

# forum

raumentwicklung  
du développement territorial  
sviluppo territoriale

Informationsheft  
Bulletin d'information  
Bollettino d'informazione

a r e . . .

Bundesamt für Raumentwicklung  
Office fédéral du développement territorial  
Ufficio federale dello sviluppo territoriale  
Federal Office for Spatial Development



3 | 2003

Harmonisierung des Planungs- und Baurechts  
«Gute Gestaltung ist aber vor allem eine Frage  
des Kulturbewusstseins»  
Die «normierte» Schweiz hat Zukunft

L'harmonisation du droit de la construction et  
de l'aménagement du territoire  
«Une architecture de bonne qualité dépend surtout  
d'une prise de conscience culturelle»  
Densité et mixité: nécessaires, non suffisantes!

L'armonizzazione in materia di diritto edilizio e della  
pianificazione  
«Una buona realizzazione è soprattutto una quesio-  
ne di conoscenza culturale»  
La nuova Lugano

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



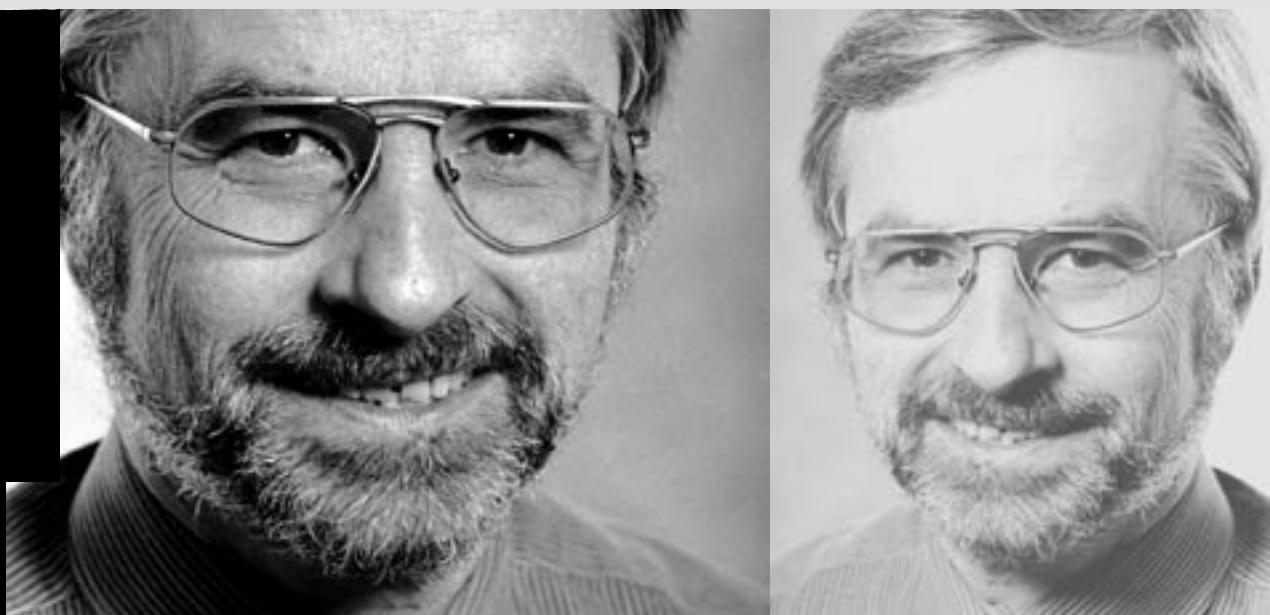
**Inhalt****Sommaire****Sommario**

Editorial	<b>3</b>	Editorial	<b>28</b>	Editoriale	<b>54</b>
Gesetzgebung für den Lebensraum	<b>5</b>	Une législation intégrée pour l'intégration de notre espace vital	<b>30</b>	Una legislazione per lo spazio vitale	<b>56</b>
Interview mit Rudolf Muggli: «Gute Gestaltung braucht zwar Vorschriften, ist aber vor allem eine Frage des Kulturbewusstseins	<b>8</b>	Interview avec Willi Hüsler: «Une architecture de bonne qualité exige des dispositions juridiques, mais dépend surtout d'une prise de conscience culturelle»	<b>33</b>	Intervista con Rudolf Muggli: «Benché una buona realizzazzione necessiti anche di norme, essa è soprattutto una questione di coscienza culturale»	<b>59</b>
Neuer Anlauf zur Harmonisierung im Bereich des Planungs- und Baurechts	<b>12</b>	Approche nouvelle en vue d'une harmonisation du droit de la construction et de l'aménagement du territoire	<b>38</b>	Con rinnovato slancio verso l'armonizzazione in materia di diritto edilizio e della pianificazione	<b>64</b>
Die «normierte» Schweiz hat Zukunft	<b>15</b>	Les normes techniques d'aménagement ont de l'avenir	<b>41</b>	La nuova Lugano	<b>67</b>
Die Bau- und Nutzungsordnung regional entwickeln	<b>18</b>	Développement territorial en France et en Suisse: regards croisés sur deux cultures politico-institutionnelles	<b>44</b>	Info	<b>70</b>
Gesetzesföderalismus als Chance für die Planungskultur	<b>21</b>			Impressum	<b>71</b>
Gesetz oder guter Geschmack?	<b>24</b>				
Info	<b>27</b>	Densité et Mixité: nécessaires, non suffisantes!	<b>47</b>		
Impressum	<b>71</b>	Des articles de loi ou du bon goût?	<b>50</b>		
		Info	<b>53</b>		
		Impressum	<b>71</b>		

## Editorial

• • • •

Fritz Wegelin  
Vizedirektor, ARE  
fritz.wegelin@are.admin.ch



**Wenn im Appenzellischen ein Meter nur 93 cm, im Kanton Zürich jedoch 110 cm lang wäre, würde man sich gewiss fragen, in welchem Jahrhundert man sich befindet. Im Baubereich ist das aber heute noch so: Die Gebäudehöhe beispielsweise wird in unserem Land auf nicht weniger als sieben Arten gemessen. Das war nicht immer so krass. Die ORL-Normen sorgten lange Zeit für Einheitlichkeit, und es war ein gravierender strategischer Fehler, diese Normen nicht einheitlich weiterzuentwickeln. Im Bereich des Bauens sind wir in der Schweiz weit weg von einem Binnenmarkt: Jeder Kanton kennt seine eigenen**

**Begriffe, Definitionen und Baumassziffern.** Dabei geht es nicht darum, Genfer und Appenzeller Verhältnisse über einen Leisten zu schlagen. Es geht nur um das einheitliche Mass. Ein Meter soll überall 100 cm lang sein. Es will ja sicher niemand behaupten, mit Definitionsunterschieden könnten regionale Eigenheiten bewahrt werden. In der Sprache der Wirtschaft würde man von «nicht-tarifarischen Handelshemmnissen» sprechen. Um die Grundbegriffe wieder zu vereinheitlichen, laufen auf verschiedenen Ebenen Anstrengungen. Der Verein «Normen in der Raumplanung» machte den Anfang. Ge-



• • •

stützt auf diese fachlichen Vorarbeiten produziert der SIA zurzeit Normen auf diesem Gebiet. Eine Arbeitsgruppe des ARE und der Bau-, Planungs und Umweltschutzdirektorenkonferenz (BPUK) bemüht sich um eine Vereinheitlichung. Schliesslich hat die BPUK beschlossen, diese Bemühungen in die Form eines interkantonalen Konkordats fliessen zu lassen.

Schon jetzt ist klar, es wird ein langer Weg. Das Interesse ist jedoch erfreulich hoch, wohl nicht zuletzt aufgrund des beachtlichen Einsparungspotenzials in der Baubranche. Und jenen, welche die Frage aufwerfen, ob das jetzt wirklich das dringlichste Problem der Raumplanung sei, kann erwidert werden: Die Materie «Begriffe – Definitionen – Normen» ist nicht so staubtrocken, wie es auf den ersten Anblick aussie-

hen mag. Vielmehr führt sie mitten in die fundamentalen und aktuellen Diskussionen der Raumplanung, wie die Beiträge in diesem Heft deutlich zeigen.

Das Thema wird noch spannender, wenn der Bogen erweitert wird und Fragen von Dichte, Durchmischung, Gestaltung, Baukultur und Entstehungsgeschichte hinzutreten oder wenn gar das Recht für den Lebensraum einer integrierten Betrachtung unterzogen wird. Aus allen Beiträgen wird klar, wie die Geschichte und besonders die Anfänge prägend wirken. Aber die Themen bleiben aktuell und einmal gefundene oder entstandene Lösungen müssen neu überdacht werden. Kurt Martis Satz bestätigt sich einmal mehr: «Fragen bleiben jung. Antworten altern rasch.»

●

# Gesetzgebung für den Lebensraum

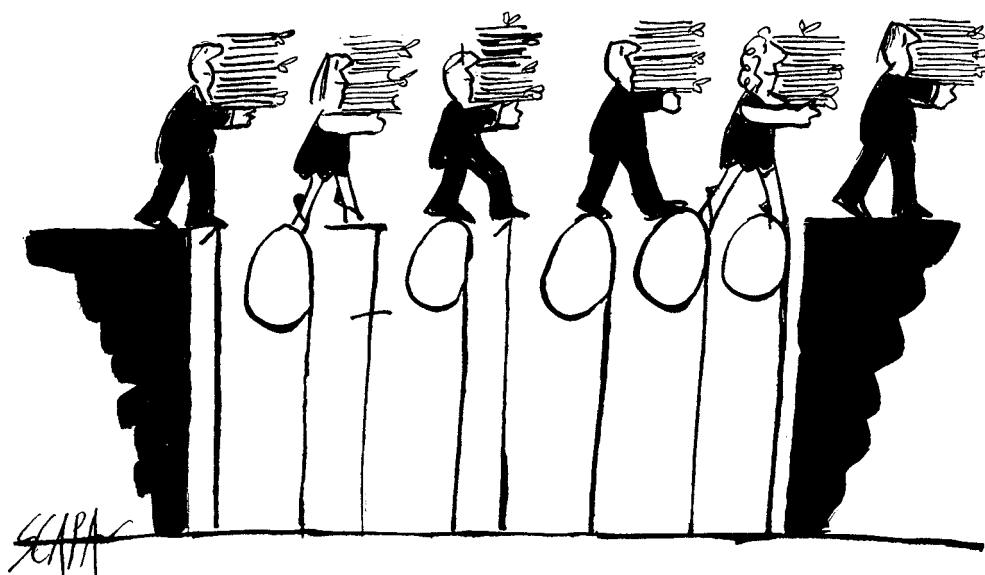
• • • •

Martin Lendi  
Rechtsanwalt, emeritierter ordentlicher Professor  
für Rechtswissenschaft der ETH Zürich  
Küsnacht



**Das Raumplanungsgesetz hat sich aus der Baugesetzgebung heraus entwickelt, und dies ist noch immer überdeutlich. Um dem Ziel der Raumplanung gerecht zu werden, muss räumliche Planung vermehrt als Harmonisierungsinstrument für die Vollzugsordnungen von Umweltschutz, Raum- und Verkehrsplanung verstanden werden. Neu zu regeln, ist auch die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen.**

Martin Lendi, Prof. Dr. iur. Dr. h.c., 1933, studierte in Zürich Rechtswissenschaften, doktorierte und erwarb das Anwaltspatent. In den Sechzigerjahren war er Generalsekretär für das Baudepartement des Kantons St.Gallen. Von 1969 bis 1998 hatte er an der ETH-Zürich eine Professur für Rechtswissenschaften inne. Von 1969 bis 1987 war er zudem Leitungsmitglied und Vorstand des ORL-Instituts. In seiner Forschung stehen Aspekte der Raumplanung, des Staats- und Verwaltungsrechts, des Verkehrsrechts sowie des Rechts des Lebensraums im Vordergrund. Martin Lendi emeritierte 1998.



Wofür steht das Raumplanungsrecht? Diese Frage ist elementar und vermeintlich nicht mehr zu diskutieren. Die Beantwortung bereitet dennoch Probleme, weil sich die Aufgaben der Raumplanung laufend verändern und weil unklar ist, was alles zum Raumplanungsrecht zählt. Der kühne Versuch, nicht nur das Raumplanungsrecht zu stärken, sondern gleichzeitig den Bogen vom «nominalen» zum «funktionalen» Raumplanungsrecht zu schlagen und das Bau-, das Gewässerschutz-, das Natur- und Heimatschutz-, das Verkehrs-, das Umwelt- oder das Waldrecht zusammen mit dem Raumplanungsrecht integral anzugehen, wurde vom Gesetzgeber während langerer Zeit nicht gewürdigt. Die Politik zögerte. Dies hatte seine Gründe.

### **Wurzeln prägen noch heute**

Die Gesetzgebung zur Raumplanung hat sich einseitig aus der Baugesetzgebung heraus entwickelt. Die beiden Gesetzgebungen sind nach wie vor eng – zu eng? – miteinander verbunden. Das Baurecht ist von zwei Charakteristika geprägt. Der Sache nach befasste es sich mit dem öffentlichen Baurecht. Als solches wandte es sich den Voraus-

setzungen für Bauten und Anlagen, den Verfahren, der Sicherheit, der Einordnung und Gestaltung sowie der Hygiene zu. Zuständig waren in der Regel die Gemeinden. Erst im Verlauf der Zeit wurden kantonale gesetzliche Grundlagen nötig.

Das Raumplanungsrecht entstand aus der Verhältnisordnung von Bauten und Verkehrsanlagen, also Straßenlinien und Baulinien. Es folgten Bebauungsplanungen, begleitet von Flächenwidmungen, vorweg für das Ausscheiden von Wohn-, Gewerbe- und Industriegebieten. Das «übrige Gebiet» entzog sich der Planung. Dies hat sich erst mit der Synchronisierung von Erschließung und Bauzonendimensionierung, der Bekämpfung von Streusiedlungen im Nicht-Siedlungsgebiet, dem Landschaftsschutz und der Sicherung der Eigenernährungsbasis geändert.

Seine Struktur erhielt das Raumplanungsrecht durch den Grundsatz der Trennung von Siedlungs- und Nicht-Siedlungsgebiet.

Diese Wurzeln prägen das Raumplanungsrecht. Es bewegt sich unverändert nahe am kantonalen Baurecht und versteht die Raumordnung als Aufgabe der Kantone, wenn auch gestützt auf eine Grundsatzgesetzgebung des Bundes.

### **Raumplanung als haushälterische Aufgabe**

Wenn es nur um das Ordnen des Bauens gehen würde, dann liesse sich der enge Schulterschluss vertreten. Es geht aber – sachlich und räumlich – um mehr. Die Vergegenwärtigung von Sinn und Zweck der Raumplanung drängt sich auf.

Die Raumplanung hat die Zukunftsfähigkeit des politischen, wirtschaftlichen und sozialen Lebens in Raum und Zeit zum Ziel. Sie widmet sich also den Lebensräumen unserer Städte, der Agglomerationen, der offenen Landschaft, der Berggebiete, des Landes insgesamt. Sicherlich, Raumplanung ist nicht isolierte Wirtschafts- oder Gesellschaftsplanung. Sie sorgt sich aber um die Chancen vielseitiger – auch wirtschaftlicher – Lebensentfaltung in gegebenen Räumen. Dabei ist sie sich bewusst, dass Ressourcen (mit Einschluss des Bodens), verfügbare Finanzmittel und sogar die Möglichkeiten politischer Konsensfindung knapp sind. Raumplanung haushaltet. Sie bewahrt. Sie gestaltet. Die Raumplanung ist also nicht nur Bodennutzungsplanung; sie ist nicht nur planerische Grundlegung des Bauens, so bedeutsam diese Funktionen auch

sind. Sie mündet in räumliche Planungen mit vier ausholenden Aufgabenbereichen. Im ersten führt sie die Landschafts-, die Siedlungs- sowie die Versorgungs- und Entsorgungsstrukturen zusammen; der zweite verweist auf die ökologischen Bedingungen; der dritte sichert quantitative und qualitative Anforderungen, dies mit Einschluss der Ästhetik; und der vierte sorgt sich um die interregionale und internationale Wettbewerbsfähigkeit, den Abbau von Ungleichgewichten sowie den nationalen Zusammenhalt.

#### **Raumwirksames Recht als integriertes Recht**

Dies ist nicht neu. Es muss aber neu bedacht werden – auch im Hinblick auf seine Konsequenzen. Im Vordergrund steht: Räumliche Planung verlangt nach koordinierter Anwendung aller raumrelevanten Gesetze. Der Zugriff auf das Raumplanungsrecht, das sich unter diesem Namen anbietet, genügt nicht, ebenso wenig die Zwillingsgemeinschaft mit dem Baurecht. Gesucht ist vielmehr integriertes Recht.

Beim Erlass des Raumplanungsgesetzes (RPG) von 1979 hat der Gesetzgeber des Bundes einiges vorbedacht. Er handelte mit ausholenden Zielen und Grundsätzen und versuchte, die Massnahmen über die Richtplanung koordinierend zu steuern. Dies setzte neben dem nominalen ein funktionales Raumplanungsrecht voraus, also das Natur- und Heimatschutz-, das Verkehrs- oder das Baurecht.

Das Bundesgericht erkannte den materiellen und formellen Koordinationsbedarf all jener Gesetze, die räumliche Belange tangieren und deren abgestimmte Anwendung unumgänglich ist.

Der Gesetzgeber folgte ihm nach und behandelte seinerseits Koordinationsfragen, sei es im Rahmen des Bundesgesetzes über die Raumplanung, sei es im Mantelerlass über Koordination und Vereinfachung von Verwaltungsverfah-

ren. Dieser Schritte sind beachtenswert, genügen aber nicht.

#### **Dem Lebensraum ein Recht geben**

Den verbindlichen Zutritt zum breit gefassten «Raumplanungsrecht» öffnete erst die revidierte Bundesverfassung vom 19. April 1999. Sie führt Umwelt, Raumplanung, Wasser, Wald, Natur- und Heimatschutz in einem besonderen Abschnitt zusammen, gefolgt von jenem über öffentliche Werke und Verkehr, dem sich gleich die Artikel über Energie und Kommunikation anschließen. Die Brücke vom nominalen zum funktionalen Raumplanungsrecht ist damit wegweisend geschlagen. Der inhaltliche Akzent kann als Zuwendung zum Leben im Raum, zum Lebensraum, beschrieben werden.

Neben der Wirtschafts- gibt es nun innerhalb der Bundesverfassung eine «Lebensraumverfassung», die nicht isoliert betrachtet werden darf. Sie ist im Kontext der gesamten Verfassung zu lesen – von den Grundrechten bis zu den rechtsstaatlichen und demokratischen Anforderungen –, doch hat sie eine besondere Qualität. Das neu aufgenommene Prinzip der Nachhaltigkeit verstärkt die Verantwortung zwischen den Generationen. Auch betont es die Optimierung von wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit, gesellschaftlicher Solidarität und ökologischem Gleichgewicht – eine Grundaufgabe der Raumplanung.

Nur schade, dass mit der Verfassungsrevision nicht gleich auch einige Mängel behoben wurden. So verbleibt das Baurecht einseitig im Aufgabenbereich der Kantone. Das bundeseitige Raumplanungsrecht stützt sich weiterhin lediglich auf eine Kompetenz zur Grundsatzgesetzgebung, dies im Ungleichgewicht zum dominierenden Umweltrecht. Nationale Raumplanung ist dem Bund nach wie vor verwehrt. Die Defizite können bei gutem Willen durch Sonderanstrengungen teilweise ausgeglichen werden. Allerdings be-

steht die Gefahr, dass das kantonale Baurecht vom umfassenden Bundesrecht an den Rand gedrückt wird. Zu erwarten ist auch, dass der Bund Mühe bekundet, die nationalen Dimensionen – europäisch gesehen sind es regionale – nach aussen und innen substantiell zu artikulieren.

#### **Novellierung soll Verfahren in Ein-Klang bringen**

Die Erneuerung der raumwirksamen Erlasse kann und darf nicht mehr sektorale vorangetrieben werden, nötig ist vielmehr eine lebensräumliche Gesamtsicht. Die Einheit des Lebensraums ruft nach einer Einheit der Rechtsordnung.

Eine früher oder später fällige (Total-) Revision des RPG hat tradierte Strukturen zu verlassen und präziser als bisher das Fundament für eine national und international entwicklungsähnliche und wettbewerbsstarke Ordnung des Lebensraums Schweiz zu schaffen. Gleichzeitig hat es sich ausdrücklich mit der Planung urbaner Räume (Stadt- und Agglomerationsplanung) zu befassen. An seine Seite gehören gemäss langfristigem Plan ein Bundesbau-, ein abgestimmtes Umweltschutz- und ein allgemeines Verkehrsgesetz mit Schwerpunkt Verkehrsplanung. Dass dabei die bundeseitigen Regelungen nur so weit gehen dürfen, wie es sachlich angezeigt ist, versteht sich. Regionale Unterschiede in der Gestaltung der Bauten sollen sichtbar bleiben, ja sogar noch deutlicher werden. Hingegen sind die materiellen Kernbelange sowie die Verfahrens- und Vollzugsordnungen von Umweltschutz, Raum- und Verkehrsplanung ins Gleichgewicht zu bringen. Diese Forderung ist nicht zuletzt im Hinblick auf jene Agglomerationen und Berggebiete zu sehen, die kantonale Grenzen überschreiten.

## «Gute Gestaltung braucht zwar Vorschriften, ist aber vor allem eine Frage des Kulturbewusstseins»

• • • •

Interview: Pieter Poldervaart  
Fotos: Julia Konstantinidis



**Die Entwicklung der letzten 100 Jahre Bau- und Planungsgesetzgebung spiegelt die wachsende Komplexität in der Raumnutzung wider. Angesichts dieser Verhältnisse sei die oft geforderte radikale Deregulierung unrealistisch, hält der Jurist Rudolf Muggli fest. Ziel müsse vielmehr sein, die geltenden Verfahren zu harmonisieren und damit zu beschleunigen. Den Gemeinden und Städten rät Muggli, eine Kultur für gute Gestaltung zu entwickeln – die zunehmend zum Standortvorteil werde.**

Rudolf Muggli, 1951, erwarb sich nach dem Studium der Rechtswissenschaften in Bern das Anwaltspatent. Muggli machte erste Erfahrungen in der kantonalen Raumplanung im Raumplanungsamt des Kantons Bern, anschliessend arbeitete er als Rechtskonsulent des Gemeinderats der Stadt Thun (Exekutive), danach als Chef des Rechtsdienstes der Stadtberner Planungs- und Baudirektion. Nach 14 Jahren als Direktor der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung, einer Nonprofitorganisation der Schweizer Kantone und Gemeinden sowie der Raumplanungsfachleute, ist er heute als selbständiger Rechtsanwalt in Bern tätig.

**Sie beschreiben die Geschichte der Schweizer Bau- und Raumplanungsgesetzgebung gern in vier zeitlichen Schichten. Wie unterscheiden sich diese Perioden?**

Die unterste Schicht begann im Mittelalter und dauerte bis zur Industrialisierung. Die Gesetzgebung konzentrierte sich damals auf reines Baurecht, das Gefahren wie Feuer oder Krankheiten abwehren sollte. Danach folgte die Industrialisierung mit ihrem starken Bevölkerungswachstum, was zum Neubau ganzer Stadtteile führte. Hier wurden Stadtplanungsgesetze nötig, um die Expansion in menschenwürdige Bahnen zu lenken. Die dritte Schicht hat ihre Anfänge in den Fünfzigerjahren und wurde ausgelöst von der Verfügbarkeit billiger Energie. Diese ermöglichte eine Konsum- und Mobilitätsdynamik, die sich in einem raschen Siedlungswachstum niederschlug. Die heutige Siedlungsstruktur ist nur möglich dank der allgemeinen Verfügbarkeit von Autos und billiger Energie. Als das offene Land von Einfamilienhäusern überzogen wurde und der beanspruchte Wohnraum auf das Vier- oder Fünffache anstieg, kam die Geburtsstunde der modernen Raumplanung, die das Ziel hatte, die Siedlungen zu limitieren. Eine letzte Entwicklung schliesslich setzte an der Wende zum 21. Jahrhundert ein und will nicht mehr nur die Expansion des Siedlungsraums begrenzen, sondern sie begreift den Raum als Gesamtsystem und fordert ein eigentliches Raummanagement. Die hohe Komplexität dieses Lebensraums zeigt sich darin, dass Umweltschutz-, Verkehrs- und Wirtschaftsrecht eng miteinander verzahnt sind.

Eine Konsequenz aus dieser Überlegung ist übrigens die geplante Totalrevision des Kantonaler Planungs- und Baugesetzes. Man möchte versuchen, mit einem klarer strukturierten neuen Gesetz wieder einigermassen überschaubare Verhältnisse zu schaffen. Die Zeit ist aber trotz der offen-

sichtlichen Vorteile eines besseren Baurechts nicht günstig für solche Herausforderungen. Zur Zeit ist unklar, ob die Totalrevision weitergeführt wird.

**In den ersten Zonenplänen ging es vor allem darum, Wohn- und Industriezonen voneinander zu trennen. Heute geht der Trend eher in Richtung Durchmischung – wie einfach lässt sich eine frühere Zonenplanung überhaupt neu strukturieren?**

Raumplanung will Nutzungen differenzieren. Welche Unterscheidungen man trifft, ist immer zeit- und technologieabhängig. Früher wurden die Gebiete vor allem nach den jeweiligen Emissionen wie Luftverschmutzung oder Lärm getroffen. Heute, wo es hierzulande kaum mehr Schwerindustrie gibt, sind die Konflikte kleiner geworden. Gerade in städtischen Verhältnissen versuchen wir, Wohnen und Arbeiten näher zusammenzubringen, was bekanntlich die Stadt belebt und den Pendlerverkehr reduziert. Dies ist umso wichtiger, als heute die hauptsächlichen Konflikte ja nicht mehr zwischen Wohnen und Industrie bestehen, sondern zwischen Wohnen und Verkehr. Es liegt an den Politikerinnen und Politikern, aufgrund der Vorschläge der Raumplanungs-Fachleute diesen neuen Rahmen zu setzen.

**Nicht nur die Zonierung hat sich geändert, auch die Funktionen der Raumplanung: Immer wichtiger werden Vorschriften zu Energieverbrauch und Umweltschutz. Genügt das heutige Schutzniveau, um eine nachhaltige Raumentwicklung zu fördern?**

Nachhaltigkeit ist ein immer wieder neu zu definierendes Gleichgewicht von sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Ansprüchen. Es wäre vermassen, diese Ziele mit starren Paragraphen im Baurecht steuern zu wollen. Nachhaltig kann nur eine Politik insgesamt sein, also beispielsweise die

Raumordnungspolitik eines Kantons mit all den Bereichen wie Verkehrspolitik oder Ausgabenverhalten. Ganz offensichtlich genügen Verbote und Gebote nicht. Eine zeitgemässen Strategie wäre, die richtigen ökonomischen Bedingungen zu schaffen, damit sich Bauherren und die Bevölkerung nachhaltiger verhalten. In Zukunft müssen das Prinzip der «Kostenwahrheit» sowie Lenkungsabgaben – etwa auf Energieträgern – an Bedeutung gewinnen. Doch nochmals: Nachhaltigkeit lässt sich nicht mit einem einzigen Instrument erreichen. Gefragt ist ein Bündel von Massnahmen, wie dies ja Gemeinden mit einer Lokalen Agenda 21 durch eine Vielzahl von Aktionen vorsehen.

**Bauen soll nicht nur Ansprüche der Nachhaltigkeit erfüllen, sondern es soll auch einer gewissen ästhetischen Vorstellung entsprechen. Kann man «gutes Bauen» per Paragraph verordnen? Oder braucht es analog zum Umweltschutz ökonomische Anreize, etwa indem man mit dem Wakker-Preis lockt, was einer Gemeinde Publizität und allenfalls Tourismus bringt?**

Ein Vergleich der kommunalen Baureglemente beweist, dass es ein ziemlich hilfloses Unterfangen ist, mit baupolizeilichen Vorschriften gutes Bauen erzwingen zu wollen. Immerhin kann man damit die schlimmsten Auswüchse verhindern. Zwar gibt es so genannte positive Gestaltungsvorschriften. Doch die Crux liegt bei der Umsetzung. Man hat so einen Schuh in der Türe des Bauherrn, um im Gespräch zu bleiben. Doch gutes Bauen lässt sich damit allein nicht erreichen.

**Welche Strategie verspricht denn Erfolg?**

Eine gute Möglichkeit sind Stadtbildkommissionen oder Beiräte, wie sie schon eine ganze Reihe von Städten wie Basel, Schaffhausen, Aarau oder Baden kennen. Basis ist ein lokales

Kulturbewusstsein. Wenn eine Bürgergesellschaft über Architektur diskutiert, wenn sie Flair und Freude hat für gute Bauten, wenn das Wissen um gutes Bauen in Politik und Verwaltung verankert ist, dann sind das wichtige Voraussetzungen. Es braucht eine interessierte Elite, die sich auch in den Parlamenten Gehör verschafft, öffentliche Diskussionen organisiert und im Zweifelsfall zusammen mit interessierten Ortsbild- oder Heimatschutzverbänden Einsprache gegen unbefriedigende Projekte erhebt. Ohne diesen kulturellen Boden läuft nichts, Vorschriften hin oder her. Denn jemand muss ja am Schluss hinstehen und sagen, was «schön» ist.

**Damit kommen wir zur zentralen Frage: Was heisst denn überhaupt «gutes Bauen»? Über Geschmack lässt sich bekanntlich nicht streiten...**

...da bin ich anderer Meinung. Zum einen gibt es in Kulturbereichen wie Musik oder Literatur durchaus Diskussionen und Streit um Qualität. Beim Bauen kennen wir zudem die Volksabstimmung per Tourismus: Die grössten Ströme von Erholungssuchenden wandern bekanntlich nicht in Bauwüsten, sondern in schöne Dörfer und Städte. Offenbar gibt es sehr wohl objektive Kriterien. Es braucht aber eine Debatte, um gute Architektur durchzusetzen. Und dafür ist das Bewusstsein nötig, die Überzeugung aller Beteiligten von Politik, Gesellschaft, Verwaltung, dass man stolz auf seine Baukultur ist.

**Noch ist es eine Minderheit der Städte und Gemeinden, die diese Kultur pflegen. Gibt es Instrumente, um den Akzent neu zu setzen und das Interesse an Baukultur zu wecken?**

Nehmen wir das Beispiel von Uster, das 2001 den Wakker-Preis erhielt. Dahinter steht ein 20-jähriger Kampf des Stadtplaners, der von architekto-

nisch Interessierten sowie weitsichtigen Politikerinnen und Politikern unterstützt wurde. Ein wichtiges Mittel, um die Diskussion über gutes Bauen zu fördern, sind Wettbewerbe. Zuerst tritt die öffentliche Hand als Vorbild auf und schreibt Wettbewerbe aus. Später kann sie auch an wichtige Bauherren herantreten und ihnen vorschlagen, ebenfalls in Konkurrenz auszuschreiben und dies gleichzeitig als PR-Massnahme zu nutzen. In Uster wie auch anderswo ging die Innovation von engagierten Einzelpersonen aus – solche wird es immer brauchen.

