

Erläuternder Bericht

zum Gesetzesvorentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Agglomerationen

(VE-AggG)

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den erläuternden Bericht zum Gesetzesvorentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Agglomerationen¹ (VE-AggG).

Der Bericht ist wie folgt gegliedert:

1	Notwendigkeit der Gesetzesänderung	3
2	Ursprung des Vorentwurfs und vorbereitende Arbeiten	5
2.1	Ursprung des Vorentwurfs.....	5
2.1.1	Bericht des Staatsrats vom 9. Juni 2015.....	5
2.1.2	Motion Bapst/Schneuwly vom 13. Oktober 2015	5
2.2	Vorbereitende Arbeiten	8
3	Grundzüge des Vorentwurfs.....	8
3.1	Die Agglomeration in der institutionellen Landschaft Freiburgs	8
3.1.1	Die institutionelle Agglomeration	9
3.1.2	Die Agglomeration im Sinne des Bundesrechts.....	10
3.1.3	Das Agglomerationsprogramm	11
3.1.4	Agglomeration und «Region»	13
3.2	Zweck des Gesetzes und Rolle des Staats	13

¹ Gesetz vom 19. September 1995 über die Agglomerationen (AggG; SGF 140.2).

3.2.1	Zweck des Gesetzes	13
3.2.2	Aufgabe des Staates	14
3.3	Definition und Aufgaben der institutionellen Agglomeration.....	18
3.3.1	Definition der institutionellen Agglomeration	18
3.3.2	Aufgaben der institutionellen Agglomeration und ihre Finanzierung.....	18
3.3.3	Der institutionellen Agglomeration übertragene Aufgaben	20
3.4	Funktionsweise der institutionellen Agglomeration.....	21
3.4.1	Gründung der institutionellen Agglomeration	22
3.4.2	Zusammensetzung und Wahl des Agglomerationsrats	22
3.4.3	Zusammensetzung und Wahl des Agglomerationsvorstandes	24
4	Auswirkungen des Vorentwurfs.....	26
4.1	Finanzielle und personelle Auswirkungen für den Staat und die Gemeinden.....	26
4.2	Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden.....	27
4.3	Verfassungsmässigkeit, Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und Europaverträglichkeit	28
4.4	Referendumsklausel.....	28
4.5	Beurteilung der Nachhaltigkeit.....	28
5	Kommentar zu den einzelnen Artikeln.....	29

1 NOTWENDIGKEIT DER GESETZESÄNDERUNG

Vor über zwanzig Jahren führte der Kanton Freiburg mit dem Gesetz vom 19. September 1995 über die Agglomerationen (AggG; SGF 140.2) eine eigene Rechtsform für die interkommunale Zusammenarbeit auf dem Gebiet einer Agglomeration ein. Er übernahm damit eine Pionierrolle bei der Suche nach Lösungen für die Probleme im städtischen Raum. Er sah die wachsende Bedeutung der Agglomeration in vielen Bereichen der öffentlichen Politik, etwa der Raumplanung und der Mobilität, voraus. Der Bund folgte 2001 mit der Entwicklung einer eidgenössischen Agglomerationspolitik, die in der Folge ausgebaut wurde. Er führte ein Subventionssystem für die Agglomerationen des Landes ein, das eine Finanzhilfe für die Massnahmen der Agglomerationen im Rahmen deren Agglomerationsprogramme (AP) vorsieht. Bei der Umsetzung der eidgenössischen Agglomerationspolitik wurde den Körperschaften, die Agglomerationsprogramme einreichen, jedoch nie eine bestimmte Rechtsform vorgeschrieben.

Die Bundesgesetzgebung wurde seit der Ausarbeitung des AggG 1995 erheblich geändert, namentlich was die Politik zur Unterstützung der Verkehrsinfrastruktur betrifft (s. Ziff. 3.1.2). Die Bedingungen für den Erhalt von Subventionen sind immer strenger geworden und der Zeitplan immer enger. Der von den Bundesbehörden definierte Agglomerationsperimeter ist grösser als derjenige der freiburgischen Körperschaften, die Agglomerationsprogramme eingereicht haben, darunter auch die Agglomeration Freiburg. Ausserdem wurde im Kanton Freiburg erst eine Agglomeration im Sinne des AggG gegründet: die Agglomeration Freiburg. Sie wurde am 1. Juni 2008, also elfeinhalb Jahre nach dem Inkrafttreten des Gesetzes, errichtet. Die ersten Schritte dazu wurden im Dezember 1998 eingeleitet, die Gründung dauerte also fast zehn Jahre. Trotz des Erfolgs der Agglomeration Freiburg, insbesondere mit der Einreichung des AP2, hat das langwierige Verfahren mit Sicherheit andere Gemeinden davon abgehalten, ebenfalls entsprechende Schritte einzuleiten. Obwohl um die Greyerzer Gemeinde Bulle wählte die Form eines Gemeindeverbands im Sinne des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden (GG; SGF 140.1) für die Einreichung seiner Agglomerationsprogramme.

Infolge der Entwicklung der Bundespolitik muss das AggG einer Totalrevision unterzogen werden, wobei dessen Umsetzung seit seinem Inkrafttreten evaluiert wird.

Eine Revision des geltenden Gesetzes ist aber auch im Hinblick auf die geplanten Grossfusionen in verschiedenen Agglomerationen des Kantons notwendig, etwa den Zusammenschluss der Gemeinden Grossfreiburgs sowie aller Gemeinden des Greyerzbezirks.

Am 13. Juni 2016 verabschiedete der Grosse Rat des Kantons Freiburg eine Änderung des Gesetzes über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse², die am 1. Juli 2016 in Kraft trat. Damit wurde ein neues Kapitel zum Zusammenschluss der Gemeinden Grossfreiburgs in das Gesetz aufgenommen.³ In der Folge leiteten die Gemeinden Freiburg, Givisiez, Corminboeuf und Marly ein Fusionsverfahren ein. Nach Anhörung der betroffenen Gemeinden legte der Staatsrat den provisorischen Perimeter fest. Dieser umfasst die Gemeinden Avry, Belfaux, Corminboeuf, Freiburg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Matran und Villars-sur-Glâne, also sämtliche Gemeinden der Agglomeration Freiburg mit Ausnahme der Sensler Gemeinde Düdingen. Die neun Gemeinden des provisorischen Perimeters zählen 75 000 Einwohner, Düdingen rund 7800. Die fusionierte Gemeinde hätte also fast zehnmals so viele Einwohnerinnen und Einwohner wie die letzte verbleibende Gemeinde der Agglomeration Freiburg. Die Bestimmung des geltenden AggG, wonach eine Gemeinde nicht mehr als die Hälfte der Agglomerationsräte stellen darf⁴, würde der Gemeinde Düdingen zudem ein unverhältnismässig grosses Gewicht geben. Dieses deutliche Ungleichgewicht könnte zu einer Blockierung der Institution führen.

Es gibt daher zwei Möglichkeiten: Entweder geht man davon aus, dass die Agglomeration Freiburg mit dem Inkrafttreten der Fusion gegenstandslos wird und aufgelöst werden muss, oder man vertritt die Auffassung, dass sie ihre heutigen Aufgaben in einem grösseren Perimeter wahrnehmen muss, weshalb eine Erweiterung zu ermöglichen ist. Im zweiten Fall muss das geltende Gesetz geändert werden, so dass die Erweiterung ermöglicht bzw. gefördert werden kann. Der Lenkungsausschuss der konstituierenden Versammlung Grossfreiburgs informierte die ILFD mit Schreiben vom 1. Februar 2019, dass er die Beibehaltung einer Agglomeration um Grossfreiburg angesichts der laufenden Arbeiten der konstituierenden Versammlung für notwendig erachte, auch wenn die neue Gemeinde Grossfreiburg einen Teil der Aufgaben der Agglomeration Freiburg übernehmen sollte. Nach einer ersten Prüfung befürwortete er die Beibehaltung der Kompetenz für die Richtplanung in den Bereichen Raumplanung und Mobilität (Raumentwicklung) innerhalb der Agglomeration, während die übrigen Aufgaben, insbesondere die Kulturförderung, problemlos von der fusionierten Gemeinde übernommen werden könnten.

² GZG; SGF 141.1.1.

³ 2. Kapitel, Art. 17a–17j.

⁴ Art. 19 Abs. 3 AggG.

2 URSPRUNG DES VORENTWURFS UND VORBEREITENDE ARBEITEN

2.1 Ursprung des Vorentwurfs

2.1.1 Bericht des Staatsrats vom 9. Juni 2015

Am 9. Juni 2015 legte der Staatsrat einen Bericht⁵ zur Beantwortung eines am 18. September 2013 eingereichten und begründeten Postulats der Grossräte André Schneuwly und Markus Bapst vor. Nach einem Überblick über die Agglomerationen in der Schweiz und den Perimeter der Agglomeration Freiburg prüfte er verschiedene Fragen in den Bereichen Steuerung, Raumplanung und Mobilität sowie Finanzen und Zweisprachigkeit. Zum Schluss skizzierte er zwei Stossrichtungen:

- Stärkung der institutionellen Agglomeration, die sich auf die Zentrumsgemeinden beschränkt und mindestens 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 Mitgliedsgemeinden der Agglomeration Freiburg. Diese Agglomeration sollte gestärkt werden, namentlich was ihre demokratische Abstützung und ihre Aufgaben betrifft.
- Schaffung einer grösseren «Agglomeration», die die oben beschriebene Agglomeration umfasst und die geeigneten Aufgaben übernimmt (hauptsächlich Raumplanung und Mobilität). Die Modalitäten zur Errichtung dieser Körperschaft müssen gemeinsam mit der Agglomeration Freiburg und den betroffenen Gemeinden analysiert und diskutiert werden. Dabei sollten mehrere konkurrierende oder komplementäre Modelle geprüft werden. Der Staatsrat schlug folgende Möglichkeiten vor:
 1. Einführung eines Modells, das es den Gemeinden des funktionalen Perimeters der Agglomeration erlaubt, sich in unterschiedlichem Ausmass finanziell zu beteiligen.
 2. Ausarbeitung von Leistungsvereinbarungen zwischen der Agglomeration Freiburg und den umliegenden Gemeinden und Regionen in bestimmten Bereichen.
 3. Errichtung eines Regionalverbands, der die Agglomeration Freiburg und weitere angrenzende Gemeinden (Regionen) umfasst.

2.1.2 Motion Bapst/Schneuwly vom 13. Oktober 2015

Mit ihrer am 13. Oktober 2015 eingereichten und begründeten Motion verlangen die Grossräte Markus Bapst und André Schneuwly eine Revision des Gesetzes vom 19. September 1995 über die Agglomerationen. Sie fordern insbesondere eine Erweiterung

⁵ Bericht 2014-DIAF-99 des Staatsrats an den Grosse Rat zum Postulat 2013-GC-69 Schneuwly André/Bapst Markus zur Standortbestimmung Agglomeration – Nutzen und Kosten.

des Perimeters mit Bildung eines erweiterten umliegenden Gebiets und eines Kerngebiets sowie eine Anpassung der Aufgaben an die Bedürfnisse der einzelnen Mitgliedsgemeinden.

Die Motionäre halten fest, dass die Agglomeration Freiburg vergrössert werden muss, vor allem damit auch in Zukunft erfolgreich Agglomerationsprogramme durchgeführt und durch den Bund subventioniert werden können. Ihrer Ansicht nach muss eine Annäherung an den statistischen Perimeter des Bundes angestrebt werden. Sie erklären, dass eine Fusion Grossfreiburgs aufgrund der Konzentration der Bevölkerung in einer Zentrumsgemeinde mittelfristig zu einem Ungleichgewicht der Agglomeration Freiburg führen würde, weshalb eine Erweiterung der Agglomeration notwendig sei.

Die Verfasser der Motion sind zudem der Auffassung, dass die Situation der Gemeinde Düringen als einzige vollständig deutschsprachige Gemeinde der Agglomeration keine tragfähige Lösung zur Weiterentwicklung der zweisprachigen Agglomeration ist. Sie finden, dass die Agglomeration durch die Einbindung weiterer deutschsprachiger Gemeinden gestärkt würde. Sie schlagen namentlich vor, dass der Gemeindeverband Region Sense dabei eine Rolle spielen könnte.

Die Motionäre schreiben des Weiteren, dass die Kerngemeinden die Aufgabenbereiche der Agglomeration Freiburg ausweiten möchten, während andere Gemeinden dagegen sind. Ihrer Meinung nach müssten die Gemeinden im erweiterten Perimeter zwingend die Aufgaben Raumentwicklung und Mobilität erfüllen. Die übrigen Dienstleistungen, wie zum Beispiel das kulturelle Angebot, könnten von den Gemeinden ausserhalb der Kerngemeinden eingekauft werden.

Schliesslich sind die Verfasser der Motion der Ansicht, dass die Organisationsstruktur der Agglomeration Freiburg, insbesondere die Rolle der Oberamtmänner, angepasst werden sollte.

In seiner Antwort vom 29. Februar 2016 erklärte der Staatsrat, er teile den Wunsch der Motionäre nach einem grösseren Perimeter für die Agglomeration Freiburg. Auf diese Weise würde sich der Perimeter der Agglomeration Freiburg dem vom Bundesamt für Statistik festgelegten Perimeter der statistischen Agglomeration annähern. Zudem würde eine solche Erweiterung auch dem Wunsch des Bundes entsprechen, der die geringe Grösse des gegenwärtigen Perimeters als Schwachpunkt der von der Agglomeration Freiburg eingereichten Agglomerationsprogramme erachtet.

