

forum

raumentwicklung
du développement territorial
sviluppo territoriale



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Informationsheft
Bulletin d'information
Bollettino d'informazione

Bundesamt für Raumentwicklung ARE
Office fédéral du développement territorial ARE
Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE
Uffizi federal da svilup dal territori ARE

10 ANNE
ANNI
ANS **ARE**



Siedlungsentwicklung lenken

Konzentrieren, Strukturen aufwerten, Qualität verbessern

Canaliser le développement urbain

Concentrer, valoriser, requalifier

Dirigere lo sviluppo urbano

Concentrare, valorizzare, riqualificare

2 | 2010

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr,
Energie und Kommunikation UVEK
Département fédéral de l'environnement, des transports,
de l'énergie et de la communication DETEC
Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti,
dell'energia e delle comunicazioni DATEC



Inhalt**Sommaire****Sommario**

Editorial	3	Editorial	38	Editoriale	66
Von der verbauten Schweiz zu einem Stadt-Land-Raum mit Zukunft	5	Repenser l'avenir de la Suisse en mariant villes et campagnes	40	Da una Svizzera cementificata ad uno spazio urbano-rurale con un futuro	68
Die Zukunft des kantonalen Richtplans als zentrales Steuerungsinstrument der Siedlungsentwicklung	9	Le plan directeur cantonal de demain, pierre angulaire d'un développement maîtrisé de l'urbanisation	43	Il futuro del piano direttore cantonale quale strumento di gestione principale dello sviluppo degli insediamenti	72
Die Siedlungsentwicklung wirksam steuern	11	Canaliser efficacement le développement urbain	45	Una gestione efficace dello sviluppo degli insediamenti	74
Neues Konzept zur Siedlungsentwicklung nach innen	13	Nouveau concept pour un développement urbain vers l'intérieur	47	La nuova concezione dello sviluppo centripeto degli insediamenti	76
Interview mit Markus Kägi: «Viele Gemeinden sind froh, wenn der Kanton seine Führungsrolle in der Raumplanung wahrnimmt»	15	Interview de Markus Kägi: «De nombreuses communes sont reconnaissantes que leur canton assume un rôle de direction dans le domaine de l'aménagement du territoire»	49	Intervista a Markus Kägi: «Molti Comuni vorrebbero che il Cantone assumesse il suo ruolo di guida nella pianificazione del territorio»	78
Die Qualitätssicherung im Städtebau ist eine Daueraufgabe	20	Garantir la qualité est une tâche permanente de l'aménagement urbain	54	Lo sviluppo e la gestione degli insediamenti nei Cantoni	84
Siedlungsentwicklung und Siedlungssteuerung in den Kantonen	23	Le développement de l'urbanisation et sa maîtrise dans les cantons	57	Christian Küng 5 giugno 1956 – 21 agosto 2010	90
Siedlungsentwicklung im Kanton Schwyz am Beispiel des Modellvorhabens «Raum+ Schwyz»	28	Le projet d'agglomération – levier d'un développement urbain intégré	62	Impressum	91
Das Agglomerationsprogramm als Förderinstrument der integrierten Stadtentwicklung	31	Christian Küng 5 juin 1956 – 21 août 2010	65		
Die Zweitwohnungsproblematik in der Tourismusregion Goms	34	Impressum	91		
Christian Küng 5. Juni 1956 – 21. August 2010	37				
Impressum	91				

Editorial

Maria Lezzi
Direktorin, ARE
maria.lezzi@are.admin.ch



«Die Siedlungsentwicklung muss nachhaltig werden»

Als vor 30 Jahren das Raumplanungsgesetz in Kraft trat, waren die Erwartungen gross. Inzwischen hat sich eine gewisse Ernüchterung breit gemacht. Denn die Statistik zeigt, dass die Siedlungsfläche noch immer schneller zunimmt als die Bevölkerung. Dazu tragen insbesondere tiefe Bodenpreise an der Peripherie der Agglomerationen, der wachsende Wohnflächenverbrauch pro Person, der Wunsch vieler Familien nach Wohnraum im Grünen und die mangelnde Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden bei. Natürlich hat die Siedlungsproblematik ihre Vorgeschichte. So wurden 70 Prozent der heutigen Wohnungen vor 1980 gebaut. Auch das Nationalstrassennetz und die Eisenbahntrassees waren damals weit-

gehend fertiggestellt. Doch ist es auch zu spezifisch raumplanerischen Versäumnissen und Fehlentscheiden gekommen, die einer bodensparenden und qualitativ hochwertigen Siedlungsentwicklung zuwiderlaufen. Insbesondere werden die inneren Nutzungsreserven ungenügend ausgewiesen und kaum mobilisiert. Häufig wird der Bauzonenbedarf ohne die nötigen Grundlagen ermittelt und auch die überkommunale Standortplanung ist mangelhaft. Unter dem Strich sind die heutigen Bauzonen häufig zu gross oder liegen am falschen Ort. Auf der anderen Seite gibt es aber auch raumplanerische Erfolge. Dazu zählt das Engagement des Bundes für die Städte und Agglomerationen. Der neu geschaffene



Infrastrukturfonds stellt in den nächsten 20 Jahren sechs Milliarden Franken zur Unterstützung der Agglomerationsprogramme zur Verfügung. Dieses Instrument sorgt dafür, dass Verkehrs- und Siedlungsprojekte besser aufeinander abgestimmt werden. Generell bewährt haben sich zudem kantonale Richtpläne, kommunale Nutzungspläne und Sondernutzungspläne. Allerdings müssen diese Instrumente laufend verbessert und aufgewertet werden. Denn noch immer existieren enorme Unterschiede, was die Bearbeitungstiefe, den Konkretisierungsgrad und die Verbindlichkeit der Vorgaben in den einzelnen Richtplänen angeht. Das ARE ist deshalb daran, zusammen mit kantonalen und unabhängigen Experten, die Anforderungen an die Richtpläne zu präzisieren.

Damit zielt das ARE auf ein Siedlungsflächenmanagement, das sich auf eine bessere Übersicht über die vorhandenen Nutzungsreserven abstützt. Darüber hinaus sol-

len mit einer Siedlungserneuerung der Gebäudebestand intelligent genutzt und umgebaut sowie Industrie- und Gewerbebranchen als kostbares Reservoir von Bauzonen revitalisiert werden. Zudem muss auch der Bund selbst seine Hausaufgaben machen: Er ist gefordert, klare Vorstellungen und Vorgaben für die zukünftige Siedlungsentwicklung zu formulieren. Schliesslich liegt es im Interesse aller Beteiligten, die raumplanerischen Abläufe zu straffen und zu vereinfachen.

Das vorliegende Heft stellt die Problematik der Siedlungssteuerung in ihren historischen und gesellschaftlichen Zusammenhang und weist Wege, wie die Nutzung der Ressource Raum in Zukunft in nachhaltige Bahnen gelenkt werden kann.



Von der verbauten Schweiz zu einem Stadt-Land-Raum mit Zukunft

• • • • •

Martin Vinzens
martin.vinzens@are.admin.ch



Szenarien lassen für die Zukunft einen starken Zuwachs der Schweizer Bevölkerung erwarten. Auch beim Verkehr wird ein Wachstum prognostiziert. Um auf diese Entwicklungen zu reagieren, werden Strassen und Bahnen ausgebaut, Engpässe beseitigt und die Erreichbarkeit verbessert. Die so neu

gewonnene Standortgunst wird jedoch allzu häufig in neue Bauzonen umgemünzt. Diese Logik muss durchbrochen werden, wenn mit dem Boden sparsamer umgegangen werden soll. Angesagt ist ein Umdenken in Richtung Siedlungsflächenmanagement und Siedlungsentwicklung nach innen.

Der Begriff «Planung» zielt auf die Zukunft und – hoffnungsvoll formuliert – auf eine bessere Welt. In diesem Sinn soll auch die räumliche Entwicklung nicht einfach dem Zufall überlassen, sondern durch bewusste Gestaltung verbessert werden. Allerdings bezieht die künftige Raumentwicklung ihre Dynamik massgeblich aus der Geschichte. Es ist nicht die Absicht, an dieser Stelle die wechselvolle Geschichte der schweizerischen Raumplanung aufzurollen. Es soll nur in Erinnerung gerufen werden, dass der Wandel von der Agrar- zur Industrie- und später zur modernen Dienstleistungs- und Freizeitgesellschaft sowohl unsere Siedlungsstrukturen und Verkehrssysteme als auch die Landschaften, wie sie sich heute präsentieren, wesentlich mitgeprägt hat. Dies zeigt, dass die Raumentwicklung eng mit dem politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandel verknüpft ist.



Bauen ist im weitesten Sinne eine kulturelle Tätigkeit und keine persönliche Bedürfnisbefriedigung.

Hoch gesteckte Ziele des Raumplanungsgesetzes

Wo steht die Raumentwicklung heute? Unbestritten ist, dass die Schweiz in den letzten Jahrzehnten eine expansive Siedlungsentwicklung durchgemacht hat. Auch heute wächst die Siedlungsfläche noch immer weit stärker als die Bevölkerung. Die Folgen davon – wie Zersiedelung und Landschaftszerschneidung – sind unübersehbar. So konstatierte denn auch das ARE im Raumentwicklungsbericht 2005: «Die Entwicklung der Schweiz ist nicht nachhaltig.» Dieser Befund ist bis heute unwidersprochen geblieben. Die unbefriedigende Entwicklung stimmt insofern nachdenklich, als in der Schweiz bereits seit 30 Jahren ein Raumplanungsgesetz in Kraft ist. Kantonale Baugesetze und kommunale Zonenplanungen reichen sogar noch weiter zurück; allerdings waren sie nicht flächendeckend und eng auf die Bauplanung fokussiert. Zugegebenermassen waren die Ziele des Raumpla-

nungsgesetzes angesichts der Ausgangslage, wie sie sich 1980 präsentierte, hoch gesteckt. Im Zentrum standen folgende vier Anliegen:

- haushälterische Nutzung des Bodens;
- auf eine erwünschte Entwicklung des Landes ausgerichtete Ordnung der Besiedelung;
- Beachtung der natürlichen Gegebenheiten;
- Berücksichtigung der Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft.

Diese Ziele sind als politische Antwort auf die damalige missliche Raumsituation zu verstehen. Dass die Ziele nur zum Teil erreicht werden konnten, ist im Rückblick nicht erstaunlich. Denn die Entwicklung der Planungsinstrumente erfolgte spät und in zögerlichen Schritten. Dagegen waren bereits in den Fünfziger- und Sechzigerjahren bauliche Tatsachen geschaffen worden, welche die Siedlungslandschaft bis in die heutige Zeit vorspurten: So wurden rund 70 Prozent der heutigen Wohnungen bereits vor 1980 gebaut.

Auch der Ausbau des Eisenbahn- und Nationalstrassennetzes war weitgehend festgelegt.

Gesellschaftliche, ökonomische und politische Hindernisse

Doch für den Misserfolg der Siedlungsbegrenzung sind nicht nur diese historischen Rahmenbedingungen verantwortlich. Denn bis heute werden Siedlungsflächenzunahmen von jährlich einem halben Prozent und mehr in Planungsdebatten als moderate Entwicklung angepriesen. Dabei wird völlig verkannt, dass dies bei einer Bauzonenfläche von 227'000 Hektaren einer Zunahme von schweizweit 45'000 Einwohnern pro Jahr entspricht – und dies bei aktuellen Bauzonenreserven für 1,4 bis 2,1 Millionen zusätzliche Einwohner. Von einem Umdenken, das eine Trendwende hin zu einer effizienten Siedlungsbegrenzung herbeiführen könnte, ist somit auch weiterhin wenig zu spüren.



Das ungehemmte Siedlungswachstum in die Fläche hat direkte Auswirkungen auf die Kosten für Erstellung und Unterhalt der Infrastruktur. Zudem beeinträchtigt es die Schönheit der Landschaft. Deshalb steht die Aufgabe, eine geordnete und bodensparende Siedlungspolitik zu implementieren, auch heute ganz oben auf der Agenda der Raumplanung.

Einer einfachen Lösung stellen sich folgende gesellschaftliche, ökonomische und politische Hindernisse entgegen:

- der Wunsch von Familien nach Wohnraum im Grünen,
- die tiefen Bodenpreise an den Agglomerationsrändern,
- der demografische Wandel, der dazu führt, dass die Single-Haushalte stark zunehmen,
- die Zunahme der Wohnfläche pro Person,
- die Komplexität des Bauens im Bestand,
- fehlende Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden.

Neben diesen allgemeinen Faktoren erschweren auch spezifisch raumplanerische Versäumnisse und Fehlentscheide eine bodensparende Siedlungspolitik:

- Die inneren Nutzungsreserven werden ungenügend ausgewiesen und mobilisiert.
- Die Ermittlung des Bauzonenbedarfs erfolgt ohne die nötigen Grundlagen.
- Die überkommunale Standortplanung ist mangelhaft.
- Die Bauzonen sind zu gross.
- Die Bauzonenreserven liegen am falschen Ort.
- Bereits eingezontes Bauland steht zur Überbauung nicht zur Verfügung, sondern wird gehortet.
- Die bestehenden baulichen Dichten sind gering.
- Vorschriften, Verfahren, Normen und Methoden sind ungenügend harmonisiert: Es bestehen viele Rechtsvorschriften sowie je nach Kanton und Gemeinde unterschiedliche Planungs- und Baubewilligungsverfahren.

Reformieren und Schwerpunkte setzen

Wie lassen sich diese raumplanerischen Defizite beseitigen? Wie kann die flächige Siedlungsentwicklung in eine Verdichtung nach innen umgelenkt werden? Die Eignung von kantonalen Richtplänen, kommunalen Nutzungsplänen, Sondernutzungsplänen und Richtplänen zur Umsetzung einer Siedlungsentwicklung nach innen werden von den Planungsfachleuten nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Angeregt werden jedoch Verbesserungen im Rahmen der Projektvorbereitung und -abwicklung. Dies betrifft die Initiierung von Projekten, die Erarbeitung von Grundlagen, die Projektbegleitung durch die Behörden, die Anwendung der Planungsinstrumente sowie eine offene Kommunikation.

Aufgrund der oben erwähnten Sachverhalte postuliert das ARE ein Siedlungsflächenmanagement, das auf einer besseren Übersicht über die vorhandenen Nutzungsreserven fusst. Insbesondere sollen gute Rahmenbedingungen als Anreize für eine Nutzung dieser Reserven geschaffen werden. Damit lässt sich eine Siedlungsentwicklung nach innen in die Wege leiten, die dem Gebot einer kompakten Raumnutzung nachlebt. Dabei verfolgt das ARE einen pragmatischen Ansatz: Es ist einer Politik der kleinen Schritte verpflichtet, reformiert und setzt Schwerpunkte.

Chance für Trendwende nutzen

Zurzeit stehen die Abstimmungen zu zwei eidgenössischen Volksinitiativen an. Die Initiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!» verlangt, den Anteil an Zweitwohnungen am Gesamtbestand auf 20 Prozent zu beschränken. Die «Landschaftsinitiative» will die Gesamtfläche der Bauzonen als Übergangslösung für die kommenden 20 Jahre begrenzen und dem Bund und den Kantonen zusammen die

Planungskompetenz übertragen. Der Bundesrat empfiehlt beide Initiativen zur Ablehnung. Der Landschaftsinitiative stellt er als Gegenvorschlag eine Teilrevision des Raumplanungsgesetzes gegenüber. Die Teilrevision fördert die Siedlungsentwicklung nach innen und wird das Angebot an Bauland klarer umreissen.

Die beiden Initiativen zeigen, dass die Frage nach dem Zukunftsbild der Schweiz und nach der Ausgestaltung unserer Raumentwicklungspolitik aktueller denn je ist. Die Siedlungsentwicklung steht heute vor einer schwierigen Weichenstellung, die breite Bevölkerungsgruppen interessiert. Damit

bietet sich die Chance, die von der Gesellschaft längst akzeptierten, grundsätzlichen Ziele der Raumplanung für eine Trendwende zu nutzen: weg von der verbauten Schweiz, hin zu einem zukunftsfähigen Stadt-Land-Raum, in dem sich attraktive Landschaft und verdichtete Siedlungen fruchtbar ergänzen.

Martin Vinzens, 1962, studierte Architektur an der ETH Zürich und bildete sich als Raumplaner an der ETH Zürich und der University of Oregon weiter. Erste Berufserfahrungen sammel-



te er als Architekt. Nach dem Nachdiplomstudium in Raumplanung war er für den damaligen Delegierten des Nachdiplomstudiums Prof. Dr. Angelo Rossi als Koordinator der Lehrbereiche tätig. Von 1994 bis 2000 arbeitete er im Planungsamt des Kantons St. Gallen als wissenschaftlicher Adjunkt. Seit 2002 arbeitet er beim ARE, seit 2004 als stellvertretender Sektionschef. Aktuelle Arbeitsschwerpunkte sind die Zweitwohnungsentwicklung, die bauliche Erneuerung und die Verbesserung der Lebensqualität in den Siedlungsgebieten.



Die Zukunft des kantonalen Richtplans als zentrales Steuerungsinstrument der Siedlungsentwicklung

• • • • •

Claudia Guggisberg
claudia.guggisberg@are.admin.ch



Raumplanung ist gemäss Bundesverfassung Sache der Kantone. Will man also die Siedlungsentwicklung in der Schweiz besser steuern und nachhaltiger ausrichten, ohne die Kompetenzverteilung zu ändern, dann

müssen die Kantone verstärkt in die Pflicht genommen werden. Im Fokus steht dabei der Richtplan als deren zentrales Steuerungs- und Koordinationsinstrument.

In den 30 Jahren seit Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes (RPG) haben die Kantone das Instrument des kantonalen Richtplans kontinuierlich weiterentwickelt und verbessert. So ist der Richtplan vom reinen Koordinationsinstrument zu einem strategischen Instrument der Kantonsregierungen für die räumliche Entwicklung geworden. Während der Richtplan früher nach seiner Erarbeitung nicht selten im Büchergestell verschwand und bis zur nächsten Gesamtüberarbeitung dort verblieb, wird er heute intensiv genutzt, dynamisch weiterentwickelt und angepasst.

Anforderungen an die Richtplaninhalte werden klarer

Bereits heute setzen sich die Kantone in der Richtplanung intensiv mit den Fragen der Siedlungsentwicklung auseinander. In der Bearbeitungstiefe sowie in der Konkretisierung und der Verbindlichkeit der Aussagen sind allerdings grosse Unterschiede festzustellen. Wer im heutigen RPG nach inhaltlichen Mindestanforderungen an die kantonalen Richtpläne sucht, wird enttäuscht. Welche Themen im Richtplan zu behandeln sind, lässt sich nur indirekt aus den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung und aus den Vorgaben für die Grundlagen der Richtplanung ableiten. Dies soll mit der Teilrevision des RPG geändert werden – vorerst für den Bereich Siedlung, später auch für die anderen Themen.

So sollen Richtpläne zwingend Aussagen zur Grösse und zur räumlichen Verteilung der Siedlungsflächen enthalten. Zudem sollen allfällige Siedlungserweiterungen regional abgestimmt werden. Dabei hat der Kanton auch aufzuzeigen, mit welchen Massnahmen er sicherstellen will, dass die Bauzonen den Anforderungen des ebenfalls neu konzipierten Artikels 15 RPG entsprechen. Dies bedeutet, dass sich die Kantone umfassend mit den bestehenden Bauzonen und der zu-

künftigen Siedlungsentwicklung auseinandersetzen müssen. Unabdingbare Voraussetzung dafür sind fundiertere aktuelle Grundlagen. Dazu gehören beispielsweise Daten zu den Bauzonen, dem Überbauungsstand und der Erschliessung sowie zu den inneren Reserven. Weiter sollen die Kantone in ihren Richtplänen Grundsätze und Massnahmen zur Abstimmung von Siedlung und Verkehr, zur Siedlungsentwicklung nach innen und zur Siedlungserneuerung verankern.

Neben diesen Bestimmungen, die den Richtplaninhalt im Bereich Siedlung umreissen, sind zwei weitere Anpassungen des RPG für die Steuerung der Siedlungsentwicklung in der Richtplanung von Bedeutung: Bereits in den Grundzügen der räumlichen Entwicklung beziehungsweise im Raumkonzept, die neu verbindliche Bestandteile des Richtplans sein werden, soll sich der Kanton eine Strategie zur Siedlungsentwicklung geben. Und Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt, zum Beispiel grosse Arbeitsplatzgebiete und Einkaufszentren, sollen künftig nur noch dann bewilligt werden dürfen, wenn sie im kantonalen Richtplan ausdrücklich vorgesehen und räumlich abgestimmt sind.

Kantone und Bund sind gefordert

Der Gesetzesvorschlag sieht für die Anpassung der Richtpläne eine Frist von fünf Jahren nach Inkrafttreten vor und will bis zur erfolgten Anpassung Einschränkungen bei Einzonungen. Dadurch wird sowohl für die Kantone als auch für den Bund ein ambitionierter Zeitplan vorgegeben. Das ARE hat deshalb bereits damit begonnen, zusammen mit den Kantonen und Experten die Anforderungen an den Richtplan im Siedlungsbereich zu präzisieren und den Leitfaden zur Richtplanung entsprechend zu überarbeiten sowie zu ergänzen. Dabei wird insbesondere auch zu beachten sein, dass

die Kantone im Bereich der Siedlungsentwicklung mit völlig unterschiedlichen Herausforderungen konfrontiert sind. Unabhängig davon, wie es mit der Landschaftsinitiative und dem indirekten Gegenvorschlag weitergehen wird, dürften die Kantone ein grosses Interesse daran haben, sich im Richtplan mit der Siedlungsentwicklung auseinanderzusetzen.

2001 bezeichnete der Jurist Martin Bertschi in seiner Dissertation zur Frage der Dimensionierung der Bauzonen manche Richtpläne in Anbetracht ihrer fehlenden Auswirkungen als «Massengräber für gute Vorsätze». Gute Vorsätze und hoch gesteckte Ziele sind zwar durchaus notwendig und wichtig. Allerdings liegt es nun an den Kantonen, die Richtplaninhalte zur Siedlungsentwicklung so präzise und räumlich konkret zu fassen und mit klaren Aufträgen zu verbinden, dass sie mit ihrem Richtplan über ein echtes und griffiges Steuerungsinstrument für die räumliche Entwicklung verfügen. Der Bund seinerseits ist gefordert, seine eigenen Vorstellungen und Vorgaben für die zukünftige Siedlungsentwicklung klarer zu formulieren. Zudem sollte er die Verfahren straffen und vereinfachen, um die Kantone bei dieser anspruchsvollen Arbeit unterstützen und die Richtpläne kompetent und fristgerecht prüfen und genehmigen zu können.



Claudia Guggisberg, 1962, studierte Geografie an der Universität Bern. Seit 1991

ist sie beim Bundesamt für Raumplanung (heute Raumentwicklung) in verschiedenen Bereichen tätig, und seit 2008 Co-Leiterin der Doppelsektion Planung im ARE. In dieser Funktion ist sie für die Prüfung der kantonalen Richtpläne und die damit verbundene Zusammenarbeit mit den Kantonen und Bundesstellen verantwortlich. Zudem hat sie den Vorsitz der Raumordnungskonferenz des Bundes (ROK) inne.

Die Siedlungsentwicklung wirksam steuern

• • • • •

Stefan Müller
stefan.mueller@are.admin.ch
Dyonis Bressoud
dyonis.bressoud@are.admin.ch



Die Teilrevision des Raumplanungsgesetzes will unter anderem die Siedlungsentwicklung verstärkt nach innen lenken und gleichzeitig die Siedlungsqualität stärken. Um diese Ziele zu erreichen, sind die Kan-

tone aufgefordert, in ihren Richtplänen die erforderlichen Massnahmen festzulegen. Denn die kantonalen Richtpläne sind das zentrale Instrument zur Steuerung der Raumentwicklung.

Thema	Fallbeispiel	Richtplanmassnahmen	Verankerung im kantonalen Gesetz
Siedlungsbegrenzung Ziel: Die Ausweitung der Siedlungsentwicklung soll begrenzt und die Landschaft vor Zersiedelung geschützt werden.	Abschliessende Festlegung der Siedlungsgebiete für den ganzen Kanton (Kanton Zürich).	<ul style="list-style-type: none"> • Neueinzonungen ausserhalb des Siedlungsgebiets sind nicht erlaubt. • Die Siedlungsgebiete sind für die Nutzungspläne verbindlich. 	Bauzonen sind innerhalb des Siedlungsgebiets auszuscheiden (PBG, Art. 47 Abs.1).
Siedlungsentwicklung nach innen Ziel: Die Siedlungsentwicklung ist in bereits bebauten Gebieten durch Verdichtung und Erneuerung räumlich zu konzentrieren und zugleich mit einer hohen Siedlungsqualität zu verknüpfen.	Ausscheidung von Zonen, deren Ausnutzungsziffer erhöht werden soll (Kanton Genf).	<ul style="list-style-type: none"> • Zonen, die durch die Erhöhung der Ausnutzungsziffer verdichtet werden sollen, sind präziser abzugrenzen. • Diese Zonen müssen sich im Stadtzentrum oder in Villenzonen befinden und gewisse Bedingungen erfüllen. 	Der Kanton kann Baubewilligungsverfahren in den Villenzonen sistieren, um Verdichtungsmassnahmen mit der Gemeinde zu prüfen (LaLAT, Art.11 Abs.3).
Entwicklungsschwerpunkte (ESP) Ziel: Die wirtschaftliche Entwicklung soll auf günstige strategische Standorte gelenkt werden, die einen Mehrwert erbringen.	Perimeterabgrenzung von ESP sowie gemeinsame Bewirtschaftung durch Kanton und Gemeinden (Kanton Bern).	<ul style="list-style-type: none"> • obligatorische Kooperationsvereinbarung zwischen Kanton und Standortorganisation • Typologie der ESP gemäss Nutzungstypen: Dienstleistung, Arbeiten, strategische Arbeitszonen, Wohnen. Pro Nutzungstyp sind Kriterien für die Lokalisierung festgelegt • Genaue Perimeter sind im GIS aufgezeigt. 	Der Kanton ist verpflichtet, Massnahmen zur Realisierung der ESP zu ergreifen (BauG, Art. 4 Abs.1f).

Damit das ARE seine Informations- und Beratungsfunktion gegenüber den Kantonen verbessern kann, hat es eine Analyse der kantonalen Richtplanmassnahmen im Bereich Siedlung vorgenommen. Ziel ist es, die verschiedenen, nebeneinander existierenden Ansätze zu erfassen und die interessantesten und wirksamsten davon zu identifizieren. Die in den kantonalen Richtplänen vorgesehenen Massnahmen sind vielfältig und unterscheiden sich bezüglich des allgemeinen Ansatzes sowie punkto räumlicher Festlegungen und Kriterien. Eine solche Vielfalt bietet die grosse Chance, verschiedene Lösungsansätze zu prüfen und ihre Wirkungsweise aufzuzeigen. Allerdings stösst die Vergleichbarkeit der von Kanton zu Kanton zum Teil erheblich differierenden Konzepte auch an Grenzen. Im Rahmen der Analyse werden die jeweiligen Ansätze pro Siedlungsthema erfasst. Die Tabelle zeigt drei wichtige Themenbereiche der kantonalen Richtpläne auf.

Im Gegensatz zu den drei Beispielen behandeln viele Richtpläne die Themen der Siedlungsentwicklung zu allgemein. Vor allem fehlen oft präzise räumliche Festlegungen und klare Kriterien. Für eine wirksamere Siedlungssteuerung ist die Verankerung in den Richtplänen folgender Massnahmen eine wichtige Voraussetzung:

- Thema Siedlungsbegrenzung: präzise räumliche Festlegung der Siedlungsbegrenzung und deren Umsetzung in der Nutzungsplanung.
- Thema Siedlungsentwicklung nach innen: räumlich differenzierte Massnahmen, basierend auf der Siedlungsstruktur, sowie klare Bezeichnung der zu verdichtenden oder zu erneuernden Gebiete.
- Thema Entwicklungsschwerpunkt: regionale Zusammenarbeit und räumliche Festlegungen, differenziert nach Nutzungstyp.



Stefan Müller, 1979, Umweltingenieur, arbeitet seit 2009 als wissenschaftlicher Mitarbeiter im ARE. Er ist in der Sektion Planung zuständig für die Koordination von Richtplanung und Agglomerationsprogrammen sowie für das Thema Siedlung.



Dyonis Bressoud, 1977, studierte Soziologie an der Universität Genf. Danach absolvierte er ein Nachdiplomstudium in Public Management (DESMAP) in Genf und eine kurze Ausbildung in GIS-Anwendungen. Seit 2008 als wissenschaftlicher Mitarbeiter im ARE, arbeitet D. Bressoud in den Bereichen Richtplan Tessin, Sachplan Verkehr und Siedlung.

Neues Konzept zur Siedlungsentwicklung nach innen

• • • • •

Isabel Scherrer
isabel.scherrer@are.admin.ch



Die Agglomerationspolitik des Bundes achtet auf eine klare Konzeption der Siedlungsentwicklung nach innen. Dies gilt insbesondere für die Agglomerationsprogramme. Zur weiteren Förderung dieser Entwicklung und

zur Unterstützung der Agglomerationen bei der Ausarbeitung ihrer Agglomerationsprogramme hat das ARE das «Konzept zur Siedlungsentwicklung nach innen» herausgegeben.

Die Förderung der vernetzten Planung und Steuerung der Siedlungsentwicklung nach innen ist eine zentrale Aufgabe des ARE. Auch im Rahmen der Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung ist diese Entwicklung ein Kernthema. Dabei wird unter «Siedlungsentwicklung nach innen» die Förderung einer konzentrierten Siedlungsentwicklung verstanden. Innerhalb des Agglomerationsperimeters stehen die Siedlungsverdichtung, die Siedlungsbegrenzung, die kompakte Siedlungsentwicklung am geeigneten Ort sowie die Verbesserung der Siedlungsqualität im Vordergrund. Aber auch ausserhalb des Agglomerationsperimeters bieten konkrete Festlegungen der kantonalen Richtplanung wichtige Ansatzpunkte, um die konzentrierte Siedlungsentwicklung zu fördern.

Sich auf Prioritäten einigen

Ein klares Konzept zur Siedlungsentwicklung nach innen ist ein zwingender Bestandteil der Agglomerationsprogramme. Es unterstützt die Agglomerationen dabei, einen Bogen vom zukünftigen Bild der Agglomerationsentwicklung über die Analyse und die Strategie bis hin zu den Massnahmen

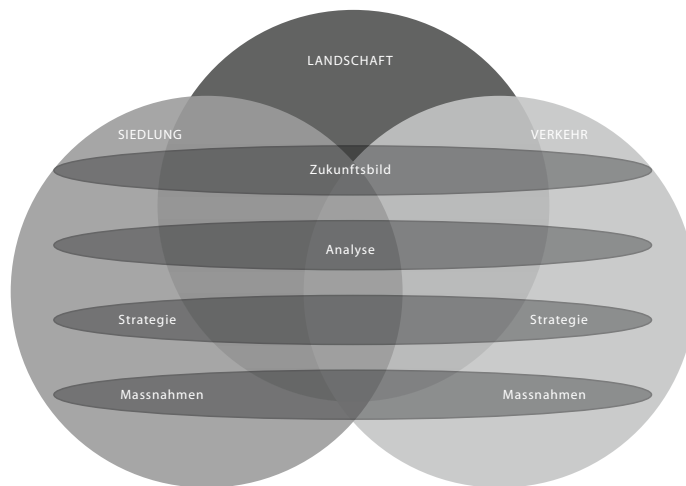


Abb.1: Konzept zur Siedlungsentwicklung nach innen

zu schlagen und diese mit der Gesamtkonzeption im Verkehrsbereich abzustimmen. Zusätzlich hilft es den Agglomerationen, ein von den Kantonen und den Gemeinden politisch getragenes Agglomerationsprogramm vorzulegen. Denn die Erarbeitung eines Konzepts zur Siedlungsentwicklung nach innen unterstützt das regionale Denken und Lenken. Es bietet Raum, die Chancen und Herausforderungen für einzelne Teilräume und Quartiere zu identifizieren, ein gemeinsames Verständnis der gewünschten Siedlungsentwicklung zu erzeugen und sich auf Prioritäten zu einigen.

Siedlung, Verkehr und Landschaft aufeinander abstimmen

Ein wichtiges Ziel der neuen Arbeitshilfe ist es, im Rahmen der Agglomerationsentwicklung einen Umsetzungsprozess hin zu einer konzentrierten Siedlungsentwicklung einzuleiten. Deshalb schlägt das ARE einen möglichen Bearbeitungsprozess als roten Faden für das Konzept der Siedlungsentwicklung nach innen vor. Die Darlegung einer logisch nachvollziehbaren Abfolge aller Prozessbausteine soll der entscheidende Beitrag eines Siedlungskonzepts sein, das mit dem Verkehr abgestimmt ist: Zukunftsbild der

Agglomerationsentwicklung – Analyse zur Ermittlung des Handlungsbedarfs – Strategie – Massnahmen.

