

Nr. 21

Botschaft des Agglomerationsvorstandes
zuhanden des Agglomerationsrates

**Botschaft zur
Freigabe des Studienkredits für das
Agglomerationsprogramm der fünften Generation (AP5),
beziehungsweise für den
regionalen Richtplan der Agglomeration (RPA)**

Inhaltsverzeichnis

I. Ausgangslage.....	1
1.1 Erläuterungen des Vorstands	1
1.2 Vorteile der Ausarbeitung eines <i>AP5</i>	1
1.2.1 Erhalt eines kohärenten Zukunftsbilds des funktionalen Perimeters der Agglomeration.....	1
1.2.2 Erhalt der Unterstützung des Bundes für die Infrastrukturmassnahmen zwischen 2028 und 2032	2
II. Inhalt des <i>AP5</i> , beziehungsweise des <i>RPA</i>	3
2.1 Ausgangslage.....	3
2.1.1 Regionale Richtplanungen (RP, AP und KantRP).....	3
2.1.2 Verbindlicher Inhalt im <i>AP5</i>	4
2.2 Programmkapitel und Herausforderungen	5
2.2.1 Situations- und Trendanalyse	5
2.2.2 Zukunftsbild und Strategien	5
2.2.3 Massnahmen	5
III. Governance.....	6
3.1 Ein von den Organen der <i>Agglomeration</i> getragener <i>AP5</i>	6
3.2 Integration der neuen Gemeinden ins <i>AP5</i>	6
3.2.1 Leistungsverträge und Verpflichtung der Gemeinden	6
3.2.2 Vertretung der Gemeinden in einem Begleitgremium des <i>AP5</i>	6
3.3 Eine vom Staat Freiburg und den Oberämtern unterstützte Vorgehensweise	6
IV. Programmorganisation: Zeitplan und Prüfverfahren	6
V. Budget für die Ausarbeitung.....	8
5.1 Anfänglich budgetierter Betrag	8
5.2 Kostenvoranschlag für die Arbeiten am <i>AP5</i>	8
5.3 Mitfinanzierung Kanton	8
5.4 Externe und interne Leistungen	8
5.4.1 Externe Leistungen.....	8
5.4.2 Interne Leistungen.....	9
5.5 Aufteilung der <i>AP5</i> -Kosten: Leistungsverträge und Verpflichtung der Gemeinden.....	9
VI. Antrag zuhanden des Agglomerationsrates.....	10

Beilagen

- Beilage 1: Beschlussentwurf, Teil «Mobilität»
- Beilage 2: Beschlussentwurf, Teil «Raumplanung»

Glossar:

Alle Abkürzungen sind in diesem Dokument in Schrägschrift dargestellt.

Abkürzung	Definition
AggG	Gesetz über die Agglomerationen des Staats Freiburg (SGF 140.2)
Agglomeration	Agglomeration Freiburg (Institution) als politisches Organ (Legislative und Exekutive) mit einer Verwaltungs- und Fachstelle
AP	Agglomerationsprogramm/e der Agglomeration Freiburg (AP1, AP2, AP3, AP4)
AP2	Agglomerationsprogramm der zweiten Generation der Agglomeration Freiburg
AP3	Agglomerationsprogramm der dritten Generation der Agglomeration Freiburg
AP4	Agglomerationsprogramm der vierten Generation der Agglomeration Freiburg
AP5	Agglomerationsprogramm der fünften Generation der Agglomeration Freiburg
AP6	Agglomerationsprogramm der sechsten Generation der Agglomeration Freiburg
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
ARUM	Aufgabenbereich der Raumplanung, Umwelt und Mobilität der Agglomeration Freiburg
KantRP	Kantonaler Richtplan
Mitgliedgemeinden	Mitgliedgemeinden der Agglomeration Freiburg
MobG	Mobilitätsgesetz des Staats Freiburg
MOCA	Monitoring und Controlling der Agglomerationsprogramme (Indikatoren)
ÖV	Öffentlicher Verkehr
PAVV	Verordnung des UVEK über das Programm Agglomerationsverkehr (SR 725.116.214)
Rat	Agglomerationsrat der Agglomeration Freiburg
RP	Regionaler Richtplan
RPAV	Richtlinien des Bundes zum Programm Agglomerationsverkehr
RPBG	Raumplanungs- und Baugesetz (SGF 710.1) des Staats Freiburg
SaaneRP	Regionaler Richtplan des Saanebezirks
SenseRP	Regionaler Richtplan des Sensebezirks
SeeRP	Regionaler Richtplan des Seebezirks
Statuten	Statuten der Agglomeration Freiburg
Vorstand	Agglomerationsvorstand der Agglomeration Freiburg

21 – 2021-2026: Botschaft zur Freigabe des Studienkredits für das Agglomerationsprogramm der fünften Generation (AP5), beziehungsweise für den regionalen Richtplan der Agglomeration (RPA)

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Mitglieder des Agglomerationsrats

I. Ausgangslage

1.1 Erläuterungen des Vorstands

Der *Agglomerationsvorstand der Agglomeration Freiburg (nachstehend Vorstand)* hat gestützt auf eine sorgfältige Interessenabwägung die Zweckmässigkeit der Einreichung eines *Agglomerationsprogramms der fünften Generation der Agglomeration Freiburg (nachstehend AP5)* beurteilt. Die Ausarbeitung dieser Programmgeneration wird durch ein sich wandelndes institutionelles Umfeld geprägt, was zu Ungewissheiten bezüglich Steuerung und Finanzierung führt. Der Zeitplan der *Agglomerationsprogramme (nachstehend AP)* wird auf nationaler Ebene festgelegt. Er überschneidet sich mit dem Zeitplan, der für die institutionelle Reform vorgesehen ist. Es müssen deshalb pragmatische Lösungen gefunden werden, um die Ausarbeitung und Verabschiedung dieses Agglomerationsprogramms innerhalb der vorgesehenen Fristen zu ermöglichen.

