

# Gestaltende Standortpolitik für publikumsintensive Bauten und Anlagen sowie für Arbeitsplatzstandorte

## Konzeptstudie

Stand 22. Januar 03

### **econcept AG**

Lavaterstr. 66, 8002 Zürich

Tel. 01 286 75 75; Fax 01 286 75 76

[walter.ott@econcept.ch](mailto:walter.ott@econcept.ch)

[www.econcept.ch](http://www.econcept.ch)

### Ernst **Basler** + **Partner**<sup>AG</sup>

Mühlebachstr. 11, 8032 Zürich

Tel. 01 395 16 16; Fax 01 395 16 17

[juerg.boesch@ebp.ch](mailto:juerg.boesch@ebp.ch)

[www.ebp.ch](http://www.ebp.ch)

# Inhalt

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| <b>1</b> | <b>Ausgangslage</b> .....   | <b>1</b>  |
| <b>2</b> | <b>Ziele, Auftrag und Abgrenzungen</b> .....  | <b>2</b>  |
| <b>3</b> | <b>Bisherige Arbeiten publikumsintensive Einrichtungen</b> .....                    | <b>3</b>  |
| 3.1      | Definition publikumsintensive Einrichtungen und Arbeitsplatzstandorte.....          | 3         |
| 3.2      | Problematik publikumsintensiver Einrichtungen .....                                 | 6         |
| 3.3      | Zielsetzungen für eine Standortpolitik für publikumsintensive<br>Einrichtungen..... | 8         |
| 3.4      | Ansätze für eine Standortpolitik für publikumsintensive Einrichtungen.....          | 9         |
| <b>4</b> | <b>Handlungsbedarf, Handlungsfelder</b> .....                                       | <b>12</b> |
| 4.1      | Handlungsbedarf .....   | 12        |
| 4.2      | Handlungsfelder.....  | 13        |
| <b>5</b> | <b>Bedürfnisse der Kantone</b> .....  | <b>16</b> |
| 5.1      | Telefonische Kurzbefragung.....   | 16        |
| 5.2      | Ergebnisse der Kurzbefragung .....  | 16        |
| <b>6</b> | <b>Folgerungen für die Erarbeitung einer Wegleitung</b> .....                       | <b>19</b> |
| <b>7</b> | <b>Vorgehensvorschlag zur Erarbeitung der Wegleitung mit<br/>Zielgruppen</b> .....  | <b>21</b> |
| 7.1      | Zielgruppen der Wegleitung.....   | 21        |
| 7.2      | Projektorganisation .....   | 22        |
| 7.3      | Vorgehensvorschlag .....  | 23        |
| <b>8</b> | <b>Inhalte der Wegleitung</b> .....   | <b>27</b> |
|          | <b>Literatur</b> .....  | <b>28</b> |

# 1 Ausgangslage

Im Zug der Entwicklung zur Dienstleistungs- und Freizeitgesellschaft werden vermehrt grosse Freizeit- und Einkaufszentren geplant. Das Spektrum solcher Einrichtungen geht von Fachmärkten und Einkaufszentren unterschiedlicher Grösse bis zu grossen und integrierten multifunktionalen Einkaufs- und Freizeiteinrichtungen. Treibende Kräfte dieser Entwicklung sind einerseits die Differenzierung und Individualisierung der Konsumbedürfnisse und andererseits die wirtschaftlichen Vorteile von Skalen- und Verbundeffekten, welche mit derartigen Zentren genutzt werden können.

Diese Zentren sind publikumsintensive Einrichtungen (PE). Sie sind eine Herausforderung für die Raumordnungs-, Umwelt- und Verkehrspolitik. So zeigte sich, dass PE oft am Siedlungsrand, an peripheren Lagen geplant werden, weil dort die Bodenpreise tief, grosse zusammenhängende Areale einfacher verfügbar, die Lärm- und Luftbelastung eher verkraftbar und das Risiko von langwierigen Genehmigungs- und Einspracheprozessen kleiner sind. Auf der anderen Seite tragen periphere PE zur Reduktion der Attraktivität von Siedlungszentren als Einkaufs- und Dienstleistungszentrum bei, widersprechen einer raumplanerisch erwünschten Siedlungsentwicklung nach innen und dem Gebot der haushälterischen Bodennutzung, erhöhen die globale Luftbelastung durch mehr und längere mIV-Fahrten und induzieren u.U. den Ausbau des Strassennetzes.

Bisher gibt es erst Ansätze zu einer Standortpolitik für publikumsintensive Einrichtungen auf überörtlicher Ebene, welche den raumplanerischen Zielsetzungen Rechnung trägt und für die zum Teil bestehenden Zielkonflikte zwischen der Raumplanung und der Umweltpolitik zweckmässige Lösungen anbietet.

Das ARE hat **e c o n c e p t** und zwei weitere Unternehmungen eingeladen, in einer Konzeptstudie den Rahmen für die Erarbeitung einer Wegleitung für die Entwicklung einer Standortpolitik für publikumsintensive Bauten und Anlagen und räumlich bedeutsame Arbeitsplatzstandorte zu Handen der Kantone zu schaffen.

Zur Nutzung bestehender Synergien wurde von **e c o n c e p t** die Firma Ernst Basler + Partner AG (J. Bösch, M. Thoma) zur gemeinsamen Bearbeitung der Fragestellungen beigezogen.

## 2 Ziele, Auftrag und Abgrenzungen

**Ziele einer Wegleitung** "Standortpolitik für publikumsintensive Einrichtungen und räumlich bedeutsame Arbeitsplatzstandorte":

- Identifikation der wichtigsten Problemfelder und Zielkonflikte
- Dokumentation des Wissensstandes, der bestehenden Ansätze für eine Standortpolitik und der bisher gemachten Erfahrungen als Grundlage für die Vermittlung und den Austausch von Know-how
- Vermittlung von Impulsen an die Kantone zur Formulierung einer kantonalen Standortpolitik und zur Koordination entsprechender Bemühungen mit den jeweils betroffenen Gemeinden, Regionen und Nachbarkantonen
- Beitrag zur Harmonisierung kantonaler Bestrebungen zu einer Standortpolitik durch Vorschläge für methodische Ansätze, Kriterien und Schwellenwerte sowie für das Vorgehen und die Verfahren
- Reduktion der Konkurrenz zwischen Kantonen bzw. Gemeinden zugunsten einer zweckmässigen Koordination, welche sich an den übergeordneten Zielen der Raumplanung, der Umweltpolitik sowie der Wirtschafts- und Standortpolitik orientiert.

### **Auftrag:**

Gemäss Ausschreibung des ARE vom 19. September 2003 soll eine Konzeptstudie für die Erarbeitung einer Wegleitung für die Entwicklung einer Standortpolitik für publikumsintensive Bauten und Anlagen und räumlich bedeutsame Arbeitsplatzstandorte zu Handen der Kantone Angaben zu den folgenden Aspekten machen:

- Handlungsfelder einer kantonalen Standortpolitik für publikumsintensive Einrichtungen, welche den Anliegen der Investoren und Trägern von PE wie auch der Raumordnung Rechnung trägt.
- Struktur der vorgesehenen Wegleitung
- Gegenstand, Zeitbedarf und Ablauf der Arbeiten (in Varianten)
- Kostenschätzung(en) (ohne Layoutarbeiten und Druckkosten)

### **Abgrenzungen:**

Wir schlagen vor, **räumlich bedeutsame Arbeitsplatzstandorte** und **publikumsintensive Einrichtungen (PE)** getrennt zu behandeln. Die Arbeitsplatzstandorte befinden sich i.d.R. in den dafür vorgesehenen Zonen, führen bei einer zweckmässigen Zonenplanung nicht in dem Ausmass zu Problemen der Siedlungs- und Zentrumsentwicklung und der Zersiedlung wie periphere publikumsintensive Einrichtungen, schaffen weniger Verkehrsprobleme und der potenzielle Zielkonflikt Raumplanung-Umweltpolitik besteht nicht oder ist weniger relevant.

## 3 Bisherige Arbeiten publikumsintensive Einrichtungen

### 3.1 Definition publikumsintensive Einrichtungen und Arbeitsplatzstandorte

Im Hinblick auf eine sinnvolle inhaltliche Abgrenzung müssen Publikumsintensive Einrichtungen (PE) hinsichtlich Art und Intensität der Nutzung definiert werden. Der Begriff 'publikumsintensiv' deutet darauf hin, dass die Nutzungen im Vergleich zu anderen Nutzungen ein besonders hohes Verkehrsaufkommen<sup>1</sup> auslösen. Bezüglich der *Nutzungsart* können die folgenden Bauten und Anlagen<sup>2</sup> als publikumsintensiv bezeichnet werden:

#### **Einkaufseinrichtungen:**

- Einkaufszentren, Shopping-Centers, Shopping-Malls
- Warenhäuser
- Fachmärkte
- Factory Outlet Centers

#### **Freizeiteinrichtungen:**

- Unterhaltungsstätten (Konzertsäle, Clubs, Multiplex-Kinos, Eventhallen etc.)
- Gaststätten (grössere Restaurants und Bars etc.)
- Sportanlagen (Stadien, Turnhallen etc.)
- Bäder und Wellness-Anlagen (Plauschbäder, Wellness-Center etc.)
- Freizeitparks (Fun-Parks, Vergnügungsparks, Themenparks etc.)