**Ein guter Teil der Schweizer Bevölkerung lebt in mehr oder weniger austauschbaren Agglomerationsgemeinden. Lässt sich auch hier gute Architektur realisieren?**

Die Bevölkerung ist heute derart mobil, dass die Konkurrenz unter den Wohngemeinden steigt. Die Behörden müssen sich fragen, wie man sich denn von der Nachbargemeinde abheben kann. Immer mehr triste Agglomerationsstädte müssen diesbezüglich über die Bücher. Denn der öffentliche Raum prägt zusammen mit der Architektur das, was wir unter «Heimat» verstehen und zu unserem Wohlbefinden beiträgt. Wer gemerkt hat, dass man als Steuerzahler Ansprüche an den öffentlichen Raum stellen kann und damit Erfolg hat, gewöhnt sich daran und will nicht mehr zurück. Gute Architektur wird somit zum Standortvorteil im Konkurrenzkampf um Steuerzahlende.

**Und machen private Investoren mit?**

Das Problem ist, dass die meisten privaten Bauherren mit einem fixfertigen Projekt zur Bewilligungsbehörde kommen. Es braucht eine regsame Elite, die solche Gesuche aktiv zur Diskussion stellt und auch Private motiviert, einen Wettbewerb auszuschreiben. Einige Firmen haben sich eine eigentliche Baukultur zugelegt, andere sind noch nicht so weit. Nehmen wir das Bei-

spiel Migros, die Jahrzehnte lang dafür bekannt war, dass sie reihenweise belanglose Kisten in die Landschaft stellte. Die einzigen Ansprüche waren Funktionalität und die Forderung, dass sie fürs Publikum gut sichtbar sind. Mittlerweile hat sich das geändert: In Bern-West schrieb die Migros einen Wettbewerb aus, den der Architektur-Star Daniel Libeskind gewonnen hat. Wie beim Wettbewerb der Wohngemeinden gibt es auch einen Wettbewerb der Detailhändler: Angesichts des Überangebots ist heute nicht mehr das Warenangebot, sondern das Drumherum entscheidend, beispielsweise zusätzliche Dienstleistungen wie Hallenbad oder Kino. Oder eben eine besondere Architektur, die zum Wohlbefinden beiträgt. Wenn sich die Migros mit einem Stararchitekten brüsten kann, kommt man nicht nur wegen Milch und Brot zu ihr, sondern will auch das Gebäude besichtigen. Ähnlich läuft es am Berliner Potsdamer Platz, wo sich private Investoren selbst inszenieren. Kultur ist zunehmend ein Luxus, der das an sich banale Einkaufen aufwertet. Von diesem Trend profitiert auch die Baukultur.

**Seit etwa zehn Jahren machen Schweizer Architekten auch internationale Furore. Gibt es Erklärungen für diesen Erfolg?**

Vielleicht liegt dieser Boom daran, dass der Heimmarkt Schweiz architektur bewusster geworden ist. Früher wanderten diese Menschen einfach aus, weil es hierzulande kaum Aufträge gab. Andererseits sind es jetzt vor allem internationale Grossaufträge in London oder Peking, die für Schlagzeilen sorgen. Ohnehin muss man mit der Fixierung auf die Stararchitekten vorsichtig sein, denn sie bauen meistens prominente Objekte wie Museen und Stadien – Denkmäler eben – wir brauchen aber vor allem gute Alltagsbauten. Besonders in Agglomerationen ist dies ein hartes Pflaster. Doch, die Idee des gu-

ten Bauens erlebt seit einigen Jahren eindeutig einen Aufschwung.

**Es braucht also keine Paragrafen, sondern Gespräche, um das «guten Bauen» zu fördern. Reden Sie demnach einer Deregulierung des Bau- und Planungsrechts das Wort? Ist die viel zitierte Entrümpelung angesagt?**

Weniger eine Deregulierung als eine Harmonisierung: Es macht doch tatsächlich keinen Sinn, dass es hierzulande beispielsweise sieben verschiedene Methoden gibt, die Gebäudehöhe zu messen – mir soll bitteschön jemand erklären, was das mit sinnvollem Föderalismus zu tun hat. Alle sind zwar mit einer Vereinheitlichung einverstanden – doch wenn es daran geht, scheut man sich, neben dem Tagesgeschäft auch nur eine Umstellung der Planungsbe griffe vorzunehmen. Neben diesem Widerstand wirkt dieses Babylon der Be griffe natürlich auch als Gebietsschutz für Architekten und Bauuristen, entsprechend erwächst auch hier Wider stand gegen eine Harmonisierung. Die Politik ihrerseits handelt nur, wenn sie von irgendeiner Seite Zustimmung erwarten darf. Solange die Wirtschaft dem Projekt die kalte Schulter zeigt, tut sich auch in der Politik nichts. Im Prinzip wäre mehr Effizienz ein ureigenes Anliegen der Wirtschaft, aber erstaunlicherweise stellt die Bauwirtschaft diese Forderung nicht.

**Eine Möglichkeit zu weniger Staat segelt unter dem Stichwort «kooperative Planung». Was ist darunter zu verstehen?**

Ziel ist, am runden Tisch auszudiskutieren, was für verschiedene Bedürfnisse beispielsweise die öffentliche Hand angesichts eines Neubauprojekts hat. Weil solche Abmachungen nicht per Gesetz zu fixieren sind, sucht man im Dialog neue Finanzierungsmuster für Infrastruktur, die allen Beteiligten nützt. Schon früher gab es fallweise

## Ansprüche an die Raumplanung: Die vier Schichten

Raumordnung für den gesamten Lebensraum

Siedlungsexpansion steuern und begrenzen

Bevölkerungswachstum bewältigen

Raumplanung als Gefahrenabwehr

1850 1900 1950 2000

solche Vereinbarungen, doch heute ist diese kooperative Planung fast schon üblich geworden – zum Glück. Im Zentrum Zürich Nord (ZZN) beispielsweise wollte die Stadt sicherstellen, dass mit den Strassen und Parks eine gewisse Struktur entsteht, welche die Lebensqualität im Quartier deutlich erhöht. An solcher langfristiger kooperativer Planung sind auch die Bauherren interessiert, die ja ihre Liegenschaften vermieten wollen. Auch in Winterthur auf dem früheren Sulzer-Areal, in Baden auf dem Terrain der ABB oder auf dem Dreispitz in Basel läuft oder lief eine derartige kooperative Planung ab.

**Was halten Sie von der Kritik, die heutige Gesetzgebung sei zu kompliziert geworden, Bauwillige hätten kaum eine Chance, all die Paragrafen zu durchschauen?**

Die Gesetze sind ein Spiegel der aktuellen Konflikte: Wer fordert, man solle zurück zur alten Einfachheit, ignoriert die Komplexität des heutigen Raums und leugnet die dichte Nutzung des Lebensraums. Daraus ergeben sich laufend neue Konflikte, die rechtlich geregelt sein wollen. Ein grosses Thema der Bau- und Raumplanungsgesetzgebung der letzten Jahrzehnte war denn auch,

die Verfahren zu koordinieren und zu vernetzen. In dieser Situation liegt es nahe, dass die Wirtschaft einen Sündenbock sucht, sei es der Staat oder die Umweltorganisationen, denen man jetzt das Verbandsbeschwerderecht aberkennen will. Auch die Kritik an der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) ist unbegründet. UVP schaffen bei potentiell umweltgefährdenden Projekten den nötigen Überblick für den richtigen Entscheid. Es nützt niemandem, Bauentscheide aus dem hohlen Bauch zu treffen. Diese Tatsache kann man nicht einfach ausblenden. Der eigentliche Ursprung der Probleme ist die hohe Komplexität von inhaltlich nicht koordinierten Gesetzgebungen. Die Antwort besteht also in harmonisierten und raschen Verfahren. Jetzt geht es darum, das Erreichte zu konsolidieren und das Zusammenspiel zu erleichtern. Mit dieser Harmonisierung würde der Vollzug nicht nur besser, sondern auch schneller – und damit für alle Beteiligten günstiger.

# Neuer Anlauf zur Harmonisierung im Bereich des Planungs- und Baurechts

• • • •

Stephan Scheidegger  
Fürsprecher / Betriebsökonom,  
Chef der ARE-Sektion Recht und Finanzen  
[stephan.scheidegger@are.admin.ch](mailto:stephan.scheidegger@are.admin.ch)



Zwischen 2,4 und 6 Milliarden Franken, die-  
se Summe kostet die schweizerische Rege-  
lungsvielfalt im Planungs- und Baurecht pro  
Jahr. Nötig wäre eine Harmonisierung, doch  
dem Bund sind diesbezüglich von der Ver-

fassung enge Grenzen gesetzt. Erfolg ver-  
sprechender scheint das Vorgehen über ein  
Recht setzendes Konkordat zu sein, das Be-  
griffe aus dem Planungs- und Baubereich  
vereinheitlicht.

Die Schweiz zeichnet sich durch eine kaum zu übertreffende Vielfalt an kantonalen und kommunalen Planungs- und Bauvorschriften aus. 26 verschiedene kantonale Planungs- und Baugesetze sowie um die 3'000 verschiedene kommunale Bau- und Zonenordnungen belegen dies eindrücklich. Unterschiedliche Regelungen finden sich dabei in den verschiedensten Bereichen: So werden im Planungs- und Baurecht beispielsweise nicht überall die gleichen Begriffe verwendet oder identische Begriffe werden unterschiedlich umschrieben. Unterschiede bestehen im Weiteren bei der Festlegung der massgeblichen Messweisen. Auch die Massen<sup>1</sup> variieren zum Teil beträchtlich. Und schliesslich zeigt sich die Regelungsvielfalt auch bei der Organisation der Bewilligungsbehörden und bei der Ausgestaltung der planungs- und baurechtlichen Verfahren. Dies stellt aus Sicht der Bauwilligen ein ernsthaftes Problem dar und kann für die Schweiz zu nicht zu unterschätzenden Nachteilen im internationalen Standortwettbewerb führen.

Eine von der Kommission für Technologie und Innovation (KTI) in Auftrag gegebene Studie<sup>2</sup> hat deutlich gemacht, dass die Konsequenzen dieser Regelungsvielfalt nicht zu unterschätzen sind. So wurde etwa festgestellt:

- Gesamtschweizerisch tätige Bauunternehmungen schätzen den Mehraufwand für die Einarbeitung in die Gesetzgebung und Praxis eines anderen Kantons auf 5 bis 10 Prozent des gesamten Planungsaufwands.

- Die unterschiedlichen Baugesetze erschweren die Standardisierung und Industrialisierung des Bauens. Die dadurch verhinderten Rationalisierungsgewinne dürften 10 bis 15 Prozent der Baukosten betragen.
- Die gesamtschweizerischen Kosten dieser Regelungsvielfalt liegen im Bereich von 2,4 bis 6 Milliarden Franken pro Jahr.

Bei dieser Situation wird die Harmonisierung im Bereich des Planungs- und

Baurechts in der Tat zum Gebot der Stunde.

#### **Bund mit beschränkten Kompetenzen**

Dem Bund steht im Bereich der Raumplanung auf Grund des geltenden Verfassungsrechts<sup>3</sup> bloss die Kompetenz zur Grundsatzgesetzgebung zu. Die detaillierte Normierung bleibt somit den Kantonen überlassen. Der Bund muss sich daher hinsichtlich des sachlichen Regelungsbereichs und der Normierungsdichte Beschränkungen auferlegen.

Bei Erlass des Raumplanungartikels im Jahr 1969 bestand gerade im Bereich der baupolizeilichen Vorschriften kein Bedürfnis nach einer gesamtschweizerisch einheitlichen Regelung. Für die Belange der Baupolizei sind daher gemäss geltendem Verfassungsrecht die Kantone zuständig; in diesem Bereich kann der Bund keine Gesetzgebungskompetenzen für sich ableiten.

Zur Schaffung eines Bundesbaugesetzes oder gar einer gesamtschweizerischen Bauordnung fehlt es dem Bund an den erforderlichen verfassungsrechtlichen Kompetenzen. Es steht ihm somit nicht zu, das Baurecht als solches zu regeln.

Die Möglichkeiten, auf bundesrechtlicher Ebene zu einer Baurechtsvereinheitlichung beizutragen, sind daher beschränkt.

#### **Bisherige Beiträge zur Harmonisierung**

Mit der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom 6. Oktober 1995 wurden die Kantone von Bundesrechts wegen auf gewisse Koordinationsgrundsätze<sup>4</sup> verpflichtet. Ebenso wurden Fristen festgelegt, um die Verfahren zur Errichtung oder Änderung von Bauten und Anlagen zu beschleunigen. Damit wurde im Rahmen dessen, was verfassungsrechtlich möglich ist, ein Beitrag

zur Beschleunigung und Vereinheitlichung der Verfahren geleistet.

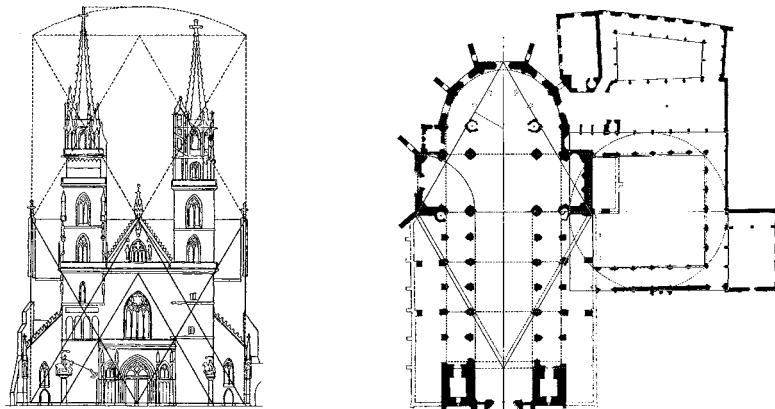
Einen Beitrag zur Vereinheitlichung der Vorschriften im Bauwesen leistet zudem die auf den 1. Januar 2001 in Kraft getretene Gesetzgebung über die Bauprodukte<sup>5</sup>. Demnach müssen die Bauprodukte so beschaffen sein, dass die Bauwerke, für die sie verwendet werden, in bestimmten Bereichen<sup>6</sup> einheitlichen Anforderungen genügen. Die Festlegung der wesentlichen Anforderungen ist zum Teil Sache des Bundes<sup>7</sup>, zum Teil Sache der Kantone<sup>8</sup>.

Anknüpfend an eine Parlamentarische Initiative von Nationalrat Hegetschweiler<sup>9</sup> reichte die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates (UREK-N) am 7. September 1999 eine Motion ein<sup>10</sup>, mit welcher der Bundesrat beauftragt werden sollte, geeignete Massnahmen zur Vereinheitlichung der kantonalen und kommunalen Bauvorschriften zu treffen. Eine Vereinheitlichung insbesondere bezüglich der Begriffe und Messweisen soll bis Ende 2005 erreicht werden.

Primär aus föderalistischen Überlegungen überwies der Ständerat die Motion am 8. März 2000 bloss in der unverbindlicheren Form des Postulats. Er brachte damit zum Ausdruck, dass den Kantonen bei den Bemühungen zur Vereinheitlichung der baurechtlichen Vorschriften eine starke Rolle zukommen soll.

#### **Harmonisierung bleibt Gemeinschaftsaufgabe**

Der Erfüllung des Auftrags, wie er sich aus dem von den eidgenössischen Räten überwiesenen Postulat ergibt, haben sich das ARE sowie die Bau-, Planungs- und Umweltschutzdirektorenkonferenz (BPUK) gemeinsam ange nommen. Basierend auf den Arbeiten des Vereins «Normen für die Raumplanung» und des Instituts für Raum entwicklung an der Hochschule Rapperswil wurden im Verlauf des Jahrs 2002 jene Begriffe und Messweisen defi-



Basler Münster, Absteckplan, nach Vischer, 1941 (Quelle: Anmerkung 11): Wichtiger als Grundmasse sind Proportionen, Abstecktechnik und Hilfsmittel der Vermessung: Zwölfknotenschnur

niert, die aus gesamtschweizerischer Sicht harmonisierungswürdig erscheinen.

Inhaltlich beschränken sich die Arbeiten ausschliesslich auf das formelle Baurecht. Materielle Aspekte, beispielsweise wie hoch ein Gebäude oder wie gross der Grenzabstand sein darf, werden von den Arbeiten nicht erfasst.

Im ersten Quartal 2003 fand eine Konsultation der kantonalen Raumplanungsfachstellen und ausgewählter Fachverbände zu insgesamt 30 Begriffen und Messweisen statt. Die Vorschläge wurden grossmehrheitlich positiv aufgenommen. Den zahlreichen Anregungen wird im Rahmen der Überarbeitung der Definitionen in geeigneter Weise Rechnung getragen.

Neben der Frage, wie in der ganzen Schweiz verwendete Begriffe zu umschreiben sind, soll in einer späteren Phase geprüft werden, ob sich allenfalls auch im Bereich des Verfahrens Harmonisierungsmöglichkeiten realisieren liessen. Resultat dieser Bemühungen könnten Empfehlungen an die Kantone sein.

### Vereinheitlichung spart Baukosten

Wenn die wichtigsten baurechtlichen Begriffe überall gleich verstanden werden, trägt dies wesentlich zu ei-

ner Erhöhung der Rechtssicherheit bei. Wenn man bedenkt, dass rasche, verlässliche und präzise Informationen im Bereich des Baurechts für die Standort-Evaluation von grosser Bedeutung sind, wird klar, dass einheitlich verstandene Begriffe einen wesentlichen Beitrag zur Erhöhung der Standortattraktivität der Schweiz zu leisten vermögen.

Mit Blick auf die aus der KTI-Studie gewonnenen Erkenntnisse werden die angestrebten Vereinheitlichungen im Bereich des Baurechts zudem auch zu einer Reduktion der Baukosten beitragen.

### Harmonisierte Begriffe ins kantona-le Recht umsetzen

Zwar handelt es sich bei der Vereinheitlichung von Begriffen und Messweisen um eine bloss formale Angelegenheit und die Kantone werden dadurch in ihrem Kompetenzbereich nur marginal getroffen. Trotzdem erscheint es mit Blick auf die verfassungsrechtlichen Kompetenzen des Bundes im Bereich des Baurechts zweifelhaft, ob die Harmonisierung mittels bundesrechtlicher Regelungen erreicht werden kann.

Die Umsetzung der harmonisierten Begriffe in das kantonale Recht und die dadurch angestrebte interkantonale Vereinheitlichung soll daher über ein Recht setzendes Konkordat erfolgen.

Die Vorarbeiten am Konkordatsentwurf sollten bis Ende 2003 so weit gediehen sein, dass das diesbezügliche Vernehmlassungsverfahren voraussichtlich im Verlauf der ersten Hälfte 2004 durchgeführt werden kann.

Die Kantone haben die Idee eines «Konkordats Baubegriffe» positiv aufgenommen. Die Chancen, dass die Harmonisierung mit Bezug auf die Planungs- und Baubegriffe gelingen wird, stehen aus heutiger Sicht gut. Auch wenn die laufenden Bestrebungen blos einen Teilbereich berücksichtigen, könnte mit einer Harmonisierung der Planungs- und Baubegriffe doch ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung getan werden.

<sup>1</sup> Beispielsweise bezüglich Gebäudehöhe oder der einzuhaltenen Grenz- oder Gebäudeabstände.

<sup>2</sup> Walter Ott, Rodolfo Keller, Verena Steiner: Kostensenkungen bei Planungs-, Projektierungs- und Baubewilligungsverfahren, Studie im Rahmen des Impulsprogramms «effibau» (Effizienzpotentiale in der Schweizer Bauwirtschaft), Studie herausgegeben vom Bundesamt für Berufsbildung und Technologie, Mai 1998.

<sup>3</sup> Vgl. Artikel 75 BV.

<sup>4</sup> Vgl. Artikel 25a RPG.

<sup>5</sup> Bundesgesetz vom 8. Oktober 1999 über Bauprodukte (Bauproduktegesetz, BauPG; SR 933.0); Verordnung vom 27. November 2000 über Bauprodukte (Bauproduktverordnung, BauPV; SR 933.01).

<sup>6</sup> Vgl. hierzu Artikel 3 Absatz 2 BauPG.

<sup>7</sup> Vgl. Artikel 1 BauPV i. V. mit Artikel 3 Abs. 3 BauPG.

<sup>8</sup> Vgl. in diesem Zusammenhang die Interkantonale Vereinbarung vom 23. Oktober 1998 zum Abbau technischer Handelshemmisse (ITHV), wonach das Interkantonale Organ die in den Kompetenzbereich der Kantone fallenden Vorschriften über Anforderungen an Bauwerke zu erlassen hat (Art. 6 i.V. mit Art. 4 Bst. a IVTH).

<sup>9</sup> 98.439 Parlamentarische Initiative Hegetschweiler vom 9. Oktober 1998. Vereinheitlichung des Baurechts. Der Initiative wurde vom Nationalrat am 4. Oktober 1999 mit 69 : 64 Stimmen keine Folge gegeben.

<sup>10</sup> 99.3459 Motion UREK-N. Vereinheitlichung des Baurechtes.

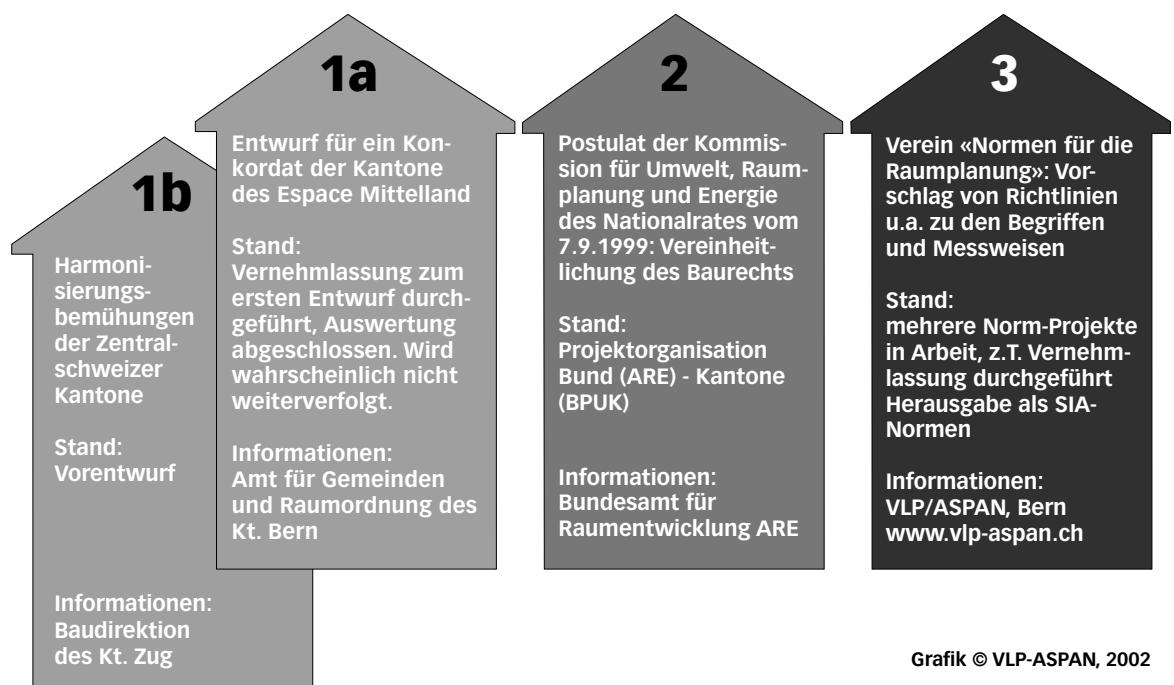
<sup>11</sup> Moosbrugger-Leu, Rudolf: Die Schnurvermessung im mittelalterlichen Bauwesen; Zeitschrift Mittelalter, 5. Jg, Heft 2000/1.

# Die «normierte» Schweiz hat Zukunft

• • • •

Bernard Staub  
Kantonsplaner Solothurn  
Präsident Verein Normen für die Raumplanung  
[bernard.staub@bd.so.ch](mailto:bernard.staub@bd.so.ch)

## Formelle Baurechtsharmonisierung: «Umsetzungspisten»

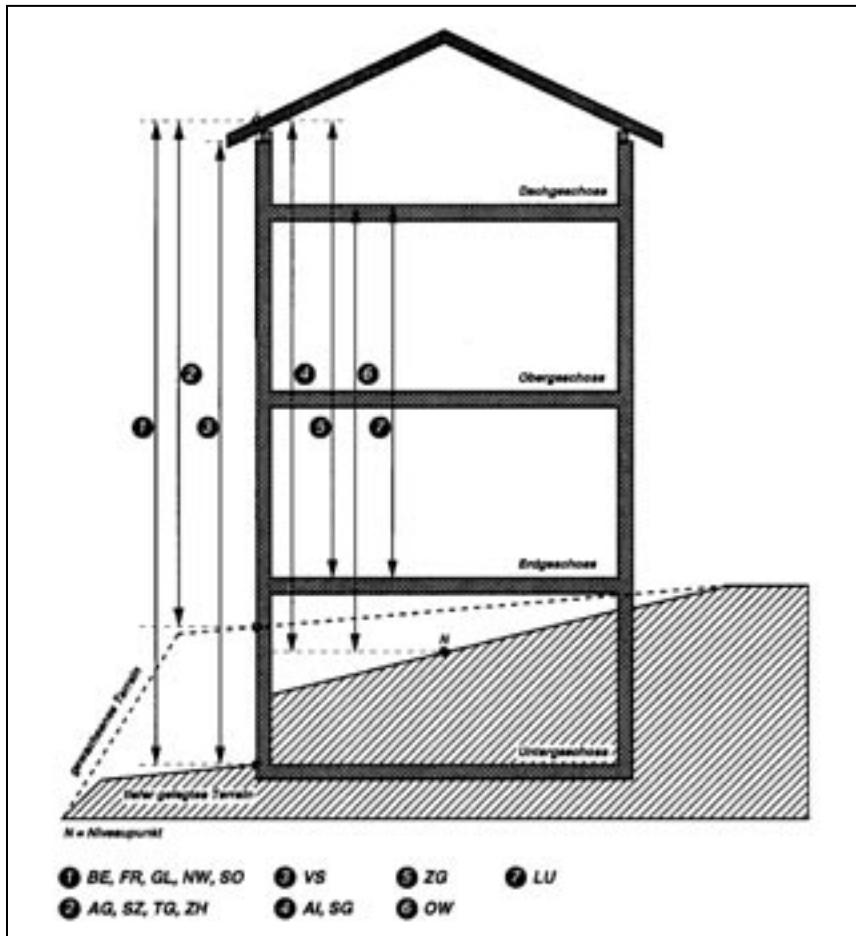


Grafik © VLP-ASPA, 2002

**Das schweizerische Bau- und Planungsrecht ist geprägt von einem übertriebenen Gesetzesföderalismus. Unterschiedliche kantonale und kommunale Begriffsdefinitionen und Messweisen erschweren den effizienten Vollzug im kleinen Baumarkt Schweiz. Der Verein «Normen in der Raumplanung» unterstützt die Bestrebungen zur Harmonisierung des Bau- und Planungsrechts. Er liefert dazu fachlich breit abgestützte Unterlagen. Die Resultate werden in SIA-konforme**

**Normen überführt. Damit verfügt die Politik über das notwendige Rohmaterial, um diese dringend nötige Harmonisierungsaufgabe anzupacken und umzusetzen.**

Bernard Staub, 1953, ist dipl. Geograph und Raumplaner ETH/NDS. Nach Stellen in verschiedenen privaten Raumplanungsbüros arbeitete er zehn Jahre im damaligen Bundesamt für Raumplanung. Seit 1995 ist Bernard Staub Kantonsplaner des Kantons Solothurn.



Die verschiedenen Definitionen der Gebäudehöhe in der Schweiz (Schema IRAP)

Das schweizerische Bau- und Planungsrecht hat nicht den Ruf, einfach und benutzerfreundlich zu sein. Ein übertriebener Gesetzesföderalismus prägt die Ausgangslage: Nebst den 26 kantonalen Planungs- und Baugesetzen existieren unzählige kommunale Bauordnungen. Das führt zur absurdensituation, dass ganz einfache Dinge furchtbar kompliziert werden. Begriffe und Messweisen werden von den Kantonen und Gemeinden teilweise verschieden definiert und dementsprechend im Vollzug auch unterschiedlich angewendet. Der grossräumig tätige Investor und Bauunternehmer muss sich mit einem nicht zu unterschätzenden Mehraufwand durch den aktuellen Definitionschaos durchkämpfen. Diese Zusatzkosten

stellen für die Schweiz im internationalen Standortwettbewerb einen unnötigen Nachteil dar. Es ist offensichtlich, die heutigen Unterschiede im kleinen Baumarkt Schweiz können nicht mehr als Ausdruck eines lebendigen Föderalismus bezeichnet werden, sondern sie sind schlicht überholt und nicht mehr zeitgemäß.

### Verein gibt Schub

Statt diesen Sachverhalt nur zu beklagen, haben verschiedene in Raumplanungsfragen fachkundige Stellen die Initiative ergriffen und im Jahr 1998 den Verein «Normen für die Raumplanung» gegründet. Die Vertreter der Fachverbände<sup>1</sup>, Hochschulen<sup>2</sup> und Behörden<sup>3</sup>

haben sich zum Ziel gesetzt, einheitliche Begriffe und Messweisen innerhalb des schweizerischen Bau- und Planungsrechts vorzuschlagen. Damit wollen sie einen fachlichen Beitrag zur Harmonisierung leisten und den Vollzug vereinfachen. Dank der finanziellen Unterstützung durch die Kommission Technologie und Innovation (KTI) des Bundesamts für Berufsbildung und Technologie (BBT) und den eigenen Mitteln konnte der Verein 1999 dem Institut für Raumentwicklung an der Hochschule Rapperswil den Auftrag erteilen, entsprechende Normen und Richtlinien zu erarbeiten. Die Leitung hat Professor Kurt Gilgen.

### Fachlich abgestützte Normen

Eine Begleitgruppe von Fachpersonen aus der Privatwirtschaft dient als Sparringpartner. Der Vorstand des Vereins hat inzwischen die Normentwürfe «Nutzungsziffern» und «Methoden zur Bemessung der Bauzonkapazität» verabschiedet. Diese zwei Normentwürfe sollen in der nächsten Zeit in eine SIA-Norm überführt und nach den dazu erforderlichen Vernehmlassungen publiziert werden. Weitere in Arbeit befindliche Normentwürfe betreffen die Messweisen «Gebäudedimensionen und Abstände» sowie «Darstellung der Nutzungspläne». An Projektideen fehlt es also nicht. So stehen als weitere Themen die Erschliessung und die raumplanungsrechtlichen Verfahren zuoberst auf der Traktandenliste. Mit den «Normen» stellt der Verein über die SIA die fachliche Grundlage zur Verfügung. Das nötige Rohmaterial steht für die politische Umsetzung der Harmonisierung zur Verfügung.

