



		TOP Vorlagen-Nr.	Datum
Verwaltungsvorlage	öffentlich	05 - 17 1002/2023/1	24.05.2023

Betreff

Umsetzungen von Planungen zur Entwicklung und Ansiedlung eines Drogeriemarktes auf dem Kasernengelände;
hier: Antrag an den Rat der Stadt Emmerich am Rhein

Beratungsfolge

Haupt- und Finanzausschuss	06.06.2023
Rat	20.06.2023

Beschlussvorschlag

Der Rat der Stadt Emmerich am Rhein beschließt, den Antrag abzulehnen.



Sachverhalt :

Von den Ratsfraktionen der CDU, SPD und BGE liegt ein Antrag vom 17.04.2023 vor, auf dem Kasernengelände neben dem städtischerseits geplanten EDEKA Markt auch einen DM Drogeriemarkt zu ermöglichen.

Der Ausschuss für Stadtentwicklung hat in seiner Sitzung am 23.05.2023 dem Rat der Stadt Emmerich am Rhein empfohlen, gemäß Antrag zu beschließen.

Zwischenzeitlich ist auch eine Stellungnahme der Emmericher Werbegemeinschaft (EWG) vom 19.05.2023 eingegangen. Auch die EWG sieht die Ansiedlung mit Blick auf die Verschiebung der Kundenströme mit Sorge und bittet, dem gestellten Antrag nicht zu folgen.

Die Verwaltung sieht das Ansinnen äußerst kritisch. Es widerspricht den abgewogenen und vom Rat der Stadt beschlossenen Leitlinien des Einzelhandelskonzeptes. Diese dienen in erster Linie dem Schutz zentraler Versorgungsbereiche vor negativen Auswirkungen. Gerade in Bezug auf den Zentralen Versorgungsbereich der Emmericher Innenstadt sieht die Verwaltung hohe Risiken durch die Ansiedlung eines Drogeriemarktes auf der Kaserne.

Deutlicher: Die Entwicklung eines DM Drogeriemarktes auf dem Kasernengelände würde das städtische Zentrum Emmerichs gefährden.

1. Einzelhandelskonzept

Der Nahversorgungsstandort Kaserne hat bereits eine längere Geschichte. Im Jahr 2017 wurde das aktuell gültige Einzelhandelskonzept der Stadt Emmerich erarbeitet und vom Rat der Stadt beschlossen. Inhalte des Konzeptes sind u. a. die Festlegung von Nahversorgungsstandorten und zentralen Versorgungsbereichen.

Mit der Aufstellung von gemeindlichen Einzelhandelskonzepten und der planungsrechtlichen Umsetzung dieser Konzepte durch Bauleitpläne können Gemeinden die Entwicklung ihrer Zentren und Nebenzentren unterstützen und für eine ausgewogene Versorgung sorgen. Einzelhandelskonzepte schaffen einerseits eine Orientierungs- und Beurteilungsgrundlage für die Bauleitplanung und die Beurteilung von Vorhaben wie auch andererseits Planungs- und Investitionssicherheit für den Einzelhandel, Investoren und Grundstückseigentümer.

In den Einzelhandelskonzepten legen Gemeinden ihre Entwicklungsziele für den Einzelhandel und die Standorte für die weitere Entwicklung fest. Hierzu gehört auch der konzeptionelle Ausschluss von Sortimenten in bestimmten Bereichen, um z.B. zentrale Versorgungsbereiche zu schützen und zu entwickeln.

Die Stadt Emmerich am Rhein verfolgt mit der Steuerung des Einzelhandels und insbesondere der Ansiedlung von Lebensmittelmärkten das Ziel das **Zentrum zu stärken** und gleichzeitig eine **flächendeckende Nahversorgung** zu sichern. Das Ziel der Ansiedlung von Einzelhandelsnutzungen ist es, Standorte zu identifizieren, die gleichermaßen für den Handel im Hinblick auf die Erreichbarkeit attraktiv sind und als wichtiger Frequenzbringer für das Zentrum fungieren. Der Einzelhandel ist wesentlicher Bestandteil des Zentrums, da er in hohem Maße über die Lebendigkeit und die Attraktivität bestimmt.



Um funktionsfähige Versorgungsstrukturen zu erhalten, ist ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den Einzelhandelsstandorten von Bedeutung.

