

Nr. 27

Botschaft des Agglomerationsvorstands
zuhanden des Agglomerationsrates

**Botschaft hinsichtlich
der Freigabe eines Studiendarlehens
für die Definition des Siedlungsentwicklungspotenzials
pro Achse (AP3/3S.01)**

Inhaltsverzeichnis

I.	Allgemeines.....	1
II.	Erinnerung an das Territorialkonzept des AP3 und an die Verdichtungsstrategie pro Achse.....	2
III.	Projektbeschreibung.....	3
IV.	Finanzen.....	5
V.	Antrag zuhanden des Agglomerationsrates	5

Beilage

- Beschlussentwurf

Glossar :

Alle Abkürzungen sind in diesem Dokument in Schrägschrift dargestellt.

Agglomeration	Agglomeration Freiburg (Institution) als politisches Organ (Legislative und Exekutive) mit einer Verwaltungs- und einer Fachstelle
Freiburger Agglomeration	Freiburger Agglomeration (Gebiet der Agglomeration Freiburg, das sich aus zehn Mitgliedsgemeinden zusammensetzt)
Vorstand	Agglomerationsvorstand der Agglomeration Freiburg
Rat	Agglomerationsrat der Agglomeration Freiburg
Richtlinie zur Subventionierung der Massnahmen des RPA	Richtlinie zur Subventionierung der Massnahmen des Richtplans der Agglomeration Freiburg. Die Richtlinie wurde am 12. Oktober 2016 angenommen.
RPG	Bundesgesetz über die Raumplanung (SR 700)
AP2	Agglomerationsprogramm der zweiten Generation der Agglomeration Freiburg
AP3	Agglomerationsprogramm der dritten Generation der Agglomeration Freiburg
OP	Ortsplanungen
RPA	Regionale Richtplan der Agglomeration Freiburg

27 - 2016-2021: Botschaft hinsichtlich der Freigabe eines Studiendarlehens für die Bestimmung des Siedlungsentwicklungspotenzials pro Achse (AP3/3S.01)

Gemäss des Territorialkonzepts des *Agglomerationsprogramms der dritten Generation der Agglomeration Freiburg (nachfolgend AP3)* bilden die sechs identifizierten Funktionsachsen (Einzugsgebiete) die geeigneten Einheiten, um in Übereinstimmung mit den verschiedenen Planungsbereichen die für die Verdichtung notwendigen Strategien und Massnahmen zu entwickeln. Zur Erinnerung: anlässlich seiner Sitzung vom 18. Mai 2017 hat der *Agglomerationsrat der Agglomeration Freiburg (nachfolgend Rat)* einen Betrag von CHF 130'000 für die erste Studie dieser Art freigegeben. Die Ergebnisse dieser Pilotstudie auf der Achse Marly-Pérolles werden derzeit konsolidiert. Diese Studie hat es bereits ermöglicht, die für diese Art von Studie erforderliche Methodik und das notwendige Fachwissen zu entwickeln, so dass die *Agglomeration Freiburg (nachstehend Agglomeration)* nun dank der gewonnenen Erkenntnisse in der Lage ist, die Analysen der fünf verbleibenden Achsen einzuleiten. Die Erfahrungen aus der ersten Studie ermöglichen es, die Kosten pro Achse zu prognostizieren, wobei diese niedriger ausfallen dürften als der ursprünglich vorgesehene Betrag. In diesem Zusammenhang schlägt der *Agglomerationsvorstand der Agglomeration Freiburg (nachstehend Vorstand)* dem *Rat* mit dieser Botschaft vor, einen Betrag von CHF 200'000 freizugeben, um die Gesamtheit der Analysen für die fünf noch zu untersuchenden Bereiche durchzuführen.

