

Botschaft des Agglomerationsvorstandes
zuhanden des Agglomerationsrates

**Botschaft über die Annahme des
Agglomerationsprogramms der vierten Generation
der Agglomeration Freiburg (AP4)**

Übersicht

I.	Allgemeines	1
II.	Die öffentliche Vernehmlassung	2
III.	Der Vernehmlassungsbericht.....	3
IV.	Wesentliche Änderungen im Dokument	3
V.	Erhebliche Meinungsverschiedenheiten.....	5
VI.	Die Bewertungsfaktoren der Vorlage	6
VII.	Das weitere Vorgehen	10
VIII.	Antrag zuhanden des Agglomerationsrates	11

Beilage

- Beschlussentwurf

Glossar:

Alle Abkürzungen in diesem Dokument sind in Schrägschrift dargestellt.

Abkürzung	Definition
Agglomeration	Agglomeration Freiburg (Institution) als politisches Organ (Legislative und Exekutive) mit einer Verwaltungs- und einer Fachstelle
Freiburger Agglomeration	Freiburger Agglomeration (Gebiet)
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
KRMU	Kommission für Raumplanung, Mobilität und Umwelt der Agglomeration Freiburg
Vorstand	Agglomerationsvorstand der Agglomeration Freiburg
Mitgliedgemeinden	Mitgliedgemeinden der Agglomeration Freiburg
Rat	Agglomerationsrat der Agglomeration Freiburg
Richtlinie	Richtlinie zur Subventionierung der Massnahmen des Richtplans der Agglomeration Freiburg
RPAV	Bundesrichtlinien Programm Agglomerationsverkehr
NAF	Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds des Bundes
StrG	Strassengesetz (SGF 741.1) des Staats Freiburg
MOCA	Monitoring und Controlling der Agglomerationsprogramme (Indikatoren)
VSS-Normen	Normen im Strassen- und Verkehrswesen
NL	Zielsetzung Natur & Landschaft des AP3 Natur- & Landschaftsmassnahmen
AP2	Agglomerationsprogramm der zweiten Generation der Agglomeration Freiburg
AP3	Agglomerationsprogramm der dritten Generation der Agglomeration Freiburg
AP4	Agglomerationsprogramm der vierten Generation der Agglomeration Freiburg
KantRP	kantonaler Richtplan
Statuten	Statuten der Agglomeration Freiburg
ÖV	Öffentlicher Verkehr
TransAgglo	TransAgglo, Langsamverkehrsachse, die die Freiburger Agglomeration durchquert

52 – 2016-2021: Botschaft über die Annahme des Agglomerationsprogramms der vierten Generation der Agglomeration Freiburg (AP4)

Das gestützt auf die öffentliche Vernehmlassung vom 9. Oktober 2020 bis 8. Januar 2021 angepasste *Agglomerationsprogramm der vierten Generation (nachstehend AP4)* muss vor dem 15. September 2021 dem *Bundesamt für Raumentwicklung (nachfolgend ARE)* zur Prüfung eingereicht werden. Entsprechend der *Statuten der Agglomeration Freiburg (nachfolgend Statuten)* hat dieses Programm zuvor vom *Agglomerationsrat der Agglomeration Freiburg (nachfolgend Rat)* genehmigt zu werden.

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Mitglieder des Agglomerationsrats

I. Allgemeines

Struktur

Die Ihnen unterbreitete Version des *AP4* weist dieselbe Struktur auf, wie die zur öffentlichen Vernehmlassung verschickte Version. Sie nimmt die verschiedenen Module auf, deren Inhalt in den neuen *Richtlinien Programm Agglomerationsverkehr vom 13. Februar 2020 (nachfolgend RPAV)* definiert ist.

Der Bericht zum *AP4* fasst die aufgrund von definierten Zielen und Raumkonzepten gewählten Optionen für jeden Themenbereich (Mobilität, Siedlung und Landschaft und Umwelt) mit Text und Karten zusammen. Dieses Dokument enthält zudem die verbindlichen Bestandteile für die Behörden, die mit der Umsetzung des Programms als Element der regionalen Richtplanung beauftragt sind. Der Massnahmenkatalog seinerseits enthält die Massnahmenblätter, die einen operativeren Zweck haben und die notwendigen Realisierungen für die Umsetzung der sektorbezogenen Strategien detaillieren. In den Beilagen finden sich mehrere Karten und Begleitdokumente für das bessere Verständnis der Vorlage.

Die drei Kategorien der oben genannten Dokumente sind als Folge der im Rahmen der kantonalen Vorprüfung und der öffentlichen Vernehmlassung (Kapitel 4 bis 7) geäusserten Bemerkungen angepasst worden. Weitere Änderungen haben sich ebenfalls aus der Belegungsprozedur der erheblichen Meinungsverschiedenheiten durch die kompetente Kommission ergeben (Kapitel 7). Mehrere von den Bundesbehörden für die fachliche Programmüberprüfung verlangte Kapitel wurden zudem ergänzt oder hinzugefügt, um den Bedingungen der Bundesverwaltung zu entsprechen (Kapitel 1, 2, 3 und 8).

Rechtliche Tragweite

Das Agglomerationsprogramm gilt gemäss Artikel 27ff des Raumplanungs- und Baugesetzes (SGF 710.1, RPBG) des Staats Freiburg als regionale Richtplanung. Folglich ist das Agglomerationsprogramm ab seiner Genehmigung für die kantonalen Behörden, die Gemeindebehörden und die angrenzenden Regionen verbindlich. So sind die Gemeinden namentlich verpflichtet, ihre Ortsplanung (OP) entsprechend anzupassen.

Die behördenverbindlichen Elemente des Berichts zum *AP4* sind grafisch grau hinterlegt. In jeder Strategie werden die verbindlichen Inhalte in Form von allgemeinen Grundsätzen aufgelistet und in einer Umsetzungstabelle konkret aufgeführt, die die damit verbundenen Aufgaben enthält. Diese erwähnt zudem die Instanzen, die von der fraglichen Aufgabe betroffen und dafür verantwortlich sind, sowie gegebenenfalls das Werkzeug für die Umsetzung. Erfordert die Umsetzung einer Strategie eine

Änderung der Rechtsgrundlage auf Gemeindeebene, gilt ab Annahme der Vorlage durch den *Rat* eine allgemeine dreijährige Anpassungsfrist. Die räumlichen Elemente der Übersichtskarte weisen ebenfalls einen behördenverbindlichen Charakter auf, mit Ausnahme aller anderen Karten im Bericht zum *AP4* und in der Beilage, wenn diesbezüglich im verbindlichen Inhalt der entsprechenden Strategien kein ausdrücklicher Verweis formuliert ist.