Im Zentrum der Bearbeitung steht die Konzeption der Siedlungsentwicklung. Dabei ist wichtig, dass diese mit der Gesamtverkehrskonzeption koordiniert wird und dass auch der Themenbereich der Landschaft integriert ist. Nur durch die Behandlung aller drei Themenbereiche Siedlung, Verkehr und Landschaft und durch ihre Abstimmung untereinander können die betreffenden Agglomerationen einen echten Schritt in Richtung nachhaltige Raumentwicklung machen.

Die Arbeitshilfe richtet sich an alle Interessierten, die am Prozess der Überarbeitung beziehungsweise Erarbeitung eines Agglomerationsprogramms partizipieren wollen.

Download: www.aren.admin.ch > Dokumentation > Publikationen > Siedlung



Isabel Scherrer, 1971, ist Geografin und Raumplanerin ETH NDS. Sie besitzt ein Diplom in Betriebswirtschaft der University of California/Berkeley. Seit 2007 arbeitet sie beim ARE in der Sektion Agglomerationspolitik und ist im Bereich Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung für Projekte zuständig.



«Viele Gemeinden sind froh, wenn der Kanton seine Führungsrolle in der Raumplanung wahrnimmt»

• • • • •

Interview: Pieter Poldervaart
Fotos: Henri Leuzinger



Der Kanton Zürich agiert gegenüber Regionen und Gemeinden selbstbewusst, wenn es um die Steuerung der Siedlungsentwicklung geht. Gerade kleine Gemeinden, denen die Mittel und das Fachwissen fehlen, reagieren positiv auf klare kantonale Raumplanungskonzepte. Dies ist die Erfahrung von Markus Kägi. Der Baudirektor des Kantons Zürich will die Siedlungsentwicklung nach innen weiter forcieren. Als Präsident der Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK) unterstützt er die Revisi-

on des Raumplanungsgesetzes als Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative: Die Revisionsvorlage habe zugleich Biss und sei ausgewogen.

Markus Kägi, 56, schloss eine Lehre auf einem Notariat, Grundbuch- und Konkursamt ab und studierte anschliessend an der Rechtsfakultät der Universität Zürich. Nach dem Erwerb des Zürcher Notarpatents war er Notar-Stellvertreter in Zürich. Von 1996 bis zu seiner Wahl zum Regierungsrat 2007 wirkte er als Ombudsmann des Kantons Zürich. Seither steht er der kantonalen Baudirektion vor.

Im Ranking der Studie von Avenir Suisse ist Zürich top: Was machen Sie besser als die anderen Kantone?

Unsere kantonale Raumplanung gibt klare Leitlinien vor. Die Schwerpunkte sind Siedlungsentwicklung nach innen, Erhalt und Steigerung der Wohnqualität, Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf den öffentlichen Verkehr, Schutz der freien Landschaft sowie der Erhalt respektive die Aufwertung von Lebensräumen. Dazu kommt, dass wir die Raumentwicklung nach den Grundsätzen der nachhaltigen Entwicklung ausrichten und bei raumwirksamen Tätigkeiten die Zusammenarbeit über die Kantongrenzen hinaus suchen. Diese Leitlinien befolgen wir seit Jahren konsequent. Überdies zeigt die Studie von Avenir Suisse zwei Dinge deutlich: Unsere Richtplanung ist vor allem deshalb so erfolgreich, weil wir als Kanton das Siedlungsgebiet verbindlich festlegen. Zudem verfügen wir über eine langjährige Raubeobachtung, die uns die Wirksamkeit und die Defizite unserer Raumentwicklung klar aufzeigt.

Die Studie stellt insbesondere grosse Unterschiede zwischen städtischen und ländlichen Kantonen fest. Wie entschärfen Sie in Zürich die Spannung zwischen Metropole und ländlichen Räumen?

In unserem kantonalen Raumentwicklungskonzept (ROK-ZH) haben wir für die räumliche Entwicklung fünf Handlungsräume festgelegt. In diesen werden massgeschneiderte Prioritäten gesetzt, die den jeweiligen Besonderheiten städtischer und ländlicher Räume Rechnung tragen. Im Fokus steht dabei die Stärkung der komplementären Qualitäten von urbanen und ländlichen Räumen. Wir wollen die Vielfalt und Eigenart der unterschiedlichen Teilräume bewahren und fördern. Mit dem ROK-ZH haben wir diese Ziele klar aufgezeigt und von den Regionen grundsätzlich Zustimmung erhalten.



Im neuen Richtplan definiert Zürich die Bauzonen abschliessend. Wie reagierten die Gemeinden und die Planungsregionen auf diesen Eingriff in ihre Autonomie?

Das stimmt so nicht. Im Richtplan legen wir das Siedlungsgebiet zwar verbindlich fest. Bei der definitiven Bestimmung der Bauzonen bleibt den Gemeinden aber ein Anordnungsspielraum. Bevor die verbindliche Festlegung kommt, suchen wir im derzeit laufenden Richtplanprozess mit den Regionen und Gemeinden den Dialog über die abschliessende Grenze des Siedlungsgebiets. Dazu sind wir mit den Gemeinden im Gespräch. Zudem erarbeiten die elf Regionen im Kanton derzeit in Abstimmung mit uns ihre regionalen Raumordnungskonzepte. Vor diesem Hintergrund ist der kantonale Richtplan kein Eingriff in die Gemeindeautonomie.

Mit welchen anderen Instrumenten zur Steuerung der Siedlungsentwicklung hat der Kanton Zürich gute Erfahrungen gemacht?

Neben der Festlegung des Siedlungsgebiets ist die Landschaftsentwicklung ein zentrales Instrument. Darüber hinaus definiert der Richtplan elf kantonale Zentrumsgebiete. In diesen Gebieten möchten wir die Siedlungsentwicklung besonders konzentrieren und die Voraussetzungen schaffen, um Einrichtungen von kantonaler Bedeutung anzusiedeln und Arbeitsplatzschwerpunkte zu entwickeln.

Auch bei den öffentlichen Einrichtungen und Bauten werden wir die raumwirksame Abstimmung verstärken. Denn Gebäudekomplexe wie Hochschulen, Schulen oder Spitäler prägen die Raumstruktur wesentlich. Eine weitere Steuerung erfolgt schliesslich im Bereich Siedlung und

Verkehr. Für die neuralgischen Räume werden zurzeit regionale Gesamtverkehrskonzepte erstellt, welche die Verkehrs- und Siedlungsentwicklung aufeinander abstimmen.

Der neue Richtplan listet kartografisch genau unterschiedene Handlungsräume auf. Einen dieser Räume nennen Sie «Landschaft unter Druck»; hier soll keine Erschliessung stattfinden. Wie reagieren die Gemeinden auf diese Einschränkung ihrer Entwicklungsmöglichkeiten?

Die Gemeinden reagieren meist positiv. Sie sehen das weniger als Blockade ihres Potenzials, sondern sie sind froh um die fachliche Hilfe und Koordination durch den Kanton. Gerade kleinere Gemeinden sind bei grossen Projekten schnell überfordert. Der Handlungsraum «Landschaft unter Druck» grenzt an die urbanen Gebiete der Handlungsräume «dynamische Stadtlandschaft» und «urbane Wohnlandschaft». Hier hat sich der Druck auf die offene Landschaft in den letzten Jahren laufend erhöht. Im Übergangsbereich zwischen städtisch und ländlich geprägten Gebieten werden zunehmend Ansprüche an die Landschaft gerichtet, die zueinander in Konkurrenz stehen: Erholung, landwirtschaftliche Produktion, Infrastrukturen, neuer Wohn- und Arbeitsraum. Insbesondere der Wohnungsbau entwickelt sich in diesen Gebieten ausserordentlich rasch. Wir möchten diese Dynamik in Zukunft stärker auf das bestehende Siedlungsgebiet lenken und damit den weiteren Baulandverbrauch reduzieren.

Doch wäre es insgesamt zielführend, wenn die Kantone durch Gemeindefusionen die Kompetenz in den Gemeinden förderten?

Die Komplexität wird durch Fusionen nicht automatisch geringer. Unsere Raumplanung setzt deshalb verstärkt auf die Zusammenarbeit mit den Re-



gionen. Auf dieser Stufe können sich die Gemeinden abstimmen und werden durch fachkundige Planer unterstützt.

Ein wichtiges Mittel der nachhaltigen Siedlungsentwicklung ist die Verdichtung nach innen. Wie weit ist dieses Postulat im Kanton Zürich schon umgesetzt?

Die dynamische Siedlungsentwicklung in den letzten Jahren konnten wir zu grossen Teilen im bestehenden Siedlungsgebiet auffangen. Neben der Verdichtung, die wir durch die Revision des Planungs- und Baugesetzes schon seit den Neunzigerjahren fördern, ist dieser Erfolg insbesondere der Nutzung von Baulücken und der Umnutzung von Industrie- und Gewerbebrachen zu verdanken. Daneben haben wir immer noch grosse Reserven für die weitere Entwicklung im Siedlungsgebiet. Von den rechtlich

möglichen, rund 180 Millionen Quadratmetern Geschossflächen in den rechtskräftigen Bauzonen des Kantons sind bisher nur zwei Drittel ausgebaut. Dazu kommen nochmals 25 Millionen Quadratmeter Geschossfläche in bisher nicht überbauten Bauzonen – ein beträchtliches Potenzial.

Welche Rolle spielen die Agglomerationsprogramme? Sind sie eher eine Ergänzung oder eine Konkurrenz für die Richtplanung?

Eine Ergänzung: Wir konzentrieren uns bei den Gebieten auf die Handlungsräume «dynamische Stadtlandschaften» und kooperieren mit unseren Nachbarn in Schaffhausen sowie im Raum Obersee mit St. Gallen und Schwyz. Das entspricht den Zielen der Konzentration und der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.



Stichwort Raumb Beobachtung: Hier ist der Kanton Zürich schweizweit führend. Was für Erfolge haben diese Anstrengungen bisher gehabt?

Griffige Zahlen und anschauliche Grafiken sind eine entscheidende Hilfe bei der Diskussion der weiteren Raumentwicklung. Unsere Bauzonenstatistik gibt uns einen zeitnahen Blick auf die räumliche Verteilung der Siedlungsentwicklung. Wir haben auf dieser Grundlage auch ein Monitoring für die Siedlungs- und Verkehrsentwicklung im Einzugsraum um die neue Autobahn im Knonauer Amt aufgebaut. Zudem fördert die Raumb Beobachtung die Einsicht, dass wir haushälterisch mit unserem Kanton umgehen müssen. Zum Beispiel verdeutlicht sie den Zusammenhang zwischen verbesserter Verkehrerschliessung und der Zunahme der Siedlungsentwicklung. Oder sie zeigt den Verbrauch von Bauzonen und die Erfolge der Verdichtung nach innen auf.

Schon länger plant der Kanton Zürich auch in funktionalen Räumen.

Gibt es bereits Beispiele, wo sich dieses Vorgehen bewährt hat?

Die Planung des Agglomerationsparks im Limmattal ist ein Erfolg versprechendes Beispiel. Ein weiteres ist die «Vision 2050», also die Planung für die Entwicklung des Zürichsees. Wir wollen diese Planungsweise in funktionalen Räumen noch verstärken – auch kantonsübergreifend, etwa mit dem Aargau oder mit Zug.

Als weiteres Beispiel verweise ich auf die Regionalplanung Zürich und Umgebung: Zur Zeit wird dort an einem Landschaftssystem für den Raum Zürich und Umgebung gearbeitet. Als gemeinsame Organisation der Regionen und des Kantons fungiert die Regionalplanung als Partner der Raumplanung.

Als BPUK-Präsident waren Sie in der politischen Steuerungsgruppe zur Erarbeitung der RPG-Teilrevision. Stehen die übrigen Kantone hinter Ihnen?

Ja. Die BPUK-Hauptversammlung beschloss im September 2009 für jede Bestimmung einzeln, wie der Gegenvorschlag aus unserer Sicht ausgestaltet werden soll. Diese Position vertrat ich in der politischen Steuerungsgruppe. Die Revision ist ein valabler Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative: Sie hat Biss und ist zudem ausgewogen. Ein Moratorium hingegen, wie es die Initiative vorsieht, würde am falschen Ort einen Erschliessungs- und Bauboom auslösen. Dadurch würde die Entwicklung dort, wo wir sie hinlenken wollen, verhindert. Dynamische Gebiete würden gebremst, was für den ganzen Wirtschaftsstandort Schweiz fatale Folgen hätte. Die Landschaftsinitiative belohnt somit die raumplanerischen Sünden der Vergangenheit.

Doch gerade die Kantone werden Taten statt nur Worte liefern müssen...

Tatsächlich wurden die Kantone in der Vergangenheit wegen des largen Vollzugs des Raumplanungsgesetzes kriti-



siert. Der Gegenvorschlag setzt Druck auf: Innert fünf Jahren nach Inkrafttreten der Revision müssten die Kantone ihre Richtpläne an die neuen Anforderungen anpassen, da sonst nach Ablauf dieser Frist keine neuen Bauzonen ausgeschieden werden dürfen. Bis zur Genehmigung des angepassten Richtplans könnte die Gesamtfläche der Bauzonen nicht vergrössert werden. Die neuen Richtplanvorgaben dürften Kantonen, die schon bisher eine eher strenge Einzonungspolitik verfolgten, keine grossen Probleme bereiten. Kantone mit klar überdimensionierten Bauzonen hingegen müssten sich ins Zeug legen.

Die Avenir Suisse-Studie behauptet, es existierten zwar gute Ideen zur Steuerung der Siedlungsentwicklung, doch finde zwischen den Kantonen kaum ein Austausch über diese Instrumente statt. Stimmt dieser Vorwurf?

Jeder Kanton hat seine spezifische Problematik, zudem sind wir stolz auf

unseren Föderalismus. Dennoch findet auf der Ebene der Kantonsplanner durchaus eine Vernetzung statt. Allerdings braucht es neben der fachlichen Zustimmung auch eine politische – und die mag im einen oder anderen Fall fehlen. Ich meine also, die Erfolgsmethoden sind allgemein bekannt, werden aber aus politischen Gründen nicht überall umgesetzt.

Ein wichtiger Zankapfel ist die Mehrwertabgabe. Ist die Redimensionierung zu grosser Bauzonen ohne dieses Instrument überhaupt machbar?

Die Mehrwertabgabe ist im jeweiligen System der Abgaben und Belastungen der Grundstücke zu beurteilen. Die Grundstücksgewinnsteuer zum Beispiel ist auch eine Form von Mehrwertabschöpfung. Die BPUK hat sich dafür ausgesprochen, dass die bestehende Regelung der Mehrwertabschöpfung im RPG nicht geändert wird. Eine Bundesregelung wie auch generell neue Abgaben lehnen wir ab.

.....
«Harmonisierung der Bauvorschriften muss sorgfältig geprüft werden»

Vor Jahren lancierte der Kanton Bern die Idee strategischer Arbeitsplätzonen. Kommt man damit voran?

Strategische Arbeitsplätzonen an gut erschlossenen Lagen sind durchaus sinnvoll. Bezüglich der Umsetzung müssen aber noch Fragen beantwortet werden: etwa die Verteilung der Steuererträge auf die beteiligten Gemeinden oder die Sicherung der strategischen Ansiedlungsziele, wenn die Grundeigentümer an einer schnellen Verwertung der Gebiete interessiert sind.

Ein Dauerbrenner ist die Harmonisierung der Bauvorschriften. Inzwischen sind sechs Kantone einem entsprechenden Konkordat beigetreten. Warum steht Zürich abseits?

Wir prüfen die Vor- und Nachteile eines Beitritts zurzeit sehr genau. Auf den ersten Blick scheint eine Harmonisierung sicher sinnvoll. Dennoch bin ich eher skeptisch. Wir wollen zuerst exakt wissen, was die Auswirkungen auf die Gemeinden sind: Wenn jede Gemeinde ihre Bauordnung wegen der neuen Begriffe und Normen ändern muss, kann das zu hohen Folgekosten führen. Es handelt sich ja nicht nur um die Begriffe, die sich direkt auf das Bauen beziehen; vielmehr können die geänderten Begrifflichkeiten Kettenreaktionen auslösen. Ein solcher Zusatzaufwand müsste durch die Vorteile einer Harmonisierung mehr als aufgewogen werden.

.....

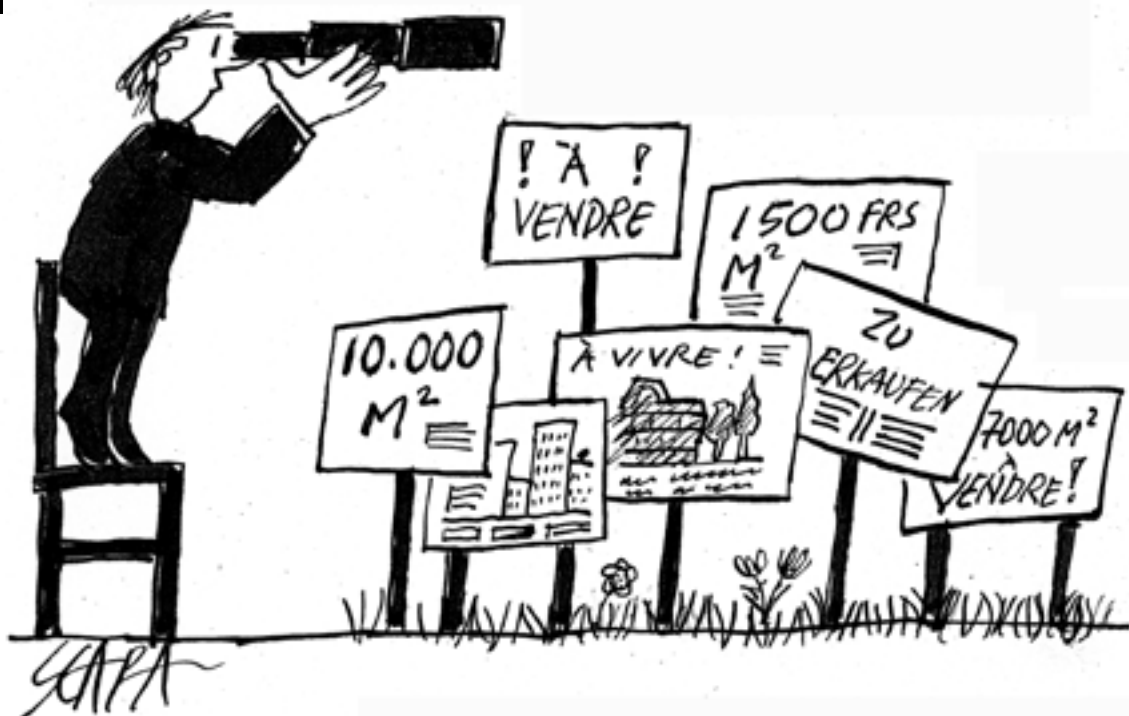
Trotz aller Bemühungen nimmt der Siedlungsdruck zu, denn die Baufläche ist endlich. Herr Kägi: Wann ist die Schweiz endgültig zubetoniert?

Hoffentlich nie! Aber es stimmt schon, es herrscht ein hoher Druck auf den noch unverbauten Raum. Mit der Verdichtung nach innen und dem Bauen in die Höhe wollen wir diesen Druck ableiten. Vor 30 Jahren prognostizierte Francesco Kneschaurek für die Schweiz eine Bevölkerung von zehn Millionen Menschen. Diese Zahl erscheint heute nicht mehr absurd. Es liegt an uns, mit dem Wachstum so umzugehen, dass unser Land trotzdem lebenswert bleibt.

Die Qualitätssicherung im Städtebau ist eine Daueraufgabe

• • • • •

Patrice Bulliard
Patrice.Bulliard@lausanne.ch



Qualität und Städtebau sind zwei Bereiche,
die nicht immer Hand in Hand gehen.
Patentrezepte für einen qualitativ hoch
stehenden Städtebau existieren nicht.

Doch liegen Anregungen und Ansätze zur
Qualitätssteigerung vor. Diese gilt es zu-
sammen mit weiteren Ideen zu vertiefen.

Laut Definition im «Petit Robert» ist Qualität «ein wahrnehmbarer, aber nicht messbarer Aspekt» von Dingen. Qualität sei das, was «eine Sache mehr oder weniger empfehlenswert» macht. Der Begriff hängt also mit einer Beurteilung oder Einschätzung zusammen, er ist folglich zu einem guten Teil subjektiv geprägt und muss immer wieder justiert werden.

Dennoch sollte Qualität im Städtebau heute an sich selbstverständlich sein. Schliesslich hat sich die Stadtplanung aus den Grundsätzen der ästhetischen Organisation und Verschönerung der Städte entwickelt – Begriffe, die seit dem 17. Jahrhundert diskutiert und definiert werden.

Trotzdem würde ich die Frage, ob sich die Qualität im Städtebau garantieren lässt, verneinen. Eine gewisse Zurückhaltung – und vor allem Bescheidenheit – in Bezug auf dieses Thema, das gegenwärtig wieder sehr aktuell ist, ist angebracht. Hingegen können wir sicherlich zu einer Verbesserung der Qualität im Städtebau beitragen. Dies sollen nachfolgend einige Überlegungen demonstrieren.

Ausbildung fachspezifischer ausrichten

Ausbildung ist der eigentliche Schlüssel zur Qualität. Eine Verbesserung des Städtebaus ist nicht vorstellbar ohne Fortschritte im Bildungsbereich. Momentan ist insbesondere eine gewisse Diskrepanz zwischen der akademischen Ausbildung einerseits und der realen Entwicklung der Städte und Agglomerationen andererseits festzustellen.

Denn während unsere Hochschulen vor allem Architekten und Geografen hervorbringen, braucht es für eine erfolgreiche Stadtentwicklung fachspezifische Lehrgänge. Hier sollte sich die Schweiz am Beispiel anderer Länder orientieren, die ab dem ersten Studienjahr separate Studiengänge für Stadtplanung anbieten.

Vom starren Verfahren zum flexiblen Projekt

Stadtplanung und Stadtentwicklung sind immer komplexer geworden und lassen sich heute nicht mehr durch lineare und chronologisch strukturierte Prozesse bewältigen, wie sie die heute geltenden Gesetze und Vorschriften vorgeben. Das Schweizer Mittelland hat sich vom «grossen Garten», wie Jean-Jacques Rousseau es einst beschrieb, verabschiedet. Es entspricht heute eher einer «Metapolis» im Sinne des Pariser Urbanisten François Ascher.

Im Planungsprozess sind daher iterative Methoden nötig, Innovation ist gefragt. Das hierarchische Vorgehen, gemäss dem die Richtplanung, Nutzungsplanung, Detailplanung und Entwicklungsplanung zeitlich nacheinander abfolgen, hat zwar Vorteile. Doch sind ihm auch klare Grenzen gesetzt. Dies gilt insbesondere, wenn es darum geht, auf die Dynamik des Immobilienmarkts zu reagieren, auf die Erwartungen der verschiedenen Beteiligten einzugehen und ein kohärentes sowie qualitativ hoch stehendes Endergebnis hervorzubringen.

Was letztlich zählt, ist nicht die Anwendung eines gesetzlichen Planungsinstruments, sondern die tatsächliche Urbanisierung eines Terrains. Eine Konsequenz dieser Überlegung ist die Forderung, dass jede städtebauliche Planung bereits den Baubeginn und den Einzug des ersten Mieters berücksichtigen sollte.

Diesbezüglich haben insbesondere die SBB, aber auch Städte wie Lausanne, die nicht mehr ausschliesslich als Planer, sondern ebenfalls als Eigentümer, Investoren und Betreiber agieren, innovative Wege beschritten. Sie verbinden die Bereiche städtische Planung, Projektierung und Suche nach Partnern oft auf ungewohnte und relativ freie Weise, um so qualitativ hochstehende Projekte umsetzen zu können. Der Begriff «Projekt» sollte also Priorität haben. Geht es doch darum, einen

Ansatz zu wählen, der zu einer Vision führt, die alle Beteiligten zusammenbringt und der sich auf den gesamten Prozess anwenden lässt.

Nachhaltigkeit auf die Stadt anwenden

Qualität ist ein Konzept, das sich ständig wandelt. Der Fall des Projekts Pruitt-Igoe in St. Louis (Missouri/USA) hat diesbezüglich traurige Berühmtheit erlangt: Der modernistische Wohnsiedlungskomplex wurde bei seiner Fertigstellung 1954 in höchsten Tönen gelobt – und nur 20 Jahre später dem Erdboden gleichgemacht.



Dieses Beispiel zeigt, wie schnell sich im Städtebau die Vorstellungen, was gut und schlecht ist, verändern können.

Daraus ergeben sich verschiedene Schlussfolgerungen, die schliesslich zum Konzept der Nachhaltigkeit führten. Zuerst kommt der Grundsatz der Robustheit, der Strapazierfähigkeit: d.h. der Fähigkeit von Orten und Gebäuden, sich im Lauf der Zeit weiterzuentwickeln und anzupassen. Man sollte sich also von massgeschneiderten Planungen distanzieren und städtebauliche Instrumente bevorzugen, die flexibel und anpassungsfähig sind.

Hingegen verändert sich das einmal geschaffene Verkehrsnetz mit seinen Strassen und Plätzen im Lauf der Zeit nicht grundlegend, auch wenn die Städte räumlich bearbeitet und entwickelt werden. Dies erklärt auch, weshalb man sich bemüht, die Bestandtei-

le dieses Netzes zu strukturierenden Elementen und hochwertigen Orten zu machen.

Diesbezüglich kommt der Rolle und dem Handlungsspielraum der Gemeinwesen im öffentlichen Raum eine grosse Bedeutung zu. Denn die raumplanerischen Eingriffe in diesen prominenten Räumen können positiv ansteckend wirken und die Qualität der gebauten Umgebung beeinflussen.

Wettbewerb für innovative Lösungen

Ein Vergabeverfahren bietet zwar noch keine Gewähr für mehr Qualität. Es ist aber ein wichtiger Faktor, der zu einem hochwertigeren Städtebau führen kann. Das Wettbewerbsprinzip in all seinen Formen sollte systematisch angewendet werden – nicht nur vom Gemeinwesen, sondern auch von privaten Akteuren. Denn es bietet Gewähr dafür, dass verschiedene Möglichkeiten für einen gegebenen Standort ausgelotet werden. Dieses Verfahren kann innovative Lösungen fördern, die zu einer Aufwertung sowohl des bebauten als auch des unbebauten städtischen Raums führen. Unter Wettbewerb ist dabei eine konstruktive Gegenüberstellung von Ideen, Methoden, Bildern, Projekten und Mitteln zu verstehen, der sich an alle Akteure richtet, die mit Städtebau und Stadtentwicklung zu tun haben.

Ideen weitergeben

Der Eindruck, dass der Stadtplaner eine untergeordnete Rolle bei der räumlichen Bearbeitung der Stadt spielt, scheint mir richtig zu sein. Da Qualität jedoch auch eine Frage der Einschätzung ist, muss zwingend verständlich gemacht werden, was eine hochwertige Stadtplanung ausmacht; dies ist allerdings nicht einfach.

Darin liegt einer der Gründe, weshalb es heute so entscheidend ist, alle be-



Visionäres städtebauliches Konzept mit starker Signalwirkung: Kop van Zuid, Rotterdam, NL

troffenen Akteure eines städtebaulichen Projekts miteinander zu vernetzen und am Prozess der städtischen und räumlichen Produktion und Entwicklung teilhaben zu lassen: Bevölkerung, Nutzer, Nachbarn, Verbände, Bauträger, Investoren, Gemeinwesen, Unternehmen, Ökonomen, Ingenieure, Architekten und Soziologen.

Das Prinzip der Partizipation im weiteren Sinn des Worts ermöglicht die Verbreitung von Ideen innerhalb einer Gruppe. Es trägt dazu bei, ein Verständnis dafür zu entwickeln, was Qualität in einem gegebenen Ort und Kontext bedeutet. Das Vorgehen, das die Stadt Genf bei den Arbeiten zu ihrem Richtplan und der Kanton Genf bei der Planung der städtischen Entwicklungsachsen PACA wählten, erwies sich diesbezüglich als sehr effizient. Der Prozess stützte sich auf bereichsübergreifende thematische Workshops, die Beteiligung der Bevölkerung und die Erarbeitung einer Charta.

Ein partizipatives Vorgehen ermöglicht insbesondere eine Vermittlung der Eckwerte, die Pascal Amphoux und Antonio da Cunha unter dem Begriff «städtische Intensität» zusammenfassen: hohe bauliche Dichte, gemischte

Nutzung und qualitativ hochstehende Einrichtungen – alles Faktoren, die zur Schaffung einer hochwertigen bebauten Umwelt beitragen können.

Was wir heute als Qualität empfinden, braucht dennoch nicht von allen Beteiligten als positiv wahrgenommen zu werden. Wir müssen deshalb immer wieder von Neuem lernen, was «Zusammenleben» bedeutet, um eine neue gemeinsame Vision eines qualitativ hochstehenden Städtebaus entwickeln zu können.

(Übersetzung)



Patrice Bulliard, 1969, verfügt über einen Nachdiplomabschluss in Immobilienwirtschaft der IHS in Rotterdam (Niederlande), einen Bachelor- und Masterabschluss in Stadtplanung der Universität Oxford Brookes (Grossbritannien) sowie einen Bachelorabschluss in Architektur der Universität Montreal (Kanada). Nachdem er mehrere Jahre im Privatsektor als Stadtplaner und Projektleiter bei den SBB Immobilien tätig war, ist er seit einem Jahr Leiter des Amtes für Städtebau der Stadt Lausanne.

Siedlungsentwicklung und Siedlungssteuerung in den Kantonen

• • • • •

Daniel Müller-Jentsch
daniel.mueller-jentsch@avenir-suisse.ch
Lukas Rühli
lukas.ruehli@avenir-suisse.ch



Im langjährigen Durchschnitt wächst die Schweizer Bevölkerung um 50'000 Personen pro Jahr. Die Kanalisierung des damit verbundenen Siedlungswachstums ist die wohl grösste Herausforderung der Raumplanung. Gemäss Bundesverfassung obliegt die Raumplanung den Kantonen; nun hat Avenir Suisse erstmals die kantonalen Instrumente

zur Siedlungssteuerung inventarisiert und miteinander verglichen. Dabei zeigte sich eine grosse Vielfalt an innovativen Lösungsansätzen. Allerdings bestehen in einigen Bereichen substanzielle Vollzugsdefizite und punkto Effektivität der Siedlungssteuerung erhebliche Unterschiede.

Die Schweiz erlebt seit Jahrzehnten ein rasantes Siedlungswachstum, das sich in den letzten Jahren noch beschleunigt hat. Während sich das Siedlungsgebiet von 1980 bis 2002 landesweit um 13 Quadratkilometer pro Jahr ausdehnte, verdoppelte sich dieser Wert von 2002 bis 2008 auf 27 Quadratkilometer. Somit wird alljährlich eine Fläche grösser als der Walensee neu überbaut. In 23 von 26 Kantonen wächst die Siedlungsfläche schneller als die Bevölkerung (siehe Abb. 1). Das 2002 vom Bundesrat formulierte Ziel, die bebaute Fläche auf 400 Quadratmeter pro Einwohner zu begrenzen, wurde bereits überschritten. Diese Entwicklung läuft dem in der Bundesverfassung verankerten Ziel des nachhaltigen Umgangs mit dem Boden zuwider. Die mangelnde Nachhaltigkeit der Siedlungsentwicklung hat die Raumplanungsdebatte neu entfacht, wie die Landschaftsinitiative und die geplante RPG-Teilrevision zeigen. Nun hat Avenir Suisse erstmals die kantonalen Instrumente zur Siedlungssteuerung inventarisiert und in einem Kantonsmonitoring miteinander verglichen. Dazu wurden mit den

26 Kantonsplanern ausführliche Interviews auf der Basis eines Fragebogens durchgeführt. Die so gesammelten Informationen wurden durch zusätzliche Recherchen ergänzt. Insgesamt berücksichtigt die Studie 32 Instrumente zur Siedlungssteuerung, die nach sechs Sachgebieten gruppiert sind (siehe Abb. 2): Konzentration der Siedlungsentwicklung; Planung funktionaler Räume; Bauzonenpolitik und Siedlungsbegrenzung; Entwicklung nach innen und Siedlungsqualität; Baulandmobilisierung; Raumbewachung und Richtplancontrolling. Bei den Touristkantonen mit über 25 Prozent Zweitwohnungsanteil kommt als siebter Sachbereich die Zweitwohnungs politik hinzu.

Für das Vorhandensein und die Ausgestaltung der einzelnen Instrumente wurden Punkte vergeben. Diese Bewertung wurde für die sechs Sachgebiete zu Teilrankings zusammengefasst. Zum Schluss wurden die Teilrankings zu einem Gesamtranking aggregiert (siehe Abb. 3). Aufgrund der unterschiedlichen Rahmenbedingungen in den Kantonen müssen die Ergebnisse jedoch mit Vorsicht interpretiert werden. Die

Positionierung eines Kantons gibt vor allem Aufschluss darüber, wie ausdifferenziert das planerische Instrumentarium in einem bestimmten Sachgebiet ist und wie konsequent diese Instrumente angewendet werden. Die Punktverteilung zeigt zudem, in welchen Sachbereichen ein Kanton über ein starkes Instrumentarium verfügt und wo Defizite bestehen. Diese Rankings dienen somit vor allem der Übersicht. Wichtiger ist jedoch die detaillierte Beschreibung der einzelnen Instrumente und ihrer spezifischen kantonalen Ausprägungen.