Die vorstehend erwähnte Ausgangslage mindert das politische, fachliche und finanzielle Interesse am Beginn der Arbeiten an einem *AP5* in keinster Weise. Denn die Vorteile eines kohärenten Zukunftsbilds für das erweiterte Gebiet sowie der finanziellen Unterstützung für die Umsetzung der erforderlichen Infrastrukturmassnahmen sind unbestritten. So ist das *AP5* die einzige Möglichkeit, in den Genuss einer Mitfinanzierung des Bundes für jene Infrastrukturmassnahmen zu kommen, die zwischen 2028 und 2032 realisiert werden. Es wird zudem ermöglichen, zum ersten Mal mit dem funktionalen Perimeter der Freiburger Agglomeration zu arbeiten.

1.2 Vorteile der Ausarbeitung eines *AP5*

1.2.1 Erhalt eines kohärenten Zukunftsbilds des funktionalen Perimeters der Agglomeration

Die Verkehrssysteme und die Siedlungsentwicklung sind aus Sicht einer kohärenten und integrierten Raumplanung eng miteinander verbunden. Denn die neuen Verkehrsangebote beschleunigen das städtische Wachstum, während die Siedlungsentwicklung zu mehr Fortbewegung führt, was eine stärkere Benutzung der Infrastrukturen zur Folge hat. Diese Einflussmechanismen gehen über die aktuellen administrativen Grenzen der *Agglomeration Freiburg (nachstehend Agglomeration)* hinaus. Der Perimeter des statistischen funktionalen Perimeters der Freiburger Agglomeration steht fest. Er berücksichtigt insbesondere die Pendlerflüsse gemäss *Bundesamt für Raumentwicklung (nachstehend ARE)* (siehe Abbildung 1).

Der Bund begrüsst in seinem Prüfbericht zum *Agglomerationsprogramm der vierten Generation der Agglomeration Freiburg (nachstehend AP4)* die Tatsache, dass sich die Gebietsanalyse auf den funktionalen Perimeter der Freiburger Agglomeration bezog. Er merkte an, dass es angezeigt ist, die Arbeit bezüglich Strategien und Massnahmen für diesen erweiterten Perimeter weiterzuführen, um die erwünschten Ergebnisse zu erzielen.

Um die Anforderungen des Bundes vollständig zu erfüllen, kann die Ausarbeitung des AP5 in zwei Hauptbereiche eingeteilt werden:

- es geht einerseits darum, die in den früheren Generationen in die Wege geleiteten Strategien und Massnahmen weiterzuführen, die vom ARE gut aufgenommen wurden, wobei bestimmte Themen punktuell zu vertiefen sind;
- andererseits geht es darum, den Perimeter des AP5 auszuweiten, um ein echtes kohärentes und integriertes Zukunftsbild des funktionalen Perimeters der Freiburger Agglomeration zu erhalten. Das Ziel dieses Programms besteht im Verständnis der gebietsbezogenen Dynamiken, im Vorschlagen von praktischen Lösungen für diese Probleme, wie die Verkehrserzeugung und der Modalsplit, die Priorisierung der Entwicklungssektoren, die Entwicklung von Natur- und Freizeiträumen usw.



1.2.2 Erhalt der Unterstützung des Bundes für die Infrastrukturmassnahmen zwischen 2028 und 2032

Die Unterstützung des Bundesrats, beziehungsweise der Bundesversammlung, welche die AP der früheren Generationen erhalten haben, ist ein guter Grund für die Ausarbeitung eines AP5. Neben der finanziellen Unterstützung mehrerer Massnahmen des AP4 in Höhe von ungefähr 40 Millionen Franken (Preis 'Oktober 2020' ohne MWST und Teuerung) wählte der Bundesrat auch mehrere Massnahmen mit Priorität B für eine Mitfinanzierung von knapp 12 Millionen Franken (Preis 'Oktober 2020' ohne MWST und Teuerung) aus (mehr Informationen finden sich im [Prüfbericht des Bundes](#)). Diese heute noch unverbindlichen Beträge können nur freigegeben werden, wenn die *Agglomeration* sie rechtfertigt und in einem nächsten AP präzisiert. Die Erfahrung zeigt, dass nur ein kleiner Teil der Projekte, die schlussendlich in die nächste AP-Generation aufgenommen werden, im Zeitraum B des vorgehenden AP identifiziert wurden. Der *Vorstand* stellt in der Praxis fest, dass die bezogene Mitfinanzierung doppelt so hoch ausfallen kann, als der Betrag, der in der vorangehenden AP-Generation erwartet wurde¹. Er weist zudem darauf hin, dass einige Massnahmen nicht raumbezogen sind und der gesamten Gesellschaft

¹ Für das *Agglomerationsprogramm der zweiten Generation der Agglomeration Freiburg (nachstehend AP2)* wurde für die Massnahmen der nächsten Generation (mit Priorität B im AP2) eine Mitfinanzierung des Bundes in Höhe von 18 Millionen Franken erwartet. Die Massnahmen A im *Agglomerationsprogramm der dritten Generation der Agglomeration Freiburg (nachstehend AP3)* wurden schlussendlich mit knapp 38 Millionen Franken (Bundesbeitrag von 35% für Infrastrukturmassnahmen mit Priorität A im AP3) vom Bund mitfinanziert. Desgleichen wurde für den AP3 mit einer Mitfinanzierung des Bundes von ungefähr 17 Millionen Franken für die Massnahmen der nächsten Generation (mit Priorität B im AP3) gerechnet. Die Massnahmen A des AP4 wurden schlussendlich mit 43 Millionen Franken (Bundesbeitrag von 35% für Infrastrukturmassnahmen mit Priorität A im AP4) vom Bund mitfinanziert.

zugutekommen. So ermöglichte beispielsweise das AP4 den Erhalt einer hohen Mitfinanzierung des Bundes für die Dekarbonisierung des Rollmaterials (Bus). Nicht zu vergessen ist, dass die Infrastrukturmassnahmen auch vom Kanton mitfinanziert werden, dessen Beitrag bis zu 50 % des Saldos der Gesamtausgaben betragen kann. Kumuliert sind diese Beteiligungen eine wichtige finanzielle Entlastung für die Gemeinden, deren Infrastrukturmassnahmen im AP eingetragen sind.

