



AGGLOMERATION DE FRIBOURG
AGGLOMERATION FREIBURG

Nr.36

Botschaft des Agglomerationsvorstandes
an den Agglomerationsrat

**Botschaft betreffend die Genehmigung
der öffentlichen Vernehmlassung
zum Agglomerationsprogramm der dritten Generation**

Sitzung des Agglomerationsrates vom 23. März 2016

Inhalt

I.	Zielsetzungen.....	1
II.	Zeitliche Entwicklung des Vorhabens	1
III.	Struktur des zur öffentlichen Vernehmlassung aufgelegten Dokuments.....	3
IV.	Validierungsverfahren des AP3.....	4
V.	Antrag zuhanden des Agglomerationsrates.....	5

Beilage

- Beschlussentwurf

36 - 2011-2016: Botschaft betreffend die Genehmigung der öffentlichen Vernehmlassung zum Agglomerationsprogramm der dritten Generation

Im Hinblick auf die Überweisung des Agglomerationsprogramms der 3. Generation (nachstehend AP3) an das Bundesamt für Raumentwicklung (nachstehend ARE) auf den 31. Dezember 2016 sowie in Übereinstimmung mit der kantonalen Gesetzgebung und den statutarischen Bestimmungen in diesem Bereich, beantragt der Agglomerationsvorstand (nachstehend Vorstand) dem Agglomerationsrat (nachstehend Rat), die Durchführung der öffentlichen Vernehmlassung zum AP3 für die Dauer von zwei Monaten, vom 24. März bis zum 23. Mai 2016, zu genehmigen.

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen Agglomerationsrätinnen
Sehr geehrte Herren Agglomerationsräte

I. Zielsetzungen

Die beantragte öffentliche Vernehmlassung verfolgt ein doppeltes Ziel: den gesetzlichen Anforderungen in Bezug auf die regionale Richtplanung zu entsprechen und ein Dokument zu erstellen, das mit den Richtlinien des Bundes im Bereich der Agglomerationsprogramme übereinstimmt. Der Kerngedanke, der dieses Planungsvorhaben leitete, bezieht sich auf die Ausarbeitung eines Instruments, das die Konzeptualisierung, die Priorisierung und die Umsetzung einer Territorialpolitik erlaubt, die mit allen Gemeinden der Agglomeration abgestimmt ist.

Das Dokument, das Ihnen vorgelegt wird, beruht auf einer Diagnose des Istzustandes und der Herausforderungen im Bereich der Siedlungsentwicklung, der Mobilität und der Landschaft auf Ebene der Agglomeration sowie der Tendenzen der zukünftigen Entwicklung (Bevölkerungs- und Arbeitsplatzwachstum). Dabei geht es für die Agglomeration um eine langfristig angesetzte globale Vision bis zum Zeithorizont 2030. Das in die Vernehmlassung geschickte Dokument wird aufgrund der dazu angebrachten Bemerkungen und nach Abschluss des Verfahrens Gegenstand von Änderungen sein.

II. Zeitliche Entwicklung des Vorhabens

Der Richtplan der Agglomeration, der ursprünglich dem Agglomerationsprogramm der 1. Generation entsprach, wurde im Dezember 2007 beim ARE eingereicht und am 27. November 2008 vom Agglomerationsrat angenommen. Diese Planung wurde im Rahmen der Arbeiten bezüglich des Agglomerationsprogramms der 2. Generation (AP2) revidiert, das am 29. Dezember 2011 beim ARE eingereicht und vom Agglomerationsrat am 26. Januar 2012 angenommen wurde. Der Richtplan seinerseits wurde vom Staatsrat am 19. März 2012 unter der zweifachen Bedingung genehmigt, dass erstens ein ergänzender strategischer Bericht mit behördenverbindlichem Text und Karteninhalt, Zielsetzung, Umsetzung, Aufgabenverteilung erstellt und zweitens der behördenverbindliche Text und Karteninhalt entsprechend angepasst werde. Der Staatsrat des Kantons Freiburg hat den strategischen Bericht letztendlich am 27. Mai 2014 als Dokument genehmigt, das alle behördenverbindliche Elemente des AP2 für die Behörden zusammenfasst, die mit der Anwendung der regionalen Richtplanung beauftragt sind.

