

Interessengemeinschaft
Innenstadt Bersenbrück
Herr Gunther König
Markt 2

49593 Bersenbrück

Hamburg, 25. August 2011

Stellungnahme zum B-Planentwurf Nr. 101 „Sondergebiet an der Lohbecker Straße“

Sehr geehrter Herr König,

im Folgenden möchten wir nochmals Stellung zu dem geplanten Einzelhandelsvorhaben an der Lohbecker Straße in Bersenbrück beziehen. Bereits im März 2011 wurden Dr. Lademann & Partner von der Interessengemeinschaft Bersenbrücker Innenstadt mit einer Plausibilitätsprüfung des CIMA-Gutachtens für das geplante Ansiedlungsvorhaben sowie mit einer eigenen Verträglichkeitsuntersuchung zu diesem Vorhaben beauftragt. Diese Prüfung wurde in das laufende Bebauungsplanverfahren eingebracht und auch dem Landkreis Osnabrück zur raumordnerischen Beurteilung vorgelegt.

Mittlerweile liegt der Bebauungsplanentwurf im Rahmen der Beteiligung der Öffentlichkeit gemäß § 3 Abs. 2 BauGB aus. Dr. Lademann & Partner wurden von der Interessengemeinschaft Bersenbrücker Innenstadt erneut beauftragt, den vorliegenden Bebauungsplanentwurf insbesondere dahingehend zu prüfen, ob die Auflagen des Landkreises Osnabrück zur Raumverträglichkeit erfüllt worden sind. Neben dem eigentlichen B-Planentwurf galt es darüber hinaus auch die von der CIMA eingebrachte Stellungnahme vom 27. Juli 2011 einer kritischen Überprüfung zu unterziehen.

I. Festsetzungen im B-Plan vs. Raumordnerische Vorgaben des Landkreises Osnabrück

Das Ursprungskonzept für das Planvorhaben sah folgende Verkaufsflächendimensionierungen und Vorhabenkomponenten vor:

- Lebensmittelvollsortimenter mit 3.250 qm Verkaufsfläche,
- Lebensmitteldiscounter mit 790 qm Verkaufsfläche,
- Textilfachmarkt mit 580 qm Verkaufsfläche,
- Möbelmarkt mit 800 qm Verkaufsfläche,



- 270 qm Verkaufsfläche im Mall-Bereich des Vollsortimenters für Konzessionäre (u.a. Bäcker, Fleischer, Apotheke).

Dr. Lademann & Partner sind bezüglich des Ursprungskonzepts in ihrer Verträglichkeitsanalyse von März 2011 zu dem Ergebnis gekommen, dass weder das Beeinträchtigungsverbot, noch das Kongruenzgebot, noch das städtebauliche Integrationsgebot erfüllt sind.

Der Landkreis Osnabrück führt in seiner raumordnerischen Beurteilung vom 12.07.2011 an, dass das Planvorhaben nur unter folgenden Auflagen raumverträglich ist:

- Das Kongruenzgebot wird als eingehalten eingestuft, wenn auf die geplante Festsetzung Lebensmitteldiscounter verzichtet wird und stattdessen eine Verkaufsfläche von ca. 790 qm für nicht-zentrenrelevante Sortimente festgelegt wird.
- Damit das Beeinträchtigungsverbot als eingehalten angesehen werden kann, ist der Textilfachmarkt als Textildiscounter festzusetzen. Zudem sind die Flächen für Konzessionäre im Vollsortimenter auf 135 qm zu reduzieren und weitere innenstadtrelevante Sortimente, wie Schuhe, Apotheke auszuschließen.
- Es ist nachzuweisen, dass das Erfordernis des Kongruenzgebots, nach der nicht mehr als 30 % des Umsatzes des Einzelhandelsgroßprojekts außerhalb des Verflechtungsbereichs erzielt werden dürfen, eingehalten wird.