Städtisch geprägte Kantone schneiden gut ab

Im Gesamtranking schneiden die städtischen Kantone Zürich, Genf und Basel-Stadt besonders gut ab. Diese Kantone verfügen über ein umfassendes Instrumentarium zur Siedlungssteuerung. Entsprechende planerische Massnahmen treffen hier aufgrund des Problemdrucks eher auf Akzeptanz. Auch im besonders grossen und heterogenen Bern gibt es auf kantonaler Ebene ein effektives Regelwerk zur überörtlichen Steuerung der Siedlungsentwicklung. Schwach entwickelt ist die Raumplanung hingegen in den Bergkantonen; eine Ausnahme ist Graubünden. Glarus und Wallis hingegen verfügen auf kantonaler Ebene kaum über Instrumente zur Steuerung der Siedlungsentwicklung. Auch das Tessin und der Kanton Uri haben erst in letzter Zeit damit begonnen, griffige Instrumentarien zu entwickeln.

Gemischte Bilanz der Agglomerationskantone

Im Mittelfeld des Kantonsrankings liegen mehrheitlich Agglomerationskantone des Mittellandes. Viele dieser vormals ländlich geprägten Gebiete erlebten in den letzten Jahrzehnten ein rasantes Siedlungswachstum, vefü-

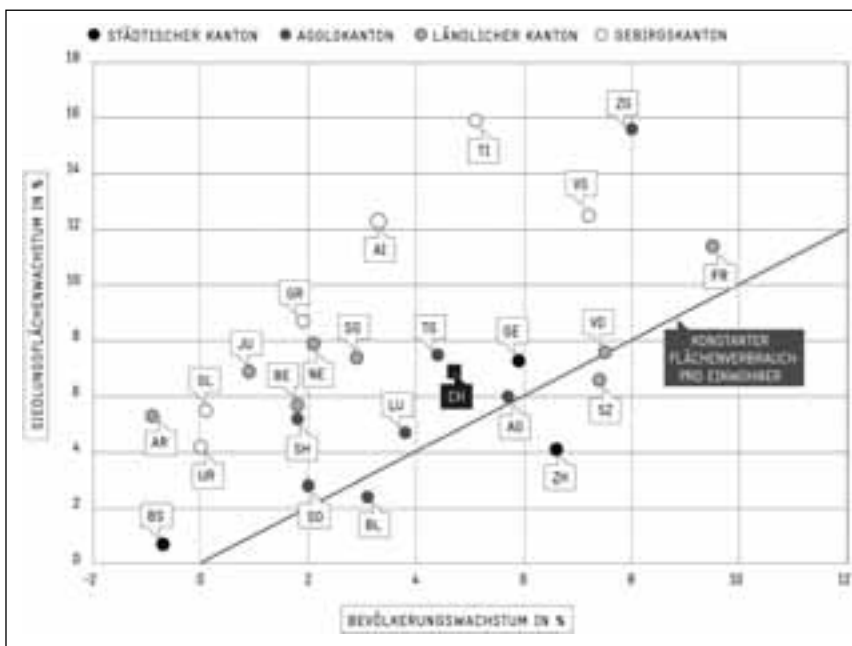


Abb. 1: Bevölkerungs- und Siedlungsflächenwachstum in den Kantonen (2002-2008)



Abb. 2: Instrumente und Sachgebiete zur Steuerung der Siedlungsentwicklung

gen jedoch lediglich über ein lückenhaftes planerisches Instrumentarium zur Steuerung suburbaner Strukturen. Grob lassen sich drei Gruppen unterscheiden:

- Thurgau, St.Gallen, Solothurn und Zug verfügen bereits seit längerem über vergleichsweise effektive Instrumente zur Siedlungssteuerung.
- Waadt, Luzern, Basel-Landschaft und Aargau haben erst damit begonnen, ihr planerisches Regelwerk den neuen Verhältnissen anzupassen.
- Die Agglomerationskantone Freiburg, Schwyz und Neuenburg können bisher nur auf schwach ausgeprägte Instrumente zur Siedlungssteuerung auf der Ebene des Richtplans zurückgreifen.

Schwächeres Abschneiden kleiner Kantone

Auf den hinteren Rängen finden sich vielfach kleine Kantone. Zum einen kommen diese räumlich relativ homogenen Kantone mit einem weniger ausdifferenzierten Instrumentarium aus. Zum andern scheint es gerade kleinen

Kantonen schwerzufallen, übergeordnete Aufsichts- und Steuerungsaufgaben gegenüber den Gemeinden durchzusetzen.

Zudem verfügen sie teilweise nicht über die Ressourcen, um ihre Kompetenzen in vollem Umfang wahrzunehmen. So

verfügen beispielsweise die Kantone Appenzell Innerrhoden und Ausserrhoden, Glarus, Nid- und Obwalden sowie Schaffhausen in ihren Raumplanungsämtern über weniger als zwei Vollzeitstellen zur Bewältigung sämtlicher planerischen Aufgaben.

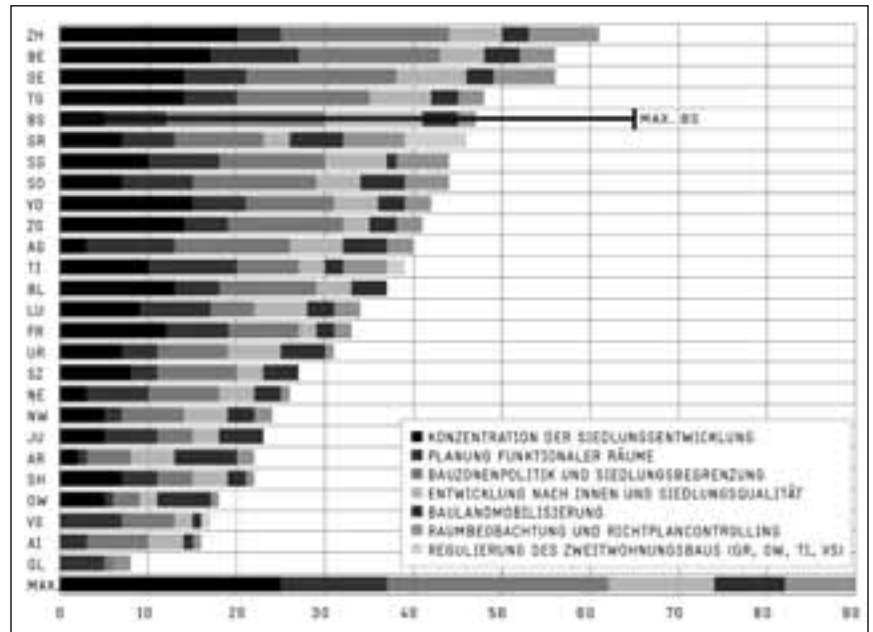


Abb. 3: Gesamtranking des Instrumentariums zur Steuerung der Siedlungsentwicklung

Das Kantonsmonitoring von Avenir Suisse

Das in diesem Beitrag zusammengefasste, 140-seitige Kantonsmonitoring von Avenir Suisse trägt den Titel «Raumplanung zwischen Vorgabe und Vollzug – Inventar kantonalen Instrumente zur Siedlungssteuerung».



Es vergleicht die reale Siedlungsentwicklung in den Kantonen (Kapitel 3). Kern der Analyse ist jedoch der Vergleich kantonalen Instrumente zu Siedlungssteuerung (Kapitel 4). Die Studie wurde im Juni 2010 veröffentlicht.

Download (französisch: Zusammenfassung): www.avenir-suisse.ch > Publikationen

Tendenziell schwächer schneiden auch die Kantone der West- und Zentralschweiz ab. Eine auffallende Gemeinsamkeit der Westschweizer Kantone sind ihre Defizite bei der Begrenzung des Siedlungswachstums; Ausnahme ist der Stadtkanton Genf. Fünf der sechs Kantone mit den grössten Bauzonenreserven – Wallis, Jura, Neuenburg, Waadt, Freiburg – liegen in der Romandie. Keiner dieser Kantone nutzt Instrumente wie Siedlungsbegrenzungslinien oder Siedlungstrenngürtel. Auch im Teilranking zur Bauzonenpolitik schneiden sie meist unterdurchschnittlich ab.

Ähnliche Kantone – grosse Unterschiede

Interessanterweise schneiden auch Kantone mit ähnlichen Rahmenbedingungen zum Teil sehr unterschiedlich ab. Während Glarus im Ranking den letzten Platz belegt, ist das punkto Grösse und Topografie vergleichbare Uri dank umfassender Reformen im Mittelfeld angesiedelt. Auch die beiden grossflächigen Bergkantone Graubünden und Wallis weisen weitgehend

parallele Rahmenbedingungen auf. Doch während das Wallis auf kantonaler Ebene kaum griffige Instrumente zur Siedlungssteuerung anwendet, gehört Graubünden – auch dank einer innovativen Zweitwohnungspolitik – zur Spitzengruppe. Sowohl Zug als auch Schwyz nutzen die Nähe zu Zürich für eine wachstumsorientierte Standortpolitik. Zug bemüht sich dabei jedoch deutlich stärker, das Siedlungswachstum zu steuern.

Erfolgreiche Instrumente breiter einsetzen

Raumplanung ist ein lernendes System. Deshalb ist es Aufgabe der kantonalen Politik, das eigene Planungsinstrumentarium regelmässig zu überprüfen und weiterzuentwickeln. Eine Reihe von kürzlich abgeschlossenen Richtplanrevisionen und zahlreiche Reformbeispiele illustrieren, dass sich viele Kantone dieser Aufgabe stellen. Dabei erweist sich der Föderalismus als dynamisches Laboratorium für die Entwicklung innovativer Instrumente und optimaler Lösungen. Es muss jedoch auch Transmissionsmechanismen für die



Nach wie vor aktuelle historische Vorbilder: Mittelalterliche Stadtstrukturen – dicht, kompakt, vielfältig

Verbreitung erfolgreicher Methoden geben, und gescheiterte Ansätze gilt es zu verwerfen. Vergleichende Analysen wie das vorliegende Kantonsmonitoring dienen diesem Zweck.

In den 30 Jahren seit Inkrafttreten des RPG wurden in den Kantonen zahlreiche Instrumente zur Siedlungssteuerung entwickelt und einem Praxistest unterzogen. Diesen Erfahrungsschatz gilt es zu nutzen. Obwohl sich inzwischen in vielen Bereichen eine «Best Practice» herauskristallisiert hat, wird diese oft nur von einem Teil der Kantone übernommen. So kennt etwa ein Drittel der Kantone bisher keine Siedlungsbegrenzungslinien, und ein weiteres Drittel setzt sie nur zögerlich ein. 21 von 26 Kantonen haben zwar in ihren Richtplänen Zentren und Entwicklungsachsen definiert, oft handelt es sich dabei jedoch eher um eine Zustandsbeschreibung als um eine Strategie zur Steuerung. Auch Instrumente gegen die Baulandhortung sind, abgesehen von der flächendeckenden Erfassung von Bauzonenreserven, bisher noch kaum verbreitet. Es besteht somit noch ein erheblicher Verbesserungsbedarf.

Mindeststandards auf Bundesebene sind nötig

Zwei Resultate des Rankings sind auffällig: einerseits die grosse Varianz zwischen den Kantonen (Glarus: 8 Punkte, Zürich: 61 Punkte) und andererseits die Tatsache, dass selbst die Kantone in der Spitzengruppe nicht einmal zwei Drittel der theoretisch möglichen Punkte erreichen. Bei Kantonen im unteren Teil des Spektrums fällt es teilweise schwer, überhaupt von einer Siedlungssteuerung auf kantonalen Ebene zu sprechen. Als übergeordnetes ungelöstes Problem schälen sich aus dem Kantonsvergleich die Vollzugsdefizite sowohl auf kantonalen als auch auf kommunaler Ebene heraus. Es scheint daher geboten, für wichtige Bereiche der Siedlungssteuerung

– insbesondere für die Bauzonenspolitik und die Konzentration der Siedlungsentwicklung – auf Bundesebene verbindliche Mindeststandards festzulegen und konsequent einzufordern.

Während die Bundesvorgaben im Sachbereich Siedlung bisher meist allgemeiner Natur bleiben, gibt es durchaus einige Sachbereiche, in denen die raumplanerischen Bundesvorgaben wesentlich verbindlicher sind. Dazu zählen etwa das Waldgesetz, das Bau- ausserhalb der Bauzone, das bäuerliche Bodenrecht und die Fruchtfolgeflächen. Paradoxiertweise betreffen alle diese Vorgaben die Agrar- und Forstwirtschaft – also den Primärsektor, der weniger als fünf Prozent der Schweizer Wirtschaftsleistung ausmacht. Für die Siedlungsentwicklung jedoch, die aus ökonomischer und planerischer Sicht ungleich wichtiger ist, existieren kaum präzise und verbindliche Regeln. Die

anstehende Teilrevision des RPG sollte daher dringend genutzt werden, um dieses Problem anzugehen.



Daniel Müller-Jentsch, 1969, ist seit 2007 Projektleiter und Mitglied des Kaders bei Avenir Suisse. Nach dem Studium der Ökonomie in Grossbritannien und den USA arbeitete er während sieben Jahren bei der Weltbank in Brüssel. Er leitete das Projekt zum Kantonsmonitoring.



Lukas Rühli, 1979, arbeitet seit 2008 bei Avenir Suisse und ist seit Juli 2010 Junior Projektleiter. Er studierte von 2000 bis 2007 Geografie und Volkswirtschaft an der Universität Zürich.

Siedlungsentwicklung im Kanton Schwyz am Beispiel des Modellvorhabens «Raum+ Schwyz»

• • • • •

Robert von Rotz
robert.vonrotz@sz.ch



Zusammen mit der ETH Zürich und dem ARE schlossen der Kanton Schwyz und seine Gemeinden 2009 das Modellvorhaben Raum+ erfolgreich ab. Die Resultate zeigen, dass

beträchtliche innere Reserven bestehen, diese allerdings häufig kleinparzellig sind. Wie kam es zu diesem Modellvorhaben – und wie soll es weitergehen?

Der Kanton Schwyz galt lange Zeit als armer Kanton. In dieser überwiegend ländlich geprägten Region setzten die typischen Änderungen der Nachkriegszeit erst spät ein. Dies zeigt beispielsweise die Bevölkerungsentwicklung seit 1890 im Vergleich zu den Kantonen der Zentralschweiz oder zu den Entwicklungen in der gesamten Schweiz (vgl. Abb. 1): Bis ungefähr 1960 nahm die Bevölkerung im Kanton Schwyz im Vergleich zur übrigen Schweiz deutlich langsamer zu. Erst seit den Sechzigerjahren verlief die Entwicklung dynamischer und erreichte gegen Ende des 20. Jahrhunderts den gesamtschweizerischen Durchschnitt. Seither liegen die Wachstumsraten klar über dem schweizerischen Mittel und teilweise sogar deutlich über den Zuwachsraten der benachbarten Kantone Zürich und Zug.

Strassenbauprojekte synchronisiert

Augenfällig ist aber ein erhebliches Ungleichgewicht bei der innerkantonalen Entwicklung (vgl. Abb. 2). Im kan-

tonalen Richtplan aus dem Jahr 2004 wurde daher festgelegt, mittels regionaler Richtplangergänzungen unter anderem Massnahmen der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung aufeinander abzustimmen. Diese Planungen erfolgten in direkter Zusammenarbeit mit den betroffenen Gemeinden. Strassenbauprojekte wurden mit dem kantonalen Strassenbauprogramm synchronisiert, Massnahmen des öffentlichen Verkehrs fanden in der Planung des so genannten Grundangebots ihre Berücksichtigung.

Das Strategiekonzept «Wirtschaft und Wohnen»

Richtplanung allein genügt allerdings nicht. Vielmehr sind auch weitere Politikbereiche, welche die räumliche Entwicklung beeinflussen, auf eine übergeordnete und ganzheitliche Entwicklungsperspektive auszurichten. Der Kanton legte daher 2004 im Strategiekonzept «Wirtschaft und Wohnen» die Stossrichtung der kantona-

len Entwicklungsstrategie fest und bestimmte für die einzelnen sektoralen Politikbereiche die in Angriff zu nehmenden Massnahmen. Verlangt wurde unter anderem eine potenzialorientierte Raumplanung, die zur zentralen Stossrichtung für die Umsetzung der Gesamtstrategie wird. Der Kanton ist gefordert, hier eine stärkere Führungsrolle zu übernehmen, damit die bestehenden Entwicklungspotenziale gezielt genutzt werden können. Dafür braucht es gesetzliche Anpassungen, zum Beispiel im Bereich der Zweckmässigkeitsprüfung von Nutzungsplanungen oder bei der Schaffung eines verbesserten Instrumentariums für die Erschliessung von Bauzonen.

Die Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes

Abgestützt auf das Strategiekonzept «Wirtschaft und Wohnen» wurde 2004 die Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes in Angriff genommen und im November 2007 vom Souverän mit 83 Prozent gutgeheissen. Wohl war die im Strategiekonzept angeregte Zweckmässigkeitsprüfung der kommunalen Planungen politisch chancenlos. Wesentliche Neuerungen wurden mit der Vorlage aber dennoch erreicht: namentlich eine Straffung des Baubewilligungsverfahrens, die Ermächtigung von Gemeinden und des Kantons zu grenzüberschreitenden Planungen wie zum Beispiel im Rahmen des Agglomerationsprogramms Obersee, die innerkantonale Harmonisierung von Baubegriffen und Messweisen sowie die Schaffung des kantonalen Nutzungsplans zur Festlegung regionaler Entwicklungsschwerpunkte und zur Umnutzung grösserer Areale, deren bisherige Bestimmung aufgegeben wird. Der kantonale Nutzungsplan findet erstmals Anwendung in der laufenden Planung der «Entwicklungssachse Urmiberg», die sich über ein Gebiet von rund 100 Hektaren der Gemeinden Schwyz und Ingenbohl erstreckt.

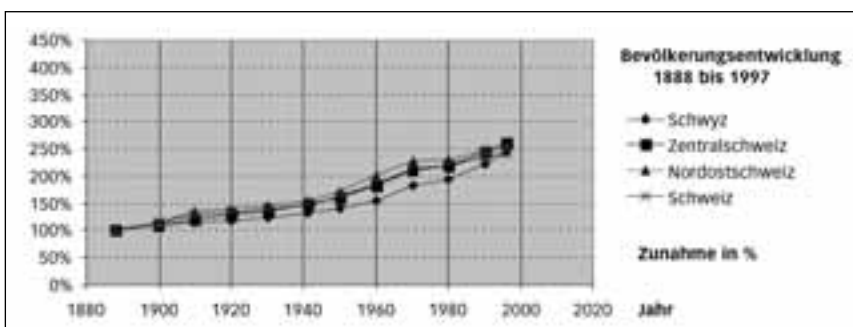


Abb. 1: Bevölkerungsentwicklung 1888 – 1997: Interkantonaler Vergleich

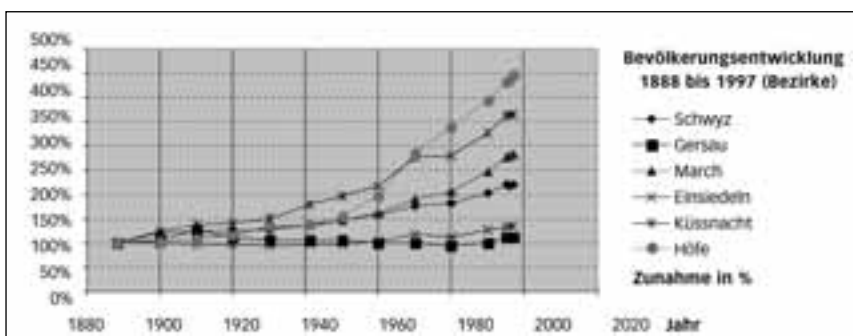


Abb. 2: Bevölkerungsentwicklung der Bezirke 1888 – 1997

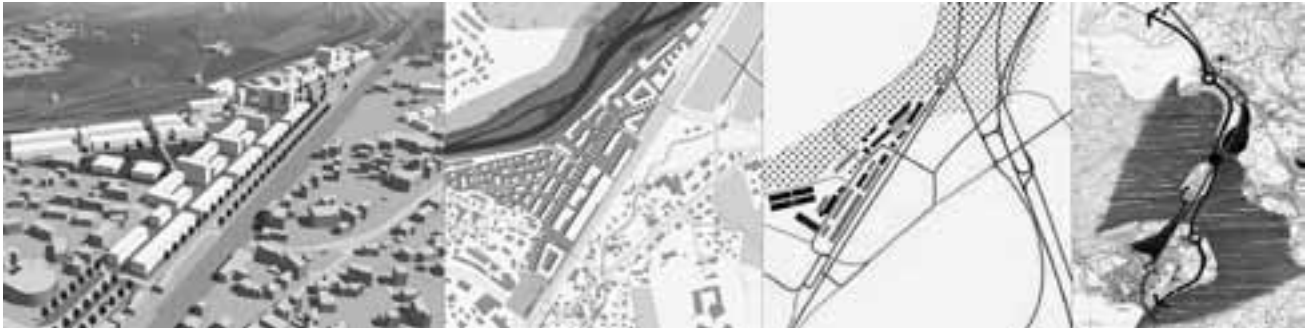


Abb. 3: Testplanung Entwicklungssachse Urmiberg

Das Modellvorhaben Raum+

Ergänzend zu den erwähnten Massnahmen der Siedlungsentwicklung ist eine Übersicht der beanspruchten und in absehbarer Zeit frei werdenden Flächen erforderlich. Dies gilt insbesondere in Zeiten überdurchschnittlichen Bevölkerungswachstums, verbunden mit steigendem Druck auf die Siedlungs-, Erholungs-, Landschafts- und Naturräume sowie mit einer entsprechenden Zunahme des Verkehrs. Der einstmalig beanspruchte Ausweg, neue Bedürfnisse stets auf neuen Flächen unterzubringen, wird zunehmend enger. Die Begrenzung der Zersiedlung und die Fokussierung auf die Transformation des Bestands sind wesentliche Herausforderungen einer zeitgemässen Raumplanung.

Notwendig ist eine Übersicht, die nicht nur bebaute und leer stehende Flächen erfasst, sondern auch jene Flächen, die in absehbarer Zeit einer Umnutzung zugeführt werden sollen. Ebenfalls zu berücksichtigen sind Flächen, die zwar umgenutzt werden könnten, die aber durch verschiedene Restriktionen baulicher, rechtlicher oder erschliessungstechnischer Art blockiert sind. Eine so gewonnene Übersicht liefert wichtige Grundlagen für entsprechende Entwicklungsplanungen. Sie ist letztlich Voraussetzung für das in Theorie und Praxis geforderte Flächenmanagement.

Die Erhebungsmethode dazu wurde an der Professur für Raumentwicklung der ETH Zürich entwickelt und am Mo-

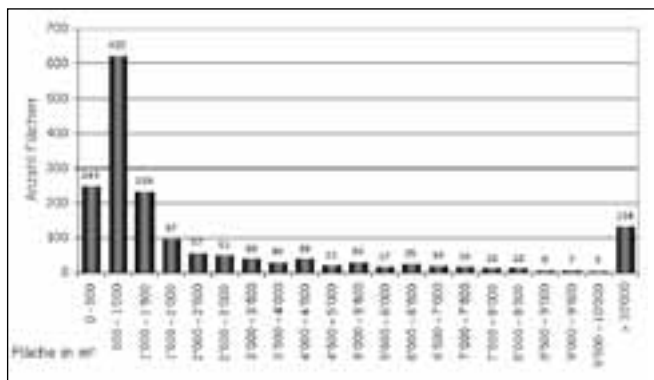


Abb. 4: Verteilung der Siedlungsflächen pro Grössenkatgorie

dellvorhaben Raum+ erfolgreich getestet. Der Regierungsrat des Kantons Schwyz beschloss im Januar 2010, periodische Aktualisierungen nach dieser Methode durchzuführen.

Methode Modellvorhaben als taugliches Instrument

Die Ergebnisse des Modellvorhabens Raum+ zeigen, dass im Kanton Schwyz erhebliche innere Reserven bestehen, wobei allerdings kleine Flächen von unter 2000 Quadratmetern überwiegen. Mit der im revidierten Planungs- und Baugesetz vorgesehenen Harmonisierung der Baubegriffe und Messweisen werden gegenwärtig die Grundlagen geschaffen, um die Reserven an Geschossflächen – nicht nur der Areale – gesamtkantonal vergleichbar analysieren zu können.

Der Weg zu einem umfassenden Siedlungsflächenmanagement ist aller-

dings noch weit. Zudem sind mit der RPG-Teilrevision neue Bundesvorgaben zu erwarten. Die Grundlagenarbeit der Kantone ist dennoch voranzutreiben; die Methode der Modellvorhaben hat sich dabei als taugliches Instrument erwiesen.

Abschlussbericht der Professur für Raumentwicklung (Hrsg.): Siedlungsflächenpotenziale für eine Siedlungsentwicklung nach innen – Modellvorhaben Raum+ Schwyz, Zürich 2010



Robert von Rotz, 1952, studierte Architektur und Raumplanung (Nachdiplomstudium) und promovierte an der ETH Zürich zum Dr. sc. techn. Nach einigen Jahren Praxis in verschiedenen Architekturbüros und als Oberassistent am damaligen ORL-Institut wurde er 1992 vom Regierungsrat des Kantons Schwyz zum Vorsteher des kantonalen Raumplanungsamtes, dem heutigen Amt für Raumentwicklung, gewählt.

Der Weg zu einem umfassenden Siedlungsflächenmanagement ist aller-

Das Agglomerationsprogramm als Förderinstrument der integrierten Stadtentwicklung

• • • • •

Nicole Surchat Vial
nicole.surchat-vial@etat.ge.ch
Sébastien Beuchat
sebastien.beuchat@etat.ge.ch

Gilles Mulhauser
Gilles.Mulhauser@etat.ge.ch



Die Lancierung der bundesrätlichen Agglomerationspolitik 2001 sowie der Zugang zum Infrastrukturfonds haben den Weg für das Agglomerationsprogramm geebnet. Dieses zählt zu den innovativsten öffentlichen Programmen der letzten Jahrzehnte im Bereich der Raumplanung und der nachhaltigen Entwicklung. Denn das Agglomerations-

programm basiert auf einer ganz besonderen Grundlage: Zum einen bedingt die Mitfinanzierung des Programms durch Bundesbeiträge für den Agglomerationsverkehr eine umfassende Vision von Städtebau, Mobilität und Umwelt. Und zum andern werden diese Beiträge im Vierjahresrhythmus vergeben, was die Dynamik positiv beeinflusst.

Das Agglomerationsprogramm ist ein Planungsinstrument, das sowohl die Koordination als auch die Umsetzung bereichsübergreifender Projekte ermöglicht. Genau dies war die Absicht des ARE und des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO, die dieses Programm formulierten. Die Bundesbeiträge an Verkehrsinfrastrukturen in Agglomerationen werden auf der Grundlage einer langfristigen Planung ausbezahlt, die alle vier Jahre zu aktualisieren ist. Diese rasche Abfolge vorgegebener Termine ist ein Charakteristikum der Agglomerationspolitik, das für Präzision, Stringenz und Innovation sorgt. Hinzu kommt, dass Agglomerationsprogramme koordinierte und priorisierte Projekte und Massnahmen in den Bereichen Mobilität, Stadtentwicklung, Umwelt und Landschaft umfassen, die eine Steuerung der Raumentwicklung ermöglichen sollen.

Urbanisierung fördern, Zersiedelung eindämmen

Im Rahmen der Agglomerationsprogramme schliessen sich regionale oder lokale Gebietskörperschaften der Agglomeration in einem bereits bestehenden oder noch zu schaffenden Verbund zusammen. Gemeinsam übernehmen sie die Verantwortung für die Entwicklung eines Agglomerationsprogramms. Dabei bietet eine Leistungsvereinbarung mit dem Bund Gewähr dafür, dass die beteiligten Akteure in einem klar definierten Zeitraum Bundesbeiträge für die Umsetzung der geplanten Projekte und Massnahmen erhalten. Diese Vereinbarung ist der zweite, äusserst wirkungsvolle Aspekt dieser Politik. Ziel der Strategie des Bundes ist nicht nur eine Optimierung der Verkehrsinfrastruktur, die zu einer höheren Dichte und einer Verminderung der Defizite führen soll. Indem Verdichtungsräume mit dem öffentlichen Verkehrsnetz gekoppelt werden, soll auch eine qualitativ hochstehende Urbanisierung gefördert und die städ-

tische Zersiedelung eingedämmt werden.

Durch die gestaffelte Abwicklung des Agglomerationsprogramms wird das öffentliche Handeln vorangetrieben, wobei die lokalen Akteure in die rollende Planung einbezogen werden. So können die in den Programmen der ersten Generation getroffenen Entscheide ständig überprüft, bestätigt, konkretisiert und für die nachfolgende Programmgeneration vertieft werden. Im Zusammenhang mit der grenzüberschreitenden Agglomeration Frankreich-Waadst-Genf tauchen immer wieder einige Themen auf, welche die Funktionalität und städtebauliche Qualität dieses umfassenden Programms gewährleisten sollen. Dazu gehören insbesondere:

- Das Verkehrsnetz als Rückgrat der Stadt;
- die Beziehung zwischen bebauten Gebieten und den sie umgebenden Naturräumen und Landwirtschaftsflächen als Garant für eine gelungene Integration in die Genfer Landschaft;
- die städtebauliche Form mit ihren publikums- und verkehrsintensiven Orten, die den Lebensraum für heutige und zukünftige Bewohner bilden.

Förderinstrument der integrierten Stadtentwicklung

Im Rahmen der Entwicklung dieses sehr weitläufigen Raums kommt zudem ein überaus wichtiges Instrument zum Einsatz: die Planung auf der Ebene der Entwicklungsachsen der Agglomeration, der so genannten PACA. Diese Ebene bildet das Bindeglied zwischen der übergeordneten Ebene des Agglomerationsprogramms und der Ebene des alltäglichen Quartierlebens. Auf dieser Zwischenebene muss das Agglomerationsprogramm nicht sämtliche Fragen beantworten. Hier geht es für die verschiedenen Akteure bloss darum, das Wesentliche zu erfassen, die Eckpunkte der zukünftigen Entwicklung herauszuarbeiten und

aus dem Wünschenswerten das effektiv Machbare herauszuschälen. Das Arbeiten mit verschiedenen Szenarien, die in mehreren Runden diskutiert werden, stärkt dabei das Engagement der Gemeindevertreter und erleichtert die Überwindung grenzbedingter Schwierigkeiten.

Agglomerationsprogramme machen es möglich, strategische Ziele in Massnahmen umzusetzen. Damit tragen sie zur Schaffung einer optimierten Raumordnung bei, die eine nachhaltige Mobilität und damit auch nachhaltige Städte fördert. Da das Ergebnis dieses Prozesses von den Akteuren auf lokaler und globaler Ebene mitgetragen und breit kommuniziert wird, ist das Agglomerationsprogramm ein echtes und innovatives Förderinstrument einer integrierten Stadtentwicklung.

Die Natur im verdichteten Raum

Natur und biologische Vielfalt sind in den städtischen Agglomerationen in unterschiedlichem Mass vorhanden. Das hat einerseits mit den räumlichen Grundgegebenheiten zu tun, andererseits mit den planerischen Eingriffen der Vergangenheit. Die Verteilung der Ökosysteme und natürlichen Lebensräume sowie relativ klare Schnittstellen zwischen bebautem Raum und Natur sind dabei von entscheidender Bedeutung. In der Genfer Agglomeration spielt der Zusammenfluss von Arve und Rhone am Ausgang des Genfersees diesbezüglich eine Schlüsselrolle. Diese geomorphologische Gegebenheit musste bei der Entwicklung des Agglomerationszentrums seit Jahrhunderten systematisch berücksichtigt werden. In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts wurden verschiedene rechtliche Grundlagen wie etwa Freihaltezonen entlang von Wasserläufen und Auenwäldern geschaffen, aber auch Gesetze zum Uferschutz verabschiedet, um das enorm wichtige Gewässernetz so weit wie möglich bewahren zu können. Deshalb gibt es

nach wie vor lange unbebaute Geländestreifen. Sie sind an einigen Stellen dicht bewachsen, was die Uferböschungen namentlich vor Erosion schützt, und sie bieten bis ins Stadtzentrum hinein Lebensraum für eine Vielfalt von Land- und Wassertieren.

Das Konzept einer durchgrünten Agglomeration ist im Richtplan des Kantons Genf seit mehreren Jahrzehnten verankert. Dadurch konnte eine Reihe unbebauter Grünflächen erhalten werden, die mit dem ländlichen Raum am Fuss der Gebirgszüge rund um das Genfer Becken verbunden sind. Dieses Gesamtgefüge bietet nicht nur lebenswichtige Verbindungswege für Land- und Wassertiere bis mitten ins städtische Zentrum von Genf hinein, sondern dient der Bevölkerung auch als Erholungsraum. Seit jeher wurden Naturräume und Grünflächen in die Siedlungsgebiete integriert oder im Rahmen von Stadterweiterungen geschaffen. Ihre Erhaltung ist eine Grundvoraussetzung für die Entwicklung eines Zentrums, das auf den Schutz der biologischen Vielfalt Rücksicht nimmt.