#### **Kombinierte Einkaufs- und Freizeiteinrichtungen:**

- Multifunktionale Zentren, Urban Entertainment Centers (UEC)

In den letzten Jahren zeichnet sich ein deutlicher Trend zu kombinierten Einkaufs- und Freizeiteinrichtungen<sup>3</sup> ab. Die Einrichtungen haben ein besonders

---

<sup>1</sup> Mit Verkehrsaufkommen ist hier die totale Anzahl Wege des motorisierten Individualverkehrs (MIV), des öffentlichen Verkehrs (ÖV) und des Langsamverkehrs (LV) gemeint.

<sup>2</sup> Die aufgelisteten Nutzungsarten resultieren aus der Beobachtung der aktuellen Entwicklungen im Einkauf- und Freizeitmarkt und den bisherigen planerischen Ansätzen in den Kantonen.

<sup>3</sup> Ein aktuelles Beispiel hierzu ist das Projekt Sihcity am südlichen Rand der Stadt Zürich: Auf rund 100'000 m<sup>2</sup> Nutzfläche werden in den nächsten Jahren folgende Nutzungen in einem einzigen Gebäudekomplex realisiert: Shopping, Kino, Restaurants, Hotel, Fitness-Center, Wellness, Büro und Wohnen.

hohes Kundenpotenzial, grössere Einzugsgebiete und längere Aufenthaltszeiten durch eine Mischung von Einkaufsmöglichkeiten mit beispielsweise Gast- und Unterhaltungsstätten.

Bezüglich der *Intensität* der Nutzung ist es naheliegend einen Schwellenwert zu definieren, ab welchem eine Anlage als publikumsintensiv zu bezeichnen ist. Grundsätzlich gilt es zu unterscheiden zwischen Schwellenwerten in Bezug auf die Fläche (Verkaufsfläche, Bruttogeschossfläche, Nettoladenfläche, massgebliche Geschossfläche) oder des Publikums- oder Besucheraufkommens (Anzahl Wege, Anzahl Fahrten). Im Folgenden werden einige Werte aus der Planungspraxis angegeben.

| Zweck, Anwendung, Quelle   | Nutzungsart   | Schwellenwert  |
|--|---|--|
| Kt. AG: Festsetzung im kantonalen Richtplan ab dieser Grösse erforderlich              | Einkaufszentren und Fachmärkte  | 3'000 bis 10'000 m <sup>2</sup> Nettoladenfläche   |
| Kt. SG: Ansiedlung ausschliesslich an G-Standorten gemäss kantonalen Richtplan möglich | Grundversorgungs- und zentrenrelevante Nutzungen  | 1'000 m <sup>2</sup> Verkaufsfläche pro Einheit, 2'500 m <sup>2</sup> Verkaufsfläche pro funktional zusammengehörendem Vorhaben. |
|  | Nicht grundversorgungs- und zentrenrelevante Nutzungen  | 2'500 m <sup>2</sup> Verkaufsfläche pro Einheit, 5'000 m <sup>2</sup> Verkaufsfläche pro funktional zusammengehörendem Vorhaben. |
| Kt. ZH Definition in der Besonderen Bauverordnung II                                   | Einkaufszentren   | 2'000 m <sup>2</sup> Verkaufsfläche  |
|  | Grosszentren (Einkaufsnutzung)  | 15'000 m <sup>2</sup> Verkaufsfläche   |
|  | Begegnungsstätten mit grossem Publikumsverkehr (Kultus- und Kulturstätten, Ausstellungshallen, Sportstadien etc.) | 3'000 Personen, gleichzeitig teilnehmend   |

| Zweck, Anwendung, Quelle  | Nutzungsart                                 | Schwellenwert   |
|---|---|---|
| Definition in der Verordnung zur Umweltverträglichkeitsprüfung UVPV, Anlage ist UVP-pflichtig       | Einkaufszentren                             | 5'000 m <sup>2</sup> Verkaufsfläche   |
|   | Sportstadien mit ortsfesten Tribünenanlagen | 20'000 Zuschauer  |
|   | Vergnügungsparks                            | 75'000 m <sup>2</sup> Grundfläche oder Kapazität für 4'000 Personen             |
| Kt. SO: Anlage gilt als verkehrintensiv; Unterliegt den Bestimmungen des kt. Richtplanes            | Gilt für alle PE                            | Obergrenze 1'500 PW-Fahrten/Tag, teilweise tiefer in Abhängigkeit der Zonierung |
| Kt. BE: Anlage gilt als verkehrintensiv; Unterliegt den Bestimmungen des kt. Richtplanes            | Gilt für alle PE                            | 2'000 PW-Fahrten/Tag  |
| Kt. ZH/RZU: Arbeitshypothese in einem Modellvorhaben im Rahmen der Agglomerationspolitik des Bundes | Gilt für alle PE                            | 4'000 Personenbewegungen pro Tag  |

Eine weitere wichtige Grösse bei der Typisierung von publikumsintensiven Einrichtungen ist das jeweilige Einzugsgebiet. Verlässliche Quellen zu Einzugsgebieten bestehender PE fehlen allerdings und ein systematischer Ansatz zur Bestimmung von Einzugsgebieten ist nicht bekannt. Grundsätzlich sind folgende Faktoren für die Grösse der Einzugsgebiete relevant:

- Sortiment bei Einkaufseinrichtungen: Nutzungen mit schmalen aber tiefen Sortimenten führen zu grossen Einzugsgebieten.
- Nutzungen mit geringer Konkurrenz: Nutzungen mit einer gewissen Einmaligkeit (z.B. Alpamare, Mystery Park) weisen grossräumige Einzugsgebiete auf.
- Erreichbarkeit: Einrichtungen, welche gut erreichbar sind (Anbindung an das übergeordnete Verkehrsnetz MIV und/oder ÖV) haben grosse Einzugsgebiete.

- Attraktive Nutzungskombination: Durch die Kombination verschiedenster herkömmlicher Nutzungen in einem Urban Entertainment Center können grosse Einzugsgebiete entstehen.

### 3.2 Problematik publikumsintensiver Einrichtungen

Seit über 30 Jahren besteht auch in der Schweiz ein Trend zur Realisierung grossflächiger Zentren für Einkauf und Freizeit. Das Bedürfnis der Bevölkerung nach einem kompakten und multifunktionalen Konsumangebot im Einkaufs- und Freizeitbereich ist unbestritten. Die Zentren werden oft an peripheren<sup>4</sup> oder ländlichen<sup>5</sup> Lagen realisiert, welche einseitig auf eine Erschliessung mit dem motorisierten Individualverkehr ausgerichtet sind. Die *Gründe* für diese Entwicklung sind vielschichtig und in einem Zusammenspiel zwischen mehreren wirtschaftlichen und planungsrechtlichen Faktoren zu finden.

- **Realisierungsflächen/Bodenpreis:** Für die Investoren besteht ein ungenügendes Angebot an überbaubaren grossen Grundstücken in attraktiven Zentrums-lagen. Hingegen sind an peripheren und ländlichen Lagen Flächen frei verfügbar und zusammenhängende Grundstücke können oftmals von einem Landbesitzer (--> geringere Transaktionskosten) zu tiefen Bodenpreisen erworben werden. Für Promotoren ergeben sich vielfach grosse Wertsteigerungsmöglichkeiten bei peripheren Grundstücken, die sich für die Erstellung von PE eignen (Nähe Knoten übergeordnetes Strassennetz, grosses mIV-Einzugsgebiet, etc. s.u.).
- **Verfahren und planungsrechtliche Bestimmungen:** Bewilligungsverfahren laufen an peripheren Standorten aufgrund der einfacheren nachbarrechtlichen Situation oft schneller und mit kleineren verfahrensmässigen Risiken ab. Weiter ist aufgrund der verkehrlichen und umweltspezifischen Vorbelastung von Zentrums-lagen mit einer restriktiveren Parkplatzpolitik zu rechnen und die Stellplätze müssen allenfalls bewirtschaftet werden. Umnutzungen von Branchen an zentralen Lagen sind oft geprägt von lang andauernden Planungsverfahren und einschränkenden Nutzungsvorschriften.