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Mitglieder des Agglomerationsrats

I. Allgemeines

Die Siedlungsentwicklung nach innen

Der Staatsrat genehmigte das *AP3* am 5. Dezember 2016. Die Siedlungsentwicklungsstrategie des *AP3* wurde durch den neuen Rechtsrahmen des teilrevidierten *Bundesgesetzes über die Raumplanung (nachfolgend RPG; SR 700)* stark beeinflusst. In Übereinstimmung mit den Anforderungen des *RPG* beinhaltet das Ziel der Siedlungsentwicklungsstrategie des *AP3*, das bis zum Zeithorizont 2030 geschätzte Wachstum auf ein begrenztes Gebiet zu verteilen, um die Zersiedelung einzudämmen sowie die Verdichtung und Umstrukturierung der bestehenden Bausubstanz zu verstärken. Dieses Ziel, die sogenannte Siedlungsentwicklung nach innen, stellt eine grosse Herausforderung für die Urbanisierung dar und entspricht einem der Effizienzkriterien, die der Bund im Rahmen der Evaluation der Agglomerationsprogramme anwendet. Bei dieser Gelegenheit hat der Bund auch darauf hingewiesen, dass in diesem Bereich noch weitere Verbesserungen realisiert werden können. In diesem Kontext unterstreicht der *Vorstand* die Wichtigkeit der Studien für die Bestimmung des Siedlungsentwicklungspotenzials der nächsten Agglomerationsprogramme.

Das Agglomerationsprogramm der dritten Generation (AP3)

Das *AP3* legt bereits einen allgemeinen strategischen Rahmen und die zu befolgenden Richtlinien im Bereich der Verdichtung fest. Aus räumlicher, quantitativer und qualitativer Sicht ist es jedoch unerlässlich, eine detaillierte Analyse der Verdichtungsmöglichkeiten auf einer der regionalen Ebene angepassten Skala durchzuführen, die den funktionalen Achsen entspricht und das Territorialkonzept des *AP3* konkretisiert. Dieser Wille wird mit dem Massnahmenpaket 3S.01 „Koordination der Siedlungsentwicklung pro Achse“ deutlich ausgedrückt, welches die Durchführung einer vertieften Studie für alle sechs Achsen als notwendig erachtet.

Eine Serie von Studien

Zur Erinnerung: der *Rat* hat anlässlich seiner Sitzung vom 18. Mai 2017 (Botschaft Nr. 10) beschlossen, ein Darlehen für die erste Studie dieser Art freizugeben. So startete die Agglomeration im Jahre 2017 die erste Studie für die Achse Marly-Pérolles, sozusagen als Pilotprojekt für diese Art von Analysen.

Der *Vorstand* kann heute bereits darauf hinweisen, dass diese Arbeiten erhebliche quantitative und qualitative Erkenntnisse zum Siedlungsentwicklungspotenzial in den Bauzonen lieferten. So ermöglichte diese erste Studie übe die Achse Marly-Pérolles eine Methodik zu entwickeln und zu konsolidieren, um daraus nützliches Fachwissen abzuleiten.

Es gilt nun diese Studien auf das gesamte Gebiet der *Freiburger Agglomeration (nachstehend Agglomeration)* auszudehnen. Der *Vorstand* hält fest, dass die bevorstehenden Arbeiten dank der Erkenntnisse aus der ersten Studie effizient durchgeführt werden können. So wird eine Konzentration auf die wesentlichen Elemente stattfinden und eine sinnvolle Nutzung der internen sowie externen Ressourcen im Rahmen der Verwaltung umgesetzt. Diese Anstrengungen werden es erlauben, die Kosten für die Studien pro Achse zu senken.

II. Erinnerung an das Territorialkonzept des AP3 und an die Verdichtungsstrategie pro Achse

Das Territorialkonzept des AP3

Das AP3 legt ein Territorialkonzept fest, dass die Verräumlichung der strategischen Ziele des Projekts ermöglicht. Dieses Territorialkonzept hat sich vom *Agglomerationsprogramm der zweiten Generation der Agglomeration Freiburg (nachstehend AP2)* zu einer bipolaren Agglomeration entwickelt, die sich aus dem kantonalen Zentrum und dem regionalen Zentrum des Sensebezirks zusammensetzt, mit ihren funktionalen Achsen, die auch die Gemeinden der Agglomerationsgürtels integrieren. Diese Achsen sind für die Siedlungsentwicklung, die Mobilität sowie die Natur und Landschaft als Einzugsgebiete zu betrachten.

Das kantonale Zentrum ist in fünf Achsen gegliedert, die von den Gemeinden des Gürtels bis hin zum Stadtzentrum reichen und im Bereich des Bahnhofs Freiburg enden, der ein echter multifunktionaler Drehpunkt darstellt. Düdingen bildet ein integriertes Regionalzentrum mit dem kantonalen Zentrum und ist mit diesem gut vernetzt.

