Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss
—
Anfrage Defferrard Francine / Gamba Marc-Antoine 2017-CE-304
Erachtet der Staatsrat eine Lockerung der Organisationsstruktur der Agglomeration Freiburg bzw. eine Neuorientierung dieser Struktur als sinnvoll?

I. Anfrage

Im freiburgischen System ist die Agglomeration Freiburg eine vollwertige Rechtseinheit (öffentlich-rechtliche Körperschaft – s. Art. 2 AggG), eine zusätzliche Ebene zwischen den Gemeinden, dem Bezirk und dem Kanton. Abgesehen von den Bürgerinnen und Bürgern sind die Organe der Agglomeration der Agglomerationsrat, der Agglomerationsvorstand und die Finanzkommission. Die Agglomeration Freiburg übernimmt Aufgaben in den Bereichen Mobilität und Siedlung, die aufgrund des Bundesrechts unbedingt im Agglomerationsprogramm enthalten sein müssen. Aufgrund der Statuten, die sie sich gegeben hat, nimmt sie auch Aufgaben in den Bereichen Regionalplanung, Umweltschutz, Kultur, Tourismus und Wirtschaft wahr. Zu diesem Zweck hat sie in ihren Statuten eine Kommission für Regionalplanung und Mobilität sowie eine Kulturkommission eingeführt. Der Agglomerationsvorstand seinerseits hat eine Kommission für Raumplanung, Mobilität und Umwelt gebildet.

Mit seinem Gesetz über die Agglomerationen von 1995 hat der Kanton Freiburg in der Schweiz Pionierarbeit geleistet[1]. In der letzten Legislaturperiode stellte sich der Staatsrat Fragen zur Weiterführung seiner Agglomerationspolitik im Kanton[2]. Um nach dem Regierungsprogramm und dem Finanzplan 2017-2021 zu schliessen, zieht der Staatsrat eine Totalrevision dieses Gesetzes in Betracht. Als er sein Regierungsprogramm am 12. Dezember 2017 vorstellte, wies der Staatsrat auf den Rückstand im Bereich Mobilität hin. Für unsere Regierung ist die Mobilität eines der Themen mit grosser Priorität in dieser Legislaturperiode.

Die Agglomeration Mobul ist ein Gemeindeverband. Folglich findet das Gesetz über die Agglomerationen in der Praxis nur für die Agglomeration Freiburg Anwendung. In den benachbarten Westschweizer Kantonen wurde ein Lenkungsausschuss (bestehend aus Gemeindepräsidenten) eingesetzt als Organisationsstruktur für die Unterstützung des Agglomerationsprogramms. Dieser hat Entscheidungsbefugnis und wird von einer technischen Gruppe und einer operativen Einheit unterstützt. In den letzten zwanzig Jahren ist das Gesetz über die Agglomerationen mehrfach geändert worden, z. B. was die Befugnisse der Organe betrifft, die Information und den Zugang zu Dokumenten oder das Initiativrecht. Keine dieser Änderungen betraf die Organisationsstruktur der institutionellen Agglomeration. Verglichen mit den Nachbarkantonen mag die Funktionsweise der

---

[1] S. Pierre-Alain Rumley, Rapport relatif à la poursuite de la politique d'agglomération dans le canton de Fribourg, Januar 2015.
[2] S. ibidem.

Agglomeration Freiburg schwerfällig erscheinen. Ihre Organisationsstruktur könnte die Entwicklung der Mobilität und ihrer Infrastrukturen bremsen.

Es stellen sich zu Recht die folgenden Fragen:

1. Welches sind die Vor- und die Nachteile der Organisationsstruktur der Agglomeration Freiburg bei der Förderung der Agglomerationsprogramme, namentlich gegenüber den Strukturen der Westschweizer Nachbarkantone und der übrigen Schweizer Kantone?
2. Bremst die Organisationsstruktur der Agglomeration Freiburg die Entwicklung der Mobilität und ihrer Infrastrukturen?
3. Erachtet der Staatsrat eine Lockerung der Organisationsstruktur bzw. eine Neuorientierung dieser Struktur als sinnvoll, und wenn ja, in welchem Umfang?