---

<sup>4</sup> Mit ‚peripher‘ sind hier Standorte an den Siedlungs-rändern gemeint, die ausserhalb der gewachsenen Stadt- oder Ortszentren liegen und auch keinen funktionalen Zusammenhang mit diesen aufweisen. Oft werden in diesem Zusammenhang auch die Begriffe ‚integriert‘ (in Ortskernen) und ‚nicht-integriert‘ (ausserhalb Ortskernen) verwendet.

<sup>5</sup> Mit ‚ländlich‘ werden Standorte in Gemeinden bezeichnet, welche nicht in Agglomerationen liegen.



- **Erreichbarkeit für den motorisierten Individualverkehr:** Periphere Lagen in der Nähe von Anschlüssen an das übergeordnete Strassennetz sind mit dem Auto oft einfacher erreichbar als Einkaufs- und Freizeiteinrichtungen in Innenstädten, welche vielfach nur über kompliziertere und überlastete Verkehrswege erreichbar sind. Die Strassenkapazitäten sind bei peripheren PE vorhanden und stellen kein Bewilligungshemmnis dar. Dies sind Wettbewerbsvorteile für peripher gelegene PE. Die Erstellung von Parkplätzen stösst an peripheren Lagen auf geringere gesetzliche oder planerische Einschränkungen und die Luft- und Lärmbelastung überschreitet noch keine Grenzwerte. Das ermöglicht ein grosszügiges Angebot an Gratis-Parkplätzen (vgl. vorhergehender Abschnitt), was bezüglich Erreichbarkeit weitere Vorteile für die peripheren Standorte schafft.

Faktoren, welche für die Standorte an Zentrumsagen sprechen, scheinen aufgrund der eingangs erwähnten Entwicklung nur geringe Bedeutung zu haben. Die bessere Erschliessung mit den öffentlichen Verkehrsmitteln spricht ein grösseres Potenzial an ÖV-Kundschaft an. Weiter können die Investoren u.U. mit einer höheren Planungssicherheit rechnen, weil weniger Einsprachen aufgrund mangelnder ÖV-Erschliessung z.B. durch Umweltverbände zu erwarten sind.

Die *Auswirkungen* der Ansiedlung von Grosseinrichtungen für Einkauf und Freizeit an peripheren Standorten sind in den Bereichen Siedlung, Verkehr und Umwelt zu finden:

- **Siedlung:** Die Bedeutung der Ortszentren für die Versorgung der Bevölkerung nimmt ab. Periphere PE entziehen den zentralen Versorgungs- und Dienstleistungseinrichtungen Kunden und Umsätze, ein Teil des Detailhandels wandert ab, wodurch sich die Attraktivität und die Versorgungssituation in den Zentren verschlechtert. Die Ansiedlung an der Peripherie unterstützt die unerwünschte Zersiedlung des Landes. Peripher gelegene PE weisen einen viel grösseren Flächenverbrauch auf. Der relativ tiefe Bodenpreis erlaubt eine weniger intensive Landnutzung, die periphere Lage erfordert und ermöglicht den Bau vieler Parkplätze.
- **Umwelt:** Periphere Standorte führen insgesamt durch mehr (tieferer Modal-Split) und längere Fahrten zu einer erhöhten Fahrleistung und damit zu einem erhöhten Ausstoss an Luftschadstoffen und an CO<sub>2</sub> und zu einem vergrösserten Energiebedarf.
- **Verkehr:** Publikumsintensive Einrichtungen führen unabhängig von ihrem Standort zu einer starken lokalen Verkehrsbelastung. Sind die Standorte peripher werden oft finanziell aufwendige neue Infrastrukturen für den motorisierten Individualverkehr notwendig. Der öffentliche Verkehr muss oft vollständig

neu eingerichtet werden bei gleichzeitig tiefem Benutzungspotenzial. Die OeV-Erschliessung peripherer PE ist daher in der Regel aufwändig und erreicht nicht die Qualität der OeV-Bedienung in Zentren

### 3.3 Zielsetzungen für eine Standortpolitik für publikumsintensive Einrichtungen

In einigen Kantonen haben die kantonalen Raumplanungsbehörden eine aktive Rolle in Bezug auf die Ansiedlung von PE eingenommen. Die Begründungen für die Steuerung der Entwicklung sind in den Kantonen unterschiedlich gelagert, zusammenfassend hat man sich folgende Ziele gesetzt:

- **Erstrebenswerte Raumentwicklung:** Ein breiter Nutzungsmix mit einem ausreichend hohen Anteil an Verkaufsflächen ist eine wichtige Voraussetzung für attraktive und lebendige Ortszentren und eine Siedlungsentwicklung nach innen. Es wird daher angestrebt, PE in Ortszentren anzusiedeln, insbesondere diejenigen mit Gütern des täglichen Bedarfs. Die Versorgung der nicht-motorisierten Bevölkerung bleibt dabei gewährleistet, die OeV-Erschliessung ist einfacher, der Modalsplit verbessert sich und der Boden wird haushälterischer genutzt. Der Zersiedlung kann mit einer Ausscheidung von Standorten für PE entgegengewirkt werden. Weiter ergibt sich durch die Ansiedlung von PE an integrierten Lagen ein effizienter Mitteleinsatz für Infrastrukturen.
- **Integration von Umweltanliegen in die Raumentwicklung:** Eine sinnvolle Standortwahl trägt auch zur Verbesserung der globalen Umweltbilanz eines Vorhabens bei. Geringere Fahrleistungen aufgrund von Standorten an zentralen Lagen wirken sich positiv auf verschiedene Umweltbereiche aus. Mit raumplanerischen Massnahmen sollen die lokalen Konflikte mit der Umweltpolitik bei zentralen PE minimiert werden.
- **Planungssicherheit für Investoren:** Die Planungssicherheit für Investoren wird bei klaren Standortkriterien für PE verbessert. Durch eine frühzeitige Berücksichtigung von Standortanforderungen (z.B. ÖV-Erschliessung) im Planungsprozess können spätere Einsprachen verhindert werden. Für die Investoren ergibt sich damit eine erhöhte Planungssicherheit, weil an den ausgeschiedenen Standorten die Chancen für eine Baubewilligung ohne Einspracheverfahren grösser sind. Durch die erhöhte Planungssicherheit entstehen auch wirtschaftliche Vorteile für die Standortgemeinden und –regionen.

### 3.4 Ansätze für eine Standortpolitik für publikumsintensive Einrichtungen

Publikumsintensive Einrichtungen haben in der Regel regionale oder überregionale Auswirkungen auf die Versorgungsstruktur, auf das Verkehrssystem und die Umwelt. Der Leitfaden für die Richtplanung des ARE enthält die Aussage, dass die kantonalen Richtpläne Vorgaben zur siedlungsplanerischen Einordnung von Bauten und Anlagen von überörtlicher Bedeutung, mit grossem Publikumsverkehr und erheblichen räumlichen Auswirkungen machen sollen. Verschiedene Kantone der Schweiz haben in den letzten Jahren planerische Ansätze zum Umgang mit publikumsintensiven Einrichtungen entwickelt. Die Ansätze auf kantonaler Ebene werden im Folgenden zusammenfassend erläutert.

#### **Einzelfallbeurteilung in Baubewilligung oder Sondernutzungsplanung (allenfalls mit UVP) mit speziellen Auflagen**

Einzelne Kantone (z.B. Kt. BL, Kt. ZG) verfolgen keinen übergeordneten kantonalen Ansatz bei der Ansiedlung von publikumsintensiven Einrichtungen, machen aber gewisse Auflagen für die kommunale Stufe, beispielsweise eine Sondernutzungsplanpflicht eine ausreichende Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr oder lokale Fahrtenmodelle für Einzelvorhaben.

#### **Standortkriterien und Standortfestsetzungen**

Standortfestlegungen oder Standortkriterien in Richtplänen sind in den folgenden drei Kantonen angewendet bzw. sind in Entwicklung:

- Kt. AG: Ein Standort für publikumsintensive Einrichtungen muss in den kantonalen Richtplan aufgenommen werden, wenn die Nettoladenfläche einen bestimmten vom Standort abhängigen Schwellenwert erreicht.
- Kt. LU/Region Luzern: Die Standorte für Einkaufszentren sollen in die erstrebenswerte Siedlungs- und Versorgungsstruktur eingeordnet werden. Die Region Luzern legt im regionalen Entwicklungsplan Standorte für Einkaufszentren und für Fachmärkte ausserhalb der Siedlungszentren fest.
- Kt. SG: Der kantonale Richtplan enthält eine Planungspflicht auf Stufe Region/Gemeinde für zentren- und grundversorgungsrelevante Nutzungen (G-Standorte) und auf Stufe Kanton/Gemeinde für nicht zentren- und grundversorgungsrelevante Nutzungen (K-Standorte).

