



## Landkreis Emsland Der Landrat

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: 5.05.2019

### Raumordnerische Beurteilung von Einzelhandelsgroßprojekten; Erweiterung des Netto-Marktes Gutshofstraße in Papenburg

Sehr geehrter Herr Strentzsch,

Sie haben mich über die Erweiterung des bereits ortsansässigen Netto-Marktes in der Gutshofstraße von rund 792 m<sup>2</sup> um 185 m<sup>2</sup> auf 977 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche informiert. Der Standort des Netto-Marktes ist im gültigen Einzelhandelskonzept der Stadt Papenburg vom 14.11.2011 als solitärer Nahversorger eingestuft und befindet sich derzeit im unbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB. Da großflächige Einzelhandelsbetriebe regelmäßig kern- oder sondergebietspflichtig sind, beabsichtigen Sie nun durch die Aufstellung eines Vorhaben- und Erschließungsplans nach § 12 BauGB und die Festlegung eines Sondergebietes die planungsrechtlichen Voraussetzungen für die Erweiterung des Netto-Marktes 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 dem Landes-Raumordnungsprogramm (LROP) für Niedersachsen 2017 gelten neben Neuerrichtungen auch Erweiterungen bestehender Betriebe (oder Nutzungsänderungen) als neue Einzelhandelsgroßprojekte, soweit sie die Schwelle zur Großflächigkeit überschreiten. Neue Einzelhandelsgroßprojekte sind weiterhin nur zulässig, wenn sie den Anforderungen des LROP 2017 an die standörtliche Steuerung des Einzelhandels entsprechen (siehe Kapitel 2.3 Ziffer 02 Satz 2).

Zur Abstimmung des Vorhabens habe ich mit meiner E-Mail vom 10.04.2019 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. Angesichts des Erweiterungsumfangs von

**Hausadresse:**  
Kreishaus I, Ordenniederung 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



185 m<sup>2</sup> hat eine eingeschränkte Beteiligung ohne Benachrichtigung der benachbarten Gemeinden und des Landkreises Leer stattgefunden.

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

Aus Sicht der Industrie- und Handelskammern Ostfriesland - Papenburg sowie Osnabrück - Emsland - Grafschaft Bentheim ist die Zulässigkeit der Netto-Erweiterung auf Grundlage der von der Stadt Papenburg vorgelegten Unterlagen aus raumordnerischer wie auch städtebaulicher Sicht gegeben. Bedenken gegenüber dem Vorhaben bestünden nicht.

Der Handels- und Dienstleistungsverband Osnabrück - Emsland e.V. teilt mit, dass hinsichtlich der Beachtung des landesplanerischen Konzentrations-, Integrations- und Abstimmungsgebot keine Bedenken bestehen. Zum Kongruenzgebot weist der Handelsverband auf die Handelszentralität Papenburgs im periodischen Bedarfsbereich von 144 % und die weitergehende Empfehlung des Einzelhandelskonzeptes hin, entgegen weiterer Ansiedlungen die vorhandenen Standorte der Nahversorgung zu sichern.

In diesem Zusammenhang sei zu prüfen, ob die beabsichtigte Netto-Erweiterung die Voraussetzungen erfülle, die das Einzelhandelskonzept für die Weiterentwicklung der solitären Nahversorgungsstandorte aufstelle. Da der Mitteilungsbogen der Stadt Papenburg keine Hinweise darauf enthalte, dass die Erweiterung der Modernisierung und zeitgemäßen Umgestaltung des Marktes diene, müsste an sich ein Verträglichkeitsgutachten vorgelegt werden.

Zum Beeinträchtigungsverbot führt der Handelsverband aus, dass mit Blick auf das Papenburger Einzelhandelskonzept und die Einstufung des Standortes als solitärer Nahversorger mit einem Einzugsbereich von 8.217 Einwohnern nicht naheliegend sei, dass die Erweiterung zu wesentlichen Beeinträchtigungen führe.

Um der Stellungnahme des Handelsverbandes Rechnung zu tragen, werden unter II b) dieser raumordnerischen Beurteilung die angeführten Aspekte des Einzelhandelskonzeptes tiefergehend betrachtet.