Nach Ansicht des Staatsrats sollte die Agglomeration Freiburg parallel zur Erweiterung des Perimeters auch ihre Arbeitsweise stärken, unter anderem indem sie neue Aufgaben übernimmt.

Der Staatsrat hält jedoch fest, dass die Erweiterung des Perimeters der Agglomeration Freiburg und die Stärkung ihrer Arbeitsweise als widersprüchliche Ziele aufgefasst werden

könnten: Ein Ausbau der an die Agglomeration delegierten Aufgaben könnte bei gewissen Gemeinden auf Widerstand stossen und dazu führen, dass sie sich gegen die Ausweitung des Perimeters aussprechen. Der Staatsrat erachtet es daher für notwendig, alternative Modelle zur «*einfachen*» Erweiterung der heutigen institutionellen Agglomeration auszuarbeiten.

Dabei unterstreicht er, dass die Arbeiten zur Revision des AggG mit den Anstrengungen zur Fusion Grossfreiburgs koordiniert werden müssen. Dieser Zusammenschluss würde den Anliegen der Motionäre nämlich zumindest teilweise Rechnung tragen: Der «*Kern*» der Agglomeration Freiburg würde einzig aus der Gemeinde Grossfreiburg bestehen. Eine «*Agglomeration*», deren Form noch definiert werden müsste, dürfte danach Grossfreiburg und ein grösseres Gebiet einschliessen und sich so dem statistischen Agglomerationsperimeter annähern.

Der Staatsrat weist darauf hin, dass diese unerlässliche Koordination zwischen der Fusion Grossfreiburgs und der Erweiterung der Agglomeration Freiburg bereits vom Oberamtmann des Saanebezirks in seinem Fusionsplan vom 28. März 2013 und von der ILFD gefordert worden war, die eine Arbeitsgruppe zur Koordination zwischen der Agglomeration und den Gemeindegemeinschaften gebildet hatte.

Der Staatsrat erachtet es daher für sinnvoll, die von den Motionären vorgeschlagenen Stossrichtungen zu prüfen, insbesondere die Bildung eines Kerngebiets von Gemeinden, die verstärkt zusammenarbeiten und dereinst Grossfreiburg bilden sollen, und eines erweiterten umliegenden Gebiets mit Gemeinden, die ebenfalls zur Agglomeration gehören. Er weist jedoch darauf hin, dass die Solidarität zwischen den Mitgliedgemeinden einer Agglomeration unabhängig von deren Status ein wichtiger Faktor für das gute Funktionieren der Agglomeration und ihre Entwicklung ist. Ein reines «*à la carte*»-System, bei dem die Gemeinden sich nur an den Dienstleistungen beteiligen, von denen sie auf ihrem Gebiet auch tatsächlich zu profitieren glauben, hält er daher nicht für wünschenswert. Das Wesen der Agglomeration setzt voraus, dass bestimmte Mittel gemeinsam genutzt werden, um Projekte zu realisieren, namentlich für Infrastrukturen, und zwar dort, wo diese genutzt werden. Als Beispiel nennt der Staatsrat die Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs auf dem Gemeindegebiet der kompakten Agglomeration, die auch den Nutzern von Gemeinden zugutekommt, die sich gegenwärtig ausserhalb der Agglomeration Freiburg befinden. Es ist nicht wünschenswert, dass die Änderung des AggG das *Trittbrettfahrertum* auf Kosten einer optimalen Verteilung der öffentlichen Mittel fördert.

Der Perimeter der Agglomeration Freiburg sollte schliesslich zumindest um die Gemeinden im Raum Saane-West (Autigny, Chénens, Corserey, Cottens, Neyruz, Prez-vers-Noréaz, La Brillaz) und Saane-Nord ([Autafond], [Chésopelloz], Grolley, Ponthaux, La Sonnaz) erweitert

werden, wie es der Oberamtmann des Saanebezirks in seinem Fusionsplan vom 28. März 2013⁶ vorschlug. Dies hätte auch den Vorteil, dass die Agglomeration den Kriterien des Bundesamts für Statistik besser entsprechen würde.

Der Grosse Rat nahm die Motion am 13. Mai 2016 an.

2.2 Vorbereitende Arbeiten

Nach der Annahme der Motion setzte die ILFD eine erste informelle Arbeitsgruppe ein, die sich aus der Vorsteherin der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft, dem Oberamtmann des Saanebezirks, dem Generalsekretär der ILFD, dem Vorsteher und der stellvertretenden Vorsteherin des Amts für Gemeinden, der Chefin des Bau- und Raumplanungsamts und der Koordinatorin der Agglomerationen der RUBD zusammensetzte. Der Oberamtmann des Sensebezirks war ebenfalls an den Arbeiten beteiligt. Diese Gruppe erarbeitete im Frühling 2018 einen ersten Vorentwurf.

Im Februar 2019 stellte der Staatsrat auf Ersuchen der ILFD eine formelle Projektorganisation mit einem Lenkungsausschuss (Delegation des Staatsrats für die Agglomerationen und die territorialen Strukturen mit den Direktoren der ILFD, der RUBD und der FIND) und einer Arbeitsgruppe auf. Diese umfasste Vertreterinnen und Vertreter der ILFD, der RUBD, des GemA, des BRPA, der FinV, der Oberamtmännerkonferenz (Oberamtmann des Saanebezirks), des Gemeindeverbands Mobul, der Agglomeration Freiburg, der Vivisbacher Gemeinden im Perimeter der Agglomeration Rivelac und dem Oberamtmann des Sensebezirks (für die Sensler Gemeinden im Perimeter einer Agglomeration). Die Arbeitsgruppe führte die Arbeiten der informellen Gruppe auf der Grundlage des Entwurfs von 2018 weiter.

3 GRUNDZÜGE DES VORENTWURFS

3.1 Die Agglomeration in der institutionellen Landschaft Freiburgs

Der Begriff «*Agglomeration*» hat im Kanton Freiburg eine doppelte Bedeutung.

Er meint erstens die institutionelle Agglomeration, das heisst die in Anwendung des Gesetzes über die Agglomerationen gegründete öffentlich-rechtliche Körperschaft (Ziff. 3.1.1).

Zweitens bezeichnet er ein zusammenhängendes Gebiet mehrerer städtischer Gemeinden, das gewisse Kriterien des Bundes im Hinblick auf Beiträge aus dem Fonds für den Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehr (NAF) erfüllt (Ziff. 3.1.2).

⁶ Fusionsplan des Oberamtmanns des Saanebezirks vom 28. März 2013, op. cit., S. 6.

Diesen beiden Schicksalsgemeinschaften ist gemein, dass sie Agglomerationsprogramme umsetzen, was eine – aber nicht ausreichende – Voraussetzung für den Erhalt von Beiträgen aus dem NAF darstellt (Ziff. 3.1.3).

Um den Rahmen der Gesetzesänderung klar abzustecken, müssen diese Begriffe definiert werden.

3.1.1 Die institutionelle Agglomeration

Gemäss Artikel 2 AggG ist eine Agglomeration eine gemäss dem Gesetz gegründete öffentlich-rechtliche Körperschaft, deren Mitglieder Gemeinden sind, die über ein gemeinsames städtisches Zentrum verfügen, insbesondere städtebaulich, wirtschaftlich und kulturell eng miteinander verflochten sind, und zusammen mindestens 10 000 Einwohner haben. Die Agglomeration entscheidet selbst, welche Aufgaben sie übernehmen will⁷. Die 2008 gegründete Agglomeration Freiburg arbeitet bei Aufgaben von regionalem Interesse in den Bereichen Raumplanung, Mobilität, Umweltschutz sowie Wirtschafts-, Tourismus- und Kulturförderung zusammen.⁸

Als vierte institutionelle Ebene (neben Gemeinde, Bezirk und Staat) stellt die Agglomeration ein hybrides Gebilde zwischen einem Gemeindeverband und einer echten regionalen Körperschaft dar.

Im Unterschied zum Gemeindeverband, dessen Organe und Arbeitsweise Angelegenheit der kommunalen Exekutive bleiben (die Delegierten werden vom Gemeinderat bezeichnet), werden die Agglomerationsräte von der Gemeindelegislative durch Listenwahl gewählt. Da die Agglomeration über keine Steuerautonomie verfügt, bleibt sie von den Mitgliedgemeinden abhängig und kann nicht als echte regionale Institution auftreten. Dies gilt umso mehr, als das Wahlorgan, das die Delegierten bestimmt, nach Gemeinde und nicht nach Region organisiert ist.

Dies hat Folgen: Der Entscheidungsprozess der Agglomeration kann sich im Spannungsfeld zwischen den Interessen der Mitgliedgemeinden und der Notwendigkeit einer echten Regionalpolitik verlangsamen.

⁷ Art. 6 AggG.

⁸ Art. 4 Abs. 1 der Statuten der Agglomeration Freiburg vom 19. Februar 2008.

3.1.2 Die Agglomeration im Sinne des Bundesrechts

a Gesetzliche Grundlagen

Der Begriff der Agglomeration ist in zwei Artikeln der Bundesverfassung⁹ zu finden: Gemäss Artikel 50 Abs. 3 BV hat der Bund Rücksicht «auf die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen sowie der Berggebiete» zu nehmen. Artikel 86 Abs. 3bis BV sieht vor, dass der Bund die Hälfte des Reinertrags der Verbrauchssteuer auf Treibstoffen sowie den Reinertrag der Nationalstrassenabgabe unter anderem für Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen verwendet. Auf dieser Grundlage haben die eidgenössischen Räte spezifische Bestimmungen im Bundesgesetz vom 22. März 1985 über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und weiterer für den Strassen- und Luftverkehr zweckgebundener Mittel¹⁰ verabschiedet. Gemäss diesem Gesetz leistet der Bund «Beiträge an Verkehrsinfrastrukturen, die zu einem effizienteren und nachhaltigeren Gesamtverkehrssystem in Städten und Agglomerationen führen»¹¹. Der Bundesrat bezeichnet die beitragsberechtigten Städte und Agglomerationen, wobei er sich an der Definition des Bundesamts für Statistik orientiert.¹² Anhang 4 der Verordnung über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und weiterer für den Strassenverkehr zweckgebundener Mittel (MinVV; SR 725.116.21) enthält eine Liste der im Rahmen des Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr (NAF) beitragsberechtigten Gemeinden. Im Kanton Freiburg sind dies folgende Gemeinden:

⁹ BV; SR 101.

¹⁰ MinVG; SR 725.116.2.

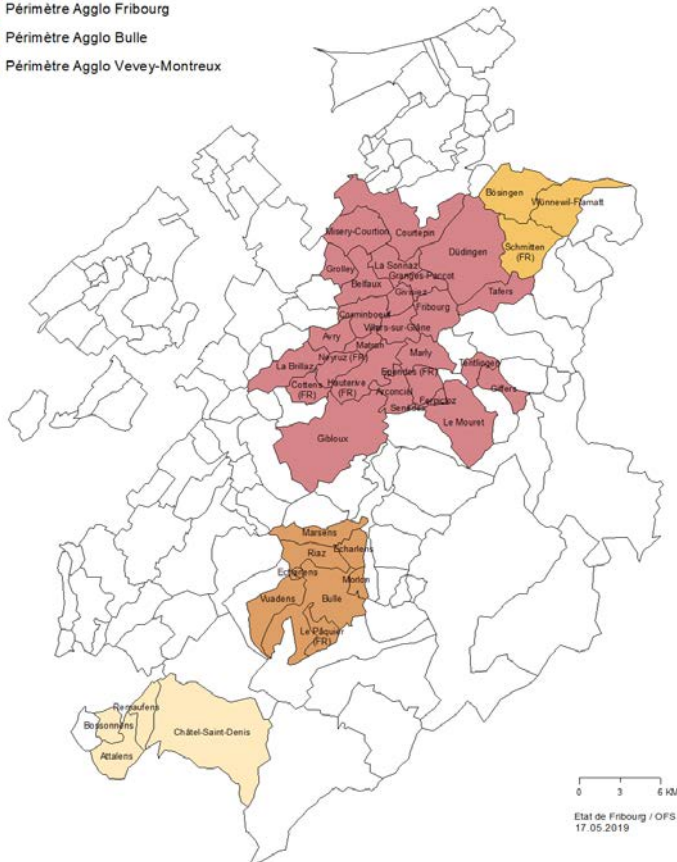
¹¹ Art. 17a Abs. 1 MinVG.

¹² Art. 17b Abs. 2 MinVG.

Périmètre des projets d'agglomération selon l'OUMin



- Périmètre Agglo Berne
- Périmètre Agglo Fribourg
- Périmètre Agglo Bulle
- Périmètre Agglo Vevey-Montreux



Die Erlasse des Bundes enthalten jedoch keine Definition der Agglomeration.¹³

3.1.3 Das Agglomerationsprogramm

a Strategie des Bundes

Der Bundesrat verfügt seit 2001 über eine Agglomerationspolitik.¹⁴ Im Jahr 2011 verfassten das ARE und das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) einen Bericht zuhanden des Bundesrats¹⁵, auf dessen Grundlage am 18. Januar 2015 der Bericht «*Agglomerationspolitik des Bundes 2016+*» veröffentlicht wurde. Die Agglomerationspolitik des Bundes umfasst sechs Themenfelder:

¹³ THIERRY TANQUEREL, Le cadre institutionnel des agglomérations en Suisse, in THIERRY TANQUEREL UND FRANÇOIS BELLANGER, Les agglomérations, Genf 2015, S. 10.

