Zeitschrift: Plan : Zeitschrift für Planen, Energie, Kommunalwesen und Umwelttechnik = revue suisse d'urbanisme

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung

Band: 31 (1974)

Heft: 7-8

Artikel: Folgen von Einkaufszentren für die Regionen und Ziele der öffentlichen Planung

Autor: Wronsky, D.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-782274

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: 02.07.2025

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

Folgen von Einkaufszentren für die Regionen und Ziele der öffentlichen Planung

Von D. Wronsky, Regionalplanung beider Basel

Einleitung

Was sind Einkaufszentren?

Hier legen wir generell fest: Einkaufszentren (EZ) sind Zentren, die unter einem Dach verschiedene Detail- und Spezialgeschäfte, Grossverteiler und Warenhausfilialen sowie Dienstleistungen wie Bank, Post, Restaurants, Fitness usw. vereinigen. Die Nettoverkaufsfläche (NVF) bewegt sich zwischen 5000 und 30 000 m², in Einzelfällen darüber.

Wir schliessen in den Begriff auch diejenigen Zentren ein, die ohne zusätzliche Dienstleistungen ebenfalls ein relativ breites Angebot von Waren aufweisen, jedoch von einer Firma geführt werden (Verbrauchermärkte usw.). Diese Zentren haben zwischen 2000 und 10 000 m² NVF, in Einzelfällen darüber.

Weshalb Einkaufszentren?

Das Wachstum der Bevölkerung in den Stadtregionen hat sich vor allem in der Zunahme der Einwohner in den Vororten ausgewirkt. Die Versorgungsstruktur der Vororte ist immerhin so mitgewachsen, dass keine «Versorgungsnot» an Konsumgütern entstand. Aber diese Struktur ist teilweise nicht auf moderne Verkaufsmethoden ausgerichtet, weist wenig Spezialgeschäfte auf und mutet dem Käufer vom Parkplatz aus noch Fussweg zu.

Die EZ sind nur die natürliche Reaktion der Wirtschaft. Sie sieht in diesen relativen Nachteilen Marktlücken und füllt sie aus. Das Angebot des One-Stop-Shoppings mit dem Auto für einen grossen und vielseitigen Einkaufs- und Erledigungszettel überbietet die überkommene Versorgungsstruktur eindeutig. Solange sich die EZ nicht gegenseitig Kaufkraft abjagen, ist ihr wirtschaftlicher Erfolg in allen Regionen — auch den ländlichen — keine Frage.

Warum sprechen wir über Einkaufszentren?

Das Angebot bestimmt die Nachfrage.

Zeitgemässer: Das Ueberangebot bestimmt die Nachfrage.

Wir haben in vielen Ländern:

— Ein Ueberangebot an Hotels, gemessen an den bestehenden Unterkünften und den Uebernachtungsprognosen
— Ein Ueberangebot an Eigentumswohnungen der mittleren und oberen Preislagen, gemessen am Markt
— Ein Ueberangebot an Strassenbau, gemessen an dem prognostizierten Verkehrsaufkommen und der Tragfähigkeit von Landschaft und Siedlung
— In der Schweiz ein Ueberangebot an EZ, gemessen an den bestehenden Einrichtungen und den Bevölkerungsprognosen — wenn man eine Zusammenstellung berücksichtigt, die den bestehenden und geplanten EZ eine Bevölkerung von 10 Mio E zurechnet. Darin sind die bestehenden Läden und Verkaufseinrichtungen, die keine EZ sind, nicht einbezogen — so dass wir getrost von mindestens 15 Mio E sprechen dürfen, die wir nach der Realisation der EZ-Liste versorgen können. Also etwa doppelt so viel Einwohner wie Prognosen für das Jahr 2000 ermitteln.

Wir sprechen mit vergleichsweise grosser Intensität von den im Ueberfluss angebotenen Einkaufszentren, weil diese so anschaulich sind und unser aller Verhalten so direkt und sofort davon beeinflusst werden kann, Konflikte entstehen oder vermutet werden.

Folgen für die Regionen

An einer öffentlichen Präsentation eines EZ-Projektes durch die Promotoren holte sich jemand grossen Beifall mit der knappen Frage: Haben EZ auch Nachteile?

Die objektive Beurteilung der Folgen von EZ wird durch Promotion und Emotion hart bedrängt.

Der Komplex der variablen Verhaltensweisen von Anbietern und Konsumenten schränkt die rationale Beweisbarkeit der Argumente für beide Seiten stark ein.

