



---

AGGLOMERATION DE FRIBOURG  
AGGLOMERATION FREIBURG

Nr. 23

Botschaft des Agglomerationsvorstands  
zuhanden des Agglomerationsrats

**Botschaft hinsichtlich der Änderung von Artikel  
16 und 21 der Statuten der Agglomeration**

Sitzung des Agglomerationsrats vom 3. März 2011

## **Inhaltsverzeichnis**

I.	Allgemeines .....	1
II.	Argumentarium bezüglich der Statutenänderung .....	2
III.	Verfahrensfragen .....	4
IV.	Vorschlag zuhanden des Agglomerationsrats .....	5

Beilage : Beschlusentwurf

(vom 10. Februar 2011)

## **23 - 2008-2011 : Botschaft hinsichtlich der Änderung der Artikel 16 und 21 der Statuten der Agglomeration**

*Anlässlich der Sitzung vom 27. November 2008, die der Annahme des Richtplans der Agglomeration gewidmet war, haben verschiedene Mitglieder des Vorstands und des Agglomerationsrats verlangt, die Instrumente des Agglomerationsprogramms (nachstehend AP) einerseits und des Richtplans der Agglomeration (nachstehend RPA) andererseits<sup>1</sup> zu entkoppeln. Der Vorstand, der von der Richtigkeit der Entkoppelung der beiden Instrumente überzeugt ist, unterbreitet dem Agglomerationsrat den Vorschlag, die Statuten diesbezüglich zu ändern.*

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren Mitglieder des Agglomerationsrats

### **I. Allgemeines**

Der Agglomerationsvorstand wünscht zuerst mit Nachdruck darauf hinzuweisen, dass die Entkopplung der beiden Instrumente erlauben wird, die einerseits von der Bundesgesetzgebung im Bereich der Agglomerationsprogramme vorgegebenen und andererseits in der kantonalen Gesetzgebung festgelegten Anforderungen in bestmöglicher Form zu erfüllen. Der Vorstand teilt nämlich die Ansicht, dass sich der Misserfolg des im Dezember 2007 den Bundesbehörden zugestellten Agglomerationsprogramms insbesondere auch mit der Schwierigkeit einhergeht, ein einziges Planungsdokument auszuarbeiten, das sowohl den Erwartungen der Bundesbehörden wie auch den kantonalen Bestimmungen entsprechen kann. Gestützt auf diese Feststellung unterbreitet er den Vorschlag, so wie dies von der regionalen Raumplanungskommission seit Herbst 2008 hervorgehoben wird, die beiden Inhaltsaspekte des Planungsdokuments, also jene die sich auf das Agglomerationsprogramm im Sinne des Bundes ausrichten, und jene der kantonalen Richtpläne, zu unterscheiden. Diesbezüglich hebt der Vorstand hervor, dass weder die bundesgesetzlichen Bestimmungen noch die vom UVEK<sup>2</sup> erlassenen Richtlinien eine Übereinstimmung der beiden Instrumente ermöglichen oder vorsehen.

---

<sup>1</sup> Siehe Sitzungsprotokoll des Agglomerationsrats vom 27. November 2008, S. 14 und folgende.

<sup>2</sup> Siehe die letzte Version dieser Richtlinien, die das UVEK im Dezember 2010 im Web publizierte :

- französisch : <http://www.are.admin.ch/themen/agglomeration/00626/01680/index.html?lang=fr>
- deutsch : <http://www.are.admin.ch/themen/agglomeration/00626/01680/index.html?lang=de>

