



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Postulat André Schneuwly / Markus Bapst
Standortbestimmung Agglomeration – Nutzen und Kosten

2013-GC-69

I. Zusammenfassung des Postulats

In ihrem am 18. September 2013 eingereichten und begründeten Postulat ersuchen die Grossräte André Schneuwly und Markus Bapst den Staatsrat, eine Standortbestimmung der Agglomerationen im Kanton vorzunehmen, insbesondere der Agglomeration Freiburg. Die Autoren des Postulats heben hervor, dass die Organe der Agglomeration Freiburg bis anhin beträchtliche Arbeit geleistet haben, namentlich im Rahmen der Einreichung der beiden Agglomerationsprogramme beim Bund. Sie sind der Auffassung, dass die aktuelle Form der Agglomeration problematisch ist und die Kosten für den Verwaltungsapparat jährlich steigen. Zudem heben sie die besondere Entwicklung der Agglomeration Freiburg hervor im Zusammenhang mit den Plänen für Gemeindefusionen, bei denen Gemeinden, die Mitglied der Agglomeration sind, mit Gemeinden fusionieren wollen, die nicht Mitglied der Agglomeration sind. Die Autoren ersuchen daher den Staatsrat, einen Bericht vorzulegen, aus dem allgemein hervorgeht, ob durch das Agglomerationsgesetz mit der Bildung der Agglomeration Freiburg seine Erwartungen erfüllt worden sind. Sie möchten zudem wissen, ob der Staatsrat der Ansicht ist, dass es bei der Raumplanung Doppelspurigkeiten zwischen dem Kanton und der Agglomeration gebe, und welches seine Position bezüglich der besonderen Situation der Gemeinde Düdingen ist. Düdingen ist Mitglied eines Gemeindeverbands (Region Sense), der ähnliche Ziele verfolgt wie die Agglomeration, und denkt über einen allfälligen Austritt aus der Agglomeration nach. Die Autoren verlangen ebenfalls, dass sich der Staatsrat zur Frage der Zweisprachigkeit innerhalb der Agglomeration Freiburg äussert sowie über die Zusammenarbeit von Agglomeration und Kanton. Zum Schluss weisen sie darauf hin, dass ein Gemeindeverband einfacher zu verwalten wäre als eine Agglomeration.

II. Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat betont die Wichtigkeit der Agglomeration Freiburg für die Stärkung des Kantonszentrums und bemerkt die sehr guten Resultate, die im Rahmen des Agglomerationsprogramms der 2. Generation (AP2) beim Bund erzielt wurden. Er erinnert daran, dass dieses Programm im vergangenen Juni, bei der Vernehmlassung über die Verteilung der Bundesgelder für die Verbesserung der Verkehrsinfrastrukturen von Städten und Agglomerationen (Infrastrukturfonds), vom Bund positiv evaluiert wurde. Der Entwurf des Bundesbeschlusses über die Freigabe der Mittel ab 2015 für das Programm Agglomerationsverkehr sieht so für das AP2 einen Beitragsatz von 40 % vor, bei einem Höchstbeitrag von 21,7 Millionen Franken (Wert vom Oktober 2005, ohne Teuerung und ohne MwSt., was heute rund 25,8 Millionen Franken inkl. MwSt. entspricht).

Der Staatsrat erinnert allgemein daran, dass der Kanton Freiburg, der sich schon 1995 ein Gesetz über die Agglomerationen gegeben hat (Gesetz vom 19. September 1995 über die Agglomerationen, AggG; SGF 140.2), eine Pionierrolle in Sachen Agglomerationsentwicklung

gespielt hat. Die Entwicklung der Bundespolitik in diesem Bereich, die Erfahrungen, welche die Agglomeration Freiburg seit ihrer Gründung 2008 gemacht hat, sowie die zukünftigen Entwicklungen (Gemeindefusionen, Umsetzung des AP2 ...) rechtfertigen durchaus die Durchführung einer Studie zu diesem Thema und sprechen daher für eine Annahme des Postulats der Grossräte André Schneuwly und Markus Bapst.

