

**Stadt Papenburg**

**113. Änderung des Flächennutzungsplanes**

**- Raumordnerische Beurteilung  
des Landkreises Emsland vom 29.01.2019 -**

Landkreis Emsland · Postfach 15 62 · 49705 Meppen

Stadt Papenburg  
Herr Strentzsch  
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: 29.01.2019

### **Raumordnerische Beurteilung von Einzelhandelsgroßprojekten; Umstrukturierung und Erweiterung des Nahversorgungszentrums Moorstraße in Papenburg**

Sehr geehrter Herr Strentzsch,

Sie haben mich über die Umstrukturierung des Standortbereiches Moorstraße informiert, der im gültigen Einzelhandelskonzept der Stadt Papenburg vom 14.11.2011 als Nahversorgungszentrum festgelegt ist.

Konkret ist geplant, den bestehenden Edeka-Lebensmittelmarkt von 1.330 m<sup>2</sup> auf 1.800 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche (+ 470 m<sup>2</sup>) zu erweitern. Die benachbarte Blumen-Markthalle soll von 770 m<sup>2</sup> auf 500 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche (- 270 m<sup>2</sup>) verkleinert und durch einen Zoofachmarkt ersetzt werden. Für den Standortbereich sind insgesamt eine Verkaufsflächenerweiterung von rund 200 m<sup>2</sup> sowie eine Sortimentsverschiebung geplant, die eine Verringerung des nicht zentrenrelevanten Sortiments und eine Vergrößerung des nahversorgungsrelevanten Sortiments umfasst.

Da großflächige Einzelhandelsbetriebe in der Regel kern- oder sondergebietspflichtig sind und der Standortbereich aktuell durch ein Gewerbegebiet überplant ist, beabsichtigt die Stadt Papenburg mit der Änderung des Bebauungsplans Nr. 204 „Südlich Moorstraße zwischen B 70 und Friederikenstraße“ und der Festsetzung eines Sondergebietes mit der Zweckbestimmung Einzelhandel die planungsrechtlichen Voraussetzungen für das Vorhaben zu schaffen.

Im Vorfeld der Bauleitplanung habe ich als untere Landesplanungsbehörde die Vereinbarkeit des Vorhabens mit den Zielen und Grundsätzen der Raumordnung und Landesplanung zu prüfen. Nach Kapitel 2.3 Ziffer 02 Satz 2 gelten neben Neuerrichtungen auch Erweiterungen (oder Nutzungsänderungen) bestehender Betriebe als neue Einzelhandelsgroßprojekte, soweit sie die Schwelle zur Großflächigkeit überschreiten. Neue Einzelhandelsgroßprojekte sind weiterhin nur

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  
EVV 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



zulässig, wenn sie den Anforderungen des Landes-Raumordnungsprogrammes (LROP) Niedersachsen 2017 an die standörtliche Steuerung des Einzelhandels entsprechen.

Zur Abstimmung des Vorhabens habe ich mit meiner E-Mail vom 04.01.2019 die benachbarten Gemeinden bzw. Samtgemeinden 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 um Stellungnahme gebeten.

## **I Zusammenfassung und Abwägung der eingegangenen Stellungnahmen**

### *Keine Stellungnahme bzw. keine Bedenken*

Gemeinde Rhede, Samtgemeinde Dörpen, Samtgemeinde Nordhümmling, Landkreis Leer, Handels- und Dienstleistungsverband Osnabrück - Emsland e.V., Industrie- und Handelskammer Ostfriesland - Papenburg sowie Industrie- und Handelskammer Osnabrück - Emsland - Grafschaft Bentheim.

## **II Raumordnerische Beurteilung des Vorhabens**

### **a) Grundlagen**

Gemäß dem LROP 2017 und dem Regionalen Raumordnungsprogramm (RROP) 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 (Beeinträchtungsverbot).

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 Umstrukturierung und Erweiterung des Standortbereiches Moorstraße unter Beachtung der angeführten Maßgabe raumordnerisch verträglich ist. Der Einzugsbereich des Edeka-Marktes überschreitet den grundzentralen Kongruenzraum nicht; ein Großteil des Umsatzes wird durch Kaufkraft aus dem Nahbereich des Marktes generiert. Die Erweiterung des Marktes trägt zu einer Verbesserung der Leistungsstärke des im Einzelhandelskonzept von Papenburg gesicherten Nahversorgungszentrums Moorstraße bei. Eine Beeinträchtigung der umliegenden Zentralen Versorgungsbereiche kann ausgeschlossen werden.