- Kt. ZH: Im Rahmen der Revision des Teilrichtplanes Verkehr wird momentan ein Ansatz diskutiert<sup>6</sup>, welcher bezüglich ÖV-Erschliessung klare Anforderungen für PE schafft. Sofern ein Standort raumplanerisch geeignet ist, können die ÖV-Kriterien auch noch nachträglich erfüllt werden.
- Regionalplanung Zürich und Umgebung (RZU): Ein Modellvorhaben im Rahmen der Agglomerationspolitik des Bundes sieht vor, ein Instrument zu entwickeln, welches Gebiete für PE und Ballungen von Anlagen mit PE-Charakter ausscheidet und den Gebieten Mobilitätsreserven zuweist. Die Gebiete sollen im kantonalen Richtplan festgesetzt werden.

In den Kantonen AG, SG und LU erfolgt die Standortfestsetzung nicht aufgrund von definierten raumplanerischer Kriterien, sondern werden aufgrund der Beurteilungen verschiedener Akteure in einem kooperativen Planungsprozess, aufgrund der Bestrebungen der Gemeinden oder von Einzelbegehren auf Projektebene festgesetzt.

### **Standortfestsetzungen und Fahrleistungsmodell**

Das Fahrleistungsmodell wurde im Kanton BE zur Lösung des Zielkonfliktes zwischen Umweltschutz- und Raumplanungsgesetzgebung entwickelt. Mit dem Fahrleistungsmodell sollen die Rahmenbedingungen geschaffen werden, damit die Ansiedlung von publikumsintensiven Einrichtungen mit überdurchschnittlichen Emissionen an gut erschlossenen Standorten (kantonale Entwicklungsschwerpunkte und regionale Hauptzentren) möglich bleibt, ohne dass die übergeordneten Vorgaben der Luftreinhaltung verletzt werden. Die europäischen Abgas- und Verbrauchsnormen und die daraus folgenden technologischen Verbesserungen führen voraussichtlich zu einer vorzeitigen Erreichung von Zielen der Luftreinhaltung. Dieser Handlungsspielraum soll für die Realisierung von verkehrsintensiven Nutzungen an vorbelasteten Standorten genutzt werden. Der Handlungsspielraum wird auf kantonaler Ebene in Pkw-Kilometer pro Tag ermittelt und diese mögliche Verkehrsleistungszunahme wird auf verschiedene Räume verteilt. Anhand einer regionalen Betrachtungsweise wird das Fahrleistungskontingent einzelnen Standorten für publikumsintensive Einrichtungen zugewiesen und in Anzahl Fahrten umgerechnet. Die Standortfestlegung erfolgt aufgrund einer Angabe wünschenswerter Standorte durch die Investoren und einer anschliessenden raumplanerischen, umweltspezifischen und verkehrlichen Beurteilung. Die Standorte werden im Richtplan festgesetzt.

---

<sup>6</sup> Der Teilrichtplan ist vom Kantonsrat noch nicht genehmigt.

Der Kt. SO verfolgt in seiner aktuellen Richtplananpassung<sup>7</sup> eine ähnliche Praxis und weist im Richtplan Standortkriterien für PE aus. Es sind dies z.B. eine Gemeindekategorie, die Attraktivität eines Standortes (Synergien, Entwicklungspotenziale, Übereinstimmung mit Leitbildern und Konzepten), Zentralität und die MIV- und ÖV-Erschliessung. In der Nutzungsplanung müssen Bauzonen auf ihre Eignung für PE anhand dieser Kriterien geprüft werden.

---

<sup>7</sup> Der Richtplan befindet sich momentan in Vernehmlassung.

## 4 Handlungsbedarf, Handlungsfelder

### 4.1 Handlungsbedarf

Diverse aktuelle wie auch viele vergangene Auseinandersetzungen um geplante Projekte von publikumsintensiven Einrichtungen (PE) zeigen, dass diese regelmässig zu Problemen führen, welche ihre Erstellung um Jahre verzögern können oder sogar verunmöglichen (vgl. Stadionprojekt Zürich-Hardturm, Projekt Einkaufszentrum Adliswil, etc.). Diverse gescheiterte Projekte belegen, dass zurzeit eine verlässliche Planungspraxis fehlt, die den Investoren Planungssicherheit gewährleistet und die die Auseinandersetzungen um neue Projekte grösstenteils vorwegnehmen oder in abschätzbare und begrenzte Bahnen lenken kann.

Diese Einschätzung wird durch eine Umfrage bei acht Kantonen bestätigt (s. Kapitel 5). Mit einer Ausnahme haben alle befragten Stellen Probleme mit PE. Im Vordergrund stehen die folgenden Schwierigkeiten:

- Grosser Druck der von PE-Projekten ausgeht und der bei den Bewilligungsinstanzen vielfach auf Unsicherheit im adäquaten Umgang mit den diversen Typen von PE trifft, wodurch die Gefahr von unerwünschten Blockaden steigt.
- Projekte werden oft an ungünstigen bis raumplanerisch falschen Standorten verfolgt. Oft ergeben sich Probleme mit autobahnnahen PE-Standorten und Arbeitsplatzschwerpunkten, die für die privaten PE-Investoren vorteilhaft sind.
- Fehlende Abstimmung von Raumplanung und OeV-Planung.
- Die vordringlichsten Probleme von PE sind oft verkehrlicher Natur, die Bedeutung der umweltrechtlichen Aspekte scheint dagegen etwas abgenommen zu haben.
- Ungenügende überkommunale Abstimmung und Koordination auf der Prozessebene. Oft wird von den Kommunen entschieden, obwohl die Auswirkungen über die Gemeindegrenzen hinausgehen.
- Bedarf für zusätzliche Infrastruktur- (Folge-) Investitionen für periphere PE bei knappen finanziellen Mitteln.
- Fehlender politischer Wille zur Entwicklung einer sich an raum- und umweltplanerischen Kriterien orientierenden Standortpolitik für publikumsintensive Nutzungen. Ohne klare Rahmenbedingungen können die Bewilligungsbehörden Fehlentwicklungen nicht verhindern.

Die bisherigen Ausführungen zeigen, dass PE in hohem Masse raumwirksam sind, dass also der Handlungsbedarf für eine Standortpolitik für PE gegeben ist und dass diese Standortpolitik bezwecken müsste.

- bei der Standortwahl von PE den raumplanerischen Zielsetzungen mehr Nachachtung zu verschaffen und zu einer geordneten und nachhaltigen Siedlungsentwicklung beizutragen,
- die lokalen Planungsbehörden mit einheitlichen Grundsätzen für die Standortwahl von PE zu unterstützen und gleichzeitig die Verwirklichung der bestehenden raumplanerischen Zielsetzungen im Einzelfall, d.h. bei PE sicherzustellen, auch wenn die lokalen Behörden unter starkem politischem Druck stehen,
- Spielräume für zentrumsnahe PE aufzuzeigen oder die Voraussetzungen dafür zu schaffen,
- verlässliche Vorgaben zum Umgang mit dem Zielkonflikt zwischen lokaler Umweltpolitik und Raumplanung zu machen,
- die Planungssicherheit für die Investoren zu erhöhen,
- bei allfälligen Standortvorgaben oder Auflagen für Standorte von PE genug Freiraum für die wirtschaftliche Entwicklung zuzulassen und gleichzeitig die notwendigen Rahmenbedingungen für die Einhaltung der raumordnungspolitischen Ziele zu schaffen.

## 4.2 Handlungsfelder

Planerische Handlungsspielräume zur zielorientierten Beeinflussung der Standortwahl von PE bestehen auf lokaler wie auch auf regionaler und kantonaler Ebene. Infolge der vielfach überlokalen Wirkung grosser PE empfiehlt es sich, die Grundzüge der Standortpolitik kantonale und allenfalls regional festzulegen. Die Handlungsspielräume vergrössern sich, wenn die situative Einzelfallbetrachtung durch eine vorausschauende Standortpolitik abgelöst wird, die auf Richtplanstufe verankert und möglichst in den lokalen Nutzungsplänen konkretisiert wird. Grundsätzlich stellt sich dabei die Frage, wieweit die Standortpolitik als Positivplanung ausgestaltet werden soll, bei der die möglichen Standorte für unterschiedliche PE-Typen festgelegt werden bzw. ob nur die Bedingungen, die an einem Standort für eine bestimmte PE einzuhalten sind, festgelegt werden sollen. Die konkrete Raumplanungspraxis zeigt Beispiele für beide Umsetzungsansätze (beisp. Positivplanung von G- und K-Standorten für PE im Kanton St. Gallen, Negativplanung mit planerischen Grundsätzen, welche die PE-Standorte im Kanton SO ausserhalb der Kerngebiete von Zentrumsgemeinden und Entwicklungsgemeinden erfüllen müssen).