Die Herausforderungen im Zusammenhang mit der potenziellen Aufnahme zusätzlicher Einwohner und Arbeitsplätze, der Zunahme der von ihnen generierten Reisetätigkeiten sowie der Erhaltung der Lebens- und Umweltqualität erfordern Massnahmen, die über die Möglichkeiten einer einzigen Gemeinde hinausgehen. Die Realisierung einer Siedlungsentwicklungsstrategie pro Achse garantiert eine von den Verwaltungsgrenzen unabhängige und koordinierte Raumentwicklung. Denn diese Einzugsgebiete oder funktionellen Räume stellen tatsächlich die geeigneten Einheiten dar, um die Strategien und Massnahmen auf der regionalen Ebene zu entwickeln und zu koordinieren.

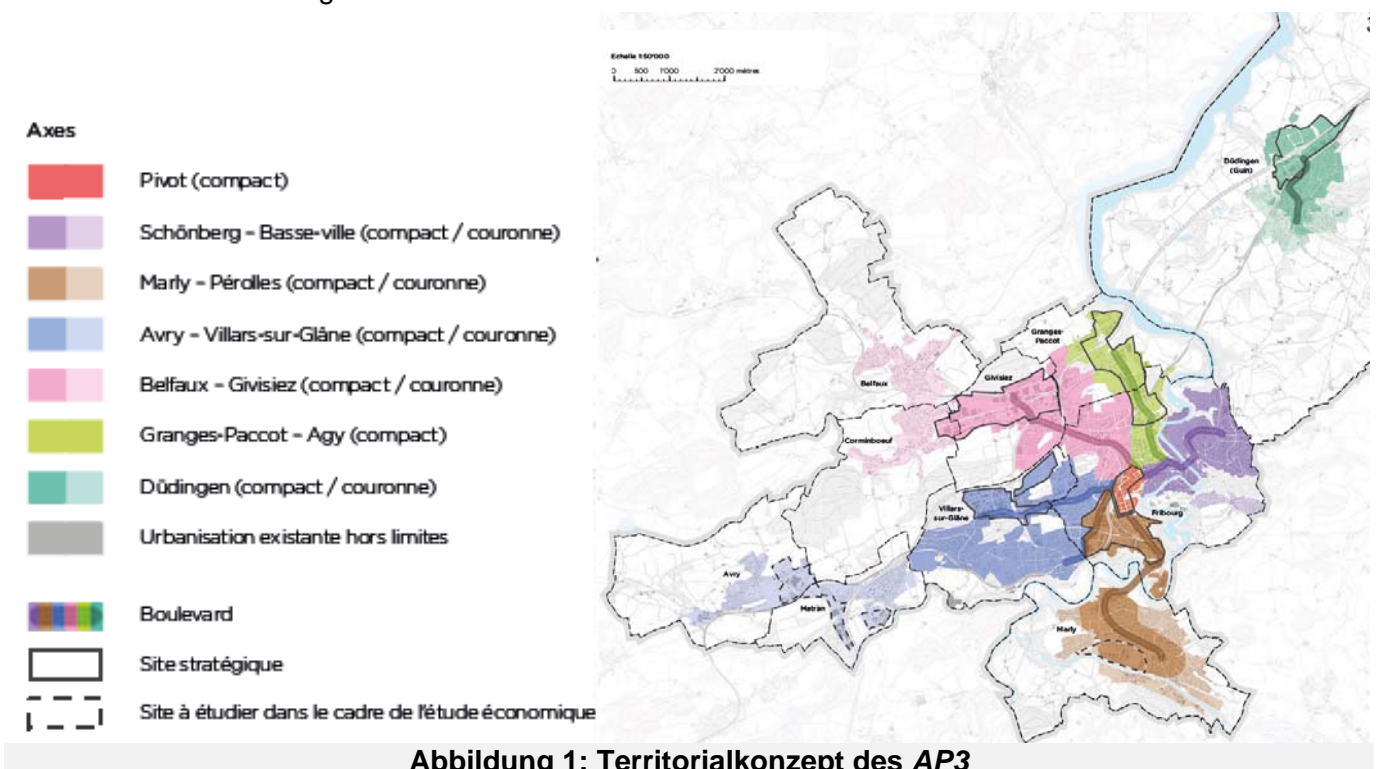


Abbildung 1: Territorialkonzept des AP3

Im Territorialkonzept sind die Achsen rund um die Boulevards organisiert, die das Rückgrat des Konzepts in Bezug auf Funktion, Organisation und Wahrnehmung bilden. Sie stellen auch die wichtigsten Transitachsen für den Verkehr der verschiedenen Transportmittel dar. Die Boulevards sind Teil der kompakten Agglomeration, ein Sektor, der sich durch eine höhere Wohndichte und einen urbaneren Charakter charakterisiert.

Die pro Achse durchzuführenden Studien

Auf Ebene der regionalen Richtplanung ist festzustellen, dass die Planung der Infrastrukturen in Bezug auf die Mobilität bereits weit fortgeschritten ist, während die Planung der Infrastrukturen bezüglich der Siedlungsentwicklung nach innen noch unzulänglich ist. Detaillierte Grundstudien fehlen noch. Denn es gilt insbesondere zu definieren, wie die *Agglomeration* umstrukturiert und nach innen verdichtet werden kann. Aus diesem Grund muss die *Agglomeration* Überlegungen zur Verräumlichung der Verdichtungsmöglichkeiten anstellen. Dieser Ansatz hat für jede durch das Territorialkonzept des AP3 identifizierte Achse Gültigkeit und muss gemäss dem Massnahmenpaket 3S.01 „Koordination der Siedlungsentwicklung pro Achse“ durchgeführt werden. Weiter ergänzt dieser Ansatz auch die von den Gemeinden auf verschiedenen Ebenen durchgeführten Studien hinsichtlich der Überarbeitung ihrer *Ortsplanungen (nachstehend OP)*.