Mit der Möglichkeit, Massnahmen für einen grösseren Perimeter einzutragen, erlaubt das AP5 zudem die Aufnahme von neuen Massnahmen, die eine Mitfinanzierung des Bundes erhalten könnten. Der Verzicht auf ein AP5 würde bedeuten, für die Infrastrukturmassnahmen zwischen 2028 und 2032 auf die Mitfinanzierung des Bundes zu verzichten (siehe Abbildung 2). Das Agglomerationsprogramm der sechsten Generation der Agglomeration Freiburg (nachstehend AP6) wird jene Massnahmen enthalten, die nach 2032 realisiert werden.

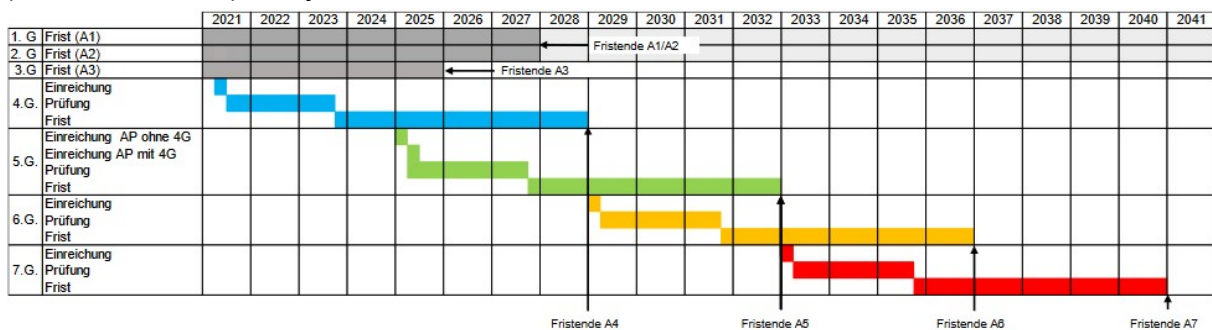


Abbildung 2: Zeiträume der Agglomerationsprogramme und Frist für den Beginn der Ausführung
Quelle: RPAV, Februar 2023, S. 23

Gemäss den *Richtlinien Programm Agglomerationsverkehr (nachstehend RPAV)* sorgt der Vorstand für eine ausreichende Reife der Massnahmen, die ins AP5 eingetragen werden. Um die Umsetzung der Vorhaben innerhalb des ihnen im AP zugewiesenen Zeitraums sicherzustellen, müssen diese Massnahmen über Studien oder Vorprojekte verfügen.

Bei der AP-Prüfung wird der Stand der Umsetzung der Massnahmen früherer AP-Generationen berücksichtigt. Der *Vorstand* verweist zudem darauf, dass die Prüfkriterien und das Anforderungsniveau für den Erhalt einer finanziellen Unterstützung des Bundes im Lauf der Programmgenerationen steigen.

II. Inhalt des AP5, beziehungsweise des RPA

2.1 Ausgangslage

2.1.1 Regionale Richtplanungen (RP, AP und KantRP)

Zur Erinnerung: die regionale Planung ist eine Zwischenstufe zwischen Gemeinde (Ortspläne) und Kanton (*kantonaler Richtplan [nachstehend KantRP]*). Sie legt die Ziele fest, die als Rahmen für die lokale Raumplanung dienen. Der Richtplan ist ein zentrales regionales Raumplanungsinstrument für die Koordination der Aktivitäten, die sich auf die Raumordnung auswirken. Er legt die gewünschte Entwicklung fest und definiert die notwendigen Massnahmen für die Siedlungsentwicklung, Mobilität, Landschaftspflege und Ressourcen. Ein Richtplan ist für die Behörden verbindlich, nicht aber für Privatpersonen. Gemäss Artikel 27 des *kantonalen Raumplanungs- und Baugesetzes (nachstehend RPBG)* werden die AP mit Bezug zur Raumplanung als regionale Richtpläne betrachtet.

Die AP unterscheiden sich aber von den *regionalen Richtplänen (nachstehend RP)*, die auf Bezirksebene erarbeitet werden (*regionaler Richtplan des Saanebezirks [nachstehend SaaneRP]*, *regionaler Richtplan des Sensebezirks [nachstehend SenseRP]*, *regionaler Richtplan des Seebezirks [nachstehend SeeRP]* usw.). Auch wenn diese beiden Planungen (RP und AP) über eine gemeinsame gesetzliche Grundlage verfügen, die im kantonalen Gesetz (RPBG) festgehalten ist, müssen die AP zusätzlich den Richtlinien des Bundes (RPAV) entsprechen. Diese ausführlichen und verbindlichen Richtlinien zur Koordination der Siedlungsentwicklung und des Verkehrs müssen eingehalten werden, damit die jeweiligen Massnahmen mitfinanziert werden. Die AP aller Schweizer Agglomerationen teilen sich einen einzigen Fonds. Deshalb herrscht eine Art Wettbewerb und die besten Programme können eine höhere Mitfinanzierung erhalten.

Die oben erwähnten Planungen müssen aufeinander abgestimmt sein. Sie verfügen aber über unterschiedliche Körnungen und ergänzen sich gegenseitig. Der *KantRP* liefert die verbindlichen allgemeinen Grundlagen und die *RP* der Bezirke präzisieren bestimmte Bestandteile der ihnen zugewiesenen Schlüsselkompetenzen (Siedlungsgebiet, Gewerbezone) auf regionaler Ebene. Das *AP* präzisiert in erster Linie die Spielregeln für die Koordination zwischen Siedlungsentwicklung und Verkehr. Es ergänzt die Strategien zudem mit einem Massnahmenkatalog. Identifiziert das *AP* einen Handlungsbedarf, der in keinem anderen Instrument geregelt ist, kann es restriktiver sein (aber nicht «flexibler») als die übergeordnete Planung. Wird im Gegenteil kein zusätzlicher Handlungsbedarf identifiziert, weil das Thema in einem anderen Instrument ausreichend behandelt wird, bezieht sich das *AP* auf die übergeordnete Planung, ohne verbindlichen Inhalt hinzuzufügen.

