

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](mailto:katharina.poll@emsland.de)

Datum u. Zeichen Ihres Schreibens:

Mein Zeichen:  
65-610

☎ Durchwahl:  
05931 44-1525

**Meppen**  
Datum: 01.09.2020

### **Raumordnerische Beurteilung von Einzelhandelsgroßprojekten; Abriss und Neubau des Ems-Centers im Hauptgeschäftszentrum von Papenburg**

Sehr geehrte Frau Düttmann,

Sie haben mich darüber informiert, dass das Ems-Center im Hauptgeschäftszentrum von Papenburg abgerissen und durch einen Neubau ersetzt werden soll.

Das neue Ems-Center soll als Hauptankermieter nach wie vor ein SB-Warenhaus mit rund 5.300 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche enthalten, wovon etwa 75 % auf den periodischen Sortimentsbereich entfallen. Für das Erdgeschoss werden weiterhin kleinteilige Einzelhandels-, Gastronomie- und einzelhandelsbezogene Dienstleistungsangebote sowie ein großflächiger Fachmarkt mit zentrenrelevantem Sortiment (u.U. Drogerie oder Textil) mit insgesamt circa 1.800 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche beabsichtigt. Für das Obergeschoss sind derzeit eine Dienstleistungsnutzung (u.U. Fitnesscenter) sowie Technik- und Personalräume vorgesehen. Wird ein gleichzeitig noch geplanter Solitärbaubaukörper mit weiteren 300 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche einbezogen, ergibt sich für das Vorhaben eine **Gesamt-Verkaufsfläche von 7.400 m<sup>2</sup>** (mit Mall 7.900 m<sup>2</sup>), die sich im bereits genehmigten Bestand bewegt. Das Ems-Center verfügt aktuell über eine genehmigte Verkaufsfläche von rund 7.200 m<sup>2</sup> (mit Mall 8.200 m<sup>2</sup>).

Da sich das Vorhaben auf Grundlage des bestehenden vorhabenbezogenen Bebauungsplans Nr. 13 „Ems-Center“ nicht abbilden lässt, beabsichtigt die Stadt Papenburg, durch die 119. Änderung ihres Flächennutzungsplans und die Aufstellung des vorhabenbezogenen Bebauungsplans Nr. 57 „Neubau Ems-Center“ die planungsrechtlichen Voraussetzungen für die strukturelle und bauliche Neuordnung des Areals zu schaffen. Als untere Landesplanungsbehörde habe ich im Vorfeld der planungsrechtlichen Umsetzung des Vorhabens, bei dem es sich

**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



um ein neues Einzelhandelsgroßprojekt im Sinne des Landes-Raumordnungsprogrammes (LROP) 2017 handelt, zunächst seine raumordnerische Verträglichkeit zu prüfen.

Zur Abstimmung des Vorhabens habe ich mit meiner E-Mail vom 12.08.2020 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 die Planungen informiert und bis zum 28.08.2020 um Stellungnahme gebeten.

## **I Zusammenfassung und Umgang mit den eingegangenen Stellungnahmen**

Von Seiten der Nachbargemeinden Rhede (Ems), Dörpen und Nordhümmling, des Landkreises Leer, des Handels- und Dienstleistungsverbandes Osnabrück - Emsland e.V. sowie der Industrie- und Handelskammern Ostfriesland - Papenburg sowie Osnabrück - Emsland - Grafschaft Bentheim sind keine Stellungnahmen eingegangen bzw. keine Bedenken vorgetragen worden.

Der Landkreis Leer, der Handelsverband und die beiden Industrie- und Handelskammern folgen in ihren Stellungnahmen der Vorabeeschätzung des Landkreises zur raumordnerischen Verträglichkeit des Vorhabens und erachten eine Verträglichkeitsuntersuchung ebenfalls für entbehrlich. Es handele sich um eine bestandssichernde Erweiterung im Rahmen eines Neubaus, die mit den Aussagen des Einzelhandelskonzeptes vereinbar sei.

## **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 in Bezug auf die periodischen Sortimente (Nahrungs- und Genussmittel, Drogeriewaren) und den mittelzentralen Verflechtungsbereich in Bezug auf die aperiodischen Sortimente (u.a. Bekleidung, Unterhaltungselektronik, Haushaltswaren) nicht wesentlich überschreiten (Kongruenzgebot). Eine wesentliche Überschreitung ist gegeben, wenn mehr als 30 % des Vorhabenumsatzes mit Kaufkraft von außerhalb der beiden Kongruenzräume 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 in-

nerhalb 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 Neuordnung des Ems-Centers unter Beachtung der nachfolgenden Maßgabe den Vorgaben der Raumordnung entspricht.

