

# Empfehlungen

Autor(en): **Stüdeli, R.**

Objekttyp: **Article**

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

Band (Jahr): **31 (1974)**

Heft 7-8

PDF erstellt am: **19.03.2021**

Persistenter Link: <http://doi.org/10.5169/seals-782273>

## Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# Empfehlungen

Von Dr. R. Stüdeli, Direktor der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung, Bern

## Einleitung

Die Strukturen der Siedlung und des Detailhandels haben sich in den letzten Jahren stark verändert. Die Verfasser der vorangehenden Beiträge haben sich dazu geäußert und sind, auch wenn sie von verschiedenen Standorten herkommen, in manchen Belangen gleicher Meinung. Wie beinahe immer sind die Ursachen tiefergehender Wandlungen äusserst komplexer Natur. Neben den schon dargelegten Argumenten müsste ich wohl auf die unheilvolle Bodenpreisentwicklung hinweisen, die Wohnungen und gewisse Läden, vor allem jene für den täglichen Bedarf, aus den Städten und immer mehr auch aus den Vororten verdrängt. Mitentscheidend ist zudem der Verlust des Masses in der gesamten Entwicklung, in erster Linie wohl des privaten Verkehrs, ein Verlust des Masses übrigens, der nunmehr ins Gegenteil umgeschlagen hat, in eine Feindlichkeit gegenüber dem privaten Verkehr, die so weit geht, auch nötige und massvolle Projekte für Strassenbauten und Strassenausbauten wegzufügen. In einer pluralistischen Gesellschaft ist zudem das Regieren auf allen Stufen unseres Staates schwieriger geworden, am schwierigsten wohl in den Gemeinden. Wer möchte es den Promotoren des Grosshandels verargen, dass sie versuchten, die zunehmende Kaufkraft der Bevölkerung auszunützen und das Wasser auf ihre Mühle zu leiten? Wo anders war es in den letzten Jahren in der Regel eher und mit besseren Aussichten auf geschäftlichen Erfolg möglich, Einkaufszentren zu verwirklichen als auf der grünen Wiese? Welche Stadt hat schon aktiv Alternativen geschaffen, zum Beispiel durch Integration von Einkaufszentren in Stadtteile? Der Erfolg zieht bekanntlich den Erfolg an — und könnte schliesslich doch zum Misserfolg verurteilt sein. In einem tendenziell marktwirtschaftlich orientierten Staat mag dies für die öffentliche Hand nicht viel bedeuten oder belanglos sein, wenn es sich um einzelne kleinere Detailgeschäfte handelte, die weder für die Siedlungsstruktur noch für die Sicherung der Versorgung der Bevölkerung wesentlich wären. Von den Einkaufszentren gehen aber ausserordentlich starke Einflüsse aus. Die öffentliche Hand muss sich daher mit den nachhaltigen Problemen befassen, die durch Einkaufszentren entstehen, und daraus für die Zukunft Folgerungen ziehen. Es dürfte derzeit kaum möglich sein, sachlich in jeder Beziehung umfassend darzustellen, wie diese Folgerungen zu umschreiben sind, wenn wir nicht im allgemeinen, unverbindlichen Rahmen bleiben wollen. Die Schweizerische Vereinigung für Landesplanung hat mit Unterstützung

der Aktiengesellschaft für Einkaufszentren Fachleute beauftragt, in einem Gutachten die sich stellenden Probleme umfassend abzuklären. Dieses Gutachten sollte spätestens in einem Jahr vorliegen. Nachher sollte es möglich sein, eingehende Empfehlungen herauszugeben.

## Die Zielvorstellungen

1. Bar aller Unterlagen, um wenigstens vorläufige Empfehlungen abzugeben, sind wir aber nicht. Ich muss dabei in meiner Betrachtung die Verhältnisse in kleinen, abgelegenen Gemeinden ausklammern, stellen sich doch dort besondere Probleme. *Die Zeiten, in denen Einkaufszentren an jedem beliebigen Ort erstellt werden können, und die öffentliche Hand sich mehr oder weniger auf ihre Kosten mit den Auswirkungen auseinanderzusetzen hat, sollten vorbei sein.* Welches sind denn die Zielvorstellungen, die die öffentliche Hand im Interesse der Sicherstellung einer ausreichenden Versorgung aller Bevölkerungsteile, also auch der nichtmotorisierten Bevölkerung, aufzustellen hat? In einer kürzlich von der Abteilung Regional- und Ortsplanung der Baudirektion des Kantons Zug erstellten Dokumentation werden folgende Anforderungen erwähnt:

- Der kurz- bis mittelfristige Bedarf an Konsumgütern soll in Wohnzonen in einer Gehdistanz von rund 1 km, der mittel- bis langfristige Bedarf im Haupt- oder Nebenkern der eigenen oder der Nachbargemeinde gedeckt werden können, der mit dem öffentlichen Verkehrsmittel leicht erreichbar sein sollte. Für die Deckung der Konsumbedürfnisse des langfristigen Bedarfs braucht es ein regionales Zentrum mit umfassendem Sortiment, das auch mit dem öffentlichen Verkehrsmittel in längstens einer halben Stunde erreichbar sein sollte.
- Die gesamte Nachfrage der Region soll sowohl bezüglich Sortiment als auch bezüglich Qualitätsstufe innerhalb der Region selbst befriedigt werden können.
- Die Bedeutung der «historischen» Ortskerne als Einkaufsorte soll erhalten bleiben.

Ich bin mir durchaus bewusst, dass über die eine oder andere dieser Zielvorstellungen Diskussionen entstehen. Besonders schwierig dürfte die Entscheidung sein, welche Bedeutung dem öffentlichen Verkehr für die Deckung der mittel- und langfristigen Konsumbedürfnisse nicht nur heute zukommt, sondern auch morgen zukommen wird. *Dennoch bin ich der Mei-*

*nung, dass wir für die Formulierung der vorläufigen Empfehlungen auf diese Zielvorstellungen der öffentlichen Hand im Interesse des Konsumenten abstellen dürfen.* Dabei liegt die Erhaltung der bestehenden Läden in den gewachsenen Städten und Ortschaften nicht nur im Interesse des Konsumenten, sondern der Städte und der Ortschaften schlechthin. Herr Mahler wies in seinem Vortrag darauf hin, der Standort eines Einzelhandelsunternehmens sei auf lange Sicht wichtigstes Erfolgskriterium; der einmal gewählte Standort könne ohne grossen Schaden nicht verändert werden.

Ähnliche Überlegungen gelten auch für unsere Städte und Ortschaften. Ohne grossen Einbruch in das gesamte Gefüge einer Gemeinde kann deren Ladenkern weder ausgeweuert noch in andere Nutzungsarten umgewandelt werden. In grossen und mittelgrossen Städten braucht es dafür wohl besondere Vorschriften über die zulässigen Nutzungsarten, wie sie in der Stadt Bern kürzlich aufgelegt sind. Die Frage, ob andere Städte und Ortschaften ähnliche, vielleicht noch detailliertere Vorschriften brauchen, um nicht zuletzt den Kampf gegen die masslose Bodenpreissteigerung in den Gebieten zu gewinnen, in denen sich die Läden befinden, kann ich zurzeit noch nicht beantworten. 2. Die öffentliche Hand darf nicht nur an den Konsumenten und an die Erhaltung der gewachsenen Siedlungsstruktur denken, sie muss auch andere öffentliche Interessen wahren. Dazu gehört das Bedürfnis, für eine sichere, möglichst ungehinderte Abwicklung des Verkehrs ohne allzu grosse Immissionen zu sorgen. Das Einkaufszentrum Spreitenbach ist samstags und an anderen Wochentagen zwischen 19 und 20 Uhr am stärksten besetzt. In Gebieten, in denen die Vorschriften einen Abendverkauf nicht zulassen, muss damit gerechnet werden, dass eine Stunde vor Ladenschluss am meisten Leute einkaufen gehen. Eine halbe Stunde vor und nach Ladenschluss ist dann mit einem Spitzenverkehr vom Einkaufszentrum weg zu rechnen. Wenn sich dieser Spitzenverkehr mit dem Berufs- oder Erholungsverkehr überlagert, wird mancherorts mit Verkehrszusammenbrüchen zu rechnen sein. *Ich will mit diesen Hinweisen nur klarstellen, dass Einkaufszentren nach meinem Dafürhalten nur bewilligt werden können, wenn die dadurch entstehenden Verkehrsbelastungen, die sich auf viele Kilometer Entfernung bis auf Quartierstrassennetze ausdehnen können, gelöst werden können.* Der Verkehrsteilnehmer darf nicht zum Prügelknabe von Einkaufszentren an falschen Standorten werden.

3. Einkaufszentren ziehen oft für den Strassenbau, für den Ausbau der Wasserversorgung, der Abwasserbeseitigung und für andere Erschliessungen sehr hohe Aufwendungen nach sich. *Ohne jeden Zweifel muss nach dem Verursacherprinzip der Träger des Einkaufszentrums zur Beteiligung an diesen Kosten in einem wesentlichen Masse herangezogen werden, wenn ihm nicht gar die gesamten Kosten anzulasten sind.* Es stellt sich in diesem Zusammenhang ein Problem, das bisher kaum beachtet wurde. Darf die öffentliche Hand Boden für den Strassenbau oder Strassenausbau zwangsweise erwerben, wenn sie diese Aufgabe nur oder vorwiegend im Interesse des Einkaufszentrums übernimmt? Wenn das Einkaufszentrum keinem öffentlichen Bedürfnis entspricht, wenn es also nur im privaten Interesse liegen sollte, sind meines Erachtens Enteignungen nicht zulässig. Anders ist es, wenn das öffentliche Interesse an einem Einkaufszentrum bejaht werden kann.