Unter Vorbehalt der vertiefenden Betrachtungen, welche im Rahmen des genannten Berichts zu erwarten sind, kann der Staatsrat bereits erste Elemente einer Antwort auf einen Teil der Fragen geben, welche die Autoren des Postulats gestellt haben:

1. *«Gibt es nicht Doppelspurigkeiten beim Kanton und in der Agglomeration bei allen Fragen rund um die Raumplanung und um die Richtpläne?»*

Gemäss Art. 27 Abs. 1 des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 2. Dezember 2008 (RPBG; SGF 710.1) gilt das Agglomerationsprogramm für die Aspekte in Zusammenhang mit der Raumplanung als regionaler Richtplan. Es stützt sich deshalb insbesondere auf den kantonalen Richtplan, genauso wie die anderen regionalen Richtpläne des Kantons. Daher gibt es keine Doppelspurigkeiten zwischen dem kantonalen Richtplan und dem Agglomerationsprogramm.

2. *«Wie beurteilt der Staatsrat bezüglich Raumplanung die Situation der Gemeinde Düdingen, welche gleichzeitig Mitglied der Agglomeration und der Region Sense ist?»*

Der Staatsrat hebt hervor, dass sich der Kanton bei der Annahme der regionalen Richtpläne versichert, dass sich diese nicht widersprechen und dass sie konform sind mit den übergeordneten Planungsinstrumenten, insbesondere mit dem kantonalen Richtplan. Die Lage der Gemeinde Düdingen, die zusammen mit der Gemeinde Tafers regionales Zentrum für den Sensebezirk und gleichzeitig Mitglied der Agglomeration Freiburg ist, sowohl aus institutioneller als auch aus statistischer Sicht, rechtfertigt in den Augen des Staatsrats diese doppelte Zugehörigkeit. Diese ist übrigens in Art. 24 Abs. 2 RPBG vorgesehen. Der Staatsrat ist allgemein der Ansicht, dass die Gemeinde Düdingen ein wichtiger Teil des Kantonszentrums ist, sowohl aus statistischen, als auch aus demografischen und historischen Gesichtspunkten. Die doppelte Zugehörigkeit, sowohl zur Agglomeration Freiburg als auch zur Region Sense, ist in den Augen des Staatsrats der passende institutionelle Ausdruck ihrer Brückenfunktion zwischen diesen beiden Regionen und ihrer Wichtigkeit für das Kantonszentrum.

3. *«(...) In der Gemeinde Düdingen herrscht zunehmend die Meinung vor, vor allem finanzielle Beiträge leisten zu müssen, ohne von der Agglomeration dementsprechend auch profitieren zu können. Wie beurteilt der Staatsrat die Situation?»*

Der Staatsrat stellt fest, dass die Vorteile einer Zugehörigkeit zur Agglomeration Freiburg schwer zu beziffern sind und daher ein Vergleich mit den Beiträgen für die Beteiligung jeder Gemeinde an die Finanzierung der Agglomeration schwierig ist. Eine solche Untersuchung wird, im Rahmen des zu erstellenden Berichts, eine vertiefte Prüfung aller Bereiche erforderlich machen. Der Staatsrat stellt indessen fest, dass bei der Verkehrsinfrastruktur im Rahmen des AP2 bedeutende Investitionen auf dem Gebiet der Gemeinde Düdingen getätigt werden sollen (Aufwertung von Strassen sowie Langsamverkehr). So würden gemäss der provisorischen Evaluation des Bundes die in Liste A (2015–2018) mitfinanzierten Massnahmen, die auf dem Gebiet der Gemeinde Düdingen umgesetzt werden sollen, einen

Betrag in der Höhe von 13,6 Millionen ausmachen (Preise von 2011, inkl. MwSt.). Der Gesamtbetrag für die Agglomeration Freiburg beträgt 65,4 Millionen. Dies entspricht einem relativen Anteil von ungefähr 20 %. Ein allfälliger Austritt der Gemeinde Düdingen aus der Agglomeration, unter Vorbehalt der rechtlichen und statutarischen Machbarkeit, könnte die versprochene Mitfinanzierung des Bundes (5,4 Millionen) sowie die von der Agglomeration Freiburg gemäss ihrer Weisung für diese Massnahme versprochene zusätzliche Beteiligung (1,2 Millionen) in Frage stellen. Die Realisierung dieser Infrastrukturen wäre also ausschliesslich von der Gemeinde und ihren Finanzen abhängig, mit Ausnahme der Beteiligung des Staates an den Kantonsstrassen gemäss den gesetzlichen Grundlagen. Der Staatsrat betont, dass sämtliche Infrastrukturen, die im Rahmen des AP2 realisiert werden, der ganzen Agglomeration zugutekommen werden. Der Staatsrat erinnert beispielsweise an die zukünftige Inbetriebnahme der neuen Bahnhaltestelle St-Léonard, deren Finanzierung zu 30 % von allen Gemeinden der Agglomeration gewährleistet wurde.