### Echte und unechte Einwände

Die Arbeiten des Vereins stossen im Grundsatz auf Zustimmung. Sobald aber Normentwürfe im Detail diskutiert werden, kommen die Vorbehalte

an die Oberfläche. Fachleute fürchten eine länger dauernde Umstellungszeit, die mit Unsicherheiten behaftet ist. Die damit verbundene zusätzliche Arbeit mit parallelen Regelungen lässt die Exponenten zaudern. Die Kantone wiederum unterstützen in erster Linie jene Vorschläge, die weitgehend ihrer bisherigen Praxis entsprechen. Je weiter ein Normierungsvorschlag von der aktuellen kantonalen Regelung abweicht, desto weniger findet dieser die Zustimmung. Weitere Vorbehalte scheinen zu bestehen, weil in derartigen Projekten unerwünschte Zentralisierungstendenzen vermutet werden, ganz zu schweigen von den Kosten, die solche Umstellungen zwangsläufig hervorrufen. Auf Bundesebene schliesslich ist das Anliegen in Form eines Postulats depo niert worden, das im Gegensatz zur ursprünglichen Motion unverbindlich ist. Das hat nicht dazu beigetragen, die Arbeiten rasch voranzutreiben. In diesem Konzert der möglichen Akteure um eine Harmonisierung des Bau- und Planungsrechts erstaunt, dass die Stimme der «Nutzer» beziehungsweise der Nutzniesser zur Zeit völlig fehlt. Noch 1998 hatte die Bauwirtschaft das Thema für dringlich befunden. Die Erkenntnisse aus dem Effizienzförderungsprogramms des Bundesamts für Berufsbildung und Technologie waren eindeutig. Diese Stimmen sind jedoch inzwischen verstummt. Dies ist bedauerlich, denn entsprechende Forderungen aus diesen Kreisen könnten den Fortgang der Arbeiten unterstützen.

#### **Das Thema bleibt aktuell**

Wir vom Verein Normen für die Raumplanung sind uns bewusst, dass diesem Projekt die Bürde der Langfristigkeit anhaftet. Diese Aufgabe braucht Zeit, viel Zeit, und die Zeit scheint politisch noch nicht reif zu sein. Deshalb ist unser primäres Ziel, für die künftige politische Diskussion fachlich ab gestützte und praktikable Lösungsvorschläge in Form von SIA-Normen zu



unterbreiten. Die ersten Reaktionen der politisch Verantwortlichen zum formellen Harmonisierungsprojekt des Bundes zeigen, dass der skizzierte Weg über ein Konkordat ein langer und im Resultat ein unsicherer sein dürfte. Wir sehen deshalb unsere Arbeit als resultatorientierte Zwischenetappe. Auf diesem Fundament lässt sich die formelle Harmonisierung in politisch verdaubaren Portionen umsetzen. Auf jeden Fall bleiben wir optimistisch, dass eines Tages in der Schweiz unter Ausnutzungsziffer beziehungsweise Geschossflächenziffer oder Gebäudehöhe alle das Gleiche verstehen und dass sie es auch gleich bemessen.

<sup>1</sup> KPK, Kantonsplanerkonferenz; SIA, Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein; VLP, Vereinigung für Landesplanung; FSU, Fédération suisse des urbanistes; CEAT, Communauté d'études pour l'aménagement du territoire;

<sup>2</sup> HSR, Hochschule Rapperswil; NSL-ETH, Netzwerk Stadt-Land Zürich; EPFL-LADYT, Laboratoire Dynamiques Territoriales Lausanne;

<sup>3</sup> ARE, Bundesamt für Raumentwicklung; BPUK, Bau-, Planungs- und Umweltschutzdirektorenkonferenz

# Die Bau- und Nutzungsordnung regional entwickeln

• • • •

Andreas Schneider, Metron Raumentwicklung, Brugg

andreas.schneider@metron.ch

Christoph von Fischer, Urbaplan, Genf

c.vonfischer@urbaplan.ch



**Wie müsste ein gemeinsamer Zonenplan und ein zukunftsfähiges Baureglement für 22 Aargauer und Solothurner Gemeinden aufgebaut sein? Diese Frage stellte sich 2001 der Planungsverband der Region Aarau und lancierte die beiden komplementären Projekte «Räumliches Management» und «Regionalstadt». Ersteres ist auf die Raumordnungs-Thematik fokussiert, während sich Zweiteres Gemeindeorganisations-Aspekten widmet.**

Andreas Schneider, 1964, dipl. Architekt und Raumplaner, ist heute Projektleiter bei der Metron Raumentwicklung in Brugg und Regionalplaner der Region Aarau.

Christoph von Fischer, 1972, dipl. Geograph, arbeitet im Büro Urbaplan in Genf und Lausanne. Er war zusammen mit Urs Zuppinger für die Ausführung des Pilotprojekts verantwortlich. Für rechtliche Fragestellungen wurde Peter Heer, Rechtsanwalt bei Kocher, Voser, Funk & Partner in Baden, beigezogen.

Die Baugesetze der Kantone Solothurn und Aargau verunmöglichen seit 1992 respektive 1994, dass die Regionalplanungs-Verbände Themen wie Raumordnung, Verkehr oder Standortpolitik mit einem regionalen Richtplan verbindlich koordinieren können. Zugleich stellt heute der verschärzte Standortwettbewerb erhöhte Anforderungen an die interkommunale Koordination, wenn die Standortpotenziale der Region ausgeschöpft werden sollen. Eine freiwillige Zusammenarbeit im Einzelfall ist dafür häufig zu schwerfällig. Gefragt ist deshalb eine einheitliche Raumordnungs- und Verkehrspolitik für die ganze Region.

Wie sähe eine Raumentwicklungsstrategie für die Agglomeration Aarau aus, wenn man die Gemeindegrenzen wegdachten würde? Und wie müsste ein gemeinsamer Zonenplan und ein zukunftstaugliches Baureglement aufgebaut sein? Mangels anderer planungsrechtlicher Instrumente stand zu Projektbeginn die Vereinheitlichung der kommunalen Nutzungsplanungen (Zonenplan und Reglement) zu einer eigentlichen «Regio-BNO» (Bau- und Nutzungsordnung) im Vordergrund. Diese könnte unter Wahrung der Gemeindeautonomie von den Gemeinden im autonomen Nachvollzug übernommen werden. Das 2001 durchgeführte Pilotprojekt hatte zum Ziel, die Machbarkeit dieses Ansatzes zu prüfen und die Grundzüge einer solchen agglomerationsweiten und zukunftstauglichen Nutzungsordnung und Regionalplanung aufzuzeigen.

#### Vergleich mit ausländischen Nutzungsplanungen

Im ersten Projektschritt wurden innovative Planungsansätze in der Schweiz und im Ausland untersucht. Der Vergleich zeigte, welch eminenten Einfluss die bürgerlich-liberale Staatsphilosophie und die römische Rechtstradition auf das schweizerische Raumplanungsrecht hatten. Während in Staaten mit

nordischer Rechtstradition durch Planung überhaupt erst das Recht zum Bauen geschaffen wird, ist bei uns eine flächendeckende und detaillierte Regelung notwendig, wenn Private in ihrer Bauberechtigung eingeschränkt werden sollen. Somit deckt heute in der Schweiz die Nutzungsplanung, die ursprünglich zur Steuerung von Siedlungserweiterungen konzipiert worden war, unterschiedslos und mit grossem Aufwand zu 70 bis 80 Prozent weitgehend überbaute Flächen mit geringer Entwicklungsdynamik ab. Zugleich fehlen ihr aber die Ressourcen zur Steuerung der 20 bis 30 Prozent dynamischen Entwicklungsflächen wie Brachen, Verdichtungsgebiete oder Fachmärkte.

#### Geschichte prägt Gesetze

Der Vergleich der Aargauer und Solothurner Baugesetze zeigte die Verschiedenheit der kantonalen Gesetzgebung. Während sich der Kanton Aargau weitgehend auf eine einheitliche Definition der Begriffe und Messweisen beschränkt, schreibt der Kanton Solothurn seinen Gemeinden auch wichtige Massvorschriften abschliessend vor. Der Vergleich der 22 Nutzungsordnungen der Agglomeration brachte eine Vielfalt von kleinen und grösseren Unterschieden an den Tag. Es erwies sich allerdings, dass diese nicht grundsätzlich ein Harmonisierungshindernis darstellen und dass die Solothurner Zahlen für eine Regio-BNO grösstenteils übernommen werden könnten. Tatsächlich liegen die Ursachen dafür häufig weniger in den raumplanerischen Fragestellungen und Entwicklungspolitischen Zielsetzungen als vielmehr in unterschiedlichen Planungsgeschichten der Gemeinden und Kantone oder verschiedenen Planungsphilosophien der Planenden. Aber auch Macht- und Eigeninteressen sowie politische Empfindlichkeiten prägten die verschiedenen Nutzungsordnungen. Namentlich in den Revisionen der letzten 15 Jah-



Ablaufdiagramm Standortkonzept für Arbeitsgebiete

re wurden die Zonenpläne und Baureglemente rechtlich immer feiner ausdifferenziert. Zugleich ist ihnen aber die inhaltliche Kohärenz in Form spürbarer räumlicher Entwicklungsvorstellungen abhanden gekommen.

#### Regelungsbedarf grundsätzlich überdenken

Sich nur auf die formelle Harmonisierung der Bauvorschriften zu beschränken lag deshalb auch nie in der Absicht des Pilotprojekts. Vielmehr ging es auch darum, mögliche Vereinfachungen und den Anpassungsbedarf an die heutigen Rahmenbedingungen zu prüfen. Es sollte also grundsätzlich überlegt werden, welcher Regelungsbedarf aus dem öffentlichen Interesse heraus in einer zukünftigen Bau- und Nutzungsordnung besteht. Industriezonen können je länger je weniger mit Lärm, Staub und Dreck gleichgesetzt werden.

Eine grosse Zahl der aktuellen Nutzungen ist mit Wohnen verträglich geworden. Die traditionelle Unterscheidung ist heute weder zeitgemäß noch baurechtlich wirklich kontrollierbar. Die Regio-BNO schlägt deshalb fünf Grundzonen mit auf das Wesentliche vereinfachten Massvorschriften vor (Wohnen, Wohnen und Arbeiten, Arbeiten, öffentliche Bauten und Anlagen, Grünezone). Diesen können wo nötig spezifische Schutz- oder Entwicklungsbestimmungen überlagert werden.

Die 22 kommunalen Nutzungspläne fand insbesondere für Arbeitsplatz- und Mischgebiete deutliche Zustimmung. Praktisch mit Abschluss der Arbeiten am Pilotprojekt Ende 2001 wurde die künftige Agglomerationspolitik des Bundes bekannt. Dies verstärkte den Planungsverband der Region Aarau darin, die Vorarbeiten an einer Raumentwicklungs-Strategie in der nun laufenden zweiten Phase (2003 - 2004) schwerpunktmaßig in Richtung Agglomerationsprogramm zu fokussieren.

#### Literatur

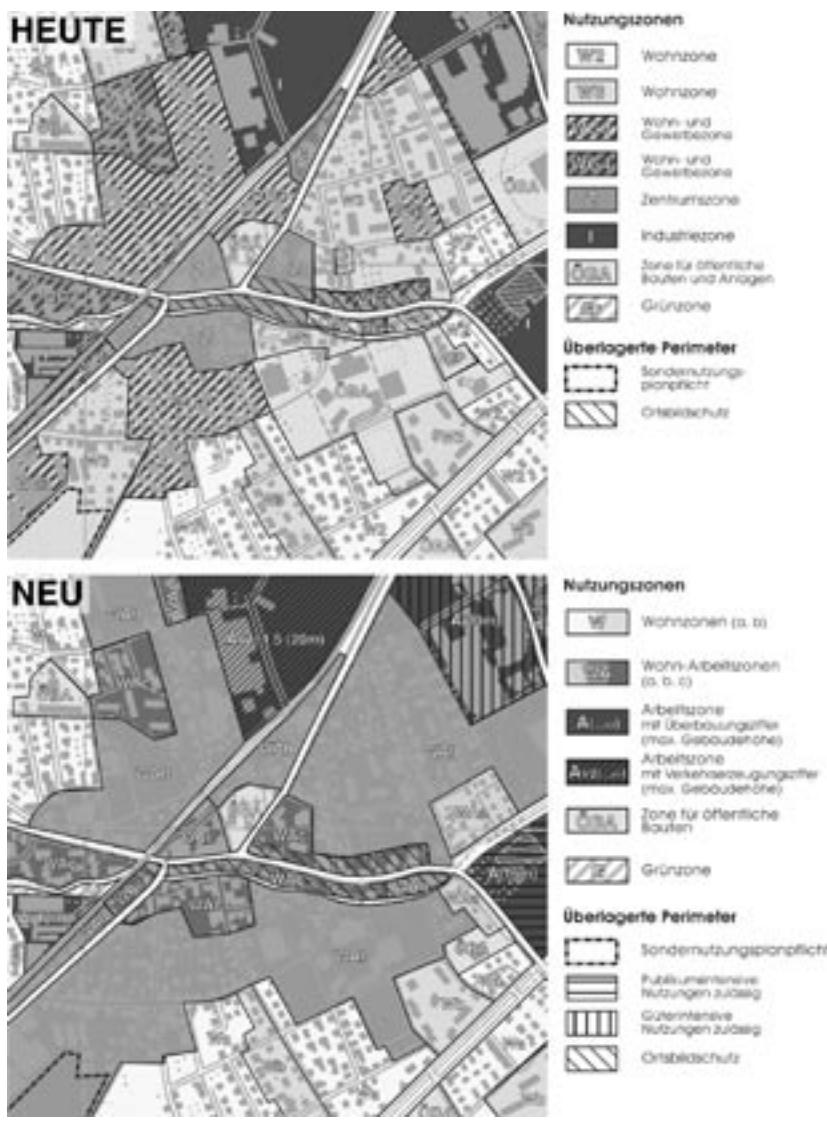
Planungsverband der Region Aarau (Hrsg.): Räumliches Management Agglomeration Aarau - Zusammenfassung des Pilotprojekts, November 2001 (vergriffen, pdf-Datei bei den Autoren erhältlich)  
Metron Themenheft 19: Räumliches Management Agglomeration Aarau - Auf dem Weg zu einem abgestimmten Siedlungs- und Verkehrskonzept, November 2002

#### Dem Verkehr Rechnung tragen

Der Abnahme der lokalen Lärm- und Luftbelastung durch Produktionsaktivitäten steht heute eine Zunahme der grossräumigen Belastungen durch den Verkehr gegenüber. Die Verkehrserzeugung kann je nach Arbeitsnutzung auf der gleichen Fläche im Extremfall um einen Faktor 100 schwanken, was konventionelle planerische Regelungen bislang kaum zu berücksichtigen vermögen. Zugleich besteht ein eminentes öffentliches Interesse daran, dass die zulässige Nutzungsintensität das für die Umwelt und das Verkehrsnetz verträgliche Mass nicht übersteigt. Die Regio-BNO unterscheidet deshalb Arbeitsgebiete nach publikums-, pendler- oder güterintensiven Nutzungen. Für grössere Arbeitsplatzgebiete wird anstelle der klassischen Nutzungsmasse eine «Verkehrserzeugungsziffer» vorgeschlagen. Diese würde es ermöglichen, vorgängig eine strategische UVP vorzunehmen und damit Investitions- und Zeiträumen für Ansiedlungsinteressenten massiv zu verkleinern.

#### Fokus Agglomerationsprogramm

Im Juni 2002 wurden in einem Hearing Thesen und Umsetzungsvorschläge präsentiert und mit etwa 50 Gemeinde- und Wirtschaftsvertretern erörtert. Die vorgeschlagene Vereinheitlichung, Vereinfachung und Modernisie-



Beispielhafte Anwendung der «Regio-BNO»

# Gesetzesföderalismus als Chance für die Planungskultur

• • • •

Barbara Zibell  
Professorin am Institut für Architektur- und  
Planungstheorie der Universität Hannover  
barbara.zibell@bluewin.ch



**Die Bau- und Planungskulturen unterscheiden sich in Deutschland und der Schweiz deutlich: So stehen dem einzigen bundeseinheitlichen deutschen Baugesetzbuch 26 kantonale Planungs- und Baugesetze gegenüber, was das Planen und Bauen in der Schweiz erschwert und verteuert. Das Schweizer Modell hat aber auch Vorteile. Denn die ständige Auseinandersetzung mit den Gesetzen ist ein wichtiges Mittel, um das Interesse an der Planungskultur wach zu halten.**

Barbara Zibell wurde 1955 in Niedersachsen geboren. Nach dem Studium der Stadt- und Regionalplanung an der TU Berlin arbeitete sie in Berlin und Frankfurt a. M. in verschiedenen Verwaltungsstellen und in einem Planungsbüro in Lörrach/Südbaden. Von 1989 bis 1996 war sie wissenschaftliche Mitarbeiterin und Oberassistentin am Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung der ETH Zürich. Neben ihrer freiberuflichen Tätigkeit im Bereich Städtebau und Raumplanung ist sie seit 1996 Professorin am Institut für Architektur- und Planungstheorie der Universität Hannover. Barbara Zibell wohnt in Thalwil/ZH und Hannover und ist Mutter zweier Kinder.

Deutschland und die Schweiz liegen nah beieinander und sind durch eine teilweise gemeinsame Geschichte in ihren Traditionslinien eng miteinander verwoben. Dennoch gibt es grundlegende Unterschiede, welche die Gestaltung der Staatswesen und die Mentalität der StaatsbürgerInnen auf unterschiedliche Weise prägen. Dazu gehören:

- die unterschiedliche Grösse, die eine grundsätzlich andere Nähe des Einzelnen gegenüber «seinem» Staat bewirkt, die in der Schweiz ungleich direkter ist;
- die unterschiedliche Topographie, die bedingt, dass in der Schweiz viel stärkere kleinräumige Differenzierungen anzutreffen sind, dies wohlgemerkt auf erheblich kleinerem Staatsgebiet;
- die Vielzahl an Mundarten und regionalen Traditionen, die in der Schweiz anders als in Deutschland nach wie vor gehegt und gepflegt werden;
- die Unterschiede zwischen Stadt und Land, die in Deutschland traditionsgemäß grösser und strikter sind als in der Schweiz.

Dazu kommt die Kontinuität beziehungsweise Diskontinuität der Kapitalbildung. Während die Schweiz ein relativ ungestört verlaufenes 20. Jahrhundert erlebte, hatte Deutschland während dieser Zeit erhebliche wirtschaftliche und gesellschaftliche Brüche zu verarbeiten: Weltkriege, Währungsreformen, Wiederaufbau und Wiedervereinigung. Eigentum musste dort immer wieder neu gebildet und angehäuft werden, während es hier ungebrochen gepflegt und genutzt werden konnte. Dies hat auch Konsequenzen für die städtebauliche Qualität.

Die miteinander verwobenen historischen Entwicklungslinien haben sich politisch in unterschiedlicher Weise ausgeprägt: Während das heutige Deutschland aus ehemaligen Fürstentümern und Königreichen zusammengesetzt ist, die sich schliesslich im grossen Deutschen Reich vereinigt haben, basiert die Schweiz auf der Zusammenarbeit selbständiger Klein-

staaten, für welche die auf Expansion bedachten europäischen Grossreiche immer den gemeinsamen Feind darstellten. Dies führt zu einer grundlegend anderen Mentalität, die sich im politischen wie im rechtlichen System niederschlägt.

#### **Unterschiedliches Politik-verständnis**

Gemeinsam ist beiden Ländern, dass es sich um föderalistische Staatswesen handelt; das Verständnis des Föderalismus ist aber sehr unterschiedlich: Während in der Schweiz die Kantone die zentrale Rolle einnehmen, steht in Deutschland die kommunale Selbstverwaltung im Vordergrund. Zwar steht auch den schweizerischen Gemeinden ein Recht auf Selbstverwaltung zu. Ein entscheidender Unterschied liegt aber in der Koordinierungsfunktion der Kantone zwischen Bund und Gemeinden. Anders das deutsche Gegenstromprinzip, das die wechselseitige Anpassung der unteren Planungsebene an die jeweils obere beziehungsweise die Berücksichtigung der Ziele der unteren Planungsebene durch die jeweils obere erfordert.

Dies ist eine konsequente Folge des politischen Systems mit seiner Konfrontation zwischen Regierung und Opposition. Das aufgrund der direkten Demokratie unverzichtbare Kollegialitätsprinzip führt dagegen in der Schweiz dazu, dass Dialog- und Rückkopplungsverfahren zum Stimmvolk selbstverständliche Bestandteile der politischen Kultur sind.

Wie in der Schweiz, so werden auch in Deutschland die politischen RepräsentantInnen alle vier oder fünf<sup>3</sup> Jahre auf jeweils vier beziehungsweise fünf Jahre vom Volk gewählt; Volksabstimmungen während der Legislaturperiode sind nur in besonders legitimierten Ausnahmefällen üblich (repräsentative Demokratie). In der Schweiz dagegen werden die StimmbürgerInnen in der Regel viermal jährlich an die Urne und

in kleineren Kommunen zusätzlich zu Vollversammlungen auf Gemeindeebene gebeten, um sich zu materiellen Abstimmungsvorlagen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene zu äussern (basisdemokratisch kontrollierte Demokratie).

Dies führt zu einem grundlegend anderen Politik- und Partizipationsverständnis: Während die deutschen BürgerInnen an der Bauleitplanung nur «beteiligt» werden, indem sie in einer ganz bestimmten Phase des formalis-

---

**Der vorliegende Beitrag basiert auf einem Text, den die Autorin im Zusammenhang mit den Arbeiten am Deutsch-Schweizerischen Handbuch der Planungsbegriffe<sup>1</sup> 1999 verfasst hat. Dieses Handbuch, das auf Initiative der deutschen Akademie für Raumforschung und Landesplanung und in Kooperation mit der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung entstanden ist, stellt einen Baustein innerhalb eines grösseren europäischen Vorhabens dar, an dem alle an Deutschland angrenzenden Nachbarstaaten beteiligt sind. Ziel dieser Handbücher ist es, die sprachlichen Barrieren im Rahmen eines mehr und mehr zusammenwachsenden Europa zu überwinden und wichtige Verständigungshilfen für die grenzüberschreitende und transnationale Zusammenarbeit zur Verfügung zu stellen.**

**Der Beitrag war aufgrund der hier besonderen Situation eines einsprachigen Handbuchs unter den anderen sonst mindestens zwei- oder mehrsprachigen Handbüchern entstanden<sup>2</sup>. Denn es hatte sich in der gemeinsamen Arbeit der beteiligten Fachleute gezeigt, dass auch innerhalb ein und derselben Sprache einiges an Übersetzungsarbeit zu leisten war, dies aufgrund mentaler und kultureller Unterschiede im Verständnis und in der Konnotation der verschiedenen Fachbegriffe.**

---

sierten Planungsverfahrens Anregungen einbringen können, entscheidet in der Schweiz – je nach Gemeindeordnung – die Gesamtheit der StimmbürgerInnen über das Zustandekommen eines kommunalen Plans. Der deutsche Bebauungsplan wird dagegen vom Gemeinderat (der Legislative) beschlossen und – soweit vorgeschrieben – von einer Verwaltungsbehörde genehmigt.

### Schweizer System verwebt Planen und Bauen

Obwohl das deutsche Staatsgebiet um ein Vielfaches grösser ist als das schweizerische, führen die unterschiedlichen kulturellen und politischen Rahmenbedingungen dazu, dass die räumliche Planung in Deutschland viel stärker vereinheitlicht ist als in der Schweiz. Einem einzigen bundeseinheitlichen deutschen Baugesetzbuch (BauGB) stehen 26 Planungs- und Baugesetze der Schweizer Kantone gegenüber. Jeder kommunale Bauleitplan<sup>4</sup> beruht direkt auf den Bestimmungen des BauGB, während die Richt- und Nutzungspläne in der Schweiz über die zentralen kantonalen Planungs- und Baugesetze nur mittelbar aus den Bestimmungen des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (RPG) abgeleitet sind.

Während das deutsche BauGB aber nur die kommunale Planung regelt, sind Raum- und Bauplanungsrecht in der Schweiz in einem einzigen Rechtsgebiet vereinigt mit der Folge, dass das Planen und das Bauen stärker ineinander verwoben sind. Das deutsche Planungssystem kennt dagegen zwei gesetzlich voneinander getrennte Teilgebiete, eines für die staatliche beziehungsweise überörtliche Planung<sup>5</sup>, die im Raumordnungsgesetz des Bundes (ROG) und in den Landesplanungsgesetzen der Länder geregelt ist, und ein weiteres für die kommunale beziehungsweise örtliche Planung<sup>6</sup>, die mit dem erwähnten BauGB auf der Bundesebene abschliessend geregelt ist.



Planung und Architektur perfekt zum Gesamtkonzept verwoben: Neualtwil, SG

Die Differenzierung des schweizerischen Bau- und Planungsrechts in 26 kantonale Gesetze erlaubt ein stärkeres Eingehen auf lokale und regionale Besonderheiten. In Deutschland ist eine entsprechende Differenziertheit nur im Bereich des so genannten «Bauordnungsrechts» (Landesbauordnungen) möglich. Allerdings sind auch die Landesbauordnungen aufgrund der bundesweit gültigen Musterbauordnung stark vereinheitlicht.

### Grenzen des Denkens überwinden

In der bundeseinheitlichen Regelung des deutschen Planungsrechts liegt zumindest auf kommunaler Ebene ein grosser Vorteil: Die daraus folgende Vereinheitlichung der Planungsbegriffe führt dazu, dass PlanerInnen sich über die Grenzen der Bundesländer hinweg auf Gemeindeebene ohne weiteres verstündigen können. In der Schweiz erfordert diese Verständigung mehr Mühe: Sobald bei einer Planungsaufgabe Kantonsgrenzen überschritten werden – und das ist immer häufiger der Fall –, müssen die unterschiedlichen Begrifflichkeiten und Verständnisweisen geklärt werden. Dies hat aber wiederum den Vorteil, dass man in der Schweiz –

und dies nicht zuletzt auch infolge der internen Sprachgrenzen – grundsätzlich an die Auseinandersetzung mit anderen Denksystemen gewöhnt ist. Dies ist ein wichtiger Aspekt für die Zukunftsfähigkeit der Planungskultur.

<sup>1</sup> Akademie für Raumforschung und Landesplanung ARL / Schweizerische Vereinigung für Landesplanung VLP (ASPLAN): Deutsch-Schweizerisches Handbuch der Planungsbegriffe, Hannover / Bern 1999

<sup>2</sup> Der Beitrag ist erschienen unter dem Titel: Unterschiede und Gemeinsamkeiten in den Planungskulturen Deutschlands und der Schweiz. Anmerkungen zum deutsch-schweizerischen Handbuch der Planungsbegriffe. In: EUREG Europäische Zeitschrift für Regionalentwicklung 9/2001, S.18-22

<sup>3</sup> zum Beispiel Landtag Baden-Württemberg

<sup>4</sup> Flächennutzungs- und Bebauungsplan; der Flächennutzungsplan, der so genannte «vorbereitende Bauleitplan», wird für das gesamte Gemeindegebiet aufgestellt und ist behörderverbindlich; der Bebauungsplan, der so genannte «verbindliche Bauleitplan», wird – sobald und soweit es erforderlich ist – für bestimmte Teile des Gemeindegebiets aufgestellt und erlangt allgemeine Rechtsverbindlichkeit.

<sup>5</sup> die so genannte «Raumordnung» inklusive Landes- und Regionalplanung

<sup>6</sup> die so genannte «Bauleitplanung»; entspricht der schweizerischen Bau- und Zonenordnung

# Gesetz oder guter Geschmack?

• • • •

Matthias Wehrlein  
Architekt/Planer FSU/SIA/SWB,  
Inhaber des Ateliers Wehrlein, Städtebau und Raumplanung, Bern  
[atelier@wehrlein.ch](mailto:atelier@wehrlein.ch)



**Woran liegt es, dass die eine Gemeinde oder Stadt «gut» baut, die andere hingegen nicht? Gestaltung hat zu tun mit der Zeit, dem Ort und der jeweiligen Aufgabe, wobei verschiedene Voraussetzungen zu berücksichtigen sind. Eine entscheidende Rolle spielt schliesslich der aktive Dialog zwischen Bauwilligen und Behörden.**

Matthias Wehrlein, 1945 bei St. Gallen geboren, ist Architekt/Planer FSU/SIA/SWB und Inhaber des Ateliers Wehrlein, Städtebau und Raumplanung in Bern. Wehrlein betreut mit seinem Büro stadt- und ortsgestalterische Projekte in Städten und Gemeinden der Schweiz, des übrigen Europas und in China.

Die Wahrnehmung und Beurteilung der gebauten Umwelt ist einem ständigen Wandel unterworfen und abhängig von Zeit und Kultur, von Kodexen und Modeströmungen. Es gibt keine absoluten Massstäbe der baulichen Gestaltung – trotz aller wissenschaftlicher Versuche und Annäherungen. Bei der Diskussion und Beurteilung unserer kulturell bedingten räumlichen Umwelt ist Vorsicht geboten. Denn es kann keinen sicheren Standpunkt, keine objektive Beurteilung, sondern nur Annäherungen aus der Begrenztheit der jeweiligen Wahrnehmung heraus geben.

Viele Kantone, Städte, Gemeinden und Unternehmen pflegen eine Baukultur, die sich sehen lässt und zu einzelnen städtebaulichen und architektonischen Glanzlichtern führt. Diese sind wichtig für die Lesbarkeit der Städte, für das Stadtmarketing, für die gestalterische Weiterentwicklung der räumlichen Identität der Siedlungen. Wie steht es aber mit der Alltagsarchitektur? Die Summe grösserer, kleiner und kleinster Eingriffe prägt das Siedlungsbild und damit unsere bauliche Umwelt.

#### **Voraussetzung 1: Visionen, Bilder und Konzepte der räumlichen Entwicklung**

Gemeinden und Städte brauchen Visionen, Bilder und Konzepte der räumlichen Entwicklung. Zentral dabei ist die Gestaltung des Netzes öffentlicher Räume oder der Siedlungsränder. Bauliche Akzente sind ebenso zu definieren, wie eine bewusste Auseinandersetzung mit der Topographie nötig ist. Die Gemeinden und Städte haben den konzeptionellen Rahmen für die baulichen Aktivitäten stufengerecht bereitzustellen, indem sie sich nicht auf die Zonenplanung und die Erschliessung beschränken, sondern eine dreidimensionale Sicht ihres Lebensraums entwickeln. Die Grundlage der baurechtlichen Festlegungen der Stadt Neuenburg beispielsweise bilden umfassen-

de stadträumliche Konzepte. Die massgeblichen Artikel der Bauordnung sind hinterlegt mit wegleitenden Beispielen zu typischen stadtgestalterischen Aufgabenstellungen. Auch die Stadt Zürich hat im November 2001 städtebaulich begründete Richtlinien für die Planung und Beurteilung von Hochhausprojekten erlassen. Die Stadt Zug und die Gemeinde Baar ihrerseits haben 2003 einen entsprechenden interkommunalen Leitplan für die Hochhausentwicklung ausarbeiten lassen. In beiden Fällen überlassen es die Behörden nicht dem Zufall, wo

städtebauliche Akzente gesetzt werden können. Vielmehr definieren sie Leitplanken und Rahmenbedingungen für eine Entwicklung der Stadtsilhouette, die nicht dem Zufall unterliegt, sondern auf einer umfassenden stadtgestalterischen Strategie beruht.

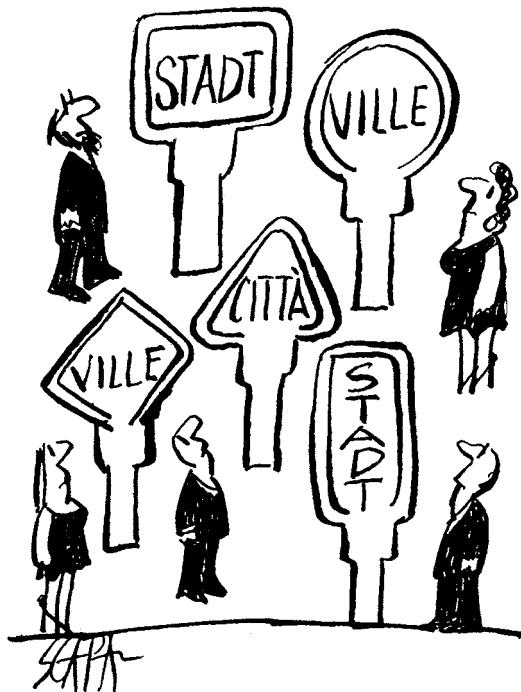
fe zu verhindern und andererseits gute Projekte zu ermöglichen. Im Kanton Bern haben beispielsweise die Städte Biel, Burgdorf und Thun aufgezeigt, in welcher Richtung ein modernes, effizientes kommunales Management der Stadtgestalt gehen kann.