In den Massnahmenblättern sind die behördenverbindlichen Inhalte wie die Zielsetzung der Massnahme, die verantwortliche Einheit für die Umsetzung und die für die Koordination zuständige Einheit rot hinterlegt. Die anderen Elemente sind vom *ARE* im Rahmen der *RPAV* verlangte Daten, die für die Gemeinde-, regionalen und kantonalen Behörden nicht verbindlich sind.

II. Die öffentliche Vernehmlassung

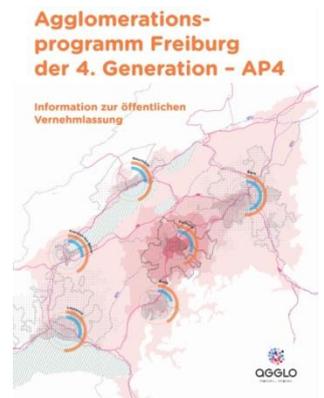
1. Rechtsrahmen

Der *Rat* hat am 8. Oktober 2020 der öffentlichen Vernehmlassung des *AP4* statutengemäss zugestimmt. Als regionaler Richtplan war das *AP4* Gegenstand einer öffentlichen Vernehmlassung, deren gesetzlich festgelegte Dauer für die betroffenen Organe und Einzelpersonen zwei Monate und für die Gemeinden drei Monate beträgt. Die öffentliche Vernehmlassung erstreckte sich vom 9. Oktober 2020 bis 8. Dezember 2020, respektive bis zum 8. Januar 2021 für die Gemeinden.

Parallel dazu wurde das Agglomerationsprogramm vom 9. Oktober 2020 bis 8. Januar 2021 einer Vorprüfung durch die kantonalen Ämter unterzogen.

2. Information zur Vorlage

Gleichzeitig mit der öffentlichen Vernehmlassung organisierte der *Agglomerationsvorstand der Agglomeration Freiburg (nachfolgend Vorstand)* eine zweisprachige öffentliche Informationsveranstaltung. Sie fand am 15. Oktober 2020 im Grenette-Saal in Freiburg statt. Es nahmen über hundert Personen teil. Bei dieser Gelegenheit wurde dem interessierten Publikum eine Informationsbroschüre verteilt. Diese ist übrigens wie die Vorlage selber auf einer eigenen Seite der Website der *Agglomeration Freiburg (nachfolgend Agglomeration)* einsehbar (www.agglo-fr.ch). Diese Broschüre beschreibt die Hauptanliegen des *AP4* und stellt die zur Annahme und Verabschiedung des Programms erforderliche Prozedur zusammenfassend dar.



3. Beteiligung der Bevölkerung und der Behörden

Zahlreiche Privatpersonen und Vereinigungen haben sich an der öffentlichen Vernehmlassung beteiligt. Etwa 30 Stellungnahmen und über 200 Bemerkungen gingen dabei ein. Der *Vorstand* bedankt sich an dieser Stelle bei allen, die sich an der Vernehmlassung beteiligten. Neben den öffentlichen Körperschaften haben hauptsächlich Verbände, die in den *AP4*-Themenbereichen aktiv sind, sowie Wirtschaftskreise an der Vernehmlassung teilgenommen.

Die verschiedenen kantonalen Ämter haben ebenfalls eine Vorprüfung des *AP4* durchgeführt und ihre Bemerkungen bis Anfang Januar 2021 schriftlich weitergeleitet. Die Stellungnahme der Raumplanungs- und Baudirektion des Staats Freiburg (RUBD) wurde dem *Vorstand* am 20. Januar 2021 zugeschickt. Dieses Dokument diente als roter Faden bei den Programmanpassungen, die zu Beginn des Jahres mit den verschiedenen Ämtern des Staats Freiburg besprochen worden sind.

III. Der Vernehmlassungsbericht

1. Allgemeines

Der *Vorstand* hat die Bemerkungen der Personen oder Instanzen, die an der öffentlichen Vernehmlassung teilgenommen haben, zur Kenntnis genommen. Auf der Grundlage des *öffentlichen Vernehmlassungsberichts (nachfolgend Vernehmlassungsbericht)* hat er die Antworten zu den verschiedenen Bemerkungen und die nötigen Anpassungen zur Optimierung der Vorlage festgelegt. Auf dieser Grundlage legte er zudem fest, ob bestimmte Bemerkungen der Gemeinden zu berücksichtigen und als erhebliche Meinungsverschiedenheit im Sinne des kantonalen Rechts zu behandeln sind. Diese erheblichen Meinungsverschiedenheiten sind einem besonderen Verfahren unterbreitet, dessen Gegenstand in einem separaten Kapitel dieser Botschaft näher erläutert wird (Kapitel 5). Der *Vorstand* hat den *Vernehmlassungsbericht* an seiner Sitzung vom 11. Februar 2021 formell genehmigt.

Der *Vernehmlassungsbericht* war Gegenstand einer öffentlichen Bekanntmachung. Er kann auf der Website der *Agglomeration* (<https://www.agglo-fr.ch/de/artikel/le-pa4-bien-accueilli-lors-de-sa-mise-en-consultation-publique-350296>) heruntergeladen werden. Der entsprechende Link wurde den Ratsmitgliedern in der Traktandenliste der Ratssitzung zur Annahme des *AP4* angegeben (<https://www.agglo-fr.ch/de/artikel/seance-du-conseil-dagglo-meration-du-1er-avril-2021-350294>).

2. Inhalt

Der *Vernehmlassungsbericht* erwähnt ausführlich und anhand von Tabellen alle Stellungnahmen und Bemerkungen, die von den Teilnehmenden anlässlich der öffentlichen Vernehmlassung des *AP4* geäußert wurden. Er ist thematisch strukturiert und gibt eine detaillierte Antwort zu den formulierten Bemerkungen. Die jeweiligen Antworten sind in vier verschiedene Kategorien eingeteilt, je nachdem, ob die Bemerkung eine Änderung der Vorlage mit sich bringt oder nicht, ob eine andere Instanz für ihre Bearbeitung zuständig ist oder ob sie eine andere Planung betrifft.