Die Vorbereitungsphase

Nachdem der Entscheid für die Ausarbeitung des AP3 gefasst war, wählte die Agglomeration die Ausschreibungen im Einladungsverfahren im Sinne der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) durchzuführen. So wurden für die drei spezifischen Themen

des Dokuments drei Aufträgen vergeben: Siedlungsentwicklung, Mobilität, Natur und Landschaft. Für jede Thematik wurden vier Planungsbüros aufgeboden, also insgesamt 12 Planungsbüros. Die vier innerhalb der Thematik im Wettbewerb stehenden Planungsbüros hatten die Möglichkeit, sich mit anderen externen (nicht eingeladenen) Büros zusammenzuarbeiten, um gewisse spezifische Aspekte zu behandeln. Die Gründung einer Auftragsnehmergruppe für die Behandlung von mehr als einer Thematik war von vorne herein nicht möglich.

Nach einer gründlichen Evaluation der eingegangenen Offerten wurden folgende Büros ausgewählt: Archam und Partner AG, Freiburg, für den Bereich Siedlungsentwicklung sowie Team+ SA, Bulle, für den Bereich Mobilität, in Zusammenarbeit mit dem Büro Roland & Ribl SA, Genf, spezifisch für den Bereich der öffentlichen Verkehrsplanung und endlich das Ökobüro, Bureau d'écologie, Freiburg, für den Bereich Natur und Landschaft.

Austauschphase

Die Agglomeration entschied sich für ein Arbeitsverfahren, das sich im Kern auf einen partizipativen Prozess für das gesamte Projekt abstützte (in Analogie zu Artikel 9 Absatz 2 des RPBR). Die betroffenen Beteiligten konnten somit an der Ausarbeitung des Dokuments mitwirken und ihr Wissen einbringen, um dem Projekt eine breite Unterstützung zu verleihen. Es galt dabei die Lehren aus dem vorhergehenden Agglomerationsprogramm zu ziehen, sowohl in Bezug auf den Ausarbeitungsprozess als auch den Inhalt, und die neue Version auf eine breitere Basis abzustützen.

Dieses Vorgehen fand während den entscheidenden Projektphasen in Form von partizipativen Werkstätten statt: in der Konzeptionsphase, in der Ausarbeitungsphase des Konzepts und der Strategien sowie in der Schlussphase mit einer Rückmeldung zu den vorgeschlagenen Massnahmen.

Die eingeladenen Beteiligten bestanden hauptsächlich aus Vertretern der verschiedenen Agglomerationsorgane (Legislative, Exekutive, konsultative Kommissionen), der Gemeinden, der kantonalen Behörden, der Oberämter, der Freiburgischen Verkehrsbetriebe (nachstehend TPF) sowie der verschiedenen im Bereich der Mobilität und der Umwelt aktiven gemeinnützigen Vereine. Dazu ist hervorzuheben, dass die Ergebnisse der einzelnen Plenarwerkstätten in mehreren Berichten zusammengefasst wurden, die auf der Webseite der Agglomeration heruntergeladen werden können. Zwei Werkstätten wurden zudem ausschliesslich mit der Kommission für regionale Raumplanung und Mobilität (KRRM) mit dem Ziel durchgeführt, die im Rahmen des Projekts entwickelten Ideen mit den Realitäten vor Ort in den betroffenen Gemeinden zu konfrontieren. Diese Kommission besteht aus Gemeinderäten der zehn Mitgliedgemeinden, die auf kommunaler Ebene mit dem Aufgabenbereich der Raumplanung beauftragt sind, sowie aus den Vertretern deren technischen Dienststellen. Auf Antrag dieser Kommission beschloss der Vorstand, bilaterale Gespräche in den Gemeinden zu organisieren, um die Opportunität und die Machbarkeit der festgehaltenen Massnahmen zu beurteilen.