Wir wollen einige der vielzitierten Folgen der EZ innerhalb von Regionen wenigstens anleuchten. Dabei sind nur EZ angesprochen, die mindestens eine von zwei Voraussetzungen erfüllen:

— Standort «grüne Wiese»
— Ueberangebot

Als grüne Wiese bezeichnen wir Standorte am Rande oder ausserhalb der Siedlungsschwerpunkte innerhalb oder ausserhalb der Bauzonen.

Von einem Ueberangebot ist zu sprechen, wenn durch das EZ in seinem Einzugsbereich mehr als etwa 10 % der vorhandenen NVF zusätzlich angeboten wird.

Folge 1: Veränderung der bestehenden Verteilstruktur

Die bestehende Verteilstruktur gliedert sich vereinfacht in drei Stufen des Einkaufs

C. täglicher Bedarf, Einzelladen, Ladengruppe

B. täglicher und periodischer Bedarf, Orts- und Quartierzentrum

A. täglicher, periodischer und aperiodischer Bedarf, Regionales Zentrum

Die Grenzen sind schwer zu ziehen und haben sich durch die Filialen der Grossverteiler verwischt, die ein grosses Spektrum von der Milch bis zur goldenen Uhr anbieten.

Das EZ ist in vieler Hinsicht für viele attraktiver als die bestehende Verteilstruktur. Die Argumente sind bekannt. Sein Spektrum umfasst gleichzeitig C, B und teilweise A. Sein Angebot für höheren Bedarf lenkt Konsumenten von den bestehenden Zentren höchster und mittlerer Stufe ab. Die Aufnahme von Spezialgeschäften im EZ trägt dazu stark bei. Zwangsläufig wird dann beim One-Stop-Shopping auch für den Bedarf der unteren Stufe miteingekauft. Der tägliche Bedarf wird auf den wöchentlichen erstreckt und statt im Nahbereich der Wohnung im EZ eingekauft. Es wird Kaufkraft umgeleitet. Ist die Umleitung stark, so geben Läden der Stufe C auf. Stufe B wird stark beeinflusst und nicht erweitert oder nicht durch weitere Stützpunkte ergänzt. Durch den Einsatz

grosser EZ gehen solche Veränderungen sehr schnell und in grossem Umfang vor sich.

Folge 2: Unterversorgung
Bestehende lokale Unterversorgung in den Vorortsgebieten wird nicht aufgehoben, sondern kann noch verstärkt werden.
Der gebietlichen Unterversorgung folgt die Unterversorgung von Bevölkerungsgruppen, die den Mangel an Läden nicht durch längere Wege und Fahrten kompensieren können: alte Leute und Behinderte, auch Kinder und Jugendliche.
Folge 3: Schwächung bestehender Siedlungskerne
Siedlungskerne umfassen die Gesamtheit der zentralen Einrichtungen. Die Veränderung der Verteilstruktur führt auch zur Veränderung im Angebot übriger Dienstleistungen, die sich in den bestehenden Siedlungskernen befinden oder sich dort ansiedeln wollen, um die Kontaktvorteile zu nutzen. Die Ausbauchancen bestehender Kerne werden verringert.
Die bestehenden Kerne bieten gerade in der kleinteiligen Gebietsstruktur der Gemeinden Punkte für einfache Kontakte und Begegnungen zwischen Menschen. Sie verhindern die Leb- und Ortlosigkeit wachsender Vororte. Fahrten durch städtische Regionen im Ausland können jedem zeigen, was die Vernachlässigung der bestehenden Kerne bringt.
In EZ, deren Einzugsbereich 10 und mehrmals grösser ist als derjenige eines Orts- oder Quartierzentrums, sind solche Kontakte kaum möglich.
Folge 4: Vermehrung des Individualverkehrs
Die EZ, wie wir sie hier definiert haben, sind im Durchschnitt weiter vom Verbraucher entfernt als die bestehenden Zentren des Einkaufs. Sie sind zu hohen Prozenten auf den Kunden ausgerichtet, der mit dem Auto kommt.
Zählungen belegen, dass 90 und mehr Prozent der EZ-Besucher das Auto benützen.
Die Anzahl der Autofahrten zum EZ ist aber kleiner als die Zahl der Einkaufsfahrten beim Einkaufen ohne EZ.
Das Einkaufen auf dem Weg zur Arbeit kann die Autowegstrecken reduzieren. Dieser Einkauf ersetzt jedoch selten den Familieneinkauf.
Doch zeigt die Ueberschlagsrechnung, dass die im Durchschnitt grössere Distanz von der Wohnung zum EZ ein wesentliches Mehr an Individualverkehr ausmacht. Je nach den angenommenen Verhältnissen wird beim Einkaufen mit EZ bis zu 100 % mehr Weg mit dem Auto zurückgelegt als bei der bestehenden Verteilstruktur. Für EZ sind für die Autofahrkosten der Kunden bis über 20 % des Umsatzes ermittelt worden. Die Kunden nehmen diese Kostenüberwälzung meist unbewusst hin. Die übrigen Nachteile des Individualverkehrs sind zur Genüge bekannt.
Selbst wenn man diese generellen Ueberlegungen in Zweifel ziehen will, steht fest, dass EZ ohne Individualverkehr überhaupt nicht funktionieren können, was von dem konventionellen Verteilnetz nicht behauptet werden kann.