### Maßgabe:

Großflächige Einzelhandelsbetriebe sind nach § 11 Abs. 3 BauNVO Kern- und Sondergebieten zugewiesen, weshalb der Standort zur weiteren Steuerung der Einzelhandelsnutzung durch ein Sondergebiet zu überplanen ist. Nicht zuletzt wird durch eine Sondergebietsausweisung und entsprechenden Festlegungen der zulässigen Sortimente und Verkaufsflächen den Angaben Rechnung getragen, welche die Grundlage für die vorliegende raumordnerische Beurteilung des Vorhabens bilden.

Vorsorglich weise ich darauf hin, dass sonstige Sondergebiete nach § 11 Abs. 1 BauNVO keinen speziellen gesetzlich vorgegebenen Gebietscharakter haben. Die Zweckbestimmung und Art der Nutzung sind daher bei der Festsetzung des Sondergebietes näher zu konkretisieren. Bei der Festsetzung einer maximalen Gesamtverkaufsfläche ist die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes zur Kontingentierung von Verkaufsflächen zu berücksichtigen (Urteil vom 03.04.2008 – 4 CN 3/07, Rdnr. 16 f.). Hiernach ist eine Festsetzung baugebietsbezogener, vorhabenunabhängiger Verkaufsflächenobergrenzen zur Steuerung des Einzelhandels auch in einem Sondergebiet mangels Rechtsgrundlage unzulässig.

## **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 sowie Drogeriewaren zu, die der Edeka-Markt als Hauptsortimente führt.

Der Standortbereich Moorstraße ist im Einzelhandelskonzept von Papenburg als Nahversorgungszentrum festgelegt. Im Grundsatz entspricht die geplante Erweiterung des Edeka-Marktes der Entwicklungsstrategie, die im Konzept für das Nahversorgungszentrum Moorstraße formuliert wird und wonach der bestehende Lebensmittelmarkt wettbewerbsfähig zu erhalten und zu positionieren ist.

Die Verkleinerung des Fachmarktes und die damit einhergehende Verringerung des nicht zentrenrelevanten Sortimentes entsprechen aus Sicht des Landkreises Emsland der Funktion des Standortbereiches als Nahversorgungszentrum. Es ist weiterhin nicht davon auszugehen, dass der verkleinerte Fachmarkt für Zoobedarf eine derartige Attraktivitätssteigerung des Standortes bewirken wird, die letztlich den Steuerungsabsichten des Kongruenzgebotes und Beeinträchtigungsverbot entgegensteht. Vor diesem Hintergrund stellen das Gutachten und die raumordnerische Beurteilung in erster Linie auf die Prüfung der Tragfähigkeitsvoraussetzungen (Kunden und Kaufkraft) ab, die dem erweiterten Edeka-Markt im Nahbereich zur Verfügung stehen.



Die zu diesem Zwecke vom Gutachter vorgenommene Herleitung des Einzugsgebietes, aus dem der Markt seine Kunden gewinnt, ist mit Blick auf die zugrunde gelegten Kriterien (Erreichbarkeit des Standortes, Agglomerationsumfeld sowie Wettbewerbssituation im Raum) nachvollziehbar. Auch dass der Nahbereich des Vorhabens als Zone 1 des Einzugsgebietes bis zum Hauptkanal und zur Dieckhausstraße reicht und damit auch weiter entfernt liegende Wohnstandorte (nord-)östlich des Vorhabens umfasst, erscheint schlüssig, da in diesem Bereich kein weiterer Lebensmittelbetrieb existiert.