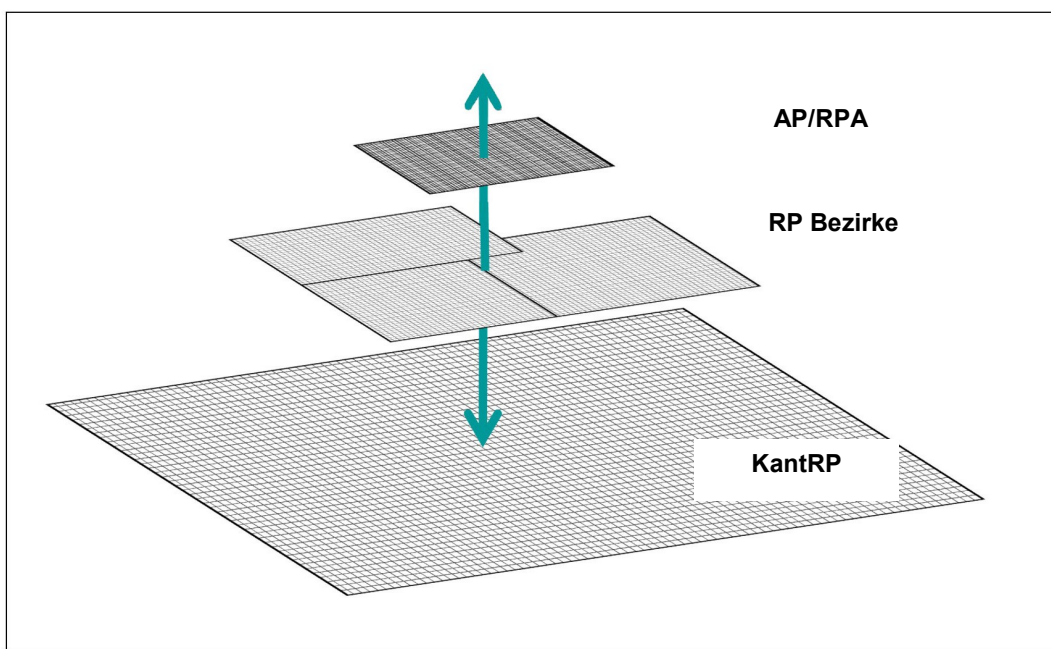


Abbildung 3: Verzahnung der Richtpläne im Kanton Freiburg
Quelle: Agglomeration

2.1.2 Verbindlicher Inhalt im *AP5*

Das *AP5* wird sich zusätzlich zum *KantRP* auf die allgemeinen Raumplanungsinstrumente *SaaneRP*, *SenseRP* und *SeeRP* stützen können. Die Bestimmungen des *AP5* müssen aber detaillierter und ehrgeiziger sein, um den Weisungen des Bundes für die Bereiche Siedlungsentwicklung, Verkehr sowie Natur und Landschaft zu entsprechen.

Der *Vorstand* beharrt aber darauf, dass das *AP5* die *AP* der vorangehenden Generationen weiterführt. Das Zukunftsbild des Programms muss bewahrt werden. Es muss einerseits aus den Stärken der vorangehenden Programmgenerationen Kapital schlagen, um weiter an einer Planung zu arbeiten, die auf eine bessere Koordination der Mobilität mit der Raumplanung abzielt, und andererseits die vom Bund identifizierten Schwächen des *AP4* beheben. So wird der Hauptbestandteil des *AP5* aus der Ausweitung dieses Zukunftsbilds sowie der entsprechenden Raumplanungsstrategien auf mehr Gemeinden bestehen, wobei deren Besonderheiten ebenfalls berücksichtigt werden. Der zweite Punkt, der zu verbessern ist, besteht in der Vertiefung einiger Schlüsselthemen wie die Entwicklungsstrategie des *öffentlichen Verkehrs* (*nachstehend ÖV*) und jene der Entwicklungssektoren gemäss den Bemerkungen des *ARE*.

Der *Vorstand* verweist darauf, dass abhängig von der noch möglichen Entwicklung der Gemeinden, die schlussendlich im Sinn des *kantonales Gesetzes über die Agglomerationen* (*nachstehend AggG*) zum Perimeter des zukünftigen Gemeindeverbands der Freiburger Agglomeration hinzukommen, Anpassungen notwendig sein können. Denn das *AP5* ist nur für die *Mitgliedgemeinden der Agglomeration Freiburg* (*nachstehend Mitgliedgemeinden*) und für jene Gemeinden verbindlich, die sich vertraglich verpflichten.

2.2 Programmkapitel und Herausforderungen

Die Arbeit am AP5 wird auf die Jahre 2023 bis 2025 aufgeteilt.

2.2.1 Situations- und Trendanalyse

Die erste Etappe des Programms, die Diagnose, besteht aus der Konsolidierung der Kenntnisse über das Gebiet, indem diese aktualisiert und ergänzt werden. Diese Analyse bezieht sich auf den gesamten funktionalen Perimeter der Freiburger Agglomeration gemäss Definition des Bundes. Das in diesem Schritt gesammelte Material stammt aus verschiedenen Quellen. Zunächst stellen die AP der früheren Generationen eine wertvolle Datenbank dar, auf die das Programm für die zehn *Mitgliedsgemeinden* des institutionellen Perimeters aufgebaut werden kann. Danach liefern der *SaaneRP*, der *SenseRP* und der *SeeRP* Informationen zur Raumplanung eines grösseren Perimeters. Auch wenn diese Daten allgemeine Kenntnisse zur Siedlung und Mobilität einbringen, sind zusätzliche Analysen notwendig, um den Erwartungen des ARE zu entsprechen. Schliesslich besteht ein grosser Teil der Arbeit aus der Vereinheitlichung und Bündelung der Informationen aus den verschiedenen Quellen.

