



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion 2026-GC-171

Standesinitiative – Für die Sicherstellung der Finanzierung und der wirksamen Umsetzung von Infrastruktur- und Raumentwicklungsmassnahmen in den Agglomerationen

Urheber:	Bussard Frédéric / Mesot Roland
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	18
Einreichung:	26.06.2026
Begründung:	26.06.2026
Überweisung an den Staatsrat:	29.06.2026
Antwort des Staatsrats:	08.09.2026

I. Zusammenfassung der Motion

Mit der am 29. Juni 2026 eingereichten und begründeten Motion fordern die Grossräte Frédéric Bussard und Roland Mesot, dass der Kanton Freiburg bei der Bundesversammlung eine Standesinitiative einreicht, um das Bundesrecht über die Agglomerationsprogramme zu ändern. Mit der Änderung soll die Aussetzung oder Verlängerung der Fristen für Massnahmen ermöglicht werden, die durch pauschale Bundesbeiträge finanziert oder in Kleinmassnahmenpakete integriert sind, wenn sich ihre Umsetzung aufgrund eines Verwaltungs- oder Gerichtsverfahrens verzögert.

Die Motionäre weisen darauf hin, dass diese Projekte, im Gegensatz zu Einzelmassnahmen, heute ihren Anspruch auf eine Mitfinanzierung durch den Bund verlieren können, selbst wenn die Verzögerung auf Einsprachen oder Rechtsmittel zurückzuführen ist, die ausserhalb des Einflussbereichs der Gemeinwesen liegen. Sie sind der Ansicht, dass diese Situation eine Ungleichbehandlung darstellt und insbesondere kleinere Agglomerationen benachteiligt.

Sie schlagen vor, dass der Grosse Rat gestützt auf Artikel 105 Abs. 1 Bst. e der Verfassung des Kantons Freiburg (KV) und Artikel 69 Abs. 1 Bst. d des Grossratsgesetzes (GRG) bei der Bundesversammlung eine Standesinitiative einreicht, mit der die entsprechenden Änderungen des Bundesgesetzes über den Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr (NAFG) sowie der Verordnung des UVEK über das Programm Agglomerationsverkehr (PAVV) und weiterer damit zusammenhängender Erlasse verlangt werden. Ziel ist es, die Aussetzung oder Verlängerung der Vollzugsfristen für Massnahmen zu ermöglichen, die durch pauschale Bundesbeiträge finanziert werden oder Teil eines Pakets von Kleinmassnahmen sind, wenn ihre Umsetzung infolge eines Verwaltungs- oder Gerichtsverfahrens nicht innerhalb der ordentlichen Fristen erfolgen kann.

II. Antwort des Staatsrats

1. Hintergrund

Im Rahmen der Agglomerationsprogramme (AP) kofinanziert der Bund zahlreiche Infrastrukturen und Massnahmen für die Mobilität. Neben den herkömmlichen Einzelmassnahmen unterstützt er auch Massnahmen, für die pauschale Bundesbeiträge gewährt werden und die insbesondere der sanften Mobilität, der Strassenverkehrssicherheit, dem Verkehrsmanagement sowie dem Ausbau von Bushaltestellen dienen. Diese Massnahmen, deren Investitionskosten 5 Millionen Franken nicht übersteigen, werden zu Paketen zusammengefasst, um ihre administrative Abwicklung, ihre Finanzierung und ihre Überwachung zu vereinfachen.

Bei Agglomerationsprogrammen ab der vierten Generation müssen die Arbeiten grundsätzlich innert fünf Jahren und drei Monaten nach Verabschiedung des entsprechenden Bundesbeschlusses beginnen. Andernfalls erlischt der Anspruch auf Bundesbeiträge.

Das Bundesrecht sieht jedoch mehrere Mechanismen vor, mit denen Verzögerungen bei der Umsetzung berücksichtigt werden können. So kann das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) in begründeten Ausnahmefällen eine einmalige Nachfrist von drei Jahren gewähren, insbesondere wenn die Verzögerung nicht von der Bauherrschaft zu verantworten ist oder wenn es sich um Verkehrsinfrastrukturmassnahmen von zentraler Bedeutung handelt. Ebenso steht der Fristenlauf grundsätzlich still, solange gegen ein Bauvorhaben ein Rechtsmittelverfahren hängig ist oder wenn ein Referendum zustande gekommen ist.