Die vorgesehenen Grundstudien werden es ermöglichen, die Verdichtungsstrategie zu vertiefen. Die Schlussfolgerungen aus den Studien in Bezug auf das Verdichtungspotenzial werden in künftige Agglomerationsprogramme einfließen und somit die Revisionsprojekte der *OP* beeinflussen.

III. Projektbeschreibung

Quantitative und qualitative Analysen

Die quantitative Analyse des Siedlungsentwicklungspotenzials pro Achse gibt einen genauen Überblick über die Situation der Bauzonen. Der gewählte Ansatz vergleicht den bestehenden Siedlungszustand mit der durch die örtlichen Reglemente vorgesehenen Dichte. Die Analyse ermöglicht es, das theoretische Siedlungsentwicklungspotenzial und damit auch die noch mögliche Verdichtung aufzuzeigen. Darüber hinaus unterscheiden die Analysen das Potenzial in Bezug auf die Einwohner und die Arbeitsplätze.

Dieser Ansatz bringt einen hohen und zusätzlichen Detaillierungsgrad zu den Daten, die die *Agglomeration* bereits besitzt. Weiter bieten die Studien bezüglich des Verdichtungspotenzials pro Achse und die Daten aus der Raum⁺-Datenbank noch ergänzende Ansätze und Informationen.

Ein ergänzender Ansatz zu Raum⁺

Die Datenbank Raum⁺, die die *Agglomeration* zwischen 2014 und 2016 entwickelte, konzentriert sich auf die Reserven, d.h. auf unbebaute Flächen und die erheblichen Potenziale. Es ist zu unterstreichen, dass einer der grossen Vorteile dieser Methode die Möglichkeit ist, verschiedene Informationen über die Verfügbarkeit und die Hindernisse für die Mobilisierung der Reserven zu eruieren. Darüber hinaus generiert die Plattform automatisch eine Reihe nützlicher Statistiken und legt sie auf einem Server ab, was den Zugang zu den Daten und deren Interpretation erleichtert. Raum⁺ integriert jedoch nur Landflächen und liefert keine systematischen Informationen über die Siedlungsdichte.

Die derzeit durchgeführten Studien bieten somit eine wichtige zusätzliche Dimension. Tatsächlich berücksichtigen die Analysen die lokalen Reglemente, insbesondere in Bezug auf Siedlungsdichte und Nutzungszweck. Darüber hinaus werden Daten für alle Bauzonenparzellen erhoben, was für die Raum⁺-Reserven eine sinnvolle Ergänzung darstellt.