¹⁴ Agglomerationspolitik des Bundes, BUNDESRAT, 2001.

¹⁵ Evaluation und Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik des Bundes – Bericht zuhanden des Bundesrats, ARE UND SECO, 2001.

1. Politische Steuerung im funktionalen Raum.
2. Abstimmung von Siedlung und Verkehr.
3. Nachhaltiger Städtebau und Freiraumentwicklung.
4. Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts.
5. Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit.
6. Finanzierung und Ausgleich von Sonder- und Zentrumslasten.¹⁶

b Finanzierung der Agglomerationsprogramme

Die Gemeinden, die Agglomerationen und die Kantone können die notwendigen Anpassungen und Erweiterungen der Verkehrsinfrastruktur nicht allein finanzieren. Um sie dabei zu unterstützen, führte der Bund 2008 die Agglomerationsprogramme ein. Der mit 6 Milliarden Franken über 20 Jahre dotierte Infrastrukturfonds zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in den Städten und Gemeinden wurde 2017 von einem unbefristeten Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr (NAF) abgelöst. Wenn die Verkehrsinfrastrukturmassnahmen der Agglomerationsprogramme die Kriterien des Bundes erfüllen, werden sie zu 30 bis 50 % mit Bundesbeiträgen finanziert.

Die Beiträge an Massnahmen werden nur im Rahmen von Agglomerationsprogrammen gesprochen, mit denen Kantone, Städte und Gemeinden die Verkehrs- und Siedlungsentwicklung aufeinander abstimmen und die Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur gemeinsam planen.

Die Gewährung eines Bundesbeitrags ist aber nicht daran gebunden, dass die Agglomerationen als öffentlich-rechtliche Körperschaften verfasst sind. Allerdings müssen die verantwortlichen Gremien, die die Agglomerationsprogramme ausarbeiten, als juristische Personen des öffentlichen Rechts organisiert sein¹⁷, und die Agglomerationsprogramme müssen von der zuständigen Kantonsbehörde, das heisst dem Staatsrat, genehmigt sein.

Das Agglomerationsprogramm ist ein Planungsinstrument zur Verbesserung der Verkehrssysteme der Agglomerationen und zur Koordination der Verkehrs- und Siedlungsentwicklung über kommunale und zum Teil auch kantonale und nationale Grenzen hinweg. Die für das Programm verantwortlichen Gremien definieren die künftige Entwicklung der Agglomeration bzw. ein «Zukunftsbild» und erarbeiten die entsprechenden Strategien und Massnahmen. Über das Agglomerationsprogramm beantragt das verantwortliche Gremium Bundesbeiträge für seine Verkehrsinfrastruktur.

¹⁶ Agglomerationspolitik des Bundes 2016+, BUNDESRAT, 18. Januar 2015, S. 19 ff.

¹⁷ Art. 23 Abs. 2 MinVV sowie Weisungen des UVEK vom 16. Februar 2015 über die Prüfung und Mitfinanzierung der Agglomerationsprogramme der dritten Generation.

Im Kanton Freiburg haben die institutionelle Agglomeration Freiburg, der Gemeindeverband Mobul und Rivelac Agglomerationsprogramme beim Bund eingereicht. Dieser berücksichtigte lediglich die Programme der Agglomeration Freiburg (AP2 und AP3) und von Mobul (AP1 und AP3).

Das AP1 von Mobul sieht Nettoinvestitionen in der Grössenordnung von 27 Millionen Franken zu Lasten des Kantons, der Gemeinden und des Gemeindeverbands vor (36 Mio. Nettoinvestitionen, wovon 9 Mio. Bundesbeitrag). Das AP2 der Agglomeration Freiburg betrifft Nettoinvestitionen in der Höhe von 63 Millionen Franken zu Lasten des Kantons, der Gemeinden und der Agglomeration (86 Mio., wovon 23 Mio. Bundesbeiträge). Das AP3 umfasst Nettoinvestitionen von 82 Millionen Franken (Agglomeration Freiburg: 60 Mio., Mobul: 22 Mio.) nach einem Bundesbeitrag von 50 Millionen Franken.

3.1.4 Agglomeration und «Region»

Die Agglomeration ist sowohl nach der institutionellen Definition des Kantons Freiburg als auch nach der Bundesdefinition ein gemeindeübergreifendes Gebilde, das der Gemeinde- und der Kantonsebene gewissermassen zwischengeschaltet ist. Dies führt dazu, dass sie natürlicherweise Teil der gegenwärtigen Überlegungen im Zusammenhang mit dem Begriff der Region ist, und wirft Fragen in Bezug auf die Verbindungen zwischen der auf einer statistischen und funktionalen Grundlage definierten Körperschaft und beispielsweise den Bezirken auf. Bei den laufenden Überlegungen zum Begriff der Region, der grundsätzlich dieselbe territoriale «Stufe» betrifft, müssen die Agglomerationen ebenfalls berücksichtigt werden, damit eine allzu grosse Zahl von Institutionen und eine unnötige Überschneidung der verschiedenen Räume staatlichen Handelns vermieden werden können.

3.2 Zweck des Gesetzes und Rolle des Staats

3.2.1 Zweck des Gesetzes

Das geltende Gesetz hat einen klaren und eindeutigen Zweck: Es soll die *Zusammenarbeit von Gemeinden in den Agglomerationen fördern, indem es den Agglomerationen eine eigene rechtliche Struktur verleiht*.¹⁸ Es betrifft daher nur die institutionelle, das heisst die als öffentlich-rechtliche Körperschaft organisierte Agglomeration.

Es braucht eine kantonale Gesetzesgrundlage für die Unterstützung, die der Kanton Gemeinden gewährt, die ein Agglomerationsprogramm ausarbeiten möchten, ob sie sich nun zu einer institutionellen Agglomeration zusammenschliessen oder nicht. Dazu muss der Zweck des Gesetzes erweitert werden.

¹⁸ Art. 1 AggG.

Das Agglomerationsgesetz wird auch weiterhin die institutionellen Agglomerationen regeln. Daneben wird ein Rechtsrahmen für zwei Punkte eingeführt: Das Gesetz wird einerseits die Bedingungen und den Umfang der Unterstützung festlegen, die der Kanton Gemeinden im Perimeter eines Agglomerationsprogramms zukommen lässt, die eine Zusammenarbeit anstreben. Andererseits wird es die Formen der interkommunalen Zusammenarbeit für solche Gemeinden regeln, wobei die institutionelle Agglomeration nur eine von mehreren Kooperationsformen darstellt (vgl. Art. 1 VE-AggG).

Das Gesetz wird künftig drei Hauptkapitel umfassen, die seinen Zweck näher ausführen:

- Das 2. Kapitel regelt die staatliche Unterstützung für Agglomerationsprogramme.
- Das 3. Kapitel bestimmt die *Formen der Zusammenarbeit von Gemeinden* zur Ausarbeitung von Agglomerationsprogrammen.
- Das 4. Kapitel regelt die *institutionelle Agglomeration* und umfasst wesentliche Änderungen im Vergleich zum geltenden Gesetz.

3.2.2 Aufgabe des Staates

Die ständige Wohnbevölkerung des Kantons Freiburg ist zwischen 1990 und 2018 von 210 000 auf fast 320 000 Personen gestiegen. Im Jahr 2018 gab es im Kanton über 180 000 Autos, das heisst durchschnittlich 592 Autos pro 1000 Einwohner, was über dem Schweizer Durchschnitt liegt (543 Autos pro 1000 Einwohner). Das zeigt, dass Raumplanungs- und Verkehrsprobleme ein zentrales Thema sind.

Der Staat kann über die bedeutenden Anstrengungen in seinem eigenen Zuständigkeitsbereich hinaus Gemeinden unterstützen, die zusammenarbeiten möchten, um die grossen Herausforderungen in diesen Bereichen zu lösen und ihren Teil der Verantwortung auf diesem Gebiet zu übernehmen.

Der Vorentwurf sieht drei Formen der Unterstützung vor.

- Erstens eine Begleitung bei der Ausarbeitung von Agglomerationsprogrammen (Art. 3 VE-AggG).
- Zweitens eine zusätzliche *Finanzhilfe* neben den bestehenden Beiträgen für die Ausarbeitung von Agglomerationsprogrammen und für die Umsetzung der darin enthaltenen Massnahmen (Art. 4 VE-AggG).
- Drittens die *Koordination* zwischen den Gemeinden, die zum Perimeter eines Agglomerationsprogramms gehören, und den übrigen Gemeinden sowie zwischen den Agglomerationsprogrammen und dem kantonalen Richtplan wie auch den regionalen Richtplänen (Art. 5 VE-AggG).

Mit Artikel 51e Abs. 1 Bst. a des Ausführungsreglements zum Raumplanungs- und Baugesetz (RPBR; SGF 710.11) verfügt der Kanton Freiburg bereits heute über eine Finanzhilfe für die

Ausarbeitung von Agglomerationsprogrammen. Diese Bestimmung sieht nämlich die Möglichkeit vor, bis zu 30 % der Kosten von Agglomerationsprogrammen, aber höchstens 300 000 Franken durch den kantonalen Mehrwertfonds zu finanzieren. Diese finanzielle Unterstützung ist aber erst möglich, wenn die im Fonds kumulierten Beträge 20 Millionen Franken übersteigen (Art. 51a Abs. 2 RPBR). Zudem sind die Mittel des Fonds nach der Finanzierung aller wegen materieller Enteignung geschuldeten Entschädigungen in erster Linie auch für die Finanzierung der regionalen Richtpläne bestimmt. Die heutige Bestimmung des RPBR führt also zu einer Konkurrenz zwischen regionalen Richtplänen und Agglomerationsprogrammen bei der kantonalen Finanzierung. Bei einer Annahme von Artikel 4 VE-AggG würde das RPBR geändert, so dass die Ausarbeitung von Agglomerationsprogrammen nicht mehr durch den kantonalen Mehrwertfond finanziert werden könnte, sondern nur noch gestützt auf das AggG.

Die wichtigste Neuerung des Gesetzesvorentwurfs betrifft die zusätzliche Finanzhilfe, die der Staat für Agglomerationsprogramme gewähren kann. Bis jetzt besteht keine gesetzliche Grundlage, die es dem Staat erlaubt, die in den Agglomerationsprogrammen vorgesehenen Massnahmen als solche zu unterstützen. Der Staat unterstützt die Gemeinden jedoch gestützt auf das Strassengesetz vom 15. Dezember 1967 (StrG; RSF 741.1) bei der Realisierung gewisser Massnahmen, insbesondere mit Bezug zu Kantonsstrassen. Zum Teil betreffen diese Massnahmen Gemeinden im Perimeter eines Agglomerationsprogramms. In diesem Fall sind die Massnahmen in den Vereinbarungen zwischen dem Staat und Mobul oder der Agglomeration Freiburg über die verschiedenen Agglomerationsprogramme aufgeführt.¹⁹ So plant der Staat einen finanziellen Beitrag von netto (d. h. nach Bundesbeiträgen, Preisstand Oktober 2005, exkl. MWST und Teuerung) 2 688 400 Franken für Massnahmen des AP1 von Mobul²⁰ und von 6 229 288²¹ Franken für Massnahmen des AP2 der Agglomeration Freiburg. Es gilt zu beachten, dass die Beträge bei Vertragsende ausbezahlt werden, sofern die entsprechenden Massnahmen umgesetzt wurden.

Ausserdem unterstützt der Staat seit Ende 2015²² die Mitgliedgemeinden eines regionalen Verkehrsverbunds. Die zwei einzigen Regionalverbunde des Kantons decken jedoch das Gebiet der beiden Körperschaften ab, die über ein vom Bund anerkanntes Agglomerationsprogramm verfügen, nämlich die Agglomeration Freiburg und Mobul. Das

¹⁹ Die Leistungsvereinbarung des AP3 und die Vereinbarungen für die AP3 der Agglomeration Freiburg und von Mobul werden derzeit ausgearbeitet. Sie dürften bis Herbst 2019 vorliegen.

²⁰ Die am 3. Mai 2011 vom Staat Freiburg und von Mobul unterzeichnete Vereinbarung zum Agglomerationsprogramm Mobul der 1. Generation und den finanziellen Mitwirkungen der verschiedenen Parteien enthält einen Betrag von 3 148 000 Franken, Preisstand Oktober 2007, inkl. MWST. Zum besseren Vergleich mit den übrigen Zahlen wurde der Betrag in diesem Bericht auf den Preisstand Oktober 2005, exkl. MWST umgerechnet.

²¹ D. h. 3 892 919 Franken gemäss der am 5. Mai 2015 von Staat und Agglomeration Freiburg unterzeichneten Vereinbarung zum Agglomerationsprogramm Freiburg der 2. Generation und den finanziellen Mitwirkungen der verschiedenen Parteien sowie 2 336 369 Franken für den Ausbau der Busspuren auf den Kantonsstrassen.

²² Vgl. Dekret des Grossen Rats vom 18. November 2015 über eine Investitionshilfe für die regionalen Verkehrsverbunde.