2.2.2 Zukunftsbild und Strategien

Die Ausarbeitung des Zukunftsbilds, des Handlungsbedarfs und der Strategien entspricht dem zweiten Programmschritt. Dabei wird ein gemeinsames Zukunftsbild für einen Zeithorizont von 20 Jahren für die Freiburger Agglomeration erarbeitet, wobei die Schlussfolgerungen aus dem ersten Schritt genutzt werden. Die Strategien des AP4 sind präzise und wurden vom ARE positiv beurteilt. Sie können deshalb für den Perimeter der zehn *Mitgliedsgemeinden* des Kantonszentrums weitgehend beibehalten werden. Einige Themen müssen aber punktuell vertieft werden. Der Erhalt eines kohärenten Zukunftsbilds und die Ausarbeitung von Strategien für ihre Umsetzung in einem grösseren Perimeter sind die grössten technischen Herausforderungen der Ausarbeitung des AP5.

2.2.3 Massnahmen

Der dritte und letzte Schritt zielt auf die Übersetzung der Strategien in konkrete Handlungsmöglichkeiten ab: die Massnahmen. Ziel sind gezielte, präzise, bezifferte und örtlich eingegrenzte Massnahmen für das AP5. Anders als beim AP4 sind zusätzliche Anstrengungen notwendig, um Massnahmen in Zusammenhang mit Stadtentwicklungsprojekten einzutragen. Die Anforderungen zu diesem Punkt wurden in den Weisungen des Bundes weitgehend ergänzt. Das Thema der Drehscheiben wurde in den Weisungen ebenfalls präzisiert und ist in dieser Programmgeneration entsprechend zu vertiefen.

Effiziente Massnahmen

Die Massnahmen müssen nicht nur Wirkung zeigen, sondern auch effizient sein. Dies bedeutet, dass sie mit vereinbarten Kostengrenzen ermöglichen müssen, dass die gewünschten Resultate erreicht werden. Dies ist eine Anforderung des Bundes, die für die Richtigkeit der Massnahmen und die Gewährung ihrer finanziellen Ressourcen sorgt. Der *Vorstand* teilt dieses Anliegen und wird den Massnahmen, die ins AP5 einzutragen sind, besondere Aufmerksamkeit widmen.

Baureife Massnahmen

Die Massnahmen der früheren Generationen müssen aus Sicht ihrer Umsetzung beurteilt beziehungsweise priorisiert werden. Die Beurteilung des Stands der Umsetzung der Massnahmen ist ins AP zu integrieren, wobei mit den neu vorgeschlagenen Massnahmen ein schlüssiges Ganzes zu bilden ist. Der *Vorstand* betont, dass es darum geht, diese Interessensabwägung mit den Gemeinden und dem Staat Freiburg durchzuführen, um sicherzustellen, dass die Bauherrinnen (Gemeinden und Staat Freiburg) über die finanziellen und personellen Ressourcen verfügen, um die Massnahmen zu realisieren, die sie einzutragen wünschen. Abschliessend ist zu prüfen, dass die Massnahmen über eine ausreichende Reife verfügen, das heisst über alle notwendigen Planungsgrundlagen oder Vorprojekte verfügen, damit sie im vom Bund vorgegebenen Zeithorizont für die Realisierung umgesetzt werden können.

III. Governance

3.1 Ein von den Organen der *Agglomeration* getragener *AP5*

Die aktuelle Institution und ihre Organe werden für das *AP5* zuständig sein. Dies betrifft die Steuerung, die Freigabe des Planungskredits, die Genehmigung des Richtplans der *Agglomeration* sowie das Einreichen des *AP5* beim Bund im Juni 2025. Der voraussichtliche Zeitplan der Transformation der öffentlich-rechtlichen Körperschaft «*Agglomeration Freiburg*» wird sich höchstwahrscheinlich über diese Zeit hinaus ziehen. So werden die Organe der zukünftigen *Agglomeration* (im Sinn des *AggG*) zum Zeitpunkt der Genehmigung und des Einreichens des *AP5* beim Bund noch nicht konstituiert sein. Die Kantonsregierung veröffentlichte am 9. Dezember 2020 die *Verordnung zur Koordinierung des Übergangs vom alten zum neuen Gesetz über die Agglomerationen (SGF 140.21, nachstehend Verordnung SGF 140.21)*. Bis zum Zeitpunkt, an dem sich alle Gemeinden im vom *Staatsrat* festgelegten Perimeter in einem Gemeindeverband mit Statuten konstituiert haben, gilt das bisherige Recht. Die *Agglomeration* kann folglich ihre Tätigkeit mit ihrer aktuellen Organisation solange weiterführen, bis eine andere Einheit in der Lage ist, die Aufgaben von regionalem Interesse zu übernehmen, die sie bis heute ausübt².

3.2 Integration der neuen Gemeinden ins *AP5*

3.2.1 Leistungsverträge und Verpflichtung der Gemeinden

Im Gegensatz zu den früheren Generationen bezieht sich das *AP5* auf einen grösseren Perimeter als jener der aktuellen Institution. Im Geist des neuen *AggG* möchte der *Vorstand* mit der Unterstützung der betroffenen Bezirke den Drittgemeinden, die dies wünschen, die Möglichkeit zur Mitarbeit zu geben. Der Programmpereimeter muss aber kohärent bleiben.

Konkret müssen sich die Gemeinden, die sich am *AP5* beteiligen möchten, vertraglich verpflichten, zusammen mit der *Agglomeration* an der Ausarbeitung des Programms zu arbeiten. Diese Vorgehensweise ist nicht neu. Einige Sensler Gemeinden beteiligen sich gestützt auf Verträge an Berner Agglomerationsprogrammen.

Auch wenn klar ist, dass einzig die Gemeinden, die am *AP5* mitwirken, von den Vorteilen der Planung profitieren können, werden die Modalitäten dieser Verträge zu einem späteren Zeitpunkt festgelegt.

