Zeitschrift: Collage : Zeitschrift für Raumentwicklung = périodique du développement territorial = periodico di sviluppo territoriale

Herausgeber: Fédération suisse des urbanistes = Fachverband Schweizer Raumplaner

Band: - (2006)

Heft: 3

Artikel: Einkaufen : eine raumplanerische Herausforderung

Autor: Staub, Bernhard

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-956873

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 30.06.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Einkaufen – eine raumplanerische Herausforderung

Die Einkaufslandschaft ist im Umbruch begriffen. Grosse Einkaufszentren und neue Anbieter im Detailhandel verändern das Versorgungsgefüge. Die Raumplanung ist gefordert. Für grosse Vorhaben mit erheblichen Auswirkungen auf Raum und Umwelt hat die Richtplanung Antworten bereit. Kleinere Vorhaben fallen durch das nutzungsplanerische Netz. Aber die Auswirkungen auf die gewachsenen Dorfstrukturen sind erheblich; sie werden im Moment eher unterschätzt.

Spieglein, Spielglein an der Wand ...

Wie halten Sie's mit dem Einkaufen? Gehen Sie täglich ins Quartierlädeli – oder gehen Sie wöchentlich in den «Harddiscounter» – oder gehen Sie regelmässig in das grosse Einkaufszentrum? Und wie gelangen Sie zu diesen Verkaufsstätten? Gehen Sie zu Fuss – oder nehmen Sie das Velo – oder benützen Sie das Auto dazu? Die Antworten auf diese Fragen führen uns mitten ins Thema.
Zur Zeit findet im Detailhandel ein hart geführter Konkurrenz- und Preiskampf statt. Vordergründig könnten wir uns als Konsumenten und Konsumentinnen an den sinkenden Preisen freuen. Allerdings, wenn wir die Entwicklung aus raumplanerischer Sicht etwas genauer unter die Lupe nehmen, müssen wir feststellen, dass dieser «Detailhandelskrieg» zum Teil auf dem Buckel der Raumordnung und der Umwelt erfolgt. Bestehende Läden verschwinden, neue Standorte werden erobert und die Verkaufsflächen wachsen munter weiter. Eine Sättigungsgrenze ist wenigstens im Moment nicht feststellbar. Der Eintritt neuer Mitspieler im Detailhandel verschärft die Konkurrenzsituation. Die Frage stellt sich: Was passiert in gesättigten Märkten mit stagnierender Nachfrage und stetig wachsendem Angebot an Verkaufsflächen? Diese Entwicklung ist ungesund. Sie macht aus betriebs- und volkswirtschaftlicher Sicht wenig Sinn. Kurzfristige wirtschaftliche Überlegungen und sogenannte «Kannibalismus»-Strategien einzelner Anbieter verhindern nachhaltige, standortgerechte Entwicklungen.

Versorgungsauftrag gilt

Eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen ist eine gesetzliche Aufgabe. Im Raumplanungsgesetz des Bundes finden sich dazu die Ziele und die Planungsgrundsätze. Die Raumplanung muss mit ihren Instrumenten günstige Voraussetzungen schaffen. Der Versorgungsauftrag, insbesondere auch für den täglichen Bedarf, soll weiterhin nahe beim Kunden gewährleistet werden. Allerdings droht das breit gefächerte und engmaschige Versorgungsgefüge je länger je mehr aus dem Ruder zu laufen. Vorab die grossen Einkaufszentren und die neuen «Nahversorger» wie Lidl und Aldi verändern die lokalen und regionalen Versorgungseinheiten. Die Antwort der Raumplanung auf diese Entwicklungen sind, für grosse Vorhaben, besondere Planungsverfahren und Bauvorschrif-

▶ **Bernard Staub**
Kantonsplaner Solothurn

ten. Sie haben den Aspekten der Nachhaltigkeit zu genügen. Die Ansätze müssen im Sinne der Interessenabwägung umfassend und raumordnungspolitisch motiviert sein. Es geht nicht um den Schutz von Detailhandelsstrukturen vor der Konkurrenz, vielmehr gilt es, unerwünschte Auswirkungen von grösseren Vorhaben auf Raum und Umwelt, wie sie von verkehrsintensiven Einkaufszentren oder Fachmärkten ausgehen, zu verhindern oder zumindest zu begrenzen.

