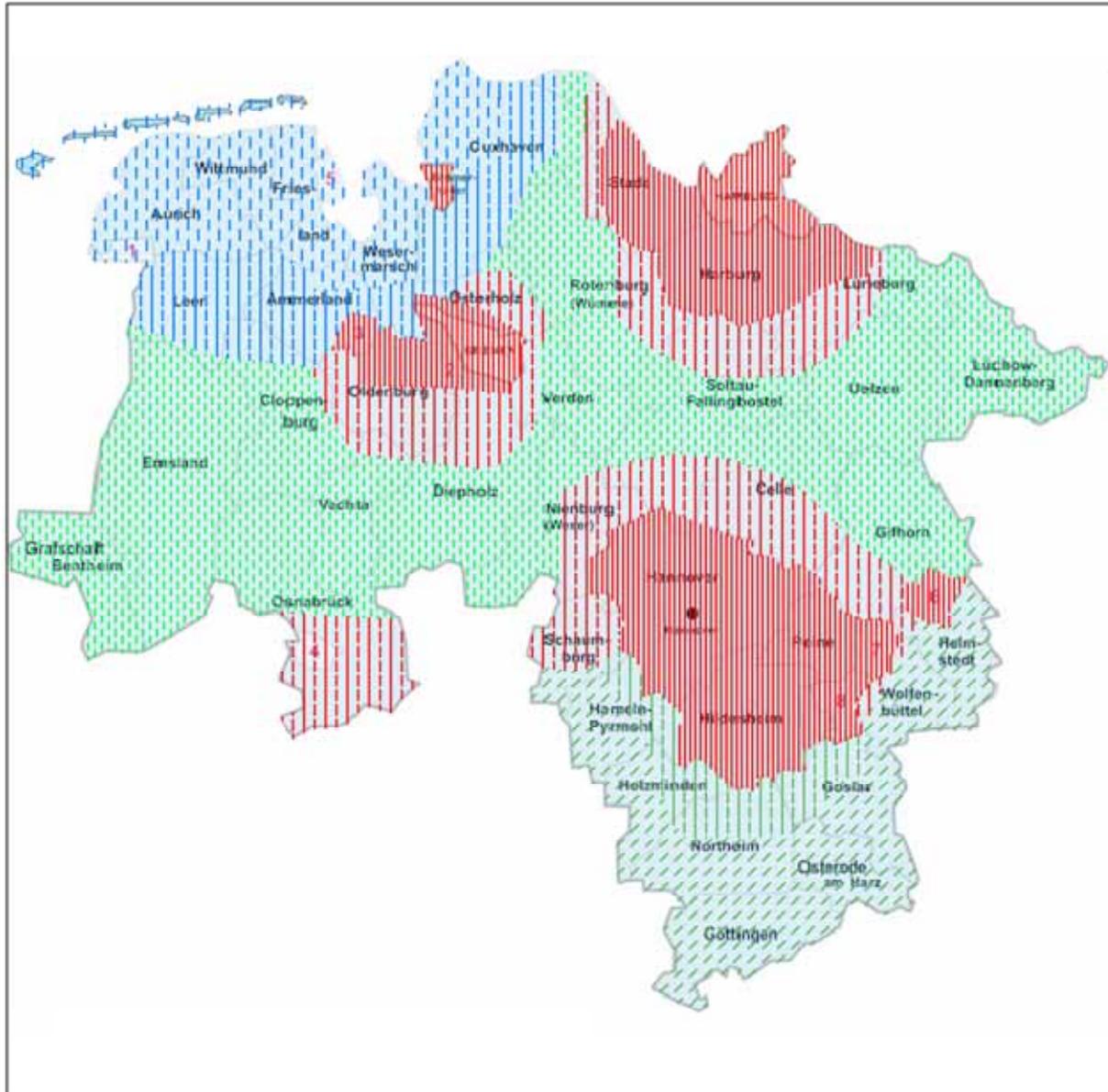
Index der Metropolfunktionen



Raumstruktur nach Zentrenreichbarkeit und Bevölkerungsdichte



Abbildung 2: Metropolfunktion von Räumen (Auszug aus der Zeitschrift „RegioNet“); diese Darstellung belegt die unterschiedliche Funktion einzelner Teilräume innerhalb der „Metropolregion Hannover – Braunschweig – Göttingen“.