Parallel zu diesem partizipativen Prozess entwickelten die drei Auftragsnehmer das Territorialkonzept und die sektorbezogenen Strategien sowie die zur Umsetzung führenden Massnahmen. Dieser schrittformige methodologische Ansatz erforderte für die Dauer des gesamten Projekts eine enge Koordination der Arbeiten, insbesondere im Rahmen regelmässiger technischer Sitzungen. Ein permanenter Kontakt wurde zudem mit den kantonalen und eidgenössischen Behörden aufrechterhalten, um die Richtigkeit des durchgeführten Verfahrens sicherzustellen. Man kann in diesem Zusammenhang auf mehrere Begegnungen hinweisen, um die Richtigkeit der getroffenen Wahl im Bereich der Bevölkerungs- und Arbeitsplatzentwicklung zu prüfen.

Konsolidierungsphase

Während dem gesamten Ausarbeitungsprozess des Projekts war die Agglomerationsverwaltung darauf bedacht, die durch die Auftragsnehmer ausgearbeiteten Vorschläge bezüglich der recht unterschiedlichen Aspekten in den Bereichen Siedlungsentwicklung, Mobilität, Natur und Landschaft zu einem kohärenten und koordinierten Projekt zusammenzuführen. Nach dem Eingang der Vorschläge leistete die Verwaltung einen wichtigen Beitrag mit dem Ziel, den Projektverlauf zu überwachen und die Richtigkeit des Territorialkonzepts, die Umsetzbarkeit der verschiedenen festgelegten Strategien sowie die Kohärenz und der regionale Charakter der vorgeschlagenen Massnahmen sicherzustellen.

Nach Abschluss der Konsolidierungsphase verabschiedete der Vorstand die verschiedenen Dokumente des AP3 und nahm demzufolge auch eine erste politische Beurteilung der geleisteten Arbeit vor.

III. Struktur des zur öffentlichen Vernehmlassung aufgelegten Dokuments

a Konstitutive Bestandteile

Die Struktur des AP3 wurde aufgrund der Erfahrungen im Bereich der regionalen Richtplanung sowie der Anforderungen des Bundes in Bezug auf die Agglomerationsprogramme (siehe Weisung über die Prüfung und Mitfinanzierung der Agglomerationsprogramme der dritten Generation) erstellt. Um Klarheit und Prägnanz zu fördern, wurde das vorliegende Projekt in drei unterschiedliche Teile unterteilt:

- Strategischer Bericht,
- Erläuterungsbericht,
- Massnahmenblätter.

Der strategische Bericht erläutert in zusammenfassender Form die aus den Zielbestimmungen und Territorialkonzeptarbeiten ausgewählten Optionen, die den einzelnen thematischen Bereichen eigen sind. Der Erläuterungsbericht seinerseits enthält die Argumentation bezüglich der Wahl der getroffenen Massnahmen. Die Massnahmenblätter hingegen, detaillieren aus operativer Sicht die für die Umsetzung der sektorbezogenen Strategien notwendigen Realisierungen. Der Vorstand erinnert daran, dass die Massnahmenblätter hauptsächlich für die Auslösung der Mitfinanzierung des Bundes bestimmt sind und den im Bereich der regionalen Richtplanungen angewandten Verfahren nicht unterliegen. Um die Transparenz zu gewährleisten wurde aber trotzdem beschlossen, die Massnahmenblätter den in die öffentliche Vernehmlassung geschickten Unterlagen beizufügen. Der deskriptive Teil der Massnahmen sowie deren Kosten sind noch zu verfeinern und werden nachträglich ergänzt.