Auf Grundlage dieser Maßgaben hat die Stadt Bersenbrück das Ursprungskonzept modifiziert. Im aktuellen B-Planentwurf sind nun folgende Festsetzungen getroffen worden:

- Lebensmittelvollsortimenter mit 3.250 qm Verkaufsfläche,
- Textildiscounter mit 580 qm Verkaufsfläche,
- Möbelmarkt mit 800 qm Verkaufsfläche,
- 270 qm Verkaufsfläche im Mall-Bereich des Vollsortimenters für Konzessionäre; davon maximal 135 qm für die zentrenrelevanten Branchen/Sortimente (u.a. Bäcker, Fleischer, Kiosk); Schuhe, Schmuck, Apotheke sind nicht zulässig,
- Sonstiger Einzelhandelsbetrieb mit nicht-zentrenrelevanten Sortimenten und maximal 790 qm Verkaufsfläche.

Die Auflagen des Landkreises Osnabrück zur Raumverträglichkeit wurden damit zumindest teilweise erfüllt. Der Lebensmitteldiscounter ist nun nicht mehr Bestandteil der Planungen – stattdessen wurde ein Sonstiger Einzelhandelsbetrieb mit nicht-zentrenrelevanten Sortimenten festgesetzt. Der Textilfachmarkt wird nunmehr als Textildiscounter festgesetzt.



Der Auflage, die Verkaufsfläche für Konzessionäre auf 135 qm zu begrenzen, kommt der B-Planentwurf jedoch nur teilweise nach. In den Ausführungen des Landkreises wird die Begrenzung auf 135 qm sortimentsunspezifisch formuliert. Dies bedeutet, dass die Differenz zu den ursprünglich geplanten 270 qm auch nicht durch nicht-zentrenrelevante Einzelhandelsbetriebe „aufgefüllt“ werden kann, sondern, dass die Fläche für Konzessionäre in jedem Falle auf 135 qm beschränkt bleiben muss. Um der Vorgabe des Landkreises zu entsprechen, ist demnach eine Anpassung des B-Plans dahingehend notwendig, dass die Fläche für Konzessionäre auf maximal 135 qm anstelle von 270 qm festgesetzt wird.

Um den Nachweis zu erbringen, dass maximal 30 % des Vorhabenumsatzes außerhalb des Verflechtungsbereichs erzielt werden dürfen, wurde von der Stadt Bersenbrück eine ergänzende Stellungnahme der Cima vorgelegt.

II. Prüfung der Cima-Stellungnahme vom 27. Juli 2011

Die Cima hat sich auf Basis der modifizierten Vorhabenkonzeption nochmals mit den Wirkungen des Planvorhabens auseinandergesetzt. Dabei standen vor allem die Kriterien Kongruenzgebot und Beeinträchtungsverbot im Mittelpunkt der Untersuchung.

Vorhabenumsatz und Flächenproduktivität

Entsprechend der modifizierten Vorhabenkonzeption wurde die Umsatzprognose für das Vorhaben angepasst. Auf einer gegenüber der Ursprungskonzeption unveränderten Gesamtverkaufsfläche von 5.690 qm werden laut Cima nun lediglich 17,4 Mio. € anstatt 21,5 Mio. € generiert, was vor allem auf den Verzicht des umsatzstarken Lebensmitteldiscounters zu Gunsten nicht-zentrenrelevanter Einzelhandelsnutzungen mit geringeren durchschnittlichen Flächenproduktivitäten zurückzuführen ist.

Wie schon im Hauptgutachten erscheint die Umsatzleistung im periodischen Bedarf von der Cima jedoch unterschätzt, angesichts des kolportierten Verbrauchermarkt-Betreibers Kaufland, der auf seinen Flächen im Durchschnitt rd. 5.000 € je qm Verkaufsfläche erwirtschaftet. Aus der Umsatzprognose der Cima lässt sich für den periodischen Bedarf (der mit Ausnahme von Konzessionären vollständig dem Kaufland-Verbrauchermarkt zugerechnet werden kann) lediglich eine Flächenproduktivität von rd. 4.360 € je qm Verkaufsfläche ableiten. Diese weitere Reduzierung der durchschnittlichen Flächenproduktivität im periodischen Bedarf gegenüber der Ursprungskonzeption lässt sich jedoch nicht vollständig über den Verzicht auf den umsatzstarken Lebensmitteldiscounter erklären. Eine unterschätzte Umsatzprognose führt im Ergebnis zu unterschätzten Verdrängungswirkungen gegenüber dem bestehenden Einzelhandel.