#### **Voraussetzung 2: Vernünftige, verständliche und anwendbare Spielregeln**

Die Gemeinden brauchen einfache, transparente, auf die angestrebte Entwicklung ausgerichtete Pläne, Bauordnungen und Reglemente. Qualität kann nicht durch ein möglichst engmaschiges Netz von Vorschriften erreicht werden. Es ist geradezu ärgerlich, wieviel unnützer und unbrauchbarer Textmüll sich in gewissen kommunalen bau- und planungsrechtlichen Erlassen angelagert hat. Vieles muss entschlackt werden. Es ist eine Kunst, die angepassten Bandbreiten zu definieren, um einerseits störende Eingrif-

#### **Voraussetzung 3: Die Verfahren überdenken**

Detaillierte bauliche Vorstellungen und Projekte verlieren schnell an Relevanz. Es macht keinen Sinn, diese sozusagen auf Reserve in detaillierten Bebauungsplänen verbindlich festzusetzen. Meistens ist das Korsett im Zeitpunkt der Realisierung zu eng. Angepasster ist die Festlegung des öffentlichen Raums und der Prinzipien der Bebauung. Hier bietet der Kanton Bern mit Art. 92 ff des Baugesetzes gute Voraussetzungen: Die Gemeinden erlassen mit der Grundordnung eine Zone mit Planungspflicht, die Art und Mass der Nutzung sowie die Grundsätze der





«Viele Kantone, Städte, Gemeinden und Unternehmen pflegen eine Baukultur, die sich sehen lässt»

Gestaltung und der Erschliessung festlegt. Die Überbauungsordnung kann später, unmittelbar vor der Realisierung der Bauvorhaben, ausgearbeitet und erlassen werden. Besonders interessant ist die Möglichkeit, anstelle des Erlasses einer Überbauungsordnung einen Wettbewerb oder ein wettbewerbsähnliches Verfahren durchzuführen.

#### **Voraussetzung 4: Kompetente, unabhängige fachliche Beurteilung von Bauvorhaben**

Bauvorhaben sollen durch kompetente Personen und Gremien beurteilt werden; eine fachliche Beratung soll bereits beim Erarbeiten möglich sein. Meine persönliche Erfahrung aus der Arbeit in Gemeinden und Städten sowie in kantonalen Gremien zeigt, dass die schwierige, auch stark im Bereich des Ermessens liegende Aufgabe am

besten durch eine Gruppe unabhängiger, mehrheitlich auswärtiger Fachpersonen ausgeübt wird. Von dieser Aufgabe sind Verwaltungen sowie Bau- und Planungskommissionen kleinerer und mittlerer Gemeinden in der Regel überfordert. Hier kann die interkommunale Zusammenarbeit die Basis bilden, um in Gemeinden eine über das Prüfen der Verfahrens- und Messvorschriften hinausgehende kompetente Beurteilung zu ermöglichen.

#### **Voraussetzung 5: Kulturelle Verantwortung der Bauherrschaft**

Es ist zu hoffen, dass sich der Stellenwert und die Aufmerksamkeit, welche die «Spitzenarchitektur» in der Öffentlichkeit geniesst, auch auf die Alltagsarchitektur niederschlägt. Hier liegt es an den institutionellen und privaten Bauherrschaften, durch die Aus-

wahl der Architekten und durch die Entscheidungen bei der Projektentwicklung ihre kulturelle Verantwortung wahrzunehmen.

#### **Dialog fördern**

Es gibt kein einfaches Rezept, sondern es ist das Zusammenspiel einer Reihe von Faktoren, das zu guten, dauerhaften Lösungen führt. Die Gemeinden und Städte haben eine aktive Rolle bei der Siedlungsgestaltung zu spielen. Bauge setze und örtliche Reglemente sind so auszulegen, dass sie Leitplanken und Spielräume definieren. Reglementari sche Einschnürungen sind durch geeignete Verfahren zu ersetzen. Letztlich spielt der offene, verantwortungsvolle und fachlich kompetent unterstützte Dialog zwischen den Handelnden eine entscheidende Rolle.

# info

## Junge sind zufrieden mit öV

Junge Erwachsene sind in der Freizeit eine hochmobile Bevölkerungsgruppe. Eine vom ARE geförderte Studie des Programms «Mensch Gesellschaft Umwelt» an der Universität Basel liefert ein differenziertes Bild der Freizeitmobilität der 18- bis 25-jährigen Bevölkerung beider Basel. Personen dieser Altersgruppe sind sehr zufrieden mit den Freizeitmöglichkeiten am Wohnort und verbringen auch den Grossteil ihrer Freizeit im Raum Basel. Zürich hat als Freizeitziel keine grosse Bedeutung, die Westschweiz wird sehr selten aufgesucht. In der Freizeit dominieren die kurzen Distanzen und eine intensive Benützung des Velos in der Stadt Basel.

## Gegen Reservationssystem - für Warteräume

Das UVEK hat im Hinblick auf eine mögliche spätere Optimierung des Tropfenzählersystems auf der Gotthardroute eine Anhörung zur Idee eines Reservationssystems für den alpenquerenden Schwerverkehr durchgeführt. Gestützt auf die Ergebnisse der Konsultation beabsichtigt das UVEK, das Tropfenzählersystem beizubehalten. Dieses wurde aus Sicherheitsgründen eingeführt und hat sich bestens bewährt. Gleichzeitig soll die Realisierung von Warteräumen möglichst rasch an die Hand genommen werden. Diese Massnahmen sollen bei einer erneuten Verschärfung der Verkehrslage in den kommenden Jahren ein rasches und wenn möglich über den ganzen Alpenraum koordiniertes Vorgehen erlauben.

## Richtplan des Kantons Graubünden genehmigt

Der Bundesrat hat die Neufassung des Richtplans des Kantons Graubünden genehmigt. Der Richtplan will eine ausgewogene räumliche Entwicklung des Kantons erreichen unter Berücksichtigung der verschiedenen Ansprüche an

den Lebens- und Wirtschaftsraum. Der hohe Siedlungsdruck in den touristischen Gebieten, besonders ausgeprägt im Oberengadin, bedarf jedoch weiterhin grosser Aufmerksamkeit.

## Mobilfunk: Koordination der Antennenstandorte funktioniert

Im Auftrag des UVEK sowie der BPUK hat eine Arbeitsgruppe im Jahr 2000 Empfehlungen für die Koordination von Baubewilligungsverfahren für Antennenanlagen erarbeitet. Diese Empfehlungen hat die Eidgenössische Kommunikationskommission auch in die Konzessionen aufgenommen. Im Rahmen einer Studie wurde nun die Einhaltung dieser Empfehlungen überprüft. Die Studie zeigt, dass diese gut eingehalten werden. Aus der vorliegenden Untersuchung sind hingegen Ideen und Verbesserungsvorschläge entstanden, insbesondere für die Optimierung der Standorte, zum Beispiel durch gemeinsame Nutzung von Antennenmasten, die Mastgestaltung oder die Nutzung von in der Nähe liegenden Hochspannungsmasten sowie durch Abstimmung der Standortdaten.

## Kostendeckungsgrad Zivilluftfahrt erstmals ermittelt

Das ARE und das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) haben eine Studie veröffentlicht, in der erstmals für die Schweiz ein Grundkonzept für die Berechnung von Kosten und Erträgen der Infrastruktur der wichtigsten Flughäfen des Landes und der Flugsicherung aufgezeigt wird. Die Ergebnisse der Pilotrechnung für das Jahr 2000 werden unter zwei verschiedenen Gesichtspunkten aufgezeigt: Einerseits werden die betrieblichen Rechnungsergebnisse untersucht (betriebswirtschaftliche Sicht), andererseits werden die Beiträge der öffentlichen Hand mit berücksichtigt (volkswirtschaftliche Sicht). Die Ergebnisse zeigen, dass der Kostendeckungsgrad der gesamten Infrastruktur der Landesflughäfen leicht

unter jenem der Strasse, aber deutlich über jenem der Bahn liegt. Diese neue Rechnung schliesst eine Lücke in der Schweizer Verkehrsstatistik.

## Agglomerationsgürtel «konsumieren» am meisten Verkehr

Unsere Mobilitätsbedürfnisse müssen nachhaltiger bewältigt werden. Besonders grosse Potenziale haben diesbezüglich die Agglomerationen. Zu diesem Schluss kommt das ARE aufgrund einer Spezialauswertung des Mikrozensus 2000 zum Verkehrsverhalten. Je nach Wohnort zeigen sich erhebliche Unterschiede: So legen, bei einem schweizerischen Durchschnitt von 37 Kilometern pro Tag, die Bewohnerinnen und Bewohner der Kernstädte mit 30 Kilometern eine bedeutend geringere Distanz zurück als die Bevölkerung der Agglomerationsgürtel (53 Kilometer). Wer im ländlichen Raum wohnt, fährt am meisten Auto und benutzt am wenigsten den öffentlichen Verkehr (öV). Im Gegenzug dazu fliegt die ländliche Bevölkerung aber nur etwa halb so viel wie die Menschen im Agglomerationsgürtel.

*Die ausführlichen Medienmitteilungen sowie zusätzliche Dokumente zu diesen Themen sind auf der ARE-Homepage [www.are.ch](http://www.are.ch) zu finden.*

## Schwerpunktthema Umweltschutz und Raumplanung

Umweltschutz und Raumplanung haben manche Ziele gemeinsam und tausend Berührungspunkte. Wie diese Zusammenarbeit funktioniert und welche Werkzeuge die Planung dem Umweltschutz zur Verfügung stellt, zeigt das Schwerpunktthema «Planen für die Umwelt» des Buwal-Magazins Umwelt 4/2003 auf. Das Magazin wurde in Zusammenarbeit des Bundesamts für Umwelt, Wald und Landschaft (Buwal) mit dem ARE realisiert. Umwelt Nr. 4/2003: Planen für die Umwelt. Bezug: [www.buwalshop.ch](http://www.buwalshop.ch)

# Editorial

• • • •

Fritz Wegelin

Vice-directeur de l'Office fédéral du développement territorial (ARE)

fritz.wegelin@are.admin.ch



**Si un mètre mesurait seulement 93 cm en Appenzell, mais 110 cm dans le canton de Zurich, vous vous demanderiez certainement à quelle époque nous vivons. Dans le domaine de la construction, c'est pourtant encore ainsi aujourd'hui: la hauteur des bâtiments, par exemple, se mesure de sept manières différentes dans notre pays. La situation n'a pas toujours été aussi critique. Longtemps, les normes ORL ont assuré une certaine uniformisation. Ce fut une grave erreur stratégique de ne pas poursuivre cette harmonisation. Dans le domaine de la construction, on ne peut pas parler d'un seul marché intérieur, même à**

**l'échelle de la Suisse. On en est même très éloigné, car chaque canton utilise sa terminologie, ses définitions et ses méthodes de mesure propres. Or, le problème n'est pas d'imposer les mêmes règles à Genève et en Appenzell, mais simplement d'utiliser les mêmes unités de mesure. Un mètre doit mesurer partout 100 cm. Personne n'osera affirmer que cette multitude de critères de définition préserve les particularités régionales. Dans le jargon économique, on parlerait d'«entraves techniques non tarifaires». Des projets sont en cours à plusieurs niveaux pour tenter de reprendre les travaux d'harmonisation des notions fondamentales**

• • •

**du droit de la construction.** L'association «Normes pour l'aménagement du territoire» a lancé le processus. La SIA reprend ses études techniques préparatoires et publie des normes dans ce domaine. Un groupe de travail de l'Office fédéral du développement territorial (ARE) et de la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement (DTAP) s'est engagé dans ce travail d'harmonisation. La DTAP a finalement choisi, pour atteindre cet objectif, la voie d'un concordat intercantonal. Aujourd'hui déjà, la situation est claire: la route sera longue. On ne peut que se réjouir de l'intérêt que suscite ce projet, notamment en raison de l'abaissement substantiel des coûts de production qu'il entraînera dans le secteur de la construction. Aux personnes qui se demandent si c'est vraiment le problème le plus urgent de l'aménagement du territoire, on répondra ceci: l'étude des notions, des définitions et des normes n'est pas une matière aussi aride qu'on le croit à première vue. Au contraire,

elle conduit au cœur des discussions de fond et permet d'aborder les sujets d'actualité de l'aménagement du territoire, ce que prouvent les articles présentés dans ce cahier.

Ce projet se présente sous un jour encore plus passionnant si son champ est élargi et comprend également l'étude de la densité des constructions, de la mixité des affectations, de l'architecture, de la sensibilité architecturale et de la genèse de l'aménagement du territoire ou si l'on considère le droit régissant notre espace vital comme un ensemble intégré. Tous les articles présentés le montrent: l'histoire, et en particulier les prémisses de l'aménagement, ont encore une influence décisive. Mais les problèmes soulevés restent actuels et les solutions qui furent imaginées ou qui se sont imposées nécessitent une nouvelle réflexion. Le mot de Kurt Marti le prouve une fois de plus: «les questions ne vieillissent pas, mais les réponses prennent rapidement de l'âge».

(traduction)



# Une législation intégrée pour l'intégration de notre espace vital

Martin Lendi  
avocat, professeur émérite de droit à l'EPFZ  
Küschnacht



**La loi fédérale sur l'aménagement du territoire s'est développée à partir de la législation sur les constructions et cette origine laisse sa marque indélébile. Pour atteindre les objectifs de l'aménagement du territoire, il faudrait considérer les plans d'aménagement comme des instruments de coordination entre les ordonnances d'application dans les domaines de la protection de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de la planification des transports.**

**La répartition des tâches entre la Confédé-**

**ration et les cantons doit également faire l'objet d'une nouvelle réglementation.**

Né en 1933, Martin Lendi, avocat et professeur de droit, docteur honoris causa, a étudié à l'Université de Zurich. Dans les années soixante, il devint secrétaire général du Département des travaux publics du canton de St-Gall. Titulaire d'une chaire de droit à l'EPFZ de 1969 à 1998, il assura de 1969 à 1987 des tâches de direction au décanat de l'Institut pour la planification locale, régionale et nationale (Institut ORL). Les aspects du droit de l'aménagement du territoire, du droit public, du droit administratif, du droit des transports et du droit de l'espace vital occupent une place de premier plan dans ses activités de recherche. Martin Lendi est devenu professeur émérite en 1998.

A qui et à quoi sert le droit de l'aménagement du territoire? Cette question paraît élémentaire et ne prête plus, semble-t-il, à discussion. Pourtant, la réponse n'est pas si simple car les tâches d'aménagement du territoire se modifient constamment; des clarifications s'imposent pour savoir ce que cette notion recouvre. Pendant une assez longue période, le législateur a balayé l'idée audacieuse de renforcer le droit de l'aménagement du territoire. En adoptant dans le droit de l'aménagement du territoire une approche intégrée traitant simultanément des constructions, de la protection des eaux, de la protection de la nature et du paysage, des transports, de l'environnement et des forêts, il aurait pu l'enrichir par un droit «fonctionnel». Les responsables politiques ont hésité... et cela pour différentes raisons.

#### **L'aménagement ne peut cacher son origine**

La législation sur l'aménagement du territoire a pris corps uniquement à partir de la législation sur les constructions. Ces deux domaines restent (trop?) intimement liés. Le droit des constructions est marqué par deux caractéristiques. Par sa nature même, il régit les affaires publiques: il impose aux constructions et installations des règles et des procédures touchant à la sécurité, à l'implantation des ouvrages, à l'architecture et à l'hygiène. En règle générale, ces responsabilités incombaient aux communes. Ce n'est que par la suite que des textes législatifs se sont avérés nécessaires sur le plan cantonal.

Le droit de l'aménagement du territoire est né du besoin d'organiser l'implantation des constructions en fonction des rues et des routes; il a défini très tôt des alignements pour les unes comme pour les autres. Plus tard, les premiers plans de quartier sont apparus, qui réglaient pour la première fois l'affectation du sol par le biais de zo-

nes, au départ uniquement pour le logement, le commerce et l'industrie. Le «reste du territoire communal» échappait alors à cette planification. Cette situation n'a changé que lorsqu'il est devenu indispensable de synchroniser l'équipement et le dimensionnement des zones à bâtir, d'empêcher la dispersion des constructions dans les sites non construits, de protéger le paysage et de garantir l'auto approvisionnement du pays. Le droit de l'aménagement du territoire s'est structuré sur la base du principe de la séparation des zones constructibles et non constructibles.

Ces origines ont marqué le droit de l'aménagement du territoire, qui reste très proche du droit cantonal des constructions et considère l'organisation du territoire comme une tâche incombeant aux cantons – même si celle-ci s'appuie sur une loi-cadre du droit fédéral.

#### **L'aménagement du territoire gère des ressources rares**

S'il s'agissait seulement de fixer les règles de la construction, cela serait simple. Il s'agit toutefois de beaucoup plus – tant sur le plan technique que géographique. Essayons de revisiter les buts de l'aménagement du territoire sous un jour actuel.

L'aménagement du territoire a pour but de garantir aux générations futures la possibilité de mener, à long terme et sur l'ensemble du territoire, une vie politique, économique et sociale. Il doit assurer l'organisation et la gestion de notre milieu vital dans les villes, les agglomérations, les paysages ouverts, les régions de montagne et les zones rurales. L'aménagement du territoire ne constitue pas une planification isolée dans le domaine économique ou social. Il doit permettre l'épanouissement de formes diversifiées de vie (de vie économique également) dans certains territoires déterminés. Comme les ressources (y compris le sol) sont

rares, les moyens financiers limités et le consensus politique difficile à trouver, il faut gérer, protéger et organiser; c'est ce que fait l'aménagement du territoire.

L'aménagement du territoire ne se résume pas à planifier le sol et à cadrer les constructions, aussi importantes que puissent être ces fonctions. Il se prolonge par une organisation de l'espace dans quatre domaines exhaustifs:

- le premier niveau permet d'harmoniser structures paysagères, structures urbaines et structures d'approvisionnement et d'élimination;
- le deuxième de préserver les conditions écologiques;
- le troisième d'atteindre des standards de quantité et de qualité satisfaisants (y compris d'esthétique) et
- le quatrième d'assurer la compétitivité interrégionale et internationale, de supprimer les déséquilibres et de préserver la cohésion nationale.

#### **Un droit efficace est un droit intégré**

Cela n'est pas nouveau mais mérite qu'on s'y attarde. La planification spatiale exige l'application coordonnée de toutes les lois ayant des incidences sur l'organisation du territoire. L'application du droit de l'aménagement du territoire (au sens strict) ne suffit pas. De même, son jumelage avec le droit des constructions n'est pas satisfaisant. Il importe de parvenir à un droit intégré. Lors de l'établissement de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) en 1979, le législateur fédéral a pris quelques précautions. Il a prévu des buts et principes exhaustifs et essayé d'encourager la coordination des mesures par le biais de la planification directrice. Cela suppose, en plus d'un droit nominal, l'existence d'un droit de l'aménagement du territoire au sens fonctionnel (droit de la protection de la nature et du paysage, droit des transports ou droit des constructions).

Le Tribunal fédéral a reconnu le besoin de coordination matérielle et formelle de toutes les lois qui concernent le territoire; il a considéré que leur application coordonnée était indispensable. Le législateur a suivi cette idée et proposé des règles de coordination, que ce soit dans le cadre de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire ou dans celui de la coordination et de la simplification des procédures administratives. Ces efforts sont louables, mais insuffisants.

#### **Créer un droit de l'espace vital**

La nouvelle Constitution fédérale, révisée le 19 avril 1999, a ouvert la voie à un droit de l'aménagement du territoire au sens large. Elle réunit dans la même section la protection de l'environnement, l'aménagement du territoire, les eaux, les forêts, la protection de la nature et la protection du patrimoine, section suivie par les travaux publics et les transports, elle-même suivie par l'énergie et la communication. Elle a ouvert la voie de la transition vers un droit «fonctionnel» de l'aménagement du territoire portant, pour l'essentiel, sur l'organisation et la gestion de notre espace vital.

Elle comporte, à côté des questions économiques, un volet consacré à notre espace vital au sens large. Ce volet ne doit pas être séparé; il fait partie de la Constitution et occupe la place qui lui revient parmi les droits fondamentaux, les règles de droit public et les règles démocratiques. Il a toutefois une qualité particulière. Le principe récemment adopté du développement durable renforce la responsabilité entre les générations; il cherche à promouvoir des relations optimales entre la compétitivité économique, la solidarité sociale et la préservation de l'équilibre écologique – une mission fondamentale pour l'aménagement du territoire.

Il est regrettable que la révision de la Constitution fédérale n'ait pas permis

de remédier à certaines lacunes. Le droit des constructions reste l'affaire des cantons. La compétence de la Confédération en matière d'aménagement du territoire reste limitée à l'établissement d'une législation-cadre; le iatus avec un droit de l'environnement omniprésent est flagrant. La Confédération se retrouve toujours dans la même situation d'impossibilité de développer un aménagement national du territoire. Certes, les efforts de bonne volonté peuvent en partie compenser ce déficit. Néanmoins, le risque demeure que le droit cantonal des constructions soit marginalisé par le droit fédéral. Il est également possible que la Confédération ait de la peine à parler d'une seule voix tant avec ses partenaires à l'étranger qu'au sein du pays par manque d'une dimension nationale – qui n'est que régionale à l'échelle de l'Europe.

sur les constructions, une loi harmonisée sur la protection de l'environnement et une loi générale sur les transports portant essentiellement sur la planification.

Il va de soi que les règles de droit fédéral se limiteront à définir ce qui peut l'être. Les différences entre régions dans la conception architecturale des bâtiments devront rester possibles, et seront même mises en valeur. Par contre, les questions générales matérielles et les règles de procédure et d'exécution dans les domaines de la protection de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de la planification des transports devront être harmonisées. Cette exigence permettra de mieux aborder les problèmes spécifiques des régions à cheval sur plusieurs cantons, qu'elles soient urbaines ou de montagne – ce ne sera pas son moindre avantage.

(traduction)

#### **Harmoniser les procédures: un objectif pour la prochaine refonte législative**

Le renouvellement des textes législatifs ayant des incidences sur l'organisation du territoire ne peut plus et ne doit plus être envisagé de manière sectorielle: bien au contraire, une vision intégrée de notre espace vital s'impose. Notre espace vital forme un tout qui appelle un seul type de règles de droit.

La révision ou la refonte totale de la LAT, qui se fera dans un avenir plus ou moins proche, devra jeter par dessus bord les structures traditionnelles. Elle devra, et ce de façon plus résolue que jusqu'à présent, créer les bases permettant le développement national et international et assurant la compétitivité de l'espace vital suisse. Parallèlement, elle devra fixer des dispositions expresses sur la planification des zones urbaines (villes et agglomérations). En complément, il faudra envisager, conformément à une programmation à long terme, une loi fédérale

## «Une architecture de bonne qualité exige des dispositions juridiques, mais dépend surtout d'une prise de conscience culturelle»

• • • •

Interview: Pieter Poldervaart  
Photos: Julia Konstantinidis



**L'évolution de la législation sur les constructions et l'aménagement du territoire ces cent dernières années reflète la complexité croissante de la problématique de l'utilisation du territoire. Compte tenu de ces circonstances, la déréglementation radicale souvent réclamée paraît irréaliste – pense le juriste Rudolf Muggli. L'objectif est plutôt d'harmoniser et d'accélérer les procédures en vigueur. R. Muggli en appelle aux communes et aux villes: il les invite à développer un sens de l'architecture et de l'urbanisme – qui a tendance à devenir un atout économique.**

Après des études de droit, Rudolf Muggli, né en 1951, a passé le brevet d'avocat à Berne. Il a débuté dans le domaine de l'aménagement cantonal à l'Office de l'aménagement du territoire du canton de Berne pour devenir ensuite conseiller juridique de l'exécutif de la ville de Thoune, puis chef du service juridique de la Direction des travaux publics et de l'aménagement du territoire de la ville de Berne. Après 14 ans à la tête de l'Association suisse pour l'aménagement national, une organisation sans but lucratif regroupant des cantons et des communes suisses ainsi que des professionnels de l'aménagement du territoire, il travaille à l'heure actuelle en tant qu'avocat indépendant dans une étude bernoise.

**Vous subdivisez volontiers l'histoire de la législation suisse sur les constructions et l'aménagement du territoire en quatre périodes. Comment distinguez-vous ces étapes?**

La première période a commencé au Moyen Age et pris fin avec l'industrialisation. La législation s'est concentrée à l'époque sur le seul droit des constructions qui devait protéger la population contre des dangers tels que le feu ou les maladies.

Suivit la révolution industrielle avec sa forte croissance démographique qui entraîna la construction de quartiers urbains entiers. Il fut nécessaire de créer des lois en matière d'urbanisme pour limiter cette expansion à des dimensions humaines.

La troisième période, qui débuta au début des années cinquante, fut déclenchée par l'abondance d'énergie bon marché. Celle-ci donna naissance à un dynamisme de consommation et de mobilité qui ne tarda pas à se traduire par une extension rapide de l'urbanisation. La structure actuelle de notre urbanisation est entièrement tributaire de la voiture et de l'énergie bon marché. Lorsque les campagnes se sont tapissées de maisons individuelles et que l'espace habitable a quadruplé, voire quintuplé, la conception moderne de l'aménagement du territoire a vu le jour; sa préoccupation majeure est de limiter l'extension de l'urbanisation.

Selon l'évolution amorcée au tournant du XXI<sup>e</sup> siècle, l'objectif n'est plus uniquement de limiter cette progression, mais de considérer l'espace comme un ensemble et de promouvoir un véritable management territorial. La grande complexité de cet espace se reflète dans l'étroite interdépendance du droit de la protection de l'environnement, des transports et de l'économie.

Le projet de révision totale de la loi sur les constructions et l'aménagement du canton de Zurich est, par exemple, le fruit de cette réflexion. Il vise une amé-

### Les quatre étapes historiques de l'aménagement du territoire

considérer l'espace vital dans son ensemble

gérer et limiter l'extension des surfaces aménagées

maîtriser la croissance démographique

se protéger contre les dangers

1850

1900

1950

2000

lioration de la compréhension des textes juridiques en élaborant une nouvelle loi clairement structurée. Malgré les avantages évidents d'une amélioration du droit de la construction, les temps ne sont pas favorables à ce genre d'initiative. Nul ne sait, à l'heure actuelle, si ce projet de révision totale sera poursuivi.

**Les premiers plans de zones s'attachaient essentiellement à séparer les zones d'habitation des zones industrielles. Aujourd'hui, la tendance est plutôt à la mixité des affectations. Est-il facile de restructurer entièrement un ancien plan de zones?**

L'aménagement du territoire vise à différencier les affectations. Cette différenciation dépend toujours de l'époque et de la technologie. Autrefois, il s'agissait de préserver les habitations des polluants atmosphériques et du bruit émis par les industries. Aujourd'hui, l'industrie lourde a presque disparu de notre pays et les conflits de ce type sont devenus rares. Dans les zones urbaines, nous essayons de rapprocher l'habitat des zones d'emplois, ce qui contribue à animer la ville et réduire le trafic pendulaire. Cela paraît d'autant

plus important que les principaux conflits qui subsistent ne concernent plus l'habitat et l'industrie, mais l'habitat et les transports. Il incombe aux femmes et hommes politiques de redéfinir ces contraintes sur la base des propositions des spécialistes de l'aménagement du territoire.

**Non seulement le zonage a changé, mais les fonctions de l'aménagement du territoire ont également évolué: les prescriptions sur les économies d'énergie et la protection de l'environnement prennent de plus en plus d'importance. Le niveau de protection actuel est-il suffisant pour encourager un développement territorial durable?**

Le développement durable résulte d'un équilibre en perpétuelle redéfinition entre les critères sociaux, économiques et écologiques. Il serait téméraire de prétendre atteindre cet objectif par l'introduction de dispositions rigides du droit de la construction. Une politique ne peut être durable que prise dans son ensemble; par exemple, la politique de développement territorial d'un canton comprend toutes sortes de domaines tels que la politique des transports ou la politique fi-

nancière. Visiblement, les interdictions et obligations ne suffisent plus. Une stratégie adaptée à notre temps serait de créer les conditions économiques appropriées pour que les maîtres d'ouvrage et les citoyens adoptent eux-mêmes un comportement plus durable. A l'avenir, le principe de la «vérité des coûts» et les taxes d'incitation, par exemple sur les énergies, devraient gagner en importance. Répétons-le: le développement durable ne peut pas être atteint par un seul instrument. Il faut un faisceau de mesures, comme le prévoient déjà certaines communes dans leur Agenda 21 local.

**L'architecture ne doit pas seulement répondre aux critères de durabilité, elle doit aussi correspondre à une certaine esthétique. Peut-on imposer une «bonne architecture» par des textes juridiques? Ou au contraire, faut-il prévoir, comme pour la protection de l'environnement, des incitations économiques en s'inspirant, par exemple, du prix Wakker? La commune lauréate se fait un nom, ce qui lui permettra de développer son tourisme.**

Une comparaison des règlements communaux de construction prouve qu'il serait illusoire de tenter d'imposer une architecture de qualité par des prescriptions de la police de constructions. Celles-ci permettent tout au plus d'éviter les excès les plus graves. Certes, il existe des dispositions dites positives, mais le problème réside dans leur application. Elles permettent de garder un pied dans la porte du maître d'ouvrage pour pouvoir dialoguer; elles ne suffisent toutefois pas à encourager une architecture de qualité.

**Quelle stratégie pourrait être efficace?**

Les commissions ou conseils d'urbanisme, analogues à ceux que nombre de villes comme Bâle, Schaffhouse, Aa-



rau ou Baden ont mis en place, offrent beaucoup de possibilités. Il faut à la base un sens profond de la culture locale. D'importants préalables sont réunis lorsqu'une collectivité propose un débat sur l'architecture, qu'elle met en œuvre une certaine sensibilité et une certaine audace pour promouvoir une architecture de qualité et que le savoir en matière d'architecture est bien ancré dans le monde politique et dans l'administration. Il faut une élite intéressée qui parvienne à se faire entendre au sein des parlements, organise des débats publics et, en cas de doute, s'oppose à des projets insatisfaisants en collaboration avec des associations de protection des sites ou du patrimoine. Sans ce fondement culturel, rien ne se passe, que ce soit avec ou sans textes juridiques. En fin de compte, il faut un arbitre pour affirmer ce qui est «beau».

**On en arrive à la question principale: comment définir la «bonne architecture»? Tout le monde sait en effet que l'on ne peut discuter à l'infini des goûts...**

Je ne partage pas cet avis; dans des domaines artistiques comme la musique

et la littérature, les discussions et polémiques sur la qualité existent. En matière d'architecture, le peuple donne son verdict par le biais du tourisme; les plus grandes affluences touristiques sont observées non pas dans des faubourgs mornes, mais dans des villes et villages pittoresques. Il existe manifestement des critères esthétiques objectifs; un débat est toutefois nécessaire pour permettre à l'architecture de qualité de percer. Et pour cela, une prise de conscience est indispensable; tous les acteurs aux niveaux politique, social et administratif doivent être convaincus et fiers de leur culture architecturale.