3.2.2 Vertretung der Gemeinden in einem Begleitgremium des *AP5*

Der *Vorstand* will ein strategisches Gremium bilden, das die Ausarbeitung des *AP5* begleitet. Dieses Organ besteht zu gleichen Teilen aus allen Gemeinden, die sich am *AP5* beteiligen, das heisst den *Mitgliedgemeinden* der aktuellen Institution und jenen Gemeinden, die sich vertraglich zur Mitarbeit verpflichten. Gemäss Artikel 3 des *AggG* ist auch der Staat Freiburg in diesem Organ vertreten.

3.3 Eine vom Staat Freiburg und den Oberämtern unterstützte Vorgehensweise

Die *Agglomeration* kann bei der Ausarbeitung des *AP5* auf die Unterstützung des Staats Freiburg und der Oberämter zählen. Diese Organe begrüssen die Ausarbeitung eines *AP5* und seine Ausweitung auf einen grösseren Perimeter. So übernimmt das Oberamt der Saane die Rolle des Koordinators für die Integration der neuen Gemeinden ins *AP5*.

IV. Programmorganisation: Zeitplan und Prüfverfahren

Gemäss *RPAV* ist das *AP5* dem Bund spätestens im Juni 2025 vorzulegen. Diese Frist ist verbindlich. Der *Vorstand* erinnert daran, dass das *AP* auch ein *RP* im Sinn des *RPBG* ist und folglich das einschlägige kantonale Genehmigungsverfahren befolgen muss. Der Zeitplan ist deshalb grösstenteils vorgegeben. Die Ausarbeitungsphase dauert ein wenig über sechs Monate. Sie ist so kürzer als die aufeinanderfolgenden Phasen der politischen Freigaben (Exekutive,

² Der *Vorstand* verweist auf seine Antwort auf die **Anfrage zur Zukunft der Agglomeration Freiburg (Quest_Leg2016-2021_2020_025)**, einem Traktandum der Ratssitzung vom 25. Mai 2023.

Legislative), die Prüfungen der kantonalen Ämter (Vorprüfung, Schlussprüfung) und die öffentliche Vernehmlassung, die knapp ein Jahr dauern werden.

In Anbetracht der verbindlichen Frist für die Übermittlung des Programms an den Bund verweist der *Vorstand* darauf, dass es nicht möglich ist, die Ausarbeitung des *AP* mit dem institutionellen Verfahren zu verbinden, das im Gange ist, um die genauen Konturen des neuen Gemeindeverbands zu definieren, der letztendlich die zukünftigen *AP* tragen wird. Was die vorstehenden Fristen betrifft, ist es wichtig, die technische *AP*-Arbeit möglichst bald zu beginnen und pragmatische Lösungen für die politische Leitung und die Finanzierung (einzig in Zusammenhang mit den Kosten der *AP*-Ausarbeitung) zu finden.

	2023												2024												2025					
	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6				
Conseil: libération crédit																														
Elaboration du PA5 1ère version (PA5 V1)																														
Conseil: libération PA5 V1 pour consultation publique																														
Consultation publique																														
Examen préalable des services cantonaux																														
Rapport de Consultation publique																														
Reprise du projet, élaboration du PA5 2e version (PA5 V2)																														
Organe législatif: adoption du PA5 V2																														
Examen final du PA5 V2 et approbation																														
Reprise du PA5 aux conditions d'approbations (PA5 V3)																														
Dépôt à l'ARE																														

Abbildung 4: Geplanter *AP5*-Zeitplan, aufeinanderfolgende Genehmigung des *Rats* und der kantonalen Ämter.
Quelle: Agglomeration

Die *AP5*-Vorbereitungsphase besteht im Start, in der Vorbereitung, im Verfassen des Pflichtenhefts und in der Auftragsvergabe. Dieser Schritt wird im Frühling 2023 beginnen.

Die Ausarbeitung des *AP5* (*AP5 V1*) beginnt nach der Freigabe der notwendigen Beträge. Diese erste Version wird im ersten Halbjahr 2024 dem *Agglomerationsrat der Agglomeration Freiburg (nachstehend Rat)* vorgelegt. Der *Rat* wird gemäss den *Statuten der Agglomeration Freiburg (nachstehend Statuten)* die öffentliche Vernehmlassung dieser ersten Version und ihre Übermittlung zur Vorprüfung an die kantonalen Ämter genehmigen. Der *Rat* hat die Möglichkeit, das *AP5* abzuändern.

Die öffentliche Vernehmlassung findet im zweiten Quartal 2024 statt. Sie wird sich auf die verbindlichen Inhalte des *AP5* beziehen. Die kantonalen Direktionen und Ämter werden gleichzeitig eine Vorprüfung des *AP5* vornehmen (das entscheidende Verfahren für die Annahme und Genehmigung des *AP* ist im *RPBG* festgelegt).

Nach der öffentlichen Vernehmlassung erarbeitet der *Vorstand* einen Bericht, in dem er zu den vorgebrachten Beobachtungen und Vorschlägen Stellung nimmt. Der *Vorstand* ist auch für den Entscheid zuständig, ob die Beobachtungen der Gemeinderäte zu berücksichtigen sind und im Sinn der kantonalen Gesetzgebung als erhebliche Meinungsverschiedenheit behandelt werden. Eine ähnliche Arbeit ist für die Berücksichtigung der Bemerkungen der kantonalen Ämter notwendig. Die Aufnahme der vom *Vorstand* infolge der öffentlichen Vernehmlassung und der Vorprüfung beschlossenen Anpassungen führen zur zweiten *AP5*-Version (*V2*).

Ende 2024 genehmigt der *Rat* das *AP5*. Zu diesem Zeitpunkt kann das Gesetzgebungsorgan nur noch kleinere Anpassungen vornehmen. Mit diesen letzten Änderungen erhält das Dokument den letzten Schliff.

Die endgültige Fassung des *AP5* wird dem Staatsrat übermittelt, der es als Richtplan der Agglomeration verabschiedet. Die *Agglomeration* muss das *AP5* gegebenenfalls den Genehmigungsbedingungen des *Staatsrats* anpassen, bevor sie das Programm im Juni 2025 dem *ARE* vorlegt.