Grünflächen als eigenständige Bauelemente verstehen

Die Verdichtung ist für die Natur jedoch problematischer als die städtische Form an sich. Die meisten zu verdichtenden Sektoren umfassen jahrzehntealte Landschaftsstrukturen. Rasen und Wiesen, aber auch Baumbestände, die zuweilen aus alten Gehölzen hervorgegangen sind, können von grosser ökologischer Bedeutung sein. Das zeigt sich im Übrigen auch in den einschlägigen Inventaren. Diese Grünflächen bieten Lebensraum für einige in der Schweiz gefährdete Tier- und Pflanzenarten, die hier erstaunlich gut gedeihen. Das Problem einer städtischen Erneuerung, die respektvoll mit diesen natürlichen Schätzen umgeht, stellt sich insbesondere in den ältesten Einfamilienhausquartieren und rund um grosse Anwesen. Auf



Grünflächen: Kunst und Erholung

der Gesamtebene der Agglomeration und auf der Ebene der städtischen Entwicklungsachsen konzentrieren sich die Überlegungen im Wesentlichen auf den Erhalt der Naturräume und der biologischen Korridore. Bei der Verdichtung der Quartiere hingegen ist es entscheidend, im Projektverlauf möglichst früh festzuhalten, wo biologisch wertvolle und erhaltenswerte Strukturen vorhanden sind. Die Gewährleistung der biologischen Durchlässigkeit verdichteter Quartiere ist von höchster Wichtigkeit.

Schliesslich können durch einen differenzierten Umgang mit Naturräumen, durch eine Begrünung von Strassenverläufen sowie durch die Schaffung ausgedehnter Grünflächen – etwa auf Dächern – die am stärksten benachteiligten Teile der Stadt aufgewertet werden. Eine Charta, ähnlich wie sie momentan für Industriezonen und Privatgärten im Kanton Genf erarbeitet wird, kann ein gutes Instrument sein, um den Bauträgern solche Konzepte, die ihnen manchmal noch etwas vage vorkommen, verständlich zu machen. Am Ende geht es darum, eine «Pflasterli-politik» zu vermeiden: Es genügt also nicht, am Schluss noch ein paar grüne

Infrastrukturen einzuplanen. Vielmehr müssen Grünflächen als eigenständige «Bauelemente» verstanden werden, die allenfalls sogar noch vor dem eigentlichen Start der Arbeiten einzurichten sind.

(Übersetzung)



●
Nicole Surchat Vial, 1958, Architektin, Stadtplanerin EPFL FSU, Leiterin des Agglomerationsprogramms, Kanton Genf



Sébastien Beuchat, 1969, Geologe; Leiter Bereich Natur, Landwirtschaft und Landschaft des Agglomerationsprogramms Frankreich-Waadts-Genf, Kanton Genf



Gilles Mulhauser, 1962, Biologe, Ökologe SVU. Direktor des Amtes für Natur und Landschaft, Kanton Genf

Die Zweitwohnungsproblematik in der Tourismusregion Goms

• • • • •

Ivo Willimann
ivo.willimann@hslu.ch



Die Auswirkungen von Zweitwohnungen auf die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung einer Region sind vielfältig. Die positiven Effekte sind dabei oft vorwiegend von kurzfristiger Natur: Das Bau- und Baunebengewerbe profitiert von Aufträgen.

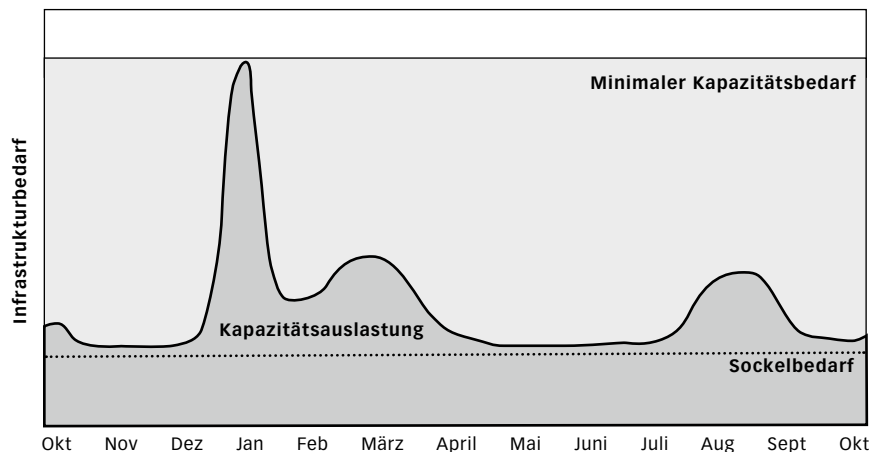
Die negativen Wirkungen hingegen halten langfristig an und hängen unter anderem mit den Infrastrukturkosten zusammen. Im Goms arbeiten deshalb mehrere Gemeinden daran, die Wirkungsbilanz von Zweitwohnungen zu verbessern.

Das Goms liegt eingebettet zwischen Furka, Grimsel, Nufenen und dem Aletschgletscher. Landschaftliche Qualitäten zeichnen dieses Oberwalliser Hochtal ebenso aus wie seine Siedlungsgebiete. Nicht weniger als 20 Gommer Dörfer oder Weiler werden als schützenswerte Ortsbilder von nationaler Bedeutung geführt. Dank dem Zusammentreffen von intakter Natur und erlebbarer Kultur ist das Goms für den Tourismus prädestiniert.

Wie in andern Tourismusregionen ist der Zweitwohnungsanteil im Goms hoch. Mehr als die Hälfte sind Leer- und vor allem Zweitwohnungen. Nur knapp jede dritte Wohnung ist dauerhaft bewohnt. Gemäss der Volkszählung aus dem Jahr 2000 hat das Goms mit fast 57 Prozent im schweizweiten Vergleich den dritthöchsten Zweitwohnungsanteil. Nur Entremont/VS liegt leicht höher und das Albulatal nimmt mit 63 Prozent den Spitzenplatz ein. Zusammen mit dem Albulatal ist das Goms auch die einzige Region in der Schweiz, die mehr Wohnungen als Einwohner zählt.

Hohe Infrastrukturkosten, tiefe Auslastung

Ein hoher Anteil an Zweitwohnungen schraubt den Bedarf nach Infrastruktur nach oben, deren Auslastung jedoch nach unten. Denn Zweitwohnungen sind im Jahresverlauf nur während einer vergleichsweise kurzen Zeit belegt. Gemäss einer Studie der Universität St. Gallen sind es jährlich im Durchschnitt 50 Tage, während 315 Tage stehen die Zweitwohnungen also leer. Zum Vergleich: 2008 waren die Schweizer Hotelbetten während durchschnittlich 140 Tagen belegt. Die 50 Belegungstage der Zweitwohnungen verteilen sich dabei hauptsächlich auf die Hauptsaison. In vielen Tourismusdestinationen sind es insbesondere die Weihnachtstage, in denen Zweitwohnungen praktisch vollständig besetzt sind. Bei einem hohen Zweitwohnungsanteil kann



Kapazitätsauslastung im Jahresverlauf (beispielhafte Darstellung)

es so am Jahresende zu Übernachtungszahlen kommen, die ein Mehrfaches der zwischensaisonalen Werte ausmachen.

Diese saisonalen Gäste benötigen Infrastruktur: Sie wollen von den Bergbahnen befördert werden, mit ausreichend Trinkwasser versorgt sein oder beim Detaillisten vor gefüllten Regalen stehen. Um dies leisten zu können, müssen die Kapazitäten auf diese Spitzenbelastung ausgerichtet werden – Kapazitäten, die ausserhalb der Hauptsaison überdimensioniert sind und zu hohen temporären Überkapazitäten führen. Bei investitionsintensiven Infrastrukturen wie beispielsweise Bergbahnen führt dies zu erheblichen, mitunter bedrohlichen finanziellen Belastungen.

Hindernisse bei der Vermietung von Zweitwohnungen

Für eine gesunde touristische Entwicklung des Goms ist es deshalb wichtig, die Bewirtschaftung der Zweitwohnungen anzukurbeln. Allerdings steht diesem Anliegen ein bedeutendes Hindernis im Weg: Es ist den Eigentümern frei gestellt, ihre Zweitwohnungen nach eigenem Gutdünken zu nutzen. Im Goms stellt sich bezüglich der Vermietung aber noch ein weiteres Problem: Zahlreiche Zweitwohnungen sind

in einem schlechten Zustand. Dies betrifft insbesondere Zweitwohnungen in den alten Dorfkernen. Oft handelt es sich dabei um ehemalige Elternhäuser, die von einer Erbgemeinschaft nur wenig genutzt und kaum unterhalten werden. Sie genügen heutigen Ansprüchen nicht mehr, sind deshalb schlecht vermietbar oder der erzielbare Mietzins ertrag ist zu tief, als dass sich der Vermietungsaufwand lohnen würde.

Regionaler «Aktionsplan Zweitwohnungen»

In der Region Goms haben sich neun Gemeinden daran gemacht, im Rahmen eines ARE-Modellvorhabens Strategien zu erarbeiten, um die Wirkungsbilanz der Zweitwohnungen zu verbessern. Dieses Projekt startete im Herbst 2008 und wird noch bis Sommer 2011 fortbestehen. Gemeinsam erarbeiteten die Gemeinden einen regionalen «Aktionsplan Zweitwohnungen», der innerhalb des Projekts als Orientierungsgeber dient. Der Aktionsplan gliedert sich in die Bereiche «Räumliche Entwicklung», «Gemeindefinanzen» sowie «Tourismus» und hält fest, welche Ziele und Massnahmen im Zusammenhang mit Zweitwohnungen verfolgt werden sollen.

Gemäss dem Aktionsplan gibt es im Goms drei Handlungsschwerpunk-



te: Der Neubau von unbewirtschafteten Zweitwohnungen ist zu regulieren; die Qualität des Wohnungsbestands ist kontinuierlich zu verbessern; und es sind Wege zu finden, beim bestehenden Wohnungsbestand den Anteil an bewirtschafteten Zweitwohnungen zu erhöhen. Für die Regulierung des Zweitwohnungsbaus besteht mit der Kontingentierung ein bereits verschiedentlich praktiziertes und bewährtes Instrument. In der Projektregion führte die Gemeinde Bellwald ein Kontingentierungsreglement ein und schränkt damit den Bau von unbewirtschafteten Zweitwohnungen ein. Die Qualitätsverbesserung beim Wohnungsbestand und die Erhöhung des Anteils der bewirtschafteten Zweitwohnungen werden im Rahmen von Pilotprojekten vertieft bearbeitet.

Liegenschaftsbesitzer persönlich ansprechen

Die Qualität des Wohnungsbestands und die stärkere Belegung ist vorrangi-

ges Thema im Pilotprojekt «Dorfkerne-erneuerung», das diesen Frühsommer von den Gemeinden Binn, Ernen und Grengiols gestartet wurde. Diesen Gemeinden ist es ein Anliegen, auf die steigende Zahl wenig genutzter oder leerstehender Wohnungen in den alten Dorfkernen zu reagieren. Binn, Ernen und Grengiols ernannten je einen Dorfkernbeauftragten, der in den Ortskernen die Gebäudeerneuerung ankurbeln sowie zu einer stärkeren Belegung von Wohnungen anregen soll. Die Dorfkernbeauftragten nehmen mit den betreffenden Liegenschaftsbesitzern Kontakt auf, um deren Anliegen und Zukunftsabsichten in Erfahrung zu bringen. Auf diese Weise werden jene Besitzer ausfindig gemacht, die am Zustand oder an der Nutzungsweise ihrer Liegenschaften etwas ändern möchten. Die Erhebungsergebnisse dienen auch dazu, den Liegenschaftsbesitzern im Rahmen des Möglichen gezielte Unterstützung anzubieten. Obwohl die Kontaktaufnahme mit den Liegenschaftsbesitzern erst vor Kurzem begonnen hat, stimmen die bis-

herigen Rückmeldungen dennoch optimistisch. In allen drei Gemeinden kündigen sich erste Renovations- oder Umnutzungsprojekte an. Diese positiven ersten Erfahrungen machen auch zuversichtlich für ein weiteres Pilotprojekt, das die Gemeinden Bellwald und Blitzingen angedacht haben. Diese Gemeinden wollen mit einer vergleichbaren Vorgehensweise die Bewirtschaftung von Zweitwohnungen explizit angehen. Eine detaillierte Bilanz zum Erfolg beider Pilotprojekte wird in rund einem Jahr gezogen werden können.



Ivo Willimann, 1970, ist Projektleiter am Institut für Betriebs- und Regionalökonomie IBR der Hochschule Luzern. Er verfügt über mehrjährige Projekt-

und Forschungserfahrung im Bereich Gemeinde- und Regionalentwicklung. Sein Arbeitsschwerpunkt sind Strategieplanungsprozesse im ländlichen Raum.

Christian Küng

5. Juni 1956 – 21. August 2010



Das Bundesamt für Raumentwicklung ARE trauert um seinen Vizedirektor Dr. Christian Küng. Länger schon litt er an einer Krankheit, die sich, wie sich herausstellen sollte, auch durch mehrere Operationen nicht bezwingen liess.

Christian Küng hat das ARE seit dessen Gründung vor gut zehn Jahren entscheidend mitgeprägt: seit Juli 2000 als Mitglied der Geschäftsleitung, ab August 2002 dann als Vizedirektor und Leiter der Verkehrskoordination. Zudem amtierte er im ersten Halbjahr 2009 ad interim als Direktor des ARE.

Fragen des Verkehrs haben den Juristen bereits zu Beginn seiner beruflichen Laufbahn gefesselt. So widmete er seine Dissertation der «Konzession von Luftseilbahnen nach Bundesrecht». Sein Interesse für den Verkehr führte ihn, nach vier Jahren Tätigkeit als Wirtschaftsjurist, 1985 zum Dienst für Gesamtverkehrsfragen GVF des Generalsekretariats des späteren Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK; vorerst als wissenschaftlicher Mitarbeiter, ab März 1993 als stellvertretender Leiter Dienst GVF sowie als Leiter des Ressorts Verkehrspolitik und Recht. Schliesslich übernahm er ab Juni 1998 die Leitung des Dienstes GVF.

Christian Küng hat die schweizerische Verkehrspolitik in den letzten 25 Jahren massgeblich mitgeprägt. Er war ein Vordenker in Fragen der Einführung des Verursacherprinzips im Verkehr, der verkehrsträgerübergreifenden Finanzierung und der Verlagerungspolitik des Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene. Seine Erfahrung brachte er auch bei Grossprojekten wie der Bahn 2000 und der Neuen Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT) ein. Unter seiner Leitung wurden wegweisende verkehrspolitische Rechtsgrundlagen vorbereitet. Diese führten zur Einführung der auch international wegweisenden leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe LSVA und des Infrastrukturfonds. Dank des Infrastrukturfonds entstanden erstmals koordinierte Verkehrs- und Siedlungsplanungen über Gemeinde- und teils sogar Kantonsgrenzen hinaus. Mit Überzeugung und hoher Fachkompetenz vertrat er zudem die schweizerische Verkehrspolitik im In- und Ausland und erwarb sich dabei grosse Anerkennung.

Auch machte sich Christian Küng verdient um die Zusammenführung des Dienstes GVF mit dem Bundesamt für Raumplanung zum neu geschaffenen ARE. Die Abstimmung von Raum und Verkehr sowie die Koordination von Strasse und Schiene waren ihm stets zentrale Anliegen. Schon früh erkannte er die grossen Herausforderungen in den Städten und gab die entscheidenden Impulse für die heutige Agglomerationspolitik und die Agglomerationsprogramme. Seine Leistungen bleiben weit über seinen Tod hinaus wirksam und lebendig.

Allen, die Gelegenheit hatten, mit ihm zusammenzuarbeiten, bleiben nicht nur seine hohe Sachkompetenz, sondern auch seine Menschlichkeit und seine Hilfsbereitschaft in bester Erinnerung. Christian Küngs Familie und den Angehörigen sprechen wir unser tief empfundenes Beileid aus.

Editorial

Maria Lezzi
Directrice, ARE
maria.lezzi@are.admin.ch



«Notre tâche est de tendre vers un développement de l'urbanisation plus durable»

Grandes étaient les attentes, il y a 30 ans, lors de l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Entre-temps, l'espoir a fait place à la désillusion. La statistique montre en effet que l'extension des surfaces urbanisées est plus forte que la croissance démographique. En cause: prix fonciers moins élevés à la périphérie des agglomérations, augmentation constante de la surface habitable par habitant, souhait de nombreuses familles d'habiter à la campagne; enfin, collaboration intercommunale insuffisante.

Certes, l'urbanisation a son histoire: en 1980, 70 pour-cent des habitations actuelles étaient construites et les réseaux de routes nationales et de voies de chemins de fer, presque achevés. Mais l'aménagement du territoire a aussi péché par négligence; des décisions malheureuses ont freiné les efforts pour réaliser une urbanisation de qualité, économe en sol. Je pense notamment aux réserves constructibles dans les zones à bâtir, qui ne sont pas correctement identifiées et si peu mises en valeur. Il arrive encore trop souvent que les soi-disant be-



soins de zones à bâtir ne se fondent sur aucune base sérieuse. Autre lacune: les communes ne collaborent guère entre elles pour planifier au niveau régional l'accueil de nouvelles entreprises. Dans l'ensemble, les zones à bâtir actuelles sont souvent surdimensionnées ou mal situées.

Mais l'aménagement du territoire a aussi engrangé un certain nombre de succès. L'engagement de la Confédération pour les villes et les agglomérations porte ses fruits: ces vingt prochaines années, le Fonds d'infrastructure nouvellement créé mettra à leur disposition six milliards de francs pour soutenir les projets d'agglomération. Cet instrument permettra de mieux coordonner l'urbanisation et les transports. De leur côté, les plans directeurs cantonaux, les plans d'affectation communaux et les plans d'affectation de détail ont montré une certaine efficacité; il conviendra de les perfectionner et de leur donner plus de consistance. En effet, d'énormes différences subsistent entre les plans directeurs des différents cantons, s'agissant du degré de détail de leur traitement, du niveau de leur concrétisation ainsi que de leur force légale. Conscient de ces disparités, l'ARE travaille en ce moment sur un projet qui permettra, en collaboration avec des experts

cantonaux et indépendants, de préciser les exigences posées aux plans directeurs cantonaux.

L'ARE a pour objectif d'encourager une gestion des surfaces urbanisées qui soit fondée sur une meilleure connaissance des réserves existantes. Il veut aussi promouvoir la rénovation du tissu urbain, qui devrait permettre de réutiliser judicieusement le parc de bâtiments existants; il s'intéresse notamment à la revitalisation des friches industrielles et artisanales, qu'il considère comme un précieux réservoir de zones à bâtir.

Et la Confédération a ses propres plates-bandes à cultiver: à elle de formuler clairement comment elle conçoit l'urbanisation de l'avenir et quelles prescriptions elle veut édicter pour y parvenir. De même, elle est fermement invitée, dans l'intérêt de tous les acteurs du développement territorial, à raccourcir et à simplifier les procédures. Le présent numéro présente la problématique de la maîtrise de l'urbanisation dans son contexte historique et social. Il propose aussi des pistes pour exploiter véritablement notre territoire comme une ressource rare.

(traduction)



Repenser l'avenir de la Suisse en mariant villes et campagnes

• • • • •

Martin Vinzens
martin.vinzens@are.admin.ch



Tous les scénarios pronostiquent une forte croissance de la population suisse. Ils annoncent également une augmentation des transports et du trafic. Pour anticiper cette évolution, on modernise les routes et les lignes ferroviaires, on élimine les goulets d'étranglement et on améliore l'accessibilité de toutes les parties du territoire. Mais

ce processus débouche encore trop souvent sur la création de nouvelles zones à bâtir.

Si l'on souhaite utiliser le sol avec parcimonie, un changement de paradigme s'impose; il faut réinventer la gestion des surfaces urbanisées et promouvoir le développement urbain vers l'intérieur.

Les termes de « planification » et d'« aménagement » font référence au futur et invitent à créer un monde meilleur. Pour atteindre cet objectif, le développement territorial ne doit pas être laissé au hasard, mais au contraire mûrement réfléchi. Certes, la dynamique du développement territorial est fortement influencée par l'Histoire. Le propos de cet article n'est pas de revisiter l'histoire mouvementée de l'aménagement du territoire en Suisse.

Rappelons cependant que nos structures urbanisées, nos systèmes de transport et nos paysages d'aujourd'hui sont le fruit du passage d'une société paysanne à une société industrielle et, plus tard, à une société moderne de services et de loisirs. Ainsi, le développement territorial va de pair avec les changements politiques, sociaux et économiques.

Buts ambitieux de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire

Où en est le développement territorial aujourd'hui? Il est indéniable que la Suisse a connu, ces dernières décennies, une extension de son urbanisation. Aujourd'hui encore, la surface urbanisée croît bien plus vite que la population. Nous n'avons pas encore mesuré toutes les conséquences du mitage du territoire et du morcellement des paysages. Le rapport 2005 de l'ARE sur le développement territorial le reconnaissait déjà: « Le développement territorial de la Suisse ne va pas dans le sens de la durabilité »... Ce constat est encore le même aujourd'hui.

Cette évolution est préoccupante, d'autant plus que la Suisse dispose depuis 30 ans d'une loi sur l'aménagement du territoire. Certaines lois cantonales sur les constructions et certains plans d'affectation communaux lui sont même antérieurs. A noter cependant qu'ils ne couvraient pas l'ensemble du territoire; ils réglaient uniquement les constructions.

Certes, si l'on considère la situation qui prévalait en 1980, les buts de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire étaient très élevés:

- utilisation mesurée du sol
- occupation du territoire propre à garantir un développement harmonieux de l'ensemble du pays
- respect des bases naturelles de la vie
- prise en compte des besoins de la population et de l'économie.

Ces buts sont à interpréter comme la réponse politique à la situation préoccupante d'alors. Avec le recul, il n'est guère surprenant que ces buts n'aient pas pu être atteints, ou qu'ils ne l'aient été que partiellement. En effet, les instruments d'aménagement ne se sont mis en place que plus tard, et par étapes hésitantes. Or les paysages urbanisés d'aujourd'hui ont été structurés bien avant l'arrivée de la loi, dans les années cinquante et soixante: 70 % des habitations actuelles ont été construites avant 1980. L'aménagement du réseau de lignes de chemins de fer et de routes nationales a, lui aussi, été planifié avant la loi.

Obstacles sociaux, économiques et politiques

Le contexte historique ne peut expliquer à lui seul l'échec de l'endiguement de l'urbanisation. En effet, jusqu'à présent, le taux de progression des surfaces urbanisées, d'un demi-pour-cent et plus chaque année, a été jugé modéré dans les débats sur l'aménagement du territoire. Aucun politicien n'ose reconnaître qu'un demi-pour-cent de 227'000 ha – surface totale des zones à bâtir – permet d'héberger 45'000 personnes de plus par an, et que les réserves actuelles de zones à bâtir suffisent pour accueillir 1,4 à 2,1 millions d'habitants supplémentaires. Aucun changement de paradigme n'est perceptible, ni volonté de renverser la vapeur et d'endiguer efficacement l'urbanisation.

Or l'extension effrénée de l'urbanisation a des conséquences directes sur le coût de réalisation et d'entretien des infrastructures; de plus, elle altère la beauté des paysages. C'est pourquoi les responsables de l'aménagement du territoire ont mis en priorité, dans leur agenda politique, la mise en œuvre d'une urbanisation consommant peu de sol. Cependant, aucune solution simple ne se profile à l'horizon, car des obstacles sociaux, économiques et politiques s'y opposent, notamment:

- le souhait des familles de se loger dans la verdure,
- les prix fonciers plus bas à la périphérie des agglomérations,
- la forte augmentation des ménages d'une personne,
- l'augmentation de la surface de logement par habitant,
- la difficulté de réaliser un projet de rénovation ou de transformation du bâti existant,
- une collaboration intercommunale insuffisante.

En plus de ces facteurs généraux, des négligences ou des décisions erronées empêchent une politique d'urbanisation économe en sol:

- les réserves à bâtir à l'intérieur du milieu bâti sont mal indiquées et insuffisamment mobilisées;
- la détermination des besoins de zones à bâtir se fait en l'absence d'études de base adéquates;
- les planifications supracommunales sont lacunaires;
- les zones à bâtir sont surdimensionnées;
- les réserves de zones à bâtir ne sont pas situées judicieusement;
- certains terrains à bâtir ne sont pas disponibles et sont thésaurisés;
- la densité des constructions est faible;
- les prescriptions juridiques, les procédures, les normes et les méthodes sont pléthoriques et diffèrent d'un canton à l'autre et d'une commune à l'autre. Il en va de même des procé-

dures de planification et d'octroi du permis de construire.

Réformes et nouvelles priorités indispensables

Comment remédier aux lacunes actuelles dans le domaine de l'aménagement du territoire?

Comment éviter l'étalement de l'urbanisation et favoriser plutôt la densification du milieu bâti existant?

Les spécialistes de l'aménagement ne remettent pas en question l'efficacité des plans directeurs cantonaux, des plans d'affectation communaux ou des plans d'affectation spéciaux pour la mise en œuvre d'un développement de l'urbanisation vers l'intérieur. Ils attendent toutefois des améliorations dans le domaine du projet architectural (préparation et suivi): lancement de projets, élaboration d'études de base, accompagnement de projets par les autorités, application des instruments de planification et communication plus claire.

Compte tenu des considérations qui précèdent, l'ARE préconise une gestion des surfaces urbanisées qui repose sur une meilleure vue d'ensemble des réserves d'utilisation existantes. De bonnes conditions générales devraient inciter les propriétaires à utiliser ces réserves. Ces mesures favoriseraient un développement urbain vers l'intérieur et permettraient la création d'un milieu bâti compact. Pour atteindre cet objectif, l'ARE a opté pour une approche pragmatique: il suit une politique des petits pas, procède à certains ajustements et met l'accent sur quelques axes prioritaires.

Saisir la chance qui s'offre de renverser la vapeur

Deux initiatives populaires fédérales seront bientôt soumises au peuple:

L'initiative «Pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires» demande de limiter la proportion de résidences secondaires à 20 % du parc des logements et de la surface brute au sol habitable. L'initiative pour le paysage propose de limiter l'extension de la surface totale des zones à bâtir durant ces vingt prochaines années et de conférer les mêmes compétences à la Confédération et aux cantons afin d'assurer une utilisation mesurée du sol.

Le Conseil fédéral recommande le rejet de ces deux initiatives. Il présente une révision partielle de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire au titre de contre-projet indirect à l'initiative pour le paysage. Cette révision partielle encourage le développement urbain vers l'intérieur et permet une présentation claire de l'offre de terrains à bâtir.

Ces deux initiatives montrent que le devenir des paysages et la politique de développement territorial sont plus que jamais d'actualité. La Suisse est invitée fermement à prendre un virage difficile à négocier pour réorienter sa politique d'urbanisation. De larges groupes de la population sont sensibles à cette question. Il importe donc de saisir la chance qui s'offre aujourd'hui de renverser la vapeur et de concrétiser enfin les buts fondamentaux de l'aménagement du territoire que la société civile a acceptés depuis longtemps, à savoir mettre un terme au bétonnage de la Suisse et se tour-

ner vers la réalisation d'un territoire harmonieux où paysages attrayants et quartiers d'habitation denses se marieront à merveille.

(traduction)



Martin Vinzens, 1962, a étudié l'architecture à l'EPFZ et suivi une formation d'aménagiste à l'EPFZ, puis à l'Université d'Oregon. Il a effectué ses premières expériences professionnelles dans le domaine de l'architecture. Après sa formation post-grade en aménagement du territoire, il a assuré la coordination des études pour le professeur Angelo Rossi, alors Délégué aux études post-grade. Il a travaillé de 1994 à 2000 en tant qu'adjoint scientifique à l'Office de l'aménagement du territoire du canton de St.-Gall. Collaborateur de l'ARE depuis 2002, il est devenu chef de section suppléant en 2004. A l'heure actuelle, son travail est principalement axé sur le développement des résidences secondaires, la requalification urbaine et l'amélioration de la qualité de vie dans les zones urbanisées.

Le plan directeur cantonal de demain, pierre angulaire d'un développement maîtrisé de l'urbanisation

• • • • •

Claudia Guggisberg
claudia.guggisberg@are.admin.ch



Selon la Constitution fédérale, l'aménagement du territoire est l'affaire des cantons. Si l'on veut canaliser mieux le développement de l'urbanisation en Suisse, et l'orienter vers un développement durable sans modifier la répartition des compétences, il est nécessaire de pousser les cantons à plus de rigueur. En tant qu'instrument central de coordination et de pilotage, le plan directeur cantonal est donc appelé à jouer un rôle de premier plan.



Claudia Guggisberg, 1962, a étudié la géographie à l'Université de Berne. Collaboratrice de l'Office fédéral de l'aménagement du territoire (aujourd'hui: développement territorial) depuis 1991, elle codirige depuis 2008 la section Aménagement de l'ARE. Dans l'exercice de cette fonction, elle est responsable de l'examen des plans directeurs cantonaux et de la collaboration qui en découle avec les cantons et les offices fédéraux. Elle préside par ailleurs la Conférence pour l'organisation du territoire (COT).

Depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), il y a 30 ans, les cantons n'ont cessé de développer et de perfectionner le plan directeur cantonal. De simple instrument de coordination, ce dernier est devenu, pour les gouvernements cantonaux, un instrument stratégique de gestion du développement territorial. S'il n'était pas rare qu'on le fasse disparaître dans les tiroirs dès son approbation pour le ressortir uniquement à l'occasion d'une révision totale, il est aujourd'hui très utilisé et adapté en permanence.

Contenu plus clair

Dans le cadre de leur planification directrice, les cantons accordent aujourd'hui déjà beaucoup d'attention au domaine de l'urbanisation. D'importantes différences sont toutefois constatées entre eux, tant dans le degré de détail des études que dans la mise en œuvre concrète des mesures ou la force obligatoire des prescriptions. Par ailleurs, on cherchera en vain, dans l'actuelle LAT, des exigences relatives au contenu minimum du plan directeur cantonal. Ces exigences doivent être déduites des buts et principes de l'aménagement du territoire et des dispositions sur les études de base élaborées dans le cadre de la planification directrice. La révision partielle de la LAT vise à remédier à cette situation, dans un premier temps dans le domaine de l'urbanisation et, ultérieurement, dans d'autres domaines.

Les plans directeurs cantonaux devront nécessairement indiquer la taille maximale des surfaces affectées à l'urbanisation ainsi que leur répartition dans le canton. De plus, tout projet d'extension du domaine bâti devra être coordonné à l'échelle régionale. Chaque canton devra indiquer par quelles mesures il garantit que les zones à bâtir sont conformes aux exigences de l'article 15 LAT, dont la te-

neur a été également modifiée. Les cantons devront donc connaître avec exactitude l'état actuel de leurs zones à bâtir et définir le cours qu'ils entendent donner au développement de l'urbanisation. A cet effet, ils devront nécessairement disposer d'études de base complètes et actuelles, fournissant notamment des données sur l'état de l'équipement, sur la surface et le taux d'occupation effectif des zones à bâtir, ainsi que sur les réserves d'utilisation correspondantes. Chaque canton devra aussi indiquer dans le plan directeur cantonal comment il entend coordonner l'urbanisation et les transports et quelles mesures il compte prendre pour encourager le développement de l'urbanisation vers l'intérieur et la requalification urbaine.

En complément à ces dispositions, deux autres modifications de la LAT révisée ont pour but d'obliger les cantons à se doter d'une stratégie de développement de l'urbanisation, sous la forme de grandes lignes d'organisation du territoire cantonal ou d'un projet de territoire. Cette stratégie est destinée à renforcer le pilotage de l'urbanisation; elle fera désormais partie intégrante du plan directeur et aura force obligatoire. De plus, les projets qui ont des incidences importantes sur le territoire et l'environnement – par exemple, les pôles de développement, les régions à forte concentration d'emplois, les grands centres commerciaux – ne pourront désormais être autorisés que s'ils s'implantent dans une zone prévue à cet effet dans le plan directeur.

