

Zeitschrift: Werk, Bauen + Wohnen
Herausgeber: Bund Schweizer Architekten
Band: 101 (2014)
Heft: 7-8: Freiburg = Fribourg = Fribourg

Artikel: Suprakommunal : die Agglomeration Freiburg : ein einzigartiges Planungsinstrument
Autor: Allenspach, Christoph
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-515191>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 29.01.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Supra-kommunal

Die Agglomeration Freiburg: ein einzigartiges Planungsinstrument

Die Stadt Freiburg entwickelt sich seit Jahrzehnten zu einer urbanen Dichte, während in den Nachbargemeinden die Villenquartiere wuchern. Die Agglomeration Fribourg–Freiburg sorgt für eine koordinierte Planung. Nach anfänglichen Kinderkrankheiten beginnen die Planungsziele zu greifen.

Christoph Allenspach

Grossfreiburg, wie die Agglomeration Freiburg im Amtsjargon genannt wird, war bis Ende der 1990er Jahre eine Ansammlung autonomer Gemeinden, die je ihr eigenes Territorium entwickelten, ohne miteinander zu reden. Quer durch Behörden, Parteien und Bevölkerung herrscht Einigkeit, dass Fusionen, die idealerweise mittelfristig zu einer einzigen Gemeinde von 80 000 Einwohnern führen, die Lösung fast aller Probleme sein müssten. Denn die Region erfreut sich zwar einer ausgezeichneten verkehrstechnischen und landschaftlichen Lage, hat eine hohe Lebensqualität, genügend erschwingliche Wohnungen und ist durch ihre Universität und die Hochschulen einer der besten Bildungsstandorte der Schweiz. Doch es fehlt an Arbeitsplätzen. In politischen Reden wird gerne das Trauma der Schlafstadt zwischen Lausanne und Bern beschworen. Wenn aber zur Tat der Fusion geschritten werden soll, stehen doch wieder Steuervorteile und die Autonomie im Vordergrund. Bisher sind alle

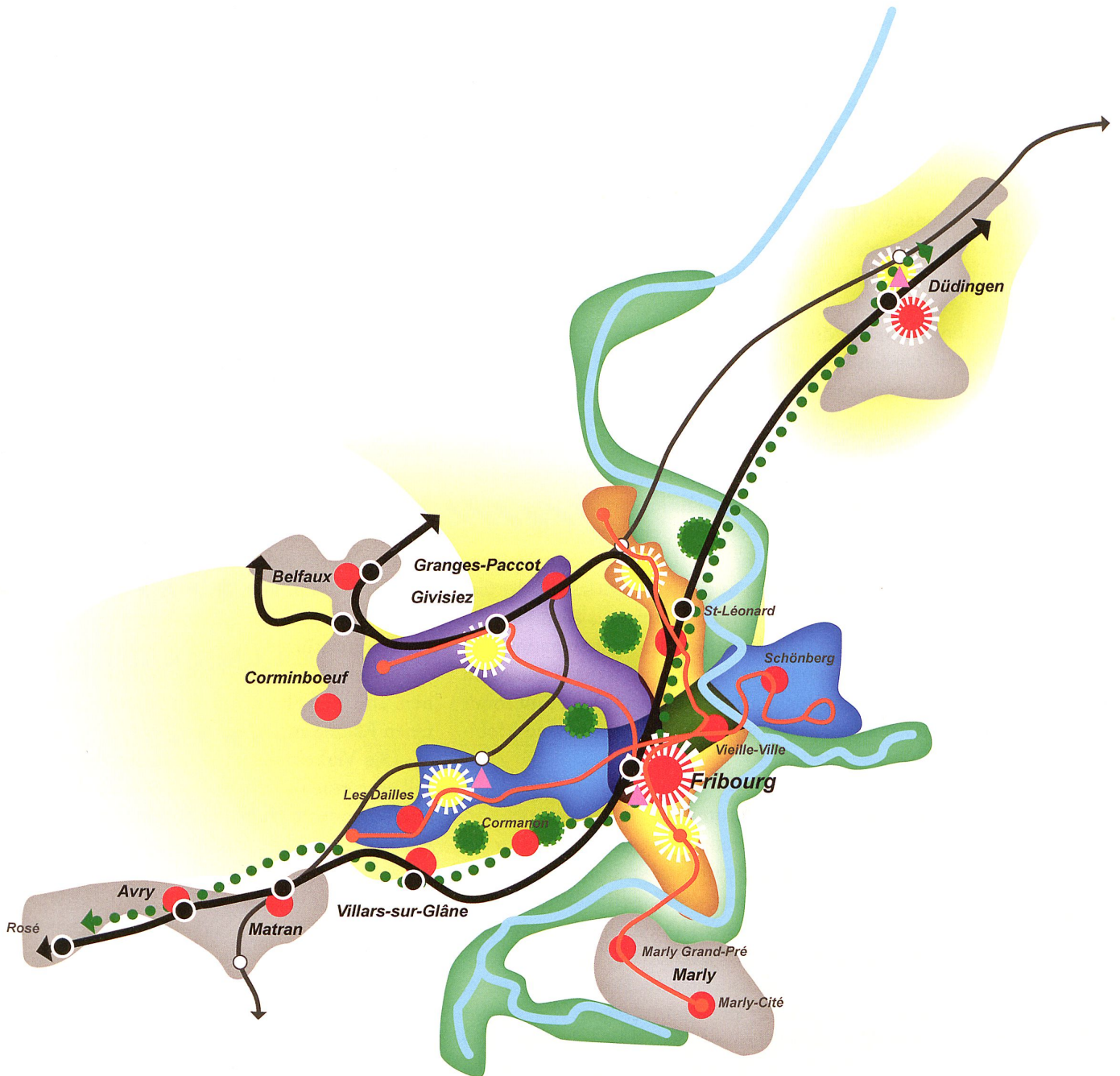
Versuche entweder im Kirchturmdenken stecken geblieben oder in der Volksabstimmung gescheitert, wie letztthin im Fall einiger Vorortsgemeinden.¹