Der Erläuterungsbericht umfasst ebenfalls eine Berichterstattung über die Umsetzung der im AP2 vorgesehenen Massnahmen und einen Evaluationsbericht zum AP3. Diese Dokumentation ist hauptsächlich für die Beurteilung des Agglomerationsprogramms durch den Bund bestimmt und hat für das vorgeschlagene Konzept im Rahmen des AP3 keine Tragweite. Demzufolge wird diese Dokumentation erst nach der öffentlichen Vernehmlassung erstellt.

b Rechtliche Tragweite

Der strategische Bericht umfasst die Texte und Karten, die Zielsetzungen, die Umsetzung und die Aufgabenverteilung, die als Bestandteil der regionalen Richtplanung gelten und somit für die mit der Umsetzung des Projekts beauftragten Behörden verbindlich sind. Der Erläuterungsbericht seinerseits hat keine verbindliche Tragweite, da er sich nur darauf beschränkt, detaillierte Erklärungen zu den gewählten Optionen abzugeben.

Diese Dichotomie zwischen dem strategischen Bericht und dem Erläuterungsbericht ergibt sich aus der Eigenart der Freiburger Agglomerationsprogramme, die gleichzeitig auch die Funktion regionaler Richtpläne erfüllen. Sie wurde bevorzugt, um dem Willen des Staatsrates zu entsprechen, der darauf bestand, für die regionale Richtplanung über ein Instrument zu verfügen, das die für die Behörden verbindlichen Texte und Übersichtskarten zusammenfasst. Der strategische Bericht soll einfach gehalten sein und richtet sich sowohl an die Verwaltung als auch an die Bürger.

Die Massnahmenblätter haben ihrerseits keinen behördenverbindlichen Charakter, mit Ausnahme der Zielsetzungen und der Aufgabenverteilung. Das Einbinden der beiden Elemente in die regionale Richtplanung beruht auf dem Gedanken, die Umsetzung der Massnahmen als Hebelwerkzeug für die Konkretisierung des Territorialkonzepts zu fördern. Gestützt darauf müssen sich die Massnahmen nach Handlungsprioritäten ausrichten, die von allen Akteuren breit mitgetragen werden. Die Beschreibung der konkreten Umsetzung der Massnahmen (Standort, technische Eigenschaften, usw.) ist nicht behördenverbindlich und kann durch die mit der Umsetzung beauftragten Behörden abgeändert werden. Es ist also nicht notwendig, für eine Änderung in der Ausführung einer Massnahme, ein Änderungsverfahren im Rahmen der regionalen Richtplanung einzuleiten. Dieser Ansatz ist umso mehr gerechtfertigt, als eine verhältnismässig lange Zeitspanne zwischen dem Entwurf des Massnahmenblattes und der konkreten Umsetzung der geplanten Massnahme vergehen kann.

IV. Validierungsverfahren des AP3

a Der gesetzliche Rahmen

Die Agglomeration Freiburg hat die Revision ihres Richtplans der Agglomeration gemäss des vom Kanton vorgesehenen Verfahrens für die regionale Richtplanung durchgeführt. Dieses Vorgehen erfolgte in Übereinstimmung mit dem Raumplanungs- und Baugesetz (RPBG; SGF 701.1), das am 1. Januar 2010 in Kraft getreten ist und die Agglomerationsprogramme wie regionale Richtpläne betrachtet (Artikel 27 Absatz 1 RPBG).