Zentrale Versorgungsbereiche als städtebauliches Schutzgut übernehmen hierbei nach Lage, Art und Zweckbestimmung die Versorgung des Gemeindegebiets oder eines Teilbereichs mit einem auf den Einzugsbereich abgestimmten Spektrum an Waren des kurz-, mittel- oder langfristigen Bedarfs. Über die reine Versorgung hinaus ist der tägliche Einkauf für viele Menschen auch eine Gelegenheit, sich mit anderen zu treffen und auszutauschen oder mit weiteren Aktivitäten wie z.B. der Gastronomie zu verbinden.

Isolierte Standorte mit einzelnen Einzelhandelsbetrieben bilden keinen zentralen Versorgungsbereich, auch wenn sie über einen weiten Einzugsbereich verfügen und eine beachtliche Versorgungsfunktion erfüllen mögen.

2. Perspektivischer Nahversorgungsstandort mit herausgehobener Bedeutung - Kaserne

In Kapitel 7.4 (Seite 95 ff) des Einzelhandelskonzeptes wird als künftige Entwicklungsoption empfohlen, einen perspektivischen Nahversorgungsstandort mit herausgehobener Bedeutung für den Standortbereich ehemalige Kaserne auszuweisen. Die Ausweisung des Standortes wurde anfänglich von den Ratsfraktionen mehrheitlich abgelehnt. Seitens der Verwaltung und des Büros Stadt+Handel wurden vielfältige Argumente vorgebracht, weshalb eine Entwicklung auf dem Kasernengelände vorteilhaft für die Stadtentwicklung wäre.

Wesentliche Überlegungen waren hierbei, dass Emmerich insgesamt eine mangelhafte Verkaufsflächenausstattung im qualitativen Lebensmitteleinzelhandel aufwies. Die Eröffnung des EDEKA Marktes auf dem Neumarkt wurde bereits berücksichtigt, die Schließung des REWE Marktes in Elten jedoch nicht. Daher ist davon auszugehen, dass der Lebensmitteleinzelhandel in Emmerich Stand heute deutlich zu discountorientiert ist.

Die Ausweisung des Nahversorgungsstandorts mit „herausgehobener Bedeutung“ würdigt insbesondere die konzeptionell zugesprochene höhere Versorgungsfunktion im Sinne einer ergänzenden Versorgung für die wohnortnahen Siedlungsbereiche. Ziel ist es, eine möglichst flächendeckende Versorgung im vollsortimentierten Lebensmittelbereich zu gewährleisten. Der Standort soll auch das räumliche und qualitative Nahversorgungsdefizit des nördlichen Hauptsiedlungsbereichs von Emmerich am Rhein beheben und die über die wohnortnahe hinausgehende Versorgungsfunktion für die Ortsteile Hüthum, Borghees und Klein-Netterden sicherstellen.

Aufgrund der anfänglichen „politischen Zurückhaltung“ (s.o.) gegenüber der Entwicklung des Standorts an der Kaserne einerseits und da die Entwicklung des gesamten Geländes andererseits noch nicht absehbar war, wurde im Einzelhandelskonzept festgeschrieben, dass die Ausweisung des Nahversorgungsstandorts erst bei einer deutlichen Wohnflächenentwicklung und der siedlungsräumlichen Integration des Standorts erfolgen soll.



Der Rat der Stadt Emmerich am Rhein hat in seiner Sitzung am 22.02.2022 die Voraussetzungen für die Entwicklung des Standortes als gegeben erachtet und gemäß dem Einzelhandelskonzept beschlossen, den perspektivischen Nahversorgungsstandort mit herausgehobener Bedeutung zu entwickeln. Mit dem Beschluss wurde ein erster Meilenstein für die Ansiedlung eines großflächigen EDEKA-Marktes geschaffen. Seitens BGE wurden diesbezüglich Bedenken dahingehend geäußert, dass die Entwicklung wesentliche Kaufkraft aus der Innenstadt abziehen werde, was sich nachteilig auf die Innenstadt auswirke.

Der nun vorliegende Antrag der Ratsfraktionen zur zusätzlichen Ansiedlung eines Drogeriemarktes **widerspricht den festgelegten Auflagen des Einzelhandelskonzeptes**. Das Einzelhandelskonzept berücksichtigt stadtweit verschiedene Faktoren. Hierin sind daher abgewogene Entscheidungen als Grundlage für die erarbeiteten Leitlinien getroffen worden. Ein Verlassen dieser Zielvorgaben stellt ein hohes Risiko dar. Aus den Ausführungen des Einzelhandelskonzeptes ist zu entnehmen, dass der Nahversorgungsstandort an der Kaserne nur unter strengen Auflagen zu entwickeln ist, da er das grundsätzliche Potenzial hat, die übrigen **zentralen Versorgungsbereiche** auf dem Emmericher Stadtgebiet zu **schädigen**.

