

## Einkaufs- und Freizeitzentren (inkl. Fachmärkte)

---

### *Kennzeichnung*

---

<i>Geschäftsnummer</i>	IV 32
<i>Sachbereich</i>	Siedlung
<i>Verfasst durch</i>	Planungsamt
<i>Am</i>	24. April 2001
<i>Siehe auch</i>	IV 11 Siedlungsstruktur

---

### *Beschreibung*

---

#### **Veränderungen im Einkaufs- und Freizeitverhalten**

Bei publikumsintensiven Versorgungseinrichtungen (Einkaufs- und Freizeiteinrichtungen, Fachmärkte) sind Entwicklungen im Gange, welche die Zersiedelung verstärken, die Mobilität mit dem Auto vergrössern und die Attraktivität der Innenstädte und der Ortskerne gefährden. Seit Ende der 60er Jahre greifen auch hierzulande die aus den USA kommenden Ladenkonzepte überregionaler Einkaufszentren Platz. Im Detailhandel wird dadurch ein tiefgreifender Strukturwandel vollzogen.

Dies lässt sich unter anderem durch folgende Kennwerte belegen:

- 1970 gab es im Lebensmitteldetailhandel 2.3 mal so viele Verkaufsstellen wie 1995.
- 1970 war eine Verkaufsstelle im Durchschnitt 4.3 mal kleiner als 1995.
- Zwischen 1970 und 1995 nahm der Umsatz pro m<sup>2</sup> Verkaufsfläche aufgrund der stark gewachsenen Flächen und trotz Umsatzverdoppelung um 40 Prozent ab.

Eine ähnliche Entwicklung ist im Bereich der Freizeitanlagen feststellbar. Auch hier besteht eine starke Verlagerung weg von der individuellen Freizeitgestaltung hin zu kommerziellen Freizeitanlagen wie Erlebnisparks, Grossstadien, Multiplexkinos oder Plauschbädern.

#### **Konflikte mit Zielen und Grundsätzen der Raumplanung**

Den erwünschten wirtschaftlichen Impulsen von Grossanlagen stehen vielfältige Belastungen gegenüber, die mit den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung (Art. 1 und 3 RPG) kollidieren. Im Wesentlichen sind nachfolgende raumrelevanten Konflikte ungelöst:

- *Schonung der Landschaft (Art. 3 Abs. 2 RPG)*  
Grossprojekte werden vornehmlich an der Peripherie des Siedlungsgebietes realisiert, wo sie mit einem hohen Flächenverbrauch verbunden sind (grosse, flächige Baukubaturen, grosszügige Erschliessungs- und Parkieranlagen). Die zumeist erheblichen, wenig gestalteten Gebäudevolumen und die grossen Nebenanlagen passen sich oft nur schwer in die bauliche und landschaftliche Umgebung ein.
- *Bedürfnisgerechte Gestaltung der Siedlungen und deren flächenmässige Begrenzung (Art. 3 Abs. 3 RPG)*  
Durch die Verlagerung der Einkaufs- und Freizeitstandorte von der Innen- und Kernstadt an die gut mit dem Individualverkehr erschlossenen peripheren Lagen werden die Innenstädte und Ortskerne in wirtschaftlicher Hinsicht geschwächt. Durch die Verlagerung von wichtigen Nutzungsfunktionen an die Peripherie gehen die Attraktivität und die Zentrumsfunktionen in den Kernen zusehends verloren. Durch diese Verlagerungen wird die flächendeckende Grundversorgung, insbesondere der nicht automobilen Bevölkerungsteile, gefährdet. Die peripheren Lagen erzeugen zusammen mit den grossen Einzugsgebieten ein sehr hohes Verkehrsaufkommen im Bereich des motorisierten Individualverkehrs (mIV) mit einem sehr ungünstigen Modalsplit mit bis zu 90 Prozent mIV. Durch die Ausrichtung auf den motorisierten Individualverkehr erhöhen sich die durch die Verursacher ungedeckten externen Kosten, namentlich für den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur sowie Umweltkosten, die die Allgemeinheit zu tragen hat.
- *Sachgerechte Standorte für öffentliche oder im öffentlichen Interesse liegende Bauten und Anlagen (Art. 3 Abs. 4 RPG)*  
Die heutige Situation bietet dem Kunden eine breite Auswahl. Die Preise der Grossverteiler und Fachmärkte liegen in der Regel wesentlich unter den Preisen des Fachhandels. Die neuen Ladenkonzepte ermöglichen zudem einen ungezwungenen Erlebniseinkauf. Die publikumsintensiven, peripheren Einkaufs- und Freizeitanlagen sind sehr gut mit dem motorisierten Individualverkehr erschlossen und sind daher sehr attraktiv, weil keine schweren Lasten getragen und nicht auf den öffentlichen Verkehr umgestiegen werden muss. Diesen Stärken sind jedoch die Schwächen gegenüberzustellen. Die Verlagerung der Einkaufsstandorte an die Peripherie führt zur Schwächung der Innenstädte und zur Veränderung der Siedlungsstruktur.