Die im Rahmen der öffentlichen Vernehmlassung geäußerten Bemerkungen sind grundsätzlich positiv und lobten das von Beginn weg abgestimmte Vorgehen des Agglomerationsprogramms. Zahlreiche Rückmeldungen begrüßten zudem die allgemeine Qualität des Dossiers. Einige Teilnehmende bedauerten allerdings, dass die öffentliche Vernehmlassungsversion des Agglomerationsprogramms nur eine Kostenabschätzung der geplanten Massnahmen enthält. Die ersten im Rahmen der öffentlichen Vernehmlassung vorgestellten Einschätzungen konnten inzwischen mit Vorprojekten ergänzt werden, die in enger Zusammenarbeit mit den betroffenen Gemeinden durchgeführt wurden. Daraus folgt eine höhere Präzision der Kosten und der Reife der Massnahmen als jene der vorangehenden Agglomerationsprogramme. Die Botschaft umfasst so eine konsolidierte Vision der finanziellen Auswirkungen der Vorlage im Hinblick auf die Genehmigung durch die Legislative (Kapitel 6).

Auf der Grundlage des *Vernehmlassungsberichts* hat der *Vorstand* zwischen der Vernehmlassungsversion des Programms und der Version, die der Legislative unterbreitet wird, mehrere Ergänzungen und Änderungen vorgenommen. Alle Elemente, die im Rahmen der öffentlichen Vernehmlassung ins Programm integriert wurden, sind im *Vernehmlassungsbericht* ausführlich dargestellt. Die wesentlichen Änderungen werden zudem im nachfolgenden Kapitel zusammengefasst (Kapitel 5).

IV. Wesentliche Änderungen im Dokument

Mehrere Änderungen und Ergänzungen wurden im Anschluss an das öffentliche Vernehmlassungsverfahren und an die Vorprüfung des Projekts bei den kantonalen Behörden vorgenommen. Infolge der abgegebenen Empfehlungen wurden der grafischen Darstellung und der Formulierung der verbindlichen Teile eine besondere Aufmerksamkeit gewidmet.

Die wesentlichen thematischen Änderungen werden nachfolgend zusammengefasst.

Koordination mit den Richtplänen der Bezirke in Erarbeitung

Der *Vorstand* nahm die Bemerkungen der kantonalen Ämter, der Bezirke und von einigen Gemeinden in Bezug auf die im Rahmen der Agglomerationsprogramme und Richtpläne der Bezirke zu behandelnden Themen zur Kenntnis, die nach kantonalem Recht beide als regionale Richtpläne gelten. Ein Treffen mit allen beteiligten Parteien wurde organisiert, um die Situation zu klären, die namentlich aus dem Inkrafttreten des neuen kantonalen Richtplans entstand. In diesem Zusammenhang wurde daran erinnert, dass die Natur der Agglomerationsprogramme ein Siedlungsgebiet mit klar abgegrenzten Umrissen erfordert, um die notwendige Koordination mit der Verkehrsentwicklung sicherzustellen. Da dieser Aspekt bewahrt wird, beschloss der *Vorstand*, die Tragweite einiger Kapitel einzuschränken, um auf Bezirksebene einen Handlungsspielraum zu wahren, insbesondere im Bereich der Arbeitszonen und des Tourismus.

Der Bereich der Arbeitszonen (Strategie S7) ist zum ersten Mal Gegenstand einer spezifischen Analyse im Rahmen eines Agglomerationsprogramms. Der diesem Thema gewidmete Abschnitt im Kapitel zur Siedlungsentwicklung wurde indessen auf die Aspekte fokussiert, die für die Analyse der Vorlage durch den Bund massgebend sind. Das heisst in erster Linie die Aspekte in Verbindung mit der Mobilität und der städtebaulichen und landschaftlichen Qualität der Arbeitszonen. Die flächenbezogenen Aspekte der Arbeitszonen und ihre Typologie im Sinne des *kantonalen Richtplans (nachfolgend KantRP)* wurden so überprüft und im Vergleich mit der Vernehmlassungsversion differenziert. Was die Optimierung und die möglichen Erweiterungen der Arbeitszonen betrifft, wird auf die laufenden Arbeiten in Bezug auf die Verwaltung der Arbeitszonen in den verschiedenen Bezirken verwiesen.

Der Tourismusbereich (Kapitel 7.3), der einzig aus dem räumlichen Blickwinkel behandelt wird, wurde seinerseits in die Strategie *Natur und Landschaft (nachfolgend NL)* der Vorlage integriert. Die Herausforderungen in Bezug auf die Aufwertung und Erschliessung dieser Räume sind denn auch weitgehend identisch, sind doch die touristischen Attraktivitäten eng mit der einzigartigen Landschaft der *Freiburger Agglomeration* verbunden, wie die Unterstadt oder die Umgebung des Schifflensees. Die Aspekte des Gebietsmarketings werden ihrerseits im Rahmen der Richtpläne der Bezirke aufgenommen, wenn dieses Thema dort Gegenstand einer vertieften Behandlung ist.

Strategische Agglomerationsstandorte (Strategie S5)

Das Thema der strategischen Agglomerationsstandorte war seit der öffentlichen Vernehmlassung Gegenstand mehrerer Nachbereitungen. Dies sowohl in Bezug auf seine Tragweite als auch in Bezug auf seinen Inhalt. Die diesbezüglichen Überlegungen wurden zusätzlich zu den Standorten, deren Entwicklungspotenzial in Bezug auf neue Einwohnende im *AP4* als hoch eingeschätzt wird, auf die strategischen Arbeitsstandorte ausgeweitet, die im *KantRP* bereits identifiziert sind. Die für die Eingrenzung der Standorte gewählte Strategie wurde mit dem Staat Freiburg und den betroffenen Gemeinden abgestimmt, wie auch die Werkzeuge, mit denen die *Agglomeration* die Siedlungs- und Verkehrsentwicklung optimal koordinieren kann. Diese Koordination ist umso wichtiger, als diese Räume einen erheblichen Teil des erwarteten Bevölkerungswachstums aufnehmen sollen und deshalb besondere Aufmerksamkeit verdienen.

