



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage Bernadette Mäder-Brühlhart

2014-CE-325

Agglomerations-Zuordnung der Gemeinden Schmitten, Bösinggen und Wünnewil-Flamatt

I. Anfrage

In den Freiburger Nachrichten vom 12. Dezember 2014 wurde folgende Aussage des Oberamtmanns des Sensebezirks zitiert: «Ich kann mir vorstellen, dass der ganze Sensebezirk in den Perimeter der Agglomeration Freiburg aufgenommen wird, jedoch ohne die Gemeinden Wünnewil-Flamatt, Schmitten und Bösinggen, welche zur Agglomeration Bern gehören.»

Derselben Zeitung konnte am 16. Februar 2012 gemäss Medienmitteilung des Staatsrates folgende Aussagen entnommen werden: «Nach Verhandlungen der Freiburger Regierung mit dem Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) sieht die Situation nun anders aus. Die drei Sensler Gemeinden werden nicht mehr der Agglomeration Bern zugerechnet und liegen somit neu im Anwendungsbereich der Neuen Regionalpolitik des Kantons Freiburg».

Fragen:

1. Wurde die Zuordnung der drei Gemeinden seit dem Jahr 2012 erneut geändert?
2. Ist die Annahme richtig, dass die drei Gemeinden lediglich in Bezug auf periodische nationale Verkehrs- und andere ähnliche Erhebungen mit der Agglomeration in Bern in Verbindung gebracht werden?
3. Welche Auswirkungen haben mittel- und langfristig die verschiedenen Zugehörigkeiten (falls solche tatsächlich bestehen) für den Kanton Freiburg, für den Sensebezirk und für die einzelnen Gemeinden?
4. Haben die drei Gemeinden die Möglichkeit respektive reale Chancen, Projekte einzugeben und so von der Neuen Regionalpolitik (NRP) des Kantons Freiburg profitieren?
5. Wurden die Gemeinden über die Meinung der Kantonsregierung informiert?

23. Dezember 2014

II. Antwort des Staatsrats

Generelle Bemerkungen

Der Staatsrat hat die obenstehenden Fragen betreffend den erwähnten Gemeinden zur Kenntnis genommen und versucht diese in zusammenfassender Weise zu beantworten.

Definition von Agglomerationen und Räumen mit städtischem Charakter 2012 (BFS)

Das Bundesamt für Statistik (BFS) hat im Dezember 2014 die neue Statistik über den Raum mit städtischem Charakter vorgestellt, um die aktuellen urbanen Strukturen der Schweiz statistisch abzubilden. Funktionelle Räume werden in erster Linie auf der Grundlage der Pendlerströme zwischen Gemeinden definiert. Damit kann aufgrund von einheitlichen morphologischen und funktionellen Kriterien jeder Gemeinde der Schweiz eine Kategorie zugewiesen werden. Der Referenzzeitraum der Daten ist 2012 und ersetzt jene aus dem Jahr 2000.

Neben verschiedenen Gemeindetypen innerhalb von Agglomerationen werden neu auch «mehrfach orientierte Gemeinde» definiert, die sich aufgrund ihrer Pendlerverflechtungen auf mehrere Agglomerationskerne ausrichten können.

Die wichtigsten Änderungen 2014 für den Kanton Freiburg sind:

- > Zur Agglomeration Freiburg werden 2012 neu 36 Gemeinden gezählt. Rechnet man die neue Raumkategorie («mehrfach orientierte Gemeinden») dazu, sind aktuell insgesamt 67 Gemeinden funktional mit der Agglomeration Freiburg verbunden.
Neu sind fünf Freiburger Gemeinden Teil der Agglomeration Bern: Gempenach und Ulmiz (Seebezirk) sowie Bösing, Ueberstorf und Wünnewil-Flamatt (Sensebezirk). Die Gemeinden Bösing und Wünnewil-Flamatt waren bereits im Jahr 2000 Teil der Agglomeration Bern. 2012 ist die Gemeinde Ueberstorf neu dazugekommen.
- > Neu existieren 17 «mehrfach orientierte Gemeinden», die aufgrund ihrer Pendlerbeziehungen auf die beiden Agglomerationen Bern und Freiburg ausgerichtet sind:
 - > Prioritär auf die Agglomeration Bern ausgerichtet sind: Gurmels, Jeuss, Kleinbösing, Salvenach (Seebezirk), Düdingen, Heitenried und Schmitten (Sensebezirk).
 - > Prioritär auf die Agglomeration Freiburg ausgerichtet sind: Cressier, Villarepos, Wallenried, (Seebezirk), Alterswil, Brünisried, Giffers, Plasselb, Rechthalten, St. Silvester, St. Ursen und Schmitten (Sensebezirk).
- > 14 mehrfach orientierte Gemeinden sind aufgrund ihrer Pendlerbeziehung gleichzeitig auf die Agglomerationen Freiburg und Bulle ausgerichtet.