Es sind also die in der kantonalen Gesetzgebung unter Artikel 23 bis 33 RPBG und Artikel 17 bis 19 des Ausführungsreglements zum Raumplanungs- und Baugesetz (RPBR; SGF 710.11) eingetragenen Regeln, die den Rahmen für die Durchführung des formellen Verfahrens bestimmen. Das Letztere entspricht deshalb in sehr ähnlicher Weise des für die Genehmigung des AP2 angewandten Verfahrens.

b Die öffentliche Vernehmlassung

Allgemeines

Der Vorstand, der die Ihnen vorliegende Version des Dokuments in seiner Sitzung vom 18. Februar 2016 beschlossen hat, beantragt dem Rat, die öffentliche Vernehmlassung zum AP3 zu billigen. Die Dauer der Vernehmlassung ist für die regionale Richtplanung gesetzlich auf zwei Monate festgelegt, in diesem Falle also von 24. März bis 23. Mai 2016. Während diesem Zeitraum können alle interessierten Personen ihre Bemerkungen zu den verschiedenen Dokument- und Planungsunterlagen des AP3 anbringen und dem Vorstand schriftlich mitteilen. Parallel dazu führen die betroffenen kantonalen Direktionen und Ämter in einer Zeitspanne von drei Monaten eine Vorprüfung der in die Vernehmlassung geschickten Dokumente durch.

Sobald die Dokumente formell in der Vernehmlassung stehen, wird der Vorstand zwei öffentliche Informationssitzungen organisieren, nämlich die erste in deutscher Sprache am 14. April 2016 in Düdingen und die zweite in französischer Sprache am 28. April 2016 in Freiburg. Der Ort dieser Veranstaltungen wird später mitgeteilt. Eine zusätzliche Informationssitzung wird am 23. Mai 2016 für die kommunalen Techniker und Politiker im Rahmen der Kommission für regionale Raumplanung und Mobilität (KRRM) durchgeführt. Wegen des Legislaturwechsels und der Erneuerung der Agglomerationsorgane am 30. Juni 2016 beschloss der Vorstand, Ende Sommer ebenfalls für die neu in den Agglomerationsrat gewählten Personen eine Informationssitzung durchzuführen. Die Details dieser Veranstaltung werden später bekanntgegeben.

Der Vernehmlassungsbericht

Im Anschluss an die öffentliche Vernehmlassung wird der Vorstand einen Vernehmlassungsbericht vorbereiten, der die zum AP3 formulierten Bemerkungen sowie die ausführlichen Antworten des Vorstandes enthalten wird. Der Vorstand wird sich im Rahmen des Vernehmlassungsberichts auch dazu äussern, ob die durch die Gemeinderäte formulierten Bemerkungen als erhebliche Meinungsverschiedenheiten im Sinne der kantonalen Gesetzgebung (analog zu Artikel 12 RPBR) betrachtet und behandelt werden müssen. Im Falle einer erheblichen Meinungsverschiedenheit zwischen einem Gemeinderat und dem Vorstand, stellt der Letztere seine Stellungnahme gestützt auf den Entwurf des Vernehmlassungsberichts der betroffenen Gemeinde zu. Der Gemeinderat wird anschliessend von einer Delegation des Organs angehört, welches das Projekt genehmigt, in diesem Falle die Kommission für Raumplanung, Mobilität und Umwelt (KRMU). Ein Protokoll über diese Sitzung wird erstellt und dem Dossier zuhanden des Agglomerationsrates beigelegt, der am 13. Oktober 2016 über den Inhalt des AP3 befinden wird.

Die Annahme durch den Agglomerationsrat

Das Agglomerationsprogramm AP3 wird im Anschluss an den Vernehmlassungsbericht durch den Vorstand angepasst, ehe es dem Rat zur Annahme vorgelegt wird.

Im Rahmen seiner Sitzung vom 13. Oktober 2016 wird der Rat das AP3 definitiv verabschieden. Anlässlich dieser Sitzung wird der Inhalt des Agglomerationsprogramms diskutiert, wobei die Legislative ebenfalls die Möglichkeit haben wird, Änderungsanträge zum Text anzubringen und über allfällige Änderungsanträge zu beraten. In Übereinstimmung mit dem im Bereich der regionalen Richtplanung vorgesehenen Verfahren, wird das AP3 abschliessend dem Kanton zur Genehmigung vorgelegt. Wie im Kalender vorgesehen, wird der Staatsrat das Dokument im Verlaufe des Monats November 2016 genehmigen.