Der Vorstand sieht weiter in dieser Verfahrensart auch die Möglichkeit, das Planungsdokument präziser den Anforderungen des Bundes anzupassen und dadurch auch Chancen auf Erfolg des Agglomerationsprogramms der zweiten Generation stark zu erhöhen. Er erinnert daran, dass die Zustellung des AP in ein noch breiteres Verfahren eingeordnet werden muss. Denn nach der Zustellung im Dezember 2011 werden die Bundesbehörden das neue AP einer Evaluation unterwerfen und dem Eidgenössischen Parlament einen Vorschlag unterbreiten, welches anschliessend ein auf vier Jahre ausgelegtes Programm für die Mitfinanzierung der Agglomerationsprogramme beschlossen wird. Aufgrund dieses Beschlusses wird eine Vereinbarung zwischen dem UEVK, dem Kanton Freiburg und der Agglomeration Freiburg abgeschlossen, die sich auf die gesamten vom Agglomerationsprogramm vorgesehenen Dienstleistungen bezieht, die sowohl im Bereich des Verkehrs als auch im Bereich der Siedlungsentwicklung und unabhängig von ihrer Finanzierungsform umgesetzt werden müssen. Für jede Massnahme oder jedes Massnahmenpaket, die von den zuständigen Bundesämtern – ASTRA oder BAV<sup>3</sup> – mitzufinanzieren sind, werden im Anschluss daran Finanzierungsvereinbarungen abgeschlossen.

Der Vorstand unterstreicht weiter, dass er die Frage der Entkopplung der beiden Instrumente am 26. November 2010 anlässlich einer Begegnung mit der Delegation des Staatsrats zur Sprache gebracht hat. Bei dieser Gelegenheit plädierte die Delegation des Vorstands die Entkopplung der beiden Instrumente, die es erlaubt, das AP dem schwerfälligen kantonalen Revisionsverfahren für regionale Richtpläne zu entziehen, die sich ihrerseits am kantonalen Richtplan orientieren. Mit Blick auf die extrem kurze Zeit, die zur Verfügung steht, beabsichtigt der Vorstand den Akzent entschlossen auf die konkrete Ausarbeitung und die Redaktion des AP und nicht auf Verfahrensfragen zu setzen. Ausserdem ist er sich der Konfliktrisiken bewusst, die auftreten können, wenn in einem gleichen Perimeter zwei Planungsinstrumente koexistieren und teilweise die gleiche Thematik behandeln. Deshalb hat er sich auch dafür engagiert, damit die Thematik der Siedlungsentwicklung, der Mobilität und der Umwelt für beide Instrumente inhaltlich identisch ist und die Zeit zwischen der Annahme des AP's durch den Agglomerationsrat und der Annahme des RPA so kurz wie möglich gehalten wird.

## II. Argumentarium bezüglich der Statutenänderung

### a) Argumente zugunsten der Entkopplung der Instrumente

#### **Verfügbare Zeit**

Der Vorstand ruft in Erinnerung, dass das Bundesamt für Raumentwicklung (nachstehend ARE) für die Agglomerationen Freiburg, Langenthal, Stans und Wil den Zustellungstermin für das Agglomerationsprogramm der zweiten Generation auf Dezember 2011 festgelegt hat. Da die verfügbare Zeit nach Abschluss der ersten Phase des Studienauftragsverfahrens stark begrenzt ist, schlägt der Vorstand vor, für das AP ein Verfahren *sui generis* einzuführen. Dieses Verfahren inspiriert sich an dem der regionalen Richtpläne, indem es die Vernehmlassungsphase des AP verkürzt (für die Gemeinden von drei auf zwei Monate) und auch die Adoptionsphase entsprechend anpasst. Der Vorstand besteht dabei auf der Implikation des Agglomerationsrats, der gemäss den im Juni 2008 angenommenen Statuten als Beschlussorgan für die regionale Planung zuständig ist. Er geht jedoch davon aus, dass diese Implikation Zeit in Anspruch nehmen wird und nach der Erneuerung der Gemeindebehörden im März 2011 nicht sofort zu bewerkstelligen sein wird. Unter diesem Gesichtspunkt stellt der Vorstand auch fest, dass sich der Misserfolg des

---

<sup>3</sup> In Übereinstimmung mit den Richtlinien des UEVK dienen die Dienstleistungsvereinbarungen sowie die Finanzierungsvereinbarungen der Garantie, dass alle mitfinanzierten und nicht mitfinanzierten Massnahmen, die bei der Festlegung der Beitragsansätze massgebend waren, auch tatsächlich umgesetzt werden.

ersten Agglomerationsprogramms teilweise darauf zurückzuführen lässt, dass die politischen Verantwortlichen nie die Zeit oder die Möglichkeit hatten, sich mit diesem Verfahren auseinanderzusetzen. Deshalb schlägt er vor, sie vermehrt in diesen Planungsprozess einzubinden.