4. Im Bereich von Einkaufszentren gibt es für die Nachbargrundstücke wesentliche Störungen. Je nach der Zone, in der diese Nachbargrundstücke liegen, kann der Erstellung eines Einkaufszentrums nicht oder nur unter dem Vorbehalt genügender Schutzmassnahmen zugestimmt werden.

#### Der Richt- und der Spezialplan

Einkaufszentren haben, das dürfte offensichtlich sein, einem breiten Fächer von Zielvorstellungen zu genügen. Mit der Erstellung eines Einkaufszentrums kann zugleich der Standort für ein anderes ausgeschlossen werden, das, wenn ihm die Priorität zugekommen wäre, an sich mit den öffentlichen Interessen hätte vereinbart werden können. Die Auswirkungen jedes Einkaufszentrums strahlen weit über den Bereich der Standortgemeinde hinaus. *Einkaufszentren müssen daher in Uebereinstimmung mit den öffentlichen Interessen zum voraus in die Raumplanung eingefügt werden.* Auch wenn die Gemeinden durchaus nicht übergangen werden sollen und können, muss zumindest der Richtplan zur Sicherung der öffentlichen Interessen bei der Projektierung und dem Bau von Einkaufszentren von den Kantonen erlassen werden, wobei sich hier ganz besonders gebieterisch die Notwendigkeit der Koordination unter den Kantonen zeigt. Der Richtplan soll und wird in der Regel genereller Art sein. Die Standortbestimmung muss meines Erachtens in einem kommunalen Spezialplan mit Sonderbauvorschriften erfolgen, der der Genehmigung der zuständigen kantonalen Behörde bedarf. Ich komme damit zur bedeutendsten Schlussfolgerung, die nach meinem Dafürhalten zu ziehen ist:

*Einkaufszentren, verstanden als Zusammenfassung von Ladenflächen und allenfalls auch anderen Dienstleistungen über rund 2000 m<sup>2</sup> sollten nur noch aufgrund einer kantonalen Planung und einer kommunalen Spezialplanung erlassen werden. Wenn die Gesetzesgrundlagen in den Kantonen dafür fehlen, sollten diese möglichst rasch geschaffen werden.* Ein aufschluss-

reiches Beispiel für eine kantonale Regelung hat der Kanton Zug kürzlich getroffen (Regierungsratsbeschluss über die Planung und den Bau von Einkaufszentren vom 26. Februar 1974). In einigen anderen Kantonen wurden parlamentarische Vorstösse eingereicht, die ebenfalls den Erlass kantonalen Vorschriften fordern.

#### Einkaufszentren, Handels- und Gewerbefreiheit und Eigentumsgarantie

Es wird immer wieder geltend gemacht, weil der Staat an die in der Bundesverfassung garantierte Handels- und Gewerbefreiheit gebunden sei, könne er ein Uebermass an Einkaufszentren nicht verhindern. Sicher darf die öffentliche Hand nicht im Interesse der bestehenden gewerblichen Betriebe tätig werden, wenn und soweit sie sich dafür nicht auf eine ausdrückliche Ausnahmemöglichkeit von der Handels- und Gewerbefreiheit in der Bundesverfassung berufen kann (Art. 31bis Abs. 3 und Art. 31ter Abs. 2 BV). Einschränkungen aus polizeilichen Motiven halten aber vor der Handels- und Gewerbefreiheit stand. Ich selber habe zur Begründung meiner Empfehlungen nicht nur polizeiliche Gründe wie solche der Verkehrssicherheit geltend gemacht. *Prof. J.-F. Aubert führt unter Hinweis auf bundesgerichtliche Entscheide aus (Traité de droit constitutionnel suisse, S. 769 f. N. 2204—2206), Massnahmen der Raumplanung seien nur unter dem Gesichtspunkt der Eigentumsgarantie und nicht auch unter demjenigen der Handels- und Gewerbefreiheit zu beurteilen.* Es sei durchaus möglich, dass solche Vorschriften die Entwicklung behindern. Es handle sich dabei aber um eine indirekte Folge.