Dekret vom 18. November 2015 sieht einen Rahmenkredit von 4 Millionen Franken für die Investitionen der regionalen Verkehrsverbunde während des Zeitraums 2015–2018 vor. Das Dekret, das gewisse Bestimmungen des StrG umsetzt, erlaubt es dem Staatsrat, eine jährliche Vereinbarung mit jedem der beiden regionalen Verkehrsverbunde abzuschliessen und einen finanziellen Beitrag an deren Massnahmen im Bereich der Mobilität zu leisten. Die Agglomeration Freiburg erhielt Beiträge in Höhe von 442 963 Franken (2016), von 1 358 154 Franken (2017) und von 941 104 Franken (2018). Mobul erhielt 332 550 Franken (2016), 596 871 Franken (2017) und 138 085 Franken (2018). Es ist geplant, das Dekret für den Zeitraum 2019–2022 zu verlängern und die entsprechende Finanzhilfe des Staates anschliessend gestützt auf Artikel 4 Abs. 2 VE-AggG (für die Agglomerationen) und das künftige Mobilitätsgesetz (für die regionalen Verkehrsverbunde) zu gewähren.

Der Vorentwurf sieht die Schaffung einer klaren und spezifischen Gesetzesgrundlage für die Unterstützung des Kantons zugunsten der Massnahmen der Agglomerationsprogramme vor. Die aufgrund anderer Gesetzesbestimmungen (derzeit StrG und VG) gewährten Beiträge des Kantons an die Agglomerationen und Gemeinden (ausser den vom Kanton finanzierten Massnahmen für Kantonsstrassen) werden von der Finanzhilfe gemäss AggG abgezogen, um eine Kumulierung mehrerer Subventionen zu vermeiden. Die bestehenden Unterstützungsmechanismen werden mit Ausnahme des bereits erwähnten Beitrags an die Finanzierung von Studien für Agglomerationsprogramme gemäss Artikel 51e Abs. 1 Bst. a RPBR nicht abgeschafft. Die im Verkehrsgesetz vorgesehene Finanzhilfe steht für allfällige neue regionale Verkehrsverbunde ausserhalb der Agglomerationsperimeter weiterhin zur Verfügung.

Drei Gründe sprechen für eine verstärkte Unterstützung der Agglomerationen durch den Staat:

- 1) Der Bund sieht für Agglomerationsprogramme ab der dritten Generation einen engeren Zeitplan für die Umsetzung der Verkehrsinfrastrukturmassnahmen vor:

werden muss. Es ist jedoch weiterhin Sache der Gemeinden, Prioritäten zu setzen, damit diese Infrastrukturen realisiert werden können.

Dagegen wurde darauf verzichtet, einen Beitrag an die Betriebskosten der Agglomerationen (unabhängig von ihrer Rechtsform) im Vorentwurf vorzusehen. Eine der Hauptaufgaben der Agglomeration und damit ihr grösster Ausgabenposten ist die Ausarbeitung und Umsetzung der Agglomerationsprogramme, für die eine Unterstützung durch den Kanton vorgesehen ist. Zudem gilt es die Gemeindeautonomie zu respektieren und eine übermässige Einmischung des Kantons in die Organisation und die Arbeitsweise von gemeindeübergreifenden Körperschaften wie der Agglomeration zu vermeiden. Des Weiteren würde sich bei einem Beitrag an die Betriebskosten der Agglomerationen die Frage der Gleichbehandlung mit den übrigen Formen der interkommunalen Zusammenarbeit stellen, die ebenfalls wichtige Aufgaben im Kanton wahrnehmen.

3.3 Definition und Aufgaben der institutionellen Agglomeration

3.3.1 Definition der institutionellen Agglomeration

Die heutige Definition der institutionellen Agglomeration (vgl. Ziff. 3.1.1) ist zu eng gefasst. Sie verunmöglicht es kleineren Regionen, sich wie der Raum Freiburg zu einer Agglomeration zusammenzuschliessen. Deshalb wird eine flexiblere Definition vorgeschlagen, die sich derjenigen der Planungsregion im Sinne von Artikel 24 des Bau- und Raumplanungsgesetzes²³ annähert: *«Die Planungsregion ist ein Gebiet, das eine gewisse geografische, wirtschaftliche oder kulturelle Einheit darstellt. Sie vereinigt Gemeinden mit gemeinsamen Interessen und umfasst mindestens ein regionales oder kantonales Zentrum.»* Da es hier um die Agglomerationen geht, ist die Agglomerationsdefinition des Bundes zu berücksichtigen. Die Agglomeration muss also auch ein städtisches Zentrum umfassen.

Die vorgeschlagene Definition (Art. 7 VE-AggG) übernimmt die Anforderungen in Bezug auf die geografische, wirtschaftliche und kulturelle Einheit. Dazu kommen drei weitere Kriterien (auf der Grundlage der Agglomerationsdefinition der Bundesbehörden): Die betreffenden Gemeinden müssen (1) gemeinsame Herausforderungen im Bereich der Mobilität zu bewältigen haben und eine hohe (2) Bevölkerungs- und (3) Arbeitsplatzdichte aufweisen.

3.3.2 Aufgaben der institutionellen Agglomeration und ihre Finanzierung

Heute bestimmt die Agglomeration selbständig, welche Aufgaben sie übernehmen will und wie diese finanziert werden sollen.²⁴ Wie weiter oben erwähnt, haben Agglomerationsprogramme den Zweck, die Verkehrssysteme der Agglomeration zu

²³ Raumplanungs- und Baugesetz vom 2. Dezember 2008 (RPBG; SGF 710.1).

²⁴ Art. 11 und 32 AggG.

verbessern und die Verkehrs- und Siedlungsentwicklung zu koordinieren (vgl. Ziff. 3.1.3). Deshalb wird vorgeschlagen, dass die institutionelle Agglomeration zumindest die Zusammenarbeit der Gemeinden in den Bereichen verbessern muss, die der Bund für die Ausarbeitung der Agglomerationsprogramme vorsieht (vgl. Art. 16 Abs. 3 VE-AggG).

Die Agglomeration tritt in Bezug auf die übernommenen Aufgaben an die Stelle der Gemeinden.²⁵ Für die Umsetzung der Massnahmen im Zusammenhang mit den der Agglomeration übertragenen Aufgaben sind heute jedoch die Gemeindebehörden zuständig. Damit bestimmen sie und nicht die Agglomeration, wie zügig die Massnahmen und die strategischen Herausforderungen angegangen werden, die die Agglomeration in ihrem Programm definiert hat. Dies hat zur Folge, dass die Agglomerationspolitik schwer fassbar ist, was zu einem Imageverlust führen kann.

Der Gesetzesvorentwurf sieht vor, dass die Gemeinden die Agglomeration beauftragen können, die Massnahmen im Zusammenhang mit den durch einen Leistungsauftrag im Sinne von Artikel 5a des Gesetzes über die Gemeinden übertragenen Aufgaben auszuführen.²⁶ Gemäss dieser Bestimmung kann die Gemeinde öffentliche Aufgaben Dritten übertragen, wenn die Bedingungen nach Artikel 54 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Freiburg erfüllt sind.²⁷ Das heisst, die Aufgabendelegation muss in einem Gesetz oder einem Gemeindereglement vorgesehen sein, es muss ein überwiegendes öffentliches Interesse bestehen, und der Rechtsschutz muss gewährleistet sein.²⁸ Schliesslich muss die Delegation die Bedingungen von Artikel 1 des Ausführungsreglements zum Gesetz über die Gemeinden²⁹ erfüllen. Diese Bestimmung wird es der Agglomeration erlauben, eine führende Rolle bei der Umsetzung gewisser Massnahmen zu übernehmen, insbesondere bei Massnahmen, deren erwartete positive Auswirkungen einen grösseren Raum als die Gemeinde betreffen, die die entsprechende Infrastruktur aufnimmt. Auf diese Weise kann die Agglomeration auf der Grundlage einer Leistungsvereinbarung eine für das gesamte Gebiet kohärente Realisierung der Infrastruktur sicherstellen. Dank der Kann-Formulierung von Artikel 16 Abs. 4 VE-AggG kann die Agglomeration zudem prüfen, wie dabei am besten vorzugehen ist. Eine weitere Möglichkeit, die Errichtung dieser Infrastrukturen zu fördern, wäre eine differenzierte Finanzierung durch die Agglomeration.

Was die Finanzierung dieser Aufgaben anbelangt, müssen die Leistungsaufträge daher ein Mehrjahresbudget umfassen und die Kostenverteilung regeln.

²⁵ Art. 11 Abs. 2 AggG.

²⁶ Gesetz vom 25. September 1980 über die Gemeinden (GG; SGF 140.1).

²⁷ Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV; SGF 10.1).

²⁸ Art. 54 Abs. 1 KV.

²⁹ Ausführungsreglement vom 28. Dezember 1981 zum Gesetz über die Gemeinden (ARGG; SGF 140.11).

Die Variante, die es der institutionellen Agglomeration erlauben würde, Steuern zu erheben, wurde nach eingehender Prüfung verworfen. Könnte die Agglomeration Steuern erheben, so wäre sie zwar sicher genügend autonom, um ihre Projekte umsetzen zu können. Mit der heutigen Regelung, die die Ausführung der Massnahmen vom guten Willen der Gemeinden abhängig macht, befindet sich die Agglomeration in der unangenehmen Lage, dass sie eine Strategie festlegt, ohne über eigene Mittel für deren Finanzierung zu verfügen. Diese Variante hätte jedoch eine Verfassungsänderung bedingt, da nach Artikel 81 Abs. 1 KV nur der Staat und die Gemeinden befugt sind, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Steuern und Abgaben zu erheben. Die institutionelle Agglomeration ist gemäss Gesetz jedoch eine gegenüber ihren Mitgliedsgemeinden eigenständige Körperschaft des öffentlichen Rechts. Mit der Einführung des Leistungsauftrags schlägt der Vorentwurf eine Alternative zu dieser Reform vor, welche die Autonomie der Agglomeration bei der Umsetzung der Massnahmen stärkt.

3.3.3 Der institutionellen Agglomeration übertragene Aufgaben

Heute kann die Agglomeration in ihren Statuten vorsehen, dass sie Dienstleistungen für Gemeinden oder Gemeindeverbände erbringt. Voraussetzung ist, dass ein öffentlich-rechtlicher Vertrag abgeschlossen wird und dass die Leistungen mindestens zum Selbstkostenpreis verrechnet werden.³⁰

Der im Vorentwurf enthaltene Vorschlag soll ein «Trittbrettfahrertum» auf Kosten der Agglomeration verhindern. Die Mitgliedsgemeinden müssen sich an den Kosten für den Betrieb der Agglomeration beteiligen, Studien ausarbeiten und die entsprechenden Kosten übernehmen. Eine Gemeinde, die von den Leistungen der Agglomeration profitiert, bezahlt auch deren Kosten, ist aber darauf beschränkt, die von ihr benötigte Leistung zu definieren. Es ist nur fair, wenn die Gemeinden, die von den Dienstleistungen der Agglomeration profitieren wollen, sich auch an deren Betriebskosten beteiligen (vgl. Art. 17 Abs. 2 VE-AggG).

Schliesslich wird vorgeschlagen, auf das Erfordernis des Selbstkostenpreises zu verzichten. Dieser ist nämlich sehr schwierig zu bestimmen. Zudem kann die Agglomeration ein Interesse daran haben, eine Dienstleistungsvereinbarung zu einem niedrigeren Preis als dem Selbstkostenpreis abzuschliessen, beispielsweise um eine kritische Masse zu erreichen oder wirkungsvoller gegen aussen auftreten zu können. Die Interessenabwägung erfolgt in einem demokratischen Prozess nach Massgabe des Gesetzes, da die Leistungsvereinbarung der Genehmigung des Agglomerationsrats unterliegt.³¹

³⁰ Art. 12 AggG.

³¹ Art. 21 Abs. 2 Bst. g AggG.

Im Übrigen untersteht die Leistungsvereinbarung den Anforderungen von Artikel 5a GG (Art. 16 Abs. 4 VE-AggG).

Damit wird den Anträgen der Motion Bapst/Schneuwly vom 13. Oktober 2015 entsprochen (vgl. Ziff. 2.1.2). Die Gemeinden, die ihre Kräfte für die Ausübung bestimmter Aufgaben bündeln möchten, bilden gewissermassen den «*harten Kern*» der Agglomeration. Die Gemeinden des erweiterten Perimeters – des Gürtels oder «*zweiten Kreises*» – können sich für die Erfüllung gewisser Aufgaben auf Vertragsbasis der Agglomeration anschliessen.

Mit dieser Lösung soll der scheinbare Widerspruch zwischen der Notwendigkeit einer Erweiterung des Perimeters und der Stärkung der Arbeitsweise der Agglomeration gelöst werden, auf den der Staatsrat in seinem Bericht vom 9. Juni 2015 hingewiesen hat. Sie erlaubt eine flexible Koordination des Perimeters der funktionalen Agglomeration, zum dem alle Gemeinden gehören, die zusammenarbeiten, und der institutionellen Agglomeration.