Die qualitativen Aspekte

Zusätzlich zu den quantitativen Ergebnissen entwickeln diese Studien eine qualitative Analyse der verschiedenen Siedlungsgefüge (städtische Boulevards, lokale Zentralität, gemischte Stadtgefüge, etc.). Die *Agglomeration* wird damit erstmals einen Überblick mit qualitativen Elementen für ihr gesamtes Gebiet erhalten. Denn im Rahmen dieser Studien können eine Reihe von Merkmalen (Identitäten, Atmosphären, Nutzungen usw.) identifiziert werden, um die Vielfalt der Siedlungsentwicklungsrealitäten in der Freiburger *Agglomeration* besser zu verstehen.

Die Kombination aller verfügbaren Daten wird eine solide Grundlage für die Umsetzung der Politiken hinsichtlich einer effizienten und angemessenen Siedlungsverdichtung bilden.

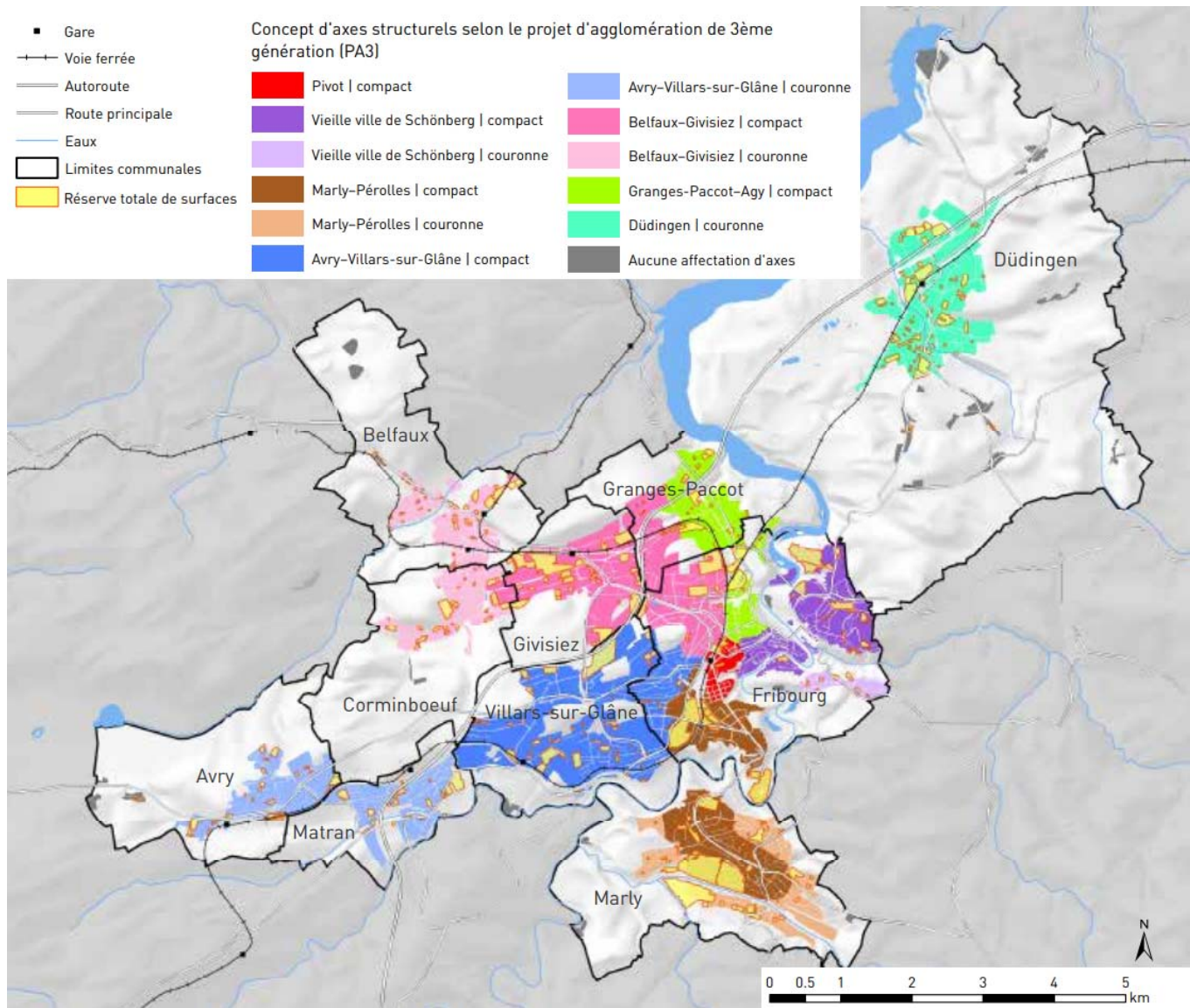


Abbildung 2: Bauzonen der Reserven gemäss der Methode Raum⁺ innerhalb der funktionellen Achsen

Eine koordinierte Entwicklung

Die quantitativen und qualitativen Analysen stellen eine solide Grundlage dar, um den Herausforderungen der Siedlungsentwicklung nach innen und dem Koordinationsbedarf der Funktionsachsen gerecht zu werden. Darüber hinaus ermöglicht dieser Ansatz die Erhebung von Daten, die zur Entwicklung eines Monitorings, d.h. einer regelmässig gepflegten Kenntnis über die Siedlungsentwicklung in der *Freiburger Agglomeration* und besonders über die Aufnahmekapazität beitragen. Die Informationen aus der Datenbank Raum⁺ und der Studien pro Achse werden also eine geeignete Grundlage bilden, um noch besser den stetig zunehmenden Anforderungen des Bundes in Bezug auf die Siedlungsentwicklung nach innen zu entsprechen. Die *Agglomeration* wird damit insbesondere in der Lage sein, die Verdichtungsziele gleichzeitig präzise und konkret zu planen, und zwar unter Berücksichtigung der vielfältigen Besonderheiten der Siedlungsentwicklung und der ihr eventuell entgegenstehenden Hindernisse. Mithilfe des Gesamtüberblicks über ihr Gebiet wird die *Agglomeration* auch die für die Verdichtung besonders geeigneten Sektoren identifizieren können.

Nützliche Grundstudien für die nächsten Agglomerationsprogramme