Da publikumsintensive Versorgungs- und Freizeiteinrichtungen einen wesentlichen Einfluss auf die Siedlungs- und Versorgungsstruktur ausüben, hat der Gesetzgeber in Art. 69bis BauG ein rechtliches Instrumentarium zur Lenkung von solchen Nutzungen bzw. zur Beschränkung von negativen Auswirkungen zur Verfügung gestellt. Mit dem neuen Art. 28octies BauG steht ein zusätzliches rechtliches Instrumentarium zur Verfügung, das in Kombination mit Art. 69bis BauG zur raum- und sozialverträglichen Lenkung von Grossprojekten beitragen kann. Aufgabe des Richtplanes ist es, die Leitplanken für die Anwendung von Art. 28octies und Art. 69bis Baugesetz zu formulieren bzw. zu konkretisieren und damit die Rechtssicherheit für Investoren zu erhöhen sowie die Flexibilität für neue Entwicklungen zu gewährleisten.

Im Grundlagenbericht zu den Einkaufs- und Freizeitanlagen (inklusive Fachmärkte) werden, gestützt auf eine Situations- und Zukunftsanalyse, die Zielsetzungen und der

Handlungsbedarf für Anlagen von überörtlicher Bedeutung formuliert und ein Lösungsansatz zur raum- und sozialverträglichen Lenkung vorgeschlagen.

### Leitplanken für Einkaufs- und Freizeitanlagen

Für die Behandlung von publikumsintensiven Einkaufs- und Freizeitzentren, inklusive Fachmärkten, sind unter der Prämisse der Stärkung und Erhaltung der Attraktivität der heutigen Ortskerne, die nicht nur das gesellschaftliche und kulturelle, sondern auch das kommerzielle Zentrum bilden sollen, sowie der Sicherstellung der Grundversorgung folgende Leitsätze zu beachten:

- *Ausrichtung von publikumsintensiven Einkaufs- und Freizeitzentren auf die Kunden*  
Publikumsintensive Einkaufs- und Freizeitanlagen sollen nur dort errichtet werden können, wo sich ein der publikumsaktiven Fläche (Verkaufsfläche, Nutzfläche, ohne Lager und Büros) adäquates Kundenpotential in angemessener Distanz für den Langsamverkehr (Fussgänger, Velofahrer) und den öffentlichen Verkehr (ÖV-Distanz) befindet. In Einzelfällen kann es Sinn machen, von dieser Anforderung abzugehen, weil damit auch Standorte abseits von bereits überlasteten Orten möglich sind.
- *Ausgleich der Wettbewerbsvor- und -nachteile zwischen Ortszentren und Peripherie*  
Die Standortvorteile und -nachteile zwischen Kernstädten/Ortskernen und Peripherien müssen ausgeglichen werden.
- *Erhöhung der Rechtssicherheit durch planerische Vorleistungen*  
Geeignete Gebiete sollen im Sinne der Investitions- und Rechtssicherheit durch die Planungsbehörden soweit als möglich planerisch und erschliessungsmässig vorbereitet werden.
- *Rücksichtnahme auf die ortsbauliche und erschliessungsmässige Situation*  
Die Nutzungen müssen sich in die ortsbauliche und erschliessungsmässige Situation einpassen.

Um diese Anforderungen umzusetzen, sind zwei sich ergänzende Strategien notwendig: Einerseits sollen mögliche Standorte an geeigneten Lagen mit planerischer (Zonenplan, Sondernutzungsplan) und erschliessungsmässiger (Gesamtkonzept) Vorbereitung gefördert werden. In Ergänzung dazu muss andererseits der Druck von ungeeigneten Lagen genommen werden mit planerischen Einschränkungen an nicht geeigneten Standorten, mit Standortvorgaben für bestimmte Nutzungstypen (Kriterium der Grundversorgungs- oder Zentrenrelevanz) sowie mit Beweislastumkehr und Chancenausgleich (ÖV-Erschliessungs-Standards, Parkplatzbewirtschaftung u.ä.).

Hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Siedlungs-, Verkehrs- und Versorgungsstruktur werden folgende drei Nutzungstypen unterschieden:

- (1) Grundversorgungsrelevante Nutzungen
  - täglicher bis wöchentlicher Bedarf
  - menschliches Grundbedürfnis abdeckend (Food/ near Food)
- (2) Zentrenrelevante Nutzungen
  - wöchentliche bis monatliche Nachfrage
  - Magnetfunktion für ein grösseres Geschäftsgebiet

- auf Frequenzbringer in der Nähe angewiesen
  - starker Einfluss auf die Attraktivität eines Zentrums
  - traditionell an zentralen Lagen angesiedelt
- (3) Nicht grundversorgungs- oder zentrenrelevante Nutzungen
- grosse, sperrige Güter, die nur mit einem Fahrzeug transportiert werden können
  - eher geringe Wertschöpfung pro Verkaufsfläche
  - die Attraktivität eines Zentrums kaum beeinflussend

Den drei Nutzungstypen können folgende Waren- und Dienstleistungsgruppen zugeordnet werden, wobei die Aufzählung nicht abschliessend und die Einteilung nicht unumstösslich ist:

- (1) Lebensmittel, Genussmittel, Spezialitäten
- (2) Bekleidung, Optik, Uhren, Schmuck  
Haushalt, Heimtextilien, Klein-Elektrogeräte  
Papeterieartikel, Basteln, Spielwaren  
Apotheken, Drogerien, Reform, Gesundheit, Parfum  
Blumen, Reisebüro, Sportgeschäfte  
Bücher, Zeitschriften, Photo, Video  
Musik, Kino, Unterhaltung
- (3) Handwerker- und Hobbyartikel, Eisenwaren, Werkzeug  
Bau-, Sanitär- und Beleuchtungsartikel  
Möbel, Gross-Elektro und -Elektronik  
Pflanzen, Garten, Zooartikel  
Fahrzeuge und Zubehör  
Sportanlagen, Fitnesszentren und Plauschbäder  
Erlebnisparks, Zoo, Disco

Erhebliche Auswirkungen auf die Siedlungs-, Verkehrs- und Versorgungsstruktur werden vermutet bei

- Grundversorgungs- oder zentrenrelevanten Nutzungen ab einer publikumsaktiven Fläche (Verkaufsfläche, Nutzfläche, ohne Lager und Büros) von 1000 m<sup>2</sup> pro Einheit oder 2500 m<sup>2</sup> pro funktional zusammengehörendem Vorhaben (Kombination von Geschäften, Einheiten)
- Nicht grundversorgungs- oder zentrenrelevanten Nutzungen ab einer publikumsaktiven Fläche (Verkaufsfläche, Nutzfläche, ohne Lager und Büros) von 2500 m<sup>2</sup> pro Einheit oder 5000 m<sup>2</sup> pro funktional zusammengehörendem Vorhaben (Kombination von Geschäften, Einheiten).

Erreicht ein Vorhaben eine dieser Flächen, wird Art. 69bis BauG angewendet. Anlagen, die diese Flächen nicht erreichen, fallen somit grundsätzlich nicht unter Art. 69bis BauG.

Ausgehend von diesen flächenmässigen Schwellenwerten lassen sich für die verschiedenen Nutzungstypen geeignete Standorte bezeichnen. Dabei werden zwei Arten von Eignungsgebieten unterschieden:

### **Eignungsgebiet G**

Im Eignungsgebiet G sind grundversorgungs- oder zentrenrelevante Nutzungen über 1000 m<sup>2</sup> pro Einheit oder 2500 m<sup>2</sup> pro funktional zusammengehörendem Vorhaben (Kombination von Geschäften, Einheiten) sowie nicht grundversorgungs- oder zentrenrelevante Nutzungen über 2500 m<sup>2</sup> pro Einheit oder 5000 m<sup>2</sup> pro funktional zusammengehörendem Vorhaben zulässig.

### **Eignungsgebiet K**

Im Eignungsgebiet K sind nicht grundversorgungs- oder zentrenrelevante Nutzungen über 2500 m<sup>2</sup> pro Einheit oder 5000 m<sup>2</sup> pro funktional zusammengehörendem Vorhaben zulässig. Die grundversorgungs- und zentrenrelevanten Nebennutzungen sind auf 10 Prozent der gesamten publikumsaktiven Fläche beschränkt.

