

Stadt Dannenberg (Elbe)

Beschlussvorlage (öffentlich) (30/0543/2019)	
Datum:	Dannenberg (Elbe), 03.12.2019
Sachbearbeitung:	Frau Basedow , FD Bau und Planung

Beratungsfolge	Termin	Behandlung	TOP
Umwelt- und Bauausschuss des Rates der Stadt Dannenberg (Elbe)		Vorberatung	
Verwaltungsausschuss der Stadt Dannenberg (Elbe)		Vorberatung	
Rat der Stadt Dannenberg (Elbe)		Entscheidung	

Neuaufstellung des Regionalen Raumordnungsprogrammes des Landkreises Lüchow-Dannenberg; zentrale Orte und zentralörtliche Funktionen

Beschlussvorschlag:

- a) Die Stadt Dannenberg (Elbe) fordert den Landkreis Lüchow-Dannenberg auf, das Zentrale Orte System (Kap. 1.6 RROP 2004) bei der Neuaufstellung des Regionalen Raumordnungsprogrammes für den Landkreis Lüchow-Dannenberg zu überarbeiten und dem Grundzentrum Dannenberg (Elbe) mittelzentrale Teilfunktion aperiodischer Einzelhandel zuzuweisen.
- b) Die Stadt Dannenberg (Elbe) fordert den Landkreis Lüchow-Dannenberg auf, die im Kap. 1.6 Ziff. 08 RROP 2004 festgesetzte Obergrenze von 1.500 m² Verkaufsfläche für großflächige Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe in Grundzentren bei der Neuaufstellung des Regionalen Raumordnungsprogrammes für den Landkreis Lüchow-Dannenberg zu streichen.

Sachverhalt:

Nach § 5 Abs. 7 Niedersächsisches Raumordnungsgesetz ist das Regionale Raumordnungsprogramm (RROP) vor Ablauf von zehn Jahren seit seinem Inkrafttreten insgesamt daraufhin zu überprüfen, ob eine Änderung oder Neuaufstellung erforderlich ist. Das RROP ist am 15.12.04 rechtskräftig geworden.

Eine Neuaufstellung ist erforderlich; insbesondere um die Vorgaben des 2008, 2012 und 2017 fortgeschriebenen Landesraumordnungsprogramms (LROP) zu berücksichtigen.

Mit Bekanntmachung der Allgemeinen Planungsabsichten vom 10.12.14 wurde offiziell das Verfahren zur Neuaufstellung des RROP Lüchow-Dannenberg eingeleitet.

Die Planungsabsichten beinhalteten auch, dass das RROP insbesondere auch die Entwicklung der zentralen Orte sowie die Sicherung der Daseinsvorsorge und die Entwicklung der Versorgungsstrukturen als inhaltliche Schwerpunkte haben wird.

Im Landesraumordnungsprogramm (LROP) wird Lüchow als Mittelzentrum festgelegt. Die Städte Dannenberg (Elbe) und Hitzacker (Elbe) sind im Ziel 1.6 Ziff. 01 und 02 RROP 2004 als Grundzentren festgelegt.

Den Grundzentren sind die Mitgliedsgemeinden entsprechend der (damaligen) Samtgemeinden als Nahbereich (Verflechtungsbereich) zugeordnet.

So wurden die Gemeinden Damnatz, Dannenberg (Elbe), Gusborn, Jameln, Karwitz, Langendorf und Zernien dem Grundzentrum Stadt Dannenberg (Elbe) zugeordnet. Die Gemeinden Göhrde, Hitzacker (Elbe) und Neu Darchau wurden als Nahbereich dem Grundzentrum Stadt Hitzacker (Elbe) zugeordnet.

Ein Grundzentrum muss ein Mindestangebot an zentralen Einrichtungen und Angeboten des allgemeinen, täglichen Grundbedarfs und deren Erreichbarkeit gewährleisten.

Aufgabe eines Mittelzentrums ist die Gewährleistung eines Mindestangebotes an zentralen Einrichtungen und Angeboten des gehobenen aperiodischen Bedarfs.

In den letzten Jahren konnten aufgrund der Festlegungen im LROP sowie im RROP zum Grundzentrum sinnvolle und notwendige Einzelhandelsvorhaben nicht, oder nur unter großen Anstrengungen realisiert werden.

Für eine sinnvolle Entwicklung der Städte sowie für die Sicherstellung der Daseinsvorsorge sind Änderungen im Regionalen Raumordnungsprogramm erforderlich.

