



Landkreis Emsland Der Landrat

Landkreis Emsland · Postfach 15 62 · 49705 Meppen

Stadt Papenburg
Frau Düttmann
Hauptkanal rechts 68/69
26871 Papenburg

Fachbereich:

Hochbau

Ansprechpartnerin:

Frau Poll

Gebäude: Flügel/Zi.-Nr.

Kreishaus I B 525, II. OG

Telefon-Vermittlung 05931 44-0
Telefax 05931 44-391525

Internet: <http://www.emsland.de>
E-Mail: katharina.poll@emsland.de

Datum u. Zeichen Ihres Schreibens:

Mein Zeichen:
65-610

Durchwahl:
05931 44-1525

Meppen
Datum: 06.06.2020

Raumordnerische Beurteilung von Einzelhandelsgroßprojekten; Verlagerung und Erweiterung eines Aldi-Lebensmitteldiscounters in die Stadtmitte von Papenburg

Sehr geehrte Frau Düttmann,

Sie haben mich darüber informiert, dass die Verlagerung des Aldi-Lebensmitteldiscounters vom Standort an der Frederikenstraße näher in die Stadtmitte (Am Stadtpark/Hauptkanal rechts/Pater-Raskin-Straße) geplant ist. Im Zuge der Erweiterung soll die Verkaufsfläche von aktuell 825 m² auf 1.262 m² (+ 437 m²) erweitert werden, was aufgrund begrenzter Flächenpotenziale am derzeitigen Standort nicht möglich sei.

Da es sich bei dem Vorhaben um ein neues Einzelhandelsgroßprojekt im Sinne des Landes-Raumordnungsprogrammes (LROP) 2017 handelt, habe ich als untere Landesplanungsbehörde im Vorfeld der von der Stadt Papenburg beabsichtigten Aufstellung eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans die Vereinbarkeit des Vorhabens mit den Zielen der Raumordnung zu prüfen.

Zur Abstimmung des Vorhabens habe ich mit meiner E-Mail vom 15.05.2020 die Nachbargemeinden Rhede (Ems), Dörpen und Nordhümmling, den Landkreis Leer, den Handels- und Dienstleistungsverband Osnabrück - Emsland e.V. sowie die Industrie- und Handelskammern Ostfriesland - Papenburg sowie Osnabrück - Emsland - Grafschaft Bentheim über das Vorhaben informiert und bis zum 05.06.2020 um Stellungnahme gebeten.

Hausadresse:
Kreishaus I, Ordeniederung 1, 49716 Meppen

Sprechzeiten:
Mo. - Do. 08:30 - 12:30 Uhr u. 14:30 - 16:00 Uhr
Fr. 08:30 - 13:00 Uhr
Busverbindung: Linie 933, Haltestelle Kreishaus

Bankverbindungen:
Sparkasse Emsland
EVB Meppen
Postbank Hannover

IBAN: DE39 2665 0001 0000 0013 39
IBAN: DE67 2666 1494 0120 0500 00
IBAN: DE36 2501 0030 0012 1323 06

BIC: NOLADE21EMS
BIC: GENODEF1MEP
BIC: PBNKDEFF250



I Zusammenfassung und Umgang mit den eingegangenen Stellungnahmen

a) Zusammenfassung

Von Seiten der Gemeinde Rhede (Ems) sowie der Samtgemeinden Nordhümmling und Dörpen sind keine Stellungnahmen bzw. Bedenken eingegangen.

Der Handels- und Dienstleistungsverband Osnabrück - Emsland e.V. kann den gutachterlichen Ausführungen zur Beachtung des Kongruenzgebotes, Konzentrationsgebotes, des Integrationsgebotes sowie des Abstimmungsgebotes folgen. Hinsichtlich der Beachtung des Beeinträchtigungsverbot wird zu Bedenken gegeben, dass das vollständige Ausblenden des Altstandortes durch die CIMA nicht nachvollziehbar ist. Das Festhalten der Stadt Papenburg, nämlich den Altstandort weiterhin als Nahversorgungszentrum auszuweisen, sei problematisch, da ein Nahversorgungszentrum typischerweise gerade die Sortimente anbietet, die die Firma Aldi zuvor an diesem Standort angeboten hat. Auch der Entwurf des Entwurf des Einzelhandelskonzeptes 2020 für die Stadt Papenburg setze entsprechende Entwicklungsschwerpunkte (S. 82).