Annahmen zum Verflechtungsbereich

Die Cima zählt die Gemeinden Alfhausen, Gehrde und Rieste als dem Verflechtungsbereich Bersenbrücks zugehörig an und begründet dies damit, dass auch der Landkreis dieser Einschätzung folgt.

Zumindest im Bezug auf Rieste muss diese Einschätzung jedoch bezweifelt werden. Liegt doch die ebenfalls über eine grundzentrale Versorgungsfunktion verfügende Stadt Neuenkirchen in deutlich geringerer räumlicher Entfernung als Bersenbrück. Auch die Stadt Bramsche ist von Rieste mindestens gleichschnell wie Bersenbrück zu erreichen. Konsequenterweise dürfte Rieste demnach nicht mehr dem Verflechtungsbereich Bersenbrücks zugerechnet werden.

Aussagen zum Kongruenzgebot

Um der Vorgabe des RROP gerecht zu werden, dürften von dem Gesamtumsatz des Vorhabens von rd. 17,4 Mio. € lediglich rd. 5,2 Mio. € (30 %) außerhalb des Verflechtungsbereichs erwirtschaftet werden. Nur dann wird das Kongruenzgebot als eingehalten eingestuft. Dies bedeutet, dass rd. 12,2 Mio. € aus dem Verflechtungsbereich generiert werden müssen, die hier dann auch entsprechende Wirkungen entfalten.

Die Cima kommt in ihrer Stellungnahme zu dem Ergebnis, es läge keine Verletzung des Kongruenzgebots vor. Begründet wird dies jedoch nicht mit einer Darstellung der Umsatzherkunft, wie es der RROP verlangt, sondern mit der Aussage, der Umsatz des Planvorhabens führe lediglich zu einer Überschreitung des Nachfragepotenzials im Verflechtungsbereich um 2,5 %. Aus Sicht von Dr. Lademann & Partner werden hier von der Cima jedoch fälschlicherweise zwei Sachverhalte miteinander vermischt.

Der Nachweis, den die Cima führt, dient letztendlich der Ermittlung der einzelhandelsrelevanten Zentralität innerhalb des Verflechtungsbereichs, die wiederum das Verhältnis von vor Ort getätigten Umsätzen zu vor Ort vorhandener Nachfrage beschreibt. Nach den Cima-Berechnungen werden von den 17,4 Mio. € Vorhabenumsatz etwa 4,6 Mio. € innerhalb des Verflechtungsbereichs umverteilt. Der restliche Vorhabenumsatz (rd. 12,8 Mio. €) wird neu innerhalb des Verflechtungsbereichs gebunden. Summiert man den neu gebundenen Vorhabenumsatz und die innerhalb des Verflechtungsbereichs aktuell generierten Umsätze auf, ergibt sich ein vorhabenrelevanter Gesamtumsatz innerhalb des Verflechtungsbereichs von 83,3 Mio. €. Dem vorhabenrelevanten Nachfragepotenzial gegenübergestellt (rd. 82,7 Mio. €) zeigt sich, dass bei Umsetzung des Vorhabens, die vor Ort getätigten Umsätze lediglich rd. 0,6 Mio. € (unter Berücksichtigung touristischer Potenziale rd. 2,0 Mio. €) über der vor Ort vorhandenen Nachfrage liegen werden. Demzufolge wird die Zentralität bei den vorhabenrelevanten Sortimenten im Durchschnitt bei knapp über 100 % liegen.