Der Vorhabenstandort liegt innerhalb des zentralen Siedlungsgebietes von Papenburg in städtebaulich integrierter Lage (zentraler Versorgungsbereich „Hauptzentrum Stadtmitte“). Auf Grundlage des Einzelhandelskonzeptes der Stadt Papenburg kann nicht angenommen werden, dass die Einzugsbereiche des Vorhabens den grundzentralen Kongruenzraum in Bezug auf die periodischen Sortimente und den mittelzentralen Kongruenzraum in Bezug auf die aperiodischen Sortimente überschreiten. Vielmehr ist zu erwarten, dass das neue Ems-Center den Großteil seiner Umsätze durch Kaufkraft aus dem Stadtgebiet und dem engeren Umfeld generieren kann. Negative städtebauliche und/oder raumordnerische Auswirkungen auf die Stadtteil- und Nahversorgungszentren in Papenburg und die integrierten Versorgungslagen in den benachbarten Zentralen Orten werden nicht gesehen.

### Maßgabe zur Einhaltung beachtenspflichtiger Ziele der Raumordnung:

1. Die raumordnerische Beurteilung des geplanten Ems-Center-Neubaus wird auf Grundlage der Annahmen getroffen, dass die geplanten Nutzungen weitestgehend der vorhandenen Nutzungsstruktur entsprechen und die im Neubau entstehenden Verkaufsflächen den aktuellen Verkaufsflächenumfang nicht überschreiten, wie im Mitteilungsbogen und in den Planunterlagen der frühzeitigen Beteiligung angegeben wird. Insofern ist im weiteren Verfahren eine Konkretisierung der Verkaufsflächen (Festlegung periodischer und aperiodischer Bedarf, Sortimentsgruppen etc.) vorzunehmen und über Festsetzungen im Bebauungsplan zu verankern, um weiterhin eine raumordnerische Verträglichkeit des Standortes zu gewährleisten.

### Hinweise und Anregungen für das nachfolgende Bauleitplanverfahren:

1. Ebenso wie an der Nutzungsstruktur soll auch an der Ausweisung des Plangebiets als Kerngebiet festgehalten werden. Hierzu verweise ich zum einen auf meine Stellungnahme im frühzeitigen Beteiligungsverfahren aus städtebaulicher Sicht, in der zumindest bezweifelt wird, dass alle für ein Kerngebiet erforderlichen Nutzungen aus den Bereichen Wirtschaft, Verwaltung und Kultur etabliert werden können und die erforderliche Durchmischung erreicht wird. Umliegende, also außerhalb des Plangebietes liegende zentrale Einrichtungen i.S.v. § 7 Abs. 1 BauNVO können nicht zur Begründung eines Kerngebietes herangezogen werden.

2. Hinsichtlich der Ausweisung eines Kerngebietes weise ich auch auf die hohen planerischen Anforderungen hin, die insbesondere an die Feinsteuerung der Einzelhandelsnutzung am Standort entsprechend der o.g. Maßgabe bestehen.

### c) Begründung

Das RROP 2010 für den Landkreis Emsland weist der Stadt Papenburg sowohl grund- als auch mittelzentrale Versorgungsfunktionen zu. Der grundzentrale Auftrag zur Deckung des allgemeinen täglichen Grundbedarfs betrifft in Bezug auf die Einzelhandelsversorgung im Wesentlichen Sortimente des periodischen Bedarfs, dem das LROP 2017 insbesondere Nahrungs- und Genussmittel zuordnet. Dagegen betrifft der mittelzentrale Auftrag zur Sicherung eines breiteren Angebots an Versorgungseinrichtungen vor allem Sortimente des aperiodischen Bedarfs. Aperiodische Sortimente weisen nach dem LROP 2017 einen mittelfristigen- bis langfristigen Beschaffungsrhythmus auf und sind beispielsweise Bekleidung, Haushaltswaren oder Unterhaltungselektronik.

Das neue Ems-Center wird beide Sortimentsbereiche führen, wobei je nach Belegung des Fachmarktes (u.U. Drogerie oder Textil), der Konzessionäre und der Solitärnutzung entweder ein Schwerpunkt im periodischen Bedarfsbereich liegen oder ein relatives Gleichgewicht zwischen den beiden Sortimentsbereichen bestehen wird. In jedem Fall entspricht die Nutzungsstruktur der zentralörtlichen Versorgungsfunktion von Papenburg und der Berücksichtigung des Standortbereiches im Einzelhandelskonzept der Stadt Papenburg, das für diese Beurteilung als Fortschreibungsentwurf vorliegt, als nördlicher Ausläufer des zentralen Versorgungsbereich „Hauptzentrum Stadtmitte“ (vgl. S. 52 Einzelhandelskonzept).