Eine Beteiligung der benachbarten Kommunen, die aufgrund des Erweiterungsumfanges zunächst nicht beteiligt wurden, wird sowohl vom Handelsverband als auch von den Industrie- und Handelskammern nicht für erforderlich erachtet.

## **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 grund-

zentralen 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 Erweiterung des Netto-Marktes unter Beachtung der angeführten Maßgaben und Hinweise raumordnerisch verträglich ist. Mit Blick auf das Einzelhandelskonzept von Papenburg ist auch ohne eine weiterführende gutachterliche Betrachtung des Vorhabenstandortes klar erkennbar, dass der erweiterte Netto-Markt der Versorgung des Obenendes dient und ein Abzug übermäßig hoher Kaufkraftanteile aus benachbarten Zentralen Orten nicht zu erwarten ist. Im Interesse einer flächendeckenden Nahversorgung ist das Vorhaben, das in einem räumlichen wie auch funktionalen Zusammenhang zu angrenzender Wohnbebauung steht, ausnahmsweise auch außerhalb der städtebaulich integrierten Lage zulässig. Eine Beeinträchtigung der schützenswerten Versorgungsstrukturen von Papenburg und benachbarten Gemeinden kann ausgeschlossen werden.

### **Maßgaben:**

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. Für die Erfüllung des Integrationsgebotes ist eine Beschränkung des periodischen Kernsortiments auf maximal 90 % der Gesamtverkaufsfläche angelehnt an die Papenburger Sortimentsliste vorzunehmen (siehe hierzu Hinweis 5).

### **Hinweise:**

3. 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.
4. 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.

5. Da der Charakter eines Einzelhandelsbetriebs durch das Hauptsortiment bestimmt wird und das Randsortiment nicht typusbildend im Sinne des § 1 Abs. 9 BauNVO ist, können Randsortimente nicht Gegenstand einer Festsetzung sein. Die Festsetzung für die Erfüllung des Integrationsgebotes hat sich daher unter Zuhilfenahme der Papenburger Sortimentsliste auf das Kernsortiment zu beziehen.

### 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 Droge- und Drogeersatzwaren zu, die der Netto-Markt als Kernsortimente führt.

Der Vorhabenstandort ist im Papenburger Einzelhandelskonzept als solitärer Nahversorger festgelegt. Erweiterungen, die einen Eintritt in die Großflächigkeit bedeuten, sind unter den folgenden betrachten Voraussetzungen möglich:

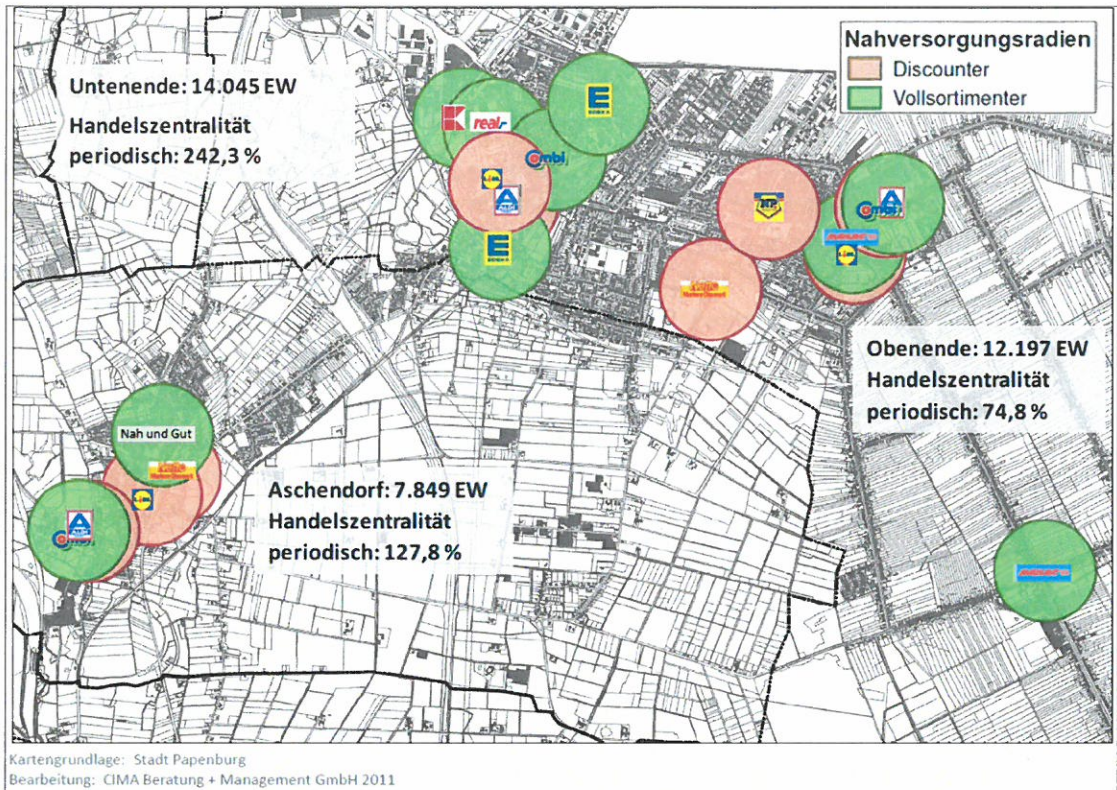
- Die Erweiterung dient der Verbesserung der Nahversorgungssituation im jeweiligen Stadtteil.

Die Stellungnahme des Handelsverbandes verweist richtigerweise auf die Einzelhandelszentralität Papenburgs im periodischen Bedarfsbereich von 144 %. Allerdings weist die Nahversorgungssituation räumliche Unterschiede auf, wie weiterhin deutlich wird.

Die schematische Darstellung der Nahversorgungssituation in Papenburg mithilfe von 500 m-Versorgungsradien zeigt, dass vor allem das Untenende eine deutlich über den Stadtteil hinausreichende Versorgungsfunktion übernimmt. Das Obenende ist dahingegen nur in seinem Kernbereich gut abgedeckt, wobei laut Konzept die ansässigen Lebensmittelbetriebe mit Blick auf die Einwohnerzahl den örtlichen Versorgungsbedarf nicht gänzlich decken können. Dies zeige sich unter anderem in einer Einzelhandelszentralität von 75 % für das Papenburger Obenende.

Der Netto-Markt übernimmt angesichts der Versorgungslücken vor allem im Übergangsbereich zwischen Oben- und Untenende sowie entlang der Kanäle im südöstlichen Bereich des Untenendes eine besondere Versorgungsfunktion für den Stadtteil. Auch ohne eine gutachterliche Betrachtung ist eindeutig davon auszugehen, dass eine Erweiterung und zeitgemäße Umgestaltung des Marktes dazu beiträgt, die Versorgungssituation des Obenendes zu stabilisieren und bestenfalls zu verbessern.





**Schematische Darstellung der Nahversorgungssituation in Papenburg aus dem Einzelhandelskonzept der Stadt Papenburg vom 14.11.2011**

- Die Verträglichkeit für den bestehenden Einzelhandel ist durch ein vorhabenbezogenes Gutachten nachgewiesen.

Angesichts des Erweiterungsumfangs von 185 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche sowie der im Einzelhandelskonzept konkret beschriebenen Versorgungssituation kann aus Sicht der unteren Landesplanungsbehörde des Landkreises Emsland auf eine gutachterliche Betrachtung verzichtet werden.

- Es erfolgt eine Begrenzung der zentrenrelevanten Randsortimente auf 10 % der Gesamtverkaufsfläche.

Die Begrenzung der zentrenrelevanten Randsortimente auf 10 % der Gesamtverkaufsfläche betrifft nach dem LROP 2017 neue Einzelhandelskonzepte mit nicht zentrenrelevanten, die dann auch außerhalb der städtebaulich integrierten Lagen unter weiteren Voraussetzungen zulässig sind (siehe Kapitel 2.3 Ziffer 06). Für den Netto-Markt ist das zentrenrelevante und vielmehr das periodische Kernsortiment auf maximal 90 % der Gesamtverkaufsfläche zu beschränken, um der Ausnahmeregelung des Integrationsgebotes Rechnung zu tragen (siehe hierzu Maßgabe 2 und Hinweis 5).