mögliches Leitbild / Kategorisierung

-  z.B. "Stadt-Region"
-  Übergangsbereich
-  z.B. ländlicher Raum
-  Insbesondere Nordsee (Erholung)
-  z.B. Erholung (Harz, Mittelgebirge)

Abbildung 3: mögliches Leitbild / Kategorisierung der Teilräume

3.1.2 Folgerung

Um diesem Handlungsbedarf nachkommen zu können, müssen im Sinne einer Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität Niedersachsens die vorhandenen Ballungsräume marktgerecht unter Nutzung und Ausbau vorhandener Potentiale positioniert werden (können). Hierfür wäre es aber aus Sicht der Stadt Burgdorf in einem ersten Schritt zunächst erforderlich, im LROP zu benennen, welche Teilräume in Niedersachsen denn überhaupt unterschieden werden müssten und welche davon eher die Qualität eines Ballungsraums (einer Stadtregion) haben und welche eher dem ländlichen Raum zuzuordnen wären. Jeder Teilraum hat unterschiedliche Ansprüche und Funktionen und für jeden Teilraum wären daher auch unterschiedliche Strategien zu entwickeln. Auch hier sei noch einmal festgestellt, dass die Bezeichnung „Teilräume“ nicht im Sinne des niedersächsischen Regionsbegriffs zu verstehen ist; eine Entwicklung der Teilräume unter Nutzung von Synergieeffekten ist nur bei großräumiger interkommunaler / interregionaler Zusammenarbeit möglich („interregional“ hier i.S. des niedersächsischen Regionsbegriffs).

Nachdem diese unterschiedlichen Teilräume mit ihren unterschiedlichen Ansprüchen, Aufgaben und Konflikten definiert worden sind, sollten sie auch zeichnerisch dargestellt werden; natürlich sehr weich abgegrenzt mit Übergängen, evtl. nicht einmal landkreisscharf (weil es auch Landkreise gibt, in denen einzelne Städte und Gemeinden eher ländlichen Teilräumen zuzuordnen wären und andere wiederum eher den Ballungsräumen). Die Stadt Burgdorf rät in diesem Zusammenhang davon ab, für die Ballungsräume den Begriff „Metropolregion“ im Sinne der anerkannten bundesdeutschen Metropolregionen zu verwenden, weil beispielsweise innerhalb der Metropolregion „Hannover-Braunschweig-Göttingen“ die räumlich-strukturellen Gegebenheiten sehr unterschiedlich sind und auch sein sollen (Abbildung 1 im Vergleich zu Abbildung 2), so dass ein Abstellen des LROP allein auf diese Begrifflichkeit nicht zielführend und damit nach Ansicht der Stadt Burgdorf auch nicht rechtlich einwandfrei wäre. Zielführender zur Bezeichnung der Ballungsräume wären die Begriffe „verdichtete Teilräume“, „Stadtregionen“ o.ä.

Überdies sieht die Stadt Burgdorf auch eine gesetzliche Verpflichtung zu einer Darstellung und spezifischen Behandlung der unterschiedlichen Raumkategorien im LROP⁴. Wenn in der Vergangenheit die Unterteilung in „Ordnungsraum“ und „ländlicher Raum“ aufgrund der Abgrenzungsproblematik zu Schwierigkeiten geführt hat, darf die Konsequenz des Verordnungsgebers daraus nicht sein, diese Begriffe durch „Metropolregion“ (wodurch in keiner Weise die räumliche Struktur und notwendige Planungsaussagen für diese Region wiedergegeben werden, s.o.) und „ländliche Regionen“ zu ersetzen und die Abgrenzungsproblematik zu beseitigen, indem einfach keine zeichnerische Darstellung mehr erfolgt. Die Konsequenz müsste vielmehr sein, eine zielführendere Definition der Räume sowie eine weichere Darstellung z.B. mit Übergangsbereichen zu entwickeln. Auf diese Weise könnte ein räumliches Leitbild / Konzept für Niedersachsen entwickelt werden (Abbildung 3).

4

- § 7 (1) ROG legt fest, dass die Grundsätze der Raumordnung (welche in § 2 ROG genannt sind, s.o.) in den einzelnen Bundesländern für einen mittelfristigen Zeitraum zu konkretisieren seien. Absatz 2 benennt einige Festlegungen, die in den Raumordnungsplänen enthalten sein sollen („sollen“ heißt, dass nur in begründeten Einzelfällen abgewichen werden kann...), so z.B. Raumkategorien, Entwicklungsachsen und großräumig übergreifende Freiräume.
- Das Niedersächsische Raumordnungsgesetz NROG in seiner neuen Fassung legt fest, dass das LROP den Raumordnungsplan darstellt, in dem die angestrebte räumliche und strukturelle Entwicklung für das Landesgebiet in den Grundzügen festgelegt ist (§ 1 (4) Nr. 3 NROG n.F.).

