

## Antwort des Agglomerationsvorstands

### Anfrage zur Zukunft der Agglomeration Freiburg

Quest\_Leg 2016-2021\_2020\_025

Autor: Christophe Allenspach (Freiburg)

#### 1) Rechtsrahmen

Der rechtliche Rahmen, in dem sich die *Agglomeration Freiburg (nachstehend Agglomeration)* bewegt, hat sich nach dem Inkrafttreten des neuen kantonalen *Gesetzes über die Agglomerationen (SGF 140.2) (nachstehend AggG)* am 1. Januar 2021 stark verändert. Das *AggG* schreibt den Gemeindeverband als einzige Rechtsform für diese Art der regionalen Organisation vor (Art. 6). Die *Agglomeration* mit ihrer aktuellen, selbstständigen öffentlich-rechtlichen Körperschaft muss deshalb einer neuen Organisationsform weichen, was de facto die Aufhebung der gesamten oder eines Teils ihrer aktuellen Statuten bedeutet.

Das Oberamt der Saane ist im Alleingang für die Durchführung dieses institutionellen Wandels zuständig. Es wird vom Gesetz damit betraut, die Statuten der konstituierten Einheiten anzupassen oder zusammen mit den von den neuen Statuten betroffenen Gemeinden neue Statuten zu erarbeiten. Für einen erfolgreichen Übergang sieht die vorgesehene Frist zwei aufeinanderfolgende Phasen vor. Die erste zielt bis Ende 2022 auf die Definition eines neuen, grösseren Perimeters für die neue Organisation ab. Die zweite besteht darin, diese Organisation bis Ende 2024 mit Statuten auszustatten (Art. 8).

Gemäss *AggG* müssen die Aufgaben der neuen Organisation jene Themen umfassen, die von den Bestimmungen des Bundes zu den Agglomerationsprogrammen abgedeckt werden. Dazu gehören die Raumplanung, die Mobilität und die Umwelt. Die Statuten können aber vorsehen, dass der neu zu bildenden Einheit weitere Aufgaben von regionalem Interesse delegiert werden (Art. 7).

Um den Rahmen der Tätigkeit der aktuellen Organisation während der Übergangszeit zu klären, die im neuen *AggG* vorgesehen ist, hat der *Staatsrat des Kantons Freiburg (nachstehend Staatsrat)* 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)* veröffentlicht. Bis zum Zeitpunkt, an dem sich die Gemeinden im vom *Staatsrat* festgelegten Perimeter in einem Gemeindeverband mit Statuten konstituiert haben, gilt das bisherige Recht.

Die *Agglomeration* führt folglich ihre Tätigkeit mit ihrer aktuellen Organisation solange weiter, bis eine andere Einheit in der Lage ist, die Aufgaben von regionalem Interesse zu übernehmen, die sie bis heute ausübt.

#### 2) Standpunkt des Vorstands

Der *Agglomerationsvorstand der Agglomeration Freiburg (nachstehend Vorstand)* legt grossen Wert auf eine enge Zusammenarbeit der Gemeinden des Kantonszentrums bei Themen von regionalem Interesse, die von der *Agglomeration* getragen werden. Er hat die Entwicklung des Rechtsrahmens mit grösster Aufmerksamkeit verfolgt.

Der *Vorstand* hat die Lücken und Schwierigkeiten der Umsetzung eines in einer gewissen Hast verfassten Gesetzes bereits früh aufgezeigt. Er begrüsst deshalb den willkommenen Zusatz, der durch die *Verordnung SGF 140.21* des *Staatsrats* zu einem späteren Zeitpunkt eingebracht wurde. Er ermöglicht der *Agglomeration*, ihre Tätigkeit bis zur Übernahme der von ihr ausgeübten Aufgaben von regionalem Interesse weiter auszuüben. Erfahrungsgemäss können sich die Entscheidungsprozesse im Hinblick auf die Bildung neuer Gemeindeverbände als zeitraubend erweisen. Deshalb ist es wichtig, die Weiterführung der auf regionaler Ebene aufgebauten Zusammenarbeit in den Bereichen Raumplanung, Wirtschaft und Kultur weiter sicherzustellen. Dies umso mehr als das Fusionsvorhaben des Kantonszentrums in der Zwischenzeit von der Bevölkerung an der Urne abgelehnt wurde.