Entwicklung des öffentlichen Verkehrs (Strategie M1)

Das Hauptziel der Mobilitätsstrategien, darunter jene für den *öffentlichen Verkehr (nachfolgend ÖV)*, besteht in der weiteren Stärkung der bestehenden Infrastrukturen, damit das erwartete Bevölkerungswachstum keine Zunahme des motorisierten Individualverkehrs (MIV) mit sich bringt. Einige Vereine haben ihren Wunsch nach weitreichenderen Massnahmen in Bezug auf die Verkehrsverlagerung ausgedrückt. Allerdings sind die festgelegten Ziele bereits ehrgeizig und können kurz- und mittelfristig mit einer Erhöhung des Angebots und des Takts sowie mit neuen Erschliessungen erhöht werden. Mögliche umfangreiche Infrastrukturen sind aktuell Gegenstand von Überlegungen und könnten im Rahmen eines späteren Agglomerationsprogramms in Gang gesetzt werden, sollte sich das erwartete Bevölkerungswachstum bis 2032 bestätigen.

Die ÖV-Strategie ist so auf die Weiterführung des *Agglomerationsprogramms der dritten Generation der Agglomeration Freiburg (nachfolgend AP3)* ausgerichtet. Das Konsultationspapier übernahm die allgemeinen Grundsätze, ohne die laufenden Arbeiten für den Netzausbau auszuführen. In der Zwischenzeit konnten allerdings mehrere Planungen und interne Arbeitsgruppen der *Agglomeration* ihre Arbeit abschliessen und ihre Ergebnisse wurden in die Vorlage integriert. Das *AP4* enthält nunmehr ein auf lange Frist gerichtetes Leitbild des Busnetzes (2040) und eine mittelfristige Vision des Busnetzes (2026). Letztere berücksichtigt namentlich die Finanzkapazität der verschiedenen Gemeinwesen und die laufenden städtebaulichen Planungen. Entsprechende Massnahmen werden dieses Dispositiv ergänzen. Die Ziele für die Verkehrsverlagerung, die namentlich auf eine stärkere Nutzung des ÖV abzielen, werden so konkretisiert und «etappiert», wie auch die anderen Verkehrsträger.

Anthropologisierung der Naturräume (Strategie NL4)

Infolge der Bemerkungen von mehreren Umweltschutzvereinen wurden die menschlichen Einwirkungen einiger Strategien mit Freiflächen überdacht, um die Bedürfnisse der Bevölkerung besser auf jene der Natur abzustimmen. Die für *NL* entwickelte Strategie fördert zudem den Erhalt und die Entwicklung von hochwertigen Stadtparks innerhalb des dicht besiedelten Gebiets und zielt auf eine Komplementarität der Freiflächen ab: vom Stadtpark bis zum grossräumigen Natur- und Freizeitraum der Agglomeration. Die transversale Integration der Artenvielfalt, die im *AP4* zum ersten Mal spezifisch behandelt wird, wurde innerhalb dieser verschiedenen Räume verstärkt, während gleichzeitig ihre jeweiligen Funktionen und Eigenschaften berücksichtigt wurden.

Umwelt (Kapitel 7.4)

Das Thema Umwelt wurde mit den letzten verfügbaren Zahlen seit der öffentlichen Vernehmlassung aktualisiert, namentlich in den Bereichen Luftverschmutzung und Lärmbelastung. Die im Energiebereich zu erreichenden Ziele, die den kantonalen Ambitionen entsprechen, wurden genauer ausgeführt. Dem Kapitel wurden auf Ersuchen der betroffenen kantonalen Ämter ergänzende Bestandteile zur Störfallvorsorge hinzugefügt. Dieses Kapitel, das im Vergleich zu den vorangehenden Agglomerationsprogrammen deutlich verstärkt wurde, sollte bei den für die Programmanalyse verantwortlichen Bundesstellen auf ein gutes Echo stossen.

V. Erhebliche Meinungsverschiedenheiten

1. Begriff

Der Begriff erhebliche Meinungsverschiedenheit stammt aus der kantonalen Gesetzgebung (analog zu Artikel 12 des Ausführungsreglements zum Raumplanungs- und Baugesetz [SGF 710.11, RPBR] des Staats Freiburg). Es handelt sich dabei um eine Meinungsverschiedenheit zwischen dem *Vorstand* und einer Gemeinde zu einem verbindlichen strategischen Element der regionalen Richtplanung. Vorschläge der Gemeinden, die gegen eine höhere Gesetzgebung verstossen, können nicht als erhebliche Meinungsverschiedenheit betrachtet werden. In diesem Zusammenhang ist vor allem an das Bundes- oder Kantonalrecht oder an die Richtplanung oder die sektorielle Planung dieser Gemeinwesen zu denken.

2. Identifizierte Meinungsverschiedenheiten

Auf der Grundlage des *Vernehmlassungsberichts* identifizierte der *Vorstand* mehrere erhebliche Meinungsverschiedenheiten in Bezug auf die im *AP4* entwickelte Parkplatzstrategie. Genauer gesagt bezogen sich die identifizierten Meinungsverschiedenheiten auf folgende Punkte:

- Parkplätze auf öffentlichem Grund, Meinungsverschiedenheit über die vorgeschlagene Parkplatzbewirtschaftung (Villars-sur-Glâne),
- private wohnbezogene Parkplätze, Meinungsverschiedenheit über den vorgeschlagenen Grenzbedarfskoeffizienten (Villars-sur-Glâne, Givisiez und Freiburg).

Gemäss dem vorgesehenen Verfahren hat der *Vorstand* die Bearbeitung dieser Meinungsverschiedenheiten der *Kommission für Raumplanung, Mobilität und Umwelt der Agglomeration Freiburg (nachstehend KRMU)* delegiert. Anlässlich mehrerer Sitzungen, namentlich bilaterale Sitzungen mit den betroffenen Gemeinden, hat die Kommission die angekündigten Anliegen kritisch überprüft und diskutiert. Für jede Meinungsverschiedenheit wurde eine Aktennotiz erstellt. Dieses Dokument widerspiegelt die Stellung der *KRMU* und skizziert die während der Sitzung vorgesehenen Lösungen zur Beilegung der Meinungsverschiedenheiten.