Innerhalb dieses Konzepts müssten also die Funktionen und Aufgaben der einzelnen Teilräume klar benannt werden, zumindest was ihre Relevanz in Bezug auf die Landesplanung angeht. Weiterhin müsste die Zusammenarbeit innerhalb dieser Teilräume (die ja den Zuständigkeitsbereich mehrerer Träger der Regionalplanung umfassen) sichergestellt werden, damit weder „Kirchturmdenken“ noch „St.-Florians-Prinzip“ die übergemeindliche Zusammenarbeit behindern.

Natürlich stellt sich die Frage, ob die Landesplanung und insbesondere das LROP dies alles (Entwicklung eines übergeordneten niedersächsischen Leitbilds für die räumliche Entwicklung, Sicherstellung der Zusammenarbeit) leisten kann und darf. Andererseits könnte man auch die Frage stellen, ob dieses aufgrund eines dringenden Handlungsbedarfs

- angesichts der sich verschärfenden Wettbewerbssituation mit den süddeutschen Ländern und
- angesichts der aktuellen Bevölkerungsdaten für Niedersachsen (die eine Bevölkerungsstudie von 2003 mit prognostiziertem Einwohnerrückgang erst ab 2020 möglicherweise bereits heute komplett wiederlegen)

nicht sogar dringend erforderlich wäre.

Wenn man unterstellt, dass einige der Teilräume eine besondere Funktion in Bezug auf die Herausbildung eines leistungsfähigen, international konkurrenzfähigen Wirtschaftsstandortes haben bzw. haben könnten, dann stellt sich die Frage, ob diese Teilräume nicht bereits auf der Ebene der Landesplanung in besonderer Weise gestärkt werden müssten, zumindest für einen bestimmten Zeitraum. Andernfalls besteht die Gefahr, dass wertvolle Chancen für die Entwicklung Niedersachsens als Ganzes verloren gehen.

3.1.3 Fazit

Das LROP muss demnach als räumliches Leitbild für Niedersachsen mit klar dargestellten Entwicklungsprinzipien in qualitativ-inhaltlicher Art sowie mit klarer Schwerpunktsetzung bezüglich der Stärkung der Ballungsräume zu Lasten des ländlichen Raums entwickelt und zeichnerisch abgebildet werden. Ansonsten würde die angestrebte und zu befürwortende Deregulierung nicht zu Vereinfachung und Rechtsicherheit, sondern zu Beliebigkeit und Kirchturmdenken führen.

Die Betroffenheit Burgdorfs ergibt sich dabei aus der Lage der Stadt innerhalb der Region Hannover und innerhalb der Stadtregion (oder des Großraums, des Ballungsraums...) Hannover – Braunschweig. Die Stadt Burgdorf erkennt die Potentiale dieser Stadtregion, befürchtet aber, dass

- bei einem anhaltenden „Ausgleichen“ zwischen „starken“ und „schwachen“ Teilräumen und
- bei einem Unterbleiben einer zielführenden Abgrenzung der verdichteten Teilräume und fehlenden konkreten Aussagen darüber, welche Entwicklung sich das Land innerhalb dieser Teilräume vorstellt und wie diese Entwicklung auch landesplanerisch unterstützt werden kann

diese Potentiale nicht ausreichend zur Geltung kommen können und Niedersachsen die Chance zur Etablierung einer wirtschaftlich aufstrebenden Stadtregion nicht hinreichend nutzt.