Auch wenn dem *Vorstand* bei der Umsetzung des neuen *AggG* formell keine Rolle zugewiesen wurde, hat er im Rahmen der Vernehmlassungen des *Staatsrats* regelmässig Stellung genommen, insbesondere zum Perimeter des zukünftigen Verbands. Er hat zudem eine Arbeitsgruppe für die institutionelle Reflexion gebildet, um proaktiv Überlegungen zum Wechsel hin zu einer anderen Form der

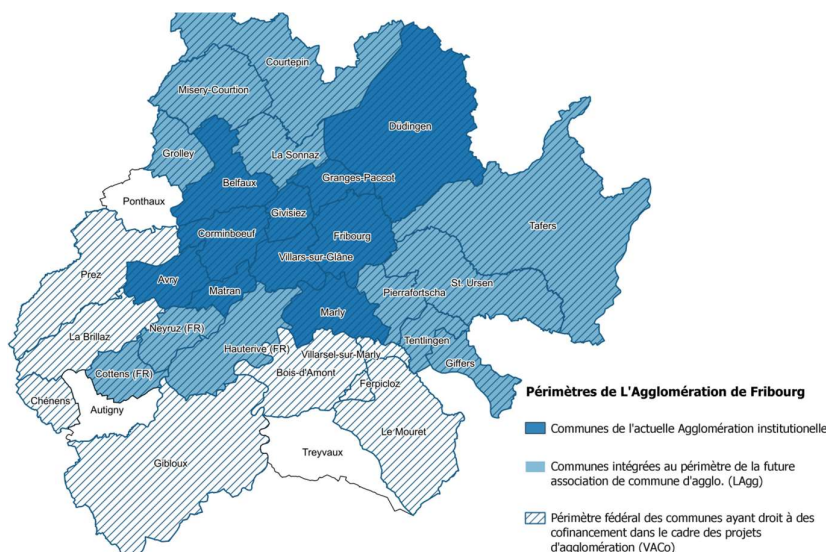
regionalen Zusammenarbeit anzustellen. Er hat die Inhalte mit den anderen Stakeholdern geteilt, zu denen sowohl die Gemeinden als auch die Oberämter und der Staat Freiburg gehören. So arbeitet er schon immer an der Definition der neuen Formen der regionalen Steuerung mit, indem er konkrete Lösungen vorschlägt, die soweit möglich den Erhalt der von der *Agglomération* im letzten Jahrzehnt erworbenen Errungenschaften ermöglichen.

Im Rahmen der mündlichen Information durch den Präsidenten hat der *Vorstand* dem *Agglomerationsrat der Agglomération Freiburg (nachstehend Rat)* zudem regelmässig über seine Überlegungen Bericht erstattet. Er ist der Ansicht, dass das Dossier aktuell ausreichend konsolidiert ist, um die Zukunft der *Agglomération* in groben Zügen nachzuzeichnen und erste Antworten auf die gestellte Frage bezüglich Perimeter (2.1), Organisationsstruktur (2.2) und Aufgaben (2.3) zu liefern.

## 2.1 Perimeter

Zum statistischen Perimeter der Freiburger Agglomeration gehören deutlich mehr Gemeinden (30) als jene, die Teil der aktuellen Institution sind (10). Eines der Ziele des neuen *AggG* besteht deshalb darin, diesen Perimeter zu erweitern, ohne um jeden Preis eine vollständige Übereinstimmung der politischen mit der statistischen Agglomeration anzustreben.

Die Definition des neuen Perimeters ist von kantonalem Interesse. Sie fällt in die ausschliessliche Zuständigkeit des *Staatsrats*. Dieser verfügte ab Inkrafttreten des *AggG* über zwei Jahre, um den Perimeter der zukünftigen Einheit festzulegen. Nach Anhörung der verschiedenen Beteiligten, insbesondere der betroffenen Gemeinden, wurde am 16. Januar 2023 die entsprechende Verfügung erlassen. Der gewählte Perimeter ist in der untenstehenden Abbildung dargestellt.