### **Anteil der Hauptkapitel im AP und im RPA**

Der Vorstand bekräftigt erneut, dass das Raumentwicklungsprojekt des AP mit dem des RPA identisch sein muss, damit die Kohärenz zwischen den Kapiteln der Siedlungsentwicklung, Mobilität und Landschaft<sup>4</sup> so stark wie möglich gefestigt werden kann. Der Vorstand sieht allerdings voraus, dass die Gewichtung unter diesen drei Kapiteln auch unterschiedlich sein könnten. Im Falle des AP, sollte das Kapitel Mobilität eine überwiegende Stellung einnehmen, da über den Infrastrukturfonds nur Massnahmen zugunsten der Verkehrsinfrastrukturen finanziert werden können. Im RPA hingegen können die drei Kapitel in einer gleichwertigen Wichtigkeitsstufe eingegliedert werden und Massnahmen sowohl im Bereich der Siedlungsentwicklung, der Umwelt oder der Landschaft umfassen. Nach Ansicht des Vorstands ist auch vorauszusehen, dass der regionale Richtplan noch weitere Kapitel enthalten könnte, als die strikt in den Agglomerationsprogrammen des Bundes vorgesehenen Projekte und die in dieser Hinsicht sowohl auf die Statuten der Agglomeration<sup>5</sup> als auch auf die Bestimmungen des *Raumplanungs- und Baugesetzes* verweisen<sup>6</sup> würden.

Der Vorstand schlägt deshalb vor, in zwei Richtungen zu arbeiten :

- 1) Jahr 2011 : Konsolidierung des Siedlungs-, Verkehrs- und Landschaftskonzepts und einen Konsens mit allen betroffenen Behörden anstreben, um in der ersten Phase zuerst das Kapitel Verkehr auszuarbeiten, insbesondere die Massnahmenblätter dieses Kapitels und so die Termine im Hinblick auf die Zustellung des Agglomerationsprogramms einzuhalten.
- 2) Jahr 2012 : Detailausarbeitung der übrigen Kapitel des RPA bis zum Abschluss des kantonalen Verfahrens im Jahre 2012.

### **Mobul hat diese Praktik schon beim ersten Agglomerationsprogramm angewandt**

Der Vorstand hebt hervor, dass der Gemeindeverband Mobul ebenfalls etappenweise vorgegangen ist und den Bundesbehörden im Dezember 2007 ein Agglomerationsprogramm zugestellt hat. Seit der positiven Antwort der Bundesämter in Bezug auf die Mitfinanzierung des Bundes transponiert er nun den Inhalt des Agglomerationsprogramms ins kantonale Verfahren für regionale Richtpläne. Der Vorstand schlägt vor, dass die Agglomeration für das Agglomerationsprogramm der zweiten Generation in gleicher Weise vorgeht. Das im Dezember 2011 für die Bundesämter bestimmte Planungsdokument – das Agglomerationsprogramm – wird zuvor noch Gegenstand einer Vorprüfung durch die kantonalen Direktionen und Ämter sein, ehe es vom Agglomerationsrat gutgeheissen und im Dezember gleichzeitig durch die Agglomeration und den Kanton überwiesen wird. Dieses Planungsdokument wird im Jahr 2012 möglicherweise noch ergänzt, bevor es die Form eines regionalen Richtplans annimmt und das entsprechende Verfahren durchläuft.