Les cantons et la Confédération face à des défis

Le projet de loi prévoit, pour l'adaptation des plans directeurs cantonaux, un délai de cinq ans dès l'entrée en vigueur de la loi, ainsi que des restrictions concernant les nouveaux classements en zone à bâtir pendant ce dé-

lai d'adaptation. Ce calendrier est ambitieux, tant pour les cantons que pour la Confédération. L'ARE a déjà commencé à travailler avec les cantons et les experts pour préciser les exigences auxquelles le plan directeur cantonal doit répondre dans le domaine de l'urbanisation, et pour revoir et compléter en conséquence le guide de la planification directrice. Ce faisant, il ne faudra pas perdre de vue que les cantons sont confrontés à des défis très différents dans le domaine du développement de l'urbanisation. Indépendamment de ce qu'il adviendra de l'initiative pour le paysage et du contreprojet indirect, les cantons gagneront beaucoup à traiter le thème de l'urbanisation dans leur plan directeur cantonal. En 2001, dans sa thèse sur le dimensionnement des zones à bâtir, le juriste Martin Bertschi qualifiait de nombreux plans directeurs de « fosses communes de bonnes résolutions » en raison de leur inefficacité. De bonnes résolutions et des objectifs élevés restent toutefois nécessaires et importants. C'est maintenant la tâche des cantons de définir de façon précise le contenu de leur plan directeur dans le domaine de l'urbanisation et de lier ce contenu à des mandats clairs. Ainsi ils disposeront d'un réel instrument de pilotage du développement territorial. De son côté, la Confédération doit relever le défi de formuler des concepts et des dispositions plus clairs sur le développement futur de l'urbanisation. Elle doit en outre écouter et simplifier les procédures pour soutenir les cantons dans leur travail, et être en mesure d'examiner et d'approuver les plans directeurs cantonaux de manière compétente et dans le respect des délais.

(traduction)



Canaliser efficacement le développement urbain

• • • • •

Stefan Müller
stefan.mueller@are.admin.ch
Dyonis Bressoud
dyonis.bressoud@are.admin.ch



La révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire a pour but, entre autres, de favoriser le développement urbain vers l'intérieur et, simultanément, de renforcer la qualité des espaces urbains. Pour attein-

dre ces objectifs, les cantons doivent prévoir dans leur plan directeur cantonal des mesures appropriées. Dans le domaine du développement territorial en effet, le plan directeur cantonal est un instrument-clé.

Thème	Exemple	Mesures prévues dans le plan directeur cantonal	Ancrage dans la loi cantonale
Stopper la croissance de l'urbanisation But: mettre un terme à l'extension de la surface constructible et éviter le mitage du paysage.	Détermination exhaustive des zones constructibles sur tout le territoire cantonal (ZH)	<ul style="list-style-type: none"> Nouveaux classements en zone à bâtir interdits en dehors des zones constructibles. Les zones constructibles ont force obligatoire pour les plans d'affectation. 	Les zones à bâtir doivent être délimitées à l'intérieur des zones constructibles (art. 47, al. 1 PBG).
Développement urbain vers l'intérieur But: concentrer l'urbanisation dans le milieu déjà largement bâti par des mesures de densification et de rénovation en veillant simultanément à augmenter la qualité des espaces urbanisés.	Délimitation de zones où l'indice d'utilisation sera augmenté (GE)	<ul style="list-style-type: none"> Les zones à densifier à la suite d'un relèvement de l'indice d'utilisation doivent être délimitées précisément. Ces zones doivent être situées au centre ou dans des zones de villas, et remplir certaines conditions. 	Le canton peut suspendre l'instruction de toute demande d'autorisation de construire dans les zones résidentielles de villas, afin d'examiner, en collaboration avec la commune, si une mesure de densification est envisageable (art. 11, al. 3 LaLAT)..
Pôles de développement (PDE) But: canaliser le développement économique vers des emplacements stratégiques appropriés qui rapportent une plus-value.	Délimitation du périmètre des PDE, et gestion en commun par le canton et les communes (BE)	<ul style="list-style-type: none"> Accord obligatoire de coopération entre le canton et l'organisation responsable. Typologie des PDE selon la différenciation des affectations: services, activités, zones stratégiques d'activités, logements. Fixation de critères de localisation par type d'affectation. Périmètre précis indiqué dans le SIG 	Le canton est tenu de prendre des mesures pour la réalisation des PDE (art. 4, al. 1, lit. f LC).

Afin de mieux assumer sa fonction d'information et de soutien technique vis-à-vis des cantons, l'ARE a procédé à une analyse des mesures d'urbanisation prévues dans les plans directeurs cantonaux. Son but était de recenser toutes les démarches existantes et d'identifier les plus intéressantes et les plus efficaces. Les mesures analysées sont très diverses; elles se distinguent par leur angle d'approche plus ou moins général et par leurs prescriptions et critères géographiques. Une telle diversité offre une excellente opportunité d'étudier l'éventail de solutions envisagées et de mettre en évidence leur efficacité. Certes, la comparaison de concepts parfois considérablement différents d'un canton à l'autre a ses limites. Pour l'analyse, les différentes approches suivies dans les cantons ont été regroupées par thème. Le tableau ci-dessous présente trois mesures possibles.

Au contraire des trois exemples présentés dans le tableau, le traitement de l'urbanisation reste trop général

dans de nombreux plans directeurs cantonaux. Il manque pour l'essentiel une localisation précise et des critères clairs. Pour une canalisation plus efficace de l'urbanisation, les plans directeurs cantonaux doivent prévoir les mesures suivantes:

- Pour limiter la croissance de l'urbanisation: prévoir une délimitation et une localisation précises des zones constructibles et intégrer ces indications contraignantes dans les plans d'affectation.
- Pour développer le milieu urbain vers l'intérieur: concevoir des mesures différenciées basées sur la structure du milieu bâti et délimiter clairement des zones à densifier ou à réhabiliter.
- Pour favoriser des pôles de développement: instaurer une collaboration régionale et désigner de manière précise les zones constructibles par type d'affectation.

(traduction)



Stefan Müller, 1979, ingénieur en environnement, travaille depuis 2008 en tant que collaborateur

scientifique à l'ARE dans la section Aménagement. Il est chargé de la coordination entre la planification directrice et les projets d'agglomération et du thème de l'urbanisation.



Dyonis Bressoud, 1977, a étudié la sociologie à l'Université de Genève. Il a ensuite obtenu une maîtrise en management

public (DESMAP) à l'Université de Genève et suivi une brève formation dans le domaine des applications SIG. Collaborateur scientifique à l'ARE depuis 2008, D. Bressoud travaille dans les domaines de la planification directrice du Tessin et du plan sectoriel Transports et Urbanisation.

Nouveau concept pour un développement urbain vers l'intérieur

• • • • •

Isabel Scherrer
isabel.scherrer@are.admin.ch



La politique des agglomérations de la Confédération mise sur une conception claire du développement urbain vers l'intérieur, en particulier pour la réalisation des pro-

jets d'agglomérations. L'ARE a publié le «Concept pour un développement urbain vers l'intérieur» dans le but de soutenir les agglomérations dans ce sens.

Encourager un mode concerté de planification et de maîtrise du développement urbain vers l'intérieur est une des tâches centrales de l'ARE. Cette préoccupation est également omniprésente dans les projets «Transports et urbanisation». Dans ces projets, le développement urbain vers l'intérieur doit être compris comme un effort de densification et de limitation de la croissance de l'espace bâti, de concentration du tissu urbain dans des emplacements appropriés et d'amélioration de la qualité de vie en ville. En dehors du périmètre des agglomérations, certaines prescriptions concrètes des plans directeurs cantonaux favorisent également une densification.

S'accorder sur les priorités

Elaborer un concept clair de développement est une étape incontournable dans la réalisation d'un projet d'agglomération. Une agglomération peut s'appuyer sur un tel concept pour imaginer son avenir et le chemin à parcourir. Elle peut aussi s'en prévaloir pour manifester l'adhésion politique de toute sa région – cantons et communes – derrière son projet. En effet,

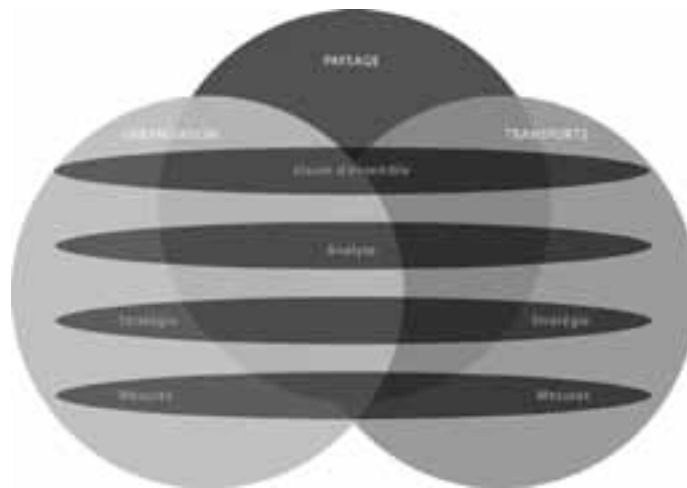


Fig. 1: Concept du développement urbain vers l'intérieur

la démarche se prête pour définir ensemble l'orientation souhaitée du développement, s'accorder sur des priorités et identifier les opportunités et les défis spécifiques dans certains secteurs ou quartiers.

Coordonner urbanisation, transports et protection du paysage

L'un des objectifs importants de la nouvelle publication est de (re)lancer un processus de densification du tissu urbain. L'ARE propose ainsi un fil rouge pour guider les processus de planification, sous la forme de différents modules organisés simplement. Les étapes sont cohérentes: détermination d'une vision d'avenir du développement souhaité sur la base d'une analyse des besoins, définition de stratégies sectorielles et choix de mesures de concrétisation.

Le travail d'élaboration porte en premier lieu sur un concept de développement concentré de l'urbanisation, coordonné à la conception des transports ainsi qu'à la conception d'évolution du paysage. Le traitement simultané de ces trois domaines permet d'offrir aux communes d'une agglomération la possibilité de faire un pas de

plus vers un développement territorial durable.

Ce nouveau document s'adresse à toutes les personnes intéressées à participer au processus d'élaboration ou de révision d'un projet d'agglomération.

A télécharger sous: www.are.admin.ch (> documentation > publications > urbanisation)

(traduction)



Isabel Scherrer, 1971, est géographe et aménagiste EPF NDS. Titulaire d'un diplôme en économie d'entreprise de l'Université de

Berkeley / Californie, elle travaille depuis 2007 à l'ARE, dans la section Politique des agglomérations. Elle est également responsable de projets en rapport avec les projets d'agglomération Transports et urbanisation.

«De nombreuses communes sont reconnaissantes que leur canton assume un rôle de direction dans le domaine de l'aménagement du territoire»

• • • • •

Interview: Pieter Poldervaart
Photos: Henri Leuzinger



En matière de gestion de l'urbanisation, le canton de Zurich fait montre d'une grande assurance vis-à-vis des régions et des communes. Les petites communes manquant de moyens et de connaissances spécialisées ont tendance à réagir positivement à la présentation de projets cantonaux de développement territorial clairs. Telle est la constatation de Markus Kägi, directeur des travaux publics du canton de Zurich, qui souhaite accélérer encore le développement de l'urbanisation vers l'intérieur. En tant que président de la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aména-

gement du territoire et de la protection de l'environnement (DTAP), il soutient la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire comme contre-projet à l'initiative pour le paysage: le projet de révision lui semble avoir du mordant et être équilibré.

Markus Kägi, 56 ans, a effectué un stage dans un office notarial, de registre foncier et de faillites, puis étudié à la Faculté de droit de l'université de Zurich. Après l'obtention du brevet de notaire dans le canton de Zurich, il est devenu notaire suppléant à Zurich. Avant d'être élu conseiller d'Etat en 2007, il travaillait depuis 1996 comme médiateur du canton de Zurich. Depuis son élection, il est directeur du Département des travaux publics du canton de Zurich.



Zurich arrive en tête du classement du monitoring des cantons d'Avenir Suisse: qu'est-ce qui distingue ce canton?

Nous donnons des lignes directrices claires. Nos instruments d'aménagement sont principalement les suivants:

- le développement de l'urbanisation vers l'intérieur,
- le maintien et l'amélioration de la qualité de l'habitat,
- la coordination du développement de l'urbanisation et des transports publics,
- la protection des paysages non construits et
- la préservation ou la revalorisation des écosystèmes.

Par ailleurs, notre développement territorial s'appuie sur les principes de durabilité et nous cultivons pour toutes nos activités à incidence territoriale une collaboration au-delà des frontières cantonales. Nous observons systématiquement ces lignes directrices depuis des années.

L'étude d'Avenir Suisse met en avant deux autres aspects: notre planification directrice est un succès essentiellement parce que le canton de Zurich délimite de façon contraignante la surface constructible. De plus, nous disposons depuis de longues années déjà d'un système d'observation du territoire qui met en évidence l'efficacité de nos instruments, mais aussi leurs lacunes.

L'étude montre en particulier d'importantes différences entre les cantons urbains et ruraux. Comment le canton de Zurich désamorce-t-il les tensions entre la métropole et les espaces ruraux?

Notre projet de territoire cantonal (ROK-ZH) prévoit cinq domaines d'action pour le développement territorial. Les priorités sont fixées sur mesure, en fonction des besoins. Nous insistons sur la complémentarité des espaces urbains et ruraux, dont nous voulons préserver la diversité et la spécificité.

Notre projet présente clairement ces objectifs et bénéficie de l'adhésion de principe des régions.

Le nouveau plan directeur cantonal de Zurich désigne de façon définitive les zones à bâtir. Les communes et les régions d'aménagement n'ont-elles pas mal pris cette atteinte à leur autonomie?

Permettez-moi de rectifier: le plan directeur cantonal définit certes les territoires constructibles de façon contraignante, mais les communes disposent d'une marge de manœuvre pour organiser les zones à bâtir à leur convenance. Avant de fixer des limites définitives, nous instaurons un dialogue avec les régions et les communes pendant le processus de planification directrice en cours. De plus, les onze régions du canton sont en train d'élaborer, en concertation avec nous, leurs propres projets régionaux. Dans ces conditions, le plan directeur cantonal

n'est pas une atteinte à l'autonomie communale.

Quels autres instruments de maîtrise de l'urbanisation ont-ils bien fonctionné dans le canton de Zurich?

L'évolution paysagère est également une thématique centrale. Le plan directeur cantonal définit onze zones centrales cantonales, dans lesquelles nous souhaitons concentrer le développement de l'urbanisation. Nous créons des conditions favorables aux installations d'importance cantonale et au développement de pôles d'activités.

Pour les constructions et installations publiques, nous allons également renforcer la coordination spatiale. En effet, les complexes tels que les universités, les écoles ou les hôpitaux ont un impact notable sur l'organisation du territoire.

Nous intervenons aussi pour coordonner l'urbanisation et les transports. Des conceptions globales régionales des transports sont en cours d'élaboration dans certains territoires névralgiques.

Le nouveau plan directeur cantonal présente sous forme cartographique une liste précise des territoires et lieux d'intervention. L'un d'entre eux est dénommé « Site paysager sous pression »; tout équipement en est exclu. Comment les communes réagissent-elles à des restrictions de ce type?

La réaction des communes est en général positive. Elles considèrent cela rarement comme une limitation de leur potentiel de développement et apprécient le soutien et la coordination techniques dispensés par le canton. En effet, les petites communes sont vite dépassées par les grands projets. Les territoires de type « Site paysager sous pression » jouxtent les espaces de type

« Paysage urbain dynamique » et « Site résidentiel urbain ». La pression exercée par les constructions sur les paysages ouverts n'a cessé d'augmenter ces dernières années.

Dans les espaces de transition entre ville et campagne, les attentes multiples quant aux fonctions du paysage se font concurrence: détente de la population, production agricole, infrastructures, nouvelles zones d'habitation, nouvelles zones d'activités. La construction de logements s'y développe à un rythme fulgurant. Nous aimerions que ce dynamisme se reporte davantage sur le milieu déjà urbanisé et souhaitons limiter les nouvelles extensions de zones à bâtir.

Ne serait-il pas judicieux de promouvoir les fusions de communes pour stimuler les compétences communales?

Les fusions de communes n'entraînent pas automatiquement une diminution de la complexité des problèmes. Notre aménagement du territoire mise par conséquent surtout sur la collaboration avec les régions. A cette échelle, les communes sont à même de négocier entre elles et de s'accorder; elles sont aussi soutenues par des aménagistes compétents.

La densification du milieu bâti est un bon moyen de promouvoir une urbanisation conforme au développement durable. Comment le canton de Zurich a-t-il progressé dans cette voie?

Ces dernières années, nous avons réussi à absorber le dynamisme de la demande de nouvelles constructions en grande partie à l'intérieur du milieu bâti. La densification – que nous encourageons déjà depuis la révision de la loi sur les constructions et l'aménagement du territoire dans les années nonante – ainsi que l'utilisation des « poches » non construites et la reconversion des friches industrielles et ar-

.....
«L'harmonisation des prescriptions sur les constructions mérite un examen minutieux»

Il y a quelques années, le canton de Berne a lancé l'idée des zones stratégiques d'activités.

Comment cette idée progresse-t-elle?

Les zones stratégiques d'activités, planifiées dans des emplacements bien équipés, sont tout à fait judicieuses. Il reste toutefois des questions sans réponse concernant la mise en œuvre: le mode de répartition des recettes fiscales entre les communes concernées et la garantie du respect des objectifs stratégiques, même en tenant compte du fait que les propriétaires fonciers ne s'intéressent qu'à des rendements rapides.

L'harmonisation des prescriptions sur les constructions est une épine dans le pied des cantons. Six d'entre eux ont adhéré à un concordat intercantonal. Pourquoi le canton de Zurich se tient-il à l'écart?

Nous sommes en train d'examiner le pour et le contre d'une adhésion. L'harmonisation semble judicieuse à première vue; pourtant, je suis plutôt sceptique. Nous voulons d'abord analyser quelles en seraient les répercussions concrètes pour les communes: si toutes les communes doivent modifier leur règlement des constructions pour l'adapter aux nouvelles normes, cela pourrait coûter cher. Il ne s'agit pas seulement de terminologie. La modification de la teneur des normes pourrait déclencher des réactions en chaîne. Le surcroît de travail et de dépenses qui en résulterait devrait être plus que compensé par les avantages d'une telle harmonisation.

.....
tisanales ont beaucoup contribué à ce bon résultat.

Nous disposons toujours d'importantes réserves de développement à l'intérieur du milieu bâti. Sur un potentiel de 180 millions de m² de surface de plancher constructibles dans les zones à bâtir officielles du canton, seuls les deux tiers sont valorisés. En ajoutant les 25 millions de m² de surface de plancher des zones à bâtir encore vierges, nos réserves sont appréciables.

Quel est le rôle des projets d'agglomération? Sont-ils complémentaires au plan directeur cantonal ou lui font-ils de l'ombre?

Complémentaires! Nous concentrons notre action sur les espaces de type « Paysage urbain dynamique » et copérons avec nos voisins de Schaffhouse, ainsi qu'avec les cantons de Saint-Gall et de Schwyz pour la région de l'Obersee. Ce faisant, nous nous efforçons d'atteindre les objectifs de concentration de l'urbanisation et de collaboration intercantonale.

En matière d'observation du territoire, le canton de Zurich est leader en Suisse. Quels en sont jusqu'à présent les effets positifs?

Pour toute discussion sur le développement territorial, des statistiques pertinentes et des graphiques clairs sont une aide précieuse. Notre statistique des zones à bâtir livre un ensemble de données mises à jour sur la répartition territoriale de l'urbanisation. Nous sommes partis de cette base pour développer un monitoring du développement de l'urbanisation et des transports dans le Knonauer Amt, où s'est inscrite une nouvelle autoroute. De plus, l'observation du territoire renforce l'idée que notre canton doit veiller à une utilisation parcimonieuse du sol. Elle permet, par exemple, d'expliquer concrètement le lien entre l'amélioration des axes de transport et la croissance de l'urbanisation. Elle apporte également des précisions sur la consommation de zones à bâtir et sur le succès de la densification du milieu bâti.

Le canton de Zurich établit depuis longtemps des plans d'aménagement dans des espaces fonctionnels. Cette approche a-t-elle fait ses preuves? Pouvez-vous nous donner des exemples?



La planification du parc d'agglomération de la vallée de la Limmat est un exemple prometteur. « Vision 2050 », le projet de développement du lac de Zurich, en est un autre. Nous voulons renforcer ce mode de planification dans les espaces fonctionnels, au niveau supracantonal également, avec les cantons d'Argovie et de Zoug. Autre exemple: la planification régionale de Zurich et environs, dont les responsables travaillent à l'heure actuelle sur un concept d'évolution du paysage. Il s'agit d'une organisation réunissant les régions et le canton, reconnue comme partenaire de l'aménagement du territoire.

Vous avez, en tant que président de la DTAP, participé au groupe politique de pilotage des travaux de révision partielle de la LAT. Les autres cantons vous suivent-ils?

Oui. L'assemblée générale de la DTAP a décidé, en septembre 2009, de la teeneur de chaque disposition du contre-

projet. J'ai défendu cette position dans le groupe politique de pilotage. La révision est un contre-projet parfaitement valable. Ce projet a du mordant et me paraît équilibré. Un moratoire tel que le prévoit l'initiative déclencherait un boom des équipements et de la construction à des endroits inadéquats. Le développement que nous souhaitons canaliser dans des emplacements précis serait bloqué. Les territoires dynamiques seraient paralysés, ce qui aurait des répercussions catastrophiques sur la place économique suisse. L'initiative pour le paysage « récompense » les erreurs d'aménagement du passé.

Les cantons devront passer à l'acte et non pas seulement distiller de belles promesses...

Par le passé, les cantons ont été critiqués pour leur application laxiste de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Le contre-projet met une certaine pression: ainsi, les cantons de-



vraient adapter leur plan directeur cantonal aux nouvelles exigences dans les cinq ans après l'entrée en vigueur de la révision; sinon, ils ne pourraient plus délimiter de nouvelles zones à bâtir à l'expiration de ce délai. La surface totale des zones à bâtir ne pourrait pas être augmentée avant l'approbation des modifications du plan directeur cantonal. Ces nouvelles prescriptions ne devraient pas poser de problème majeur dans les cantons qui conduisent déjà une politique stricte de gestion des zones à bâtir. Par contre, les cantons qui disposent encore de zones à bâtir surdimensionnées devraient se mobiliser pour respecter ces exigences.

L'étude d'Avenir Suisse arrive à la conclusion qu'il existe, certes, de bonnes pistes pour maîtriser l'urbanisation, mais que les échanges de bonnes expériences entre les cantons sont quasiment inexistantes. Ce reproche est-il fondé?

Chaque canton est confronté à une problématique spécifique et nous sommes fiers de notre fédéralisme. Le réseau de relations entre les aménagistes cantonaux fonctionne bien. Mais l'aspect technique est une chose; il ne faut pas oublier l'aspect politique – et de ce côté, il n'y a pas forcément unanimité. A mon avis, les meilleures méthodes sont connues de tous, mais ne sont pas appliquées partout et ce, pour des raisons politiques.

Le prélèvement de la plus-value est une pomme de discorde. Le réexamen des zones à bâtir surdimensionnées est-il envisageable sans cet instrument?

Le prélèvement de la plus-value doit être considéré par rapport au système de taxation et d'imposition des biens-fonds. L'impôt sur les gains immobiliers, par exemple, est une forme de prélèvement. La DTAP a préconisé de ne pas modifier la réglementation actuelle de la LAT en la matière. Nous

sommes opposés à une réglementation fédérale dans ce domaine précis et refusons de façon générale les nouvelles taxes.

Malgré tous les efforts entrepris, la pression à la construction ne cesse de se renforcer en raison de la finitude des surfaces disponibles. Quand notre pays sera-t-il entièrement bétonné, à votre avis?

Jamais, espérons-le! La très forte pression exercée sur les espaces non bâtis est indéniable. Nous voulons détendre la situation par la densification du milieu bâti et la construction en hauteur. Il y a 30 ans, M. Francesco Kneschaurek prévoyait une population de dix millions d'habitants en Suisse. Ce chiffre ne paraît plus aussi absurde aujourd'hui. Nous devons nous adapter à cette croissance et faire en sorte que notre pays reste agréable à vivre.

(traduction)

Garantir la qualité est une tâche permanente de l'aménagement urbain

• • • • •

Patrice Bulliard
Patrice.Bulliard@lausanne.ch



Qualité et aménagement urbain ne font pas toujours bon ménage. S'il n'existe pas de recette miracle pour réaliser des aménagements urbains répondant à des exigences de qualité élevées, certaines incitations

et approches encouragent la qualité. Il importe par conséquent de les exploiter et de les perfectionner en apportant des idées nouvelles.

Qualité : « aspect sensible et non mesurable des choses », « ce qui fait qu'une chose est plus ou moins recommandable » (Petit Robert 2010). La qualité est une appréciation, un jugement, qui comporte dès lors une part importante de subjectivité.

A priori, la question de la qualité en urbanisme devrait aller de soi car on peut rappeler que l'urbanisme est une évolution des principes d'« organisation esthétique des villes » et d'« embellissement », terminologies qui avaient cours dès le XVIIe siècle.

Pour être tout à fait franc : à la question : « Peut-on garantir la qualité en matière d'urbanisme ? », je répondrais non. En effet, il faut faire preuve d'une certaine réserve et surtout d'une bonne dose d'humilité lorsque l'on aborde ce sujet, très en vogue actuellement.

Nous pouvons néanmoins tendre vers une amélioration de la qualité en matière d'urbanisme. Voici quelques pistes possibles :

La formation

C'est la clef. Il n'est pas envisageable d'imaginer un urbanisme de meilleure qualité sans une progression en matière de formation.

Or, à l'heure actuelle, l'on constate un certain décalage entre le monde académique qui forme essentiellement des architectes et des géographes, et la réalité du territoire, des villes et des agglomérations qui exigent des formations plus pointues, à l'instar des autres pays occidentaux qui proposent une formation complète d'urbaniste dès le premier cycle universitaire.

Le bouleversement de l'ordre établi (ou l'éloge du projet)

Le phénomène d'urbanisation a crû en complexité, et ne saurait se résumer aujourd'hui à des processus linéaires et chronologiques tels que l'ont normé

les lois et règlements en vigueur actuellement. Le plateau suisse est passé du « grand jardin » décrit par Jean-Jacques Rousseau à la « métropole » de François Ascher.

Il faut donc miser sur l'itération et l'innovation dans les processus de planification. La structure chronologique et hiérarchique de type planification directrice, d'affectation, de détail puis d'équipement a apporté des éclaircissements mais a aussi montré ses limites dans la réponse à la dynamique du marché immobilier, les attentes des différents acteurs et surtout la cohérence et la qualité du résultat, l'aboutissement n'étant pas l'outil de planification légalisé mais bien l'urbanisation effective d'un morceau de territoire (toute planification en matière d'urbanisme devrait aussi prévoir le démarrage des travaux et l'arrivée du premier locataire !).

A ce titre, les expériences menées notamment par les CFF ainsi que des villes comme Lausanne – qui n'agissent plus uniquement comme planificateurs mais aussi comme propriétaires, investisseurs et exploitants – sont innovantes, car elles tentent de combiner la planification urbaine, le projet d'architecture et la recherche de partenaires de manière inusitée et relativement décomplexée dans le but de réaliser des projets de qualité.

Pour résumer, la notion de projet doit primer sur le processus. Il s'agit d'adopter une approche concrète générant des images fortes en mesure de proposer une vision permettant de fédérer les acteurs et se projeter en avant tout au long du processus d'urbanisation.

La durabilité (ou pas)

La qualité est un concept qui évolue fortement. Le cas du tristement célèbre projet de Pruitt-Igoe à St-Louis (Missouri/USA), ensemble de logements moderniste encensé lors de sa construction en 1954, puis décrié et fi-



nalement rasé 20 ans plus tard, exemplifie la fluctuation rapide qui prévaut en termes d'appréciation sur le bon et le mauvais en matière d'urbanisme.

De ce constat découlent plusieurs types d'attitudes, dans lesquelles la notion de durabilité se dégage. Tout d'abord le principe anglo-saxon dit de « robustesse », c'est-à-dire la capacité des lieux et des bâtiments à évoluer dans le temps, à s'adapter. Sur cette base, l'on devrait donc s'éloigner des planifications « sur mesure » pour privilégier des « outils urbanistiques » eux-mêmes flexibles et souples.

D'autre part, dans le processus de fabrication et d'évolution de la ville, a contrario des structures bâties et de leur architecture, la création du réseau viaire – routes, rues, places – fluctue peu dans le temps, d'où l'intérêt d'y concentrer les efforts afin d'en faire des éléments structurants et des lieux de très grande qualité.

A ce titre, le rôle et la marge de manœuvre des collectivités sur le domaine public est important, car l'impact de l'effort d'aménagement sur ces espaces très visibles peut agir comme phénomène de « contagion positive » sur la qualité du bâti environnant.

La mise en concurrence

Sans en constituer une garantie, il s'agit de l'un des paramètres majeurs propres à tendre vers une augmentation de la qualité dans la production urbanistique. En effet, le principe du concours – sous toutes ses formes –



Approche visionnaire et image forte : Kop van Zuid, Rotterdam, NL

devrait constituer une systématique, non seulement pour les collectivités publiques mais aussi pour les acteurs privés, car il tend à dégager l'éventail des possibles sur un site donné et peut souvent donner lieu à des solutions novatrices, à même de faire évoluer qualitativement l'espace urbain construit ou non.

Le concours, c'est la confrontation constructive des idées, des méthodes, des images, des projets, des moyens ; il s'adresse à l'ensemble des acteurs gravitant autour du phénomène de l'urbanisation.

La contamination et le partage

L'idée selon laquelle l'urbaniste tient un rôle mineur dans le processus de fabrication de la ville me paraît assez juste. Considérant dès lors que la qualité découle d'une appréciation, il semble impératif de partager et de faire partager ce qui constitue ou non un urbanisme de qualité, ce qui n'est pas chose facile.

C'est l'une des raisons pour lesquelles il est essentiel aujourd'hui d'associer

l'ensemble des acteurs concernés par le projet d'urbanisme au processus même de fabrication/transformation de la ville et du territoire : habitants, utilisateurs, voisins, associations, promoteurs, investisseurs, collectivités, entreprises, économistes, ingénieurs, architectes, sociologues, etc.

A ce titre, le principe de participation – au sens élargi du terme – permet la contamination des idées au sein d'un groupe et contribue à développer une lecture commune de ce qu'est la qualité dans un lieu et un contexte donnés. Le travail de la Ville de Genève dans le cadre de son plan directeur ou encore du canton dans le cadre des PACA, fondés sur le principe de l'atelier thématique pluridisciplinaire, de la participation citoyenne et de l'établissement d'une charte, apparaissent comme des moyens de contamination efficaces.

Ce type d'approche peut notamment permettre de faire partager ce que Pascal Amphoux et Antonio da Cunha présentent comme l'intensité urbaine - densité du bâti, mixité des affectations, qualité des aménagements - et qui constitue actuellement une par-

tie des composantes possibles contribuant à fabriquer un environnement bâti de qualité.

Cependant, ce qui pourrait nous apparaître aujourd'hui comme une évidence ne constitue jamais un acquis pour tous les acteurs, et nous devons constamment réapprendre la notion du « vivre ensemble » afin de voir à nouveau émerger une vision partagée sur un urbanisme dit de qualité.



Patrice Bulliard, 1969, est au bénéfice d'un diplôme postgrade en économie immobilière de l'IHS à Rotterdam en Hollande,

d'un Bachelor et d'un Master en urbanisme de l'université d'Oxford Brookes en Angleterre, et d'un bachelors en architecture de l'université de Montréal au Canada. Après avoir œuvré durant plusieurs années dans le secteur privé comme urbaniste puis comme chef de projet au sein de CFF Immobilier, il occupe depuis un an le poste de chef du service d'urbanisme de la Ville de Lausanne.

Le développement de l'urbanisation et sa maîtrise dans les cantons

• • • • •

Daniel Müller-Jentsch
daniel.mueller-jentsch@avenir-suisse.ch
Lukas Rühli
lukas.ruehli@avenir-suisse.ch



En Suisse, l'accroissement démographique est estimé à 50 000 personnes par année en moyenne. Il en est ainsi depuis longtemps, ce qui contribue à l'extension de l'urbanisation. Canaliser cette croissance est certainement le défi majeur que doit relever l'aménagement du territoire – en premier lieu, l'affaire des cantons, comme le veut la Constitution fédérale. Avenir Suisse a donc

dressé pour la première fois un inventaire des instruments cantonaux de maîtrise de l'urbanisation, puis effectué une analyse comparative. L'étude a révélé une grande diversité d'approches novatrices, mais aussi des lacunes d'application criantes dans certains domaines et des différences considérables quant à l'efficacité réelle des mesures prises.

Depuis de nombreuses décennies, la Suisse connaît une urbanisation fulgurante, dont la cadence s'est encore accélérée ces dernières années. Si, entre 1980 et 2002, la surface urbanisée s'est étendue à un rythme de 13 km² par année, entre 2002 et 2008, ce rythme a doublé pour atteindre 27 km²/an. Chaque année, une surface légèrement supérieure à celle du lac de Walenstadt est recouverte de constructions. Dans 23 cantons sur 26, l'extension de la surface urbanisée est supérieure à la croissance démographique.

L'objectif formulé par le Conseil fédéral en 2002, de plafonner la surface construite à 400 m² par habitant, est déjà obsolète. Cette évolution ne respecte pas les dispositions de la Constitution fédérale, qui demande de veiller à une utilisation parcimonieuse du sol. Le caractère peu durable du développement de l'urbanisation a relancé le débat sur l'aménagement du territoire, comme le démontrent l'initiative pour le paysage et le projet de révision partielle de la LAT.