Es sei vor diesem Hintergrund vielleicht hilfreich gewesen, wenn die CIMA insoweit doch eine „Schattenrechnung“ gemacht hätte, um beurteilen zu können, ob bei Beibehaltung des Nahversorgungszentrums am Altstandort immer noch von keiner wesentlichen Beeinträchtigung vorhandener Versorgungsstrukturen ausgegangen werden müsse.

Nach Prüfung der zur Verfügung gestellten Unterlagen erhebt die Industrie- und Handelskammer Ostfriesland - Papenburg keine raumordnerischen oder städtebaulichen Bedenken gegen das Vorhaben. Das Abstimmungs-, Konzentrations-, Integrations- und das Kongruenzgebot werden nach Auffassung der IHK Ostfriesland eingehalten. Die im CIMA-Gutachten bei Realisierung des Planvorhabens prognostizierten Umsatzumverteilungseffekte ließen zu Recht nicht vermuten, dass es am Vorhabenstandort oder in den umliegenden Kommunen mehr als unwesentliche Auswirkungen und damit auch keine wesentlichen Einschränkungen der Funktionsfähigkeit der Versorgung geben werde.

Die IHK Ostfriesland begrüßt die Absicht, dass die Nachnutzung des bisherigen Standortes an der Friederikenstraße nicht durch eine betriebstypgleiche Ansiedlung erfolgen soll. Ebenso werde die Absicht begrüßt, die Ansiedlung von zentrenrelevanten Hauptsortimenten am Altstandort auszuschließen.

Für die Industrie- und Handelskammer Osnabrück - Emsland - Grafschaft Bentheim ist die Zulässigkeit des Vorhabens auf der Grundlage der ihr vorliegenden Planunterlagen und gutachterlichen Ausführungen des Gutachters CIMA aus raumordnerischer und städtebaulicher Sicht gegeben. Die Ge- und Verbote (Abstimmungs-, Konzentrations-, Integrations-, Kongruenzgebot und Beeinträchtigungsverbot) würden eingehalten. Der Vorhabenstandort befände sich innerhalb des im Regionalen Raumordnungsprogramm (RROP) für den Landkreis Emsland 2010 ausgewiesenen zentralen Siedlungsbereiches der Stadt Papenburg und liege innerhalb des zentralen Versorgungszentrums „Hauptzentrum Stadtmitte“ (Entwurf der Fortschreibung des Einzelhandelskonzeptes 2020 für die Stadt Papenburg, CIMA, Januar 2020). Zum Zeitpunkt der Stellungnahme geht die IHK Osnabrück unter Berücksichtigung der gutachterlichen Feststellungen (s. CIMA 2020, S. 33-36) nicht davon aus, dass die Erweiterungsplanung zu schädigenden Auswirkungen im Marktumfeld führen.

Die aus der Realisierung des Vorhabens resultierenden Umsatzverteilungseffekte beliefen sich nach den Prognosen zur Erweiterung des Lebensmitteldiscountmarktes hinsichtlich der Kern-

sortimente auf 0,9 % bis 8,3 %. Dabei wären die Lebensmittelmärkte im Nahversorgungszentrum Friederikenstraße/Karl-Hillers-Straße (rd. 8,3 %) am stärksten von dem Vorhaben betroffen. In den weiteren Versorgungsbereichen im Untersuchungsgebiet, u.a. in den Gemeinden Lehe, Neulehe und Surwold, seien geringe Auswirkungen zu erwarten. Die IHK Osnabrück folgt der Einschätzung des Gutachters und geht nicht davon aus, dass die prognostizierten Umsatzumverteilungen hier zu mehr als unwesentlichen Auswirkungen führen werden. Betriebsaufgaben der für die Funktionsfähigkeit der Versorgungsbereiche maßgeblichen Betriebe könnten ausgeschlossen werden.