Die neue Definition BFS 2012 zählt statistisch gesehen mehr freiburgische Gemeinden zur Agglomeration Bern als 2000. Insgesamt nimmt der Anteil von Gemeinden mit städtischem Charakter im Kanton weiter zu. Die Bevölkerungszahl der Agglomeration Freiburg (Gemeinden in der Agglomeration sowie 31 mehrfach ausgerichtete Gemeinden) beträgt rund 144 000 Einwohner. Damit leben heute fast 50 % der Einwohnerzahl des Kantons in der Agglomeration Freiburg.

Konsequenzen der Abgrenzung BFS

Die statistischen Definitionen 2000 und 2012 des BFS haben keine rechtliche Verbindlichkeit. Sie werden aus statistischen Gründen zur Definition der städtischen Räume in der Schweiz verwendet

und bezwecken, die Urbanisierung als grundlegendes Phänomen räumlicher Organisation zu messen.

Wichtigste Folge der Definition BFS war bisher, dass sie als Grundlage für die Festsetzung des Perimeters der Agglomerationsprogramme durch den Bund sowie für Massnahmen im Rahmen der neuen Regionalpolitik (NRP) angewendet werden. Nur Gemeinden, welche innerhalb des Perimeters BFS liegen, können von einer Finanzierung des Agglomerationsverkehrs profitieren. Die institutionellen Agglomerationsprogramme können aber einen engeren Perimeter als jenes des BFS umfassen. Dies ist der Fall der Agglomeration Freiburg.

Agglomerationsprogramme

Neben der statistischen Definition BFS besteht ein weiterer wichtiger Rahmen für Agglomerationen im Kanton Freiburg: Mit dem Gesetz vom 19. September 1995 über die Agglomerationen (AggG) können Gemeinden auf institutioneller Ebene innerhalb einer Agglomeration und im Sinne einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft ihre Zusammenarbeit fördern.

Diese Agglomerationen streben eine koordinierte Planung von Siedlung, Landschaft und Verkehr in urbanen Räumen an. Die Gelder kommen der Abstimmung zwischen dem öffentlichem Verkehr, dem motorisiertem Individualverkehr sowie dem Fuss- und Veloverkehr zugute.

Die sogenannten Agglomerationsprogramme werden vom Bund mitfinanziert. Dazu wird die zweckgebundene Mineralölsteuer im Strassenverkehr verwendet (MinVG und MinVV). In Anhang 4 MinVV werden jene Gemeinden aufgelistet, welche von solchen Massnahmen profitieren können. Zudem soll ab 2018 ein neuer Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr (NAF) für Projekte in den Agglomerationen gebildet werden.

Solange dieser Anhang 4 MinVV unverändert bleibt, hat die neue Agglomerationsdefinition 2012 des BFS keine Auswirkungen auf die Agglomerationsprogramme.

Am Agglomerationsprogramm Freiburg nehmen die Gemeinden Avry, Belfaux, Corminboeuf, Düdingen, Freiburg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Matran und Villars-sur-Glâne teil.

Die Agglomeration Bern besitzt ebenfalls ein Agglomerationsprogramm Verkehr und Siedlung 2. Generation (2015–2018). Dieses wurde als regionales Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzept Bern-Mittelland zwecks Mitfinanzierung von Massnahmen in Verkehr und Siedlung geplant. Bisher ist keine Gemeinde des Kantons Freiburg daran beteiligt.