- a) Gem. Kap. 2.3 Ziff. 03 LROP 2017 muss das grundzentrale Kongruenzgebot eingehalten werden. Hiernach darf das Einzugsgebiet eines neuen Einzelhandelsgroßprojektes den Verflechtungsbereich nicht wesentlich überschreiten. Eine wesentliche Überschreitung ist gegeben, wenn mehr als 30% des Umsatzes von außerhalb des maßgeblichen Kongruenzraumes erzielt wird.

Um das Kongruenzgebot einzuhalten, müssen derzeit neue Einzelhandelsbetriebe in Hitzacker (Elbe) mindestens 70% innerhalb des Verflechtungsbereiches (Gemeinde Göhrde, Hitzacker und Neu Darchau) generieren.

In Dannenberg (Elbe) müssen die Umsatzanteile aus dem Gemeinden Damnatz, Dannenberg (Elbe), Gusborn, Jameln, Karwitz, Langendorf und Zernien generiert werden.

Ein von der Stadt Dannenberg (Elbe) erstelltes Gutachten zur Verlagerung und Erweiterung des HagebauMarktes hat ergeben, dass nur lediglich 50% der Umsätze aus dem Verflechtungsbereich des Grundzentrums Dannenberg (Elbe) kommen. Ca. 20% des Umsatzes wird durch die Kaufkraft aus dem Verflechtungsbereich des Grundzentrums Hitzacker (Elbe) erzielt. Es ist davon auszugehen, dass eine solche Verteilung auch auf andere Einzelhandelsvorhaben mit aperiodischen Sortimenten übertragbar ist.

Damit sind zukunftsfähige und gut aufgestellte Einzelhandelsvorhaben in Dannenberg nicht zulässig. Verkleinern die Betriebe ihr Angebot so weit, dass sie aufgrund der Vorgaben des LROP und RROP zulässig sind, fehlt Ihnen die wirtschaftliche Tragfähigkeit. Der tatsächliche Bedarf an solchen Flächen wird aber durch den bestehenden Baumarkt bereits nachgewiesen.

Ebenso ist es auch unwahrscheinlich, dass sich in Hitzacker (Elbe) moderne Flächen im aperiodischen Bereich ansiedeln. Im Gegensatz dazu haben in der Vergangenheit sogar einige Einzelhändler mit periodischen Sortimenten (Drogeriewaren) wie z.B. Schlecker und Rossmann in Hitzacker aufgrund fehlender wirtschaftlicher Tragfähigkeit geschlossen. Die theoretisch durch das RROP 2004 zugewiesenen Potenziale können demnach auch in Zukunft vom Grundzentrum Hitzacker (Elbe) nicht ausgeschöpft werden.

Damit in der Samtgemeinde Elbtalau also Ansiedlungen entsprechender Betriebe mit aperiodischem Hauptsortiment für das Marktgebiet von immerhin fast 21.000 Einwohner ermöglicht werden, besteht hier Regelungsbedarf.

Änderungsbedarf bei Neuaufstellung des RROP: Mittelzentrale Teilfunktion aperiodischer Einzelhandel für das Grundzentrum Dannenberg

Gem. Ziel 2.2 Ziff. 03, Satz 7 LROP können Grundzentren in Einzelfällen im RROP mittelzentrale Teilfunktionen zugewiesen werden. Diese Möglichkeit sollte bei der Neuaufstellung des RROP unbedingt genutzt werden, indem dem Grundzentrum Dannenberg die mittelzentrale Teilfunktion aperiodischer Einzelhandel zugewiesen wird. Durch die Zuweisung kann der Kongruenzraum für aperiodischen Einzelhandel vergrößert und somit die Einhaltung des Kongruenzgebotes ermöglicht werden.

Die Zuweisung ist für Grundzentren möglich, die bereits jetzt in einzelnen Teilbereichen über ihre grundzentrale Versorgungsfunktion hinaus für umliegende Gemeinden mit Grundzentren mittelzentrale Aufgaben wahrnehmen. Durch Stärkung dieser Funktionen sollen sie einen besonderen Beitrag zur Regionalentwicklung leisten. Die Leistungsfähigkeit der bestehenden Mittelzentren darf durch Funktionszuweisungen nicht beeinträchtigt werden.

Soweit eine mittelzentrale Teilfunktion im Bereich Einzelhandel festgelegt werden soll, ist auch der Kongruenzraum der mittelzentralen Teilfunktion Einzelhandel zu bestimmen.