Eine Agglomeration kann in ihren Statuten übrigens schon heute eine nach Aufgaben differenzierte finanzielle Beteiligung bestimmter Mitgliedgemeinden vorsehen. Die Agglomeration Freiburg hat dies beispielsweise bei der Tourismusförderung getan: Gemäss Artikel 56 Abs. 2 der Statuten der Agglomeration Freiburg wird der Jahresbeitrag der Mitgliedgemeinden, die an anderen Organisationen der Tourismusförderung beteiligt sind, reduziert. Diese Lösung hat jedoch den Nachteil, dass Delegierte einer oder mehrerer Gemeinden in den Gremien der Agglomeration über Leistungen mitentscheiden, an deren Finanzierung sich ihre Gemeinden nicht beteiligen.

Es gilt jedoch zu beachten, dass die Gemeinden des funktionalen Perimeters einer Agglomeration, die gewisse Politikbereiche auf einem anderen Gebiet als demjenigen der institutionellen Agglomeration koordinieren möchten (entweder in einem grösseren oder kleineren Raum oder in einem Gebiet, das sowohl Mitglieder als auch Nichtmitglieder der institutionellen Agglomeration umfasst), dies im Rahmen eines Gemeindeverbands gemäss GG tun können. Dies würde zu einem Zwei-Kreise-System führen: einer Agglomeration, die für gewisse Aufgaben zuständig wäre (u. a. die vom Bund für die Agglomerationsprogramme vorgegebenen Bereiche), und einem zweiten «Kreis» in der Form eines Gemeindeverbands, der Mitgliedgemeinden der Agglomeration und gegebenenfalls auch andere Gemeinden umfassen würde und für andere gemeinsame Aufgaben zuständig wäre.

3.4 Funktionsweise der institutionellen Agglomeration

Wie der Staatsrat in seinem Bericht vom 9. Juni 2015 festhielt, ist die Agglomeration im Sinne des heutigen GG als zusätzliches Instrument zu den übrigen Formen der interkommunalen Zusammenarbeit konzipiert. Diese Kooperationsformen, vor allem der Gemeindeverband, wurden in den letzten zwanzig Jahren jedoch beträchtlich geändert, in erster Linie durch die Revisionen des GG vom 4. Mai 1995 (interkommunale Zusammenarbeit) und vom 16. März 2006 (Einführung des Mehrzweckverbands). Dadurch

hat sich der Gemeindeverband schrittweise der Rechtsform der Agglomeration gemäss AggG angenähert und ist ihr heute sehr ähnlich. Diese Entwicklung ist umso bedeutender, als die einzige Agglomeration, die gestützt auf das AggG gegründet wurde, für diejenigen Aspekte, bei denen das AggG mehrere Möglichkeiten zulässt, in der Regel die Lösungen wählte, die denen eines Gemeindeverbands am nächsten kommen (Verzicht auf die Volkswahl der Organe usw.). Die Revision des AggG bietet daher Gelegenheit, die Rechtsform des Gemeindeverbands gemäss GG und der Agglomeration zu klären, wobei die Möglichkeit, zwischen den beiden Rechtsformen zu wählen, beibehalten werden soll (s. weiter unten).

3.4.1 *Gründung der institutionellen Agglomeration*

Im Rahmen der Arbeiten zur Ausarbeitung des VE-AggG sind mehrere Varianten analysiert worden. Schlussendlich wurde entschieden, in Bezug auf die Gründung einer Agglomeration in den meisten Fällen (vgl. Kommentare zu den einzelnen Artikeln) die Aufrechterhaltung des Status quo vorzuschlagen. Tatsächlich hat die Schaffung der einzigen Agglomeration, die gestützt auf das AggG errichtet wurde (die Agglomeration Freiburg), gezeigt, dass die aktuellen Bestimmungen kein unüberwindbares Hindernis für ihre Funktionsweise darstellten. Bestimmte Änderungen werden aber trotzdem vorgeschlagen, namentlich die folgenden:

- *Änderungen des provisorischen Perimeters der Agglomeration* erfordern die Zustimmung des Staatsrats (Art. 12 Abs. 1 VE-AggG).
- Zudem wird präzisiert, dass der Antrag vom Gemeinderat oder einem Zehntel der Stimmberechtigten gestellt werden muss, wenn eine *Gemeinde, die nicht Mitglied der konstituierenden Versammlung ist*, in den Perimeter aufgenommen werden möchte (Art. 12 Abs. 2 VE-AggG).
- Wenn die konstituierende Versammlung nach der Ablehnung des Statutenentwurfs einen zweiten Entwurf ausarbeitet, muss dieser innert zwei Jahren dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden. Er kann einen anderen Perimeter oder andere Aufgaben vorsehen (Art. 14 Abs. 5 VE-AggG).

3.4.2 *Zusammensetzung und Wahl des Agglomerationsrats*

Der Staatsrat hat in seinem Bericht vom 9. Juni 2015³² darauf hingewiesen, dass der breite Spielraum des Gesetzes über die Agglomerationen es diesen erlaubt, eine Struktur zu wählen, die dem Gemeindeverband gemäss Gesetz über die Gemeinden sehr ähnlich ist. Er hielt jedoch fest, dies sei nur eine von zahlreichen Möglichkeiten des AggG, das auch innovativere Formen der Zusammenarbeit vorsehe, insbesondere in Bezug auf die Wahl der Mitglieder der Agglomerationsorgane. Der Staatsrat stellte damals auch fest, dass die Agglomeration

³² Bericht 2014-DIAF-99 des Staatsrats an den Grosse Rat zum Postulat 2013-GC-69 Schneuwly André/Bapst Markus zur Standortbestimmung Agglomeration – Nutzen und Kosten.

Freiburg in ihren Statuten für diejenigen Aspekte, bei denen das AggG den Agglomerationen einen grossen Spielraum lässt, Lösungen gewählt hat, die denen eines Gemeindeverbands ähnlich sind – insbesondere durch den Verzicht auf die Volkswahl der Mitglieder der Agglomerationsorgane (dieser Entscheid wurde vom Agglomerationsrat am 9. Oktober 2014 bestätigt, als er eine Motion zur Einführung der Volkswahl des Agglomerationsvorstandes im Einheitswahlkreis ablehnte). Der Staatsrat vertrat daher die Auffassung, dass angesichts der Entwicklung des GG in Bezug auf die interkommunale Zusammenarbeit, die zu einer grösseren Nähe zwischen Gemeindeverband und Agglomeration führte, die Besonderheiten der beiden Zusammenarbeitsformen geklärt werden müssen. Seiner Ansicht nach sollte geprüft werden, ob eine Anpassung des AggG eine stärkere Agglomeration ermöglichen würde, die sich klar vom Gemeindeverband unterscheidet und die wichtigsten Neuerungen, die mit dem AggG eingeführt wurden, optimal nutzt.³³

Die im VE-AggG vorgesehene institutionelle Agglomeration unterscheidet sich daher deutlich vom Gemeindeverband. Während dieser klar eine interkommunale Körperschaft bleibt, deren Organe weiterhin die Gemeinderäte vertreten, soll die Agglomeration tendenziell zu einer suprakommunalen Körperschaft mit eigener Legitimität werden, die in der Lage ist, Projekte von regionaler Bedeutung zu erarbeiten.

Gemäss dem heutigen Gesetz wird die Zahl der Agglomerationsrätinnen und -räte in den Statuten festgelegt, wobei jede Gemeinde über mindestens zwei Sitze verfügt.³⁴ Die Mitglieder des Agglomerationsrats werden von der Legislative der Gemeinde gewählt (die Statuten können jedoch auch eine Volkswahl vorsehen), wobei jede Gemeinde einen Wahlkreis bildet.³⁵

Die Mitglieder des Agglomerationsrats der Agglomeration Freiburg werden gemäss deren Statuten von den Gemeindeversammlungen bzw. den Generalräten gewählt. Grundsätzlich gehören mindestens zwei Mitglieder pro Gemeinde dem Gemeinderat an.³⁶ Jede Gemeinde hat Anrecht auf mindestens drei Sitze, und jeder volle Anteil von 2500 Einwohnern gibt Anrecht auf einen weiteren Sitz.³⁷

Der VE-AggG sieht die Volkswahl des Agglomerationsrats vor. Diese Lösung wurde gewählt, um die Agglomeration klar vom Gemeindeverband abzugrenzen und sie mit einem echten Parlament zu versehen, das gemeindeübergreifende Interessen vertreten kann und dank der Direktwahl über eine hohe Legitimität verfügt. Gemäss Artikel 24 kann sich die Agglomeration für einen einzigen Wahlkreis entscheiden, der das gesamte Gebiet der

³³ Ibidem, S. 9 und 10.

³⁴ Art. 19 Abs. 1 und 2 AggG.

³⁵ Art. 20 Abs. 1 und 2 AggG.

³⁶ Art. 13 Abs. 2 der Statuten der Agglomeration Freiburg vom 19. Februar 2008 (die Statuten).

³⁷ Art. 12 Abs. 2 der Statuten.

Agglomeration umfasst, oder mehrere Wahlkreise vorsehen. Der Vorentwurf verzichtet also darauf festzulegen, dass die Wahlkreise den Mitgliedsgemeinden entsprechen müssen. Auf diese Weise kann die Agglomeration Wahlkreise mit mehreren Gemeinden und/oder mehrere Wahlkreise innerhalb einer Gemeinde vorsehen. Diese Änderung wird einerseits wegen der geplanten Grossfusionen in den heutigen Agglomerationsperimetern vorgeschlagen, die vielleicht zur Festlegung dauerhafter Wahlkreise innerhalb einer Gemeinde führen werden (auf der Grundlage von Artikel 46a des vor Kurzem revidierten Gesetzes vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte, wonach die Gemeinden ihr Gebiet in mehrere Wahlkreise aufteilen können). Andererseits würde die Änderung den regionalen Charakter der Agglomeration stärken, indem vermieden wird, dass sich die Mitglieder des Agglomerationsrats vor allem als Vertreter der Interessen ihrer Gemeinden und weniger der Region verstehen.

3.4.3 Zusammensetzung und Wahl des Agglomerationsvorstandes

Gemäss dem heutigen Gesetz setzt sich der Agglomerationsvorstand aus mindestens fünf Mitgliedern zusammen, die ihren Präsidenten und ihren Vizepräsidenten wählen.³⁸ Die Mitglieder werden vom Agglomerationsrat gewählt, wobei die Statuten der Agglomeration auch eine Volkswahl vorsehen können.³⁹ Einer der Hauptunterschiede zwischen Gemeindeverband und Agglomeration besteht in der Rolle der Oberamtsperson. Das Gesetz über die Gemeinden schränkt die Mitwirkung der Oberamtspersonen in den Organen des Gemeindeverbands nicht ein, während Artikel 36 Abs. 2 AggG es ihnen untersagt, im Agglomerationsrat oder im Agglomerationsvorstand Einsitz zu nehmen. Laut Botschaft wollte der Staatsrat mit diesem Verbot die umfassende Autonomie der Agglomeration sicherstellen und eine Überlastung der Oberamtspersonen auf Kosten der übrigen Gemeinden des Bezirks vermeiden.

Gemäss den Statuten der Agglomeration Freiburg wählt der Agglomerationsrat die Mitglieder des Agglomerationsvorstandes aus seiner Mitte⁴⁰, und zwar für fünf Jahre⁴¹. Jeder Gemeinde steht ein Sitz im Agglomerationsvorstand zu, die Gemeinde Freiburg verfügt über zwei zusätzliche Sitze.⁴²

Der Vorentwurf schlägt mehrere Neuerungen vor: Einerseits beschränkt er die Zahl der Mitglieder des Agglomerationsvorstandes auf höchstens neun (nach dem Vorbild der Gemeinderäte). Ziel ist es auch hier, eine regionale Perspektive zu fördern, indem nur eine Vertreterin oder ein Vertreter pro Mitgliedsgemeinde im Vorstand Einsitz nehmen darf. Mit

³⁸ Art. 22 AggG.

³⁹ Art. 22 AggG.

⁴⁰ Art. 18 Abs. 1 der Statuten.

⁴¹ Art. 18 Abs. 1 der Statuten.

⁴² Art. 18 Abs. 1 der Statuten.

dieser Bestimmung könnten die Mitglieder des Agglomerationsvorstandes wegen einer Vision oder eines Programms gewählt werden, statt aufgrund von Verhandlungen innerhalb der Gemeindeexekutive, die anschliessend vom Agglomerationsrat bestätigt werden. Allerdings könnte diese Bestimmung erhebliche Auswirkungen auf die Funktionsweise der Agglomeration Freiburg haben, deren heutiger Vorstand zwölf Mitglieder zählt. Eine Verkleinerung des Agglomerationsvorstandes würde die Arbeitslast der gemäss dem neuen AggG gewählten neun (Hypothese) Mitglieder deutlich erhöhen, was für Milizpolitikerinnen und -politiker umso problematischer ist. Eine solche Änderung würde eine Anpassung der Arbeitsweise und sicher auch eingehende Überlegungen zur Rolle der Verwaltung und der gewählten Mandatsträgerinnen und -träger der Agglomeration erfordern.

Der Vorentwurf verzichtet jedoch auf die im geltenden AggG vorgesehene Möglichkeit einer Volkswahl der Mitglieder des Agglomerationsvorstandes. Es hat sich gezeigt, dass eine indirekte Wahl durch den Agglomerationsrat die von Artikel 28 Abs. 2 VE-AggG geforderte ausgewogene Vertretung der Regionen und Sprachgemeinschaften ebenfalls gewährleisten kann. Die Frage der Vertretung der Regionen könnte im Hinblick auf die Erweiterung der entsprechenden Perimeter an Bedeutung gewinnen. Die Sicherstellung einer ausgewogenen Vertretung bei einer Volkswahl des Agglomerationsvorstandes würde beispielsweise die Festsetzung von Wahlkreisen bedingen, was für die Bezeichnung eines fünf- bis neunköpfigen Gremiums problematisch sein könnte.