L'existence même de chacun de ces instruments et la manière de les utiliser ont été évaluées selon un système de points, permettant d'établir un classement partiel pour chaque domaine sectoriel. Ensuite, un classement général a été obtenu à partir de l'agrégation des points obtenus dans les six classements partiels (fig. 3). Ces résultats doivent toutefois être considérés avec prudence car les conditions générales peuvent être très différentes d'un canton à l'autre.

Un canton est classé surtout sur le degré de différenciation de ses instruments et sur sa manière plus ou moins stricte de les mettre en œuvre. La répartition des points met par ailleurs en évidence les domaines sectoriels dans lesquels les cantons disposent d'un bon dispositif, et permet d'identifier les lacunes. Mais ce classement ne sert qu'à obtenir une vue d'ensemble de la situation. Il est bien plus intéressant de prendre connais-

sance de manière détaillée des différents instruments et de leurs caractéristiques cantonales spécifiques.

Bon score des cantons urbains

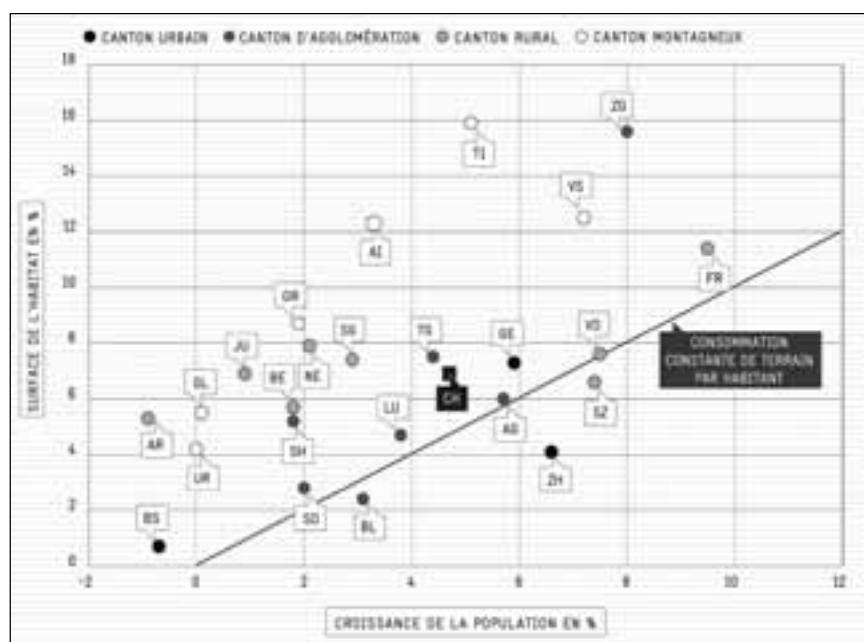
Les cantons de Zurich, Genève et Bâle-Ville obtiennent un très bon score dans le classement général. Ils disposent d'instruments bien développés qui permettent de maîtriser l'urbanisation. Dans ces cantons, la forte pression à la construction a tendance à faciliter l'acceptation politique des mesures d'aménagement. De même, le canton de Berne, l'un des cantons les plus étendus et les plus hétérogènes, a atteint, grâce à sa réglementation contraignante, une bonne maîtrise générale de l'urbanisation. L'aménagement du territoire est en revanche faiblement développé dans les cantons de montagne, à l'exception des Grisons. Les cantons de Glaris et du Valais ne disposent pratiquement d'aucun instrument de maîtrise du développement. Les cantons du Tessin et d'Uri n'ont entrepris que tout récem-

ment de mettre en place des instruments efficaces.

Bilan contrasté dans les cantons d'agglomération

Les cantons d'agglomération du Plateau prédominent dans le milieu du classement général. Beaucoup de ces régions autrefois rurales ont connu ces dernières années une croissance effrénée de l'urbanisation, mais disposent rarement des instruments d'aménagement nécessaires à la maîtrise de leurs structures suburbaines. On distingue les trois grands groupes suivants:

- cantons disposant depuis un certain temps d'instruments relativement développés pour maîtriser leur urbanisation (Thurgovie, Saint-Gall, Soleure et Zoug),
- cantons venant d'adapter leurs outils de planification aux nouvelles circonstances (Vaud, Lucerne, Bâle-Campagne et Argovie),
- cantons d'agglomération ne disposant jusqu'à présent que d'instruments assez faibles pour maîtriser l'urbanisa-



Croissance démographique et extension des surfaces urbanisées dans les cantons (2002 à 2008)



Instruments de maîtrise de l'urbanisation et catégories de domaines

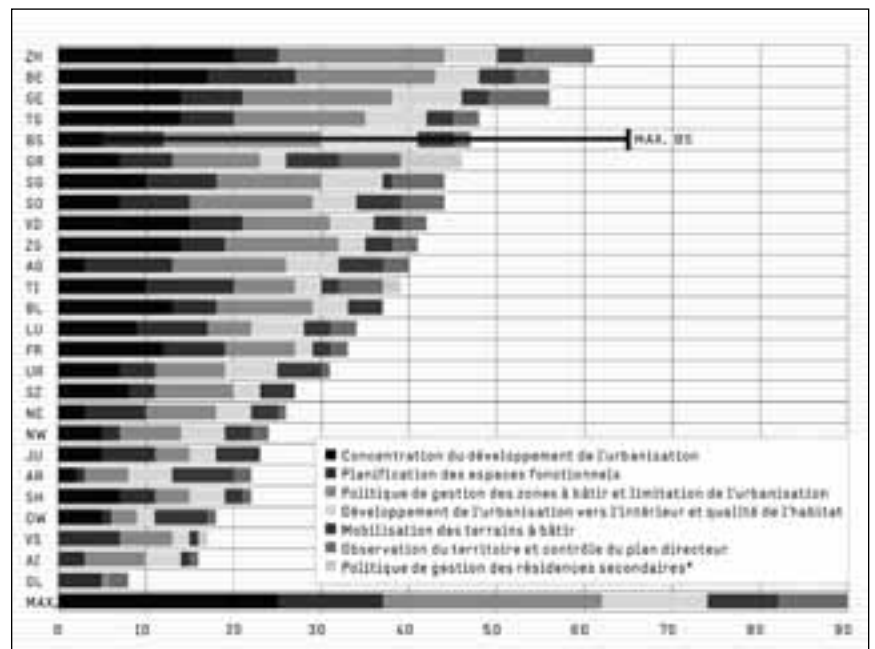
tion au moyen du plan directeur cantonal (Fribourg, Schwyz et Neuchâtel).

Des difficultés dans les petits cantons

Pour la plupart, les petits cantons se positionnent dans les derniers rangs. Assez homogènes géographiquement, ces cantons peuvent se contenter d'instruments moins finement différenciés. Par contre, ils rencontrent des difficultés pour mener à bien leurs tâches de gestion et de surveillance vis-à-vis des communes. Parfois même, ils ne disposent pas de ressources suffisantes pour assumer pleinement leurs attributions. Ainsi, les cantons d'Appenzell Rhodes intérieures et Rhodes extérieures, Glaris, Nidwald, Obwald et Schaffhouse disposent de moins de deux postes équivalents plein temps pour conduire toutes leurs tâches d'aménagement. Dans l'ensemble, les cantons de Suisse romande et de Suisse centrale obtiennent de moins bons scores. Les cantons romands, à l'exception du canton urbain de Genève, partagent

les mêmes difficultés à stopper l'extension de l'urbanisation. Cinq des six cantons disposant des réserves de zones à bâtir les plus importantes sont romands (Valais, Jura, Neuchâtel, Vaud, Fribourg). Aucun de ces cantons

n'utilise les périmètres définitifs de zones à bâtir ou les ceintures vertes. D'ailleurs ces cantons sont pour la plupart mal placés dans le classement partiel «Politique de gestion des zones à bâtir».



Classement général des instruments de maîtrise de l'urbanisation



Grandes différences entre cantons comparables

On note avec intérêt que des cantons disposant de conditions générales très semblables peuvent obtenir un score très différent. Le canton de Glaris se classe au dernier rang, tandis que le canton d'Uri, dont l'étendue du territoire et la topographie sont comparables, parvient à se hisser, grâce à ses réformes, vers le milieu du classement général. De même, les deux cantons des Grisons et du Valais ont un contexte territorial très similaire. Pourtant, le Valais ne dispose pas d'instrument permettant de maîtriser efficacement l'urbanisation, alors que le canton des Grisons se classe dans le groupe de tête – grâce notamment à sa politique novatrice de gestion des résidences secondaires. Tant le canton de Zoug que celui de Schwyz tirent parti de la proximité de Zurich pour attirer des logements et des entreprises et favoriser une forte croissance. Le

canton de Zoug s'emploie toutefois nettement plus que celui de Schwyz à canaliser la croissance de l'urbanisation qui en résulte.

Mieux exploiter les instruments qui donnent de bons résultats

L'aménagement du territoire est un système évolutif. Il incombe au monde politique et à l'administration des cantons de contrôler régulièrement l'efficacité des instruments cantonaux d'aménagement, et de les perfectionner. Si l'on en juge par la récente série de révisions de plans directeurs cantonaux et par les multiples exemples de réformes, de nombreux cantons assument cette tâche avec conscience. Le fédéralisme offre un laboratoire dynamique propice au développement d'instruments novateurs et de solutions optimales. Cette approche nécessite néanmoins des mécanismes de transmission des bonnes pratiques et

de rejet des approches qui ont échoué. Les analyses comparatives, telles que celles que propose le monitoring des cantons, ont été effectuées dans ce but.

Trente ans après l'entrée en vigueur de la LAT, les 26 cantons ont expérimenté, testé et développé de nombreux instruments de maîtrise de l'urbanisation. Il importe d'exploiter ce recueil d'expériences. Les bonnes pratiques qui se sont instaurées depuis ne sont souvent reprises que par une partie des cantons. Ainsi, un tiers des cantons n'utilise pas les systèmes de périmètres définitifs des zones à bâtir, et un autre tiers ne les utilise que rarement.

Sur les 26 cantons, 21 ont défini des centres et des axes de développement dans leur plan directeur, mais il s'agit souvent de la simple description de la situation effective, et non pas d'une véritable stratégie de gestion. De même, les instruments permettant de lutter contre la thésaurisation de ter-

Monitoring des cantons d'Avenir Suisse

Le monitoring des cantons présenté dans cet article est une publication de 140 pages d'Avenir Suisse intitulée «Raumplanung zwischen Vorgabe und Vollzug – Inventar kantonalen Instrumente zur Siedlungssteuerung» (en allemand seulement).



Il s'agit d'une étude comparative du développement effectif de l'urbanisation dans les cantons (chapitre 3). La comparaison des instruments cantonaux de maîtrise de l'urbanisation est cependant la thématique centrale de cette étude (chapitre 4), publiée en juin 2010.

Un résumé en français intitulé: **L'aménagement du territoire entre prescriptions et exécution. Inventaire des instruments cantonaux de maîtrise de l'urbanisation est téléchargeable sur le site d'Avenir Suisse: www.avenir-suisse.ch > publications.**

rains à bâtir sont très peu répandus, à l'exception du relevé des réserves de zones à bâtir sur tout le territoire cantonal. Le potentiel d'amélioration des pratiques est donc considérable.

Nécessité de fixer des standards minimums à l'échelle du pays

Deux résultats retiennent l'attention: l'écart important entre les scores des cantons (Glaris: 8 points, Zurich: 61 points) et le fait que les résultats des cantons figurant dans le groupe de tête du classement général n'atteignent même pas les deux tiers du score théorique maximum. S'agissant des cantons dans le peloton de queue, il est parfois difficile de parler d'une véritable politique cantonale de maîtrise de l'urbanisation. L'analyse comparative fait ressortir un problème crucial, qui reste non résolu: celui des lacunes de mise en œuvre tant au niveau cantonal que communal. Il semble par conséquent indispensable de fixer et de faire appliquer au niveau suisse des standards minimums permettant de maîtriser l'urbanisation, en particulier dans les domaines de la gestion des zones à bâtir et du développement concentré de l'urbanisation.

Jusqu'à présent, les dispositions de la législation fédérale dans le domaine de l'urbanisation sont restées d'ordre général, alors que d'autres domaines sectoriels sont régis par des dispositions nettement plus contraignantes. Exemples: la loi fédérale sur les forêts, la réglementation des constructions hors de la zone à bâtir, le droit foncier rural et les règles de protection des surfaces d'assolement. Paradoxalement, ces prescriptions concernent l'agriculture et la sylviculture – c'est-à-dire le secteur primaire qui représente moins de 5 % de l'économie suisse. Or, pratiquement aucune règle

précise et stricte n'a été édictée dans le domaine de l'urbanisation, secteur incomparablement plus important du point de vue de l'économie et de l'aménagement du territoire. La révision partielle de la LAT actuellement en cours offre une opportunité à saisir de toute urgence pour remédier à ces problèmes.

(traduction)



Daniel Müller-Jentsch, 1969, est depuis 2007 chef de projet et membre de l'équipe dirigeante d'Avenir Suisse. Après des études d'économie en Grande-Bretagne et aux

USA, il a travaillé durant sept ans à la Banque mondiale à Bruxelles. Il dirige le projet de monitoring des cantons.



Lukas Rühli, 1979, est employé d'Avenir Suisse depuis 2008 et a été nommé chef de projet junior

en juillet 2010. Il a étudié la géographie et l'économie politique à l'Université de Zurich de 2000 à 2007.

Le projet d'agglomération – levier d'un développement urbain intégré

• • • • •

Nicole Surchat Vial
nicole.surchat-vial@etat.ge.ch
Sébastien Beuchat
sebastien.beuchat@etat.ge.ch

Gilles Mulhauser
Gilles.Mulhauser@etat.ge.ch



L'adoption en 2001 d'une politique des agglomérations par le Conseil fédéral, couplée à l'accès au fonds d'infrastructures suite au vote AVANTI, a déclenché un des programmes publics les plus innovants des dernières décennies en matière d'aménagement du territoire et de développement durable. Subordonner les cofinancements

fédéraux du trafic d'agglomération à une vision intégrée entre urbanisation et mobilité tout en prenant en compte l'environnement, le tout dans une dynamique de projet à un rythme quadriennal, sont les ingrédients qui fondent cette nouvelle approche du projet territorial.

Instrument à la fois de coordination et de mise en œuvre, le projet d'agglomération permet bien la planification des thèmes transversaux comme le souhaitent les auteurs de la démarche, l'office du développement territorial et le secrétariat d'Etat à l'économie. Les contributions fédérales aux infrastructures de transport liées au trafic d'agglomération seront ainsi versées dans le cadre d'une planification à long terme, renouvelée chaque quatre ans. Ce rythme soutenu à échéance fixe, constitue une des clés de voute du mécanisme, induisant précision, rigueur et innovation. Le dossier contient à la fois des projets et des mesures (de mobilité, d'urbanisation, d'environnement et de paysage) coordonnés et priorisés, visant à orienter le développement territorial. Les collectivités régionales ou locales de l'agglomération se regroupent en une entité existante ou à créer, et prennent la responsabilité d'élaborer le projet d'agglomération; une convention de prestations entre la Confédération et l'entité responsable, garantit le versement des contributions fédérales pour la réalisation des projets et des mesures par cette dernière pour la période définie. Ce contrat constitue la deuxième clé ingénieuse de cette politique. Ainsi, non seulement les infrastructures de transports doivent être optimisées (plus de voyageurs, plus de densité, moins de déficit), mais le couple «urbanisation dense - desserte en transports publics» permet aussi de déclencher une urbanité de qualité et un contrôle de l'étalement urbain. La dynamique du projet devient conductrice de l'action publique selon une cadence qui implique les acteurs locaux dans une planification roulante bénéfique, permettant de revisiter, confirmer, concrétiser les options prises dans les projets de première génération et de les approfondir pour la génération suivante.

À la vaste échelle de l'agglomération transfrontalière franco valdo genevoise, les éléments constitutifs de la

fonctionnalité et de la qualité urbaine ressortent comme des thématiques récurrentes grâce au projet d'agglomération : elles mettent bien en cohérence le système des déplacements comme squelette de la ville, les relations avec les espaces ouverts naturels et agricoles comme facteur de qualité de l'insertion du projet urbain dans l'écrin paysager genevois, et la forme urbaine avec ses lieux d'intensité comme cadre de vie des habitants actuels et futurs.

Dans cette attitude de projet sur un très grand territoire, un point d'importance a été développé : la réflexion à l'échelle des axes de développement – les PACA. Elle est venue s'insérer entre celle du Projet d'agglomération et celle du fonctionnement quotidien de l'agglomération proche des quartiers. Et à cette échelle intermédiaire, le projet ne doit pas tout dire :

il s'agit pour ses différents auteurs d'aller à l'essentiel, de faire ressortir les points fixes pour le développement du territoire, en les distinguant des souhaitables et des possibles. Le travail par scénario dans différentes scènes d'échanges successives favorise le renforcement du niveau d'ambition des élus, permettant ainsi de sortir par le haut de la difficulté inhérente au transfrontalier.

Permettant de balayer de la réflexion stratégique à la matérialisation des mesures concrètes, les projets d'agglomération contribuent à fabriquer des organisations territoriales optimisées favorisant une mobilité et des villes durables. Avec un résultat partagé et communiqué tant au niveau local que global, c'est un vrai levier innovant pour le développement intégré des villes.





Et la nature dans ce processus de concentration ?

La présence de nature et de biodiversité au sein de l'urbain est assez variable d'une agglomération à l'autre, résultant à la fois de conditions territoriales de base et d'actions historiques de planification. La distribution des écosystèmes et habitats naturels, et l'interface plus ou moins respectueuse entre le bâti et ces derniers jouent un rôle primordial. Dans le cadre de l'agglomération genevoise, la confluence de l'Arve et du Rhône au sortir du lac Léman joue un rôle clé. La géomorphologie crée un socle territorial dont le développement du centre d'agglomération a dû systématiquement tenir compte depuis des siècles. Dans la deuxième moitié du 20ème siècle, plusieurs bases légales ont été établies pour préserver autant que possible la qualité de ce système (distance inconstruisible au cours d'eau ou à la forêt riveraine, lois sur la protection des rives notamment). Ainsi un long linéaire non construit, avec un couvert végétal parfois conséquent (permettant notamment de protéger les pentes contre l'érosion), offrent

une succession d'habitats pour de nombreuses espèces terrestres et aquatiques jusqu'au centre de la ville.

A l'exemple du système fluvial et lacustre, la notion de pénétrante de verdure est établie depuis plusieurs décennies au sein du Plan directeur cantonal. Cela a permis de préserver une série de chambres paysagères non construites rayonnant «en étoile» vers l'intérieur de l'agglomération depuis l'espace rural couvrant le pied de la ceinture montagneuse du bassin genevois. Cet ensemble offre non seulement des voies vitales pour le déplacement de la faune terrestre et aquatique jusqu'au coeur de Genève, mais aussi des espaces de délasserment pour la population. Le maintien de cette armature, additionnée de tout le réseau des espaces verts, historiquement inséré dans le bâti ou nouvellement créée dans les extensions urbaines, est une condition première pour assurer le développement d'un centre d'agglomération compatible avec le maintien de la biodiversité. Plus encore que le choix de la forme urbaine, la densification pose des questions délicates à résoudre en terme de nature. La majorité des secteurs à densifier sont constitués de structures paysagères héritées de plusieurs décennies. Les pelouses et prairies, ainsi que le patrimoine arboré issu parfois d'anciens bocages, peuvent y être de grande valeur. Cette valeur écologique est d'ailleurs attestée par les inventaires qui y sont réalisés et certaines espèces menacées à l'échelon national y ont élu domicile avec des densités étonnantes. La question d'assurer le renouvellement urbain respectueux des valeurs naturelles se pose à Genève surtout dans les quartiers de maisons individuelles les plus anciens et à proximité des grandes propriétés. Si les réflexions à l'échelle de l'agglomération et des PACA portent essentiellement sur le maintien des espaces ouverts et des continuums biologiques, la densifica-

tion des quartiers doit jouer sur l'identification des structures à forte valeur naturelle le plus en amont du projet urbain et sur un travail des compensations écologiques. Assurer la perméabilité biologique des quartiers densifiés nous paraît être la priorité.

Enfin, il reste la possibilité d'augmenter la qualité de la part urbaine la plus pauvre en passant à la gestion différenciée des espaces verts et en replantant des alignements, en créant des surfaces extensives, telles que toitures végétalisées. La mise sur pied de chartes à l'image de ce qui est actuellement fait pour les zones industrielles et les jardins privés sur le canton de Genève peut être un bon outil de promotion et d'explication vis-à-vis de promoteurs pour qui ces notions demeurent parfois encore floues. Dans la plupart des cas, il s'agit bien d'éviter de prévoir les «infrastructures vertes» en fin de course comme des sparadraps, mais bien comme des équipements à part entière à construire même avant les immeubles (préverdissage).



Nicole Surchat Vial, *1958; architecte, urbaniste EPFL FSU, cheffe du projet d'agglomération franco valdo genevois, Etat de Genève



Sébastien Beuchat, *1969; géologue, chef de projet nature, agriculture, paysage au projet d'agglomération, Etat de Genève



Gilles Mulhauser, *1962; biologiste, écologue ASEP, directeur général Nature et paysage, Etat de Genève

Christian Küng

5 juin 1956 – 21 août 2010



C'est avec une profonde tristesse que l'Office fédéral du développement territorial ARE a appris le décès de son vice-directeur Christian Küng. Nous savions qu'il luttait depuis longtemps et avec courage contre sa maladie que même plusieurs opérations n'ont pas été en mesure de guérir.

Christian Küng a marqué de son empreinte l'ARE depuis sa création il y a une dizaine d'années. Il a été membre de la direction depuis juillet 2000 avant d'être nommé vice-directeur et responsable de la coordination des transports en août 2002. Durant le premier semestre 2009, il a également assumé les fonctions de directeur de l'ARE par intérim.

Dès le début de sa carrière professionnelle, ce juriste de formation s'est occupé des questions de transport. Il avait consacré sa thèse de doctorat à la concession des téléphériques selon le droit fédéral. Après quatre années d'activité en tant que juriste spécialisé en économie, son intérêt pour les transports l'a mené en 1985 au Service d'études des transports (SET) rattaché au Secrétariat général du futur Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC). Il y a d'abord occupé les fonctions de collaborateur scientifique, puis à partir de mars 1993 celles de responsable suppléant du SET et de responsable du secteur Politique des transports et droit. A partir de juin 1998, il a pris la direction du SET.

Christian Küng a largement marqué de son empreinte la politique suisse des transports de ces 25 dernières années. Il a été un précurseur en matière d'approche de l'utilité et des coûts externes des transports, de financement des modes de transports et de politique de transfert du trafic marchandises de la route au rail. Il a également contribué à l'élaboration des grands projets ferroviaires tels que Rail 2000 et la NLFA. En matière de politique des transports, des bases légales innovantes ont été élaborées sous sa direction. Elles ont abouti à la création du fonds d'infrastructure et de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations, considérée comme un modèle à l'échelle internationale. Le fonds d'infrastructure a permis de coordonner pour la première fois en Suisse les planifications des transports et de l'urbanisation au-delà des frontières communales, voire cantonales. C'est avec beaucoup de conviction et une très grande compétence professionnelle que Christian Küng a en outre défendu la politique suisse des transports en Suisse et à l'étranger, gagnant ainsi la reconnaissance de nombreuses personnes.

Christian Küng a également été très impliqué dans le regroupement du Service d'études des transports et de l'Office fédéral de l'aménagement du territoire au sein de l'office nouvellement créé, l'ARE. Il a toujours attaché une grande importance à la coordination entre le territoire et les transports, entre le territoire, la route et le rail. Il a d'emblée su identifier les grands défis urbains et a su donner les impulsions décisives ayant abouti à l'actuelle politique des agglomérations ainsi qu'aux projets d'agglomération. Son engagement, son action et ses idées continueront de déployer leurs effets.

Toutes les personnes qui ont eu l'occasion de collaborer avec Christian Küng garderont en souvenir non seulement ses compétences professionnelles mais son humanité et sa très grande disponibilité. Nos sentiments émus et nos sincères condoléances vont à sa famille et à ses proches.

Editoriale

Maria Lezzi
Direttrice, ARE
maria.lezzi@are.admin.ch



«Lo sviluppo degli insediamenti deve diventare sostenibile»

Grandi erano le attese quando, trent'anni or sono, è entrata in vigore la legge sulla pianificazione del territorio. Nel frattempo, si è diffusa una certa disillusione. La statistica dimostra infatti che la superficie d'insediamento continua a crescere più velocemente della popolazione. Vi contribuiscono in particolare i bassi prezzi dei fondi ai bordi degli agglomerati, la crescente richiesta di superficie abitativa pro capite, il desiderio di molte famiglie di abitare nel verde e la scarsa collaborazione tra i Comuni.

Naturalmente l'attuale problematica degli insediamenti affonda le sue radici nel passato. Il 70 per cento degli alloggi attuali è stato costruito prima del 1980. Anche la rete delle strade nazionali e i tracciati ferroviari erano allora già ampiamente completati. Ma vi sono altresì omissioni specifiche e decisioni errate a livello di pianificazione territoriale a svantaggio di uno sviluppo urbano di qualità e parsimonioso nel consumo di superficie. In particolare, le riserve d'utilizzazione interne sono troppo poco defini-



te e mobilitate. Spesso il fabbisogno di zone edificabili è determinato senza le necessarie basi e la pianificazione di localizzazione sovracomunale è lacunosa. Tutto sommato, troppo spesso le zone edificabili attuali sono o sovradimensionate o si trovano nel posto sbagliato.

D'altra parte, però, la pianificazione del territorio può vantare anche qualche successo. Ad esempio, l'impegno della Confederazione nei confronti di Città ed agglomerati urbani: il neo concepito Fondo infrastrutturale metterà a disposizione durante il prossimo ventennio sei miliardi di franchi a sostegno dei programmi d'agglomerato. Questo strumento permette una migliore armonizzazione dei progetti relativi ai trasporti e agli insediamenti. In generale, si sono dimostrati validi i piani direttori cantonali, i piani d'utilizzazione comunali e i piani speciali d'utilizzazione. Nondimeno, questi strumenti devono essere ulteriormente migliorati e valorizzati. Infatti, esistono ancora grandi differenze per quanto riguarda la profondità d'elaborazione, il grado di concretizzazione e l'obbligatorietà delle disposizioni nei singoli piani direttori. L'ARE si impegna quindi attualmente, insieme ad esperti cantonali ed esterni, a precisare i requisiti dei piani direttori.

L'ARE mira così ad una gestione della superficie insediativa che poggi su una migliore visione generale delle esistenti riserve d'utilizzazione. Inoltre, grazie ad un rinnovamento degli insediamenti, si punta ad un'utilizzazione e una trasformazione intelligenti del patrimonio edilizio esistente e ad una rivitalizzazione delle aree industriali e commerciali dismesse in quanto preziosa riserva di zone edificabili.

Anche la Confederazione deve svolgere i suoi compiti: essa è chiamata a formulare chiare visioni e direttive per lo sviluppo urbano del futuro. Infine, è nell'interesse di tutti semplificare e snellire le procedure di pianificazione territoriale.

Questa edizione di forum presenta la problematica della gestione degli insediamenti nel suo contesto storico e sociale e indica possibili vie per una futura utilizzazione sostenibile della risorsa territorio.

(traduzione)



Da una Svizzera cementificata ad uno spazio urbano-rurale con un futuro

• • • • •

Martin Vinzens
martin.vinzens@are.admin.ch



Gli scenari prospettano per il futuro una forte crescita della popolazione svizzera. Una crescita analoga è pronosticata anche nel settore dei trasporti. In reazione a questi sviluppi si potenziano strade e ferrovie, si eliminano strettoie e si migliorano gli accessi. I vantaggi di localizzazione, così guadagnati, vengono purtroppo spesso trasfor-

mati in nuove zone edificabili. Questa logica deve essere interrotta se davvero si intende gestire in modo più parsimonioso il suolo. Si impone un ripensamento verso una gestione della superficie d'insediamento e uno sviluppo urbano centripeto.

Il termine «pianificazione» rinvia al futuro e, in base ad una certa speranza, a un mondo migliore. Anche lo sviluppo territoriale non dovrebbe quindi essere lasciato al caso, ma migliorato con una sua definizione cosciente e mirata. Tuttavia, lo sviluppo territoriale futuro trae la sua dinamica in modo determinante dal passato. Non si tratta qui di rievocare tutte le alterne vicende della pianificazione svizzera del territorio: va però ricordato che il mutamento dalla società agricola a quella industriale e più tardi a quella moderna dei servizi e del tempo libero ha fortemente influenzato l'aspetto delle nostre strutture insediative, dei sistemi di trasporto e del paesaggio nelle loro forme attuali. Questo dimostra che lo sviluppo territoriale è fortemente legato al mutamento politico, sociale ed economico.

Gli ambiziosi obiettivi della legge sulla pianificazione del territorio

A che punto si trova oggi lo sviluppo del territorio? Incontestato è il fatto che la Svizzera, nel corso degli ultimi decenni, ha assistito ad uno sviluppo degli insediamenti di tipo espansivo. Ancora oggi, la superficie insediativa cresce in modo molto più marcato del numero di abitanti. Le conseguenze come il fenomeno dell'edificazione dispersiva e la frammentazione del paesaggio, sono evidenti a tutti. Anche l'ARE, nel suo rapporto sullo sviluppo territoriale del 2005, constatava: «Lo sviluppo territoriale attuale della Svizzera non è sostenibile». Questo verdetto è rimasto finora inconfutato. Questo spiacevole sviluppo fa riflettere, soprattutto perché in Svizzera, da più di un trentennio, abbiamo una legge sulla pianificazione del territorio. Le leggi edilizie cantonali e le pianificazioni di zona comunali sono ancora di più vecchia data, tuttavia la loro concezione non era di carattere generale ed era strettamente incentrata sulla pianificazione delle costruzioni.

Va detto che, tenuto conto della situazione di partenza così come si presentava nel 1980, gli obiettivi della legge sulla pianificazione del territorio erano ambiziosi. Quattro erano i temi principali:

- l'utilizzazione parsimoniosa del suolo;
 - un ordinamento degli insediamenti orientato in funzione dell'auspicato sviluppo del Paese;
 - il rispetto delle condizioni naturali
- la considerazione delle necessità di popolazione ed economia.

Questi obiettivi vanno visti come una risposta politica all'incresciosa situazione che vigeva allora a livello di territorio. Oggi non sorprende il fatto che questi obiettivi siano stati raggiunti solo in parte. Lo sviluppo degli strumenti di pianificazione ha avuto luogo solo più tardi e a lente fasi. Per contro, già negli anni '50 e '60 erano stati creati in larga misura fatti compiuti a livello di edificazione che hanno influenzato il paesaggio insediativo fino ai giorni attuali: circa il 70 per cento degli alloggi odierni sono stati costruiti prima del 1980. Anche l'ampliamento della rete ferroviaria e delle strade nazionali era già praticamente definito.

Ostacoli sociali, economici e politici

Questo quadro di condizioni storiche non è però il solo responsabile dell'insuccesso nella limitazione degli insediamenti. Ancora oggi, una crescita annua della superficie d'insediamento dello 0,5 per cento e più è considerata uno sviluppo moderato nei dibattiti sulla pianificazione. Praticamente, non si riconosce il fatto che commisurata ad una superficie edificabile di 227'000 ettari, essa corrisponde ad un aumento a livello nazionale di 45'000 abitanti all'anno e questo, con una riserva attuale di zone edificabili per 1,4 - 2,1 milioni di abitanti ulteriori. Finora, non c'è quasi traccia di un processo di

cambiamento di pensiero che potrebbe portare ad un'inversione di tendenza e quindi ad una limitazione efficiente degli insediamenti.

La crescita sfrenata degli insediamenti in superficie ha effetti diretti sui costi per la costruzione e la manutenzione dell'infrastruttura. Inoltre, essa pregiudica la bellezza del paesaggio. Per questo motivo, anche oggi il mandato relativo all'implementazione di una politica degli insediamenti ordinata e parsimoniosa nell'utilizzazione del suolo occupa una posizione primaria nell'agenda della pianificazione del territorio. Ostacoli sociali, politici ed economici si frappongono però ad una facile soluzione:

- il desiderio delle famiglie di spazio abitabile nel verde;
- i bassi prezzi dei fondi ai margini degli agglomerati;
- il mutamento demografico che comporta un forte aumento delle economie domestiche con una singola persona;
- l'aumento della superficie abitabile pro capite;
- la complessità del costruire nella sostanza già edificata;
- la mancanza di collaborazione tra i Comuni.

Oltre a tutti questi fattori generali, una politica degli insediamenti volta a un uso parsimonioso del suolo è resa difficoltosa anche e specialmente da ritardi e da decisioni errate a livello di pianificazione del territorio:

- le riserve d'utilizzazione interne sono troppo poco definite e mobilitate;
- l'individuazione della necessità di zone edificabili avviene senza le basi necessarie;
- la pianificazione della localizzazione a livello sovracomunale è lacunosa;
- le zone edificabili sono troppo grandi;
- le riserve di zone edificabili si trovano nel posto sbagliato;
- la superficie edificabile già azionata non è disponibile per l'edificazione, ma viene tesaurizzata;
- le densità date relative all'edificazione sono minime;

- le prescrizioni, le procedure, le norme e i metodi sono poco sintonizzati: ci sono molte norme giuridiche e secondo Cantone e Comune procedure diverse di pianificazione e di rilascio dei permessi di costruzione.