Trotzdem hat sich zwischen den Gemeinden eine Gesprächskultur entwickelt, die zu einer gemeinsamen Planungsgrundlage geführt hat. Geschuldet sind die Fortschritte ausgerechnet jener Institution, auf die noch vor wenigen Jahren kaum jemand gewettet hätte: der Freiburger Agglomeration mit zehn Gemeinden und 75 000 Einwohnern (siehe Chronologie S. 49). Sie verfügt über demokratische Organe wie Legislative und Exekutive und ist damit in der Schweiz einzigartig. Die Mitglieder des Agglorats und des Agglorvorstands werden durch die Gemeindeparlamente oder die Gemeindeversammlungen gewählt. Ermöglicht hat dies das einzige kantonale Agglomerations-Gesetz der Schweiz, das 1997 in Kraft trat. Der Weg dorthin war allerdings lang, denn zunächst wollte sich keine Gemeinde bewegen. Kommunale Volksinitiativen, die in fünf Gemeinden eingereicht wurden, lösten jenen Prozess aus, der 2008 schliesslich zur Konstituierung führte. Elf Jahre sind eine lange Zeit, doch die halb so grosse Agglomeration Bulle hat den Prozess bisher noch nicht einmal eingeleitet.

Vereinfachte Verfahren

Der lange und beschwerliche Weg mit kleinsten Schritten ist ein Lehrbeispiel der suprakommunalen Zusammenarbeit im schweizerischen Föderalismus. Der Planungsprozess war stets ein Ringen um den minimalen Konsens, der sich bisweilen schnell als ungenügend herausstellte. Daran ist der erste Antrag für ein Agglomerations-Programm gescheitert, das 2007 noch vor der Konstituierung beim Bund eingereicht wurde. In den kleineren Gemeinden war für Vorgaben des Bundes wie die Verdichtung der Siedlungsgebiete oder die Förderung der sanften Mobilität wenig Verständnis vorhanden. Der langsame Prozess hatte indes auch Vorteile: Es konnte die Einsicht reifen, dass eine wirksame Raum-, Siedlungs- und Verkehrsplanung nur über behördenverbindliche, suprakommunale Planungsinstrumente zu steuern sind, und dass die Gemeinden deshalb Kompetenzen abtreten müssen. Das Stimmvolk hat schliesslich den Statuten zugestimmt, die der Agglomeration übergeordnete Kompetenzen für die Raumplanung, die Verkehrsplanung, die Umwelt sowie die Förderung von Wirtschaft, Tourismus und

¹ Corminboeuf, Givisiez, Granges-Paccot und das ausserhalb der Agglo liegende Dorf Chésopelloz sollten im März 2014 zur Gemeinde Englisbourg fusionieren. Granges-Paccot, die Gemeinde mit dem niedersten Steuersatz, hat abgelehnt.