### **Stellungnahme des BAV's**

Das BAV hat die Praktik der Entkopplung zugelassen, indem es präzisiert hat, dass die Bundesämter im Falle des Agglomerationsprogramms der ersten Generation des Mobul auf die interne Kohärenz zwischen dem im Jahre 2007 hinterlegten Agglomerationsprogramm und dem regionalen Richtplan hin prüfen werden, der vom Staatsrat nachträglich genehmigt wird. So ist es ausge-

---

<sup>4</sup> In der Version von Dezember 2010 der Richtlinien des UVEK sind die Anforderungen weniger deutlich als in den vorausgehenden Versionen dargestellt. Der Akzent wurde auf eine Gesamtvision gesetzt, die im Agglomerationsprogramm der zweiten Generation definiert werden muss und die Grundlage für die zu entwickelnden Strategien und Massnahmen darstellt.

<sup>5</sup> Siehe Artikel 40 der Statuten der Agglomeration.

<sup>6</sup> Siehe Artikel 26 und folgende des BRPG.

schlossen, dass Strukturelemente des Agglomerationsprogramms aus dem regionalen Richtplan verschwinden oder umgekehrt, denn sie figurieren nur im regionalen Richtplan und nicht im Agglomerationsprogramm, das den Bundesbehörden für die Evaluation zugestellt wird. Es sei daran erinnert, dass die Bundesbehörden für die Evaluation der Agglomerationsprogramme als einzige Möglichkeit nur über die Änderungen der kantonalen Richtpläne verfügen, um zu festzustellen, ob die Agglomerationsprogramme für die unterschiedlichen Behörden auch tatsächlich in behördenverbindlicher Form erstellt worden sind.

Das BAV hat im Oktober 2010 bestätigt, dass die Agglomeration Freiburg in einer ersten Phase das mit den Richtlinien des UVEK konforme Agglomerationsprogramm hinterlegen könne, um dieses Programm dann in einer zweiten Phase in das kantonale Instrument des regionalen Richtplans zu übertragen. Es hebt jedoch hervor, dass die Integration des Programms in den regionalen Richtplan eine Vorbedingung für die Unterzeichnung der Leistungsvereinbarung ist, die im Prinzip nicht vor 2014 und erst nach der Freigabe durch das Parlament der Fonds für die Agglomerationsprogramme der zweiten Generation erfolgen wird.

#### b) Einwendungen gegen die Entkopplung der Instrumente

Der Vorstand verweist darauf, dass gewisse Probleme in der Übergangsphase auftreten könnten, die zwischen der Annahme des AP durch den Agglomerationsrat und der Annahme des RPA durch dasselbe Organ liegt. Denn während dieser Übergangsphase könnte sich der Richtplan, der dem im November 2008 angenommenen Agglomerationsprogramm der ersten Generation entspricht, in einer Phasenverschiebung mit dem Agglomerationsprogramm der zweiten Generation befinden, das den Bundesbehörden im Dezember 2011 zugestellt wird. Insbesondere dieser Punkt ist für die Mitgliedsgemeinden der Agglomeration ausschlaggebend, damit sie wissen, wie sie ihre Ortsplanung entsprechend zu orientieren haben. Mit der Unterstützung des Kantons schlägt der Vorstand vor, dass für diese kurze Übergangsphase Zwischenlösungen im Sinne von Artikel 27 BRPG gefunden werden, der festlegt, dass Agglomerationsprogramme für die mit der Raumplanung verbundenen Aspekte als regionale Richtpläne zu betrachten sind<sup>7</sup>.

### **III. Verfahrensfragen**

Der Vorstand ruft weiter in Erinnerung, dass jede Gesamt- oder Teilrevision der Statuten der Agglomeration Gegenstand einer Vorprüfung durch den Staatsrat ist, bevor sie vom Letzteren genehmigt wird<sup>8</sup>. Damit kommt er der Verpflichtung nach, die er anlässlich der Begegnung mit dem Staatsrat am 26. November 2010 eingegangen ist und hat am 23. Dezember 2010 den vorliegenden Botschaftsentwurf sowie die entsprechende Statutenänderung der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion zugestellt, Direktion, die für die Koordination der kantonalen Agglomerationspolitik zuständig ist.