3. Entscheid des *Vorstands*

Anlässlich der Schlussprüfung des Berichts zum *AP4* am 11. Februar 2021 hat der *Vorstand* die von der *KRMU* bearbeiteten Vorschläge zu den Meinungsverschiedenheiten, die er zuvor identifiziert hatte, zur Kenntnis genommen. Er schloss sich dem Kompromiss der *KRMU* an und beschloss, den Inhalt des Berichts zum *AP4* in Bezug auf die Parkplatzpolitik im vorgeschlagenen Sinn anzupassen. Auf der Grundlage der erstellten Aktennotiz hat er die vorgeschlagenen Änderungen direkt ins Programm aufgenommen, das der Legislative unterbreitet wird und folglich die gefundenen Lösungen widerspiegelt, denen in der Zwischenzeit auch die Gemeinden zugestimmt haben. Der *Vorstand* bedankt sich bei den Mitgliedern der *KRMU* für ihr Engagement zugunsten der Vorlage.

Parkplätze auf öffentlichem Grund

Die Regeln für diesen Bereich wurden genauer ausgeführt als in der Vernehmlassungsversion. Zur Parkplatzbewirtschaftung auf öffentlichem Grund, die mit dem Agglomerationsprogramm verlangt wird, gehört nicht zwangsläufig eine Tarifgestaltung im finanziellen Sinn, sondern sie kann abhängig von den lokalen Umständen auch aus einer einfachen zeitlichen Parkbeschränkung bestehen. Das Hauptziel besteht hier darin, dem Phänomen der langzeitparkierenden Pendler vorzubeugen und die Qualität des öffentlichen Raums sicherzustellen.

Wohnbezogene Parkplätze auf privatem Grund

Die überarbeiteten Regeln für diesen Bereich sind flexibler als jene in der Vernehmlassungsversion. Der *Vorstand* sieht so zugunsten von allgemeinen Grundsätzen für die in die Gemeindereglemente einzutragenden Parkplatzgrösse von einer Grenzbedarfspanne ab, die restriktiver ist als jene der *VSS-Normen*. Es geht namentlich darum, die Zahl der für neue Bauten zu schaffenden Plätze abhängig von der ÖV-Erschliessungsqualität zu harmonisieren. Die ursprünglich vorgestellte Regelung wird in Form einer Empfehlung angeboten. So können die Gemeinden, die dies wünschen, weiter gehen als die *VSS-Normen*, namentlich beim Bau von Ökoquartieren.

Gewerbebezogene Parkplätze auf privatem Grund

Die Regeln für diesen Bereich sahen eine Stärkung der Grenzbedarfskoeffizienten vor, die restriktiver waren als jene der *VSS-Normen*, die das *AP3* verlangte. Infolge der Feststellung, dass mehrere Gemeinden ihre Gemeindereglemente noch nicht an die Bestimmungen des *AP3* angepasst haben, sah der *Vorstand* im *AP4* von einer weiteren Verschärfung ab. Er schlägt deshalb vor, die aktuellen Bestimmungen für den Bereich gewerbebezogene Parkplätze beizubehalten.

VI. Die Bewertungsfaktoren der Vorlage

1. Allgemeines

Mehrere von den Bundesstellen verlangte Kapitel für die fachliche Programmüberprüfung wurden umgestaltet oder dem Bericht zum *AP4* zusätzlich zu den im Rahmen der öffentlichen Vernehmlassung vorgestellten hinzugefügt.

- Kapitel 3 präsentiert auf qualitative Weise den Stand der Umsetzung des *Agglomerationsprogramms der zweiten Generation der Agglomeration Freiburg (nachfolgend AP2)* und des *AP3*. Es vergleicht die vom Bund verlangten Übersichten für jede Massnahme der Leistungsvereinbarung zum *AP2* oder *AP3*;

- Kapitel 8 führt den Katalog mit den Massnahmenblättern des *AP4* ein. Es liefert mehrere Erklärungen zur Typologie der vorgeschlagenen Massnahmen und ihrer Tragweite für die Gemeinwesen, die sie umsetzen. Der Massnahmenkatalog in der Vernehmlassungsversion wurde vervollständigt und im Licht der Koordination mit den Bauherrinnen, namentlich in Bezug auf die Kosten, angepasst (Kapitel 8.1 und 8.3).

Die Bestandteile des Berichts zum *AP4*, die ergänzt wurden, zielen hauptsächlich darauf ab, die Konformität der vorgeschlagenen Planung mit den grundlegenden Anforderungen der Agglomerationsprogramme aufzuzeigen. Diese verschiedenen Kapitel oder Kapitelteile haben keinen Einfluss auf das im *AP4* vorgeschlagene Raumkonzept. Demzufolge waren sie nicht Gegenstand der öffentlichen Vernehmlassung, sind aber ein fester Bestandteil der Vorlage und werden im Folgenden detailliert erklärt.

2. Endfassung des Massnahmenkatalogs

Kontext

Die mit dem *AP4* geplanten infrastrukturelle Massnahmen wurden sowohl in Bezug auf die zeitliche als auch die finanzielle Dimension sorgfältig kalibriert. Die Anforderungen des Bundes bezüglich Umsetzungsfrist der Massnahmen haben die Tendenz, sich im Laufe der Programmgenerationen zu verschärfen. Im Rahmen des *AP4* müssen die Massnahmen mit hoher Priorität (Kategorie A) zwingend innerhalb einer Frist von vier Jahren und drei Monaten ab Freigabe der entsprechenden Kredite durch das Bundesparlament realisiert werden (Horizont 2024–2028).

Für die öffentliche Vernehmlassung enthielten die Massnahmenblätter summarisch die Beschreibung, die Zweckmässigkeit und die Verantwortung für die Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen. Eine erste Einschätzung in Bezug auf die Priorisierung und die Kosten wurde ebenfalls vorgestellt. In der Zwischenzeit leistete die *Agglomeration* zusammen mit den Gemeinden beträchtliche Arbeit und konnte die technische und finanzielle Durchführbarkeit der vorgeschlagenen Massnahmen für eine Realisierung in der vorgesehenen Frist sicherstellen. Die Gemeinden, die auch die Bauherrinnen sind, wurden so eingeladen, für jedes Massnahmenblatt mit Priorität A des *AP4* Vorstudien vorzulegen.