Siedlungsentwicklung

- Kantonales Zentrum
- Regionalzentrum
- Agglomerationszentralität
- Achse des öffentlichen Lebens
- Städtische Hauptachse
- Achse der zukünftigen Dynamik

Strategischer Standort der Agglomeration

Siedlungsentwicklung ausserhalb der kompakten Agglomeration

Mobilität

- Eisenbahnnetz 2030, mit Bahnhöfen
- Hauptachse ÖV

Langsamverkehrsverbindung (Trans-Agglomeration)

Autobahnen, mit Anschlüssen

Landschaft

- Fliessgewässer
- Städtischer Park der Saane
- Städtischer Park

Durchgehende Landwirtschaft und Landschaftsflächen in der Umgebung der Agglomeration
Grosse Landwirtschaftszone

Informationshinweise

Kantonaler Strategiesektor

Planzeichnung aus:
Agglomerationsprojekt der 2. Generation

Kultur gaben. Nur Düdingen, einzige Gemeinde aus dem deutschsprachigen Sensebezirk (neben neun Gemeinden aus dem mehrheitlich französischsprachigen Saanebezirk), musste aufgrund des Gesetzes trotz ablehnender Volksmehrheit der Agglomeration unfreiwillig beitreten.

Verschiedentlich und vor allem in der Tagespresse wird die föderalistisch-demokratische Organisation der Agglomeration noch immer als schwerfällig und ineffizient bezeichnet. Tatsächlich wurden aber die politischen Verfahren sogar vereinfacht. Frühere Gemeindeverbände für die Planung des öffentlichen Verkehrs, die Kultur und die Wirtschaftsförderung wurden in die Agglomeration integriert. Das vereinfacht die Diskussionen, da nun klar strukturierte Organe die Entscheide fassen, und fördert die Koordination zwischen den Aufgabenbereichen. Im Vergleich zu Gemeindeverbänden hat die Agglomeration ausserdem weit grössere Kompetenzen. Sie hat in ihre Statuten auch Befugnisse eingeschrieben, die im Kanton Freiburg der Legislative verwehrt bleiben. Für die Ortsplanung ist einzig die Exekutive, der Gemeinderat zuständig, für die kantonale Richtplanung der Staatsrat. Der Richtplan der Agglomeration und die Agglomerations-Programme werden hingegen von den Aggloräten verabschiedet. Diese sind somit auch mit dem Motionsrecht für Planung und Mobilität ausgestattet.

Dynamische Instrumente

Mit den Agglomerationsprogrammen des Bundes hat sich der Begriff der dynamischen Planung eingebürgert. Die Programme, die eine erhebliche Bundeshilfe für Planungsmassnahmen auslösen können, werden alle vier Jahre ausgeschrieben. Da der Bund die Unterstützung mit Standards der Planung verknüpft, muss zwangsläufig die Richtplanung der Agglomeration und folgend jene der Gemeinden angepasst werden. Die bisher übliche Revision der Ortsplanung nach fünfzehn Jahren scheint zu einem Auslaufmodell zu werden.

Die Freiburger Agglomeration hat die ersten Schritte der dynamischen Planung bewältigt. Das Scheitern des ersten Aggloprogramms 2007 hat einen Lernprozess ausgelöst. Die zweite Eingabe 2011 war erfolgreich. Der Bund bewilligte 23 Millionen Franken für die Unterstützung von 48 Massnahmen, was zahlreiche Zweifler vom eingeschlagenen Weg überzeugte.² Das erneuerte Programm und die begleitende

Richtplanung waren tatsächlich ein grosser Schritt zu einer überzeugenden suprakommunalen Planung. Um die eidgenössischen Fördermittel zu erlangen, wurden Bedenken über Bord geworfen.