**Seule une minorité de villes et de communes se soucie de cette culture architecturale. Quels instruments peuvent apporter un renouveau dans ce domaine et susciter de l'intérêt pour cette préoccupation?**

Prenons l'exemple de la ville d'Uster, lauréate du prix Wakker 2001. Ce succès est le fruit d'une politique menée depuis une vingtaine d'années par l'aménagiste de la ville qui bénéficie du soutien de personnes intéressées

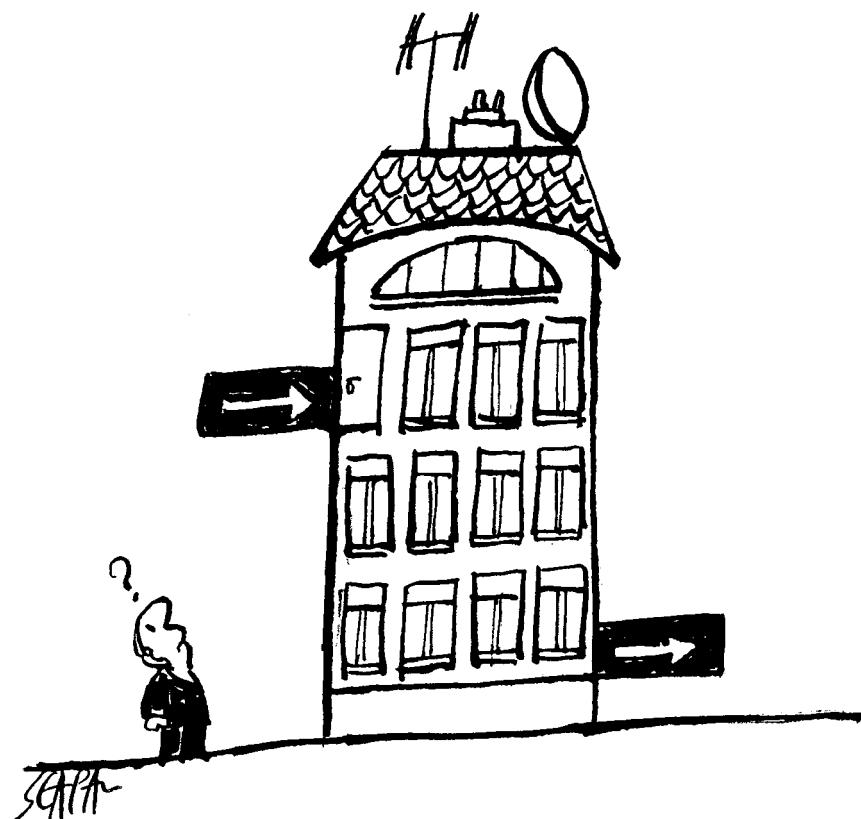
et d'autorités politiques avisées. Les concours d'architecture constituent un bon moyen d'encourager les discussions sur la construction de qualité. La démarche commence par les ouvrages construits sous l'égide des pouvoirs publics. Par la suite, ces derniers peuvent contacter les promoteurs de projets d'envergure et leur proposer ce type de mise au concours; ils argumenteront sur le plan des relations publiques et de l'image publicitaire du promoteur. A Uster comme ailleurs, l'innovation émane de personnes engagées; ces initiatives personnelles seront toujours précieuses.

**Une bonne partie de la population suisse vit dans des communes d'agglomération plus ou moins identiques. Peut-on, là aussi, encourager une architecture de qualité?**

Aujourd'hui, la mobilité de la population est si forte qu'elle exacerbé la concurrence entre les communes de résidence. Les autorités sont obligées de chercher la meilleure façon de se démarquer des communes voisines. De plus en plus de communes d'agglomération monotones doivent tenir compte de cet impératif. Les espaces publics ainsi que l'architecture forgent, en effet, notre sentiment d'appartenance à un lieu et contribuent à la qualité de notre cadre de vie. Les autorités sensibles aux attentes de leurs contribuables en matière d'espaces publics s'habituent à ces exigences et ne reviennent plus en arrière. L'architecture de qualité devient alors un atout pour «damer le pion» aux communes voisines.

**Les investisseurs privés jouent-ils le jeu?**

Le problème vient du fait que les promoteurs privés présentent, pour la plupart, un projet déjà bouclé aux autorités responsables des autorisations de construire. Seule une élite avertie peut susciter la discussion sur de telles demandes et inciter les investisseurs à



lancer un concours d'architecture. Certaines entreprises se sont créées une image architecturale propre, d'autres n'en sont pas encore arrivées là. Prenons l'exemple de Migros qui, pendant des décennies, a eu la réputation de poser dans le paysage des alignements de cubes sans intérêt; fonctionnalité et bonne visibilité pour la clientèle, telles étaient ses seules exigences. Depuis, cette conception a changé; dans le quartier de Berne-Ouest, Migros a lancé un concours d'idées qui a été remporté par le très médiatique architecte Daniel Libeskind. Comme entre les communes de résidence, la concurrence fait rage au sein du commerce de détail. Face à la surenchère actuelle, ce n'est plus l'offre de biens de consommation qui fait la différence, mais

l'environnement des surfaces commerciales, par exemple les services supplémentaires proposés à proximité: piscine, cinéma ou précisément une architecture particulière qui contribue au sentiment de bien-être. Si la Migros peut faire valoir qu'elle fait appel à une star de l'architecture, les gens se déplaceront non seulement pour acheter du pain et du lait, mais aussi pour visiter l'édifice en question. Il en va de même pour la Potsdamer Platz de Berlin où les investisseurs privés se mettent eux-mêmes en scène. La culture devient un luxe qui valorise l'acte banal de faire ses achats. L'architecture bénéficie de cette tendance.

**Depuis une dizaine d'années, les architectes suisses créent la sen-**

**sation au niveau international.****Y a-t-il une explication à ce succès?**

Peut-être ce boom est-il dû à la place qu'a prise l'architecture de qualité sur le marché immobilier suisse. Autrefois, ses créateurs s'exilaient parce qu'il n'y avait guère de commandes au pays même. Actuellement, ce sont surtout les grands projets internationaux à Londres ou Pékin qui font la une des journaux. Cependant, il convient de faire preuve de prudence et d'éviter une fixation sur des «stars» de l'architecture; ils réalisent souvent des projets-phares tels que des musées et stades, de véritables monuments – alors que nous avons surtout besoin d'une architecture de qualité dans notre environnement quotidien. Dans les agglomérations notamment, cet objectif est difficile à atteindre. Néanmoins, l'idée d'encourager une architecture de qualité bénéficie depuis quelques années d'un nouvel élan.

**Ce ne sont donc pas les lois, mais les discussions qui guident l'architecture de qualité. Est-ce à dire que vous plaidez pour une déréglementation du droit de la construction et de l'aménagement du territoire? Le grand dépoussiérage tant attendu est-il de mise?**

Ce n'est pas une déréglementation, mais plutôt une harmonisation qui s'impose. Est-il vraiment utile que notre pays compte sept méthodes différentes de mesure de la hauteur des bâtiments? J'aimerais qu'on m'explique ce qu'un tel archaïsme apporte à notre fédéralisme. Tout le monde se déclare d'accord de procéder à une harmonisation... mais dès qu'il s'agit de concrétiser celle-ci, il n'y a plus personne pour travailler à la refonte des notions d'aménagement. En sus de ce manque d'enthousiasme, la diversité des méthodes et de la terminologie est un bon «terrain de chasse» pour les architectes et les juristes spécialisés, peu enthousiastes à l'idée

d'une harmonisation. Quant à la sphère politique, elle n'agit que si elle est certaine de remporter une certaine adhésion à ses projets. Elle ne bougera pas tant que l'économie restera indifférente. Sur le principe pourtant, l'augmentation de l'efficacité est une préoccupation première des milieux économiques. Etonnamment, la branche de la construction ne fait pas siennes cette revendication.

**Les partisans du «moins d'Etat» revendentiquent la planification coopérative comme une des voies à suivre. Que recouvre cette notion?**

Son but est de réunir autour d'une table, à l'occasion d'un nouveau projet, tous les partenaires impliqués pour mettre à plat les divers besoins existants, et notamment ceux des pouvoirs publics. De telles négociations ne peuvent se faire par voie normative. Il faut donc chercher par le dialogue de nouveaux modèles de financement pour les infrastructures, qui seront utiles à tous les partenaires. Ce genre de négociations avait déjà cours autrefois à certaines occasions. La planification coopérative est devenue courante aujourd'hui, heureusement d'ailleurs. A propos du Centre Zurich Nord, par exemple, la ville voulait s'assurer que les rues et les parcs à créer favoriseraient une certaine structuration de l'espace qui se traduirait par une meilleure qualité de vie dans le quartier. A long terme, en effet, la planification coopérative ne peut qu'intéresser les propriétaires immobiliers qui souhaitent louer leurs locaux. L'ancien site Sulzer de Winterthour, le terrain ABB de Baden ou le site bâlois de Dreispitz sont des projets qui ont démarré grâce à une planification coopérative.

**Que pensez-vous de la critique concernant la complexité de la législation actuelle et selon laquelle les promoteurs ne pourraient pas faire le tour de tous les textes juridiques?**

Les lois sont le reflet des situations conflictuelles que nous connaissons aujourd'hui. En exigeant un retour à la bonne vieille simplicité, on oublie la complexité des interdépendances spatiales et on nie la densité de l'utilisation de notre territoire. De là naissent sans cesse de nouvelles situations conflictuelles... qu'il faut régler par de nouveaux textes juridiques.

Ces dernières décennies, les discussions autour de la législation sur les constructions et l'aménagement du territoire ont poussé à plus de coordination et plus d'intégration des différentes procédures. Dans ces circonstances, il est manifeste que l'économie cherche un bouc émissaire, que ce soit du côté de l'Etat ou des organisations environnementales, auxquelles on cherche en ce moment à retirer le droit de recours. De même, les critiques concernant l'étude d'impact sur l'environnement (EIE) sont injustifiées. Lorsque des projets peuvent avoir des incidences négatives sur l'environnement, les EIE fournissent la vue d'ensemble nécessaire pour prendre des décisions justes. Personne n'a intérêt à ce que les autorisations de construire soient accordées à la légère; cette réalité ne peut être oubliée. L'origine véritable des problèmes est liée à la grande complexité de législations qui ne sont pas coordonnées au plan de leur contenu.

La réponse est donc de veiller à l'harmonisation et à l'accélération des procédures. A l'heure actuelle, il faut consolider les acquis et faciliter toutes formes de coopération. Une telle harmonisation permettrait d'accélérer et d'améliorer les procédures de mise en œuvre... au grand bénéfice de tous les partenaires.

(traduction)

# Approche nouvelle en vue d'une harmonisation du droit de la construction et de l'aménagement du territoire

• • • •

Stephan Scheidegger  
avocatéconomiste d'entreprise, chef de la section Droit et finances, ARE  
stephan.scheidegger@are.admin.ch



Entre 2,4 et 6 milliards de francs par an; c'est ce que coûte la diversité des systèmes de réglementation des constructions et de l'aménagement en Suisse. Une harmonisation serait donc nécessaire, mais dans ce domaine, la marge de manœuvre de la Con-

fédération est très étroite. La voie qui semble la plus prometteuse est celle d'un accord harmonisant les notions utilisées dans le domaine de la construction et de l'aménagement du territoire.

La Suisse se caractérise par une diversité pléthorique de prescriptions cantonales et communales sur les constructions et l'aménagement. Les 26 lois cantonales sur les constructions et l'aménagement et les quelque 3'000 règlements communaux de zone ou de construction en sont la preuve manifeste.

Ces différences se retrouvent dans tous les domaines: les notions utilisées dans le droit de l'aménagement et de la construction ne sont pas les mêmes ou les mêmes notions sont utilisées dans des sens différents. On observe par ailleurs des différences dans la manière de mesurer les distances et les hauteurs. Les normes à respecter<sup>1</sup> varient parfois considérablement. Enfin, cette diversité réglementaire se retrouve dans la diversité des formes d'organisation des autorités responsables des autorisations et dans la diversité des procédures d'aménagement du territoire et de construction.

Cette situation pénalise gravement les promoteurs et peut entraîner pour la Suisse des désavantages non négligeables face à la concurrence internationale, lorsqu'une entreprise cherche un lieu d'implantation. Une étude commandée par la Commission pour la technologie et l'innovation (CTI) a montré qu'il ne fallait pas sous-estimer les conséquences de cette diversité réglementaire<sup>2</sup>. Elle présente les conclusions suivantes:

- Les entreprises du bâtiment travaillant dans toute la Suisse estiment que les coûts supplémentaires provoqués par les recherches nécessaires pour se familiariser avec la législation et la pratique d'un autre canton oscillent entre 5 et 10% du coût total des études.
  - Les différentes lois sur les constructions rendent plus difficiles les travaux de standardisation et d'industrialisation des produits dans le secteur du bâtiment. Les pertes de productivité de ce seul fait représentent 10 à 15% des coûts de construction.
  - Les coûts que la Suisse doit supporter en raison de cette multitude de dispositions légales se situent entre 2,4 et 6 milliards de francs par an.
- Dans ces circonstances, l'harmonisation du droit de la construction et de l'aménagement s'impose aujourd'hui.

#### **Compétence limitée de la Confédération**

Selon la Constitution fédérale actuelle<sup>3</sup>, la compétence de la Confédération dans le domaine de l'aménagement du territoire se limite à l'établissement d'une législation cadre (principes). La réglementation détaillée incombe aux cantons. La Confédération doit faire preuve de retenue tant pour ce qui est de la réglementation matérielle que de la densité normative.

En 1969, lors de l'introduction de l'article constitutionnel, le besoin d'une réglementation uniforme en Suisse en matière de police des constructions ne s'est pas manifesté. Selon le droit constitutionnel en vigueur, toutes les questions de police des constructions relèvent de la compétence des cantons; dans ce domaine, la Confédération ne peut donc se prévaloir d'aucune compétence législative.

Selon les termes de la Constitution fédérale, la Confédération ne dispose pas de la compétence de créer une loi fédérale sur les constructions ou même un règlement fédéral des constructions. La réglementation détaillée du droit de la construction n'incombe par conséquent pas à la Confédération. Les possibilités de contribuer à une harmonisation du droit de la construction par l'intermédiaire du droit fédéral sont donc restreintes.

#### **Tentatives d'harmonisation passées**

Par la révision partielle du 6 octobre 1995 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, le droit fédé-

ral a imposé aux cantons le respect de certains principes de coordination<sup>4</sup>. De même, des délais ont été impartis dans toutes les procédures requises pour planter ou transformer des constructions ou des installations. Cette contribution à la simplification et à l'uniformisation des procédures a été effectuée dans les limites de la marge de manœuvre autorisée par la Constitution.

Les actes législatifs sur les produits de construction<sup>5</sup>, qui sont entrés en vigueur le 1er janvier 2001, contribuent également à l'harmonisation des prescriptions. Les ouvrages construits à partir de ces produits de construction doivent répondre, dans certains domaines<sup>6</sup>, à des exigences uniformes. La fixation des exigences essentielles incombe en partie à la Confédération, et en partie aux cantons<sup>8</sup>.

S'inspirant d'une initiative parlementaire antérieure du Conseiller national Hegetschweiler<sup>9</sup>, la commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie (CEATE-CN) a déposé au Conseil national, le 7 septembre 1999, une motion chargeant le Conseil fédéral de prendre les mesures nécessaires en vue d'harmoniser les prescriptions cantonales et communales en matière de construction<sup>10</sup>. Les définitions et les façons de mesurer les distances et les hauteurs, notamment, doivent être harmonisées avant la fin de l'année 2005.

Le 8 mars 2000, pour des raisons essentiellement fédéralistes, le Conseil des Etats a transformé la motion en un postulat, moins contraignant. Il a exprimé ainsi sa volonté que les cantons jouent un rôle important dans les travaux d'harmonisation du droit de la construction.

#### **L'harmonisation reste une tâche commune**

L'ARE et la Conférence suisse des Directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protec-

tion de l'environnement (DTAP) ont pris en charge ensemble l'accomplissement du mandat découlant du postulat transmis par les Chambres fédérales. S'appuyant sur les travaux de l'association «Normes pour l'aménagement du territoire» et de l'Institut pour le développement territorial de la Haute Ecole de Rapperswil (Institut für Raumentwicklung an der Hochschule Rapperswil - IRAP), ils ont défini au cours de l'année 2002 les notions et façons de mesurer qui nécessitent une harmonisation au plan national.

Sur le fond, les travaux se limitent exclusivement au droit formel. Les aspects matériels, par exemple la hauteur de bâtiment admise, la distance à respecter, ne sont pas étudiés dans ce cadre.

Une consultation des services cantonaux de l'aménagement du territoire et d'une sélection d'organismes professionnels a été organisée au cours du premier trimestre 2003: elle portait sur 30 notions et méthodes de mesure. Dans la grande majorité des réponses, les propositions ont reçu un accueil positif. Le réexamen des définitions tiendra compte de manière appropriée des nombreuses suggestions formulées. Hormis la question de la définition des termes utilisés dans l'ensemble de la Suisse, il conviendra, dans le cadre d'une étape ultérieure, d'étudier s'il existe également des possibilités d'harmonisation dans le domaine des procédures. Ces travaux pourraient déboucher sur des recommandations à l'intention des cantons.

#### **L'harmonisation permet d'abaisser les coûts de construction**

Quand les principales notions du droit de la construction auront une même définition en Suisse, la sécurité juridique s'en trouvera améliorée. Il est primordial pour l'évaluation d'un site d'implantation de disposer rapidement d'informations fiables et précises dans le domaine du droit de la construction.

En conséquence, utiliser des notions harmonisées dans l'ensemble du pays devrait contribuer à renforcer l'attractivité de la Suisse pour les entreprises.

Compte tenu des résultats de l'étude de la CTI, l'harmonisation souhaitée devrait également abaisser les coûts de construction.

#### **Transposer les notions harmonisées dans le droit cantonal**

Certes, l'harmonisation des notions et des façons de mesurer les distances est un travail qui concerne uniquement le droit formel et qui a seulement des incidences marginales sur les attributions des cantons. Cependant, au vu de la compétence limitée de la Confédération dans le domaine du droit de la construction, on peut douter qu'une harmonisation puisse être atteinte grâce à une réglementation fédérale.

La transposition des notions harmonisées dans le droit cantonal et l'harmonisation intercantionale souhaitée qui en découle doivent donc se faire au moyen d'un concordat. Les travaux préliminaires à ce projet de concordat devraient être suffisamment avancés fin 2003 pour qu'une procédure de consultation puisse être envisagée dans le courant du premier semestre 2004.

Les cantons ont accueilli favorablement le principe d'un «concordat sur les notions du droit de la construction». A l'heure actuelle, l'harmonisation des définitions utilisées dans ce domaine a de bonnes chances de succès. Même si les travaux en cours ne portent que sur une partie du problème, l'harmonisation des définitions du droit de la construction et de l'aménagement pourrait permettre de franchir une étape essentielle dans la bonne voie.

*(traduction)*

<sup>1</sup> Par ex. la hauteur des bâtiments ou la distance entre bâtiments ou à la limite; la distance séparant le bâtiment des limites du fonds.

<sup>2</sup> Walter Ott, Rodolfo Keller, Verena Steiner: abaissement des coûts des procédures d'aménagement, de planification et d'autorisation de construire, étude dans le cadre du programme d'impulsion «effi bau», publiée par l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie, mai 1998.

<sup>3</sup> Cf. article 75 cst.

<sup>4</sup> Cf. article 25a LAT

<sup>5</sup> Loi fédérale du 8 octobre 1999 sur les produits de construction (LPCo; RS 933.0), ordonnance du 27 novembre 2000 sur les produits de construction (OPCo; RS 933.01)

<sup>6</sup> Cf. article 3, alinéa 2 LPCo

<sup>7</sup> Cf. article 1, OPCo en liaison avec l'article 3, al.3, LPCo

<sup>8</sup> Cf. accord intercantonal du 23 octobre 1998 sur la suppression des entraves techniques au commerce par lequel l'organe intercantonal a la faculté d'édicter les prescriptions sur les exigences que doivent remplir les ouvrages, prescriptions relevant de la compétence des cantons (art.6 en liaison avec art.4, let.a accord intercantonal ETC).

<sup>9</sup> 98.439 Initiative parlementaire Hegetschweiler du 9 octobre 1998. Harmonisation du droit de la construction. Le 4 octobre 1999, le Conseil national n'a pas donné suite à cette initiative par 69 voix contre 64.

<sup>10</sup> 99.3459 Motion CEATE-CN. Harmonisation du droit de la construction.

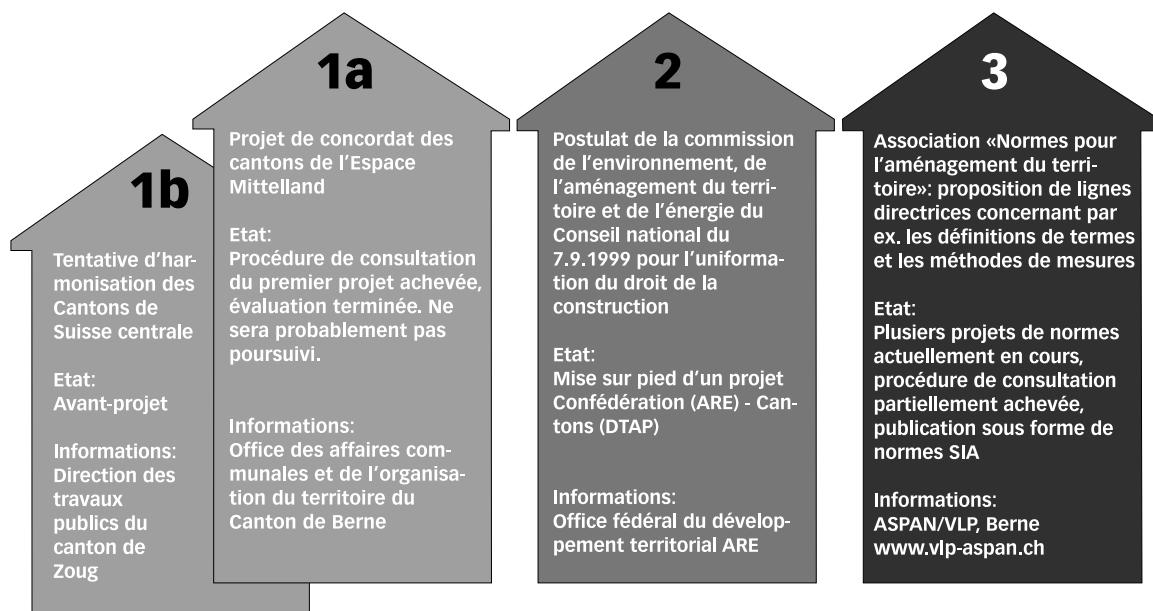
# Les normes techniques d'aménagement ont de l'avenir

• • • •

Bernard Staub

aménagiste du canton de Soleure, président de l'association «Normes pour l'aménagement du territoire»  
[bernard.staub@bd.so.ch](mailto:bernard.staub@bd.so.ch)

## Harmonisation formelle du droit de la construction: quelques pistes suivies



Grafique © ASPAN-VLP, 2002

**Le droit suisse de la construction et de l'aménagement pâtit d'un fédéralisme excessif. La multitude de définitions et de méthodes de mesure dans les cantons et les communes entrave l'efficacité de la réglementation suisse dans un marché intérieur très resserré. L'association «Normes pour l'aménagement du territoire» soutient les travaux d'harmonisation du droit de la construction et de l'aménagement. Elle livre dans ce domaine des documents techniques**

bien étudiés. Ces résultats sont repris dans des normes SIA. Les politiques disposent ainsi de la matière première dont ils ont besoin pour empoigner le dossier brûlant de l'harmonisation du droit de la construction et trouver des solutions concrètes.

Né en 1953, géographe et aménagiste ETH/NDS, Bernard Staub a débuté dans différents bureaux privés. Il a travaillé pendant dix ans au service de l'ex-Office fédéral de l'aménagement du territoire. En 1995, il est devenu l'aménagiste du canton de Soleure.

Le droit suisse de la construction et de l'aménagement n'a pas la réputation d'être simple et facile à appliquer. Il pâtit d'un fédéralisme exacerbé: il compte 26 législations cantonales régissant le domaine de la construction et de l'aménagement du territoire, sans compter une multitude de règlements communaux de construction. Il en résulte une situation absurde où des choses très simples deviennent terriblement compliquées. La définition des termes et les méthodes de mesure appliquées dans les cantons et les communes sont en partie définies de manière variable et leur mise en œuvre est, par conséquent, différente. En raison de cette jungle de notions, les investisseurs et les entreprises de construction d'envergure nationale doivent consacrer un budget supplémentaire important pour maîtriser cette situation, ce qui renchérit leurs ouvrages. Ces coûts pénalisent inutilement le pouvoir concurrentiel de la Suisse au niveau international. Manifestement, cette pléthora de réglementations dans un marché intérieur très resserré n'est plus l'expression d'un fédéralisme vivant mais l'aboutissement d'un système dépassé, voire archaïque.

### **Une association pousse à la roue**

Au lieu de se contenter de déplorer cette situation, plusieurs organisations spécialisées dans le domaine de l'aménagement du territoire ont pris l'initiative de lancer un projet qui a permis de créer, en 1998, l'association «Normes pour l'aménagement du territoire». Des représentants des associations professionnelles<sup>1</sup>, des Hautes Ecoles<sup>2</sup> et des autorités<sup>3</sup> se sont donné pour objectif de proposer une harmonisation des définitions et des méthodes de mesure dans le droit suisse de la construction et de l'aménagement. Ils souhaitent contribuer à l'harmonisation de ces normes et simplifier leur application. Grâce au soutien fi-

nancier de la Commission pour la technologie et l'innovation (CTI) de l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie et grâce à ses ressources propres, l'association a pu confier en 1999 à l'Institut pour l'aménagement du territoire de la Haute Ecole de Rapperswil le mandat d'élaborer des normes et directives harmonisées. Les travaux sont dirigés par le professeur Kurt Gilgen.

### **Des normes techniques bien étudiées**

Un groupe d'accompagnement de professionnels du secteur privé fait office de sparring-partner. Le comité de l'association a déjà approuvé les projets de normes: «indices d'utilisation» et «méthodes d'évaluation de la capacité des zones à bâtir». Ces deux projets seront prochainement repris dans une norme SIA, puis publiés au terme des indispensables procédures de consultation. Les autres projets de normes envisagés concernent les méthodes de mesure; ils s'intituleront « gabarits des bâtiments et distances entre bâtiments» ainsi que «représentation des plans d'affectation»<sup>4</sup>. Les projets ne manquent pas. L'équipement et les procédures relevant du droit de l'aménagement du territoire figurent en tête de la liste des sujets à traiter. Grâce à ses projets de normes, l'association met à disposition, par l'intermédiaire de la SIA, des données techniques bien étudiées. Cette matière première est disponible pour une mise en œuvre politique de l'harmonisation formelle du droit de la construction.

### **Vraies et fausses objections**

Les travaux de l'association rencontrent une adhésion de principe. Dès qu'un projet détaillé de norme est abordé, des réticences surgissent. Les professionnels craignent que la période d'adaptation soit longue et me-

nace, par conséquent, la sécurité du droit. Le surcroît de travail résultant de la coexistence, pendant un certain temps, de plusieurs réglementations parallèles les fait hésiter. Les cantons soutiennent en premier lieu les propositions qui correspondent à leur pratique actuelle. Plus la proposition est éloignée de la réglementation cantonale en vigueur, moins elle a de chances d'être acceptée. D'autres réticences émanent de ceux qui craignent que ces projets n'ouvrent la voie à une centralisation non souhaitable. Enfin, il ne faut pas négliger les dépenses nécessairement liées à de telles modifications.

Sur le plan fédéral, l'objectif d'atteindre une harmonisation a fait l'objet d'un postulat, moins contraignant que la motion déposée à l'origine. Ce changement n'a pas encouragé les ardeurs des différents protagonistes de ce projet. Dans ces circonstances, il est surprenant que la voix des usagers, des personnes chargées d'appliquer ces prescriptions, ne se fasse pas entendre. En 1998, le secteur de la construction insistait sur l'urgence de sattaquer à ce problème. Les conclusions du programme d'encouragement de l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie étaient sans équivoque. Or, ces voix se sont tues; cela est regrettable car les pressions émanant de ce secteur pourraient «sortir le char de l'ornière».

### **La question reste d'actualité**

L'association «Normes pour l'aménagement du territoire» sait pertinemment que ce projet a le gros défaut de miser sur le long terme. Cette mutation demande du temps, beaucoup de temps et politiquement, le moment ne semble pas être des plus favorables. Son premier objectif est donc d'alimenter les futurs débats politiques par des propositions soigneusement étudiées et applicables en pratique, sous la forme de normes SIA. Les premières



Les différentes manières de mesurer la hauteur de faîte dans les cantons (graphisme IRAP, montage H. Leuzinger)

réactions des responsables politiques sur le projet d'harmonisation formelle de la Confédération montrent que la voie choisie, à savoir atteindre cet objectif par un concordat, sera longue et son issue incertaine. Aussi l'association considère-t-elle son travail comme une étape intermédiaire à partir de laquelle il sera possible de rebondir. Selon ce principe, l'harmonisation formelle sera plus facilement reprise par les politiques si elle se fait à petites doses. L'association est optimiste pour l'avenir et reste persuadée qu'un jour en Suisse, les notions utilisées dans

la construction (par exemple: indice d'utilisation, surface brute de plancher ou hauteur de bâtiment) auront la même signification pour tout le monde et seront mesurées et calculées de la même manière.

(traduction)

<sup>1</sup> COSAC Conférence suisse des aménagistes cantonaux; SIA, Société suisse des ingénieurs et architectes; ASPAN, Association suisse pour l'aménagement national; FSU, Fédération suisse des urbanistes; CEAT, Communauté d'études pour l'aménagement du territoire.

<sup>2</sup> HSR, Haute Ecole de Rapperswil; NSL-ETH, Netzwerk Stadt-Land Zürich; EPFL-LADYT, Laboratoire Dynamiques Territoriales Lausanne.

<sup>3</sup> ARE, Office fédéral du développement territorial, DTAP, Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement

<sup>4</sup> NdT: traduction provisoire

# Développement territorial en France et en Suisse: regards croisés sur deux cultures politico-institutionnelles

• • • •

Vincent Kaufmann  
Directeur du Laboratoire de Sociologie Urbaine, EPFL, Lausanne  
vincent.kaufmann@epfl.ch

TGV-Duplex (Photo: SNCF)



**Tout l'art du politique n'est-il pas de combiner des ressources au profit d'un même projet? Ces deux dernières décennies, en Suisse comme en France, la compétitivité économique et la protection de l'environnement et de l'air ont été des questions qui ont largement mobilisé les politiques d'aménagement du territoire. Pourtant, au-delà de ce constat général, tant la maniè-**

**re de poser ces questions que les manières d'y répondre se sont avérées largement différentes dans ces deux pays.**

Vincent Kaufmann, 1969, sociologue, est professeur de sociologie urbaine et d'analyse de la mobilité à l'EPFL, où il dirige également le Laboratoire de Sociologie Urbaine. Formé à l'Université de Genève et à l'EPFL, il a travaillé à l'Université de Lancaster et à l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées à Paris. Il est en outre professeur associé à l'Université de Cergy-Pontoise.