Mit diesem Vorgehen können die Reife der vorgestellten Projekte und die Genauigkeit der entsprechenden Zahlen sichergestellt werden. Die Daten in Bezug auf die finanziellen Auswirkungen der Vorlage konnten so geklärt werden. Die Finanzkapazität der öffentlichen Gemeinwesen und die Verschuldungsgrenze der *Agglomeration* wurden dabei mitberücksichtigt.

Priorisierung

Die Priorität jeder Massnahme ist auf dem entsprechenden Massnahmenblatt zu finden. Die Massnahmen des Agglomerationsprogramms werden abhängig von drei Umsetzungsprioritäten eingestuft. Die Massnahmen sind in drei Listen (A, B und C) aufzuteilen. Beim *AP4* sollen die Massnahmen der A-Liste für die Periode 2024–2028 zur Freigabe der Mittel beantragt werden, die Massnahmen der B-Liste wahrscheinlich für die Periode 2028–2032 und die Massnahmen der C-Liste später. Diese Priorisierung ist nicht nur für Massnahmen notwendig, für die eine Mitfinanzierung des Bundes beantragt wird (Bereich Mobilität), sondern zum ersten Mal auch für die nicht mitfinanzierten Massnahmen (Bereich Siedlung und Landschaft). In den beiden letzteren Bereichen sollen die offenen Formulierungen der Massnahmenblätter ermöglichen, die Projekte in Bezug auf den angegebenen Umsetzungszeitraum relativ flexibel zu realisieren.

Kosten

Die Massnahmenkosten wurden in Absprache mit den betroffenen Gemeinden bestimmt. Zum ersten Mal stützt sich die Einschätzung auf Vorstudien, die eine relativ genaue Kosteneinschätzung für die Massnahmen mit Priorität A ermöglichen. Um für den gesamten Perimeter der *Freiburger Agglomeration* eine einheitliche Berechnung der Kosten zu gewährleisten, wurde eine Methodologie etabliert, die auf generellen und abstrakten Kriterien basiert. Diese stützte sich einerseits auf die Anforderungen des Bundes zu bestimmten Bauarbeiten sowie auf gesammelte Erfahrungswerte. Die von den Gemeinden festgelegten Kosten wurden von der *Agglomeration* überprüft und nivelliert, damit gleiche Objekte gleich berechnet wurden. Die Massnahmenkosten sind nicht ganz bedeutungslos, denn bei der

Subventionierung durch die *Agglomeration* werden die Ausgaben nur bis zum Betrag, der im *AP4* steht, berücksichtigt. Kostenüberschreitungen gehen zu Lasten der betreffenden Gemeinde, beziehungsweise der Bauherrin.

Die Kosten in den Massnahmenblättern entsprechen den Gesamtkosten ohne Steuern, inklusive mögliche Beteiligungen der öffentlichen Hand oder Dritter. Eine Mitfinanzierung des Bundes kommt für diejenigen infrastrukturellen Massnahmen hoher Priorität im Bereich des Agglomerationsverkehrs in Frage, welche vom Bund eine positive Bewertung erhalten haben. Die förderfähigen Massnahmen werden in einer Leistungsvereinbarung aufgeführt, die die Finanzierung des Bundes garantiert. Gemäss der zur Verfügung stehenden Informationen wird die Leistungsvereinbarung betreffend Massnahmen des *AP4 2023* mit dem Bund unterschrieben. Auf kantonaler Ebene kann die Subventionierung von einigen Massnahmen im Rahmen der Hilfe für die regionalen Verkehrsverbände oder auf der Grundlage des *Strassengesetzes (SGF741.1) des Staates Freiburg (nachfolgend StrG)*, abhängig von den Projekteigenschaften, in Betracht gezogen werden. Die Höhe dieser Beiträge wird kurz vor der Projektrealisierung auf der Grundlage von jährlichen Vereinbarungen festgelegt, die von den zur Verfügung stehenden Mitteln abhängen. Eine Mitfinanzierung durch die Grundbesitzenden kann dort vorgesehen werden, wo diese durch die Massnahme einen direkten Vorteil erlangen.

Nach Abzug der Drittbeteiligungen hängt die effektive Kostenlast für die *Agglomeration* vom Beitragssatz für die verschiedenen Massnahmen ab. Dieser Beitragssatz wird in der *Richtlinie zur Subventionierung der Massnahmen des Richtplanes der Agglomeration Freiburg (nachfolgend Richtlinie)* festgelegt, deren Neufassung dem Agglomerationsrat ebenfalls zur Genehmigung unterbreitet wird.

3. Finanzielle Auswirkungen der Vorlage

Ein Hauptziel der Agglomerationsprogramme ist es, eine Mitfinanzierung des Bundes für prioritäre infrastrukturelle Massnahmen im Bereich des Agglomerationsverkehrs zu erhalten. Die allgemeine Qualität der Vorlage bestimmt den Beitragssatz des Bundes. Dieser variiert in der Praxis zwischen 0 und 40 %. Der genaue Betrag dieser Mitfinanzierung wird aufgrund der Kohärenz der Vorlage und dem Ziel, die Siedlungsentwicklung und den Verkehr zu koordinieren, bestimmt. Der Bund evaluiert dazu die Massnahmen der Prioritätenlisten A und B. Die berechneten finanziellen Auswirkungen des *AP4* stützen sich auf vorsichtig gewählte Annahmen und gehen von einer Beteiligung des Bundes von 35 % an den Verkehrsinfrastrukturmassnahmen aus. Dies entspricht der Beteiligung, die die *Agglomeration* für den *AP3* erhielt.

Einzig Massnahmen der Priorität A, deren Kosten-Nutzen-Verhältnis vom Bund als genügend eingestuft wird, können von einer Mitfinanzierung des Bundes profitieren. Die Massnahmen der Bereiche Siedlung und Natur und Landschaft fliessen zwar in die Gesamtbeurteilung der Vorlage ein, können aber nicht vom Bund mitfinanziert werden. Untenstehende Tabelle führt die Kostenverteilung der Kategorie 1 (Massnahmen, die eine Mitfinanzierung des Bundes erhalten können) und der Kategorie 2 (die nicht subventioniert werden) sowie die Gesamtkosten pro Themenbereich auf. Es handelt sich dabei um Bruttokosten, welche ebenfalls mögliche Beiträge der öffentlichen Hand und Beteiligung Dritter beinhalten.