Neue Regionalpolitik (NRP)

Gemeinden erhalten unter gewissen Bedingungen eine Unterstützung im Rahmen der Neuen Regionalpolitik (NRP). Diese fördert Initiativen, Projekte und Programme sowie Infrastrukturvorhaben zur Stärkung von Innovation, Wertschöpfung und Wettbewerb. Sie sind prioritär auf ländliche Regionen und Berggebiete ausgerichtet. Gemeinden in einer Grossagglomeration (z. B. Bern) sind davon grundsätzlich ausgeschlossen.

Offen bleibt, inwieweit die Bedingungen für die Finanzierung von Massnahmen über die NRP an die neue Agglomerationsdefinition 2012 BFS angepasst werden.

Regionale Richtpläne

Der Staatsrat betont, dass die oben erwähnten Agglomerationskriterien nicht die einzigen sind, die zur Festlegung der öffentlichen Politik im Kanton Freiburg verwendet werden, insbesondere im Bereich Bodennutzung und Mobilität.

Er erwähnt hier insbesondere die Erarbeitung des neuen regionalen Richtplans Siedlung, Verkehr und Energie Sense 2030 durch die Gemeinden des Sensebezirks. Er ist Ausdruck einer räumlich und sachlich zusammenhängenden Gesamtvision auf regionaler Ebene, unabhängig davon, welche Gemeinden aus statistischer Sicht einer Agglomeration angehören. Der regionale Richtplan Sense 2014 ist am 11. Juni 2014 vom Staatsrat genehmigt worden.

In diesem Zusammenhang ist es denkbar, dass gewisse Gemeinden Mitglied mehrerer Raumebenen sind. Als Beispiel dafür gilt die Gemeinde Düdingen, die gleichzeitig im Agglomerationsprogramm Freiburg – Agglomerationsprogramme gelten, soweit sie die Raumplanung betreffen, auch als regionale Richtpläne nach Artikel 27 RPBG – wie auch im regionalen Richtplan Sense vertreten ist.

Beantwortung der einzelnen Fragen

1. Wurde die Zuordnung der drei Gemeinden seit dem Jahr 2012 erneut geändert?

Die Gemeinden Bösinggen und Wünnewil-Flamatt sind gemäss der statistischen Definition BFS sowohl 2000 als auch 2012 Teil der Agglomeration Bern. Schmitten gehörte im Referenzjahr 2000 noch dazu. 2012 gilt sie neu als «mehrfach orientierte Gemeinde», die aufgrund ihrer Pendlerbewegungen auf beide Agglomerationen Freiburg und Bern ausgerichtet ist.

2. Ist die Annahme richtig, dass die drei Gemeinden lediglich in Bezug auf periodische nationale Verkehrs- und andere ähnliche Erhebungen mit der Agglomeration in Bern in Verbindung gebracht werden?

Die Definition der Agglomerationen BFS hat keine rechtliche Verbindlichkeit. Sie wird, wie oben erwähnt, aus rein statistischen Gründen zur Definition der Urbanisierung als grundlegendes Phänomen räumlicher Organisation verwendet. Statistisch werden die drei Freiburger Gemeinden Bösinggen, Schmitten und Wünnewil-Flamatt vom Bund als Teil der Agglomeration Bern betrachtet. Sie sind aber nicht am Agglomerationsprogramm Bern beteiligt. Dieses beschränkt sich auf das Berner Kantonsgebiet. Auf institutioneller Ebene sind die drei Gemeinden zum heutigen Zeitpunkt auch nicht Mitglieder der Agglomeration Freiburg.

Der Staatsrat hat wiederholt auf die Wichtigkeit einer Erweiterung des institutionellen Agglomerationsperimeters in Richtung der Abgrenzung BFS hingewiesen, vor allem im Hinblick auf die Beurteilung künftiger Agglomerationsprojekte durch den Bund. Der Staatsrat hat die entsprechenden Überlegungen, die er zusammen mit den Oberamtmännern, insbesondere des Saane- und Sensebezirks, angestellt hat, in seiner Antwort auf das Postulat 2013-GC-69 «Standortbestimmung Agglomeration – Nutzen und Kosten» der Grossräte André Schneuwly / Markus Bapst dargelegt. Sie werden demnächst im Bericht zum Postulat weiter ausgeführt werden.