Die Politik nimmt sich der Sache an

Der Kanton Solothurn ist aufgrund seiner sehr guten Verkehrslage früh mit solchen Entwicklungen im Detailhandel konfrontiert worden. Der Druck auf Standorte auf der grünen Wiese für grosse publikumsintensive Anlagen mit erheblichen Auswirkungen auf Verkehr und Umwelt hat die Behörden verschiedener Stufen zum Handeln gezwungen. So reichte der Solothurner Ständerat Büttiker im Jahre 1998 im Eidgenössischen Parlament eine Motion zum Thema Koordination Luftreinhaltung – Raumplanung ein (Motion 98.3589). Er ortete einen grundlegenden Konflikt zwischen Umweltschutz- und Raumplanungsrecht und vertrat sinngemäss folgenden Standpunkt: In lufthygienisch vorbelasteten Gebieten sind raumplanerisch erwünschte (verkehrsintensive bzw. publikumsintensive) Nutzungen oft nicht möglich, weil das Umweltrecht eine Reduktion der Luftvorbelastung fordert und keine ein gewisses Mass überschreitende Mehrbelastung der Luft zulässt. Er forderte den Bundesgesetzgeber auf, den Zielkonflikt zwischen dem «harten» Grenzwertkonzept des Umweltrechtes und dem flexibleren Ansatz der Raumplanung mit umfassender Interessenabwägung auszuloten und zu lösen. Der Motionär sah eine Lösung in einer Differenzierung der Immissionsgrenzwerte, ein Ansatz, der bereits heute im Bereich Lärmschutz Anwendung findet. Weitere ähnlich motivierte politische Vorstösse auf Bundesebene nahmen sich dieser Thematik an und zwangen den Bundesrat zur Umsetzung des parlamentarischen Auftrags.

Der Bund setzt auf bessere Koordination und Empfehlungen

Eine Arbeitsgruppe unter der Leitung der beiden Bundesämter für Umwelt (BAFU) und Raumentwicklung (ARE) untersuchte in der Folge, ob es diesen Konflikt für grosse publikumsintensive Vorhaben (> 2000 Fahrten pro Tag) tatsächlich gibt. Das Ergebnis der eigens zu diesem Zweck durchgeführten Erhebungen zeigten, dass der Konflikt in der Praxis eher selten auftritt. Im Bericht[1] wurde die Auffassung vertreten, dass der Widerspruch dann vorkommt, wenn die offen formulierten Anforderungen des Luftreinhalterechts

Résumé

Le commerce – un défi pour l'aménagement du territoire

Le commerce de détail est aujourd'hui le théâtre d'une âpre concurrence et d'une véritable guerre des prix. De prime abord, les consommateurs que nous sommes pourraient s'en réjouir. Force est toutefois de constater que la guerre des détaillants se fait en partie au détriment de l'organisation territoriale et de l'environnement. Certains magasins disparaissent, de nouveaux sites sont colonisés et les surfaces de vente croissent à un rythme effréné. Assurer un approvisionnement suffisant de la population en biens et en services est une tâche de l'aménagement du territoire. Or le réseau de distribution dense et diversifié qui existe aujourd'hui est menacé par la multiplication des grands centres commerciaux et l'arrivée de nouveaux acteurs comme Aldi et Lidl. Pour éviter un développement territorial néfaste, l'aménagement du territoire propose, pour les grands projets, des procédures de planification et des prescriptions spéciales, qui répondent aux exigences du développement durable. Ainsi la Confédération a-t-elle élaboré des recommandations portant sur l'implantation des installations à forte fréquentation, qui devront trouver leur traduction dans les plans directeurs cantonaux.

En 2005, le canton de Soleure a complété son plan directeur par des critères relatifs à l'implantation des installations à forte fréquentation. A l'issue de la consultation, l'intention initiale de mettre en place un système de pondération des trajets avec répartition de contingents régionaux a été abandonnée. Le plan directeur se limite dès lors à la définition des installations à forte fréquentation, aux exigences générales en termes de situation et aux critères d'implantation à respecter. Une installation à forte fréquentation est définie comme un projet générant pour lui seul plus de 1500 trajets automobiles par jour (sommes des arrivées et des départs). Le plan directeur autorise la construction de telles installations dans les agglomérations et les communes destinées à se développer, mais l'exclut dans l'espace rural. Les sites potentiels doivent satisfaire à quatre conditions: attractivité, centralité, bonne desserte par route et desserte suffisante par les transports publics. Les communes qui répondent aux exigences générales en termes de situation doivent délimiter dans leur plan d'affectation, dans un délai de deux ans, ou au plus tard lorsqu'un projet concret leur est soumis, une zone spéciale liant les propriétaires fonciers. Cette procédure de planification permet dans tous les cas au canton de se prononcer, tout plan d'affectation devant obligatoirement être soumis au Service cantonal de l'aménagement du territoire pour examen préalable.