Schliesslich ermöglicht diese präzisere Kenntnis der Siedlungsentwicklungsgebiete eine sektorübergreifende Koordination der Planungsbestrebungen. Mithilfe dieser Studien werden beispielsweise die Verkehrsplanung mittel- und langfristig verbessert, da die potenziellen Aufnahmestandorte für zukünftige Einwohner und Arbeitsplätze besser bekannt sein werden. Dadurch werden auch die Planung und die Massnahmen der Agglomerationsprogramme im Allgemeinen noch kohärenter und relevanter gestaltet. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse werden es ferner ermöglichen, im Rahmen zukünftiger Agglomerationsprogramme zwischen der *Agglomeration* und den Gemeinden eine effiziente Koordination der Massnahmen zu entwickeln.

Die aus diesen Studien gewonnenen Erkenntnisse scheinen daher für die nächsten Generationen von Agglomerationsprogrammen besonders relevant zu sein. Dieses Wissen stellt ein wertvolles Instrument dar, um besser auf die zunehmenden Ansprüche und Forderungen des Bundes im Rahmen der Agglomerationsprogramme eingehen zu können. Insbesondere die Förderung der Siedlungsentwicklung nach innen, die als eines der Effizienzkriterien des Bundes für die Bewertung der AP3 gilt, sollte stärker in den Vordergrund gerückt werden. Um die Ergebnisse möglichst rasch berücksichtigen zu können, wird vorgesehen, die fünf verbleibenden Achsen im Verlaufe der Jahre 2019-2020 zu untersuchen.

IV. Finanzen

Kosten

Die Gesamtkosten für die Untersuchung der fünf verbleibenden Achsen werden auf CHF 200'000 geschätzt.

Finanzierung

Gemäss der *Richtlinie zur Subventionierung der Massnahmen des Richtplans der Agglomeration Freiburg, die am 12. Oktober 2016 durch den Agglomerationsrat angenommen wurde (nachstehend Richtlinie zur Subventionierung der Massnahmen des RPA)*, werden die mit dem Teilbereich Siedlungsentwicklung des *Regionalen Richtplans der Agglomeration Freiburg (nachstehend RPA)* zusammenhängenden Massnahmen vollständig durch die *Agglomeration* finanziert (Artikel 1 und Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe e der *Richtlinie zur Subventionierung der Massnahmen des RPA*).