Bestehende Besonderheiten des Grundzentrums Dannenberg (Elbe)

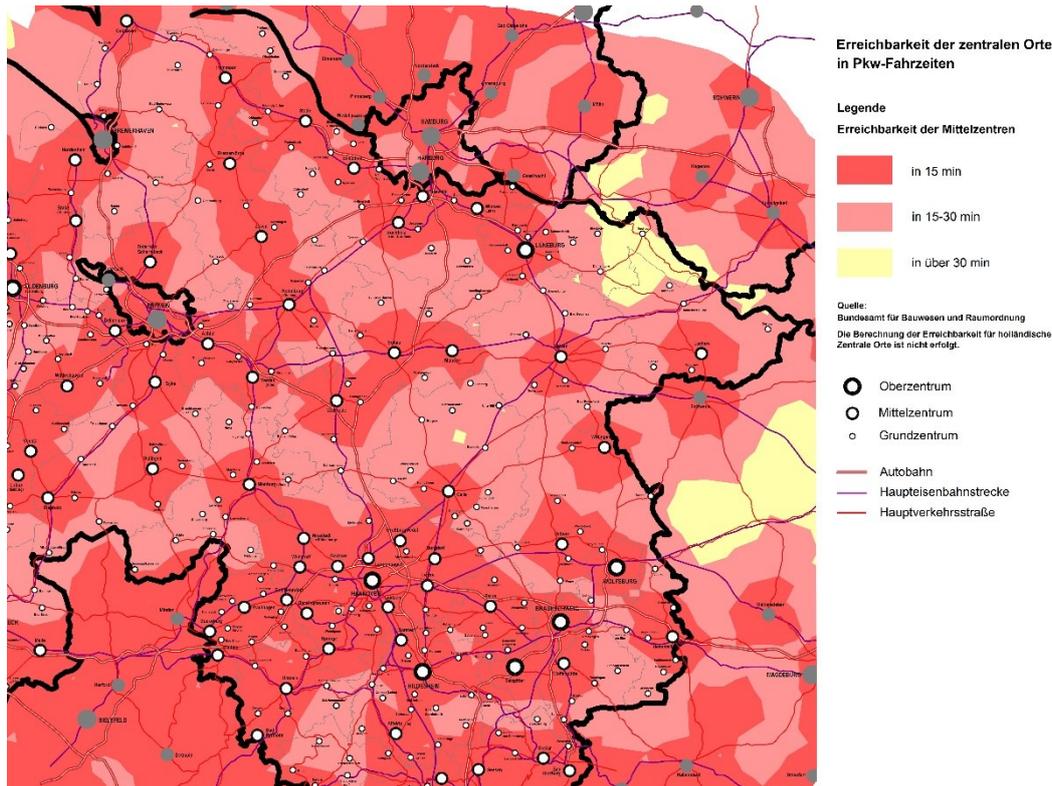
Die raumordnerische Funktionsteilung innerhalb der Samtgemeinde Elbtalau ist faktisch nicht gleichwertig. Hitzacker (Elbe) erfüllt zwar eine grundzentrale Funktion im Bereich der Nahversorgung, sowie der zentralen Einrichtungen des allgemeinen täglichen Grundbedarfes wie Apotheken, Grundschule, Allgemeinmediziner, Lebensmitteleinzelhandel etc. Der Schwerpunkt für die Stadt Hitzacker (Elbe) liegt aber im Bereich Tourismus und Erholung. Der Schwerpunkt Einzelhandel liegt eindeutig auf dem Grundzentrum der Stadt Dannenberg (Elbe).

Die Stadt Dannenberg (Elbe) besitzt mittelzentrale Infrastruktureinrichtungen wie z.B. das Amtsgericht und ein Kreiskrankenhaus. Der Kreisverband der Wasser- und Bodenverbände, das Kirchenkreispfarramt sowie ein Gymnasium sind hier ebenfalls angesiedelt.

Von anderen Grundzentren in der Region unterscheidet sie sich durch eine hohe Arbeitsplatzdichte, ein hohes Pendleraufkommen sowie eine vergleichsweise gute Verkehrsanbindung. Mit dem Bahnhof ist Dannenberg an den HVV angebunden.

Eine weitere Besonderheit ergibt sich aus Untersuchungen des Landes. Hiernach gibt es in ganz Niedersachsen keinen so großen zusammenhängenden Raum, der vergleichbar schlecht an Mittelzentren angebunden ist (siehe gelb markierte Bereiche). Die Bereiche, von denen aus mehr als 30 Minuten Fahrzeit benötigt werden, um ein Mittelzentrum zu erreichen, umfassen weite Teile des Samtgemeindegebietes und erstrecken sich auch jenseits der Elbe.