3. *Welche Auswirkungen haben mittel- und langfristig die verschiedenen Zugehörigkeiten (falls solche tatsächlich bestehen) für den Kanton Freiburg, für den Sensebezirk und für die einzelnen Gemeinden?*

In Bezug auf eine mögliche Beteiligung der drei Gemeinden am Agglomerationsprogramm Bern bzw. eine Finanzierung im Rahmen von MinVV und NAF hat der Bund zu entscheiden. Ob und wie weit er sich auf die neue Abgrenzung BFS 2012 stützt, bleibt offen. Der Kanton hat auf diesen Entscheid praktisch keinen Einfluss. Solange keine Änderung in Bezug auf die Definition der Agglomerationen gemacht wird, bleiben die bestehenden Regelungen in Kraft.

Zurzeit ist die 2. Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG) im Gange. Im Fall einer unveränderten Annahme der Gesetzesvorlage in der Form, wie sie in der laufenden Vernehmlassung vorliegt, wird sich auch der neue kantonale Richtplan damit befassen müssen. Insbesondere wird er eine Strategie des Staates für die zukünftige Zusammenarbeit in funktionalen Räumen zwischen den Kantonen Bern und Freiburg präsentieren.

4. *Haben die drei Gemeinden die Möglichkeit respektive reale Chancen, Projekte einzugeben und so von der Neuen Regionalpolitik (NRP) des Kantons Freiburg profitieren?*

Die drei Sensler Gemeinden waren ursprünglich und in der ersten NRP-Periode 2008–2011 nicht im NRP-Perimeter. Für die Periode 2012–2015 wurde dem Seco im Rahmen des neuen Umsetzungsprogramms eine Erweiterung des NRP-Perimeters vorgeschlagen. Infolge dieses Gesuchs wurden die drei Gemeinden für die Dauer der Programmvereinbarung in den NRP-Perimeter aufgenommen. Dies wurde wie folgt begründet:

- > Die betroffenen Gemeinden waren bereits im IHG-Perimeter.
- > Diese Gemeinden sind eine treibende Kraft für die Entwicklung des unteren Sensebezirks. Dies gilt umso mehr, als diese Region dank der Nähe zur Bahnlinie Freiburg–Bern und der Autobahn A12 über ein beträchtliches Entwicklungspotenzial verfügt.
- > Laut kantonalem Richtplan handelt es sich um eine vorrangige Region.

Im Fall der drei Gemeinden (Wünnewil-Flamatt, Schmitten und Bösinggen) ist eine Programmvereinbarung zwischen der Volkswirtschaftsdirektion (VWD) und dem Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) in Bezug auf das Umsetzungsprogramm zur Neuen Regionalpolitik 2012–2015 unterzeichnet worden. Die drei Gemeinden werden ausdrücklich in den Wirkungsbereich der NRP einbezogen (3. Kapitel Anwendungssperimeter). Damit können die drei Gemeinden für den Zeitraum 2012–2015 von Massnahmen und deren Finanzierung im Rahmen der Programmvereinbarung profitieren. Für die nächste Periode (2016–2019) ist noch kein Entscheid gefällt worden.

5. *Wurden die Gemeinden über die Meinung der Kantonsregierung informiert?*

Im Rahmen eines Informationsaustausches zwischen Vertretern der Gemeinden des Sensebezirks, der Regionalkonferenz Bern-Mittelland, der Region Sense sowie des Bau- und Raumplanungsamtes (BRPA) wurden mögliche Massnahmen und Auswirkungen diskutiert.

Es wurde vereinbart, dass die Gemeinden in einem ersten Schritt ihr Interesse an einer Zusammenarbeit im Rahmen des Agglomerationsprogrammes Bern intern abklären und anschliessend den Kanton kontaktieren, um ein mögliches weiteres Vorgehen zu besprechen.

24. Februar 2015