Anlässlich der ersten Sitzung<sup>9</sup> der Begleitgruppe der Agglomeration Freiburg, die vom Staatsrat eingesetzt wurde und von Herrn Staatsrat G. Godel, Direktor, präsiert wird, hat eine Delegation des Vorstands die Verfahrensfragen bezüglich der Entkopplung des Agglomerationsprogramms vom Richtplan der Agglomeration ein weiteres Mal der Diskussion unterbreitet. Um eine Lösung

---

<sup>7</sup> Siehe Artikel 27 Absatz 1. Man könnte auch gelten lassen, dass in dieser Übergangsphase das im Dezember 2011 hinterlegte Agglomerationsprogramm der zweiten Generation als verbindlich gilt, bis der regionale Richtplan vom Staatsrat formell und spätestens bis Ende Dezember 2012 genehmigt worden ist.

<sup>8</sup> Der Vorstand erinnert daran, dass das Statutenänderungsverfahren betreffend der Einführung einer wichtigen neuen Aufgabe durch die besonderen Regeln unter Artikel 29 AggG bestimmt wird.

<sup>9</sup> Diese Sitzung fand am 19. Januar 2011 statt.

zu finden, die allen implizierten Instanzen entspricht, wurde beschlossen, dem BAV ein Schreiben<sup>10</sup> zukommen zu lassen, das folgendes vorschlägt:

- Der Agglomeration Freiburg eine Verlängerung der Zustellfrist bis zum 31. März 2012 zu gewähren, da das Agglomerationsprogramm bis dahin das vorgesehene kantonale Verfahren durchlaufen ist und vor der Prüfung durch die Bundesbehörden ebenfalls durch den Staatsrat genehmigt sein wird.
- Das Prinzip der Entkopplung zu akzeptieren, das darin besteht, den Bundesbehörden im Dezember 2011 das vorerst vom Agglomerationsrat angenommene und einer begrenzten Vernehmlassung unterworfenen Agglomerationsprogramm zuzustellen. Das formelle öffentliche Vernehmlassungsverfahren, die Annahme und die Genehmigung durch den Staatsrat würden dann im Jahr 2012 erfolgen, Jahr, in welchem die Bundesbehörden die verschiedenen Agglomerationsprogramme evaluieren werden.

Am 31. Januar 2011 wurde der Vorstand von dem für die Agglomerationspolitik zuständigen Staatsrat informiert, dass das BAV seine prinzipielle Einwilligung für eine aussergewöhnliche Fristenverlängerung für die Zustellung des Agglomerationsprogramms der zweiten Generation bis zum 31. März 2012 erteilt habe. Das BAV verlangt jedoch, dass das Agglomerationsprogramm vor seiner Zustellung an die Bundesbehörden vom Staatsrat zwingend genehmigt werden müsse. Unter diesen Umständen war der Staatsrat der Ansicht, dass der Vorschlag für eine Entkopplung der beiden Instrumente nicht mehr notwendig sei.

Aufgrund dieser Entwicklung und in der Erwartung des Ergebnisses einer tripartiten Sitzung zwischen dem Vorstand, dem Staatsrat und der Direktion des BAV's, schlägt der Vorstand dem Agglomerationsrat vor, diese Statutenänderung anzunehmen, da sie letztendlich den Weg zu einer Entkopplungslösung der Instrumente sowie die Aufrechterhaltung je eines Instruments für das Agglomerationsprogramm und eines Instruments für den regionalen Richtplan offen lässt.