Für den Altstandort im Nahversorgungszentrum Friederikenstraße/Karl-Hillers-Straße sei die Nachfolgenutzung noch offen, eine Ansiedlung eines betriebstypgleichen Lebensmittelmarktes solle laut Grundstückseigentümer nicht erfolgen. Laut Entwurf der Fortschreibung des Einzelhandelskonzeptes 2020 soll eine Ansiedlung von Betrieben mit zentrenrelevanten Hauptsortimenten ausgeschlossen werden (s. Entwurf der Fortschreibung des Einzelhandelskonzeptes 2020 für die Stadt Papenburg, CIMA 2020, S. 82-83). Die Entwicklungsstrategie für die Nahversorgungszentren der Stadt Papenburg sehe Schwerpunkte bei den Sortimentsbereichen Nahrungs- und Genussmittel, Gesundheit und Körperpflege und sonstigen periodischen Bedarf (Schnittblumen, Zeitschriften). Die IHK Osnabrück geht davon aus, dass bei Nachfolgenutzung des Altstandortes des Aldi-Lebensmitteldiscountmarktes eine erneute Beteiligung erfolgt.

Den Ergebnissen des Gutachtens wird auch vom Landkreis Leer grundsätzlich gefolgt. Es wird jedoch angemerkt, dass das Einzugsgebiet des Vorhabens laut Gutachten nicht an Gemeinden des Landkreises Leer heranreicht. Zur Herleitung des Untersuchungsgebietes sei zunächst eine 7-Minuten-Fahrzeitzone um den Vorhabenstandort erstellt und anschließend potenziell tangierte Siedlungsgebiete und zentrale Versorgungsbereiche mit in die Prüfung aufgenommen worden. Methodisch nicht nachvollziehbar sei, warum hier auf eine Aufnahme der Ortschaft Völlenerfehn mit dem dortigen Nahversorgungszentrum (vgl. kommunales Einzelhandelskonzept der Gemeinde Westoverledingen von 2016) verzichtet worden sei. Nach den im Gutachten verwendeten Fahrzeitisochronen, der verkehrlichen Erschließung sowie allgemein der räumlichen Nähe der Ortslagen Papenburg und Völlenerfehn wäre eine Aufnahme naheliegend.

Da laut Gutachten außerhalb des Untersuchungsgebietes (und somit auch im Landkreis Leer) insgesamt jedoch nur eine diffuse Umsatzumverteilung in Höhe von absolut 0,12 Mio. € (4,0 % des Gesamtumsatzes) zu erwarten sei, seien keine schädigenden Wirkungen auf Versorgungsbereiche im Landkreis Leer zu erwarten. Eine detaillierte Betrachtung des Nahversorgungszentrums Völlenerfehn sei vor diesem Hintergrund fachlich entbehrlich.

Es wird auch seitens des Landkreises Leer angeregt, für den bisherigen Standort des ALDIs das Baurecht für Betriebe mit Nahrungs- und Genussmitteln im Hauptsortiment aufzuheben. Laut den vorliegenden Unterlagen gibt es seitens der Stadt Papenburg bereits entsprechende Überlegungen. Nur so könne sichergestellt werden, dass dieser Standort zukünftig keine zusätzliche Verkaufsfläche in diesem Sortimentsbereich (ohne erneute Abstimmung und Prüfung) zur Verfügung stellt. Im vorgelegten Verträglichkeitsgutachten sei entsprechend auch nur die Verkaufsfläche am neuen Standort einbezogen und die Fläche am bisherigen Standort ausgeklammert worden.

Insgesamt bestehen gegen das Vorhaben der Stadt Papenburg aus Sicht des Landkreises Leer somit keine Bedenken.

b) Umgang

Den mehrheitlich genannten Anforderungen an den Umgang mit dem Altstandort wird durch die Maßgabe dieser raumordnerischen Beurteilung Rechnung getragen wird.