	A	B	C	TOTAL
Siedlung	1'350'000	0	0	1'350'000
Mobilität	104'293'567	38'889'020	355'936'000 ¹	499'118'587
Landschaft	40'782'000	2'300'000	0	43'082'000
TOTAL	146'425'567	41'189'020	355'936'000	

Massnahmen, die dem NAF anrechenbar sind				103'600'767
---	--	--	--	--------------------

Projektkosten gemäss ARE				143'739'787
---------------------------------	--	--	--	--------------------

Nettoanteil zulasten der Agglomeration				53'181'105
---	--	--	--	-------------------

Mitfinanzierung Bund				36'260'268
-----------------------------	--	--	--	-------------------

Nur Mobilitätsmassnahmen mit Priorität A können dem Infrastrukturfonds angerechnet werden. Einige Mobilitätsmassnahmen können jedoch nicht über diesen Fonds finanziert werden, wie die Projektierungs- und einige Studienmassnahmen. Dieser Betrag stellt den bundesbeitragsberechtigten Betrag dar, das heisst alle Massnahmen, die Anspruch auf eine Mitfinanzierung des Bundes haben.

Das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Agglomerationsprogramme wird beurteilt. Die Qualität dieses Verhältnisses legt den Satz für die Mitfinanzierung des Bundes für die Vorlage fest. Die Weisungen für die Ausarbeitung des AP4 verweisen darauf, dass die Kosten eines Agglomerationsprogramms den Kosten aller Massnahmen mit Priorität A und B gemäss Bund in der Leistungsvereinbarung entsprechen. Erfahrungsgemäss sind die gewählten Massnahmen die Mobilitäts- und Siedlungsmassnahmen.

Der Nettoanteil zulasten der *Agglomeration* ist eine vorsichtige Schätzung der finanziellen Investition der *Agglomeration*. Er stützt sich auf einen Mitfinanzierungssatz des Bundes von 35 % und berücksichtigt weder die Beteiligungen des Staats Freiburg an den Projekten nach *StrG*, noch mögliche kantonale Beiträge über das Verkehrsgesetz (SGF 780.1, VG) des Staats Freiburg. Die volle Subventionierung der *TransAgglos*, der ÖV-Pauschalmassnahmen und der Verkehrssteuerung, die von der neuen *Richtlinie* zur Subventionierung vorgeschlagen wird, wird ihrerseits berücksichtigt.

Die Mitfinanzierung des Bundes wird gestützt auf den oben beschriebenen anrechenbaren Betrag des *Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds (vorstehend NAF)* berechnet. Wie für die gesamte Botschaft geht die Berechnung von einem hypothetischen Mitfinanzierungssatz von 35 % aus.

Ganz allgemein ist darauf hinzuweisen, dass die Gesamtkosten des AP4 verglichen mit den vorgehenden Agglomerationsprogrammen gesunken sind. Die sorgfältige Wahl der Massnahmen sowie die Anforderungen an die Massnahmenreife führten zum Erhalt eines besonders effizienten Massnahmenkatalogs. Dieser Katalog umfasst Gemeindeprojekte mit einer regionalen Bedeutung, Infrastrukturen für den Ausbau des Busnetzes, für das die *Agglomeration* die Auftraggeberin ist, und eine bedeutende Entwicklung der strukturierenden Einrichtungen für den Langsamverkehr.

Unabhängig von einer möglichen Mitfinanzierung des Bundes verpflichtet sich die *Agglomeration*, alle Massnahmen der Vorlage zu subventionieren, wenn diese von regionalem Interesse und in die Priorität A eingeteilt sind. Der Beitragssatz entspricht 50 % der Massnahmenkosten, wie sie im AP4 aufgeführt sind, nach Abzug einer möglichen Drittfinanzierung. Dieser Ansatz entspricht den Prinzipien des AP2 und des AP3. Eine Subventionierung von 100 % ist für gewisse strategisch wichtige Massnahmen vorgesehen, die erschöpfend in der *Richtlinie* aufgelistet werden. Die finanzielle Auswirkung der vorgeschlagenen Subventionsmodalitäten, namentlich aus Sicht der Verschuldungsgrenze, wird in der Botschaft über die *Richtlinie* vorgestellt, die dem Rat parallel zur Annahme des AP4 vorgelegt wird (Botschaft Nr. 53 der Legislaturperiode 2016–2021).

¹ Ein Grossteil dieses Betrags wird der Autobahnüberdeckung der N12 geschuldet, deren Realisierung im Rahmen des Projekts Chamblieux–Bertigny geprüft wird.

4. Stand der Umsetzung des AP2 und des AP3

Der Bund verlangt im Rahmen des AP4 einen Stand der Umsetzung der Massnahmen der vorgängigen Programmgenerationen. Diese Bestandesaufnahme nimmt die Form einer qualitativen Argumentation an, die im entsprechenden Kapitel des Berichts zum AP4 sowie mit Umsetzungstabellen in den Beilagen dargestellt wird. Mit der Zeit wird die Überprüfung der Kohärenz der Inhalte und der Massnahmen immer wichtiger, da die Zusammenhänge der einzelnen Massnahmen über die Programmgenerationen klar ersichtlich bleiben müssen.

Was die *Agglomeration* betrifft, erstreckt sich die Prüfung hauptsächlich auf die Umsetzung der Massnahmen des AP2 und des AP3. Die Berichterstattung zur Umsetzung hält fest, dass der Grossteil der Massnahmen mit Priorität A des AP2 bis 2022 realisiert sein sollten. Was die Massnahmen des AP3 betrifft, ist ihre Umsetzung seit Oktober 2020 durch den Bund bewilligt, was ihren sehr geringen Umsetzungsgrad erklärt.

Auch wenn der Stand der Umsetzung im Mittel jenem auf nationaler Ebene entspricht, ist es wahrscheinlich, dass dies nicht genügt, um die vom Bund gewünschten Umsetzungskriterien zu erfüllen. Denn auch wenn die Umsetzung der Massnahmen des AP2 und des AP3 auf einem guten Weg ist, benötigte sie bedauerlicherweise eine lange Anlaufzeit. Die Beurteilungskriterien, die für die Prüfung der Umsetzung des AP4 verwendet werden, sind aber zu diesem Zeitpunkt nicht bekannt. Folglich kann die Auswirkung der Umsetzung auf die Gesamtbeurteilung der Vorlage nicht eingeschätzt werden.