Die Definition des Siedlungsentwicklungspotenzials nach Achsen bildet das Massnahmenpaket 3S.01 „Koordination der Siedlungsentwicklung pro Achse“ des AP3. Die erste Studie über die Achse Marly-Pérolles wurde 2017 für einen Betrag von CHF 130'000 durchgeführt. Gestützt auf die daraus gewonnenen Erkenntnisse lässt sich schätzen, dass die Gesamtkosten der Studien für alle fünf verbleibenden Achsen insgesamt CHF 200'000 betragen werden. Diese signifikante Kostensenkung pro Achse wird durch den Erfahrungsgewinn aus der ersten Studie ermöglicht. Dabei wird man sich auf die wesentlichen Elemente konzentrieren, um einen sinnvollen Einsatz der internen und externen Ressourcen durch die Verwaltung zu ermöglichen.

Als Schlussfolgerung beantragt der *Vorstand* dem *Rat*, die Intergralität des unter der Rubrik 790.509.16 « Konzept Global Vision der Achsen AP3 - Phase 1: Verdichtungspotenzial » des Investitionsvoranschlags 2019 verbuchten Betrags von **CHF 200'000** freizugeben.

Der *Vorstand* sieht vor, diese Investition von CHF 200'000 durch ein Bankdarlehen zu finanzieren. Dieses ist zum gesetzlichen Satz von 15 % abzuschreiben, was einem Betrag von CHF 30'000 pro Jahr entspricht. Die Schätzung der vorzusehenden Zinsen beruht auf der Hypothese eines zu einem Satz von 2 % aufgenommenen Darlehens. Auf dieser Grundlage wird die Gesamtzinslast auf CHF 18'091 geschätzt, was einem durchschnittlichen Jahreszins von CHF 2'262 entspricht. Unter Vorbehalt der Annahme des vorliegenden Geschäfts durch den *Rat*, wird diese Investitionen unter der Rubrik 790.509.16 « Konzept Global Vision der Achsen AP3 - Phase 1: Verdichtungspotenzial » des Investitionsvoranschlags 2019 verbucht.

V. Antrag zuhanden des Agglomerationsrates

Der *Vorstand* beantragt dem *Rat*, das Studiendarlehen für die Definition des Siedlungsentwicklungspotenzials pro Achse freizugeben.

Mit freundlichen Grüssen.

Im Namen des Agglomerationsvorstands
der Agglomeration Freiburg

Der Präsident



René Schneuwly

Der Generalsekretär



Félicien Frossard

AGGLOMERATION DE FRIBOURG
AGGLOMERATION FREIBURG

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; SGF 140.1) und sein Ausführungsreglement vom 28. Dezember 1981 (ARGG; SGF 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),
- der Regionale Richtplan der Agglomeration Freiburg, angenommen durch den Agglomerationsrat am 13. Oktober 2016 und genehmigt durch den Staatsrat am 5. Dezember 2016 (RPA),

in Erwägung:

- der Botschaft Nr. 3 des Agglomerationsvorstands vom 15. September 2016,
- der Botschaft Nr. 24 des Agglomerationsvorstands vom 13. September 2018,
- der Botschaft Nr. 27 des Agglomerationsvorstands vom 17. Januar 2019,
- der Stellungnahme der Finanzkommission,
- der Stellungnahme der Kommission für Raumplanung, Mobilität und Umwelt,

beschliesst:

Erster Artikel

¹ Der Agglomerationsvorstand ist ermächtigt, unter der Rubrik 790.509.16 des Investitionsvoranschlags, ein Studiendarlehen zu einem Betrag von CHF 200'000 für die Durchführung einer Studie über die Definition des Siedlungsentwicklungspotenzials pro Achse gemäß der im Agglomerationsprogramm der dritten Generation der Agglomeration Freiburg (AP3) festgelegten Strategie einzusetzen.

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

Freiburg, den 28. Februar 2019

Im Namen des Agglomerationsrates
der Agglomeration Freiburg

Der Präsident

Der Generalsekretär

Marc Lüthi

Félicien Frossard