

Zusammenfassung des Postulats

Im Kanton Freiburg wurden in den letzten Jahren zahlreiche Einkaufszentren gebaut. Mit der angekündigten wirtschaftlichen und demografischen Entwicklung der nächsten Jahre wird sich dieser Trend fortsetzen – nicht nur in den Agglomerationen, sondern im ganzen Kanton. Der Staat muss deshalb seine Politik in diesem Bereich anpassen. Dabei geht es nicht darum, den Bau solcher grossen Verkaufsflächen zu verhindern, sondern diese Entwicklung zu lenken und die Wahl der Standorte zu beeinflussen. Der Staatsrat wird ersucht, die Rechts- und Planungsinstrumente für die Bewilligungen, die Raumplanung und den Umweltschutz zu überprüfen und nachzuführen.

Antwort des Staatsrats

1. Probleme im Zusammenhang mit den Einkaufszentren

Der Bau von Einkaufszentren hat in den 80er-Jahren stark zugenommen. In den letzten Jahren hat sich diese Entwicklung gar noch beschleunigt. Laut eidgenössischer Betriebszählung von 2005 wuchs der Detailhandel im Kanton Freiburg deutlich stärker an als im schweizerischen Durchschnitt. Und angesichts der vorausgesagten demografischen Entwicklung sind neue Ansiedlungen bzw. Erweiterungen wahrscheinlich.

Zwar ist unbestritten – wie auch die Verfasser des Postulats selber schreiben –, dass diese Zentren eine Diversifizierung des Angebots zur Folge haben und damit einen Beitrag an die Entwicklung des Handels im Kanton leisten. Genauso wahr ist aber, dass der Bau solcher Zentren – besonders im Grünen – zahlreiche Probleme mit sich bringen, die nur mit einer Querschnittanalyse erfasst werden können. Das heisst, es müssen Aspekte der Raumplanung, der Mobilität und des Umweltschutzes, aber auch wirtschaftliche und soziale Elemente in die Analyse einfließen.

Aus raumplanerischer Sicht ist festzuhalten, dass die Vervielfachung von grossen Bodenverbrauchern wie den Einkaufszentren und die Zersiedelung im Widerspruch stehen mit dem Prinzip der haushälterischen Nutzung des Bodens, das in der Bundesverfassung (Art. 75) verankert und im Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG) umgesetzt ist. Hinzu kommt, dass sich der Handel in der Regel für dieselben Standorte interessiert wie die Wirtschaftszweige mit hoher Wertschöpfung. Daraus ergibt sich ein zusätzliches Problem: der Wettstreit um Boden zwischen verschiedenen Sektoren und damit verbunden die Notwendigkeit, Prioritäten im Bereich der Raumplanung zu setzen, um Parzellen für künftige Tätigkeiten mit hoher Wertschöpfung freizuhalten. Ausserdem ist die städtebauliche Qualität der Bauten in diesem Bereich häufig nicht sehr hoch, was zu einer Gleichförmigkeit der Landschaften führt. Und schliesslich gilt es zu beachten, dass nicht alle Einkaufszentren, die bewilligt wurden, auch tatsächlich gebaut werden.

Die starke Zunahme von Einkaufszentren ausserhalb der Siedlungszentren bringt eine ganze Reihe von unerwünschten Begleiterscheinungen mit sich: Die Mobilität, die mit diesen grossen Verkehrserzeugern einhergeht, kann für die Bewohner aufgrund der Lärmimmissionen und Luftbelastung zu einer grossen Belastung werden. In den meisten Fällen leiden die Gebiete mit einer hohen Dichte an Einkaufszentren darüber hinaus unter einer Verkehrsüberlastung. An gewissen Stellen kann dies zu einer Beeinträchtigung des Verkehrssystems führen. In der Nähe der Autobahn-Knotenpunkte hat der Betrieb in diesen

Gebieten oft eine bedeutende und unkontrollierbare Erhöhung der Belastungsspitzen zur Folge. Ausserdem wird der Fluss des Transitverkehrs auf bestimmten Achsen regelmässig gestört. Des Weiteren ist die Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr – so sie denn überhaupt gegeben ist – nicht immer optimal. Und schliesslich dürfen auch die sozialen Folgen nicht vergessen werden, da mit dem Verschwinden der Quartierläden auch die Attraktivität der Ortszentren abnimmt.