Der *Vorstand* hat sich im Rahmen der Vernehmlassung zu den provisorischen Perimetern geäussert. Bei dieser Gelegenheit hat er darauf hingewiesen, dass er einen Perimeter mit einem zusammenhängenden Gebiet und einen Perimeter, der einer Schicksalsgemeinschaft entspricht, bevorzugt. Je grösser der Perimeter, umso diverser sind auch die Gemeinden, die er umfasst. Dem *Vorstand* war es wichtig, dass sich die für den Perimeter ausgewählten Gemeinden wirklich für eine gemeinsame Raumplanung einsetzen wollen, wozu die Aufteilung bestimmter Zentrumslasten gehört, deren Dienstleistungen der ganzen Region nutzen. Er hat es in seinen Stellungnahmen aber abgelehnt, die Gemeinden aufzulisten, die diesem Perimeter angehören sollen.

Der vom *Staatsrat* festgelegte Perimeter führte zu mehreren kritischen Äusserungen. Er kann sich im Verlauf der Gespräche zum Inhalt des neuen Verbands auch noch ändern. Der *Vorstand* verfolgt die diesbezüglichen Gespräche weiter aufmerksam, die unter der Leitung des Oberamts der Saane geführt werden, ohne dass er konkret eingreifen kann.

## 2.2 Organisationsstruktur

Die Tätigkeit der Agglomeration in ihrer aktuellen Form wird zur vollsten Zufriedenheit der angegliederten Gemeinden ausgeübt. Sie behandelt die Dossiers fristgerecht, alle Agglomerationsprogramme, die sie bis heute eingereicht hat, wurden vom Bund gutgeheissen und

mitfinanziert, und die Umsetzung der Massnahmen geschieht in den meisten Fällen fristgerecht. So gesehen ist zu betonen, dass die Planung zwar ins Ressort der Agglomeration fällt, aber die Standortgemeinden für die Umsetzung der Infrastrukturmassnahmen zuständig sind. Es gilt abzuwarten, ob diese operative Aufteilung der Kompetenzen im Rahmen der neu einzuführenden Struktur geändert wird.

Die politische Struktur der zukünftigen Agglomeration nimmt zwingend die Form eines Gemeindeverbands an. Das neue *AggG* lässt dem Oberamt oder den betroffenen Gemeinden diesbezüglich keinen Handlungsspielraum. Die Gewaltenteilung mit verschiedenen Organen ist von dieser neuen Rechtsform betroffen. Zwar wird die Exekutive in einer ähnlichen Form bestehen bleiben wie der heutigen. Der *Rat* aber wird in eine Delegiertenversammlung verwandelt, wobei die Delegierten gemäss den Weisungen ihrer jeweiligen Gemeinde handeln. Dadurch werden die Legislative und die demokratischen Prozesse geschwächt. Die Modalitäten der Bezeichnung und die genaue Rolle der Organe müssen aber in den Statuten der neu einzuführenden Struktur noch definiert werden. Das gleiche gilt für die Rolle der Oberamtsfrau oder des Oberamtmanns.

### **2.3 Aufgaben**

Was die Aufgaben betrifft, ist zwischen dem aktuell laufenden Prozess für die Bildung eines neuen Verbands (2.3.1) und der Erledigung der Aufgaben zu unterscheiden, die während der Übergangszeit noch der gegenwärtigen Struktur zufällt (2.3.2).

#### 2.3.1 Neue Struktur

Die der neuen Struktur zugewiesenen Aufgaben werden in den Diskussionen unter der Leitung des Oberamts festgelegt. Die Gemeinden im vom *Staatsrat* festgelegten Perimeter haben zwei Jahre Zeit, um neue Statuten zu erarbeiten. Die beteiligten Gemeinden werden gemeinsam bestimmen, ob der neuen Struktur Kompetenzen zugewiesen werden, die über die obligatorischen Aufgaben der Themen hinausgehen, die durch die Bestimmungen des Bundes zu den Agglomerationsprogrammen abgedeckt werden (Art. 7), wie dies bei der aktuellen Organisation der Fall ist.