Riformare e definire priorità

Come possono essere eliminati questi deficit della pianificazione del territorio? Come è possibile volgere lo sviluppo in superficie degli insediamenti verso una densificazione centripeta? Sostanzialmente, l'adeguatezza dei piani direttori cantonali, dei piani di utilizzazione comunali e dei piani speciali di utilizzazione per l'attuazione di uno sviluppo urbano centripeto non è messa in discussione dagli specialisti della pianificazione. Sono però auspicati miglioramenti nel quadro della preparazione e dello svolgimento dei progetti. Questo tocca l'iniziazione di progetti, l'elaborazione di basi, l'accompagnamento del progetto da parte delle autorità, l'applicazione degli strumenti di pianificazione e una comunicazione aperta.

A motivo delle circostanze di cui sopra, l'ARE postula una gestione della superficie insediativa basata su di una migliore visione generale delle riserve d'utilizzazione date. In particolare, andrebbero create condizioni quadro ideali quale stimolo per un'utilizzazione di queste riserve. Questo renderebbe possibile l'avvio di uno sviluppo degli insediamenti centripeto che rispetti il dovere di un'utilizzazione compatta dello spazio. A tale proposito, l'ARE persegue un approccio pragmatico: una politica dei piccoli passi, delle riforme e della definizione di priorità.

Sfruttare la possibilità per un cambiamento di tendenza

Prossimamente i cittadini saranno chiamati ad esprimersi su due iniziative popolari federali. L'iniziativa «Ba-



Interessante esempio dello sviluppo ulteriore di un concetto di edificazione convincente dal punto di vista architettonico.

sta con la costruzione sfrenata di abitazioni secondarie!» esige la limitazione al 20 percento della quota di abitazioni secondarie rispetto al totale. L'«Iniziativa per il paesaggio», come soluzione transitoria, intende limitare per il prossimo ventennio la superficie totale della zona edificabile e trasferire la competenza per la pianificazione alla Confederazione ed ai Cantoni. Il Consiglio federale raccomanda di respingere le due iniziative. Come controproposta all'Iniziativa per il paesaggio propone una revisione parziale del-

la legge sulla pianificazione del territorio. Essa incentiva lo sviluppo centripeto degli insediamenti e delinea in modo più chiaro l'offerta di terreno edificabile.

Le due iniziative rivelano che la questione dell'immagine futura della Svizzera e dell'organizzazione della nostra politica di sviluppo territoriale è più che mai attuale. Oggi, lo sviluppo urbano si trova davanti ad una scelta d'orientamento difficile che interessa ampie cerchie della popolazione. Questo offre la possibilità di sfrutta-



tttonico

re gli obiettivi basilari della pianificazione del territorio, da tempo socialmente accettati, per favorire un cambiamento di tendenza: via da una Svizzera troppo edificata verso uno spazio urbano-rurale adeguato al futuro in cui un paesaggio attraente e insediamenti compatti si completino armoniosamente.

(traduzione)



Martin Vinzens, 1962, ha studiato architettura al Politecnico di Zurigo con una formazione ulteriore quale urbanista sia presso l'ETH di Zurigo che presso la University of Oregon. Dopo le prime esperienze lavorative come architetto e una formazione postdiploma in pianificazione del territorio, è stato coordinatore dei settori di studio dell'allora delegato per lo studio postdiploma prof. dott. Angelo Rossi. Dal

1994 al 2000 ha lavorato presso l'ufficio di pianificazione del Cantone di San Gallo come assistente scientifico aggiunto. Dal 2002 lavora presso l'ARE, dal 2004 come caposezione sostituto. I punti principali del suo lavoro attuale sono lo sviluppo delle abitazioni secondarie, il rinnovamento interno e il miglioramento della qualità di vita negli insediamenti.

Il futuro del piano direttore cantonale quale strumento di gestione principale dello sviluppo degli insediamenti

• • • • •

Claudia Guggisberg
claudia.guggisberg@are.admin.ch



La Costituzione federale stabilisce che la pianificazione del territorio compete ai Cantoni. Quindi, se si vuole migliorare e orientare maggiormente in senso sostenibile la gestione dello sviluppo degli insediamenti in Svizzera senza apportare cambiamenti alla ripartizione delle competenze, i Cantoni dovranno assumere maggiormente il loro ruolo. Al centro, il piano direttore quale loro strumento principale di gestione e di coordinazione.



Claudia Guggisberg, 1962, ha studiato geografia all'Università di Berna. Dal 1991 è stata attiva in diversi settori presso l'Ufficio federale per la pianificazione del territorio (oggi: sviluppo territoriale). Dal 2008 è co-direttrice della sezione Pianificazione dell'ARE. In tale funzione è responsabile dell'esame dei piani direttori cantionali e della relativa collaborazione con i Cantoni e i diversi uffici federali. Inoltre, presiede la Conferenza della Confederazione sull'assetto del territorio (CAT).

Durante il trentennio seguito all'entrata in vigore della legge sulla pianificazione del territorio (LPT), i Cantoni hanno costantemente sviluppato e migliorato lo strumento del piano direttore cantonale. Così, esso si è trasformato da mero strumento di coordinamento in uno strumento strategico dei Governi cantonali per lo sviluppo territoriale. Mentre un tempo il piano direttore, dopo essere stato elaborato, spariva spesso nei cassetti e lì restava fino alla successiva revisione totale, oggi è invece utilizzato intensamente ed è oggetto di uno sviluppo e di un adattamento dinamici.

Le esigenze relative ai contenuti del piano direttore saranno più chiare

Già oggi, nel quadro della pianificazione direttrice cantonale, i Cantoni si occupano intensamente delle questioni relative allo sviluppo degli insediamenti. Molte sono però le differenze che si notano a livello di profondità dell'elaborazione, concretizzazione e obbligatorietà delle indicazioni. Attualmente, chi cerca nella LPT requisiti minimi relativi al contenuto dei piani direttori cantonali, resta deluso. Quali siano i temi da trattare nel piano direttore può essere dedotto solo in modo indiretto a partire dagli obiettivi e dai principi della pianificazione del territorio e dalle direttive relative alle basi della pianificazione direttrice. La revisione parziale della LPT intende cambiare questo stato di cose, dapprima per il settore degli insediamenti e più tardi anche per le altre tematiche. Ad esempio, i piani direttori dovranno necessariamente contenere indicazioni relative alle dimensioni e alla distribuzione spaziale delle superfici insediative. Inoltre, eventuali ampliamenti degli insediamenti dovranno essere coordinati a livello regionale. Il Cantone dovrà indicare con quali misure intende assicurare la conformità delle zone edificabili ai requisiti del neoconcepito articolo 15 della LPT. Questo si-

gnifica che i Cantoni dovranno occuparsi a fondo delle zone edificabili esistenti e dello sviluppo futuro degli insediamenti. Premessa imprescindibile in questo senso sono basi attuali fondate, quali ad esempio dati relativi alle zone edificabili, alla situazione dell'edificazione e dell'urbanizzazione e alle riserve interne.

Inoltre, i Cantoni dovranno stabilire nei loro piani direttori principi e misure per il coordinamento tra insediamento e trasporti, per lo sviluppo centripeto degli insediamenti e per il rinnovamento degli insediamenti.

Oltre a queste disposizioni che delimitano il contenuto del piano direttore nel settore dell'insediamento, altri due ulteriori adattamenti della LPT risultano significativi per la gestione dello sviluppo urbano nell'ambito della pianificazione direttrice: il Cantone dovrà concepire una strategia per lo sviluppo degli insediamenti già nei fondamenti dello sviluppo territoriale rispettivamente nel progetto territoriale che, fatto nuovo, saranno componenti costitutive vincolanti del piano direttore. Inoltre, in futuro, i progetti aventi ripercussioni considerevoli sul territorio e sull'ambiente, come ad esempio importanti poli occupazionali e centri commerciali, potranno essere autorizzati solo se esplicitamente previsti dal piano direttore cantonale e se coordinati a livello territoriale.

I Cantoni e la Confederazione sono chiamati ad agire

Il disegno di legge prevede un termine di cinque anni dall'entrata in vigore per l'adeguamento dei piani direttori nonché limitazioni negli azionamenti fino al compimento degli adeguamenti. Questo impone ai Cantoni ed alla Confederazione un impegnativo calendario di scadenze. Per questo motivo, l'ARE ha già iniziato, insieme ai Cantoni e a specialisti del ramo, a precisare le esigenze poste al piano direttore nel settore degli insediamenti e a rielabo-

rare e completare in corrispondenza la guida alla pianificazione direttrice. A questo proposito andrà tenuto conto del fatto che i Cantoni, nel settore dello sviluppo degli insediamenti, sono confrontati a sfide molto diversificate. Indipendentemente dall'esito delle consultazioni popolari relative all'iniziativa per il paesaggio e alla controproposta indiretta, i Cantoni avranno tutto l'interesse a confrontarsi con lo sviluppo degli insediamenti nell'ambito del piano direttore.

Nel 2001, il giurista Martin Bertschi nella sua dissertazione sulla questione del dimensionamento delle zone edificabili, ha definito certi piani direttori, vista la loro inefficacia, delle vere e proprie «tombe dei buoni propositi». Buoni propositi e obiettivi elevati sono comunque necessari ed importanti. Ai Cantoni quindi il compito di concepire il contenuto dei piani direttori relativo allo sviluppo degli insediamenti in modo così preciso e concreto dal punto di vista territoriale e di collegarlo a mandati altrettanto chiari affinché il piano direttore diventi veramente uno strumento efficace di gestione dello sviluppo territoriale. La Confederazione, da parte sua, è chiamata a formulare visioni e direttive più chiare in relazione allo sviluppo futuro degli insediamenti. Dovrebbe inoltre provvedere a snellire e semplificare le procedure per sostenere i Cantoni in questo lavoro impegnativo e permettere un esame competente e tempestivo dei piani direttori per giungere alla loro rapida approvazione.

(traduzione)

Una gestione efficace dello sviluppo degli insediamenti

• • • • •

Stefan Müller
stefan.mueller@are.admin.ch
Dyonis Bressoud
dyonis.bressoud@are.admin.ch



La revisione della legge sulla pianificazione del territorio intende orientare maggiormente lo sviluppo degli insediamenti in senso centripeto migliorando contemporaneamente la qualità dell'insediamento. Per raggiungere questi obiettivi, i Cantoni sono

esortati a stabilire le necessarie misure nei loro piani direttori. Infatti, i piani direttori cantonali rappresentano lo strumento principale per la gestione dello sviluppo territoriale.

Tema	Esempio modello	Misure del piano direttore	Base nella legge cantonale
Limitazione dell'estensione degli insediamenti Obiettivo: l'espansione dello sviluppo degli insediamenti deve essere limitata e il paesaggio deve essere protetto dal fenomeno dell'edificazione dispersiva	Determinazione conclusiva di aree di insediamento sull'intero territorio del cantone (Cantone di Zurigo)	<ul style="list-style-type: none"> • Non sono permessi nuovi azzonamenti al di fuori del comprensorio insediativo • Le superfici d'insediamento sono vincolanti per i piani d'utilizzazione 	Le zone edificabili vanno delimitate entro il comprensorio insediativo (PBG art. 47. cpv. 1)
Sviluppo centripeto degli insediamenti Obiettivo: lo sviluppo degli insediamenti deve essere concentrato a livello territoriale nelle zone già edificate attraverso la densificazione e il rinnovamento ed essere contemporaneamente collegato ad un'elevata qualità dell'insediamento	Delimitazione di zone con un più elevato indice di sfruttamento (Cantone di Ginevra)	<ul style="list-style-type: none"> • Le zone che dovrebbero essere densificate tramite l'innalzamento dell'indice di sfruttamento devono essere definite con precisione • Queste zone devono trovarsi nel centro città o in quartieri residenziali di ville e devono adempiere certe premesse 	Il Cantone può sospendere procedure di licenza edilizia nei quartieri di ville al fine di esaminare con il Comune misure di densificazione (LaLAT, art. 11, cpv. 3)
Poli di sviluppo Obiettivo: lo sviluppo economico va orientato verso localizzazioni strategiche favorevoli che comportino un plusvalore	Delimitazione del perimetro dei poli di sviluppo e gestione comune di Cantone e Comuni (Cantone di Berna)	<ul style="list-style-type: none"> • Accordo di cooperazione obbligatorio tra Cantone e organizzazione locale • Tipologia dei poli di sviluppo secondo il tipo di utilizzazione: servizi, lavoro, poli produttivi strategici, abitare. Secondo il tipo di utilizzazione sono fissati dei criteri per la localizzazione . • I perimetri esatti sono indicati nel SIG 	Il Cantone è tenuto ad adottare misure per la realizzazione dei poli di sviluppo (BauG, art. 4, cpv. 1f)

Al fine di migliorare la sua funzione informativa e di consulenza presso i Cantoni, l'ARE ha effettuato un'analisi delle misure previste dalla pianificazione direttrice cantonale nel settore dell'insediamento. L'obiettivo dell'analisi è il rilevamento dei diversi approcci coesistenti per poterne identificare i più interessanti ed efficaci. Le misure previste nei piani direttori cantonali sono molteplici e si differenziano a livello di impostazione generale, di misure territoriali e di criteri. Una tale molteplicità offre la grande opportunità di esaminare diverse metodiche risolutive e di indicarne l'efficacia. Tuttavia, la comparabilità dei concetti, in parte molto diversi da Cantone a Cantone, tocca certi limiti. Nel quadro dell'analisi, i singoli approcci sono rilevati per ciascuna tematica relativa agli insediamenti. La seguente tabella ne illustra tre.

Contrariamente ai tre esempi citati sopra, molti piani direttori trattano le tematiche dello sviluppo degli insedia-

menti in modo troppo generico. Soprattutto, mancano spesso precise determinazioni territoriali e chiarezza di criteri. Per una gestione più efficace degli insediamenti è una condizione importante stabilire nei piani direttori le seguenti misure:

- tema della limitazione degli insediamenti: determinazione territoriale precisa della limitazione dell'estensione degli insediamenti e inserimento nei piani di utilizzazione;
- tema dello sviluppo centripeto degli insediamenti: misure differenziate a livello territoriale basate sulla struttura dell'insediamento e chiara designazione delle aree da densificare o da riordinare;
- tema dei poli di sviluppo: collaborazione regionale e determinazioni a livello di territorio differenziate secondo il tipo di utilizzazione.

(traduzione)



Stefan Müller, 1979, ingegnere ambientale, collaboratore scientifico presso l'ARE dal 2008, è competente nella sezione Pianificazione della coordinazione

tra pianificazione direttrice e programmi d'agglomerato nonché della tematica relativa agli insediamenti.



Dyonis Bressoud, 1977, ha studiato sociologia all'Università di Ginevra. Ha quindi svolto uno studio postdiploma in public management (DESMAP) a

Ginevra e una breve formazione nelle applicazioni SIG. Dal 2008 collaboratore scientifico presso l'ARE, D.Bressoud si occupa del piano direttore del Cantone ticino, del piano settoriale dei trasporti e della tematica relativa agli insediamenti.

La nuova concezione dello sviluppo centripeto degli insediamenti

• • • • •

Isabel Scherrer
isabel.scherrer@are.admin.ch



La politica federale relativa agli agglomerati tiene conto di una chiara concezione dello sviluppo urbano centripeto, in particolare nei programmi d'agglomerato. L'ARE, al fine di promuovere ulteriormente questo svilup-

po e per sostenere gli agglomerati nell'elaborazione dei relativi programmi, ha pubblicato la guida «Concezione per lo sviluppo centripeto degli insediamenti».

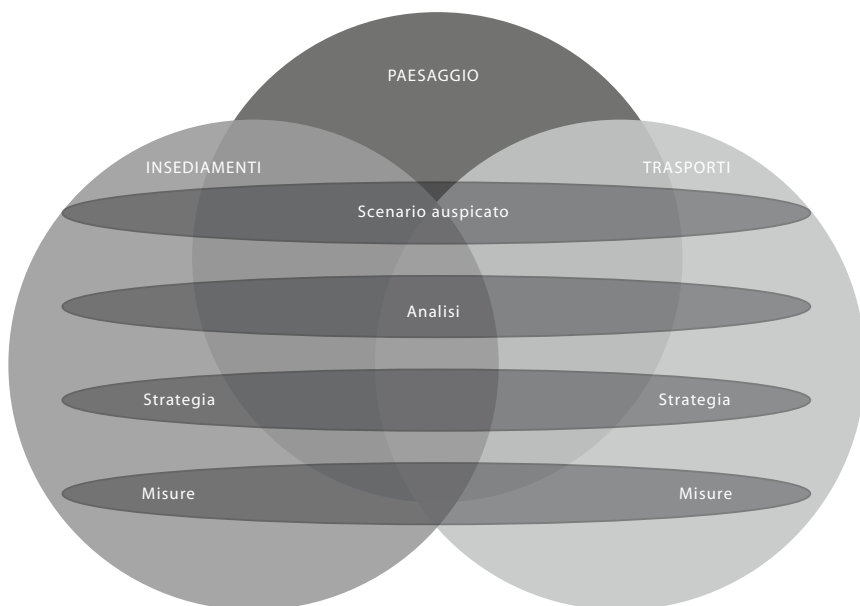


Fig. 1: Concezione dello sviluppo centripeto degli insediamenti

La promozione di una pianificazione e gestione coordinata dello sviluppo centripeto degli insediamenti è uno dei mandati principali dell'ARE. Questo sviluppo è un tema centrale anche nel quadro dei programmi d'agglomerato trasporti e insediamento. Con l'espressione «sviluppo centripeto degli insediamenti» è intesa la promozione di uno sviluppo degli insediamenti concentrato. All'interno del perimetro dell'agglomerato un'attenzione particolare è rivolta alla densificazione degli insediamenti, alla loro delimitazione, al loro sviluppo compatto nelle ubicazioni adatte e al miglioramento della loro qualità. Ma anche al di fuori di questo perimetro le prescrizioni concrete della pianificazione direttrice cantonale sono elementi importanti per la promozione di una concentrazione dello sviluppo urbano.

Concertare delle priorità

Una concezione chiara dello sviluppo centripeto degli insediamenti è una componente d'obbligo dei programmi

d'agglomerato. Essa sostiene gli agglomerati nella definizione di una concezione che collega lo scenario auspicato dello sviluppo dell'agglomerato con le analisi, le strategie e le misure per armonizzarle infine con la concezione generale della mobilità. Inoltre, aiuta gli agglomerati a presentare un programma sostenuto politicamente dai Cantoni e dai Comuni. Infatti, l'elaborazione di una concezione per lo sviluppo centripeto degli insediamenti favorisce una modalità di pensare e pianificare su scala regionale. Offre spazio per identificare le opportunità e le sfide per singole aree o quartieri, per sviluppare una comprensione comune dello sviluppo urbano auspicato e per concertare delle priorità.

Coordinare insediamenti, trasporti e paesaggio

Un importante obiettivo del nuovo aiuto metodologico è quello di implementare nel quadro dello sviluppo dell'agglomerato un processo di realizzazione in direzione di una concentrazione

dello sviluppo urbano. L'ARE propone quindi un possibile processo d'elaborazione come filo rosso per la concezione di uno sviluppo centripeto degli insediamenti. L'esposizione di una successione logica di tutti gli elementi costitutivi del processo è il contributo decisivo per una concezione degli insediamenti armonizzata con i trasporti: scenario auspicato dello sviluppo dell'agglomerato – analisi volta a determinare la necessità d'intervento - strategia - misure.

L'elaborazione è incentrata sulla concezione dello sviluppo degli insediamenti. È importante che essa sia armonizzata con la concezione globale dei trasporti e che vi sia integrata la tematica relativa al paesaggio. Solo tenendo conto delle tre tematiche insediamenti, trasporti e paesaggio e del loro coordinamento sarà possibile agli agglomerati interessati intraprendere un vero passo in direzione di uno sviluppo territoriale sostenibile.

L'aiuto metodologico è destinato a tutti gli interessati che intendono partecipare al processo di elaborazione rispettivamente di rielaborazione di un programma d'agglomerato.

www.aren.admin.ch > documentazione > pubblicazioni > insediamenti

(traduzione)



Isabel Scherrer, 1971, è geografa e urbanista ETH/NDS. Si è diplomata in economia aziendale alla University of California/Berkeley. Dal 2007 lavora

presso l'ARE nella sezione Politica degli agglomerati ed è responsabile di progetti relativi ai programmi d'agglomerato, parte trasporti e insediamento.

«Molti Comuni vorrebbero che il Cantone assumesse il suo ruolo di guida nella pianificazione del territorio»

• • • • •

Interview: Pieter Poldervaart
Photos: Henri Leuzinger



Il Cantone di Zurigo agisce con risolutezza nei confronti di regioni e Comuni quando si tratta di gestire lo sviluppo dell'evoluzione degli insediamenti. Proprio i Comuni più piccoli, cui mancano le risorse e le conoscenze specialistiche, reagiscono positivamente nei confronti di chiare concezioni cantonali di pianificazione del territorio. È questa, perlomeno, l'esperienza di Markus Kägi. Il direttore del Dipartimento delle costruzioni di Zurigo intende promuovere ulteriormente lo sviluppo centripeto degli insediamenti. Quale presidente della Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche

costruzioni, della pianificazione del territorio e della protezione dell'ambiente (DCPA) sostiene la revisione della legge sulla pianificazione del territorio come controproposta all'Iniziativa per il paesaggio: il progetto di revisione sarebbe tanto incisivo quanto equilibrato.

Markus Kägi, 56, ha svolto il suo tirocinio presso un ufficio di notariato, registro fondiario e fallimenti e ha quindi proseguito gli studi di diritto presso l'Università di Zurigo. Dopo aver ottenuto la patente notarile ha lavorato come sostituto notaio a Zurigo. Dal 1966 al 2007, anno della sua elezione a Consigliere di Stato, è stato l'ombudsman del Cantone di Zurigo. Da allora presiede il Dipartimento delle costruzioni.

Nella classifica dello studio di Avenir Suisse, Zurigo si trova al primo posto: cosa fate meglio di altri Cantoni?

La nostra pianificazione del territorio stabilisce chiare linee guida. I suoi punti centrali sono lo sviluppo centripeto degli insediamenti, il mantenimento e il miglioramento della qualità abitativa, l'orientamento dello sviluppo urbano in funzione dei mezzi di trasporto pubblici, la protezione delle aree paesaggistiche libere e il mantenimento rispettivamente la valorizzazione degli ecosistemi. A ciò si aggiunge il fatto che orientiamo lo sviluppo territoriale secondo i principi dello sviluppo sostenibile e che per le attività ad incidenza territoriale cerchiamo la collaborazione con altri Cantoni. Da anni ci atteniamo conseguentemente a queste linee guida. Inoltre, lo studio di Avenir Suisse mostra chiaramente altri due aspetti: la nostra pianificazione direttrice ha successo soprattutto perché, come Cantone, definiamo in modo vincolante il comprensorio insediativo. Disponiamo, inoltre, di una pluriennale osservazione del territorio che ci rivela chiaramente l'efficacia e le lacune del nostro sviluppo territoriale.

In particolare, lo studio constata grandi differenze tra i Cantoni urbani e quelli a carattere rurale. Come attenuate a Zurigo la tensione tra metropoli e spazi rurali?

Nel nostro concetto di sviluppo territoriale cantonale (ROK-ZH) abbiamo stabilito cinque aree d'intervento per lo sviluppo territoriale. In ogni area sono definite priorità su misura che tengono conto delle specifiche particolarità delle zone urbane e degli spazi rurali. Tutte le misure sono concentrate sul rafforzamento delle qualità complementari delle due zone. Vogliamo conservare e promuovere la molteplicità e le caratteristiche delle diverse partizioni territoriali. Nel concetto di sviluppo territoriale (ROK-ZH) abbiamo indicato



chiaramente questi obiettivi e fondamentalmente abbiamo ottenuto l'approvazione delle regioni.

Nel nuovo piano direttore Zurigo fissa in modo definitivo le zone edificabili. Come hanno reagito i Comuni e le regioni di pianificazione a questa interferenza nella loro autonomia?

Le cose non stanno così. Nel piano direttore stabiliamo in modo vincolante le superfici d'insediamento, ma nella determinazione definitiva delle zone edificabili i Comuni mantengono un margine di disposizione. Prima della determinazione vincolante, cerchiamo, nel quadro del processo di pianificazione direttrice in corso, il dialogo con le regioni e i Comuni per quanto concerne il confine definitivo del comprensorio insediativo. Ci impegniamo a mantenere il contatto con i Comuni. Attualmente, inoltre, le undici regioni del Cantone elaborano di concerto con noi le loro concezioni di assetto territoriale re-

gionali. In quest'ottica, il piano direttore cantonale non rappresenta un'interferenza nell'autonomia dei Comuni.

Con quali altri strumenti per la gestione dello sviluppo urbano avete fatto buone esperienze nel Cantone Zurigo?

Un altro strumento importante, oltre la definizione delle superfici d'insediamento, è lo sviluppo del paesaggio. Il piano direttore definisce inoltre undici poli cantonali. In queste zone vorremmo concentrare in modo particolare lo sviluppo urbano, creare le premesse per insediare strutture di importanza cantonale e sviluppare poli occupazionali.

Anche nel caso di strutture ed edifici pubblici rafforzeremo il coordinamento per quanto riguarda gli interventi a incidenza territoriale. Infatti, complessi edilizi come università, scuole o ospedali influenzano molto la struttura spaziale.



Un intervento ulteriore di gestione concerne infine il settore insediamento e trasporti. Attualmente, per le aree nevralgiche stiamo elaborando concezioni regionali relative al sistema generale dei trasporti in grado di armonizzare lo sviluppo dei trasporti e degli insediamenti.

Il nuovo piano direttore elenca con esattezza cartografica diverse aree d'intervento. Una di queste è denominata «Paesaggio sotto pressione»; per questo spazio non è prevista alcuna urbanizzazione. Come reagiscono i Comuni a queste restrizioni delle loro possibilità di sviluppo?

I Comuni reagiscono solitamente in modo positivo. Non vi vedono un impedimento al loro potenziale, ma apprezzano l'aiuto specialistico e la coordinazione offerta dal Cantone. Proprio i Comuni più piccoli sono spesso sopraffatti in caso di grandi progetti.

L'area d'intervento «Paesaggio sotto pressione» confina con le zone urbane delle aree «Paesaggio cittadino dinamico» e «Paesaggio residenziale urbano». Qui, durante gli ultimi anni, la pressione sul paesaggio ancora libero è costantemente aumentata. Nel settore di transizione tra regioni a carattere urbano e regioni a carattere rurale vengono sempre più avanzate pretese tra loro in concorrenza nei confronti del paesaggio: svago, produzione agricola, infrastrutture, nuovi spazi residenziali e lavorativi. In modo particolare è l'edificazione di abitazioni a svilupparsi con straordinaria rapidità in queste zone. In futuro, vorremmo spostare maggiormente questa dinamica verso l'area di insediamento già esistente e ridurre così il consumo ulteriore di superficie edificabile.

In quest'ottica sarebbe vantaggioso se i Cantoni promuovessero la competenza comunale tramite fusioni tra i Comuni?

Le fusioni non semplificano automaticamente la complessità. Quindi, la nostra pianificazione del territorio punta maggiormente sulla collaborazione con le regioni. A questo livello i Comuni possono accordarsi tra loro e usufruire del sostegno di urbanisti specializzati.

Un mezzo importante dello sviluppo sostenibile degli insediamenti è la densificazione centripeta. In quale misura questo postulato è già stato realizzato nel Cantone di Zurigo?

Siamo stati in grado di contenere in ampia misura lo sviluppo dinamico degli ultimi anni nella zona insediativa già esistente. Oltre alla densificazione che, in seguito alla revisione della legge sulla pianificazione e l'edilizia, promuoviamo già dagli anni novanta, questo successo è dovuto in particolare all'utilizzazione di aree di ricostruzione e al cambiamento di utilizzazione di aree industriali e commerciali dismesse.

.....
«L'armonizzazione delle norme edilizie va esaminata attentamente»

Anni fa il Cantone di Berna ha lanciato l'idea dei poli occupazionali strategici. Si sono fatti dei progressi?

I poli occupazionali strategici in posizioni ben urbanizzate sono sicuramente sensati. Per quanto riguarda l'attuazione vi sono però ancora delle questioni aperte: ad esempio, la ripartizione del gettito fiscale tra i Comuni coinvolti o l'assicurazione degli obiettivi strategici d'insediamento qualora i proprietari dei fondi fossero interessati ad un realizzo rapido delle aree.

Un tema ricorrente è quello dell'armonizzazione delle norme edilizie. Nel frattempo sei Cantoni hanno aderito a un relativo concordato. Perché Zurigo si tiene in disparte?

Stiamo analizzando a fondo vantaggi e svantaggi di una nostra partecipazione. A prima vista un'armonizzazione parrebbe sicuramente ragionevole. Ciò nonostante, resto scettico. Prima di tutto, è necessario conoscere quali saranno le conseguenze per i Comuni: se a motivo della nuova terminologia e della nuova normativa ogni Comune dovrà cambiare il suo ordinamento edilizio, le spese successive potrebbero essere molto elevate. Non si tratta, infatti, solo della terminologia edilizia in quanto tale, ma le modifiche dei significati potrebbero provocare reazioni a catena. Un tale onere supplementare dovrebbe essere più che controbilanciato dai vantaggi di un'armonizzazione.

.....



Oltre a ciò, abbiamo ancora grandi riserve per uno sviluppo ulteriore nel comprensorio insediativo. Dei 180 milioni di metri quadrati di superficie di piano legalmente disponibili nelle zone edificabili passate in giudicato del Cantone, solo due terzi sono del tutto edificati. Vi si aggiungono 25 milioni di metri quadrati di superficie di piano in zone edificabili non ancora edificate: un grande potenziale.

Qual è il ruolo dei programmi d'agglomerato? Sono un complemento o rappresentano piuttosto una con-

correnza per la pianificazione direttrice?

Un complemento: nei comprensori ci concentriamo sulle aree d'intervento «Paesaggio cittadino dinamico» e cooperiamo con i nostri vicini a Sciaffusa e nella zona dell'Obersee con San Gallo e Svitto. Questo corrisponde agli obiettivi della concentrazione e della collaborazione intercantonale.

Nel campo dell'osservazione del territorio il Cantone di Zurigo è il più progredito a livello nazionale. A

quali successi hanno finora portato questi sforzi?

Cifre chiare e grafici evidenti sono un valido aiuto nella discussione relativa allo sviluppo territoriale futuro. La nostra statistica delle zone edificabili permette una visione attualizzata della distribuzione spaziale dello sviluppo degli insediamenti. Partendo da questa base abbiamo organizzato un monitoraggio dello sviluppo urbano e dei trasporti nel comprensorio attorno alla nuova autostrada nella regione del Knonauer Amt. Inoltre, l'osservazione

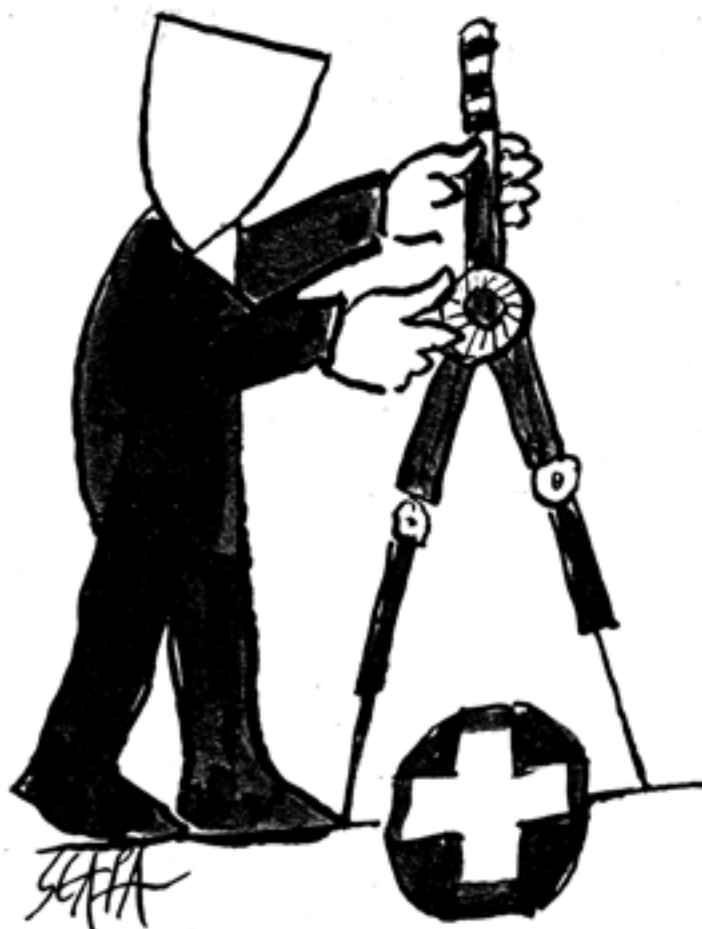
del territorio promuove la comprensione della necessità di una gestione più parsimoniosa delle risorse del nostro Cantone. Ad esempio, chiarisce il rapporto tra un migliore allacciamento ai trasporti e un'accelerazione dello sviluppo urbano. Oppure evidenzia il consumo di zone edificabili e il successo della densificazione centripeta.