Dem vom Landkreis Leer geäußerten Hinweis, dass eine Aufnahme des Nahversorgungszentrums Völlenerfehn in das Untersuchungsgebiet naheliegend sei, kann begegnet werden, dass ein enger gefasstes Untersuchungsgebiet dem rechtlich gebotenen Worst-case-Ansatz entspricht. Denn ein Mehr an Wettbewerbern bzw. Verkaufsflächen im Untersuchungsgebiet würde rein rechnerisch dazu führen, dass die Umsatzumverteilungsquoten „verwässern“, die das Planvorhaben gegenüber den Angebotsstandorten im Untersuchungsgebiet erzeugt. Durch ein enger gefasstes Untersuchungsgebiet lassen sich etwaige Auswirkungen auf raumbedeutsame Angebotsstandorte realitätsnäher beurteilen.

II Raumordnerische Beurteilung des Vorhabens

a) Grundlagen

Gemäß dem LROP 2017 und dem Regionalen Raumordnungsprogramm (RROP) für den Landkreis Emsland 2010 erfordern zusätzliche Verkaufsflächen für den großflächigen Einzelhandel eine Abstimmung im regionalen bzw. überregionalen Rahmen, um regional- und gemeindeverträgliche Versorgungsstrukturen zu sichern (Abstimmungsgebot).

Zum Schutz der zentralörtlichen Funktionserfüllung darf in einem Grundzentrum das Einzugsgebiet eines neuen Einzelhandelsgroßprojektes den grundzentralen Verflechtungsbereich nicht wesentlich überschreiten (Kongruenzgebot grundzentral). Eine wesentliche Überschreitung ist gegeben, wenn mehr als 30 % des Vorhabenumsatzes mit Kaufkraft von außerhalb des grundzentralen Kongruenzraumes erzielt werden. Das Kongruenzgebot wirkt vorsorgend im Vorfeld schädlicher Auswirkungen.

Ausgeglichene Versorgungsstrukturen und deren Verwirklichung, die Funktionsfähigkeit der Zentralen Orte und integrierter Versorgungsstandorte sowie die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung dürfen durch neue Einzelhandelsgroßprojekte nicht wesentlich beeinträchtigt werden (Beeinträchtigungsverbot).

Neue Einzelhandelsgroßprojekte sind nur innerhalb des zentralen Siedlungsgebietes des jeweiligen Zentralen Ortes (Konzentrationsgebot) und bei zentrenrelevantem Kernsortiment nur innerhalb der städtebaulich integrierten Lage (Integrationsgebot) zulässig. Die standörtliche Konzentration von Einzelhandel in den Zentralen Orten dient dazu, eine gut erreichbare und leistungsfähige Versorgungsinfrastruktur aufrecht zu erhalten. Ein attraktiver und funktionsfähiger Ortskern ist dabei ein zentrales Entwicklungsziel.

b) Beurteilung

Nach raumordnerischer Prüfung stelle ich fest, dass die geplante Verlagerung des Aldi-Lebensmitteldiscounters vom Standort Frederikenstraße an den Standort Am Stadtpark/Hauptkanal rechts/Pater-Raskin-Straße und die Erweiterung der Verkaufsfläche von aktu-

ell 825 m² auf 1.262 m² (+ 437 m²) unter Beachtung der Maßgabe den Vorgaben der Raumordnung entsprechen.

Der Aldi-Neustandort liegt innerhalb des zentralen Siedlungsgebietes von Papenburg in städtebaulich integrierter Lage (zentraler Versorgungsbereich Hauptzentrum Stadtmitte). Der Einzugsbereich überschreitet den grundzentralen Kongruenzraum von Papenburg nicht; ein Großteil des Umsatzes wird durch Kaufkraft aus dem Stadtgebiet generiert. Negative städtebauliche und/oder raumordnerische Auswirkungen können nicht festgestellt werden.