Die Erreichbarkeit von EZ in Krisen scheint auch mit dem Hinweis auf den spontanen Einsatz von Bussen nicht hinreichend sichergestellt.
Für die Raumplanung stehen die genannten Folgen im Vordergrund. Weitere volkswirtschaftliche und Folgen der technischen Versorgung bleiben hier unangesprochen.

Ziele der öffentlichen Planung
Soll sich die öffentliche Planung mit EZ befassen?
Veränderungen in der Verteilstruktur werden durch die Veränderungen von Besiedlung und Wirtschaft immer notwendig sein und werden auch ohne Mitwirken von EZ vor sich gehen. Soll der Staat westlicher Prägung in das Ringen um Marktanteile eingreifen, statt sich auf eine Selbstregulierung der Wirtschaft zu verlassen?
Diese Frage hat die Bevölkerung der Schweiz in der Presse und in den Parlamenten bereits deutlich bejaht.
Wenn die genannten Folgen auftreten oder zu erwarten sind, werden öffentliche Interessen getroffen. Die Mitsprache der Oeffentlichkeit ist daher begründet.
Darin ist kein Heimweh nach dem multiplen Geruch von Tante Emmas Laden oder eine ideologisch gefärbte Verteufelung der Wirtschaft zu sehen.
Es ist der Widerstand gegen eine Stadt- und Regionalentwicklung, die bewussten wie unbewussten Bedürfnissen der Bevölkerung entgegenläuft. So will man lieber jetzt diese Aktivität der Wirtschaft modifizieren als später den Folgen begegnen.
Die Erkenntnis der Notwendigkeit des Eingriffs breitet sich schnell aus. Konkrete Massnahmen lassen nicht auf sich warten. So hat sogar der Aufbauplan für die Region Paris jetzt die Zahl der regionalen Einkaufszentren auf 13 verbindlich festgelegt. Der Regierungsrat des Kantons Zug (72 000 Einwohner) hat kürzlich die Zahl der Einkaufszentren auf 3 zu 6000 m² NVF beschränkt. Andere Kantone haben weitere Massnahmen getroffen oder bereiten sie vor.
Die öffentliche Planung kann aus der Sicht der Stadt- und Regionalentwicklung folgende Ziele für die Disposition von Einkaufsmöglichkeiten aufstellen:

Ziel 1: Dezentralisation; Leitbild der Chefbeamtenkonferenz des Bundes CK-73
In den Zielen des Leitbildes steht im Abschnitt «Verteilung der Bevölkerung und Besiedlung»:
«... Anderseits sind die Siedlungen auf regionaler Ebene so anzuordnen, dass die Infrastruktur (Verkehrs- und Versorgungsnetze, Schulen, Spitäler, *Einkaufszentren)* rationell eingesetzt werden kann. In Gebieten mit heute schon übermässiger Verdichtung ist die Tendenz zur weiteren Konzentration abzubremsen.
Die Zentren verschiedener Grösse sind klar gegeneinander abzugrenzen.»
Die Schaffung von Ueberangeboten kann nicht als rationeller Einsatz bezeichnet werden. In der Begründung wird unter anderem die Motion Fischer (Bern), 1972, erwähnt, die konkrete Anträge für die «Versorgungssicherheit der Bevölkerung» und die «Aufrechterhaltung einer dezentralisierten Warenversorgung» verlangt.
Ziel 2: Hierarchie der Zentren nach Bedarfsstufen
C Einzelladen und Ladengruppe
B Orts- und Quartierzentren
A Regionales Zentrum
Die höheren Zentren decken immer auch die tieferen Bedarfsstufen für den betreffenden Einzugsbereich.
Ziel 3: Ausrichtung der Zentren auf den quantitativen Bedarf
Die Einkaufsmöglichkeiten sind in Relation zur geographischen Verteilung der Benützer anzuordnen und der betreffenden Entwicklung kontinuierlich, nicht in grossen Schüben, anzupassen.
Grosse Abweichungen vom Bedarf der Einzugsbereiche erschweren den Bestand der Zentrenhierarchie und ergeben unangemessene Einkaufswege.
Der Bedarf von nichtcitygebundenen Verkaufsflächen, der sich aus der Einwohnerzunahme in der Region ergibt, sollte zum Schutz städtischer Wohnqualität in den Vororten ermöglicht werden.
Ziel 4: Kombination mit zentralen Einrichtungen
Einkaufsmöglichkeiten sind mit anderen zentralen Einrichtungen, bestehenden wie neuen, in den Siedlungskernen zu kombinieren.
Ziel 5: Leistungsfähige Erschliessung mit Priorität der öffentlichen Verkehrsmittel
Die EZ sind auf das Netz der öffentlichen Verkehrsmittel auszurichten. In städtischen Regionen mit schienengebundenen öffentlichen Verkehrsmitteln sind Einkaufszentren an diese anzuschliessen.
Ziel 6: Minimale Summe der Einkaufswege
Ziel 7: Minimale Ueberlagerung der Einzugsbereiche der Zentren