4. *«Die Doppelbelastung ist für die Gemeinde Düdingen als Mitglied der Region Sense und Mitglied der Agglomeration zeit- und kostenmässig sehr gross.»*

Der Staatsrat ist sich der Last bewusst, welche die Gemeindebehörden im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit zu tragen haben. Insbesondere in Bezug auf die finanzielle Last, die aus der doppelten Zugehörigkeit zur Agglomeration Freiburg und zur Region Sense erwächst, hält der Staatsrat fest, dass die finanzielle Beteiligung an die Agglomeration reduziert ist für Gemeinden, die Mitglied anderer Wirtschaftsförderungsverbände oder Tourismusverbände sind, (Art. 53 bzw. 56 Abs. 2 der Statuten der Agglomeration Freiburg). Für die Gemeinde Düdingen beläuft sich diese Reduktion auf 51 681 Franken im Budget 2014, dies entspricht ungefähr 8 % ihrer gesamten Beteiligung (636 420 Fr. für 2014). Der Staatsrat bemerkt, dass die Gemeinde Düdingen als einziges Mitglied der Agglomeration noch einem anderen Wirtschaftsförderungsverband und/oder Tourismusverband angehört, und daher auch als einzige Gemeinde von dieser Reduktion profitiert. Der Betrag dieser Reduktion wird auf die anderen neun Mitgliedsgemeinden der Agglomeration aufgeteilt.

Der Staatsrat weist im Übrigen darauf hin, dass die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft eine Arbeitsgruppe mit Vertretern der Agglomeration, des Oberamts des Saanebezirks und der Gemeinden gebildet hat, um insbesondere die Frage derjenigen Fusionen zu untersuchen, bei denen sowohl Mitgliedsgemeinden der Agglomeration als auch Nichtmitgliedsgemeinden betroffen sind. Diese Gruppe untersucht namentlich die Verteilschlüssel für die finanzielle Beteiligung der Gemeinden an der Agglomeration Freiburg, und sollte Anpassungen vorschlagen können, um die Entwicklung der Agglomeration zu unterstützen. Es scheint tatsächlich, dass eine Ausweitung des Perimeters der Agglomeration Freiburg namentlich bei der Prüfung des zukünftigen Agglomerationsprogramms der dritten Generation (AP3) entscheidend sein wird, um eine Annäherung an den Agglomerationsperimeter zu erreichen, wie er vom Bundesamt für Statistik¹ definiert worden ist.

¹ Gemäss der Definition des Bundesamts für Statistik, nach SCHULER Martin, JOYE Dominique und DESSEMONTET Pierre, *Volkszählung 2000. Die Raumgliederungen der Schweiz*, BFS, Neuenburg, 2005, S. 148 und 149, umfasst die Agglomeration Freiburg 30 Gemeinden: Arconciel, Avry, Belfaux, La Brillaz, Cominboeuf,

5. *«Müsste die Agglomeration Freiburg/Fribourg nicht durch eine einfachere Trägerschaft ersetzt werden, zum Beispiel durch einen simplen Gemeindeverband?»*

Der zu erstellende Bericht wird einen Vergleich der verschiedenen Agglomerations-trägerschaften in der Schweiz enthalten, dies sowohl unter dem Gesichtspunkt ihrer Verwaltung als auch demjenigen ihrer Finanzierung. Das Beispiel der Agglomeration Bulle, die als Gemeindeverband organisiert ist und deren Agglomerationsprogramm der ersten Generation (AP1) die Unterstützung des Bundes ab 2009 erhalten hat, wird ebenfalls untersucht werden. Was die Verwaltung der Agglomeration Freiburg betrifft, so scheint die aktuelle Organisation, die aus den beträchtlichen Arbeiten der konstituierenden Versammlung ab 2003 erwachsen ist, ziemlich schwerfällig zu sein. Es wird im Rahmen der Berichterstellung und in enger Zusammenarbeit mit der Agglomeration Freiburg und den Oberämtern des Saane- und des Sensebezirks zu untersuchen sein, ob eine Optimierung dieser Organisation im Rahmen des AggG möglich ist, oder ob Änderungen dieses Gesetzes notwendig sind.

Der zu erstellende Bericht wird eine Vertiefung dieser Elemente ermöglichen und Antworten auf die weiteren im Postulat gestellten Fragen liefern.

Abschliessend empfiehlt der Staatsrat das Postulat zur Annahme.

21. Januar 2014