Eine Entwicklung des herausgehobenen Nahversorgungsstandorts, die über den Bestand (Discounter: ALDI SÜD) hinausgeht, ist gem. Überlegungen des Einzelhandelskonzeptes nur dann anzustreben, wenn diese eine deutliche Verbesserung der **qualitativen Nahversorgung** durch den Mix verschiedener Betriebstypen im Bereich **Nahrungs- und Genussmittel** garantiert (= EDEKA). Darüber hinaus soll ein deutlich **restriktiver Umgang mit weiteren Einzelhandelsansiedlungen** erfolgen.

Besonders die Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben mit zentrenrelevanten, sowie **zentren- und nahversorgungsrelevanten Sortimenten (z. B. Drogerieartikel)** sind **ausdrücklich ausgeschlossen worden**. Eine solche restriktive Vorgehensweise soll verhindern, dass sich die Entwicklung **nachteilig auf die zentralen Versorgungsbereiche** (Elten und Innenstadt) auswirkt.

3. Landesplanerische Vorgaben

Im Hinblick auf eine Entwicklung eines Drogeriemarktes auf dem ehemaligen Kasernengelände sind jedoch nicht nur die Entwicklungsziele des Einzelhandelskonzeptes der Stadt Emmerich am Rhein zu berücksichtigen, sondern es sind auch die Ziele und Grundsätze der Landes- und Regionalplanung zu berücksichtigen bzw. zu beachten. Die für die Einzelhandelsplanungen relevanten Festlegungen der Raumordnung sind in Nordrhein-Westfalen der Verordnung über den LEP sowie den jeweiligen Regionalplänen zu entnehmen. Bei der von den antragstellenden Fraktionen angestrebten Agglomeration von EDEKA und DM handelt es sich um ein großflächiges Einzelhandelsvorhaben i.S. des § 11 Abs. 3 BauNVO und ist damit insbesondere an die folgenden Ziele der Raumordnung anzupassen:



- 6.5-1: Standorte des großflächigen Einzelhandels nur in Allgemeinen Siedlungsbereichen
- 6.5-2: Standorte des großflächigen Einzelhandels mit zentrenrelevanten Kernsortimenten nur in zentralen Versorgungsbereichen
- 6.5-3: Beeinträchtigungsverbot

Das vom Rat der Stadt angestrebte Vorhaben ist ein großflächiges Einzelhandelsvorhaben, welches nach § 11 Abs. 3 BauNVO kern- bzw. sondergebietspflichtig ist und damit Planerfordernis hervorruft. Das Vorhaben liegt im Allgemeinen Siedlungsbereich und entspricht damit dem landesplanerischen Ziel 6.5-1.

Nach Ziel 6.5-2 darf die Darstellung bzw. Festsetzung eines Sondergebietes für Vorhaben i.S. des § 11 Abs. 3 BauNVO mit zentrenrelevanten Kernsortimenten nur in **bestehenden zentralen Versorgungsbereichen** erfolgen. Die Zentrenrelevanz von Sortimenten bestimmt sich anhand landesplanerischen Mindeststandards sowie nach den in ortstypischen Sortimentslisten als zentrenrelevant festgelegten Sortimenten. Sowohl nach den landesplanerischen Mindeststandards als auch der Sortimentsliste für die Stadt Emmerich am Rhein sind Nahrungs- und Genussmittel sowie Drogerieartikel zentren- und nahversorgungsrelevant. Damit entsprechen sowohl EDEKA als auch DM **nicht dem Regelfall von Ziel 6.5-2**, da es sich bei dem vorgesehenen Standort um einen Nahversorgungsstandort außerhalb des zentralen Versorgungsbereichs handelt.

Um dennoch die Nahversorgung außerhalb des zentralen Versorgungsbereich sicherzustellen, besteht die Möglichkeit der Anwendung der Nahversorgungsausnahme (s. Ziel 6.5-2 Satz 5 LEP):

„Ausnahmsweise dürfen Sondergebiete für Vorhaben i.S. des § 11 Abs. 3 BauNVO mit nahversorgungsrelevanten Kernsortimenten auch außerhalb zentraler Versorgungsbereiche dargestellt und festgesetzt werden, wenn nachweislich:

- eine Lage in den zentralen Versorgungsbereichen aus städtebaulichen oder siedlungsstrukturellen Gründen, insbesondere der Erhaltung gewachsener baulicher Strukturen oder der Rücksichtnahme auf ein historisch wertvolles Ortsbild, nicht möglich ist und
- die Bauleitplanung der Gewährleistung einer **wohnortnahen Versorgung mit nahversorgungsrelevantem Sortimenten** dient und
- **zentrale Versorgungsbereiche nicht wesentlich** beeinträchtigt werden.“



Im Rahmen des Einzelhandelskonzepts wurden städtebauliche Gründe dargelegt, die eine Ansiedlung des Vorhabens außerhalb des zentralen Versorgungsbereichs rechtfertigt. Das Einzelhandelskonzept dient darüber hinaus als Nachweis, dass der primäre Zweck des Vorhabens der Nahversorgung dient. An dieser Stelle ist nochmals darauf hinzuweisen, dass das Einzelhandelskonzept lediglich die Ansiedlung eines Lebensmittelvollsortimenters vorsieht und die Ansiedlung weiterer Einzelhandelsbetriebe wie einem Drogeriemarkt ausschließt.

Die ersten beiden Punkte der Ausnahme sind somit auf dem Kasernengelände erfüllt. Seitens der Verwaltung bestehen jedoch Bedenken, ob der dritte Punkt auch durch die Ansiedlung eines Drogeriemarktes erfüllt ist oder ob es zu einer Beeinträchtigung der zentralen Versorgungsbereiche kommt.

Die Prüfung der Ausnahmetatbestände ist sowohl bei alleiniger Entwicklung von EDEKA als auch in Agglomeration mit DM erforderlich. Hierzu muss die **Bezirksregierung Düsseldorf** im Rahmen der notwendigen Flächennutzungsplan-Änderung beteiligt werden. Die Überprüfung des Vorhabens erfolgt dort auch gem. den landesplanerischen Vorgaben als auch nach dem städtischen Einzelhandelskonzept. Diese Abstimmung fand bisher noch nicht statt, da zwischen Stadt und Investor bisher keine Einigkeit bezüglich der Ansiedlung des gewünschten Drogeriemarktes besteht.

4. Verträglichkeitsanalyse Drogeriemarkt

Das Büro Stadt+Handel hat im Auftrag des Vorhabenträgers mit Datum vom 29.08.2022 ein Gutachten zur Verträglichkeit des EDEKA und Drogeriemarktes erstellt (s. Anlage 2). Aus diesem geht hervor, dass das (Kaufkraft-)Potenzial für einen Drogeriemarkt in Emmerich vorhanden ist. Auch stehe das Vorhaben im Einklang zum Einzelhandelskonzept und den landesplanerischen Vorgaben, da es sich beim Drogeriemarkt ebenfalls um nahversorgungs- und zentrenrelevante Sortimente handelt. **Allerdings entspreche das Vorhaben nicht den Entwicklungszielen für den Nahversorgungsstandort "Ehemalige Kaserne"**.

Der Drogeriemarkt auf der Kaserne würde sämtliche Potenziale weitestgehend ausnutzen. Die Ansiedlung eines weiteren Drogeriefachmarktes in der Innenstadt oder im zentralen Versorgungsbereich Elten sei nicht zu erwarten. **Es seien jedoch Kundenumorientierungen zu Lasten des zentralen Versorgungsbereiches Innenstadt zu erwarten.**

Diese würden zwar nicht auf eine Geschäftsaufgabe schließen lassen, jedoch ist stadtentwicklungspolitisch abzuwägen, ob die geplante Entwicklung auf der Kaserne höher zu gewichten ist als die Entwicklung der Innenstadt bzw. den Schutz des vorhandenen Drogeriemarktes als wichtiger Frequenzbringer und Magnetbetrieb der Innenstadt.



5. Innenstadtentwicklung

Dem Einzelhandel kommt eine zentrale Bedeutung für die Attraktivität der Innenstädte zu. Dem Handel mit Lebensmitteln obliegt darüber hinaus die Nahversorgungsfunktion. Der Einzelhandel unterliegt jedoch einem Strukturwandel, nicht zuletzt, weil der Online-Handel immer weiter an Bedeutung gewinnt. Der Anteil kleinerer inhabergeführter Geschäfte nimmt ab, während der Anteil filialisierter Unternehmen zunimmt. Die Zahl der Geschäfte insgesamt unterliegt einem rückläufigen Trend. Standorte mit vorwiegend inhabergeführten Handelsbetrieben geraten zunehmend unter Druck. Vor diesem Hintergrund gewinnen insbesondere im ländlichen Raum die Aspekte des Zentrumschutzes und der Versorgungssicherheit an Bedeutung.