Già da tempo il Cantone di Zurigo pianifica anche in spazi funzionali. Esistono già degli esempi in cui questa pratica si è rivelata vincente?

La pianificazione del parco d'agglomerato nella valle della Limmat è un esempio promettente. Un altro è la «Visione 2050», cioè la pianificazione per lo sviluppo del Lago di Zurigo. Vogliamo rafforzare ulteriormente questo metodo di pianificazione in spazi funzionali, anche a livello sovracantonale, ad esempio con Argovia o Zugo. Come altro esempio indicherei la Pianificazione regionale Zurigo e dintorni: attualmente si lavora ad un sistema paesaggistico per la zona di Zurigo e dintorni. Come organizzazione comune fra regioni e Cantone essa funge da partner della pianificazione del territorio.

Come presidente della DCPA faceva parte del gruppo direttivo politico incaricato di elaborare la revisione parziale della LPT. Gli altri Cantoni la sostengono?

Sì. L'assemblea generale della DCPA ha deciso nel settembre del 2009 in che modo elaborare dal nostro punto di vista la controproposta per ciascuna disposizione. Io ho sostenuto questa posizione in seno al gruppo direttivo politico. La revisione è una controproposta valida all'Iniziativa per il paesaggio: è incisiva ed è equilibrata. Una moratoria invece, così come prevista dall'Iniziativa, innescerebbe un boom edilizio e di urbanizzazione al posto sbagliato. Ciò impedirebbe lo sviluppo proprio laddove lo intendiamo indirizzare. Regioni



dinamiche verrebbero frenate con conseguenze fatali per l'intera piazza economica svizzera. L'Iniziativa per il paesaggio premia così i peccati della pianificazione del territorio del passato.

Ma saranno proprio i Cantoni a dover fornire fatti invece di parole...

In effetti, in passato i Cantoni sono stati criticati per l'esecuzione poco coscienziosa della legge sulla pianificazione del territorio. La controproposta esercita una certa pressione: i Cantoni dovrebbero adattare entro cinque anni dall'entrata in vigore i loro piani direttivi alle nuove esigenze; oltre questa scadenza non sarebbe più possibile delimitare nuove zone edificabi-

li. Fino all'approvazione del piano direttore adeguato non sarebbe permesso aumentare la superficie totale delle zone edificabili. Le nuove disposizioni per i piani direttivi non dovrebbero rappresentare un problema per i Cantoni che finora hanno seguito una politica di azionamento severa. Invece, i Cantoni con zone edificabili chiaramente sovradimensionate dovranno darsi da fare.

Lo studio di Avenir Suisse sostiene che benché esistano buone idee relative alla gestione dello sviluppo degli insediamenti, tra i Cantoni mancherebbe uno scambio di informazioni su questi strumenti. Questo rimprovero è fondato?



Ogni Cantone ha la sua problematica specifica e del nostro federalismo andiamo orgogliosi. Ciò nonostante, a livello di urbanisti cantonali esistono delle relazioni. Oltre all'intesa tecnica è però necessaria anche un'intesa politica, che in qualche caso può mancare. Voglio dire che i metodi efficaci sono generalmente conosciuti, ma per motivi politici non sono applicati dappertutto.

Un importante pomo della discordia è l'imposta sul valore aggiunto. È possibile il ridimensionamento di zone edificabili troppo grandi senza questo strumento?

L'imposta sul valore aggiunto va considerata nel quadro del relativo sistema di tributi e imposizioni dei fondi. Anche l'imposta sul maggior valore immobiliare, ad esempio, è una forma di prelevamento del plusvalore. La DCPA è dell'opinione che la regolamentazione vigente relativa al prelevamento del plusvalore della LPT non vada cambiata. Respingiamo sia una regolamentazione a livello federale sia, in generale, nuovi tributi.

Nonostante tutti gli sforzi, la pressione degli insediamenti aumenta perché la superficie edificabile non è infinita. Signor Kägi:

Quando avremo una Svizzera cementificata?

Speriamo mai! Ma è vero, esiste una forte pressione sullo spazio non ancora edificato. Vogliamo scaricare questa pressione applicando il principio della densificazione centripeta e costruendo in altezza. Trent'anni fa, Francesco Kneschaurek pronosticava per la Svizzera una popolazione di 10 milioni di abitanti. Oggi, questa cifra non appare più assurda. È compito nostro imparare a gestire questa crescita in modo che il nostro Paese resti nonostante tutto vivibile. *(traduzione)*

Lo sviluppo e la gestione degli insediamenti nei Cantoni

• • • • •

Daniel Müller-Jentsch
daniel.mueller-jentsch@avenir-suisse.ch
Lukas Rühli
lukas.ruehli@avenir-suisse.ch



Nella media pluriennale, la popolazione svizzera cresce di 50'000 abitanti l'anno. La canalizzazione dell'espansione degli insediamenti che ne consegue rappresenta quindi la sfida maggiore per la pianificazione del territorio. Giusta la Costituzione federale, la pianificazione del territorio compete ai Cantoni. Avenir Suisse ha ora allestito

per la prima volta un inventario e posto a confronto gli strumenti di cui i Cantoni dispongono per gestire l'urbanizzazione. Ne è emersa una grande varietà di soluzioni innovative. In alcuni settori sussistono tuttavia lacune sostanziali a livello di attuazione e importanti differenze in quanto all'efficacia della gestione.

Da decenni, la Svizzera assiste ad una rapida crescita dei suoi insediamenti, fenomeno che nel corso degli ultimi anni ha subito un'accelerazione ulteriore. Se tra il 1980 e il 2002 la superficie d'insediamento a livello nazionale aumentava di 13 chilometri quadrati l'anno, tra il 2002 e il 2008 tale valore è raddoppiato a 27 chilometri quadrati. Questo significa che ogni anno viene edificata una nuova superficie maggiore del Walensee.

In 23 dei 26 Cantoni la superficie degli insediamenti cresce più in fretta della popolazione (vedi fig. 1). L'obiettivo stabilito dal Consiglio federale nel 2002 di limitare la superficie edificata a 400 metri quadrati per abitante è già stato superato. Questo sviluppo è contrario all'obiettivo di un'utilizzazione parsimoniosa del suolo fissato nella Costituzione federale. La mancanza di sostenibilità nello sviluppo degli insediamenti ha riaperto il dibattito sulla pianificazione del territorio, come dimostrano l'Iniziativa per il paesaggio e la progettata revisione parziale della relativa legge federale (LPT).

Avenir Suisse ha dunque allestito per la prima volta un inventario degli strumenti cantonali per la gestione dell'urbanizzazione e li ha posti a confronto nel quadro di un monitoraggio dei Cantoni.

A questo scopo sono state condotte interviste dettagliate sulla base di un questionario con i 26 urbanisti cantonali. Le informazioni raccolte sono state successivamente completate con ricerche ulteriori. In totale, lo studio considera 32 strumenti, raggruppati in 6 ambiti settoriali (vedi fig. 2): la concentrazione dello sviluppo urbano, la pianificazione degli spazi funzionali, la politica delle zone edificabili e la limitazione dell'insediamento, lo sviluppo centripeto e la qualità degli insediamenti, la mobilitazione del terreno edificabile, l'osservazione del territorio e il controllo dei piani direttori. Nel caso dei Cantoni turistici con una quota di abitazioni secondarie superiore al 25 per cento, va aggiunta la politica in

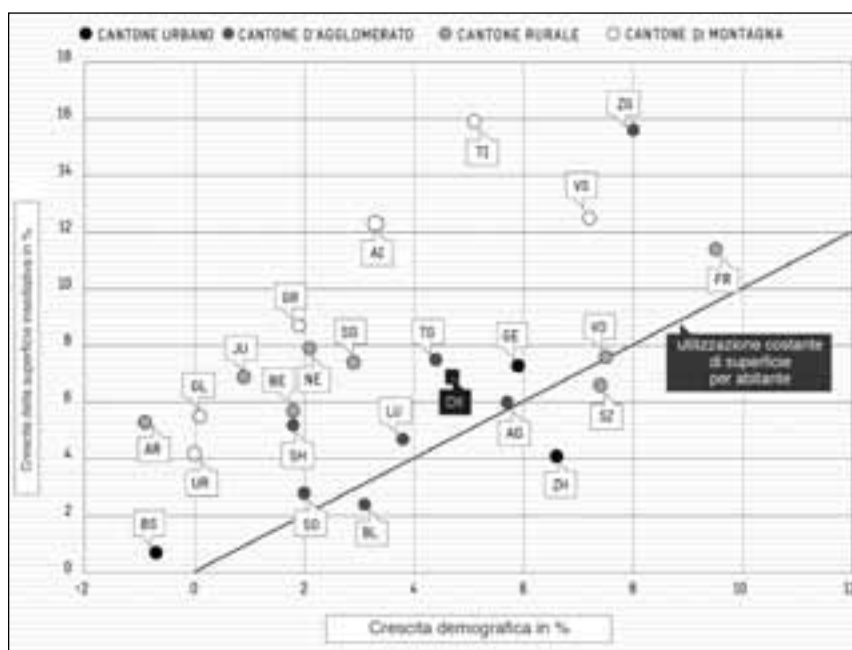
materia di abitazioni secondarie come settimo ambito settoriale.

È stato assegnato un punteggio per l'esistenza e l'incisività dei singoli strumenti. Le singole valutazioni sono quindi state addizionate per un ranking parziale per ciascuno dei 6 ambiti settoriali. Infine i punteggi parziali sono stati aggregati a formare una classifica generale (vedi fig. 3). I risultati vanno però interpretati con prudenza tenendo conto delle diverse condizioni quadro nei vari Cantoni. Il posizionamento di un Cantone indica soprattutto quanto siano differenziati gli strumenti di pianificazione in dato ambito settoriale e quanto coerentemente siano applicati questi strumenti. La ripartizione dei punteggi rivela inoltre in quali ambiti settoriali il Cantone dispone di strumenti efficienti e dove invece esistono delle lacune. Queste classifiche servono quindi soprattutto per avere una visione generale. Più importante è però la descrizione dettagliata dei singoli strumenti e delle loro specifiche caratteristiche nei vari Cantoni.

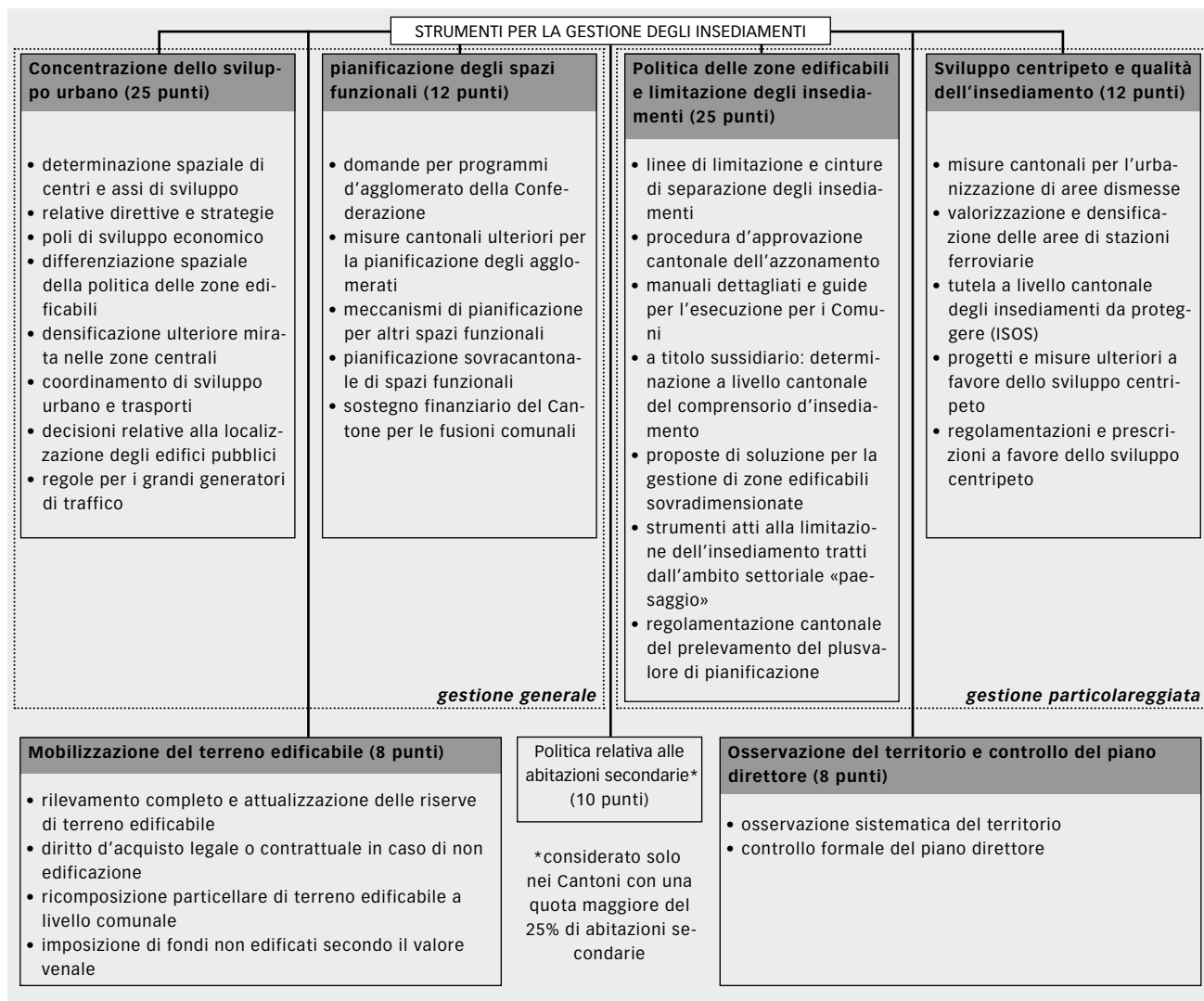
I Cantoni a carattere urbano raggiungono il punteggio migliore

La classifica generale rivela che i Cantoni a carattere cittadino di Zurigo, Ginevra e Basilea Città raggiungono il punteggio migliore. Questi Cantoni dispongono di strumenti completi per la gestione degli insediamenti. Nel loro caso, a motivo della pressione causata dalla problematica, le relative misure pianificatorie godono di un più ampio consenso.

Persino nella grande ed eterogenea Berna esiste a livello cantonale un dispositivo normativo efficiente per la gestione sovralocale dello sviluppo urbano. Lo sviluppo della pianificazione del territorio è invece debole nei Cantoni di montagna ad eccezione del Cantone dei Grigioni. Per contro, Glarona e il Vallese praticamente non dispongono di strumenti a livello cantonale per la gestione dello sviluppo degli insediamenti. Anche il Ticino e Uri hanno iniziato da poco a sviluppare degli strumenti efficaci.



Crescita demografica e aumento della superficie insediativa nei Cantoni (2002-2008)



Strumenti e ambiti settoriali per la gestione dello sviluppo urbano

Un bilancio misto per i Cantoni con agglomerati urbani

Alle posizioni intermedie nella classifica dei Cantoni troviamo in prevalenza Cantoni con agglomerati urbani dell'Altopiano. Molte di queste regioni, un tempo a carattere rurale, hanno vissuto nel corso degli ultimi decenni un'esplosiva crescita degli insediamenti, ma dispongono solo di strumenti di pianificazione lacunosi per la gestione delle strutture suburbane. In linea di massima si distinguono tre gruppi:

- Turgovia, San Gallo, Soletta e Zugo dispongono da tempo di strumenti comparativamente efficaci per la gestione degli insediamenti.
- Vaud, Lucerna, Basilea campagna e Argovia hanno appena iniziato ad adattare i loro dispositivi normativi in materia di pianificazione alle nuove condizioni.
- I Cantoni con agglomerati urbani Friburgo, Svitto e Neuchâtel possono finora far capo solo a strumenti debolmente sviluppati per la gestione degli insediamenti a livello di piano direttore.

I Cantoni più piccoli, fanalino di coda

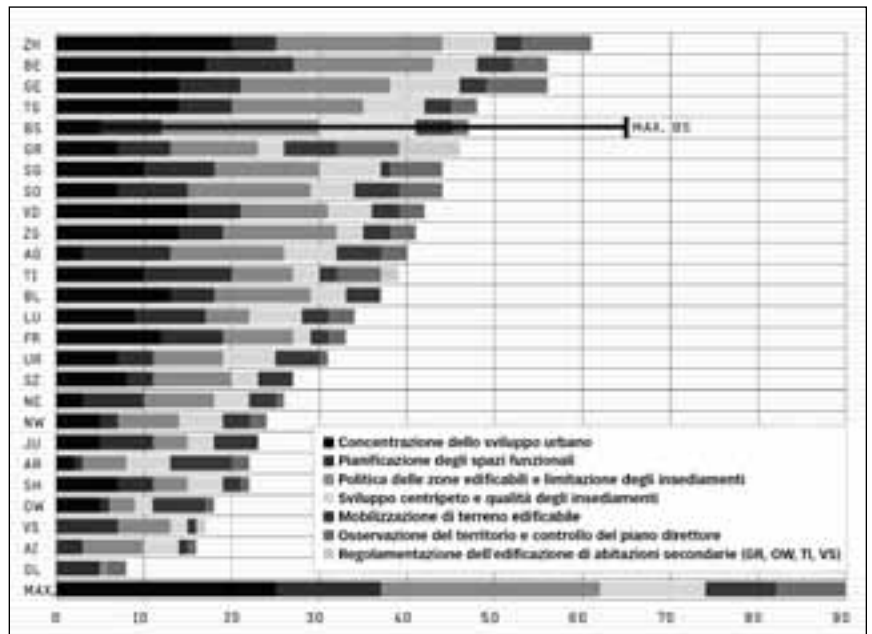
Agli ultimi posti della classifica troviamo spesso i Cantoni più piccoli. Da una parte, a questi Cantoni, dalla struttura territoriale più omogenea, basta uno strumentario meno differenziato. Dall'altra, proprio a questi Cantoni sembra risultare difficile imporre mandati superiori di controllo e di gestione nei confronti dei Comuni. Inoltre, in parte, non dispongono di risorse per assumere la globalità delle loro competenze. Ad esempio, i Cantoni



Combinazione convincente di vecchie e nuove costruzioni

di Appenzello Interno ed Esterno, Glarona, Nidvaldo, Obvaldo e Sciaffusa dispongono presso i loro uffici di pianificazione del territorio di meno di due posti a tempo pieno per svolgere tutti i compiti di pianificazione.

Anche i Cantoni della Svizzera occidentale e centrale risultano deboli in classifica. Un aspetto comune molto evidente presso i Cantoni della Svizzera occidentale sono le lacune nella limitazione della crescita degli insediamenti: il Cantone di Ginevra rappresenta però un'eccezione. Cinque dei sei Cantoni con le maggiori riserve di zone edificabili, Vallese, Giura, Neuchâtel, Vaud e Friburgo, si trovano nella Svizzera romanda. Nessuno di questi Cantoni usa strumenti come le linee di limitazione degli insediamenti o le cinture di separazione. Anche nella classifica parziale relativa alla poli-



Classifica generale degli strumenti per la gestione dello sviluppo urbano

tica delle zone edificabili, il punteggio di questi Cantoni risulta generalmente inferiore alla media.

Cantoni simili - grandi differenze

Di particolare interesse è il fatto che Cantoni con condizioni quadro simili raggiungono punteggi molto diversi. Se Glarona si trova all'ultimo posto della classifica, Uri, simile in quanto a dimensioni e topografia, raggiunge grazie ad ampie riforme le posizioni mediane. Anche Grigioni e Vallese, estesi Cantoni di montagna, presentano forti parallelismi nelle loro condizioni quadro. Ma mentre in Vallese, a livello cantonale, praticamente non vengono applicati strumenti efficaci per gestire gli insediamenti, il Cantone dei Grigioni, grazie ad una politica innovativa in materia di abitazioni secondarie, fa parte del gruppo di testa. Sia Zugo che Svitto sfruttano la vicinanza con Zurigo per una politica di localizzazione orientata alla crescita, ma Zugo compie sforzi nettamente maggiori per gestire la crescita degli insediamenti.

Un'applicazione più ampia degli strumenti validi

La pianificazione del territorio è un sistema d'apprendimento. Quindi, è compito della politica cantonale verificare regolarmente e sviluppare ulteriormente i propri strumenti di pianificazione. Molti Cantoni si impegnano in questo senso, come dimostrano una serie di revisioni appena concluse di piani direttori e numerosi esempi di riforme. Il federalismo si rivela in questo caso un laboratorio dinamico per lo sviluppo di strumenti innovativi e di soluzioni ottimali. Sono però necessari dei meccanismi di trasmissione per la diffusione dei metodi più efficaci, mentre i tentativi falliti vanno accantonati. Analisi comparative come il presente monitoraggio cantonale servono a questo scopo.



In Ticino spesso il carattere mediterraneo è rivelato nella struttura e nella qualità dell'insediamento

Durante il trentennio seguito all'entrata in vigore della LPT molti degli strumenti sviluppati a livello cantonale per la gestione degli insediamenti sono stati sottoposti ad un test pratico. Questo patrimonio di esperienze dev'essere utilizzato. Anche se nel frattempo in molti settori si è definita una «best practice», essa è tuttavia spesso adottata solo da una parte dei Cantoni. Ad esempio, un terzo dei Cantoni non conosce finora le linee di limitazione degli insediamenti e un altro terzo le applica con titubanza. 21 dei 26 Cantoni hanno definito nei loro piani direttori centri e assi di sviluppo, ma spesso si tratta piuttosto di una descrizione che di una strategia di gestione. Anche gli strumenti contro la tesaizzazione del terreno edificabile, a parte il rilevamento sull'intera su-

perficie delle riserve di zona edificabile, risultano poco diffusi. Esiste quindi una grande esigenza di miglioramento.

Occorrono standard minimi a livello federale

Nella graduatoria, i due risultati di maggiore rilievo sono, da un lato, il grande intervallo di variazione tra i Cantoni (Glarona: 8 punti, Zurigo: 61 punti) e, dall'altro, il fatto che persino i Cantoni del gruppo di testa non raggiungono i due terzi del punteggio teoricamente possibile. Nel caso dei Cantoni nelle ultime posizioni si fa a volte addirittura fatica a parlare di una gestione degli insediamenti a livello cantonale. Dal confronto fra Cantoni appare il problema generale irrisolto delle lacune d'esecuzione a livello can-



tonale e comunale. Appare quindi necessario nel caso di settori importanti della gestione dello sviluppo urbano, come in particolare la politica delle zone edificabili e la concentrazione dello sviluppo degli insediamenti, stabilire a livello federale degli standard minimi vincolanti da applicare con coerenza. Mentre finora i dettami federali in materia d'insediamenti sono per lo più di natura generale, esistono ambiti settoriali specifici in cui le indicazioni pianificatorie federali sono molto più vincolanti. Sono esempi in tal senso la legge federale sulle foreste, la costruzione fuori delle zone edificabili, il diritto fondiario rurale e le superfici per l'avvicendamento delle colture. Paradossalmente tutte queste disposizioni concernono l'economia agricola e forestale, quindi il settore primario

che non arriva a coprire il 5 per cento della prestazione economica svizzera. Per lo sviluppo degli insediamenti invece, che dal punto di vista economico e pianificatorio risulta nettamente più importante, praticamente non esistono regole precise e vincolanti. L'occasione della prevista revisione parziale della LPT andrebbe quindi urgentemente colta per affrontare questa problematica.

(traduzione)



Daniel Müller-Jentsch, 1969, è dal 2007 capoprogetto e membro dei quadri di Avenir Suisse. Dopo gli studi di economia in Gran

Il monitoraggio dei Cantoni di Avenir Suisse

«Raumplanung zwischen Vorgabe und Vorzug - Inventar kantonaler Instrumente zur Siedlungssteuerung» («L'aménagement du territoire entre prescription et exécution: inventaire des instruments cantonaux de maîtrise de l'urbanisation») è il titolo del



monitoraggio cantonale condotto da Avenir Suisse (140 pagine) riassunto in questo articolo. Esso confronta la situazione reale dello sviluppo degli insediamenti nei Cantoni (capitolo 3). Centro dell'analisi è però il confronto degli strumenti cantonali per la gestione degli insediamenti (capitolo 4). Lo studio è stato pubblicato nel giugno del 2010.

Un riassunto in francese intitolato: «L'aménagement du territoire entre prescriptions et exécution. Inventaire des instruments cantonaux de maîtrise de l'urbanisation» è ottenibile sul sito internet di Avenir Suisse: www.avenir-suisse.ch > publications.

Bretagna e negli Stati Uniti ha lavorato sette anni presso la Banca Mondiale a Bruxelles. Ha diretto il progetto di monitoraggio cantonale.



Lukas Rühli, 1979, lavora presso Avenir Suisse dal 2008 e dal luglio 2010 è capoprogetto junior. Dal 2000 al 2007 ha studiato geografia ed economia all'Università di Zurigo.

Christian Küng

5 giugno 1956 – 21 agosto 2010



È con profonda tristezza che l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE ha appreso il decesso del suo vicedirettore Dott. Christian Küng. Da tempo lottava con coraggio contro la sua malattia. Purtroppo, neppure i vari interventi chirurgici sono serviti a debellarla.

Christian Küng ha influenzato in modo decisivo l'ARE fin dalla sua fondazione un decennio fa, dapprima come membro della direzione dal luglio del 2000; in seguito, dall'agosto 2002, come vicedirettore e responsabile del Coordinamento dei trasporti. Inoltre, durante la prima metà del 2009, ha assunto la funzione di direttore ad interim dell'ARE.

Già all'inizio della sua carriera professionale Küng, giurista di formazione, si è occupato delle questioni relative ai trasporti. Egli aveva consacrato la sua tesi di dottorato alla concessione delle teleferiche secondo il diritto federale. Dopo un quadriennio d'attività come giurista specializzato in economia, il suo interesse per i trasporti lo ha portato nel 1985 al Servizio per lo studio dei trasporti (SST) in seno al Segretariato generale del futuro Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC), dapprima come collaboratore scientifico e dal marzo 1993 come sostituto responsabile del SST e come responsabile del settore politica dei trasporti e diritto. Dal giugno 1998 ha assunto la direzione del SST.

Christian Küng ha fortemente influenzato la politica svizzera dei trasporti degli ultimi 25 anni. Egli è stato un precursore nell'introduzione del principio di causalità nell'ambito dei trasporti, del finanziamento transvettoriale e del trasferimento del trasporto merci dalla strada alla ferrovia. Ha pure contribuito all'elaborazione di grandi progetti ferroviari come Ferrovia 2000 e la NFTA. Sotto la sua direzione sono state elaborate basi giuridiche innovative in materia di politica dei trasporti. Esse hanno contribuito all'introduzione del Fondo infrastrutturale e della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP), considerata un modello su scala internazionale. Il fondo infrastrutturale ha permesso di coordinare per la prima volta in Svizzera le pianificazioni dei trasporti e dell'urbanizzazione oltre i confini comunali e addirittura cantonali. Con grande convinzione e competenza professionale, Christian Küng ha inoltre difeso la politica svizzera dei trasporti in patria e all'estero, guadagnandosi la stima e la considerazione di molte persone.

Christian Küng si è impegnato molto anche per il raggruppamento del Servizio per lo studio dei trasporti e dell'Ufficio federale della pianificazione del territorio nel nuovo ARE. Ha sempre ritenuto molto importante la coordinazione tra il territorio e i trasporti, tra la strada e la ferrovia. Aveva riconosciuto precocemente le grandi sfide urbane e ha saputo dare impulsi decisivi alla politica attuale degli agglomerati e ai progetti d'agglomerato. Il suo impegno, le sue realizzazioni e le sue idee continueranno ad avere i loro effetti anche dopo la sua morte.

Tutte le persone che hanno avuto occasione di collaborare con Christian Küng si ricorderanno non soltanto della sua competenza professionale, ma anche della sua umanità e della sua grande disponibilità. Le nostre più sincere condoglianze vanno alla sua famiglia e ai suoi cari.

forum raumentwicklung

Informationsheft
Erscheint dreimal jährlich
38. Jahrgang

Herausgeber

Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)
Eidgenössisches Departement für Umwelt,
Verkehr, Energie und Kommunikation
(UVEK)

Redaktionskommission

Rudolf Menzi (Leitung), Doris Angst,
Reto Camenzind, Marco Kellenberger

Übersetzung

Französisch:
Elisabeth Kopp-Demougeot,
Le Grand-Saconnex
Relecture: Daniel Béguin
Italienisch:
Antonella Schregenberg-Rossi, Olsberg
Relecture: Peter Schrembs

Redaktion und Produktion

Pieter Poldervaart, Pressebüro Kohlenberg,
Basel

Gestaltung und Fotografie

Urs Grünig SGV SGD, Corporate Design, Bern
Henri Leuzinger, Rheinfelden

Abonnemente

Bestellungen/Vertrieb:
BBL, Vertrieb Publikationen, CH-3003 Bern
Internet:
www.bbl.admin.ch/bundespublikationen
Art.-Nr. 812.000
Jahresabonnement Fr. 30.70
Ausland Fr. 34.--
Einzelnummer Fr. 10.25
Ausland Fr. 12.--

Adresse

Bundesamt für Raumentwicklung
3003 Bern
Tel. 031 322 40 60
Fax 031 322 78 69 (Amt)
Fax 031 322 47 16 (Information)

© ARE

Bern 2010, Abdruck erwünscht mit Quellen-
angabe; Belegexemplar an ARE
ISSN 1660-6248



Inhalt gedruckt auf REBELLO, Recycling aus 70% Altpapier, FSC-zertifiziert, schönweiss

www.are.admin.ch

Die verschiedenen Artikel widerspiegeln jeweils die Meinungen ihrer AutorInnen. Sie können daher von den Überzeugungen des Herausgebers und der Redaktion abweichen.

forum du développement territorial

Bulletin d'information
Paraît trois fois par an
38e année

Editeur

Office fédéral de développement territorial (ARE)
Département fédéral de l'environnement, des
Transports, de l'énergie et de la communication
(DETEC)

Commission de rédaction

Rudolf Menzi (direction), Doris Angst,
Reto Camenzind, Marco Kellenberger

Traduction

Français:
Elisabeth Kopp-Demougeot,
Le Grand-Saconnex
Relecture et adaptation: Daniel Béguin
Italien:
Antonella Schregenberg-Rossi, Olsberg
Relecture et adaptation: Peter Schrembs

Rédaction, production

Pieter Poldervaart, Pressebüro Kohlenberg,
Bâle

Création, réalisation, photographie

Urs Grünig SGV SGD, Corporate Design, Berne
Henri Leuzinger, Rheinfelden

Abonnement

Commandes/distribution:
OFCL, diffusion publications, CH-3003 Berne
Internet:
www.bbl.admin.ch/bundespublikationen
No d'art. 812.000
Abonnement annuel Fr. 30.70
Étranger Fr. 34.--
Numéro simple Fr. 10.25
Étranger Fr. 12.--

Adresse

Office fédéral de développement territorial
3003 Berne
Tel. 031 322 40 60
Fax 031 322 78 69 (Office)
Fax 031 322 47 16 (Information)

© ARE

Berne 2010, Reproduction autorisée avec
mention de la source; copie à l'ARE
ISSN 1660-6248

www.are.admin.ch

Les différents articles expriment les avis de leurs auteur/e/s respectifs/ves. Ils peuvent de ce fait présenter des convictions divergentes de celles de l'éditeur et de la rédaction.

forum sviluppo territoriale

Bollettino d'informazione
Esce tre volte all'anno
38mo anno

Editore

Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE)
Dipartimento federale dell'ambiente, dei
trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
(DATEC)

Commissione della redazione

Rudolf Menzi (direzione), Doris Angst,
Reto Camenzind, Marco Kellenberger

Traduzione

Francese:
Elisabeth Kopp-Demougeot,
Le Grand-Saconnex
Rilettura e adattamento: Daniel Béguin
Italiano:
Antonella Schregenberg-Rossi, Olsberg
Rilettura e adattamento: Peter Schrembs

Redazione, produzione

Pieter Poldervaart, Pressebüro Kohlenberg,
Basilea

Creazione, realizzazione, fotografia

Urs Grünig SGV SGD, Corporate Design, Berna
Henri Leuzinger, Rheinfelden

Abbonamento

Ordinazioni/distribuzione:
UFCL, distribuzione pubblicazioni, CH-3003 Berna
Internet:
www.bbl.admin.ch/bundespublikationen
No d'art. 812.000
Abbonamento Fr. 30.70
Estero Fr. 34.--
Numero singolo Fr. 10.25
Estero Fr. 12.--

Indirizzo

Ufficio federale dello sviluppo territoriale
3003 Berna
Tel. 031 322 40 60
Fax 031 322 78 69 (Ufficio)
Fax 031 322 47 16 (Informazione)

© ARE

Berna 2010, Riproduzione autorizzata con
menzione della fonte; copia all'ARE
ISSN 1660-6248

www.are.admin.ch

I vari articoli riflettono di volta in volta le opinioni degli autori/delle autrici. Possono quindi discostare da quella dell'editore e della redazione.