Un ingrédient indispensable pour mener une politique est de l'asseoir sur des opportunités. Tout l'art du politique n'est-il pas de combiner des ressources au profit d'un même projet? Les «fenêtres de tir» utilisées par un entrepreneur politique supposent dès lors la convergence de trois aspects: un problème légitime à traiter, des outils d'intervention et des projets. Ces deux dernières décennies, en Suisse comme en France, la compétitivité économique et la protection de l'environnement et de l'air ont été des questions qui ont largement mobilisé les politiques de développement territorial. Pourtant, au-delà de ce constat général, tant la manière de poser ces questions que les réponses apportées se sont avérées largement différentes dans ces deux pays. C'est à ces différences qu'est consacré cet article, qui se propose d'analyser les structures d'opportunités politiques en matière de promotion économique et de protection de l'environnement en France et en Suisse et d'esquisser très brièvement quelques points forts de chacune de ces deux cultures politico-institutionnelles.

#### **Le problème à traiter: la vitesse et le maillage territorial**

Dans le référentiel Français de l'aménagement du territoire, la vitesse occupe une place de choix, là où en Suisse la recherche du maillage prédomine souvent. Cela ressort dans la manière de poser les questions d'aménagement du territoire. Ainsi par exemple, la promotion économique des régions périphériques est posée en France en termes d'accessibilités et passe par la réalisation d'infrastructures (voies rapides, autoroutes), là où en Suisse elle est représentée avant tout en termes de péréquation des ressources et donc de maintien et de développement des équipements. De même, en France, la limitation des usages urbains de l'automobile est posée en termes de

«choix modal» et débouche principalement sur la réalisation de nouvelles lignes de trams et de métro, là où en Suisse cette même question est posée en termes de régulation et s'appuie surtout sur une coordination entre des services de transports publics améliorés et des mesures de gestion du trafic et du stationnement.

Ces manières différentes de se représenter un même problème sont le reflet de rapports spécifiques au territoire. Premièrement, l'espace est une ressource rare en Suisse alors qu'il est très abondant en France. Ce phénomène renvoie naturellement à la géographie, mais il est accentué par la perception patrimoniale des paysages. Deuxièmement, le fédéralisme helvétique et la mosaïque institutionnelle qu'il implique, fait de l'équité entre régions un enjeu central du développement territorial là où le jacobinisme français et la force des corps d'ingénieurs d'Etat poussent au développement de grands projets.

#### **Outils d'intervention: la planification et l'incitation financière**

Plusieurs conceptions de l'intervention publique s'affrontent sur les questions de transport et d'aménagement

du territoire. Une première accorde le primat aux instruments de l'aménagement (plans de zones, maîtrise foncière, mise à disposition d'infrastructures et de services urbains, etc.); une deuxième, que l'on qualifie d'incitative, agit à l'aide d'instruments économiques (subventions, incitations fiscales, taxes, etc.). Enfin, une planification «libérale» recourt aux mécanismes de l'offre et de la demande. Si la dernière de ces trois conceptions reste largement confinée au monde anglo-saxon, les deux premières sont en revanche assez typiques, respectivement de la Suisse et de la France.

En Suisse, les outils de planification directrice, comme les Plans Directeurs, restent la base de l'aménagement du territoire. Ils répondent généralement à des objectifs politiques pré-établis, comme l'utilisation parcimonieuse du sol, l'amélioration de la qualité de l'air, etc.

En France, le recours à des lois fondées sur l'incitation financière est plus systématique (versement transport, contrats de plans). Les possibilités de pouvoir mobiliser les ressources budgétaires d'un autre échelon institutionnel pour mener à bien des projets sont nombreuses et il s'agit de facto d'un des outils utilisés par l'Etat pour mener sa politique d'aménage-





ment du territoire. Combien de plans de déplacements urbains auraient été réalisés sans ce type d'aide financière de l'Etat?

#### **Mise en œuvre de projets: la démocratie représentative et la participation**

La démocratie semi-directe que connaît la Suisse marque profondément les processus de prise de décision en matière d'aménagement du territoire, multipliant les voies de recours et poussant les acteurs à rechercher des consensus larges. La logique du commandement qui a longtemps prévalu en

France est à bien des égards à l'opposé de la démocratie semi-directe. Elle est fondé sur trois piliers: la centralité de l'Etat, le corporatisme sectoriel organisé autour d'une expertise d'Etat et la mise en œuvre étatique des politiques publiques. Elle débouche sur l'enquête publique qui n'est là que pour faire entériner des choix pré-établis au nom de l'intérêt général. Si actuellement, tant l'expertise d'Etat, que la notion d'intérêt général dont seraient garants les pouvoirs publics sont critiqués de toutes parts à cause de leur caractère non participatif, la logique du commandement reste encore aujourd'hui dominante en France en matière de réalisation d'infrastructures.

Ce bref tableau suggère à l'envi que les structures d'opportunités politiques en matière de développement territorial sont radicalement différentes en France et en Suisse. Elles définissent un champ du possible spécifique à chacun des deux pays en matière d'action publique. La situation n'est cependant pas figée, et l'expérience française en matière d'instruments incitatifs appliqués au développement territorial est certainement intéressante pour la Suisse à un moment où l'efficacité des outils traditionnels de l'aménagement s'émousse.

# Densité et Mixité: nécessaires, non suffisantes!

• • • •

Monique Ruzicka-Rossier  
architecte SIA, urbaniste FSU, EPFL Lausanne  
[monique.ruzicka@epfl.ch](mailto:monique.ruzicka@epfl.ch)



**La densité et la mixité conjointes sont-elles le remède universel contre tous les maux de l'urbanisation actuelle? Le sol est à disposition pour s'étaler, les règlements encouragent les spécialisations fonctionnelles et sociales des quartiers, les progrès de l'automobile, et des déplacements qu'ils génèrent, dispersent les activités loin des centres.**

Architecte et urbaniste pendant près de vingt ans dans un bureau lausannois, Monique Ruzicka-Rossier enseigne l'aménagement du territoire à l'Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne. Ses travaux de recherche principaux sont dans le domaines de la planification locale. Avec l'Association des Normes en Matière d'Aménagement du Territoire (VNR) et l'Office Fédéral du Développement Territorial (ARE), elle mène actuellement une étude sur la densité et la mixité dans les agglomérations suisses.

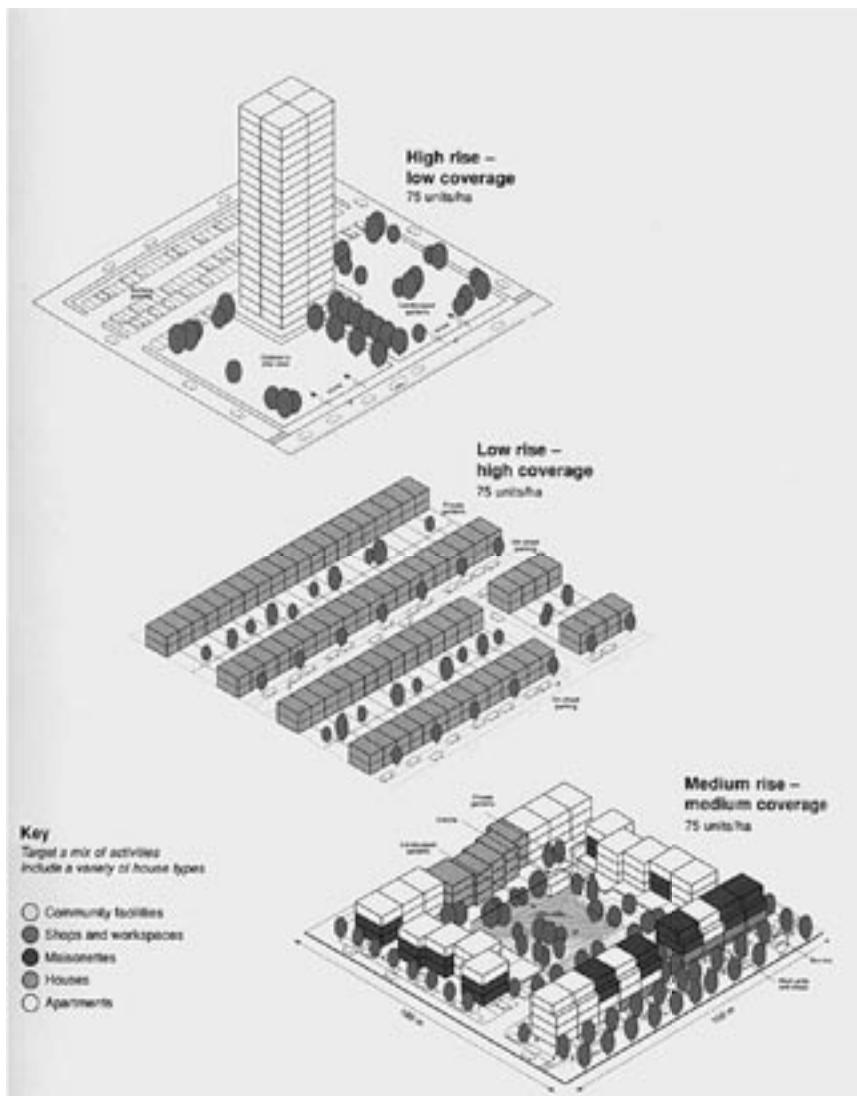


Illustration 1. Source: Breuer B., Müller W., Wiegandt C.-C., 2000, Nutzungsmischung im Städtebau, Endbericht, « Werkstatt: Praxis » Nr. 2/2000, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn.

habitants au km<sup>2</sup>, n'est pas comparable aux 1500 habitants au km<sup>2</sup> de l'agglomération de Bâle, ni aux 7100 habitants au km<sup>2</sup> de la ville en question. De l'échelle du pays à celle de la ville, de nombreux éléments qui composent le territoire, comme les montagnes, les lacs, ne sont plus pris en compte dans le calcul de la densité. Le choix de l'échelle est aussi déterminant pour observer les mixités. Toute ville est mixte. L'analyse des mixités n'est pertinente que sur des surfaces restreintes : une portion de ville, un quartier, une parcelle. De l'immeuble aux quartiers, la mixité peut être qualifiée de fine, ou de grossière. Fine, quand de multiples usages se côtoient dans un seul bâtiment, et grossière, quand un usage envahit l'entier d'une construction, voire d'un quartier (cf. ill. 1).

La densité est d'abord une appréciation subjective. Toutefois, la mesure objective est possible. La densité est le rapport entre un indicateur et une surface. La plupart du temps, pour les constructeurs du territoire, les ingénieurs, les architectes, les promoteurs, les représentants des services cantonaux ou communaux, la densité se résume à la densité de construction, où l'indicateur est une surface de plancher. En Suisse, c'est l'indice d'utilisation du sol, l'IUS. Or, cette densité n'est pas du tout représentative d'une composition urbaine, d'une forme de qualité de vie. Un IUS de 0,5 peut être celui d'un quartier de tours, de maisons en rangée, ou d'un habitat groupé mixte autour d'un parc (cf. ill. 2).

Une question se pose : la densité de construction ne doit-elle pas être ignorée lors du débat sur la qualité de l'occupation du sol ?

Ensuite, si l'indicateur est remplacé par la population, résidente et touristique, ou par la population et les emplois, il s'agit alors de densité humaine.

Beaucoup d'espoirs reposent sur la densité et la mixité. Effectivement, la densité est économique en sol, en énergie, elle permet l'installation de transports publics. La mixité est porteuse de diversité, de proximité, d'ambiance, c'est la naissance de la ville. Cette appréciation des professionnels du territoire n'est pas partagée par la majeure partie de la population. La densité inquiète, elle est synonyme de promiscuité, de trafic, de bétonnage. La mixité dérange la sphère privée, elle s'accompagne de bruit, de pollution, est coûteuse et compliquée à mettre en place. Cette divergence est porteuse de conflits.

De plus, la tradition helvétique de construire des « fermes » au milieu des alpages, de dresser des « demeures » au centre des parcs, se prolonge. Le modèle de la ville dense, comme le centre de Genève ou de Paris, n'est pas vraiment présent dans l'imaginaire de la plupart des constructeurs suisses. Propriétaires et gestionnaires du territoire ne voient pas l'acte d'intervention sur le sol du même angle que les

professionnels. Aujourd'hui, il est vain de parler de « densité », de « mixité ». Derrière ces deux contenants se dissimulent trop de contenus différents, et souvent opposés.

### Parler le même langage

Que signifient « densité », « mixité » ? Trois facteurs doivent être pris en compte pour saisir la complexité de ces notions. Premièrement, la densité peut être ressentie de toute autre manière, si le vécu des personnes diffère ; une enfance au centre de New York, Berne ou Interlaken fera supporter plus ou moins bien les fortes densités. Deuxièmement, les densités élevées sont acceptées sans difficultés si le voisinage immédiat est harmonieux et contient des éléments naturels de qualité : une allée plantée d'arbres, un parc, un square ombragé etc. Troisièmement, les notions de densité et de mixité prennent un sens qu'à une échelle préalablement déterminée. La densité de la Suisse entière, de 175

La difficulté de la densité humaine est, d'une part la délimitation du territoire. Quelle échelle: celle de la région? de l'agglomération? du quartier, ou de la parcelle? D'autre part, la difficulté réside dans la définition du contenu de la surface de référence: doit-elle inclure les surfaces agricoles, les aires forestières, les espaces verts, etc.?

Des travaux en cours, menés par l'ODT et l'EPFL, précisent ces définitions, et cherchent à démontrer que la densité humaine conjuguée avec la mesure des mixités sociales et fonctionnelles, est significative pour évaluer les degrés d'étalement, de dispersion, et de spécialisation des territoires urbanisés. Le problème se traduit par cette interrogation : densité et mixité peuvent-elles agir comme les indicateurs de la santé des territoires urbanisés?

### Un second rôle décisif

Les indicateurs de la densité et de la mixité n'ont de valeur que confrontés à un ensemble de données réelles et virtuelles qui caractérisent les territoires urbanisés: lecture du site existant, connaissance des affectations légales du sol, des localisations des équipements collectifs principaux et des grands générateurs de trafic, compréhension des grilles de déplacement lent et rapide (axes routiers et ferroviaires, chemins piétons, voies pour cycles, etc.), des réseaux de transports publics, et des trames paysagères et environnementales.

Si la densité et la mixité sont des facteurs qui interviennent dans l'amélioration de la qualité urbaine, leurs actions seules ne sont pas suffisantes. Et, surtout les stimulateurs du projet sont autres. La planification des densités et l'encouragement à l'installation des mixités sont inclus dans le concept urbain, dont le moteur est politique et économique tout à la fois. Le concept urbain permet de localiser les activités en bordure immédiate des interfaces de transports publics, d'iden-

tifier les pôles, d'affirmer la dominante de l'échelle humaine (priorité donnée aux déplacements lents), d'encourager le tissage d'une toile continue d'espaces publics (l'espace public, mélange d'usages, de fonctions, de population, est le lieu de la mixité par excellence) du centre à la périphérie de l'agglomération.

Si la paire «urbanisation-mobilité» tient le premier rôle dans le film de l'évolution de la zone urbaine, le tandem «densité-mixité» en tient le second. C'est à travers cette position en arrière-plan que des densités et des mixités peuvent être mises en place.

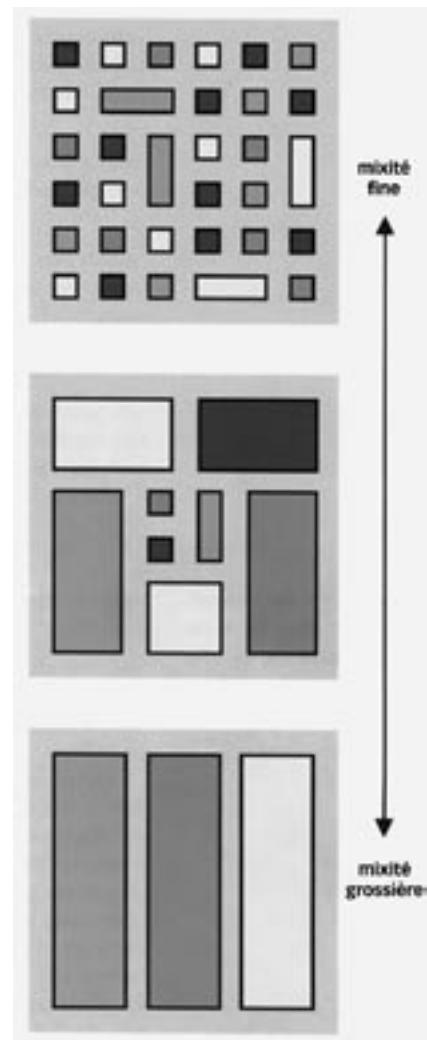


Illustration 2. Source : Department of Environment, Transport and the Regions, 1999, Toward an urban renaissance, final report of the Urban Task Force chaired by Lord Rogers of Riverside, London, p. 62.

- B. Breuer, W. Müller, C.-C. Wiegandt, 2000, Nutzungsmischung im Städtebau, Endbericht, «Werkstatt:Praxis» Nr. 2/2000, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn.
- Department of Environment, Transport and the Regions, 1999, Toward an urban renaissance, final report of the Urban Task Force chaired by Lord Rogers of Riverside, London.
- D.Rudlin, N.Falk, 1999, Building the 21thCentury Home, The sustainable urban neighbourhood, Architectural Press, Oxford, p.158.
- J.Jessen, C.-C. Wiegandt, 1999, Planung städtebaulicher Nutzungsmischung in Stadterweiterungs- und Stadtumbauvorhaben in Europa, «Werkstatt: Praxis» Nr 2/1999, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn.
- C.-C.Wiegandt, 1999, Nutzungsmischung und Stadt der kurzen Wege, Werden die Vorzüge einer baulichen Mischung im Alltag genutzt?, « Werkstatt:Praxis» Nr. 7/1999, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn.
- V. Foucher, 1997, Les densités urbaines et le développement durable, le cas de l'Ile-de-France et des villes nouvelles, édition du SGVN, Secrétariat général du groupe central des villes nouvelles, Paris.
- C. Herwarth von Bittenfeld, Holz B., 1997, Gewerbe im Quartier, Ein Planungshandbuch zur innovativen Funktionsmischung, W. Kohlhammer, Stuttgart Berlin Köln.
- J. Blumer, 1997, Pour une utilisation rationnelle du sol, Mémoire ASPAN n°68, avril 1997, Berne.
- L.R. Huber et al., 1995, Garantir et promouvoir la diversité des affectations dans les zones à bâtir, Etat du problème et recommandations, Office fédéral de l'aménagement du territoire, Berne.
- C.-C. Wiegandt et al., 1995, Nutzungsmischung im Städtebau, «Informationen zur Raumentwicklung», Heft. 6/7.1995, Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, Bonn.
- P. Strittmatter et M. Gugger, 1991, Contribution de la Confédération et des cantons à une utilisation mesurée du sol, Rapport thématique du Programme «Sol» du Fonds national de la recherche scientifique, Liebefeld-Berne.
- R. Rast, 1990, La densification «rénovation ou démolition», OFAT, Berne.
- P. Strittmatter et M. Gugger, 1988, Nutzungsmischung statt Nutzungstrennung, PNR 22 (Sol), cahier 16, Liebefeld-Bern.

## Des articles de loi ou du bon goût?

• • • •

Matthias Wehrlin, architecte / aménagiste  
FSU/SIA/SWB, directeur de l'atelier Wehrlin,  
«urbanisme et aménagement», Berne,  
[atelier@wehrlin.ch](mailto:atelier@wehrlin.ch)



**Comment se fait-il que l'architecture de certaines villes ou communes soit plus belle que dans d'autres? L'urbanisme et l'architecture dépendent de l'époque, du lieu et de l'objectif visé, mais certaines exigences doivent être respectées. Ce qui joue un rôle décisif, c'est le dialogue actif entre promoteurs et autorités.**

Matthias Wehrlin, né en 1945 près de Saint-Gall, est architecte/urbaniste FSU/SIA/SWB et directeur de l'atelier Wehrlin, «urbanisme et aménagement», à Berne. Dans son atelier, il produit des concepts d'aménagement urbains et des projets urbanistiques pour des villes et communes de Suisse, du reste de l'Europe ainsi qu'en Chine.

La perception et l'appréciation de l'environnement construit sont en constant changement et évoluent au gré des époques, des cultures, des valeurs dominantes et des courants de mode. Malgré les nombreuses études et théories scientifiques, il n'existe pas de référence unique en matière de conception architecturale; car elle est marquée par notre culture. La prudence s'impose dans toute discussion et toute appréciation à son propos: ni certitude, ni objectivité sont de mise, mais tout au plus une approximation empreinte de subjectivité.

Nombre de cantons, de villes, de communes ou d'entreprises ont développé une culture architecturale et urbanistique originale, qui produit parfois des réalisations vedettes. Ces objets deviennent des points de repère essentiels pour une ville, pour le marketing urbain et pour la construction d'une véritable identité spatiale de la commune. Mais qu'en est-il de l'architecture fonctionnelle courante? Les interventions – de la plus petite à la plus grande – s'additionnent et marquent les sites urbanisés et, par conséquent, notre environnement construit.

#### **1ère exigence préalable: développer des études prospectives**

Les communes et les villes ont besoin d'études prospectives, de schémas et de concepts de développement urbanistique. Dans ce contexte, elles doivent:

- réfléchir au réseau des espaces publics ou aux couronnes des zones urbanisées,
- affirmer leur volonté urbanistique tout en s'adaptant à la topographie, et préparer le cadre conceptuel qui guidera le développement des constructions à chaque étape.

Ce faisant, elles ne se contenteront pas d'établir un plan des zones et des équipements, mais développeront une image prospective en trois dimensions de leur territoire.

En ville de Neuchâtel, par exemple, les plans d'aménagement urbains sont fondés sur des schémas d'aménagement très fouillés. Les principaux articles du règlement d'aménagement sont appuyés par des exemples de réalisations pilotes qui illustrent la manière de traiter au mieux chaque problème d'urbanisme.

En novembre 2001, la ville de Zurich a édicté des directives architecturales en vue de la planification et de l'examen de projets de d'immeubles tours. En 2003, la ville de Zoug et la commune de Baar ont élaboré un plan directeur intercommunal de développement des constructions hautes. Dans ces deux cas, les autorités ne s'en sont pas remises au hasard, mais ont fixé les pôles de développement de la ville. Elles ont défini les droits et prescriptions à respecter pour favoriser une certaine image urbaine qui ne doit rien au hasard, mais repose sur une véritable stratégie.

#### **2ème exigence: fixer des règles du jeu raisonnables, compréhensibles et applicables**

Les communes ont besoin de plans et de règlements simples, transparents et adaptés au développement souhaité. Le meilleur règlement n'est pas celui qui traite de manière détaillée du moindre problème; dans certaines prescriptions communales, la montagne d'articles inutiles et inutilisables est calamiteuse. Il est temps de faire un tri drastique: définir les seules prescriptions capables d'empêcher les «accidents» urbanistiques, tout en favorisant les projets valables – tout un art. Dans le canton de Berne, par exemple, les villes de Biel, Berthoud et Thoune ont montré l'orientation que pouvait suivre une gestion moderne et efficace de l'aménagement urbain.

#### **3ème exigence: repenser les procédures**

Les conceptions et projets d'aménagement trop détaillés perdent rapidement de leur pertinence. Il est absurde de vouloir leur conférer une force contraignante dans des plans de quartier sophistiqués «pour le cas où...» La plupart du temps, ils se révèlent être de véritables carcans à l'heure de construire. Il est plus efficace de définir les espaces publics et les principes d'aménagement urbain. Le canton de Berne prévoit aux articles 92 ss. d'excellentes conditions: la réglementation fondamentale fixe pour chaque zone à planification obligatoire les buts de l'aménagement, la nature de l'affectation, le degré de cette dernière ainsi que les principes régissant la conception architecturale des bâtiments, installations et espaces extérieurs. Le plan détaillé peut être élaboré et édicté plus tard, immédiatement avant la réalisation de la construction. La possibilité de lancer un concours ou une procédure analogue au lieu d'édicter un plan de quartier détaillé est particulièrement intéressante.

#### **4ème exigence: faire examiner les projets par des personnes compétentes et indépendantes**

Les projets de construction doivent être examinés par des personnes ou organes compétents; les experts devraient pouvoir donner des conseils professionnels dès le stade de leur ébauche. Selon mon expérience personnelle de collaboration dans les communes, les villes et au sein d'organes cantonaux, le mieux est de déléguer cette tâche – des plus délicates, car empreinte de subjectivité – à un groupe de spécialistes indépendants, pour la plupart extérieurs à l'administration. En effet, les services administratifs et les commissions d'aménagement des communes de petite et moyenne importance sont en rè-



En 2003, la ville de Zoug et la commune de Baar ont élaboré un plan directeur intercommunal de développement des constructions hautes.

gle générale dépassés par cette tâche. La collaboration intercommunale peut à cet égard constituer une base permettant aux communes d'examiner les projets soumis sans rester «collés» aux seules prescriptions de procédure et de dimensionnement.

#### **5ème exigence: faire assumer aux maîtres d'ouvrage leur responsabilité culturelle**

Il est souhaitable que le prestige et l'attention dont bénéficie l'architecture vedette auprès du public aient des

incidences positives sur l'architecture fonctionnelle courante. Les bâtisseurs institutionnels et privés doivent assumer leur responsabilité culturelle tant par le choix de leurs architectes que dans leurs décisions successives en cours de conception du projet.

#### **Encourager le dialogue**

Il n'y a pas de recette simple. Le succès dépend d'un faisceau de facteurs qui conduiront à de bonnes solutions durables. Les communes et les villes doivent jouer un rôle actif dans la con-

ception architecturale de l'espace urbain. Les lois sur les constructions et les règlements locaux devraient avoir pour fonction de définir autant des limites à respecter que des marges de manœuvre laissant une certaine liberté. Les chicanes réglementaires devraient être remplacées par des procédures correspondantes. En fin de compte, c'est un esprit de dialogue, basé sur l'ouverture, la responsabilité et le professionnalisme entre les partenaires, qui joue le rôle décisif.

*(traduction)*

# info

## **Les jeunes sont satisfaits des transports publics**

Durant leurs loisirs, les jeunes adultes forment un groupe de population extrêmement mobile. Une étude parraînée par l'ARE et publiée dans le cadre du programme «Mensch, Gesellschaft, Umwelt» de l'Université de Bâle présente un tableau contrasté de la mobilité pour les loisirs des jeunes de 18 à 25 ans dans les deux cantons de Bâle. Les personnes de ce groupe d'âge sont très satisfaites des possibilités de loisirs sur place et passent donc la majeure partie de leurs loisirs dans la région de Bâle. Pour les loisirs, les trajets courts et l'utilisation très assidue du vélo en ville de Bâle sont les caractéristiques dominantes.

## **Non au système de réservation – oui aux aires d'attente**

Pour tenter d'optimiser à l'avenir le système du compte-gouttes sur l'itinéraire du Gothard, le DETEC a mis en consultation un projet pour un système de réservation pour le trafic lourd à travers les Alpes. S'appuyant sur le dépouillement de la consultation, le DETEC envisage de maintenir le système du compte-gouttes, qui a été introduit pour des raisons de sécurité et fonctionne à satisfaction. Par ailleurs, la construction d'aires d'attente devra se faire dans les plus brefs délais. Si la situation venait à s'aggraver dans les années à venir, ces mesures devraient permettre de traiter les problèmes rapidement et de manière coordonnée dans l'ensemble de l'arc alpin, autant que faire se peut.

## **Plan directeur du canton des Grisons Téléphonie mobile: les emplacements d'antennes sont bien coordonnés**

A la demande du DETEC et de la DTAP, un groupe de travail a formulé en 2000 des recommandations pour la coordination des procédures d'octroi des autorisations de construire pour les

antennes. La Commission fédérale de la communication a intégré ces recommandations dans les concessions. Une étude a permis de vérifier que ces recommandations sont bien observées, ce qui est le cas. Des idées et des propositions d'amélioration découlent des analyses effectuées, notamment pour l'optimisation des emplacements – par exemple par l'utilisation commune de mâts d'antenne –, pour la conception des mâts ou pour l'utilisation de pylônes de lignes électriques à haute tension situées dans le voisinage, ainsi que pour la coordination des données relatives aux emplacements.

## **Première évaluation des degrés de couverture des coûts d'infrastructure de l'aviation civile suisse**

L'ARE et l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) ont publié une étude qui présente, pour la première fois en ce qui concerne la Suisse, un concept de base pour le calcul des coûts et des produits relatifs à l'infrastructure du contrôle aérien et des principaux aéroports du pays. Les résultats du compte-pilote relatifs à l'année 2000 sont présentés selon deux perspectives différentes: l'une tient compte des résultats comptables (point de vue de l'entreprise) et l'autre considère également les contributions des collectivités publiques (point de vue socio-économique). Les résultats obtenus montrent que le degré de couverture des coûts de l'ensemble des infrastructures des aéroports nationaux est légèrement plus faible que celui de la route, mais sensiblement supérieur à celui du rail. Ce compte permet de combler une lacune en matière de statistiques suisses des transports.

## **Les ceintures des agglomérations «consomment» le plus de transports**

Nos besoins de mobilité doivent être mieux maîtrisés dans le respect du développement durable. Les agglomérations offrent à cet égard un im-

portant potentiel. Telle est la conclusion d'une étude complémentaire effectuée à partir des données du Micro-recensement 2000 sur le comportement de la population en matière de transports. Des différences considérables sont observées selon le lieu de résidence: alors que le trajet quotidien moyen d'un habitant de notre pays est de 37 km, la distance parcourue par les habitants des villes-centres est nettement plus courte (30 km) que celle de la population des ceintures des agglomérations (53 km). Les personnes qui habitent à la campagne effectuent le plus de trajets en voiture et utilisent le moins fréquemment les transports publics (TP).

*Communiqués de presse détaillés et informations complémentaires disponibles sur: [www.are.ch](http://www.are.ch)*

## **Protection de l'environnement et aménagement du territoire**

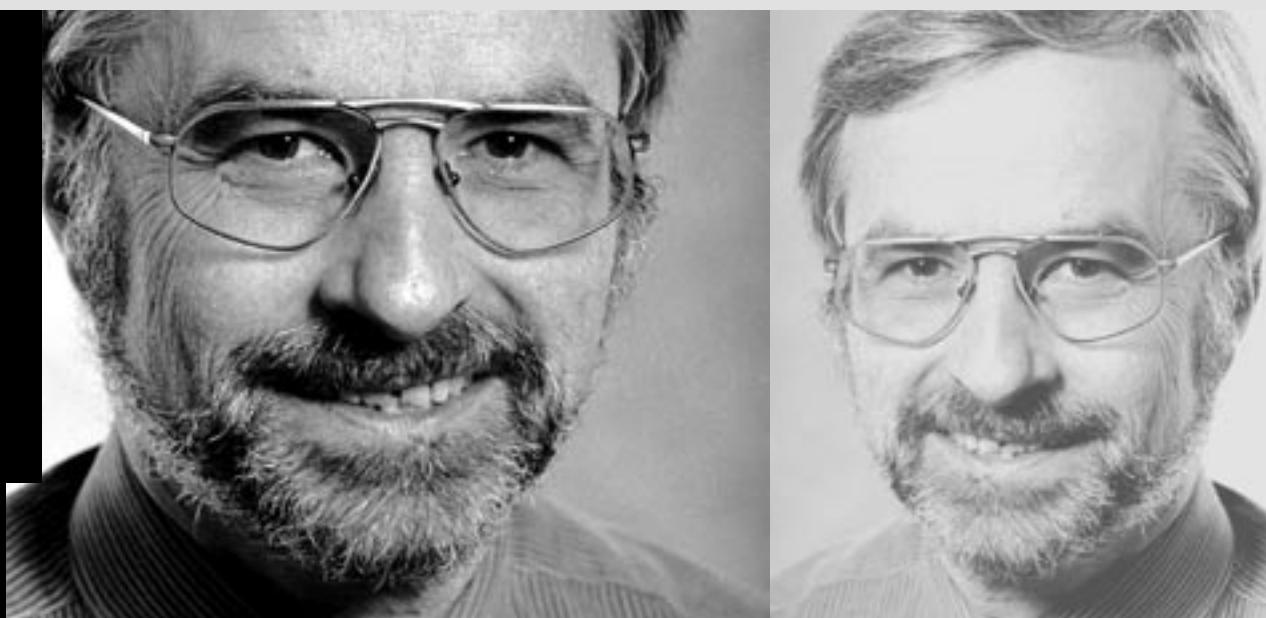
La protection de l'environnement et l'aménagement du territoire ont de nombreux objectifs communs et des milliers de points de convergence. Qu'il s'agisse de préserver des habitats naturels, de protéger les êtres humains contre les catastrophes naturelles, de lutter contre la pollution atmosphérique ou le bruit, il est toujours indispensable de veiller à la cohérence entre l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement. Le thème principal développé dans le magazine ENVIRONNEMENT 4/2003 de l'OFEFP traite de l'articulation entre ces deux domaines et des outils d'aménagement à disposition de la protection de l'environnement. Ce numéro intitulé «Aménagement du territoire» est le fruit d'une collaboration de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage avec l'ARE.