- Empfohlen wird darüber hinaus, nur maßvolle Verkaufsflächenerweiterungen zuzulassen.

Aus Sicht der unteren Landesplanungsbehörde des Landkreises Emsland befindet sich die beabsichtigte Erweiterung auf 977 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche im Rahmen des Erweitungsspektrums von vergleichbaren Vorhabenkonzeptionen.



Insgesamt zeigt sich, dass die Netto-Erweiterung von den Voraussetzungen des Einzelhandelskonzeptes für die Erweiterung von solitären Nahversorgern nicht abweicht.

Angesichts der Versorgungslücken im periodischen Bedarfsbereich, die das Einzelhandelskonzept für das Papenburger Obenende feststellt, ist nicht anzunehmen, dass der erweiterte Netto-Markt auf übermäßig hohe Kaufkraftanteile von außerhalb des grundzentralen Kongruenzraumes von Papenburg angewiesen ist, um seinen benötigten Umsatz zu erzielen. Ebenso sind wesentliche Umsatzumverteilungen nicht zu erwarten. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die Bedeutung des Netto-Marktes für die Versorgungssituation des Obenendes zunimmt, da gegenwärtig auch die Verlagerung des NP-Marktes vom Vosseberg ins Kapitänsviertel am Mittelkanal geplant ist. Die Stadt Papenburg hat im Zuge der Aufstellung des Bebauungsplanes Nr. 38 „Nahversorgungszentrum an der Kapitän-Venema-Straße“ bereits ein frühzeitiges Beteiligungsverfahren durchgeführt. Auch vor diesem Hintergrund kann begründet auf eine gutachterliche Betrachtung verzichtet und gleichzeitig auch das Kongruenz- wie auch Beeinträchtigungsverbot als erfüllt betrachtet werden.

Die im RROP 2010 nachrichtlich dargestellte vorhandene Bebauung bzw. der bauleitplanerisch gesicherte Bereich kennzeichnet das Zentrale Siedlungsgebiet von Papenburg, in dem sich der Vorhabenstandort befindet. Das Konzentrationsgebot wird auch mit Blick auf die Anforderungen eingehalten, die das LROP 2017 an die Herleitung der Zentralen Siedlungsgebiete richtet. Der Vorhabenstandort steht in dem geforderten räumlich-funktionalen Zusammenhang zu Wohnbebauung im Bereich „Süderweg“ und „Am Stadion“. Dass der Vorhabenstandort im Einzelhandelskonzept als solitärer Nahversorgungsstandort berücksichtigt wird, der strategisch erhalten und gesichert werden soll, unterstreicht die Zielvorstellung der Stadt Papenburg hinsichtlich ihrer geordneten städtebaulichen Entwicklung.

Der Vorhabenstandort befindet sich zwar außerhalb der städtebaulich integrierten Lage, jedoch greift für die Netto-Erweiterung die Ausnahmeregelung vom Integrationsgebot, da sie im Interesse einer verbesserten Versorgung im Obenende steht und weniger die versorgungsstrukturelle sowie städtebauliche Situation der Ortsmitte berührt. Angesichts der Tatsache, dass das Konzentrationsgebot eingehalten wird, steht das Vorhaben dem Integrationsgebot somit nicht entgegen. Weitere Voraussetzung ist, dass das periodische Kernsortiment entsprechend dem LROP 2017 auf 90 % festgesetzt wird (siehe Maßgabe 2).

Mit Beteiligung des Handelsverbandes und der beiden berührten Industrie- und Handelskammern ist gleichsam auch das Abstimmungsgebot als erfüllt, wobei den Hinweisen des Handelsverbandes im Rahmen dieser raumordnerischen Beurteilung begegnet wird. 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:

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