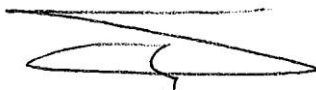
#### **IV. Vorschlag zuhanden des Agglomerationsrats**

Der Agglomerationsvorstand unterbreitet deshalb dem Agglomerationsrat den Vorschlag, die Änderung der Artikel 16 und 21 der Statuten der Agglomeration gemäss dem beiliegenden Beschlussentwurf anzunehmen, der der Agglomeration die Möglichkeit bietet, das Instrument des Bundes für das Agglomerationsprogramm vom Instrument des regionalen Richtplans des Kantons abzukoppeln.

-----  
Mit freundlichen Grüssen.

IM NAMEN DES AGGLOMERATIONSVORSTANDS  
DER AGGLOMERATION FREIBURG

De Präsident :



René Schneuwly

Die administrative Geschäftsleiterin :



Corinne Margalhan-Ferrat

<sup>10</sup> Dieses Schreiben wurde dem BAV am 31. Januar 2011.



---

**AGGLOMERATION DE FRIBOURG  
AGGLOMERATION FREIBURG**

**ENTWURF**

**DER AGGLOMERATIONSRAT DER AGGLOMERATION FREIBURG**

Gestützt auf :

- das Gesetz vom 19. September 1995 über die Agglomerationen ;
- das Raumplanungs- und Baugesetz vom 2. Dezember 2008 ;
- die Statuten der Agglomeration Freiburg vom 1. Juni 2008 ;
- das Reglement des Agglomerationsrats vom 13. November 2008 ;
- die Botschaft Nr. 23 des Agglomerationsvorstands vom 10. Februar 2011 ;

in Erwägung :

- der Botschaft Nr. 23 des Agglomerationsvorstands ;
- des Vorbescheids der Kommission für Raumplanung, Mobilität und Umwelt ;

beschliesst :

**Erster Artikel**

Artikel 16 Absatz 1 der Statuten der Agglomeration wird wie folgt ergänzt :

*Neu* b) er bewilligt die Vernehmlassung des Agglomerationsprogramms (nachstehend AP); genehmigt das Agglomerationsprogramm, das die von den Bundesbehörden sowie von den kantonalen Direktionen und Ämtern verlangten Änderungen integriert, bevor es zur Beurteilung überwiesen wird ;

c) er nimmt Stellung zum Entwurf des Richtplans der Agglomeration (nachstehend RPA), bewilligt dessen öffentliche Vernehmlassung; er genehmigt den RPA sowie dessen Verwirklichungsetappen und die damit verbundenen Kosten ;

**Artikel 2**

Artikel 21 Absatz 3 der Statuten der Agglomeration wird wie folgt ergänzt :

*Neu* a') er erarbeitet das Agglomerationsprogramm und unterzeichnet den Leistungsvertrag sowie die entsprechenden Finanzierungsvereinbarungen ;



### **Artikel 3**

Artikel 26 Absatz 2 erster Satz der Statuten der Agglomeration wird wie folgt ergänzt :  
Diese Kommission nimmt Stellung zur Nachführung des Agglomerationsprogramms sowie der Nachführung des Richtplans der Agglomeration im Bereich der Raumplanung und der Mobilität.

### **Artikel 4**

Artikel 40 Absatz 3 der Statuten ist aufgehoben.

### **Artikel 5**

<sup>1</sup> Die vorliegende statutarische Änderung unterliegt dem fakultativen Referendum.

<sup>2</sup> Sie tritt nach ihrer Genehmigung durch den Staatsrat in Kraft.

Freiburg, den 3. März 2011

#### IM NAMEN DES AGGLOMERATIONSRATS DER AGGLOMERATION FREIBURG

Der Präsident :

Die Generalsekretärin :

Bernard Aebischer

Corinne Margalhan-Ferrat

GENEHMIGT DURCH DEN STAATSRAT ANLÄSSLICH SEINER SITZUNG VOM ...

Der Präsident :

Die Kanzlerin :

Erwin Jutzet

Danielle Gagnaux