Als Mittelpunkt der Stadt soll die Innenstadt als Hauptzentrum nicht nur die Versorgungsfunktion sicherstellen, sondern auch die gesamtökonomische, soziale und kulturelle Entwicklung der Stadt Emmerich am Rhein fördern. Das Einzelhandelskonzept empfiehlt für den zentralen Versorgungsbereich u.a. den Hauptgeschäftsbereich als primären Ansiedlungsraum. Dies umfasst die gezielte und branchenspezifische Weiterentwicklung des Einzelhandelsangebots mit Schwerpunkt zentrenrelevanter sowie zentren- und nahversorgungsrelevanten Sortimenten sowie die Sicherung, Stärkung und Ansiedlung von Magnetbetrieben. Frequenzbringende Einzelhandelsbetriebe stärken nicht nur die Festigung des Hauptzentrums als Zentralen Versorgungsstandort, sondern können auch bereits erkennbare Trading-Down-Prozessen entgegenwirken und sind damit essenziell für die Emmericher Innenstadt.

Gerade im Bereich der Innenstadt haben Rat und Verwaltung zuletzt viel Geld und Arbeit aufgewendet, um eine positive Entwicklung anzustreben. Neben der Bereitstellung des sog. „Sondervermögens“ seien hier in erster Linie das Citymanagement sowie das Geschäftsflächenmanagement genannt. Trotz dieser Bemühungen sind leider auch negative Gesichtspunkte wie Geschäftsaufgaben (z. B. C&A, Leselust Klar, usw.) zu erkennen. Gleichzeitig konnten sich anbahnende Geschäftsaufgaben abgewendet werden.

Das Büro Schneider und Straten, die das Geschäftsflächenmanagement (Corona-Sofortprogramm des Landes) übernehmen, haben aus Ihrer Sicht eine Stellungnahme zu der Gefahr der Ansiedlung eines Drogeriemarktes auf dem Kasernengelände verfasst (s. Anlage 3).

Auch das mit dem Citymanagement betreute Büro Stadt+Handel sieht das Vorhaben aus stadtentwicklerischer Sicht nicht unkritisch, obwohl das Vorhaben theoretisch verträglich wäre (s. Anlage 4).



6. Abwägung

Mit Antrag der Ratsfraktionen CDU, SPD und BGE sollen nun entgegen dem Ratsbeschluss vom 22.02.2022 die notwendigen Schritte zur Umsetzung einer Agglomeration aus Lebensmittelvollsortimenter und Drogeriemarkt eingeleitet werden. Die Ratsfraktionen sehen durch die fortschreitende Wohnflächenentwicklung Anlass, den Nahversorgungsstandort durch einen Drogeriemarkt zu ergänzen. Negative Auswirkungen auf die Innenstadt und damit den zentralen Versorgungsbereich seien nicht zu erwarten. Die Entwicklung eines Drogeriemarktes wurde im Rahmen des Einzelhandelskonzeptes jedoch grundsätzlich ausgeschlossen.

Aus den zuvor genannten Gründen sollte die Entscheidung über die Ansiedlung des Drogeriefachmarktes gut abgewogen sein. Generell sollte der Ansiedlung eines Drogeriemarktes aufgrund seiner Zentren- und Nahversorgungsrelevanz nur im zentralen Versorgungsbereich zugestimmt werden.

Die Nahversorgung mit Drogerieartikeln am Nahversorgungsstandort Ehemalige Kaserne kann in einem ausreichenden Maße durch den Discounter ALDI SÜD und dem geplanten Vollsortimenter EDEKA gewährleistet werden, ohne dass zu befürchten ist, dass dies der Innenstadt schadet.

Die Verwaltung rät daher eindringlich dazu, den Antrag abzulehnen.

Finanz- und haushaltswirtschaftliche Auswirkungen :

Die Maßnahme hat keine finanz- und haushaltswirtschaftlichen Auswirkungen.

Leitbild :

Die Maßnahme steht im Einklang mit den Zielen des Leitbildes Kapitel 1.1.

Peter Hinze
Bürgermeister

Anlage/n:

- 05 - 17 1002/2023/1 _ A 1 _ Antrag
- 05 - 17 1002/2023/1 _ A 2 _ Einzelhandelsgutachten
- 05 - 17 1002/2023/1 _ A 3 _ Stellungnahme Gewerbeflächenmanagement
- 05 - 17 1002/2023/1 _ A 4 _ Stellungnahme Citymanagement
- 05 - 17 1002/2023/1 _ A 5 _ Stellungnahme EWG