Grundsätzlich sind die Handlungsmöglichkeiten für eine Standortpolitik für PE beträchtlich. Sie benötigen jedoch schnell einmal eine spezielle gesetzliche Grundlage und sind deshalb meistens nur schwer realisierbar (so zeigt die Um-

frage bei einer Anzahl von Kantonen, dass diverse Kantone zusätzliche rechtliche Grundlagen auf der Stufe des RPG des Bundes wünschen; s. Kapitel 6). Solche rechtlichen Grundlagen können einerseits Kriterien für PE definieren und andererseits die Kantone dazu verpflichten eine Standortpolitik für PE zu entwickeln.

In Anlehnung an das Kapitel 3.4 sollen die Handlungsmöglichkeiten im Zusammenhang mit PE dargelegt werden. Grundsätzlich erweist sich folgende Strukturierung als zweckmässig.

### **Einzelfallbeurteilung in Baubewilligung oder Sondernutzungsplanung (allenfalls mit UVP) mit speziellen Auflagen**

Die Beurteilung einer PE erfolgt auf der Projektebene anhand eines Baugesuches für eine Anlage an einem bestimmten Standort. Die Bewilligung der Anlage liegt in der Kompetenz der Gemeinde. Überschreitet die Einrichtung die Schwellenwerte gemäss UVPV wird eine umweltmässige Beurteilung notwendig. Der Kanton kann umweltwirksame Auflagen verfügen. Wird eine Sondernutzungsplanung durchgeführt, muss die Planung von der kantonalen Raumplanungsbehörde beurteilt und genehmigt werden.

Die Standortwahl wird nicht beeinflusst. Optimierungen werden auf der Projektebene vorgenommen.

### **Standortkriterien und Standortfestlegungen**

Der Ansatz hat zum Ziel, die Standortwahl von PE zu beeinflussen. Verfahrensmässig sind zwei grundsätzliche Stossrichtungen denkbar: Es können lediglich Kriterien festgelegt werden, die an einem Standort erfüllt sein müssen, damit eine PE bewilligungsfähig ist oder es können in einem Planungsinstrument (z.B. kantonalen Richtplan) Standorte oder Eignungsgebiete für PE ausgeschieden werden.

Es sind verschiedenste Kriterien denkbar: ÖV-Erschliessung, Anbindung an das übergeordnete Strassennetz, Strassenrestkapazitäten, Zentralität, Integration der Standorte in die gewachsenen Siedlungsstrukturen oder beispielsweise Synergien mit den Nutzungen im Umfeld.

Weiter können die Standortkriterien nutzungsspezifisch ausgestaltet werden oder die Standortfestsetzungen mit Nutzungszuweisungen verbunden werden. Dies würde bedeuten, dass bestimmte PE-Nutzungen an einem Standort zulässig, andere PE-Nutzungen nicht zulässig sind. So ist es zum Beispiel denkbar, dass an einem bestimmten Standort Bau- und Möbelfachmärkte bewilligungsfähig sind nicht aber Einrichtungen mit Gütern des täglichen Bedarfs.



## Ergänzende Konzepte und Massnahmen

In Ergänzung sowohl zu Einzelfallbeurteilung als auch zu Standortkriterien oder Standortfestlegungen können Konzepte entwickelt oder Massnahmen ergriffen werden. Insbesondere gilt es an dieser Stelle auf die Koordination zwischen Raumplanung und Luftreinhaltung hinzuweisen.

An zentralen Lagen, welche oft lufthygisch grosse Belastungen aufweisen, sind geeignete Standorte für PE zu finden (dezentrale Konzentration vs. flächen-deckende Einhaltung der Immissionsgrenzwerte). Verschiedene Konzepte und Massnahmen können die lokalen oder gesamthaften lufthygienischen Belastungen reduzieren:

- **Parkplatzbeschränkung, Parkplatzbewirtschaftung und Lenkungsabgaben auf Parkplätze:** Reduktion des MIV/Verbesserung des Modalsplits zugunsten des ÖV.
- **Fahrleistungsmodell:** Ermittlung regionaler Fahrleistungskontingente aufgrund der Entwicklung der Emissionen und der Immissionslage. Lokale Zuteilung von Fahrten bzw. MIV-Kilometern je nach Wünschbarkeit eines Standortes. Plafonierung der Umweltbelastung in Bezug auf den ganzen Perimeter
- **Fahrtenmodell:** Zuteilung von Fahrten zu einem Standort. Lokale Minimierung der Umweltauswirkungen, keine gesamtheitliche Betrachtung.
- **Grenzwertdifferenzierung:** Auch bei der Lufthygiene werden "Empfindlichkeitsstufen" ähnlich wie beim Lärm eingeführt. Damit kann der umweltpolitische Spielraum für zentrale PE vergrössert werden (Abbau von Umwelthemmnissen für PE in zentrumsnahen Lagen).

## 5 Bedürfnisse der Kantone

### 5.1 Telefonische Kurzbefragung

Um die aktuelle Bedeutung der Probleme mit PE grob einzuschätzen, wurde bei den folgenden kantonalen und regionalen Raumplanungsämtern eine telefonische Kurzbefragung durchgeführt:

- Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern
- Raumplanungsamt des Kantons Schwyz
- Amt für Raumplanung des Kantons Solothurn
- Raumentwicklung Kanton Luzern
- Raumplanungsamt des Kantons Basel Landschaft
- Raumplanungsamt des Kantons St. Gallen
- Raumplanungsamt des Kantons Zug
- Amt für Raumordnung und Vermessung des Kantons Zürich
- RZU

Dabei wurden die aktuellen Probleme mit PE, die vom jeweiligen Amt verfolgte PE-Strategie, der Bedarf für eine Standortpolitik PE, die Ansiedlung der Standortpolitik, die Bedeutung einer allfälligen Wegleitung 'Standortpolitik publikumsintensive Einrichtungen', die Bereitschaft daran mitzuwirken und die Wünsche an eine solche Wegleitung erfragt.

### 5.2 Ergebnisse der Kurzbefragung

#### Kantonale Strategien

Die verschiedenen Kantone verfolgen bei PE recht unterschiedliche Strategien. Allen gemeinsam ist im Prinzip die Anforderung, dass PE eine hinreichende OeV-Erschliessung aufweisen sollten. Während ein Kanton im Richtplan kantonale und gestützt darauf die Kommunen im Nutzungsplan kommunale Standorte ausgeschieden haben, formulieren die meisten Kantone Kriterien, welche die PE-Standorte erfüllen müssen. Die Kantone BE und SO wenden ein Fahrleistungsmodell zur regionalen Steuerung der PE-Ansiedlungen an. Im Kanton Schwyz entscheiden weitgehend die Gemeinden, situationsbezogen, ohne grundlegende Richtlinien. Der Kanton Luzern nimmt die grossräumige Zuordnung aufgrund des von der jeweiligen PE benötigten Einzugsgebiets und die kleinräumige Zuordnung abhängig von der Verkehrs- und Umweltsituation unter Beachtung der Grundversorgung der Bevölkerung vor.

### **Bedarf für eine "Standortpolitik Publikumsintensive Einrichtungen"**

Die meisten Kantone sehen einen Bedarf für eine kantonale Standortpolitik bzw. eine Wegleitung dazu. Ein Kanton bezweifelt die politische Durchsetzbarkeit, ein Kanton verneint den Bedarf und ein Kanton sieht nur Bedarf, wenn seitens des Bundes gesetzliche Instrumente mitgeliefert werden. Diejenigen, die Bedarf anmelden, sehen in der Standortpolitik vor allem den Koordinationszweck sowie das Instrument gegen einen zu starken Einfluss von Investoren, Gemeinden und Verbänden. Der politische Wille zur Entwicklung einer Standortpolitik kann nicht durch eine Wegleitung erreicht werden. Hier wäre ein gesetzlicher Auftrag (z.B. im RPG) effektiver.

### **Bedeutung einer Wegleitung des Bundes**

Drei der befragten Stellen haben keinen Bedarf für eine Wegleitung, das eine Raumplanungsamt hätte jedoch Bedarf für normative Instrumente des Bundes (im RPG), primär gegen Investoren und Gemeinden. Die Stellen, die Bedarf für eine Wegleitung sehen, erwarten einen koordinierenden und integrativen Effekt, gegenseitiges Lernen und mehr Akzeptanz und Rückhalt für die eigene Politik (z.T. Erlösung aus der "Einsamkeit des Musterschülers"). Während zwei der befragten Raumplanungsämter bereit wären, ihre Praxis längerfristig einer Bundeslösung gemäss Wegleitung anzupassen, erwartet ein Raumplanungsamt explizit, dass in der Wegleitung keine Zwangsvorgaben gemacht werden.