3.2 Einzelhandel

3.2.1 Ausgangslage

Der nach wie vor bestehende Verdrängungswettbewerb im Einzelhandel führt zu einem Kostendruck für die einzelnen Unternehmen, der seine Ausprägung in einer immer noch andauernden Maßstabsvergrößerung der Verkaufseinheiten bei zunehmender Größe der Verkaufsfläche findet. Der großflächige Einzelhandel ist also eine ganz normale Erscheinungsform der heutigen Zeit und wird auch an Bedeutung noch weiter zunehmen. Eine besondere Ausprägung des großflächigen Einzelhandels stellen dabei unter anderem die sogenannten Factory-Outlet-Center (FOC) dar. In der Vergangenheit wurde diesbezüglich vom Land Niedersachsen eine restriktive Linie gefahren, die solche Center nur in Oberzentren und in städtebaulich integrierter Lage vorsah. Dies soll nun gelockert werden. Ursache hierfür ist die Tatsache, dass solche Center in Nachbarbundesländern bereits bestehen und Kaufkraftabflüsse aus Niedersachsen dorthin befürchtet werden. Ebenfalls könnte Niedersachsen seinerseits versuchen, durch Anordnung eines FOC an einem besonders attraktiven Standort seinerseits Kaufkraft aus den Nachbarländern abziehen.

Beide Haltungen sind nachvollziehbar. Nun haben solche Einrichtungen nachweislich nicht nur auf den örtlichen Einzelhandel erhebliche Auswirkungen. In der Literatur ist von einem Wirkungskreis bis zu 200 km die Rede, d.h. es bestehen u.U. landesweite Auswirkungen, die vor Zulassung eines konkreten Vorhabens geprüft und bewertet werden müssten.

3.2.2 Folgerung

Wenn es einerseits das Ziel des Landes ist, wie schon die angrenzenden Bundesländer FOC zu ermöglichen, um Kaufkraftabflüsse zu verhindern bzw. Kaufkraft aus anderen Ländern anzuziehen, und andererseits ein FOC einen Wirkungsradius von 200 km hat und daher möglicherweise erhebliche Auswirkungen nicht nur auf den lokalen Einzelhandel hat, sondern landesweit, muss über mögliche Standorte bzw. Standortalternativen bereits auf Landesebene, also der Ebene der Landesraumordnung abschließend entschieden werden. Andernfalls ist zu befürchten, dass aufgrund der sehr kleinteiligen Organisation der Regionalplanung in Niedersachsen und der damit verbundenen „Kirchturmpolitik“ jeder mögliche Standortvorschlag von den benachbarten Kreisen mit Prozessen überzogen wird.

3.2.3 Fazit

Die Standortfrage den „Regionen“ (= Landkreisen) zu überlassen, entspricht demnach möglicherweise dem Ziel der Deregulierung, widerspricht aber einer angestrebten Vereinfachung und Investitionssicherheit.

Alternativ sollten zumindest die Prüfkriterien zur Standortfestlegung im LROP klarer bestimmt werden, so dass die Standortfrage letztendlich offen gelassen werden kann. Diese Kriterien müssten aber sehr detailliert und der Sachlage angemessen sein. So reicht es beispielsweise nicht, einen ÖPNV-Anschluss zu fordern. Ein regelmäßiger Zwei-Stundentakt ist auch ein ÖPNV-Anschluss, besonders attraktiv ist er aber nicht und wird auch nicht dem gerecht, was die Regelung eigentlich bewirken soll: nämlich auch Kunden ohne Auto die Erreichbarkeit zu gewährleisten bzw. den zu erwartenden Kfz-Verkehr zu reduzieren. Attraktiv wäre beispielsweise ein Anschluss im Viertelstundentakt in der Hauptverkehrszeit, möglicherweise auch im Halbstundentakt zu den Randverkaufszeiten (vormittags). Solche und andere Festlegungen müssten bereits auf LROP-Ebene getroffen und abgewogen werden. In diesem Zusammenhang wird auch auf die u.a. im Auftrag der Stadt Burgdorf erstellte Stellungnahme der Kanzlei Rüping, Karoff & Kollegen verwiesen: Dort wird festgestellt, dass eine Festlegung der materiellen Voraussetzungen praktisch kaum möglich sein dürfte.

Daher erscheint der Stadt Burgdorf die andere, ebenfalls in der Stellungnahme der Kanzlei genannte Alternative – nämlich die abschließende Festlegung eines möglichen FOC-Standorts im LROP – sinnvoller: Dies bietet potentiellen Investoren Rechtsicherheit und garantiert, dass alle negativen Auswirkungen minimiert wurden. Da nur potentiell wirtschaftlich attraktive Standorte für FOC in Betracht gezogen werden sollten, könnte dann auch eine Auswahl unter den Investoren stattfinden (Konzept, Finanzkraft etc.).