Dannenberg (Elbe) hat aufgrund seiner Historie, seiner verkehrsgünstigen Lage, seiner Größe und seiner infrastrukturellen Ausstattung am ehesten die Eignung, einen Teil der Versorgungsdefizite in diesen unterversorgten Bereichen zu kompensieren. Insofern weist die Stadt Dannenberg (Elbe) als Grundzentrum Besonderheiten auf, die sie aus dem Kreis der typischen Grundzentren im Landkreis heraushebt



Keine Beeinträchtigung der umliegenden Mittelzentren/Kongruenzraum der mittelzentralen Teilfunktion aperiodischer Einzelhandel

Soweit eine mittelzentrale Teilfunktion im Bereich Einzelhandel festgelegt werden soll, ist auch der Kongruenzraum der mittelzentralen Teilfunktion Einzelhandel zu bestimmen. Die Bestimmung des Kongruenzraumes der mittelzentralen Teilfunktion aperiodischer Einzelhandel obliegt dem Landkreis Lüchow-Dannenberg im Rahmen der Aufstellung des RROP. Vorstellbar wäre aber, das Gebiet der Samtgemeinde Elbtalau als Kongruenzraum festzulegen. Die mittelzentralen Kongruenzräume können sich auch an den Rändern teilweise überlappen. Dadurch würde der Kongruenzraum des Mittelzentrums Lüchow zwar formal in Bezug auf die mittelzentrale Teilfunktion aperiodischen Einzelhandel reduziert werden. Aufgrund der 2017 und 2018 erstellten Einzelhandelsgutachten in der Stadt Dannenberg ist aber davon auszugehen, dass weder das Mittelzentrum Lüchow, noch die Mittelzentren Uelzen und Ludwigslust beeinträchtigt werden. Für periodische Sortimente bleibt der grundzentrale Kongruenzraum erhalten.

Auch im Gutachten zur Verlagerung und Erweiterung des HagebauMarktes in den Bereich Pörmke wurde nachgewiesen, dass das Beeinträchtigungsverbot eingehalten wird.

Für die Festlegung der mittelzentralen Teilfunktion aperiodischer Einzelhandel sprechen daher folgende Gründe:

- Dannenberg übernimmt bereits jetzt eine über den eigentlichen Einzugsbereich des Stadtgebietes hinausgehende überörtliche Funktion wahr. Der Standort Dannenberg ist besonders dafür geeignet, einen Standort zur Stärkung bestehender Funktionen und die Schaffung ggfs. weiterer Einrichtungen im Rahmen der festgelegten mittelzentralen Funktion darzustellen.
 - Den bisher in den Grundzentren zulässigen Einzelhandelsbetrieben fehlt die wirtschaftliche Tragfähigkeit bei gleichzeitigem Bedarf an Angeboten. Laut der Nds. Studie werden in weiten Teilen der Samtgemeinde mehr als 30 Minuten zum nächstgelegenen Mittelzentrum benötigt. Im LROP wird aber zur Festlegung von Mittelzentren als Kriterium und Richtwert von einer Erreichbarkeit der zentralenörtlichen Einrichtung innerhalb von 30 min ausgegangen. Die Neufestlegung der Aufgaben und der damit verbundene Entwicklungsimpuls sollen dazu beitragen, wirtschaftliche Schwächen des nördlichen Kreisgebiets (zum Beispiel durch schlechte Erreichbarkeit eines Mittelzentrums) abzumildern. Die vorhandenen und die in Zukunft zu schaffenden mittelzentralen Teilfunktionen sollen nicht nur der Daseinsvorsorge dienen, sondern gleichzeitig auch Anreize für die Ansiedelung von Arbeitsplätzen darstellen und die Attraktivität für jetzige und potenzielle Bewohner erhöhen.
 - Vorhandene und zu schaffende mittelzentrale Einrichtungen sorgen dafür, dass die entsprechenden Einrichtungen für die Bewohner des Nordkreises in zumutbarer Entfernung erreicht werden können. Darüber hinaus tragen weniger und kürzere, meist mit dem Pkw zurückgelegte Fahrten erheblich zur Einsparung von CO² und damit zum Klimaschutz bei.
- b) Gem. Ziel 1.6 Ziff. 08 RROP 2004 sind Einzelhandelsbetriebe mit Lebensmitteln nur bis 1500 m² Verkaufsfläche (VK) zulässig.