### **Akteurebene der Standortpolitik**

Beim zentral organisierten Kantone ist erwartungsgemäss der Kanton der Akteur der Standortpolitik. Bei Kantonen mit grosser Gemeindeautonomie stehen ebenso erwartungsgemäss die Gemeinden und Investoren im Vordergrund. Diese Kantone haben häufig keine Standortpolitik und wären an durchsetzbaren Kriterien interessiert, um eine solche etablieren zu können. Andere Kantone gehen von stufengerechten Entscheidungen aus, bei denen der Kanton die Grundsätze und Kriterien festlegt, die grossräumigen Zuweisungen vornimmt und/oder die Strategie formuliert. Die Regionen (falls vorhanden) und die Gemeinden sollten dann aufgrund dieser Vorgaben die konkreten Standortentscheidungen im Rahmen ihrer Richt- und Nutzungsplanungen fällen. Nur der Kanton SG betont ausdrücklich die grosse Bedeutung der Regionen als Scharnier zwischen dem Kanton und den Gemeinden.

### **Bereitschaft zur Mitarbeit in Begleitgruppe**

Sechs der neun befragten Stellen wären bereit oder würden es sehr wünschenswert finden, an der Erarbeitung der Standortpolitik mitzuarbeiten. Ein Kanton

möchte nur Stellung nehmen, ein Kanton möchte nur mitarbeiten, wenn justiziable Normen erarbeitet werden und ein Kanton gibt an, über keine zeitlichen Ressourcen zur Mitarbeit zu verfügen.

### **Wünsche der Kantone an die Wegleitung**

Zwei Befragte bringen keine Wünsche an, ein Befragter wünscht eine justiziable Instrumentierung. Daneben sollte die Wegleitung schnell kommen, knapp ausgestaltet sein, nur ein Dokument umfassen, keine Vorschriften umfassen, zu einer Vereinheitlichung führen und die überregionale Koordination fördern. Mehrere Kantone wünschen sich eine Auslegeordnung mit Angaben zu Vor- und Nachteilen und einer Auswertung auch ausländischer Erfahrungen.

## 6 Folgerungen für die Erarbeitung einer Wegleitung

Aufgrund der Auswertung der verfügbaren Literatur und der telefonischen Kurzbefragung von acht Kantonen ist der Bedarf für eine kantonale Standortpolitik für publikumsintensive Anlagen gegeben. Die aktuelle Praxis zeigt immer wieder, dass eine kantonal oder überkantonal koordinierte Standortpolitik, die sich auf sachlich-funktionale Regionen bezieht, notwendig und zweckmässig wäre. In diversen Kantonen ist die heutige Situation unbefriedigend. Eine Standortpolitik fehlt. Neue PE-Projekte werden dann im Baubewilligungsverfahren an einem bestimmten Standort beurteilt, die Optimierungen finden auf der Projektebene statt, die Standortwahl wird dadurch nicht mehr beeinflusst. Die Einzelfallbeurteilung läuft dann in Gefahr, starken Einflussnahmen von Investoren und Kommunen kein verbindliches Standortkonzept mit Standortkriterien entgegensetzen zu können, was auf der anderen Seite zu einer Verlagerung des Widerstandes gegen bestimmte PE-Standorte auf die Ansatzpunkte im Umweltbereich führt.

Eine überörtliche und wo nötig kantonsübergreifende Standortpolitik, müsste in Abstimmung der Zielsetzungen von Raumplanung, Umweltpolitik, Standortpolitik und Wirtschaftsförderung mögliche Standorte und Kriterien zur Beurteilung konkreter PE-Projekte an diesen Standorten bestimmen

Die Wegleitung des Bundes für eine solche Standortpolitik hätte die Funktion, kantonale Bestrebungen in diese Richtung auszulösen, ihnen Grundlagen, Orientierungs- und Durchsetzungshilfe sowie ein Vorgehen anzubieten und dadurch eine harmonisierende Wirkung zu entfalten. Einige Kantone sind auf diesem Weg schon recht weit fortgeschritten. Die Wegleitung sollte diese Bestrebungen aufgreifen und auf den dabei gemachten Erfahrungen aufbauen. Die Umfrage unter acht Kantonen hat deutlich gezeigt, dass die Wegleitung knapp sein muss, möglichst mit zusätzlicher instrumenteller Unterstützung seitens des Bundes verbunden werden sollte, den Kantonen keine neuen Vorschriften machen soll und den Einbezug des Bestehenden erlauben soll. Eine überzeugende Wegleitung hat durchaus Chancen, die angestrebte Harmonisierung zu erreichen, selbst bei denjenigen Kantonen, die bereits Ansätze zu einer eigenen Standortpolitik haben, wenn auch erst im Laufe der Zeit. Eine Wegleitung des Bundes könnte den Kantonen Unterstützung bei der Formulierung und Umsetzung der Standortpolitik gegenüber Partialinteressen bieten.

Eine Wegleitung hat aber auch Grenzen. So ist nicht zu erwarten, dass ein allfällig fehlender politischer Wille zur und Etablierung eines Standortkonzepts für PE durch eine Wegleitung geschaffen werden kann. Wichtig ist zudem, dass die

Wegleitung möglichst rasch zur Verfügung steht, da zur Zeit an verschiedenen Orten Standortdiskussionen geführt werden. Es ist zu erwarten, dass mit der Zeit eine gewisse Sättigung eintreten wird und nicht mehr beliebig viele neue Standorte entwickelt werden.

Für eine Wegleitung „Standortpolitik publikumsintensive Bauten und Anlagen“ stehen für die Arbeitsgemeinschaft **e c o n c e p t** / Ernst Basler + Partner folgende Erfolgsfaktoren im Vordergrund:

### **Akzeptanz durch Kundenorientierung**

Das Zielpublikum der Wegleitung sind in erster Linie die Kantone als überregional raumplanerisch gestaltende Behörde. Deren Bedürfnisse sind für die Akzeptanz einer Wegleitung zentral.

### **Flexibilität der vorgeschlagenen Massnahmen, Instrumente und Verfahren**

Die vorgeschlagenen Massnahmen müssen Raum bieten für eine eigenständige kantonale Strategie und Politik und gleichzeitig unterschiedlichen rechtlichen Anforderungen gerecht werden. Dies bedingt eine hohe Flexibilität der Instrumente und Verfahren zur Durchsetzung einer kantonalen Standortpolitik.

### **Einbezug der Betroffenen**

Die in der Wegleitung zu erarbeitenden Massnahmen betreffen nicht nur die Kantone als KundInnen. Die Regionen, Gemeinden, Verbände sowie InvestorInnen von PE sind durch die vorzuschlagenden Strategien und Instrumente direkt betroffen. Die Wegleitung muss auch die Sicht der durch die potentiellen Massnahmen Betroffenen angemessen berücksichtigen. Der Einbezug der Betroffenen in einem frühen Stadium der Erarbeitung ist sicherzustellen.

### **Interdisziplinarität: Planung, Umwelt, Ökonomie, Recht**

Nicht zuletzt muss das Projektteam aus einem breiten Know-how Fundus schöpfen können. Eine Standortpolitik für PE lässt sich nicht alleine mit den traditionellen Instrumenten der Raumplanung umsetzen. Um neuen Ansätzen zum Durchbruch zu verhelfen braucht es ein interdisziplinäres Team, welches SpezialistInnen aus den Bereichen Planung, Umwelt, Ökonomie und Recht umfasst.

## 7 Vorgehensvorschlag zur Erarbeitung der Wegleitung mit Zielgruppen

Die Erfahrungen zeigen, dass die Entwicklung von Wegleitungen in enger Zusammenarbeit mit denjenigen Gruppen erfolgen muss, die später mit ihnen arbeiten sollen. Nur so kann gewährleistet werden, dass die richtigen Fragen behandelt und die erwarteten Lösungen angeboten werden. Ebenso wichtig ist der Austausch zwischen den verschiedenen Adressaten des Leitfadens. Nur wenn es gelingt, im Erarbeitungsprozess alle Meinungen und Standpunkte der Zielgruppen zu diskutieren und zu einem gewissen Konsens zu führen, ist die Beschränkung auf wenige Vorgehensvarianten möglich.

Aus unserer Sicht richtet sich die Wegleitung für publikumsintensive Nutzungen an verschiedene Anspruchsgruppen.

### 7.1 Zielgruppen der Wegleitung

#### **Bundesämter**

Mehrere Bundesämter haben in unterschiedlichem Mass einen Bezug zur Thematik der publikumsintensiven Nutzungen. Das ARE als zuständige Behörde für die Raumordnung ist für die schweizerische Raumordnungspolitik sowie für die Kontrolle der Umsetzung des Raumplanungsrechts des Bundes in den Kantonen zuständig. Das BUWAL ist bei den durch die publikumsintensiven Nutzungen verursachten umweltbelastenden Emissionen angesprochen. Das ASTRA ist zuständig für das Bundesstrassennetz und durch die von publikumsintensiven Nutzungen verursachten Kapazitätsüberlastungen betroffen.