3.3 Zentrale Orte

3.3.1 Ausgangslage

Die Heraufstufung Celles von einem Mittelzentrum zu einem Oberzentrum kann ambivalent betrachtet werden: Einerseits ist es sicherlich zu begrüßen, wenn eine faktische Entwicklung Celles zu einem Zentrum mit überregionaler Bedeutung auch landesraumordnerisch durch Festlegung als Oberzentrum nachvollzogen wird. Auch Burgdorf könnte davon profitieren, im direkten Einzugsbereich zweier prosperierender Oberzentren mit einem entsprechenden Arbeitsplatz-, Einkaufs- und Kulturangebot gelegen zu sein.

Andererseits stellt sich die Frage, ob Celle bereits heute diese Bedeutung eines Oberzentrums hat, oder ob durch die Festlegung im LROP nicht erst die Voraussetzungen hierfür geschaffen werden sollen. Die Begründung zum Entwurf des LROP sagt hierzu: „Mit der Aufstufung unterstützt das Land die günstigen raumordnerischen Voraussetzungen für weitere Entwicklungen. Neue Arbeitsplätze und ein wachsendes Einzelhandels- und Dienstleistungsangebot könnten (!) die Pendlerverflechtungen mit dem Umland stärken und mittel- bis langfristig zu Wachstum in Stadt und Umland beitragen.“

3.3.2 Folgerung

Dies heißt im Klartext: Das Land will eine Entwicklung Celles zu einem Oberzentrum durch eine entsprechende Einstufung erst einleiten. Weitere Hilfen des Landes (Ansiedlung öffentlicher Einrichtungen, Verbesserung der Infrastruktur etc.) sind aber nicht zu erwarten, die oberzentrale Bedeutung soll Celle sich selber „erarbeiten“, in dem es der neuen Einstufung als Oberzentrum entsprechende Flächenausweisungen für neue und zusätzliche Einzelhandels- und Dienstleistungseinrichtungen vornimmt.

Diese Entwicklung könnte allerdings zu erheblichen Auswirkungen für den Einzelhandel in Burgdorf, wenn nicht sogar in der Region Hannover führen. Weiterhin wäre zu befürchten, dass die dringend verbesserungswürdige ÖPNV-Anbindung eines Oberzentrums Celle an Hannover (derzeit: 1 attraktive Zuganbindung pro Stunde) zulasten der Anbindung Burgdorfs an Hannover erfolgen könnte, mit ganz erheblichen Auswirkungen für die Attraktivität Burgdorfs, seine Stellung und Funktion innerhalb der Region Hannover und somit für alle Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Burgdorf.

3.3.3 Fazit

Vor einer Aufstufung Celles zu einem Oberzentrum muss das Land zunächst nachweisen, dass diese Aufstufung auch gerechtfertigt ist. Dies kann anhand der bestehenden Pendlerverflechtungen oder ähnlichen anerkannten Kriterien erfolgen. Eine Aufstufung Celles sollte nur erfolgen, wenn auf diese Weise belegt ist, dass Celle die Funktion eines Oberzentrums bereits heute ausfüllt / ausfüllen kann, oder wenn das Land diese Aufstufung mit mehr als nur „freundlichen Worten“ begleitet. Diese Begleitung könnte auch darin bestehen, ein sinnvolles Gesamtkonzept für den Großraum Hannover-Braunschweig zu entwickeln.

3.4 Zusammenfassendes Fazit

Aufgrund der Verpflichtung zur Steuerung gemäß ROG, aber auch gemäß des in Aufstellung befindlichen NROG, ergibt sich nach Ansicht der Stadt Burgdorf gleichzeitig auch die Verpflichtung, die auf der Planungsebene des Landes auftretenden Herausforderungen und Konflikte zu lösen und nicht nach unten auf eine nachgeordnete Planungsebene zu verlagern.

Herausforderungen ergeben sich beispielsweise aufgrund der Globalisierung und des demografischen Wandels, wodurch sich für die einzelnen Teilräume des Landes unterschiedliche Konsequenzen ergeben können. Hieraus folgt, dass bereits auf Landesebene eine räumlich-strukturelle Strategie mit klaren Aussagen zu diesen Konsequenzen für die einzelnen Teilräume zu entwickeln wäre. Die Vor- und Nachteile dieser zu entwickelnden Strategie sowie die Betroffenheiten wären dann in einem nächsten Schritt gegeneinander abzuwägen und im Rahmen des LROP festzuschreiben. Es sollten weder sich widersprechende Grundsätze noch nicht umsetzbare „sowohl-als-auch-Grundsätze“ aufgenommen werden (wie z.B. nach Ansicht der Stadt Burgdorf derzeit die Grundsätze 1.1.04 Satz 4 und 1.1.05 Satz 1).