Maßgabe zur Einhaltung beachtenspflichtiger Ziele der Raumordnung:

1. Die raumordnerische Beurteilung des erweiterten Aldi-Marktes wird auf Grundlage der Annahme getroffen, dass der Altstandort nicht durch einen betriebstypgleichen Lebensmittelmarkt, sondern durch eine anderweitige Einzelhandels- oder Dienstleistungsnutzung nachbesetzt werden soll. Bei der konkreten Vorhabenumsetzung im Zuge der Nachbesetzung des Altstandortes ist eine Vereinbarkeit mit den Zielen der Raumordnung sicherzustellen. Vorsorgend gilt es, mögliche schädliche Auswirkungen auf integrierte Versorgungsstandorte im Papenburger Stadtgebiet und auf Tragfähigkeitsvoraussetzungen von Wettbewerbern in benachbarten Zentralen Orten zu verhindern.

Hinweise und Anregungen für das nachfolgende Bauleitplanverfahren:

1. Großflächige Einzelhandelsbetriebe sind nach § 11 Abs. 3 BauNVO Kern- und Sondergebieten zugewiesen. Zur weiteren Steuerung der Einzelhandelsnutzung ist der Standort durch ein Sondergebiet zu überplanen. Durch konkrete Festsetzungen der zulässigen Sortimente und Verkaufsflächen wird nicht zuletzt auch den Angaben Rechnung getragen, welche die Grundlage für diese raumordnerische Beurteilung des Vorhabens bilden.
2. Sonstige Sondergebiete nach § 11 Abs. 1 BauNVO haben keinen speziellen, gesetzlich vorgegebenen Gebietscharakter. Bei der Festsetzung des Sondergebietes sind daher die Zweckbestimmung und Art der Nutzung näher zu konkretisieren.

c) Begründung

Neben den durch das RROP 2010 zugewiesenen mittezentralen Versorgungsaufgaben nimmt die Stadt Papenburg auch eine grundzentrale Versorgungsfunktion wahr. Der grundzentrale Auftrag zur Deckung des allgemeinen täglichen Grundbedarfs betrifft in Bezug auf die Einzelhandelsversorgung im Wesentlichen Sortimente des periodischen Bedarfs. Den periodischen Sortimenten ordnet das LROP 2017 insbesondere Nahrungs- und Genussmittel zu, die der Aldi-Lebensmitteldiscounter als Kernsortiment führt.

Das zentrale Siedlungsgebiet von Papenburg wird im RROP 2010 nachrichtlich durch das Planzeichen „Vorhandene Bebauung / Bauleitplanerisch gesicherter Bereich“ dargestellt, in dem sich der Vorhabenstandort befindet. Das somit erfüllte Konzentrationsgebot wird auch mit Blick auf die Anforderungen eingehalten, die das derzeit gültige LROP 2017 an die Herleitung der Zentralen Siedlungsgebiete richtet. Der Vorhabenstandort steht gemessen an einer fußläufigen Erreichbarkeit von 10 Gehminuten in dem vom LROP geforderten räumlich-funktionalen Zusammenhang zu Wohngebieten östlich der Straßen „Weißenburg“ und östlich des Hauptkanals.

Dass der Standort dazu geeignet ist, zur Nahversorgung dieser Wohnbereiche beizutragen, ist nachvollziehbar.

Der Aldi-Neustandort ist weiterhin Teil des zentralen Versorgungsbereiches „Hauptzentrum Stadtmitte“ sowohl entsprechend des aktuell gültigen Einzelhandelskonzeptes der Stadt Papenburg aus 2011 als auch nach dem vorgelegten Fortschreibungsentwurf. Damit erfüllt der geplante Aldi-Discounter auch die Voraussetzungen des Integrationsgebotes, wonach Einzelhandelsbetriebe mit nahversorgungs- und zentrenrelevantem Kernsortiment nur innerhalb einer städtebaulich integrierten Lage zulässig sind.

Dass bei der gutachterlichen Prüfung der Verträglichkeit der Größe und der Leistungsfähigkeit des Vorhabens die „erzielten Umsätze der Altfläche“ rechnerisch unberücksichtigt bleiben, da sie „ihre Marktwirkung in der Vergangenheit bereits erzielt [haben] und [...] somit als verträglich vorausgesetzt werden“ können und „lediglich der neu hinzukommende Umsatz“ einfließt, bildet aus Sicht der Raumordnung die Marktsituation realistisch ab.