Ein solcher Zentralitätswert erscheint für ein Grundzentrum mit Versorgungsfunktion für sein Umland angemessen. Allerdings sei darauf hingewiesen, dass die Cima den gesamten Verflechtungsbereich bei ihren Berechnungen zu Grunde legt und nicht auf das Grundzentrum Bersenbrück abstellt. Die Zentralität Bersenbrücks liegt nach den Angaben der Cima im Hauptgutachten für den periodischen Bedarf bereits heute bei sehr hohen 173 %. Die vor Ort getätigten Umsätze liegen also schon heute deutlich über der vor Ort vorhandenen Nachfrage. Mit der Vorhabenrealisierung wird eine weitere deutlich Zunahme der Zentralität einhergehen, die für einen Ort mit grundzentraler Versorgungsfunktion unangemessen hoch erscheint.

In jedem Falle enthalten die Ausführungen der Cima (weder im Hauptgutachten noch in der Stellungnahme) keinerlei Aussagen zur Umsatzherkunft des Vorhabens. Der geforderte Nachweis, dass nur 30 % des Vorhabenumsatzes außerhalb des Verflechtungsbereichs generiert werden dürfen, wird nicht erbracht.

Darüber hinaus begründet die Cima die Einhaltung des Kongruenzgebots mit der Verkaufsflächendichte. Die Cima führt an, dass die Verkaufsflächendichte innerhalb des Verflechtungsbereichs bei Umsetzung des Vorhabens im periodischen Bedarf eine Größenordnung von 0,78 qm/EW erreichen wird, sowie im vorhabenrelevanten aperiodischen Bedarf eine Größenordnung von rd. 0,68 qm/EW. Eine Überschreitung der Schwellenwerte des RROP (0,9 qm/EW im periodischen Bedarf und 1,5 qm/EW im aperiodischen Bedarf) läge damit nicht vor. Dabei wird jedoch außen vorgelassen, dass sich die im RROP genannten Schwellenwerte auf Grundzentren und nicht auf Verflechtungsbereiche beziehen. Laut RROP ist das gesamte Gemeindegebiet maßgeblich. Die dem Verflechtungsbereich zugehörigen Gemeinden Alfhausen, Gehrde und Rieste können damit nicht in die Berechnung mit einbezogen werden. Mit der Umsetzung des Vorhabens würde die Verkaufsflächendichte des Grundzentrums Bersenbrück im periodischen Bedarf auf rd. 1,3 qm/EW ansteigen. Der Schwellenwert von 0,9 qm/EW wäre damit deutlich überschritten. Ein weiterer Hinweis darauf, dass das Kongruenzgebot nicht eingehalten wird.

Annahmen zur Umsatzherkunft

Es muss davon ausgegangen werden, dass die 30 %-Regelung nicht eingehalten werden kann. Aus dem Hauptgutachten lässt sich entnehmen, dass in der Ursprungskonzeption von dem Gesamtumsatz in Höhe von rd. 21,5 Mio. €, rd. 7,1 Mio. € (rd. 33 %) gegen den Einzelhandel in Bersenbrück wirken wird. Der restliche Teil des Vorhabenumsatzes wirkt gegen den Einzelhandel außerhalb des Verflechtungsbereichs. Die Cima geht damit von einer weiträumigen Streuung der Umsatzherkunft aus.

Mit der Reduzierung des Vorhabens um den Lebensmitteldiscounter wird sich diese weiträumige Streuung der Umsatzherkunft auch nicht insoweit umkehren, dass das Vorhaben nun auf einmal 70 % seiner Umsätze aus dem Verflechtungsbereich generieren wird. Dies



gilt umso mehr, als dass es sich bei der aus dem Konzept gestrichenen Vorhabenkomponente Lebensmitteldiscounter im Gegensatz zu dem ausstrahlungsstarken Vollversorger Kaufland um diejenige Betriebsform handelt, die am wenigsten durch eine weiträumige Ausstrahlung gekennzeichnet ist und ihre Umsätze ohnehin schwerpunktmäßig mit Kunden aus dem Verflechtungsbereich generiert hätte.