#### **Kantonale Fachämter:**

Hauptzielgruppe sind die kantonalen Fachämter, welche in die Planung und Bewilligung von publikumsintensiven Nutzungen involviert sind. Es sind dies:

- die Raumplanungsämter
- die Umweltschutzämter
- die Tiefbauämter
- und die Wirtschaftsämter

## **Regionen**

In verschiedenen Kantonen haben auch die regionalen Planungsgruppen eine Funktion bei der Planung von Standorten für publikumsintensiven Nutzungen.

## **Gemeinden**

Die Standortgemeinden sind sowohl bei der Planung als auch bei der Bewilligung von publikumsintensiven Nutzungen involviert. Sie konkretisieren vielfach in ihrer Nutzungsplanung und bei den Bewilligungsprozessen die kantonalen und regionalen Vorgaben für Standorte von publikumsintensiven Nutzungen.

## **Verbände**

Die Verkehrsverbände, insbesondere der VCS befassen sich intensiv mit der Thematik und sollten deshalb auch in die Arbeiten einbezogen werden.

## **Betreiber und Investoren von publikumsintensiven Nutzungen**

Für Betreiber und Investoren von publikumsintensiven Nutzungen sind vor allem klare und möglichst einheitliche Rahmenbedingungen von Bedeutung. Wir schlagen deshalb vor, auch sie an der Erarbeitung der Wegleitung zu beteiligen (z.B. Migros, Coop, IKEA).

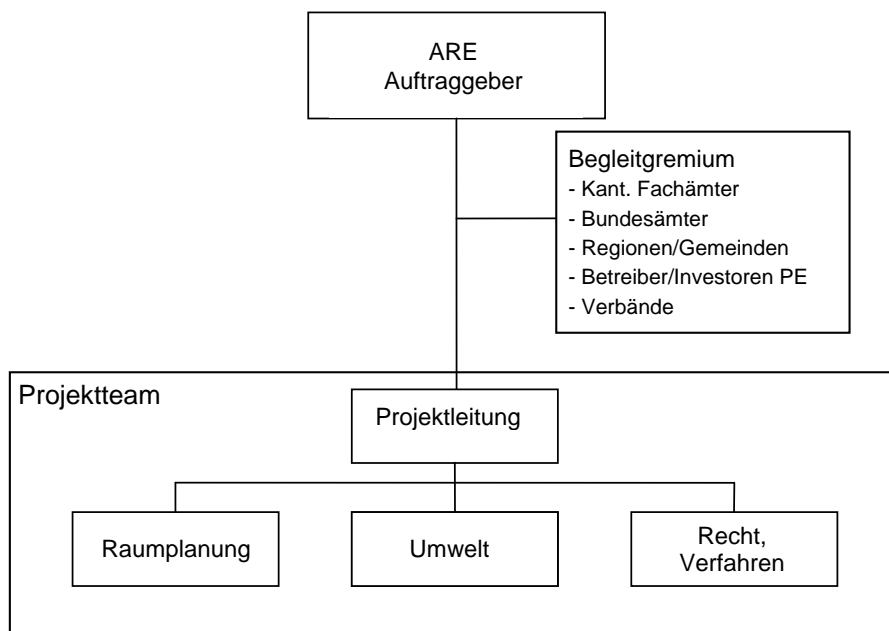
## **7.2 Projektorganisation**

Zur Erarbeitung des Leitfadens schlagen wir die Projektorganisation gemäss Figur 1 vor (s. unten).

Die Arbeiten werden vom Bundesamt für Raumentwicklung geleitet. Das Bearbeitungsteam setzt sich zusammen aus Fachpersonen der Bereiche Raum- und Umweltplanung sowie Recht und Verfahren. Die für die Raumplanung zuständige Person leitet die Arbeiten im Bearbeitungsteam und steht als Ansprechpartner für den Auftraggeber zur Verfügung.

Im Begleitgremium sind die Zielgruppen des Leitfadens vertreten. Sie begleiten die Arbeiten, werden mehrmals zu Workshops eingeladen und nehmen zum Entwurf des Leitfadens Stellung.





Figur 1 Vorschlag für die Projektorganisation

## 7.3 Vorgehensvorschlag

Wir sehen ein schrittweises Vorgehen unter kooperativer Beteiligung der Zielgruppen vor. Dabei sind die folgenden Arbeitsschritte vorgesehen (vgl. auch Ablaufprogramm).

### Auswertung der bestehenden Ansätze

Um einen Überblick bereits vorhandener Ansätze zu erhalten und auch als Basis für einen konstruktiven Dialog mit den Vertreterinnen und Vertretern der Kantone und Regionen, sollen die bisher in den Kantonen angewendeten oder in Diskussion befindlichen Ansätze systematisch ausgewertet werden<sup>8</sup>. Dabei geht es insbesondere darum, die bekannten Vorgehensweisen mit ihren spezifischen Vor- und Nachteilen einander gegenüberzustellen. Der zu schaffende Leitfaden soll Bewährtes aufnehmen und nur dort neue Ideen entwickeln, wo aufgrund der Erfahrungen aus der Praxis Handlungsbedarf besteht.

<sup>8</sup> Seitens der befragten Kantone wurde der Wunsch nach einer Auslegeordnung unter Einbezug interessanter ausländischer Ansätze geäußert.

## **Begriffsdefinition**

Der Begriff publikumsintensive Nutzungen ist nicht genau gefasst. Das hat dazu geführt, dass jeder Kanton eine eigene Definition mit den zugehörigen Schwellenwerten entwickelt hat. Es soll versucht werden die Begriffe so zu fassen, dass sie möglichst einheitlich in der gesamten Schweiz verwendet werden können.

## **Bedürfnisabklärung**

Wir haben im Rahmen der Konzeptstudie verschiedene Interviews mit Vertretern der Kantone geführt und festgestellt, dass an eine Wegleitung ganz unterschiedliche Erwartungen gestellt werden. Ganz grob kann man dabei drei Gruppen unterscheiden.

- Für die einen sind publikumsintensive Nutzungen kaum ein Thema, da der Druck nicht vorhanden ist oder die in Frage kommenden Standorte bereits planerisch gesichert oder beschränkt worden sind.
- Andere sind am Thema interessiert, haben sich in der Regel schon intensiv selbst mit der Problematik auseinandergesetzt, erhoffen sich durch eine Bundes-Wegleitung zusätzliche Unterstützung bei ihren Bemühungen und möchten sich aktiv an der Erarbeitung einer Wegleitung engagieren.
- Die dritte Gruppe weist auf das Fehlen von Richtlinien auf der normativen Ebene hin. Sie sind der Ansicht, dass es nicht an dem raumplanerischen Know-how und den möglichen Instrumenten zur Umsetzung mangelt, sondern an gesetzlichen Grundlagen, welche es den Behörden erlauben, klare Entscheide zu fällen, die von den Gerichten geschützt würden. Sie argumentieren, nicht das Fehlen einer Wegleitung sei problematisch, sondern der mangelnde politische Willen, für publikumsintensive Nutzungen klare Rahmenbedingungen zu setzen.

Die skizzierten Haltungen zeigen auf, dass der Dialog mit den Zielgruppen der Wegleitung von zentraler Bedeutung ist. Nur wenn es gelingt, ihre Bedürfnisse aufzunehmen und Antworten auf ihre Anliegen und Fragen zu geben, wird eine Wegleitung angenommen und erfolgreich angewendet werden. Wir schlagen deshalb vor, die Zielgruppen an drei Workshops aktiv in die Bearbeitung einzu beziehen und ihnen die Möglichkeit zu geben, zum Entwurf des Leitfadens Stellung zu nehmen. An einem ersten Workshop sollen die Bedürfnisse der Zielgruppen erfasst und diskutiert werden. An einem zweiten Workshop werden mögliche Vorgehensansätze zur Planungsmethodik einander gegenübergestellt und bewertet. Am dritten Workshop stehen mögliche Planungs- und Bewilligungsverfahren im Zentrum. Bei Bedarf kann nach der Stellungnahme zum Entwurf des Leit-

fadens nochmals ein Workshop mit der Begleitgruppe durchgeführt werden. Die Entwicklung des Leitfadens ist somit als kooperativer Prozess zu verstehen.

### **Entwicklung einer Planungsmethodik Standortauswahl**

Auf der Basis der ausgewerteten Ansätzen der Kantone und der Bedürfnisabklärung bei den Zielgruppen sollen Planungsmethoden entwickelt werden, welche möglichst allen Bedürfnissen Rechnung tragen und für die ein breiter Konsens erreichbar ist. Diese Methoden sollen in Varianten darlegen, wie bei der Standortplanung für publikumsintensive Nutzungen vorgegangen werden kann und nach welchen Kriterien die Eignung potentieller Standorte für verschiedene Typen publikumsintensiver Nutzungen beurteilt werden soll. Hier soll insbesondere auch die Problematik der Abstimmung zwischen Raumplanung- und Umweltrecht beleuchtet werden. Dazu existieren bereits Vorschläge, welche jedoch nicht unbestritten sind.