Für das Hauptzentrum Stadtmitte wie auch für die Stadtteil- und Nahversorgungszentren sieht das Einzelhandelskonzept angesichts der zum Teil schon sehr hohen Zentralitätswerte in den einzelnen Sortimenten gezielte Ansiedlungen, Verkaufsflächenerweiterungen und qualitative Aufwertungen vor, um die Einzelhandelssituation in Papenburg stabil zu halten und weiterzuentwickeln. Die städtebauliche Neuordnung des Ems-Centers wird explizit als eine Entwicklungsstrategie herausgestellt, wobei sich der Standort dem Einzelhandelskonzept nach prioritär für weitere Betriebe im Bereich der Großflächigkeit eignet und daher insbesondere Fachmärkte anspricht. Von dezentralen Neuentwicklungen seien hingegen kaum positive Verbundeffekte auf die Stadtmitte und die Stadtteil- und Nahversorgungszentren zu erwarten. (vgl. S. 33, 55, 82, 85 EHK).

Der Fokus auf eine Attraktivierung und Weiterentwicklung der zentralen Versorgungsbereiche ist aus Sicht des Landkreises fachlich nachvollziehbar. Dementsprechend finden auch die Planungsabsichten der Stadt Papenburg zur Neuordnung des Ems-Centers Unterstützung, da sich dieses zunehmend durch einen nicht mehr zeitgemäßen baulichen Zustand und Funktionsverluste aufgrund von Leerständen kennzeichnet.

Da der nun beabsichtigte Verkaufsflächenumfang den genehmigten Bestand nicht überschreitet und die aktuellen Umsätze der bestehenden Verkaufsflächen ihre Marktwirkung bereits erzielt haben, kann grundsätzlich eine Verträglichkeit des Vorhabens vorausgesetzt werden. Es ist anzunehmen, dass in Bezug auf die periodischen Sortimente (Nahrungs- und Genussmittel, Drogeriewaren) im grundzentralen Kongruenzraum, der dem Stadtgebiet von Papenburg entspricht, die ausreichenden Tragfähigkeitsvoraussetzungen (Kunden, Kaufkraft) für eine rentable Bewirtschaftung des Ems-Centers zur Verfügung stehen.

Die gleiche Annahme gilt in Bezug auf die aperiodischen Sortimente (u.a. Bekleidung, Unterhaltungselektronik, Haushaltswaren) auch für den mittelzentralen Kongruenzraum, der über den grundzentralen Kongruenzraum hinaus auch die Gemeinde Rhede (Ems), die Samtgemeinde Dörpen, Teile der Samtgemeinden Nordhümmling, Sögel, Werlte, Lathen sowie der Stadt Weener und der Gemeinden Westoverledingen und Rhaderfehn im benachbarten Landkreis Leer umfasst. Dass diese beiden Verflechtungsbereiche in unzulässiger Weise überschritten und entsprechend des **Kongruenzgebotes** mehr als 30 % des Vorhabenumsatzes durch Kaufkraft von außerhalb der Kongruenzräume generiert werden, ist insbesondere aufgrund der Bestandssituation nicht zu erwarten.

Angesichts der angenommenen Vereinbarkeit mit dem Kongruenzgebot ist gleichzeitig auch nicht zu erwarten, dass gegen das **Beeinträchtungsverbot** verstoßen wird. Das Vorhaben entspricht der Zuordnung seines Standortbereichs zum Hauptgeschäftszentrum von Papenburg, das laut Einzelhandelskonzept eine auf Papenburg bezogene und darüber hinaus auch stadtübergreifende Einzelhandels- und Dienstleistungsfunktion besitzt. Weil das Vorhaben der Realisierung des Zentrenkonzeptes von Papenburg dient, kann nicht angenommen werden, dass wesentliche Auswirkungen und gravierende Beeinträchtigungen (Marktaustritte, Leerstände, Funktionsverluste) in Bezug auf die Stadtteil- und Nahversorgungszentren im Stadtgebiet sowie auf die integrierten Versorgungslagen in den Nachbargemeinden zu erwarten sind, auch wenn die endgültigen Belegungen des Fachmarktes, der Konzessionäre und des Solitärgebäudes zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht bekannt sind.

Entsprechend der Lage des Vorhabenstandortes und seiner Zuordnung zum Hauptgeschäftszentrum von Papenburg werden nicht zuletzt auch das **Konzentrationsgebot** und das **Integrationsgebot** erfüllt.

Die Vereinbarkeit des Vorhabens mit den Anforderungen der Raumordnung, die sich insgesamt ergibt, kann aus Sicht des Landkreises und im Ergebnis des Abstimmungsverfahrens auch ohne gutachterliche Stellungnahme festgestellt werden, da sich die Verkaufsflächen des neu geordneten Ems-Centers im Bereich des genehmigten Bestands bewegen und das Einzelhandelskonzept klare Aussagen zum Vorhabenstandort trifft.

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