Magazine ENVIRONNEMENT 4/2003: «Aménagement du territoire». Commande: [www.buwalshop.ch](http://www.buwalshop.ch)  
(traduction)

## Editoriale

• • • •

Fritz Wegelin  
vice direttore ARE  
fritz.wegelin@are.admin.ch



**Se in Appenzello un metro misurasse solo 93 centimetri e nel Cantone Zurigo 110 centimetri, ci si chiederebbe di sicuro in che secolo si sia capitati. Nel settore delle costruzioni, però, è ancora così: ad esempio, nel nostro Paese, l'altezza di un edificio viene misurata in ben sette modi diversi. La situazione non è sempre stata così estrema. A lungo le norme ORL hanno provveduto a una certa uniformità ed è stato un grave errore strategico non averle sviluppate ulteriormente in modo uniforme. Per quanto riguarda il settore delle costruzioni, in Svizzera non si può parlare di un mercato interno: ogni Cantone possiede una propria**

**terminologia, proprie definizioni e un proprio indice di cubatura. Non si tratta di valutare con lo stesso metro le situazioni proprie di Appenzello o di Ginevra, ma soltanto di adottare un'unità di misura uniforme. Un metro deve misurare ovunque 100 centimetri. Nessuno vorrà sostenere che le differenze di definizione servano a mantenere le particolarità regionali. Il mondo economico parlerebbe di «ostacoli non tariffari al commercio». Attualmente sono in corso sforzi a diversi livelli per uniformare i termini fondamentali. L'associazione «Norme nella pianificazione del territorio» (Verein «Normen in der**

• • •

Raumplanung») ha compiuto i primi passi in questa direzione. Basandosi su questi lavori specialistici preliminari, la SIA elabora, attualmente, delle norme per il settore. Un gruppo di lavoro dell'ARE e della DCPA si impegna a raggiungere un'unificazione. La DCPA ha infine deciso di dare a questi sforzi la forma di un concordato intercantonale. Già adesso è chiaro che si tratta di un percorso molto lungo. Comunque, e ciò è incoraggiante, l'interesse è alto, non da ultimo a motivo del notevole potenziale di risparmio nel settore edilizio. E a coloro che si chiedono se, attualmente, questo sia veramente il problema più urgente nell'ambito della pianificazione del territorio, si può controbattere: la materia «terminologia - definizioni - norme» non è così arida come si potrebbe pensare. Essa tocca invece i dibattiti fondamentali e

attuali della pianificazione del territorio, come evidenziano chiaramente i contributi pubblicati in questo fascicolo. Il tema si fa ancora più avvincente se si allarga anche a questioni relative alla densità, alla molteplicità d'utilizzazione, alla realizzazione, alla cultura edilizia, alle origini o quando il diritto relativo allo spazio vitale viene sottoposto ad un esame integrato. Tutti gli articoli rivelano come la storia e, in particolare, le fasi iniziali, esercitino un'influenza duratura. Comunque, i temi restano d'attualità e le soluzioni date o trovate vanno ripensate nuovamente. Ancora una volta si riconferma l'asserzione di Kurt Marti: «le questioni restano giovani. Le risposte invecchiano in fretta.»

(traduzione)



# Una legislazione per lo spazio vitale

• • • • •

Martin Lendi  
avvocato, professore ordinario di giurisprudenza emerito  
presso il Politecnico federale di Zurigo  
Küschnacht



**La legge federale sulla pianificazione del territorio si è sviluppata a partire dalla legislazione relativa all'edilizia, cosa che traspare tuttora in modo fin troppo evidente dalla stessa normativa. Per adempiere l'obiettivo della pianificazione del territorio, la pianificazione territoriale va maggiormente compresa come strumento d'armonizzazione per le normative d'esecuzione relative alla protezione dell'ambiente e alla pianificazione del territorio e dei trasporti. Anche la ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni va riordinata.**

Martin Lendi, prof. dott. iur. dott. h.c., 1933, ha studiato giurisprudenza a Zurigo, dove ha conseguito il dottorato e la patente d'avvocato. Durante gli anni '60 è stato segretario generale presso il Dipartimento delle costruzioni del Cantone di S. Gallo. Dal 1969 al 1998, detiene una cattedra di giurisprudenza presso l'ETH di Zurigo. Dal 1969 al 1987 è stato membro della direzione e presidente dell'Istituto ORL. In primo piano, nei suoi lavori di ricerca, gli aspetti della pianificazione del territorio, del diritto pubblico e amministrativo, del diritto relativo ai trasporti e allo spazio vitale. Dal 1998 è professore emerito.

A cosa serve il diritto di pianificazione del territorio? Questa domanda è elementare e, si suppone, non più oggetto di discussione. Tuttavia, la risposta non è semplice perché i compiti della pianificazione del territorio cambiano continuamente e perché non è sempre chiaro cosa sia da attribuire al diritto della pianificazione del territorio. A lungo, il legislatore non ha riconosciuto il coraggioso tentativo di non solo rafforzare il diritto della pianificazione del territorio, ma di gettare, contemporaneamente, un ponte tra il diritto «nominale» e quello «funzionale» e di affrontare integralmente, assieme al diritto della pianificazione del territorio, anche i temi del diritto relativo all'edilizia, alla protezione delle acque, alla protezione della natura e del paesaggio, ai trasporti, all'ambiente o alle foreste. Il mondo politico ha esitato. Ciò è dovuto a tutta una serie di motivi.

#### L'influenza delle origini

La legislazione relativa alla pianificazione del territorio si è sviluppata in modo unilaterale a partire dalla legislazione edilizia. Esse sono tutt'ora strettamente (troppo?) legate. Il diritto edilizio è caratterizzato da due aspetti particolari. Conformemente alla sua materia, trattava le questioni di diritto edilizio pubblico. Di conseguenza si è occupato delle condizioni relative alle costruzioni e agli impianti, delle procedure, della sicurezza, dell'integrazione, della realizzazione e dell'igiene. Dapprima, la competenza spettava, di norma, ai Comuni. Solo con il passare del tempo si sono rese necessarie delle basi legali a livello cantonale.

Il diritto in materia di pianificazione del territorio è nato a partire dall'esigenza di disciplinare il rapporto tra le costruzioni e le infrastrutture di trasporto, cioè le linee di arretramento e di costruzione (allineamento). Fecero seguito pianificazioni d'edificazione, accompagnate da assegnazioni di zona, segnatamente al fine di delimitare le

zone abitative, quelle commerciali-artigianali e quelle industriali. Il territorio rimanente era escluso dalla pianificazione. Tutto questo è cambiato solo con la sincronizzazione dell'urbanizzazione e del dimensionamento della zona edificabile, con la lotta agli insediamenti sparsi nella zona non insediativa, con la protezione del paesaggio e con l'assicurazione della base d'approvvigionamento alimentare. Il diritto sulla pianificazione del territorio deve la sua struttura al principio della separazione tra la zona insediativa e quella non insediativa.

Queste radici caratterizzano il diritto della pianificazione del territorio. Esso s'ispira tuttora al diritto edilizio cattolare e considera l'ordinamento territoriale un compito dei Cantoni, anche se la sua base è una legislazione di principio federale.

#### La pianificazione come gestione misurata del territorio

Se si trattasse solo di disciplinare le costruzioni, allora questo stretto legame sarebbe sostenibile. Ma si tratta di molto di più, sia a livello materiale che territoriale. Si impone il richiamo del significato e dell'obiettivo della pianificazione del territorio.

Obiettivo della pianificazione del territorio è la capacità futura della vita politica, economica e sociale nel tempo e nello spazio. Essa si occupa, quindi, degli spazi vitali delle nostre città, degli agglomerati urbani, del paesaggio non edificato, delle regioni di montagna, del Paese in generale. Indubbiamente la pianificazione del territorio non è una pianificazione economica o sociale isolata; nondimeno, essa si occupa delle prospettive di un versatile sviluppo della vita, anche economica, in spazi dati. Ciò facendo, è cosciente del fatto che le risorse (compreso il suolo), i mezzi finanziari disponibili e persino le possibilità di consenso, sono scarse. Deve gestire con misura. Deve preservare. Deve modellare.

La pianificazione del territorio non è solo la pianificazione dell'utilizzazione del suolo; non è solo il fondamento pianificatorio dell'edificazione, per importanti che siano queste funzioni. Essa trova il suo sbocco in pianificazioni ad incidenza territoriale con quattro vasti settori d'intervento. Nel primo, essa coordina le strutture del paesaggio, degli insediamenti, dell'approvvigionamento e dello smaltimento; il secondo rimanda alle premesse ecologiche; il terzo assicura le esigenze quantitative e qualitative, tenendo conto dell'estetica; il quarto si occupa della capacità competitiva interregionale e internazionale, dell'eliminazione dei disequilibri così come della coesione nazionale.

#### Il diritto d'incidenza territoriale quale diritto integrato

Questa non è una novità. Si tratta però di un aspetto che dev'essere riconsiderato, anche in vista delle sue conseguenze. In primo piano c'è il fatto che la pianificazione territoriale necessita dell'applicazione coordinata di tutte le leggi relative al territorio. Non basta rivolgersi al diritto della pianificazione del territorio che si presenta con questo nome né basta il gemellaggio con il diritto edilizio. Occorre invece un diritto integrato.

Nel 1979, al momento dell'adozione della legge sulla pianificazione del territorio (LPT), il legislatore federale ha agito con perspicacia, ponendo di proposito obiettivi e principi d'ampio respiro e cercando di pilotare le misure in modo coordinato tramite la pianificazione direttrice. Questo presuppone, oltre a un diritto nominale, anche un diritto funzionale di pianificazione del territorio e cioè il diritto sulla protezione della natura e del paesaggio, sui trasporti e in materia d'edilizia. Il Tribunale federale ha riconosciuto la necessità di coordinazione materiale e formale di tutte queste leggi che trattano questioni legate al territorio e di cui è ine-



«La LPT dovrà occuparsi in modo esplicito della pianificazione degli spazi urbani»

vitabile un'applicazione armonizzata. Il legislatore lo ha seguito e si è occupato a sua volta delle questioni relative alla coordinazione, sia nell'ambito della legge federale sulla pianificazione del territorio, sia con la normativa quadro relativa alla coordinazione e allo snellimento delle procedure d'amministrazione. Questi passi sono considerevoli, ma non bastano.

#### Fornire un diritto allo spazio vitale

L'accesso vincolante ad una più ampia concezione del «diritto della pianificazione del territorio», è stato dischiuso dalla riveduta Costituzione federale del 19 aprile 1999. Essa riunisce l'ambiente, la pianificazione del territorio, le acque, le foreste, la protezione della natura e del paesaggio in una particolare sezione, seguita da quella relativa alle opere pubbliche e ai trasporti a cui si accodano gli articoli sull'energia e le comunicazioni. Quindi, il ponte tra il diritto nominale della pianificazione del territorio e quello funzionale, è stato gettato in modo indicativo. L'accento del contenuto può essere descritto con l'interesse per la vita nello spazio, per lo spazio vitale.

Nella Costituzione federale, oltre a quella economica, c'è ora una «costituzione dello spazio vitale» che non va

considerata isolatamente. Essa va letta nel contesto generale della Costituzione, dai diritti fondamentali fino alle esigenze democratiche e dello Stato di diritto, possiede però una qualità particolare. Il neo adottato principio della sostenibilità, rafforza la responsabilità tra le generazioni. Esso sottolinea anche l'ottimizzazione dell'efficienza economica, della solidarietà sociale e dell'equilibrio ecologico: uno dei compiti fondamentali della pianificazione del territorio.

Peccato che, in occasione della revisione della Costituzione, non siano state eliminate anche alcune manchevolezze. Così, il diritto edilizio continua a far parte, unilateralmente, dei compiti assegnati ai Cantoni. Il diritto della pianificazione del territorio di competenza della Confederazione, continua ad essere basato soltanto su una competenza di legislazione di principio, in diseguilibrio nei confronti del dominante diritto relativo all'ambiente. La pianificazione nazionale del territorio continua a rimanere preclusa alla Confederazione. Le manchevolezze possono essere bilanciate in parte con un po' di buona volontà e un impegno particolare, anche se resta il pericolo che il diritto edilizio cantonale venga costretto a un ruolo marginale dal totalizzante diritto federale generale. V'è da attendersi, inoltre, che la Confederazio-

ne fatichi ad articolare in modo sostanziale verso l'esterno e l'interno le dimensioni nazionali che, a livello europeo, sono regionali.

#### Le modifiche dovrebbero armonizzare le procedure

Il rinnovo degli atti legislativi d'incidenza territoriale non può e non deve più essere condotto in modo settoriale: è necessaria una visione generale nei confronti dello spazio vitale. L'unità dello spazio vitale esige un'unità dell'ordinamento giuridico.

Presto o tardi, un'eventuale revisione (anche totale) della LPT dovrà abbandonare le strutture tradizionali. Essa dovrà creare, in modo più pronunciato di quanto fatto finora, il fondamento di un ordinamento dello spazio vitale svizzero competitivo e capace di svilupparsi in ambito nazionale e internazionale. Contemporaneamente, dovrà occuparsi in modo esplicito della pianificazione degli spazi urbani (pianificazione delle città e degli agglomerati urbani). Al suo fianco si renderanno necessarie, secondo un piano a lungo termine, una legge edilizia federale, una legge sulla protezione dell'ambiente armonizzata e una legge generale dei trasporti incentrata sulla pianificazione dei trasporti. È naturalmente sottinteso che le regolamentazioni federali non dovranno oltrepassare la misura di ciò che è materialmente indicato. Le differenze regionali nell'assetto delle costruzioni devono restare visibili, anzi devono diventare ancora più evidenti. Viceversa, le questioni materiali fondamentali e le normative relative alle procedure e all'esecuzione della protezione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e della pianificazione dei trasporti, vanno equilibrate. Esigenza che, non da ultimo, tiene conto di quegli agglomerati e di quelle regioni di montagna che oltrepassano i confini cantonali.

(traduzione)

## «Benché una buona realizzazione necessiti anche di norme, essa è soprattutto una questione di coscienza culturale»

• • • •

Intervista: Pieter Poldervaart  
Foto: Julia Kostantinidis



**Lo sviluppo avvenuto durante gli ultimi cent'anni della legislazione relativa alla pianificazione e all'edilizia, riflette la crescente complessità nell'ambito dell'utilizzazione del territorio. Il giurista Rudolf Muggli è dell'opinione che di fronte a tali condizioni una deregolamentazione radicale, oggi spesso invocata, non sia realistica. L'obiettivo dovrebbe piuttosto essere l'armonizzazione delle procedure vigenti al fine di poterle accelerare. Egli si appella ai Comuni e alle città affinché sviluppino una cultura che contribuisca ad una buona realizzazione, aspetto che acquista sempre più importanza quale vantaggio d'ubicazione.**

Rudolf Muggli, 1951, dopo aver concluso gli studi in giurisprudenza a Berna, ha ottenuto la patente d'avvocato. Ha fatto le sue prime esperienze nel settore della pianificazione del territorio cantonale presso l'Ufficio competente del Cantone di Berna, in seguito ha lavorato quale consulente legale del Municipio della città di Thun e poi come responsabile dell'ufficio legale della Direzione per la pianificazione e l'edilizia di Berna. Dopo essere stato per 14 anni direttore dell'Associazione svizzera per la pianificazione nazionale, un'organizzazione non profit dei Cantoni e dei Comuni svizzeri nonché degli esperti del ramo, esercita oggi come avvocato indipendente a Berna.

**Lei usa descrivere la storia della legislazione svizzera in materia di pianificazione del territorio e di edilizia suddividendola in quattro periodi. In cosa si differenziano?**

Il primo periodo va dal Medioevo all'industrializzazione. La legislazione, allora, era totalmente incentrata sul diritto edilizio finalizzato a proteggere la comunità da pericoli come il fuoco e le malattie. Fece seguito l'industrializzazione con il suo grande aumento demografico che portò all'edificazione di interi nuovi quartieri cittadini. Nacque la necessità di leggi relative alla pianificazione urbana, per poter, appunto, controllare tale espansione. Il terzo periodo ha inizio negli anni '50 ed è stato determinato dalla disponibilità di energia a basso prezzo. Quest'ultima ha permesso una dinamica di consumo e di mobilità che si è tradotta in una veloce crescita degli insediamenti. La loro struttura odierna è possibile solo grazie alla disponibilità su vasta scala di automobili e di energia a basso costo. Quando il territorio ancora libero da edificazioni ha cominciato a ricoprirsi di villette monofamiliari e lo spazio abitativo necessario è quadruplicato o addirittura quintuplicato, è nata la moderna pianificazione del territorio, avente l'obiettivo di delimitare gli insediamenti. Infine, alla soglia del 21° secolo, assistiamo ad un ultimo sviluppo che non vorrebbe solo limitare l'espansione dello spazio insediativo, ma che concepisce il territorio come un sistema globale e ne rivendica una vera e propria gestione. La grande complessità di questo spazio vitale si evidenzia nella stretta concatenazione tra i diritti relativi alla protezione dell'ambiente, ai trasporti e all'economia.

Una conseguenza di tale ragionamento è, tra l'altro, la prevista revisione totale della legge cantonale zurighese sulla pianificazione e l'edilizia. Con una nuova legge, strutturata più chiaramente, si vorrebbero ricreare delle condizioni un po' più trasparenti. Nonostante gli evidenti vantaggi di un migliore

### Le esigenze poste alla pianificazione del territorio: i quattro periodi

Ordinamento del territorio per lo spazio vitale in generale

Orientare e limitare l'espansione degli insediamenti

Venire a capo della crescita demografica

La pianificazione del territorio quale difesa contro i pericoli

1850

1900

1950

2000

diritto edilizio, il momento non appare propizio per questo tipo di imprese. Non è ancora chiaro se la revisione sarà proseguita.

**Nei primi piani regolatori si trattava soprattutto di separare le zone residenziali da quelle industriali. Oggi, la tendenza va verso la molteplicità delle utilizzazioni. In che misura è possibile ristrutturare una vecchia pianificazione d'azzonamento?**

La pianificazione del territorio vuole differenziare le utilizzazioni. I criteri di differenziazione dipendono sempre dall'epoca e dalla tecnologia. Un tempo, si trattava soprattutto delle emissioni come l'inquinamento dell'aria o quello fonico. Oggi, nel nostro Paese non c'è praticamente più industria pesante e quindi i conflitti si sono ridotti. Proprio in situazioni di carattere urbano cerchiamo di riavvicinare domicilio e posto di lavoro, fatto che vivifica la città e riduce il traffico pendolare. Questo è di grande importanza, visto che oggi i conflitti principali non sussistono più tra la zona residenziale e quella industriale, ma tra la zona residenziale e il sistema dei trasporti. È compito dei politici fornire un quadro nuovo, basandosi sulle proposte degli esperti di pianificazione del territorio.

**Non è cambiato solo l'ordinamento delle zone, sono cambiate pure le funzioni della pianificazione del territorio: le prescrizioni relative al consumo d'energia e alla protezione dell'ambiente acquistano sempre più importanza. L'odierno livello di protezione è sufficiente per promuovere uno sviluppo sostenibile del territorio?**

La sostenibilità è un equilibrio di esigenze di natura sociale, economica ed ecologica che va continuamente ridefinito. Sarebbe una presunzione voler puntare a questi obiettivi con rigidi paragrafi del diritto edilizio. Una politica può essere sostenibile solo in senso globale, ad esempio la politica d'ordinamento del territorio di un Cantone con tutti i suoi settori, come la politica dei trasporti o il comportamento in materia di spese. È evidente che ordini e divieti non bastano. Una strategia conforme al nostro tempo dovrebbe creare le giuste premesse economiche affinché i promotori edili e la popolazione agiscano maggiormente ai sensi della sostenibilità. In futuro, il principio della verità dei costi così come le tasse d'incentivazione relative, per esempio, ai vettori energetici, dovranno assumere maggiore importanza. Ripeto: la sostenibilità non si può ottenere con

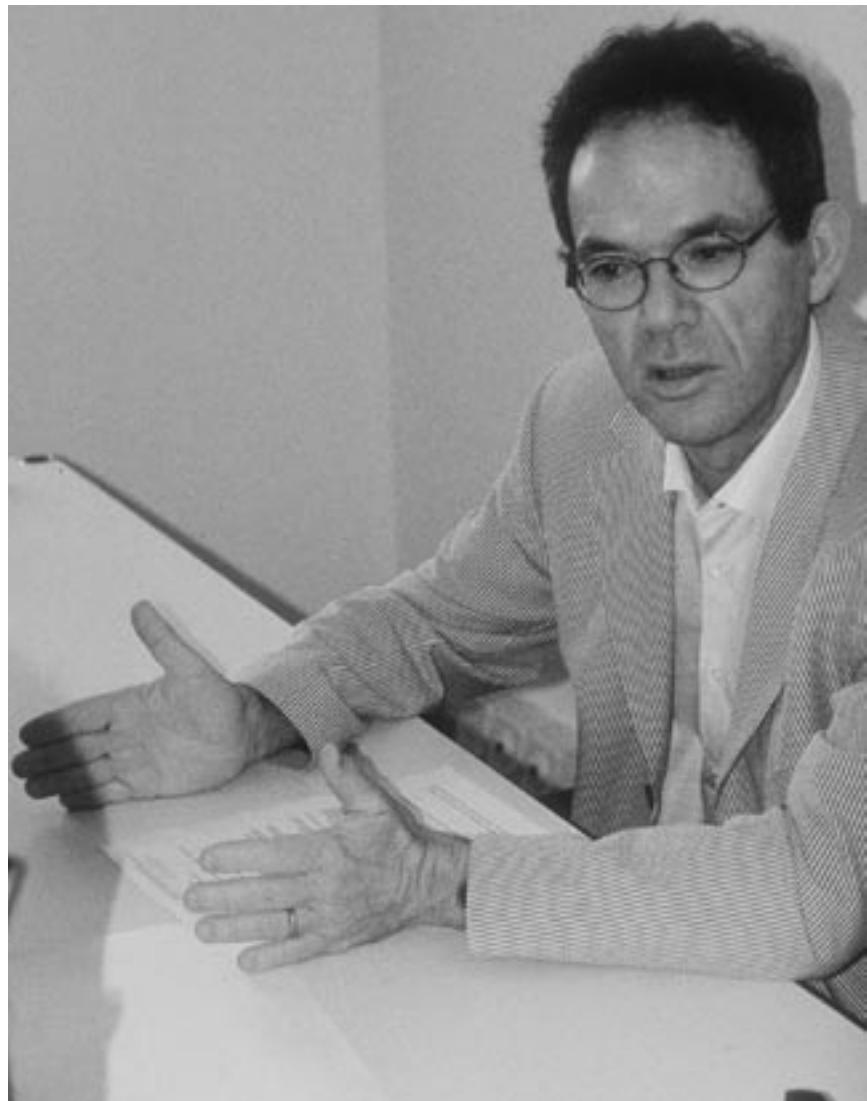
un singolo strumento. È necessario un pacchetto di misure, così come i Comuni con l'Agenda locale 21 prevedono una moltitudine di iniziative.

**L'edificare non dovrebbe adempiere solo le esigenze di sostenibilità, dovrebbe anche corrispondere ad un determinato concetto estetico. È possibile prescrivere il «costruire bene» mediante paragrafi? O, analogamente alla protezione dell'ambiente, sono necessari degli stimoli economici come, ad esempio, l'attrazione esercitata da un premio Wakker che fa pubblicità al Comune e incentiva il turismo?**

Il confronto tra i regolamenti edilizi comunali dimostra che è un'impresa senza speranza voler costringere a «costruire bene» usando prescrizioni di polizia edilizia anche se, perlomeno, esse impediscono le aberrazioni più gravi. Ci sono sì, delle cosiddette prescrizioni positive relative alla realizzazione di un progetto, ma il problema sta nell'attuazione. In questo modo si mantiene una possibilità di dialogo con il promotore edile, ma questo non basta a raggiungere l'obiettivo del «costruire bene».

#### **Quale strategia potrebbe avere successo in questo senso?**

Una buona possibilità sono le commissioni per la tutela dell'aspetto della città o i consigli consultivi, così come è già il caso in diverse città come Basilea, Sciaffusa, Aarau o Baden. La base è data da una presa di coscienza culturale locale. Quando una società di cittadini discute di architettura, quando ha passione e attitudine per il «costruire bene», quando le conoscenze del caso sono ancorate nella politica e nell'amministrazione, ci sono delle premesse importanti. Occorre un'élite interessata che sappia farsi sentire anche nei Parlamenti, che organizzi discussioni pubbliche e che, in caso di dubbio, ricorra contro progetti insod-



disfacenti insieme ad associazioni che difendono il quadro paesistico o il patrimonio nazionale. Senza questa base culturale non si muove niente, con o senza prescrizioni. Alla fine qualcuno deve pure decidere cosa è «bello».

**Così arriviamo alla questione centrale: cosa significa «costruire bene»? Come si sa, sui gusti non si discute...**

...sono di opinione diversa. Per prima cosa, nei settori culturali come la musica o la letteratura sono senz'altro possibili discussioni e polemiche sulla qualità. Nel caso dell'edilizia, inoltre, conosciamo una sorta di votazione popolare grazie al turismo: i grandi flussi di chi cerca ristoro non si dirigono, come è noto, verso deserti edilizi, ma verso villaggi e città attraenti, cioè «belli». A quanto pare, esistono dei criteri obiettivi. È però necessario un dibattito perché la buona architettura possa imporsi. Questo comporta la coscienza, la convinzione delle cerchie politi-

che, sociali e amministrative interessate, dell'orgoglio per la propria cultura architettonica.

**Finora solo una minoranza di città e Comuni coltiva questa cultura. Esistono degli strumenti in grado di stabilire nuovi accenti e risvegliare così l'interesse per la cultura architettonica?**

Consideriamo l'esempio di Uster, che nel 2001 ha vinto il Premio Wakker. Dietro ciò si cela il ventennale impegno dell'urbanista responsabile, sostenuto da politici lungimiranti e interessati all'architettura. Un mezzo importante per incrementare il dibattito relativo al «costruire bene» sono i concorsi. Dapprima entra in scena l'ente pubblico come modello e bandisce dei concorsi. In una fase successiva, esso può rivolgersi anche a committenti di rilievo e proporre che bandiscano a loro volta gare d'appalto, sfruttando il fatto anche a fini di pubbliche relazioni. Nel caso di Uster, come anche in altri,

la spinta innovativa è partita dall'impegno di singole persone: queste saranno sempre necessarie.

**Una buona parte della popolazione svizzera vive in agglomerati urbani qualunque. È possibile realizzare una buona architettura anche in queste situazioni?**

Oggi, la popolazione è talmente mobile che la concorrenza tra i Comuni di residenza aumenta. Le autorità devono porsi la questione di come ci si possa differenziare dal Comune limitrofo. Sempre più città d'agglomerato desolate devono ripensare le proprie politiche di sviluppo. Lo spazio pubblico caratterizza, insieme all'architettura, quello che noi intendiamo per «sentirsi a casa» e che contribuisce al nostro benessere. Chi si accorge che, come contribuente, ha il diritto di formulare con successo delle aspettative nei confronti dello spazio pubblico, si abitua e non vuole più tornare indietro. Un'architettura valida diventa così un vantaggio di localizzazione nella competizione per attirare i contribuenti.

**E gli investitori privati, seguono l'esempio?**

Il problema è che la maggior parte dei committenti privati si rivolge alle autorità competenti con progetti già elaborati in dettaglio. Occorre una élite attiva che metta in discussione queste istanze e che sappia motivare anche i privati a bandire dei concorsi. Alcune ditte hanno sviluppato una cultura edilizia, altre non ancora. Prendiamo l'esempio della Migros che, a lungo, ha costellato il paesaggio di parallelepipedi insignificanti. Le uniche esigenze erano la funzionalità e la visibilità per i consumatori. Nel frattempo, tutto questo è cambiato: a Berna-Ovest la Migros ha bandito un concorso vinto dal famoso architetto Daniel Libeskind. Come tra i Comuni residenziali, esiste anche tra i dettaglianti una forte concorrenza: vista l'eccedenza dell'offer-

ta, oggi non è più la scelta della merce ad essere decisiva, ma tutto quanto vi ruota intorno, ad esempio prestazioni accessorie come una piscina o il cinema. Oppure, appunto, un'architettura che contribuisca al benessere delle persone. Se la Migros sfoggia un architetto famoso, non vi ci si reca solo per acquistare pane e latte, ma si vuole visitare anche l'edificio. Lo stesso succede al Potsdamer Platz di Berlino, dove gli investitori privati mettono in scena se stessi. La cultura è sempre più un lusso capace di valorizzare l'atto banale di fare acquisti. La cultura edilizia approfitta di questa tendenza.

**Da circa un decennio gli architetti svizzeri fanno furore anche a livello internazionale. Ci sono delle spiegazioni per questo successo?**

Forse dipende dal fatto che il mercato interno svizzero è diventato più consiente in materia di architettura. Un tempo queste persone lasciavano semplicemente il Paese perché non offriva incarichi adeguati. Ma anche adesso, sono soprattutto i grandi progetti internazionali a Londra o a Pechino che fanno notizia. D'altra parte, bisogna essere prudenti con questa fissazione per gli architetti famosi perché essi lavorano soprattutto a progetti spettacolari, come musei e stadi, monumenti appunto. Noi necessitiamo però, soprattutto, di buoni edifici di vita quotidiana. Questo è un terreno ostico, soprattutto negli agglomerati urbani. Comunque, da qualche anno a questa parte, l'idea del «costruire bene» è chiaramente in fase di rilancio.