2. Rechtlicher Rahmen

Nach Artikel 33 des kantonalen Raumplanungs- und Baugesetzes vom 9. Mai 1983 (R PBG) sind die Gemeinden für die Ortsplanung verantwortlich. Ganz allgemein kann festgehalten werden, dass das Gesetz den zuständigen Stellen die entsprechenden Instrumente zur Verfügung stellt, die für die Raumplanung und Behandlung der Baugesuche nötig sind. Es gilt sicherzustellen, dass einerseits die Projekte dem geltenden Recht entsprechen und andererseits die Einzelpersonen ihre Rechte wahrnehmen können. Die Kriterien und Grundsätze, die bei grossen Verkehrserzeugern gelten, sind auf kantonaler Ebene im kantonalen Richtplan (KantRP, Siedlung und Ausstattung, 4. Arbeitszonen und grosse Verkehrserzeuger) und im kantonalen Verkehrsplan (hauptsächlich Beschluss 2.6.3) festgelegt.

Eines der Hauptziele der Raumplanung besteht darin, die strategischen Standorte so zu nutzen, dass eine nachhaltige räumliche Entwicklung unter Einhaltung des rechtlichen Rahmens (es sei hier namentlich auf die Grundrechte wie die Eigentumsgarantie und Wirtschaftsfreiheit verwiesen) unterstützt wird. Aus der Planung sollten die Instrumente hervorgehen, über die die öffentliche Hand verfügt, um eine optimale Standortwahl für diese Einkaufszentren zu gewährleisten und um die unerwünschten Nebeneffekte solcher Einrichtungen zu mindern oder gar ganz zu vermeiden. Auch wer der Meinung ist, der heutige rechtliche Rahmen und die bestehenden Planungsinstrumente genügen, um angemessene Lösungen für die Planung von Zonen zugunsten des Detailhandels zu finden und die verschiedenen Gesuche zu bearbeiten, muss doch feststellen, dass die Zuspitzung des Phänomens immer deutlicher Schwierigkeiten in folgenden Bereichen zu Tage treten lässt:

- Koordination in der Raumplanung (auch zwischen den Ortsplanungen der Gemeinden);
- Mobilität;
- Umweltschutz.

Ausserdem stellen sich grundsätzliche Fragen zur künftigen wirtschaftlichen und räumlichen Entwicklung des gesamten Kantons.

Derzeit liegen bei einigen Gemeinden konkrete Gesuche für Projekte vor, die bereits für den Handel bestimmte Parzellen sowie Parzellen, für die die kommunalen Bestimmungen geändert werden müssten, betreffen. Die Gemeinden müssen sich entsprechend mit den weiter oben erwähnten Problemen und mit den Erwartungen der Bevölkerung auseinandersetzen, um zu entscheiden, welche Richtung sie der Raumplanung auf ihrem Gebiet geben wollen. Im Richtplan der Agglomeration Freiburg, der derzeit in der öffentlichen Vernehmlassung ist, wird dieses Problem ebenfalls angegangen. Konkret sieht der Richtplan ein Moratorium bis zum 1. Januar 2020 für den Bau von neuen, ausserhalb des Stadtzentrums gelegenen Einkaufszentren von regionaler Bedeutung vor.

3. Standpunkt des Staatsrats

Angesichts des heutigen Kontexts und der jüngsten Entwicklungen hält der Staatsrat die Sorge der Grossräte René Kolly und Christian Ducotterd für berechtigt – dies umso mehr, als sie den Bau solcher Zentren nicht verhindern, sondern gezielt lenken wollen. Da die

nachhaltige Entwicklung in der Verfassung des Kantons Freiburg verankert ist, anerkennt der Staatsrat die Notwendigkeit einer kompletten Bestandesaufnahme (heutige Situation sowie anstehende Probleme und Herausforderungen). Aufgrund der Resultate dieser Studie wird der Staatsrat entscheiden, ob es sinnvoll ist, eine kantonale Politik in diesem Bereich zu definieren und neue Rechts- oder Planungsinstrumente einzuführen.

Aus all diesen Gründen empfiehlt der Staatsrat das Postulat zur Annahme.

Freiburg, 21. August 2007