V. Budget für die Ausarbeitung

5.1 Anfänglich budgetierter Betrag

Der *Vorstand*, der gemäss den Statuten für die Ausarbeitung der regionalen Richtplanung zuständig ist (Artikel 21 der *Statuten*), hat an seiner Sitzung vom 15. September 2022 formell entschieden, die Arbeiten am *AP5* in den Investitionsvoranschlag 2023 einzutragen.

Der Investitionsvoranschlag 2023 der *Agglomeration* sieht ein Finanzierungspaket von höchstens 1,3 Millionen Franken vor, um alle Arbeiten bis zum Einreichen des genehmigten *AP* im Juni 2025 auszuführen. Der *Vorstand* erklärt, dass er wie bei den früheren *AP*-Generationen vorgeht und diesen Betrag in die beiden betroffenen Rubriken des Investitionsvoranschlags (Mobilität und Raumordnung) einträgt.

5.2 Kostenvoranschlag für die Arbeiten am *AP5*

Der *Vorstand* stützte sich für die Ermittlung des notwendigen Betrags für die Ausarbeitung des *AP5* auf die Erfahrung mit früheren *AP*. Er möchte als erstes betonen, dass das *AP4* ein sehr umfassendes Dokument ist und eine ausgezeichnete Grundlage für das *AP5* bildet. So müssen nur wenige Bestandteile neu erarbeitet werden. Die bedeutende Vergrösserung des Programmperimeters aber führt trotzdem zu wesentlichen Arbeiten.

Die für das *AP5* zu gewährenden Beträge wurden gestützt auf den Gesamtbetrag des *AP4* ermittelt. Der *Vorstand* verweist darauf, dass das Fachteam der Verwaltung über die notwendigen Kompetenzen und Erfahrung verfügt, um einen Teil der notwendigen Arbeit für die Ausarbeitung des *AP* intern auszuführen. Leistungen von spezialisierten Auftragnehmern sind aber nützlich, um Basisanalysen durchzuführen oder über die notwendige Fachkompetenz in bestimmten Bereichen zu verfügen. Der folgende Abschnitt führt die in Auftrag gegebenen Leistungen nach Kategorien aus.

5.3 Mitfinanzierung Kanton

Artikel 177 des kantonalen *Mobilitätsgesetzes* (*nachstehend MobG*) sieht vor, dass sich der Staat Freiburg zu 30 % an den Gesamtkosten für die Ausarbeitung der *AP* beteiligt, dies bis zu einem Höchstbetrag von CHF 300'000 pro Planungsperiode.

5.4 Externe und interne Leistungen

5.4.1 Externe Leistungen

Der *Vorstand* schätzt die Auftragskosten für die Ausarbeitung und Vorlage des *AP5* auf CHF 690'000. Die steigende Zahl an Kategorien verkomplizierte die Schätzung. Deshalb bevorzugt der *Vorstand* folgende Aufteilung der Kosten auf die Ausarbeitung des Programminhalts und die Ausführung der endgültigen Dokumente des *AP5*:

Aufträge für die Ausarbeitung der Inhalte des <i>AP5</i>	Kosten CHF
Aufträge, die alle Themen betreffen Kartografische Unterstützung, <i>MOCA</i> -Analyse und externe Fachperson	146'500
Aufträge Siedlung	160'000
Aufträge Mobilität	105'000
Aufträge Natur & Landschaft	68'500
Total	480'000

Aufträge für die Fertigstellung der Dokumente des <i>AP5</i>	Kosten CHF
Aufträge, die alle Themen betreffen Übersetzung, Grafik, Druck usw.	210'000
Total	210'000

5.4.2 Interne Leistungen

Der *Vorstand* schätzt die Arbeitslast für den Entwurf, die Ausarbeitung und die Begleitung der Auftragnehmer des AP5 auf insgesamt CHF 500'000. Dieser Aufwand wird von den Mitarbeitenden des *Aufgabenbereichs der Raumplanung, der Umwelt und der Mobilität der Agglomeration Freiburg (nachstehend ARUM)* getragen, unter der Aufsicht des Generalsekretärs der *Agglomeration*.

Interne Leistungen für die AP5-Ausarbeitung	Kosten CHF
Aufträge, die alle Themen betreffen	500'000
Total	500'000

Der für die Ausarbeitung des AP5 zu genehmigende Gesamtbetrag beläuft sich folglich auf CHF 1'190'000. Dieser Betrag liegt unter den 1,3 Millionen Franken, die der *Vorstand* in den Voranschlag eingetragen hat. Er umfasst alle Kosten für die Ausarbeitung des AP und seines Massnahmenkatalogs, einschliesslich der Begleitung der Gemeinden. Eine der Besonderheiten der Freiburger Agglomeration liegt in ihrer Zweisprachigkeit. Dies führt zu einem zusätzlichen Aufwand von ungefähr 10 bis 15 % der externen Kosten.

Der *Vorstand* weist darauf hin, dass einzig die externen Leistungen in Höhe von CHF 690'000 Gegenstand der Freigabe des Planungskredits durch den *Rat* sind.

5.5 Aufteilung der AP5-Kosten: Leistungsverträge und Verpflichtung der Gemeinden

Im Gegensatz zu den früheren Generationen bezieht sich das AP5 auf einen grösseren Perimeter als jener der aktuellen Institution. Die Gemeinden, die sich am AP5 beteiligen möchten, verpflichten sich vertraglich zur Beteiligung an den AP-Kosten. Diese Vorgehensweise hat sich im Kanton bereits bewährt (siehe Kapitel III. Governance).

Der Gesamtbetrag für die Ausarbeitung des AP5 wird so fair auf die Gemeinden verteilt, die sich unabhängig von ihrem Status am Programm beteiligen. In der Praxis verpflichten sich die Gemeinden zu einem einzigartigen Vertragsmodell, dass sich auf eine anteilmässige Aufteilung der Kosten nach Anzahl Einwohner/innen stützt. Dieses System wird gegenwärtig von den *Mitgliedgemeinden* der aktuellen Institution angewandt.