5. Wirkungskontrolle

Die Wirkungskontrolle stützt sich auf ein System von Indikatoren, die Auskunft über die Verkehrs- und Siedlungsentwicklung in der *Freiburger Agglomeration* geben. Die Indikatoren des *Monitorings und Controllings der Agglomerationsprogramme (nachfolgend MOCA)* sollen es den eidgenössischen Behörden ermöglichen, die in den verschiedenen sektorbezogenen Strategien definierten Ziele zu überprüfen. Folgende vier Indikatoren dienen der Einschätzung der Auswirkungen der Vorlage: Modalsplit, Unfälle, Einwohnende und Beschäftigte nach ÖV-Güteklassen.

Im Bericht zum AP4 wird die Entwicklung der MOCA-Indikatoren in den Kapiteln über die Analyse des Stands der Umsetzung (Kapitel 3), der Situation und der Trends (Kapitel 4) sowie in den verschiedenen betroffenen sektorbezogenen Strategien (Kapitel 7) dargestellt. Diese technischen Daten werden dem Bericht auf der Grundlage von politisch durch den *Rat* bestätigten Elementen hinzugefügt. Auf der Grundlage dieser Indikatoren kann der Bund die Auswirkungen der vorgängigen Agglomerationsprogramme sowie die für den AP4 erwarteten messen. Auf der Grundlage der aktualisierten, vom *ARE* bereitgestellten Daten werden so quantitative und qualitative Ziele formuliert, um eine langfristige Wirkungskontrolle zu ermöglichen. Vom heutigen Stand ausgehend formuliert das AP4 somit mehrere, bis 2040 zu erreichende Ziele. Der Bund wird im Rahmen seiner Bewertungen der weiteren Agglomerationsprogramme die Einhaltung dieser Ziele überprüfen.

VII. Das weitere Vorgehen

1. Informationsveranstaltung

Der *Vorstand* hat beschlossen, eine Veranstaltung im Stil der öffentlichen Informationssitzung zu organisieren, um den Entscheidungstragenden der *Agglomeration* und ihrer *Mitgliedgemeinden* die wichtigsten Herausforderungen der Vorlage darzulegen. Gemäss der bereits erfolgten Kommunikation findet diese Sitzung am 17. März 2021 im Forum Freiburg statt. Es wurde eine Präsenzsitzung gewählt, um den direkten Austausch zu fördern; die Anordnung der Räumlichkeiten ermöglicht die Einhaltung der aktuellen Hygieneanforderungen.

Das Hauptziel dieser Informationsveranstaltung ist die Erläuterung der für die Vorlage gewählten Strategien für die Entscheidungstragenden, die ihr Amt beim Legislaturwechsel angetreten haben. Die Ratsmitglieder, die in ihrer alten Zusammensetzung über die Vorlage entscheiden werden, sind ebenfalls eingeladen, sich vor der Sitzung vom 1. April 2021 direkt mit den Fachpersonen auszutauschen, die die Vorlage erarbeitet haben. Dabei geht es insbesondere darum, bei dieser Gelegenheit die Änderungen

an dem letzten Herbst zur öffentlichen Vernehmlassung zur Verfügung gestellten Dokument aufzuzeigen und allfällige Fragen zu beantworten.

2. Kantonale Genehmigung und Weiterleitung

Der Bund verlangt eine formelle Validierung des Agglomerationsprogramms durch die kantonalen Behörden. Das *AP4* erfordert also eine Bewilligung in der Form eines Beschlusses des Staatsrats des Kantons Freiburg. Der Genehmigungsbeschluss und allfällige zusätzlich formulierten Bedingungen sind wichtige Elemente zur fristgerechten Einreichung eines formell korrekten *AP4* beim Bund. Dieses Dokument wird den Bundesämtern zusammen mit einem durch den Staatsrat und den *Vorstand* gemeinsam unterzeichneten Brief vor dem 15. September 2021 offiziell übermittelt.

Das *AP4* wird zudem als regionaler Richtplan einer abschliessenden kantonalen Prüfung unterzogen. Nach Genehmigung durch den Staatsrat wird das *AP4* formell das *AP3* als regionalen Richtplan ersetzen. Sowohl die Umsetzung als auch die Finanzierung der durch das *AP2* und das *AP3* als Agglomerationsprogramm vorgesehenen Massnahmen bleiben jedoch entsprechend den durch die *Richtlinie* festgelegten Bedingungen garantiert.

VIII. Antrag zuhanden des Agglomerationsrates

Der *Vorstand* beantragt dem *Rat*, das Agglomerationsprogramm der vierten Generation der Agglomeration Freiburg (*AP4*) gemäss dem dieser Botschaft beigelegten Beschlussentwurf zu verabschieden.

Mit freundlichen Grüssen

Im Namen des Agglomerationsvorstandes
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 21. August 2020 über die Agglomerationen des Staates Freiburg (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 durch den Agglomerationsrat am 13. September 2018 und genehmigt durch den Staatsrat am 24. Juni 2019,
- 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. 44 des Agglomerationsvorstandes vom 27. August 2020,
- der Botschaft Nr. 52 des Agglomerationsvorstandes vom 25. Februar 2021,
- des Vernehmlassungsberichts vom 25. Februar 2021,
- der Stellungnahme der Kommission für Raumplanung, Mobilität und Umwelt,

beschliesst:

Erster Artikel

Der Agglomerationsrat der Agglomeration Freiburg nimmt das Agglomerationsprogramm der vierten Generation der Agglomeration Freiburg (AP4) an.

Zweiter Artikel

¹ Das AP4 wird dem Staatsrat des Kantons Freiburg zur Schlussprüfung und zur Genehmigung weitergeleitet.

² Es wird dem Bundesamt für Raumplanung (ARE) zur Prüfung weitergeleitet.

Freiburg, 1. April 2021

Im Namen des Agglomerationsrates
der Agglomeration Freiburg

Der Präsident

Der Generalsekretär

Urs Hauswirth

Félicien Frossard