Der *Vorstand* hat nicht vor, den Kompetenzen der neuen Struktur vorzugreifen, dies auch weil die diesbezüglichen Diskussionen formell noch nicht aufgenommen wurden. Er begnügt sich mit der Feststellung, dass das Oberamt am 28. April 2023 zu einer ersten Informationsveranstaltung eingeladen hat. Bei dieser Gelegenheit wurden die eingeladenen Gemeinden über den geplanten Zeitplan mit dem Beginn der Arbeiten Ende 2023 informiert, um wenn möglich 2026 einen neuen Gemeindeverband zu bilden. Es wurde folglich schriftlich festgehalten, dass der in den Übergangsbestimmungen des *AggG* vorgesehene Zeitplan mit einer Frist bis Ende 2024 nicht eingehalten werden kann.

#### 2.3.2 Gegenwärtige Struktur

Der *Vorstand* ist der Ansicht, dass er während der Übergangszeit und bei Bedarf darüber hinaus für die Weiterführung der regionalen Zusammenarbeit und die Erfüllung der Verpflichtungen zuständig ist, die er in allen Bereichen seines Kompetenzbereichs eingegangen ist. Er hat sich deshalb eine optimale Übertragung aller Aufgaben zum Ziel gesetzt, für die er aktuell zuständig ist, um die Dynamik der Region zu bewahren. Aus diesem Grund hat der *Vorstand* im April 2023 allen Exekutivorganen der *Mitgliedsgemeinden* eine Roadmap übermittelt, in der er die Modalitäten für die Ausführung und Übertragung jeder einzelnen Aufgabe aufgeführt hat. Diese Anhörung zeigte auf, dass das vom *Vorstand* eingeführte Vorgehen verstanden wird und auf breite Unterstützung stösst.

Gemäss der Möglichkeit, die das *AggG* und seine Ausführungsverordnung vorsieht, besteht der verfolgte zentrale Grundsatz darin, dass die aktuelle Institution ihre Tätigkeit fortführt, solange keine anderen Einheiten in der Lage sind, alle oder einen Teil der Aufgaben zu übernehmen, die sie gegenwärtig ausübt.

Die Übertragung der Tätigkeiten der aktuellen Institution auf andere Institutionen ist jederzeit möglich. Dabei sind die Besonderheiten jeder Aufgabe zu berücksichtigen. Die Art der Verpflichtungen und die Trägerschaften, die sie zukünftig übernehmen können, können sich je nach Tätigkeitsbereich stark unterscheiden.

- **Die Tätigkeiten im Bereich der Raumplanung, Mobilität und Umwelt** bilden die Kernkompetenz der *Agglomeration*. Dies sind auch die Aufgaben, die bis 2026 zwingend von der neuen Struktur zu übernehmen sind. Die langfristigen Verpflichtungen, die von der aktuellen Institutionen eingegangen

wurden, sind dabei zu berücksichtigen. Die Zuständigkeit für die und die Finanzierung der Umsetzung früherer Agglomerationsprogramme (Agglomerationsprogramm der zweiten Generation der Agglomeration Freiburg [AP2], Agglomerationsprogramm der dritten Generation der Agglomeration Freiburg [AP3], Agglomerationsprogramm der vierten Generation der Agglomeration Freiburg [nachstehend AP4]) müssen mindestens bis zum Ende der Umsetzung der Massnahmen A im AP4, das heisst 2028, sichergestellt werden. Mangels Alternativen wird die aktuelle Struktur zudem die Verkehrsleistungen (öffentlicher Verkehr, Bikesharing VLS) weiter bestellen. Diese Aufgabe wird aus Kohärenzgründen ebenfalls spätestens 2028 übertragen.

Nach der Anhörung aller Akteurinnen und Akteure wurde zudem entschieden, der aktuellen Institution die Ausarbeitung des Agglomerationsprogramms der fünften Generation der Agglomeration Freiburg (AP5) anzuvertrauen. Denn sie ist die einzige Einheit, die über die personellen und finanziellen Ressourcen verfügt, um das Einreichen des Programms beim Bund bis spätestens Juni 2025 sicherzustellen. Allerdings wird die neue Institution für die Umsetzung zuständig sein. Auch hat der *Vorstand* nicht vor, sich ab dem Agglomerationsprogramm der sechsten Generation der Agglomeration Freiburg (AP6) an den Agglomerationsprogrammen zu beteiligen, für welche die Zuständigkeit und die Finanzierung dem neuen Verband übertragen werden, sobald dieser gebildet ist.