Die weiträumige Umsatzherkunft für das modifizierte Vorhaben lässt sich zudem aus den in der Stellungnahme dargelegten Tabellen zu den Umverteilungseffekten ableiten. Laut den Cima-Zahlen werden im Verflechtungsbereich rd. 5,3 Mio. € (im periodischen Bedarf rd. 4,5 Mio. €) Umsatz umverteilt. Außerhalb des Verflechtungsbereich sind dagegen rd. 10,6 Mio. € (bzw. im periodischen Bedarf rd. 7,7 Mio. €) wirksam. Demnach muss davon ausgegangen werden, dass das Vorhaben den Großteil seines Umsatzes außerhalb des Verflechtungsbereichs generieren wird.

Würde man dem Kongruenzgebot entsprechen wollen, müssten von dem Gesamtumsatz von rd. 17,4 Mio. € etwa 12,2 Mio. €¹ (abzgl. Kompensationseffekte durch Rückholung von Kaufkraftabflüssen) innerhalb des Verflechtungsbereichs wirken; davon allein rd. 9,4 Mio. € innerhalb des periodischen Bedarfs. Nach den Erhebungen und Umsatzschätzungen der Cima wird im periodischen Bedarf derzeit ein Umsatz von rd. 53,4 Mio. € innerhalb des Verflechtungsbereichs generiert. Dies würde zu einer Umsatzumverteilungsquote von im Durchschnitt mehr als 15 % innerhalb des Verflechtungsbereichs führen. Negative städtebauliche/raumordnerische Wirkungen könnten angesichts dieser Größenordnungen nicht mehr ausgeschlossen werden. Ein Verstoß gegen das Beeinträchtigungsverbot wäre die Folge.

III. Kriterien zur städtebaulichen/raumordnerischen Bewertung des Vorhabens

In der Untersuchung von März 2011 haben Dr. Lademann & Partner die Verträglichkeit des Vorhabens anhand der Kriterien Kongruenzgebot, Beeinträchtigungsverbot, Konzentrationsgebot, Integrationsgebot und Abstimmungsgebot geprüft und sind dabei zu dem Ergebnis gekommen, dass lediglich das Konzentrationsgebot erfüllt werden kann. Diese Einschätzung halten Dr. Lademann & Partner auch angesichts des modifizierten Vorhabens aufrecht.

Das Vorhaben wird mehr als 30 % seines Umsatzes außerhalb seines Verflechtungsbereichs generieren. Einen Gegenbeweis kann auch die ergänzende Stellungnahme der Cima nicht liefern. Insofern ist das Kongruenzgebot nicht eingehalten. Selbst wenn 70 % des Umsatz-

¹ Abzgl. Kompensationseffekte durch Rückholung von Kaufkraftabflüssen. Diese werden jedoch relativ gering ausfallen, da aufgrund der hohen Zentralität Bersenbrücks insbesondere auch im periodischen Bedarf davon ausgegangen werden muss, dass die Nachfragebindung bereits heute auf einem hohen Niveau liegt.



zes innerhalb des Verflechtungsbereichs erwirtschaftet werden würden, würde dies zu erheblichen Beeinträchtigungen des bestehenden Einzelhandels innerhalb des Verflechtungsbereichs – insbesondere im Segment Lebensmittel – führen. Ein Verstoß gegen das Beeinträchtungsverbot wäre die Folge. Auch das Integrationsgebot ist nicht erfüllt. Gemäß dem RROP sind neue Einzelhandelsgroßprojekte, deren Kernsortimente innenstadt-relevant sind, nur innerhalb der städtebaulich integrierten Lagen zulässig. Der Großteil der Vorhabensortimente ist gemäß der Aufzählung im RROP als zentrenrelevant einzustufen (auch Lebensmittel). Der Vorhabenstandort ist nicht Teil der Bersenbrücker Innenstadt – auch ist ein funktionaler Zusammenhang zum zentralen Versorgungsbereich weder vorhanden noch herstellbar.