Bedeutende Pfeiler des neuen Konsenses sind die Konzentration der Entwicklung auf Schwerpunkte mit hoher Verdichtung und erhöhte Anforderungen für neue Bauzonen, deren Akzeptanz den teilweise noch immer ländlich geprägten Gemeinden nicht leicht gefallen ist. Sie müssen für Neueinzonungen eine hohe Baudichte und den sehr guten Anschluss an das öffentliche Verkehrsnetz ausweisen. Vier Gemeinden haben Anträge für Bauzonen gestellt, welche die Forderungen erfüllen. Anzumerken ist, dass sich die Stadt Freiburg bereits seit fünfzig Jahren mit erheblicher Dichte entwickelt und heute eine der urbansten Städte der Schweiz ist. Auch Hochhäuser waren nie ein Tabu.

Um die Verdichtung abzufedern, wird der Neu- und Umgestaltung der öffentlichen Räume nun eine erhöhte Aufmerksamkeit geschenkt. Vor allem im Freiburger Stadtzentrum wird die Agglo einige Projekte für die Umgestaltung von Plätzen und Parks unterstützen. Ausgelöst wurde auch ein Modellvorhaben, um zusammen mit den Bewohnerinnen und Bewohnern verschiedener Quartiere die freien Räume zu verbessern.³

Die Verkehrsinfrastruktur der Agglomeration soll eine erhebliche Neuorientierung erfahren. Der zunehmende Autopendlerverkehr, unter dem inzwischen auch die Gemeinden im Agglomerationsgürtel leiden, hat zu einem Umdenken beigetragen. Die acht Bahnhöfe der Agglomeration – gleich viele wie in der Stadt Zürich – bilden in Zukunft das Rückgrat der Mobilität. Ein zusätzlicher Bahnhof entsteht bis Ende 2014 in der Sport- und Supermarktzone St. Leonhard, wo die Spiele des HC Gottéron und von Fribourg Olympic regelmässig zu einem Verkehrschaos führen. Das Busnetz soll bis 2018 dichter und verstärkt auf die Bahnhöfe ausgerichtet werden. Eine grosse Anzahl von geplanten Massnahmen betrifft die Verkehrsberuhigung und die Förderung des Velos, das als Transportmittel trotz der teilweise ruppigen Topografie eine Renaissance erlebt. Das Rückgrat des Langsamverkehrs bildet die geplante «Transagglo», eine breite und sichere Velo- und Fussgängeroute über 15 Kilometer von Düdingen über Freiburg nach Avry – ein ambitiöses, 19 Millionen teures Projekt, das teilweise erst mit

² Der gesamte Kredit des Bundes umfasst 1,68 Milliarden Franken.

³ Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung 2014–2018 des Bundes.

⁴ www.freiburger-nachrichten.ch/nachrichten-grossfreiburg/mit-dem-velo-von-avry-nach-duedingen

Hilfe des 3. Aggloprogramms verwirklicht werden kann.⁴ Die erste, von der Agglo allein finanzierte Etappe vom Freiburger Bahnhof ins St. Leonhard wird aber bereits Ende Jahr eröffnet.

Bauvorhaben als Tatbeweis

Ein Problem ist die mangelnde Sichtbarkeit der Agglomerationsplanung für die Bevölkerung. Neben dem neuen Bahnhof im St. Leonhard und der Transagglo sind vor allem punktuelle Verbesserungen im erweiterten Busnetz der Agglo und die bisher zehn Veloleihstationen erkennbare Zeichen der gemeinsamen Aktivitäten. 2015 wird das entscheidende Jahr werden, um zu beweisen, dass die Agglo doch kein Papiertiger ist. Für die Realisierung des zweiten Aggloprogramms muss nämlich der 1. Januar 2015 abgewartet werden, da der Bund die Mitfinanzierung in der Höhe von vierzig Prozent der Kosten erst für Arbeiten ab diesem Zeitpunkt übernimmt. Die zuständigen Gemeinden sind nun gefordert, die 48 Massnahmen bis 2018 zu realisieren. Der Planungskredit für eine bedeutende Umstrukturierung eines grossen Vorortquartiers in Givisiez wurde be-

reits gesprochen. Dort soll der Abbruch des winzigen Bahnhofs und der Neubau an neuer Stelle den Auftakt für umfangreiche Überbauungen mit gemischter Nutzung in einer heutigen Industriezone geben und gleichzeitig ein Zeichen für die neue Verkehrsplanung setzen.