Allerdings gelten diese Erleichterungen nicht für sämtliche Massnahmenkategorien. Sowohl Artikel 18 Abs. 4 der Verordnung des UVEK über das Programm Agglomerationsverkehr (PAVV) als auch die entsprechenden Vollzugsvorgaben des Bundes schliessen Massnahmen, für die pauschale Bundesbeiträge ausgerichtet werden, sowie Kleinmassnahmen von der Gewährung einer Nachfrist beziehungsweise vom Fristenstillstand aus. Während somit für Einzelmassnahmen bei hängigen Verfahren ein Schutz vor Fristablauf besteht, können mit Pauschalbeiträgen finanzierte oder zu Paketen zusammengefasste Kleinmassnahmen ihren Anspruch auf eine Mitfinanzierung durch den Bund verlieren, wenn die Ausführungsfrist abläuft. Dies gilt selbst dann, wenn die Verzögerung auf eine Einsprache, eine Beschwerde oder ein anderes Verfahren zurückzuführen ist, das ausserhalb des Einflussbereichs der betroffenen Gemeinwesen liegt.

Diese unterschiedliche Behandlung ergibt sich unmittelbar aus Artikel 18 PAVV. Während Absatz 3 die Aussetzung der Fristen im Falle einer Beschwerde oder eines Referendums vorsieht, schliesst Absatz 4 für Massnahmen, für die pauschale Bundesbeiträge ausgerichtet werden, sowie für Kleinmassnahmen diese Möglichkeit ausdrücklich aus.

Der Bundesrat hat am 20. Juni 2025 mehrere Anpassungen für die Agglomerationsprogramme der sechsten Generation (AP6) beschlossen, um ihre Umsetzung zu erleichtern und den administrativen Aufwand zu senken. Diese Änderungen bringen insbesondere eine Lockerung der Abrechnungsmodalitäten für Kleinmassnahmen sowie eine grössere Flexibilität bei der Verwaltung von Massnahmenpaketen mit sich. Die geltende Fristenregelung für Massnahmen mit pauschalen Bundesbeiträgen bleibt davon jedoch unberührt.

Das angesprochene Problem ist also durchaus real: Massnahmen, die durch pauschale Bundesbeiträge finanziert werden oder in Pakete von Kleinmassnahmen integriert sind, profitieren nicht von der Aussetzung der Fristen im Falle eines hängigen Verfahrens. Sie können daher ihren

Anspruch auf Bundeskofinanzierung verlieren, obwohl die Verzögerungen nicht ihnen anzulasten sind.

2. Beurteilung

Der Staatsrat teilt die von den Motionären geäusserten Bedenken bezüglich der möglichen Auswirkungen von Verzögerungen bei der Umsetzung von Agglomerationsmassnahmen auf die Bundesmitfinanzierung. Die Problematik ist auf Bundesebene bekannt. So wurde sie insbesondere im Rahmen des Postulats 22.4053 «Hindernisse aus dem Weg räumen, die die Umsetzung von Projekten des Langsamverkehrs im Rahmen von Agglomerationsprogrammen erschweren» thematisiert. Der Bundesrat anerkannte damals, dass die verzögerte Umsetzung von Massnahmen unter anderem auf die Komplexität der Projekte, langwierige Entscheidungsverfahren und Einsprachen zurückzuführen ist.

Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) ist jedoch der Ansicht, dass die in den letzten Jahren eingeführten Vereinfachungen, insbesondere die Einführung pauschaler Bundesbeiträge und die damit einhergehenden Verwaltungserleichterungen, bereits dazu beigetragen haben, die Umsetzung der Agglomerationsprogramme zu erleichtern. Zudem vertritt es die Auffassung, dass die Möglichkeit, Massnahmen innerhalb von Massnahmenpaketen zu ersetzen, dem System die erforderliche Flexibilität verleiht. Vor diesem Hintergrund und nach mehreren Gesprächen auf fachlicher Ebene mit dem kantonalen Koordinator der Agglomerationen sieht das ARE derzeit keine Notwendigkeit, den geltenden Rechtsrahmen anzupassen. Es weist ausserdem darauf hin, dass Massnahmen von geringerem Umfang gegebenenfalls auch ohne finanzielle Unterstützung des Bundes umgesetzt werden können.