In dieser Hinsicht bemängelt die Stadt Burgdorf, dass konkrete Aussagen zur Weiterentwicklung von Wachstumsregionen bzw. solchen, die das Potential dazu haben, weitestgehend fehlen. Stattdessen sind Aussagen zu finden, die auf einen (gesteuerten, künstlichen) Ausgleich „starker“ und „schwacher“ Regionen setzen. Damit das LROP zur Landesentwicklung beitragen kann, müssten aber im Sinne der oben getroffenen Aussagen in erster Linie Voraussetzungen zur Stärkung der Ballungsräume geschaffen werden, da wirtschaftlich erfolgreiche Großräume immer auch in das weitere Umland ausstrahlen.

Weiterhin ist es bedauerndwert, dass das LROP in seiner jetzigen Form ungeeignet ist, als eine Art räumliches Leitbild für die Entwicklung Niedersachsens zu dienen. Dies wäre aber dringend erforderlich, da die nachgeordnete Regionalplanung in Niedersachsen in der Hauptsache von den Kreisen getragen wird und somit auf sehr (zu?) kleinräumiger Ebene stattfindet. Um eine Abstimmung der einzelnen Regionalpläne zu erleichtern, wäre ein landesweites (möglicherweise auch nur informelles) räumliches und planerisches Leitbild zur Landesentwicklung sehr hilfreich.

Abschließend kommt die Stadt Burgdorf daher bei einem Vergleich der anstehenden Aufgaben an die Landesplanung (z.B. Stärkung Wettbewerbsfähigkeit) mit den Zielen und Aussagen der beabsichtigten Änderung und Ergänzung des Landes-Raumordnungsprogramms nicht umhin festzustellen, dass der Verordnungsgeber seinen eigenen Anforderungen an sein Programm nach Ansicht der Stadt Burgdorf entweder nicht gerecht wird oder aufgrund unzureichender oder fehlender Abwägung unterschiedlicher Belange widersprüchliche oder falsche Ziele in Bezug auf die Erfordernisse an die Landesplanung verfolgt. Im direkten Abgleich mit den Planungsabsichten des Verordnungsgebers (vgl. Abschnitt 1 dieser Stellungnahme) muss daher festgestellt werden:

- Mit der Änderung bzw. Ergänzung des LROP erfolgt **keine** Anpassung der niedersächsischen Landesentwicklung an veränderte Rahmenbedingungen (internationaler Standortwettbewerb, Demografie),
- es erfolgt **keine** Anpassung an den zunehmenden Koordinierungs- und Abstimmungsbedarf innerhalb und zwischen den Planungsräumen,
- die Umsetzung des landespolitischen Ziels der Deregulierung mit Abschichtung von Planungsaufgaben bzw. Übertragung von Entscheidungen auf Regionen (= Landkreise) und Kommunen führt zu **keiner** (Rechts-) Vereinfachung,

- es werden **keine** Voraussetzungen für wirtschaftliches Wachstum und Beschäftigung oder für eine Sicherung der Innenstädte als Handelsplatz geschaffen, und eine Stärkung der regionalen Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit insbesondere in den ländlichen Regionen wäre **nicht zielführend**,
- es wird **weder** eine vorausschauende Gesamtplanung ausgearbeitet, **noch** besitzt diese Orientierung gebenden, koordinierenden oder gar Rahmen setzenden Charakter.

Überdies soll an dieser Stelle kritisch eingeworfen werden, dass das LROP in seiner jetzt vorgestellten Form möglicherweise nicht einmal § 1 (4) Nr. 3 NROG n.F. (vgl. Fußnote 4) entspricht: Die textlichen und zeichnerischen Ausführungen stellen überwiegend keine Planung, sondern eine Kartierung dar: Im Wesentlichen werden Planvorhaben anderer Vorhabenträger aufgelistet; Aussagen, die zu Abwägungsbedarf führen / führen könnten, werden nach Ansicht der Stadt Burgdorf überwiegend auf die nächste Planungsebene delegiert u.s.w., so dass aus Sicht der Stadt Burgdorf eigentlich überhaupt gar kein LROP i.S. des § 1(4) Nr. 3 NROG n.F. vorliegt.