- Die **Kulturförderung** ist der zweitgrösste Ausgabenposten der aktuellen Organisation. Der *Vorstand* ist der Ansicht, dass es dieser Aufgabe sowohl aus Sicht der Steuerung als auch der Finanzierung dienlich wäre, wenn sie regional delegiert wird. Er befürwortet deshalb ihre Übertragung auf eine Struktur, deren Art und Perimeter noch festzulegen sind. Ein diesbezügliches Verfahren läuft unter der Leitung des Oberamts Saane. Gleichzeitig hat vor kurzem die Totalrevision des kantonalen Gesetzes über die kulturellen Angelegenheiten (KAG) begonnen.
- Die **Tourismusförderung** ihrerseits muss laut dem neuen kantonalen Gesetz über den Tourismus (SGF 951.1, TG), das am 1. Januar 2023 in Kraft getreten ist, auf Bezirksebene geleitet und finanziert werden. Diese Aufgabe kann den bestehenden regionalen Trägerschaften der jeweiligen Bezirke (*Regionalverband Saane [nachstehend RVS]*, Region Sense) anvertraut werden, sobald diese über die notwendigen Kapazitäten verfügen.
- Bei der **Wirtschaftsförderung** muss zwischen den Tätigkeiten in Zusammenhang mit der regionalen Wirtschaft (Bewirtschaftung der Gewerbebezonen im weiteren Sinn), die eng mit der Raumplanung verbunden ist, und den Tätigkeiten der Wirtschaftsförderung im engeren Sinn (Ansprechpartner für die Unternehmen, Wettbewerb, Treffen usw.) unterschieden werden.

Die Aufgaben der regionalen Wirtschaft müssen laut kantonalem Richtplan (KantRP) auf Bezirksebene organisiert werden. Sie können folglich den bestehenden regionalen Trägerschaften der betroffenen Bezirke (RVS, Region Sense) übertragen werden, sobald diese über die notwendigen Kapazitäten verfügen. Das Interesse der Gemeinden an den übrigen Wirtschaftsförderungsaktivitäten ist noch zu prüfen, um eine möglichst stimmige regionale Organisation zu erhalten.

### 3) **Schlussfolgerung**

Der *Agglomeration* steht eine umfassende Neuorganisation der regionalen Steuerung bevor. Dabei wird angestrebt, dass die Errungenschaften im Bereich der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit weitergeführt und in der am besten geeigneten regionalen Struktur weiterentwickelt werden. Aus dieser Sicht eröffnen sich der *Agglomeration* mehrere Zukünfte mit allen Chancen, aber auch Risiken, die ein auf die einzelnen Aufgaben ausgerichteter Ansatz mit sich bringt. Einige Gemeinden fühlen sich möglicherweise von einigen Aspekten mehr betroffen als von anderen, insbesondere aufgrund der Tatsache, dass einzig die Aufgaben der Raumplanung im weiteren Sinn vom neuen *AggG* als obligatorisch erklärt werden.

Das Modell, das sich für die nächsten Jahre abzeichnet, ist jenes einer schrittweisen Übertragung der aktuell von der *Agglomeration* ausgeübten Aufgaben an verschiedene Einheiten. Auch wenn der *Vorstand* keinen direkten Einfluss auf die Regeln dieser Einheiten hat, von denen einige noch vollständig neu zu bilden sind, will er die Kontrolle über den Übergangsprozess behalten, um die Weiterführung der Tätigkeit und eine sorgfältige Begleitung der betroffenen Teams mit einem offenen und konstruktiven Dialog mit allen Stakeholdern sicherzustellen. Dabei widmet er dem Interesse der *Mitgliedgemeinden*

und der Erfüllung der Verpflichtungen gegenüber Dritten, namentlich dem Bund, besondere Aufmerksamkeit.

Die Anfrage ist somit erledigt.

Freiburg, 26. April 2023