Der einzelne sei von einer solchen Massnahme in seiner Eigenschaft als Grundeigentümer und nicht als Industrieller oder Inhaber eines Handelsunternehmens betroffen. Die vorhin ausgesprochenen Empfehlungen halten daher vor der Handels- und Gewerbefreiheit stand. Die Eigentumsgarantie wird dann nicht verletzt, wenn sich die Massnahmen, welche die öffentliche Hand trifft, auf eine genügende gesetzliche Grundlage und auf das öffentliche Interesse stützen können; überdies müsste beim Vorliegen einer materiellen Enteignung der Grundeigentümer entschädigt werden.

#### Die Kostentragung für öffentliche Erschliessungsanlagen

Die Promotoren von Einkaufszentren sind in der Regel in grosszügiger Art und Weise bereit, sich an den durch den Ausbau der Erschliessungsanlagen entstehenden Kosten der öffentlichen Hand namhaft zu beteiligen. Kürzlich habe ich aber in ein Rechtsgutachten eines bekannten Staats- und Verwaltungsrechtslehrers zugunsten einer Initiativgruppe für ein Einkaufszentrum in einem Kanton der Ostschweiz Einblick erhalten, in dem wenigstens für diesen Kanton dargelegt wird, für das bauseitliche Erfordernis einer genügenden Erschliessung komme es nur darauf an, dass die private Verbindungsstrasse vom Ein-

kaufszentrum bis zur nächsten öffentlichen Strasse ausreiche; es dürfe nicht auch noch verlangt werden, dass die Erschliessung durch genügend aufnahmefähige öffentliche Strassen gesichert sei. Wenn diese Darstellung richtig ist, kann der Bauherr des Einkaufszentrums an den Ausbau des bestehenden öffentlichen Strassennetzes unabhängig von dessen Belastung zu keiner Beteiligung verhalten werden. Der Interessierte hätte einen Anspruch auf die Erstellung eines Einkaufszentrums, soweit die hier aufgestellten Forderungen nach einer genügenden Planung noch nicht erfüllt sind, auch wenn auf dem rückwärtigen Strassennetz, und sei dieses eine Nationalstrasse in städtischen Verhältnissen, Verkehrszusammenbrüche nicht zu vermeiden sein sollten. Ich halte diese Auslegung in ihren Konsequenzen als untragbar. *Es müsste wohl genauer geklärt werden, ob das Erschliessungserfordernis nicht allgemein in dem Sinne zu verstehen ist, dass im Erschliessungsanspruch nur das Recht des Grundeigentümers auf eine Verbindung mit dem öffentlichen Strassennetz im Rahmen der Gemeinverträglichkeit, also des Gemeingebrauchs, zu verstehen ist.* Um sich insbesondere bei Bürobauten, bei denen sich für den Strassenverkehr ähnliche Probleme wie bei Einkaufszentren ergeben können, vor unhaltbaren Situationen zu bewahren, sieht die Stadt Bern in den kürzlich aufgelegten Vorschriften zum Zonenplan über die zulässigen Nutzungsarten eine interessante Regelung vor. Sie macht die im Zonenplan vorgesehenen Büronutzungen davon abhängig, dass dadurch der Verkehrsablauf nicht erheblich belastet wird. Falls dies der Fall sein sollte, wird der Gemeinderat ermächtigt, im Einzelfall die Büronutzung herabzusetzen oder eine angemessene Beteiligung der Grundeigentümer an den Kosten der Verkehrssanierung zu verlangen.

#### Schlussbetrachtungen

Sie mögen vielleicht den Eindruck erhalten haben, dass ich in meinem Beitrag etwas stark die öffentlichen Anliegen hervorgehoben habe. Das mag stimmen. Tatsächlich gibt es meines Erachtens genügend Beweise, dass die öffentliche Hand dafür sorgen muss, dass die öffentlichen Interessen gewahrt werden, und nicht ein Wildwuchs an Einkaufszentren mit höchst unerfreulichen Auswirkungen — letztlich übrigens auch für die Inhaber der Einkaufszentren selbst — entsteht. Andererseits darf nicht übersehen werden, dass die Handelsgeschäfte insgesamt eine wichtige Funktion erfüllen und ein Anrecht haben, dass legitime Forderungen, die ihre Inhaber stellen, berücksichtigt werden. Es braucht also gerade bei der Sicherung der zureichenden und attraktiven Versorgung der Bevölkerung zwischen der öffentlichen Hand und den Vertretern des Handels eine Partnerschaft. Wenn unsere Tagung einen kleinen Beitrag dazu geleistet hat, dass sich das Verständnis und die unter Partnern notwendige Rücksicht, aber auch die Handlungskraft der öffentlichen Hand wachsen, dann ist sie zu einem vollen Erfolg geworden.