4 Konkrete Anregungen (zum Wortlaut des LROP und seiner Begründung)

Mit Verweis auf die dieser Stellungnahme vorausgestellten Erläuterungen trägt die Stadt Burgdorf folgende Anregungen vor:

4.1 Zum Thema Landesentwicklung

In C1.1 allgemein:

- Definition der Begriffe „Region“ und „Teilraum“
- Einführung neuer Begriffe zum Thema Ballungsraum (nicht Metropolregion, s. Abschnitt 3.1))
- Klarere Beschreibung der Funktionen und Schwerpunkte der jeweiligen Teilräume als Grundsatz i.S. eines Leitbildes
- Definition sinnvoller Planungsräume für die regionale Ebene
- Verweis auf eine zu diesen Themen noch zu erstellende Beikarte
- Festlegung der Vorrangstellung bestimmter Teilräume gegenüber anderen.

In C1.1.03:

- „Die Entwicklung des Landes und seiner Teilräume soll auf regionales Wachstum, *regionalen Ausgleich* und Zusammenhalt zielen...“
- > Streichung des Begriffs „*regionaler Ausgleich*“

In C1.1.04:

- Satz 4: *„Bei Standortentscheidungen zu raumbedeutsamen öffentlichen Einrichtungen soll dem regionalen Ausgleich zugunsten strukturschwacher ländlicher Regionen Rechnung getragen werden.“*
- > Streichung des Satzes 4;

Mit Verweis auf die Ausführungen aus Abschnitt 3 der Erläuterungen zur Stellungnahme: Die aus Sicht der Stadt Burgdorf für Niedersachsen existenziell wichtige Stärkung potenter Wachstumsregionen verlangt eine Konzentration der Einrichtungen in den Ballungsräumen, nicht eine Verteilung ins Umland. Der Kuchen wird nicht größer, nur weil man ihn gerecht verteilt. Überdies schreibt der Verordnungsgeber selber in seiner Begründung: „Der dynamische Strukturwandel hat alte Gegensätze abgeschwächt... Diese Ausgangssituation spricht eher für unterschiedliche Entwicklungspfade als für eine weitere Annäherung...“.

In C1.3.02:

- Satz 1: *„In allen Teilräumen soll eine Steigerung des wirtschaftlichen Wachstums und der Beschäftigung erreicht werden...“;*
- > Ersetzen des Satzteils *„in allen Teilräumen“* durch *„vorwiegend in Ballungsräumen“*

4.2 Zum Thema Einzelhandel

In C2.3.03:

- Satz 13: *„Abweichend von den Sätzen 1, 2 und 6 sind ausnahmsweise und im Einzelfall Einzelhandelsgroßprojekte zulässig, wenn in einem Raumordnungsverfahren festgestellt ist, dass sie den sonstigen Zielen der*

Raumordnung entsprechen und in besonderem Maß landesweite Bedeutung haben“

-> Streichung des Satzes 13 bzw. Übernahme des Formulierungsvorschlages der Kanzlei Rüping, Karoff & Kollegen zu C2.3.03 insgesamt; Verweis auf die Ausführungen in Abschnitt 3.2. der Erläuterung dieser Stellungnahme.

4.3 Zum Thema Zentrale Orte

In C2.2.04

- Satz 1: *„Oberzentren sind in den Städten Braunschweig, Celle,“*
Verweis auf die Ausführungen in Abschnitt 3.3. der Erläuterung dieser Stellungnahme: Zunächst sollte geklärt werden, ob Celle diese Funktion eines Oberzentrums bereits heute ausfüllt / ausfüllen kann. Hierzu wäre ein ausführlicher Nachweis (Pendlerverflechtungen etc.) für die bestehende zentralörtliche Funktion zu erbringen. Bislang besteht der Verdacht, dass die Aufstufung lediglich mit dem Ziel erfolgt, eine entsprechende Entwicklung anzustoßen.

Erst nach Klärung dieser Frage ist die Stadt Burgdorf in der Lage, zu diesem Punkt endgültig Stellung zu beziehen. Eine Aufstufung Celles zum Oberzentrum im Sinne einer „Entwicklungshilfe“ lehnt die Stadt Burgdorf in jedem Fall ab.

4.4 Sonstiges

Die Lage der B 188 im Stadtgebiet Burgdorfs ist entsprechend der neuen planfestgestellten Trassierung (Umfahrung) darzustellen.