20. Dezember 2017

II. Antwort des Staatsrats

Wie die Autoren der Anfrage hervorheben, übernahm der Kanton Freiburg mit dem Gesetz vom 19. September 1995 über die Agglomerationen (AggG; SGF 140.2) eine Pionierfunktion bei der Suche nach Lösungen für die spezifischen Probleme der städtischen Gebiete in der Schweiz. Der Kanton Freiburg spielte auf mehreren Ebenen die Vorreiterrolle. Erstens, indem er den Gemeinden, die sich zusammentun wollten, um Fragen von regionaler Bedeutung zu regeln, einen eigenen Rechtsrahmen gab. Die Hauptkritik an den Gemeindeverbänden (ein weiteres Instrument zur Regionalisierung) betrifft nämlich genau ihre mangelnde demokratische Kontrolle. Zweitens hat es der Kanton dieser neuen Institution erlaubt, regionale Richtpläne und Agglomerationsprogramme zu erarbeiten. Und schliesslich hat er den Bundesbehörden, die mit der Evaluation der Agglomerationsprogramme beauftragt sind, eine konstituierte Struktur mit Organen und einer Identität gegenübergestellt.

In dieser Hinsicht kann die Übung als gelungen betrachtet werden: Die Agglomeration Freiburg hat bereits drei Agglomerationsprogramme ausgearbeitet. Sie hat einen Teil der regionalen Kulturpolitik gebündelt und sie gewährleistet die Tourismus- und die Wirtschaftsförderung.

Dennoch ist das Dispositiv verbesserungsfähig. Seit 1995 hat die Gesetzgebung des Bundes tiefgreifende Veränderungen erfahren, namentlich was die Politik zur Unterstützung der Verkehrsinfrastrukturen betrifft. Für den Erhalt von Subventionen werden immer präzisere Anforderungen gestellt und der Zeitplan wird immer enger. Der von den Bundesbehörden definierte Agglomerationsperimeter ist grösser als jener der Agglomeration Freiburg. Tatsache ist im Übrigen, dass im Kanton Freiburg nur eine Agglomeration im Sinne des AggG zustande gekommen ist, und zwar am 1. Juni 2008, elfeinhalb Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes. Für die Errichtung der Agglomeration brauchte es fast zehn Jahre. Die ersten Initiativen wurden im Dezember 1998 lanciert. Diese Schwerfälligkeit hat andere Regionen zweifellos davon abgehalten, den Prozess in Angriff zu nehmen. Die «Abneigung» gegenüber der Rechtsform der Agglomeration im Sinne des AggG wuchs zweifellos auch aufgrund der Entwicklung der anderen Formen der interkommunalen Zusammenarbeit. Diese haben sich innerhalb von 20 Jahren, namentlich mit der Einführung des Mehrzweckverbands im Jahr 2006, stark verändert.

Der Staatsrat unterstrich die Herausforderungen für die Freiburger Agglomerationen im Allgemeinen und die Agglomeration Freiburg im Speziellen bereits in seinem Bericht 2014-DIAF-99 zum Postulat 2013-GC-69 «Standortbestimmung Agglomeration – Nutzen und Kosten». Darin nannte er zwei Ziele: 1. die Erweiterung des Perimeters der Agglomeration Freiburg und 2. die Optimierung ihrer Funktionsweise. Der Staatsrat war sich bewusst, dass die beiden Ziele als widersprüchlich aufgefasst werden können: Werden mehr Aufgaben an die Agglomeration Freiburg delegiert, so bestehe die Gefahr, dass gewisse Gemeinden die Agglomeration noch stärker ablehnen und deshalb gegen die Ausdehnung des Perimeters sind. Der Staatsrat hielt es daher für notwendig, alternative Modelle zur «einfachen» Erweiterung der bestehenden institutionellen Agglomeration auszuarbeiten, und empfahl zwei Stossrichtungen:

1) Stärkung der institutionellen Agglomeration, die sich auf die Zentrumsgemeinden beschränkt und allermindestens die Gemeinden des Fusionsperimeters Grossfreiburg umfasst, wie er vom Oberamtmann des Saanebezirks festgelegt und vom Staatsrat am 28. Mai 2013 genehmigt wurde, also die gegenwärtigen Mitgliedgemeinden der Agglomeration Freiburg. Diese Agglomeration sollte gestärkt werden, namentlich was ihre demokratische Abstützung und ihre Aufgaben betrifft;
2) Schaffung einer grösseren «Agglomeration», die die oben beschriebene Agglomeration umfasst und die geeigneten Aufgaben übernimmt (hauptsächlich Regionalplanung und Mobilität).