Das gesamte Einzugsgebiet des Edeka-Marktes überschreitet mit 13.725 Einwohnern und 43,1 Mio. Euro Kaufkraft im periodischen Bereich das Stadtgebiet von Papenburg nicht, das der Beurteilung des Kongruenzgebotes grundzentral als Kongruenzraum bzw. Verflechtungsbereich zugrunde zu legen ist. Für den erweiterten Markt wird unter Berücksichtigung von je nach Zone des Einzugsgebietes und nach Bedarfsbereich unterschiedlichen Nachfragepotenzialen und Marktanteilen sowie von Streuumsätzen ein Umsatz in Höhe von 8,3 Mio. Euro prognostiziert. Die zugrunde liegende Flächenproduktivität von 4.600 Euro pro Quadratmeter ist aus Sicht des Landkreises Emsland mit Blick auf den Referenzwert der Arbeitshilfe Einzelhandel als realistisch einzuschätzen.

Der Umsatzschwerpunkt des Marktes entfällt mit 7,6 Mio. Euro auf den periodischen Bedarf, wovon knapp über 60 % durch Kaufkraft aus Zone 1 des Einzugsgebietes und damit aus dem Nahbereich des Marktes erzielt werden. Insgesamt wird deutlich, dass das Vorhaben die ausreichenden Tragfähigkeitsvoraussetzungen im Einzugsgebiet vorfindet, sodass das Kongruenzgebot grundzentral als erfüllt zu betrachten ist.

Dem Gutachten ist zu entnehmen, dass in Zone 1 im periodischen Bedarfsbereich die Einzelhandelszentralität derzeit bei 42 % liegt, die auf eine gewisse Strukturschwäche des Nahversorgungszentrums Moorstraße hindeutet. Aus Sicht des Landkreises Emsland ist das Vorhaben dazu geeignet, die Leistungsstärke des Nahversorgungszentrums zu verbessern. Eine Beeinträchtigung benachbarter Versorgungslagen (Nahversorgungszentrum Friederikenstraße, Hauptzentrum Stadtmitte, Stadtteilzentrum Aschendorf und sonstige Lagen) kann vor diesem Hintergrund und auch mit Blick auf die gutachterlich ermittelten Umsatzumverteilungen, die zwischen 2 % und 4 % liegen, ausgeschlossen werden. Somit wird auch das Beeinträchtigungsverbot durch das Vorhaben nicht tangiert.

Der Vorhabenstandort befindet sich im Zentralen Siedlungsgebiet von Papenburg, womit das Konzentrationsgebot erfüllt wird. Zum Zentralen Siedlungsgebiet gehören nach Kapitel 2.2 Ziffer 01 des Textteils zum RROP 2010 die Siedlungsflächen, die mit dem jeweiligen zentralörtlichen Standort zusammenhängen und auf Grundlage der tatsächlich vorhandenen und bauleitplanerisch gesicherten Siedlungsbereiche in der Karte zum RROP 2010 nachrichtlich dargestellt werden.

Das 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 in dem vom LROP geforderten räumlich-funktionalen Zusammenhang sowohl zu Wohngebieten entlang der Friederikenstraße als auch zu weiteren zentralörtlichen Einrichtungen Richtung Stadtmitte. Dass der Standortbereich im Einzelhandelskonzept als rechtlich schützenswertes Nahversorgungszentrum festgelegt ist und die Umstrukturierung durch die Ausweisung eines Sondergebietes planungsrechtlich gesichert werden soll, unterstreicht die Zielvorstellung der Stadt Papenburg hinsichtlich ihrer geordneten städtebaulichen Entwicklung.

Durch die Festlegung als Zentraler Versorgungsbereich bzw. als Nahversorgungszentrum wird auch dem Integrationsgebot entsprochen. Denn städtebaulich integrierte Lagen im Sinne des

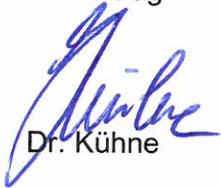
LROP stehen in einem engen räumlichen und funktionalen Zusammenhang mit den Zentralen Versorgungsbereichen im Sinne des BauGB.

Mit Beteiligung der benachbarten Gemeinden, des Landkreises Leer, des HDV und der beiden IHK gilt gleichsam auch das Abstimmungsgebot als erfüllt. Im Zuge der Abstimmung wurden keine Bedenken oder weiterführende Fragestellungen geäußert. Der Beteiligtenkreis erhält eine Ausfertigung dieses Schreibens.

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

Mit freundlichem Gruß

Im Auftrag



Dr. Kühne

Nachrichtlich 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