L'adaptation du plan directeur ne représente qu'un élément de la stratégie globale du canton en matière de protection de l'air, d'aménagement du territoire et de transports. Tous les autres services concernés (transports, environnement) sont invités à compléter les connaissances encore lacunaires dans leurs domaines respectifs. Cette approche pragmatique permet de procéder par étapes et de façon coordonnée. Les installations à forte fréquentation devraient en principe pouvoir s'implanter aux endroits qui correspondent à l'organisation territoriale souhaitée telle que la définit le plan directeur. Les enjeux de qualité de l'air sont pris en compte, dans la mesure où les mesures d'accompagnement destinées à réduire le trafic doivent être définies de façon contraignante dans la procédure de planification. La démarche est donc axée sur l'évaluation des sites d'implantation potentiels, les autres exigences – protection de l'air etc. – étant prises en compte dans le cadre d'une pesée complète des intérêts en présence. Une focalisation trop exclusive sur la protection de l'air ne permet en effet pas d'atteindre les objectifs visés et de parvenir à des solutions satisfaisantes en termes d'organisation territoriale.

Reste à savoir comment répondre, au niveau du droit de l'aménagement, aux nouvelles stratégies développées par certains détaillants (notamment Aldi, Lidl et Denner). Du fait de leur taille (surface de vente, nombre de places de parc), leurs projets n'entrent en effet pas dans la catégorie définie par le plan directeur. Etant en général reconnus conformes aux actuelles zones industrielles et artisanales, ils passent entre les mailles du filet juridique de l'aménagement du territoire. Et si la législation cantonale en la matière permet dans tous les cas aux communes d'exiger un plan d'affectation spécial, trop peu d'entre elles sont encore conscientes des effets néfastes de ces nouveaux «distributeurs de proximité» sur leurs centres. Les nouveaux sites d'implantation doivent donc être soigneusement évalués, et il incombe aux urbanistes d'informer à temps les autorités communales concernées. Car si les problèmes fondamentaux peuvent être posés et résolus dans le cadre d'une procédure de planification, ce n'est plus le cas au stade de la procédure d'autorisation de construire.

ohne Bezug zur angestrebten räumlichen Entwicklung angewandt werden. Mit einer kohärenten Anwendung der bestehenden Instrumente – kantonaler Richtplan und Luftmassnahmenplan – liesse sich die erwünschte Rechtssicherheit für alle Beteiligten verstärken. Der Bericht sah in der Erarbeitung von Empfehlungen zu Handen der Kantone eine Möglichkeit, um in Zukunft eine bessere und koordiniertere Anwendung der Luftreinhalte- und Raumplanungsvorschriften sicherzustellen. Die in Aussicht gestellten Empfehlungen des Bundes zur Standortplanung von verkehrsintensiven Einrichtungen im kantonalen Richtplan – es handelt sich um grössere Anlagen mit überdurchschnittlichen Auswirkungen – liegen im Entwurf bereit. Die Publikation sollte demnächst erfolgen.

Standortkriterien für verkehrsintensive Anlagen – die Antwort des Kantons Solothurn

Mit dem Luftmassnahmenplan 2000 (LPM) des Kantons Solothurn wollte der Regierungsrat wissen, wo im Kanton aus raumordnungspolitischer und umweltrechtlicher Sicht weiterhin grosse publikumsintensive Einrichtungen mit überdurchschnittlichen Emissionen angesiedelt werden könnten. Er erteilte dem Amt für Raumplanung den Auftrag, einen Vorschlag für die Ansiedlung solcher Vorhaben zu erarbeiten. Einen prüfenswerten Ansatz sah er in einem kantonalen Fahrleistungsmodell bzw. einem regionalen Fahrtenmodell. Das Ganze sollte am Beispiel der Agglomeration Solothurn getestet werden. Als Vorbild diente das sogenannte Berner Modell: Das lufthygienisch noch tragbare zukünftige gesamtkantonale Verkehrswachstum der nächsten 15 Jahre sollte dabei auf den Vorgaben der CO_2-Gesetzgebung fixiert und in entsprechenden regionalen Kontingenten (Anzahl Fahrten) auf die geeigneten Standorte für grosse publikumsintensive Anlagen verteilt werden. Das Berner Modell kann nicht 1:1 übernommen werden. Der lufthygienische Handlungsspielraum ist nämlich stark abhängig von der Grösse und der Besiedlungsstruktur eines Kantons. Das Fahrleistungsmodell baut auf der Überlegung auf, dass Fahrleistungspotenziale aus den ländlichen Regionen in die Agglomerationen transferiert werden. Für den Kanton Solothurn erwies sich dieser Ansatz als nicht zielführend. Im Einwendungsverfahren zur Richtplananpassung stiess dieser Ansatz auf erbitterten politischen Widerstand. Gleichwohl wurde ein Koordinationsbedarf zwischen Raumplanung und Umweltschutz in diesem Bereich bejaht.
In der Folge hat der Kanton Solothurn die ursprüngliche Idee fallen gelassen und einen pragmatischen Weg eingeschlagen. Die Richtplanan-