Der Staatsrat wies in seiner Antwort vom 29. Februar 2016 auf die Motion 2015-GC-134 der Grossräte Markus Bapst und André Schneuwly «Revision des Agglomerationsgesetzes», die vom Grossen Rat im Mai 2016 erheblich erklärt wurde, auf diese Stossrichtungen hin. Die Totalrevision des AggG, die im Regierungsprogramm 2017-2021 vorgesehen ist, ist die Umsetzung dieser Motion. Die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD) hat in Zusammenarbeit mit der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) und dem Oberamtmann des Saanebezirks einen Vorentwurf der Revision ausgearbeitet, den sie dem Staatsrat im Juni 2017 präsentierte. Der Oberamtmann des Sensebezirks war ebenfalls an den Arbeiten beteiligt. Dieser Vorentwurf, der nach der Präsentation in der Regierung abgeändert wurde, wird demnächst in die Vernehmlassung gehen. Er hat zum Ziel, die beiden oben genannten Ziele in Einklang zu bringen, also die Erweiterung des Perimeters der Agglomeration, der namentlich für die Ausarbeitung der Agglomerationsprogramme berücksichtigt wird, und die Optimierung der Organisation und der Funktionsweise der Agglomerationen. Anhand des Entwurfs soll ausserdem die Situation der Einheiten geklärt werden, die nicht in Form einer Agglomeration im Sinne des AggG organisiert sind, aber eine regionale Handlungsebene im Rahmen der funktionalen Perimeter einer Agglomeration gewährleisten (Gemeindeverband Mobul zum Beispiel).

Der Staatsrat kann die Fragen von Grossrätin Francine Defferrard und Grossrat Marc-Antoine Gamba wie folgt beantworten:

1. *Welches sind die Vor- und die Nachteile der Organisationsstruktur der Agglomeration Freiburg bei der Förderung der Agglomerationsprogramme, namentlich gegenüber den Strukturen der Westschweizer Nachbarkantone und der übrigen Schweizer Kantone?*

Die derzeitige Organisation der Agglomeration Freiburg hat den Vorteil, dass sie über eine klare Rechtsform verfügt. Die im AggG vorgesehene Rechtsform ermöglicht es der Agglomeration

Freiburg, über repräsentative Organe zu verfügen, die eine gute Koordination der Arbeiten der Exekutive und der Legislative auf Gemeindeebene sicherstellen. So kann die Agglomeration eine aktive Investitionspolitik im Bereich Transportinfrastrukturen verfolgen (Investitionen, für die sie anhand der Agglomerationsprogramme eine Subvention des Bundes beantragt). Der Staatsrat erinnert im Übrigen daran, dass der Bundesrat bereits in seiner Agglomerationspolitik 2001 empfahl, die städtischen Gebiete mit einer eigenen Rechtsstruktur auszustatten. Dabei leitete er aus den europäischen Versuchen einige Grundregeln ab, namentlich: lokaler Wille und lokale Eigeninitiative; Partizipation der Bevölkerung; möglichst direkte Wahl der Vertreter; Möglichkeit der Rechtsverbindlichkeit von Beschlüssen und finanzielle Unabhängigkeit[3]. Die Tripartite Konferenz (TK), die politische Plattform von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden[4], hat mehrmals die Vielfalt der Organisationsmodelle für die Schweizer Agglomerationen hervorgehoben, und gleichzeitig darauf hingewiesen, wie wichtig «vertikale» Formen innerhalb des verbindlichen Rahmens der übergeordneten (kantonalen) Gesetzgebung sind.

Die derzeitige Rechtsform, die sich einerseits aus dem AggG und andererseits aus den Entscheidungen der Agglomeration Freiburg selbst im Rahmen ihrer Statuten ergibt, trägt ebenfalls zur Stärkung der Sichtbarkeit der Agglomeration als solches und zur Klärung ihrer Zuständigkeiten und der ihr übertragenen Aufgaben bei – und zwar sowohl bei den institutionellen Partnern als auch in der Öffentlichkeit. Der Staatsrat hält es für sehr wichtig, diese eigene Identität der Agglomeration Freiburg beizubehalten und zu stärken. Die Agglomeration selbst sieht es als eine Schwäche an, dass sie noch keine globale und gemeinsame Identität gefunden hat[5].