Die Standorte für Eignungsgebiete G werden von den Gemeinden, jene für Eignungsgebiete K vom Kanton bezeichnet. Der Kanton legt im weiteren die Kriterien für und die Anforderungen an die Ausscheidung der verschiedenen Eignungsgebiete fest, und er zeigt, wie diese Gebiete für die vorgesehene Nutzung freigehalten und vorbereitet werden. Den Gemeinden kommt bezüglich der Frage, ob und wo allfällige Standorte realisiert werden können, im Rahmen der kantonalen Vorgaben ein weites Ermessen zu.

### **Dokumentation**

- Kanton St.Gallen Richtplan.01, Einkaufs- und Freizeitzentren (inkl. Fachmärkte), Grundlagenbericht, Strittmatter und Partner AG St.Gallen, Oktober 2000

---

### **Beschluss**

---

### **Geltungsbereich von Art. 69bis BauG**

Bei folgenden Einkaufs- und Freizeitzentren (inkl. Fachmärkten) werden im Sinne von Art. 69bis BauG erhebliche Auswirkungen auf die Siedlungs-, Verkehrs- und Versorgungsstruktur vermutet:

- Grundversorgungs- oder zentrenrelevante Nutzungen ab 1000 m<sup>2</sup> pro Einheit oder 2500 m<sup>2</sup> pro funktional zusammengehörendem Vorhaben (Kombination von Geschäften, Einheiten)
- Nicht grundversorgungs- oder zentrenrelevante Nutzungen ab 2500 m<sup>2</sup> pro Einheit oder 5000 m<sup>2</sup> pro funktional zusammengehörendem Vorhaben (Kombination von Geschäften, Einheiten)

Unter diese Kriterien fallende Nutzungen sind nur in den dafür vorgesehenen Gebieten zulässig, und sie haben weitergehenden Anforderungen, namentlich zum Einzugsgebiet und zur Erschliessung, zu genügen.

<i>Koordinationsstand</i>	Festsetzung
<i>Federführung</i>	Planungsamt
<i>Beteiligt</i>	—

### **Standorte für grundversorgungs- oder zentrenrelevante Nutzungen (Eignungsgebiete G)**

Die Regionalplanungsgruppen legen in ihren Plänen mögliche Standorte für grundversorgungs- oder zentrenrelevante Nutzungen in Abstimmung zu den kantonalen Siedlungsschwerpunkten fest. Die Gemeinden legen die Standorte für grundversorgungs- und zentrenrelevante Nutzungen – gestützt auf die regionalen Pläne – in ihren Richt- und Nutzungsplänen fest.

Bei der Festlegung der Eignungsgebiete G sind folgende Voraussetzungen nachzuweisen:

- Die Eignungsgebiete G müssen in bestehenden oder in neuen, im Rahmen einer Gesamtplanung neu vorgesehenen Siedlungsschwerpunkten liegen.
- Die öV-Erschliessung muss rechtlich und planerisch möglich sein und in den Haupteinzugsgebieten mindestens der Stufe B gemäss VSS-Norm entsprechen.
- Nachweis der Abstimmung mit dem kantonalen Massnahmenplan Luftreinhaltung
- Die mögliche Nutzung muss mit der bestehenden Infrastruktur ohne Ausbau verträglich sein, oder die erforderlichen Ausbauten müssen in der kommunalen Richtplanung vorgesehen und im Perimeterverfahren auf die fraglichen Areale umgelegt werden.
- Die Realisierung von grossen Bauvorhaben muss möglich sein.

Im Eignungsgebiet G sind unter Einhaltung der spezifischen kantonalen Vorgaben alle Nutzungen gemäss Waren- und Dienstleistungsgruppen 1 bis 3 zulässig.

<i>Koordinationsstand</i>	Zwischenergebnis
<i>Federführung</i>	Regionalplanungsgruppen, Gemeinden
<i>Beteiligt</i>	Planungsamt, Amt für öffentlichen Verkehr, Tiefbauamt, Amt für Umweltschutz

### **Standorte für nicht grundversorgungs- oder zentrenrelevante Nutzungen (Eignungsgebiete K)**

Als Eignungsgebiete K für nicht grundversorgungs- oder zentrenrelevante Nutzungen kommen folgende Standorte in Betracht:

- St.Gallen Ost
- St.Gallen West
- St.Margrethen
- Haag
- Mels

Die Gemeinden legen die Standorte für die nicht grundversorgungs- und zentrenrelevanten Nutzungen im Detail fest (Eignungsgebiete K).

Bei der Festlegung der Eignungsgebiete K sind folgende Voraussetzungen nachzuweisen:

- Die öV-Erschliessung muss rechtlich und planerisch möglich sein und in den Haupteinzugsgebieten mindestens der Stufe C gemäss VSS-Norm entsprechen.
- Nachweis der Abstimmung mit dem kantonalen Massnahmenplan Luftreinhaltung
- Die mögliche Nutzung muss mit der bestehenden Infrastruktur ohne Ausbau verträglich sein.
- Die Realisierung von grossen Bauvorhaben muss möglich sein.