Abgeschlossen ist der Prozess der Zusammenarbeit in der Agglo noch nicht. Eine Mehrheit der Düdinger Stimmbürger befand im Frühjahr 2014 in einer Konsultativabstimmung, die Gemeinde müsse so schnell wie möglich wieder austreten. Ein positives Signal war allerdings, dass diese Mehrheit seit der früheren Abstimmung zur Gründung der Agglo erheblich geschmolzen ist, noch bevor die Sensler Gemeinde vom Bundesmanna des Aggloprogramms profitiert hat. —

Christoph Allenspach, geboren 1954, lebt in Freiburg. Kunsthistoriker, Publizist für Architektur und Raumplanung, Professor für Theorie an der Hochschule der Künste in Zürich. Agglorat und Präsident der Kommission für Raumplanung, Mobilität und Umwelt.

Die Etappen der Freiburger Agglomeration

- 1995 Verabschiedung des kantonalen Agglomerations-Gesetzes
- 1997 Lancierung von fünf Gemeindeinitiativen
- 2000 Festlegung des Agglo-Perimeters mit 12 Gemeinden durch den Freiburger Staatsrat
- 2002 Auftakt zur konstituierenden Versammlung
- 2003 Auftakt für das 1. Agglomerationsprogramm, das 2007 scheitert
- 2008 Volksabstimmung zu den Statuten und Konstituierung der Agglomeration mit den 10 Gemeinden Avry, Belfaux, Corminboeuf, Düdingen, Freiburg-Fribourg, Givisiez, Granges-Paccot, Matran, Marly und Villars-sur-Glâne. Verabschiedung des 1. Richtplans der Agglomeration
- 2009 Auftakt zum 2. Agglomerationsprogramm, das 2012 erfolgreich ist
- 2010 Realisierung der ersten Massnahmen der Agglomeration
- 2012 Verabschiedung des 2. Richtplans der Agglomeration
- 2015 Start der Realisierungsphase des 2. Agglomerationsprogramms, Auftakt zum 3. Agglomerationsprogramm und zum 3. Richtplan.

Résumé

Supra-communal L'agglomération de Fribourg: un instrument de planification unique

Fribourg est le seul canton suisse à être doté depuis 1995 d'une loi sur les agglomérations. Celle-ci exige des entités démocratiquement élues qui se chargent de tâches de coordination et de planification supra-communales et offrent une véritable alternative aux fusions de communes, qui ne réussissent que rarement. L'agglo du «Grand Fribourg», comme on l'appelle dans le jargon administratif, a été établie en 2007 en tant que regroupement de 12 communes et prend petit à petit de l'importance grâce aux subventions du programme d'agglomération de la Confédération. Ses principaux domaines de compétence sont la planification de la circulation, qui prévoit un transfert modal de la voiture aux transports publics et au vélo, ainsi qu'un plan directeur qui vise à une concentration des constructions dans les centres bien desservis. Dans les communes d'abord réticentes, la prise de conscience des avantages de la coordination croît au sein d'un lent processus.

Summary

Supra-communal The Agglomeration Freiburg: a unique planning instrument

Since 1995 Freiburg is the only Swiss canton to have an agglomeration law. This calls for democratically elected bodies that deal with supra-communal planning and coordination issues and it offers a real alternative to the fusion of local councils, which is rarely successful. The "Agglo Grossfreiburg", as it is known in officialese, was established in 2007 as a joint undertaking by 12 communities and thanks to subsidies from the federal agglomeration programme is gradually growing in importance. The main areas in which it is involved are traffic and transport planning, which envisages a move from the car to public transport and the bicycle, and structure planning, which aims at concentrating building activity in well-served centres. In the communities, which were initially reluctant, an understanding of the advantages of this coordination is gradually growing.