IV. Fazit

Dr. Lademann & Partner kommen zu dem Ergebnis, dass auch mit der vorgenommenen Modifikation des Vorhabens die Auflagen des Landkreises Osnabrück zur Herstellung der Raumverträglichkeit nicht vollständig eingehalten worden sind.

Zum einen ist der Reduzierung der Verkaufsfläche für Konzessionäre im Mall-Bereich des Vollversorgers nicht vollständig nachgekommen worden. Anstelle der geforderten Begrenzung auf 135 qm wird im B-Plan eine Obergrenze von 270 qm festgesetzt.

Viel schwerer wiegt aber, dass das Vorhaben nach wie vor gegen das Kongruenzgebot verstößt. So hat der Landkreis gemäß den Regelungen des RROP darauf hingewiesen, dass die Raumverträglichkeit nur dann gewährleistet ist, wenn maximal 30 % des Vorhabenumsatzes außerhalb des Verflechtungsbereichs generiert werden. Einen Nachweis dafür liefert die Stellungnahme der Cima nicht. Stattdessen wird auf das Verhältnis von vor Ort getätigten Umsätzen zu vor Ort vorhandener Nachfrage abgestellt, was im Sinne der Bewertung des Kongruenzgebots irrelevant ist. Dr. Lademann & Partner gehen unter Berücksichtigung der von der Cima getroffenen Aussagen im Hauptgutachten und in der Stellungnahme davon aus, dass die Herkunft der Vorhabenumsätze sehr weiträumig gestreut ist und deutlich mehr als 30 % des Vorhabenumsatzes außerhalb des Verflechtungsbereichs generiert werden. Dies gilt umso mehr, wenn man die fragwürdige Zuordnung Riestes zum Verflechtungsbereich Bersenbrücks berücksichtigt.

Würde man tatsächlich davon ausgehen, dass 70 % des Vorhabenumsatzes innerhalb des Verflechtungsbereichs generiert werden, so würde dies zu deutlich höheren Umverteilungswirkungen führen mit der Folge eines unausweichlichen Verstoßes gegen das Beeinträchtungsverbot.

Die Einhaltung des Kongruenzgebots wird von der Cima darüber hinaus mit der Einhaltung der im RROP genannten Schwellenwerte zur Verkaufsflächendichte begründet. Fälschlicherweise stellt die Cima dabei jedoch auf den gesamten Verflechtungsbereich ab. Die Schwellenwerte im RROP beziehen sich aber ausdrücklich nur auf die Grundzentren bzw.



die Gemeinden selbst. Bezogen auf Bersenbrück liegt mit der Umsetzung des Vorhabens eine deutliche Überschreitung des Schwellenwerts vor.

Dies lässt den Schluss zu, dass das Vorhaben insbesondere aufgrund der weiträumigen Ausstrahlungseffekte des Ankerbetriebs Kaufland für das Grundzentrum Bersenbrück als überdimensioniert einzustufen ist.

Im Übrigen sei darauf hingewiesen, dass das Kongruenzgebot raumordnerische Zielqualität hat. Dies wurde durch die Rechtsprechung jüngst bestätigt.² Das Kongruenzgebot ist damit in seiner weiteren Abwägung auf einer nachgeordneten Planungsstufe nicht zugänglich. Würde das Vorhaben dem Kongruenzgebot entsprechen, wäre ein Verstoß gegen das Beeinträchtigungsverbot unausweichlich, da dann 70 % des Vorhabenumsatzes innerhalb des Verflechtungsbereichs wirken würden. Neben dem Kongruenzgebot werden zudem auch die Kriterien des Integrationsgebots nicht eingehalten.

Hamburg, 25.08.2011

Gez. Boris Böhm

Dr. Lademann & Partner GmbH

² Urteil vom 16. Dezember 2010 BVerwG 4 C 8.10.