Die im RROP 2004 festgesetzte Obergrenze von 1.500 m² Verkaufsfläche für großflächige Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe in Grundzentren ist veraltet. Sie trägt den seither erfolgten Veränderungen im Einzelhandelsbereich – sowie den zukünftigen Herausforderungen (z.B. des Online-Handels) – nicht mehr in angemessener Weise Rechnung. Da heute bereits Lebensmittel-Discounter Verkaufsflächen von 1.200 – 1500 m² zum Standard erhoben haben, ist es für das Geschäftsmodell von Vollversorgermärkten unerlässlich, eine deutlich darüber hinausgehende Verkaufsfläche bereitstellen zu können. Die der RROP-Festsetzung zugrunde liegende Annahme, dass mit einer Verkaufsflächenerweiterung auch eine Umsatzzunahme einhergehen muss, stimmt unter den heutigen Rahmenbedingungen des Einzelhandels nur noch sehr bedingt. Die heutigen Standards einer kundenfreundlichen Warenpräsentation (niedrigere Regalhöhen, höhere Gangbreiten, etc.) und die veränderte Kundennachfrage (nach vegetarischen, veganen, glutenfreien Lebensmitteln, etc.) machen bei gleichbleibenden Umsatzanteilen grundsätzlich eine größere Verkaufsfläche erforderlich.

In naher Zukunft wird sich der „stationäre“ Einzelhandel – auch im Lebensmittelsektor - den Herausforderungen des Online-Handels stellen müssen. Die zunehmende Anzahl von solchen Portalen wie „Amazon Fresh, Food.de, etc.“ zeugen davon. Auch die gesellschaftlichen Veränderungen, die sich aus einem neuen Einkaufsverhalten durch Smartphones (sowie z.B. den technischen Möglichkeiten eines smarten Kühlschranks mit Internetanschluss) ergeben könnten, waren bei der Aufstellung des RROP 2004 noch nicht absehbar. Um dem Verlust von Marktanteilen für die Zukunft vorzubeugen, werden für den stationären Einzelhandel die Faktoren Warenpräsentation und Einkaufserleben zukünftig eine wesentliche Rolle spielen. Um den Kunden ein „komfortables Einkaufserlebnis mit allen Sinnen“ bieten zu können, wird in Vollversorgermärkten ausreichend Verkaufsfläche benötigt. Vor diesem Hintergrund ist eine zulässige Verkaufsfläche von bis zu 1.500 m² in Grundzentren nicht mehr ausreichend und verhindert Modernisierungs- oder Neubauvorhaben der Anbieter.

Änderungsbedarf bei Neuaufstellung des RROP: Streichung der zulässigen Verkaufsfläche für Einzelhandelsbetriebe mit Lebensmitteln in Grundzentren

Eine Erhöhung auf eine zeitgemäße Größenordnung für die Verkaufsfläche von Einzelhandelsbetrieben mit Lebensmitteln würde lediglich den zeitlichen Veränderung Rechnung tragen und ist dringend geboten, um Modernisierungs- und Neubauvorhaben nicht zu behindern und die Konkurrenzfähigkeit des „stationären“ Einzelhandels gegenüber anderen Betriebsformen (z.B. Online Handel) zu erhalten. Hiermit wird auch der Versorgungsauftrag der Grundzentren für die allgemeine tägliche und wohnortnahe Grundversorgung gesichert.

Im Zuge der Verlagerung und Erweiterung des EDEKA-Marktes vom Develang in den Bereich Querdeich wurde ein Zielabweichungsverfahren durchgeführt, da die geplante Verkaufsfläche von 2.400 m² über der laut RROP zulässigen 1500 m² Verkaufsfläche liegt. Das Zielabweichungsverfahren

wurde mit einem positiven Bescheid vom 16.02.18 beendet, da nachgewiesen worden ist, dass das Vorhaben weder das Kongruenzgebot noch das Beeinträchtigungsverbot verletzt. Entsprechendes wird auch für andere Vorhaben prognostiziert.

Dem Ziel würde ebenfalls Rechnung getragen, wenn auf die Steuerung des großflächigen Einzelhandels (in der Regel ab 800 m² Verkaufsfläche) durch ein eigenständiges regionales Ziel der Raumordnung verzichtet werden würde. Auch ohne eigenständiges Ziel im RRÖP sind neue Einzelhandelsgroßprojekte unzulässig, wenn sie den Anforderungen des LRÖP in Ziffer 2.3 widersprechen (Integrationsgebot, Konzentrationsgebot, Kongruenzgebot, Beeinträchtigungsverbot). Das LRÖP, Ziff. 2.3. stellt nicht auf zulässige Verkaufsflächen ab sondern orientiert sich auf die Auswirkungen des Vorhabens.

Finanzielle Auswirkungen bei Beschlussfassung:

- keine

Anlagen:

- keine