### **Planungs- und Bewilligungsverfahren**

Bei diesem Schritt, welcher eng mit dem vorhergehenden zusammenhängt steht die Entwicklung der geeigneten Planungsverfahren zur Standortsicherung für publikumsintensive Nutzungen und die Regelung der notwendigen Bewilligungsverfahren im Zentrum. Dabei sollen die einzelnen Verfahrensschritte, die zuständigen und beteiligten Stellen sowie die zur Anwendung kommenden Verfahren geklärt werden.

### **Erstellung des Leitfadens**

Nach der Entwicklung der Planungsmethodik und der geeigneten Planungs- und Bewilligungsverfahren wird ein Entwurf des Leitfadens erstellt. Bezüglich der möglichen Inhalte des Leitfadens möchten wir auf Kap. 8 verweisen. Der Entwurf wird der Projektleitung und der Begleitgruppe zur Stellungnahme unterbreitet und nachträglich in Absprache mit der Projektleitung (und bei Bedarf mit der Begleitgruppe) bereinigt.

Es kann durchaus sein, dass im Erarbeitungsprozess Erkenntnisse gewonnen werden, welche nicht direkt in den Leitfaden einfließen können. Dabei könnte es sich beispielsweise um Anpassungen auf der normativen Ebene handeln. Solche Erkenntnisse und Empfehlungen würden in einem separaten Papier zuhanden der Projektleitung zusammengefasst.

**Ablaufprogramm**






















| Arbeitsschritte                  | Monate | 1   | 2   | 3   | 4   | 5   | 6   | 7   | 8 | 9   | 10  | 11  | 12  |
|----------------------------------|--------|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Projektstart                     |        |    |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |
| Auswertung best. Ansätze         |        |    |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |
| Begriffsdefinition               |        |   |  |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |
| Bedürfnisabklärung               |        |   |  |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |
| Entwicklung Planungsmethodik     |        |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |
| Planungs-+ Bewilligungsverfahren |        |   |   |   |   |   |    |   |   |   |   |   |   |
| Erstellen des Leitfadens         |        |   |   |   |   |   |   |    |   |   |   |    |   |
| Vernehmlassung (PL, Begleitgrp.) |        |   |   |   |   |   |   |   |   |   |  |   |   |
| Folgerungen/Empfehlungen         |        |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |
| Sitzungen Projektleitung         |        |  |   |  |  |   |  |  |   |  |   |  |   |
| Sitzungen Begleitgremium         |        |   |   |  |   |  |   |  |   |   |   |   |  |

Tabelle 1 Vorgeschlager Projektta Ablauf

Die Ablaufplanung geht von einer Bearbeitungszeit von ca. zwölf Monaten aus. Dies ist durch den notwendigen Zeitbedarf für den Beizug der Begleitgruppe und die drei bis ev. vier Workshops bedingt. Ein Monat ist für die Stellungnahme zum Entwurf des Leitfadens reserviert.

## 8 Inhalte der Wegleitung

Die Wegleitung soll auf alle wesentlichen Aspekte bei der Planung der Standorte von publikumsintensiven Einrichtungen eingehen und den planenden Behörden, Investoren und Verbänden Hilfestellungen für ihre Arbeit bieten. Dabei sind Begriffe soweit möglich einheitlich zu definieren und die bei der Planung relevanten Schritte und anzuwendenden Verfahren in Varianten darzustellen. Aufgrund dieses Verständnisses stellen wir uns eine Gliederung des Leitfadens wie folgt vor:

1. Anlass und Ziel des Leitfadens
2. Zielgruppen
  - Adressaten des Leitfadens
3. Vorgehen bei der Bearbeitung
4. Begriffsdefinitionen
  - Was sind PE
  - Typologie der PE, Kenn- und Schwellenwerte
5. Bestehende Ansätze in den Kantonen
  - Auswertung und Würdigung bestehender Ansätze
  - Schlussfolgerungen für den Leitfaden
6. Bedürfnisse
7. Vorgehen bei der Standortpolitik von publikumsintensiven Einrichtungen
  - Zu behandelnde Typen von publikumsintensiven Einrichtungen
  - Massgebliche Kriterien zur Eignungsbeurteilung
  - Ermitteln potentieller Standorte
  - Abstimmung zwischen Raumplanungs- und Umweltrecht
8. Planungsverfahren zur Sicherung der potentiellen Standorte
  - mögliche Vorgehensvarianten, Beteiligte, Zuständigkeiten
  - Instrumente (z.B. Richtpläne, Sondernutzungspläne)
9. Bewilligungsverfahren
  - mögliche Vorgehensvarianten, Beteiligte, Zuständigkeiten

Anhänge: Darstellung von Verfahrensabläufen

## Literatur

Amt für Gemeinden und Raumordnung Kt. BE, "Grosseinkaufszentren – Konflikt zwischen Raumplanung und Umweltschutz", [www.jgk.be.ch/agr/d/raumplanung/kantonal/einkaufszentren.html](http://www.jgk.be.ch/agr/d/raumplanung/kantonal/einkaufszentren.html)

ARE/BUWAL, "Publikumsintensive Einrichtungen – verbesserte Koordination zwischen Luftreinhaltung und Raumplanung", Schriftenreihe Umwelt Nr. 346, Bern 2002

ARE/BUWAL, "Empfehlungen Publikumsintensive Einrichtungen", Vernehmlassungsentwurf, Bern Herbst 2003

ARV FSTE RZU WIN RWU. 2003. Modellvorhaben Standortpolitik für publikumsintensive Einrichtungen (PE) in der Agglomeration Zürich - „Instrument PE“. Stand der Dinge (30. Juni 2003), Zürich.

Arber G., "Regionale Standortplanung für publikumsintensive Einrichtungen: Suche nach tragfähigem Ansatz im Rahmen eines Modellvorhabens", Notizen zu Referat an der VLP-Tagung "Publikumsintensive Einrichtungen" vom 18.9. 2003 in Zürich-Altstetten.

Baumgartner F., "Konsumgüterversorgung: Wichtiger Schrittmacher der Raumentwicklung", Informationsheft Raumentwicklung, Nr. 4/2001, ARE 2001

Bau- und Justizdepartement Kt. SO, "Anpassung des kantonalen Richtplans: Verkehrssensitive Einrichtungen", September 2003

Hesse + Schwarze + Partner. 1999. Verkehrsinfrastrukturabgabe stark verkehrserzeugender Nutzungen. Vertiefungsstudie im Rahmen der ökologischen Finanzreform Kanton Zürich im Auftrag des Amtes für Abfall, Wasser, Energie und Luft. Abteilung Lufthygiene. Zürich.

Metron. 1998. Publikumsintensive Einrichtungen: Trendbeeinflussung und Anforderungen an Standort und Verkehrserschliessung. Schlussbericht im Auftrag von BUWAL/Cercl'Air, Arbeitsgruppe Verkehr. Metron Verkehrsplanung und Ingenieurbüro AG, Brugg.

Metron. 2000. Plattform ‚Publikumsintensive Nutzungen‘, 1999. Bericht im Auftrag von BUWAL/Cercl'Air, Arbeitsgruppe Verkehr. Metron Verkehrsplanung und Ingenieurbüro AG, Brugg.

- Meuli K., "Auf der grünen Wiese – am falschen Ort", Umwelt 4/03 Raumplanung, S. 10-12, 2003
- Naef D., Thoma M., "Planungswerkzeug Publikumsintensive Einrichtungen – Konzept und Fallstudie", Diplomarbeit ETHZ, ORL/D-BAUG, Zürich, 1. Februar 2002
- RZU. 2001. Mobilitätsverhalten Einkauf- und Freizeitverkehr Glattal. Regionalplanung Zürich und Umgebung, Zürich.
- Strittmatter und Partner, "Kanton SG, Richtplan 01, Einkaufs- und Freizeitzentren (inkl. Fachmärkte)", Grundlagenbericht, St. Gallen, Oktober 2000
- SVI. 2002. Parkplatzbewirtschaftung bei „Publikumsintensiven Einrichtungen“ – Auswirkungenanalyse. Forschungsauftrag SVI 2000/383 auf Antrag der Vereinigung schweizerischer Verkehrsingenieure (SVI), Zürich.
- VCS. 2001. Einkaufszentrum kontra Einkauf im Zentrum. Verkehrs- und raumplanerische Grundsätze für eine umweltverträgliche Standortwahl. Verkehrs-Club der Schweiz. Bern.
- VLP. 2003. Tagungsunterlagen zur Tagung „Publikumsintensive Einrichtungen: Fahrtenmodelle als Lösung?“ vom 18. September 2003, Zürich.