Sprachregelung:
Im Kanton Solothurn gehen wir vom Oberbegriff «verkehrsintensive Anlagen» aus. Es sind Anlagen, die ein überdurchschnittliches Verkehrsaufkommen generieren und erhebliche Auswirkungen auf Raum und Umwelt haben. Der Richtplanansatz im Kanton Solothurn unterscheidet zwei Kategorien: publikumsintensive Anlagen und güterverkehrsintensive Anlagen. In der Fachliteratur wird oft von verkehrsintensiven Einrichtungen oder publikumsintensiven Einrichtungen gesprochen. Diese Begriffe stimmen weitgehend mit unserer Definition überein, wobei die Schwellenwerte je nach Kanton unterschiedlichausfallen können.

passung[2] erfolgte im Jahre 2005. Sie basiert «nur noch» auf einer klar raumplanerisch ausgerichteten Vorgehensweise. Der Richtplan beschränkt sich gegenüber der Mitwirkungsvorlage auf die Definition der publikumsintensiven Anlage, auf die generellen Lageanforderungen sowie die Standortkriterien für solche Anlagen. Der Richtplan regelt auch die Anforderungen für güterverkehrsintensive Anlagen; sie sind jedoch nicht Gegenstand dieser Ausführungen.

Eine publikumsintensive Anlage ist ein Vorhaben, das für sich allein mehr als 1500 Autofahrten pro Tag – Summe der Zu- und Wegfahrten – erzeugt. Der Richtplan erlaubt den Bau neuer publikumsintensiver Anlagen in Agglomerationsräumen und Entwicklungsgemeinden. Im ländlichen Raum sind solche Anlagen ausgeschlossen. Die möglichen Standorte müssen vier Anforderungen genügen: Attraktivität des Standortes (Synergien mit anderen Nutzern), Zentralität des Standortes (entsprechende Bevölkerungs- und Arbeitsplatzdichte in der Umgebung), Nachweis einer genügenden strassenseitigen Erschliessung (ausreichende Strassen- und Knotenkapazitäten) bzw. einer ausreichenden Erschliessung mit öffentlichem Verkehr (in der Regel Güteklasse B). Die Gemeinden, die den generellen Lageanforderungen genügen, sind aufgefordert, innerhalb von zwei Jahren oder spätestens bei Vorliegen eines konkreten Projektes in der Nutzungsplanung eine entsprechende Spezialzone grundeigentümerverbindlich zu erlassen. Das Planungsverfahren erlaubt in jedem Fall eine Einflussnahme durch den Kanton. Jeder Nutzungsplan im Kanton Solothurn muss zwingend durch das Amt für Raumplanung vorgeprüft werden.