Nach der Genehmigung auf höchster Ebene wird das AP3 bis spätestens am 31. Dezember 2016 dem ARE überwiesen, dem Bundesamt, das für Evaluation der Agglomerationsprogramme zuständig ist.

Datum (2016)	Organ	Beschreibung
23. März	Agglomerationsrat	Billigung der öffentlichen Vernehmlassung zum AP3 V0
24. März – 23. Mai 24. März – 23. Juni		Öffentliche Vernehmlassung Vorprüfung im Rahmen der technischen Amtsstellen der Gemeinden und des Kantons
14. und 28. April		Öffentliche Informationssitzungen f/d
30. Juni	Agglomerationsrat	Konstituierende Sitzung
Im Juli	Agglomerationsvorstand	Vernehmlassungsbericht
Im September		Informationssitzung des neuen Rates
13. Oktober	Agglomerationsrat	Annahme des Dokuments AP3 V1 und Diskussion über die Änderungsanträge AP3 V2
Im November		Schlussprüfung durch den Kanton
Im November	Staatsrat	Genehmigung durch den Staatsrat
31. Dezember		Einreichen bei den Bundesbehörden

V. Antrag zuhanden des Agglomerationsrates

Der Vorstand beantragt dem Rat, die öffentliche Vernehmlassung zum Agglomerationsprogramm der 3. Generation gemäss dem dieser Botschaft beigelegten Beschlusssentwurf zu genehmigen.

Mit freundlichen Grüssen

Im Namen des Agglomerationsvorstandes
der Agglomeration Freiburg

Der Präsident:



René Schneuwly

Der Generalsekretär:



Félicien Frossard

DER AGGLOMERATIONS RAT DER AGGLOMERATION FREIBURG

Gestützt auf:

- das Gesetz vom 19. September 1995 über die Agglomerationen (AggG; SGF 140.2),
- die Statuten der Agglomeration Freiburg vom 1. Juni 2008,
- das Gesetz vom 25. September 1980 über die Gemeinden (GG) und sein Ausführungsreglement vom 28. Dezember 1981 (SGF 140.1 und 140.11),
- das Raumplanungs- und Baugesetz vom 2. Dezember 2008 (RPBG; SGF 710.1) und sein Ausführungsreglement vom 1. Dezember 2009 (RPBR; SGF 710.11),

in Erwägung:

- der Botschaft Nr.30 vom 4. Dezember des Agglomerationsvorstandes,
- der Botschaft Nr.36 vom 18. Februar 2016 des Agglomerationsvorstandes,
- die Stellungnahme der Kommission für Raumplanung, Mobilität und Umwelt,

beschliesst:

Erster Artikel

- ¹ Der Agglomerationsrat billigt die öffentliche Vernehmlassung zum Agglomerationsprogramm der 3. Generation (nachstehend: AP3) der Agglomeration Freiburg.
- ² Die öffentliche Vernehmlassung findet vom 24. März 2016 bis zum 23. Mai 2016 statt.
- ³ Die Bekanntmachung dieser Vernehmlassung wird im Amtsblatt des Kantons Freiburg vom 24. März 2016 veröffentlicht.

Zweiter Artikel

- ¹ Der Inhalt des AP3 kann auf der Webseite der Agglomeration heruntergeladen werden (www.agglo-fr.ch). Das Programm kann auch als Druckvorlage in deutscher und französischer Sprache beim Sekretariat der Agglomeration eingesehen werden.
- ² Alle interessierten Personen können Bemerkungen zu diesem Projekt anbringen und dem Vorstand der Agglomeration, Sekretariat der Agglomeration Freiburg, Boulevard de Pérolles 2, 1700 Freiburg, mitteilen.

Freiburg, den 23. März 2016

Im Namen des Agglomerationsrates
der Agglomeration Freiburg

Der Präsident:

Der Generalsekretär:

Alexis Overney

Félicien Frossard