Hingegen kann die aktuelle Organisation durchaus schwerfällig wirken und den Anschein erwecken, eine vierte institutionelle Ebene zwischen den Gemeinden und dem Staat einzurichten. Der Staatsrat ist jedoch der Ansicht, dass dieses Gefühl in erster Linie der Tatsache geschuldet ist, dass die vom AggG vorgegebene Rechtsform nur ein einziges Mal angewendet wurde, bei der Agglomeration Freiburg. Die Mitglieder und Partner der Agglomeration Freiburg sowie die Öffentlichkeit haben daher keine Vergleichsmöglichkeit oder Erfahrungen Dritter, um die eingerichteten Strukturen zu beurteilen. In den Augen des Staatsrats gibt es jedoch keine Anzeichen dafür, dass die Organisation eines Gemeindeverbands im Sinne des Gesetzes über die Gemeinden, die im Kanton sehr präsent sind[6], an sich weniger schwerfällig und transparenter wäre. Auch diese Organisationsform stösst im Übrigen regelmässig auf Kritik aufgrund ihrer Komplexität und der Arbeitsbelastung für die Gemeinderätinnen und Gemeinderäte. Der Grund für diese Komplexität sind die Rechtsformen, die die Zusammenarbeit von sehr unterschiedlichen Gemeindeeinheiten (Grösse, Bevölkerung, Verwaltung …) in einem demokratischen Rahmen ermöglichen müssen.

2. *Bremst die Organisationsstruktur der Agglomeration Freiburg die Entwicklung der Mobilität und ihrer Infrastrukturen?*

Der Staatsrat hatte bereits die Gelegenheit, an den Erfolg der Agglomeration Freiburg zu erinnern, namentlich mit dem Erhalt der Bundessubvention für die Agglomerationsprogramme der zweiten und dritten Generation. Dieser Erfolg zeigt, dass die derzeitige Struktur, im Einklang mit dem

---

[3] Bundesrat, *Agglomerationspolitik des Bundes* (2001), S. 24 und 25
[4] Die TK folgte 2017 auf die Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK), nachdem sie die ländlichen Räume in ihr Tätigkeitsfeld aufgenommen hatte.
[5] Erläuterungsbericht zum Agglomerationsprogramm der dritten Generation (AP3), S. 16
[6] Es gibt über 80 Gemeindeverbände.

AggG, die umfangreichen Arbeiten im Rahmen der Ausarbeitung und der Umsetzung der Agglomerationsprogramme nicht beeinträchtigt.

3. *Erachtet der Staatsrat eine Lockerung der Organisationsstruktur bzw. eine Neuorientierung dieser Struktur als sinnvoll, und wenn ja, in welchem Umfang?*

Wie weiter oben und in den verschiedenen Stellungnahmen des Staatsrats infolge von parlamentarischen Vorstössen in den vergangenen Jahren bereits erwähnt, muss die Organisation der Agglomerationen unter Berücksichtigung einerseits des eidgenössischen Rahmens (Entwicklung der Agglomerationspolitik des Bundes und der zur Verfügung gestellten Mittel, Entwicklung der Agglomerationsdefinition des Bundes …) und andererseits der Entwicklung der von der freiburgischen Gesetzgebung vorgesehenen Arten der Zusammenarbeit von Gemeinden angepasst werden. Der Revisionsentwurf des AggG wird diese Erfordernisse berücksichtigen. Der Staatsrat weist jedoch darauf hin, dass die Agglomerationen so schlank wie möglich organisiert sein sollten, damit dieser Bereich, in dem bereits zahlreiche Partner interagieren (Bund Kanton, Gemeinden, Gemeindeverbände …), nicht noch komplexer wird. Diese Organisation sollte auch eine stärkere demokratische Abstützung erhalten, damit die Agglomeration über die notwendige Legitimität verfügt, um die wichtigen Projekte zum Abschluss zu bringen, von denen ihre Entwicklung und damit auch die Entwicklung des ganzen Kantons abhängen.

24. April 2018