Das Problem ist nicht gelöst

Die Richtplananpassung stellt nur einen Mosaikstein in der kantonalen Gesamtstrategie Luftreinhaltung – Raumplanung – Verkehr dar. Jede weitere beteiligte Fachstelle muss die Wissenslükken schliessen. So wird zur Zeit im Bereich Verkehr das kantonale Verkehrsmodell aktualisiert. Es werden gezielt die Knoten- und Strassenkapazitäten erhoben. Die kantonale Umweltfachstelle vervollständigt die lufthygienisch relevanten Daten und prüft Massnahmen, wie das punktuelle, projektbezogene Fahrten-Controlling ausgestaltet werden kann. Auf regionaler Ebene haben die Agglomerationen Solothurn und Olten die Vorarbeiten aufgenommen, um die potenziellen Areale für publikumsintensive Anlagen zu bezeichnen. Diese Arbeiten sind Bestandteil der laufenden Agglomerationsprogramme. Mit diesen Unterlagen verfügen die Gemeinden und der Kanton über Entscheidgrundlagen. Dieser pragmatische planerische Ansatz erlaubt ein schrittweises und abgestimmtes Vorgehen. Standorte für grosse publikumsintensive Vorhaben, die mit der erwünschten räumlichen Ordnung des Kantons im Sinne des Richtplans übereinstimmen, sollen grundsätzlich möglich sein. Die lufthygienische Ausgangslage wird insofern berücksichtigt, als im Planungsverfahren die zweckmässigen flankierenden Massnahmen zur Verkehrsreduktion verbindlich festgeschrieben werden. Der Ansatz ist primär standortorientiert und berücksichtigt die weiteren Anforderungen, wie beispielsweise die Luftreinhaltung, im Rahmen der umfassenden Interessenabwägung. Eine allzu einseitige Fokussierung auf die Luftreinhaltung ist nicht zielführend und verhindert raumordnungspolitisch zweckmässige Lösungen.

Streitpunkt bleibt die Frage, welche zweckmässigen Massnahmen zur Begrenzung des Verkehrsaufkommens zu ergreifen sind. Zwei kürzlich publizierte Studien[3] beschäftigen sich mit dem Einkaufsverkehr. Beide kommen zum Schluss, dass Parkplatz- und Fahrtenbeschränkungen nicht die gewünschten Wirkungen erzielen. Deshalb wird die Mehrheit der möglichen Massnahmen zurückgewiesen. Insbesondere die raumplanungs- und objektorientierten Massnahmen werden als inakzeptabel taxiert. Hingegen erfreuen sich in diesen Broschüren die quellenbezogenen und allgemein wirkenden Massnahmen einer hohen Akzeptanz. Leider sind es die gleichen politischen Kreise, die sich bei der Evaluation von verschärften Abgasnormen oder bei verbindlichen Vorschriften für die Reduktion des mittleren Treibstoffverbrauches quer stellen. Beide Studien bestätigen indirekt, dass das gewählte Vorgehen im Kanton Solothurn, wonach primär der Standort und sekundär sämtliche dem Standort und seiner Umgebung angepasste Massnahmen zur Verminderung der negativen Auswirkungen zu ergreifen sind, zweckmässig ist.

Zum Schluss bleibt für die Raumplanung im Kanton Solothurn die Frage, wie mit den neuen Angebotsstrategien im Detailhandel (z.B. Aldi, Lidl und Denner) planungsrechtlich umzugehen ist. Aufgrund ihrer Grösse (Verkaufsfläche, Parkplatzzahlen) fallen ihre Projekte nicht in die Grössenkategorie gemäss Richtplan. Sie sind in der Regel in den bisherigen kommunalen Industrie- und Gewerbezonen zonenkonform möglich. Sie fallen durch das raumplanerische Netz. Die Gemeinden können aufgrund des kantonalen Planungsgesetzes in jedem Fall eine Sondernutzungsplanung – sprich: Gestaltungsplan – verlangen. Viele Gemeinden sind sich der Problematik und der Auswirkungen solcher neuer «Nahversorger» auf ihre Dorfzentren (noch) zu wenig bewusst. Es braucht eine sorgfältige Abwägung der neuen Standorte. Deshalb ist es Aufgabe des Planers die kommunalen Behörden frühzeitig zu informieren. Die Grundsatzfragen können in einem Planungsverfahren thematisiert und beantwortet werden, im Baubewilligungsverfahren ist es zu spät. ■

1 Muggli Rudolf, 2002: Publikumsintensive Einrichtungen. Verrbesserte Koordination zwischen Luftreinhaltung und Raumplanung. Schriftenreihe Umwelt Nr. 346 (BUWAL); Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft BUWAL, Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Bern, 76 S.

2 vgl. Homepage www.arp.so.ch, Rubrik Richtplanung/Richtplan 2000/ Richtplannachführung 2005

3 Institut für Umwelttechnik und Oekologie GmbH, Advokatur Dr. Walder & Partner (Hrsg.): Einkaufen und Mobilität, Studienbericht. Luzern, September 2005 / Verband der Immobilien-Investoren, Interessengemeinschaft privater professioneller Bauherren (Hrsg.): Enz R.: Fakten statt Wunschdenken in der Verkehrspolitik. Zürich, Dezember 2005