Laut vorliegendem Gutachten orientiert sich der Mehrumsatz der neu hinzukommenden Verkaufsflächen an der Leistungsfähigkeit von entsprechenden Betriebstypen und Verkaufsflächendimensionierungen und an der Wettbewerbssituation im näheren Marktumfeld, die vor allem durch die Nähe zum Lidl-Discounter in der Karl-Hillers-Straße geprägt ist. Die Umstände, dass infolge der Erweiterungs- und Modernisierungsmaßnahmen die Gesamtattraktivität des Aldi-Marktes zunehmen und der Altstandort keine Nachnutzung durch einen betriebstypgleichen Lebensmittelmarkt erfahren wird, werden bei der Berechnung des Mehrumsatzes ebenfalls berücksichtigt. Der auf diesen Grundlagen prognostizierte Brutto-Mehrumsatz von 3,22 Mio. €, der einer Flächenproduktivität von rund 7.368 €/m² entspricht, ist aus Sicht der Raumordnung nachvollziehbar.

Ebenso gefolgt werden kann dem angesetzten Gesamtumsatz von 7,01 Mio. € und einer Potenzialbindung von 7 %, die aufgrund der zahlreichen Mitbewerber am Untenende wohl geringer ausfällt als bei anderen Aldi-Märkten im Kreisgebiet, die in jüngster Zeit raumordnerisch beurteilt wurden. Das Gutachten kommt bei der Betrachtung des Kongruenzgebotes so zu dem Ergebnis, dass der erweiterte Aldi-Markt 93 % seiner Umsätze durch Kaufkraft aus dem Stadtgebiet und somit grundzentralen Kongruenzraum von Papenburg erzielen kann und 7 % auf Kaufkraft von außerhalb zurückzuführen sind. Es zeigt sich, dass die 70 %-30 %-Regelung des Kongruenzgebotes eingehalten wird und der Betrieb ausreichende Tragfähigkeitsvoraussetzungen im Stadtgebiet vorfindet. Die Vorgabe ist damit insgesamt erfüllt.


Die konkreten Umsatzumverteilungsquoten, die der erweiterte Aldi voraussichtlich gegenüber den zentralen Versorgungsbereichen und den sonstigen Einzelhandelsbetrieben im Stadtgebiet erzielen wird, liegen zwischen 0,9 % (Nahversorgungszentrum Aschendorf) und 8,3 % (Nahversorgungszentrum Friederikenstraße/Karl-Hillers-Straße). Da die prognostizierten Quoten unterhalb des abwägungsrelevanten Schwellenwertes von 10 % liegen, der durch die Rechtsprechung anerkannt ist, wird der Gutachtersicht gefolgt, dass negative städtebauliche und raumordnerische Auswirkungen im Sinne des Beeinträchtigungsverbotes (Marktaustritte, Leerstände, Funktionsverluste etc.) nicht zu erwarten sind.

Mit Beteiligung der Nachbargemeinden, des Landkreises Leer, des Handelsverbandes und der beiden berührten Industrie- und Handelskammern ist gleichsam auch das Abstimmungsgebot erfüllt. Der Beteiligtenkreis erhält eine Kopie dieses Schreibens.

Ich weise darauf hin, dass diese raumordnerische Beurteilung keine andere fachliche, insbesondere städtebauliche Beurteilung einschließt.

Mit freundlichem Gruß

Im Auftrag



Dr. Kühne

Kopie per E-Mail an:

Gemeinde Rhede
Gerhardyweg 1
26899 Rhede (Ems)

Samtgemeinde Dörpen
Hauptstraße 25
26892 Dörpen

Samtgemeinde Nordhümmling
Poststraße 13
26897 Esterwegen

Landkreis Leer
Bergmannstraße 37
26789 Leer

Handels- und Dienstleistungsverband Osnabrück - Emsland e.V.
Herrenteichsstraße 4
49074 Osnabrück

Industrie- und Handelskammer für Ostfriesland und Papenburg
Ringstraße 4
26721 Emden

Industrie- und Handelskammer Osnabrück – Emsland – Grafschaft Bentheim
Neuer Graben 38
49074 Osnabrück