Im Eignungsgebiet K sind unter Einhaltung der spezifischen kantonalen Vorgaben Nutzungen gemäss Waren- und Dienstleistungsgruppe 3 zulässig. Nutzungen gemäss Waren- und Dienstleistungsgruppen 1 und 2 sind auf 10 Prozent der gesamten publikumsaktiven Fläche beschränkt.

<i>Koordinationsstand</i>	Zwischenergebnis
<i>Federführung</i>	Planungsamt
<i>Beteiligt</i>	Gemeinden, Amt für öffentlichen Verkehr, Tiefbauamt, Amt für Umweltschutz

### **Standortsicherung und Standortvorbereitung**

Die Gemeinden weisen die Eignungsgebiete G und K in den kommunalen Richtplänen aus. Sie weisen die Eignungsgebiete G und K im Zonenplan einer geeigneten Bauzone zu und regeln die konkrete Nutzung gemäss Art. 28octies BauG.

Für nutzbare Areale ab 10 000 m<sup>2</sup> erarbeiten die Gemeinden ein planerisches Gesamtkonzept, in dem insbesondere die Erschliessung inklusive öV und die Parkierung aufgezeigt werden.

In den Eignungsgebieten G und K regeln die Gemeinden mit Sondernutzungsplan die Erschliessung (öV, Langsamverkehr, motorisierter Individualverkehr) und die besondere Bauweise.

<i>Koordinationsstand</i>	Zwischenergebnis
<i>Federführung</i>	Gemeinden
<i>Beteiligt</i>	Planungsamt, Amt für öffentlichen Verkehr, Tiefbauamt, Amt für Umweltschutz

### **Anforderungen an die Sondernutzungsplanung**

Für die Beurteilung von konkreten Vorhaben im Rahmen des gemäss Art. 69bis BauG verlangten Sondernutzungsplanes sind folgende Nachweise zu erbringen bzw. Anforderungen sicherzustellen:

## Eignungsgebiet G

- Nachweis des Siedlungsschwerpunktes über den kommunalen Richtplan inklusive Bericht
- Nachweis eines genügenden Kundenpotenzials im Einzugsgebiet des Langsamverkehrs (LV) und des öffentlichen Verkehrs (öV)
  - grundversorgungsrelevante Nutzung: min. 75% innert 15 Minuten LV/öV
  - zentrenrelevante Nutzung: min. 50% innert 30 Minuten LV/öV
- Sicherstellung der dauernden öV-Erschliessung (mindestens Stufe B gemäss VSS-Norm in den Haupteinzugsgebieten)
- Nachweis der Abstimmung mit dem kantonalen Massnahmenplan Luftreinhaltung
- Sicherstellung der Parkplatzbewirtschaftung (gemäss Massnahmenplan Luftreinhaltung)
- Sicherstellung adäquater Voraussetzungen für den Langsamverkehr (Fusswege, gedeckte Veloabstellplätze u.ä.)
- Sicherstellung der baulichen Integration

## Eignungsgebiet K

- Sicherstellung der dauernden öV-Erschliessung (mindestens Stufe C gemäss VSS-Norm in den Haupteinzugsgebieten)
- Nachweis der Abstimmung mit dem kantonalen Massnahmenplan Luftreinhaltung
- Sicherstellung der Parkplatzbewirtschaftung (gemäss Massnahmenplan Luftreinhaltung)
- Sicherstellung adäquater Voraussetzungen für den Langsamverkehr (Fusswege, gedeckte Veloabstellplätze u.ä.)
- Sicherstellung der baulichen Integration
- Nachweis eines Hauslieferdienstes innerhalb von 20 km
- Beschränkung der grundversorgungs- oder zentrenrelevanten Nutzungen auf maximal 10 Prozent der gesamten publikumsaktiven Fläche

Die entsprechenden Nachweise sind den Regionalplanungsgruppen zum Mitbericht vorzulegen. Bei Vorbehalten koordiniert das Planungsamt.

<i>Koordinationsstand</i>	Festsetzung
<i>Federführung</i>	Gemeinden
<i>Beteiligt</i>	Planungsamt, Amt für öffentlichen Verkehr, Tiefbauamt, Amt für Umweltschutz, Regionalplanungsgruppen

*Erlassen* von der Regierung am 23. April 2002  
*Genehmigt* vom Bundesrat am 15. Januar 2003