**Quindi non sono necessari dei paragrafi per incrementare il «costruire bene», ma occorre il dialogo. Sostiene quindi la deregolamentazione del diritto edilizio e di pianificazione? È ora di sfoltire la selva normativa?**

Più che di deregolamentazione parlrei di armonizzazione: non ha davve-

ro senso che nel nostro Paese ci siano, ad esempio, sette modi diversi per misurare l'altezza di un edificio. Qualcuno abbia la bontà di spiegarmi che cosa ha a che fare questo con un sensato concetto di federalismo. Tutti si dicono d'accordo con un'unificazione, ma quando si arriva al dunque, non si osa effettuare anche solo un cambiamento della terminologia relativa alla pianificazione. Parallelamente a tale resistenza, di questa confusione terminologica si fanno scudo anche architetti e giuristi della costruzione che quindi, a loro volta, oppongono resistenza a un'armonizzazione. Il mondo politico, da parte sua, agisce solo se sa di poter contare su un minimo di sostegno. Fintanto che il mondo economico volta le spalle al progetto, la politica non si muove. In linea di massima, quella di una maggiore efficienza sarebbe da sempre una richiesta del mondo economico, ma stranamente l'economia edilizia non manifesta quest' esigenza.

**Una possibilità per un intervento statale più moderato è data dalla «pianificazione cooperativa». Ci può spiegare di cosa si tratta?**

L'obiettivo è quello di discutere attorno a un tavolo, ad esempio, quali siano le diverse esigenze dell'ente pubblico nei confronti di un nuovo progetto di costruzione. Dato che questi accordi non si possono stabilire a livello di legislazione, si cerca, tramite il dialogo, di trovare dei nuovi modelli di finanziamento per un'infrastruttura utile a tutti. Questi accordi avvenivano già prima, almeno sporadicamente. Oggi, per fortuna, la pianificazione cooperativa è già quasi diventata prassi comune. Ad esempio, nel caso del Centro Zurigo Nord (ZZN), la città voleva garantire la creazione di una struttura con strade e parchi, in grado di accrescere la qualità di vita del quartiere. Questo tipo di pianificazione cooperativa a lungo termine interessa anche i promotori edili che naturalmente vogliono af-



La prima fase della pianificazione del territorio ha avuto luogo verso la fine del Medioevo: tuttora, essa è chiaramente riconoscibile in cittadine con un buon grado di conservazione, in questo caso la città di S.Gallo.

fittare i loro immobili. Anche a Winterthur, nel caso del vecchio sedime della Sulzer, a Baden sul terreno dell'ABB o sul Dreispitz di Basilea è in corso o ha avuto luogo questo tipo di pianificazione cooperativa.

**Cosa pensa della critica secondo cui la legislazione odierna è diventata troppo complicata, talché chi vuole costruire non è praticamente più in grado di avere una visione d'insieme di tutti i paragrafi?**

Le leggi sono uno specchio dei conflitti attuali: chi rivendica il ritorno alla semplicità di un tempo ignora la complessità odierna del territorio e nega la densità d'utilizzazione dello spazio vitale.

Da ciò nascono continuamente nuovi conflitti che vanno disciplinati giuridicamente. Un grande tema degli ultimi decenni nell'ambito della legislazione in materia edilizia e della pianificazione del territorio è stato anche quello della coordinazione e della connessione delle procedure. In questa situazione è chiaro che il mondo economico cerchi un capro espiatorio, sia esso lo Stato o le organizzazioni ambientaliste alle quali si vuole ora negare il diritto di ricorso delle associazioni. Anche la critica dell'esame dell'impatto sull'ambiente (EIA) è infondata. Tali esami sono in grado, in caso di progetti potenzialmente pericolosi per l'ambiente, di fornire la visione d'insieme necessaria per giungere a una decisione adeguata.

Non serve a nessuno se le decisioni relative a un'edificazione vengono prese senza gli accertamenti del caso. Non si può semplicemente ignorare questo dato di fatto. La vera origine dei problemi è l'alta complessità di legislazioni non coordinate nei loro contenuti. La risposta, quindi, sono procedure veloci e armonizzate. Adesso si tratta di consolidare ciò che si è raggiunto e di facilitare il coordinamento. Con questa armonizzazione non solo si migliorerebbe l'esecuzione, ma la si renderebbe anche più celere e quindi più vantaggiosa per tutti.

(traduzione)



## Con rinnovato slancio verso l'armonizzazione in materia di diritto edilizio e della pianificazione

• • • • •

Stephan Scheidegger  
avvocato/economista aziendale,  
responsabile della Sezione diritto e finanze dell'ARE  
[stephan.scheidegger@are.admin.ch](mailto:stephan.scheidegger@are.admin.ch)



In Svizzera, la molteplicità dei regolamenti relativi al diritto edilizio e alla pianificazione, costa tra i 2,4 e i 6 miliardi di franchi all'anno. Sarebbe necessaria una loro armonizzazione, ma a questo proposito la Co-

stituzione pone dei limiti molto stretti alla Confederazione. Più promettente sembra essere l'idea di un concordato con valore giuridico che uniformi la terminologia del settore.

La Svizzera si distingue per una quasi insuperabile molteplicità di normative cantonali e comunali relative alla pianificazione e all'edilizia. Lo confermano in modo impressionante ben 26 diverse leggi cantonali sulla pianificazione e l'edilizia così come ben 3'000 diversi regolamenti edilizi e delle zone a livello comunale<sup>1</sup>.

Si hanno regolamenti diversi negli ambiti più disparati: così, ad esempio, nel diritto edilizio e di pianificazione non si usa ovunque la stessa terminologia oppure termini identici vengono descritti in modo diverso. Differenze ci sono, persino, nello stabilire i metodi di misurazione determinanti. Anche le misure variano, a volte in modo considerevole. La molteplicità dei regolamenti si rispecchia, infine, nell'organizzazione delle autorità che concedono l'autorizzazione nonché delle procedure di diritto edilizio e di pianificazione.

Tutto ciò costituisce un problema serio dal punto di vista di chi intende costruire e potrebbe comportare svantaggi importanti nell'ambito della competizione internazionale tra piazze per la Svizzera.

Uno studio<sup>2</sup> effettuato su mandato della Commissione per la tecnologia e l'innovazione (CTI) ha evidenziato che le conseguenze di tale molteplicità normativa non sono da sottovalutare. Tra l'altro, si è constatato che:

- le imprese di costruzione attive a livello nazionale valutano una spesa supplementare relativa alla fase di studio della legislazione e della prassi di un altro Cantone oscillante tra il 5 e il 10 per cento del costo totale di progettazione;
- le diverse leggi sull'edilizia rendono difficoltosa la standardizzazione e l'industrializzazione della costruzione. Il mancato profitto di razionalizzazione è stimato tra il 10 e il 15 per cento dei costi di edificazione;
- a livello nazionale, i costi causati da questa molteplicità di regolamenti raggiungerebbero una cifra annuale situata tra i 2,4 e i 6 miliardi di franchi.

Di fronte a tale situazione, l'armonizzazione in materia di diritto edilizio e della pianificazione, si rivela della massima urgenza.

#### **La Confederazione ha competenze limitate**

Per quanto riguarda la pianificazione del territorio, in base al diritto costituzionale<sup>3</sup> vigente, la Confederazione ha competenza solo in materia di legislazione di principio. Il disciplinamento di dettaglio è compito dei Cantoni. La Confederazione deve quindi porsi delle limitazioni per quanto concerne l'ambito dei regolamenti settoriali e della densità normativa.

Nel 1969, in occasione dell'adozione dell'articolo relativo alla pianificazione del territorio, non vi era la necessità di una regolamentazione unitaria a livello nazionale nel settore delle prescrizioni di polizia edilizia. A norma del vigente diritto costituzionale, le questioni di polizia edilizia sono quindi di competenza dei Cantoni; in questo ambito, la Confederazione non può dedurre per sé competenze legislative.

Alla Confederazione mancano le competenze necessarie a livello di diritto costituzionale per l'elaborazione di una legge federale sull'edilizia o addirittura di un regolamento edilizio nazionale. La Confederazione non ha quindi la facoltà di disciplinare il diritto edilizio come tale.

Quindi, le possibilità di contribuire, a livello di diritto federale, a un'unificazione del diritto edilizio sono molto ristrette.

#### **Precedenti contributi all'armonizzazione**

In occasione della revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio del 6 ottobre 1995, ai Cantoni è stato imposto per diritto federale l'obbligo di certi principi di coordinazione<sup>4</sup>. Parimenti, sono stati fissati dei termi-

ni al fine di accelerare le procedure per l'edificazione o per la modifica di costruzioni e impianti. Così facendo si è contribuito, nel quadro delle possibilità date dal diritto costituzionale, ad accelerare e unificare le procedure.

Un ulteriore contributo all'unificazione delle prescrizioni in campo edilizio è dato dalla legge concernente i prodotti da costruzione<sup>5</sup>, entrata in vigore il 1° gennaio del 2001. Essa prevede che i prodotti da costruzione siano concepiti in modo tale che le opere per le quali vengono impiegati soddisfino, in determinati settori<sup>6</sup>, requisiti unitari. La determinazione dei requisiti più importanti compete in parte alla Confederazione<sup>7</sup> e in parte ai Cantoni<sup>8</sup>.

Allacciandosi ad un'iniziativa parlamentare del consigliere nazionale Hegeschweiler<sup>9</sup>, la Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale (CAPTE-N), il 7 settembre 1999, ha depositato una mozione<sup>10</sup> in cui si chiede al Consiglio federale di adottare misure adatte ai fini di un'unificazione delle prescrizioni edilizie comunali e cantonali. In particolare, si vorrebbe ottenere, entro la fine del 2005, una standardizzazione in quanto alla terminologia e ai metodi di misurazione.

Principalmente motivi di natura federalista hanno spinto il Consiglio degli Stati, l'8 marzo del 2000, a trasmettere la mozione sotto la forma meno vincolante di postulato. Agendo in questo modo, ha voluto sottolineare il fatto che ai Cantoni dev'essere attribuito un ruolo importante nel quadro degli sforzi volti a uniformare le norme del diritto edilizio.

#### **L'armonizzazione resta un impegno comune**

L'adempimento del mandato risultante dal postulato trasmesso dalle Camere federali è stato assunto in comune dall'ARE e dalla Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e

della protezione dell'ambiente (DCPA). Basandosi sui lavori dell'Associazione «Norme per la pianificazione del territorio» («Normen für die Raumplanung») e dell'Istituto per lo sviluppo territoriale (IRAP) della Scuola universitaria professionale di Rapperswil, nel corso del 2002 sono stati definiti i concetti e i metodi di misurazione che, nell'ottica nazionale, andrebbero armonizzati.

Per quanto riguarda il contenuto, i lavori si limitano esclusivamente al diritto edilizio formale. Aspetti materiali, quali, ad esempio, il limite d'altezza di un edificio o la distanza dal confine, non sono oggetto dei lavori.

Durante il primo trimestre del 2003, ha avuto luogo una consultazione tra i servizi cantonali responsabili della pianificazione del territorio e una selezione di associazioni del ramo in merito ad un totale di 30 concetti e metodi di misurazione. Le proposte sono state in larga maggioranza accolte positivamente. Dei numerosi suggerimenti si terrà dovuto conto nel quadro della rielaborazione delle definizioni.

Oltre alla domanda su come si debbano definire i termini utilizzati a livello nazionale, verrà esaminata, in una fase successiva, l'eventuale possibilità di un'armonizzazione anche nell'ambito delle procedure. Il risultato di questi sforzi potrebbero essere delle raccomandazioni per i Cantoni.

#### **L'unificazione riduce le spese di costruzione**

L'armonizzazione dei termini più importanti del diritto edilizio contribuisce in modo rilevante ad aumentare la sicurezza giuridica. Se si pensa che informazioni veloci, affidabili e precise nell'ambito del diritto edilizio sono di grande importanza per la valutazione del sito, è chiaro che una comprensione uniforme dei termini è in grado di fornire un contributo rilevante all'accrescimento dell'attrattiva di localizzazione del nostro Paese.

Come risulta dallo studio della CTI, le unificazioni perseguite nel campo del diritto edilizio contribuiranno anche ad una riduzione delle spese di costruzione.

#### **Trasporre i termini unificati nel diritto cantonale**

Certo, l'unificazione dei termini e dei metodi di misurazione è semplicemente una questione formale e i Cantoni, per quanto riguarda le loro competenze, ne sono toccati solo marginalmente. Ciononostante, viste le competenze costituzionali della Confederazione relative al diritto edilizio, è incerto che l'armonizzazione possa essere raggiunta con regolamentazioni di diritto federale.

La trasposizione dei termini unificati nel diritto cantonale e la perseguita unificazione intercantonale deve quindi avvenire tramite un concordato avente valore giuridico. Alla fine del 2003, i lavori preliminari per il disegno di concordato dovrebbero essere giunti ad un punto tale da permettere lo svolgersi della relativa procedura di consultazione nel corso della prima metà del 2004.

I Cantoni hanno accolto in modo positivo l'idea di un concordato relativo alla terminologia edilizia. Attualmente le possibilità che un'armonizzazione della terminologia della pianificazione e dell'edilizia abbia successo, sono buone. Anche se gli sforzi in atto concernono solo di una parte del settore, l'armonizzazione dei termini della pianificazione e dell'edilizia è comunque un passo importante nella giusta direzione.

(traduzione)

<sup>1</sup> Ad esempio per quanto riguarda l'altezza di un edificio o le distanze che vanno mantenute tra gli edifici e dai confini.

<sup>2</sup> Walter Ott, Rodolfo Keller, Verena Steiner: «Kostensenkungen bei Planungs-, Projektierungs- und Baubewilligungsverfahren», studio svolto nel quadro del programma d'impulso «effi bau» (potenziali di efficienza nell'economia edilizia svizzera) e pubblicato dall'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia, maggio 1998.

<sup>3</sup> cfr. articolo 75 Cost.

<sup>4</sup> cfr. articolo 25a LPT.

<sup>5</sup> Legge federale dell' 8 ottobre 1999 concernente i prodotti da costruzione (legge sui prodotti da costruzione, LProdC; RS 933.0); ordinanza del 27 novembre 2000 sui prodotti da costruzione (ordinanza sui prodotti da costruzione, OProdC; RS 933.01).

<sup>6</sup> cfr. in merito l'art. 3 cpv. 2 LProdC.

<sup>7</sup> cfr. art. 1 OProdC in congiunzione con l'art. 3 cpv. 3 LProdC.

<sup>8</sup> cfr. in quest'ambito il Concordato intercantonale del 23 ottobre 1998 concernente l'eliminazione degli ostacoli tecnici al commercio (CIOTC) secondo cui spetta all'autorità intercantonale emanare le direttive di competenza cantonale relative ai requisiti posti alle opere di costruzione (art.6 in congiunzione con l'art. 4 lett. a CIOTC).

<sup>9</sup> 98.439 Iniziativa parlamentare Hegetschweiler del 9 ottobre 1998. Armonizzazione del diritto edilizio. Il 4 ottobre 1999, il Consiglio nazionale ha deciso di non dare seguito all'iniziativa con 69 : 64 voti.

<sup>10</sup> 99.3459 Mozione CAPTE-N. Armonizzazione del diritto edilizio

## La nuova Lugano

• • • •

Claudio Cereghetti  
avvocato, Lugano



**Quali saranno le probabili conseguenze sul territorio dell'aggregazione di Lugano con i comuni della cintura urbana? Si formeranno nuovi equilibri regionali o situazioni squilibrate ed insoddisfacenti? Come reagiranno gli altri poli regionali e le stesse autorità cantonali alla nuova situazione?**

L'autore è laureato in diritto e in scienze politiche. Ha conseguito il diploma IDHEAP. È stato segretario centrale dell'ASPAN e vice cancelliere del tribunale della pianificazione del territorio. Attualmente è titolare di uno studio legale a Lugano, presidente della sezione ticinese dell'ASPAN e giudice supplente del tribunale di appello. Si occupa principalmente di diritto pubblico e in particolare di diritto del territorio e dell'ambiente.



Il «Luganese» ha da tempo oltrepassato i confini comunali, sia come insediamento che come spazio economico.

Da pochi anni le fusioni comunali hanno finalmente abbandonato il campo delle necessità teoriche, ciclicamente riproposte ma sempre «politicamente immature» e quindi rimandate a lontani (irraggiungibili) tempi migliori. Sullo slancio di uno studio promosso dal Dipartimento delle istituzioni (Dipartimento istituzioni, sezione enti locali; Il Cantone e i suoi comuni, marzo 1998), di successivi studi condotti a livello regionale e grazie agli aiuti calibrati offerti dal cantone, sono state perfezionate diverse aggregazioni comunali ed altre sono prossime. Quasi sorprendentemente le fusioni non hanno coinvolto solo piccoli comuni periferici, per i quali sono l'unica strada per conservare un minimo d'effettiva autonomia, ma anche il distretto di Lugano, la regione più popolosa e ricca del Ticino. Nel Luganese si sono concreteate le aggregazioni dei comuni della Capriasca, della Collina d'Oro, di Bioggio e della nuova Lugano (fusione di Lugano, Viganello, Pregassona, Cureggia, Davesco-Soragno, Pambio-Noranico, Pazzallo, Breganzona e Gandria). Lugano è l'unico polo urbano cantonale ad essere riuscito a perfezionare un'aggregazione con i comuni circo-

stanti e uscirà rafforzato dall'operazione in chiave cantonale e nazionale. Si tratta evidentemente della fusione più importante del Ticino in termini economici e di popolazione. La nuova Lugano avrà circa 50'000 abitanti e una notevole superficie territoriale complessiva, comprendente gli attuali comuni della cintura urbana.

Il processo d'aggregazione del polo di Lugano avrà diverse ripercussioni sulla pianificazione e sull'utilizzazione del territorio. A livello di pianificazione locale diminuirà il numero dei piani regolatori. Dal profilo formale si porrà così fine alla coesistenza di piani regolatori fondati su concetti simili, ma immanabilmente differenti nelle loro particolarità. L'uniformizzazione di definizioni e concetti (dai tipi di zona alle norme edilizie generali) dovrebbe eliminare divergenze ingiustificate, spesso un vero rompicapo per la popolazione, per i professionisti del settore e anche per i tribunali, che (prima di applicarlo) devono capire qual è il diritto applicabile, operazione non sempre evidente. Dal profilo sostanziale l'elaborazione dei nuovi piani regolatori, ed in particolare quello della nuova Lugano, permetterà una ridistribuzione razio-

nale delle funzioni del suolo, con notevoli opportunità e rischi, con «vincenti» e «perdenti» più o meno consapevoli. La ridistribuzione delle funzioni, preesistenze permettendolo, sarà un difficile esercizio politico, con importanti conseguenze economiche e sociali. In passato il Ticino ha spesso risposto male a sollecitazioni così impegnative. Negli anni sessanta non è riuscito a resistere alle pressioni del mercato immobiliare effervescente e si ritrova oggi con un'urbanizzazione diffusa e dispersa, zone edificabili molto estese, un territorio di pianura alquanto devastato, le rive dei laghi generalmente inaccessibili al pubblico, una fioritura di costruzioni fuori zona più o meno legali, una rete dei trasporti pubblici inadeguata, un traffico veicolare privato molto intenso e livelli d'inquinamento fonico e dell'aria da record (negativo). Per la nuova e grande Lugano si tratta di una vecchia ed enorme sfida. Come augurio rituale si può dire che sarà anche una sfida avvincente. La pianificazione regionale, in particolare l'attuazione della pianificazione regionale dei trasporti, sarà probabilmente la grande beneficiaria dell'aggregazione dei comuni del polo di Lugano, perlomeno sotto due aspetti. L'elaborazione e l'attuazione del Piano dei trasporti del Luganese (PTL) sono state e sono tuttora frenate dall'elevato numero di comuni esistenti in un territorio esiguo. Gli enti pubblici locali hanno cercato (e non poteva essere diversamente) di difendere interessi innanzi tutto locali (condivisi dai cittadini-elettori), talvolta incompatibili con soluzioni migliori su scala regionale. Un esempio su tutti è quello dei park&ride, strutture quanto mai necessarie ma sinora difficili da pianificare, che potranno (almeno si spera) essere più facilmente realizzate dalla nuova Lugano, venendo meno l'opposizione dei comuni della cintura urbana, oramai aggregati al polo cittadino. La nuova situazione non presenta solo vantaggi. Anni di dibattito politico, di contributi critici, di ricorsi e oppo-



Il grandioso panorama che si gode dalla sommità del monte S.Salvatore non permette di riconoscere, né i confini nazionali, né quelli comunali.

sizioni da parte dei comuni (ma anche delle associazioni ambientaliste e delle autorità federali) hanno contribuito a migliorare il PTL, che oggi è un piano migliore e più maturo rispetto alle versioni iniziali. Da questo punto di vista è auspicabile che la nascita della nuova Lugano non porti al sacrificio sistematico degli interessi locali (periferici), che sono magari lontani da quegli teorici generali, ma sono vicini ai bisogni (reali e importanti) di chi sul territorio vive.

Il nuovo polo urbano Luganese, per la sua accresciuta importanza economica e politica, assumerà un peso decisivo nella definizione delle priorità degli investimenti cantonali (e indirettamente anche dei relativi sussidi federali) per le opere strategiche, in particolare per quelle viarie. In un periodo

di vacche magre non è cosa da poco. Non è chiaro se e quanto gli altri poli urbani e le regioni periferiche del Cantone ne siano consapevoli. Lo squilibrio dei rapporti cantonali rischia in ogni caso di diventare un problema serio e non solo per quanto riguarda la politica degli investimenti. Questo squilibrio dovrebbe essere un buono stimolo alle aggregazioni comunali nelle regioni periferiche e degli altri poli urbani. Sono d'altra parte in corso degli studi sull'aggregazione degli agglomerati di Locarno, Bellinzona e Chiasso-Mendrisio. Gli equilibri regionali futuri dipenderanno (anche) dai risultati concreti di questi studi. E i rapporti fra il Cantone e la nuova Lugano? La città non ha la vocazione dell'agnellino. È tendenzialmente tiepida nei confronti della pianificazio-

ne del territorio e della protezione dell'ambiente. Oggi i rapporti tra le autorità cantonali preposte alla pianificazione del territorio e i comuni sono influenzati da limitazioni all'autonomia comunale e dallo «squilibrio» (a favore dell'amministrazione cantonale) delle risorse umane, tecniche e finanziarie. Nel corso degli anni il Cantone ha assunto un ruolo importante, condizionando – di regola positivamente – le scelte pianificate comunali e regionali. Non è chiaro quale sarà il ruolo ed il peso delle autorità cantonali di fronte alla nuova e potente Lugano. Molto dipenderà dai futuri equilibri politici interni alla città e dalla sua capacità di assumere il nuovo (o accresciuto) ruolo di baricentro cantonale con intelligenza ed equilibrio.

# in f o

## I giovani sono soddisfatti dei trasporti pubblici

I giovani adulti, nel loro tempo libero, sono una parte di popolazione molto mobile. Uno studio del programma «Mensch Gesellschaft Umwelt», condotto presso l'Università di Basilea e sostenuto dall'ARE, fornisce un'immagine differenziata della mobilità nel tempo libero della popolazione basilese tra i 18 e i 25 anni d'età. Le persone di questa fascia d'età si dicono molto soddisfatte dell'offerta per il tempo libero nel loro luogo di residenza e trascorrono una buona parte del tempo libero nella regione di Basilea. Zurigo non sembra avere molta importanza quale meta del tempo libero, la Svizzera orientale è poco visitata. Per le attività del tempo libero, a Basilea, dominano i tragitti brevi e l'uso della bicicletta.

## No al sistema di prenotazione, sì alle aree di attesa

In vista di una possibile futura ottimizzazione del sistema del contagocce sull'asse del San Gottardo, il DATEC ha effettuato una consultazione sulla possibilità di introdurre un meccanismo di prenotazione dei transiti per il traffico pesante transalpino. Sulla base dei risultati della consultazione, il DATEC intende mantenere il sistema del contagocce. Esso era stato introdotto per ragioni di sicurezza e ha finora dato risultati positivi. Nel frattempo, vanno realizzate al più presto le aree d'attesa. Queste misure dovranno consentire un intervento rapido e per quanto possibile coordinato per tutto l'arco alpino nel caso in cui, nei prossimi anni, i problemi del traffico dovessero riacutizzarsi.

## Il Consiglio federale approva il piano direttore del Cantone dei Grigioni

Il Consiglio federale ha approvato il nuovo piano direttore cantonale grigionese. Il piano mira ad uno svilup-

po equilibrato del territorio cantonale nel rispetto delle diverse esigenze legate allo spazio vitale ed economico. La forte pressione edilizia nelle zone turistiche, particolarmente accentuata nell'Alta Engadina, richiede tuttavia, anche in futuro, un'attenzione particolare.

## Telefonia mobile: rispettate le raccomandazioni per il coordinamento delle ubicazioni d'antenna

Su mandato del DATEC e della DCPA, nel 2000, un gruppo di lavoro ha elaborato raccomandazioni volte a coordinare le procedure d'autorizzazione per la costruzione d'impianti d'antenna. La Commissione federale delle comunicazioni ha integrato queste raccomandazioni anche nelle concessioni. Nell'ambito di uno studio è stato verificato il rispetto di queste raccomandazioni. Dall'analisi è emerso un quadro positivo. Dalla ricerca sono altresì scaturite idee e proposte di miglioramento, in particolare per quanto riguarda l'ottimizzazione delle ubicazioni, ad esempio con l'utilizzazione comune dei pali delle antenne, la struttura di tali sostegni o l'impiego di tralicci delle linee aeree ad alta tensione situati nelle vicinanze nonché per quanto riguarda il coordinamento dei dati relativi all'ubicazione.

## Costi delle infrastrutture dell'aviazione civile: per la prima volta valutato il grado di copertura dei costi

L'ARE e l'Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC) hanno pubblicato uno studio che presenta, per la prima volta in Svizzera, una strategia di base per il calcolo dei costi e degli utili generati dalle infrastrutture dei più importanti aeroporti nazionali e della sicurezza aerea. I risultati del conto pilota per l'anno 2000 sono analizzati sotto due prospettive diverse: la prima tiene conto dei risultati contabili (prospettiva aziendale), la seconda invece considera i contributi degli enti

pubblici (prospettiva economica). I risultati dimostrano che il grado di copertura dei costi dell'intera infrastruttura degli aeroporti nazionali è leggermente inferiore a quello stradale, ma notevolmente superiore a quello della ferrovia. Questo nuovo conto colma una lacuna nella statistica dei trasporti in Svizzera.

## La cintura degli agglomerati è la maggiore «consumatrice» di traffico

Le nostre esigenze di mobilità vanno affrontate in modo più sostenibile. A questo proposito, il potenziale degli agglomerati urbani è particolarmente elevato. Questa è la conclusione cui l'ARE perviene basandosi su un'analisi speciale del microcensimento 2000 sul comportamento nel traffico. Sono state rilevate notevoli differenze a seconda del luogo di residenza: ad esempio, con una media svizzera di 37 chilometri al giorno, gli abitanti dei nuclei urbani, con i loro 30 chilometri, percorrono una distanza significativamente minore di coloro che vivono nella cintura d'agglomerato (53 chilometri). Chi abita nelle zone rurali utilizza più di tutti l'automobile e meno di tutti i mezzi di trasporto pubblici. Viceversa, la popolazione delle zone rurali vola solo la metà di chi vive nei Comuni d'agglomerato.

*I comunicati stampa dettagliati e le documentazioni ulteriori relative a questi temi si possono trovare al sito [www.are.ch](http://www.are.ch).*

## Rivista Ambiente: Protezione dell'ambiente e pianificazione del territorio

La protezione dell'ambiente e la pianificazione del territorio hanno molti obiettivi in comune e infiniti punti di contatto. Questo tema è trattato nella rivista *Umwelt/Ambiente* 4/2003 (UFAFP), realizzato in collaborazione tra l'UFAFP e l'ARE. La versione in lingua italiana sarà disponibile a partire da gennaio 2004 al sito [www.buwal.ch](http://www.buwal.ch).

**forum raumentwicklung**  
Informationsheft  
Erscheint dreimal jährlich  
31. Jahrgang

**Herausgeber**

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

**Redaktionskommission**

Rudolf Menzi (Leitung), Andrea Meier,  
Dr. Ulrich Seewer, Reto Camenzind,  
Rudolf Rohrbach

**Übersetzung**

Französisch:  
Elisabeth Kopp-Demougeot,  
Le Grand-Saconnex  
Italienisch:  
Antonella Schregenberger-Rossi, Olsberg

**Redaktion und Produktion**

Pieter Poldervaart, Pressebüro Kohlenberg,  
Basel

**Gestaltung und Fotografie**

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

**Abonnemente**

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

**Adresse**

Bundesamt für Raumentwicklung  
Bundeshaus Nord, Kochergasse 10, 3003 Bern  
Tel. 031 322 40 60  
Fax 031 322 78 69 (Amt)  
Fax 031 322 47 16 (Information)

**© ARE**

Bern 2003, Abdruck erwünscht mit Quellenangabe; Belegexemplar an ARE  
ISSN 1660-6248

**forum du développement territorial**  
Bulletin d'information  
Paraît trois fois par an  
31e année

**Editeur**

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

**Commission de rédaction**

Rudolf Menzi (direction), Andrea Meier,  
Dr. Ulrich Seewer, Reto Camenzind,  
Rudolf Rohrbach

**Traduction**

Français:  
Elisabeth Kopp-Demougeot,  
Le Grand-Saconnex  
Italien:  
Antonella Schregenberger-Rossi, Olsberg

**Rédaction, production**

Pieter Poldervaart, Pressebüro Kohlenberg,  
Bâle

**Création, réalisation, photographie**

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

**Abonnement**

Commandes/distribution:  
OFCL, diffusion publications, CH-3003 Berne  
Internet:  
[www.bbl.admin.ch/bundespulikationen](http://www.bbl.admin.ch/bundespulikationen)  
No d'art. 812.000  
Abonnement annuel Fr. 30.70  
étranger Fr. 34.--  
Numéro simple Fr. 10.25  
étranger Fr. 12.--

**Adresse**

Office fédéral du développement territorial  
Bundeshaus Nord, Kochergasse 10, 3003 Berne  
Tel. 031 322 40 60  
Fax 031 322 78 69 (Office)  
Fax 031 322 47 16 (Information)

**© ARE**

Berne 2003, Reproduction autorisée avec  
mention de la source; copie à l'ARE  
ISSN 1660-6248

**forum sviluppo territoriale**  
Bollettino d'informazione  
Esce tre volte all'anno  
31mo 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), Andrea Meier,  
Dr. Ulrich Seewer, Reto Camenzind,  
Rudolf Rohrbach

**Traduzione**

Francese:  
Elisabeth Kopp-Demougeot,  
Le Grand-Saconnex  
Italiano:  
Antonella Schregenberger-Rossi, Olsberg

**Redazione, produzione**

Pieter Poldervaart, Pressebüro Kohlenberg,  
Basilea

**Creazione, realizzazione, fotografia**

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

**Abbonamento**

Ordinazioni/distribuzione:  
UFCL, distribuzione pubblicazioni, CH-3003 Berna  
Internet:  
[www.bbl.admin.ch/bundespulikationen](http://www.bbl.admin.ch/bundespulikationen)  
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  
Bundeshaus Nord, Kochergasse 10, 3003 Berna  
Tel. 031 322 40 60  
Fax 031 322 78 69 (Ufficio)  
Fax 031 322 47 16 (Informazione)

**© ARE**

Berna 2003, Riproduzione autorizzata con  
menzione della fonte; copia all'ARE  
ISSN 1660-6248

[www.are.ch](http://www.are.ch)

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

[www.are.ch](http://www.are.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.

[www.are.ch](http://www.are.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.