Wie sind die Ziele in den Regionen zu erreichen?
1. Aufstellung eines regionalen Konzepts über die Verteilung der Einkaufsmöglichkeiten, auf das die Massnahmen auszurichten sind. Es ist mit den gesetzlichen Instrumenten der Regionalplanung, nachfolgend mit den Gesamtrichtplänen gemäss Entwurf des Bundesraumplanungsgesetzes generell verbindlich festzulegen.
2. Veränderung der Ortsplanungen nur im Rahmen des regionalen Konzepts. Die bestehenden Ortsplanungen lassen in der Regel EZ nicht zu, da die Strassennetze auf normale Nutzungen der Zonen ausgerichtet sind. Wegen der überdurchschnittlichen Verkehrsaufkommen sind EZ nur möglich, wenn die Strassennetze abgeändert und Spezialzonen bestimmt werden.
3. Erleichterungen für den Ausbau der bestehenden Kerne. In den bestehenden Ortskernen ist ein funktionsgerechter Ausbau durch die kleinteilige Parzellierung, den Ortsbildschutz, Parkplatzmangel und durch langwierige Planungsprozesse erschwert.
   Mit Hilfe von geeigneteren Bauvorschriften für Kernzonen im Rahmen der Ortsplanung sowie der Anwendung von Quartierplanverfahren mit entsprechen-

den Anreizen kann der Ausbau der bestehenden Kerne gefördert werden.

4. Einsatz der vorteilhaften Eigenschaften von EZ beim Ausbau der bestehenden Verteilstruktur.
5. Erhöhung der Attraktivität der Kerne durch Fussgängerbereiche, Gestaltung mit Laubengängen usw.
6. Flankierende Massnahmen wie koordinierte Einrichtung des Abendverkaufs, der zur erheblichen Steigerung der Kapazität der bestehenden Verteilstruktur führen kann.
7. Ausbau des Verursacherprinzips bei den Infrastrukturkosten als prohibitive Massnahmen gegen EZ, die dem regionalen Konzept widersprechen.

Raumplanerische Situation Region Basel

Die räumliche Entwicklung war bisher von einem ständigen Auslagerungsprozess gekennzeichnet. Einrichtungen, die keinen Platz mehr innerhalb der bestehenden Siedlungsstruktur haben, werden auf der grünen Wiese neu und grösser erstellt.

Industrie- und Gewerbebetriebe, Umfahrungsstrassen, Gymnasien, Spitäler und Einkaufsmöglichkeiten, Wohnungen. Nun stösst diese «positive» Planung an Grenzen.

Die Erhaltung der Freiflächen, dezentralisiertes Wachstum und rationelle Erschliessung zwingen zur besseren Nutzung der bestehenden Siedlungsgebiete — zu Ausbau, Umbau und Sanierung — einer eher «defensiven» Raumplanung.

Die Region BS/BL und die angrenzenden Teile der Kantone AG, BE und SO werden nach den heute geltenden Prognosen weiter wachsen, wenn auch mit kleineren Zuwachsquoten als bisher.

Aber dieses Wachstum kann in den bestehenden Bauzonen untergebracht werden, die auf die bestehenden Siedlungskerne ausgerichtet sind.

Die vorhandene Kapazität des Detailhandels in der Region Basel ist quantitativ noch nicht voll ausgelastet.

Allerdings lässt die Verteilung innerhalb der Region zu wünschen übrig. Ueberversorgung in BS und lokale Unterversorgung in BL sind zu beobachten.

Der Ausbau der bestehenden Verteilstruktur kann lokale Unterversorgung aufheben und mit dem zukünftigen Wachstum des realen Einkommens und der Bevölkerung Schritt halten, wie Berechnungen für die Region BS/BL zeigen. Zahlreiche Projekte für diesen «siedlungskonformen» Ausbau sind bereits vorhanden.