Zurzeit werden im Vorentwurf der Revision des AggG für die öffentliche Vernehmlassung in Bezug auf die Rolle der Oberamtsperson oder der Oberamtspersonen in der Agglomeration zwei Varianten vorgeschlagen. Wie bereits erwähnt, liegt eine der Besonderheiten der Agglomeration im Vergleich zu den Gemeindeverbänden darin, dass die Oberamtspersonen nicht Mitglied der Agglomerationsorgane sein dürfen. Im Vorentwurf werden dazu zwei Varianten vorgeschlagen: entweder der Status quo wird beibehalten, aus den oben aufgeführten Gründen, die bei der Ausarbeitung des AggG überwogen, oder – im Gegenteil – die Oberamtspersonen müssen den Agglomerationsvorstand präsidieren.

Für letztere Variante sprechen folgende Argumente: Die Oberamtspersonen sind von Gesetzes wegen verpflichtet, die regionale und interkommunale Zusammenarbeit zu fördern.⁴³ Angesichts der grossen Herausforderungen, mit denen die Agglomerationen konfrontiert sind, ist es daher wichtig, dass die Oberamtsperson ihre Rolle in der Region vollumfänglich wahrnehmen kann. Dazu käme, dass nur sie die Koordination zwischen den im Rahmen der Agglomeration beschlossenen Massnahmen und der Raumplanungs- und Mobilitätspolitik der übrigen Gemeinden des Bezirks sicherstellen kann (vgl. Art. 5 Abs. 1 VE-AggG). Hingegen wurde im Vorentwurf die ursprünglich vorgesehene Variante nicht berücksichtigt, dem

⁴³ Art. 15 Abs. 1 des Gesetzes vom 20. November 1975 über die Oberamt männer (SGF 122.3.1).

Agglomerationsvorstand die freie Wahl einer anderen Person als der Oberamtsperson als seine Präsidentin oder seinen Präsidenten zu überlassen. Diese Lösung würde namentlich zu Problemen bei der Zuteilung der Ressorts innerhalb der Agglomeration führen: Es ergibt wenig Sinn, die Oberamtsperson mit einem Fachressort zu betrauen, und nur das Ressort «Präsidiales» scheint ihrer oben erwähnten Koordinationsfunktion gerecht zu werden. Die Wahl zwischen den beiden Varianten (die sich auf die Formulierung der Artikel 27 und 28 VE-AggG sowie auf die Einführung eines allfälligen Artikels 42b auswirkt) wird aufgrund der Ergebnisse der öffentlichen Vernehmlassung getroffen.

4 AUSWIRKUNGEN DES VORENTWURFS

4.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen für den Staat und die Gemeinden

Der Vorentwurf hat finanzielle Auswirkungen auf zwei Ebenen. Er führt einerseits eine Finanzhilfe für die Ausarbeitung von Agglomerationsprogrammen ein und sieht andererseits die Möglichkeit zusätzlicher Beiträge an die Massnahmen dieser Programme vor (Art. 4 Abs. 1 und 2 VE-AggG).

Die Unterstützung für die Ausarbeitung von Agglomerationsprogrammen wird sich auf 30 % der Aufwendungen der Agglomerationen, höchstens aber 300 000 Franken pro Programm belaufen. Dies entspricht dem im RPBR vorgesehenen Betrag (vgl. Ziff. 3.2.2). Zum Vergleich: Die Studien für die Agglomerationsprogramme der zweiten und dritten Generation (AP2 und AP3) kosteten die Agglomeration Freiburg 1,1 Millionen Franken pro Programm. Das vom Gemeindeverband Mobul eingereichte AP3 kostete rund 300 000 Franken. Da die vorliegende Revision frühestens am 1. Januar 2021 in Kraft tritt und die Agglomerationsprogramme der vierten Generation bis Juni 2021 eingereicht werden müssen, dürfte die durch das neue AggG eingerichtete Finanzhilfe erst für die Ausarbeitung der Agglomerationsprogramme der fünften Generation zur Verfügung stehen.

Was die Unterstützung der Massnahmen anbelangt, sind die Bedürfnisse der beiden Agglomerationen des Kantons (Agglomeration Freiburg und Mobul) schwierig abzuschätzen, selbst wenn heute eine konsolidierte Grundlage besteht. Die Unterstützungsmechanismen, die der Bund mit dem Bundesgesetz über den Infrastrukturfonds eingeführt hat, wurden ja mit der Volksabstimmung vom 12. Februar 2017 zum Bundesgesetz über den Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr nachhaltig gesichert. Die Verkehrsinfrastrukturmassnahmen der vom Bund anerkannten Agglomerationsprogramme können nun Beiträge zwischen 30 und 50 % erhalten. Zur Erinnerung: Mobul erhielt vom Bund einen Beitrag in Höhe von 35 % für gewisse Massnahmen seines AP1 und von 35 %⁴⁴

⁴⁴ Noch nicht beschlossen, möglicherweise 40, gegebenenfalls aktualisieren.

für die Massnahmen des AP3. Die Agglomeration Freiburg bekam einen Bundesbeitrag von 40 % für gewisse Massnahmen ihres AP2 und von 35 % für die Massnahmen des AP3.

In Bezug auf die Kriterien für die Ausrichtung der kantonalen Finanzhilfe verweist der Vorentwurf auf das Ausführungsreglement. Der Staatsrat wird also zu gegebener Zeit Kriterien festlegen, wobei er insbesondere der aktualisierten Finanzplanung und allfälligen weiteren Massnahmen Rechnung tragen wird, die in der Zwischenzeit beschlossen wurden, beispielsweise im Rahmen der Ausarbeitung des Mobilitätsgesetzes. Zurzeit wird unter anderem geprüft, ob sich der Kanton in Abhängigkeit des Bundesbeitrags an der Finanzierung der Massnahmen der Agglomerationsprogramme beteiligen könnte, zum Beispiel indem er einen Beitrag in Höhe von 50 % des Bundesbeitrags an die Kosten zu Lasten der Gemeinden und Agglomerationen gewährt. Mit einer solchen Regelung hätte der Kanton etwa das AP1 von Mobul mit 4,6 Millionen Franken (Preisstand Oktober 2005, exkl. MWST und Teuerung, bei einem Bundesbeitrag von 9 274 000 Franken) und das AP2 der Agglomeration Freiburg mit 11,6 Millionen Franken (Preisstand Oktober 2005, exkl. MWST und Teuerung, bei einem Bundesbeitrag von 23 240 000 Franken) unterstützt. Der Staatsrat wird auch die besondere Situation von Grossfreiburg mit der einzigen institutionellen Agglomeration im Sinne des geltenden AggG berücksichtigen, wo derzeit eine ausserordentliche Fusion im Gang ist (gemäss Art. 17a ff. GZG), die Teil der vom Staatsrat gewünschten Stärkung des Kantonszentrums ist.

Die Kosten der Volksabstimmung über die Gründung einer institutionellen Agglomeration werden übrigens weiterhin vom Staat übernommen (Art. 14 Abs. 2 VE-AggG). Die finanziellen Auswirkungen dieser Bestimmung, die bereits im geltenden AggG enthalten ist (Art. 9 Abs. 2 AggG), werden von der Zahl der gestützt auf das neue AggG gegründeten Agglomerationen und der Bevölkerungszahl der betroffenen Gemeinden abhängen.

Artikel 3 VE-AggG sieht eine Begleitung bei der Ausarbeitung, der Umsetzung und der Betreuung der Agglomerationsprogramme vor. Eine zusätzliche Unterstützung des Staates könnte übrigens zu mehr Agglomerationsprogrammen in einem Teil des Kantons führen. Die personellen Auswirkungen sind zurzeit jedoch schwierig abzuschätzen.

4.2 Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

Ziel der Totalrevision des AggG ist es, einerseits eine (technische und finanzielle) Unterstützung des Staates für die Gemeinden vorzusehen, damit diese sich organisieren und Agglomerationsprogramme ausarbeiten und umsetzen können, und andererseits die institutionelle Agglomeration als Instrument der interkommunalen Zusammenarbeit zu stärken. Damit trägt der Vorentwurf zur Stärkung der Gemeindeautonomie bei, selbst wenn die Einführung eines obligatorischen Aufgabenkatalogs für die institutionellen Agglomerationen (Art. 16 Abs. 3 VE-AggG) die Autonomie einer interkommunalen Institution einschränkt. Da der Beitritt der Gemeinden zu einer solchen Körperschaft freiwillig ist (unter Vorbehalt von Art. 110 GG), ist diese Einschränkung jedoch zu

relativieren, zumal die Raumplanung bereits aufgrund von Artikel 22a des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 2. Dezember 2008 (RPBG; SGF 710.1) obligatorisch ist. Der Vorentwurf behält zudem die heutigen Gemeindebefugnisse bei, beispielsweise in Bezug auf die Priorisierung der Investitionen.

4.3 Verfassungsmässigkeit, Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und Europaverträglichkeit

Der Vorentwurf entspricht der Verfassung des Kantons und des Bundes sowie dem Bundesrecht und dem Europarecht.

4.4 Referendums Klausel

Der Vorentwurf untersteht dem Gesetzesreferendum. Er unterliegt jedoch nicht dem obligatorischen Finanzreferendum, da er keine neue Nettoausgabe nach sich zieht, die 1 % der Gesamtausgaben der letzten vom Grossen Rat genehmigten Staatsrechnung⁴⁵ übersteigt (d. h. 37 616 557 Franken gemäss Rechnung 2018)⁴⁶. Die für ein fakultatives Finanzreferendum erforderliche Voraussetzung, das heisst eine neue Nettoausgabe, die $\frac{1}{4}$ % der Gesamtausgaben der letzten vom Grossen Rat genehmigten Staatsrechnung übersteigt⁴⁷ (9 404 139 Franken), ist ebenfalls nicht gegeben.

Die Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen in Bezug auf das Finanzreferendum sind auch bei der Umsetzung des revidierten Gesetzes vollumfänglich anwendbar. Falls der Staatsrat also beschliessen sollte, den Agglomerationen konkrete Finanzbeiträge zu gewähren, die die obigen Grenzwerte übersteigen, würden diese je nach Höhe dem fakultativen oder obligatorischen Finanzreferendum unterstehen. Die für ein Agglomerationsprogramm gewährten Unterstützungsmassnahmen werden grundsätzlich als Gesamtpaket betrachtet und sind als solches dem Referendum unterstellt.

4.5 Beurteilung der Nachhaltigkeit

Der Vorentwurf leistet einen Beitrag zur Verwirklichung der strategischen Ziele des Kantons, vor allem im Bereich der Raumplanung und der Mobilität. Auf diese Weise ermöglicht er es den städtischen Zentren und ihren Gürtelgemeinden, eine koordinierte Politik umzusetzen, was zur Verbesserung der Lebensqualität im jeweiligen Gebiet beiträgt. Damit trägt der Vorentwurf zur nachhaltigen Entwicklung des Kantons bei.

⁴⁵ Art. 45 KV

⁴⁶ Vgl. Verordnung vom 4. Juni 2019 über die massgebenden Beträge gemäss der letzten Staatsrechnung.

⁴⁷ Art. 46 KV

5 KOMMENTAR ZU DEN EINZELNEN ARTIKELN

Art. 1 VE-AggG

Artikel 1 VE-AggG legt den dreifachen Zweck dieses Gesetzes fest, der bereits unter Ziffer 3.2 ausgeführt wurde.

- Als Erstes *unterstützt* der Staat *die interkommunale Zusammenarbeit* für die Gemeinden, die zu einem Perimeter eines Agglomerationsprogramms gehören (Abs. 1). Diese Unterstützung wird im 2. Kapitel des Vorentwurfs präzisiert (Art. 2–5 VE-AggG).
- Des Weiteren soll das Gesetz die *Formen der interkommunalen Zusammenarbeit* für die Gemeinden definieren, die zu einem Perimeter eines Agglomerationsprogramms gehören (Abs. 2). Auf diesen Zweck wird in Kapitel 3 des Vorentwurfs eingegangen (Art. 6 VE-AggG).
- Schliesslich legt das Gesetz, wie bereits heute, das System der *institutionellen Agglomerationen* fest (Abs. 3). Dies ist Thema des 4. Kapitels des Vorentwurfs (Art. 7 bis 49 VE-AggG).

Art. 2 VE-AggG

In diesem Artikel ist der folgende Grundsatz festgehalten: Als Garant für die territoriale Entwicklungsstrategie des Kantons muss der Staat die von den Gemeinden, die Teil eines Agglomerationsprogramms sind, unternommenen Vorkehrungen zur Zusammenarbeit fördern. Die Herausforderungen sind entscheidend; sie betreffen den ganzen Kanton und nicht nur die Agglomerationen von Bulle und Freiburg. Alle Entscheide in den Bereichen Raumplanung und Mobilität in einer Agglomeration wirken sich auf das gesamte Kantonsgebiet aus. Der Staat will seine Rolle als Co-Planer wahrnehmen und mit angemessener Unterstützung die Blockaden aus dem Weg räumen, namentlich indem er die Ausarbeitung von Agglomerationsprogrammen betreut (Art. 3 VE-AggG) sowie mit finanzieller Unterstützung (Art. 4 VE-AggG).