Der Staatsrat teilt diese Analyse nicht, da der administrative Aufwand nach wie vor viel zu hoch ist. Zwar zielt das Programm Agglomerationsverkehr in erster Linie darauf ab, Verkehrsinfrastrukturen mitzufinanzieren, die von Kantonen und Gemeinden allein nur schwer finanziert werden könnten. Dies gilt jedoch nicht nur für Grossprojekte. Für gewisse kleinere Agglomerationen stellen auch Massnahmen mit Kosten von weniger als 5 Millionen Franken erhebliche Investitionen dar und sind ohne Unterstützung des Bundes nur schwer realisierbar.

Die Erfahrungen im Rahmen der AP3 der Agglomerationen Freiburg und Mobul zeigen, dass es bisher gelungen ist, die gesamten vorgesehenen Pauschalbeiträge zu mobilisieren, selbst wenn bestimmte ursprünglich geplante Massnahmen nicht umgesetzt werden konnten. Es konnten in beiden Agglomerationen – auch dank der unterdessen erfolgten Erweiterung des Perimeters der Agglomerationen – Ersatzmassnahmen gefunden werden.

Dies bietet jedoch keine Gewähr dafür, dass auch in Zukunft in allen Fällen eine ähnliche Lösung gefunden werden kann. Bestimmte Massnahmen werden nach wie vor durch Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren blockiert und können möglicherweise nicht innerhalb der vorgegebenen Fristen umgesetzt werden. Zudem gibt es zum jetzigen Zeitpunkt keine Gewissheit, dass in künftigen Generationen der Agglomerationsprogramme Finanzmittel zur Verfügung stehen werden, um die Verschiebung solcher Massnahmen zu ermöglichen. Entsprechend erachtet der Staatsrat das Argument der Motionäre zur besonderen Situation kleinerer Agglomerationen als stichhaltig. Diese verfügen in der Regel über weniger Ersatzprojekte und sind daher einem höheren Risiko ausgesetzt, die ihnen zugesprochenen Bundesbeiträge zu verlieren.

Der Staatsrat ist daher der Auffassung, dass die mit der Motion aufgeworfene Frage über den Kanton Freiburg hinausgeht und zahlreiche Agglomerationen in der ganzen Schweiz betrifft. Er kann nachvollziehen, dass eine Anpassung des bundesrechtlichen Rahmens angeregt wird, um zu verhindern, dass Projekte ihren Anspruch auf eine Bundesmitfinanzierung verlieren, wenn sich Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren aus Umständen verzögern, die ausserhalb des Einflussbereichs der Bauherrschaft liegen.

Hingegen erachtet der Staatsrat ein isoliertes Vorgehen des Kantons Freiburg mittels Standesinitiative zum jetzigen Zeitpunkt nicht als den wirkungsvollsten Weg. Da die Fragestellung mehrere Kantone betrifft, erscheint ein koordiniertes Vorgehen erfolgversprechender.

Der Staatsrat schlägt deshalb vor, das Anliegen zunächst in die Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK) und in die Westschweizer Baudirektorenkonferenz (*Conférence des chefs de départements des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement de la suisse occidentale – CDTAPSOL*) einzubringen, um eine gemeinsame Position der Kantone zu erarbeiten. Ein solcher Vorstoss hätte gegenüber dem Bund mehr politisches Gewicht und würde die Chancen auf eine Anpassung der geltenden Regelungen erhöhen.

In diesem Sinne schlägt der Staatsrat vor, die Motion aufzuteilen. Er schlägt vor, die Motion grundsätzlich anzunehmen, insofern sie darauf abzielt, die Aufrechterhaltung der Bundesunterstützung für Massnahmen der Agglomerationsprogramme zu gewährleisten, deren Umsetzung sich durch Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren verzögert, die ausserhalb des Einflussbereichs der Bauherren liegen, und diese Frage in die BPUK und die CDTAPSOL einzubringen, um eine gemeinsame Position der Kantone zu erarbeiten. Er schlägt hingegen vor, den Antrag abzulehnen, soweit darin vom Kanton Freiburg verlangt wird, eine kantonale Initiative bei der Bundesversammlung einzureichen.

Sollte der Grosse Rat die Aufteilung ablehnen, schlägt der Staatsrat vor, die Motion abzulehnen.