Es besteht keine sachliche Notwendigkeit, das Angebot durch Gross-EZ zu erhöhen, zumal 50 % des einzelhandelsorientierten Umsatzes täglicher Bedarf, also ortsgebunden sind. Bestehende, lokale Unterversorgung könnten EZ nur in ihrem engeren Einzugsbereich aufheben.

Der Siedlungsplan beider Basel soll Aussagen über Siedlungskerne und über die Verteilung der Einkaufsmöglichkeiten enthalten. Er wird dann Richtlinie für EZ sein. Ausführliche Bestandesaufnahmen über die bestehenden und projektierten Einkaufsflächen und Dienstleistungsbetriebe sind abgeschlossen.

Die Antwort auf die Tagungsfrage lautet: Einkaufszentren ja — aber weder in ländlichen Regionen noch innerhalb von Agglomerationen auf der grünen Wiese und nicht als Ueberangebot, sondern nur bei Bedarf und in die bestehende Siedlungsstruktur integriert.

Gute Versorgung und Einordnung in raumplanerische Gegebenheiten

Zusammenfassung des Gesprächs am runden Tisch

Teilnehmer:

- *Regierungsrat M. Wullschleger, Baudirektor des Kantons Basel-Stadt, Basel (Leitung)*
- *Dr. O. Fischer, Nationalrat, Direktor des Schweizerischen Gewerbeverbandes, Bern*
- *A. Henz, Planer-Architekt SIA/BSP, Metron AG, Brugg*
- *H. H. Mahler, Präsident und Delegierter der Magazine zum Globus, Zürich*
- *Dr. R. Stüdeli, Direktor VLP, Bern*
- *D. Wronsky, Leiter der Regionalplanungsstelle beider Basel, Liestal*

Einkaufszentren am richtigen Standort können durchaus richtig sein, wie beispielsweise in neuen Stadtteilen. Die *kantonalen* Planungsinstanzen werden für ein Einkaufszentrum nur das ungefähre Gebiet, die *lokalen* aber den genauen Standort bestimmen. Die öffentliche Hand wird und soll keine Wirtschaftsplanung betreiben.

Eine der wesentlichsten Voraussetzungen für ein Einkaufszentrum ist, dass es im öffentlichen Interesse liegt. Das öffentliche Interesse wird bestimmt durch:

- die Verkehrssicherheit und die Belastung des Strassennetzes
- die Versorgungslage der Bevölkerung
- die Erhaltung der bestehenden Ortszentren
- Vor- und Nachteile von Einkaufszentren sind sorgfältig abzuwägen.

Es darf nicht von den Bedürfnissen des Konsumenten schlechthin ausgegangen werden. Diese Bedürfnisse sind vielmehr auf das Gesamtwohl abzustimmen.

Es sollten nicht nur reine Einkaufszentren geschaffen werden, sondern echte Zentren, die verschiedene soziale Aspekte berücksichtigen. Dies lässt sich in den bestehenden, historisch gewachsenen Zentren besser realisieren als auf der grünen Wiese. In diesen Zentren müsste man den Abendverkauf zulassen, zudem wären genügend Parkplätze und nach Möglichkeit auch Zulieferungsdienste zu schaffen, um eine Chancengleichheit zu neuen Einkaufszentren zu erreichen. Bei der Attraktivierung von städtischen Zentren werden die Gegensätze zwischen Klein- und Grossunternehmen nie so scharf sein wie bei Zentren auf der grünen Wiese. Allerdings wird dabei der Dualismus Konsument—Bürger seine Rolle spielen. Das Interesse des Konsumenten und jenes des Stimmbürgers, obschon in der gleichen Person vereinigt, kann sehr verschieden sein.

Vom Grosshandel wird darauf hingewiesen, dass die Grossunternehmen kein Interesse an einem Wildwuchs von Einkaufszentren haben. Sie haben deshalb eine besondere Gesellschaft, die AGEZ, gebildet, die sich mit Planung und Grundlagenforschung befasst. Jedes Unternehmen, das erfolgreich sein will, muss volkswirtschaftliche Funktionen erfüllen. Diese Funktion besteht darin, Waren günstig zu vermitteln. Das Wachstum des Unternehmens geht nur solange weiter, als es ihm gelingt, diese Funktion zu erfüllen.

Einkaufszentren haben vor allem zwei Bedingungen zu erfüllen

- gute Versorgung der Bevölkerung und
- Einordnung in die raumplanerischen Gegebenheiten