Art. 3 VE-AggG

Es obliegt dem Staat, die Ausarbeitung und Umsetzung von Agglomerationsprogrammen zu fördern. Er muss zudem für ein optimales Zusammenspiel zwischen der territorialen Entwicklung (wie sie dem kantonalen Richtplan zu entnehmen ist) und den von den Agglomerationen in den Bereichen Raumplanung und Mobilität gewählten Optionen sorgen. Um dieses zweifache Ziel gewährleisten zu können, muss der Staat in die Arbeit der betreffenden Körperschaften einbezogen werden. Die Form dieser Einbindung wird von der entsprechenden Körperschaft, deren Bedürfnissen und den Erwartungen des Staates abhängen. Eine kantonsübergreifende Körperschaft würde beispielsweise sicher die aktive Beteiligung von Kantonsvertreterinnen und -vertretern in den Entscheidungsgremien

erfordern. Der Vorentwurf bestätigt daher den bereits bei der Verabschiedung des AggG gültigen Grundsatz, wonach die Raumplanung in erster Linie in die Zuständigkeit der Gemeinden fällt und die Gemeindeautonomie im Rahmen der kantonalen Gesetzgebung gewährleistet werden muss (z. B. im Bereich der Regionalplanung). Es wurde also auf die in den meisten anderen Kantonen gewählte Lösung, wonach der Staat für die Ausarbeitung der Agglomerationsprogramme zuständig ist, verzichtet.

Art. 4 VE-AggG

In diesem Artikel wird die Art und Weise der finanziellen Unterstützung des Staates für die Agglomerationsprogramme präzisiert.

Zum einen beteiligt sich der Staat an den Kosten der *Studien zur Ausarbeitung von Agglomerationsprogrammen* (Abs. 1). Wie im aktuellen RPBR vorgesehen, beläuft sich diese Beteiligung nach Abzug allfälliger weiterer Subventionen des Kantons und des Bundes auf 30 % der Gesamtkosten, wobei sie 300 000 Franken nicht überschreiten darf. Um diesen Prozentsatz und Höchstwert zu veranschaulichen, sei erwähnt, dass die Studien in Zusammenhang mit den Agglomerationsprogrammen der zweiten und dritten Generation (AP2 und AP3) der Agglomeration Freiburg je 1,1 Millionen pro Programm gekostet haben.

Zum andern kann der Staat einen zusätzlichen finanziellen Beitrag an gewisse in den Agglomerationsprogrammen vorgesehene Massnahmen gewähren. Nur Massnahmen in den Bereichen Verkehr und Neugestaltung des öffentlichen Raums im Sinne der Bundesgesetzgebung können von der finanziellen Unterstützung des Staates profitieren. Wie weiter oben dargelegt, handelt es sich bei der Mobilität um einen zentralen Bereich, wo erhebliche Anstrengungen des Staates nötig sind. Er geht mit der Neugestaltung des öffentlichen Raums einher (d. h. Bauten im Zusammenhang mit der Verkehrsinfrastruktur wie P+R oder Busbahnhöfe), die ebenfalls bedeutende finanzielle und juristische Mittel erfordert.

Es ist ausserdem vorgesehen, dass das Verfahren zur Anerkennung von Massnahmen sowie die Modalitäten für die Gewährung und der Anteil der finanziellen Unterstützung im Vollzugsreglement bestimmt werden. In dieser Hinsicht wird man sich nach der vom Bund für die Unterstützung der Agglomerationen angewandten Methodik richten, um nicht zu viele Kriterien für die Finanzhilfe aufzustellen. Der Vorentwurf sieht jedoch keine absolute Parallelität zwischen Kantons- und Bundeskriterien vor, damit der Staat die Möglichkeit hat, seine Unterstützung entsprechend seinen Prioritäten anzupassen.

Art. 5 VE-AggG

Der Staat muss dafür sorgen, dass die Agglomerationsprogramme sowohl mit der Entwicklung der Gemeinden ausserhalb des Programmperimeters als auch mit dem kantonalen Richtplan koordiniert sind. Die Oberamtsperson ist für die Koordination des Agglomerationsprogramms innerhalb ihres Bezirks zuständig (Abs. 1). Die Koordination mit

dem kantonalen Richtplan und den regionalen Richtplänen erfolgt vorgängig durch die Vertreter des Staates in den Organen, die mit der Ausarbeitung der Agglomerationsprogramme beauftragt sind (Art. 3 VE-AggG), und nachträglich bei der formellen Prüfung des Agglomerationsprogramms.

Art. 6 VE-AggG

Die Gemeinden, die Agglomerationsprogramme ausarbeiten, jedoch keine institutionelle Agglomeration bilden wollen, müssen sich für eine Form der interkommunalen Zusammenarbeit gemäss GG entscheiden. Der Vorentwurf verweist daher auf die einschlägigen Bestimmungen des GG, das unter anderem die Organisation und den Zweck der einzelnen Instrumente zur Zusammenarbeit präzisiert. Die geeignete Alternative für eine Zusammenarbeit, die erhebliche und dauerhafte Verpflichtungen umfasst, ist in erster Linie der Gemeindeverband (mit Rechtspersönlichkeit des öffentlichen Rechts, Art. 109bis Abs. 2 GG). In Artikel 25 RPBG, der auch auf das Gesetz über die Gemeinden und das Gesetz über die Agglomerationen verweist, wird ausdrücklich gesagt, dass die «*Regiongemeinschaft*», das für die Ausarbeitung und Annahme des regionalen Planungsprogramms (Art. 30 Abs. 2 RPBG) und des regionalen Richtplans (Art. 31 Abs. 1 RPBG) zuständige Organ, als juristische Person des öffentlichen Rechts ausgestaltet sein muss. Diese Einheit, die nach dem kantonalen öffentlichen Recht geregelt ist, muss namentlich über Statuten verfügen, die die für die Annahme des regionalen Richtplans im Hinblick auf dessen Annahme durch den Staatsrat zuständigen Organe bezeichnen. Da eine Regionalkonferenz oder eine Gemeindeübereinkunft keine juristischen Personen des öffentlichen Rechts sind, können sie einen regionalen Richtplan weder ausarbeiten noch annehmen. Gewisse Bestimmungen des Gesetzes über die Agglomerationen gelten für die Gemeindeverbände daher sinngemäss, wodurch eine gewisse Kohärenz des Systems gewährleistet werden kann. Es handelt sich um die Bestimmungen zu den Aufgaben der Agglomeration sowie zur Mitgliedschaft der Oberamtsperson im Vorstand.

Art. 7 VE-AggG

Die Definition der institutionellen Agglomeration wurde überarbeitet, um dem Staatsrat bei der Festlegung des provisorischen Perimeters einen möglichst breiten Handlungsspielraum zu geben. Der Gesetzgeber kann nicht alles vorsehen, genauso wenig wie er seine Absichten in Formulierungen, die der Vielfalt der Sonderfälle angemessen sind, klar darlegen kann. Aus diesem Grund ist es unabdingbar, dass das Gesetz den Willen der Gemeinden, sich zu Agglomerationen zusammenzuschliessen, nicht mit zu restriktiven Formulierungen behindert, ebenso wie es der Regierung in Anbetracht der vorliegenden Situation möglich sein muss, bei ihrem Entscheid einen gewissen Ermessensspielraum zu nutzen. Im Übrigen sei auf die Ausführungen unter Ziffer 3.3.1 verwiesen.

Art. 8 VE-AggG

Artikel 8 VE-AggG übernimmt den ehemaligen Artikel 3 AggG zur Einleitung des Verfahrens zur Konstituierung der Agglomeration unverändert.

Art. 9 VE-AggG

Aus den weiter oben ausgeführten Gründen (3.4.1) übernimmt der VE-AggG unverändert die Bestimmungen des AggG zur Zusammensetzung und Wahl der konstituierenden Versammlung.

Art. 10 VE-AggG

Um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass die Fusion von Grossfreiburg zu einem bedeutenden Rückgang der Anzahl Gemeinden führen könnte, muss die Regel, die besagt, dass die Oberamtsperson des Bezirks mit den meisten betroffenen Gemeinden den Vorsitz der konstituierenden Versammlung führt, abgeändert werden. Die Zahl der in Gemeindeangelegenheiten stimmberechtigten Personen wird neu als Kriterium verwendet.

Art. 11 VE-AggG

Artikel 11 VE-AggG übernimmt den bisherigen Artikel 6 AggG unverändert.

Art. 12 VE-AggG

Derzeit kann der provisorische Perimeter der Agglomeration einzig auf Initiative der konstituierenden Versammlung geändert werden. Angesichts der Herausforderungen in Zusammenhang mit der territorialen Entwicklung ist vorgesehen, dass diese Änderung dem Einverständnis des Staatsrats unterliegt (Abs. 1 und s. oben, Ziff. 3.3.1). Bei der Festlegung des provisorischen Perimeters wurden zahlreiche Kriterien berücksichtigt, welche die Übereinstimmung des Programms der institutionellen Agglomeration mit der Raumplanungs- und Transportstrategie des Staates gewährleisten können. Es wäre bedauerlich, wenn diese eingehenden Analysen durch eine Änderung des Perimeters gefährdet würden, die den angestrebten Zielen widerspricht.

Es wird zudem präzisiert, dass der Antrag einer Gemeinde, die sich ausserhalb des provisorischen Perimeters befindet, in diesen aufgenommen zu werden, vom Gemeinderat

oder von einem Zehntel der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger gestellt werden kann (Abs. 2), wie es der Fall ist für die Einleitung des Verfahrens⁴⁸.

Art. 13 und 14 VE-AggG

Artikel 13 VE-AggG übernimmt Art. 8 AggG unverändert und Art. 14 VE-AggG übernimmt Art. 9 AggG. Letzterer enthält jedoch in Absatz 5 zwei Ergänzungen: Die erste Ergänzung legt fest, dass der zweite Statutenentwurf dem Volk innert zwei Jahren nach der Ablehnung des ersten zur Abstimmung unterbreitet werden muss. Die zweite Ergänzung sieht vor, dass der Perimeter und die Aufgaben des ersten Entwurfs abgeändert werden können (Art. 14 Abs. 5 VE-AggG). So könnte man eine Korrektur anbringen, wenn beispielsweise eine einzige der betroffenen Gemeinden eine ablehnende Haltung hat oder wenn sich die Ablehnungen auf eine einzige Aufgabe beziehen. In diesem Fall kann der Staatsrat die Frist um zwei Jahre verlängern (Art. 15 Abs. 2 VE-AggG).

Art. 15 VE-AggG

Absatz 2 von Artikel 15 VE-AggG enthält die Möglichkeit, dass die Frist verlängert werden kann, wenn ein zweiter Statutenentwurf ausgearbeitet wird (Art. 14 Abs. 5 VE-AggG).

Art. 16 VE-AggG

Die Gründe für diese Änderung werden unter Ziffer 3.3.2 erläutert.

Art. 17 VE-AggG

Der Wortlaut dieses Artikels wird weiter oben erklärt (3.3.3)

Art. 18 VE-AggG

Dieser Artikel übernimmt den aktuellen Art. 13 AggG unverändert.

Art. 19 VE-AggG

Dieser Artikel übernimmt den aktuellen Art. 19 AggG unverändert.

⁴⁸ Art. 3 Abs. 1 AggG.

Art. 20 VE-AggG

Aus den weiter oben ausgeführten Gründen (3.3.2) verzichtet der VE-AggG darauf, vorzusehen, dass die Agglomeration Steuern erheben kann. Art. 20 VE-AggG übernimmt daher den aktuellen Art. 15 AggG unverändert.

Art. 21 VE-AggG

Art. 21 VE-AggG übernimmt den aktuellen Art. 16 AggG unverändert.

Art. 22 VE-AggG

Dieser Artikel übernimmt den aktuellen Art. 17 AggG unverändert.

Art. 23 VE-AggG

Dieser Artikel übernimmt den aktuellen Art. 18 AggG, zusätzlich überträgt er den Stimmberechtigten die Befugnis, den Agglomerationsrat zu wählen (Abs. 2).

Art. 24 VE-AggG

Diese Bestimmung regelt die Zusammensetzung des Agglomerationsrats, wie sie weiter oben dargelegt wurde (vgl. Ziff. 3.4.2). Werden Wahlkreise festgelegt, gelten bestimmte Bedingungen, damit eine angemessene Vertretung jedes Kreises sichergestellt ist (Abs. 2).

Art. 25 VE-AggG

Aus den oben ausgeführten Gründen wird nicht festgehalten, dass die Gemeinden die Wahlkreise für die Wahl der Mitglieder des Agglomerationsrats bilden, wie dies Artikel 20 Abs. 1 des geltenden AggG vorsieht. Zudem schreibt Artikel 25 VE-AggG die Volkswahl des Agglomerationsrats vor (im Gegensatz zum geltenden Artikel 20 Abs. 2, wonach die Mitglieder des Agglomerationsrats von der Gemeindeversammlung bzw. vom Generalrat gewählt werden, sofern die Statuten keine Volkswahl vorsehen).

Art. 26 VE-AggG

Dieser Artikel übernimmt Art. 21 des aktuellen AggG und fügt die Befugnis des Agglomerationsrats hinzu (Abs. 2 Bst. i), den Leistungsauftrag mit den Gemeinden im Sinne von Art. 16 Abs. 4 abzuschliessen.