Die Kosten für die Umsetzung der Infrastrukturmassnahmen werden von den Gemeinden getragen, dies nach Abzug der Beiträge des Bundes und des Kantons, die im Rahmen des AP5 erhalten werden. Mit diesem Ansatz kann den Gemeinden die finanzielle Transparenz der zu planenden Investitionen sichergestellt werden. Zudem wird die Verwaltung der Finanzierungsanträge vereinfacht, die für alle am Programm teilnehmenden Gemeinden gleich behandelt werden. Massnahmen, welche die Durchführung von Studien oder Fördermassnahmen in den Bereichen Siedlung und Landschaft betreffen, bleiben zulasten der Projektträgerinnen.

Die Bundesbeiträge schwanken zwischen 30 und 45 % der Infrastrukturkosten, abhängig von der Beurteilung der allgemeinen Programmqualität. Die kantonale Beteiligung hingegen kann bis zu 50 % der verbleibenden Gesamtausgaben betragen, unter Vorbehalt der Verfügbarkeit im entsprechenden Budget. Diese Beiträge stellen für Gemeinden mit Infrastrukturmassnahmen, die mit Priorität A ins AP5 eingetragen werden können (Zeitraum der Realisierung zwischen 2028 und 2032), eine deutliche Entlastung des Finanzaufwands dar. Ein Vergleich der zu genehmigenden AP5-Kosten mit den Bundesbeiträgen, die ein Agglomerationsprogramm für seine Massnahmen erhalten kann, fällt zugunsten der Ausarbeitung eines AP aus (im Rahmen des AP4 ist der Bundesbeitrag für Infrastrukturmassnahmen in der Priorität A 85-mal höher als der von den Gemeinden genehmigte Betrag für die Ausarbeitung des Programms³).

³ Die von den *Mitgliedgemeinden* genehmigten Kosten für den AP4 beliefen sich auf CHF 505'178. Der Bundesbeitrag für Infrastrukturmassnahmen in der Priorität A des AP4 beläuft sich auf CHF 43'080'000. Dieser Betrag ist 85-mal höher. Die Mitfinanzierung des Kantons von Mobilitätsmassnahmen wurde nicht miteinberechnet, da sie zu diesem Zeitpunkt noch nicht genau bekannt ist. Sie wird den Effekt aber noch verstärken.

VI. Antrag zuhanden des Agglomerationsrates

Der *Vorstand* beantragt dem *Rat*, die dieser Botschaft beigelegten **Beschlussentwürfe** anzunehmen.

Mit freundlichen Grüßen

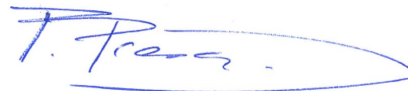
Im Namen des Agglomerationsvorstands
der Agglomeration Freiburg

Der Präsident



René Schneuwly

Der Generalsekretär



Félicien Frossard



Beilage 1

**AGGLOMERATION DE FRIBOURG
AGGLOMERATION FREIBURG**

DER AGGLOMERATIONSRAT DER AGGLOMERATION FREIBURG

gestützt auf:

- das Gesetz vom 21. August 2020 über die Agglomerationen (AggG; SGF 140.2),
- das Gesetz vom 25. September 1980 über die Gemeinden (GG; SGF 140.1) und sein Ausführungsreglement vom 28. Dezember 1981 (ARGG; SGF 140.11),
- die Statuten der Agglomeration Freiburg, angenommen am 13. September 2018 und revidiert am 16. Dezember 2021 durch den Agglomerationsrat, genehmigt durch den Staatsrat am 20. Juni 2022,
- 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. 12 des Agglomerationsvorstands vom 13. Oktober 2022,
- der Botschaft Nr. 21 des Agglomerationsvorstands vom 4. Mai 2023,
- der Stellungnahme der Finanzkommission,
- der Stellungnahme der Kommission für Raumplanung, Mobilität und Umwelt,

beschliesst:

Erster Artikel

¹ Der Agglomerationsvorstand ist ermächtigt, für den Teil «Mobilität» des Agglomerationsprogramms der fünften Generation, beziehungsweise für den Richtplan der Agglomeration Freiburg unter der Rubrik 6340.5290.28 einen Planungskredit in Höhe von CHF 345'000 aufzunehmen.

² Diese Investition wird durch das Darlehen finanziert und gemäss den geltenden gesetzlichen Vorschriften abgeschrieben.

Freiburg, 25. Mai 2023

Im Namen des Agglomerationsrats
der Agglomeration Freiburg

Der Präsident

Der Generalsekretär

Jacques Dietrich

Félicien Frossard

DER AGGLOMERATIONSRAT DER AGGLOMERATION FREIBURG

gestützt auf:

- das Gesetz vom 21. August 2020 über die Agglomerationen (AggG; SGF 140.2),
- das Gesetz vom 25. September 1980 über die Gemeinden (GG; SGF 140.1) und sein Ausführungsreglement vom 28. Dezember 1981 (ARGG; SGF 140.11),
- die Statuten der Agglomeration Freiburg, angenommen am 13. September 2018 und revidiert am 16. Dezember 2021 durch den Agglomerationsrat, genehmigt durch den Staatsrat am 20. Juni 2022,
- 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. 12 des Agglomerationsvorstands vom 13. Oktober 2022,
- der Botschaft Nr. 21 des Agglomerationsvorstands vom 4. Mai 2023,
- der Stellungnahme der Finanzkommission,
- der Stellungnahme der Kommission für Raumplanung, Mobilität und Umwelt,

beschliesst:

Erster Artikel

¹ Der Agglomerationsvorstand ist ermächtigt, für den Teil «Raumplanung» des Agglomerationsprogramms der fünften Generation, beziehungsweise für den Richtplan der Agglomeration Freiburg unter der Rubrik 7900.5290.28 einen Planungskredit in Höhe von CHF 345'000 aufzunehmen.

² Diese Investition wird durch das Darlehen finanziert und gemäss den geltenden gesetzlichen Vorschriften abgeschrieben.

Freiburg, 25. Mai 2023

Im Namen des Agglomerationsrates
der Agglomeration Freiburg

Der Präsident

Der Generalsekretär

Jacques Dietrich

Félicien Frossard