Art. 27 VE-AggG

Nach dem Vorbild der Gemeinderäte (Art. 54 GG) beschränkt Absatz 1 die Zahl der Vorstandsmitglieder auf 5, 7 bzw. 9. Die Absätze 2 und 3 hängen davon ab, welche Variante

in Bezug auf die Rolle der Oberamtsperson im Agglomerationsvorstand ausgewählt wird. In der Variante, nach der die Oberamtsperson den Vorsitz des Agglomerationsvorstandes führt, präzisiert Absatz 2 dieser Rolle, und für den Fall, dass sich eine Agglomeration über mehrere Bezirke erstreckt, muss daher präzisiert werden, welche Oberamtsperson Mitglied des Agglomerationsvorstandes ist und welche Aufgaben die anderen Oberamtspersonen ausüben. In diesem Fall kann der Staatsrat die zuständige Oberamtsperson im Beschluss über die Genehmigung der Statuten bezeichnen.

Die Variante von Absatz 2 übernimmt den Text des aktuellen AggG unverändert.

Art. 28 VE-AggG

Art. 28 VE-AggG übernimmt den aktuellen Art. 23 AggG. Sieht die ausgewählte Variante vor, dass die Oberamtsperson den Vorsitz des Agglomerationsvorstands führt, wird natürlich präzisiert, dass die Oberamtsperson nicht durch den Agglomerationsrat gewählt wird. Hingegen ist es nach Artikel 28 VE-AggG nicht mehr möglich, die Volkswahl des Agglomerationsvorstandes in den Statuten vorzusehen. Nach dem Vorbild der Bestimmung der Bundesverfassung zur Zusammensetzung des Bundesrats (Art. 175 BV) führt Absatz 2 zudem eine Regel ein, die die angemessene Vertretung der Regionen und Sprachgemeinschaften sicherstellen soll.

Art. 29, 30 und 31 VE-AggG

Diese Artikel übernehmen die Artikel 24 bis 25a des aktuellen AggG unverändert.

Art. 32 VE-AggG

Dieser Artikel übernimmt Artikel 26 des aktuellen AggG bis auf Buchstabe e, wo der Begriff der Gemeinde durch den Begriff des Wahlkreises ersetzt wird (s. Ziff. 3.4.2).

Art. 33 VE-AggG

Dieser Artikel übernimmt Artikel 27 des aktuellen AggG, wobei er ausdrücklich die Möglichkeit vorsieht, dass die Statuten die Aufteilung des Agglomerationsperimeters in Wahlkreise vorsehen können (Art. 11 Abs. 2). Gestrichen wird dagegen die Möglichkeit der Volkswahl des Agglomerationsrats (gemäss Art. 23 VE-AggG künftig obligatorisch) und des Agglomerationsvorstandes (künftig ausgeschlossen), das heisst Buchstabe d und f.

Art. 34 VE-AggG

Aus den weiter oben aufgeführten Gründen (s. Ziff. 3.4.2) verbietet das Gesetz künftig jede Form der Einschränkung in Bezug auf die Wahl in die Agglomerationsorgane, unter Vorbehalt der Gewährleistung einer angemessenen Vertretung der Regionen und Sprachgemeinschaften (Art. 28 Abs. 2 VE-AggG).

Art. 35 VE-AggG

Dieser Artikel übernimmt Artikel 28 des aktuellen AggG unverändert.

Art. 36 VE-AggG

Derzeit muss die Übernahme jeder wichtigen Aufgabe von allen Mitgliedsgemeinden und von der Mehrheit der Stimmberechtigten angenommen werden⁴⁹.

Diese Regel gab es in dem vom Grossen Rat am 19. September 1995 angenommenen Text nicht. Der alte Wortlaut von Artikel 29 AggG sah vor, dass die Gesamtheit der Stimmbürger namentlich über die Übernahme neuer wichtiger Aufgaben abstimmen muss und dass dieser Beschluss der Mehrheit der Gemeinden und der stimmenden Bürger bedarf. Die neue Formulierung von Artikel 29 AggG ist am 1. Januar 2008 in Kraft getreten. Der Staatsrat rechtfertigte diese Änderung damit, dass das doppelte Mehr der Gemeinden und der Stimmbevölkerung zwar für die Konstituierung der Agglomeration zulässig sei (da jede Gemeinde die Möglichkeit hat, sich aus dem provisorischen Perimeter zurückzuziehen, wenn sie mit einer der Aufgaben nicht einverstanden ist), jedoch bei der Übernahme neuer wichtiger Aufgaben, sobald die Agglomeration konstituiert ist, nicht die gleiche Situation vorliege: Diese Aufgaben sind den Gemeinden zum Zeitpunkt ihres Beitritts zur Agglomeration nicht bekannt, was sie davon abhalten könnte, sich darauf einzulassen, zumal sie nicht wissen, welche Aufgaben ihnen in Zukunft auferlegt werden könnten. Aus diesen Gründen wurde von da an für jede neue wichtige Aufgabe die Einstimmigkeit der Gemeinden verlangt⁵⁰.

Der Vorentwurf verzichtet auf das obligatorische Referendum für wichtige Aufgaben der Agglomeration: Da er vom Volk gewählt wird, verfügt der Agglomerationsrat über eine ausreichende Legitimität, um neue wichtige Aufgaben zu beschliessen. Deshalb wird Artikel 29 des geltenden AggG («Obligatorisches Referendum»), der nur die neuen wichtigen Aufgaben zum Gegenstand hat, gestrichen. Artikel 36 über das fakultative Referendum übernimmt Artikel 30 des geltenden AggG, enthält aber einen neuen Absatz zur Übernahme neuer wichtiger Aufgaben: In diesem Fall soll in Zukunft das fakultative Referendum ergriffen werden können. Die neue Aufgabe muss von der Mehrheit der Mitgliedsgemeinden sowie der Bürgerinnen und Bürger gutgeheissen werden. Diese Änderung ermöglicht eine Aufwertung des vom Volk gewählten Agglomerationsrats. Indem die Einstimmigkeit der Gemeinden für die Übernahme einer neuen wichtigen Aufgabe durch die Agglomeration

⁴⁹ Art. 29 Abs. 2 AggG.

⁵⁰ Botschaft Nr. 17 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Agglomerationen, vom 1. Mai 2007, S. 4.

gestrichen wird, soll verhindert werden, dass die Körperschaft aufgrund des Vetorechts der einzelnen Mitgliedsgemeinden blockiert werden kann.

Art. 37 VE-AggG

Dieser Artikel übernimmt Artikel 31 des aktuellen AggG unverändert.

Art. 38 VE-AggG

Dieser Artikel übernimmt Artikel 32 des aktuellen AggG unverändert, wobei ein Absatz hinzugefügt wird (Abs. 3), in dem der in Anwendung von Art. 16 Abs. 4 VE-AggG abgeschlossene Leistungsauftrag behandelt wird.

Art. 39 bis 45 VE-AggG

Diese Artikel übernehmen die Artikel 33 bis 40 des aktuellen AggG. Dabei sei bemerkt, dass der aktuelle Artikel 36 AggG, in dem die Mitwirkung der Oberamtspersonen in der Agglomeration geregelt wird, unverändert übernommen wird, falls die Variante ausgewählt wird, nach der die Oberamtspersonen nicht Mitglied der Agglomerationsorgane sein dürfen (vgl. Art. 27 und 28 VE-AggG). Im gegenteiligen Fall würde dieser Artikel verschwinden, da die Rolle der Oberamtspersonen bereits in Art. 27 Abs. 2 VE-AggG festgelegt wird.

Art. 46 bis 48 VE-AggG

Gemäss dem geltenden AggG können Einspracheentscheide des Agglomerationsvorstandes (Art. 41 Abs. 2 AggG) und des Agglomerationsrats (Art. 42 Abs. 1 AggG) mit Beschwerde an das Kantonsgericht angefochten werden. Das Kantonsgericht ist auch Beschwerdeinstanz für die Entscheide, die gegen ein Mitglied des Agglomerationsvorstandes gefasst werden (Art. 42a AggG). Der Vorentwurf überträgt diese Befugnis einer vom Staatsrat bezeichneten Oberamtsperson. Mit dieser Änderung soll eine Ausnahme in der Gesetzgebung über die interkommunale Zusammenarbeit abgeschafft werden. Ausser der Agglomeration sehen nämlich alle Instrumente der interkommunalen Zusammenarbeit gemäss GG die Oberamtsperson als Beschwerdeinstanz vor (Art. 131 Abs. 1 GG). Im Rahmen der laufenden Überlegungen zur Reform der Aufgaben der Oberämter wird diese Änderung übrigens auch von der Oberamt männerkonferenz gefordert.

Art. 49 VE-AggG

Diese Bestimmung übernimmt Artikel 43 des aktuellen AggG unverändert.

Art. 50 VE-AggG

Dieser Artikel erfordert keinen Kommentar.

Art. 51 VE-AggG

Da die Agglomerationen die Bildung von Wahlkreisen vorsehen können, muss Artikel 46a des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte entsprechend geändert werden.

Art. 52 VE-AggG

Artikel 52 VE-AggG legt das Verfahren für die Agglomeration Freiburg fest, der bisher einzigen Agglomeration, die gemäss dem geltenden AggG gegründet wurde. Der Staatsrat wird den provisorischen Perimeter der Agglomeration entsprechend dem Verfahren zur Gründung einer neuen Agglomeration festlegen (Art. 8 VE-AggG). Er verfügt dafür über eine Frist von zwei Jahren. Natürlich werden die Agglomeration Freiburg, die angrenzenden Gemeinden und die betroffenen Bezirke vorher zum gewünschten Perimeter und zum geeigneten Zeitplan für dessen Festlegung konsultiert, dies insbesondere unter Berücksichtigung der Fortschritte bei der Fusion Grossfreiburgs. Anschliessend obliegt es der Agglomeration, das geeignete Verfahren zur Anpassung ihrer Statuten zu beschliessen, entweder durch eine neue konstituierende Versammlung oder durch die Aufnahme neuer Gemeinden.

Bei der Festsetzung des provisorischen Perimeters der (neuen) Agglomeration wird der Staat den statistischen Perimeter der Agglomeration, den Perimeter des Bundes für die Agglomerationsprogramme und die Fortschritte beim Fusionsprojekt Grossfreiburg berücksichtigen. Er wird insbesondere prüfen, welche der aktuellen Aufgaben der Agglomeration Freiburg die neue Gemeinde übernehmen könnte, und einen für die verbleibenden regionalen Aufgaben geeigneten Perimeter festlegen.

Die Fusion Grossfreiburgs wird erhebliche Auswirkungen auf die Agglomeration Freiburg haben. Wie weiter oben erwähnt (Ziff. 1), muss die Zusammensetzung ihrer Organe angepasst werden, vor allem um zu verhindern, dass eine Mitgliedsgemeinde über die Mehrheit der Stimmen im Agglomerationsrat verfügt. Gemäss Artikel 24 VE-AggG kann die Agglomeration Wahlkreise bezeichnen, die sich nicht mit den Gemeindegrenzen decken müssen. Dies würde eine ähnliche Zusammensetzung der Agglomerationsorgane wie heute ermöglichen: Die Agglomeration Freiburg könnte nach der Fusion Grossfreiburgs Wahlkreise auf der Grundlage der heutigen Gemeindegrenzen festlegen. Auf diese Weise könnte die Agglomeration Freiburg formell im heutigen Perimeter weiter bestehen – mit den zwei Gemeinden Düdingen und Grossfreiburg (letztere in mehrere Wahlkreise unterteilt, von denen keiner über die alleinige Mehrheit im Agglomerationsrat verfügen würde) –, doch hätte dies erhebliche politische Probleme zur Folge, die sich mittelfristig als grundlegendes Hindernis erweisen werden. Die Fusion Grossfreiburgs bedingt daher eine umfassende Reform der Agglomeration Freiburg und mehrerer anderer Formen der interkommunalen Zusammenarbeit mit Gemeinden im Perimeter Grossfreiburgs. Diese Reform ist nicht wegen der vorliegenden Revision des AggG notwendig, sondern wegen der Fusion Grossfreiburgs, doch könnte die Gelegenheit genutzt werden, deren Zeitplan und Modalitäten sowie allfällige gesetzliche

Anpassungen, die das gute Funktionieren der Agglomeration Freiburg während der Übergangsphase gewährleisten würden, sowie die Beibehaltung einer Koordinationsstelle auf der Stufe der (erweiterten) Agglomeration zu prüfen. Der Staatsrat wird auf der Grundlage der ersten Überlegungen der konstituierenden Versammlung Grossfreiburgs und der Agglomeration Freiburg mögliche Lösungen mit den entsprechenden Partnern prüfen.

Art. 53 VE-AggG

Die Gemeinden, welche die Form des Gemeindeverbands gewählt haben, um ihr Agglomerationsprogramm umzusetzen, verfügen über eine Frist von zwei Jahren, um ihre Statuten an Artikel 6 VE-AggG des Gesetzes anzupassen.

Art. 54 VE-AggG

Der Staatsrat wird den Zeitpunkt des Inkrafttretens des revidierten AggG unter Berücksichtigung der Fortschritte bei den Fusionsprojekten, insbesondere demjenigen Grossfreiburgs festlegen, um einen möglichst harmonischen Übergang zu gewährleisten.